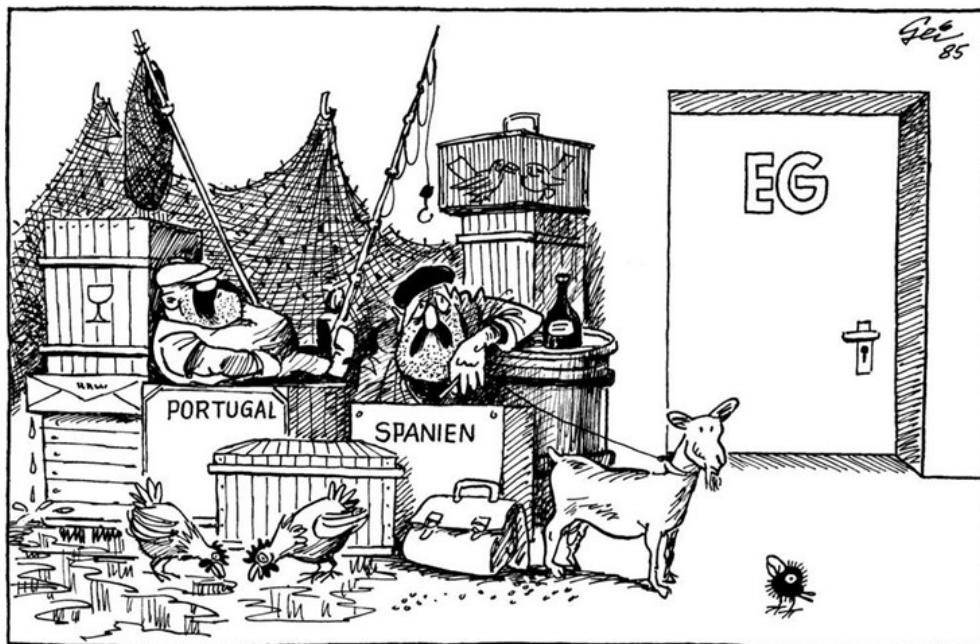




¡Bienvenido! Bem-vindo!

De Europese Gemeenschappen  
verwelkomen Spanje en Portugal: als  
normatieve of strategische grootmacht?



ERIC J.R.M. VAN DER PALEN

Bachelorthesis Onderzoeksseminar III-C voor Taal- en Cultuurstudies

Faculteit Geesteswetenschappen Universiteit Utrecht

Naam: Eric J.R.M. van der Palen

Cursuscode: GE3V12014

Studentnummer: 3274012

Docent: dr. M.L.L. Segers

Datum: 24 juni 2013

# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>4</b>
	1.1 Inleiding	
	1.2 Probleemstelling	
	1.3 Overzicht	
<b>2</b>	<b>ANALYSE</b>	<b>7</b>
	2.1 Theoretisch kader	
	2.2 Europese integratie: modellen van Eriksen en Sjursen	
	2.2.1 Ideaaltype 1	
	2.2.2 Ideaaltype 2	
	2.2.3 Ideaaltype 3	
	2.2.4 Ideaaltype 4	
	2.3 Historische context	
	2.3.1 Toetredingsaanvragen	
	2.4 Onderhandelingen: bevorderen van democratie	
	2.4.1 Democratische transitie Spanje en Portugal	
	2.5 Economische Europese Integratie	
	2.5.1 Toetredingsvoorwaarden	
	2.6 Supranationale versus nationale belangen	
	2.6.1 La France s'oppose	
	2.6.2 De adviezen van de Europese Commissie	
<b>3</b>	<b>CONCLUSIE</b>	<b>27</b>
	3.1 Conclusie	
	3.2 Literatuurlijst	
	3.2.1 Bronnen met auteur	
	3.2.2 Bronnen zonder auteur	

# 1

## Inleiding

### 1.1 Inleiding

*'Uitbreiding heeft de tweedeling van Europa ongedaan helpen maken en bijgedragen tot vrede en stabiliteit in het hele werelddeel. Uitbreiding heeft de aanzet gegeven tot hervormingen en heeft de gemeenschappelijke beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden en de rechtsstaat alsmede de markteconomie geconsolideerd. Uitbreiding heeft tevens de EU meer gewicht gegeven in de wereld en tot een sterkere partner op het wereldtoneel gemaakt'.<sup>1</sup>* Aldus de Europese Raad over het uitbreidingsbeleid van de Europese Unie. Deze retoriek stamt weliswaar uit 2006 maar kent haar oorsprong in een van de eerste visies over Europese integratie. Ruim 50 jaar geleden werd het Verdrag van Rome ondertekend. Dit verdrag legde de basis voor verregaande Europese samenwerking. Een van de grootste troeven van dit project is dat omwille van het succes, er uitbreiding van andere landen plaats hebben gevonden en daarmee zichzelf alsook de Europese Gemeenschappen versterkten. Om het grote aantal aanvragen van kandidaat-lidstaten te coördineren, ontwikkelde de Europese Gemeenschappen haar uitbreidingsbeleid. Dit programma legde zich toe op dat uitbreiding resulteert dat de Europese Gemeenschappen zo weinig mogelijk problemen ondervinden bij nieuwe toetredingen. De uitbreiding van beide landen kunnen zowel uit geografisch oogpunt als strategisch belang voor de Europese Gemeenschappen worden beschouwd omdat ze als eventuele brug dienen tussen het Westen en regio's buiten het Europese continent. De talloze problemen die zich hebben voorgedaan onder de regimes in Spanje en Portugal op het terrein van democratie en mensenrechten, maakten ze eveneens uitermate belangrijk voor de normatieve functie van de Europese Gemeenschappen. De weerstand tegen toetreding van Spanje en Portugal kwam vooral van Frankrijk en Italië. Zij vreesden voor hun concurrentiepositie ten opzichte van de nieuwe lidstaten, met name voor mediterrane landbouwproducten. Andere punten van zorg waren de visserij, de staalindustrie in Spanje, de textielindustrie in Portugal en de immigratie door het vrije verkeer van personen. In de jaren tachtig verbleven al veel gastarbeiders uit Spanje en Portugal in de zes landen van de Europese Gemeenschappen en men vreesde dat de migratiestromen aanzienlijk zouden toenemen. Het tegendeel gebeurde. Doordat de mogelijkheid van migratie gegarandeerd werd en de

---

<sup>1</sup> Europese Raad, 14/15 december 2006, p. 3

bedrijfstakingen waarin gastarbeiders van oudsher werkzaam waren, uit West- Europa verdwenen, keerden gastarbeiders juist terug naar hun land van herkomst.

## 1.2 Probleemstelling

Het motief van de Europese Gemeenschappen waarmee deze toetredingen werden gelegitimeerd staat centraal in dit onderzoek. Is dat ter wille van de solidariteit met de armere buurlanden aan de periferie die via een lidmaatschap hun welvaartsniveau konden verhogen? Of had deze uitbreiding in de eerste plaats te maken met economisch gewin en politieke invloed en leverde deze uitbreiding van de Europese Gemeenschappen op strategisch niveau? De Europese Gemeenschappen als strategische grootmacht en de Europese Gemeenschappen als normatieve macht zijn dus de twee rollen die in deze bachelorthesis deze tegenstelling belichamen. De uitbreiding van Spanje en Portugal in de jaren tachtig fungeert als casestudy voor de toepassing van deze rollen op het uitbreidingsbeleid. Enerzijds is de uitbreiding van Spanje en Portugal op geografisch opzicht interessant voor de zes initiatiefnemers van de Europese integratie, te weten; Duitsland, Frankrijk, Italië, België, Luxemburg en Nederland. 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 Europese Gemeenschappen was de uitbreiding van de stabiele, democratische orde aan het Middellands Zeegebied een grote prioriteit . De onderhandelingen over toetreding van Spanje verliepen echter moeizaam en duurden tien jaar. Griekenland, dat ongeveer gelijk begon met onderhandelen, trad echter al in 1981 toe. De strategische belangen voor de Europese Gemeenschappen waren hier dan ook groter in verband met de direct aangelegen Oost-Westgrens en de economische consequenties voor de gemeenschappen werden in het geval van Griekenland gering geacht.<sup>2</sup> De uitbreidingsprocedure van Griekenland zal nauwelijks tot geen rol in mijn onderzoek hebben doordat de kwestie omtrent de Oost-Westgrens dit geen recht doet aan een vergelijking met Spanje of Portugal. Ik heb er dan ook voor gekozen juist deze landen te vergelijken doordat ze enerzijds gelijktijdig het lidmaatschap tot de gemeenschappen bemachtigden en anderzijds doordat de binnenlandse politiek van beide buurlanden raakvlakken vertoonden.

