

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

ΟΛΓΑ ΓΙΩΤΗ - ΠΑΠΑΔΑΚΗ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

Αναθεωρημένη έκδοση

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΡΙΤΙΚΗ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΑΠΑΓΟΡΕΥΕΤΑΙ η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη, σύμφωνα με τον Ν. 2121/1993 και τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης (που έχει κυρωθεί με τον Ν. 100/1975).

Το βιβλίο τυπώθηκε σε χαρτί
Ελεγχόμενης Καλλιέργειας Δέντρων (fsc)

1η έκδοση: Απρίλιος 2004
2η έκδοση: Σεπτέμβριος 2010

*Όλγα Γιώτη-Παπαδάκη, Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση
και πολιτικές αλληλεγγύης – Αναθεωρημένη έκδοση*

© 2010, 2004, Εκδόσεις Κριτική ΑΕ

Εκδόσεις Κριτική
Κεντρική διάθεση: Γκυιλφόρδου 3, 104 34 Αθήνα, τηλ.: 210 82 11 470
e-mail: biblia@kritiki.gr
www.kritiki.gr

ISBN 978-960-218-718-0

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Οι κύριοι σταθμοί στην πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης	10
Πρόλογος	11

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

1. Τα στάδια της Ολοκλήρωσης	13
2. Θεωρητική Προσέγγιση της Πολιτικής Ολοκλήρωσης	14
3. Θεωρητική Προσέγγιση της Οικονομικής Ολοκλήρωσης	17

ΜΕΡΟΣ Β΄

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

1. Ιστορική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης	21
1.1 Η περίοδος του πολέμου	22
1.2 Η περίοδος μετά τον πόλεμο	23
1.3 Το Συνέδριο του Μοντρεux	24
1.4 Το Συνέδριο της Χάγης	24
1.5 Το Συμβούλιο της Ευρώπης	25
1.6 Το διεθνές περιβάλλον	27
2. Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες	29
2.1 Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα	29
2.2 Η απόπειρα συγκρότησης Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας και Πολιτικής Κοινότητας	32
2.3 Από την Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα στη ΔΕΕ	35
2.4 Από την Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα στις Συνθήκες της Ρώμης	36
2.5 Οι νέες Κοινότητες	38
3. Ιστορική εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων	41
3.1 Η δεκαετία του '60	41

3.1.1	Το σχέδιο Fouchet	41
3.1.2	Η βρετανική αίτηση συμμετοχής στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες	43
3.1.3	Η κρίση της «κενής έδρας»	45
3.1.4	Ο Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου	47
3.1.5	Η Συνθήκη Συγχώνευσης των Οργάνων των Τριών Κοινοτήτων	48
3.2	Η δεκαετία του '70	48
3.2.1	Η πρώτη διεύρυνση της ΕΟΚ	48
3.2.2	Η πρόοδος προς τη χρηματοδοτική αυτονομία	49
3.2.3	Ο μηχανισμός της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας	52
3.2.4	Η έκθεση Tindemans	53
3.2.5	Η Νομισματική Συνεργασία	55
3.2.6	Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα	56
3.2.7	Θεσμικές ρυθμίσεις	56
3.3	Η δεκαετία του '80	57
3.3.1	Το πρόβλημα της βρετανικής συνεισφοράς στον κοινοτικό προϋπολογισμό	57
3.3.2	Το Σχέδιο Genscher-Colombo	58
3.3.3	Το Σχέδιο Spinelli – Το Σχέδιο Συνθήκης του Ευρ. Κοινοβουλίου	59
3.3.4	Η Επιτροπή Dooge	61
3.3.5	Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη	62
3.3.6	Η Εσωτερική Αγορά	65
3.3.7	Ο Κοινωνικός Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων	67
3.3.8	Η ώθηση προς την Οικονομική και Νομισματική Ολοκλήρωση	67
3.4	Η δεκαετία του '90	69
3.4.1	Το τέλος του Ψυχρού Πολέμου	70
3.4.2	Οι Διακυβερνητικές Διασκέψεις του 1990-91	71
3.4.3	Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ)	73
3.4.3.1	Ο 1ος πυλώνας της Ε.Ε.	75
3.4.3.2	Ο 2ος πυλώνας της Ε.Ε.	79
3.4.3.3	Ο 3ος πυλώνας της Ε.Ε.	82
3.4.3.4	Συνολική θεώρηση της Συνθήκης για την Ε.Ε.	84
3.4.4	Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ	87
3.4.5	Η Συνθήκη του Άμστερνταμ	90
3.4.6	Η Συνθήκη της Νίκαιας	96

3.4.6.1	Η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο	99
3.4.6.2	Ο αριθμός των μελών της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου	102
3.4.6.3	Στενότερη συνεργασία	102
3.4.6.4	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας ...	104
3.4.6.5	Αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις	107
3.4.6.6	Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων	108
3.4.6.7	Λήξη ισχύος της Συνθήκης ΕΚΑΧ	109
3.4.6.8	Κριτική στη Συνθήκη της Νίκαιας	109
3.5	Η έναρξη του νέου αιώνα	111
3.5.1	Από την Ευρώπη των 15 στην Ευρώπη των 25	112
3.5.2	Η συζήτηση για το μέλλον της Ε.Ε. και το Σχέδιο Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης	118

