

ΚΑΙ ΤΩΡΑ, ΤΙ ΚΑΝΟΥΜΕ ΧΩΡΙΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

Τσούκαλης Λουκάς

Καθηγητής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Πρόεδρος του Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ) και Ειδικός Σύμβουλος του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Όλοι πλέον μιλάνε για κρίση στην Ευρωπαϊκή Ένωση μετά τα αρνητικά αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και την Ολλανδία. Θα εστιάσω εδώ την προσοχή μου σε τρεις βασικές συνιστώσες του προβλήματος ή της κρίσης οι οποίες προϋπάρχουν του συντάγματος και της διαδικασίας επικύρωσης.

Η πρώτη συνιστώσα είναι η οικονομική δυσπραγία της Ευρώπης. Με άλλα λόγια, η κρίση που περνάει σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει άμεση σχέση με το ότι η Ευρώπη δεν πάει καλά οικονομικά για την ακρίβεια, οι περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν πάνε καλά οικονομικά όπως φαίνεται από τους χαμηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης των τελευταίων δέκα περίπου χρόνων και τα υψηλά επίπεδα ανεργίας. Το πρόβλημα εστιάζεται κυρίως στις τρεις μεγάλες οικονομίες της ευρωζώνης, δηλαδή στη Γερμανία, τη Γαλλία και την Ιταλία. Και η οικονομική αυτή δυσπραγία συμπίπτει με μια διεθνή συγκυρία η οποία χαρακτηρίζεται από οξύτατο διεθνή ανταγωνισμό και την άνοδο νέων οικονομικών δυνάμεων, όπως η Κίνα και η Ινδία.

Η δεύτερη συνιστώσα της κρίσης έχει πολιτική και θεσμική διάσταση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 δεν λειτουργεί καλά. Δυσκολεύεται να αφομοιώσει τις δέκα νέες χώρες-μέλη, αλλά αντιμετωπίζει και σοβαρά προβλήματα στη διαχείριση ενιαίων πολιτικών, οι οποίες είχαν αποφασιστεί πριν από τη διεύρυνση. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Οι αλληπάλληλες διευρύνσεις, καθώς και οι συνεχείς μεταβιβάσεις εξουσιών και αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο, έχουν δημιουργήσει μια πραγματικότητα την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση, προφανώς, δυσκολεύεται, προς το παρόν τουλάχιστον, να διαχειριστεί.

Αλλά το πρόβλημα δεν περιορίζεται στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Πολλές χώρες στην Ευρώπη έχουν σήμερα αδύναμες κυβερνήσεις με χαμηλή δημοτικότητα και έλλειψη πολιτικής βούλησης (ή ικανότητας) στη διαχείριση μιας ομολογουμένως δύσκολης συγκυρίας. Δυστυχώς, δεν έχουμε να κάνουμε μόνο με αδύναμες κυβερνήσεις, αλλά και με μια γενικότερη τάση απαξίωσης της πολιτικής στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης.

Με άλλα λόγια, οι πολίτες δείχνουν λιγότερο ενδιαφέρον για τα δημόσια πράγματα, ενώ απομακρύνονται ακόμη περισσότερο από τα ευρωπαϊκά όργανα. Η Ευρώπη εμφανίζεται σαν κάτι το απόμακρο, το οποίο δεν καταλαβαίνουν οι Ευρωπαίοι πολίτες. Και όταν κάτι είναι απόμακρο και δεν το καταλαβαίνεις, έχεις συνήθως και την τάση να το αρνείσαι. Αυτή είναι η τρίτη συνιστώσα της κρίσης. Την τάση απομάκρυνσης των πολιτών από τα δρώμενα στην Ευρώπη δεν χρειαζόταν να γίνουν δημοψηφίσματα στην Γαλλία και την Ολλανδία για να την ανακαλύψουμε. Όσοι διαβάζουν δημοσκοπήσεις τα τελευταία χρόνια, όσοι παρακολούθησαν τι συνέβη με τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λίγους μήνες πριν, θα έπρεπε να είχαν ήδη αντιληφθεί το πρόβλημα. Τα αρνητικά αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και την Ολλανδία ήταν, όπως θα έλεγαν οι Εγγλέζοι, “an accident waiting to happen”, δηλαδή ένα ατύχημα που έμελλε να συμβεί. Το ερώτημα ήταν πότε θα συμβεί.

