

ΟΙ ΔΙΑΚΥΜΑΝΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

Η προώθηση της ολοκλήρωσης

Υπήρξαν, κατά την ιστορία της ευρωπαϊκής διαδικασίας ολοκλήρωσης, αρκετές διακυμάνσεις, διαδοχή περιόδων ενθουσιασμού και απογοήτευσης. Εστιάζουμε εδώ στις φάσεις ενθουσιασμού που οδήγησαν στις διακυβερνητικές συνδιασκέψεις της Χάγης το 1969, στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1985 και στη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1991.¹ Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις ελήφθησαν σημαντικές αποφάσεις για την πρόοδο της ολοκλήρωσης. Το ερώτημα που εξετάζουμε παρακάτω είναι μάλλον ο λόγος για τον οποίο, στις παραπάνω συγκυρίες, υπήρξε επανεκκίνηση της διαδικασίας ολοκλήρωσης παρά το γιατί δημιουργήθηκαν συνθήκες επωφελούς συναίνεσης για όλους κατά τις διακυβερνητικές συνόδους.

Γιατί αναπτύχθηκε ένα νέο ρεύμα αισιοδοξίας σε τουλάχιστον δύο περιπτώσεις μετά από μια περίοδο κάμψης και αβεβαιότητας – μια περίοδο αδράνειας που αποδίδεται συνοπτικά με τη γαλλική λέξη *lourdeur* (ακινησία)²; γιατί, με άλλα λόγια, υπήρξε μια επανενεργοποίηση της διαδικασίας ολοκλήρωσης μεταξύ των κρατών μελών; Τούτο δημιουργεί όρους σύγκρισης που μας διευκολύνουν να κρίνουμε αν υπάρχει κάτι ιδιαίτερο στην περίοδο δισταγμών που διανύουμε στις αρχές του 21ου αιώνα, σε σχέση με προηγούμενες περιόδους που επηρέασαν τις πιθανότητες αναθέρμανσης της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Άραγε υφίσταντο λόγοι να υποθέσει κανείς ότι ο ασθενής νοσούσε και ήταν καταδικασμένος να πεθάνει ή υπήρχαν δυνατότητες ανάρρωσης και αποθεραπείας;

Η πρώτη περίοδος ακινησίας άρχισε με την κρίση του 1965 και συνεχίστηκε στα χρόνια μέχρι τη Σύνοδο Κορυφής στη Χάγη το 1969, όπου σημειώθηκε ανάκαμψη. Στη Χάγη ελήφθησαν αποφάσεις σχετικά με τη διεύρυνση και την προσχώρηση της Μ. Βρετανίας, με τη θέσπιση διακριτού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως λεγόταν τότε, και με την προοπτική μελλοντικής νομισματικής ένωσης. Η δεύτερη μακρά περίοδος ακινησίας εκτυλίχθηκε από το 1973 μέχρι το 1983 και ξεκίνησε με την αποτυχία των προτάσεων ίδρυσης οικονομικής και νομισματικής ένωσης του 1973-1974. (Η λέξη *lourdeur* [ακινησία] χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά προκειμένου να χαρακτηρίσει την έλλειψη προόδου της ευρωπαϊκής ενοποίησης στα τέλη της δεκαετίας του 1970.) Ξεφύγαμε από αυτή την κατάσταση όταν αναθερμάνθηκε η διαδικασία ολοκλήρωσης στις αρχές της δεκαετίας του 1980 με την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, το Δεκέμβριο του 1985, που καθόριζε το σχέδιο για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς. Η τρίτη περίοδος ακινησίας ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του 1990, μετά το απόγειο αισιοδοξίας που ενέπνευσαν οι αποφάσεις του Μάαστριχτ το 1991, όταν συμφωνήθηκαν τα βήματα για τη δημιουργία του ευρώ, και συνεχίστηκε στα πρώτα χρόνια του 21ου αιώνα. Κατά συνέπεια, στην ιστορία της ΕΕ είναι δυνατό να επισημάνουμε τρία σημεία αδράνειας μετά από περιόδους αισιοδοξίας και δύο σημεία αναθέρμανσης της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Μένει να δούμε αν θα υπάρξει και τρίτο σημείο επανεκκίνησης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η εξέταση των προηγούμενων σημείων ανάκαμψης αναδεικνύει τη συνδρομή αρκετών υποστηρικτικών παραγόντων. Τούτο εξηγεί γιατί, ακόμα και μετά από περιόδους δισταγμών, παρατηρήθηκε αναθέρμανση της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Υπήρξαν και αρκετές περιπτώσεις όπου, αν και προτάθηκαν ανάλογα πρακτικά προγράμματα υποστηριζόμενα από στέρεα επιχειρηματολογία, δεν είχαμε αποτελέσματα. Για παράδειγμα, κατά τη δεκαετία του 1970 υπήρχε ισχυρή τάση και ανάγκη προώθησης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, έλειπε όμως η πολιτική βούληση και η ευκαιρία χάθηκε. Απλά έλειπε η πολιτική βούληση και η ενέργεια που απαιτούνταν προκειμένου να γίνει το βήμα προς το κοινό νόμισμα, γεγονός που θα αποτελούσε λογική αντίδραση της Ευρώπης απέναντι στις αναταράξεις του παγκόσμιου νομι-