ΜΕΡΟΣ Γ΄

ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

1.	Τα Θεσμικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης	133
1.1	Διακρατικά Όργανα	133
1.1.1	Το Συμβούλιο	133
1.1.1.1	Η Προεδρία	135
1.1.1.2	Ο Ύπατος εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ	136
1.1.2	Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο	136
1.1.3	Η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων	137
1.2	Υπερεθνικά Όργανα	138
1.2.1	Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	138
1.2.2	Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή	143
1.2.3	Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών	145
1.2.4	Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων	146
1.2.5	Το Πρωτοδικείο	149
1.2.6	Το Ελεγκτικό Συνέδριο	150
1.3	Επικουρικά Όργανα	151
1.3.1	Η Συμβουλευτική Επιτροπή της ΕΚΑΧ	151
1.3.2	Η Επιστημονική και τεχνική Επιτροπή της ΕΚΑΕ	152
1.3.3	Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή	152
1.3.4	Η Επιτροπή των Περιφερειών	153

2. Συνολική θεώρηση του Ευρωπαϊκού Θεσμικού Οικοδομήματος	156
2.1 Η επιλογή της ομοσπονδίας	160
2.1.1 Η δημοκρατία ως απαραίτητος όρος για την αποδοχή της υπέρβασης της εθνικής κυριαρχίας	162
2.1.2 Η αλληλεγγύη παράγοντας ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ταυτότητας	165
2.2 Η επιλογή της διατήρησης του status quo	167

ΜΕΡΟΣ Δ΄ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

1. Οι έννοιες της συνοχής και της αλληλεγγύης	171
2. Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική	173
2.1 Συνθήκη ΕΟΚ	174
2.2 Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο	175
2.3 Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη	178
2.4 Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων	180
2.5 Το πρόγραμμα δράσης της Επιτροπής	181
2.6 Η κοινωνική διάσταση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση	181
2.7 Η ανεργία στην Ευρώπη	184
2.8 Πρόγραμμα κοινωνικής δράσης 1995-97	191
2.8.1 Η κοινωνική πολιτική στη Συνθήκη του Άμστερνταμ	191
2.9 Η Συνθήκη της Νίκαιας	198
2.9.1 Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Πολιτών	203
2.10 Το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο	204
3. Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική	208
3.1 Περιφερειακές ανισότητες στον ευρωπαϊκό χώρο	208
3.2 Επίπεδα και μορφές περιφερειακών ανισοτήτων	211
3.3 Η Κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική ως το 1988	213
3.3.1 Συνθήκη ΕΟΚ	213
3.3.2 Ίδρυση του ΕΤΠΑ	214
3.3.3 ΜΟΠ	216
3.3.4 Ε.Ε.Π.	218
3.3.5 Οι παρεμβάσεις των λοιπών χρηματοδοτικών μηχανισμών της Κοινότητας	220
3.4 Η Κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική μετά τη ρύθμιση του 1988	220

3.4.1	Οι δικαιούχοι των χρηματοδοτήσεων	226
3.4.1.1	Οι περιφέρειες με καθυστέρηση ανάπτυξης (στόχος 1) ..	226
3.4.1.2	Οι περιφέρειες που πλήττονται από βιομηχανική παρακμή (στόχος 2)	227
3.4.1.3	Η μάχη κατά της ανεργίας και της επαγγελματικής ένταξης των νέων (στόχοι 3, 4)	228
3.4.1.4	Ο αγροτικός τομέας (στόχος 5α, 5β)	229
3.5	Η Κοινή Αγροτική Πολιτική και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων	229
3.6	Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού Αλιείας	234
3.7	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων	234
3.8	Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και η Περιφερειακή Πολιτική ..	235
3.8.1	Η μεταρρύθμιση της περιφερειακής πολιτικής του 1993	237
3.8.2	Ταμείο Συνοχής	238
3.8.3	Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων	240
3.8.4	Η προώθηση της Καινοτομίας	240
3.8.5	Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες της περιόδου 1994-99	244
3.9	Οι διαρθρωτικές δράσεις της Κοινότητας για την περίοδο 2000-2006	245
3.10	Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες και οι καινοτόμες δράσεις 2000-2006	248
3.11	Συμβατότητα των διαρθρωτικών δράσεων με άλλες κοινοτικές πολιτικές	250
3.11.1	Αλιεία και ανάπτυξη της υπαίθρου	250
3.11.2	Πολιτική Απασχόλησης	252
3.11.3	Πολιτική Περιβάλλοντος	253
3.12	Ο συντονισμός της περιφερειακής πολιτικής με άλλα χρηματοδοτικά όργανα	254
3.12.1	Το Ταμείο Συνοχής	254
3.12.2	Ο συντονισμός με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων	255
3.13	Τα προενταξιακά μέσα	256
3.13.1	Το διαρθρωτικό προενταξιακό μέσο	256
3.13.2	Πρόγραμμα Phare και γεωργικό μέσο	257
	Η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και οι προοπτικές της	263
	Χρονολόγιο	269
	Συντομογραφίες	287
	Παράρτημα Πινάκων	291
	Παράρτημα επικαιροποιήσεων	319
	Βιβλιογραφία	359

