

## **Κεφάλαιο 4**

# **Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ**

### **Σύνοψη – Περίληψη**

*Στη βάση του συμπεράσματος του Κεφαλαίου 3, η πιο ενδεικτική διαφοροποίηση του ρόλου του κράτους εντοπίζεται στο πεδίο της περιφερειακής ολοκλήρωσης. Προς αυτή την κατεύθυνση, το παρόν κεφάλαιο θα εξετάσει πως η περιφερειακή ολοκλήρωση διευκολύνει τη δημιουργία δομών της ομαδοποιημένης ή συλλογικής ασφάλειας εντός των οποίων το κράτος μεταφέρει μέρος των αρμοδιοτήτων του σε υπερεθνικά όργανα. Παράλληλα, θα αναλύσει πως η μεταφορά αυτή σηματοδοτεί την ενδυνάμωση του ρόλου του κράτους στα συγκεκριμένα πεδία πολιτικής και πως αυτές οι περιφερειακές δομές τροφοδοτούν εκ νέου τη συζήτηση και αναανοηματοδότηση του εθνικού συμφέροντος, παράγοντας ιδιαιτερότητες στην πρόσληψη και χάραξη πολιτικής σε κρατικό, περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο. Επιπλέον, το παρόν κεφάλαιο θα εξετάσει πως η περιφερειακή ολοκλήρωση δημιουργεί νέους ισχυρούς πόλους στο παγκόσμιο σύστημα. Η ανάλυση αντλεί κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά, από το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς εξετάζει ευσύννοπα και άλλα εγχειρήματα περιφερειακής ολοκλήρωσης.*

### **Ορίζοντας την περιφερειακή ολοκλήρωση**

Ως περιφερειακή ολοκλήρωση νοείται η διαδικασία θέσπισης δομών και κανόνων συνεργασίας ανάμεσα στα έθνη-κράτη μίας συγκεκριμένης γεωγραφικής περιφέρειας που συνεπάγεται τη μετατόπιση του κέντρου εξουσίας από τις εθνικές κυβερνήσεις προς νέους θεσμούς ομαδοποιημένης ή συλλογικής κυριαρχίας (pooled sovereignty), σύμφωνα με την οποία τα κράτη-μέλη εκχωρούν μέρος της κυριαρχίας τους σε νέους θεσμούς. Ο μετριασμός της εθνικής κυριαρχίας αντισταθμίζεται με το δικαίωμα ψήφου και λόγου στους νέους θεσμούς που έχουν δημιουργηθεί και είναι επιφορτισμένοι με τη λήψη αποφάσεων και την εκτέλεση συγκεκριμένων πολιτικών στα πεδία εκείνα που έχει θεσμοθετηθεί η περιφερειακή συνεργασία (Hurrell, 2005; Farrell, 2005).

Η κεντρική διάκριση μεταξύ της κλασικής, διακυβερνητικής (intergovernmental) συνεργασίας που συναντούμε εδώ και αιώνες στην παγκόσμια πολιτική, και στην περιφερειακή ολοκλήρωση που δημιουργεί θεσμούς υπερεθνικής (supranational) συνεργασίας έγκειται στον τρόπο λήψης αποφάσεων. Πιο συγκεκριμένα, στις διακυβερνητικές μορφές συνεργασίας τα κράτη είναι οι μόνοι συμμετέχοντες και είτε μέσα από το δικαίωμα του βέτο, είτε μέσω των συμμαχιών που συνάπτουν με άλλα μέλη ώστε να μην παραγκωνίζονται στις ψηφοφορίες, προασπίζονται και διαφυλάττουν το εθνικό τους συμφέρον. Στις υπερεθνικές μορφές συνεργασίας, τα μέλη των υπερεθνικών θεσμών προέρχονται βέβαια από τα κράτη-μέλη του εκάστοτε οργανισμού, ωστόσο, δεν είναι εκπρόσωποι του κράτους αλλά ανεξάρτητοι από αυτό, εκπροσωπούν το θεσμό στον οποίο συμμετέχουν, και λειτουργούν στο όνομά του. Με λίγες εξαιρέσεις (όπως ο μηχανισμός διευθέτησης των διενέξεων στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου και το Παγκόσμιο Δικαστήριο υπό την αιγίδα του ΟΗΕ με την περιορισμένη δικαιοδοσία του), οι διεθνείς οργανισμοί λαμβάνουν αποφάσεις στη βάση της διακυβερνητικής συνεργασίας. Αντίθετα, οι περιφερειακές ενώσεις έχουν οικοδομήσει ένα μείγμα διακυβερνητικών και υπερεθνικών οργάνων (McKormick, 2011: 23-24). Η ΕΕ, για παράδειγμα, έχει έξι βασικά όργανα, μόνο δύο από τα οποία είναι διακυβερνητικά (τα Συμβούλια των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο).

Δεδομένου ότι τα έθνη-κράτη και οι κυβερνήσεις λογικό είναι να μην επιθυμούν να απωλέσουν μέρος της κυριαρχίας τους, προκύπτει το εύλογο ερώτημα γιατί προχωρούν στη σύσταση περιφερειακών ενώσεων. Μετά το 1945 ειδικότερα, έχουν δημιουργηθεί θεσμοί περιφερειακής ολοκλήρωσης σε όλες τις περιοχές του κόσμου με διαφορετικό βαθμό θεσμοποίησης, ενοποίησης και επιτυχίας, από τη δυτική Ευρώπη, στη νοτιοανατολική Ασία, τη Λατινική Αμερική και την Αφρική. Ειδικά υπό το πρίσμα του ρεαλισμού, η προσχώρηση στους θεσμούς περιφερειακής ολοκλήρωσης αποτελεί ένα παράδοξο, δεδομένης της οπτικής των ρεαλιστών για το άναρχο παγκόσμιο σύστημα και τα πενιχρά περιθώρια συνεργασίας που αυτό επιτρέπει. Υπό το πρίσμα του νέο-φιλελευθερισμού, ωστόσο, η ανάγκη για συνεργασία και η ενισχυμένη αλληλεξάρτηση επιτρέπουν μία πιο διεισδυτική ματιά στο ζήτημα της περιφερειακής ολοκλήρωσης. Επί της

ουσίας, οι θέσεις των δύο σχολών συντείνουν στην παραδοχή ότι μεταφέρονται στο περιφερειακό επίπεδο εκείνα τα ζητήματα εγχώριας πολιτικής που τα κράτη-μέλη επιθυμούν να θέσουν υπό κοινό έλεγχο επειδή αυτό εξυπηρετεί τα συμφέροντά τους περισσότερο από κάθε άλλη εναλλακτική (Conn, 2009: 436-437). Το περιφερειακό επίπεδο καθίσταται, κατ' αυτό τον τρόπο, συμπληρωματικό του εθνικού. Τα έθνη-κράτη αποδέχονται οικειοθελώς τον περιορισμό της κυριαρχίας τους σε αντάλλαγμα για τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα που μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την επέκταση της εγχώριας σφαίρας εντός των ορίων της περιφερειακής ένωσης (Gavin and Lombaerde, 2005: 73; Hurrell, 2005; Farrell, 2005; Fawcett, 2005: 30).

Η περιφερειακή ολοκλήρωση θέτει, σε αυτό το πλαίσιο, το ζήτημα της ισορροπίας ανάμεσα στα έθνη-κράτη και τους περιφερειακούς θεσμούς. Η σχέση αυτή είναι παράλληλα ανταγωνιστική και συμβιωτική, με τα έθνη-κράτη να βρίσκονται σε διαρκή αναζήτηση της κατάλληλης ισορροπίας ανάμεσα στη διατήρηση της κυριαρχίας τους και στην εκχώρηση εκείνων των αρμοδιοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο που θα επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα ενισχύοντας κατ' αυτό τον τρόπο και την ισχύ των μελών. Υπό αυτή την έννοια, οι περιφερειακές ενώσεις είναι «αυτό που την κάνουν τα κράτη να είναι». Ο βαθμός περιφερειακής ολοκλήρωσης και, αντίστοιχα, το μέγεθος και το είδος των αρμοδιοτήτων και της εντολής (mandate) που λαμβάνει η εκάστοτε περιφερειακή ένωση εξαρτάται από τη συνεννόηση των μελών της.

Ακόμη και αν δεχτούμε, όμως, ότι κάποια κράτη βλέπουν το εθνικό τους συμφέρον να εξασφαλίζεται περισσότερο μέσα σε περιφερειακές ενώσεις, παρά έξω από αυτές, παραμένει παράδοξη η τάση των υπολοίπων κρατών να ενταχθούν σε αυτές, ακόμη και αν διαφωνούν τόσο με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στο περιφερειακό επίπεδο, όσο και με το είδος των πολιτικών που μία περιφερειακή ένωση προωθεί. Για παράδειγμα, η Μ. Βρετανία διατηρεί μία ιδιαίτερη στάση απέναντι στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σχέση με αυτήν. Ο όρος Ευρώπη στη βρετανική δημόσια σφαίρα αναφέρεται σε ό,τι εμείς εννοούμε ηπειρωτική Ευρώπη (αποκλείοντας δηλαδή την ίδια, την οποία τοποθετεί σε ξεχωριστή, περίοπτη θέση). Η γεωγραφία, η διαφορετική ιστορική διαδρομή και η διαφοροποίηση σε σειρά ζητημάτων καθιστούν τη Βρετανία διακριτό τμήμα της Ευρώπης στα μάτια των Βρετανών. Σε αυτή τη βάση, η Μ. Βρετανία αρνήθηκε να συμμετάσχει στις διαβουλεύσεις για τα πρώτα κοινοτικά πειράματα τη δεκαετία του 1950. Σύντομα, ωστόσο, άλλαξε τη στάση της και στράφηκε προς την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Για να αντιληφθούμε την αλλαγή αυτή πορείας, πρέπει να δούμε τις περιφερειακές ενώσεις ως καταλυτικούς δρώντες (game changers) που θέτουν τους κανόνες του παιχνιδιού (setting the rules of the game). Πιο συγκεκριμένα, η προϊούσα ενιαία ευρωπαϊκή αγορά έθετε συγκεκριμένες ευκαιρίες αλλά και προβλήματα στις βρετανικές εταιρείες, την ίδια στιγμή που δημιουργούσε μία συνεκτική ομάδα κρατών που ομονοούσε σε σειρά ζητημάτων (κοινό εξωτερικό δασμολόγιο, Κοινή Αγροτική Πολιτική, θέση κανόνων ανταγωνισμού και στάνταρντς λειτουργίας της κοινής αγοράς). Η ιδεατή επιλογή για τη Βρετανία θα ήταν η μη δημιουργία/ διάλυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ούτως ώστε να έχει κεντρική θέση στη διαμόρφωση των κανόνων του παιχνιδιού της ευρωπαϊκής αγοράς. Δεδομένης, ωστόσο, της ύπαρξης και λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Βρετανία είχε δύο επιλογές: η πρώτη συνίστατο στην παραμονή της εκτός κοινής αγοράς και τη διατήρηση της εθνικής της κυριαρχίας, με αρνητικές όμως συνέπειες για την οικονομία και την εξωτερική πολιτική της. Η δεύτερη επιλογή ήταν η παράδοση μέρους της εθνικής της κυριαρχίας, η προσχώρηση στην περιφερειακή ένωση, η συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων και στη δημιουργία των κανόνων του παιχνιδιού και η απόκτηση απευθείας (χωρίς δασμούς, δηλαδή) πρόσβασης στην ευρεία κοινή αγορά. Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με άλλα λόγια, διαφοροποίησε σημαντικά τις διαθέσιμες επιλογές, και το συσχετισμό οφέλους-κόστους που αυτές έχουν, για τη Μ. Βρετανία. Στο ίδιο πλαίσιο, η ευρωζώνη έθετε σημαντική απειλή στην πρωτοκαθεδρία του Λονδίνου ως το χρηματοπιστωτικό κέντρο της Ευρώπης. Η αρχική μεγάλη επιτυχία του κοινού ευρωπαϊκού νομίσματος στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας αποδυνάμωσε τη στερλίνα δημιουργώντας σημαντικούς λόγους για την πρόσδεση της Βρετανίας στο ευρώ, παρά τις πολλαπλές οικονομικές και πολιτικές αντιρρήσεις και επιφυλάξεις της. Η απομάκρυνση του Τόνι Μπλερ από το βρετανικό πρωθυπουργικό θώκο λόγω της εμπλοκής της χώρας του στον πόλεμο του Ιράκ (2003) και η κρίση της ευρωζώνης (2008-) έχουν για την ώρα κλείσει για τα καλά το ζήτημα ένταξής της Βρετανίας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE) (Dinan, 2014: 305-326).

Παράλληλα, είναι σημαντικό να σκεφτούμε ότι το περιφερειακό πεδίο προσφέρει νέες ευκαιρίες και προοπτικές για τις εθνικές πολιτικές. Αρχικά, είναι σύνηθες τα κράτη-μέλη να συμφωνούν κάτι σε περιφερειακό επίπεδο και κατόπιν να παρουσιάζουν στους πολίτες τους τα όποια αρνητικά σημεία της συμφωνίας ως προερχόμενα από το κέντρο της περιφερειακής ένωσης. Η βολική αυτή πολιτική επιτελεί τη λειτουργία μείωσης της φθοράς των κυβερνήσεων. Σε ένα δεύτερο, ωστόσο, επίπεδο, οι περιφερειακές

ενώσεις προσφέρουν στα μέλη μία νέα γκάμα δυνατοτήτων και προοπτικών στην εξωτερική τους πολιτική. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η στροφή της ελληνικής κυβέρνησης το 1999, όταν με τη συμφωνία του Ελσίνκι άλλαξε ριζικά τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιούσε το ευρωπαϊκό της χαρτί. Πιο συγκεκριμένα, από το 1981 που εντάχθηκε στην ΕΕ αρνούνταν την τουρκική ενταξιακή προοπτική κάνοντας χρήση του δικαιώματος βέτο. Διερχόταν την ΕΕ, έτσι, σε ένα πλαίσιο συμμαχιών ούτως ώστε να ενισχύσει την ίδια διαπραγματευτική θέση και να αποδυναμώσει αυτήν της Τουρκίας αναφορικά με τις ελληνοτουρκικές διαφορές. Με τη συμφωνία του Ελσίνκι, η Ελλάδα ήρε το βέτο σε μία κίνηση εξευρωπαϊσμού των διαφορών με την Τουρκία. Σύμφωνα με αυτή τη λογική, η Ελλάδα κέρδισε την αποδοχή της κυπριακής υποψηφιότητας για ένταξη στην ΕΕ, την ίδια στιγμή που μετέτρεπε την ελληνοτουρκική διένεξη σε ευρωπαϊκό πρόβλημα, καθώς πλέον η ίδια η Ένωση αναλάμβανε κεντρικό ρόλο στις διαπραγματεύσεις με την Τουρκία. Στην απόμακρη περίπτωση ευόδωσής τους, που προϋποθέτει τη μετάλλαξη της τουρκικής ταυτότητας, θέσεων και πολιτικής σε ηπιότερους και πιο συμβιβαστικούς και συμφιλιωτικούς τόνους, η Ελλάδα θα έχει καταφέρει να μετατρέψει έναν παραδοσιακό εχθρό σε εταίρο. Σε κάθε περίπτωση, το ευρωπαϊκό πεδίο προσέδωσε στην Ελλάδα διαφορετικά πλεονεκτήματα και επιλογές που θα εξέλειπαν εάν η Ελλάδα δεν είχε ενταχθεί στις ευρωπαϊκές δομές (Reuter, 2000; Keridis, 1999).

Για να κατανοήσουμε και να ερμηνεύσουμε επίσης τη μεγάλη επιτυχία των περιφερειακών ενώσεων στην επίτευξη συμφωνιών ανάμεσα στα μέλη τους για πλήθος διαφορετικών ζητημάτων, πρέπει να τις προσεγγίσουμε ως φόρα διαβουλεύσεων, αέναης διαπραγμάτευσης και ζυμώσεων που επαναπροσδιορίζουν το νόημα και το περιεχόμενο του εθνικού συμφέροντος. Η δημιουργία ενός κοινού κανονιστικού πλαισίου, ο εξευρωπαϊσμός (Europeanization) της πολιτικής των μελών, η σφυρηλάτηση θέσεων και πολιτικών γύρω από τις αξίες και τους κανόνες της Ένωσης, και η κοινωνικοποίηση (socialization) των κρατικών επιτελείων στις Βρυξέλλες έχουν ως αποτέλεσμα τη σύγκλιση θέσεων και απόψεων που αρχικά μοιάζουν ασύμβατες σε κοινές ευρωπαϊκές πολιτικές. Τούτο δεν ισοδυναμεί φυσικά με την εξάλειψη επιμέρους διαφωνιών, ωστόσο έχει παρατηρηθεί ειδικά στο ευρωπαϊκό πεδίο μία ικανότητα διάπλασης αρχικά αντιτιθέμενων και συγκρουόμενων θέσεων σε συνεργατικά σχήματα μετά από μακρές, επίπονες και ενδελεχείς διαπραγματεύσεις (Checkel, 2001: 180; Gamble, 2001: 1; Ladrech, 1994: 69).

## **Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση**

### **Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωζώνη**

Η ιδέα της περιφερειακής ολοκλήρωσης γεννήθηκε μέσα από ειδικές συνθήκες και καταστάσεις. Ειδικότερα, ενώ οι πατέρες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Altero Spinelli, Jean Monnet, Robert Schuman) μοιράζονταν ένα κοινό όραμα για μία μετάβαση σε ένα σύστημα που θα ομοιάζε σε αυτό της ομοσπονδίας των Ηνωμένων Πολιτειών, η περιφερειακή ολοκλήρωση δεν καθοδηγείται τόσο από το τι πρέπει να γίνει, όσο από το τι πρέπει να αποφευχθεί. Η περιφερειακή ολοκλήρωση, σε αυτό το πλαίσιο, μπορεί να γίνει αντιληπτή ως εναλλακτική του έθνους-κράτους και της ιδεολογίας του στο βαθμό που αυτό απέτυχε να αποφέρει στους πολίτες του τα οφέλη που επιθυμούσαν. Πιο συγκεκριμένα, ο εθνικισμός και η πίστη στο έθνος-κράτος, χωρίς να έχει χάσει τη σημασία του, έφτασε σε ιστορικό χαμηλό στη μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο εποχή για τρεις κύριους λόγους:

- Τα όρια του εθνικισμού (nationalism) και οι κίνδυνοι που κρύβει η προσήλωση σε ένα τέτοιο ιδανικό κατέστησαν σαφή. Η ναζιστική ιδεολογία, η ακραία δηλαδή πίστη στην ανωτερότητα ενός λαού, έγινε αντιληπτό ότι μπορεί να οδηγήσει στον απόλυτο όλεθρο. Αν και ο πατριωτισμός (patriotism), η αγάπη για την πατρίδα και η προθυμία υπηρετήσής της, εξακολουθού(σα)ν να θεωρούνται κεντρικές αξίες, τα όρια του και η ευκολία με την οποία μετατρέπονται σε δηλητηριώδεις αξίες συγκράτησε την εθνικιστική έπαρση. Το έδαφος ήταν πολύ πιο πρόσφορο για την υπέρβαση ενός στενού εθνικισμού και την πλαισίωση του με άλλες δομές διακυβέρνησης και θεσμούς πάνω από το επίπεδο του έθνους-κράτους.
- Το έθνος-κράτος απέτυχε να διατηρήσει την ειρήνη και τη σταθερότητα του συστήματος και να προφυλάξει τους πολίτες του. Για τους επιτιθέμενους Γερμανούς και Ιταλούς, η βασισμένη στην ιδεολογία επιθετική πολιτική οδήγησε στην απόλυτη καταστροφή τους. Στην πλευρά των αμυνόμενων, τα μικρότερα κράτη έγιναν εύκολα βορά των κατακτητών, η Γαλλία κατακτήθηκε εντός ωρών, ενώ η μόνη χώρα που δεν έπεσε στα χέρια των Γερμανών, η Βρετανία, δέχτηκε τρομερά πλήγματα. Απέναντι σε αυτή την απειλή, ούτε η μεμονωμένη εθνική ισχύς των μεγάλων αυτοκρατορικών δυνάμεων (Γαλλία, Βρετανία), ούτε το κλασικό σύστημα συμμαχιών και

εξισορρόπησης του αντιπάλου μπόρεσε να αναχαιτίσει την καταστροφική πολεμική μηχανή των Γερμανών. Τα ευρωπαϊκά έθνη-κράτη βίωσαν την αποτυχία να εξασφαλίσουν την εδαφική τους ακεραιότητα και ασφάλεια. Εύλογα, έτσι, αντιλαμβανόμενα την αδυναμία τους, αναζητούσαν στη μεταπολεμική εποχή νέους τρόπους προστασίας της ασφάλειάς τους και τήρησης της σταθερότητας και της τάξης μέσα από πιο σταθερά και ενοποιημένα πολιτικά συστήματα που θα συμπεριλάμβαναν και θα ενσωμάτωναν σε μία ειρηνική συνύπαρξη και τους πρώην εχθρούς.

