
Periferie a centrum Portugalsko a rozšiřování Evropské unie

Maria João Seabra

Portugalský postoj k rozšíření Evropské unie o země střední a východní Evropy je třeba posuzovat ze dvou klíčových hledisek – z hlediska portugalského postoje k procesu celkové evropské výstavby a z hlediska dopadu rozšíření na Evropskou unii.

Aspekty rozšíření Evropské unie do střední a východní Evropy jsou velmi odlišné v porovnání s aspekty předchozích rozšíření. Jejich důsledky budou mnohem hlubší, a to nejen vzhledem k počtu uchazečských zemí a s tím související perspektivě téměř třiceti členských států. I když je počet důležitý, podstatnější jsou politické aspekty tohoto rozšíření, a to jak pro Evropskou unii, tak i pro celý evropský kontinent.

Vzhledem k politickému významu, jaký je přikládán rozšíření, nelze postoj žádné země k němu podceňovat. Nejde však jen o určení, kterých zemí se může rozšíření nejvíce dotýkat. Problém rozšíření jako jeden z řady závažných problémů, které musí Evropská unie řešit, vyžaduje komplexní přístup na národní i evropské úrovni. A proto by skutečnost, že Portugalsko je jedním z jejich nejhudších členským států, čistým příjemcem peněžních prostředků z fondů Evropské unie a jednou z tzv. „kohezních“ zemí, neměla být nejdůležitějším národním kritériem při posuzování procesu rozšiřování. Portugalsko musí být připraveno komplexně se vyrovnat se situací, což zahrnuje jasné posouzení dosavadní evropské politiky i její budoucí reorientace.

Na evropské úrovni se rozšíření o země střední a východní Evropy dotkne Evropské unie velmi silně. Rozšíření totiž ovlivní institucionální, politickou i ekonomickou sféru. Instituce musejí být připraveny absorbovat dalších deset nových členských států (respektive dvanáct, připočteme-li též Maltu a Kypr); společné politiky budou muset být s největší pravděpodobností nově upraveny; bude muset být rovněž posouzeno finanční sjednocení Evropské unie, připravované pro rok 1999.

Evropská politika Portugalska

Portugalsko se připojilo k tehdejšímu Evropskému společenství 1. ledna 1986, tj. po sedmi letech procesu jednání o přistoupení. Často se říká, že hnací silou portugalského vstupu do Evropského společenství byla snaha zlepšit ekonomickou výkonnost a restrukturalizovat hospodářství. I když je to nepochybně pravda, svou roli hrály rovněž politické důvody. Když portugalská vláda v roce 1977 požádala o přistoupení, hlavní důvod žádosti o členství byl politický; integrace do Evropského společenství znamenala návrat do Evropy a k evropským hodnotám svobody a demokracie. Třebaže Portugalsko bylo již za diktatury členem ESVO, jeho účast v této organizaci byla založena na velmi pragmatických důvodech. Portugalská vláda byla sice ochotna přijmout výhody vyplývající z tohoto členství, ale neměla nejmenší zájem o nějakou formu účasti na evropské integraci.¹ Členství Portugalska v Evropském společenství tedy znamenalo jeho návrat do Evropy a Portugalsko bylo Evropou přijato jako plně demokratický stát a jako součást širší evropské civilizace a kultury.

Nelze však říci, že Portugalsko v té době mělo již ucelenou představu o Evropě, kterou chtělo pomoci budovat. Až do mezivládních jednání v roce 1991 bylo evropské zaměření Portugalska hlavně ekonomické. Portugalská vláda byla stále ještě vzdálena rozvíjení nějakého zájmu o politickou Evropu.

Před zahájením Mezivládní konference o politické unii v roce 1991 neměla portugalská vláda velký zájem o budování politické unie. Přesto si uvědomovala, že je téměř nemožné, aby Evropské společenství nereagovalo na události, odehrávající se ve střední a východní Evropě. Jak bylo uvedeno v Memorandu portugalské delegace: „*Hluboké změny odehrávající se na mezinárodní scéně, jakož i nové výzvy, vyvstávající před Evropou, ospravedlňují potřebu cílevědomě postupovat směrem k Evropské unii.*“²

Přitom je třeba si uvědomit, že se v roce 1991 kromě Mezivládní konference o hospodářské a měnové unii konala i Mezivládní konference o politické unii, jejíž součástí bylo jednání o posílení pravomocí Evropského parlamentu a širší používání hlasovací procedury kvalifikovanou většinou. Členské státy rozpracovávaly komplexní strategie pro jednání na obou mezivládních konferencích, určovaly své priority i ústupky, které by byly ochotny akceptovat, kdyby ostatní státy uznaly jejich vlastní priority.