Η οικονομική ανάκαμψη αποτελεί αναγκαία, όχι όμως και ικανή, προϋπόθεση για οποιαδήποτε αλλαγή του πολιτικού σκηνικού στην Ευρώπη. Εφόσον συνεχίζουν οι χαμηλοί ρυθμοί ανάπτυξης και τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, το πολιτικό σκηνικό δεν πρόκειται να αλλάξει ριζικά στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Χρειαζόμαστε λοιπόν οικονομική ανάπτυξη. Και για να έχουμε οικονομική ανάκαμψη, χρειαζόμαστε μεταρρυθμίσεις. Οι

μεταρρυθμίσεις αυτές είναι δύσκολες, είναι πολιτικά επώδυνες. Το ξέρουμε, άλλωστε, και στη δική μας χώρα, όπου οι μεταρρυθμίσεις σε πολλούς τομείς έχουν καθυστερήσει υπερβολικά. Το γνωρίζουν πολύ καλά και οι Γάλλοι, οι Γερμανοί και πολλοί άλλοι.

Οι μεταρρυθμίσεις θα γίνουν, αν γίνουν, σε εθνικό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να προσφέρει το πλαίσιο, μπορεί να προσφέρει και κίνητρα οικονομικά για να γίνουν οι μεταρρυθμίσεις. Οι κρίσιμες όμως αποφάσεις θα παρθούν σε εθνικό επίπεδο, το οποίο σημαίνει ότι μερικές χώρες θα μπορέσουν να προχωρήσουν γρηγορότερα από άλλες. Το κρίσιμο ερώτημα, όταν μιλάμε για την Ευρώπη γενικότερα, είναι τι θα γίνει στη Γερμανία, στη Γαλλία και στην Ιταλία τα επόμενα δύο ή τρία χρόνια. Αυτές είναι οι μεγάλες οικονομίες της ευρωζώνης και σε αυτές θα κριθεί σε σημαντικό βαθμό η ανάπτυξη της ευρύτερης ευρωπαϊκής οικονομίας. Αν υπάρξουν σοβαρές οικονομικές μεταρρυθμίσεις και οικονομική ανάκαμψη, θα αλλάξει και το πολιτικό σκηνικό. Αν δεν υπάρξουν, τότε φοβούμαι ότι έχουμε μπει σε ένα βαθύ τούνελ, του οποίου η έξοδος δεν είναι ορατή.

Στο γαλλικό δημοψήφισμα έγινε μεγάλη συζήτηση για το κοινωνικό κράτος και την κοινωνική Ευρώπη. Το κοινωνικό κράτος είναι και θα παραμείνει ουσιαστικά εθνική υπόθεση. Οι διαφορές ως προς την κοινωνική πολιτική, αλλά και ως προς την παραγωγικότητα, παραμένουν τεράστιες ανάμεσα στις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ακόμη και των Δεκαπέντε. Για πολλά χρόνια, οι κρίσιμες αρμοδιότητες θα παραμείνουν σε εθνικό επίπεδο.

Αυτό είναι μια διαπίστωση αναμφισβήτητη. Το ερώτημα όμως είναι τι μπορούμε να κάνουμε σε ευρωπαϊκό επίπεδο; Ενώ σίγουρα αληθεύει ότι η άσκηση κοινωνικής πολιτικής αποτελεί κυρίως εθνική αρμοδιότητα, δεν παύει επίσης να είναι αλήθεια ότι το άνοιγμα των συνόρων και η ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών, προσώπων και κεφαλαίου έχει μειώσει την ικανότητα του (όποιου) εθνικού κράτους να διαχειρίζεται, να ρυθμίζει και να φορολογεί.