- Η καταστροφή του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου σήμαινε ότι τα αμέσως επόμενα χρόνια μετά το 1945 τα ευρωπαϊκά κράτη ήταν πάμφτωχα, μεγάλη μερίδα του πληθυσμού τους ήταν εξαθλιωμένη και έλειπαν ακόμη και τα πλέον βασικά είδη και μέσα διατροφής. Τα θεμελιώδη στοιχεία μίας οικονομίας, οι υποτυπώδεις υποδομές, μία έστω περιορισμένη ρευστότητα και η διατήρηση του πληθωρισμού σε ανεκτά επίπεδα, εξέλειπαν, με αποτέλεσμα να ήταν τρομακτικά δύσκολη η επανεκκίνηση της οικονομίας. Τα στοιχεία αυτά δημιούργησαν πρόσφορο έδαφος για οικονομικές συνεργασίες και ανάπτυξη σχεδίων για τελωνειακές ενώσεις (customs unions) και ελεύθερες ζώνες εμπορίου (free trade areas) ως καταλύτες της ανάπτυξης. Παράλληλα, τέτοιες κινήσεις ήταν επιβεβλημένες και για έναν ακόμη λόγο οικονομικού χαρακτήρα. Έρχονταν σε έναν κόσμο που συρρικνωνόταν, την ίδια στιγμή που το μέγεθος των μεγάλων δυνάμεων αυξανόταν. Κατά συνέπεια, η προστασία από το διεθνές κεφάλαιο και τις δυνάμεις της οικονομίας της αγοράς και του διεθνούς ανταγωνισμού δημιουργούσαν την αδήριτη ανάγκη ενοποίησης των εθνικών οικονομιών που θα οικοδομούσαν οικονομίες κλίμακος (scale economies) εντός της Ευρώπης, και θα δημιουργούσαν κατ' αυτό τον τρόπο περισσότερο ενδο-ευρωπαϊκό εμπόριο εις βάρος των εμπορικών ροών με μακρινότερους εταίρους (trade diversion). Αν προσθέσει κανείς τα ζητήματα εκδημοκρατισμού που τέθηκαν στη Δυτική Ευρώπη μετά το 1945, η ανάγκη για καλύτερη λειτουργία της οικονομίας καθίσταται σαφής. Άνθρωποι που είχαν επιστρέψει από τα πεδία των μαχών ανάπηροι, ακρωτηριασμένοι ή με κάθε είδους άλλη βλάβη δικαίως διεκδικούσαν ανταμοιβή από το κράτος για τη συνεισφορά τους, δεδομένου ότι πλέον δεν ήταν σε θέση να εργαστούν για να επιβιώσουν. Η δημιουργία πλεονασμάτων που θα ικανοποιούσε τα οικονομικά και κοινωνικά αιτήματα των πολιτών, έτσι, καθιστούσε επιτακτική την ανάγκη μίας άμεσης αναπτυξιακής πορείας των χωρών της δυτικής Ευρώπης (Mowat, 1973; Morgan, 1972; Gillinham, 1991; Tody, 1997; Mazey, 2001; Milward, 1992; Dedman, 1996; De Guistino, 1996).

Ο πρώτιστος στόχος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με άλλα λόγια, ήταν να σώσει η Ευρώπη τον εαυτό της από μία νέα εμφύλια σύρραξη που θα την απειλούσε με την απόλυτη καταστροφή. Ο κοινός έλεγχος των αποθεμάτων άνθρακα και χάλυβα μετά τη συνθήκη του Παρισιού το 1951 απέτρεψε το ενδεχόμενο ενός νέου ευρωπαϊκού πολέμου με τον έλεγχο των απαραίτητων πρώτων υλών της πολεμικής βιομηχανίας. Δεδομένης της μακράς και σταθερής ειρήνης που θεωρείται πλέον δεδομένη ανάμεσα στα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η περιφερειακή ολοκλήρωση στην Ευρώπη πρέπει να θεωρείται απολύτως επιτυχημένη. Η Ευρώπη των εμφυλίων πολέμων έχει καταστεί μία κοινότητα ασφαλείας (security community), όπου τα μέλη της έχουν αποκηρύξει τη βία και συνυπάρχουν αρμονικά (Deutsch κ.α., 1957; Weaver, 1998; Russett, 1998). Για πρώτη φορά στη σύγχρονη ευρωπαϊκή ιστορία, όχι μόνο διατηρείται μία μακρά περίοδος ειρήνης, αλλά διαβλέπουμε και τις καλύτερες προοπτικές για τη μακροήμερεύσή της, δεδομένου ότι κανένα επιτελείο της εθνικής άμυνας των κρατών-μελών δεν εκπονεί σχέδια προστασίας από ή επίθεσης σε άλλο μέλος. Αν και θεωρούμε την ΕΕ συχνά κατά βάση οικονομική ένωση, ο κεντρικός της στόχος ήταν η διάσωσή της και η παγίωση της ειρήνης (Gillingham, 2014).

Με τη συνθήκη της Ρώμης το 1957 τίθενται οι βάσεις για αυτό που σήμερα αποκαλούμε κοινή ή ενιαία αγορά. Δεδομένης της σύνδεσης του βιοτικού επιπέδου με τις προοπτικές διατήρησης της ειρήνης, αλλά και την ανάγκη ανάπτυξης της δυτικής Ευρώπης, η δημιουργία μίας ενιαίας αγοράς πέτυχε τη θεαματική άνοδο της ευημερίας των λαών της. Παρά τις εξαιρετικά δύσκολες οικονομικές συγκυρίες από τα τέλη της δεκαετίας του 2000 κι έπειτα, τα αίτια των οποίων πρέπει να αναζητηθούν στις μεταβαλλόμενες δομές της παγκόσμιας οικονομίας και σε επιμέρους πλημμελείς έως αποτυχημένες οικονομικές πολιτικές της ΕΕ, η ΕΕ συνιστά μία οικονομική υπερδύναμη και τα μέλη της βρίσκονται στις υψηλές θέσεις της παγκόσμιας οικονομίας (Mazey, 2001). Μακροσκοπικά, λοιπόν, και ο δεύτερος θεμελιώδης στόχος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει επιτευχθεί σε σημαντικό βαθμό, αν και οι ανησυχίες για τη μελλοντική οικονομική επιτυχία και τη διατήρηση του υψηλού βιοτικού επιπέδου της ΕΕ είναι εύλογες.

Ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έγκειται στην παραμέριση των «καυτών» ζητημάτων υψηλής πολιτικής και στη συνεργασία στα λεγόμενα ζητήματα χαμηλής πολιτικής, γνωστή ως *κοινοτική μέθοδος* (community method) (McKormick, 2011: 151-152). Πιο συγκεκριμένα, δεδομένου ότι τα μέλη της ΕΕ είχαν πολεμήσει μεταξύ τους μόλις λίγα χρόνια νωρίτερα, κάθε ιδέα συνεργασίας ανάμεσά τους και περιφερειακής ολοκλήρωσης αναπόδραστα θα δημιουργούσε αντιρρήσεις από τους ευρωπαϊκούς λαούς. Η υπογραφή φαινομενικά δευτερεύουσας σημασίας συμφωνιών, αντίθετα, δεν προσείλκυε το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης και μπορούσε να προχωρήσει απρόσκοπτα. Πράγματι, δεν υπήρξαν ουσιαστικές αντιδράσεις ούτε στην υπογραφή της συνθήκης του Παρισιού ούτε και σε αυτή της Ρώμης. Όταν, όμως, το 1952, οι έξι εταίροι συμφώνησαν στη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (European Defense Community), που θα θεμελιώνει την αμυντική συνεργασία των εταίρων και θα επέτρεπε τον επανεξοπλισμό της Γερμανίας εντός των κοινών ευρωπαϊκών στρατιωτικών δομών, οι αντιδράσεις ήταν πολλές. Η Γαλλική Εθνοσυνέλευση καταψήφισε τη συμφωνία δύο χρόνια αργότερα, με αποτέλεσμα το ζήτημα του επανεξοπλισμού της Γερμανίας να λυθεί έξω από τα πλαίσια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μέσα από τις δομές του NATO το 1955 (Vanke, 2014). Τα ζητήματα ασφαλείας και εξωτερικής πολιτικής θα επανέρχονταν στις ευρωπαϊκές δομές τη δεκαετία του 1970 από την «πίσω πόρτα», όταν η ενεργειακή κρίση του 1973, ως απότοκο του αραβο-ισραηλινού πολέμου του 1973, δημιούργησε κλυδωνισμούς στην ευρωπαϊκή οικονομία και ανάγκασε τα κράτη-μέλη να δημιουργήσουν ένα φόρουμ για τη συζήτηση των διεθνών πολιτικών ζητημάτων. Θα ενσωματωθούν στην ατζέντα και τις δομές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μόλις τη δεκαετία του 1990 με την κοσμογονική αλλαγή του χάρτη της Ευρώπης (Mazey, 2001).

Η περιφερειακή ολοκλήρωση της δεκαετίας του 1950 είναι πολύ διαφορετική από αυτή των τελευταίων δεκαετιών. Για να αντιληφθούμε την εξέλιξή της πρέπει να σκεφτούμε με όρους εξωτερικών προκλήσεων και εσωτερικών προβλημάτων. Όπως είδαμε και παραπάνω, ο φόβος ενός νέου ευρωπαϊκού εμφυλίου και το οικονομικό τέλμα επέβαλαν τη δεκαετία του 1950 τη θέσπιση νέων συνεργατικών και υπερεθνικών δομών. Παράλληλα, η υποστήριξη των ΗΠΑ στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η προστασία που παρείχαν στη δυτική Ευρώπη την εποχή του Ψυχρού Πολέμου, σε συνδυασμό με το στόχο των ΗΠΑ να ενισχύσουν οικονομικά και στρατιωτικά τη δυτική Ευρώπη ως ανάχωμα στην ιδεολογική και δυνάμει στρατιωτική διείσδυση της Σοβιετικής Ένωσης στην περιοχή πλαισιώνουν την εξήγηση της σφυρηλάτησης των πρώτων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Mazey, 2001: 32-35). Τρεις δεκαετίες αργότερα, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) που έθετε το στόχο της άμεσης ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς ήταν το αποτέλεσμα μίας πιο ανταγωνιστικής παγκόσμιας οικονομίας που είχε οδηγήσει τη δυτική Ευρώπη σε στασιμοπληθωρισμό (stagflation) από τη δεκαετία του 1970 κι έπειτα, και της επιθυμίας των κρατών-μελών να βρουν συλλογικές λύσεις στην οικονομική πίεση που τους ασκούσαν. Το τελευταίο βήμα της οικονομικής ενοποίησης, η Οικονομική και Νομισματική Ένωση, δεν αποτέλεσε παρά την ευρωπαϊκή απάντηση σε ένα ασταθές νομισματικό περιβάλλον μετά την αποχώρηση των ΗΠΑ από τον κανόνα του χρυσού (gold standard) το 1971 και τη λειτουργία ενός καθεστώτος εύθραυστων νομισματικών ισορροπιών. Η επιθυμία της πλειοψηφίας των μελών να άρουν το τελευταίο εμπόδιο στις συναλλαγές τους, το διαφορετικό νόμισμα, και να δημιουργήσουν μία νομισματική ένωση οδήγησε μετά από πλήθος πειραματισμών (το μηχανισμό του «φιδιού» για τη διατήρηση των συναλλαγματικών ισοτιμιών των νομισμάτων των μελών εντός συγκεκριμένων ορίων) στη δημιουργία του κοινού νομίσματος (McKormick, 2011: 343-358; Tsoukalis, 2000; Lintner, 2001; Griffiths, 2014; Heisenberg, 2014).

Η απόφαση για το κοινό νόμισμα ελήφθη στην για πολλούς πλέον κομβικής σημασίας συνθήκη για την ΕΕ, αυτή του Μάαστριχτ το 1991. Μόλις πέντε χρόνια μετά από την προηγούμενη (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη), οι ευρωπαίοι ηγέτες προχώρησαν σε μία ιδιαίτερα εκτενή νέα συνθήκη που προωθούσε σημαντικά την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δημιουργώντας νέους θεσμούς για κοινή διαβούλευση σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και δικαιοσύνης και αναδιέτασε σημαντικά την αρχιτεκτονική των ευρωπαϊκών θεσμών. Για να καταλάβουμε γιατί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προχώρησε τόσο σημαντικά εκείνη την εποχή πρέπει να λάβουμε υπόψη μας το σύνολο των εξωτερικών και εσωτερικών προκλήσεων στους θεμελιώδεις στόχους της. Πιο συγκεκριμένα:

- Η επανένωση της Γερμανίας το 1990 δημιουργούσε φόβους στη Γαλλία και τη Βρετανία για μία εκ νέου ηγεμονική θέση της Γερμανίας στην Ευρώπη που θα υπακούει περισσότερο στα κελεύσματα του γερμανικού εθνικού συμφέροντος παρά σε αυτά του ευρύτερου ευρωπαϊκού καλού και συμφέροντος. Η Γερμανία, από την πλευρά της, αντιλαμβανόταν ότι η νομιμοποίησή της ως κράτους λίγες μόνο δεκαετίες μετά τις θηριωδίες των ναζι απορρέει από τη συμμετοχή της στην ευρωπαϊκή οικογένεια

και την εγκατάλειψη κάθε είδους νέων ηγεμονικών σχεδίων. Η νέα αρχιτεκτονική των ευρωπαϊκών θεσμών που συμφωνήθηκε στο Μάαστριχτ και η εκ νέου δέσμευση των μελών στους στόχους και τα ιδανικά της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ήταν απαραίτητη για τη συνέχιση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και ερχόταν ως απάντηση στην προφητεία του John Mearsheimer (1990) περί «επιστροφής στο μέλλον» στο περίφημο άρθρο του *Back to the Future*, όπου και διατύπωνε την πεποίθησή του ότι η κατάρρευση του αντίπαλου δέους, της Σοβιετικής Ένωσης, και η λογικά συνεπαγόμενη στρατιωτική αποδέσμευση των ΗΠΑ από την ασφάλεια της Ευρώπης, θα οδηγούσε στην κατάρρευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην εκ νέου δημιουργία μίας Ευρώπης εθνικών κρατών που θα διατηρούσαν ανταγωνιστικές σχέσεις μεταξύ τους (McKormick, 2011: 97-108; Anderson, 2014; Nugent, 2010).

- Το τέλος του Ψυχρού πολέμου ακολούθησε το μετασχηματισμό των πολιτικών και οικονομικών δομών στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη και σηματοδοτούσε το τέλος του γεωπολιτικού εναγκαλισμού της από τη Σοβιετική Ένωση. Έθετε επί τάπητος, έτσι, την ολοκλήρωση του ιδανικού που έθετε η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση από την αρχή: την ενοποίηση ολόκληρου του ευρωπαϊκού χώρου σε μία ζώνη ελευθερίας, δημοκρατίας, κοινής αγοράς και ευημερίας. Σε πρακτικό επίπεδο, ωστόσο, η απορρόφησή τους από την ΕΕ μόνο εύκολη δεν ήταν, καθώς η εμπέδωση της δημοκρατίας, η δημιουργία δομών οικονομίας της αγοράς και η υιοθέτηση του νομικού κεκτημένου της ΕΕ (τα τρία κριτήρια προς ένταξη, γνωστά και ως κριτήρια της Κοπεγχάγης) ήταν χρονοβόρα και απαιτούσαν όχι μόνο τεχνογνωσία και επενδύσεις αλλά και σταθερή θέληση από τις ελίτ και τους πολίτες των χωρών του πρώην ανατολικού μπλοκ που, λόγω της δυσχερούς μετάβασης (transition) ακριβώς εκείνα τα χρόνια, διήγαν δύσκολες οικονομικές καταστάσεις. Παράλληλα, η απορρόφηση πολλών νέων μελών προαπαιτούσε μία νέα ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική. Πιο συγκεκριμένα, απαιτούνταν μία νέα, δίκαιη διανομή των ψήφων στα Συμβούλια των Υπουργών, και των θέσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Επιπλέον, η διεύρυνση προς ανατολάς δημιουργούσε μία νέα «ανατολική διάσταση» που έπρεπε να εξισορροπηθεί με άλλα γεωγραφικά μπλοκ εντός της ΕΕ (όπως αυτό της νότιας Ευρώπης), και νέους συσχετισμούς ανάμεσα σε μικρά και μεγάλα, ανεπτυγμένα και υπό μετάβαση κράτη εντός της ΕΕ. Παρά τις δυσκολίες αυτές, η διεύρυνση της ΕΕ επιτηρήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οδήγησε στο διπλασιασμό των μελών της μέσα σε λιγότερες από δύο δεκαετίες. Κεντρικό ρόλο προς αυτή την εξέλιξη διαδραμάτισε η υποστηρικτική στάση της Γερμανίας που επιθυμούσε να ενισχύσει την περιφέρειά της, αλλά και τα μαθήματα της ιστορίας. Πιο συγκεκριμένα, η μαύρη τρύπα της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης τη δεκαετία του 1930 αποτέλεσε ένα κενό ασφαλείας που καλύφτηκε από τη ρεβιζιονιστική Γερμανία, και τη Σοβιετική Ένωση, και άνοιξε το δρόμο για την ενίσχυση της Γερμανίας και την έκρηξη του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου. Προς αποφυγή οποιασδήποτε επανάληψης ενός τέτοιου σεναρίου, η ΕΕ κινήθηκε γρήγορα προς την υποστήριξη της μεταρρυθμιστικής πορείας των χωρών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης που επιθυμούσαν την ένταξη στις ευρωπαϊκές δομές (Michalski, 2014; McKormick, 2011: 97-108).
- Τέλος, τη στιγμή που οι παλιές διαχωριστικές γραμμές σβήνονταν και ήταν διάχυτη η αισιοδοξία για τη δημιουργία ενός «κοινού ευρωπαϊκού σπιτιού», τα Βαλκάνια εξελίσσονταν εκ νέου σε πυριτιδαποθήκη της Ευρώπης, όπως και το 1914. Η κατάρρευση του κομμουνισμού στη Γιουγκοσλαβία απελευθέρωσε φυγόκεντρες εθνικιστικές δυνάμεις με τη Σερβία να επιχειρεί να χτίσει στο κουφάρι της παλιάς Γιουγκοσλαβίας μία Μεγάλη Σερβία. Οι φρικαλεότητες που διαπράχθηκαν, η επανεμφάνιση ενός φρενήρους εθνικισμού και η αυθαίρετη επαναχάραξη των συνόρων στον ευρύτερο πρώην Γιουγκοσλαβικό χώρο στη βάση των στρατιωτικών κατακτήσεων κατέστησε σαφή το διαχωρισμό ανάμεσα στην παγιωμένη ειρήνη εντός της ΕΕ, και τη σκοτεινή όψη των διεθνών σχέσεων έξω από αυτήν. Δεδομένης της γεωγραφικής εγγύτητας και των πολλαπλών συνεπειών που μπορούσε να επιφέρει η εξάπλωση του Γιουγκοσλαβικού εμφυλίου, η ΕΕ θεσμοθέτησε τη συνεργασία των μελών της σε θέματα εξωτερικής πολιτικής. Ωστόσο, το εθνικό συμφέρον παρέμεινε πρωτεύον, και η ευρωπαϊκή πολιτική αφενός έπασχε από εσωτερικές διχογνωμίες, αφετέρου τα σχέδια ειρήνευσης και η αποστολή ειρηνευτικών σωμάτων αποδείχθηκαν πενιχρά μέσα για τον τερματισμό του πολέμου (Smith, 2001).