σματικού συστήματος την περίοδο 1971-1973.³ Κατά τις δύο πρώτες όμως περιόδους ακινησίας, ακόμα και όταν η πολιτική βούληση ήταν αδύναμη, παρέμεναν ενεργές υπόρρητες πιέσεις που θα μπορούσαν να στηρίξουν την αναθέρμανση της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Ήταν εφικτή η πρόταση για μεγάλα πολιτικά σχέδια και η υποστήριξη της ανάγκης δράσης για την υλοποίησή τους. Στις αρχές του 21ου αιώνα, υπάρχει άραγε μεγαλύτερο ή μικρότερο έλλειμμα πολιτικής βούλησης;

Οι προηγούμενες αναθερμάνσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βοηθήθηκαν από την ευνοϊκή προδιάθεση της πολιτικής εξουσίας. Υπήρξαν συμμαχίες κλειδιά: ο γερμανός καγκελάριος Willy Brandt, μεταξύ του 1969 και του 1973, ηγεμόνευσε στη Σύνοδο της Χάγης και κατάφερε να πείσει τον γάλλο πρόεδρο Georges Pompidou να συμφωνήσει σε μια ατζέντα διεύρυνσης, εμβάθυνσης και συμπλήρωσης των ευρωπαϊκών θεσμών. Κατά τη συνάντηση του Παρισιού, το Δεκέμβριο του 1974, ο γάλλος πρόεδρος Valéry Giscard d'Estaing τέθηκε επικεφαλής της προσπάθειας για την προώθηση της διαδικασίας ολοκλήρωσης επιβάλλοντας τους δικούς του όρους. Στη δεκαετία του 1980 εξάλλου, ο γάλλος πρόεδρος François Mitterand και ο γερμανός καγκελάριος Helmut Kohl συμφώνησαν ότι η Ευρώπη χρειάζεται περαιτέρω ενίσχυση και έδρασαν από κοινού αποτελεσματικά στον διπλωματικό αγώνα που οδήγησε στην υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Στο τελευταίο στάδιο, σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε και ο πρόεδρος της Επιτροπής, Jacques Delors. Οι συμμαχίες αυτές καθόρισαν την ηγετική ομάδα των δυτικοευρωπαϊκών χωρών. Μέσα στην ομάδα αυτή ηγεμόνευαν βέβαια Γερμανοί και Γάλλοι, οι οποίοι ήσαν ικανοί, με την κοινή τους δράση, να υποσκελίζουν μόνιμα τους δυνητικούς αντιπάλους της περαιτέρω ολοκλήρωσης, συμπεριλαμβανομένων και των Βρετανών.⁴

Με την προσχώρηση της Μ. Βρετανίας το 1973, ο συσχετισμός δυνάμεων στο δυτικοευρωπαϊκό διακρατικό σύστημα κατέστη σημαντικός παράγοντας για την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη επέδειξαν υψηλό βαθμό ικανότητας για εξεύρεση συναινέσεων περισσότερο στη βάση των κοινών στόχων παρά της ισχύος τους, πράγμα που επαληθεύτηκε ακόμα και στα ζητήματα ασφάλειας. Η Δυτική Γερμανία υποστήριξε, ευτυχώς, τη γαλλική πρόταση για τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα

και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) το 1950, προκειμένου να διασφαλιστεί η ειρήνη μεταξύ τους. Δεν δίστασαν ακόμα και να καταλήξουν σε ρητή συμφωνία για την ανάγκη επίτευξης ίσης διανομής των ωφελημάτων της ολοκλήρωσης, με την απλή πιθανολόγηση ότι τα ωφελήματα αυτά θα διαχέονταν σε όλους και ότι, αν κάτι τέτοιο δεν συνέβαινε αμέσως, θα υπήρξαν θετικές προσαρμογές στο μέλλον. Θεμελιώδης ήταν η κοινή πεποίθηση ότι οι Γερμανοί θα επωφελούνταν από την κοινή αγορά ως προς τη βιομηχανική τους παραγωγή και ότι οι Γάλλοι θα επωφελούνταν αντίστοιχα στην αγορά τροφίμων. Το ακριβές, όμως, όφελος του καθενός ούτε μετρήθηκε ούτε κατέστη δυνατό να υπολογιστεί.

Ο υπολογισμός των σχετικών ή καθαρών κερδών από την πρόοδο της ολοκλήρωσης δεν κυριάρχησε στις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις ώσπου, στη δεκαετία του 1970, οι Βρετανοί επέμειναν να έχουν μια δίκαιη ανταπόδοση, γνωστή ως *juste retour*. Η ιδέα αυτή συνίστατο στην ανάγκη συνυπολογισμού των καθαρών χρηματικών εισροών και εκροών κάθε κράτους μέλους. Όταν οι Βρετανοί πρόβαλαν το επιχείρημα αυτό, οι Γάλλοι τούς κατηγόρησαν ότι δεν αντιλαμβάνονται τη μέθοδο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας: τους αποκάλεσαν *non-communautaires* (αντικοινοτικούς).⁵ Όπως θα δούμε και κατά την ανάλυση παρακάτω της έννοιας της επικουρικότητας, τέτοιου τύπου εξελίξεις μπορεί να περνούν απαρατήρητες τη στιγμή που συντελούνται, αναδρομικά όμως μπορεί να θεωρηθούν ως σημεία καμπής στην ανάπτυξη της ΕΕ.

