

ΚΕΦΑΛΑΙΟ

1

Η Ευρωπαϊκή Ένωση στην εποχή των κρίσεων: Το πλαίσιο της συζήτησης

- 1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Η ΕΕ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΩΝ ΚΡΙΣΕΩΝ
- 1.2 ΚΡΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
- 1.3 ΗΓΕΣΙΑ ΚΑΙ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
- 1.4 ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ ΚΑΙ ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

1.1 Εισαγωγή: Η ΕΕ στην εποχή των κρίσεων

Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ήταν ανέκαθεν συνυφασμένη με την αντιμετώπιση κρίσεων. Δεν είναι υπερβολικός ο ισχυρισμός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) όπως τη γνωρίζουμε σήμερα οικοδομήθηκε σε ένα περιβάλλον προκλήσεων, κρίσεων και –μικρότερων ή μεγαλύτερων, απόλυτων ή μερικών– αποτυχιών. Από την Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα, που κατέρρευσε πριν καν συσταθεί κατά τη δεκαετία του 1950, και τις συναλλαγματικές κρίσεις της δεκαετίας του 1970 έως τις ματαιωθείσες προσχωρήσεις χωρών και τα απορριπτικά για την Ευρώπη αποτελέσματα δημοψηφισμάτων κατά τις τελευταίες δεκαετίες, η Ευρώπη βρέθηκε πολλάκις σε κρίσιμα

σταυροδρόμια και «σφυρηλατήθηκε μέσα από τις κρίσεις». Ωστόσο, κατά την τελευταία δεκαπενταετία, η ΕΕ έχει εισέλθει σε μια ταραγμένη περίοδο άνευ προηγούμενου, στην οποία κυριαρχεί μια σειρά από σοβαρές και αλληλοεπικαλυπτόμενες κρίσεις. Επιγραμματικά, μπορούμε να αναφέρουμε την αποτυχία της επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης που τελικά οδήγησε στη Συνθήκη της Λισαβόνας, τη χρηματοπιστωτική κρίση που μεταλλάχθηκε στην κρίση χρέους της Ευρωζώνης, τη μεταναστευτική κρίση, το Brexit, την κρίση ασφάλειας εκτός και εντός των συνόρων της Ένωσης, την εξελισσόμενη κλιματική κρίση, καθώς και την αμφισβήτηση του ευρώ, του κράτους δικαίου και της ίδιας της Ένωσης από τις δυνάμεις του λαϊκισμού και του ευρωσκεπτικισμού. Από τις αρχές του 2020, η πανδημία της COVID-19 επισκίασε όλες τις προηγούμενες κρίσεις, τόσο από πλευράς σφοδρότητας και σοβαρότητας όσο και από πλευράς του εύρους των προκλήσεων που έθεσε και θέτει για τη δημόσια πολιτική και τους δημόσιους θεσμούς σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Και σαν να μην έφταναν όλα αυτά, από τον Φεβρουάριο του 2022 η Ευρώπη και ο κόσμος βρίσκονται στη δίνη της εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία. Ο πόλεμος αυτός –που εξακολουθεί να μαίνεται τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές– είναι ασφαλώς η χειρότερη σύγκρουση και η χειρότερη ανθρωπιστική καταστροφή στην Ευρώπη από την εποχή του εμφυλίου πολέμου στην πρώην Γιουγκοσλαβία και, επιπλέον, συνιστά τη σοβαρότερη απειλή για την αρχιτεκτονική ασφάλειας της Ευρώπης από την εποχή του Ψυχρού Πολέμου. Επιπλέον, σε συνδυασμό με τις σοβαρότατες κυρώσεις και τα αντίμετρα που υιοθετούνται εναντίον της Ρωσίας σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο, ο πόλεμος αυτός λειτουργεί ως καταλύτης μίας ακόμα πολυδιάστατης κρίσης παγκόσμιας εμβέλειας, η οποία και διαχέεται σε ένα ευρύτατο φάσμα πεδίων – από τη διπλωματία και τις διακρατικές σχέσεις, την άμυνα και τους εξοπλισμούς, την ενημέρωση και την ποιότητα της δημοκρατίας, τη μετανάστευση και τα ανθρώπινα δικαιώματα, ως την

ενέργεια και την κλιματική απειλή, τον επισιτισμό, τη νομισματική σταθερότητα και την οικονομική μεγέθυνση.