Η εξωτερική πολιτική παραμένει ένα από τα κεντρικά, και τελευταία, πεδία όπου η εθνική κυριαρχία παραμένει σχεδόν αδιαμφισβήτητη. Ακόμη και μετά τη συνθήκη της Λισαβόνας το 2009, που προέβλεπε τη θέσπιση των θεσμών του Προέδρου, του Υπουργού Εξωτερικών και μίας Διπλωματικής Υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον περιορισμό του δικαιώματος χρήσης του βέτο, τα κράτη-μέλη διατηρούν το δικαίωμα να θέσουν βέτο για λόγους εθνικής ασφάλειας. Με αυτά τα δεδομένα, ο πιο αδύναμος κρίκος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, και όλων των άλλων εγχειρημάτων περιφερειακής ολοκλήρωσης, παραμένει ο τομέας της εξωτερικής πολιτικής. Τούτο, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι τα κράτη-μέλη δεν παράγουν αποτελέσματα από κοινού σε αυτό τον τομέα. Με διαφορά το πιο σημαντικό εργαλείο εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η διεύρυνση (enlargement). Ούσα απρόθυμη και αδύναμη στο στρατιωτικό τομέα, η ΕΕ δεν ασκεί τόσο σκληρή, όσο ήπια και δομική ισχύ, καθώς πλήθος κρατών που επιθυμούν να ενσωματωθούν στην ΕΕ αποδέχονται την προϋπόθεση να προχωρήσουν σε ριζικό ανασχηματισμό των πολιτικών και οικονομικών τους συστημάτων σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο. Κατ' αυτό τον τρόπο, έχει επιτευχθεί η ειρήνη και η οικονομική ανάπτυξη στο μεγαλύτερο μέρος της ηπείρου. Από τη δυτική Ευρώπη, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση επεκτάθηκε:

- στο βόρειο τμήμα της ηπείρου (Μ. Βρετανία, Ιρλανδία και Δανία το 1973)
- στη νότιο Ευρώπη (Ελλάδα το 1981, Ισπανία και Πορτογαλία το 1986)
- στις ουδέτερες χώρες επί Ψυχρού Πολέμου (Σουηδία, Φιλανδία, Αυστρία)
- στη Μεσόγειο (Μάλτα και Κύπρος το 2004)
- στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη (Λιθουανία, Λετονία, Εσθονία, Πολωνία, Ουγγαρία, Τσεχία και Σλοβακία το 2004)
- στην πρώην Γιουγκοσλαβία (Σλοβενία το 2004, Κροατία το 2013) και
- στα Βαλκάνια (Βουλγαρία και Ρουμανία το 2007) (Michalski, 2014).

|      |  |
|------|--|
| 1951 | Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο και Ολλανδία                                  |
| 1973 | Μ. Βρετανία, Ιρλανδία και Δανία  |
| 1981 | Ελλάδα   |
| 1986 | Ισπανία και Πορτογαλία   |
| 1995 | Αυστρία, Σουηδία και Φιλανδία  |
| 2004 | Πολωνία, Τσεχία, Σλοβακία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Λετονία, Εσθονία, Κύπρος, Μάλτα και Σλοβενία |
| 2007 | Βουλγαρία και Ρουμανία   |
| 2013 | Κροατία  |

**Πίνακας 4.1** Η διεύρυνση της ΕΕ.

|      |   |
|------|---|
| 1999 | Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Πορτογαλία και Φιλανδία |
| 2001 | Ελλάδα  |
| 2007 | Σλοβενία  |
| 2008 | Κύπρος και Μάλτα  |
| 2009 | Σλοβακία  |
| 2011 | Εσθονία   |
| 2014 | Λετονία   |
| 2015 | Λιθουανία   |

**Πίνακας 4.2** Η διεύρυνση της ευρωζώνης.

|         |   |  |
|---------|---|--|
| 1951    | Συνθήκη του Παρισιού – Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ)   | Κοινή επιτήρηση των αποθεμάτων άνθρακα και χάλυβα που λειτουργούσε αποτρεπτικά στο ενδεχόμενο ενός νέου ενδοευρωπαϊκού πολέμου   |
| 1952-54 | Συμφωνία για τη δημιουργία μίας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας   | Καταψηφίζεται από τη Γαλλική Εθνοσυνέλευση – Η Γερμανία επανεξοπλίζεται μέσα από την είσοδό της στο NATO το 1955   |
| 1957    | Συνθήκη της Ρώμης – Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την Ατομική Ενέργεια (EURATOM) | Θέση του στόχου δημιουργίας μίας κοινής αγοράς   |
| 1965    | Συνθήκης Συγχώνευσης  | Οι τρεις κοινότητες συγχωνεύονται στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα   |
| 1974    |   | Θεσμοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου  |
| 1986    | Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη  | Τίθεται ο στόχος της ολοκλήρωσης της κοινής αγοράς   |
| 1991    | Συνθήκη του Μάαστριχτ   | Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης<br>Συμφωνία για τη δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης<br>Θέσπιση ρητρών εξαίρεσης (opt-outs)                                  |
| 1997    | Συνθήκη του Άμστερνταμ  | Θέσπιση δυνατότητας ευελιξίας και μίας ΕΕ δύο ταχυτήτων – συνασπισμοί προθύμων και ο όρος της εποικοδομητικής αποχής   |
| 2000    | Συνθήκη της Νίκαιας   | Εκ νέου διαμοιρασμός ψήφων στα Συμβούλια των Υπουργών και θέσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εν όψει της μεγάλης διεύρυνσης<br>Θέσπιση νέων μηχανισμών για τη λήψη αποφάσεων |
| 2004    | Υπογραφή της Συνταγματικής Συνθήκης   | Ο γαλλικός και ο ολλανδικός λαός καταψηφίζουν τη Συνθήκη με δημοψηφίσματα το 2005  |
| 2008    | Ξέσπασμα της κρίσης της ευρωζώνης   | Πακέτο διάσωσης της Ιρλανδίας  |
| 2009    | Συνθήκη της Λισαβόνας   | Δημιουργία θεσμών Προέδρου, Υπουργού Εξωτερικών και Διπλωματικής Υπηρεσίας της ΕΕ<br>Αποσαφήνιση της ελευθερίας κάθε μέλους να αποχωρήσει από την ΕΕ εάν το επιθυμεί       |
| 2010    | Η κρίση της   | Η Ελλάδα μπαίνει σε  |



|      |  |   |
|------|--|---|
|      | <i>ευρωζώνης βαθαίνει</i>  | πρόγραμμα διάσωσης (bail-out programme), όπως και η Πορτογαλία (και σε μικρότερο βαθμό η Ισπανία και η Ιταλία)  |
| 2011 | <i>Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας</i>                           | Μόνιμος μηχανισμός-ταμείο που θα τροφοδοτεί τη διάσωση των μελών σε κρίση   |
| 2012 | <i>Ξεσπά η τραπεζική κρίση στην Κύπρο</i><br><br><i>Ψήφιση Οικονομικού Πακέτου</i> | Περιορισμός στη διακίνηση κεφαλαίων και κούρεμα καταθέσεων<br>Πρώτο βήμα προς τη Δημοσιονομική Ένωση – η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποκτά ρόλο στη διαμόρφωση των εθνικών προϋπολογισμών |

**Πίνακας 4.3** Οι σταθμοί της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

## Η θεσμική αρχιτεκτονική της ΕΕ

Όπως είδαμε και παραπάνω, οι περιφερειακές ενώσεις εδράζονται σε ένα μείγμα διακυβερνητικών και υπερεθνικών οργάνων με το διττό στόχο την προάσπιση του εθνικού συμφέροντος αλλά και την προώθηση του κοινού ευρωπαϊκού συμφέροντος. Πιο συγκεκριμένα, τα κύρια θεσμικά όργανα της ΕΕ είναι έξι:

- Στο *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο* συναντώνται οι αρχηγοί των κρατών-μελών (σύνοδοι κορυφής), και συζητούν και λαμβάνουν αποφάσεις ως προς το στρατηγικό προσανατολισμό και την κατεύθυνση της ΕΕ. Η απόφαση για τη δημιουργία της ευρωζώνης, για παράδειγμα, και την εκκίνηση διαπραγματεύσεων με υποψήφια προς ένταξη μέλη λαμβάνεται στο ανώτατο αυτό επίπεδο.
- Τα *Συμβούλια των Υπουργών* χωρίζονται κατά τομέα (εξωτερικής πολιτικής, γεωργίας, ενέργειας και κλιματικής αλλαγής κλπ.), και σε αυτά οι αρμόδιοι υπουργοί των 28 σε κάθε σχηματισμό συζητούν και αποφασίζουν επί συγκεκριμένων ζητημάτων εντός του πλαισίου που έχει συμφωνηθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και επί προτάσεων που έχει καταθέσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Κεντρική λειτουργία της *Ευρωπαϊκής Επιτροπής* είναι ακριβώς η προετοιμασία κειμένων προς συζήτηση και ψήφιση στα Συμβούλια των Υπουργών και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η θέση της ατζέντας (agenda-setting) και το δικαίωμα στην πρωτοβουλία (right of initiative), έτσι, αποτελούν κατεξοχήν δικαιοδοσίες της Επιτροπής που της προσδίδουν κεντρικό ρόλο. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με την επιτήρηση των μελών ως προς τη διαρκή συμμόρφωσή τους με το κοινοτικό κεκτημένο, την εκτέλεση των αποφάσεων (από κοινού με τα κράτη-μέλη) των Συμβουλίων, και την εκπροσώπηση της ΕΕ σε διεθνή και παγκόσμια φόρα και οργανισμούς. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χωρίζεται σε Γενικές Διευθύνσεις (Directorates General, DGs), κατ' ουσίαν υπουργείων που αντιστοιχίζονται με τα Συμβούλια των Υπουργών. Κάθε κράτος-μέλος διορίζει έναν Επίτροπο που όμως δίνει όρκο ανεξαρτησίας από το έθνος-κράτος του και οφείλει να λειτουργεί για το ευρωπαϊκό, όχι το εθνικό, συμφέρον. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διορίζει τον πρόεδρο της Επιτροπής, απόφαση που επικυρώνεται, όπως και ολόκληρη η σύνθεση της Επιτροπής, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- Το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο* λειτουργεί στη βάση ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, που αποτελούν οικογένειες κομμάτων των επιμέρους εθνικών κομμάτων (π.χ., το Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα, η Ευρωπαϊκή Αριστερά, οι Φιλελεύθεροι-Δημοκράτες κλπ.). Οι ευρωεκλογές λαμβάνουν χώρα από το 1979 κι έπειτα, όπως είδαμε και παραπάνω, κάθε πέντε χρόνια σε εθνική βάση, και οι πολίτες κάθε κράτους εκλέγουν συγκεκριμένο αριθμό ευρωβουλευτών. Προκύπτει έτσι κάτι που αρχικά φαντάζει παράδοξο. Ενώ η διαμάχη για την κρίση χρέους, για παράδειγμα, βρίσκει την Ελλάδα και τη Γερμανία αντιμέτωπες, σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου η διαμάχη λαμβάνει χώρα σε επίπεδο πολιτικών τοποθετήσεων με Έλληνες και Γερμανούς ευρωβουλευτές του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος, για παράδειγμα, να συμφωνούν μεταξύ τους και να εναντιώνονται με τους ομολόγους τους, Έλληνες και Γερμανούς πάλι, που ανήκουν στο ευρωπαϊκό κόμμα της Αριστεράς ή των Σοσιαλδημοκρατών. Οι συμμαχίες και οι γραμμές διαφωνίας υπερκερνούν τα εθνικά συμφέροντα, με

τους ευρωβουλευτές να (έχουν χρέος να) υπηρετούν κατά βάση και προτεραιότητα το ευρωπαϊκό, όχι το εθνικό συμφέρον. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αναδειχθεί στο δεύτερο νομοθετικό σώμα μαζί με τα Συμβούλια των Υπουργών από τη συνθήκη της Λισαβόνας κι έπειτα (2009), έχει ευρεία δικαιοδοσία επί της συμφωνίας για τον κοινοτικό προϋπολογισμό και ελέγχει τη σύννομη λειτουργία των υπόλοιπων θεσμών.

- Το *Ευρωπαϊκό Δικαστήριο* είναι ο κατεξοχήν υπερεθνικός θεσμός, καθώς είναι πλήρως αποσυνδεδεμένος από κάθε έννοια διαφύλαξης του εθνικού συμφέροντος και είναι επιφορτισμένο με την επίλυση διαφορών που προκύπτουν στη βάση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Δεδομένης της υπεροχής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας επί των επιμέρους εθνικών δικαϊκών συστημάτων, αλλά και της ευρωπαϊκής πρόσληψης και θέασης του κόσμου από μέρους των δικαστών, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο με τις αποφάσεις του έχει καταστεί σημαντικός πυλώνας που ευνόησε την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Μέσα από πλείστες αποφάσεις του δημιούργησε κατ' ουσίαν δεδικασμένα και νομικά προηγούμενα που επέτρεψαν την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς και προστάτεψαν την ευρωπαϊκή ιδιότητα του πολίτη των κρατών-μελών της (βλ υπόθεση Bosman, Cassis de Dijon, Costa vs. ENEL κλπ.).
- Τέλος, η *Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα* είναι επιφορτισμένη με τη νομισματική πολιτική των 19 κρατών-μελών της ευρωζώνης. Έχει αντικαταστήσει τις κεντρικές τράπεζες των μελών της ως προς τις αρμοδιότητες ελέγχου της ποσοτικής κυκλοφορίας του χρήματος, ελέγχου του πληθωρισμού και θέσης των κεντρικών επιτοκίων. Οι κεντρικοί τραπεζίτες των μελών συναντιούνται τακτικά στο Συμβούλιο των Κεντρικών Τραπεζιτών (Board of Governors) για να καθορίζουν την νομισματική πολιτική της ευρωζώνης (Wallace, 2000a; Nugent, 2004; Γιώτη-Παπαδάκη, 2010: 133-170).

Πρέπει να είναι σαφές από τα παραπάνω ότι η ΕΕ ακολουθεί την κεντρική διάκριση των εξουσιών. Πιο αναλυτικά:

- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) ασκούν εκτελεστική εξουσία
- Τα Συμβούλια των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκούν νομοθετική εξουσία
- Το Δικαστήριο της ΕΕ ασκεί δικαστική εξουσία.

## **Η παραγωγή πολιτικής και η λήψη αποφάσεων εντός της ΕΕ**

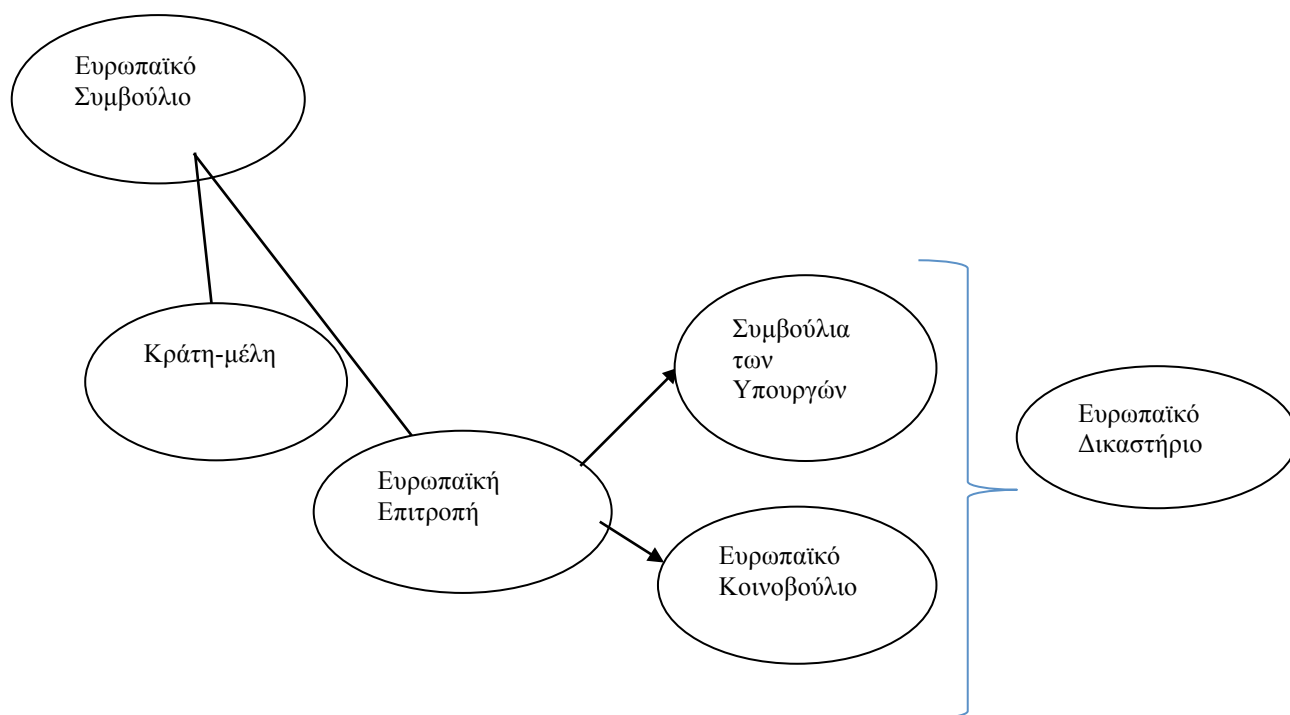
Η κατανόηση του τρόπου παραγωγής σε περιφερειακό επίπεδο είναι ιδιαίτερα δυσχερής, κυρίως διότι δεν αποτιμούμε σωστά το ρόλο, τις αρμοδιότητες και τη σημασία που έχουν τα κράτη-μέλη και οι επιμέρους θεσμοί στον περιφερειακό καταμερισμό εργασίας. Σε ένα πρώτο επίπεδο, είναι σημαντικό να διακρίνουμε ανάμεσα σε επιμέρους τομείς ως προς το βαθμό κοινοτικοποίησής τους. Στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, για παράδειγμα, τα μέλη είναι ελεύθερα να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν την εξωτερική τους πολιτική στο βαθμό που κάτι τέτοιο δεν αντίκειται στο κοινοτικό νομικό κεκτημένο. Παράλληλα, ωστόσο, συχνά χρησιμοποιούν το ευρωπαϊκό πεδίο για την από κοινού χάραξη της εξωτερικής τους πολιτικής προκειμένου να ενισχύσουν τη δράση τους (Forster and Wallace, 2000; McCormick, 2011: 409-424). Αναφορικά με την ουκρανική κρίση, για παράδειγμα, και τη σκλήρυνση των σχέσεων απέναντι στη Μόσχα, τα μέλη της ΕΕ έχουν αποφασίσει σειρά μέτρων και κυρώσεων μεγιστοποιώντας έτσι τον αντίκτυπο και το βάρος της αντίδρασής τους απέναντι σε ό,τι αντιλαμβάνονται ως επιθετική ρωσική πολιτική στην Ουκρανία.

Άλλοι τομείς, πάλι, έχουν κοινοτικοποιηθεί σε τέτοιο βαθμό που οι εξελίξεις σε αυτούς δρομολογούνται κατά βάση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εκφεύγουν σε σημαντικό βαθμό του ελέγχου των κρατών-μελών και των Συμβουλίων των Υπουργών. Στον αγροτικό τομέα και την αλιεία, για παράδειγμα, τα όρια/επίπεδα παραγωγής, οι επιδοτήσεις, οι δασμολογικές διευθετήσεις με τρίτα κράτη κλπ. δεν βρίσκονται υπό τον έλεγχο των κρατών, αλλά ρυθμίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τα αρμόδια Συμβούλια των Υπουργών μπορούν, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, να συζητήσουν και να ψηφίσουν αλλαγές σε επιμέρους πτυχές της αγροτικής πολιτικής, ωστόσο τα περιθώρια μονομερών αλλαγών είναι μηδαμινά. Στην περίπτωση που κάποια μέλη δεν είναι ευχαριστημένα με την κρατούσα πολιτική (κάτι που αποτελεί πραγματικότητα για πολλά μέλη με κύριο εκφραστή τη Μ. Βρετανία), το μόνο που μπορούν να κάνουν είναι να δημιουργήσουν συμμαχίες εντός του Συμβουλίου των Υπουργών προκειμένου να ψηφίσουν επιμέρους αλλαγές (που πρέπει στη συνέχεια να εγκριθούν και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Rieger, 2000; Lequesne, 2000; Woolcock, 2000).

Σχηματικά η διαδικασία παραγωγής πολιτικής εντός της ΕΕ ακολουθεί την ακόλουθη πορεία:

- Οι κατευθυντήριες γραμμές της στρατηγικής της ΕΕ δίνονται από τα ίδια τα κράτη-μέλη. Οι αποφάσεις είτε εκτελούνται απευθείας από τα κράτη-μέλη (βλ. επιβολή κυρώσεων σε Ρωσία), είτε στη βάση των ειλημμένων αποφάσεων αναλαμβάνει τη σκυτάλη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ώστε να αποσαφηνιστούν οι μηχανισμοί και οι τρόποι με τους οποίους θα υλοποιηθούν οι αποφάσεις (για παράδειγμα, ενταξιακές διαπραγματεύσεις με τρίτα κράτη). Σε πολλές περιπτώσεις, τα κράτη-μέλη είναι επιφορτισμένα με την εκτέλεση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ωστόσο η Επιτροπή λειτουργεί επικουρικά με την πρόταση δημιουργίας μηχανισμών που θα συμβάλλουν στην ευόδωση των στόχων. Από εκεί και πέρα, ακολουθεί μία πολυδαίδαλη διαδικασία που ενσωματώνει όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.
- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με τη σύνταξη προτάσεων που θα λειτουργήσουν προς την ευόδωση των στόχων που έθεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Μπορεί, επίσης, όπως είδαμε παραπάνω, να προχωρήσει στη σύνταξη προτάσεων ακόμη και αν δεν έχει προηγηθεί σχετική συμφωνία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κάτι που της δίνει κεντρικό ρόλο στη θέση της ατζέντας της ευρωπαϊκής πολιτικής.
- Οι προτάσεις αυτές κατατίθενται προς ψήφιση στα αρμόδια Συμβούλια των Υπουργών.
- Εφόσον υπάρξει συμφωνία στο Συμβούλιο των Υπουργών, απαιτείται και η έγκριση της απόφασης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- Σε περίπτωση που ο νέος νόμος της ΕΕ έρχεται σε αντίθεση με άλλες νομικές διατάξεις της, καλείται το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο να αποφανθεί για τη νομιμότητά του (Wallace, 2000b; Wallace, 2000c).

Μία τέτοια διαδικασία, αποδομένη όσο πιο απλουστευτικά γίνεται, αποτελεί τη συνηθισμένη διαδικασία παραγωγής πολιτικής εντός της ΕΕ και κρατάει συνήθως από ένα έως και τρία χρόνια. Το φθινόπωρο του 2014, για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έθεσε νέους στόχους για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής (μείωση κατά 40% των εκπομπών ρύπων σε σχέση με τα επίπεδα του 1990, διείσδυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο ευρωπαϊκό ενεργειακό μείγμα τουλάχιστον κατά 27%, και βελτίωση κατά 30% της ενεργειακής αποτελεσματικότητας). Τα κράτη-μέλη καλούνται να «πιάσουν» αυτούς τους στόχους, την ίδια στιγμή που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εργάζεται στην επεξεργασία τρόπων και μηχανισμών που θα βοηθήσουν τα μέλη να εκπληρώσουν τους στόχους τους (σύστημα εμπορίας ρύπων, επιτήρηση των εθνικών σχεδίων για την κλιματική αλλαγή κλπ.) (Clark, 2014; Buchan, 2014a). Παράλληλα, η Επιτροπή έχει το δικαίωμα συγγραφής προτάσεων και κατάθεσής τους στα αρμόδια Συμβούλια των Υπουργών Ενέργειας και Δράσης για το Κλίμα προς ψήφιση για επιμέρους πτυχές του ζητήματος (για παράδειγμα, δημιουργία νέων αγωγών προμήθειας ενέργειας και υποδομών ανανεώσιμων πηγών ενέργειας κλπ.). Οι επιμέρους αυτές προτάσεις χρειάζονται την έγκριση και των δύο νομοθετικών σωμάτων της ΕΕ, του αρμόδιου Συμβουλίου των Υπουργών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, προκειμένου η νέα συμφωνία να καταστεί νόμος της ΕΕ.