Postoje, jaké na jednáních zaujímal portugalská vláda, je třeba analyzovat v souvislosti s hlavním zájmem Portugalska na ekonomické a sociální soudržnosti.³ Portugalsku bylo zcela jasné, čeho chce dosáhnout – zavázat se ve Smlouvě k federalismu a akceptovat rozvíjení Západoevropské unie jako evropského obranného pilíře na úkor NATO.⁴ Federální cíl navrhovaný lucemburským předsednictvím byl Portugalskem (podobně jako Spojeným královstvím, Dánskem a Irskem) považován za nepřijatelný transfer pravomocí na Brusel. Opět v tandemu se Spojeným královstvím⁵ bylo Portugalsko velmi obezřetné vůči přeměně ZEU v evropský bezpečnostní pilíř, jak to navrhovala Paříž a Bonn. Z jeho pohledu by se posílení pravomocí ZEU mělo uskutečnit v rámci NATO, a to v zájmu zvýšení úlohy Evropy v otázkách evropské bezpečnosti.

Portugalská vláda byla nakonec spokojena s úpravami provedenými v Maastrichtu; gradualismus a obezřetnost byly přece jen zahrnuty do Smlouvy o Evropské unii. Avšak její prosazování politiky střední cesty mezi euroskepticismem Spojeného království a evropskou politikou Německa způsobilo určité problémy.

Portugalská politika ve vztahu k rozšiřování o země ESVO

Evropská unie zahájila jednání s uchazečskými státy ESVO v rámci Smlouvy o Evropské unii. Rozšíření o země ESVO přijalo Portugalsko s pochopením proto, že i ono bylo členem ESVO. Byly to státy, které Portugalsko dobře znalo a s nimiž bylo zvyklé jednat a obchodovat. Na úrovni Evropské unie země ESVO nekonkurovaly portugalským výrobkům, což značně usnadňovalo jednání. Kromě toho je třeba zdůraznit, že všechny uchazečské země byly již členy Evropského hospodářského prostoru, a proto se vzájemně znaly. Závažným problémem, který se objevil při jednání, bylo stanovení rybolovných kvót pro norské teritoriální vody. Nakonec se tento problém sám vyřešil, neboť norské referendum odmítlo přistoupení.

Na evropské úrovni noví členové nepředstavovali hrozbu pro strukturální a kohezní fondy. Hlavním problémem souvisejícím s tímto rozšířením byla spíše institucionální reforma. Na lisabonském summitu v roce 1992 dvanáctka rozhodla, že k rozšíření o čtyřku ESVO stačí jen „doladění“ existujícího institucionálního rámce.⁶ Ale ještě než vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva, byla již institucionální reforma všudypřítomným prvkem evropské diskuze, protože se objevila perspektiva rozšíření o malé země.⁷ Velké země, kterým se zdálo, že nejsou dostatečně zastoupeny v Evropské radě ani v Evropském parlamentu, iniciovaly novou diskuzi, známou jako diskuze o malých a velkých státech („small-major states debate“).

Portugalsko se v této diskuzi angažovalo a boj proti vytvoření nějakého direktoria velkých států se stal ústředním prvkem jeho evropské politiky. Zároveň však nepodporovalo

posilování nadnárodních institucí jako prostředku pro vytváření rovnováhy mezi členskými státy s rozdílným potenciálem – ekonomickým i populačním. Portugalsko spatřovalo v nových členských státech spojení nejen proto, že to byly rovněž malé země, ale i proto, že nebyly zastánci posilování nadnárodních institucí.