De centrale hoofdvraag van mijn bachelorthesis luidt dan ook: 'In hoeverre traden de Europese Gemeenschappen op als strategische grootmacht of als normatieve macht in perspectief van de uitbreiding van Spanje en Portugal in de jaren zeventig en tachtig?'

Maar: waaruit bestaat deze normenreeks? En op welke wijze maken de waarden en beginselen deel uit van het instrumentarium dat de EU voor haar uitbreidingsprogramma hanteert? Of voerden uiteindelijk toch de economische motieven de boventoon en werden deze openlijk toegegeven of werd dit verborgen onder een dun dek ambitie om de Europese gedachte vorm te doen herleven?

### 1.3 Overzicht

Allereerst zal ik het theoretisch kader nader toelichten waarop ik mijn hoofdvraag zal proberen te beantwoorden. Met behulp van voornamelijk de theorie van Eriksen en Sijns probeer ik de Europese integratie van Spanje en Portugal te meten en te verklaren tijdens de toetredingsproces in de jaren zeventig en tachtig. Vervolgens volgt de historische context zodat ik de lezer wat meer achtergrondinformatie kan verschaffen. De meest belangrijke thema's in mijn onderzoek zullen zich in eerste plaats richten tot de rol van de Europese Gemeenschappen tijdens democratische transitie van Spanje en Portugal en ten tweede van de economische aspecten van de zuidelijke landen in het toetredingsproces van dit Europees statenverband. Uiteindelijk zal ik in de conclusie toelichten of het blijkt of de rol van de Europese Gemeenschappen louter economisch, strategisch of juist normatief is geweest tijdens de derde uitbreiding van de unie, waarbij ik de focus leg op de zuidelijke staten Spanje en Portugal.

## Analyse

### 2.1 Theoretisch kader

Diverse wetenschappers proberen de Europese integratie voornamelijk in haar geheel te verklaren, hetgeen dikwijls resulteert in een voorspelling over het verloop en de toekomst van dit statenverband. De constructivistische benadering voor de verklaring van uitbreiding van de gemeenschap beweert dat de handelingen van politieke actoren niet volledig kunnen worden verklaard door rationele argumenten. De houding van lidstaten bij uitbreiding wordt niet volledig bepaald door objectieve politieke en economische situaties en behoeftes. Deze houding wordt geacht sociaal geconstrueerd te zijn. De wisselwerking tussen politieke actoren dient dus te worden geïnterpreteerd aan de hand van sociale termen.<sup>3</sup>

De constructivistische benadering is algeheel van aard en biedt te weinig nuance om de uitbreiding van Spanje en Portugal te verklaren. Mijn onderzoeksmethode is juist gericht om de uitbreiding gefragmenteerd te onderzoeken. Het theoretisch kader van deze scriptie is gebaseerd op de modellen en ideaaltypes van Erik Oddvar Eriksen met toevoegingen van Helene Sjursen.<sup>4</sup> Elk van deze ideaaltypes zijn modellen om de functie van een bepaald tijdvak van Europese integratie te verklaren. Deze modellen zijn oorspronkelijk van toepassing op de Europese Unie maar deze ideaaltypes zijn voor mijn onderzoek eveneens nuttig. Immers blijft het concept van het statenverband nagenoeg hetzelfde, slechts de samenstelling van staten zijn anders. Eriksen beschouwt zijn model als een alternatief voor het rational choice-perspectief en het neofunctionalisme.<sup>5</sup> Hij verklaart dan ook dat 'beslissingen worden gemaakt door de kosten en baten af te wegen en regels worden gevolgd omdat het in het eigenbelang is van de actoren'.<sup>6</sup> Dit sluit aan bij de 'rational choice theorie' van het handelen. Voor de Europese Gemeenschappen betekent dit dat staten in eerste plaats zullen handelen vanuit nationaal belang. Neofunctionalisten zijn echter van mening dat indien integratie eenmaal op gang is gekomen, deze als een olievlek zou verspreiden en uiteindelijk leiden tot overdracht van

<sup>3</sup> Nugent, *European Union Enlargement*, 9.

<sup>4</sup> Eriksen e.a., *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU*, 10.  
Sjursen e.a., *Questioning EU enlargement : Europe in search of identity*, 14 – 16.

<sup>5</sup> Eriksen e.a., *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU*, 10.

<sup>6</sup> Scott, *Institutions and organizations*, 23 – 27.

bevoegdheden van het nationale naar het supranationale niveau. Eriksen beschouwt zijn model als een alternatief op de bestaande theorieën. Zowel beleidsdomeinen als tijdperiodes worden geanalyseerd vanuit het perspectief dat een gebeurtenis, of een reeks van gebeurtenissen, beïnvloed zijn en dus onderhevig waren aan meerdere factoren. Op deze manier kan er onderscheid gemaakt worden in de eventuele evolutie van samenwerking in de Europese integratie.

## **2.2 Europese integratie aan de hand van de modellen van Eriksen en Sjursen**

Het model van Eriksen en Sjursen is enigszins verschillend, gezien het aantal ideaaltypes een aanvulling is op het theoretisch werk van Eriksen. Eriksen onderscheidt vier ideaaltypes, waarbij hij vermeldt dat één van de ideaaltypes al een aantal decennia niet meer van toepassing is op de Europese Unie. Een groter verschil tussen Eriksen en Sjursen bevindt zich in de het analytische gedeelte van de ideaaltypes. Beide visies zal ik hieronder kort bespreken en de onderlinge afwijkingen toelichten.

### **2.2.1 Ideaaltype 1:**

#### **De Europese Gemeenschappen als een economisch gebaseerde samenwerking.**

Dit ideaaltype ziet de Europese Gemeenschappen als een louter economisch gegeven. Samenwerking bestaat alleen binnen het kader van de vorming van de interne markt. Eriksen stelt dat dit ideaaltype van toepassing is op de Europese Gemeenschappen in haar ontstaansperiode. Hij stelt dat dit ideaaltype tegenwoordig niet meer van toepassing is op de Europese Unie omdat de Europese integratie een verdieping heeft gekend, meer beleidsdomeinen omvat en institutioneel is ontwikkeld. De transitie van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) naar de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en daaruit voortvloeiende Europese Gemeenschappen is daar een voorbeeld van.<sup>7</sup>

### **2.2.2 Ideaaltype 2:**

#### **De Europese Gemeenschappen als een probleemoplossende intergouvernementele samenwerking.**

Dit ideaaltype ziet de Europese Gemeenschappen als een intergouvernementele organisatie met als voornaamste doel het vinden van oplossingen waarvan het efficiënter

---

<sup>7</sup> Eriksen e.a., *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU*, 25.



is om dit op een supranationaal niveau op te lossen. Sjursen stelt dat aan dit probleemoplossend model voornamelijk economische belangen ten grondslag ligt. Eriksen beschouwt dit ideaaltype echter meer als een vorm van politieke samenwerking aangezien het bepaalde waarden vertegenwoordigt met betrekking tot zaken van morele en politieke aard.<sup>8</sup> Bij dit ideaaltype is het pragmatisch doel om efficiënte oplossingen te vinden voor concrete problemen die zich voordoen in alle lidstaten. Het intergouvernementele aspect zit in het feit dat de beslissingsmacht ligt bij de regeringsvertegenwoordigers van de lidstaten, die elk de eigen belangen zoveel mogelijk proberen te behartigen. Sjursen is van mening dat bij het uitbreidingsbeleid er sprake is van dit ideaaltype. Ze stelt namelijk dat de Europese Unie als een probleemoplossend samenwerkingsverband optreedt omtrent het uitbreidingsbeleid omdat bestaande lidstaten afwegen of deze uitbreiding als voordelig kan worden beschouwd.<sup>9</sup> Dit ideaaltype is dan ook zeker interessant nader te bestuderen of deze van toepassing is op de lidstaten ten tijde van de uitbreiding van Spanje en Portugal.

