

# Η ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΕΝ ΜΕΣΩ ΚΡΙΣΗΣ: ΜΕΤΑΞΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

ΓΙΑΝΝΗΣ ΜΠΑΛΑΜΠΑΝΙΔΗΣ



*Οι ειδικοί είναι ικανοί να δουν αυτό που ήδη υπάρχει [...] αλλά δεν μπορούν να δουν όλα αυτά που δεν υπάρχουν ακόμα, αλλά πρέπει να γίνουν. Αυτός είναι ο δικός μας ρόλος.*

Αλτιέρο Σπινέλι

Η σημερινή κρίση, που έσκασε πάνω στα κεφάλια των Ελλήνων, αλλά ολοφάνερα αφορά ολόκληρη την Ευρώπη και ευρύτερα το (δυτικό) κόσμο, αναθερμαίνει παλιές και «απωθημένες» συζητήσεις. Όχι μόνο στο –προφανές– οικονομικό επίπεδο, όπου με την κρίση της νεοφιλελεύθερης βουλγκατάς ζούμε μια πρωτοφανή αναβίωση της σύγκρουσης κεϋνσιανισμού-μονεταρισμού, αλλά και σε πολλά άλλα, που τείνουμε να ξεχνάμε ή να εξετάζουμε δευτερευόντως, παρότι οι εξελίξεις εκεί δεν είναι λιγότερο σημαντικές.

Ας σκεφτούμε, λ.χ., ότι σε αντίθεση με την τελευταία παγκόσμια κρίση του '70, σήμερα ο έλληνας και ευρωπαίος πολίτης συναντά στην εφημερίδα και στην τηλεόραση καθημερινά, δίπλα στους «εθνικούς» χειριστές της κρίσης (Μέρκελ, Σαρκοζί,

Ο Γιάννης Μπαλαμπανίδης είναι πολιτικός επιστήμονας.



Παπανδρέου κ.ο.κ.) και «υπερεθνικούς» παίκτες στο ίδιο παιχνίδι (τι άλλο είναι ο Όλι Ρεν, ο Γιουνκέρ, ο Τρισέ;). Η πρώτη μεγάλη κρίση του παγκοσμιοποιημένου κόσμου μας αντιμετωπίζεται, πρώτη φορά, με παίκτες και διαδικασίες εξίσου παγκοσμιοποιημένες, έστω υπερεθνικές, ιδίως στο πεδίο που μας αφορά άμεσα, στην ενωμένη Ευρώπη.

Αλλά το θεσμικό υπόστρωμα αυτού του εντυπωσιακά πολύπλοκου παιχνιδιού εξελίσσεται διαρκώς, ιδίως τώρα που αποκαλύπτονται πλήρως οι συνέπειες της απουσίας ουσιαστικής πολιτικής ενοποίησης. Η Ευρώπη λογαριάζεται ξανά με τα όρια και τις δυνατότητες της ιστορικής της συγκρότησης: η διάσωση χωρών υπερβαίνει τα προβλεπόμενα υπό των συνθηκών, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα αναλαμβάνει ρόλους που ουδέποτε περιέχονταν στο καταστατικό της, και κυρίως η ΕΕ προχωράει στη συγκρότηση Οικονομικής Διακυβέρνησης της ευρωζώνης, κάτι αδιανόητο για τη μέχρι πρότινος απλώς νομισματική ένωση. Πώς αναδιαπραγματεύεται, λοιπόν, σήμερα η ενωμένη Ευρώπη, εν μέσω κρίσης, το θεσμικό της οικοδόμημα; Πώς διαμορφώνεται το πλέγμα της ενιαίας οικονομικής διακυβέρνησης; Ποιες ιστορικές τάσεις και εντάσεις αντηχεί; Ποιος και πώς θα λαμβάνει τις πολιτικές αποφάσεις στην ΕΕ του αύριο και τι σημαίνει αυτό για τη συγκρότηση του ευρωπαϊκού πολιτικού χώρου; Στο κείμενο που ακολουθεί προσπαθούμε να εξετάσουμε αυτά τα ερωτήματα, σημειώνοντας προκαταβολικά ότι κάθε θεσμικός μετασχηματισμός αναπόδραστα συνδέεται με βαθύτερα πολιτικά διακυβεύματα.<sup>1</sup>

### Η νεο-λειτουργιστική μήτρα

Μια αναδρομική ματιά στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μας θυμίζει ότι θεωρητικοπολιτικό θεμέλιό της υπήρξε η εξαιρετικά δυναμική, στα 1950-1960, *οπτική του νεο-λειτουργισμού*. Ένα ρεύμα που αρθρώθηκε γύρω από τη θέση ότι η ευμάρεια και η συναφής κοινωνική κινητικότητα στις κοινωνίες του προχωρημένου καπιταλισμού θα οδηγούσε στο «τέλος της ιδεολογίας», στην ειρήνευση της πολιτικής σύγκρουσης και συναφώς σε μειωμένο κοινωνικό ενδιαφέρον για την πολιτική –συνθήκη, ταυτόχρονα, αναγκαία για την ομαλή λειτουργία, τη «μη υπερφόρτωση», δηλαδή, του πολιτικού συστήματος από κοινωνικά αιτήματα.

Εγγύτερα στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, ο Ernst Haas, εκ των επιφανέστερων εκπροσώπων του νεο-λειτουργισμού, σε ένα περίφημο κείμενο του 1961, αποτύπωνε τις βασικές γραμμές μιας σκέψης θεμελιωμένης στην καντιανής έμπνευσης προσδοκία ότι η ευρωπαϊκή μεταπολεμική συνεργασία θα οδηγούσε στην υπέρβαση των εθνικών κρατών, δημιουργώντας ένα υπόδειγμα μετάβασης προς την παγκόσμια ειρήνη.<sup>2</sup> Η «μέθοδος» συνίστατο σε έναν συνδυασμό υπερεθνικής τεχνοκρατίας με διακυβερνητική-διακρατική διαπραγμάτευση,<sup>3</sup> όπου εθνικές ελίτ και ομάδες συμφερόντων παράγουν μια νέα υπερεθνική πολιτική τάξη.

Η οπτική αυτή, της οποίας οπαδός ήταν ο Ρομπέρ Σουμάν, πήρε το στάτους «ανεπίσημης ιδεολογίας» στις Βρυξέλλες. Τα πρώτα και καθοριστικά βήματα προς την υπερεθνική ευρωπαϊκή δομή έγιναν με όχημα την *κοινοτική μέθοδο*, που στηρίχθηκε σε δύο πυλώνες:

*Spillover*: η δυναμική της ολοκλήρωσης προέρχεται από τις ελίτ, διαχέεται σε περιφερειακό μάλλον παρά σε εθνικό επίπεδο και δημιουργεί έναν νέο τύπο διακυβέρνησης.

*Ισχυρή τεχνοκρατία*, προσδεδεμένη στην αδέσμευτη από εθνικά συμφέροντα Επιτροπή (Κομισιόν).<sup>4</sup>

### Ο ιστορικός διχασμός της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: διακυβερνητισμός vs φεντεραλισμός

Το φόντο της θεσμικής οργάνωσης της Ευρώπης φιλοτεχνήθηκε εξ αρχής στα χρώματα της μεγαλύτερης δυνατής απόστασης από την πολιτική τριβή, χάριν της αποτελεσματικότητας. Και πάνω στο φόντο αυτό, αποτυπώθηκε ανάγλυφη η μεγάλη θεσμική ένταση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως περιγράφει ο Michael Burges, ανάμεσα στη *διακυβερνητική οπτική* (συνεργασία ανάμεσα σε διακριτές εθνικές οντότητες και κυβερνήσεις) και στον *φεντεραλισμό* (υπερεθνικές, ομοσπονδιακού τύπου δομές). Οι δύο αντιλήψεις συνυπήρχαν εξ αρχής ανταγωνιστικά, σε μια εύθραυστη ισορροπία, ήδη από τη Συνθήκη της Ρώμης, μέχρι που η διακυβερνητική μέθοδος επικράτησε σχετικά περί τα μέσα της δεκαετίας του 1960.<sup>5</sup>