Problémy spojené s dalším rozšiřováním

Zkušenosti z této historie jsou poněkud méně příznivé pro střední Evropu. Portugalsko se obává těchto zemí jako konkurentů v určitých produktech, stejně tak jako skutečnosti, že jejich rychlé přistoupení by mohlo značně zredukovat strukturální a kohezní fondy. Portugalsko je jednou ze čtyř „kohezních“ zemí a dostává velkou částku ze strukturálních fondů. Rozšíření o chudší země proto vyvolává nepříjemnou představu přeorientování fondů na východ. Kromě toho přistoupení méně rozvinutých zemí sníží průměrný hrubý domácí produkt Evropské unie, čímž některé z portugalských regionů přijdou o příspěvky ze strukturálních a regionálních fondů. Vzhledem k tomu Portugalsko nepodporuje rozšíření o země střední a východní Evropy dřív než po přelomu století (to ostatně není žádný radikální postoj, neboť takový je i očekávaný časový postup rozšiřování).

Další problém, který souvisí s rozšířením Evropské unie o středoevropské země, se týká evropské rovnováhy. Portugalsko a obecně jižní země se obávají, že připojení těchto zemí posune těžiště Evropy k východu. I když reakce na to není spojena s odmítáním rozšíření, všechny evropské země musejí chápat, že udržování rovnováhy mezi východem/severem a jihem je podstatné pro úspěch evropského projektu. Podpurný postoj Portugalska k přijetí Malty a Kypru lze považovat za součást politiky rovnováhy. To jsou poslední jediné dvě jižní země, které by se mohly stát členskými státy. Jejich dřívější nebo současné přijetí spolu se zeměmi střední a východní Evropy by bylo znamením, že se Evropská unie neorientuje výlučně na východ.

Portugalská veřejnost není většinou nadšena vyhlídkou na rozšíření. Při průzkumu veřejného mínění v květnu 1994⁸ vyjádřilo 47 % portugalského obyvatelstva podporu přijetí České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska do Evropské unie, zatímco 17 % obyvatel se vyslovilo proti. Podle publikace Eurobarometer 43⁹ z dubna–května 1995 zastávalo 51 % Portugalců názor, že by se Evropská unie mohla rozšířit o středoevropské země do roku 2010. Tato čísla ukazují, že portugalská veřejnost nebude proti rozšíření, ale také je nebude podporovat. Tento postoj odráží i postoj vlády.

Nové evropské demokracie usilují i o členství v NATO. Portugalsko, zakládající člen NATO, není proti rozšíření této aliance. Podporuje myšlenku, že by k němu mělo dojít ještě před rozšířením Evropské unie. Tento postoj vychází hlavně z přesvědčení, že rozšíření NATO je z institucionálního hlediska snadnější. Kromě toho nevyžaduje téměř žádné náklady, protože by rozhodování zůstalo jednomyslné a problém strukturálních fondů nebo jiné evropské politiky by byl irelevantní. Tento názor vychází z úzkého pojetí evropské bezpečnosti. Rozšíření Severoatlantické aliance však znamená přehodnocení celkové evropské bezpečnosti a obrany i role, jakou by mělo hrát NATO v novém evropském prostředí.

Účast portugalských vojenských jednotek na operacích NATO v Bosně by však mohla změnit postoj Portugalska. Tento stát totiž neměl na území bývalé Jugoslávie žádné modré přílby a jeho předchozí sociálnědemokratická vláda nevnímala tento konflikt jako problém portugalské bezpečnosti. Přímé nasazení portugalských vojenských jednotek v Bosně si může vynutit nové přehodnocení bezpečnostní a obranné politiky Portugalska. Nicméně Portugalsko pravděpodobně setrvá při své podpoře rozšíření NATO.

Mezi uchazečskými zeměmi je rozšířený názor, že jižní či „kohezní“ země, odkázané na politiku soudržnosti, budou velkými odpůrci rozšíření. I když je pravda, že se těchto zemí jako celku nejvíce týká dopad eventuálního značného rozšíření, nemusí to znamenat, že taková země jako Portugalsko podporuje tvrdou opozici proti rozšíření. Na jedné straně Portugalsko nemá takovou sílu, jaká by byla potřebná k zablokování rozšíření; na druhé

straně si to ani nepřeje. A kromě toho je zde pocit solidarity s novými evropskými demokratickými. Podpora Evropského společenství byla totiž velmi důležitá pro proces demokratického přechodu a konsolidace v Portugalsku a všem je jasné, že nové evropské demokracie mají právo na podobnou podporu. Problém nespočívá v „dobré vůli“ (nebo v jejím nedostatku) vůči zemím střední a východní Evropy. Jako malá země na okraji Evropy s velmi omezenou evropskou politikou je Portugalsko ve skutečnosti jednou ze zemí, nejvíce zranitelných dopadem rozšíření Evropské unie.