Οι κύριοι σταθμοί στην πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης:

1951 (18 Απριλίου)	Υπογραφή της Συνθήκης ΕΚΑΧ στο Παρίσι.
1957 (25 Μαρτίου)	Υπογραφή των Συνθηκών ΕΟΚ και ΕΚΑΕ στη Ρώμη.
1973 (1 Ιανουαρίου)	Η πρώτη διεύρυνση της Κοινότητας με την Ιρλανδία, τη Δανία και το Ην. Βασίλειο.
1979 (7-10 Ιουνίου)	Πρώτες άμεσες εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
1981 (1 Ιανουαρίου)	Η Ελλάδα γίνεται δέκατο μέλος της Κοινότητας.
1986 (1 Ιανουαρίου)	Τρίτη διεύρυνση της Κοινότητας με την Ισπανία και την Πορτογαλία.
1986 (16-17 Φεβρουαρίου)	Υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης.
1992 (7 Φεβρουαρίου)	Υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο Μάαστριχτ.
1995 (1 Ιανουαρίου)	Τέταρτη διεύρυνση της Ένωσης με την Αυστρία, τη Σουηδία και τη Φιλανδία.
1997 (2 Οκτωβρίου)	Υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ.
2001 (26 Φεβρουαρίου)	Υπογραφή της Συνθήκης της Νίκαιας.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το δεύτερο μισό του εικοστού αιώνα χαρακτηρίστηκε από την εμφάνιση περιφερειακών εμπορικών ενώσεων που βασίστηκαν στην απελευθέρωση των μεταξύ τους εμπορικών ανταλλαγών. Το φαινόμενο αυτό βρίσκει την πλέον εξελιγμένη του έκφραση στην ευρωπαϊκή ενοποίηση.

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση ξεκίνησε βασισμένη στο όραμα των πρωτεργατών της, που απέβλεπε στην επίτευξη της πλήρους πολιτικής ένωσης, και σχηματοποιήθηκε από τις αντιτιθέμενες απόψεις των μελών της ως προς την τελική της μορφή. Μια ομάδα χωρών στην οποία σταθερά πρωτοστατούσε η Γαλλία, ακολουθούμενη (εξίσου σταθερά) από τη Βρετανία, επεδίωξε τη διαμόρφωση μιας κοινής πορείας βασισμένης στη συνεργασία κυρίαρχων κρατών, χωρίς ουσιαστική μετάθεση κυριαρχικών δικαιωμάτων στους υπό διαμόρφωση θεσμούς. Η άλλη ομάδα χωρών, με πρωτεργάτη τη Γερμανία, υποστήριζε τη δημιουργία ενός υπερεθνικού σχηματισμού στα πρότυπα της ομοσπονδιακής διακυβέρνησης. Η διαλεκτική αντίθεση των δύο σχολών σκέψης, εκπεφρασμένη από τις δύο διακριτές ομάδες χωρών, σφυρηλάτησε ένα σύστημα διακυβέρνησης στο πλαίσιο του οποίου, σε ορισμένους τομείς πολιτικής, αναπτύσσεται ένα σύστημα διαμοιρασμού της κυριαρχίας μεταξύ των υπερεθνικών θεσμών και των μερών, ενώ σε άλλους τα κράτη διατηρούν πλήρως την κυριαρχία τους και η κοινή πορεία περιορίζεται στην επιδίωξη συντονισμού των εθνικών πολιτικών.

Η ένωση κυρίαρχων κρατών μεταξύ τους δεν είναι ένα φαινόμενο που μπορεί να προκύψει αυτόματα ως προϊόν συγκυρίας ή αναγκαιότητας. Αντίθετα, μια οικονομική ή πολύ περισσότερο μια πολιτική ένωση προϋποθέτει πολιτική βούληση και αποδοχή από τους λαούς των κρατών από τα οποία συντίθεται. Η αποδοχή είναι απαραίτητη, καθώς η διαδικασία της ενσωμάτωσης των μερών σε ένα νέο υπερεθνικό σύνολο προϋποθέτει ένα βαθμό αποδυνάμωσης των υπαρχόντων θεσμών προς όφελος της δημιουργίας νέων. Σε περιόδους οικονομικής ευμάρειας η κοινή πορεία φαίνεται απρόσκοπτη, εφόσον η άνοδος του βιοτικού επιπέδου δημιουργεί οφέλη για τα μέρη συνολικά και συμβάλλει στη δημιουργία αλληλεξαρτήσεων και κοινότητας συμφερόντων. Αντίθετα, σε περιόδους ύφεσης και οικονομικής δυσπραγίας, παρατηρείται τάση αναδίπλωσης στο πλαίσιο του κράτους-έθνους, καθώς οι επιμέρους λαοί αντιμετωπίζουν με ανασφάλεια και δυσπιστία το κοινό μέλλον.

