

Από την
ευρωπαϊκή
ολοκλήρωση στην
πολυενταξιακή
Ευρώπη;

Φιλίππα Χατζησταύρου, Ερευνήτρια ΕΛΙΑΜΕΠ

Κωνσταντίνος Παπανικολάου, Υποψήφιος Διδάκτορας ΕΚΠΑ

Μάιος 2017

ΚΕΙΜΕΝΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ Νο 78/2017

Copyright © 2017

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)¹

Λεωφ. Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα

Τηλ: (+30) 210 7257110-1, fax: (+30) 210 7257114,

e-mail: eliamep@eliamep.gr,

url: www.eliamep.gr

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Κείμενο Εργασίας Νο 78/2017

Από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στην πολυενταξιακή Ευρώπη;

Φιλίππα Χατζησταύρου, Ερευνήτρια ΕΛΙΑΜΕΠ

Κωνσταντίνος Παπανικολάου, Υποψήφιος Διδάκτορας ΕΚΠΑ

¹ Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του ιδρύματος, του διοικητικού συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

Βιογραφικό Συγγραφέων:

Η **Φιλίππα Χατζησταύρου** είναι δικηγόρος και κατέχει διδακτορικό δίπλωμα στη πολιτική επιστήμη, Πανεπιστήμιο της Σορβόνης (Paris I). Είναι ερευνήτρια στο ΕΛΙΑΜΕΠ, εντεταλμένη διδασκαλίας στο Τμήμα Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών και επιστημονική συνεργάτης του Εργαστηρίου Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και Πολιτικής του Πανεπιστημίου Αθηνών. Στο παρελθόν έχει διδάξει μεταξύ άλλων στο Πανεπιστήμιο Paris VII Denis-Diderot και στο Ινστιτούτο Πολιτικών Επιστημών (SC-PO). Υπήρξε μέλος του ερευνητικού κέντρου ευρωπαϊκής πολιτικής κοινωνιολογίας GSPE – CNRS (Πανεπιστήμιο του Στρασβούργου) και του ερευνητικού κέντρου συγκριτικής ανάλυσης πολιτικών συστημάτων του Πανεπιστημίου Paris I της Σορβόνης. Τα ερευνητικά της ενδιαφέροντα αφορούν στις θεωρίες ευρωπαϊκής ενοποίησης, το δίκαιο των θεσμών της ΕΕ, την πολιτική κοινωνιολογία των θεσμών της ΕΕ και τη διοικητική σύγκληση στην ΕΕ. Αρθρογραφεί στον ελληνικό και ξένο τύπο. Για τις επιστημονικές δημοσιεύσεις και την υπόλοιπη επικαιρότητα, επισκεφθείτε την προσωπική ιστοσελίδα της ερευνήτριας. (URL <https://fchatzistavrou.wordpress.com/>)

Ο **Κωνσταντίνος Παπανικολάου** σπούδασε Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Σπουδές (BA) στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιά και είναι απόφοιτος του μεταπτυχιακού προγράμματος των Ευρωπαϊκών και Διεθνών Σπουδών στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών. Εδώ και τρία χρόνια εκπονεί τη διδακτορική του διατριβή στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του ΕΚΠΑ με θέμα «Η επιρροή της Ε.Ε. στο Σύγχρονο Διεθνές Οικονομικό Σύστημα- Οι Επιδράσεις Της Κρίσης Χρέους της Ευρωζώνης» Έχει συμμετάσχει σε ερευνητικά προγράμματα στο Πανεπιστήμιο Αθηνών & στο Πανεπιστήμιο της Λειψίας. Τα ερευνητικά ενδιαφέροντά του αφορούν την οικονομική διάσταση των διεθνών σχέσεων, την Ευρωπαϊκή & Παγκόσμια πολιτική οικονομία καθώς τις εξωτερικές σχέσεις της Ε.Ε.

