

## spanje – europese kwestie

Lang was Spanje een autoritaire staat waar andere landen in het openbaar liever niet mee te maken hadden. Met de toetreding tot de EG in 1986 kwam daar een eind aan en Spanje ontwikkelde zich tot een gewichtig lid van de EU. De crisis van de afgelopen jaren doet het eerdere succesverhaal echter verbleken.

# Spanje 25 jaar met Europa

## Jubileum in zwaar weer

**H**et autoritaire regime, vrucht van de overwinning van *Generalísimo* Francisco Franco in de bloedige Spaanse Burgeroorlog (1936-1939), had haar autarische koers rond 1960 enigszins laten varen. De internationale handel trok aan, gastarbeiders

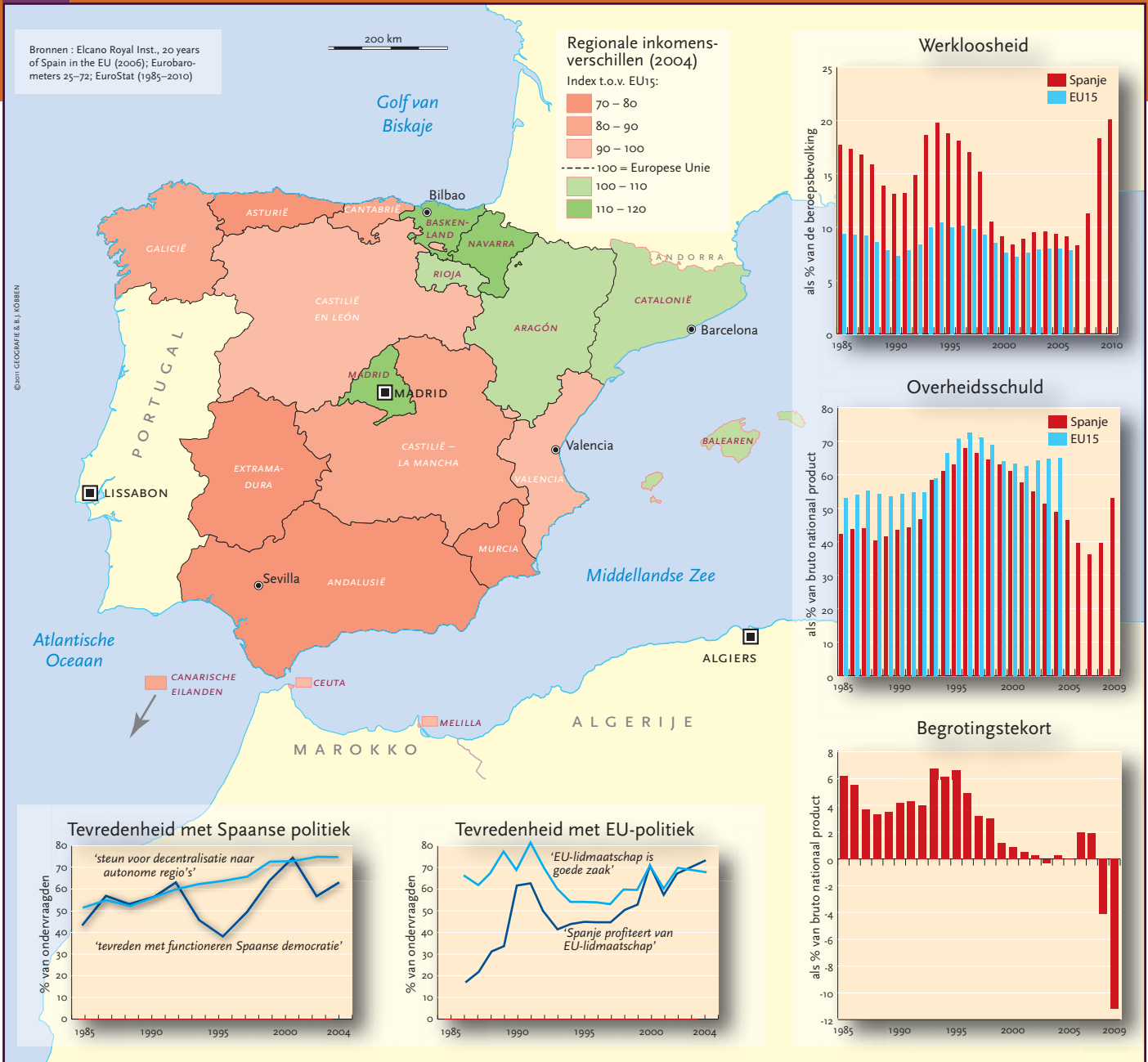
zwermden uit naar West-Europa, en de toeristenstromen baanden zich een weg naar de costa's. Bij Franco's dood in 1975 was duidelijk dat Spanje een andere politieke weg moest inslaan maar de koers en het tempo waren nog zeer omstrede. Franco had Juan