Ο Burges προβάλλει αυτή την ένταση στην «ανταγωνιστική» σχέση ανάμεσα σε δύο ισχυρές προσωπικότητες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τον Ζαν Μονέ και τον Αλτιέρο Σπινέλι. Ο Μονέ, θεωρώντας μη ρεαλιστικό στόχο την ομοσπονδία, έδινε βάρος στη δημιουργία εκείνων των κοινών βάσεων ανάπτυξης που θα εγγυάτο η συμφωνία ανάμεσα σε ανθρώπους «με επιρροή στις χώρες τους» – μεθερμηνευόμενο, οι διακρατικές συμφωνίες με τη διαμεσολάβηση των πολιτικών ελίτ. Αντίθετα, ο Σπινέλι ήταν πεπεισμένος φεντεραλιστής. Ανήκε στο ρεύμα εκείνο των διανοουμένων που συνέδεαν οι κοινές εμπειρίες του «ευρωπαϊκού φαινομένου» της Αντίστασης, έχοντας ο ίδιος συγγράψει, μαζί με ένα πυρήνα ιταλών φεντεραλιστών, το μανιφέστο του Βεντοτένε, στο ομώνυμο νησί, όπου ζούσαν εξόριστοι από το καθεστώς Μουσολίνι. Ο Σπινέλι θεωρούσε ότι δεν είναι δυνατό ο συνδυαστικός ιστός της Ευρώπης και αρμός μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής να είναι η τεχνοκρατία, αλλά ότι επείγει η οργάνωση της πολιτικής εξουσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.<sup>6</sup>

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1960, η *διακυβερνητική μέθοδος κυριαρχούσε*, καθώς η ΕΟΚ εξαρτιόταν από τις συγκλίσεις Γερμανίας και Γαλλίας στις Συνόδους –με τα υπερεθνικά όργανα, όπως η Επιτροπή, στο περιθώριο. Η φεντεραλιστική τάση κέρδιζε ενίοτε κάποιες θέσεις, όπως η ίδρυση ενός περιφερειακού ταμείου (1974), η στενότερη σύνδεση του Ευρωκοινοβουλίου με την Προεδρία κλπ.

Με την πρώτη άμεση εκλογή του Ευρωκοινοβουλίου, το 1979, η ζυγαριά φάνηκε να κλίνει προς τα υπερεθνικής υφής όργανα. Το Ευρωκοινοβούλιο αποκτούσε δικαιώματα που «δεν προβλέπονταν στις συνθήκες»:<sup>7</sup> αρμοδιότητες επί του κοινοτικού προϋπολογισμού (με δικαίωμα βέτο), γνωμοδότηση επί του συνόλου της κοινοτικής δραστηριότητας, καθώς και το δικαίωμα να καθαιρεί την Επιτροπή – ωστόσο παρέμενε περιορισμένο, εφόσον δεν διέθετε συνεχή και πλήρη παρέμβαση στη νομοθετική διαδικασία. Ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για την ολοκλήρωση είχε διαφανεί με την άτυπη συμμαχία Επιτροπής και Κοινοβουλίου. Η μεν Επιτροπή (με την έκθεση Τίντεμανς, το 1975, υπό την έντονη επιρροή του Σπινέλι) διακήρυξε ότι πρώτιστος στόχος της ΕΟΚ πρέπει να είναι η οικονομική και νομισματική ένωση: κοινή νομισματική πολιτική, κοινός προϋπολογισμός, αντιμετώπιση ανισοτήτων και κοινωνική πολιτική, αλλά και νέες θεσμικές εξουσίες στα πεδία της άμυνας, της εξωτερικής πολιτικής και των δικαιωμάτων. Το Ευρωκοινοβούλιο, αντίστοιχα, προσπαθώντας να δραπετεύσει από τη «θεσμική φυλακή» που είχε στήσει ο Μονέ, διαδήλωνε την ανάγκη η ΕΟΚ να αποκτήσει «ενιαίο κέντρο λήψης αποφάσεων» και μια «πραγματική κυβέρνηση [...] υπόλογη στο Κοινοβούλιο», διεκδικώντας για τον εαυτό του εξουσίες ελέγχου του προϋπολογισμού και «τουλάχιστον ισότιμη» συμμετοχή στη νομοθετική διαδικασία.<sup>8</sup>

Στις αρχές του 1980, ωστόσο, η οικονομική κρίση ανέδειξε την ανεπάρκεια της ΕΟΚ να ανταποκριθεί επαρκώς στα ζητήματα που έθετε η χρόνια ανεργία και η νομισματική αστάθεια και την αδυναμία της να πετύχει γρήγορες και συναινετικές αποφάσεις. Σε αυτό το κλίμα, μια βαρύνουσα πρωτοβουλία του Σπινέλι το 1980-1981 πρότεινε ένα Σχέδιο Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, με συντακτικό ρόλο για το Κοινοβούλιο. Το Σχέδιο όμως δεν μπήκε ποτέ στο διακυβερνητικό τραπέζι ως αντικείμενο διαπραγμάτευσης. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987 ήταν τελικά μόνο μια «χλωμή αντανάκλαση της Συνθήκης ΕΕ».<sup>9</sup> Οι φεντεραλιστές κέρδισαν την επέκταση της κοινοτικής αρμοδιότητας στην έρευνα και στην τεχνολογική ανάπτυξη, στο περιβάλλον, στην περιφερειακή πολιτική, όπου μάλιστα αναγνωρίστηκε το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Ωστόσο, στο Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (EMS, 1979) κυριαρχούσε ο διακυβερνητικός συντονισμός, χωρίς να μεταβαίνει σε ένα πιο ολοκληρωμένο κοινοτικό πλαίσιο, ενώ ανάλογα προωθήθηκε και η Κοινή Αγορά. Από θεσμική άποψη, η Επιτροπή ενισχύθηκε ως εκτελεστικό όργανο του Συμβουλίου, ωστόσο το Συμβούλιο διατηρούσε το δικαίωμα να υλοποιεί άμεσα τις αποφάσεις του. Το δε Ευρωκοινοβούλιο «κέρδιζε» απλώς μια διαδικασία δεύτερης ανάγνωσης στη νομοθετική πρωτοβουλία. Το κυριότερο, όμως, ήταν ότι οι ενέργειες που αφορούσαν το σκέλος της συνοχής (νέες πολιτικές και πόροι) αποφασίζονταν με *ομοφωνία*, εξέλιξη που εκτός

από δύσκαμπτη ήταν και «ήττα των κρατών του Νότου» που «επιβλήθηκε από τον άξονα των μεγάλων χωρών του Βορρά» – αλλιώς βαραίνει το δικαίωμα βέτο μιας ισχυρής χώρας και αλλιώς μιας μικρής δύναμης.<sup>10</sup> Η εμπέδωση της διακυβερνητικής διαδικασίας πήγαινε μαζί με την υπονόμευση της κοινοτικής αλληλεγγύης.

### Μια χαμένη ευκαιρία

Αυτή η εξέλιξη παγίωνε ένα δομικό ελάττωμα (που όμως έμελλε να αποκαλυφθεί με πάταγο σε μια επόμενη κρίση, τη σημερινή): η Ευρώπη, σε πλήρη αντίθεση με τους βασικούς διεθνείς γεωπολιτικούς ανταγωνιστές της (ΗΠΑ, Ιαπωνία), συνδύαζε στην κρίση του 1970-1980 την *οικονομική ισχύ* με την *πολιτική ισχνότητα* και με την αυξανόμενη αδυναμία των εθνικών κυβερνήσεων να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της διεθνοποίησης χωρίς μεταβίβαση των σχετικών αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Βρισκόταν, δηλαδή, εγγύτερα στην ιδεοτυπική θέση του ηγεμονικού τότε νεοφιλελεύθερου ρεύματος, που επιδίωκε τη συγκρότηση μιας μεγάλης εσωτερικής αγοράς «δίχως εξισορροπητικό και προγραμματίζοντα κεντρικό μηχανισμό παρέμβασης», χωρίς δηλαδή αντίρροπους πολιτικούς μηχανισμούς.<sup>11</sup>