Περίληψη:

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βρίσκεται σε μία από τις πιο κρίσιμες καμπές στην ιστορική της πορεία. Οι εσωτερικές και εξωτερικές πιέσεις που ασκούνται στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα καθώς και η διαδικασία αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ε.Ε. έχουν επαναφέρει με ένταση τη συζήτηση αναφορικά με το μέλλον της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Με έναυσμα τη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου για το μέλλον της ΕΕ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι συγγραφείς παρουσιάζουν τα βασικότερα διλήμματα που απασχολούν τις ευρωπαϊκές ελίτ αναφορικά με το μέλλον της Ε.Ε. δεδομένων των μεταβολών που λαμβάνουν χώρα στο σύγχρονο ευρωπαϊκό και διεθνές σύστημα.

Το κείμενο εργασίας καταγράφει τις βασικές εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ε.Ε., ενώ παράλληλα διερευνά τις συνθήκες και τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη δημιουργία μιας νέας ευρωπαϊκής θεσμικής αρχιτεκτονικής ενταγμένης στο πλαίσιο της διαφοροποιημένης ενοποίησης και για την προώθηση ενισχυμένων τομεακών συνεργασιών ανάμεσα σε διαφορετικές ομάδες κρατών μελών της Ένωσης.

Λέξεις Κλειδιά:

Ευρώπη πολλών ταχυτήτων, διαφοροποιημένη ενοποίηση, Ευρωπαϊκή Ένωση, Λευκή Βίβλος, διεθνές σύστημα, ευρωπαϊκή ισχύς

Από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στην πολυενταξιακή Ευρώπη;

Η νέα ευρωπαϊκή ατζέντα

Το ευρωπαϊκό σχέδιο βρίσκεται υπό την μέγγνη εξωγενών και ενδογενών πιέσεων. Η αναδιάταξη των γεω-οικονομικών και γεο-στρατηγικών ισορροπιών, η άνοδος ενός νεο-αυταρχισμού εντός και εκτός της ΕΕ, η αβεβαιότητα σχετικά με το τοπίο μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η στασιμότητα όσον αφορά τα δημοσιονομικά και μακροοικονομικά αποτελέσματα της διαχείρισης της κρίσης της ευρωζώνης, η εντατικοποίηση του αισθήματος ανασφάλειας λόγω των μη προβλέψιμων επιθέσεων μέσα στην Ευρωπαϊκή επικράτεια ώθησαν την ΕΕ να επιταχύνει την συζήτηση για την προώθηση συνεργασιών στο πλαίσιο της διαφοροποιημένης ενοποίησης. Οι παραπάνω παράγοντες επηρεάζουν διάφορες διαστάσεις της ισχύος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε αφορούν διαστάσεις της ήπιας ισχύος (κανονιστική διάσταση) είτε αφορούν διαστάσεις της σκληρής ισχύος (οικονομική & πολιτική διάσταση).

Η Λευκή Βίβλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής² έθεσε επί τάπητος το μεγάλο δίλημμα όπως το αντιλαμβάνεται μεγάλο μέρος της σημερινής ευρωπαϊκής ελίτ: η ΕΕ ως οικονομική, δημογραφική και γεωπολιτική δύναμη βρίσκεται σε ανταγωνισμό με διαχρονικά ισχυρές και αναδυόμενες δυνάμεις και σε μέσο χρόνο κινδυνεύει να αποτελέσει μια παρακμάζουσα περιφερειακή δύναμη στη διεθνή σκακιέρα. Μάλιστα τέτοιου είδους ανακατατάξεις που επιδρούν στην παρέμβαση της ΕΕ στο σύγχρονο διεθνές σύστημα περιγράφονται αναλυτικά και στην Παγκόσμια Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης³. Ένα κείμενο που εκδόθηκε πέρσι από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και αποτελεί μία προσπάθεια επαναπροσδιορισμού της αντίληψης για το ποια πρέπει να είναι η θέση της Ένωσης σε σχέση με τα σημαντικότερα ζητήματα που απασχολούν τη διεθνή κοινότητα αλλά και μια αποτύπωση συμπερασμάτων αναφορικά με την διεθνή επιρροή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο παρόν και στο εγγύς μέλλον. Στο κείμενο της Παγκόσμιας Στρατηγικής αναλύονται ζητήματα παραδοσιακού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος όπως η κλιματική αλλαγή, η διαχείριση των περιφερειακών συγκρούσεων, η φιλελευθεροποίηση του διεθνούς εμπορίου μέσω της σύναψης διμερών εμπορικών και επενδυτικών συμφωνιών, κ.α. Επιπλέον παρουσιάζονται ζητήματα τα οποία