Είναι αλήθεια ότι η κυβέρνηση της Δυτικής Γερμανίας επέμεινε, ήδη από το 1973, ότι δεν ήταν πλέον σε θέση να εκτελεί χρέη ταμίας της Ευρώπης, οι Βρετανοί όμως ήσαν αυτοί που επανέφεραν ξεκάθαρα την παλαιά αρχή υπολογισμού των πλεονεκτημάτων στη βάση των συμφερόντων των ισχυρότερων εθνικών κρατών. Η Γερμανία παρέμεινε μέχρι το 2006 ο μεγαλύτερος κατά κεφαλήν συνεισφέρων στον κοινοτικό προϋπολογισμό και, παρά το ότι εξέφρασε προϊούσα δυσφορία ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα, δέχτηκε το ρόλο αυτό μέχρι το 2013 κατά τις διαπραγματεύσεις για τις χρηματικές εισφορές των κρατών μελών το 2005.⁶

Γάλλοι και Γερμανοί έπαιξαν το χαρτί της ισχύος τους όλο και συχνότερα εναντίον των Βρετανών όταν επανετέθη σε λειτουργία η διαδικασία ολοκλήρωσης στη δεκαετία του 1980. Απλά απειλούσαν πως

θα προχωρούσαν στην εμβάθυνση της Ευρώπης ακόμα και χωρίς τους Βρετανούς. Η Βρετανία είχε πέσει σε διπλωματική παγίδα, αναγκασμένη να επιλέξει μεταξύ μιας ισχυρότερης και πλέον ολοκληρωμένης Ευρώπης, χωρίς την παρουσία της, ή να προχωρήσει σε οποιοσδήποτε αναγκαίους συμβιβασμούς προκειμένου να μείνει προσδεδεμένη στην αμαξοστοιχία. Η Βρετανία και τα υπόλοιπα ευρωσκεπτικιστικά κράτη δεν τολμούσαν να εκτεθούν στον κίνδυνο της περιθωριοποίησης.⁷ Συνεπώς, μια εκ των συνθηκών υπέρβαση της δεύτερης περιόδου ακινησίας ήταν η δομή του συσχετισμού δυνάμεων στην Ευρώπη, και ιδίως η προσωπική συμβολή του προέδρου Mitterand, που όρθωσε το ανάστημά του ενάντια σε κράτη, όπως η Μ. Βρετανία, που δεν επιθυμούσαν την επέκταση υπερεθνικού χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και προτιμούσαν σαφώς να επιστρέψουν σε μια μορφή διακυβερνητικής συνεργασίας.

Για κάποια χρόνια, οι Βρετανοί επέδειξαν εχθρική στάση απέναντι στον γαλλογερμανικό άξονα, που υπήρξε το βάθρο της ειρήνης στην Ευρώπη μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο. Συμπεριφέρονταν σχεδόν σαν να προτιμούσαν την επανεμφάνιση των παλαιών ρήξεων, ακόμα και με τον κίνδυνο νέων προβλημάτων ασφάλειας στη δυτική Ευρώπη. Αισθάνονταν ότι οι δύο ηπειρωτικές δυνάμεις συνεργάζονταν προκειμένου να αποκρούσουν τις προσπάθειες ελέγχου της διαδικασίας ολοκλήρωσης από τους Βρετανούς. Ο Mitterand και ο Kohl χρησιμοποίησαν μια παλαιά στρατηγική ισχύος, προκειμένου να προωθήσουν μια σύγχρονη μορφή διεθνούς συνεργασίας. Οι Βρετανοί αντέδρασαν αρνητικά σε όλες τις συναντήσεις κορυφής μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας στις οποίες δεν ήσαν προσκεκλημένοι.

Εκτός από το συσχετισμό πολιτικών δυνάμεων, και οι διάφορες ελίτ των περιόδων ανάκαμψης της διαδικασίας ολοκλήρωσης επένδυσαν προσωπικά στην επιτυχία του σχεδίου περαιτέρω ολοκλήρωσης. Η κοινή γνώμη που επέτρεπε το σχηματισμό θετικής περί τούτου συναίνεσης εκκινούνταν επίσης από το φόβο επιστροφής σε έναν ενδοευρωπαϊκό εμφύλιο πόλεμο. Πλειοψηφούσαν οι γενιές των οποίων οι μνήμες από τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο ήταν ακόμη νωπές και κατανοούσαν τους λόγους για τους οποίους οι πατέρες των ιδρυτικών Συνθηκών θεωρούσαν ότι η ΕΕ συνιστούσε μια καλή πρωτοβουλία. Διακρίνονταν από υψηλή πολιτική συνειδητοποίηση.

Το σχήμα διεύρυνσης της ΕΕ βασιζόταν στην πυρηνική ομάδα κρατών των οποίων οι πολίτες συμμερίζονταν, λίγο ως πολύ, τις ίδιες πολιτικές, κοινωνικές και θρησκευτικές αξίες. Οι κυβερνήσεις των ιδρυτικών κρατών μελών ηγεμονεύονταν από τα χριστιανοδημοκρατικά κόμματα, ακόμα όμως και οι αριστερότεροι διάδοχοί τους δέχτηκαν να εργαστούν σύμφωνα με εκείνα τα προτάγματα. Ο σοσιαλιστής πρόεδρος Mitterand, όταν αποπειράθηκε να εισαγάγει πολιτικές σοσιαλιστικής έμπνευσης, αναγκάστηκε να υποχωρήσει, στις αρχές της δεκαετίας του 1980, πιεζόμενος από το κυρίαρχο ευρωπαϊκό ιδεολογικό πλαίσιο συναίνεσης που θεωρούσε κάτι τέτοιο απαράδεκτο σύμφωνα με τους κανόνες λειτουργίας της αγοράς. Μεταξύ της πρώτης και της δεύτερης διεύρυνσης, Βρετανοί και Ιρλανδοί αποτελούσαν τις κύριες εξαιρέσεις. Όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη –ακόμα και οι Δανοί– είχαν δεσμευτεί στην έννοια της κοινωνικής αγοράς, που αποτέλεσε πιθανώς την πλέον αξιόλογη κοινωνικοοικονομική ανακάλυψη της μεταπολεμικής δυτικής Ευρώπης. Αυτή η αξιακή σύγκλιση αποτέλεσε την ιδεολογική βάση έμπνευσης και το βασικό εργαλείο εξόδου από τις δύο πρώτες περιόδους ακινησίας.