Carlos (uit de meest voor de hand liggende tak van het huis van Bourbon, de traditionele Spaanse koninklijke familie) al naar voren geschoven als toekomstig staatshoofd. Deze werd twee dagen na de dood van de oude dictator als diens opvolger beëdigd. De nieuwe koning ontpopte zich in de volgende jaren echter als steunpilaar van de democratie. Dit bleek het duidelijkst na een militaire coup in februari 1981 waarbij een eenheid van de *Guardia Civil* het parlement bezette en de afgevaardigden in gijzeling hield. De televisie toonde een tijdlang beelden van de dramatische toestand in de vergaderzaal. De koning keerde zich ten slotte tegen de coupplagers, die zich daarop overgaven. Nadien is de Spaanse democratie alleen nog bestreden door de ETA.

In 1978 was al een democratische grondwet aangenomen die de sterke regionalismen binnen Spanje in het staatsbestel verankert. De regio's worden aangeduid als 'autonome gemeenschappen'. Hun bevoegdheden zijn grondwettelijk vastgelegd en kunnen alleen met instemming van regio en rijk veranderd worden. Hoewel Spanje officieel niet zo heet, gaat het in feite om een federatie. De mate van autonomie van de gemeenschappen verschilt onderling wel aanzienlijk. De histo-



Deze foto van de VS-EU-top in 2006, met Javier Solana direct links van president George W. Bush, laat zien hoe serieus de Spanjaard werd genomen als Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU.



In de voorafgaande twintig jaar zijn de verschillen aanzienlijk verminderd. De armste autonome gemeenschap groeide 32 punten tegenover een nationale groei van het indexcijfer van 18.

rische gemeenschappen, vooral Baskenland en Catalonië, hebben veel meer bevoegdheden dan nieuwere en kleinere bestuurlijke eenheden zonder eigen taal, cultuur en institutionele geschiedenis.

**Toetredingsonderhandelingen**

In 1976 begonnen Spanje en Portugal de toetredingsonderhandelingen met Brussel. Ook Portugal was na de dood van dictator Salazar in 1974 aan een wankel democratische transitie begonnen. Voor de EG was uitbreiding van de stabiele, democratische orde tot aan de noordoever van de Middellandse Zee het hoofdmotief. De onderhandelingen over toetreding van Spanje verliepen echter moeizaam en duurden tien jaar. Griekenland, dat ongeveer gelijk begon met onderhandelen, trad al in 1981 toe.

De strategische belangen voor de EG waren hier dan ook groter (geen verschuiving van de direct aangelegen Oost-Westgrens) en de economische consequenties voor de gemeenschap werden in het geval van Griekenland gering geacht.

De weerstand tegen toetreding van Spanje en Portugal kwam vooral van Frankrijk en

**De onderhandelingen over toetreding van Spanje tot de EG duurden tien jaar**

Italië. Zij waren beducht voor de concurrentie vanuit de nieuwe lidstaten, met name voor mediterrane landbouwproducten. Andere punten van zorg waren de visserij, de textielindustrie (in Portugal), de staalindustrie (in Noord-Spanje), en de immigratie door het vrije verkeer van arbeidskrachten. In de jaren 80 verbleven al veel gastarbeiders uit Spanje en Portugal in de EG6 en men vreesde dat de migratiestromen aanzienlijk zouden toenemen. Het tegendeel gebeurde. Doordat de mogelijkheid van migratie gegarandeerd werd en de bedrijfstakken waarin gastarbeiders van oudsher werkzaam waren, uit West-Europa verdwenen, keerden gastarbeiders juist terug naar hun land van herkomst. Mocht het nodig zijn, dan konden ze altijd weer voor werk naar het Noorden. Bovendien trok in eigen land de economische groei zo



Europa betaalde mee aan de restauratie van het Palacio de San Telmo in Sevilla. In het gebouw huist nu de regionale regering van Andalusië.

aan dat migratie niet langer nodig was. Spanje werd een grote exporteur van landbouwproducten. Franse boeren kwamen in verzet en blokkeerden grensovergangen en tolwegen om Spaanse vrachtauto's met tomaten en dergelijke de doorgang te beletten. Omgekeerd veroorzaakten de overgang naar internationale marktverhoudingen en het Europese landbouw- en visserijbeleid ook grote problemen in Spanje. Zo mochten Spaanse vissers niet meer in Marokkaanse wateren vissen vanwege een conflict tussen de EG en Marokko.