### 2.2.3 Ideaaltype 3:

#### **De Europese Gemeenschappen als een op waarden gebaseerde samenwerking.**

Dit ideaaltype ziet de Europese Gemeenschappen als een organisatie met gemeenschappelijk gedeelde instellingen. Het uitgangspunt van een op waarden gebaseerde gemeenschap is voornamelijk de vorming van een zogenaamde 'missie en visie' van de Europese Gemeenschappen. Bij dit ideaaltype wordt een ethisch-politiek discours gevolgd waarbij waarden worden geformuleerd die niet alleen bij het instituut, in de dit geval de Europese Gemeenschappen als geheel, maar ook bij elk lidstaat zijn verbonden. Er is dus sprake van een gedeelde identiteit die op supranationaal niveau is vastgelegd. De beslissingsmacht ligt dan ook niet langer alleen bij de lidstaten, maar ook bij de instellingen die in het leven zijn geroepen om de collectieve belangen van deze gemeenschap te verdedigen. Sjursen gebruikt wederom het uitbreidingsbeleid van de Europese Unie om dit ideaaltype te concretiseren. Ze stelt dat de Europese Unie, als een op waarden gebaseerde samenwerkingsverband, enkel kandidaat-lidstaten interessant vindt als zij enigszins parallellen kunnen trekken op verwantschap of daartoe de plicht voelen.<sup>10</sup> Dit ideaaltype biedt de mogelijkheid om te meten of de Europese Gemeenschappen ten tijde van de uitbreiding met Spanje en Portugal als een normatieve macht optrad. Was de steun hiervoor louter economisch of daadwerkelijk een gebaar van export van waarden?

---

<sup>8</sup> Ibidem, 26.

<sup>9</sup> Sjursen e.a., *Questioning EU enlargement : Europe in search of identity*, 1 – 16.

<sup>10</sup> Sjursen e.a., *Questioning EU enlargement : Europe in search of identity*, 1 – 16

#### 2.2.4 Ideaaltype 4:

##### **De Europese Gemeenschappen als een op recht gebaseerde samenwerking.**

Dit ideaaltype ziet de Europese Gemeenschappen als een supranationale federale unie met een democratische constitutie dat is gebaseerd op universele rechten. Deze democratische principes zijn wederzijds erkend, waardoor de burger van elk lidstaat het politiek burgerschap van deze unie bezitten. In tegenstelling tot het vorig ideaaltype wordt de rechtspraak als fundament beschouwd. Dat wil zeggen dat deze rechtspraak is gebaseerd op universele standaarden van rechtvaardigheid binnen deze unie. Deze universele standaarden zijn rechten die op supranationaal niveau worden erkend door middel van een constitutionele tekst. De beslissingsmacht ligt dan ook bij de supranationale unie die deze constitutie als legitimering gebruikt. Het Europees Hof van Justitie is hier een goed voorbeeld van. Sjursen stelt dat de Europese Unie zich, als een op recht gebaseerde samenwerkingsverband, alleen uitbreidt met kandidaat-lidstaten om deze universele rechten en democratische principes te behouden.<sup>11</sup>

Om te bepalen of de Europese Gemeenschappen handelden vanuit een normatief of een strategisch perspectief, zal ik meten aan de hand van deze ideaaltypes. Ideaaltype 2 onderscheidt zich van de andere modellen doordat er een grote rol is weggelegd voor het intergouvernementalisme. Het beginsel van het intergouvernementalisme berust zich hierbij niet op het principe dat er zo min mogelijk inbreuk wordt gedaan op de soevereiniteit van een lidstaat. Bij ideaaltype 2 staat het juist voor de besluitvorming waarbij het gedrag past dat nationale belangen prevaleren boven Europese belangen. Ideaaltype 3 en 4 zijn echter normatief van aard omdat deze zich richten op de Europese Gemeenschappen als verspreider van fundamentele waarden door middel van een positieve voorbeeldrol aan te nemen.

Verder moet er in ogenschouw genomen worden dat deze ideaaltypes ook gecombineerd kunnen worden. Indien er strategische belangen scholen achter het uitbreidingsbeleid, ontkracht dit niet de normatieve macht van de Europese Gemeenschappen. Normen kunnen namelijk nog steeds als geldig en legitiem beschouwd worden ondanks het feit dat ze verspreid worden voor strategische redenen.

---

<sup>11</sup> Ibidem, 1 – 16.

## 2.3 Historische schets van de uitbreiding van Spanje en Portugal

Begin de jaren zeventig is er heel wat veranderd voor de drie Europese gemeenschappen. Het Europa met zes lidstaten is na de toetreding van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk op 1 januari 1973 een unie van negen lidstaten geworden. In 1969 werd er op een bijeenkomst van regeringsleiders in Den Haag voorgesteld om de Europese integratie in beweging te stellen door de interne markt, die in de Verdragen van Rome voor een periode van twaalf jaar was vastgelegd, te voltooiën en een verdere uitbouw van de gemeenschap mogelijk te maken, waaronder monetaire samenwerking.

In de jaren zeventig werd volop aan de uitvoering van deze idealen gewerkt, onder meer door het sluiten van een akkoord over de financiering van de Europese Economische Gemeenschappen en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De oprichting tot een monetaire unie bleek echter een moeizaam proces voor de gemeenschappen wanneer er in 1973 met de oliecrisis een periode van economische recessie volgde. Het werd dan ook snel duidelijk dat de Europese gemeenschappen behoefte hadden aan efficiëntere besluitvorming en meer institutionele versterking.<sup>12</sup> Men wilde het spanningsveld tussen de nationale regeringen en de gemeenschapsinstellingen meer harmoniseren en als unie op het wereldtoneel eenduidiger spreken. Ze besloten hierop in 1974 de Europese Raad in het leven te roepen. Deze Europese Raad is een bijeenkomst van de regeringsleiders van de lidstaten waar ook vertegenwoordigers van de Europese instellingen aanwezig zijn. De Europese Raad wordt gekenmerkt als de meest intergouvernementele instelling van de unie, aangezien zij vergaderingen beleggen om daarbij de nationale belangen te vertegenwoordigen. De Europese Raad overstijgt de Europese Commissie en het Europees Parlement. Op die manier werd de intergouvernementele gedachte van Europese samenwerking opnieuw belangrijker en was er zelfs sprake van een verzwakking van de supranationale samenwerking. Als toegeving aan de kleinere lidstaten zoals de Benelux-landen, die over het algemeen positief staan ten opzichte van supranationale samenwerking, werd besloten het Europees Parlement sinds 1979 rechtstreeks te verkiezen.

---

<sup>12</sup> El-Agraa, *A history of European integration and evolution of the EU*, 32.

### 2.3.1 Toetredingsaanvragen

Vanaf deze bestuurlijke verandering volgde de uitbreidingsgolf van de Europese Gemeenschappen met de Zuid-Europese landen Griekenland, Portugal en Spanje. Hoewel de Zuid-Europese staten niet gelijktijdig het lidmaatschap aanvragen, noch op dezelfde datum toetreden, worden ze in de literatuur tot een uitbreidingsgolf beschouwd, vanwege de vele gelijkenissen tussen de staten op economisch en politiek vlak.<sup>13</sup> De historicus Tatham stelt dat ondanks er parallellen getrokken kunnen worden met betrekking tot obstakels tot toetreding er echter geen sprake was van een Zuid-Europese lotsverbondenheid tussen Griekenland, Portugal en Spanje.<sup>14</sup> Na de val van het dictatoriale kolonelsregime in Griekenland, de val van het regime van Salazar in Portugal en de val van het regime van Franco in Spanje werden de toetredingsaanvragen van de drie landen aanvaard. Evenals Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk vroegen de landen het lidmaatschap aan op basis van het enige toetredingscriterium dat de Europese Gemeenschappen kende en dat in de Verdragen van Rome stond omschreven als 'Europees' zijn.<sup>15</sup> Sinds de eerste uitbreidingsgolf was bovendien duidelijk geworden dat kandidaat-lidstaten aan een aantal economische voorwaarden moeten voldoen maar deze zijn niet tekstueel vastgelegd.

De uitbreiding met de Zuid-Europese landen verliep in tegenstelling tot de toetreding van de landen uit de eerste uitbreidingsronde heel wat minder vlot. Het toetredingsproces stond in het teken van de transitie van de dictatoriale regimes in de drie landen naar een democratisch bestuur en bracht op die manier voor de eerste keer ook politieke zaken op de uitbreidingsagenda. Het belang van democratie voor de drie Europese gemeenschappen werd een belangrijk motief in de toetredingsonderhandelingen met Griekenland, Portugal en Spanje. Al in de jaren zestig hadden zij een nauwere economische samenwerking aangevraagd met de gemeenschappen, wat toentertijd voor debat zorgde bij de negen lidstaten en de instellingen van de Europese Gemeenschap. Wanneer de Zuid-Europese uitbreiding ter sprake komt, hamerde het Europees Parlement steeds weer op de waarde van de democratie. De lidstaten stonden echter bedenkelijk tegenover een toetreding vanwege nationale belangen. Tegenover Griekenland werd over het algemeen positief gereageerd, omdat het land relatief klein is. Bij Portugal en Spanje werden er wel enige vraagtekens geplaatst. Naast de kwestie van de politieke transitie naar een democratie, stonden namelijk een aantal economische aangelegenheden op de

---

<sup>13</sup> Nugent, *European Union Enlargement*, 27.