Κάθε στάδιο αναθέρμανσης της διαδικασίας ολοκλήρωσης προϋπέθετε διακριτή και στοχευμένη ατζέντα επέκτασης της συνεργασίας. Σε κάθε περίπτωση, υπήρχε έντονη η αίσθηση προώθησης της διαδικασίας πέραν των προηγούμενων επιτευγμάτων. Με την άποψη αυτή συνδεόταν και η πεποίθηση της χρησιμότητας μιας αντίληψης των πολλαπλασιαστικών αποτελεσμάτων (spill-over effect), η πεποίθηση δηλαδή ότι χρειάζεται να επενδύσουμε οπωσδήποτε σε ό,τι έχει γίνει μέχρι τώρα, διότι αν δεν αναληφθούν πρόσθετες πρωτοβουλίες στην ίδια κατεύθυνση, κινδυνεύουν να χαθούν ακόμα και τα ήδη κερταμένα. Με όρους πολιτικής θεωρίας, η οικοδόμηση του καθεστώτος της ΕΕ εμπεριέχει ένα εφάπαξ αρχικό κόστος το οποίο δεν πρέπει να παραγραφεί. Εξού και η προσπάθεια εμβάθυνσης, διεύρυνσης και συμπλήρωσης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος σύμφωνα με την ημερήσια διάταξη της Συνόδου Κορυφής της Χάγης το 1969, το πρόγραμμα εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς, σύμφωνα με την Ενιαία Πράξη του 1985, και η Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση που συμφωνήθηκε στο Μάαστριχτ το 1991 με στόχο να διευκολύνει τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Ρόλο διαδραμάτισαν επίσης και όσα βρίσκονταν στο απυρόβλητο:

το αίσθημα της ανάγκης να ακολουθηθεί το ρεύμα της ιστορίας και της ικανοποίησης των βαθύτερων προσδοκιών του πλέον ενημερωμένου και συνειδητοποιημένου κοινού. Τούτο εκφραζόταν με την πεποίθηση ότι η ενδεχόμενη εγκατάλειψη των ιστορικών επιτευγμάτων του ευρωπαϊκού σχεδίου θα αποτελούσε αφόρητη ελαφρότητα. Θα ήταν αδιανόητο να κατεδαφιστεί το οικοδόμημα της αποκατάστασης των αξιών και της αλληλεγγύης που έχτισαν οι Ευρωπαίοι μετά τις καταστροφές του Β΄ Παγκοσμίου πολέμου. Για τους περισσότερους ευρωπαίους πολίτες ήταν ψυχολογικά αδύνατο να εγκαταλειφθεί αυτό το κεκτημένο, ενώ ενείχε τον κίνδυνο να επιστρέψουν στο αλήστου μνήμης αποκρουστικό παρελθόν τους.

Για τους λόγους αυτούς, μπόρεσαν οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις να ανακάμψουν μετά από δύο περιόδους ακινησίας και να αναθερμάνουν τη διαδικασία ολοκλήρωσης. Οι λόγοι αυτοί οδηγούν σε μια ερμηνεία της ανάκαμψης ως αποτέλεσμα της πολιτικής βούλησης για μια πορεία προς τα εμπρός. Ωστόσο, κατά την τρίτη περίοδο ακινησίας που διανύουμε, μπορούμε να εντοπίσουμε ορισμένους αρνητικούς παράγοντες σε σύγκριση με τους αντίστοιχους ευνοϊκούς των προηγούμενων περιόδων. Οι παράγοντες αυτοί ενισχύουν τους φόβους σχετικά με το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε σχέση με το παρελθόν.

Η τακτική της αντιπολίτευσης στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση

Η ιστορία της ΕΕ θα μπορούσε να ιδωθεί ως πάλη μεταξύ εκείνων που υιοθετούν επιφυλακτική στάση απέναντι στην ολοκλήρωση και εκείνων που διαπνέονται από υψηλότερες φιλοδοξίες. Από την περίοδο των διαπραγματεύσεων για τη Συνθήκη της Ρώμης ως την προσχώρηση του ΗΒ το 1973, επικράτησε η εσωτερική διαδικασία συμφιλίωσης ανάμεσα στη Γαλλία και τη Γερμανία σχετικά με τον τύπο της Ευρώπης που χρειαζόταν. Ο de Gaulle προτιμούσε μάλλον μίαν Ευρώπη κρατών παρά μια ομοσπονδιακή Ευρώπη, επιθυμούσε όμως και τη συμφιλίωση με τη Δυτική Γερμανία, πράγμα που πέτυχε το 1963 όταν υπέγραψε Σύμφωνο Φιλίας με τον γερμανό καγκελάριο Konrad Adenauer.⁸ Αυτό υπήρξε και το πλαίσιο της γαλλογερμανικής συνεργασίας από τη στιγμή εκείνη μέχρι σήμερα. Ακολούθως, η κρίση