Ποιες κοινές αποφάσεις και ποιο κοινό πλαίσιο θα έχουμε σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σε ολόκληρη την γκάμα θεμάτων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, θα είναι το κρίσιμο πολιτικό ερώτημα για την Ευρώπη τα επόμενα χρόνια. Και εδώ, βεβαίως, δεν μπορούν όλοι να συμφωνήσουν. Στη μια άκρη του πολιτικού φάσματος, θα έχουμε τους συγκεντρωτικούς που θεωρούν ότι οι περισσότερες αρμοδιότητες θα πρέπει να μεταφερθούν στις Βρυξέλλες. Εκεί κοντά βρίσκεται το μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας, αλλά και αρκετές εθνικές κυβερνήσεις, οι οποίες προτιμούν να εισάγουν μεταρρυθμίσεις (και αντιδημοτικά μέτρα) από τις Βρυξέλλες. Στην άλλη άκρη του πολιτικού φάσματος, θα βρείτε αυτούς που ονομάζω «φονταμενταλιστές της αγοράς», οι οποίοι πιστεύουν ότι το μόνο που χρειάζεται να κάνεις στην οικονομία είναι να καταργήσεις τα εμπόδια και να περιμένεις με τα χέρια υψωμένα την αποθώωση της ελεύθερης αγοράς. Μεταξύ των δύο αυτών άκρων θα παιχτεί το πολιτικό παιχνίδι στην Ευρώπη τα επόμενα χρόνια.

Τι θα γίνει όμως με τη θεσμική και πολιτική διάσταση στην Ευρώπη; Στην καλύτερη των περιπτώσεων, θεωρώ ότι η Συνταγματική Συνθήκη έχει «μπει στη κατάψυξη». Και θα παραμείνει εκεί τουλάχιστον για τα επόμενα ένα με δύο χρόνια. Δεν μπορούμε εύκολα να ανατρέψουμε την ετυμηγορία των Γάλλων και των Ολλανδών στα δημοψηφίσματα. Χαίρομαι που η πλειοψηφία των Λουξεμβουργέζων ψήφισε υπέρ, όπως και των Ισπανών μερικούς μήνες πριν, αλλά δεν μπορούν αυτές οι πλειοψηφίες να ανατρέψουν τις αρνητικές πλειοψηφίες των Γάλλων και των Ολλανδών.

Στην καλύτερη των περιπτώσεων, λοιπόν, το Σύνταγμα μπήκε στο ψυγείο μέχρι, πιθανότατα, το 2007. Αν αλλάξει ριζικά η πολιτική συγκυρία μέχρι τότε, μπορεί να ξαναβγει από το ψυγείο. Στη χειρότερη των περιπτώσεων, πέθανε. Και τότε, θα πρέπει να σκεφθούμε τι κάνουμε χωρίς αυτό. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να βασισθεί, τουλάχιστον στο άμεσο μέλλον, στις μεγάλες ή μικρότερες θεσμικές μεταρρυθμίσεις που προβλέπονταν από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Τα επόμενα δύο χρόνια θα είναι πιθανότατα μια μεταβατική περίοδος, αλλά και μια περίοδος ενδοσκόπησης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τι θα γίνει όμως στο ενδιάμεσο διάστημα; Το κρίσιμο ερώτημα, πιστεύω, δεν είναι ποιες θεσμικές μεταρρυθμίσεις μπορούμε να έχουμε χωρίς ή και πέρα από το Σύνταγμα, αλλά πώς θα μπορέσουμε να συνδέσουμε και πάλι την όλη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης με