Πριν ακόμα από την έκρηξη της πανδημίας, ο Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ είχε χαρακτηρίσει τις χρηματοπιστωτικές, οικονομικές, κοινωνικές κρίσεις και κρίσεις ασφάλειας της Ευρώπης ως «πολυ-κρίση» (polycrisis). Η διάγνωση αυτή αντανακλά την αντίληψη ότι, παρά το γεγονός ότι καθεμία από τις κρίσεις είχε διαφορετική αφετηρία και εκδηλώθηκε κατ' αρχάς σε διαφορετικό πεδίο πολιτικής, τα βαθύτερα αίτια του κύματος κρίσεων είναι συστημικής φύσης (συνδέονται δηλαδή στενά με την ίδια τη λογική και την ιστορική τροχιά του ευρωπαϊκού εγχειρήματος). Η εμπειρία των συσσωρευμένων κρίσεων κατά τη δεκαετία του 2010 ώθησε πολλούς αναλυτές να αμφισβητήσουν ανοιχτά την ικανότητα προσαρμογής της ΕΕ στα νέα δεδομένα. Ορισμένοι μάλιστα κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι οι κρίσεις λειτουργούν ως υπαρξιακή απειλή για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και αναφέρθηκαν στον κίνδυνο της «απολοκλήρωσης» (disintegration) ή/και «στην αρχή του τέλους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης».

Αρκετές φορές στο παρελθόν, οι κρίσεις λειτούργησαν θετικά για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα / Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς οι Ευρωπαίοι δρώντες έτειναν να τις αντιμετωπίζουν ως «παράθυρα ευκαιρίας» για την προώθηση της περαιτέρω εμβάθυνσης ή/και διεύρυνσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ωστόσο, ένα από τα πιο εντυπωσιακά ευρήματα της μελέτης της ΕΕ κατά τη δεκαετία του 2010 ήταν το πόσο λίγες ήταν οι μεταβολές που επήλθαν συνολικά στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα ως αποτέλεσμα των πιο πρόσφατων κρίσεων (Hodson και Puetter 2019). Παρά την υιοθέτηση κάποιων μεμονωμένων θεσμικών αλλαγών και αλλαγών πολιτικής, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της Ευρωζώνης και της οικονομικής διακυβέρνησης, οι δρώντες της Ένωσης επέμειναν σε μια προσauζητική και πραγματιστική προσέγγιση της πολιτικής και απέφυγαν να εξετάσουν με αποφασιστικότητα το ζήτημα της περαιτέρω οικονομικής και πολιτικής εμβάθυνσης της Ευρώπης. Χαρα-

κτηριστικό παράδειγμα αυτής της εφεκτικής στάσης ήταν η διαδικασία πολιτικού προβληματισμού που ξεκίνησε το 2016 –έπειτα από το βρετανικό δημοψήφισμα που ενεργοποίησε τη διαδικασία του Brexit– και κορυφώθηκε στις 25 Μαρτίου 2017 με τη «Διακήρυξη της Ρώμης» –μιας σύντομης διατύπωσης ενός «κοινού οράματος» χωρίς καμία απολύτως πολιτική δέσμευση– από πλευράς των Ευρωπαίων ηγετών και με τη δημοσίευση της «Λευκής Βίβλου για το μέλλον της Ευρώπης» –ενός εγγράφου προβληματισμού που περιείχε πέντε ενδεικτικά σενάρια εξέλιξης της ΕΕ των 27 έως το 2025– από πλευράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Πλαίσιο 1).

▶ ΠΛΑΙΣΙΟ 1 Η ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ (2017)

Η Λευκή Βίβλος για το Μέλλον της Ευρώπης δημοσιεύθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πριν από την άτυπη σύνοδο κορυφής στη Ρώμη για τα 60 χρόνια από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης και πριν από την ενεργοποίηση του άρθρου 50 για την αποχώρηση της Μ. Βρετανίας από την ΕΕ.