του 1965 σχετικά με τον υπερεθνικό χαρακτήρα και τη νέα αγροτική πολιτική αναδύεται ως απαρχή μιας περισσότερο κοινοτικοποιημένης (communautaire) Ευρώπης. Οι συμφωνίες στις αρχές του 1966 θέσπισαν το πλαίσιο της ΚΑΠ και τον κανόνα της συναινετικής λήψης των αποφάσεων, γεγονός που ίσχυσε μέχρι τις αρχές του 21ου αιώνα. Αν και την εποχή εκείνη φάνηκε επιβλαβές, ο de Gaulle πέτυχε να επηρεάσει το ύφος της κοινής διακυβέρνησης χωρίς να υποσκάψει επί της ουσίας τις αρχές της. Κατοπινοί γάλλοι ηγέτες του γκολικού ρεύματος, από τον Pompidou μέχρι τον Chirac, μπόρεσαν να συμβιώσουν με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στα όργανα των Βρυξελλών. Η εχθρότητα απέναντι στη διαδικασία ολοκλήρωσης ήταν πολύ πλιό έντονη στα δεξιά και στα αριστερά του πολιτικού φάσματος της Γαλλίας και λιγότερο της Βρετανίας.⁹ Οι γκολικοί μπόρεσαν να ζήσουν με την Ευρώπη, εν μέρει επειδή κατανόησαν ότι η Ένωση αποτελούσε έκφραση της ουσιαστικής τους ταυτότητας. Ωστόσο, η βρετανική εχθρότητα απέναντι στην οργάνωση της Ευρώπης υπήρξε κυρίως έκφραση της αντιευρωπαϊκής τους στάσης. Αντίθετα, με τους Γάλλους και τους Γερμανούς, ήσαν έτοιμοι να αρνηθούν αυτή την ταυτότητα.

Στην πρώιμη αυτή περίοδο, η πάλη ανάμεσα στο αν θα έπρεπε ή όχι να οικοδομηθεί μια υπερεθνική Ευρώπη διεξαγόταν μεταξύ ενός εξωτερικού φορέα δράσης, της Βρετανίας, και του πυρήνα των σοσιαλδημοκρατικών κρατών της δυτικής Ευρώπης. Οι εσωτερικοί φορείς δράσης υποστήριζαν συχνά ότι η Βρετανία συνιστούσε πρόβλημα είτε παρέμενε έξω από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα είτε προσχωρούσε σε αυτή. Μετά τη βρετανική ένταξη το 1973, η πάλη αυτή έγινε εσωτερική, με τη Βρετανία να εκμεταλλεύεται κάθε ευκαιρία προκειμένου να εμποδίσει την πρόοδο της ολοκλήρωσης και να αμφισβητήσει τις αξίες και τις υποθέσεις στις οποίες βασιζόταν, ακόμα και τη γαλλογερμανική συμφιλίωση. Και υπήρξαν τέτοιες ευκαιρίες. Μία από τις πρώτες ήταν η βρετανική πρωτοβουλία, τη δεκαετία του 1970, να ισορροπήσει τις εισφορές της προς την Κοινότητα και τα ανταποδοτικά της οφέλη από αυτή, όπως προαναφέραμε. Αργότερα υπήρξε το δόγμα της επικουρικότητας, που οι Βρετανοί αντιλαμβάνονταν ως τρόπο επιβράδυνσης της ολοκλήρωσης, παρ' ότι είχε προταθεί από τους Γερμανούς ως μέσο προστασίας των συμφερόντων των γερμανικών ομοσπονδιακών κρατιδίων.¹⁰ Τα δύο αυτά επεισόδια αποτέλε-

σαν σημεία καμπής για την ανάπτυξη της ΕΕ. Το πρώτο σηματοδότησε το τέλος της αίσθησης ότι τα κοινά οφέλη θα ήταν ισότιμα διαθέσιμα για όλες τις χώρες και ότι ο υπολογισμός κερδών και ζημιών μεταξύ κρατών μελών δεν θα λαμβανόταν υπόψη, πράγμα που αποτελούσε την πεμπτοσύνη της κοινοτικής μεθόδου και δείκτη κλειδί για ολοένα εντονότερη αίσθηση κοινότητας ανάμεσά τους. Το δεύτερο επεισόδιο ισοδυναμούσε με την υιοθέτηση μιας διαδικασίας που θα μπορούσε να σταθεί εμπόδιο για την περαιτέρω ολοκλήρωση.