Portugalská vláda si je dobře vědoma, že příští rozšíření vyžaduje předchozí prohloubení Evropské unie. Nevidí v rozšíření prostředek, jak se vyhnout prohloubení a vrátit se jen k větší oblasti volného trhu. Tato dynamika by byla pro Portugalsko velmi škodlivá. Zároveň však Portugalsko plně nepodporuje posilování nadnárodních nebo federálních institucí. A proto musí počítat s nesnadným a permanentním vyjednávacím procesem, jaký čeká Evropskou unii do konce století.

Budoucnost Evropské unie

Evropská unie se musí do konce tohoto století vyrovnat ještě s množstvím jiných problémů, než je rozšíření. Mezivládní konference 1996, revize finančního uspořádání po roce 1999 a jednotná měna, to všechno jsou problémy, které vyžadují obtížný proces vyjednávání a které se vší pravděpodobností značně změní Evropskou unií. V souvislosti s těmito různorodými problémy má Portugalsko velkou obavu, aby nebylo „ponecháno stranou“.

Pokud jde o Mezivládní konferenci (přesněji řečeno o institucionální reformu), Portugalsko se obává zvýšení moci velkých zemí. Z jeho hlediska současná diskuze o váze hlasů, dvojnásobí většiny, složení Evropské komise, počtu členů Evropského parlamentu a rotaci předsednictví představuje hrozbu pro jeden ze základních principů evropského procesu – rovnost mezi státy. Velké státy jsou v současném systému méně početně zastoupeny v důsledku vážení hlasů (jmenovitě v Evropském parlamentu). Situace se ještě zkomplikuje po rozšíření Evropské unie, a proto je povinností současné Mezivládní konference nalézt řešení. Portugalsko bude vystupovat proti jakémukoli pokusu o institucionalizaci rozdílů mezi členskými státy. V podstatě by rádo zachovalo současný systém, i když jeho vládní představitelé jsou si vědomi toho, že současný institucionální rámec je pro třicet členských států nefunkční. Zatím je však nejasné, do jaké míry může Portugalsko účinně oponovat nevyhnutelnosti změny. Bylo by chybou domnívat se, že přijatelnější institucionální rovnováha může být dosaženo pouze na úkor malých zemí. Avšak portugalské upřednostňování menších změn je také velmi nesnadno udržitelné.

Je třeba mít na zřeteli, že postoj Portugalska k institucionální reformě přímo souvisí s jeho vztahem ke Španělsku. Nelehké vztahy mezi těmito dvěma zeměmi byly do značné míry překlenuty jejich integrací do Evropského společenství. Pozitivní vývoj jejich vztahů pramení z jejich rovnosti v rámci Evropy. Každá představa, že by Španělsko mohlo v evropských institucích získat více moci než Portugalsko, a to prostřednictvím vytvoření nějakého direktoria větších členských států, je předmětem silného odporu portugalských představitelů. Je jedním z nejdůležitějších portugalských zájmů, aby byla zachována rovnováha mezi portugalskou a španělskou účastí.

Rozšíření bude mít přímý vliv na finanční uspořádání. Fondy budou rozdělovány mezi mnohem více zemí a čistí přispěvatelé budou méně ochotni platit. Proto je pro Portugalsko dalším klíčovým evropským konceptem solidarita. Rozšíření nemůže být spojeno s radikální změnou toku fondů, a to jejich přesměrováním do střední a východní Evropy. Portugalsko bude ještě po nějakou dobu potřebovat finanční pomoc, byť v menším rozsahu. V období 1994–1999 má být Portugalsko čtvrtým příjemcem strukturální pomoci ve výši 15 212,6 milionu ECU.¹⁰ Značné omezení toku fondů by mělo velmi negativní dopad na jeho ekonomiku a ztížilo by udržování úrovně ekonomického rozvoje srovnatelné s ostatními členskými státy. Portugalští představitelé zdůrazňují, že jestliže si země střední

a východní Evropy zaslouží solidaritu, podobně i Portugalsko stále potřebuje finanční pomoc.