Το κείμενο τονίζει τα επιτεύγματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που οδήγησαν στην οικοδόμηση μιας μοναδικής ένωσης στον κόσμο, με κοινά θεσμικά όργανα, μιας κοινότητας ειρήνης και δημοκρατίας, κράτους δικαίου και κοινωνικής προστασίας, ενώ παράλληλα επισημαίνει τις δυσμενείς, πρωτοφανείς προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ – αυξανόμενες μεταναστευτικές πιέσεις, περιφερειακές συρράξεις, τρομοκρατικά κτυπήματα, υποτονική ανάπτυξη και υψηλή ανεργία κυρίως των νέων, σημαντικές κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες εντός και εκτός ΕΕ.

Από τη μία πλευρά, η Λευκή Βίβλος υπογραμμίζει την αδυναμία της ΕΕ να αντιμετωπίσει τις σημερινές προκλήσεις με το σημερινό θεσμικό και πολιτικό της οπλοστάσιο. Από την άλλη πλευρά, δεν καταθέτει συγκεκριμένες θέσεις ή προτάσεις, αλλά παραθέτει πέντε σενάρια, καθένα από τα οποία απεικονίζει την πιθανή κατάσταση της Ένωσης μέχρι το 2025, ανάλογα με τις επιλογές που θα κάνει η Ευρώπη. Τα σενάρια αυτά καλύπτουν ένα φάσμα πιθανοτήτων, είναι ενδεικτικού χαρακτήρα, δεν αλληλοαποκλείονται και δεν είναι τα μόνα δυνατά.





Το σκεπτικό της Επιτροπής είναι ότι θα τροφοδοτήσουν έναν ευρύ διάλογο με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα εθνικά κοινοβούλια, τις κυβερνήσεις, τις περιφερειακές και τοπικές αρχές και τους πολίτες.

Επιγραμματικά, τα πέντε σενάρια της Επιτροπής είναι τα εξής:

1) *Συνεχίζουμε κανονικά* – Η ΕΕ των 27 επικεντρώνει την προσοχή της στην επιτυχή ολοκλήρωση του υφιστάμενου προγράμματος μεταρρυθμίσεων.

2) *Τίποτα περισσότερο από την ενιαία αγορά* – Η ΕΕ επικεντρώνεται σταδιακά εκ νέου στην ενιαία (εσωτερική) αγορά.

3) *Όσοι θέλουν περισσότερα, κάνουν περισσότερα* – Η ΕΕ επιτρέπει στα κράτη μέλη που το επιθυμούν να αναπτύξουν μεγαλύτερη δράση σε συγκεκριμένους τομείς, όπως η άμυνα, η εσωτερική ασφάλεια και η κοινωνική πολιτική.

4) *Κάνουμε όλοι λιγότερα και με πιο αποδοτικό τρόπο* – Η ΕΕ επικεντρώνεται στην επίτευξη καλύτερων και ταχύτερων αποτελεσμάτων σε επιλεγμένους τομείς πολιτικής, δρώντας λιγότερο σε τομείς όπου θεωρείται πως δεν υπάρχει σημαντική προστιθέμενη αξία.

5) *Κάνουμε μαζί πολύ περισσότερα* – Τα κράτη μέλη μεταφέρουν στην Ένωση περισσότερες αρμοδιότητες, πόρους και διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε όλους τους τομείς. Οι αποφάσεις εγκρίνονται ταχύτερα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και εφαρμόζονται επίσης ταχύτερα.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017)

Η πανδημία της COVID-19 εξελήφθη αρχικά ως υγειονομική κρίση, γρήγορα όμως μεταλλάχθηκε στη σοβαρότερη οικονομική κρίση στην ιστορία της Ένωσης, ξεπερνώντας ακόμα και την κρίση της Ευρωζώνης. Στο επίπεδο της ΕΕ, οι αλυσιδωτές επιπτώσεις της κρίσης διαχύθηκαν ταχύτατα σε όλους τους τομείς της ενωσιακής δραστηριότητας– από την Ευρωζώνη και την οικονομική διακυβέρνηση έως την εσωτερική αγορά, την πολιτική ανταγωνισμού, τις πολιτικές απασχόλησης και τη μεταναστευτική πολιτική. Σε αντιδιαστολή, ωστόσο, με την εφεκτική και διστακτική της ανταπόκριση στις κρίσεις της δεκαετίας