Η διατύπωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, με την οποία θεσπίστηκε η αρχή της επικουρικότητας, καθόρισε ότι υπάρχει ανάγκη εκχώρησης μιας αρμοδιότητας στο ευρωπαϊκό επίπεδο μόνον όταν η αρμοδιότητα αυτή δεν είναι δυνατό να ασκηθεί «για λόγους έκτασης ή αποτελεσματικότητας» στο εθνικό επίπεδο. Και πάλι, παρ' ότι δεν ήσαν οι εμπνευστές της ιδέας αυτής, οι Βρετανοί την προώθησαν πρακτικά, αρχικά για να υιοθετηθεί επισήμως στο Μάαστριχτ και ύστερα παραχωρώντας στο Συμβούλιο των Υπουργών το δικαίωμα να ελέγχει προσεκτικά αν τηρούνταν από κάθε νέο νομοθετικό κείμενο της Κοινότητας. Στο προτεινόμενο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, η εξουσία ανάσχεσης κάθε νέας ενωσιακής αρμοδιότητας, βάσει του επιχειρήματος ότι οι αρμοδιότητες αυτές θα μπορούσαν να αναληφθούν αποτελεσματικότερα στο εθνικό επίπεδο, ενισχύθηκε σημαντικά. Αποφασίστηκε να εμπλακούν στη σχετική διαδικασία και τα εθνικά κοινοβούλια, όπου ήταν αναμενόμενο να εκδηλώνονται περισσότερες αντιρρήσεις για τέτοιου τύπου εκχωρήσεις αρμοδιοτήτων.¹¹

Αν τώρα απαιτείται σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας για κάθε σοβαρό βήμα περαιτέρω ολοκλήρωσης, θα μπορούσε να πει κανείς ότι πολύ λίγα πράγματα μπορούν να γίνουν στο μέλλον προς αυτή την κατεύθυνση με αυτό το προαπαιτούμενο. Στην ιστορία της ΕΕ είναι δύσκολο να βρει κανείς κάποια σημαντική πρόταση που να μην μπορεί να αμφισβητηθεί από εχθρικούς αναλυτές με το επιχείρημα ότι υποσκάπτει την εθνική κυριαρχία ή ότι αντιτίθεται στην αρχή της επικουρικότητας. Το πρόβλημα είναι ότι η επικουρικότητα γίνεται στην πράξη μάλλον μια πολιτική αρχή παρά μια λειτουργική προϋπόθεση, οδηγώντας έτσι σε μονοσήμαντα αρνητικές απαντήσεις κάθε φορά που τίθεται σαφώς το ερώτημα αν μπορεί να επιτευχθεί κάτι καλύτερο στο ενωσιακό επίπεδο. Ένας από τους λόγους για τους οποίους φτάσαμε εδώ

είναι ότι μη ειδικοί, συμπεριλαμβανομένων πολλών μελών εθνικών κοινοβουλίων, θεώρησαν αδύνατο να αποφαίνονται προκαταρκτικά για το αν μια συγκεκριμένη δράση μπορεί να αναληφθεί αποτελεσματικότερα στο εκχωρημένο πλαίσιο της εθνικής αρμοδιοδοσίας ή αν είναι καλύτερο να εκτελεστεί από το σύστημα της κοινής διακυβέρνησης.

Οι κυβερνήσεις, σε προηγούμενες περιόδους, ενήργησαν συχνά με τρόπους αντιβαίνοντες στην αρχή της επικουρικότητας. Ενίοτε επέλεξαν να θέσουν την πολιτική σκοπιμότητα της ολοκλήρωσης πάνω από τους κανόνες της οικονομίας, πράγμα που οδηγούσε στην υπόρρητη παραδοχή ότι αν και υπήρχαν πράγματι προβλήματα οικονομικής αναποτελεσματικότητας, θα μπορούσαν να υπερκεραστούν με το επιχείρημα ότι υπερισχύει η ενδυνάμωση της κοινοτικής συνείδησης. Οι γερμανοί ηγέτες αποδέχτηκαν πολλές φορές να πληρώσουν περισσότερα από όσα τους αναλογούσαν, παρά τις περιστασιακές διαμαρτυρίες, επειδή πίστευαν ότι μια περισσότερη ενωμένη Ευρώπη θα αποτελούσε ευνοϊκότερο γεωστρατηγικό πλαίσιο. Η πολιτική ολοκλήρωση θα μπορούσε επίσης να κριθεί θετικά εφόσον καθιστούσε πιθανότερη την ύπαρξη μακροχρόνιας εξισορρόπησης στην κατανομή των ωφελημάτων μεταξύ των κρατών μελών, τα οποία, από κοινού, θα μπορούσαν να ασκήσουν μεγαλύτερη επιρροή στον έξω κόσμο.

Η ίδια η κυβέρνηση του Edward Heath ακολούθησε τη στρατηγική αυτή όταν προσχώρησε η Βρετανία το 1973. Η συμφωνία μεταξύ της κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το 1971 ήταν να καταβάλλει η Βρετανία ετησίως τριακόσια εκατομμύρια λίρες στον κοινοτικό προϋπολογισμό λόγω των μηχανισμών λειτουργίας της ΚΑΠ. Θεωρήθηκε ότι το ποσό αυτό αποτελούσε μορφή ειδικού τέλους προσχώρησης, που δικαιολογούνταν από τα αναμενόμενα οφέλη της βρετανικής βιομηχανίας λόγω της εισόδου της στην κοινή αγορά.¹² Οι αντιευρωπαϊστές δεν συγχώρεσαν ποτέ την κυβέρνηση Heath γι' αυτή τη συμφωνία – ειδικότερα επειδή η βρετανική βιομηχανία για αρκετές δεκαετίες απέτυχε να κεφαλαιοποιήσει τα οφέλη της από την ένταξη. Οι αντιευρωπαϊστές διαμαρτυρήθηκαν επίσης για τις πολιτικές επιπτώσεις της συμφωνίας, που υποχρέωνε τη χώρα να δεσμευτεί σε μια οικονομική και πολιτική ολοκλήρωση. Υποστήριξαν, εσφαλμένα, ότι κάτι τέτοιο είχε αποκρυφθεί από τους βρετανούς πολίτες.