<sup>14</sup> Tatham, *Enlargement of the European Union*, 45.

<sup>15</sup> Verdrag van Rome 15.03.1957, Artikel 237.

uitbreidingsagenda.<sup>16</sup> Tatham maakt dus redelijkerwijs terecht het onderscheid tussen de toetredingspositie van enerzijds Griekeland en anderzijds die van Portugal en Spanje tezamen.

Omdat Portugal en Spanje twee grote en arme landbouwlanden waren, zouden ze aanzienlijk veel Europese financiële steun in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ontvangen. Voornamelijk Frankrijk, tot dan toe het grootste landbouwland in de Europese Gemeenschappen, vreesde voor een negatieve effect voor de Franse landbouwmarkt. Bovendien werd door de meest lidstaten gevreesd voor een Spaanse migratiegolf. Aan de moeilijke onderhandelingen kwam een eind wanneer Griekenland op 1 januari 1981 toetrad tot de Europese Gemeenschappen. Portugal en Spanje volgden op 1 januari 1986. Kort na de toetreding van de Zuid-Europese landen werd in februari 1986 de Europese Eenheidsakte ondertekend ter vervanging van het Verdrag van Parijs (ter oprichting van de EGKS) en de Verdragen van Rome (ter oprichting van de EEG en Euratom).<sup>17</sup> Deze Eenheidsakte maakte definitief einde aan de intergouvernementele ‘opleving’ die in de jaren zeventig de unie had overheerst. Door de Akte kreeg het parlement medebeslissingsrecht op een aantal domeinen, waardoor ze van haar enkel beperkte adviserende functie werd verlost. De Commissie werd door de Eenheidsakte voor meer beleidsdomeinen bevoegd. De Akte zorgde ook voor een beginnende samenwerking op monetair gebied door de oprichting van een Europees Monetair Stelsel. Volgens de historicus Nugent zijn een aantal elementen uit de Europese Eenheidsakte rechtstreeks in verband te brengen met de zuidelijke toetreding.<sup>18</sup> Ten eerste werd er in de Eenheidsakte voor het eerst verwezen naar het belang van democratie voor de Europese Gemeenschappen. Ten tweede kreeg het parlement het vetorecht bij uitbreidingen, zodat de parlementsleden de toetreding van landen met ondemocratische regimes voortaan konden blokkeren. Met de inwerkingtreding van de Europese Eenheidsakte op 1 juli 1987 hadden de Europese Gemeenschappen voor het eerst een belangrijke wijziging van het basisverdrag gesteld, waarbij meer domeinen bij de Europese integratie werden betrokken, zoals de beginnende monetaire samenwerking. Toch werden nog heel wat beleidsdomeinen voornamelijk op intergouvernementele wijze vorm gegeven. Federalisten en voorstanders van een vergaande Europese integratie waren dan ook enigszins teleurgesteld.

De visie van Tatham past binnen de context van een probleemoplossende intergouvernementele samenwerkingsverband zoals het geval is bij ideaaltipe 2. Het

---

<sup>16</sup> Tatham, *Enlargement of the European Union*, 45.

<sup>17</sup> Dinan, *Europe Recast. A History of European Union.*, 206-215.

<sup>18</sup> Nugent, *European Union Enlargement*, 60-67.

gegeven dat Spanje en Portugal anders werden behandeld dan Griekenland past binnen de pragmatische profiel van dit ideaaltype. De uitleg waarom deze toetredingsvoorwaarden per land verschillen ligt dan ook aan de te verwachte uitkomsten die van tevoren zijn gecalculleerd. De visie van Nugent pas echter volledig in het kader van ideaaltype 3. Het bevorderen van democratie als legitimering van het toetredingsbeleid past binnen het ethisch-politiek discours van dit ideaaltype. Hij beroept zich dan ook op de Europese Eenheidsakte waarbij hiernaar werd gerefereerd. Dit klinkt alleszins schappelijk maar deze uitleg gaat voorbij aan de aparte behandeling van Spanje en Portugal tijdens de toetredingsonderhandelingen. De toetredingsvoorwaarden hebben dus enerzijds een normatief karakter maar zijn dat niet uit een zogenaamd Europees geformuleerd 'gelijkheidsbeginsel' aangezien er anderzijds specifiekere eisen werden gesteld vanwege de omvang van Spanje en Portugal tezamen als nieuwe lidstaten.

## 2.4 Onderhandelingen: bevorderen van democratie

In de historische context kwam al naar voren dat verschillende historici de motieven van de Europese Gemeenschappen inzake de uitbreiding van Spanje en Portugal probeerden te verklaren. Daarbij werd er enerzijds de probleemoplossende intergouvernementele samenwerking genoemd en anderzijds de samenwerking op basis van waarden. De visie van Tatham sluit aan op de zienswijze van politicoloog Moravcsik; hij stelt dat Europese integratie niet in de eerste plaats voortkwam uit ethische overwegingen, maar dat juist commerciële belangen belangrijke drijfveer van Europese eenwording waren.<sup>19</sup> In dit hoofdstuk zal ik mij verder toeleen op de vraag of het bevorderen van democratie en mensenrechten meer prioriteit had dan de economische doelstellingen.

De Verdragen van Rome in 1957 hadden tot een Europese samenwerking geleid die verder ging dan een supranationale samenwerking van het kolen- en staalbeleid. Voortaan werd de ruimere economische context op Europees niveau geregeld binnen een Europese Gemeenschappen. Bij de oprichting van deze gemeenschap werden civiel-burgerlijke of mensenrechten niet vermeld. De doelstelling van de Europese integratie werd omschreven als het waarborgen en versterken van de vrede en veiligheid in Europa. Om dit te bewerkstelligen deden de lidstaten België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland en West-Duitsland een oproep aan alle volkeren van Europa die deze doelstelling delen om zich bij deze unie aan te willen sluiten.<sup>20</sup> Een eerste groep landen die de lidstaten benaderen waren Ierland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Wanneer zij in 1970 aan hun toetredingsproces beginnen, werd in een rapport kort vermeld dat een verenigd

<sup>19</sup> Moravcsik, *The choice for Europe: social purpose & state power from Messina to Maastricht*, 3.

<sup>20</sup> Verdrag van Rome 15.03.1957, 2.

Europa gebaseerd moest zijn op de gemeenschappelijke erfenis van respect voor vrijheid en mensenrechten en dat dit Europa eveneens moet bestaan uit democratische staten met vrij verkozen parlementen. In de toetredingsonderhandelingen met deze drie landen werd echter niet meer op dit rapport ingegaan.<sup>21</sup> Het belang van democratie en de hieraan verbonden waarden werden pas op de agenda gezet wanneer de Europese gemeenschappen relaties aangingen met de dictatoriale regimes van Griekenland, Portugal en Spanje. Met een toetredingsaanvraag van Griekenland in 1975 en van Portugal en Spanje in 1977 stonden de negen lidstaten aan het begin van een nieuwe uitbreidingsgolf, waarbij het onduidelijk was of deze drie Zuid-Europese landen zulke dictatoriale regimes voorgoed achter zich zouden laten.

#### **2.4.1 Democratische transitie van Spanje en Portugal**

Om de transitie naar democratie van Spanje en Portugal beter te begrijpen dienen we niet alleen te benaderen van het perspectief van de Europese Integratie maar ook vanuit een internationaal oogpunt. Gedurende de naoorlogse besprekingen over de oprichting van de Verenigde Naties werd besloten dat staten met regimes die door buitenlandse strijdkrachten in het zadel waren geholpen, tegen de zin van de bevolking in, niet konden toetreden tot de Verenigde Naties of de daaraan gelieerde organisaties. Er werd besloten dat dit ook voor Spanje gold, omdat Franco met Duitse en Italiaanse hulp de burgeroorlog zou hebben gewonnen. Ook speelde mee dat Spanje in de ogen van de internationale gemeenschap in grote mate met de fascistische vijand had geheuld en zich niet strikt neutraal had gehouden. Spanje ontkende dit beriep zich op het non-interventiepact dat de Europese staten hadden gesloten met betrekking tot de Spaanse burgeroorlog, waaruit volgens Spaanse interpretatie werd geconcludeerd dat de burgeroorlog uitgevochten was door Spaanse strijders. Ondanks de tegenwerpingen kon Spanje niet toetreden tot de Verenigde Naties. Het doel van de Verenigde Naties was het regime van Franco zo spoedig mogelijk te vervangen door een democratisch bestuur. De mensenrechten in het land werd nader onder de loep genomen en naar aanleiding van dat onderzoek werd in december 1946 een resolutie aangenomen om de diplomatieke banden met Spanje te verbreken en het land uit te sluiten van de gespecialiseerde organen van de Verenigde Naties. De Verenigde Staten brachten daar echter als eerste verandering in en gingen bilaterale militaire banden aan met Spanje. In ruil voor vliegbases leverden de Verenigde Staten wapens aan Spanje en ging handelsrelaties aan. Ook mocht Spanje vanaf 1948 van de Marshallhulp profiteren. De Westerse lidstaten van de NAVO waren hevig gekant tegen de

---

<sup>21</sup> Williams, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, 55.