του 2010, η Ένωση επέδειξε γρήγορα αντανakλαστικά και αντιμετώπισε τις προκλήσεις της πανδημίας στα δύο βασικά πεδία έξαρσης της κρίσης (αυτά της υγείας και της οικονομίας) με αποφασιστικότητα, επιλέγοντας συλλογικές λύσεις και υιοθετώντας σημαντικές θεσμικές και πολιτικές καινοτομίες, οι οποίες, για ορισμένους, αντιπροσωπεύουν μια «αλλαγή παραδείγματος».¹ Κατ' ανάλογο τρόπο, η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία προκάλεσε την άμεση –και για πολλούς, συμπεριλαμβανόμενου πιθανότατα και του ίδιου του προέδρου της Ρωσίας, απρόσμενα αποφασιστική– αντίδραση της ΕΕ, με αποτέλεσμα, μέσα σε διάστημα λίγων εβδομάδων, η Ένωση να υιοθετήσει μια σειρά από δέσμες πρωτοφανών και εκτεταμένων κυρώσεων κατά της Ρωσίας (και της Λευκορωσίας), να κλιμακώσει την ανθρωπιστική, πολιτική, οικονομική και υλική στήριξή της προς την Ουκρανία και, παράλληλα, να επεξεργάζεται νέα, φιλόδοξα σχέδια αναβάθμισης της στρατηγικής και ενεργειακής της αυτονομίας και της επισιτιστικής της ασφάλειας (βλ. Κεφάλαιο 5).

Πώς εξηγείται αυτή η διαφοροποίηση ως προς την ανταπόκριση της Ένωσης στις κρίσεις πριν και μετά την εποχή της πανδημίας; Υπάρχουν προφανώς πολλές και διαφορετικές εκτιμήσεις, καθεμία από τις οποίες έχει διαφορετικό σημείο αφετηρίας και εστιάζει στην ανάλυση διαφορετικών παραγόντων. Σε γενικές γραμμές, οι περισσότερες αναλύσεις που αφορούν την περίοδο πριν από την πανδημία τονίζουν την αδυναμία της Ένωσης να ανταποκριθεί ικανοποιητικά και αποδίδουν αυτή την

1. Ωστόσο, η αντίδραση της Ένωσης δεν ήταν εξίσου ταχεία και αποτελεσματική σε άλλα πεδία πολιτικής, όπως στην κυκλοφορία των προσώπων και τη μεταναστευτική πολιτική – όπου οι παρεμβάσεις της ΕΕ ήταν περιορισμένες και εκδηλώθηκαν και πάλι φαινόμενα αδράνειας ή/και οπισθοδρόμησης σε σχέση με το ενωσιακό κεκτημένο. Επιπλέον, η υιοθέτηση νέων κοινών πολιτικών στο πεδίο της εσωτερικής δράσης της Ένωσης δεν φαίνεται να αποφέρει πάντοτε ιδιαίτερα αποτελέσματα στο πεδίο της εξωτερικής της δράσης – με σημαντικότερες εξαιρέσεις τις στρατηγικές της πράσινης και της ενεργειακής μετάβασης.

αποτυχία σε ένα ή περισσότερα από τα ερμηνευτικά σχήματα που παρουσιάζονται στη συνέχεια:

Σύμφωνα με μια πρώτη ερμηνεία, η προβληματική ανταπόκριση της ΕΕ στις κρίσεις εκφράζει *έλλειμμα ηγεσίας*. Υποστηρίζεται, για παράδειγμα, ότι, λόγω του κατακερματισμένου χαρακτήρα του θεσμικού της συστήματος, η Ένωση στερείται μιας σαφούς ηγετικής δομής. Ένας συνεχής διαγκωνισμός ανάμεσα σε διαφορετικούς ηγέτες και επίδοξους ηγέτες παρατηρείται στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή, με αποτέλεσμα, όποτε απαιτείται η ανάληψη άμεσης δράσης, το σύστημα να υπολειπόμεν: οι αποφάσεις λαμβάνονται πολύ αργά –ή δεν λαμβάνονται καν–, έπειτα από μακροχρόνιες διαβουλεύσεις και διαπραγματεύσεις μεταξύ πολλών συμμετεχόντων, είναι πολύ δύσκολο να διαπιστωθεί ποιος φέρει την ευθύνη γι' αυτές και, σε πολλές περιπτώσεις, η εφαρμογή τους είναι ανεπαρκής ή προβληματική. Εν ολίγοις, η διάγνωση είναι ότι το πολιτικό σύστημα της ΕΕ υποφέρει ταυτόχρονα από έλλειψη ισχυρής και σαφούς πολιτικής ηγεσίας και από υπερπληθώρα δυνητικών ηγετών (Tömmel και Verdun 2017: 103).