² Λευκή Βίβλος για το μέλλον της Ευρώπης (2017), Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

³ Παγκόσμια Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2016), Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

έρχονται να προστεθούν ως αναβαθμισμένες πολιτικές στην ευρωπαϊκή ατζέντα, όπως η δημιουργία κοινού αμυντικού πυλώνα καθώς και η αντιμετώπιση της τρομοκρατίας. Αυτά είναι ουσιαστικά τα κύρια πεδία από τα οποία εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό η θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο διεθνές περιβάλλον και των οποίων η αποδοτική διαχείριση θα ενισχύσει και την εσωτερική νομιμοποίηση της ΕΕ στην ευρωπαϊκή επικράτεια.

Βάσει αυτής της οπτικής το καίριο ζήτημα για τις ηγετικές ομάδες στην Ευρώπη είναι η βέλτιστη προσαρμογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις μεταβολές του διεθνούς συστήματος και η μετατροπή της Ένωσης σε ένα ισχυρότερο και αποτελεσματικότερο δρώντα.

Η αντίληψη που προτάσσεται δίνει έμφαση στην επιρροή της ΕΕ στο διεθνές οικονομικό σύστημα η οποία διαπιστώνεται ότι φθίνει κατά την τελευταία δεκαετία αφού το μερίδιο της ΕΕ στο παγκόσμιο ΑΕΠ έχει παρουσιάσει πτώση της τάξεως του 15% κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, τη στιγμή που άλλες μεγάλες δυνάμεις της παγκόσμιας οικονομίας έχουν αυξήσει ή έχουν διατηρήσει σταθερά τα μερίδια τους σε αυτό κατά την ίδια χρονική περίοδο⁴. Αντίστοιχα πτωτικές είναι οι τάσεις των μεριδίων της ΕΕ στο παγκόσμιο εμπόριο αγαθών και υπηρεσιών⁵.

Πρέπει να σημειωθεί ότι αυτή η επίσημη αντίληψη εμφορείται από μια υπερεμφατική, και για αυτό μεροληπτική, τάση εστίασης στην περίοδο της οικονομικής κρίσης. Η πτώση που εντοπίζεται στην περίοδο της οικονομικής κρίσης αποτελεί μέρος μιας μακροχρόνιας τάσης από τις αρχές της δεκαετίας του 80 όταν το μερίδιο της ΕΕ στο παγκόσμιο ΑΕΠ ήταν της τάξης του 30%. Η προοδευτικά πτωτική τάση του μεριδίου διαγράφεται ως εξής, 27,5% το 1990, 23,6% το 2000, 20,3% το 2008 (αντίστοιχα το μερίδιο των ΗΠΑ ήταν στο 17,6%), 16,7% το 2016 (αντίστοιχα το μερίδιο των ΗΠΑ ήταν στο 15,5%)⁶. Επιπλέον, την περίοδο της κρίσης η πτωτική αυτή τάση διαμοιράζεται με ιδιαίτερα άνισο τρόπο μεταξύ των χωρών της ΕΕ λόγω της αυξημένης ετερογένειας σε σχέση με την οικονομική τους αποδοτικότητα⁷.