Amerikaanse toenadering tot het ondemocratische Spanje. Deze houding veranderde echter toen de Koude Oorlog vaste vormen aan begon te nemen en het fascistoïde regime van Franco een minder grote bedreiging voor de wereldvrede vormde dan de Sovjet-Unie en haar satellieten. Franco stond in dat conflict duidelijk aan de zijde van West-Europa. Langzaam maar zeker begon er in de lidstaten van de Europese Gemeenschappen het besef dat uit geografisch-strategisch oogpunt, Spanje cruciaal was voor de verdediging van Europa. Deze geopolitieke motieven inzake het uitbreidingsbeleid past binnen het ideaaltype 2 waarbij er overeenstemming is op basis van een intergouvernementele samenwerking dat deze regio strategisch interessant was voor de Europese Gemeenschappen.

In de jaren zeventig escaleerde de situatie in dictatoriaal Spanje. Het regime Franco besloot tot het overgaan van executies op anarchisten. Het was wederom het Europees Parlement dat als eerste bestuurslichaam reageerde, het waarschuwde namelijk Spanje dat de huidige situatie onacceptabel was voor een kandidaat-lidstaat van de Europese Gemeenschappen. Wanneer dit echter niets bleek uit te halen, besloot het parlement om de opschorting van de contacten met Spanje.<sup>22</sup> De historicus Powell stelt dat dit veto heeft bijgedragen tot de val van het dictatoriale regime in de nationale Spaanse context, omdat de bevolking dit regime als een belemmering voor de Europese toetreding begint te zien. In 1975 kwam het regime van Franco uiteindelijk ten val. De val van het Spaanse dictatoriale regime deed zich gelijktijdig voor met de politieke veranderingen in Portugal en Griekenland. In Portugal werd het tijdperk Salazar definitief afgesloten met de Anjerrevolutie in 1974 en in Griekenland is het kolonelsregime eveneens in 1974 ten val gekomen.

De Europese Gemeenschappen, voornamelijk in de vertegenwoordiging van het Europees Parlement, hadden er de Zuid-Europese landen herhaaldelijk op gewezen dat zij de democratische principes moesten naleven. Bovendien is men soms overgegaan tot het opschorten van overeenkomsten vanwege het niet respecteren van deze principes. Op die manier hadden de Europese Gemeenschappen het belang van democratische waarden benadrukt en een mogelijke rol gespeeld in de democratische transitie. In de literatuur over de democratische transitie van Zuid-Europa komt echter duidelijk naar voren dat de Europese gemeenschappen niet de bepalende factor in de regimewissels zijn geweest. De historicus en socioloog Fishman stelt dat de transitie in zowel Portugal als Spanje vroeger begonnen is en dieper gaat dan het beleid omtrent een integratie in beiden landen van Europa.<sup>23</sup> De Europese gemeenschappen speelden volgens hem voornamelijk een

---

<sup>22</sup> Powell, e.a., *International Aspects of Democratization: The Case of Spain*, 297

<sup>23</sup> Fishman, *Spain and Portugal in the European Union? The First Fifteen Years*, 32.



belangrijke rol in het consolidatieproces, wanneer de effectieve politieke transitie inmiddels al had plaatsgevonden. Aan deze verklaringen kunnen we gaan specifiek ideaaltype aan verbinden, al zou deze eerder als ideaaltype 3 dan 2 gelden omdat het lidmaatschap tot de Europese Gemeenschappen als vooruitzicht een stabiele factor was tijdens het consolidatieproces.

Laurence Whitehead stelt dat de gemeenschappen een sterke katalysator zijn gebleken in de democratisering tijdens het toetredingsproces van de staten door het aanbieden van een uitgebreide structuur van economische en sociale stimuleringsmaatregelen.<sup>24</sup> Daarnaast was ook de perceptie die de Zuid-Europese landen ten opzichte van de Europese gemeenschappen hadden van belang. Volgens Whitehead speelde de identificatie van deze volkeren met de gemeenschappen een belangrijke rol in de democratisering van Zuid-Europa.<sup>25</sup> Hij stelt dat wanneer men de transities in een langetermijnperspectief van verschillende generaties plaatst, het echte probleem niet de strijd tussen democratie en dictatuur is, maar de zoektocht naar de definiëring van een moderne nationale identiteit en de rechtmatige plaats van deze naties in het internationale systeem. Deze verklaring van Whitehead past binnen ideaaltype 3 aangezien het nastreven van een lidmaatschap tot de Europese Gemeenschappen een verbondenheid aangeeft met de bestaande lidstaten. Over het algemeen stroken deze visies met hetgeen de Europese instituties toentertijd, maar ook zeker heden ten dage, de uitbreiding van Spanje en Portugal uitlegt. Spanje en Portugal werden gepresenteerd als landen met een diepgaande Europese overtuiging waarbij de democratische waarden hoog in het vandaal stonden.

## 2.5 Spanje en Portugal: Economische Europese Integratie

Indien enkel het bevorderen van de democratie de doelstelling was om Spanje en Portugal tot de Europese Gemeenschappen te voegen, zou dit slechts een kwestie van tijd zijn. Unanimiteit bij de bestaande lidstaten ter goedkeuring van deze toetreding zonder de economische situatie in ogenschouw te nemen bleek echter onmogelijk. In hoeverre was de uitbreiding van deze landen wenselijk voor de bestaande lidstaten van de Europese Gemeenschappen?

Bij de oprichting van de eerste Europese gemeenschappen in de jaren vijftig waren deze zuidelijke landen geen aangewezen bondgenoot. Daar waren zowel politieke als economische redenen voor. De democratische regeringen van West-Europa wilden

---

<sup>24</sup> Whitehead, *Democracy by Convergence: Southern Europe*, 261.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 278.

bijvoorbeeld liever niet geassocieerd worden met het autoritaire regime van generaal Franco.<sup>26</sup> Op economisch gebied kenden de zuidelijke landen een voornamelijk op landbouw gebaseerde economie. Het autarkische beleid van het dictatoriale Spaanse en Portugese regimes viel niet te rijmen met de principes van de Europese Gemeenschappen.<sup>27</sup> Bij aanvang van de jaren zestig werd door het Koninkrijk Griekenland een eerste toenaderingsaanvraag bij de drie Europese gemeenschappen ingediend. Een jaar later vroegen ook Portugal en Spanje een toenadering bij de Gemeenschap aan. Alvorens er sprake is van het aanvragen van een lidmaatschap deden Spanje en Portugal inspanningen om tegemoet te komen aan de economische filosofie van de Europese Gemeenschappen. Deze inspanningen werden ondernomen binnen de ruimere internationale context. Zo heeft Spanje als opstapje tot de toenaderingsaanvraag inspanningen gedaan om de nationale economie te liberaliseren en te moderniseren.<sup>28</sup> Om dit te bereiken is Spanje onder meer toegetreden tot het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank en de OESO.<sup>29</sup>

De Europese gemeenschappen stonden niet meteen te wachten op een nauwere samenwerking met de zuidelijke staten. Spanje en Portugal waren in vergelijking met de West-Europese landen niet welvarend en economisch onderontwikkeld. Bovendien kenden zowel Spanje als Portugal nog steeds een ondemocratisch regime. Daarom stelden de Europese Gemeenschappen een transitieperiode voor die aan een eventueel lidmaatschap voorafgaat.<sup>30</sup> Deze transitieperiode ging in 1962 van start door het sluiten van een associatieovereenkomst. De associatie tussen de Europese Gemeenschappen en Griekenland benadrukte vooral de economische motieven, maar maakt ook de verwijzing naar eventueel lidmaatschap.<sup>31</sup> Wanneer de Europese Gemeenschappen en Griekenland in 1961 bijeenkomen om de associatieovereenkomst te ondertekenen, werden de traditie en de cultuur die de beide partijen met elkaar delen als argument gebruikt om de toenadering te verklaren. De commissievoorzitter Walter Hallstein stelde dat Griekenland nauw aan het hart ligt van elke Europeaan als bakermat van de Europese cultuur.<sup>32</sup> Europa zou volgens hem nooit het 'ware, het mooie en het goede hebben gekend zonder de wijsheid die Griekenland haar heeft nagelaten'. Een toenadering met Griekenland werd op deze

<sup>26</sup> Nugent, *European Union Enlargement*, p. 28.