**Σχήμα 4.1** Η διαδικασία παραγωγής πολιτικής εντός της ΕΕ σχηματικά.

Για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, εξάλλου, υπάρχει μία πληθώρα προτάσεων και τεχνολογικών λύσεων, ανάμεσα στις οποίες και η δέσμευση και αποθήκευση διοξειδίου του άνθρακα (carbon capture and storage). Η σταδιακή διείσδυση αυτού του μέσου για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής αποτυπώνει την πολυδαίδαλη ευρωπαϊκή πολιτική. Πιο συγκεκριμένα, η τεχνολογία δέσμευσης και αποθήκευσης διοξειδίου του άνθρακα αναπτύχθηκε στη Νορβηγία, η οποία επιζητούσε την εξαγωγή της τεχνολογίας αυτής σε νέες αγορές με στόχο την κερδοφορία. Η Βρετανία και η Ολλανδία επίσης άρχισαν να αναπτύσσουν τη συγκεκριμένη τεχνολογία σε μία συγκυρία που το ζήτημα της κλιματικής αλλαγής αρχίζει και τίθεται επιτακτικά στην παγκόσμια ατζέντα. Σε αυτή τη βάση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνέστησε τη θεσμοθέτηση της νέας τεχνολογίας ως μέσο καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής, θέση με την οποία συντάχθηκαν η Γερμανία και η Πολωνία, η πρώτη κυρίως για να επιτύχει τους κλιματικούς της στόχους και η δεύτερη για να μπορεί να συνεχίσει να καταναλώνει μεγάλες ποσότητες (εγχώριου) άνθρακα χωρίς περιορισμούς που θα προέρχονται από τη νομοθεσία της ΕΕ για τη μείωση των ρύπων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατόπιν έθεσε το θέμα στην ατζέντα του Συμβουλίου των Υπουργών Ενέργειας και Περιβάλλοντος που αποφάσισε ένα συγκεκριμένο ευνοϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο που θα προσφέρει σημαντικά κίνητρα για την ανάπτυξη της ακριβής αυτής τεχνολογίας, απόφαση που έλαβε την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Severin, 2012: 86-86; Fransec and Sondoval, 2012: 214-215).

Η ενεργειακή πολιτική, που αποτελούσε παραδοσιακά αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών-μελών κατέστη, με τη συνθήκη της Λισαβόνας το 2009, ζήτημα αμοιβαίας αρμοδιότητας για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη-μέλη που διατηρούν το δικαίωμα στην επιλογή του ενεργειακού τους μείγματος και στη χάραξη ίδιας ενεργειακής πολιτικής. Ωστόσο, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) και την ολοκλήρωση της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς μέσα στη δεκαετία του 1990, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κυρίως μέσα από την υψηλή εποπτεία των δυνάμεων του ανταγωνισμού, είχε κερδίσει *de facto* σημαντική εξουσία σε ρυθμιστικά ζητήματα επί της κοινής αγοράς, συμπεριλαμβανομένου του ενεργειακού πεδίου. Με τις οδηγίες για την απελευθέρωση των αγορών ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου που εξέδωσε στις δεκαετίες του 1990 και του 2000 πρωτοστάτησε στο τρίπτυχο των μεταρρυθμίσεων (ιδιωτικοποιήσεις, απελευθέρωση και απορρύθμιση της αγοράς, privatization, liberalization and deregulation), επιφέροντας τη διάλυση των μεγάλων κρατικών επιχειρήσεων-μονοπωλίων, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για την είσοδο στην αγορά νέων εταιρειών που θα καθιστούσαν εφικτή τη θέση σε λειτουργία της δυναμικής του ανταγωνισμού και απορρυθμίζοντας τις τιμές ούτως ώστε να αποτυπώνουν δυνάμεις της αγοράς. Ακόμη, κατέστησε αναγκαία

την παραχώρηση πρόσβασης σε τρίτους (third party access) στα δίκτυα μεταφοράς ενέργειας. Με τη ψήφιση και υιοθέτηση του Τρίτου Ενεργειακού Πακέτου (Third Energy Package) το 2009 από το αρμόδιο Συμβούλιο των Υπουργών, κατέστη απαραίτητη η διάσπαση των εταιρειών που κατέχουν δίκτυα ενέργειας και είναι ταυτόχρονα πάροχοι ενέργειας (unbundling), και δημιουργήθηκαν εθνικές και υπερεθνικές ρυθμιστικές αρχές για τη χρήση των ενεργειακών δικτύων (Helm, 2014). Επιπλέον, η Επιτροπή επιβλέπει τη συμμόρφωση με τους κανόνες ανταγωνισμού όχι μόνο των εγχώριων αλλά και των μη ευρωπαϊκών εταιρειών που μετέχουν σε αυτήν. Το σύνολο αυτών των κινήσεων υποσκάπτει την ικανότητα των κρατών-μελών και των εταιρειών τους να συνάπτουν συμβόλαια προμήθειας (Aalto, 2014: 9).

Σε αυτό το πλαίσιο, το γεγονός ότι η ρωσική Gazprom έχει κατασκευάσει από κοινού με τέσσερις ευρωπαϊκές εταιρείες τον αγωγό Nord Stream που συνδέει Ρωσία και Γερμανία μέσα από τη Βαλτική θάλασσα δεν συνεπάγεται αυτόματα την προμήθεια της ευρωπαϊκής αγοράς με το σύνολο της ικανότητάς του. Προαπαιτείται η συμμόρφωση της Gazprom με τη νέα κοινοτική νομοθεσία. Σύμφωνα με αυτήν, η Gazprom είχε το δικαίωμα υποβολής αίτησης για εξαίρεση από τη ρήτρα παροχής πρόσβασης σε τρίτους (που πρέπει να εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή). Δεδομένου ότι δεν το έπραξε, η Επιτροπή δεν επιτρέπει παρά τη μερική διέλευση του ρωσικού αερίου από τον αγωγό. Στο ίδιο πλαίσιο, η κατασκευή του αγωγού South Stream (που σχεδιαζόταν να μεταφέρει ρωσικό αέριο μέσα από τη Μαύρη θάλασσα στη Βουλγαρία και από εκεί στο μεγαλύτερο μέρος της κεντρικής Ευρώπης) έχει για την ώρα παγώσει καθώς «σκοντάφτει» σε νομικά εμπόδια, στην υποχρέωσή της Gazprom δηλαδή να παραχωρήσει πρόσβαση σε τρίτους προμηθευτές. Η αρνητική στάση της Επιτροπής και η απροθυμία του ρωσικού κολοσσού να υποβάλει αίτηση εξαίρεσης δείχνουν, για την ώρα, προς τη ματαίωση του έργου (Buchan, 2014b).

Με την ανάληψη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κεντρικού ρόλου στις ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις καθίσταται σαφές ότι μετατοπίζεται το κέντρο εξουσίας από τις εθνικές πρωτεύουσες εγγύτερα στο υπερεθνικό κέντρο στις Βρυξέλλες. Σε αυτό το πλαίσιο, με τη στάση της Επιτροπής συντάχθηκαν τα κράτη-μέλη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, που βλέπουν τη ρωσική ενεργειακή παρουσία ως προβληματική και προσβλέπουν στον περιορισμό της, και ασκούσαν πίεση στην Επιτροπή να διατηρήσει και να εντείνει τη σκληρή της στάση. Στην αντίπερα όχθη, άλλοι εταίροι που επιδίωκαν την κατασκευή του αγωγού South Stream, όπως η Αυστρία, με τη σειρά τους ασκούσαν πιέσεις στην Επιτροπή να χαλαρώσει τους περιορισμούς και να ερμηνεύσει πιο χαλαρά την αντιμονοπωλιακή νομοθεσία λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη για την εξασφάλιση επαρκών ποσοτήτων αερίου (Buchan, 2014b). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με άλλα λόγια, έχει καταστεί πλέον πεδίο σημαντικής εξουσίας για τα ενεργειακά ζητήματα. Και δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι δεν λειτουργεί με βάση εθνικά συμφέροντα, αλλά με άξονα το ευρωπαϊκό και στη βάση του ευρωπαϊκού νομικού κεκτημένου, το οποίο έχουν (συν-)διαμορφώσει στο πέρασ των προηγούμενων δεκαετιών τα κράτη-μέλη.

## **Εκδημοκρατισμός προς τα πάνω;**

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, και η συνακόλουθη επέκταση της εγχώριας πολιτικής σφαίρας στο ευρωπαϊκό πεδίο με τη μεταφορά μέχρι πρότινος εθνικών αρμοδιοτήτων σε αυτό, δημιουργεί την ανάγκη επαναπρόσληψης της δημοκρατίας σε ένα υπερεθνικό επίπεδο και τη δημιουργία δημοκρατικών μηχανισμών σε αυτό. Τούτο αποτελεί παράδοξο, καθώς η δημοκρατία είναι συνυφασμένη με την οργανωτική μονάδα του έθνους-κράτους και έχει εφαρμοστεί μόνο σε αυτήν. Το ιστορικό πείραμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, υπό αυτό πρίσμα, επεκτείνεται πέρα από τη σφαίρα της παγίωσης της ειρήνης και της οικονομικής ολοκλήρωσης σε αυτό της δημιουργίας νέων δημοκρατικών δομών έξω από το καθιερωμένο τους πλαίσιο, αυτό του έθνους-κράτους και, μάλιστα, ερχόμενο σε πολλές περιπτώσεις σε ευθεία αντίθεση με αυτό.

Το παράδοξο γίνεται οξύτερο αν σκεφτούμε ότι το νέο υπερεθνικό πεδίο δεν έχει σημείο αναφοράς έναν ευρωπαϊκό λαό (έναν ευρωπαϊκό «δήμο»), αλλά μία πλειάδα διαφορετικών λαών. Αυτή η διαπίστωση είναι κρίσιμη για να κατανοήσουμε την ιστορική πορεία της ΕΕ προς το σταδιακό εκδημοκρατισμό της (Katz, 2000: 5; Chryssochoou, 2003: 366). Όπως είδαμε παραπάνω, οι ευρωπαϊκές ελίτ που φιλοτεχνούσαν την ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική στα πρώτα της βήματα αντιλαμβάνονταν την εύλογη αντίδραση που θα προέβλεπαν οι ευρωπαϊκοί λαοί σε περίπτωση στενής σύνδεσης της μοίρας τους μέσα από μεγαλεπήβολα σχέδια ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η σύνδεση αυτή, ωστόσο, έλαβε χώρα μέσα από φαινομενικά δευτερεύουσας σημασίας συμφωνίες που σταδιακά επέφεραν ειρήνη, οικονομική ανάπτυξη και ευημερία στους ευρωπαϊκούς λαούς. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση τις δεκαετίες εκείνες εδραζόταν στην αποκαλούμενη επιτρεπτική συναίνεση (permissive consensus) των λαών της Ευρώπης, σύμφωνα με την οποία δεν αντιδρούσαν στη διαδικασία ενίσχυσης των υπερεθνικών θεσμών και δομών διακυβέρνησης, και αντίστοιχης αποδυνάμωσης

των εθνικών, στο βαθμό που αυτή επέφερε θετικά αποτελέσματα στη ζωή τους (McKormick, 2011: 139). Ο κεντρικός νομιμοποιητικός μηχανισμός της ΕΕ, έτσι, δεν έγκειτο στη δημοκρατική *per se* πολιτική και νομοπαρασκευαστική διαδικασία που ακολουθούσε η ΕΕ, αλλά στα αποτελέσματα που αυτή απέφερε (output legitimacy) (Follesdal and Hix, 2006; Majone, 1998). Ο στασιμοληθωρισμός που έπληξε τις χώρες-μέλη της ΕΕ τη δεκαετία του 1970 απειλούσε αυτή τη νομιμοποίηση. Η συμφωνία, από την άλλη, των μελών να προχωρήσουν για πρώτη φορά στη διενέργεια εκλογών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1979 αποτέλεσε το πρώτο βήμα προς τη νομιμοποίηση της ΕΕ στη βάση των διαδικασιών που παράγουν πολιτική (input legitimacy).

Οι δομικές αλλαγές στην παγκόσμια οικονομία τη δεκαετία του 1980 και η προθυμία της ΕΕ να συμπλεύσει με αυτές (απελευθέρωση κεφαλαίων, επικράτηση του καπιταλισμού καζίνο) δημιούργησαν ισχυρές φωνές που εναντιώνονταν στην αντιδημοκρατική πίεση που ασκούσε το διεθνές κεφάλαιο στην ΕΕ και τα μέλη της. Παράλληλα, η αλλαγή του χάρτη της Ευρώπης, η ενοποίηση της Γερμανίας και ο εμφύλιος της Γιουγκοσλαβίας απελευθέρωσαν κοιμώμενες εθνικιστικές δυνάμεις και η έννοια του εθνικού συμφέροντος και της εθνικής δημοκρατίας επέστρεψαν δριμύτερα στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή, τη στιγμή που δημιουργούνταν μία Ευρωπαϊκή Ένωση, θεσμοθετούνταν η ευρωπαϊκή ιθαγένεια και οι αρμοδιότητες της Ένωσης επεκτείνονταν σημαντικά. Η ενίσχυση του θεσμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η δημιουργία του θεσμού του Διαμεσολαβητή του Ευρωπαίου Πολίτη (Ombudsman), η θεσμοθέτηση μεγαλύτερης διαφάνειας, η παραχώρηση ρητρών εξαίρεσης (opt-outs) και η δυνατότητα ευέλικτης ολοκλήρωσης (variable geometry) μέσα από τη δυνατότητα της εποικοδομητικής αποχής (constructive abstention) είχαν στόχο όχι μόνο να τονώσουν την αποτελεσματικότητα της ΕΕ, αλλά και, αφενός, να μην απονευρώσουν περαιτέρω την εθνική δημοκρατία και, αφετέρου, να βελτιώσουν τη δημοκρατική λειτουργία της ΕΕ και να ενισχύσουν τα δικαιώματα των πολιτών της (Van der Laan 2003: 6; Roger, 2003:169-170; Chryssochoou, 2003:372-373; Chryssochoou, 2001:23).

Ωστόσο, μεγάλο μέρος των πολιτών της ΕΕ, και αρκετοί αναλυτές, διακριβώνουν την ύπαρξη ενός *δημοκρατικού ελλείμματος* (democratic deficit) στην καρδιά της ΕΕ. Το έλλειμμα αυτό έχει δύο διαστάσεις: τη θεσμική, που αναφέρεται στο μη δημοκρατικό, όπως διατείνονται, θεσμικό οικοδόμημα της ΕΕ, και την κοινωνικο-ψυχολογική, σύμφωνα με την οποία ο Ευρωπαίος πολίτης δε νιώθει ότι ανήκει στην Ένωση και ότι μπορεί να επηρεάσει την πορεία της. Πιο συγκεκριμένα, το δημοκρατικό έλλειμμα έγκειται:

- Στο γεγονός ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν καθοδηγείται από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (popular sovereignty).
- Στην απουσία μίας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας και ενός ευρωπαϊκού δήμου.
- Στην έλλειψη *διαφάνειας* που χαρακτηρίζει πολλές από τις πολιτικές διαδικασίες (Συμβούλια των Υπουργών και Ευρωπαϊκά Συμβούλια πίσω από κλειστές πόρτες).
- Στο γεγονός ότι κάποιοι θεσμοί δεν είναι εκλεγμένοι (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) και ως εκ τούτου δεν είναι ούτε *αντιπροσωπευτικοί*, ούτε *υπόλογοι* στους λαούς της Ευρώπης, ούτε *νομιμοποιημένοι*.
- Στην αποδυνάμωση της εθνικής δημοκρατίας που αποτελεί απότοκο της μεταφοράς κρίσιμων αρμοδιοτήτων στο υπερεθνικό επίπεδο.
- Στον περιορισμένο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και των εθνικών κοινοβουλίων, εντός της ΕΕ.
- Στην απόσταση που νιώθουν οι Ευρωπαίοι πολίτες από τις πολύπλοκες ευρωπαϊκές θεσμικές και πολιτικές δομές και στην αδυναμία να κατανοήσουν τον τρόπο λειτουργίας τους, να *συμμετάσχουν* σε αυτές και να συν-διαμορφώσουν προτάσεις πολιτικής.
- Στην απουσία αντιπολίτευσης (Chryssochoou, 2003:371; Van der Laan 2003: 6; Offe and Preuss, 2006: 4, 7; Newman, 2001: 359; Tully, 2006:4-6; Fossum and Trenz, 2006: 5; Follesdal and Hix, 2006: 16, 22).

Δεν υπάρχει διαφωνία ότι η ΕΕ παραμένει μακριά από μία ιδανική, συμμετοχική δημοκρατία. Ωστόσο, η θέση περί δημοκρατικού ελλείμματος δεν βρίσκει σύμφωνους όλους τους μελετητές στη βάση δύο διαφορετικών λογικών:

- Έχουμε εσφαλμένες αξιώσεις από την ΕΕ να τηρεί τα ίδια δημοκρατικά στάνταρτς με τις εθνικές δημοκρατίες, καθώς δεν τις αντικαθιστά, αλλά εδράζεται σε αυτές και τις πλαισιώνει.

- Εσφαλμένα συγκρίνουμε την ΕΕ με τον ιδεατό αρχέτυπο της δημοκρατίας, παρά με τα υπάρχοντα ατελή εθνικά δημοκρατικά συστήματα της Ευρώπης (Majone, 1998; Lane, 2002: 23).

Σε αυτό το πλαίσιο, οι αρνητές του δημοκρατικού ελλείμματος προχωρούν σε μία σειρά επιμέρους επιχειρημάτων για να υπερασπιστούν το οικοδόμημα της ΕΕ και τις δημοκρατικές του αρετές. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζουν ότι:

- Η λειτουργία της ΕΕ εδράζεται στη συγκατάθεση των κρατών-μελών που οικειοθελώς την έχουν θεσπίσει και αποφασίζουν για την περαιτέρω μεταφορά αρμοδιοτήτων στο υπερεθνικό επίπεδο. Μία Ευρωπαϊκή Ένωση δημοκρατικών μελών δεν μπορεί παρά να είναι δημοκρατική.
- Η ΕΕ αντλεί τη νομιμοποίησή της από την επίτευξη των πλέον σημαντικών αποτελεσμάτων που τα εθνικά δημοκρατικά συστήματα αδυνατούν να επιτύχουν μόνα τους: ειρήνη, οικονομική ανάπτυξη και ευημερία. Στο ίδιο πλαίσιο, στο σημερινό παγκοσμιοποιούμενο σύστημα, η ΕΕ αποτελεί σημαντικό και απαραίτητο μαξιλάρι-ανάχωμα που προστατεύει τα κράτη-μέλη από τις πιέσεις εξωτερικών παραγόντων (παγκόσμιο κεφάλαιο, μεγάλες δυνάμεις), και άρα τις εθνικές δημοκρατίες.
- Η αδιαφάνεια κάποιων πολιτικών διαδικασιών αποτελεί εξίσου γνώρισμα της εθνικής δημοκρατίας, όσο και της ευρωπαϊκής.
- Μη εκλεγμένες αρχές υπάρχουν και δραστηριοποιούνται και στο εσωτερικό των δημοκρατικών κρατών, χωρίς να επιζητούμε την εκλογή των μελών τους (Κεντρικές Τράπεζες, ανεξάρτητες ελεγκτικές αρχές). Τις διατηρούμε, ωστόσο, καθώς αναγνωρίζουμε ότι υπάρχει κάποια ένταση ανάμεσα στη δημοκρατία και την αποτελεσματικότητα.
- Το θεσμικό οικοδόμημα της ΕΕ ακολουθεί την κλασική διάκριση των εξουσιών που παρατηρούμε σε όλα τα δημοκρατικά συστήματα (εκτελεστική, νομοθετική, δικαστική) και διατηρεί ένα εκτεταμένο σύστημα ελέγχων και ισορροπιών (checks and balances). Καταρρίπτεται έτσι το επιχείρημα ότι οι μη εκλεγμένοι θεσμοί είναι ανεξέλεγκτοι και μη υπόλογοι.
- Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αν και υπολείπεται του αντίστοιχου ρόλου των κοινοβουλίων στα εθνικά συστήματα, είναι καταλυτικός.
- Η απουσία αντιπολίτευσης αντισταθμίζεται από μία κουλτούρα ομοφωνίας και συναίνεσης που αποτελεί ύψιστο ιδανικό και πυλώνα της δημοκρατίας (Offe and Preuss, 2006: 3; Lane, 2002: 1; Follesdal and Hix, 2006; Eriksen and Fossum, 2002: 9; Fossum, 2004: 31; Mair, 2005:17).

Η συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ και την ανάγκη εκδημοκρατισμού της έχει οδηγήσει στην αποσαφήνιση μίας σειράς προτάσεων για τη γεφύρωσή του. Αυτές στόχο έχουν να βελτιώσουν τους πέντε καταλυτικούς δείκτες μίας δημοκρατίας, δηλαδή το βαθμό διαφάνειας, αντιπροσωπευτικότητας, συμμετοχής, λογοδοσίας και νομιμοποίησης. Σε γενικές γραμμές, οι κύριες μεταρρυθμιστικές προτάσεις αξιολογούνται:

- Την περαιτέρω αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
- Την άμεση εκλογή του προέδρου της ΕΕ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή απευθείας από τους Ευρωπαίους πολίτες
- Τη διενέργεια των ευρωεκλογών στη βάση της ευρωπαϊκής ατζέντας κι όχι των επιμέρους εθνικών
- Πλήρη διαφάνεια σε όλες τις πολιτικές διαδικασίες
- Τη δημιουργία ενός δεύτερου κοινοβουλευτικού σώματος που θα απαρτίζεται από εκπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων και
- Τη δημιουργία μηχανισμών που θα επιτρέπουν τη συμβολή του Ευρωπαίου πολίτη στις πολιτικές διαδικασίες της ΕΕ (Van der Laan 2003: 42-43).