Στον αντίποδα βρισκόταν η ευρωπαϊκή Αριστερά, και ιδίως η πτέρυγιά της που συντασσόταν στο ρεύμα του ισχυρού ευρωπαϊκού μεταρρυθμισμού (*strong reformism*, κατά τη διάκριση του Richard Dunphy), διεκδικώντας τη δημιουργία μιας *ισχυρής δημόσιας ευρωπαϊκής αρχής* –ας μην ξεχνάμε ιδίως τις πρωτοποριακές πρωτοβουλίες του ιταλικού ΚΚ, με κεντρικό σύμμαχο τον ίδιο τον Σπινέλι.<sup>12</sup> Αυτό το ρεύμα της ευρωπαϊκής Αριστεράς επέμενε στην ενίσχυση του Ευρωκοινοβουλίου ως κατεξοχήν υπερεθνικού πολιτικού οργάνου, παρουσιάζοντας συγχρόνως ένα ευρωπαϊκό σχέδιο αντιμετώπισης της κρίσης του καπιταλιστικού συστήματος μέσα από τον έλεγχο των πολυεθνικών, την εναρμόνιση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής και την πολιτική ένωση της Ευρώπης, ώστε να αντιμετωπιστούν οι περιφερειακές ανισότητες και να διευκολυνθεί ο υπερεθνικός έλεγχος των δυνάμεων της αγοράς υπέρ της κοινωνικής και οικονομικής δημοκρατίας.<sup>13</sup> Η συναφής προγραμματική πλατφόρμα έπαιρνε πολύ σοβαρά υπόψη την ανάγκη διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με το επιπλέον επιχείρημα ότι θα ήταν ευνοϊκή ιδιαίτερα *για τις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας* η ουσιαστική σύγκλιση των χωρών στους ευρωπαϊκούς «μέσους όρους», λ.χ. με την πραγματική σύγκλιση των «επιπέδων φορολογίας των μεγάλων εισοδηματιών» και των τρόπων αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής.<sup>14</sup>

Σε αυτή την ιστορική συγκυρία παίχτηκε και χάθηκε ένα μεγάλο στοίχημα για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η θεσμική κληρονομιά και ο σαρωτικός άνεμος της νέας Δεξιάς κράτησαν καθηλωμένο και ανίσχυρο το Ευρωκοινο-

βούλιο, δεν το προίκισαν με πολιτικές αρμοδιότητες που θα έδιναν βάρος στο θεσμό και ισχύ στα ευρωκόμματα, θα παρήγαγαν ένα δι-εθνικό πολιτικό ήθος (transnational ethos) πληρώντας, έτσι, το κενό εξουσίας του Κοινοβουλίου, δηλαδή του κατεξοχήν θεσμού εκπροσώπησης και διαμεσολάβησης της βούλησης των ευρωπαϊκών λαών.<sup>15</sup>

### **Μπροστά στη σημερινή κρίση: κοινή αγορά, χωρίς κοινή πολιτική**

Στην ανθούσα σήμερα γραμματεία περί εξευρωπαϊσμού (europeanization), η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση εννοιολογείται ως ένα υπό διαμόρφωση σύστημα που *υπερβαίνει το κρατοκεντρικό παράδειγμα*, συστήνοντας ένα χώρο εδαφικής, λειτουργικής και πολιτικής συνοριακής διαπερατότητας, δηλαδή μια νέα ιστορική φάση στην ανάπτυξη της Ευρώπης που αναστρέφει τη μακρά διαδικασία εθνικής διαφοροποίησης, όπως προτείνει ο Stefano Bartolini.<sup>16</sup> Σε άλλες εκδοχές, εννοιολογείται ως η σταδιακή *ανάδυση ενός πολιτικού πεδίου* (polity) σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και όχι ως διεθνής οργανισμός ή υπερεθνικό κράτος,<sup>17</sup> ή στη γνωστή παραλλαγή του βρετανού πολιτικού επιστήμονα Simon Hix, ως ένα *πολιτικό σύστημα*, με προσίδια πολιτική αρένα, θεσμούς συλλογικής λήψης αποφάσεων, συμμετοχή κοινωνικών ομάδων, νομοθεσία, *αλλά χωρίς* ενιαία κυβέρνηση, εξωτερική πολιτική και στρατιωτική δύναμη.<sup>18</sup>

Κοινός πολιτικός χώρος, συνεπώς, αλλά χωρίς ενιαία θεσμική διεύθυνση και χωρίς διαδικασίες νομιμοποίησης μιας υπέρτερης ευρωπαϊκής αρχής που θα αποφασίζει. Τα ιστορικά θέσμια δεν παραβιάζονται. Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, ότι συνηθέστατα ο εξευρωπαϊσμός προσεγγίζεται με μια *από τα πάνω* (top-down) οπτική, ως διαδικασία μετασχηματισμού που επέρχεται άνωθεν, από τη δραστηριοποίηση των *εθνικών ή/και διεθνικών ελίτ*, μέσα από τις οποίες διοχετεύονται κατά κύριο λόγο τα πολιτικά αιτήματα και στρατηγικά συμφέροντα που διαμορφώνουν το πλαίσιο της ολοκλήρωσης.<sup>19</sup> Η ίδια η θεσμική πραγματικότητα της Ευρώπης ευνοεί τη διακρατική διαπραγμάτευση μεταξύ ελίτ, χωρίς να ενισχύει κοινούς υπερεθνικούς τόπους λήψης αποφάσεων και χωρίς ιδιαίτερη μέριμνα για ουσιαστική δημοκρατική νομιμοποίηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.<sup>20</sup> Παρακάτω θα δούμε ότι τα χαρακτηριστικά αυτά παροξύνθηκαν μετά το ξέσπασμα της παγκόσμιας κρίσης του 2008, διευρύνοντας ταυτόχρονα το δημοκρατικό έλλειμμα της Ευρώπης· την ίδια στιγμή όμως που, όχι εντελώς παράδοξα, διανοίγονται δρόμοι ενός ενδεχομένως διαφορετικού θεσμικού προσανατολισμού.

### **Η διαμόρφωση μιας νέας (οικονομικής) διακυβέρνησης της ΕΕ**

Σε πρόσφατο κείμενο του ευρωπαϊκού think-tank «Re-define»<sup>21</sup> περιγράφεται το ιστορικό της ευρωπαϊκής θεσμικής «απάντησης» στην κρίση του 2008, που σταδιακά οδηγεί

στη δημιουργία ενός πλαισίου Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ. Είναι ενδιαφέρον ότι εξαρχής τίθεται ως καθοριστικό ζήτημα η σύγκρουση ανάμεσα στην *κοινοτική μέθοδο* λήψης αποφάσεων και στη *διακυβερνητική*, η οποία με τις τελευταίες εξελίξεις υποσκελίζει και την ίδια τη θεσμική «μήτρα» της Ένωσης.

Στη διαλεκτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η Κοινοτική Μέθοδος παραμένει, όπως είδαμε, κυρίαρχη από τα χρόνια του '60 αλλά όχι αμετάβλητη. Ιδίως με τη Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>22</sup> οι υπερεθνικοί θεσμοί της ΕΕ ενισχύθηκαν σαφώς: η επιτροπή έχει πλέον το δικαίωμα να εκκινεί νομοθετικές διαδικασίες, το Ευρωκοινοβούλιο (που στη Συνθήκη του Μάαστριχτ αποκλειόταν σχεδόν πλήρως από τις μεγάλες κατευθύνσεις οικονομικής πολιτικής) απέκτησε αρμοδιότητα συναπόφασης με το Συμβούλιο σε περισσότερα πεδία πολιτικής και στο 90% περίπου της συνολικής νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ, η ΕΚΤ απέκτησε το στάτους επίσημου ενωσιακού θεσμού.<sup>23</sup>

Σε συνέχεια του νεο-λειτουργισμού, ο θεσμισμός (institutionalism) συμπλήρωσε τη θεωρητικοπολιτική αρματοσιά της ολοκλήρωσης, δίνοντας πράγματι έμφαση στην αυτοδύναμη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών θεσμών, στη λογική της κοινοτικής μεθόδου –αν και αποφεύχθηκε σταθερά η κοινωνική «γείωση» των θεσμών, καθώς και η μετεξέλιξή τους σε ομοσπονδιακού τύπου δομές. Θεωρητικό και πολιτικό αντίπαλο δέος στάθηκε η εμβάθυνση του διακυβερνητισμού,<sup>24</sup> η υποβάθμιση της κεντρικότητας των ευρωπαϊκών θεσμών υπέρ μιας διαδικασίας, όπου τα θεσμικά «παζάρια» εκκινούν από τα αιτήματα εθνικών παικτών, διαμεσολαβούνται από τις εθνικές κυβερνήσεις, οι οποίες και διαπραγματεύονται στην αρένα της ΕΕ τις μελλοντικές θεσμικές διευθετήσεις.<sup>25</sup>

Όταν, λοιπόν, ξέσπασε η παγκόσμια κρίση, η απουσία ενός ισχυρού ευρωπαϊκού πλαισίου οδήγησε σε εθνικού επιπέδου απαντήσεις. Στην πρώτη φάση της κρίσης, είχαμε «λιγότερη Ευρώπη»: η ΕΕ, ως αποκλειστικά νομισματική ένωση, δεν διέθετε ταχύτητα λήψης αποφάσεων, μεγάλους οικονομικούς πόρους, νομικά εργαλεία. Ο μόνος ευρωπαϊκός θεσμός που κέρδισε σε κύρος και εξουσία ήταν η ΕΚΤ, η οποία προέβη σε ορισμένες «κατ' εξαίρεση» δράσεις, προκειμένου να διασώσει το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα παρέχοντας ρευστότητα (βεβαίως, βάση της δυνατότητας της ΕΚΤ να υπερβεί, εξόχως πολιτικά, τον καταστατικό της ρόλο ήταν η πλήρης απουσία πολιτικών δεσμεύσεων!).