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση έχει έως σήμερα διανύσει μια σημαντική κοινή πορεία, βασιζόμενη σε λειτουργικές διασυνδέσεις και αλληλεξαρτήσεις των κρατών-μελών. Η κοινή αυτή διαδρομή δημιούργησε θεσμούς αμοιβαία αποδεκτούς από τα μέλη της και εξασφάλισε για τους πολίτες της ειρηνική συνύπαρξη με συμφιλίωση παλαιών αντιπάλων και συναινετική διαχείριση των αναφευομένων κρίσεων. Παράλληλα, η μακρά περίοδος ευημερίας, που εντάθηκε ως συνέπεια της ίδιας της λειτουργίας της Ένωσης, είχε ως άμεσο αποτέλεσμα την αποδοχή της από τους πολίτες και την εκδήλωση ενδιαφέροντος από πολλά ευρωπαϊκά κράτη για ένταξη στους κόλπους της. Η διεύρυνση του αριθμού των κρατών-μελών όπως και η επέκταση των τομέων πολιτικής στους οποίους δραστηριοποιούνται οι κοινοί θεσμοί δημιουργούν νέες ανάγκες προσαρμογής στα μεταβαλλόμενα δεδομένα. Εκτός όμως από τις ανάγκες που προκύπτουν από τις εξελίξεις στο εσωτερικό της Ένωσης, οι μεταβολές στο διεθνές περιβάλλον επιβάλλουν επίσης νέες θεσμικές ρυθμίσεις και προσαρμογές. Οι θεσμικές ρυθμίσεις, όμως, για ένα μεγάλο πλέον σύνολο κρατών δεν είναι απρόσκοπτες, ούτε είναι δυνατή η άμεση απάντηση στις υπάρχουσες προκλήσεις, δεδομένου ότι η μεταβολή του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου δεν υπάγεται στην αρμοδιότητα της Ένωσης αλλά των μελών της. Η θεσμική προσαρμογή σε νέα δεδομένα είναι ευκολότερη σε περιόδους ευημερίας. Αντίθετα, σε περιβάλλον οικονομικής δυσπραγίας, η ανασφάλεια που αναδύεται έχει ως συνέπεια την περιχαράκωση στο οικείο περιβάλλον, στην προκειμένη περίπτωση αυτό του κράτους-έθνους, με ενδεχόμενο κίνδυνο τόσο για την αντιμετώπιση των αναγκών που αναδεικνύονται όσο ενδεχομένως και για τη διασφάλιση των κεκτημένων.

Το βιβλίο αυτό πραγματεύεται την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και αποτελεί τη δεύτερη έκδοση προηγούμενου ομότιτλου βιβλίου. Το ενδιαφέρον του εστιάζεται αφενός στην εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας και στη δημιουργία υπερεθνικών θεσμών, αφετέρου δε στη χάραξη πολιτικών αλληλεγγύης σε υπερεθνικό επίπεδο. Οι πολιτικές αλληλεγγύης έχουν επιλεγεί ως αντικείμενο στο οποίο δίδεται ιδιαίτερη έμφαση γιατί, εκτός από τις αναπτυξιακές ωθήσεις που μπορεί να συνεπάγονται για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα συνολικά, μπορούν επίσης να υποστηρίξουν τη δημιουργία ωσμωτικών δυνάμεων, που αποτελούν προϋπόθεση για την επιβίωση του όλου εγχειρήματος. Η αναθεώρησή του αποσκοπεί στο να συμπεριλάβει τις εξελίξεις και τις προκλήσεις που προέκυψαν από την πρώτη έκδοσή του έως σήμερα, όπως και τους σχετικούς προβληματισμούς και τις απαντήσεις πολιτικής που ίδια η Ένωση αναπτύσσει για την αντιμετώπισή τους.

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

1. Τα στάδια της Ολοκλήρωσης

Ο όρος Ενσωμάτωση άρχισε να χρησιμοποιείται στη διεθνή βιβλιογραφία μόνο κατά το δεύτερο ήμισυ του 20ού αιώνα¹ για να χαρακτηρίσει το φαινόμενο της ενοποίησης διαφόρων εθνών μεταξύ τους –όταν άλλωστε το φαινόμενο αυτό εμφανίζεται. Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο, διάφορες μορφές διεθνούς ολοκλήρωσης² εμφανίζονται, με πιο γνωστή αυτή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ήδη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύμφωνα με τον κρατούντα ορισμό, ο όρος *Integration* –που αποδίδεται στα ελληνικά ως ενσωμάτωση ή ολοκλήρωση– εκφράζει το συντονισμό των δραστηριοτήτων διαφόρων οργάνων με σκοπό την εναρμονισμένη λειτουργία τους.

Πρόκειται για φαινόμενο στο οποίο τα μετέχοντα κράτη προσπαθούν να μετατρέψουν τις σχέσεις μεταξύ τους σε σχέσεις ανάλογες με εκείνες που ισχύουν μέσα στα εθνικά συστήματα –σε επίπεδο οικονομικής συνεργασίας, ενδεχομένως δε και πολιτικής. Η διαδικασία της διεθνούς ολοκλήρωσης αποτελεί ιδιαίτερα ενδιαφέρον φαινόμενο, τόσο λόγω των στόχων που υπηρετεί –που διευρύνονται όσο εδραιώνεται η ενοποίηση– όσο και λόγω των θεσμών που αναπτύσσονται στα όριά της.

Η διεθνής ολοκλήρωση διαφέρει από την έννοια της διεθνούς συνεργασίας γιατί τα μέλη της έχουν εκ προοιμίου αποδεχτεί να παραχωρήσουν τμήματα της εθνικής κυριαρχίας υπέρ της υπερεθνικής κοινότητας.