<sup>27</sup> Ibidem, 28.

<sup>28</sup> Pridham, *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, 30.

<sup>29</sup> Ibidem, 30.

<sup>30</sup> Nugent, *European Union Enlargement*, 27.

<sup>31</sup> Journal officiel des Communautés européennes, *Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Grèce*. Brussel, 9 juli 1961, 296-313.

<sup>32</sup> Bulletin of the European Economic Communities *Speech by Walter Hallstein. 9 July 1961*, 30 – 31.

manier een logisch gevolg gezien van de gedeelde traditie en cultuur tussen de Europese Gemeenschappen en de Griekse natie. Een nauwere samenwerking met Portugal en Spanje lag echter veel moeilijker bij de lidstaten van de Europese Gemeenschappen. Het ondemocratische politieke systeem van beide landen leidde tot een hevig debat dat zowel op intergouvernementeel niveau tussen lidstaten werd gevoerd, als op supranationaal niveau binnen de instellingen van de gemeenschappen.

De lidstaten waren verdeeld over deze toenadering. Enerzijds was een land als West-Duitsland voorstander voor een toenadering met Portugal en Spanje uit het oogpunt van de uitbreiding van de interne markt. Andere lidstaten, zoals de Nederland, België en Luxemburg stonden vijandig tegenover een toenadering vanwege de dictatoriale regimes.<sup>33</sup> Uit de internationale pers blijkt echter dat de kleinere Benelux-landen zich nog behoorlijk kritisch uitlaten over de toetreding van deze landen. Dit onderzoek behoeft geen uitgebreide analyse over de visie van elk lidstaat had met betrekking tot de toetreding van Spanje en Portugal. Dat er ook terughoudend werd gekeken naar bijvoorbeeld Spanje blijkt het een Nederlands voorbeeld. Volgens de Spaanse minister van Buitenlandse Zaken vond de toetreding van Spanje plaats op een moment dat het ideaal van een Europese eenheid weer opbloeide. Het aanvankelijke motief tot toetreding van Spanje was het beschermen van de jonge democratie door een sterkere verbondenheid met Europa te creëren.<sup>34</sup> Om economisch en sociaal een gelijke partner te zijn moest Spanje achterstanden op het economische vlak maar bijvoorbeeld ook dat op het gebied van dierenwelzijn wegwerken. Enkele leden van het Europese Parlement uitten hun afschuw over de wreedheid tegen dieren bij het houden van stierengevechten.<sup>35</sup> Het lidmaatschap van Spanje betekende ook dat er economische hervormingen doorgevoerd moest worden. De beschermde economie als erfenis van het Franco-regime diende te worden afgeschaft door de invoering van een btw-tarief dat meer in harmonie was met dat van andere lidstaten. Met name de Nederlandse staatssecretaris van Economische Zaken Frits Bolkestein voelde de Spaanse regering aan de tand over het staatsmonopolie van oliemaatschappij Campsa; dit monopolie zou namelijk geleidelijk worden opgeheven.<sup>36</sup> Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Pieter Winsemius verwachtte overigens ook enkele problemen met Spanje; het land kon het Verenigd Koninkrijk gaan steunen in zijn verzet tegen milieumaatregelen.<sup>37</sup>

Bij de gemeenschapsinstellingen is voornamelijk het parlement tegen het toetreden van ondemocratische regimes tot de gemeenschappen. In december 1961 verscheen in het

33 Pridham, *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, 30.

34 De Volkskrant, 4 januari 1986, 'Europa is voor Spanje een ware onthulling'.

35 Trouw, 19 december 1985, 'Spanje's dierenbescherming put hoop uit toetreding tot de EG'.

36 NRC Handelsblad, 19 december 1985, 'Bolkestein: monopolie Spaanse olieconcern vereist opheldering'.

37 NRC Handelsblad, 24 december 1985, 'Winsemius verwacht problemen met Spanje'.

parlement het Birkelbach-rapport dat een aantal aanbevelingen deed voor toetreding tot de Europese gemeenschappen.<sup>38</sup>In dit rapport werd voor de eerste keer puit het oogpunt van de gemeenschap de toetredingsvoorwaarden geanalyseerd. Voorheen werden namelijk geen voorwaarden aan het lidmaatschap gesteld en was alleen bepaald dat enkel Europese staten de toetreding konden aanvragen.<sup>39</sup> Het Birkelbach-rapport van het parlement stelde echter dat niet elke staat uit Europa zomaar het lidmaatschap kon aanvragen. In het rapport verwijst naar de Verdragen van Rome die impliciet naar voren brengen dat landen die het lidmaatschap aanvragen aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen.<sup>40</sup> Het bestaan van een democratische staatsvorm, op politiek-liberale wijze vormgegeven, een toetredingsvoorwaarde is.

Volgens Laurence Whitehead was het Birkelbach-rapport van groot belang voor de relaties met de zuidelijke staten.<sup>41</sup> Het rapport formuleert namelijk duidelijke en bindende politieke toetredingsvoorwaarden, die bepalen dat toetredingsonderhandelingen alleen van start kunnen gaan indien de kandidaten voor het lidmaatschap een democratische staatsvorm hebben. Het debat rond een mogelijke toenadering tussen de Europese gemeenschappen en Portugal en Spanje leidde ook tot een strategisch dilemma. Een afwijzing zou kunnen betekenen dat de gemeenschappen geen druk meer kunnen uitoefenen op de ondemocratische regimes om deze te doen evolueren naar democratische en liberale marktregimes.<sup>42</sup> Een aanvaarding zou weer betekenen dat democratie maar van secundair belang is voor de gemeenschappen.<sup>43</sup> Het voornamelijk intergouvernementele politieke conflict leidt uiteindelijk tot een pragmatische oplossing. Er werd besloten geen associatieovereenkomst te sluiten zoals met Griekenland, maar puur economische handelsovereenkomsten. Laurence Whitehead benadrukt dat het belang van deze overeenkomsten echter verder gaat dan alleen economische aangelegenheden omdat de verdragen de neiging hadden democratisering aan te moedigen.<sup>44</sup> Hoewel de gemeenschappen er dus in eerste instantie voor gekozen hadden om een afwachtende houding aan te nemen vanwege van het belang van de democratie, bleek uit de praktijk dat zij desondanks doorgingen met een beleid waarbij het al dan niet respecteren van de

---

38 Europees Parlement, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach Rapporteur*, 122.

39 Verdrag van Rome 15.03.1957, Artikel 237.

40 Europees Parlement, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach Rapporteur*, 122.

41 Whitehead, *Democracy by Convergence: Southern Europe*, 267

42 Pridham, *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, 31

43 Ibidem, 31.

44 Ibidem, 31.

democratische principes niet in rekening werd gebracht. De dubbelzinnige reactie van de Europese Gemeenschappen op de dictatoriale regimes maakte dus duidelijk dat de Europese gemeenschappen een grotere waarde hecht aan de economische belangen dan aan het uitbouwen van de Europese waarden. Het aangaan van handelsovereenkomsten sluit aan bij hetgeen wat geformuleerd is bij ideaaltype 2 die de Europese Gemeenschappen in dit tijdvak beschouwd als een probleemoplossende intergouvernementele samenwerkingsverband.

## 2.6 Supranationale versus nationale belangen

Zowel het Birkelbach-rapport als de handelsakkoorden verwacht dat democratie een causaal verband heeft met economische groei. In beide documenten worden er naar mijn mening weinig aandacht besteed aan het gegeven dat de steun voor de democratie mogelijk kan wegvallen wanneer burgers niet profiteren van een groeiende welvaart. De interne stukken van de Europese Commissie die beschikbaar zijn via het Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) benadrukken de kansen van economische hervormingen en anticiperen ook op de mogelijke dreigingen hiervan. In dit hoofdstuk zal ik de motieven van de voornaamste tegenstander onderzoeken alsmede de reactie van de Europese Gemeenschappen als geheel hierop.