Σήμερα, ωστόσο, το δημοκρατικό έλλειμμα και η αντίδραση στο ευρωπαϊκό πολιτικό οικοδόμημα έχουν λάβει μεγάλες διαστάσεις και διαφορετικό περιεχόμενο. Η αντίδραση αυτή δεν καταφέρεται αόριστα ενάντια σε ένα πλημμελώς δημοκρατικό σύστημα, αλλά σε μία Ένωση που θεσμοθετεί πολιτικές λιτότητας, ενεργεί φαινομενικά εις βάρος των λαών της και μοιάζει να επιβάλλει πολιτικές στις εθνικές κυβερνήσεις που αυτές είτε απορρίπτουν είτε με δυσκολία και μεγάλο πολιτικό κόστος αποδέχονται. Ως αποτέλεσμα, έχει διογκωθεί τόσο το κύμα του ευρωσκεπτικισμού (euro-skepticism), όσο και ο εθνικισμός και η πρόσληψη του εθνικού συμφέροντος ενάντια στο ευρωπαϊκό, και όχι εντός του ευρωπαϊκού πλαισίου (Taylor, 2010, 63-138). Καταλυτικό ρόλο προς την κατεύθυνση αυτή έχει παίξει η κρίση της ευρωζώνης και ο αυξανόμενος

διακυβερνητικός χαρακτήρας των διαπραγματεύσεων, στις οποίες ο ρόλος της Γερμανίας μοιάζει να είναι καταλυτικός, σε μερικές περιπτώσεις συμπράττοντας και σε μερικές σε αντίθεση με τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Η δυσχερής οικονομική συγκυρία μας απομακρύνει από το ιδεώδες μίας Ευρώπης των λαών, με τα συμφέροντα του χρηματοπιστωτικού τομέα, την ανάγκη διάσωσης του καπιταλισμού, αλλά και την εθνική εσωστρέφεια να αναδεικνύονται σε κομβικούς παράγοντες (Mazower, 2012: 406-415; Patomäki, 2013).

Ωστόσο, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί μέρος της ιστορικής λύσης που δόθηκε μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και οδήγησε σε μία άνευ προηγουμένου μακρά περίοδο ειρήνης, ευμάρειας και σταθερότητας στην πιο συγκρουσιακή ήπειρο του πλανήτη. Η διατήρηση αυτών των κεκτημένων και η επίλυση των ενδοευρωπαϊκών διαφορών (χρηματοπιστωτικών, ιστορικών, οικονομικών κλπ.) αποτελεί το ζητούμενο και η δημοκρατία δεν μπορεί παρά να αποτελεί, με την ευρύτερη θεώρησή της ως ένα σύνολο εμπεδωμένων νορμών, κανόνων, αξιών και διαδικασιών που αποτρέπει συγκρουσιακές και βίαιες εναλλακτικές και οδηγεί σε συναινετικές και αμοιβαία επωφελείς λύσεις, το μηχανισμό που θα διαμεσολαβήσει την επίλυσή τους.

### Θεωρίες περιφερειακής ολοκλήρωσης

Σε επίπεδο θεωρίας διεθνών σχέσεων, η συνέχιση και εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί ένα ζήτημα που δημιούργησε καταρχήν εύλογες απορίες στους μελετητές και στη συνέχεια την ανάγκη ικανοποιητικής ερμηνείας του. Σε ένα πρώτο επίπεδο, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση γινόταν κατανοητή μέσα από το πρίσμα της ομοσπονδοποίησης, ως μία διαδικασία που αναπόδραστε θα οδηγούσε στη δημιουργία μίας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας (federalism). Μετά από 65 χρόνια ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ωστόσο, κάτι τέτοιο δεν έχει συμβεί. Αντίθετα, η ΕΕ μπορεί να χαρακτηριστεί μόνο ως ένας *sui generis* οργανισμός, εντός του οποίου τα υπερεθνικά όργανα αποκτούν ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες, ωστόσο αυτές προϋποθέτουν τη συναίνεση των μελών μέσα από τα διακυβερνητικά όργανα, την ίδια στιγμή που τα εθνικά κράτη παραμένουν δυσανάλογα σημαντικά για ένα ομοσπονδοποιούμενο σύστημα (με τη διατήρηση του δικαιώματος βέτο για ζητήματα ασφαλείας, και σχεδόν πλήρη κυριαρχία σε δημοσιονομικά ζητήματα, καθώς και ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας). Όσο οι πολίτες και οι ελίτ της ΕΕ επιμένουν στη διατήρηση του έθνους-κράτους ως την πρώτιστη και κύρια μονάδα πολιτικής οργάνωσης και ως τον πυλώνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και, κατ' επέκταση, δεν μεταβιβάζουν τις εναπομείνουσες κεντρικές αρμοδιότητες στους υπερεθνικούς θεσμούς, η ΕΕ θα υπολείπεται ενός πλήρους ομοσπονδιακού χαρακτήρα και στάτους (McCormick, 2011: 19-20).

Οι πρώτες απόπειρες εξήγησης του φαινομένου της περιφερειακής ολοκλήρωσης ακολουθούν τη θεωρία του *λειτουργισμού* (functionalism), σύμφωνα με την οποία η έμφαση πρέπει να αποδίδεται στις ανάγκες των κρατών-μελών και τις λειτουργίες που πρέπει να επιτελέσουν (Mitraný, 1975). Αυτή η λειτουργιστική αντίληψη οδηγεί τα κράτη καταρχάς σε συμφωνίες συνεργασίας και στη συνέχεια τους επιτρέπει να επεκτείνουν τη συλλογική δράση σε άλλους τομείς και ζητήματα. Στη βάση του λειτουργισμού, οι *νέο-λειτουργιστές* (neo-functionalists) αποπειράθηκαν να σχηματοποιήσουν ακριβέστερα τους κινητήριους μοχλούς και τους μηχανισμούς μέσα από τους οποίους λειτουργεί η περιφερειακή ολοκλήρωση. Πιο συγκεκριμένα, η θεωρία του νέο-λειτουργισμού περιστρέφεται γύρω από την κεντρική έννοια της *διάχυσης/εκχέλισης λειτουργιών* (spill-over effect), σύμφωνα με την οποία η πρώτη φάση ολοκλήρωσης οδηγεί στην ανάγκη για την επόμενη, καθώς η συνεργασία απαιτεί περαιτέρω συντονισμό και εξαπλούμενη κοινή δράση (Haas, 1958; Lindberg, 1963). Μπορούμε να διακρίνουμε τέσσερα είδη διάχυσης λειτουργιών:

- *Λειτουργική* – η δημιουργία συνεργασίας σε έναν τομέα δημιουργεί την ανάγκη για εξάπλωση της συνεργασίας και σε άλλους. Η δημιουργία του κοινού νομίσματος, για παράδειγμα, αποτελεί φυσική συνέχεια της ολοκλήρωσης της κοινής αγοράς.
- *Πολιτική* – η εξάπλωση της συνεργασίας δημιουργεί την ανάγκη νέων πολιτικών οργάνων. Για παράδειγμα, η ανάγκη διαφύλαξης των οικονομικών κεκτημένων οδήγησαν στη θεσμοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1974, ως μηχανισμό που θα επιτρέπει την πολιτική διαβούλευση για να επιτηρεί και τα οικονομικά συμφέροντα των μελών της Κοινότητας. Στο ίδιο πλαίσιο, η Νομισματική Ένωση απαιτούσε τη δημιουργία ενός νέου θεσμού, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, που θα ήταν επιφορτισμένη με το έργο της νομισματικής διακυβέρνησης της ευρωζώνης.
- *Γεωγραφική* – η δημιουργία και εξάπλωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης καλλιέργησε την επιθυμία και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη να ενσωματωθούν σε αυτήν. Από τη Βρετανία τις δεκαετίες του 1960 και του



1970, στις μεσογειακές χώρες το 1980 και στις χώρες του πρώην κομμουνιστικού μπλοκ τις επόμενες δεκαετίες, η ΕΕ αποτελεί σταθερό σημείο αναφοράς και κεντρικό παίχτη-άγκυρα (anchor) για την πολιτική και οικονομική εξέλιξη των γειτόνων της. Παράλληλα, τα ίδια τα μέλη της ΕΕ επιθυμούν τη διεύρυνση για οικονομικούς λόγους (εξάπλωση της κοινής αγοράς), πολιτικούς (επέκταση της ζώνης ειρήνης και δημοκρατίας και σταθεροποίηση της περιφέρειας), αλλά και πιο συγκεκριμένους-εθνικούς (η Ελλάδα υποστήριζε σθεναρά, όπως ήταν φυσικό, την ένταξη της Κύπρου, και η Γερμανία επιδίωκε την ενσωμάτωση της Πολωνίας και των άλλων κρατών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης για να μη βρίσκεται στο ανατολικό άκρο της Ένωσης και να δημιουργήσει μία ενδιάμεση ζώνη ανάμεσα σε αυτήν και τη Ρωσία).

- *Καλλιεργούμενη/σωρευτική* – η διαδικασία ολοκλήρωσης διαφοροποιεί σημαντικά την ίδια τη φύση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Για παράδειγμα, η Ανώτατη Αρχή (High Authority), που είχε την περιορισμένη εντολή να επιτηρεί την κοινή αγορά άνθρακα και χάλυβα από το 1951, έχει μετεξελιχθεί στο πιο κεντρικό και ζωτικό όργανο της ΕΕ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από απλό τόπο συνάντησης και διαβούλευσης στελεχών διορισμένων από τις εθνικές κυβερνήσεις, έχει μετατραπεί στο πλέον δημοκρατικό όργανο της ΕΕ καθώς εκπροσωπεί την έκφραση των λαών των μελών της, και έχει καταστεί το δεύτερο νομοθετικό σώμα της Ένωσης (Cram, 2001: 58-60).

Η παραπάνω ανάλυση δίνει έμφαση στο υπερεθνικό επίπεδο, και στη σταδιακή μεταφορά αρμοδιοτήτων σε αυτό από το επίπεδο των εθνών-κρατών μέχρι να φτάσουμε στο στάδιο της πλήρους ομοσπονδοποίησης. Αντλούσε κυρίως από τα θεαματικά βήματα ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που έλαβαν χώρα στη δεκαετία του 1950 και απέπνεε μία υπέρμετρη αισιοδοξία για τη διαρκή επίταση και ένταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι ίδιοι οι νέο-λειτουργιστές, ωστόσο, ανακάλεσαν το ντετερμινιστικό χαρακτήρα της θεωρίας τους, όταν κατέστη σαφής η στασιμότητα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης τις δεκαετίες του 1960 και του 1970. Σε αυτό το νέο εμπειρικό υπόβαθρο, αναδιπλώθηκαν στην πρόταση ότι η διάχυση λειτουργιών αποτελεί σημαντικό μηχανισμό της περιφερειακής ολοκλήρωσης, χωρίς όμως να οδηγεί πάντα και σε σύντομα χρονικά διαστήματα σε νέους γύρους εμφάνισης της συνεργασίας (Cram, 2001: 60).

Ο *διακυβερνητισμός* (intergovernmentalism), αντίθετα, που αποτελεί παρακλάδι του ρεαλισμού με τον οποίο και μοιράζεται τις κεντρικές αξιωματικές θέσεις με εφαρμογή στο πεδίο της περιφερειακής ολοκλήρωσης, διαφωνούσε με την απρόσωπη, αυθαίρετη και αυτόματη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που περιέγραφαν οι νέο-λειτουργιστές. Η διάχυση λειτουργιών μόνο αυτονόητη δεν είναι, καθώς μπορεί να παγώσει και να αντιστραφεί (spill-back, spill around). Για να καταλάβουμε τους λόγους και το ρυθμό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, διατείνονται οι διακυβερνητικοί αναλυτές, ο αναλυτικός μας φακός πρέπει να προσαρμοστεί στους κύριους δρώντες, τα κράτη, και τις επιμέρους πολιτικές που αυτοί επιθυμούν να θέσουν σε λειτουργία ή να αποτρέψουν. Πιο συγκεκριμένα, για τους διακυβερνητικούς αναλυτές η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προχωρά όταν τα μέλη της είναι σύμφωνα με μία τέτοια κατεύθυνση και ανακόπτεται όταν υπάρχει σημαντική διαφωνία εκ των έσω (Hoffman, 1965; 1966). Στο ίδιο πλαίσιο, η ρεαλιστική ανάλυση του διακυβερνητισμού διαχωρίζει ανάμεσα στις μείζονες χώρες της ΕΕ (πρώτα απ' όλα, Γαλλία και Γερμανία) και τις μικρότερες (Βέλγιο, Ιρλανδία κλπ.). Η θέληση των μείζονων δυνάμεων, ιστορικά ο γαλλο-γερμανικός άξονας, μπορεί να θέσει σε λειτουργία την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και να παρακάμψει τις αντιρρήσεις των μικρότερων χωρών μέσα από διαβουλεύσεις, παραχώρηση καλύτερων όρων σε άλλους τομείς κλπ. (Hendriks, 2001). Ωστόσο, δεδομένου ότι το κρατικό επίπεδο είναι σημαντικότερο του περιφερειακού, είναι παράλογο να αναμένουμε ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση θα προχωρά εις βάρος των συμφερόντων των μελών, και ειδικά των πιο ισχυρών. Ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αποκτήσει ρυθμιστική εξουσία στην καθημερινή πολιτική της ΕΕ, τα ζητήματα υψηλής πολιτικής εξακολουθούν και καθορίζονται από τα ίδια τα κράτη-μέλη, ή μέσα από διακυβερνητική συνεργασία. Στο μνημειώδες έργο του *The European Rescue of the Nation-State*, ο Alan Milward (1992) διατύπωνε την υπόθεση εργασίας του ότι αυτή καθαυτή η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν αποτέλεσε παρά το όργανο στα χέρια των κρατών-μελών που επέτρεψε την ανάκαμψή τους, την παγίωση της ειρήνης και την οικονομική ενίσχυσή τους, ώστε να επανακάμψουν στη διεθνή σκηνή ως μεγάλες δυνάμεις και/ή να ελαχιστοποιήσουν τους κινδύνους στην εθνική τους ασφάλεια.

Εντός της θεωρίας του διακυβερνητισμού, έχει αναδυθεί ο *φιλελεύθερος διακυβερνητισμός* (liberal intergovernmentalism), που μοιράζεται τη θεμελιακή αρχή ότι τα κράτη παραμένουν οι κεντρικοί δρώντες, αλλά προσδίδει μεγάλη σημασία στην εγχώρια πολιτική και εννοιολογεί διαφορετικά το εθνικό συμφέρον.

Αυτό δεν καθορίζεται από τις κυβερνήσεις εν κενώ, αλλά αποτελεί τη σύνθεση των επιμέρους συμφερόντων που δημιουργούνται εντός των εθνικών κοινωνιών (εργατικό κίνημα, περιβαλλοντικό κίνημα, πίεση πολυεθνικών κλπ.). Η πλουραλιστική αυτή αντίληψη είναι απαραίτητη ούτως ώστε να κατανοήσουμε με ποιους στόχους προσέρχονται στις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις τα κράτη-μέλη και σε ποιο βαθμό προχωρούν σε παραχωρήσεις για την επίτευξη τελικής συμφωνίας. Στο κεφαλαίωδες έργο του *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, ο Andrew Moravcsik (1998) κατέδειξε πως η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προχώρησε σε αλληπάληλους γύρους μέσα από διακυβερνητικές συμφωνίες των μελών, τα συμφέροντα των οποίων δημιουργούνταν σε μία πλουραλιστική βάση και αποτελούσαν μία σύνθεση των προβολών των αιτημάτων διαφορετικών κοινωνικών ομάδων στις κυβερνήσεις τους.

Τέλος, άλλοι αναλυτές αντιλαμβάνονται την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μία εξαιρετικά πολύπλοκη, συνεκτική πολιτική σκηνή και ένα υπερ-κράτος (*ultra-state*). Την αντιμετωπίζουν ως ένα ιδιαίτερα ανοιχτό πολιτικό σύστημα που διαθέτει εκτενείς εξουσίες. Πρώτα απ' όλα, πρέπει να δώσουμε έμφαση στα πολλαπλά επίπεδα πολιτικής, στα διαφορετικά θεσμικά όργανα και στα πολλαπλά σημεία εισροών πίεσης από τρίτους (οικονομικά και κοινωνικά *lobbies*, επιστημονικές κοινότητες κλπ.). Δεύτερον, πρέπει να εξετάσουμε τα συγκεκριμένα πολιτικά δίκτυα που δημιουργούνται σε κάθε περίπτωση, τη διάδραση των θεσμικών οργάνων μεταξύ τους, αλλά και με τα κράτη-μέλη και τις ομάδες πίεσης. Προκύπτει, έτσι, μία πολύπλοκη πολιτική δομή και γίνεται λόγος για πολύ-επίπεδη διακυβέρνηση (*multi-level governance*). Κάθε στάδιο και επίπεδο πολιτικής (εξωτερικές πιέσεις, διακυβερνητικά όργανα, ο ρόλος της Επιτροπής, η αντιμετώπιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) αποτελούν κρίσιμα στάδια-μέρη της πολιτικής διαδικασίας που επηρεάζουν τις τελικές αποφάσεις. Μία τέτοια αντίληψη της ευρωπαϊκής πολιτικής απέχει παρασάγγας από την κρατο-κεντρική αντίληψη του διακυβερνητισμού και τονίζει τη σημασία της δημιουργίας μίας ευρωπαϊκής δυναμικής που δύσκολα θα συμπίπτει με τα στενά εθνικά συμφέροντα των περισσότερων μελών. Ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται στη δυναμική που αναπτύσσουν τα επιμέρους θεσμικά όργανα για να φέρουν σε πέρας τις υποχρεώσεις/ αρμοδιότητές τους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αποκτήσει κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση πολιτικών προτάσεων και η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι πλέον απαραίτητη για την επικύρωση όλων των αποφάσεων. Παράλληλα, οι θεσμοί αυτοί λειτουργούν στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής, περιφερειακής και παγκόσμιας πολιτικής, και είναι εκτεθειμένοι σε έξωθεν πιέσεις που επιδρούν στη στάση και λειτουργία τους. Η διαδικασία παραγωγής πολιτικής σε πολλά ζητήματα, όπως είδαμε και παραπάνω, είναι πολυδαίδαλη και μόνο με την ενδελεχή εξέτασή της μπορούμε να καταλάβουμε τα ακριβή αποτελέσματα που παράγονται (Armstrong and Bulmer, 1998; Hix and Høyland, 2011). Η διαχείριση της κρίσης στην ευρωζώνη αποτελεί ένα εξαιρετικό παράδειγμα. Ενώ τα κράτη-μέλη προσέρχονται στις συνομιλίες με μία εθνική ατζέντα προσδιορισμένη από τα συμφέροντα των κοινωνικών τους ομάδων, δέχονται ασφυκτικές πιέσεις τόσο από τους εταίρους τους και το παγκόσμιο κεφάλαιο, όσο και από θεσμικά όργανα όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Η πολλαπλότητα των παραγόντων και η διάδραση των δρώντων είναι απαραίτητο να εξεταστούν, ώστε να καταλάβουμε τις τελικές αποφάσεις εντός της ευρωπαϊκής κονίστρας.

Καταληκτικά, οι θεωρίες της περιφερειακής ολοκλήρωσης αποπειρώνται να ρίξουν φως σε διαφορετικές πτυχές της διαδικασίας. Είναι γεγονός ότι τα κράτη-μέλη διατηρούν σημαντικό ρόλο στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι αποφάσεις, άλλωστε, λαμβάνονται στα διακυβερνητικά όργανα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τα Συμβούλια των Υπουργών. Ωστόσο, το δικαίωμα μονομερούς άρνησης, αυτό του βέτο, έχει περιοριστεί σημαντικά. Παράλληλα με μία λογική συναίνεσης, διαλόγου και ομοφωνίας (*unanimity*) που έχει καλλιεργηθεί εδώ και δεκαετίες στις Βρυξέλλες, τα κράτη-μέλη αντιλαμβάνονται ότι εκτός πολύ περιορισμένων περιπτώσεων η συνεργασία είναι μονόδρομος, και αναπόδραστα θα εμπεριέχει σημαντικές παραχωρήσεις/ αποκλίσεις από τις αρχικές εθνικές θέσεις. Παράλληλα, οι αποφάσεις λαμβάνονται επί των προτάσεων που καταθέτει η Επιτροπή, κάτι που επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τα περιθώρια ελιγμών των Συμβουλίων. Συμπληρωματικά προς αυτό, η λειτουργία των επιτροπών μόνιμων αντιπροσώπων (COREPER II & I) των Υπουργών, που είναι επιφορτισμένες με την σε πρώτο επίπεδο ανάγνωση των προσχεδίων της Επιτροπής και φιλτραρίσματος των επιμέρους σημείων τους συνιστά μία εκ των έσω *de facto* υπερεθνικοποίηση του διακυβερνητικού αυτού οργάνου (McCormick, 2011: 192-193). Οι αποφάσεις που τελικά λαμβάνουν τα Συμβούλια των Υπουργών, επιπλέον, θα γίνουν νόμοι της ΕΕ και θα είναι εκτελεστέοι μόνο υπό την αίρεση ότι θα λάβουν την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Σε θεσμικό επίπεδο, λοιπόν, η ισχύς των κρατών-μελών έχει πράγματι περιοριστεί, αν και παραμένουν απαραίτητος, και κεντρικός, πυλώνας της νομοπαρασκευαστικής και πολιτικής διαδικασίας της ΕΕ (Cram, 2001: 66-67).

Η πιο σημαντική επίπτωση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ωστόσο, ίσως είναι ότι διαφοροποιεί το ίδιο το εθνικό συμφέρον των κρατών. Η δημιουργία της ευρωζώνης πριν από δεκαπέντε χρόνια είχε δημιουργήσει ερείσματα στο Λονδίνο για πρόσδεση στο κοινό νόμισμα παρά την πληθώρα των αντιρρήσεων που εκφράζονταν. Η είσοδος της Πολωνίας στην ΕΕ το 2004 μετέτρεψε τη χώρα από αρνητή κάθε συνομιλίας με τη Ρωσία στον κύριο εταίρο που επιθυμεί τη θεσμοθέτηση σχέσεων με τη Μόσχα. Από τη στιγμή που το ευρωπαϊκό πεδίο αποτελεί την επέκταση της εγχώριας πολιτικής σκηνής και δημόσιας σφαίρας των μελών, εύλογο είναι ότι διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην πρόσληψη του εθνικού συμφέροντος (Jupille, Caporaso and Checkel, 2003).