την κοινωνία. Η επανασύνδεση αυτή είναι απαραίτητη προϋπόθεση για να λειτουργήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Θα αναφερθώ πολύ σύντομα σε τρία σχετικά θέματα. Το πρώτο είναι ότι θα πρέπει η Ευρωπαϊκή Ένωση, και ιδιαίτερα η γραφειοκρατία των Βρυξελλών, να σκέφτεται, από εδώ και πέρα, δέκα φορές πριν αποφασίσει οποιαδήποτε περαιτέρω μεταφορά αρμοδιοτήτων και εξουσιών. Η επικουρικότητα βρίσκεται πλέον στην κορυφή της ατζέντας. Αν μπορούμε να αποδείξουμε ότι κάτι θέλουμε και μπορούμε να το κάνουμε πιο αποτελεσματικά σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχει καλώς. Αλλά αυτή η αδιάκριτη μεταφορά εξουσιών, ιδιαίτερα στο χώρο της οικονομικής ρύθμισης, κινδυνεύει να λειτουργήσει ως μπούμερανγκ εναντίον των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Το δεύτερο θέμα είναι ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση χρειάζεται πολιτικοποίηση. Πέρασε η εποχή που η γραφειοκρατία, οι τεχνοκράτες και οι πολιτικές ελίτ παίρνανε αποφάσεις και θεωρούσαν απλώς ως δεδομένη την παθητική συναίνεση των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Αυτό ίσχυε, ίσως, για αρκετές δεκαετίες, αλλά δεν ισχύει πια.

Η πολιτικοποίηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, την οποία, προσωπικά, θεωρώ πολύ καλό πράγμα, θα έχει ορισμένες συνέπειες. Μια από αυτές τις συνέπειες θα είναι, για παράδειγμα, η καθυστέρηση - το λέω ευγενικά και μάλλον διπλωματικά - στην ένταξη νέων μελών. Νομίζω ότι η περαιτέρω διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης κινδυνεύει και αυτή, μαζί με το Σύνταγμα, να βρεθεί στο ψυγείο. Η Βουλγαρία και η Ρουμανία θα προλάβουν, πιθανότατα, έστω και με κάποια καθυστέρηση, να γίνουν μέλη. Από εκεί και πέρα όμως, υποψιάζομαι ότι τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα (και πολλές κυβερνήσεις) θα προχωρούν με ρυθμό χελώνας στις όποιες νέες ενταξιακές διαπραγματεύσεις, τουλάχιστον μέχρις ότου οι Ευρωπαίοι που βρίσκονται ήδη εντός ανακτήσουν τη διάθεση για περαιτέρω διευρύνσεις. Το οποίο βέβαια -εάν συμβεί- θα έχει επιπτώσεις για τη δική μας γειτονιά, άρα και για την στρατηγική που διαμορφώνει η Ελλάδα προς τα Βαλκάνια και την Τουρκία.

Ίσως το πιο σημαντικό και ιδιαίτερα δυσάρεστο μήνυμα που πήραμε, με το δημοψήφισμα στη Γαλλία κυρίως, είναι ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση γενικότερα, όπως τουλάχιστον γνωρίζαμε αυτή τη διαδικασία και τη διαχειριζόμαστε για χρόνια, δεν σημαίνει πλέον τα ίδια πράγματα στις νεότερες γενιές των Ευρωπαίων. Υπάρχουν διάφορες εξηγήσεις για αυτό. Μεταξύ άλλων, μια εύλογη εξήγηση είναι ότι ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος αποτελεί πλέον για τους νεότερους σχεδόν αρχαία ιστορία. Η ειρήνη και η ασφάλεια της ευρωπαϊκής ηπείρου θεωρούνται από τις νεότερες γενιές δεδομένες. Η αναφορά στην όποια, σίγουρα σημαντικότερη, συμβολή της διαδικασίας ενοποίησης στην ευρωπαϊκή ειρήνη και ασφάλεια έπαψε να είναι αρκούντως πειστική. Θα πρέπει, λοιπόν, να αρθρώσουμε ένα διαφορετικό λόγο που θα μπορεί να πείσει τους νέους ότι η ενωμένη Ευρώπη διατηρεί σήμερα τη σημασία της και το νόημά της, αλλά και να συζητήσουμε ουσιαστικά, χωρίς πολλές μεγαλοστομίες, για το τι είδους Ευρώπη θέλουμε. Εδώ βρίσκεται η μεγάλη πρόκληση για όλους μας.