Η κρίση της Ελλάδας σήμανε την επόμενη φάση, αναδεικνύοντας τα όρια της ρήτρας «μη διάσωσης» (no bailout) της Συνθήκης της Λισαβόνας. Η Σύνοδος των ηγετών της ΕΕ, στις 25 Μαρτίου 2010, συμφώνησε σε ένα σχέδιο στήριξης της Ελλάδας, με τη σφραγίδα του άξονα Γερμανίας-Γαλλίας. Τότε γίνεται σαφής και η *μετατόπιση του κέντρου βάρους από την κοινοτική στη διακυβερνητική μέ-*

θοδο, η οποία αφορά κυρίως οικονομικής φύσης αποφάσεις και υπερβαίνει το πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας: εδώ κάθε κράτος-μέλος διατηρεί δικαίωμα βέτο, τουλάχιστον θεωρητικά, ενώ το Ευρωκοινοβούλιο διατηρεί βασικά συμβουλευτικό ρόλο. Στο πλαίσιο της κυριαρχίας της διακυβερνητικής μεθόδου, είναι εμφανές το αυξανόμενο βάρος της Γερμανίας και δευτερευόντως της Γαλλίας, καθώς και η ενίσχυση της ΕΚΤ σε βάρος της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου.

Σε αυτή τη συγκυρία, ωστόσο, γίνονται δύο διαπιστώσεις ιδιαίτερης πολιτικής βαρύτητας, που τείνουν να ξεπερνούν το υπάρχον πλαίσιο: η διαπίστωση της ανάγκης για μια ισχυρότερη οικονομική διακυβέρνηση της ευρωζώνης και για τη δημιουργία ενός μηχανισμού διαχείρισης της κρίσης. Σε αυτή την κατεύθυνση, τον Μάρτιο του 2010 η Επιτροπή καταθέτει τη δέσμη προτάσεων «Ατζέντα Ευρώπη 2020», το Ευρωκοινοβούλιο υιοθετεί ένα ψήφισμα που καλεί την Κομισιόν σε «αυστηρό σεβασμό του Συμφώνου Σταθερότητας» (με πλειοψηφία του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος και των Φιλελευθέρων), ενώ στις 21 Μαΐου αρχίζει τις εργασίες της η Ομάδα Εργασίας για την Οικονομική Διακυβέρνηση (ομάδα Ρομπάι), στην οποία συμμετέχουν οι υπουργοί Οικονομικών και Οικονομίας των 27, ο Πρόεδρος της Ευρωομάδας (Eurogroup), ο πρόεδρος της ΕΚΤ, ο Επίτροπος των Οικονομικών, αλλά και ένας ακόμη παράγοντας της οικονομίας, η Business Europe (ο ευρωπαϊκός ΣΕΒ)! Στο πλαίσιο της Ομάδας, είναι σαφής η επιρροή της Γερμανίας σε επίπεδο κρατών,<sup>26</sup> η οποία προωθεί πλέον αποφασιστικά τη διακυβερνητική μέθοδο ως τη θεσμική φόρμουλα για να επαυξήσει το ούτως ή άλλως ειδικό της βάρος και να μετατρέψει ευθέως την οικονομική της ισχύ σε πολιτική επιρροή.

Στη Σύνοδο του Ιουνίου 2010, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθετεί τις προτάσεις της Επιτροπής, ένα πακέτο έξι νομοθετικών παρεμβάσεων για την Οικονομική Διακυβέρνηση, που βρίσκουν θετική υποδοχή από ένα ευρύ φάσμα πολιτικών δυνάμεων και από τις οργανώσεις εργοδοτών – με ενστάσεις από τους Πράσινους, τους Σοσιαλδημοκράτες και περισσότερες από την Αριστερά. Το πακέτο περιλάμβανε τα εξής βασικά στοιχεία:

- Ένα μηχανισμό δημοσιονομικής επιτήρησης των εθνικών προϋπολογισμών έξι μήνες προτού κατατεθούν στα εθνικά κοινοβούλια («Ευρωπαϊκό Εξάμηνο»), καθώς και ένα σύστημα επιτήρησης για την πρόληψη των μακροοικονομικών ανισορροπιών,
- Την αυστηροποίηση του Συμφώνου Σταθερότητας, κυρίως με την εισαγωγή κυρώσεων για τα «απείθαρχα» μέλη, και συναφώς
- Την *ψήφο με «αντεστραμμένη πλειοψηφία»* για την *επιβολή αυτών των κυρώσεων*, δηλαδή την απαίτηση ενισχυμένης πλειοψηφίας στο Συμβούλιο, προκειμένου να μπλοκαριστεί –και όχι πλέον να ληφθεί– η απόφαση για επι-

βολή κυρώσεων (*majorité qualifiée de blocage*). Διαδικασία πρωτόγνωρη για τα θεσμικά ήθη της ΕΕ, η οποία διασφαλίζει τη σχεδόν αυτοματική επιβολή κυρώσεων για τις χώρες που δεν συμμορφώνονται προς τις υποδείξεις του νέου πλαισίου δημοσιονομικού συντονισμού και επιτήρησης.

Στο μεταξύ, συστήνεται ο *προσωρινός* μηχανισμός EFSF (European Financial Stability Facility) υπό τον έλεγχο των κρατών-μελών, για τον οποίο επιλέγεται μια *καθαρά διακυβερνητική διαδικασία*, όπου οι αποφάσεις του μηχανισμού απαιτούν *ομοφωνία των κρατών* –το δε Ευρωκοινοβούλιο τίθεται εκ των πραγμάτων εκτός.

Στην περίφημη συνάντηση της Ντωβίλ (18 Οκτωβρίου), Γερμανία και Γαλλία συμφωνούν στην ανάγκη για *μόνιμο* μηχανισμό διαχείρισης της κρίσης στην ευρωζώνη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις 28-29 Οκτωβρίου 2010, όπως και το Ευρωκοινοβούλιο (με εισηγήσεις του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος), υιοθετούν την έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Οικονομική Διακυβέρνηση. Άλλες εναλλακτικές αποκλείονται, καθώς το Ευρωκοινοβούλιο συστήνει την επιβολή ενός Φόρου επί των Χρηματοπιστωτικών Συναλλαγών που όμως απορρίπτεται στο Συμβούλιο, όπως και ένα ψήφισμα υπέρ της έκδοσης ευρωομολόγων.

### Οι πυλώνες της Οικονομικής Διακυβέρνησης

Στην κρίσιμη (όχι μόνο για την Ελλάδα) συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 24-25 Μαρτίου 2011 επικυρώθηκαν οι βασικοί πυλώνες της νέας θεσμικής διευθέτησης που θα συναποτελεί το πλαίσιο της Οικονομικής Διακυβέρνησης:<sup>27</sup>

#### • Σύμφωνο «Ευρώ+»

Αναμόρφωση του Συμφώνου Σταθερότητας, με κατευθυντήριες γραμμές τις εξής:

1. Η διαδικασία του «Ευρώ+» ευθυγραμμίζεται με την Οικονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ. Οι νέες δεσμεύσεις θα ενσωματώνονται εφεξής στα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων και σταθερότητας και θα υπάγονται στο πλαίσιο εποπτείας, με την *Επιτροπή* να διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στην παρακολούθηση της εφαρμογής των δεσμεύσεων και με τη συμμετοχή όλων των σχετικών συνθέσεων του Συμβουλίου και της Ευρωομάδας. Το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο* θα εκτελεί το ρόλο του σύμφωνα με τις αρμοδιότητές του, ενώ οι *κοινωνικοί εταίροι* θα συμμετέχουν μέσω της τριμερούς κοινωνικής συνόδου κορυφής.