Πρώτο στάδιο για την εναρμονισμένη λειτουργία των δραστηριοτήτων τους είναι η σταδιακή άρση των κωλυμάτων του εμπορίου και, ενδεχομένως, η εγκαθίδρυση πολιτικών συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών.

Ανάλογα με το βαθμό άρσης των εμποδίων στις μεταξύ τους εμπορικές σχέσεις και τη δημιουργία ή όχι κοινών πολιτικών, διακρίνουμε τις διάφορες μορφές οικονομικής ενσωμάτωσης, που μπορεί να είναι οι ακόλουθες:³

Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών. Εδώ τα συμμετέχοντα κράτη καταργούν τα κωλύματα εμπορίου μεταξύ τους, διατηρούν όμως το δικαίωμα να χαράσσουν ανεξάρτητη πολιτική στις σχέσεις με κράτη-μη μέλη.

Τελωνειακή Ένωση. Πρόσθετο χαρακτηριστικό σε σχέση με τη Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών είναι η υιοθέτηση κοινού εξωτερικού δασμολογίου για εισαγωγές από τρίτες χώρες.

Κοινή Αγορά. Πρόκειται για Τελωνειακή Ένωση που επιπλέον επιτρέπει την ελεύθερη διακίνηση των συντελεστών της παραγωγής μεταξύ των κρατών-μελών.

Οικονομική Ένωση. Σ' αυτήν τη μορφή οι μετέχοντες προχωρούν σε πλήρη ενοποίηση των νομισματικών και δημοσιονομικών πολιτικών τους. Παράλληλα ιδρύεται μια κεντρική αρχή που συντονίζει και ελέγχει την εφαρμογή των κοινών πολιτικών.

Πλήρης Πολιτική Ολοκλήρωση. Σ' αυτή την περίπτωση οι μετέχοντες εξελίσσονται σε απλές περιφέρειες ενός κράτους και η κεντρική εξουσία είναι αρμόδια όχι μόνο για τα νομισματικά και δημοσιονομικά θέματα αλλά και για το Κεντρικό Κοινοβούλιο, όπως και για εξουσίες αντίστοιχες μιας Κυβερνήσεως.

Ο προσδιορισμός του εννοιολογικού περιεχομένου μιας μορφής ενοποίησης πρέπει να συνυπολογίζει τη βούληση των κρατών που συμμετέχουν για να εξελιχθεί –ή όχι– η συνεργασία τους σε ευρύτερη ολοκλήρωση. Άλλωστε, όπως έλεγε ο Jean Monnet, «η ένωση μεταξύ ατόμων ή κοινοτήτων δεν είναι κάτι το φυσικό. Είναι το αποτέλεσμα ενός διανοητικού συλλογισμού... Το ουσιώδες είναι να υπάρχουν κοινά συμφέροντα».

2. Θεωρητική Προσέγγιση της Πολιτικής Ολοκλήρωσης

Το φαινόμενο των διεθνών ενοποιήσεων απασχόλησε από την πρώιμη κιόλας εμφάνισή του τους θεωρητικούς αναλυτές. Οι διάφορες θεωρίες επιδιώκουν να το προσεγγίσουν σε ό,τι αφορά την οικονομική ενοποίηση, οπότε κύριο ζητούμενο είναι οι οικονομικές επιδράσεις –θετικές ή αρνητικές–, θέμα που θα μας απασχολήσει στη συνέχεια. Οπωσδήποτε όμως, ακόμη κι αν η επιδιωκόμενη ολοκλήρωση προωθείται μόνο στον οικονομικό τομέα, στην πραγματικότητα έχει πολιτικό χαρακτήρα και επιπτώσεις άμεσες ή έμμεσες, γιατί επηρεάζει τις πολιτικές επιλογές είτε των πολιτικών ηγεσιών είτε του εκλογικού σώματος. Σε ό,τι αφορά την πολιτική ενοποίηση, η έρευνα αναφέρεται και στη διαδικασία βάσει της οποίας κάποια ανεξάρτητα κράτη επιλέγουν να ενσωματωθούν σε μια ενιαία οντότητα, και στη μορφή που η νέα πολιτική ένωση αποκτά. Η έννοια, δηλαδή, της ενοποίησης περι-

γράφεται είτε ως διαδικασία διαδοχικών σταδίων προς τον τελικό στόχο είτε σε αναφορά προς τον τελικό στόχο. Από τις διάφορες θεωρητικές προσεγγίσεις θα αναφέρουμε τις ακόλουθες:

Λειτουργική Σχολή.⁴ Οι συγγραφείς της σχολής αυτής δέχονται την ύπαρξη του εθνικού κράτους και θεωρούν ότι τα κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα που υφίστανται μπορούν να επιλυθούν με την προώθηση συνεργατικών λύσεων, ενώ παράλληλα αυξάνει η οικονομική αλληλεξάρτηση μεταξύ των εθνικών κρατών. Προοδευτικά τα εθνικά κράτη ξεπερνιούνται από τη δημιουργία διεθνών οργανισμών.