Μια δεύτερη ερμηνεία αναδεικνύει το *έλλειμμα νομιμοποίησης* από το οποίο υποφέρει σήμερα η Ένωση. Υπό αυτή την οπτική γωνία, ενώ κατά τις πρώτες δεκαετίες της ύπαρξής τους οι ευρωπαϊκοί θεσμοί απολάμβαναν τη στήριξη των Ευρωπαίων πολιτών, σταδιακά αυτή η «επιτρεπτική συναίνεση» (permissive consensus) υπέρ της Ευρώπης άρχισε να υποχωρεί και να υποκαθίσταται από ένα περιβάλλον εντεινόμενων πολιτικών αντιπαραθέσεων, διογκούμενου ευρωσκεπτικισμού, «περιοριστικών διαφωνιών» (constraining dissensus) ως προς το ενδεχόμενο παραχώρησης περισσότερων εξουσιών στην ΕΕ και αυξανόμενης πολιτικοποίησης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: αντί η επιλογή για «περισσότερη Ευρώπη» να εκλαμβάνεται εξ ορισμού ως «λύση», η ίδια η Ευρώπη θεωρείται πλέον από αρκετούς Ευρωπαίους ως «πρόβλημα» (Hooghe και Marks 2009).

Μια τρίτη ερμηνεία αποδίδει τις κρίσεις της Ένωσης σε *έλλειμμα αλληλεγγύης* ή/και *συνοχής*. Σύμφωνα με αυτή την άπο-

ψη, παρά τις συχνές ρητορικές αναφορές στην ευρωπαϊκή αλληλεγγύη, η αλληλεγγύη παραμένει πρωτίστως «εθνική υπόθεση». Η ΕΕ δεν πληροί τις κοινωνικές και θεσμικές προϋποθέσεις ανάπτυξης ισχυρών δεσμών αλληλεγγύης ανάμεσα στους πολίτες της και, κατ' επέκταση: α) δεν δύναται να αναπτύξει πολιτικές αλληλεγγύης σε διαπροσωπικό επίπεδο, ενώ β) είναι σε θέση να αναπτύξει μόνο περιορισμένους μηχανισμούς αλληλεγγύης σε διακρατικό ή και σε διαπεριφερειακό επίπεδο. Όταν, επομένως, ένα ή περισσότερα τμήματα της ευρωπαϊκής επικράτειας βρίσκονται αντιμέτωπα με απειλές για τη συλλογική ευημερία και ασφάλεια, τα κράτη μέλη της Ένωσης είναι ιδιαίτερα απρόθυμα να υιοθετήσουν κοινές δράσεις επιμερισμού του κόστους (*burden sharing*) και, σχεδόν πάντοτε, προκρίνουν μονομερείς ενέργειες και λύσεις.

Μια τέταρτη ερμηνεία εστιάζει στο ίδιο το περιεχόμενο και την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι η *διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποφέρει εκ γενετής από σοβαρά ελλείμματα και ασυμμετρίες τόσο σε επίπεδο πολιτικής όσο και σε θεσμικό επίπεδο*. Οι ατέλειες της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης έχουν αναλυθεί διεξοδικά,² εξίσου σοβαρά είναι όμως και τα ελλείμματα

2. Στο επίπεδο της πολιτικής, η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE) αποτελούσε μέχρι πρότινος μια Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση που συνυπήρχε με αυτόνομες εθνικές δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές και εθνικές χρηματοπιστωτικές αγορές. Ταυτόχρονα, οι εθνικές κυβερνήσεις, παρότι είχαν αναγνωρίσει εξαρχής τον ατελή χαρακτήρα του εγχειρήματος, απέφευγαν συστηματικά να καλύψουν τα κενά στη θεσμική αρχιτεκτονική στην ONE μεταφέροντας περισσότερες αρμοδιότητες και πόρους στους ευρωπαϊκούς θεσμούς και, αντ' αυτού, προέκριναν ατελείς θεσμικές διευθετήσεις με βάση τη λογική της εθνικής ευθύνης – λύσεις χωρίς άμεσο κόστος για την εθνική κυριαρχία και τους εθνικούς προϋπολογισμούς, αλλά με τεράστιο μεσοπρόθεσμο κόστος για εκείνες τις χώρες που θα αδυνατούσαν να προσαρμόσουν την οικονομία τους στο νέο, «μεταμοντέρνο» καθεστώς πολιτικής και, τελικά, με τεράστιο κόστος για τη συνοχή της ίδιας της ONE.

στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής και σε αυτό των πολιτικών ασφάλειας και δικαιοσύνης – δηλαδή στους τομείς που συγκρότησαν τον δεύτερο και τον τρίτο πυλώνα της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Σε τελική ανάλυση, σύμφωνα με αυτό το επιχείρημα, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βρίσκεται σε μόνιμη κατάσταση ανισορροπίας (*disequilibrium*) ανάμεσα στις αυξανόμενες ανάγκες για περισσότερες κοινές πολιτικές και ισχυρότερους ευρωπαϊκούς θεσμούς, αφενός, και στην άρνηση ή την απροθυμία των εθνικών κυβερνήσεων να μεταφέρουν περισσότερες εξουσίες και πόρους στην Ένωση, αφετέρου (Jones κ.ά. 2016).

Μια πέμπτη ερμηνεία επικεντρώνεται στη μελέτη αυτών των κρίσεων που αντιμετώπισε η Ένωση και τονίζει τον *σωρευτικό τους χαρακτήρα*. Για παράδειγμα, η μεταναστευτική κρίση όξυνε περαιτέρω τα δημοσιονομικά και πολιτικά προβλήματα πολλών χωρών που είχαν πληγεί από την κρίση χρέους της Ευρωζώνης (όπως η Ελλάδα και η Ιταλία), οι αυξημένες προσφυγικές ροές τροφοδότησαν τον ευρωσκεπτικισμό στο Ηνωμένο Βασίλειο και οι πολιτικές λιτότητας δυσχέραναν σημαντικά την αφομοίωση των προσφύγων και των μεταναστών στις ευρωπαϊκές χώρες (Carrozas 2018). Κατά παρόμοιο τρόπο, δυσμενείς εξελίξεις στο εξωτερικό περιβάλλον της Ένωσης (όπως η κατάληξη της Αραβικής Άνοιξης, ο εμφύλιος πόλεμος στη Συρία, η τρομοκρατική απειλή του ISIS και η ουκρανική κρίση) προκάλεσαν νέα προβλήματα στην ΕΕ, όξυναν περαιτέρω τις «εσωτερικές» της κρίσεις και κατέδειξαν με τον πλέον emphaticό τρόπο τόσο τα όρια της διάκρισης ανάμεσα στα ζητήματα εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής όσο και τις έκδηλες υστερήσεις της Ένωσης στο πεδίο της εξωτερικής δράσης.

Έως και πριν από λίγα χρόνια, η κυρίαρχη αντίληψη περί κρίσεων ήταν ότι αυτές αποτελούν έκτακτες καταστάσεις βραχείας διάρκειας και ότι η λήξη τους σηματοδοτεί μια «επιστροφή στην κανονικότητα». Ωστόσο, υπό το φως της συσσωρευμένης εμπειρίας των τελευταίων ετών, κερδίζει διαρκώς έδαφος η αντίληψη ότι οι κρίσεις αντιπροσωπεύουν μόνιμες καταστάσεις

έκτακτης ανάγκης (Wolff και Ladi 2020) –αυτό που αποκαλείται «νέα κανονικότητα»–, με συνέπεια η δημόσια πολιτική να έχει την τάση να ταυτίζεται πλέον με τη διαχείριση κρίσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, η αντιμετώπιση των κρίσεων από πλευράς ΕΕ (και από πλευράς οποιουδήποτε πολιτικού συστήματος) είναι *ζήτημα συστημικής ανθεκτικότητας*. Με άλλα λόγια, το ερώτημα που πρέπει να θέσουμε όταν εξετάζουμε τη διαδρομή της Ένωσης κατά την τελευταία δεκαπενταετία δεν είναι γιατί η ΕΕ δεν αντιμετώπισε αποτελεσματικά καθεμία από τις προηγούμενες κρίσεις, αλλά γιατί δεν επέδειξε την απαιτούμενη ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις –μεταβαλλόμενες επί το χείρον– συνθήκες. Παρομοίως, όταν εξετάζουμε τις σημερινές και μελλοντικές προοπτικές της Ένωσης, το μείζον ερώτημα είναι αν και πώς η ΕΕ θα αποκτήσει την ικανότητα να «μεταμορφώνεται με ευελιξία» – να προχωρά σε «άλματα προς τα εμπρός» και όχι «προς τα πίσω» σε ένα πλαίσιο διαρκώς επαναλαμβανόμενων κρίσεων, τις οποίες κανείς δεν μπορεί ούτε να προβλέψει πλήρως ούτε να ελέγξει (Paul και Roos 2019: 397).