Στη βάση μιας αντίστοιχα μονο-εστιακής ανάλυσης, εκτιμάται επίσης ότι το ευρώ όντας στο επίκεντρο της κρίσης έχει απολέσει το δυναμισμό που παρουσίαζε ως διεθνές νόμισμα κατά την πρώτη δεκαετία της ύπαρξής του και δείχνει να χάνει έδαφος στο διεθνή ανταγωνισμό. Κρίνεται έτσι ότι λόγω της κρίσης του ευρώ, η επιρροή της ΕΕ στην παγκόσμια οικονομία έχει μειωθεί, ενώ το

⁴ Η ΕΕ στον κόσμο (2016), Eurostat.

⁵ Διεθνές εμπόριο (2015), Eurostat.

⁶ Προοπτικές της Παγκόσμιας Οικονομίας (2017), ΔΝΤ, Απρίλιος 2017.

⁷ Το μερίδιο της Γερμανίας στο παγκόσμιο ΑΕΠ γνώρισε πτώση από το 3,9% το 2008 στο 3,32% το 2016.

δολάριο, αντιθέτως, ανακάμπτοντας από τις συνέπειες της χρηματοπιστωτικής κρίσης, παραμένει το ισχυρότερο νόμισμα του διεθνούς νομισματικού συστήματος⁸.

Αυτή η ανάγνωση εκ μέρους των επίσημων ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών στηρίζεται σε σημαντικό βαθμό σε μια υπερεκμετάλλευση των δεδομένων που αφορούν τις παγκόσμιες νομισματικές ισορροπίες. Αναπόφευκτα η πτώση της αξίας του ευρώ μειώνει 'μαθηματικά' την παρουσία του στα νομισματικά αποθέματα, γεγονός που δεν σημαίνει ότι το ευρώ γίνεται λιγότερο σημαντικό, ούτε ότι χάνει τη θέση που του έχει αποδοθεί ως δεύτερο ισχυρότερο παγκόσμιο αποθεματικό **νόμισμα**. Η μερικώς αποπροσανατολιστική χρήση αντικειμενικών δεδομένων εξυπηρετεί έτσι την προώθηση της αντίληψης ότι η κρίση του ευρώ οφείλεται κυρίως στο δομικό τρόπο λειτουργίας της ευρωπαϊκής οικονομίας, παραγνωρίζοντας το γεγονός ότι αυτό που πρωτίστως καθιστά ανεπαρκή την ΕΕ στο να απορροφήσει τα εξωτερικά σοκ ήταν και είναι το βαθύ έλλειμμα εσωτερικού συντονισμού της ζώνης του ευρώ.

Οι πτωτικές τάσεις εν γένει εργαλειοποιούνται ως πρόβλημα που οφείλεται στη 'δομική ακαμψία' της ευρωπαϊκής οικονομίας, επισημαίνοντας έτσι ότι για τα κράτη μέλη που είναι πρόθυμα να συμμετέχουν σε επόμενο στάδιο συμμαχικών συνεργασιών εντός της ΕΕ, πέρα από τη σταθερή προσήλωση στους κανονιστικούς δημοσιονομικούς στόχους, η λύση είναι να προωθηθεί περαιτέρω η ευλυγισία των ευρωπαϊκών οικονομιών (ευκαμψία της οργάνωσης της εργασίας κτλ.) και το συντεταγμένο άνοιγμα τους στις διεθνείς αγορές.