### 2.6.1 La France s'oppose

De weerstand tegen toetreding van Spanje en Portugal kwam vooral van Frankrijk en Italië. Zij vreesden voor hun concurrentiepositie ten opzichte van de nieuwe lidstaten, met name voor mediterrane landbouwproducten. Andere punten van zorg waren de visserij, de staalindustrie in Spanje, de textielindustrie in Portugal en de immigratie door het vrije verkeer van personen. De positie van Frankrijk zal ik hierbij kort toelichten en proberen te verklaren aan de hand van de ideaaltypes van Eriksen en Sjursen en de theorie van Moravcsik.

De uitbreiding van Spanje en Portugal zou gepaard gaan met een vergroting van de interne markt. Dit is iets wat past binnen het kader van ideaaltype 1: de Europese Gemeenschappen als een louter economische samenwerking. De geschillen over de landbouwsubsidies waarvan Spanje en Portugal zouden profiteren waren voor Frankrijk een doorn in het oog. De Franse economische crises in de jaren zeventig en tachtig droegen bij dat nationale belangen prevaleerden boven de supranationale Europese belangen. De

omslag van dit beleid gebeurde onder leiding van president Mitterrand. Frankrijk beoogde niet langer de Europese Gemeenschappen te belemmeren en streefde naar een 'renaissance européenne', hetgeen het Franse standpunt omtrent de toetredingen van Spanje en Portugal tot de Europese Gemeenschappen veranderde. Europese integratie versnelde in dit geval dus wanneer een lidstaat, voor langere tijd zich in een economische crisis bevond. Het geringe effect van het vasthouden aan de binnenlandse economische belangen resulteerden uiteindelijk dat Frankrijk transnationale maatregelen trof en daarop haar nationale standpunt aanpaste.

De theorie van Moravcsik, welke er vanuit gaat dat binnenlandse economische belangen het nationale standpunt vormen<sup>45</sup>, past dus geheel bij handelen van de Franse regering aan het begin van het presidentiële ambt van Mitterrand. Deze theorie gaat echter niet meer op toen er, wellicht iets te gechargeerd gesteld; een copernicaanse wending van de nationale Franse politiek naar een Europese politiek zich voltrok. Het goed functioneren van de Europese Gemeenschappen werd uiteindelijk het primaire standpunt van de Franse regering.

Tot slot beargumenteerde Mitterrand de steun om Spanje en Portugal tot de Europese Gemeenschappen toe te treden vanuit een nationalistisch oogpunt. Door de uitbreiding van Spanje en Portugal zou Frankrijk in het nieuwe epicentrum van de Europese Gemeenschappen worden. Frankrijk zou fungeren als een brug tussen de zuidelijke en de noordelijke lidstaten.<sup>46</sup> Dit bood Frankrijk een veelbelovende voordelige positie om als grote Europese speler haar machtpositie te handhaven. Het eindelijk overstag gaan tot Europese integratie past niet binnen een van de ideaaltypes die in dit onderzoek zijn geformuleerd. Het gegeven dat Frankrijk eerst haar nationale belangen beschermden ten opzichte van de 'Europese gedachte' en daarmee ook laat zien dat de supranationale dynamiek in de jaren zeventig en tachtig aanzienlijk zwakker was past binnen de Europese Gemeenschappen als een probleemoplossende intergouvernementele samenwerkingsverband, zoals we kunnen zien bij ideaaltype 2.

---

45 Moravcsik, *The choice for Europe: social purpose & state power from Messina to Maastricht*, 3.

46 Cole, *Francois Mitterand. A study in political leadership*, 124.

## 2.6.2 Adviezen van de Europese Commissie

Heel bewust heb ik zojuist de rol van Frankrijk vrij beknopt behandeld. Dit komt vooral omdat dit onderwerp te groot van omvang zou worden dat het zelf geschikt is voor nader geheel onderzoek. Bovendien legt dit onderzoek zich toe op de vraag of de Europese Gemeenschappen als strategische of normatieve grootmacht opereerde tijdens de uitbreiding van Spanje en Portugal. De Europese Commissie heeft echter in de jaren zeventig en tachtig zich zowel positief als kritisch uitgelaten omtrent de uitbreidingsprocedure van Spanje en Portugal.

De Europese Commissie voorzag een drietal doelstellingen als noodzakelijk om Spanje en Portugal op te nemen in de Europese Gemeenschappen. In eerste plaats moest er meer duidelijkheid worden verschaft over de eisen tot toetreding. In de onderhandelingen tot toetreding was er weinig ruimte voor afspraken die elk een afgebakende oplossing boden. In tweede plaats moest de Europese wetgeving, het *acquis communautaire* volledig worden geïntegreerd in zowel Spanje als Portugal. Ten derde was het van groot belang dat beide landen tegelijkertijd zouden toetreden tot de Europese Gemeenschappen.<sup>47</sup> De kosten die de toetreding met zich droegen zouden nagenoeg te verwaarlozen zijn, of in ieder geval; geen aanslag zijn op het budget van de Europese Gemeenschappen.<sup>48</sup> De voornaamste reden dat Spanje en Portugal tegelijkertijd moesten toetreden had te maken met de bestuurlijke vorm van de gemeenschappen. Ik merkte al eerder de verzwakking van de supranationale dynamiek in de jaren zeventig en tachtig eerder op. De Europese Commissie voorzag echter omdat dat de besluitvorming van de bestaande lidstaten al moeizaam ging, dit probleem alleen maar erger zou worden door de uitbreiding van nieuwe lidstaten. Spanje en Portugal zouden dus tegelijkertijd moeten toetreden en daarbij moest meteen het volgende geïmplementeerd worden:

- Meer uitvoerende macht door de Commissie in plaats van de Europese Raad.
- Meer gebruik maken van het stemmen op basis van een gekwalificeerde meerderheid.
- Meer gebruik maken van het stemmen op basis van een gekwalificeerde meerderheid op gebieden waar min of meer unanimiteit over bestaat.<sup>49</sup>

Verder werden er een aantal specifieke voorwaarden gesteld aan het voltooiën van de toetreding door middel van het inbouwen van bepaalde clausules in toetredingsakkoorden. Zoals eerder besproken werd er in eerste instantie gekozen voor een transitieperiode. De Europese Commissie

---

<sup>47</sup> Commission Communication, Problems of enlargement. Taking stock and proposals (3 and 4 December 1982) p.3

<sup>48</sup> Ibidem, 4.

<sup>49</sup> Ibidem, 5.

geeft in haar aanbevelingen aan dat minimaal vijf jaar en maximaal met een duur van vijf jaar verlengd mag worden.<sup>50</sup> Dit is aanzienlijker korter dan hetgeen is geformuleerd in artikel 8 van het Verdrag van Rome, waarbij er een maximale termijn van twaalf jaar is voorzien. Bovendien werd er in dezelfde aanbeveling ook geopteerd dat indien de transitieperiode verlengd moest worden, dit direct invloed zou moeten hebben op de besluitvorming van de Europese Gemeenschappen. De Commissie stelt dan ook voor om de weegfactor van de toetredende landen bij het stemmen op basis van een gekwalificeerde meerderheid te reduceren.<sup>51</sup> Deze specifieke eisen hadden eveneens te maken met de terugval van de supranationale dynamiek van de Europese Gemeenschappen.

De uitbreiding moest vooral snel, efficiënt en vooral een toegevoegde economische waarde zijn voor de bestaande lidstaten. De Europese Commissie anticipeert echter al op de economische situaties van Spanje en Portugal. Door de economische Europese integratie van de zuidelijke staten zouden protectionistische maatregelen verdwijnen en voorziet de Commissie al dat ze mogelijk nauwelijks zouden kunnen concurreren met de bestaande lidstaten. Ze formuleren echter wel het toekomstbeeld dat de opkomst van de industrie niet onderschat dient te worden en op lange termijn een positieve stimulans geven aan de zuidelijke economieën.<sup>52</sup>

Het gegeven dat economische integratie waarbij er duidelijk werd voorzien in de behoeften van de bestaande lidstaten en ter versterking van de Europese Gemeenschappen duiden dat er werd gehandeld vanuit een probleemoplossende intergouvernementele samenwerkingsverband. De clausules die worden aangeraden in de toetredingsakkoorden wijzen erop dat de bestaande lidstaten een grotere machtspositie genieten dan de toetredende landen. Dit strookt niet de Europese Gemeenschappen als een op waarden gebaseerde samenwerkingsverband zoals is geformuleerd in ideaaltype 3. Economische belangen prevaleren boven dat van een gemeenschappelijke Europese gedachte.