Το παρόν βιβλίο ερευνά την εξέλιξη της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης υπό αυτή την οπτική γωνία. Πιο συγκεκριμένα, στόχος μας είναι όχι μόνο να μελετήσουμε και να αξιολογήσουμε τις μεταβολές που επήλθαν σε επιλεγμένους «χώρους πολιτικής» της Ένωσης υπό συνθήκες «έκτακτης ανάγκης» κατά την τελευταία δεκαπενταετία, αλλά και να προσδιορίσουμε το «αποτύπωμα» αυτών των μεταβολών στο πολιτικό σύστημα της ΕΕ. Το πρώτο βήμα θα είναι η ανασκόπηση των βασικών θεωρητικών αντιλήψεων για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Ακολούθως, το βιβλίο θα εστιάσει διαδοχικά στην οικονομική διακυβέρνηση, τον προϋπολογισμό, και την εξωτερική δράση/παρουσία της Ένωσης. Σε καθεμία από αυτές τις περιπτώσεις σκιαγραφείται κατ' αρχάς το προϋπάρχον θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο και στη συνέχεια εξετάζεται η ανταπόκριση των ενωσιακών δρώντων στα νέα «έκτακτα» δεδομένα, προσδιορίζεται η φύση, η έκταση και οι συνέπειες των παρατηρούμενων μεταβολών, και, τέλος, αξιολογούνται οι θεσμικές και πολιτικές επι-

πτώσεις αυτών των μεταβολών. Η σχετική ανάλυση θα αξιοποιήσει τους βασικούς ερμηνευτικούς παράγοντες που παρουσιάστηκαν στις προηγούμενες σελίδες –ηγεσία, νομιμοποίηση και πολιτικοποίηση, αλληλεγγύη, ασυμμετρίες και περιορισμοί σε κείρια πεδία πολιτικής, θεματικές και πολιτικές διασυνδέσεις ανάμεσα σε διαφορετικές κρίσεις–, διερευνώντας ιδιαιτέρως τα ακόλουθα ερωτήματα:

- Σε ποιες περιπτώσεις η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση παραμένει δέσμια των ποικίλων ελλειμμάτων και περιορισμών που έχει κληρονομήσει και σε ποιες περιπτώσεις είναι σε θέση να τις υπερβεί υιοθετώντας νέες συλλογικές διευθετήσεις που προάγουν το ενωσιακό κεκτημένο;
- Σε ποιο βαθμό η προσαρμογή της ΕΕ στις μεταβαλλόμενες συνθήκες αντιπροσωπεύει μια σειρά «αλμάτων προς τα εμπρός» ή, εναλλακτικά, μια μηχανιστική ανταπόκριση στα νέα δεδομένα και ερεθίσματα;
- Ποια είναι η σημασία των παρατηρούμενων θεσμικών και πολιτικών καινοτομιών για την ανθεκτικότητα και, γενικότερα, τις προοπτικές της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης;

Πριν όμως προχωρήσουμε στο επόμενο βήμα, οφείλουμε να εξετάσουμε πιο αναλυτικά ορισμένες έννοιες-κλειδιά που αναφέρθηκαν προηγουμένως (κρίσεις και διαχείριση κρίσεων, ανθεκτικότητα, ηγεσία, αλληλεγγύη) και, κυρίως, να συζητήσουμε τη σημασία τους για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

1.2 Κρίσεις και ανθεκτικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ως κρίση ορίζεται το γεγονός ή η εξέλιξη που αντιμετωπίζεται από ορισμένα μέλη μιας κοινότητας ως άμεση απειλή για κά-