



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 56 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 519-498) • © PISM • NR EGZ. PISM 20

---

DOKUMENTY ROBOCZE

## Stanowisko hiszpańskich partii politycznych wobec integracji europejskiej i rozszerzenia

Małgorzata Kwiatkowska

### 1. Reformy w Unii Europejskiej – 2. Proces rozszerzenia – 3. Przyszłość Unii Europejskiej

Hiszpański system partyjny oparty jest na dwóch dużych partiach ogólnokrajowych oraz licznych partiach i ugrupowaniach politycznych o charakterze regionalnym. Do ogólnokrajowych zaliczają się: prawicowa Partia Ludowa (PP) posiadająca obecnie większość (183 mandaty) w 350-osobowym Kongresie Deputowanych oraz Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (PSOE) dysponująca 125 mandatami. Pozostałe ogólnokrajowe partie i ugrupowania polityczne m.in. koalicyjna Zjednoczona Lewica (IU) czy Narodowa Demokracja (DN) uzyskują zdecydowanie mniejsze poparcie, rzadko przekraczające 10%.

Wśród kilkudziesięciu ugrupowań regionalnych wyróżnić należy katalońską koalicję centroprawicową: Konwergencja i Związek (CiU - 15 miejsc w Kongresie), która zawarła z PP kompromis wyborczy regulujący współpracę parlamentarną. Zajmuje ona wyjątkową pozycję - pozostałe partie i ugrupowania regionalne mają znaczenie lokalne i, poza nielicznymi przypadkami, ograniczają swoją obecność do parlamentów poszczególnych Wspólnot Autonomicznych (*Comunidades Autonomas*): *Bloque Nacionalista Galego* (BNG) w Galicji, *Partido Andalucista* (PA) w Andaluzji, *Eusko Alkartasuna* (EA) i *Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco* (EAJ-PNV) w Kraju Basków, *Unió Valenciana* (UV) w Walencji, *Coalición Canaria* (CC) na Wyspach Kanaryjskich.

Problematyka integracji europejskiej, hiszpańskiego członkostwa w Unii Europejskiej, reform niezbędnych dla jej sprawnego funkcjonowania po rozszerzeniu, obszarów współpracy oraz kierunków rozwoju - obecna jest w programach wszystkich partii, te jednak bardzo rzadko prezentują konkretne stanowiska w kwestiach szczegółowych, nie dotyczących bezpośrednio interesów lokalnych.

Przygotowywane rozszerzenie UE, prowadzone aktualnie negocjacje oraz ewentualne korzyści i straty związane z członkostwem poszczególnych państw postrzegane są przez hiszpańskie partie i ugrupowania polityczne jako nie mające istotnego wpływu na ich codzienność, a tym samym nie zajmują wiele miejsca w wypowiedziach i dokumentach programowych.

Więcej uwagi poświęca się sprawom przyszłości UE - projektowi europejskiej konstytucji i przyszłemu podziałowi kompetencji. Widać tu wyraźne rozbieżności na poziomie regionalnym i ogólnokrajowym. Partie i ugrupowania regionalne są zdecydowanie bardziej reformatorskie i skłaniają się ku radykalnym zmianom, zmierzającym do przekształcenia UE we „Wspólnotę Ludów” (*Comunidad de los Pueblos*). Natomiast partie ogólnokrajowe wykazują postawę zachowawczą (jak PP) lub umiarkowaną (jak PSOE).

Na uwagę zasługuje CiU, zajmująca istotne, jak na ugrupowanie regionalne, miejsce w Kongresie, a która staje się powoli rzecznikiem interesów regionalnych w Madrycie i może w przyszłości wywierać wpływ na hiszpańskie stanowisko w tej kwestii na forum UE.