Τρίτον, τα κράτη-μέλη, αντιλαμβάνονται ότι η επιτυχία της ΕΕ συνίσταται στην περαιτέρω ολοκλήρωσή της και στην πρόσδοση απτών αποτελεσμάτων, ειδικά απειλείται η ύπαρξή της και εκλείπουν οι λόγοι για αυτήν. Σε αυτό το πλαίσιο, η λειτουργιστική λογική παραμένει σημαντική και πρέπει να ενσωματωθεί στις εθνικές προτεραιότητες και τα συμφέροντα των κρατών-μελών.

Τέταρτον, η ΕΕ αποτελεί πυλώνα της παγκόσμιας διακυβέρνησης και μέρος της παγκόσμιας πολιτικής και οικονομικής ζωής. Σύμφωνα με αυτή τη λογική, είναι πολύ φυσιολογικό τόσο να δέχεται έξωθεν πιέσεις, όσο και να επιζητά να συγχρονίσει το εξωτερικό με το εσωτερικό της περιβάλλον. Η πίεση για τη συμφωνία επί νέων στόχων για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, που υλοποιήθηκε το φθινόπωρο του 2014, για παράδειγμα, δεν προέρχονταν μόνο από εσωτερικούς παράγοντες αλλά και από την επιδίωξη να κατέλθει η ΕΕ στην παγκόσμια διάσκεψη για το περιβάλλον που θα λάβει χώρα στα τέλη του 2015 στο Παρίσι με νέα μέτρα-πυξίδα για το μέλλον. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να βλέπουμε την ΕΕ ως ένα ανοιχτό πολιτικό σύστημα με πολλαπλά σημεία εισόδου πιέσεων και πηγών επιρροής (policy inputs), που, στη βάση μίας πολύπλοκης θεσμικής δομής, παράγουν πολύ διαφορετικά αποτελέσματα από ότι πιθανόν να επιθυμούσε κάθε δρών (Επιτροπή, κράτη-μέλη κλπ.) (policy outputs) (Cram, 2001: 66-69).

## **Ο περιφερισμός ως παγκόσμιο φαινόμενο: η περιφερειακή ολοκλήρωση εκτός Ευρώπης**

Ιστορικά, ο περιφερισμός (regionalism) χωρίζεται σε δύο περιόδους. Ο παλιός περιφερισμός ανάγεται στις δεκαετίες του 1950 και του 1960 και εσωκλείει τα πρώτα δειλά βήματα προς την περιφερειοποίηση (regionalization), με κεντρικά εγχειρήματα την οικοδόμηση ελεύθερων ζωνών εμπορίου και ενιαίων αγορών και τη συμφιλίωση εθνών-κρατών με συγκρουσιακό παρελθόν. Από τη δεκαετία του 1980 κι έπειτα, και υπό την πίεση των δυνάμεων της παγκοσμιοποίησης και της δημιουργίας μίας ενοποιούμενης παγκόσμιας αγοράς, το φαινόμενο του περιφερισμού παίρνει νέα πνοή. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση επανεκιννάται, ενώ η Λατινική Αμερική ακολουθεί τα ίδια βήματα που ακολούθησε και η Ευρωπαϊκή Ένωση τέσσερις δεκαετίες νωρίτερα. Η περιφερειακή ολοκλήρωση στην Αφρική, εξάλλου, που είχε λάβει χώρα αρχικά στη δεκαετία του 1960, εμβαθύνεται σημαντικά μετά τη δεκαετία του 1990. Στο νέο περιφερισμό, η στόχευση δεν είναι στενά τομεακή, αλλά προσβλέπει στην οικοδόμηση ισχυρών περιφερειακών μπλοκ ως ανάχωμα στις κλασικές γεωπολιτικές πιέσεις και τις νέες οικονομικές πιέσεις που επιφέρει η παγκοσμιοποίηση των αγορών (Conn, 2009: 387-389).

Το πείραμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελούσε ένα νέο παράδειγμα λειτουργίας των διεθνών σχέσεων και οδηγούσε στη δημιουργία νέων οικονομικών και πολιτικών δομών. Σε πολιτικό επίπεδο, αντιμετώπιζε κατά μέτωπο το πρόβλημα της αναρχίας και της έλλειψης εμπιστοσύνης δημιουργώντας ακριβώς νέες μορφές κυριαρχίας και στοχοπροσήλωσης που υπερέβαιναν την εθνική κυριαρχία και το στενά νοούμενο εθνικό συμφέρον επιφέροντας στους πολίτες των μελών το αποκαλούμενο «μέρισμα ειρήνης» (peace dividend). Σε οικονομικό επίπεδο, η εκκωφαντική αποτυχία των προστατευτικών πολιτικών έδωσε τη θέση της σε διευρυμένες ενιαίες αγορές που προσέφεραν πλήθος ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων (Armstrong, Lloyd and Redmond, 2004: 213-215).

Η αρχική επιτυχία της περιφερειακής ολοκλήρωσης στην Ευρώπη κινητοποίησε και τα κράτη της νοτιοανατολικής Ασίας να συνάψουν τη δική τους περιφερειακή ένωση, τη Σύνδεση των Χωρών της Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN). Η ανάγκη για καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα και η κοινή πρόσληψη της Κίνας ως δυνητικής απειλής λειτούργησαν ως καταλύτες. Πιο συγκεκριμένα, το 1967 η Ινδονησία, η Μαλαισία, η Σιγκαπούρη, η Ταϊλάνδη και οι Φιλιππίνες προχώρησαν στη σύναψη πολιτικής και οικονομικής συμφωνίας με στόχο τη θεμελίωση της ειρήνης και την οικονομική συνεργασία και ανάπτυξη (Armstrong, Lloyd and Redmond, 2004: 219-222; Conn, 2009: 428-430). Το Μπρουνέι εντάχθηκε στην ένωση το 1984, το

Βιετνάμ το 1995, το Λάος και η Μπούρμα (Μιανμάρ) το 1997, και η Καμπότζη το 1999, με την Παπούα Νέα Γουινέα και το Ανατολικό Τιμόρ να έχουν αποκτήσει στάτους υποψήφιου μέλους.

Η Λατινική Αμερική, μία περιοχή πολυβασανισμένη από αλλεπάλληλες δικτατορίες, εμπόλεμες συρράξεις και εθνικά μίσση που χάνονται στο βάθος των τελευταίων δύο αιώνων, μεταλλάχθηκε από τη δεκαετία του 1980 σε μία μικρή Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα πρώτα εγχειρήματα οικονομικής ολοκλήρωσης ήταν περιορισμένα τόσο γεωγραφικά όσο και αναφορικά με τη στόχευσή τους. Η Βολιβία, η Χιλή, η Κολομβία, ο Ισημερινός και το Περού δημιούργησαν μία τελωνειακή ένωση, την Κοινότητα των Άνδεων (Andean Community) το 1969, στην οποία προσχώρησε και η Βενεζουέλα το 1973. Ωστόσο, η Κοινότητα των Άνδεων δέχτηκε δύο σημαντικά πλήγματα με την αποχώρηση της Χιλής το 1976 και της Βολιβίας το 2006. Παράλληλα, το 1991 η Αργεντινή, η Βραζιλία, η Ουρουγουάη, η Παραγουάη και η Βενεζουέλα υπέγραψαν τη συμφωνία για την ίδρυση της Κοινής Αγοράς της Νότιας Αμερικής (MERCOSUR) με στόχο τη δημιουργία μίας ελεύθερης αγοράς. Πέρα από την οικονομική συνεργασία, ωστόσο, η MERCOSUR προχώρησε στην αποκήρυξη της βίας ως μέσο επίλυσης των διαφορών, στην εμπέδωση των δημοκρατικών δομών, ως προϋπόθεση και εδώ της ιδιότητας μέλους, και στη δημιουργία ενιαίων οικονομικών δομών που σταδιακά μετέτρεψαν τη Λατινική Αμερική σε μία ειρηνική και δημοκρατική ζώνη με μία βελτιούμενη οικονομία (Hurtell, 1995; Armstrong, Lloyd and Redmond, 2004: 223-227; Conn, 2009: 419-422). Τούτο υλοποιήθηκε με την ενοποίηση των δύο περιφερειακών ενώσεων της υπο-ηπείρου στην Ένωση των Χωρών της Νότιας Αμερικής (UNASUR) το 2008 σηματοδοτώντας τη διεύρυνση των στόχων της περιφερειακής ολοκλήρωσης σε μία κίνηση αντίστοιχη της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη θέση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στις αρχές της δεκαετίας του 1990.

Στην Αφρική, οι πρώτες προσπάθειες περιφερειακής ολοκλήρωσης αποκρυσταλλώθηκαν στην ίδρυση του Οργανισμού για την Ενότητα της Αφρικής (Organization for African Unity) το 1963. Ο οργανισμός αυτός είχε 32 μέλη και αποτέλεσε τον πρόδρομο της Αφρικανικής Ένωσης (African Union) που δημιουργήθηκε το 2002. Όλα τα κράτη της Αφρικής είναι μέλη του οργανισμού, με την εξαίρεση του Μαρόκο που έχει αποχωρήσει από τη δεκαετία του 1980 λόγω της προηγηθείσας αναγνώρισης από τον Οργανισμό της Αφρικανικής Ενότητας της ανεξαρτησίας της Δυτικής Σαχάρας που κατέχει το Μαρόκο. Η Δημοκρατία της Κεντρικής Αφρικής, από την άλλη, έχει αποβληθεί από την Αφρικανική Ένωση λόγω του εμφύλιου πολέμου που ξέσπασε στη χώρα το 2012. Παράλληλα, από τη δεκαετία του 1970 κι έπειτα, έχει συσταθεί μία πλειάδα περιορισμένων περιφερειακών ενώσεων που είχαν στόχο να φέρουν εγγύτερα τις οικονομίες των γειτονικών κρατών και να συμβάλλουν στη βελτίωση των σχέσεών τους, στην εξομάλυνση των διαφορών τους και στην επιβολή της σταθερότητας. Ενδεικτικά παραδείγματα αποτελούν η Οικονομική Κοινότητα των Χωρών της Δυτικής Αφρικής (ECOWAS) και η Κοινότητα για την Ανάπτυξη της Νοτιότερης Αφρικής (SADC) (Grant and Söderbaum, 2003).

Σε αντίθεση με τα υπόλοιπα εγχειρήματα περιφερειακής ολοκλήρωσης, η Αφρικανική Ένωση είναι σαφές ότι ταλανίζεται από εμφύλιες συγκρούσεις των μελών της. Παράλληλα, μαίνονται εμφύλιες διαμάχες και ανθρωπιστικές κρίσεις σε κράτη-μέλη της, με πιο χαρακτηριστικό σήμερα το παράδειγμα της Λιβύης. Κατά συνέπεια, η περιφερειακή ολοκλήρωση στην Αφρική δεν έχει καταφέρει να θεμελιώσει την ειρήνη και τη σταθερότητα στην ήπειρο. Παράλληλα, οι ειδικοί διακηρυγμένοι στόχοι της Αφρικανικής Ένωσης, η προώθηση της ενότητας της ηπείρου και η προάσπιση της αρχής της εθνικής κυριαρχίας, παραμένουν σε μεγάλο βαθμό κενό γράμμα. Η δημοκρατία, παράλληλα, παραμένει μακριά από το να αποτελεί ένα κοινό κεκτημένο, ενώ η παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παραμένει συχνό φαινόμενο. Ωστόσο, έχουν καταβληθεί μεγάλες προσπάθειες να καταπολεμηθούν οι παθογένειες αυτές μέσα στα πλαίσια της Αφρικανικής Ένωσης. Σε μία προσπάθεια διαχείρισης των ζητημάτων της ηπείρου από τα κράτη της περιοχής, τα μέλη της Αφρικανικής Ένωσης έχουν εκχωρήσει στον οργανισμό τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων και επέμβασης στις κρίσεις της περιοχής με την αποστολή ειρηνευτικών σωμάτων για την επιτήρηση της ειρήνης στις εμπόλεμες ζώνες. Έχουν συστήσει, επίσης, το Συμβούλιο για την Ειρήνη και τη Σταθερότητα με στόχο τη συζήτηση των πιο ακανθωδών ζητημάτων και το Αφρικανικό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Σε οικονομικό επίπεδο, η Αφρικανική Αναπτυξιακή Τράπεζα και το Αφρικανικό Αναπτυξιακό Ταμείο αποτελούν τους κύριους μηχανισμούς προώθησης της οικονομικής συνεργασίας των μελών. Τέλος, η Αφρικανική Ένωση προωθεί και επιβραβεύει τη βελτίωση της δημοκρατίας, τη χρηστή διακυβέρνηση, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το σεβασμό στο κράτος δικαίου και την ισότητα των φύλων (Armstrong, Lloyd and Redmond, 2004: 215-218; Grant and Söderbaum, 2003).

Η περιφερειακή ολοκλήρωση, πρέπει να αποσαφηνιστεί, δεν είναι αξιακά ουδέτερη, και δεν είναι στατική. Κάθε περιφερειακή ένωση προασπίζεται, προωθεί και εδράζεται στις αξίες των μελών της. Αυτές

συγκλίνουν στο τρίπτυχο δημοκρατίας-καπιταλισμού-ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ωστόσο παραμένουν κάποιες διαφορές ανάμεσα στις αξιακές βάσεις των περιφερειακών ενώσεων. Για παράδειγμα, στην Ευρώπη η περιφερειακή ολοκλήρωση καθοδηγείται από τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το φιλελεύθερο καπιταλισμό. Στην νοτιοανατολική Ασία, από την άλλη, η δημοκρατία δεν κατέχει την ίδια θέση, δεν αποτελεί προαπαιτούμενο της ένταξης και κάποια μέλη απέχουν πολύ από τη δημοκρατία, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τη χρηστή διακυβέρνηση (Μπούρμα). Η ASEAN, εξάλλου, εδράζεται περισσότερο σε έναν κοινωνικό/κρατικό καπιταλισμό. Η Λατινική Αμερική, από την άλλη, ομοιάζει εξαιρετικά με την περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αν και ακολουθεί ένα μείγμα φιλελεύθερου και κοινωνικού/κρατικού καπιταλισμού. Έχει προχωρήσει και ένα βήμα παραπέρα, στην αποκήρυξη των πυρηνικών όπλων και στη ανακήρυξη της περιοχής σε μη πυρηνική ζώνη, κάτι που φαντάζει δύσκολο να συμβεί και στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Στην Αφρική, τέλος, πρώτη στη σημασία δίνεται στη διατήρηση και προάσπιση της εθνικής κυριαρχίας τόσο από εσωτερικές, όσο και από εξωτερικές, νέο-αποικιακού τύπου, επιβουλές, κάτι που είναι εύλογο αν σκεφτούμε ότι στην Αφρική η οικοδόμηση εθνών-κρατών (state-building) αποτελεί ακόμη ένα δύσκολο έργο εν προόδω. Υπό το βάρος του αποικιακού παρελθόντος της, εξάλλου, η Αφρικανική Ένωση προωθεί την ενότητα των λαών της Αφρικής, μια ιδέα που ενώ έχει ρίζες βαθιά στο παρελθόν, αποτελεί χαρακτηριστικό πρωτόγνωρο για την ιστορία μίας ηπείρου διαχρονικά διαιρεμένης και κατατετμημένης από τις μεγάλες αποικιακές δυνάμεις.

Παράλληλα, ακριβώς επειδή ο στόχος της περιφερειακής ολοκλήρωσης είναι να επιφέρει αποτελέσματα τα οποία τα έθνη-κράτη αποτυγχάνουν να επιφέρουν από μόνα τους, οι περιφερειακές ενώσεις έχουν ανάγκη από απτά αποτελέσματα που θα δικαιολογούν και θα νομιμοποιούν την ύπαρξή τους (και θα αντισταθμίζουν, έτσι, τη μερική απώλεια της εθνικής κυριαρχίας των μελών τους). Υπάρχει, δηλαδή, μία τάση προς θεσμοθέτηση νέων πολιτικών, εμβάθυνση της ολοκλήρωσης και δημιουργίας νέων συνεργατικών και υπερεθνικών δομών (integration bias). Ακόμη, η δημιουργία υπερεθνικών θεσμών συνεπάγεται ότι αυτοί οι θεσμοί σκέφτονται και λειτουργούν αποκλειστικά με γνώμονα το περιφερειακό συμφέρον και εργάζονται για την προστασία και υπηρέτησή του διευρύνοντας τις αρμοδιότητές και τη σημασία τους. Πρέπει να αναμένουμε, σε αυτό το πλαίσιο, ότι η περιφερειακή ολοκλήρωση θα παραμείνει μία διαδικασία, ένα έργο εν προόδω. Σε αντίθετη περίπτωση, τίθεται σε αμφισβήτηση η νομιμότητα και ο λόγος ύπαρξής της.

Στα διάφορα εγχειρίδια διεθνών σχέσεων απαντάται πλήθος ακρωνυμίων άλλων περιφερειακών οργανισμών. Ως εκ τούτου, είναι απαραίτητο να τραβήξουμε μία διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στους θεσμούς περιφερειακής ολοκλήρωσης και στους περιφερειακούς οργανισμούς. Στους πρώτους, τα κράτη-μέλη παραδίδουν μέρος της κυριαρχίας τους σε υπερεθνικούς θεσμούς καθιστώντας τους έτσι προέκταση της εγχώριας σφαίρας τους. Προχωρούν σε μία οικειοθελή δέσμευση ενοποίησης των οικονομιών τους, δημιουργίας μίας κοινής αγοράς, συντονισμού και ομογενοποίησης των επιμέρους πολιτικών τους και λειτουργούν προς την κατεύθυνση δημιουργίας μίας ομοσπονδίας ή ενός υπερ-κράτους (supra-state). Αντίθετα, οι περιφερειακοί οργανισμοί αποτελούν κατά βάση διακυβερνητικά φόρα που στόχο έχουν να συντονίσουν επιμέρους πολιτικές σε συγκεκριμένους τομείς, χωρίς να συνεπάγονται δεσμεύσεις που επιβάλλονται από άνωθεν θεσμούς και διαμοιρασμό της κυριαρχίας.

Δεν πρέπει να συγχέεται έτσι, το Συμβούλιο της Ευρώπης (Council of Europe), ένας χαλαρός περιφερειακός οργανισμός της ευρωπαϊκής ηπείρου, μέλη του οποίου είναι όλα τα μέλη της ΕΕ συν μία σειρά από ευρωπαϊκά κράτη που παραμένουν εκτός ΕΕ ή δεν υφίσταται προοπτική ένταξής τους, όπως η Γεωργία στη μία περίπτωση και η Ρωσία στην άλλη, με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σκοπός του συγκεκριμένου οργανισμού είναι η εποπτεία της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της διενέργειας σύννομων, ελεύθερων και δίκαιων εκλογών από τα μέλη, χωρίς να συνεπάγεται το διαμοιρασμό της εθνικής τους κυριαρχίας. Συναφής με το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι και ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ), ένας οργανισμός με 57 μέλη από την ευρωπαϊκή ήπειρο, την κεντρική Ασία και τη βόρειο Αμερική με στόχο το συντονισμό των πολιτικών των μελών σε ζητήματα ασφάλειας, ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τήρησης των εκλογικών διαδικασιών, χωρίς και πάλι να προϋποθέτει και να οδηγεί σε απώλεια της εθνικής κυριαρχίας. Επιπρόσθετα, το Βορειοατλαντικό Σύμφωνο (NATO), για παράδειγμα, συντονίζει τις αμυντικές δομές των μελών της συμμαχίας χωρίς να μεταφέρονται σε αυτό κρίσιμες αρμοδιότητες και να διαμοιράζεται η εθνική κυριαρχία. Τα μέλη του NATO παραμένουν πλήρως κυρίαρχα. Η Κοινοπολιτεία των Ανεξαρτήτων Κρατών, στο ίδιο πλαίσιο, ένας θεσμός χαλαρής περιφερειακής συνεργασίας ανάμεσα στα περισσότερα πρώην σοβιετικά μέλη, αποτέλεσε τον κληρονόμο της Σοβιετικής Ένωσης. Η Ρωσία, παράλληλα, ηγείται του Οργανισμού Συλλογικής Ασφαλείας (Collective Security Treaty Organization), μέλη του οποίου είναι κάποια πρώην σοβιετικά κράτη που συντονίζουν τις στρατιωτικές τους

δομές με στόχο τη συλλογική ασφάλεια, και συμμετέχει στο Συμβούλιο Οικονομικής Συνεργασίας της Μαύρης Θάλασσας (Black Sea Economic Cooperation) από κοινού με την Ελλάδα και άλλα δέκα κράτη της ευρύτερης περιοχής. Το φόρουμ ASEAN+3 συντονίζει τις πολιτικές της ASEAN με τις μεγάλες δυνάμεις της ανατολικής Ασίας, Κίνα, Ιαπωνία και Ν. Κορέα, επιτρέποντας σχήματα συνεργασίας σε αυστηρά διακυβερνητικό πλαίσιο. Η Οικονομική Συνεργασία των Χωρών Ασίας και Ειρηνικού (APEC), για να δώσουμε ένα άλλο παράδειγμα, διευκολύνει την εμπορική συνεργασία 21 κρατών της περιοχής χωρίς να μειώνει την εθνική τους κυριαρχία.

|      |  |
|------|--|
| 1967 | Ινδονησία, Μαλαισία, Σιγκαπούρη, Ταϊλάνδη και Φιλιππίνες |
| 1997 | Λάος και Μπούρμα (Μιανμάρ)                               |
| 1984 | Μπρουνέι   |
| 1995 | Βιετνάμ  |
| 1999 | Καμπότζη   |

**Πίνακας 4.4** Η διεύρυνση της Ένωσης των Χωρών της Νοτιοανατολικής Ασίας.

| Κοινότητα των Άνδρων |   | Κοινή Αγορά των Χωρών της Νότιας Αμερικής |   | Ένωση των Χωρών της Νότιας Αμερικής |  |
|----------------------|---|---|---|-------------------------------------|--|
| <b>1969</b>          | Βολιβία, Χιλή, Κολομβία, Ισημερινός και Περού           | <b>1991</b>                               | Αργεντινή, Βραζιλία, Ουρουγουάη, Παραγουάη και Βενεζουέλα | <b>2008</b>                         | Αργεντινή, Βενεζουέλα, Βολιβία, Βραζιλία, Γουιάνα, Κολομβία, Ισημερινός, Ουρουγουάη, Παραγουάη, Περού, Σουρινάμ και Χιλή |
| <b>1973</b>          | Βενεζουέλα  |   |   |                                     |  |
|                      | Αποχώρηση της Χιλής το 1976 και της Βενεζουέλας το 2006 |   |   |                                     |  |

**Πίνακας 4.5** Η διεύρυνση της Ένωσης των Χωρών της Νότιας Αμερικής.

## Περιφερειακή ολοκλήρωση και παγκόσμια πολιτική

Η συζήτηση για την περιφερειακή ολοκλήρωση δημιουργεί αναπόδραστα σημαντικά νέα δεδομένα για την παγκόσμια πολιτική και διακυβέρνηση. Ο επαναπροσδιορισμός της πλέον κομβικής έννοιας στις διεθνείς σχέσεις, της εθνικής κυριαρχίας, έχει σημαντικές συνέπειες και δημιουργεί νέα δεδομένα για τη διεξαγωγή των διεθνών σχέσεων στον κόσμο μας, την ειρήνη, την ασφάλεια, την ανάπτυξη και την ευημερία.