2. Το Σύμφωνο θα καλύπτει τομείς πολιτικής με ουσιώδη σημασία για την προώθηση της *ανταγωνιστικότητας* και της *σύγκλισης*, όπου θα συμφωνηθούν κοινοί στόχοι *σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων*.

3. Κάθε χρόνο θα αναλαμβάνονται συγκεκριμένες εθνικές δεσμεύσεις από κάθε κυβέρνηση. Η εκπλήρωση των δεσμεύσεων και η πρόοδος προς την επίτευξη των κοινών στόχων πολιτικής θα παρακολουθούνται κατ'έτος σε πολιτικό επίπεδο από τους *αρχηγούς κρατών* της ζώνης του



ευρώ και των συμμετεχουσών χωρών, με βάση έκθεση της Επιτροπής.

- **Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM)**

Μόνιμος πλέον μηχανισμός σταθερότητας, ο ESM θα ενεργοποιείται με αμοιβαία συμφωνία, δηλαδή με *ομοφωνία* των κρατών-μελών τα οποία συμμετέχουν στην ψηφοφορία, ως *διακυβερνητικός οργανισμός*.

- **Οικονομική Διακυβέρνηση**

Το πλαίσιο της νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης<sup>28</sup> ολοκληρώνει τη διαδικασία του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» και συμπληρώνεται με προβλέψεις για *κυρώσεις* σε όσα κράτη-μέλη δεν συμμορφώνονται συναφώς. Η δέσμη των έξι νομοθετικών προτάσεων για την Οικονομική Διακυβέρνηση αποτελεί το κλειδί για την εξασφάλιση ενισχυμένης δημοσιονομικής πειθαρχίας και την αποφυγή υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών:

1. Εισάγεται διαδικασία αποτελεσματικής επιβολής της δημοσιονομικής επιτήρησης στη ζώνη του ευρώ· όπως είδαμε, η αυτόματη επιβολή των κυρώσεων εξασφαλίζεται με τον μηχανισμό της «αντίστροφης πλειοψηφίας».

2. Εισάγεται, επίσης, η *Διαδικασία Υπερβολικής Ανισορροπίας* (ΔΥΑ) ως νέο στοιχείο του πλαισίου οικονομικής επιτήρησης της ΕΕ: για όσα κράτη-μέλη εμφανίζουν σοβαρές μακροοικονομικές ανισορροπίες που θέτουν σε κίνδυνο τη λειτουργία της ΟΝΕ, το Συμβούλιο μπορεί να εγκρίνει συστάσεις και να κινήσει τη ΔΥΑ.

3. Εάν ένα κράτος-μέλος που συμμετέχει στη ζώνη του ευρώ αποτύχει επανειλημμένα να λάβει μέτρα, σύμφωνα με τις συστάσεις του Συμβουλίου για τη ΔΥΑ, υποχρεούται να καταβάλλει *ετήσιο πρόστιμο*.

Εν ολίγοις, το περιθώριο των κρατών-μελών να διαπραγματεύονται τον τρόπο με τον οποίο θα ξεφύγουν από τα δημοσιονομικά τους προβλήματα μειώνεται σημαντικά, μέσω του πολύ πιο ενεργητικού ρόλου που αποδόθηκε στην *Επιτροπή* σε όλες τις φάσεις των διαφόρων διαδικασιών, στο πλαίσιο ίσων αρμοδιοτήτων ελέγχου-αστυνόμευσης με το Συμβούλιο. Το δε *Ευρωκοινοβούλιο* περιορίζεται σε ρόλο εγγυητή της διαφάνειας μέσω του διαλόγου με τον οποίο οι κυβερνήσεις, ο Πρόεδρος της Ευρωμάδας και η Επιτροπή θα «εξηγούν» τις πολιτικές τους στους ευρωβουλευτές.

Πιο πρόσφατα, η απόφαση της Συνόδου Κορυφής της 21ης Ιουλίου, που χαιρετίστηκε ως ιστορική μέχρι πολύ γρήγορα να αρχίσει να κλυδωνίζεται υπό τις πιέσεις των αγορών, δεν πρόσθεσε τίποτα ουσιώδες σε ό,τι μας αφορά εδώ, πέρα από μια γενική δέσμευση των ηγετών να «ενισχύσουν τη σύγκλιση, την ανταγωνιστικότητα και τη διακυβέρνηση εντός της ζώνης του ευρώ». Ως προς την Οικονομική Διακυβέρνηση, οι ευρωπαίοι ηγέτες ζήτησαν την «ταχεία οριστικοποίηση της νομοθετικής δέσμης [...] του νέου πλαισίου μακροοικονομικής εποπτείας», δεσμεύτηκαν για την εισαγωγή εθνικών δημοσιονομικών

πλαισίων ως το τέλος του 2012 και για το ότι καμία χώρα δεν θα έχει έλλειμμα μεγαλύτερο του 3% μέχρι το 2013, όταν δηλαδή αναμένεται να τεθεί σε εφαρμογή ο Μόνιμος Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM).

### **Ποιος αποφασίζει τελικά;**

Με αυτό τον τρόπο συντελείται μια πολύ σημαντική *μεταφορά εξουσίας*, με τρόπο όλως αντιφατικό. Στη συγκυρία της κρίσης, η ΕΕ αγγίζει πλέον πεδία πολιτικής (ιδίως δημοσιονομικής, αλλά όχι μόνο) που μέχρι τώρα ανήκαν πρωτίστως στα εθνικά κράτη. Ωστόσο η ενίσχυση της Οικονομικής Διακυβέρνησης της ευρωζώνης, όπως δρομολογείται, μοιάζει όχι να ενισχύει την ΕΕ ως υπερεθνική δομή αλλά να απολήγει σε μια Ευρώπη δύο ταχυτήτων, όπου το ήδη αυξημένο βάρος ορισμένων χωρών (Γερμανία, Γαλλία, οικονομικά προηγμένος βορράς) ενισχύεται ακόμη περισσότερο χάρη στην κατίσχυση του διακυβερνητικού συντονισμού. Ταυτόχρονα παρέχεται το δικαιολογητικό πλαίσιο για τον ολοένα αυξανόμενο ρόλο των οργάνων διακυβερνητικής συνεργασίας, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου. Από τα υπερεθνικά όργανα, η Επιτροπή «διασώζεται» αναλαμβάνοντας αρμοδιότητες –όχι κατάστροφης αλλά ελέγχου της– οικονομικής πολιτικής, από την άλλη όμως περιορίζονται σαφώς οι αρμοδιότητες του Ευρωκοινοβουλίου και το κεκτημένο (από τη Συνθήκη της Λισαβόνας) δικαίωμά του στη *συναπόφαση*, ενισχύεται το *έλλειμμα συναπόφασης* με τα εθνικά κοινοβούλια, ενώ δεν προβλέπει *καμία ουσιαστική διαπραγμάτευση* με τους κοινωνικούς εταίρους σε ευρωπαϊκό ή εθνικό επίπεδο.

Η δε θεσμική διάρθρωση του Μόνιμου Μηχανισμού γεννά παρόμοιους προβληματισμούς. Έχει εύστοχα παρατηρηθεί<sup>29</sup> ότι οι αποφάσεις στον ESM για την έγκριση χρηματοδοτικής βοήθειας, τον καθορισμό των επιτοκίων και των όρων παροχής της βοήθειας (conditionality) απαιτούν *ομοφωνία* των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης, επομένως κάθε χώρα θα διαθέτει *δικαίωμα βέτο*. Οι κίνδυνοι που εμπεριέχει το βέτο, εδώ, είναι πολλαπλοί:

Αφενός, μπορεί οποιαδήποτε χώρα να μπλοκάρει τη διαδικασία, λόγω και των εσωτερικών της συσχετισμών (π.χ. με την ανάδειξη στην κυβέρνηση μιας αντιευρωπαϊκής δύναμης).

Αφετέρου, το βέτο γίνεται δυνάμει εργαλείο εκβιασμού των ανίσχυρων χωρών από τις ισχυρές: μπορεί κάλλιστα μια εύρωστη χώρα (Γερμανία, Φινλανδία) να «ανταλλάξει» τη συναίνεσή της για παροχή βοήθειας σε μια χώρα σε κρίση χρέους, με αντάλλαγμα την υιοθέτηση από τη δεύτερη μιας συγκεκριμένης πολιτικής (π.χ. αύξηση της φορολογίας επιχειρήσεων στην περίπτωση της Ιρλανδίας ή εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα). Είναι σαφές ότι η κοινοτική αλληλεγγύη υπονομεύεται σοβαρά από τέτοιες δυνατότητες.