## 1. Reformy w Unii Europejskiej

Wszystkie hiszpańskie partie i ugrupowania polityczne stoją na stanowisku, że reformy instytucji i organów w UE są niezbędne i wymagają pilnych działań przygotowawczych, jednak różnią się zdaniem, co do kierunków i rozmiarów tych reform. Partie i ugrupowania regionalne dążą do zdecentralizowania instytucji wspólnotowych, tak, aby stworzyć warunki dialogu europejskiego na poziomie niższym, niż międzyrządowy. Postulują uznanie tożsamości oraz autonomii regionalnych jednostek subpaństwowych (hiszpańskich Wspólnot Autonomicznych, ale także niemieckich Landów) i umożliwienie im aktywnego uczestnictwa w wypracowywaniu decyzji wspólnotowych. Europejskim forum dla regionów, wobec nieefektywności Komitetu Regionów, miałby być Parlament Europejski (PE) – UV, CiU, BNG, PA dążą do ustalenia regionalnych okręgów wyborczych do PE i wprowadzenia do niego reprezentacji regionalnych, a także do zwiększenia kompetencji PE i wzmocnienia jego pozycji względem pozostałych instytucji, poprzez zastosowanie procedury współdecydowania wobec wszystkich decyzji podejmowanych na poziomie wspólnotowym. Partie ogólnokrajowe są ostrożniejsze w dążeniach reformatorskich. Zakładają one, że europejski system instytucjonalny ma szczególny charakter, związany z oryginalnością przedsięwzięcia, jakim jest UE, i nie należy dążyć do upodobnienia go do państwowego systemu instytucjonalnego. PSOE w lipcu 2001 r. przedstawiła szczegółowe propozycje reform, zmierzające do uproszczenia procedur decyzyjnych poprzez zastosowanie reguły większości kwalifikowanej wobec wszystkich decyzji, za wyjątkiem reform instytucjonalnych, które wymagałyby jednomyślności i ratyfikacji przez co najmniej 4/5 państw członkowskich. Proponowała również „korektę polityki wpływów i wydatków z budżetu wspólnotowego” oraz racjonalny podział kompetencji pomiędzy poszczególne instytucje. Do interesujących należy inicjatywa nadania wysokiego przedstawicielowi Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa rangi instytucji sytuującej się pomiędzy Radą Europejską i Komisją Europejską (KE), i posiadającej własny budżet. Natomiast PP, oprócz postulowanych jeszcze przed Szczytem Nicejskim zmian w składzie i funkcjonowaniu KE oraz w sposobie podejmowania decyzji, nie zaprezentowała dotychczas własnego programu europejskiego, czego zresztą nie przemilczają jej oponenty, podkreślając, że „Hiszpania Aznara, w przeciwieństwie do Francji czy Niemiec, nie ma pomysłu na Europę”.

Z reformami w UE wiąże się również pojęcie nowego zarządzania. Uznanie autonomii jednostek regionalnych łączyłoby się z nowym podziałem kompetencji, a tym samym, dopuszczeniem do wypracowywania decyzji wspólnotowych podmiotów, innych niż państwa narodowe. Dążące do realizacji tego projektu partie i ugrupowania o charakterze regionalnym krytykują „obecny deficyt demokratyczny instytucji wspólnotowych” (BNG), „brak komunikowania na linii obywatel – organy decyzyjne” (CiU) oraz „brak realnego zastosowania reguły subsydiarności w realizacji polityk wspólnotowych” (UV), postulując przekształcenie UE w „zdecentralizowaną wspólnotę, w której bez zakłóceń współdziałają partnerzy lokalni, regionalni oraz państwowi, i w której podział kompetencji pomiędzy organami administracyjnymi odbywa się zgodnie z zasadą subsydiarności” (UV). PSOE w części podziela te postulaty, wskazując na problemy w definiowaniu stanowiska hiszpańskiego oraz wykonywaniu decyzji wspólnotowych, jakie w przypadku hiszpańskich Wspólnot Autonomicznych stawia obecny dwupoziomowy podział kompetencji. Natomiast PP zajmuje stanowisko zachowawcze: unika poruszania w swoich materiałach programowych kwestii podziału kompetencji, zaznaczając tylko, że jest ona „dużej wagi”, „naprawdę ważna” lub „problematyczna”, jednak „rozpoczęcie debaty na ten temat na poziomie europejskim doprowadziłoby teraz do zamieszania”.