Πιο συγκεκριμένα, ο διαμοιρασμός της κυριαρχίας εντός των περιφερειακών ενώσεων έχει στις περισσότερες περιπτώσεις *de facto* ειρηνεύσει τις διεθνείς σχέσεις των μελών του. Τούτο φέρει τεράστια σημασία αν αναλογιστεί κανείς ότι είναι κατά κύριο λόγο τα γειτονικά κράτη που εμπλέκονται σε συγκρούσεις καθώς «από τη στιγμή που οι περισσότερες απειλές μεταφέρονται ευκολότερα σε μικρές αποστάσεις από ότι σε μακρινότερες, η αλληλεξάρτηση στα ζητήματα ασφαλείας αποτυπώνεται σε ένα σχήμα/μοτίβο περιφερειακών συμπλεγμάτων ασφαλείας (regional security complexes) (Buzan and Weaver, 2003: 4). Οι τρεις γαλλο-γερμανικές συγκρούσεις της περιόδου 1870-1945, για παράδειγμα, έχουν δώσει τη θέση τους σε μία σταθερή ειρήνη την περίοδο 1945-2015 με πολύ μεγάλη επίπτωση στην οργάνωση και ευημερία της ευρωπαϊκής ηπείρου. Το ίδιο ισχύει και για την παγίωση της ειρήνης στη Νότιο Αμερική τις τελευταίες δεκαετίες, ειδικά ανάμεσα σε Αργεντινή και Βραζιλία.

Δεύτερον, η περιφερειακή ολοκλήρωση δεν έχει οδηγήσει στη δημιουργία αντίπαλων μπλοκ και δεν έχει λάβει συγκρουσιακό χαρακτήρα. Σε αντιδιαστολή, δηλαδή, προς τα στρατόπεδα συμμαχιών στους παγκοσμίους πολέμους, οι περιφερειακές ενώσεις δεν ανταγωνίζονται η μία την άλλη με όρους παραδοσιακής ισχύος και δεν στρέφονται η μία ενάντια στην άλλη. Η ΕΕ, για παράδειγμα, έχει θεσμοθετήσει τις οικονομικές και εμπορικές της σχέσεις με την ASEAN και την UNASUR, χωρίς να εγείρονται παράλληλα ζητήματα πολιτικού ανταγωνισμού και αντιτιθέμενων σφαιρών επιρροής.

Τρίτον, είναι σημαντικό να αντιληφθούμε ότι οι νέες εντάσεις προκύπτουν κατά κανόνα είτε έξω από περιφερειακές ενώσεις (βλ. Μέση Ανατολή), είτε στις ενδιάμεσες γκρίζες ζώνες ανάμεσα σε περιφερειακές ενώσεις ή ανάμεσα σε μία περιφερειακή ένωση και μία άλλη μεγάλη δύναμη (βλ. Γιουγκοσλαβία, Ουκρανία). Οι περιφερειακές ενώσεις, με τη διεύρυνσή τους, ουσιαστικά επαναπροσδιορίζουν τα όρια ανάμεσα σε όσους απολαμβάνουν τα δικαιώματα και τα προνόμια του μέλους (και δεσμεύονται από τις αντίστοιχες υποχρεώσεις), και σε όσους παραμένουν έξω από αυτές. Είναι εμφαντική η διαφορά, για παράδειγμα, ανάμεσα στο εσωτερικό της ΕΕ και στην περιφέρεια της, με αποτέλεσμα την αθρόα μετανάστευση προς αναζήτηση μίας καλύτερης ζωής. Στην περίπτωση της Ουκρανίας, αλλά και της Τουρκίας σε μία ηπιότερη μορφή, λαμβάνει χώρα μία εσωτερική διαπάλη ανάμεσα στους κατοίκους και τις ελίτ της χώρας που επιθυμούν την πρόσδεση στην ΕΕ με όσα προνόμια αυτή συνεπάγεται, και σε αυτούς που τάσσονται με την παραμονή στην Ανατολή.

Η συνομάδωση των εθνών-κρατών σε περιφερειακές ενώσεις έχει μία μεγάλη χρηστικότητα σε έναν κόσμο που διαθέτει σήμερα περισσότερα από 200 ανεξάρτητα κράτη. Ο κόσμος παραδοσιακά διοικούνταν από λίγες μεγάλες δυνάμεις που απλώνονταν στα πέρατα του κόσμου και κυβερνούσαν το μεγαλύτερο μέρος του παγκόσμιου πληθυσμού. Η διεθνής τάξη και η σταθερότητα ήταν δυνατή σε αυτό το πλαίσιο. Η απόκτηση εθνικής ανεξαρτησίας, ωστόσο, σε Ευρώπη και Ν. Αμερική, σε συνδυασμό με τους αντι-αποικιακούς αγώνες που οδήγησαν στη δημιουργία ελεύθερων ανεξάρτητων κρατών στην Αφρική και την Ασία, εκτόξευσαν τον αριθμό των κρατών με αποτέλεσμα τη δημιουργία όχι μόνο νέων εστιών έντασης και συγκρούσεων, αλλά και πολλαπλών δυσκολιών στην κυβερνησιμότητα του κόσμου. Η επιδίωξη περισσότερης ελευθερίας, δικαιοσύνης και ευημερίας, έτσι, ισοπέδωσε την προηγούμενη παγκόσμια τάξη. Η δημιουργία της Κοινωνίας των Εθνών και του ΟΗΕ είχαν ως κύριο στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας και της τάξης στο μεταβαλλόμενο παγκόσμιο σύστημα. Οι δυνατότητές επιβολής της τάξης, ωστόσο, αποδείχτηκαν περιορισμένες, καθώς απέτυχαν να αποτρέψουν και/ή να διαχειριστούν ικανοποιητικά την ιταλική εισβολή στην Αιθιοπία το 1935 και το διαμελισμό της Πολωνίας από Γερμανία και Σοβιετική Ένωση το 1938, στη μεσοπολεμική περίοδο, καθώς και, στη μετά το 1945 εποχή, τη διαρκή αραβο-ισραηλινή διένεξη, τον πόλεμο της Κορέας, την αμερικανική εισβολή στο Βιετνάμ και τη σοβιετική εισβολή στο Αφγανιστάν. Στη μετά το 1945 εποχή, ωστόσο, η δημιουργία τάξης και σταθερότητας προήλθε από το περιφερειακό επίπεδο. Εκεί όπου δημιουργήθηκαν περιφερειακές ενώσεις, είτε ο πόλεμος κατέστη φαινόμενο του παρελθόντος (Ευρώπη, Ν. Αμερική), είτε δημιουργήθηκε μία ίδια δυναμική ανασχεσης και αντιμετώπισής τους (Αφρική).

Παράλληλα, οι προστατευτικές οικονομικές πολιτικές και οι κλειστές οικονομίες αποτέλεσαν μέρος του προβλήματος στη μεσοπολεμική περίοδο, από κοινού με τις εθνικές διαμάχες και τις παραδοσιακές διεθνείς διαφορές. Η οικοδόμηση δασμολογικών ενώσεων και στη συνέχεια ελεύθερων ζωνών εμπορίου, ενιαίων αγορών και κοινών νομισματικών ζωνών (η UNASUR προτίθεται να ακολουθήσει και εδώ την ευρωπαϊκή καινοτομία) αποτυπώνουν μία πολύ διαφορετική οικονομική λογική, σύμφωνα με την οποία η κατάργηση των δασμών και των συνόρων επιτρέπουν τη λειτουργία μίας ανοιχτής αγοράς που επιτρέπει μεγαλύτερη προσπόριση κέρδους, καλύτερους μακροοικονομικούς δείκτες και, κατά συνέπεια, καλύτερους όρους διαβίωσης των πολιτών. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, οι περιφερειακές οικονομικές ενώσεις καθίστανται σημαντικοί παράγοντες στις δομές της παγκόσμιας οικονομίας. Το πλέον ενδεικτικό παράδειγμα είναι αυτό της ΕΕ, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εκπροσωπεί τα 28 μέλη της και να διαπραγματεύεται για αυτά στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου, όπου και τίθενται οι κανόνες απελευθέρωσης του εμπορίου. Ούτε τα μεγάλα κράτη της ΕΕ, όπως η Γαλλία, η Γερμανία και Βρετανία, ούτε φυσικά τα μικρότερα, όπως η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Σλοβακία, θα είχαν τέτοια ισχύ στον ΠΟΕ αν δεν εκπροσωπούνταν από την ΕΕ. Σε πρακτικό επίπεδο, επίσης, είναι πολύ πιο εύκολο να λάβει χώρα μία διαπραγμάτευση ανάμεσα σε λίγες περιφερειακές ενώσεις, παρά σε δύο εκατοντάδες κράτη.

Αναδύεται, έτσι, το φαινόμενο του διαπεριφερισμού (inter-regionalism), με τις περιφερειακές ενώσεις να θεσμοθετούν τις μεταξύ τους σχέσεις και το όραμα ενός κόσμου των περιφερειών, στον οποίο η διαπραγμάτευση για τα κεντρικά ζητήματα (σε πρώτη φάση εμπορικά και οικονομικά) λαμβάνει χώρα

ανάμεσα στις ενώσεις αυτές και μερικές μεγάλες δυνάμεις (Hettne, 2007). Σε περίπτωση που επεκταθεί το παράδειγμα της ΕΕ και σε άλλους παγκόσμιους οργανισμούς, όπως ο ΟΗΕ, το ΔΝΤ, η Παγκόσμια Τράπεζα, το G8 και το G20 (όπου η ΕΕ κατέχει θέση παράλληλα, ωστόσο, με τα πιο πλούσια μέλη της), και ακολουθηθεί και από άλλες περιφερειακές ενώσεις, αναδομείται ο παγκόσμιος χάρτης και διαφοροποιείται η θεσμική αρχιτεκτονική τους και η δυναμική λήψης αποφάσεων εντός αυτών (Arcibugi 2008: 163-165).

Η αποκρυστάλλωση σαφών ορίων ανάμεσα στις περιφερειακές ενώσεις, φυσικά, είναι ένα έργο σε εξέλιξη και σε καμία περίπτωση δεν μπορούμε να προεξοφλήσουμε το τελικό της αποτέλεσμα, την περαιτέρω εμβάθυνση ή ακόμη και τη χαλάρωσή τους. Ενώ σε Ευρώπη, νοτιοανατολική Ασία, Νότιο Αμερική και Αφρική τα κράτη εκφράζονται κατά βάση μέσα από τη συμμετοχή τους στους περιφερειακούς θεσμούς, η περιφερειακή ολοκλήρωση παραμένει σε αρχικό στάδιο, ή η θέληση των κρατών να κινηθούν προς αυτή την κατεύθυνση είναι μηδαμινή στις υπόλοιπες περιοχές του κόσμου. Η Ρωσία, για παράδειγμα, επιχειρεί μία χαλαρή περιφερειακή ολοκλήρωση, οικονομικού χαρακτήρα, με κάποια από τα πρώην σοβιετικά κράτη (Λευκορωσία, Καζακστάν, Αρμενία και Κιργιζιστάν), αν και έχει καταστήσει δημόσια την πρόθεσή της οι εμπορικές και οικονομικές σχέσεις της ΕΕ με τη Ρωσία να διενεργούνται στο μέλλον μέσα από την Ευρασιατική Ένωση (Eurasian Union) (Weaver, 2013: 32). Η βορειοανατολική Ασία παραμένει μακριά από τις διαδικασίες της περιφερειακής ολοκλήρωσης και σε μία εϋθραυστη ισορροπία ανάμεσα σε Κίνα και Ιαπωνία με τα μέτωπα της Κορέας και της Ταϊβάν να παραμένουν ανοιχτά. Στη Β. Αμερική, δε διαφαίνεται μία εμβάθυνση της περιφερειακής συνεργασίας πέρα από την Ελεύθερη Ζώνη Εμπορίου Βόρειας Αμερικής (NAFTA). Παράλληλα, μένει να δούμε αν σταδιακά η εμπέδωση των περιφερειακών ενώσεων θα αντικαταστήσει (σε κάποιους τουλάχιστον τομείς) τα κράτη και τι είδους σχέσεις θα αναπτύξουν μεταξύ τους οι περιφερειακές ενώσεις στα διάφορα φόρα. Ένας κόσμος των περιφερειών, με άλλα λόγια, μπορεί να προάγει την ειρήνη, μπορεί, ωστόσο, και να οδηγήσει σε έναν κόσμο εχθρικών περιφερειακών μπλοκ, μιμούμενος τις αυτοκρατορικές διαιρέσεις και εντάσεις των προηγούμενων αιώνων.

Σε κάθε περίπτωση, η περιφερειακή ολοκλήρωση είναι μία διαδικασία που έχει απλωθεί σε όλες τις γωνιές του κόσμου, παράγει αποτελέσματα και συνενώνει τις μοίρες των μελών του. Κατ' αυτό τον τρόπο, διαπλάθει νέες ταυτότητες, διαφοροποιεί τα επιμέρους εθνικά συμφέροντα, σφυρηλατεί ένα νέο κανονιστικό υπόβαθρο για τη διεξαγωγή των διεθνών σχέσεων και προβάλλει συγκεκριμένες αξίες (Checkel, 2009; Bruter, 2005; Delanty, 1995). Αν και η εθνική ταυτότητα παραμένει πρώτιστη στην ήπειρο μας, η δυνατότητα ελεύθερης μετακίνησης εντός του ευρωπαϊκού χώρου και η άμεση πρόσβαση σε υπηρεσίες και αγαθά προερχόμενα από την ευρωπαϊκή ήπειρο εντείνει την ευρωπαϊκή μας ταυτότητα. Το ίδιο συμβαίνει και σε οικονομικό και πολιτικό επίπεδο, καθώς οι αποφάσεις που επηρεάζουν τη ζωή μας δεν λαμβάνουν χώρα αποκλειστικά από την εθνική μας κυβέρνηση. Ακριβώς το αντίθετο, οι περισσότερες λαμβάνονται στους ευρωπαϊκούς θεσμούς με τη συμμετοχή των κυβερνητικών και μη εκπροσώπων του κράτους μας. Ακόμη περισσότερο, στα μάτια των μη Ευρωπαίων οι Ευρωπαίοι μοιράζονται μία κοινή ταυτότητα και κουλτούρα και κοινές αξίες. Με την ίδια λογική που η τοπική καταγωγή παίζει ρόλο και διαφοροποιεί τους Έλληνες, αλλά δεν αναιρεί τον εθνικό χαρακτήρα, έτσι και η εθνική καταγωγή διαφοροποιεί τους Ευρωπαίους, αλλά δεν αναιρεί τη διαμορφούμενη ευρωπαϊκή μας ταυτότητα. Για ένα μέρος των Ευρωπαίων, μάλιστα, για να ακριβολογούμε της ευρωπαϊκής ελίτ συνήθως, η εθνική καταγωγή είναι ήσσονος σημασίας δεδομένου ότι προέρχονται από μεικτές οικογένειες και παρουσιάζουν υψηλό βαθμό κινητικότητας εντός της ΕΕ (Wiener, 2003).

Τέλος, είναι σημαντικό να κατανοήσουμε ότι οι περιφερειακές ενώσεις είναι πολύ περισσότερο από το άθροισμα των μελών τους και της ισχύος τους. Η συνένωση των ευρωπαϊκών οικονομιών στη νομισματική ένωση οδήγησε στη δημιουργία του ευρώ, που από την αρχή της κυκλοφορίας του αποτέλεσε σκληρό νόμισμα, έθεσε ζήτημα αντικατάστασης του δολαρίου ως το θέσει παγκόσμιο νόμισμα και ενίσχυσε την αγοραστική δύναμη των Ευρωπαίων στην παγκόσμια αγορά. Αντίστροφα, η κρίση της ευρωζώνης απειλεί όχι μόνο την ευημερία των πολιτών των μελών της, και των υπόλοιπων κρατών-μελών της ΕΕ, αλλά και ολόκληρο το παγκόσμιο καπιταλιστικό σύστημα. Με άλλα λόγια, το δημιούργημα μίας περιφερειακής ένωσης έχει καταστεί σημαντικός παγκόσμιος παίχτης. Η κατάρρευση της ευρωζώνης θα συμπαρέσυρε τη στενά συνδεδεμένη αμερικανική οικονομία σε τρομακτική ύφεση και, κατ' επέκταση, μέσω της σύνδεσης της αμερικανικής οικονομίας με την παγκόσμια οικονομία θα εξανέμιζε εισοδήματα και καταθέσεις, θα οδηγούσε στην καταστροφή επενδύσεων και θα είχε σημαντικές συνέπειες στο συνολικό παγκόσμιο εισόδημα. Δεν είναι δυνατή, με άλλα λόγια, η ανάλυση της παγκόσμιας οικονομίας σήμερα χωρίς αναφορά στην ευρωζώνη, τη λειτουργία, τις παθογένειες και τη δυνατότητα επανάκαμψής της (Krugman, 2012; Patomäki, 2013). Το



επιχείρημα αυτό διακριβώνει με τον πλέον πειστικό τρόπο τη σημασία της περιφερειακής ολοκλήρωσης ως βασικού συστατικού της σύγχρονης παγκόσμιας πολιτικής σκηνής.

## **Συμπεράσματα**

Το κομβικό σημείο για την κατανόηση της περιφερειακής ολοκλήρωσης είναι η διαφοροποίηση της αρχής της εθνικής κυριαρχίας. Οι εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις δημιουργούν συχνά ζητήματα τα οποία οι κρατικές πολιτικές οντότητες δεν είναι σε θέση να διαχειριστούν επαρκώς και γι' αυτό προσφεύγουν στη δημιουργία περιφερειακών ενώσεων με στόχο την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους. Τα κυριότερα από αυτά είναι η επίτευξη της ειρήνης και η δημιουργία ενιαίων οικονομικών ζωνών/ αγορών με το διττό στόχο της ενίσχυσης της ειρήνης και της δημιουργίας μίας ισχυρής οικονομίας. Από κει και πέρα, επιμέρους συμφωνίες εντός των δομών περιφερειακής ολοκλήρωσης, για τη δημιουργία νομισματικών ενώσεων, για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, για την κοινή αντιμετώπιση εξωτερικών απειλών, για την έρευνα και την τεχνολογική πρόοδο, σκοπεύουν στην ενίσχυση της θέσης των κρατών στη διεθνή σκηνή και, εξίσου αν όχι πιο σημαντικό, στην επίτευξη ικανοποιητικών ρυθμών ανάπτυξης, εργασίας και ευημερίας που θα ικανοποιούν το σώμα των πολιτών. Αυτός, άλλωστε, είναι ο μόνος δρόμος για την επανεκλογή/ διατήρηση των κυβερνήσεων στην εξουσία στον εκδημοκρατισμένο κόσμο του 21<sup>ου</sup> αιώνα.

Κατά τη διαδικασία της ολοκλήρωσης, ωστόσο, τα κράτη, αν και διατηρούν κομβικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων και την παραγωγή πολιτικής, λειτουργούν σε ένα διαφοροποιημένο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο, κάτι που οδηγεί σε πληθώρα συμβιβασμών και σε τελικές αποφάσεις που εν μέρει μόνο αποτυπώνουν τις αρχικές τους θέσεις. Τούτο δημιουργεί αντιρρήσεις τόσο αναφορικά με την επιμέρους αποτελεσματικότητά των θεσμών της περιφερειακής ολοκλήρωσης, όσο και με τη νομιμοποίησή τους. Η περιφερειακή ολοκλήρωση προκαλεί, κατ' ουσίαν, θεμελιακή αλλαγή των όρων του παιχνιδιού με την εθνική κυριαρχία να υποχωρεί, και τη γραφειοκρατία, τον τεχνοκρατισμό και μία υπερεθνική πρόσληψη της πραγματικότητας να κερδίζουν σημαντικό έδαφος (Mazower, 2012: 421-422). Διαφοροποιεί, παράλληλα, τις ταυτότητες των δρώντων, με τη δημιουργία μίας νέας, υπερεθνικής (για παράδειγμα, ευρωπαϊκής) ταυτότητας, αλλά και με την ενδυνάμωση της παραδοσιακής εθνικής-εθνικιστικής ταυτότητας (που μοιάζει, στο ίδιο παράδειγμα, να επιστρέφει δυναμικά μέσα από το ρεύμα του ευρωσκεπτικισμού).