**Οι κοινωνικοί εταίροι στη διακυβέρνηση της ΕΕ; Όχι όλοι**  
Έχει ιδιαίτερη σημασία το γεγονός, αλλά και η οπτική υπό την οποία εργοδοτικές ενώσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην προώθηση αυτής της δέσμης προτάσεων. Οι ενώσεις αυτές διαχρονικά έχουν ασκήσει σημαντικές πιέσεις (και μέσω λόμπυ) προκειμένου να καταστεί η *ανταγωνιστικότητα* πρωτεύον στόχος της ΕΕ, μέσα από εκστρατείες ομάδων σαν την Ευρωπαϊκή Στρογγυλή Τράπεζα Βιομηχάνων (European Roundtable of Industrialists – ERT), η οποία αποτελεί ένα κλειστό κλαμπ των μεγαλύτερων πολυεθνικών εταιρειών.

Για την ERT, η υιοθέτηση της Στρατηγικής της Λισαβόνας ήταν κομβική, αφού έβαλε στο επίκεντρο της πολιτικής της ΕΕ την ανταγωνιστικότητα. *Αυτό που έλειπε ήταν η αρμοδιότητα και η εξουσία επιβολής αυτών των κατευθύνσεων.* Από το 2002 η ERT διαμαρτυρόταν ότι η πλήρης εφαρμογή της Στρατηγικής της Λισαβόνας «κολλούσε» σε πολύπλοκες διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Εκτός από την ERT, και η Business Europe (οι ευρωπαίοι βιομήχανοι) πιέζει διαχρονικά προς αυτή την κατεύθυνση: ήδη από την άνοιξη του 2010 υποστήριζε ότι το Eurogroup πρέπει να αναλάβει να προωθήσει την οικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ και ζητούσε «ισχυρούς μηχανισμούς επιβολής και συμμόρφωσης (και) ένα σύστημα προοδευτικών ποινών και κυρώσεων σε περίπτωση επανειλημμένης απειθαρχίας» –κάτι πολύ κοντινό στο πλαίσιο που διαμορφώνεται σήμερα!<sup>30</sup>

Αντίθετα, στη μεριά των ευρωπαϊκών συνδικάτων, η Εκτελεστική Επιτροπή της ETUC<sup>31</sup> τάχθηκε υπέρ ενός στενότερου συντονισμού της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής, αλλά θεωρώντας ότι η Οικονομική Διακυβέρνηση δεν πρέπει να ισοδυναμεί με μια διακυβέρνηση της λιτότητας.

### **Προς ένα πλαίσιο «αποπολιτικοποίησης» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης**

Το υπό διαμόρφωση καθεστώς συντονισμού της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής εισάγει *μια «νέα διακυβερνησιμότητα»* της Ένωσης, αποφεύγοντας κατά το δυνατό την πολιτική –και δη κοινοβουλευτική– διαμεσολάβηση της βούλησης των ευρωπαϊκών λαών. Τα βήματα που γίνονται προς περισσότερη ολοκλήρωση υπακούουν στη μεθοδολογία της *διακρατικής τεχνοκρατικής διευθέτησης*, αποπολιτικοποιώντας περαιτέρω τις οικονομικές, δημοσιονομικές και κοινωνικές διαμάχες και οδηγώντας σε μια ολοκλήρωση που ακολουθεί την αρνητική/κατασταλτική παρά τη θετική/συναινετική οδό επιβολής κοινών πολιτικών.<sup>32</sup>

Το πλαίσιο που προωθούν οι κυρίαρχες συντηρητικές κυβερνήσεις και δυνάμεις της ΕΕ (χωρίς, προς το παρόν, ουσιώδεις αντιδράσεις από τις βασικές αντιπολιτευόμενες σοσιαλδημοκρατικές δυνάμεις) συμπυκνώνεται στο *συμπληρωματικό σχήμα Οικονομική Διακυβέρνηση + Σύμφωνο για το Ευρώ + ESM*. Το σχήμα αυτό συγκροτείται θε-

σμικά ως μια *διακρατική διαδικασία*, με ενισχυμένη τη θέση των υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης, και δεσμεύει την οικονομική πολιτική της Ευρώπης σε μια κατεύθυνση που επιχειρεί να απαντήσει στις νέες ισορροπίες της παγκόσμιας οικονομίας ενισχύοντας σχεδόν μονομερώς την *ανταγωνιστικότητα* της ευρωζώνης μέσα από πολιτικές που συνεπάγονται ύφεση, ανεργία και γενικευμένη λιτότητα, βαθαίνοντας ταυτόχρονα τις πραγματικές αποκλίσεις των χωρών της ΕΕ (ιδίως το χάσμα Βορρά-Νότου).

Η κρίση αποδεικνύει έτσι ότι η ΕΕ είναι μεν ένας βαρύς και «συντηρητικός» οργανισμός (με την έννοια ότι οι «κλειδωμένες» πολιτικές δύσκολα αλλάζουν), ο οποίος ωστόσο, όταν χρειάζεται, έχει εξαιρετικές ικανότητες προσαρμογής και (αυτο)μεταρρύθμισης. Μόνο που η ταχύρρυθμη μεταρρύθμισή του σήμερα γίνεται με σαφές πρόσημο, υπό την εύθραυστη ηγεμονία δυνάμεων που επιδιώκουν την αναστήλωση του προ 2008 καθεστώτος – και μάλιστα με τρόπο που κάθε άλλο παρά συμβάλλει στην αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος, ακριβώς επειδή το συναφές πολιτικό πρόταγμα είναι απρόθυμο να διεκδικήσει ή και αδυνατεί να κερδίσει τη συναίνεση των λαών της Ένωσης.

Αναζωογονείται, τελικά, η «σταθερά» της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, για την οποία η πολιτική διαβούλευση, διαπραγμάτευση και νομιμοποίηση ισοδυναμεί με «πρόσκομμα» στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη επιβολή των «αναγκαίων» και «πολιτικά ουδέτερων» μεταρρυθμίσεων. Παρ' όλα αυτά, δικαιούμαστε ενδεχομένως να διατυπώσουμε τη θέση ότι την ίδια στιγμή που κυριαρχεί, η σταθερά αυτή συναντά εμφανώς τα όριά της.

### **Η πολιτική θα σώσει την Ευρώπη (;)**

Αυτή η εκ πρώτης όψεως παράδοξη υπόθεση έχει, εύλογα, την αφετηρία της στην οικονομία. Η ΕΕ βρίσκεται μπροστά σε ένα υπαρξιακό δίλημμα: είτε θα παραμείνει νομισματική ένωση, διακινδυνεύοντας τη διάλυση ή έστω ένα «διπλό» ευρώ (βόρειος πυρήνας / νότια περιφέρεια), είτε θα σώσει την παρτίδα της κρίσης δανεισμού προχωρώντας σε μια *ομοσπονδιοποίηση της οικονομικής της πολιτικής* – δηλαδή στην από κοινού εγγύηση των χρεών και σε κοινό δανεισμό, μεταβιβάσεις πόρων, αυξημένο κοινοτικό προϋπολογισμό, κοινές πολιτικές (ενάντια στο ενδοκοινοτικό ντάμπινγκ) κ.ο.κ.<sup>33</sup> Ωστόσο, μια τέτοια οδός διάσωσης της νομισματικής ένωσης προϋποθέτει και συνεπάγεται, λογικά και πολιτικά, αντίστοιχες ομοσπονδιακού τύπου δομές στο πολιτικό και θεσμικό πεδίο. Πώς αλλιώς μπορεί να λαμβάνονται τόσο κρίσιμες πολιτικές αποφάσεις όσο οι μεταβιβάσεις πόρων, η διαχείριση του κοινού προϋπολογισμού, η διαμόρφωση κοινών δημόσιων πολιτικών κλπ. παρά από ένα πολιτικό πλαίσιο που αναγκαστικά θα υπερβαίνει ποιοτικά τις *ad hoc* συνεννοήσεις μεταξύ κυβερνήσεων, υπουργών και ειδικών;

Η υπεράσπιση της ομοσπονδιοποίησης έχει, όμως, επιπλέον και μια αυστηρά πολιτική όψη. Η διαμορφούμενη Οικονομική Διακυβέρνηση, με την πολιτικά ισχυρή διακυβερνητική μέθοδο, μεταβιβάζει ωστόσο αναγκαστικά αρμοδιότητες των κρατών στην ΕΕ. Κάθε μεταφορά εξουσιών προϋποθέτει και κάποια παραχώρηση εθνικής κυριαρχίας. Κανένας λαός, όμως, δεν παραχωρεί εθνική κυριαρχία άνευ αντικρίσματος: «καμία μεταβίβαση εξουσιών χωρίς αντιπροσώπευση», για να παραφράσουμε το ιστορικό σύνθημα. Και ιδίως σήμερα που η ευρωπαϊκή ενοποίηση δεν μπορεί να αντλήσει συναίνεση και νομιμοποίηση προσφέροντας μια απτή προοπτική ευμάρειας και ανάπτυξης, δεν έχει παρά να διεκδικήσει με πολιτικό τρόπο τη νομιμοποίησή της, με την πολιτική ολοκλήρωση του ευρωπαϊκού μοντέλου – μάλιστα, όχι απλώς για να το διασώσει αλλά για να το κάνει υπόδειγμα πολιτικής διαχείρισης της παγκοσμιοποίησης.