Η βρετανική κυβέρνηση δέχτηκε ευμενώς την αρχή της επικουρι-

κότητας στη δεκαετία του 1990 ακριβώς επειδή άλλαξε θεμελιακά τα δεδομένα για τη μελλοντική εξέλιξη των ευρωπαϊκών θεσμών. Όχι μόνον απέκλειε του λοιπού την ομοσπονδιακή προοπτική, αλλά βοήθουσε επίσης να μη θιγεί ούτε στο ελάχιστο ο τρόπος λειτουργίας του εθνικού κράτους, που διατηρούσε εξ ολοκλήρου την παραδοσιακή μορφή του. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, υπήρξαν πολλοί στη Βρετανία οι οποίοι υπέθεσαν ότι η αποδοχή της αρχής της επικουρικότητας θα οδηγούσε στον επαναπατρισμό πολλών αρμοδιοτήτων οι οποίες είχαν εκχωρηθεί στις Βρυξέλες. Τα παραπάνω δείχνουν ότι η θεωρία της επικουρικότητας θεωρούνταν από τους ευρωσκεπτικιστές περισσότερο ως πολιτική στρατηγική παρά ως έλλογος τρόπος κατανομής των εξουσιών.

Η αποκαλούμενη ανοιχτή μέθοδος συντονισμού (ΑΜΣ) αποτέλεσε περαιτέρω υποχώρηση της ολοκλήρωσης, καθώς επέτρεψε τη σύσταση απαγορευμένων περιοχών για την άσκηση κοινοτικής αρμοδιότητας ακόμα και στις περιπτώσεις που αυτή θα ήταν χρήσιμη.¹³ Υπήρξαν απόπειρες τελειοποίησης της μεθόδου με τη σύσταση της προσαρμογής των τοπικών συνθηκών στις κοινοτικές ρυθμίσεις. Αναπότρεπτα, όμως, η μέθοδος παραχώρησε πολύ μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη και επέτρεψε πολύ χαλαρότερη κοινοτική επιτήρηση από ό,τι προέβλεπαν οι οδηγίες του Συμβουλίου Υπουργών. Η ΑΜΣ υπήρξε φυσιολογικό επακόλουθο της επικουρικότητας, καθώς επιβεβαίωσε τον αυτοπεριορισμό της Κοινότητας ακόμα και στις περιπτώσεις που προσφέρονταν για κοινή δράση.

Η ΑΜΣ επισημοποιήθηκε στη Σύνοδο Κορυφής της Λισαβόνας το Μάρτιο του 2000, είχε όμως ουσιαστικά επιβληθεί στην πρακτική της ΕΕ ήδη μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Επέτρεψε να εφαρμόζονται από τις εθνικές κυβερνήσεις, κατά το δοκούν, κανόνες, πρότυπα και πρακτικές που είχαν αποφασιστεί στο ενωσιακό επίπεδο. Ο βαθμός συμμόρφωσης ελεγχόταν από την Επιτροπή, η οποία μπορούσε να καταγγέλλει και να δημοσιοποιεί τις απειθάρχητες κυβερνήσεις. «Επιχειρεί να δημιουργήσει έναν άριστο κόσμο, που θα συνδυάζει την αποκέντρωση της επεξεργασίας και εφαρμογής της πολιτικής με την επανενσωμάτωσή της στο ενωσιακό επίπεδο».¹⁴ Λειτουργούσε σε τομείς εκτός τυπικής κοινοτικής αρμοδιότητας, καθώς και σε τομείς όπου τα κράτη μέλη αρνούσαν να παραχω-

ρήσουν έστω και ελάχιστο τμήμα της κυριαρχίας τους ή να αποδεχτούν τυπική επέκταση του ρόλου της Επιτροπής. Υπήρξε η εναλλακτική λύση για την περαιτέρω επέκταση της αρμοδιότητας της Επιτροπής. Κατά συνέπεια, αν και κατέτεινε στον περιορισμό των διαφοροποιημένων πρακτικών, επέτρεπε επίσης τη διατήρηση των διαφορών.

Οι σχολιαστές διαφωνούσαν για τον αν αποτελούσε κάτι καλό ή κακό. Κατά τη γνώμη μας συνιστά σύμπτωμα αποτυχίας. Υπήρξε συμβιβασμός που αντανάκλασε την προϊούσα δυσκολία ανάληψης κοινοτικής δράσης σε περισσότερο ευαίσθητες περιοχές κρατικών αρμοδιοτήτων, όπως η απασχόληση, η υγεία και η μετανάστευση. Αντανάκλασε επίσης την αυξανόμενη βούληση των κρατών μελών, στις αρχές του 21ου αιώνα, να προστατεύσουν τη διαφορά και την ποικιλομορφία – μια αυξανόμενη αντίστασή τους σε αυτό που αντιμετώπιζαν, με μάλλον ξεπερασμένους όρους, ως διάβρωση της κυριαρχίας τους. Όπως η επικουρικότητα με την οποία ήταν στενά συνδεδεμένα, η ΑΜΣ συνιστούσε τρόπο περιορισμού των κοινοτικών δράσεων. Αν και μπορεί να της αποδοθεί κάποια θετική χροιά, οι αρνητικές απόψεις μοιάζουν περισσότερο πειστικές.