Účast Portugalska ve třetí etapě uskutečňování Evropské měnové unie není ještě zcela jistá. Portugalsku se totiž dosud nepodařilo splnit všechna konvergenční kritéria. I přes obtíže, spojené s jejich splněním, si Portugalsko nepřeje jejich revizi. Přestože se účast ve třetí etapě ani zdaleka neseškává se souhlasem všeho obyvatelstva, v této otázce existuje důležitý konsenzus mezi dvěma největšími stranami. Kdyby mělo být Portugalsko vyřazeno z první skupiny účastníků jednotné měny, je zde především obava, že se tato skupina stane exkluzivním subjektem, tvořícím tvrdé jádro těch, kteří by mohli zásadně ovlivňovat nejen měnovou unii, ale i další integraci ve sféře zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky, jakož i vnitřní politiky. Kdyby se tak stalo, bylo by Portugalsko pravděpodobně vyloučeno z vnitřního kruhu a velmi by se vzdálilo centru Evropy.

* * *

Portugalský postoj k rozšíření Evropské unie je třeba posuzovat v souvislosti s četnými problémy, s nimiž se musí vyrovnat nejen Portugalsko, ale i Evropská unie. Má-li Evropská unie zvládnout své rozšíření, musí se velmi změnit. Portugalská politika vůči Evropě musí zůstat obezřetnou. Jejím cílem je udržet se v centru Evropy, i když přesná konfigurace tohoto centra není ještě známa. V rozšiřování a prohlubování Evropské unie spočívá reálné riziko, že se může ještě zhoršit okrajový status Portugalska.

Tradiční dilema rozšiřování versus prohlubování je do značné míry překonáno. Povaha příštího rozšíření vyžaduje předchozí prohloubení Evropské unie. Zajištění těchto úkolů vyžaduje posílit vazby solidarity mezi současnými i budoucími členskými státy. Portugalsko jako účastník všech evropských ekonomických, politických, bezpečnostních a obranných institucí bude odhodlaně čelit každému pokusu postavit je stranou.

Portugalsko, i když nepatří k protagonistům rozšiřování a prohlubování, nechce zůstat pozadu. Při obhajování základních koncepcí, jako je ekonomická a sociální soudržnost, jakož i solidarita a rovnost mezi členskými státy, Portugalsko zamýšlí zachovat svůj gradualistický přístup. Tradiční gradualismus a obezřetnost, jež charakterizují portugalskou politiku ve vztahu k Evropě, by však mohly tento úkol ve skutečnosti znesnadnit.

¹ K portugalské účasti v ESM viz Calvet de Magalhães, J.: Portugal na Europa: O Caminho Certo. In: *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*, 10–11/1993–1994, s. 9–34.

² Memorandum from the Portuguese Delegation, Political Union with a View to the Intergovernmental Conference. In: Laursen, F., Vonhoonacker, S. (eds.): *The Intergovernmental Conference on Political Union, Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*. EIPA, Maastricht 1992, s. 304–312.

³ Viz Aníbal Cavaco Silva: *Afirmar Portugal no Mundo*. INCM, Lisboa 1992.

⁴ K portugalskému postoji na Mezinárodní konferenci 1991 o politické unii viz Memorandum from the Portuguese Delegation, Political Union with a View to the Intergovernmental Conference, cit. dílo.

⁵ K postoji Spojeného království k bezpečnostním aspektům společné zahraniční a bezpečnostní politiky viz Wester, R.: *The United Kingdom and European Political Union*. In: Laursen, F., Vanhoonacker, S.: cit. dílo, s. 197–199.

⁶ Srov. Conselho Europeu de Lisboa, *Conclusões da Presidência*, s. 4.

⁷ Z hlediska perspektivního rozšíření patří pouze Rumunsko a Polsko k zemím střední velikosti. Ostatní země jsou malé státy nebo dokonce mikrostáty.

⁸ Položená otázka: Jste pro rozšíření Evropské unie o Českou republiku, Maďarsko, Polsko a Slovensko? Viz *Financial Times*, 1. 6. 1994.

⁹ Položená otázka: Domníváte se, že další evropské země, jako je Maďarsko, Polsko, Česká republika nebo Slovensko, se stanou členy Evropské unie do roku 2010? Viz *Eurobarometer*, No. 43 (duben–květen 1995).

¹⁰ Prvním příjemcem je Španělsko, druhým Německo a třetím Itálie. „Kohezní“ země nejsou tedy jediné, které by mohly být dotčeny rozšířením a revizí čerpání finančních prostředků.