Η θέση εδώ είναι ότι μόνο μια ομοσπονδιακού τύπου δομή είναι δυνατό να ξαναδώσει πολιτικό νόημα στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, εμβαθύνοντας την εκπροσώπηση των λαών σε ευρωπαϊκό επίπεδο – με κορυφαίο όργανο μια κοινή δημόσια αρχή και ένα ενισχυμένο κοινοβούλιο. Η ενσωμάτωση της βούλησης των λαών στο ευρωπαϊκό πολιτικό πεδίο μπορεί να είναι ταυτόχρονα η καλύτερη διαθέσιμη απάντηση όχι απλώς στο διαχρονικό θεσμικό-δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ, αλλά και στο ρεύμα του εθνικο-λαϊκιστικού ευρωσκεπτικισμού, που κερδίζει πόντους στο περιβάλλον της κρίσης –και σε ποικίλους πολιτικούς χώρους, από την άκρα Δεξιά μέχρι εκδοχές της Αριστεράς ή εσχάτως και τους γερμανούς Φιλελεύθερους!– προσάπτοντας, όπως υποδεικνύει ο Pascal Perribeau, στην ενωμένη Ευρώπη ότι αδυνατεί να προσφέρει αποτελεσματική προστασία απέναντι στις συνέπειες της παγκοσμιοποίησης (των αγορών), επιταχύνει την απώλεια των εθνικών σημείων αναφοράς και δεν είναι μια πολιτική εξουσία «νόμιμη» και ριζωμένη στο «λαό».<sup>34</sup>

Οι δεσμοί ιδιότητας του πολίτη και ταυτότητας, η αγκύρωση της πολιτικής νομιμοποίησης στη λαϊκή κυριαρχία, είναι θεμελιώδεις τόποι του πολιτικού που καμία προσέγγιση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν μπορεί να αγνοεί. Είναι σαφές ότι για να υπερβεί το στάδιο μιας απλώς νομισματικής ένωσης, η Ευρώπη επείγει να επαναδιαπραγματευθεί τους δεσμούς αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών αλλά και τους πολιτικούς δεσμούς με τους λαούς της. Ένα φεντεραλιστικό σχέδιο θα ήταν ίσως η μοναδική εγγύηση για μια απάντηση στην οικονομική αποσύνθεση. Αυτό, άλλωστε, υποστηρίζουν όλο και περισσότερες φωνές ευρωπαίων πολιτικών, οικονομολόγων και διανοούμενων, κατά τεκμήριο προοδευτικών τάσεων<sup>35</sup> –αλλά ακόμη και αναλυτές υπεράνω τέτοιας υποψίας, που ξεκινούν από το αυτό οικονομικό επιχείρημα για να καταλήξουν, όπως πρόσφατα ο Νουριέλ Ρουμπίνι, ότι «η μεγαλύ-

τερη πρόκληση για την ευρωπαϊκή ηγεσία σήμερα είναι να “πουλήσει” στους πολίτες της την ευρωπαϊκή ιδέα».<sup>36</sup>

Προφανώς, δεν μπορεί να υποστηριχθεί σοβαρά ότι η οικονομική κρίση οδηγεί μοιραία στο θρίαμβο του φεντεραλιστικού σχεδίου. Οπωσδήποτε, το παιχνίδι είναι ανοιχτό σε όλα τα ενδεχόμενα, και ανοιχτό θα παραμείνει. Ωστόσο, ενδέχεται η πανουργία της ιστορίας να συνίσταται στο ότι η βασικά εθνική και διακρατική διαχείριση της πρώτης φάσης της κρίσης, που διαμορφώνει μια Οικονομική Διακυβέρνηση με κοινές πολιτικές χωρίς πολιτική (*policies without politics*), είναι δυνατό να δημιουργεί τις προϋποθέσεις για μια αργή, βασανιστική, πλην όμως ζωτική μετάβαση σε κάποιου τύπου κοινής νομιμοποιημένης δημόσιας αρχής, σε κάποιου είδους ομοσπονδία – ενδεχομένως αφού πρώτα διασφαλιστεί ότι τα «απείθαρχα» κράτη θα αυστηροποιήσουν τα δημοσιονομικά τους, προκειμένου να «καθησυχαστούν» οι «βόρειοι» (λαοί και κυβερνήσεις) ότι ομοσπονδία θα σημαίνει ένωση μεταβίβσεων και όχι ένωση πληρωμών των πλουσίων προς τους φτωχότερους.

Προφανώς, οι προϋποθέσεις μιας τέτοιας στροφής είναι πολλές, οικονομικές, πολιτικές και ακόμη πολιτισμικές. Κυρίως προϋποτίθεται ότι μέχρι τότε οι ευρωπαϊκές κοινωνίες δεν θα έχουν υπονομεύσει κάθε κοινωνικό δεσμό, κινεζοποιώντας το ευρωπαϊκό μοντέλο, και κυρίως ότι οι ευρωπαϊκοί πολιτικοί συσχετισμοί θα μεταστραφούν ριζικά, αφού όπως παρατηρεί προσφυώς ο Adrien Abdelcassis «οι θεσμοί δεν φτιάχνουν από μόνοι τους πολιτικές κοινότητες»<sup>37</sup> – η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δήμου θα είναι έργο της πολιτικής. Όπως και να 'χει, ένα εναλλακτικό σχέδιο για την Ευρώπη προϋποθέτει τουλάχιστον την πολιτικά εμβληματική μεθοδολογία ενός ανθρώπου της αντίπερα όχθης: εν έτει 1982, στον πρόλογο του *Capitalism and Freedom*, ο Μίλτον Φρίντμαν υποστήριζε ότι «μόνο μια κρίση παράγει πραγματική αλλαγή. Όταν αυτή η κρίση συμβεί, οι δράσεις που αναλαμβάνονται εξαρτώνται από τις ιδέες που κυκλοφορούν. Αυτό είναι το βασικό μας καθήκον: να αναπτύσσουμε εναλλακτικές προς τις υπάρχουσες πολιτικές, να τις διατηρούμε ζωντανές και διαθέσιμες, έως ότου το πολιτικώς αδύνατο να γίνει πολιτικώς αναπόφευκτο».

## ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Θα πρέπει να αναγνωριστούν οι οφειλές του κειμένου και του συντάκτη στον Γιάννη Ευσταθόπουλο για τον γόνιμο από κοινού προβληματισμό πάνω σε ανάλογα ερωτήματα.
2. Ernst Haas, «International Integration: The European and the Universal Process», *International Organization* 15/3 (καλοκαίρι 1961), σ. 366.
3. Αυτ., σ. 374.
4. Jane Sweeney, «The Left in Europe's Parliament: The Problematic Effects of Integration Theory», *Comparative Politics* 16/2 (Ιαν. 1984), σ. 172-173.