Inny temat, również obecny ostatnio na forum europejskim, a mianowicie koncepcja zrównoważonego rozwoju, nie wywołuje tyle kontrowersji, co poprzednie. Wszystkie ugrupowania wspominają o niej w swoich materiałach i wypowiedziach, jako o jedynym słusznym kierunku rozwoju integracji europejskiej, jednak brak jest szczegółów. Jedynie CiU mówi o „rozwój społecznego i ekologicznego wymiaru rynku wewnętrznego” i proponuje „włączenie do Traktatu głównych założeń Wspólnotowej Karty Praw Socjalnych”. Z kolei PSOE postuluje włączenie do programu hiszpańskiej prezydencji w UE kwestii ekologicznych, szczególnie jeśli chodzi o realizację międzynarodowych umów i konwencji.

## 2. Proces rozszerzenia UE

Najbliższe rozszerzenie UE postrzegane jest jako „polityczne i historyczne zobowiązanie” (PP) oraz „proces nieunikniony dla dalszego rozwoju bloku europejskiego” (CiU). Popierają go wszystkie partie i ugrupowania, jednak z wyraźnym zastrzeżeniem, że „nie powinno ono odbywać się kosztem aktualnych członków” (PA, BNG) ani „oznaczać cofania się w procesie konstruowania zjednoczonej Europy” (PSOE). Tym samym, rozszerzenie stanowić będzie jedno z największych wyzwań zarówno dla Europy, jak i Hiszpanii, gdyż pociągnie za sobą „zmiany jakościowe, do których dzisiejsza UE nie jest gotowa” (PSOE). Aby im sprostać „niezbędne wydaje się skoncentrowanie wysiłków na konsolidacji bloku europejskiego przed przystąpieniem do rozszerzenia” (UV). Na ogół hiszpańskie partie i ugrupowania polityczne nie wypowiadają się konkretnie na temat terminu oraz rozmiarów piątego rozszerzenia UE, jedynie PP jasno opowiada się za datą 2006 r., nie wykluczając jednak możliwości rozpoczęcia procesu rozszerzenia już dwa lata wcześniej, zgodnie z tzw. „modelem regat” - bez sztywnego kalendarza, pozwalającym na indywidualną akcesję w miarę osiągnięcia gotowości do członkostwa. Wśród faworytów rozszerzenia, na Półwyspie wymieniana jest najczęściej Malta oraz Słowenia (PP), ale także Polska (CiU).

Negocjacje prowadzone przez UE z krajami kandydującymi partie i ugrupowania hiszpańskie, za wyjątkiem PP, prawie w ogóle nie poświęcają uwagi. Wspomina się o nich raczej ogólnikowo, zakładając tylko, że przyniosą „pewne problemy wymagające dyskusji” (CiU, IU), szczególnie w dziedzinach „polityki rolnej i funduszy strukturalnych” (CiU, PA) oraz, że spowodują niemałe komplikacje natury organizacyjnej, gdyż „planowane na koniec 2002 r. zakończenie negocjacji akcesyjnych i organizacja konferencji międzyrządowej mogą okazać się zbyt dużym obciążeniem dla UE” (PP). BNG wspomina o „obronie galicyjskich sektorów produkcyjnych”, ale nie

odnosi tej kwestii bezpośrednio do prowadzonych negocjacji akcesyjnych. Natomiast sprawując obecnie władzę PP wysunęła konkretne propozycje stanowisk negocjacyjnych, odnoszące się m.in. do stopniowego obejmowania rolników z nowych państw członkowskich dopłatami bezpośrednimi, czy planowanych okresów przejściowych w przepływie siły roboczej.