### Regio's en structuurfondsen

Kort na de toetreding van Spanje kwam de Koude Oorlog ten einde. In 1989 gingen overal grenzen open en communistische regeringen verloren de greep op hun bevolking. Het Sovjetblok verdween, de Duitse hereniging kreeg zijn beslag. Dit bracht het proces van Europese eenwording in een versnelling en in 1992 werd in Maastricht de Europese Unie gevormd.

Spanje had een belangrijk inbreng in de discussies over de bestuurlijke rol van de regio's in de nieuwe Unie. De Spaanse autonome gemeenschappen zouden namelijk niet mogen meepraten in vergaderingen van Europese ministerraden over zaken die wél onder hun bevoegdheid vielen. Hetzelfde gold voor andere federaal georganiseerde landen, zoals Duitsland. Begin jaren 90 was

er sowieso in alle lidstaten veel draagvlak voor meer regionale autonomie. Daarom kregen regionale en lokale overheden een eigen instelling: het Comité voor de Regio's. Het Comité geeft advies over EU-wet- en regelgeving die invloed heeft op bestuurlijke regio's en verheft haar stem in gevallen waar het subsidiariteitsbeginsel in het geding is – de afspraak dat het centrale gezag, in dit geval de EU, zich niet bemoeit met zaken die beter op een lager (lees: regionaal) niveau geregeld kunnen worden.

Het regionale beleid van de EU steunt economisch achtergestelde regio's, herstructureringsregio's en grensregio's en stelt extra fondsen beschikbaar voor de armste lidstaten: Griekenland, Spanje, Portugal en Ierland (cohesiebeleid). Spanje heeft ruim van al deze Europese structuurfondsen geprofiteerd, maar besteedde de gelden in de ogen van velen ook verantwoord. Vergeleken met de andere, in de jaren 70 en 80 toegetreden

**De economische ontwikkeling van Spanje en Ierland werd lange tijd als voorbeeldig gezien**

perifere staten werd de economische ontwikkeling in Spanje (naast die van Ierland) lang als voorbeeldig gezien. De economische groei was er hoger dan elders, de inflatie en de werkloosheid daalden en de infrastructuur werd aanzienlijk verbeterd. Voor Spanje was deelname aan de euro een halszaak. De Spaanse regering deed er alles aan toegelaten te worden tot de eurozone. Dat lukte. Het werd gezien als een bewijs van de normalisering van de economische situatie in het land. Spanje hield zich tot aan de recente crisis aan de voorwaarden van het in 1997 gesloten groei- en stabiliteitspact (*Geografie* april 2010).

### Externe relaties EU

Spanje heeft zich op verschillende manieren geprofileerd op het gebied van de externe relaties van de EU. Zo bekleedde Javier Solana van 1999 tot 2009 de nieuwe post van Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU. Hoe moeizaam er ook voortgang wordt geboekt, het gewicht van dit beleidsterrein nam mede dankzij Solana's inspanningen beduidend toe. Tegelijk stond de Spanjaard aan het hoofd van het secretariaat van de Europese Raad (van minister-presidenten en staats-hoofden) dat steeds meer de toon zet binnen de EU en had daarmee een spilfunctie in de hele Europese samenwerking. Solana was voordien al een zwaargewicht in de internationale politiek. Hij had gediend als Spaanse minister van buitenlandse zaken en was secretaris-generaal van de NAVO geweest.

Als tegengewicht tegen de grote aandacht voor Centraal en Oost-Europa binnen de EU wist Spanje in 1995 de aandacht voor het Middellandse Zeegebied te vergroten (Barcelona-proces). De EU startte in dit kader het MEDA-programma, later voortgezet als EUROMED en sinds 2008 de Unie voor het Middellandse Zeegebied, die zetelt in Barcelona. Dialoog, partnerschap, vrede, veiligheid en vrijhandel zijn de doelstellingen.

### Poort van Europa

Al geruime tijd wordt Spanje geconfronteerd met een aanzienlijke, veelal illegale toestroom van immigranten. In korte tijd is Spanje van emigratieland veranderd in een magneet voor een nieuwe migratiebeweging richting Europa. Met de realisering van de interne markt en de akkoorden van Schengen is



In de onderhandelingen over Griekenland nemen Sarkozy en Merkel het voortouw. Zapatero staat letterlijk op het tweede plan (linksachter).

Spanje nu een deel van de buitengrens van de EU. Vooral in Ceuta en Melilla aan de Noord-Afrikaanse kust, en op de Canarische eilanden is de toestroom van migranten heel moeilijk te beheersen, ondanks de bijdrage van het EU-agentschap voor het bewaken van de buitengrens FRONTEX.