---

50 Communication from the Commission on the transitional period (1978) 3.

51 Ibidem, 4.

52 Commission Opinion on Spain's application for membership (29 November 1978) 5.



## Conclusie

### **Conclusie: normatief of strategisch?**

Het uitbreidingsvraagstuk van Spanje en Portugal kenmerkt zich vooral op de wijze waarop de Europese Gemeenschappen zijn omgegaan met de aanwezigheid van ondemocratische regimes. Hierin speelden voornamelijk de gemeenschapsinstellingen een rol. Zo kwam het Europees Parlement, dat erg begaan bleek te zijn met de politieke toestand van Spanje en Portugal met rapporten, verklaringen en resoluties die een poging waren tot het formuleren van toetredingsvoorwaarden waarbij democratie telkens een belangrijke rol speelde. De Europese Commissie was ook begaan met de politieke situatie, maar bleek niet altijd consequent. Aangezien de definitieve beslissingsmacht in het uitbreidingsbeleid echter bij de Europese Raad ligt, die intergouvernementeel is samengesteld, zijn de initiatieven van het Europees Parlement voornamelijk symbolisch van aard. De lidstaten speelden in het toetredingsproces van Spanje en Portugal vaak een dubbele rol. De Raad stelde enerzijds belang te hechten aan impliciete toetredingsvoorwaarden. Deze impliciete criteria bestonden voornamelijk uit een pluralistisch democratisch politiek stelsel, een rechtsstaat en respect voor mensenrechten, hetgeen als gedeelde Europese waarden beschouwd. Anderzijds diende de toetreding van Spanje en Portugal echter vele belangen van de lidstaten, van economische belangen over veiligheidsbelangen tot strategische voordelen voor de regio. Hierdoor waren de lidstaten geneigd de impliciete democratische toetredingscriteria zonder al te kritische blik te accepteren. De Europese waarden met betrekking tot burgerlijke en politieke rechten komen niet duidelijk naar voren in de toetredingsvoorwaarden. Ze verwijzen echter wel naar democratie en mensenrechten, maar deze blijven vaag gedefinieerd. Er is geen sprake van een harde eisen van de universele rechten die de Europese Gemeenschappen belangrijk achten voor de toetreding van Spanje en Portugal. Er werd dan ook verwezen naar internationale verdragen of naar de grondwetten van de lidstaten die deze waarden dienen te respecteren. Op basis van de veelvuldige aanhaling van de begrippen democratie en rechtsstaat kan vermoed worden dat de rechten die de gemeenschappen belangrijk achten gekoppeld worden aan deze begrippen. De rechten die men belangrijk vindt, slaan dan voornamelijk op het respecteren van de eerste generatie rechten, namelijk politieke en civiele rechten. Hoewel het niet duidelijk wordt omschreven. Het steeds herhalen van het belang van democratie voor de gemeenschappen is als het ware de

hermeneutische interpretatie van de gezamenlijke Europese waarden. Deze waarden worden door de Europese Gemeenschap niet als moeilijke uitdaging naar voren gebracht omdat ze enkel worden aandragen aan landen met wie de gemeenschap een gezamenlijke culturele erfenis deelt. In de toetreding van Spanje en Portugal werd de gedeelde traditie en cultuur dan ook vaak als argument gebruikt voor het toetreden van de nieuwe lidstaten.

Tot slot, hoe kon de samenwerking in de Europese gemeenschappen in de jaren zeventig en tachtig het best worden omschreven? De vier ideaaltypes van Eriksen en Sjørnsen zijn een economisch samenwerkingsverband, intergouvernementeel probleemoplossend samenwerkingsverband, een op waarden gebaseerde gemeenschap of een op recht gebaseerde samenwerkingsverband. Van dit laatste ideaaltype was zeker nog geen sprake. Rechten werden niet als een basis van de samenwerking beschouwd en als er al van burgerlijke of politieke rechten sprake was werden deze beschouwd als algemene 'Europese waarden'. Bovendien was de supranationale dynamiek in de Europese integratie in de jaren zeventig aan verzwakking onderhevig. Dit werd duidelijk in het uitbreidingsbeleid van de gemeenschappen met Spanje en Portugal, waarbij de rol van het Europees Parlement slechts symbolisch was. Het derde ideaaltype, een op waarden gebaseerde gemeenschap, stond voor een gemeenschap die zichzelf als cultureel en waardenspecifiek beschouwde. Het beschrijft de Europese gemeenschappen zoals ze zichzelf gedeeltelijk in de jaren zeventig en tachtig willen voordoen. Burgerlijke en politieke rechten en democratie werden namelijk als impliciete toetredingsvoorwaarden op de agenda geplaatst. Belangrijk is echter dat dit gebeurt als een concrete oplossing voor specifieke problemen. Hoewel de verschillende ideaaltypes de Europese Integratie van Spanje en Portugal kunnen verklaren vanuit verschillende tijdsperiodes opereren de Europese Gemeenschappen vaak binnen de context van het tweede ideaaltype. In de beleving van de Europese Gemeenschappen kan het zo zijn dat zij een omslag hebben doorgemaakt van een economisch samenwerkingsverband naar een verregaande supranationale politieke unie. Als we het verloop van de tweede uitbreidingsgolf nader bestuderen concludeer ik dat intergouvernementele samenwerkingen het beleid bepaalde. Door eigenbelang gedicteerde vorm van intergouvernementele samenwerking werden toetredingsvoorwaarden voor Spanje en Portugal opgesteld. De retoriek van deze uitbreidingsgolf was normatief van aard en gold als katalysator om steun te genereren voor verdere integratie van Europees beleid. De Europese Gemeenschappen handelden dus juist niet puur ideologisch en keuzes werden gemaakt op veelal zakelijke afwegingen van nut en noodzaak vanuit het perspectief van de lidstaten.

Dit onderzoek met behulp van de ideaaltypes opgesteld door Eriksen en Sjørnsen

kan als voorbeeld dienen wanneer men onderzoek wilt doen naar uitbreidingen die vanaf de toetreding van Spanje en Portugal in 1986 hebben plaats gevonden.

## 3.2 Literatuurlijst

### 3.2.1 Bronnen met auteur

Cole, A., Francois Mitterand. A study in political leadership (Londen 1994).

Dinan, D., *Europe Recast. A History of European Union* (Basingstoke, 2004).

El-Agraa, A.M., *A history of European integration and evolution of the EU* (Cambridge, 2012).

Eriksen, E., (ed.), *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU* (New York, 2005).

Fishman, R., *Spain and Portugal in the European Union? The First Fifteen Years* (Londen, 2003).

Moravcsik, A. *The choice for Europe: social purpose & state power from Messina to Maastricht* (Londen, 1998).

Nugent, N., *European Union Enlargement* (Palgrave US, 2004).

Powell, C., (ed.), *International Aspects of Democratization: The Case of Spain* (Oxford, 2003).

Pridham, G., *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe* (Basingstoke, 2005).

Scott, W.R., *Institutions and organisations* (Stanford, 2001).

Sjursen, H., *Questioning EU enlargement : Europe in search of identity.* (New York, 2006).

Tatham, A., *Enlargement of the European Union* (Alphen aan den Rijn, 2009).

Whitehead, L., (ed) *Democracy by Convergence: Southern Europe The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas* (Oxford, 1996).

Williams, A., *EU Human Rights Policies: A Study in Irony* (Oxford, 2004).

### 3.2.2 Bronnen zonder auteur:

Bulletin of the European Communities. Februari 1978, No Supplement 2/1978, Communication from the Commission on the transitional period (1978) Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Bulletin of the European Communities. September 1978, No Supplement 9/1978., Commission Opinion on Spain's application for membership (29 November 1978) Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Bulletin of the European Communities. 1983, No Supplement 8/1982, Commission Communication, Problems of enlargement. Taking stock and proposals (3 and 4 December 1982) Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.

Bulletin of the European Economic Communities 7/8 (1961), Speech by Walter Hallstein. 9 juli 1961.

Europees Parlement. Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach Rapporteur. Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance 1961-1962 (Brussel, 1962)

Europese Raad, 14/15 december 2006. (Begeleidende nota).

Journal officiel des Communautés européennes, Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Grèce. (Brussel, 1961)

NRC Handelsblad, 19 december 1985, 'Bolkestein: monopolie Spaanse olieconcern vereist opheldering'.

NRC Handelsblad, 24 december 1985, 'Winsemius verwacht problemen met Spanje'.

Trouw, 19 december 1985, 'Spanje's dierenbescherming put hoop uit toetreding tot de EG'.

Verdrag van Rome. Rome, 15.03.1957.

Volkskrant, 4 januari 1986, 'Europa is voor Spanje een ware onthulling'.