Νεολειτουργική Σχολή. Σύμφωνα με τις νεολειτουργικές απόψεις, η πολιτική ολοκλήρωση συντελείται από την αλληλεπίδραση πολιτικών δυνάμεων και ωθεί στη δημιουργία μιας πολιτικής κοινότητας. Η πολιτική κοινότητα ορίζεται ως μια κατάσταση πραγμάτων στην οποία ομάδες και μεμονωμένα άτομα «μεταφέρουν τη νομιμοφροσύνη και τις προσδοκίες τους σε ένα μεγαλύτερο κέντρο αποφάσεων του οποίου οι θεσμοί έχουν δικαιοδοσία στα Εθνικά Κράτη».⁵ Το τελικό προϊόν είναι ένα υπερεθνικό κράτος με συλλογικές διαδικασίες λήψεως αποφάσεων.

Ομοσπονδιακή θεωρία. Αν οι λειτουργικές και νεολειτουργικές απόψεις επικέντρωσαν το ενδιαφέρον τους στη διαδικασία ενοποίησης των μερών σε ένα όλο, η ομοσπονδιακή θεωρία επικεντρώνει το ενδιαφέρον της στην καταληκτική θεσμική οργάνωση του υπερεθνικού οργανισμού που θα προκύψει μετά τη διαδικασία ενοποίησης. Η ομοσπονδιακή θεωρία πραγματεύεται την ιδέα διαμοιρασμού της εξουσίας στα πλαίσια ενός ενιαίου κράτους. Προϋποθέτει την ύπαρξη αποφασιστικής πολιτικής βούλησης από τις κυβερνήσεις, που θα οδηγήσει στη δημιουργία θεσμών, μεταξύ των οποίων κατανέμεται η πολιτική εξουσία. Οι θεσμοί που προκύπτουν δρουν ανεξάρτητα μέσα στη σφαίρα δραστηριότητάς τους, ενώ δημιουργείται μια ενιαία ανεξάρτητη εξουσία αρμόδια για θέματα που αφορούν το σύνολο της επικράτειας. Πρόκειται για διαδικασία γεωγραφικού καταμερισμού της εξουσίας, που καταλήγει σε σύστημα διακυβέρνησης με κατανομή της πολιτικής εξουσίας ανάμεσα σε κεντρικούς και περιφερειακούς θεσμούς συνδεδεμένους μέσω μιας αλληλεξαρτώμενης πολιτικής σχέσης.⁶ Τα ιστορικά παραδείγματα εθελοντικής ενοποίησης ανεξάρτητων εθνικών κρατών αντλούνται κυρίως από την Ελβετία, τη Γερμανία, τον Καναδά, τις ΗΠΑ.⁷ Από τις παραλλαγές του φαινομένου που περιγράφονται από τους θεωρητικούς⁸ θα αναφερθούμε μόνο στις διαφορές μεταξύ των εννοιών της Ομοσπονδίας και της Συνομοσπονδίας. Σύμφωνα με τις αρχές της ομοσπονδιακής θεω-

ρίας, η Ομοσπονδία προϋποθέτει έναν κεντρικό μηχανισμό με σημαντικές εξουσίες και πολιτικά υποσυστήματα εδαφικά προσδιορισμένα. Το σύστημα καταλήγει σε ένα συνεκτικό υπερεθνικό σύνολο, του οποίου η κεντρική εξουσία είναι υπόλογη στους πολίτες ως σύνολο.

Η νομιμότητα των θεσμών και η κατανομή των διαφόρων επιπέδων εξουσιών απορρέουν από ένα Σύνταγμα. Τα μέρη μοιράζονται την κυβερνητική εξουσία με την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση. Οι κεντρικοί θεσμοί έχουν ευρείες εξουσίες και ανεξαρτησία από τις κυβερνήσεις των μερών.

Αντίθετα, η Συνομοσπονδία αποτελεί Ένωση Κρατών με κοινή διακυβέρνηση σε περιορισμένους χώρους πολιτικής. Πρόκειται για προσπάθεια συμβιβασμού των αντίθετων αιτημάτων για ανεξαρτησία αλλά και για ένωση. Το κίνητρο της ένωσης αφορά κατά κανόνα την αναζήτηση ισχύος – που σε τελική ανάλυση εκφράζεται σε πολιτικό επίπεδο ακόμη κι αν δεν φαίνεται να είναι αυτή η αρχική επιδίωξη.

Μια Συνομοσπονδία βασίζεται σε μια διεθνή Συνθήκη που μπορεί να έχει περιορισμένη διάρκεια, ενώ τα μέλη της μπορούν, εφόσον το επιθυμούν, να αποχωρήσουν από αυτήν. Το δικαίωμα της απόσχισης αναφέρεται εδώ σε αντιδιαστολή με την έννοια της Ομοσπονδίας, η οποία βασίζεται σε ένα Σύνταγμα. Η ύπαρξη Συντάγματος παραπέμπει σε μονιμότητα.

Αντίθετα, η νομιμότητα που προέρχεται από μια διεθνή Συνθήκη επιτρέπει στα μέλη της να κρίνουν την πιθανότητα αποχώρησης, ενώ παράλληλα τα υπόλοιπα μέλη μπορεί να δραστηριοποιούνται για τη διατήρησή της.⁹ Επιπλέον τα μέλη διατηρούν την κυριαρχία τους και οι εξουσίες των κοινών θεσμών είναι περιορισμένες.