5. Michael Burges, *Federalism and European Union. Political ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972-1987*, Routledge, Λονδίνο-Ν. Υόρκη 2006 (1991), σ. 15-16.
6. Αυτ., σ. 17-19, 28-37.
7. Ξενοφών Γιαταγάνας, *Η Ευρώπη και η Αριστερά*, Θεμέλιο, Αθήνα 1990, σ. 123-131 (1η δημοσ.: «Πόσο οι ευρωπαϊκοί θεσμοί είναι υπερεθνικοί», *Σύγχρονα Θέματα* 5 (1979)).
8. Burges, *Federalism and European Union*, ό.π., σ. 52-56.
9. Αυτ., σ. 76-86, 128-131.
10. Γιαταγάνας, *Η Ευρώπη και η Αριστερά*, ό.π., σ. 101-102.
11. Αυτ., σ. 243-244.
12. Marta Dassu, «The Future of Europe: The View from Rome», *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs) 66/2 (Απρ. 1990), σ. 301.
13. Richard Dunphy, *Contesting Capitalism? Left Parties and European Integration*, Manchester University Press, Μάντσεστερ 2004, σ. 57-58, 79.
14. Πιέτρο Ινγκράο, *Η κρίση και ο τρίτος δρόμος*, Πολύτυπο, Αθήνα 1983, σ. 136.
15. Sweeney, «The Left in Europe's Parliament», ό.π., σ. 174.
16. Βλ. Stefano Bartolini, *Restructuring Europe*, Oxford University Press, Ν. Υόρκη 2005, σ. 13.
17. Wolfram Kaiser / Brigitte Leucht / Morten Rasmussen, «A New Research Agenda for European Union History», στο των ίδιων (επιμ.), *The History of the European Union. Origins of a Trans- and Supranational Polity 1950-1972*, Routledge, Λονδίνο 2009, σ. 4.
18. Αναφέρεται στο Morten Rasmussen, «Supranational Governance in the Making. Towards a European Political System», στο Kaiser / Leucht / Rasmussen (επιμ.), *The History of the European Union*, ό.π., σ. 34.
19. Βλ. τις προσεγγίσεις συλλογικών έργων, όπως: Elisabeth Carter / Kurt Richard Luther / Thomas Poguntke, «European Integration and Internal Party Dynamics», στο Thomas Poguntke (επιμ.), *The Europeanisation of National Political Parties*, Λονδίνο-Ν. Υόρκη 2007, σ. 4-5.
20. Wolfram Kaiser, «Transnational Networks in European Governance. The Informal Politics of Integration», στο Kaiser / Leucht / Rasmussen (επιμ.), *The History of the European Union*, ό.π., σ. 13-14, 20· στον ίδιο τόμο βλ., Morten Rasmussen, «Supranational Governance in the Making. Towards a European Political System», σ. 40 επ.
21. «Which Way forward for EU Decision Making?», Φεβρ. 2011, βλ. [http://re-define.org/sites/default/files/Beyond%20Economic%20Governance%20and%20Financing%20the%20Real%20Economy\(1\).pdf](http://re-define.org/sites/default/files/Beyond%20Economic%20Governance%20and%20Financing%20the%20Real%20Economy(1).pdf).
22. Υπογράφηκε το 2007, τέθηκε σε ισχύ το 2009, ενσωματώνει και τροποποιεί τις συνθήκες της Ρώμης και του Μάαστριχτ στην ΤFEU (Συνθήκη Λειτουργίας της ΕΕ).
23. Cecile Barbier, «Quelle "appropriation" de la nouvelle "gouvernance économique européenne"?», *Observatoire Social Européen*, Briefing Paper 5 (Μάρτ. 2011), σ. 5.
24. Για μια επισκόπηση της συζήτησης και της θεωρητικής αντιπαράθεσης βλ. ενδεικτικά, Donald Puchala, «Institutionalism, Inter-governmentalism and European Integration: A Review Article», *Journal of Common Market Studies* 37/2 (Ιούν. 1999).
25. Κεντρικές, εδώ, είναι οι αναλύσεις του Α. Moravcsik, π.χ. στο *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ίθακα NY 1998.
26. Barbier, «Quelle "appropriation"...», ό.π., σ. 7.
27. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (24-25.3.2011), Συμπεράσματα, CO EUR 6/ CONCL 3, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/el/11/st00/st00010.el11.pdf>.
28. Βλ. αναλυτικότερα: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1199&format=HTML&aged=1&language=EL&guiLanguage=en>.
29. Π.χ. από τον αναλυτή Paolo Manasee, «The Trouble with the ESM», 5 Απρ. 2011, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6315>.
30. Έκθεση του Παρατηρητηρίου Corporate Europe: «Corporate EUtopia: How new economic governance measures challenge democracy», Ιαν. 2011, [http://www.attac.org/sites/default/files/Corporate\\_EUtopia.pdf](http://www.attac.org/sites/default/files/Corporate_EUtopia.pdf).
31. Στη διάσκεψη της στις Βρυξέλλες, στις 8-9.3.2011, βλ. <http://www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-on-European-Economic-Governance-EN.pdf>.
32. Barbier, «Quelle "appropriation"...», ό.π., σ. 10, 16-17.
33. Το οικονομικό επιχείρημα συμπυκνώνει με τεκμηριωμένο τρόπο ο Patric Artus, ως εξής: Στις απαρχές της νομισματικής ένωσης, οι χώρες της Ευρώπης όδευσαν προς την εμπορική ολοκλήρωση, με αυξανόμενες εμπορικές σχέσεις Βορρά-Νότου. Η εμπορική ολοκλήρωση ενθάρρυνε το πέρασμα στη νομισματική ένωση, που διασφαλίζει τις εμπορικές ροές και «φέρνει κοντά» τους οικονομικούς κύκλους. Όμως, η νομισματική ένωση οδήγησε μεσοπρόθεσμα στην απόκλιση των οικονομιών, λόγω της παραγωγικής εξειδίκευσης. Από τη στιγμή που ο δανεισμός και οι κατασκευές δεν υποστήριζαν πια τη ζήτηση στο Νότο, από το 2007-2008 δηλαδή, η παραγωγική εξειδίκευση (βιομηχανία στο Βορρά, υπηρεσίες στο Νότο) οδήγησε σε μια έντονη ετερογένεια: ανάπτυξη στο Βορρά, ελλείμματα και κρίση δημόσιου χρέους στο Νότο. Συνεπώς, από το 2007 έχουμε μόνο ονομαστική σύγκλιση, αλλά πραγματική και δημοσιονομική απόκλιση, λόγω της οποίας οι χώρες του Νότου δεν μπορούν να διατηρήσουν το κοινό νόμισμα. Απομένουν δύο επιλογές: είτε η πραγματική και δημοσιονομική απόκλιση διαλύει το κοινό νόμισμα, είτε αντισταθμίζεται από τον φεντεραλισμό, δηλαδή από μεταβιβάσεις πόρων ανάμεσα στις χώρες για να διατηρηθεί μια πραγματική ομοιογένεια. Βλ. Patric Artus, «Pourquoi les unions monétaires sans fédéralisme se font puis se défont?», 29.7.2011, <http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=59399>.
34. Βλ. τη συνέντευξή του «La montée du national-populisme en Europe», 24.1.2011, [http://www.robert-schuman.eu/doc/entretiens\\_europe/ee-53-fr.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/entretiens_europe/ee-53-fr.pdf) (σε ελλ. μτφρ. των Α. Ηλιαδέλη / Α. Πανταζόπουλου, *Νέα Εστία* 1846 (Ιούλ.-Αύγ. 2011)).
35. Ενδεικτικά μόνο μπορούν να αναφερθούν πρόσφατες τοποθετήσεις των Ζ. Αταλί, Ντ. Κον-Μπεντίτ, Γ. Φίσερ, Γκ. Σρέντερ και συλλογικά κείμενα, όπως η έκκληση του «Συμβουλίου για το μέλλον της Ευρώπης», που υπέγραψαν μεταξύ άλλων οι Ζ. Ντελόρ, Τζ. Στίγκλιτς, Φ. Γκονζάλεθ, Τ. Μπλερ, ή όπως η «Ανοικτή επιστολή κατά των συνεχών πακέτων λιτότητας και υπέρ της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» που συνυπέγραψαν προσωπικότητες, όπως οι Γ. Χάμπερμας, Ζ. Μπάουμαν, Ού. Μπεκ, Τζ. Αμάτο κ.ά. (καλοκαίρι-φθινόπωρο 2011).
36. Nouriel Roubini / Nicolas Breggruen, «Stop Dithering. Only Full Integration Can Save Europe», *Guardian*, 7.9.2011, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/sep/07/only-full-integration-save-europe>.
37. «L'Europe a besoin d'artisans plus que des prophètes», *Le Monde*, 21.9.2011, [http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/09/21/l-europe-a-besoin-d-artisans-plus-que-de-prophetes\\_1575222\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/09/21/l-europe-a-besoin-d-artisans-plus-que-de-prophetes_1575222_3232.html).