### Uitbreiding EU

Spanje is een grote voorstander van EU-uitbreidingen. Het steunde het lidmaatschap van voormalige communistische landen en juicht ook de toetreding van Turkije toe. Samen met Turkije zet Spanje zich in voor een 'Alliantie van Beschavingen' die zich keert tegen alle niet-statelijke terroristische organisaties.

Dit snijdt ook in eigen vlees. Door de oostelijke uitbreiding is het land niet langer een van de armste lidstaten en dit gaat gepaard met de herbesteding van Europese subsidies. Ook de concurrentie van de nieuwe lidstaten met lage lonen is voelbaar. In Polen heeft Spanje intussen een bondgenoot gevonden om meer invloed uit te oefenen op de besluitvorming in de EU. Samen vormen ze een groep van middelgrote landen, weliswaar beduidend kleiner dan de vier grote lidstaten die hun stempel drukken op de EU (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië), maar ook beduidend groter dan de andere. Het gaat hierbij om formeel gewicht (stemmen in de Raad, zetels in het Parlement) en daaruit voortvloeiende informele invloed (uitnodiging voor informeel vooroverleg en dergelijke).

### Latijns-Amerika

Spanje is ook een belangrijke spil in de relatie met Latijns-Amerika. Samen met Portugal is het de geprivilegieerde partner van Latijns-Amerikaanse landen dankzij de koloniale geschiedenis, de gemeenschappelijke taal en de al heel lang bestaande migratienetwerken. Sinds 1999 zijn er halfjaarlijkse gemeenschappelijke toppen van Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en de EU. De EU heeft ook formele banden met afzonderlijke regionale samenwerkingsverbanden: MERCOSUR, Comunidad Andina, América Central, TLCAN en CARIFORUM.

### Crisis

In 2006, na 20 jaar Spanje in Europa, was de stemming uitbundig. De Spaanse socialist



Josep Borell, toen voorzitter van het Europees Parlement, schreef over 'een succesverhaal'. Nu vijf jaar later, bij het 25-jarig jubileum, verkeert Spanje in zwaar weer, voornamelijk vanwege de financiële en economische crisis die begon met de Amerikaanse bankcrisis in 2008. Spanje zag zijn enorm uitgedijde bouwsector instorten. De werkloosheid schoot omhoog, net als het begrotingstekort, en een flink deel van de banksector wankelde. Het leed is bijna drie jaar later nog lang niet geleden. De onafwendbare bezuinigingen bieden op korte termijn nauwelijks soelaas voor de grote sociale problemen in het land. De dure leningen die Spanje op de kapitaalmarkt heeft moeten afsluiten om de overheidstekorten te dekken, wakkeren de onrust rond de euro aan en belasten de Spaanse verhouding tot Europa. Als lid van de eurozone kan Spanje geen eigen monetair beleid meer voeren.

In het eerste semester van 2010 was Spanje voorzitter van de EU – normaal gesproken reden voor enige trots van betrok-

ken politici. Deze beurt verliep echter weinig glorieus. Meteen bij aanvang werd de website van het voorzitterschap gekraakt waarbij de foto van de Britse komiek Mr Bean enige uren fungeerde als *stand-in* van premier Zapatero. Vervolgens zegde president Obama een EU-VS-top in Madrid af, waardoor ook de ondertekening van een nieuw verdrag tussen de EU en de VS over terrorisme, een gevoelig punt in de Spaanse politiek, uit beeld verdween. Een top met Arabische en Israëlische leiders ging niet door. Bovendien was inmiddels de eerste Voorzitter van de Europese Raad benoemd, Herman van Rompuy. Die zat niet alleen de Raad voor, maar ook alle toppen met derde landen. Ten slotte speelde Zapatero zichtbaar geen rol van betekenis bij de onderhandelingen over de eurocrisis en de Griekse overheidsschuld. De Duitse bondskanselier Merkel en de Franse president Sarkozy hadden overduidelijk de touwtjes in handen.

Premier Zapatero heeft zich, na groot verlies voor zijn persoon in de binnenlandse peilingen en kennelijk moegestreden, nu al teruggetrokken als kandidaat voor de verkiezingen in 2012 en daarmee voor een mogelijke derde ambtstermijn. De Spaanse politiek heeft zich heel lang met volle overtuiging in de grote EU-projecten gestort, met als meest dwingende de euro. In hoeverre de daarmee opgeofferde eigen beleidsruimte het herstel nu frustreert, zal men nog lang betwisten. Politici kunnen niet op de uitkomst wachten. •

**De dure leningen die Spanje moet sluiten om de begrotingstekorten te dekken, wakkeren de onrust rond de euro aan**