Στο πλαίσιο αυτού του επίσημου αφηγήματος, η στρατηγική σύναψης διμερών εμπορικών συμφωνιών αναγορεύεται από τις Βρυξέλλες σε μία στρατηγικού χαρακτήρα μέθοδο με σκοπό το μεγαλύτερο άνοιγμα στις διεθνείς αγορές και την ισχυροποίηση της Ένωσης στο διεθνές εμπορικό σύστημα⁹. Βέβαια, η αλλαγή στην ηγεσία των ΗΠΑ και η επαπειλούμενη αναβολή της ολοκλήρωσης των διαπραγματεύσεων για την ΤΠΠ αποτελεί ένα επιπρόσθετο μελανό σημείο για τις Βρυξέλλες, καθώς η ΤΠΠ αποτελεί τη κορωνίδα των διμερών εμπορικών συμφωνιών για τις οποίες διαπραγματεύεται. Η επαπειλούμενη αναβολή ολοκλήρωσης των διαπραγματεύσεων θα μπορούσε να θέσει εν αμφιβόλω το συνολικό αφήγημα των ηγετικών ομάδων της ΕΕ και την σημασία της στρατηγικής των διμερών εμπορικών και επενδυτικών συμφωνιών. Για αυτό και δεδομένης της ρευστότητας που κυριαρχεί στο διεθνές οικονομικό σύστημα, η ΕΕ προτάσσει, και αυτό διαφαίνεται στα επίσημα κείμενα της, την υιοθέτηση μίας περισσότερο πολυσυλλεκτικής εμπορικής στρατηγικής η οποία θα στοχεύει να αναπτύξει τις εμπορικές και επενδυτικές σχέσεις με ανερχόμενους οικονομικούς παίκτες, με τους οποίους η Ένωση δεν είχε πραγματοποιήσει έως τώρα στενή συνεργασία στον τομέα της οικονομίας και του εμπορίου. Έτσι, η ενίσχυση του πολυμερισμού του διεθνούς εμπορικού συστήματος με την σύναψη εμπορικών συμφωνιών με την Αυστραλία, τη Ν. Ζηλανδία, την Mercosur, την Ιαπωνία αλλά και άλλους δυνητικούς περιφερειακούς παίκτες

⁸ Καλάθι νομισμάτων των Ειδικών Τραβηκτικών Δικαιωμάτων (2015), ΔΝΤ.

⁹ Παγκόσμια Στρατηγική Ευρωπαϊκής Ένωσης (2016), Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

προτάσσεται ως λύση στα προβλήματα μεγέθυνσης των ευρωπαϊκών οικονομιών και ως βασική στρατηγική επιλογή για την ευρωπαϊκή οικονομική διπλωματία.

Από την άλλη, όσον αφορά τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας, μια σειρά περιφερειακών κρίσεων, ο ηλεκτρονικός πόλεμος, η τρομοκρατία καθώς και άλλες ασύμμετρες απειλές αποτελούν εδώ και αρκετό χρονικό διάστημα μία δυσάρεστη πραγματικότητα για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της. Οι εξελίξεις στη Συρία, την Τουρκία καθώς και οι δύσκολα αναστρέψιμες συνέπειες της προσφυγικής κρίσης συνεχίζουν να επιβαρύνουν την Ευρωπαϊκή Ένωση στο ανατολικό της σύνορο και να απαιτούν νέες διαχειριστικές ικανότητες. Η αδιέξοδη συνέχιση της συριακής σύγκρουσης εντείνει το γεωπολιτικό ανταγωνισμό στην περιοχή ενώ ταυτόχρονα η ανθρωπιστική προσφυγική κρίση εξελίσσεται αδιάκοπα στα θαλάσσια σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διατήρηση των δυνάμεων του Ισλαμικού Χαλιφάτου και της κυβέρνησης Άσαντ στο πεδίο της συριακής σύγκρουσης καθώς και οι διαρκείς ένοπλες παρεμβάσεις Τουρκίας, Ρωσίας και ΗΠΑ δημιουργούν μία ασταθή κατάσταση η οποία ακόμη δεν δείχνει να είναι επιλύσιμη, αντιθέτως μπορεί να παράξει αποσταθεροποιητικές καταστάσεις για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Επιπλέον, οι αλληπάλληλες τρομοκρατικές επιθέσεις σε ευρωπαϊκό έδαφος ενισχύουν την αντίληψη ότι η ΕΕ είναι δύσκολα κυβερνήσιμη.