Άλλο ένα πρόβλημα της ΑΜΣ είναι ότι επέτρεπε επιρροές εκτός ΕΕ να κατευθύνουν τις τοπικές πρακτικές, για παράδειγμα οι τρόποι εργασίας των θεσμών που λειτουργούσαν στα πλαίσια του ΟΗΕ. Τέτοιες αντιλήψεις άριστων πρακτικών μπορεί να είναι ασύμβατες με αυτές που επικρατούσαν στην ΕΕ ενισχύοντας, κατά συνέπεια, τις εσωτερικές διαφορές της. Από την άλλη μεριά, δεν υπήρξαν διαφανείς, και συνεπώς θα μπορούσαν να επιτρέψουν την επικράτηση ειδικών συμφερόντων σε τοπικό επίπεδο. Ήταν παράδοξο το ότι η ΑΜΣ εξαρτιόταν από την καλή θέληση των κρατών μελών, που ήταν πρόθυμα να προσχωρήσουν σε μια μορφή ενωσιακής νομοθεσίας η οποία εκφραζόταν με κάθε λογής εργαλεία σύγκλισης (προγράμματα δράσης, προσδιορισμούς στόχων, άριστες πρακτικές, κοινούς δείκτες), αλλά εμφανίζονταν απολύτως αποφασισμένα να αντισταθούν σε οποιαδήποτε κατανομή αρμοδιοτήτων υπέρ των ενωσιακών οργάνων και σε οποιοσδήποτε παραδοσιακές ρυθμίσεις. Υπήρξε ελπίδα ότι αποτελούσε πρόοδο, αν και έμοιαζε να συνιστά σαφή οπισθοχώρηση.

Ένας αναλυτής απέδωσε περιληπτικά την πραγματικότητα: «Η προσέγγιση αυτή επέτρεψε στην ΕΕ να επεκτείνει την ικανότητά της

για τη λήψη αποφάσεων και της έδωσε τη δυνατότητα πρόσβασης σε νέους τομείς πολιτικής». ¹⁵ Ωστόσο, «Η ΑΜΣ λειτουργεί αντίθετα προς την παραδοσιακή κοινοτική μέθοδο λήψης των αποφάσεων σε ενωσιακό επίπεδο. Η ΑΜΣ δεν συνδυάζεται ούτε με την παραδοσιακή κοινοτική μέθοδο του πρώτου πυλώνα, που συνεπάγεται κανονιστικές/αναδιανεμητικές αρχές, ούτε με την παραδοσιακή διπλωματική προσέγγιση, που εξελίχθηκε μέσω της διεθνούς συνεργασίας στα πλαίσια του δεύτερου και τρίτου πυλώνα. Η δε προσέγγιση της ΑΜΣ αντιβαίνει στις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης (διαφάνεια, υπευθυνότητα, δημοκρατικά προαπαιτούμενα), καθώς και στις βασικές αρχές που διέπουν την ΕΕ ως κοινότητα δικαίου». ¹⁶ Η ΑΜΣ υπήρξε απόπειρα αναχαίτισης του τρέχοντος ρεύματος κατά της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Εφαρμόστηκε εκεί όπου χρειαζόταν σύγκλιση προκειμένου «να συμμαζέψει ή να αποφύγει αποκλίνουσες πολιτικές που οδηγούν σε μεγάλες διαφοροποιήσεις από τη βασική πολιτική». ¹⁷

Η βρετανική κυβέρνηση ευθυνόταν επίσης και για άλλον έναν περιορισμό στην ανάπτυξη περισσότερο ενοποιημένου ευρωπαϊκού συστήματος. Επρόκειτο για τη συμφωνία του Φεβρουαρίου του 1988 επί μιας διαδικασίας που ουσιαστικά έθετε ανώτατο όριο στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η συμφωνία επέβαλε οροφή των μελλοντικών δαπανών, της οποίας την τήρηση εγγυάτο μια άλλη διαθεσμική συμφωνία μεταξύ Επιτροπής, Κοινοβουλίου και Συμβουλίου Υπουργών. Από τότε, οι συμφωνίες αυτές ανανεώνονταν κάθε πέντε χρόνια και έγιναν έτσι μόνιμο στοιχείο του δημοσιονομικού συστήματος που εγγυάτο ότι ο κοινοτικός προϋπολογισμός θα παρέμενε σε ελαφρώς άνω του 1% του ΑΕΠ των κρατών μελών. Η τελευταία συμφωνία κατέστη αντικείμενο σκληρής διαπραγματεύσεως το Δεκέμβριο του 2005 και κατέληξε στο 1,045% του συνολικού ΑΕΠ των κρατών μελών της ΕΕ μέχρι το 2013. Ο έλεγχος του προϋπολογισμού αποτελούσε τρόπο καθήλωσης των ενωσιακών εξουσιών και εγγύηση ότι ο ρόλος της ΕΕ θα παρέμενε περιορισμένος. Αποτελούσε επίσης τμήμα της διαδικασίας που επιβεβαίωνε πως τα κράτη μέλη εξακολουθούσαν να είναι οι κυρίαρχες οντότητες. Οι δημοσιονομικές αποφάσεις του Φεβρουαρίου του 1988 αποτέλεσαν σημαντική νίκη για τους οπαδούς της διακυβερνητικής προσέγγισης και μείζονα ήττα για τους υπέρμαχους της ομοσπονδιακής προοπτικής. Το ζήτημα αυτό εξετάζεται λεπτομερώς στο κεφάλαιο 8.