Σύμφωνα με την τυπολογία του Aybak (2005), μπορούμε να κατανοήσουμε καλύτερα τη λειτουργία της πολιτικής εντός των περιφερειακών ενώσεων υπό το πρίσμα των διαφορετικών επιπέδων και δικτύων πολιτικής (policy layers and policy networks) και των ροών (flows) που αυτές δημιουργούν. Τα διαφορετικά επίπεδα πολιτικής σηματοδοτούν αφενός την αύξηση της σημασίας κάποιων δρώντων (π.χ., Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), την ίδια στιγμή που δημιουργούν σημαντικούς περιορισμούς σε κάθε δρώντα να επιβάλει τη θέλησή του και να οδηγήσει τις συζητήσεις ακριβώς εκεί που θέλει. Δεύτερον, η λήψη αποφάσεων έχει καταστεί πολύ πιο περίπλοκη όχι μόνο επειδή ενσωματώνει διαφορετικά επίπεδα (τοπικό, εθνικό, υπερεθνικό, εταιρικό κλπ.) και φορείς δράσεις (ΜΚΟ, επιχειρήσεις, δίκτυα πολιτών, επιστημονικές κοινότητες κλπ.), αλλά και γιατί ανά τομέα και ζήτημα η ισχύς, η διαπραγματευτική θέση και η βούληση του κάθε δρώντα διαφέρει σημαντικά. Ούτε οι δρώντες, ούτε οι δομές και οι διαδικασίες για τη λήψη αποφάσεων σε διαφορετικά ζητήματα (για παράδειγμα, βιοποικιλότητας και εξωτερικής πολιτικής) παραμένουν ίδιες δημιουργώντας διαφορετικά τελικά αποτελέσματα. Τρίτον, πρέπει να αντιληφθούμε τις περιφερειακές ενώσεις ως πεδία αθρόων και χωρίς περιορισμούς ροών ανθρώπων, ιδεών, κεφαλαίου, υπηρεσιών και αγαθών. Τούτο αφενός διαφοροποιεί τη βάση της ζωής των πολιτών τους, και αφετέρου σφυρηλατεί νέους δεσμούς και σχέσεις ανάμεσα στα μέλη τους και επιδρά σημαντικά στην πρόσληψη της πραγματικότητάς από μέρους τους.

Αυτή η δομή της παραγωγής πολιτικής αντιδιαστέλλεται εμφαντικά από την περισσότερο συγκεκριμένη, καθορισμένη και ιεραρχική πολιτική διαδικασία που ακολουθούνταν παραδοσιακά τόσο στο εγχώριο πεδίο όσο και σε αυτό των διεθνών σχέσεων και εδραζόταν στην αρχή της εθνικής κυριαρχίας και την εσωτερική και εξωτερική διάστασή της (Mazower, 2012: 421-422). Από τη στιγμή που τα ίδια τα έθνη-κράτη, για λόγους επιβίωσης και αποτελεσματικότητας, προχωρούν στη δημιουργία περιφερειακών ενώσεων, και προσχωρούν, νομιμοποιούν και συμμετέχουν σε πολύπλοκες δομές παραγωγής πολιτικής, είναι απαραίτητος ο κριτικός αναστοχασμός πάνω στις έννοιες τόσο της εθνικής κυριαρχίας όσο και της δημοκρατίας που πλέον οικοδομείται πέραν του έθνους-κράτους και με αναφορά σε έναν υπερεθνικό δήμο που ακόμη δεν έχει αποκρυσταλλωθεί. Αντί να αναλωνόμαστε σε ένα λίβελλο κατά της υπερεθνικής δημοκρατίας, είναι αναγκαίο, δεδομένου ότι αποδεχόμαστε ότι η περιφερειακή ολοκλήρωση είναι

προτιμότερη ενός περιφερειακού περιβάλλοντος κλειστών εθνικών πολιτικών συστημάτων που μπορεί να επιδοθούν σε πολεμικές συγκρούσεις, να εξετάσουμε με ποιους τρόπους μπορούμε να οικοδομήσουμε μία πιο στέρεη υπερεθνική δημοκρατία. Η περιφερειακή ολοκλήρωση, και η προϊούσα νομιμοποίησή της, εξάλλου, δημιουργούν νέους ισχυρούς πόλους και δρώντες στο παγκόσμιο σύστημα, γεγονός που αναδιατάσσει τον παγκόσμιο χάρτη σε επίπεδο όχι μόνο ισχύος αλλά και θεσμικό, αξιακό και κανονιστικό, και διανοίγει το δρόμο για έναν κόσμο πιο εύκολα κυβερνήσιμο μέσα από διαπεριφερειακές συνεργασίες και εκπροσώπηση των περιφερειών στους παγκόσμιους οργανισμούς και θεσμούς.

Η περιφερειοποίηση, σε αυτό το πλαίσιο, λειτουργεί τόσο συμπληρωματικά, όσο και αντιθετικά προς την πρωτίστη μεγάλη τάση της εποχής μας, την παγκοσμιοποίηση. Αν και αποτελεί, κατ' ουσίαν, μία μικρογραφία της, μία παγκοσμιοποίηση σε περιφερειακό επίπεδο, την ίδια στιγμή χαράσσει νέες διαχωριστικές γραμμές ανάμεσα στους «από μέσα» και τους «από έξω», τους έχοντες και τους μη έχοντες. Αφενός, δηλαδή, προφυλάσσει τα μέλη τους από τις πιέσεις της παγκοσμιοποίησης, αφετέρου, ωστόσο, διαιωνίζει τις διαχωριστικές γραμμές αποτρέποντας την περαιτέρω παγκοσμιοποίηση (Mittelman, 1999; Carr, 2012). Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σε αυτό το πλαίσιο, για την ώρα σταματά στον Καύκασο, στην κοινή γειτονιά με τον άλλο πόλο, τη Ρωσία, την ίδια στιγμή που η ASEAN διαχωρίζεται εμφαντικά από την Κίνα. Η εξέλιξη των δύο αυτών τάσεων, και ο βαθμός στον οποίο θα λειτουργούν επικουρικά και συμβιωτικά ή αντιθετικά, αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την περαιτέρω διαμόρφωση του παγκόσμιου συστήματος τον 21<sup>ο</sup> αιώνα.

Η συζήτηση για την περιφερειακή ολοκλήρωση, τις επιπτώσεις και το μέλλον της, τέλος, περιστρέφεται, όπως είναι φυσικό, κυρίως γύρω από το ευρωπαϊκό εγχείρημα τόσο επειδή είναι το πιο προχωρημένο, όσο και λόγω της διαιωνιζόμενης κρίσης της ΕΕ τα τελευταία χρόνια. Είναι σημαντικό να προσεγγίσουμε την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσα από δύο διαφορετικά πρίσματα.

Πρώτον, η ΕΕ εδράζεται στα έθνη-κράτη και η πλειοψηφία των πολιτών και των ελίτ των μελών της δεν επιθυμούν να δημιουργήσουν τις Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης. Τούτο οφείλεται κυρίως στην κεντρική σημασία που αποδίδουν στη μονάδα του έθνους, την εθνική ιστορία, κουλτούρα και παράδοση και την επιθυμία να παραμείνουν τα έθνη-κράτη κυρίαρχα. Γι' αυτό και παραμένουν απρόθυμα να παραδώσουν μέρος της κυριαρχίας τους στις Βρυξέλλες, εκτός κι αν αντιλαμβάνονται κάτι τέτοιο ως απαραίτητο. Όταν τα κράτη-μέλη, για παράδειγμα, αποφάσισαν να ιδρύσουν την ευρωζώνη για να δημιουργήσουν μία σημαντική νομισματική δύναμη και να ενισχύσουν την αγοραστική δύναμη των πολιτών τους, παρέμειναν απρόθυμα να πλαισιώσουν τη μεταφορά των νομισματικών αρμοδιοτήτων από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων επί του προϋπολογισμού από τις εθνικές αρχές στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τούτο επέτρεψε σε κάποιες χώρες να δημιουργήσουν τέτοια ανοίγματα στην οικονομία τους που έθεταν σε κίνδυνο την παραμονή τους στο ευρώ και την ισχύ του κοινού νομίσματος. Αυτό, δηλαδή, που έπρεπε να έχει αποφασιστεί και τεθεί σε εφαρμογή από το 1999 για τη θωράκιση της ευρωζώνης, το δικαίωμα της Επιτροπής να ελέγχει τους εθνικούς προϋπολογισμούς με στόχο τη δημοσιονομική πειθαρχία που θα προφύλασσε το κοινό νόμισμα, πραγματοποιήθηκε με τη ψήφιση του Χρηματοπιστωτικού Πακέτου μόλις το 2012, μόνο μετά, δηλαδή, την έλευση της κρίσης, καθώς νωρίτερα μία τέτοια κίνηση θεωρούνταν ως υπερβολική παραχώρηση αρμοδιοτήτων από τα εθνικά κέντρα εξουσίας στο υπερεθνικό. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, με άλλα λόγια, προχωρά δειλά λόγω της απροθυμίας ενδυνάμωσης του υπερεθνικού πεδίου εις βάρος των εθνικών κέντρων. Ωστόσο, η δημιουργία κρίσεων και κάθε είδους δύσκολων καταστάσεων αποτελεί κινητήριο μοχλό που ωθεί τα κράτη-μέλη σε περαιτέρω εμβάθυνση της συνεργασίας τους, καθώς κρίνουν μια τέτοια επιλογή ως την καλύτερη, ή, έστω, τη λιγότερο επιζήμια, από τις υπόλοιπες.

Δεύτερον, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί την ιστορική απάντηση των Ευρωπαίων στο κεντρικό υπαρξιακό τους ζήτημα, τη συμβίωση με την ισχυρότερη χώρα της ηπείρου στο κέντρο της, τη Γερμανία. Ενώ οι ιδρυτικές συνθήκες είχαν επιφέρει μία συμβιωτική δομή, η συνθήκη του Μάαστριχτ είχε να αντιμετωπίσει εκ νέου το ζήτημα αυτό με την επανένωση των Γερμανιών. Η γερμανική ηγεμονία στις νομισματικές και οικονομικές υποθέσεις τα τελευταία χρόνια, αν και δεν είναι τόσο απόλυτη όσο πολλοί σπεύδουν να διακριβώσουν ότι είναι, έχει δημιουργήσει εκ νέου ρωγμές στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα αναφορικά με το ρόλο της Γερμανίας και τις σχέσεις της με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Η διαχείριση της κρίσης της ευρωζώνης μπορεί να αναγνωσθεί και ως μία αναμέτρηση της γερμανικής οικονομικής και νομισματικής ορθοδοξίας (με την οποία συντάσσονται αρκετά μέλη της ΕΕ κυρίως στο βόρειο τμήμα της) με τις κεϋνσιανές οικονομικές θεωρήσεις που βλέπουν τη δημοσιονομική πειθαρχία ως στραγγαλιστική και αντι-παραγωγική (που ασπάζονται τα περισσότερα μέλη στο νότο της ευρωζώνης). Η

ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, με άλλα λόγια, μπορεί να αναγνωσθεί μέσα από το πρίσμα του «γερμανικού ζητήματος» σε διαφορετικές μορφές. Ακριβώς αυτό το σημείο είναι που αναδεικνύει και τη σημασία της. Η έξοδος κάποιων μελών από την ΕΕ, ή η διάλυσή της, δεν θα επιλύσει το πρόβλημα. Ακριβώς το αντίθετο, θα απομακρύνει το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο εντός του οποίου συγκρατούνται τα πιο επικίνδυνα ρεύματα σκέψης και αποτρέπονται τα πιο εφιαλτικά σενάρια. Το γερμανικό ζήτημα αξιώνει λύσεις, και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προσφέρει απαντήσεις, περισσότερο ή λιγότερο ικανοποιητικές. Χωρίς να παραγνωρίζεται ότι η ΕΕ, η δομή και η λειτουργία της, έχει καταστεί μέρος του προβλήματος, η επίλυση των προβλημάτων έξω από τις δομές της ΕΕ δεν εγείρει σε καμία περίπτωση αισιοδοξία. Η ιστορική εμπειρία και η απουσία εναλλακτικών μοιάζει να καθιστά απαραίτητη τη συνέχιση, παρά τη ματαίωση, του ευρωπαϊκού οράματος.

## Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Aalto, P. (2014). "Institutions in European and Asian Energy Markets: A Methodological Overview". *Energy Policy*, 74:1, 4-15.
- Anderson, J. (2014). "The European Union, the Soviet Union, and the End of the Cold War". Στο D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Archibugi, D. (2008). *The Global Commonwealth of Citizens. Towards Cosmopolitan Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Armstrong, D., Lloyd, L. and Redmond, J. (2004). *International Organisation in World Politics. The Making of the Twentieth Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Armstrong, K. and Bulmer, S. (1998). *The Governance of the Single European Market*. Manchester: Manchester University Press.
- Aybak, T. (2005). «Interregional Cooperation between the EU and BSEC». Στο A. Ayata, A. Ergun & I. Celimli (eds), *Black Sea Politics: Political Culture and Civil Society in an Unstable Region*. London.
- Bruter, M. (2005), *Citizens of Europe?: The Emergence of a Mass European Identity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Buchan, D. (2014a). "Costs, Competitiveness and Climate Policy - Distortions across Europe". *The Oxford Institute for Energy Studies*.
- Buchan, D. (2014b). "Europe's Energy Security: Caught between Short-Term Needs and Long-Term Goals". *Oxford Energy Comment*, 1-11.
- Buzan, B. and Weaver, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carr, M. (2012). *Fortress Europe: Dispatches from a Gated Continent*. The New Press.
- Checkel, J. and Katzenstein, P. (eds) (2009). *European Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Checkel, J. (2001). The Europeanisation of Citizenship?. Στο M. Cowles, J. Caporaso & T. Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Chrysoschoou, D. (2001). Towards a Civic Conception of the European Polity. *Working Paper 33*.
- Chrysoschoou, D. (2003). "EU democracy and the democratic deficit". Στο M. Cini (ed.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, P. (2014). "New EU Climate Targets 'Weaken Renewable Energy Goals'". *Financial Times*.
- Conn, T. (2009). *Διεθνής Πολιτική Οικονομία. Θεωρία και Πράξη*. Αθήνα: Gutenberg.
- Cram, L. (2001). "Integration Theory and the Study of the European Policy Process: Towards a Synthesis of Approaches". Στο J. Richardson (eds.), *European Union: Power and Policy-Making*. London and New York: Routledge.
- De Guistino, D. (1996). *A Reader in European Integration*. London and New York: Longman.
- Dedman, M. (1996). *The Origins and Development of the European Union 1945-1995*. New York and London: Routledge.
- Delanty, G. (1995). *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*. Palgrave Macmillan.
- Deutsch, K. et al (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Dinan, D. (2014). "A Special Case: The United Kingdom and the European Union". Στο D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Eriksen, E. and Fossum, J. (2002). "Europe in Search of its Legitimacy: Assessing Strategies of Legitimation". *Arena Working Papers*.
- Follesdal, A. and Hix, S. (2006). "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik". *European Governance Papers*.
- Forster, A. and Wallace, W. (2000). "Common Foreign and Security Policy". Στο H. Wallace & W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 461-492.
- Fossum, J. (2004). "Conceptualising the EU's Social Constituency". *Arena Working Papers*.

- Fossum, J. and Trenz, J. (2006). "When the People Come in: Constitution-making and the Belated Politicization of the European Union". *European Governance Papers*.
- Fransec, M. and Sandoval, I. (2012). "Conclusions, Bridging over Environmental and Energy Policies. Στο F. Morata and I. Sandoval (eds). *European Energy Policy. An Environmental Approach*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gamble, A. (2001). "Europeanisation: A Political Economy Perspective". *The Europeanization of British Public and Social Policy*. York: PAC/JUC Residential School.
- Gillingham, J. (2014). "The German Problem and European Integration". Στο D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 60-88.
- Gillingham, J. (1991), *Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and the French from Ruhr Conflict to Economic Community*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grant, A. and Söderbaum, F. (eds.) (2003). *The New Regionalism in Africa*. Gower.
- Griffiths, R. (2014). "Under the Shadow of Stagflation: European Integration in the 1970s". Στο D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Heisenberg, D. (2014). "From the Single Market to the Single Currency". Στο D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University.
- Helm, D. (2014). "The European Framework for Energy and Climate Policies". *Energy Policy*, 64:1, 29-35.
- Hendriks, G. (2001). *The Franco-German Axis in European Integration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hettne, B. (2007). "Interregionalism and World Order". Στο M. Teló (ed.), *European Union and New Regionalism*. Surrey: Ashgate.
- Hix, S. and Høyland, B. (2011). *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Mcmillan.
- Hoffman, S. (1966), "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe". *Deadalus*, 95, 892-908.
- Hoffmann, S. (1965), "The state of war". *Essays on the Theory and Practice of International Politics*. New York.
- Hurrell, A. (1995). "Regionalism in the Americas". Στο L. Fawcett, L. L' Estrange & A. Hurrell (eds), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Jupille, J., Caporaso, J. & Checkel, J. (2003). "Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union". *Comparative Political Studies*, 36: 1, 7-40.
- Katz, R. (2000). *Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*, Paper prepared for the workshop "Competing Conceptions of Democracy in the Practice of Politics," European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Copenhagen, 14-19 April 2000.
- Keridis, D. (1999). "Political Culture and Foreign Policy: Greek-Turkish Relations in the Era of European Integration and Globalization". *A NATO Fellowship Final Report*. Cambridge.
- Krugman, P. (2012). *End this Depression Now!*. WW Norton & Company.
- Ladrech, R. (1994). "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France". *Journal of Common Market Studies*, 32:1, 69-99.
- Lane, J. (2002). "Democracy in the European Union: What is the Democratic Deficit?. *SPP-20-02 Faculty Working Papers*. NUS Lee Kuan Yes School of Public Policy.
- Lequesne, C. (2000). "The Common Fisheries Policy". Στο H. Wallace & W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindberg, L. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Lintner, V. (2001). "European Monetary Union: Developments, Implications and Prospects". Στο J. Richrdson (ed.), *European Union: power and policy-making*. London and New York: Routledge.
- Magnette, P. (2001). "European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?". *Symposium Paper: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*.

- Mair, P. (2005). "Popular Democracy and the European Union Polity". *European Governance Papers*.
- Majone, G. (1998). "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards". *European Law Journal*, 4:1, 5-28.
- Mazey, S. (2001). "European Integration: Unfinished Journey or Journey without End?". Στο J. Richardson (ed.), *European Union: Power and policy-making*. London and New York: Routledge.
- McKormick, J. (2011). *European Union Politics*. New York: Palgrave MacMillan.
- Mearsheimer, J. (1990). "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War". *International Security*, 24:1, 5-56.
- Michalski, A. (2014). "The Enlarging European Union". Στο D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.
- Mitrany, D. (1975). "A Political Theory for the new Society". *Functionalism. Theory and Practice in International Relations*.
- Mittelman, J. (1999). "Rethinking the New Regionalism in the Context of Globalization". *Globalism and the New Regionalism*.
- Morgan, R. (1972). *West European Politics since 1945: The Shaping of the European Community*. London: B.T. Batsford Ltd.
- Mowat, R (1973). *Creating the European Community*. London: Blandford Press.
- Murray, A. (2004). "An Unstable House? Reconstructing the European Commission". *Centre for European Reform*.
- Murray, A. (2002). "Closing the Delivery Deficit: The Future of Economic Governance in Europe". *Centre for European Reform*.
- Newman, M. (2001). "Democracy and Accountability in the EU". Στο J. Richardson (ed.), *European Union: power and policy-making*. London and New York: Routledge.
- Nugent, N. (2004). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σαβάλλας.
- Offe, C. and Preuss U. (2006). "The Problem of Legitimacy in the European Polity. Is Democratization the Answer?". *Constitutionalism Webpapers, ConWEB No 6*.
- Patomäki, H. (2013). *Η Μεγάλη Αποτυχία της Ευρωζώνης. Από την Κρίση σε ένα Παγκόσμιο Νιου Ντιλ*. Αθήνα: Εκδόσεις Μεταίχμιο.
- Reuter, J. (2000). Reshaping Greek-Turkish Relations: Developments Before and After the EU-Summit in Helsinki, *ELIAMEP*.
- Rieger, W. (2000). "The Common Agricultural Policy". Στο H. Wallace & W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Russett, B. (1998). "A neo-Kantian Perspective: Democracy, Interdependence and International Organizations in Building Security Communities". Στο A. Adler & M. Barnett (edS), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Severin, F. (2012). "Carbon Capture and Storage: The Europeanization of Technology in Europe's Energy Policy". Στο F. Morata & I. Sandoval (eds), *European Energy Policy. An Environmental Approach*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Smith, M. (2001). "The EU as an International Actor". Στο J. Richrdson (ed.), *European Union: power and policy-making*. London and New York: Routledge.
- Taylor, P. (2010). *Το Αβέβαιο Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Tody, P. (1997). *An Historical Introduction to the European Union*. New York and London: Routledge.
- Tsoukalis, L. (2000). "Economic and Monetary Union". Στο H. Wallace & W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Tully, J. (2006). "A New Kind of Europe? Democratic Integration in the European Union". *Constitutionalism Web-Papers. ConWEB, No 4*.
- Van der Laan, L. (2003). "The Case for a Stronger European Parliament". *Centre for European Reform*.
- Vanke, J. (2014). "Charles de Gaulle's Uncertain Idea of Europe". Στο D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

- Wallace, H. (2000a). "The Institutional Setting". Στο H. Wallace & W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H. (2000b). "The Policy Process: A Moving Pendulum?". Στο H. Wallace & W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H. (2000c). "Analysing and Explaining Policies". Στο H. Wallace & W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Weaver, C. (2013). *The Politics of the Black Sea Region. EU Neighborhood, Conflict Zone, or Future Security Community*. Surrey: Ashgate.
- Weaver, O. (1998). "Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-War Community". Στο A. Adler & M. Barnett (eds), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiener, A. (2003). "Citizenship". Στο M. Cini (ed.). *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Woolcock, S. (2000). "European Trade Policy". Στο H. Wallace & W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Zielonka, J. (1998). *Explaining Euro-Paralysis: Why Europe is Unable to Act in International Politics*. Basingstoke: Macmillan/St. Antony's College Oxford.
- Γιώτη-Παπαδάκη, Ο. (2010). *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.