Αναμφίβολα, οι εσωτερικές εξελίξεις στην Τουρκία καθώς και η επιδείνωση των σχέσεων κρατών μελών της ΕΕ με την Τουρκία οδηγούν τις ευρω-τουρκικές σχέσεις σε μία ιδιαίτερη αμφίβολη ατραπώ. Ο ριζοκίνδυνος παραγοντισμός της κυβέρνησης Ερντογάν δημιουργεί ένα νέο αρνητικό *status quo* στις σχέσεις ΕΕ και Τουρκίας το οποίο παρουσιάζεται σε μία ιδιαίτερα κρίσιμη περίοδο για τη διαμόρφωση μιας νέας τάξης πραγμάτων στη Μ. Ανατολή.

Οι προαναφερόμενες εξελίξεις σε συνδυασμό με την αδυναμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διαδραματίσει κάποιο ουσιαστικό ρόλο στη διαδικασία επίλυσης τέτοιων καιρίων ζητημάτων μπορεί δυνητικά να δημιουργήσει επιπλέον δυσάρεστες καταστάσεις για την Ένωση και τη γειτονιά της. Το ζήτημα αυτό αποκτά ιδιαίτερα κρίσιμες προεκτάσεις, καθώς η ΕΕ καλείται να αντιμετωπίσει υλικά και πολιτικά τις συνέπειες μίας σειράς κρίσεων στις οποίες αδυνατεί να έχει μία ουσιαστική κοινή παρέμβαση, την ώρα που τα ισχυρότερα κράτη μέλη υιοθετούν αυτόνομες στρατηγικές στην περιοχή.

Τα παραπάνω δεδομένα δημιουργούν εύλογα προβληματισμό στις ευρωπαϊκές ελίτ αναφορικά με ζητήματα που άπτονται της άμυνας και της ασφάλειας της Ένωσης και των κρατών μελών της. Η ιδέα της δημιουργίας ενιαίου αμυντικού τομέα επανέρχεται στο δημόσιο διάλογο ενώ αυξάνονται οι προτάσεις σε σχέση με τη δημιουργία ενισχυμένων συνεργασιών σε ζητήματα ασφαλείας και προστασίας των συνόρων. Προς αυτή τη κατεύθυνση εντάσσεται η απόφαση για τη δημιουργία ενός κέντρου πολιτικό-στρατιωτικού συντονισμού για την ενίσχυση της συνεργασίας στο πολιτικό και στρατιωτικό έργο είτε κατά τις υφιστάμενες αποστολές της ΚΕΠΠΑ είτε κατά τη διάρκεια διαχείρισης

ενδεχόμενων περιφερειακών κρίσεων¹⁰. Η ενδεχόμενη ενεργοποίηση των "EU battle-groups", δηλαδή η σύναψη «συμμαχιών των προθύμων» για την ανάληψη στρατιωτικών δράσεων σε ένα συγκεκριμένο ζήτημα, αποτελεί ένα μακροχρόνιο στόχο για τους υποστηρικτές της ενιαίας ευρωπαϊκής άμυνας. Ειδικότερα σε περιπτώσεις διαχείρισης περιφερειακών κρίσεων, θεωρείται ότι οι ενισχυμένες αμυντικές συνεργασίες μπορούν να δράσουν περισσότερο αποτελεσματικά από το να αναμένεται μία απόφαση ή δράση των 27.

Αν και η ιδέα ενός 'ευρωπαϊκού στρατού' παραμένει δημοφιλής στη Γερμανία, η βαθιά στρατιωτική ολοκλήρωση παραμένει μη ρεαλιστική αφού οι χώρες της ΕΕ είναι διχασμένες σε θεμελιώδη ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής. Επί του παρόντος, θα ήταν εφικτό να ασκηθεί πίεση για πρακτικά ζητήματα, όπως κοινές ευρωπαϊκές πολιτικές στην προμήθεια όπλων, γεγονός το οποίο θα καθιστούσε ευκολότερη τη συνεργασία των στρατών της ΕΕ. Επιπλέον, η πρόσφατη απόφαση οκτώ κρατών μελών (Βρετανία, Γαλλία, Γερμανία, Σουηδία, Πολωνία, Φινλανδία, Λετονία, Λιθουανία) για τη δημιουργία σύστασης κέντρου για την αντιμετώπιση των ασύμμετρων απειλών είναι μία πρωτοβουλία που επίσης κινείται προς την ενίσχυση της συνεργασίας στα θέματα εσωτερικής και εξωτερικής ασφαλείας.