Niewiele miejsca w założeniach programowych hiszpańskich partii i ugrupowań politycznych zajmuje kwestia potencjalnej wspólnoty interesów oraz przewidywanej współpracy z ugrupowaniami politycznymi czy organizacjami społecznymi wywodzącymi się z przyszłych krajów członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie partie i ugrupowania są otwarte na tego rodzaju kontakty, jednak z pozytywnym nastawieniem nie wiążą się konkretne pomysły. Zakłada się możliwość współpracy z „wszystkimi bliskimi nam krajami i narodami europejskimi” (DN), bez wyszczególniania nowych członków, w celu „wypracowania wspólnych „strategii” (CiU), ale nie wspominając, jakich obszarów mogłoby to dotyczyć. Tylko UV wysuwa pomysł, jak taka ewentualna współpraca mogłaby wyglądać: opierałaby się na bliżej niesprecyzowanym „mechanizmie europartnerstwa, wspomagającym kontakty przedsiębiorstw z ich odpowiednikami w innych regionach europejskich”. Wydaje się także, mimo iż brak konkretnych deklaracji, że hiszpańskie partie regionalne z obszarów południowego pogranicza UE (m.in. PA, BNG), będą w przyszłości zainteresowane podjęciem ścisłej współpracy z innymi regionami pogranicza, w celu wypracowania wspólnych procedur walki z nielegalną imigracją.

Na ogół jednak kraje aspirujące do członkostwa w UE nie są uważane przez hiszpańskie partie i ugrupowania polityczne za niezbędnych partnerów, których nieobecność zachwiałaby równowagę w UE. Jeżeli pominąć kurtuazyjne, jak się wydaje, stwierdzenia wygłaszane podczas wizyt liderów PP czy CiU w krajach kandydujących, można przypuszczać, że zarówno rozszerzenie UE, jak i jego brak, czy większe opóźnienie nie wywołają specjalnych reakcji.

### 3. Przyszłość Unii Europejskiej

Hiszpańskie partie i ugrupowania polityczne niemalże uwagi poświęcają projektowi konstytucji europejskiej oraz trwającym pracom Konwentu o przyszłości UE. Także tutaj zauważa się podziały: PP mówi raczej ogólnie o „konstytucjonalizacji Unii” – czyli o uregulowaniu jej ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, niż o „nadaniu jej Konstytucji”, jako konkretnego aktu prawnego. PSOE podkreśla wartość symboliczną ewentualnej konstytucji, pozwalającej wzmocnić integrację i poczucie wspólnoty wśród mieszkańców państw UE, nie przypisuje jej jednak reformatorskiej roli nowego Traktatu. Zredagowanie konstytucji europejskiej, według hiszpańskich socjalistów, miałyby jedynie ujednoczyć i uprościć dotychczasowe postanowienia traktatowe i przekazać je obywatelom w bardziej zrozumiałej formie. IU postuluje wypracowanie konstytucji w konsultacji ze środowiskami reprezentującymi „szeroko pojęte społeczeństwo obywatelskie oraz przyjęcie jej w drodze ogólnoeuropejskiego referendum”. Inaczej postrzegają przyszłą konstytucję partie i ugrupowania regionalne – akt ten miałby definitywnie przekształcić „międzypaństwową organizację o charakterze gospodarczym” (BNG) w federacyjną „Europę Ludów i Narodów”<sup>1</sup> (PA, CiU, UV, BNG, PNV, CC), uznającą autonomię polityczną i odrębność kulturalną jednostek ją tworzących, oraz pozwalającą na ich aktywne, równoprawne uczestnictwo w procesie decyzyjnym.

<sup>1</sup> W poszczególnych językach używa się określeń: *Europa de los Pueblos*, *Europa dos Povos*, *Europa dels Pobles i Nacions*.