Οι κοινοί θεσμοί δημιουργούνται με την ιδρυτική Συνθήκη μαζί με θεσμούς που εκπροσωπούν τα κράτη που απαρτίζουν την Ένωση. Κεντρικό ρόλο έχει ένα Συμβούλιο στο οποίο συμμετέχουν οι εκπρόσωποι των κρατών-μελών.

Παράλληλα, είναι πιθανό να υπάρχει ένα Κοινοβουλευτικό Σώμα το οποίο όμως δεν μπορεί να έχει τις ίδιες εξουσίες με ένα Εθνικό Κοινοβούλιο. Αυτό είναι αποτέλεσμα του γεγονότος ότι μια Συνομοσπονδία δεν είναι ένα ενιαίο δημοκρατικό κράτος¹⁰ και δεν νοείται ότι δρα στο όνομα του λαού θεωρούμενου ως όλου. Αντίθετα, η Συνομοσπονδία δημιουργείται για να εκφράσει τη θέληση των επιμέρους λαών να εξασφαλίσουν το μέγεθος και την ισχύ –μέσω της συνεργασίας– που θα τους επιτρέψει να διαδραματίσουν μεγαλύτερο ρόλο. Πρόκειται άρα για διαφορετικούς λαούς, που το σύνολό τους δεν αποτελεί ένα συνεκτικό όλο. Η ένωση στα πλαίσια της Συνομοσπονδίας είναι ένωση κυρίαρχων κρατών τα οποία δεν αποβάλλουν την ανεξαρτησία τους ούτε ιεραρχούνται κατά κάποιον τρόπο. Πρόκειται μόνο για συνεργασία που αποσκοπεί στην από κοινού διαχείριση κοινών στόχων.

Μια τέτοια κοινή διαχείριση προϋποθέτει εμπιστοσύνη ότι οι χώρες που αποκτούν πλειοψηφία δεν θα προωθήσουν πολιτικές αντίθετες προς τα συμφέροντα των μειοψηφούντων. Γι' αυτό είναι σύμφωνο με τη λογική της Συνομοσπονδίας να υπάρχει απαίτηση ομοφωνίας για τις κρίσιμες, τουλάχιστον, αποφάσεις – π.χ. για αναθεώρηση της ιδρυτικής Συνθήκης.

Ωστόσο, σε ορισμένους χώρους πολιτικής (ενδεχομένως στους περισσότερους) οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με βάση την αρχή της πλειοψηφίας, γιατί αλλιώς η Ένωση γίνεται ιδιαίτερα δύσκαμπτη.

3. Θεωρητική Προσέγγιση της Οικονομικής Ολοκλήρωσης

Σε ό,τι αφορά το φαινόμενο της οικονομικής ολοκλήρωσης, η θεωρητική διερεύνηση στρέφεται κυρίως στα ερωτήματα που αφορούν τις αιτίες που προκάλεσαν το φαινόμενο αυτό, όσο και στις οικονομικές συνέπειές του γενικώς – δηλαδή για το σύνολο της οικονομικής ενοποίησης – και ειδικώς – δηλαδή για τα μεμονωμένα κράτη-μέλη. Το ενδιαφέρον εστιάζεται στα οικονομικά μεγέθη και εν γένει τις οικονομικές λειτουργίες σε μια ένωση.

Σύμφωνα με τη Νεοκλασική Σχολή, μια οικονομική ένωση, εφόσον καταργεί τους δασμούς, μεγιστοποιεί το ελεύθερο εμπόριο άρα και αυξάνει την ευημερία.

Η απλουστευμένη αυτή άποψη αντικαταστάθηκε στη συνέχεια από τη θεωρία του Viner¹¹ σύμφωνα με την οποία το τελικό οικονομικό αποτέλεσμα μιας τελωνειακής ένωσης εξαρτάται από τη σύγκριση δημιουργίας εμπορίου και εκτροπής εμπορίου. Οι δύο αυτοί όροι, που πρώτη φορά χρησιμοποιήθηκαν από τον Viner, αναφέρονται στην περίπτωση αναπροσανατολισμού των πηγών προμήθειας μετά την κατάργηση των δασμών. Συγκεκριμένα, **δημιουργία εμπορίου** έχουμε όταν η κατάργηση των δασμών μεταξύ των κρατών που μετέχουν σε μια τελωνειακή ένωση τους δίνει τη δυνατότητα να προσανατολίζονται σε πηγές προμήθειας χαμηλότερου κόστους από τους μέχρι τότε προμηθευτές τους. Αντίθετα, **εκτροπή εμπορίου** έχουμε αν τα κράτη-μέλη αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τους φθηνότερους προμηθευτές τους και να στραφούν αναγκαστικά σε κράτη-μέλη της τελωνειακής ένωσης, που όμως παράγουν με υψηλότερο κόστος.

Οπωσδήποτε η κατάργηση των δασμών μεταξύ των κρατών που εγκαθιδρύουν μια τελωνειακή ένωση έχει κάποια οικονομικά αποτελέσματα.¹² Μεταξύ αυτών αναφέρουμε:

- Μείωση των επιβαρύνσεων που υφίστανται οι καταναλωτές εξαιτίας της επιβολής δασμών, αλλά και μείωση των δημόσιων εσόδων ως αποτέλεσμα της κατάργησης των δασμών.