Θα κλείσω με μια τελευταία παρατήρηση που έχει να κάνει με τους περίφημους σκληρούς πυρήνες. Τα επόμενα χρόνια θα δείξουν αν και πόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 - και των 27 αρκετά σύντομα - μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά. Υπάρχουν, αναμφισβήτητα, σοβαρά προβλήματα αφομοίωσης ως αποτέλεσμα αλληπάλληλων διευρύνσεων.

Ταυτόχρονα, θα συνεχίζεται και θα εντείνεται η συζήτηση στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την δημιουργία των λεγόμενων σκληρών πυρήνων, ή ομάδων εμπροσθοφυλακής, ή όπως αλλιώς θέλετε να ονομάσετε τις προσπάθειες πολιτικής και θεσμικής διαφοροποίησης εντός της Ε.Ε.

Η συζήτηση αυτή έχει μακρά ιστορία, καθώς και μερικά πολύ συγκεκριμένα παραδείγματα. Το πιο σημαντικό παράδειγμα σκληρού πυρήνα είναι η υιοθέτηση του ευρώ και η συνακόλουθη δημιουργία της ευρωζώνης. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η Συνθήκη του Σένγκεν.

Θεωρώ ότι το ενδιαφέρον για την περαιτέρω θεσμοποίηση και ενίσχυση ενός σκληρού πυρήνα θα αυξηθεί στο άμεσο μέλλον. Η συζήτηση έχει ήδη (ξαν)αρχίσει σε αρκετές

ευρωπαϊκές πρωτεύουσες. Θεωρώ, επίσης, πολύ πιθανό ότι, εφόσον προχωρήσουμε προς αυτήν την κατεύθυνση, η ευρωζώνη θα αποτελέσει το καταλληλότερο εφαλτήριο. Ειδικά για την Ελλάδα, οι εναλλακτικές λύσεις θα μπορούσαν ενδεχομένως να μας αφήσουν απέξω. Ενώ είμαστε και εμείς μέλη της ευρωζώνης, άρα διατηρούμε και το δικαίωμα να συμμετάσχουμε σε ένα ακόμη πιο προωθημένο σχήμα οικονομικής και νομισματικής ένωσης στο μέλλον, η συμμετοχή μας σε άλλους υποψήφιους σκληρούς πυρήνες δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη.

Βεβαίως, για να υπάρξει οποιαδήποτε σημαντική πρόοδος ως προς την οικονομική συνεργασία και συλλογική διαχείριση της ευρωζώνης, θα πρέπει πρώτα χώρες, όπως η Γαλλία και η Γερμανία, να λύσουν τα δικά τους εσωτερικά προβλήματα. Διότι οι σκληροί πυρήνες λειτουργούν παραδειγματικά, δεν λειτουργούν ως οπισθοφυλακή. Και δυστυχώς, στο χώρο της οικονομίας, η Γαλλία και η Γερμανία μάλλον στην οπισθοφυλακή βρίσκονται σήμερα.

Το κείμενο προέρχεται από εισήγηση του κ. Λουκά Τσούκαλη σε εκδήλωση του Ινστιτούτου Δημοκρατίας, με θέμα: «Το Μέλλον της Ενωμένης Ευρώπης» που πραγματοποιήθηκε στην 11 Ιουλίου 2005, στην Αθήνα. Οι απόψεις που εκφράζονται εδώ είναι προσωπικές.

*** Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)**