- Αύξηση των εισαγωγών, γιατί τα εισαγόμενα είδη γίνονται πιο προσιτά καθώς δεν επιβαρύνονται με δασμούς, άρα και αύξηση της κατανάλωσης.
- Η αύξηση των εισαγωγών περιορίζει την εγχώρια παραγωγή αγαθών που έχει υψηλότερο κόστος. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αποδέσμευση εγχώριων πόρων από τους δασμοβίωτους κλάδους παραγωγής και την ενίσχυση της κινητικότητας των συντελεστών της παραγωγής.
- Η διεύρυνση του μεγέθους της αγοράς εξαιτίας της κατάργησης των δασμολογικών εμποδίων βοηθά τη συνένωση των παραγωγικών μονάδων και τη μαζική παραγωγή, που ενισχύει την εκμετάλλευση των οικονομικών κλίμακας.¹³
- Η διεύρυνση του μεγέθους της αγοράς διευκολύνει επίσης την εξειδίκευση των κρατών και των περιφερειών τους και την αξιοποίηση του συγκριτικού παραγωγικού πλεονεκτήματος. Όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος της οικονομικής ένωσης τόσο πιο πιθανός είναι ο άριστος συνδυασμός των συντελεστών της παραγωγής.

Από τις πιο σημαντικές επιπτώσεις μιας οικονομικής ένωσης είναι η ενίσχυση του ανταγωνισμού, που οδηγεί σε βελτίωση των μεθόδων παραγωγής, της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων αλλά και σε μείωση της τιμής διάθεσης των προϊόντων.

Με βάση τη διαπίστωση αυτή είναι εύλογη η υπόθεση ότι όσο ήταν υψηλότερες οι διαφορές στο κόστος παραγωγής μεταξύ των μελών που εγκαθιδρύουν την τελωνειακή ένωση, τόσο υψηλότερα θα είναι τα οφέλη που θα προκύψουν από το εμπόριο. Το ίδιο ισχύει για το επίπεδο των δασμών. Έτσι, όσο υψηλότερο ήταν το επίπεδο των δασμών που καταργούνται τόσο μεγαλύτερη θα είναι η δημιουργία εμπορίου.

Η ευρωπαϊκή τελωνειακή ένωση, που ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο του 1968, πολλαπλασίασε τις μεταξύ των κρατών-μελών συναλλαγές επί εννέα φορές, όταν την ίδια χρονική περίοδο οι συναλλαγές με κράτη-μη μέλη πολλαπλασιάστηκαν μόνον επί τρία,¹⁴ γεγονός που αποδεικνύει την επιτυχία της.

Σημειώσεις

1. Σύμφωνα με τον F. Machlup, “A History of thoughts on Economic Integration”, MacMillan 1977, ο όρος δεν εμφανίζεται πριν από το 1942.

2. Παραδείγματα Ενοποιήσεων:

UDEAC: Union Douanière et Économique de l’Afrique Centrale.

CEAO: Communauté Economique de l’Afrique de l’Ouest.

SACU: Southern Africa Customs Union.

LAFTA: Latin American Free Trade Association.

ALADI: Latin American Integration Association.

CARICOM: Caribbean Community.

NAFTA: North American Free Trade Agreement.

ASEAN: Association of South-East Asian Nations.

3. Ali M. El Agra, "The Economics of the European Community", Harvester Wheatsheaf 1994, σ. 79, Ν. Μούσης, «Ευρωπαϊκή Ένωση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1996, σ. 5.

4. Βλ. Μ. Τσινισιζέλης, στο «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εκδ. Θεμέλιο 1995 και «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση», εκδ. Θεμέλιο 1991.

5. E. Haas, "The Uniting of Europe. Political and Economic Forces", Stanford University Press 1958.

6. Π. Κ. Ιωακειμίδης, «Ευρωπαϊκή πολιτική ένωση», εκδ. Θεμέλιο 1993, σ. 36.

7. Μ. Τσινισιζέλης, «Θεωρία της διεθνούς πολιτικής ενοποίησης», στο «Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», επιμέλεια Ν. Μαραβέγιας, Μ. Τσινισιζέλης, εκδ. Θεμέλιο 1995, σ. 50.

8. Στο ίδιο, σσ. 51 και 54-59.

9. Murray Forsyth, «Η σύγχρονη έννοια της Συνομοσπονδίας», στο «Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση», εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 1996.

10. Στο ίδιο, σελ. 78.

11. J. Viner, "The customs Union Issue", CEIP New York Carnegin Engowment for Intemational Peace.

12. Στ. Θεοφανίδης, «Θεωρία των διεθνών οικονομικών ενοποιήσεων», στο «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση», εκδ. Θεμέλιο 1991 και Π. Κ. Ιωακειμίδης, «Η Ευρώπη σε μεταλλαγή», εκδ. Θεμέλιο 1990.

13. B. Balassa, "The theory of Economic Integration", R. D. Irwin, Illinois, 1962.

14. Ν. Μούσης, «Ευρωπαϊκή Ένωση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1997.