Στο πλαίσιο αυτό, η Διακήρυξη της Ρώμης για τα 60 χρόνια¹¹ έθεσε την νέα ευρωπαϊκή ατζέντα στη βάση τεσσάρων βασικών διαστάσεων πολιτικής, την ασφάλεια, ευημερία, κοινωνική Ευρώπη και παγκόσμια επιρροή. Τα πέντε σενάρια που παρουσιάζονται στη Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν είναι παρά ιδεοτυπικές μορφές συνεργασίας στη βάση των θεωρητικών γραμμικών επιλογών περισσότερης ή λιγότερης ενοποίησης που μπορεί να έχει η Ένωση. Στην πραγματικότητα όμως, σε μια διαφοροποιημένη ΕΕ, οι βασικοί πυρήνες προώθησης πολιτικών συνεργασιών εφεξής είναι οι πολιτικές εσωτερικής ασφάλειας (σε σχέση με την μετανάστευση και την τρομοκρατία), οι πολιτικές ενίσχυσης του πολιτικού σκέλους της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας, η περαιτέρω ενοποίηση μέσω απο-παρεμβατικών πολιτικών σε τομεακές αγορές (ενεργειακή ένωση, ψηφιακή ένωση) και η προώθηση προτιμησιακών συμφωνιών της ΕΕ με άλλες ισχυρές οικονομίες ή περιφερειακές ενώσεις. Οι πολιτικές της ασφαλειοποίησης δίνουν κυρίως βάρος στις *fonctions régaliennes* και απομακρύνονται αισθητά από τους βασικούς στόχους της Συνθήκης της Ρώμης που εστίαζαν 'στην αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων και την προοδευτική σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών'.

Στο πλαίσιο αυτό, οι στόχοι για οικονομική και κοινωνική πρόοδο, καθώς και για συνοχή και σύγκλιση συνεχίζουν να αποτελούν μέρος κυρίως της ρητορικής στρατηγικής παρά της πραγματικής πολιτικής. Η παρουσίαση του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων που

¹⁰ Συμπεράσματα Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, 6 Μαρτίου 2017.

¹¹ Δήλωση των ηγετών των 27 κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 25 Μαρτίου 2017.

εξέδωσε η Επιτροπή¹² δεν αποτελούν παρά μια σειρά μη δεσμευτικών συστάσεων για το κοινωνικό πρότυπο που ως στόχο έχουν να λειτουργήσουν ανασχετικά, δηλαδή να συγκρατήσουν ως ένα βαθμό τις αποδομητικές συνέπειες των πολιτικών απορρύθμισης στην Ευρώπη.

Στο ερώτημα σε τι είδους δύναμη πρέπει να μετατραπεί η Ένωση, η αντίληψη που κυριαρχεί είναι ότι η ΕΕ θα πρέπει να συνεχίσει να στηρίζεται στην ήπια ισχύ της και να προσπαθήσει να αντιστρέψει τις αρνητικές συνέπειες της οικονομικής κρίσης καθώς και να επιμείνει στην εμβάθυνση της οικονομικής ενοποίησης. Από την άλλη πλευρά, θα πρέπει να ενισχύσει και τις διαστάσεις της σκληρής της ισχύος, δημιουργώντας ένα ενεργό ενιαίο αμυντικό πυλώνα, κοινές δομές εσωτερικής ασφάλειας και αντιμετώπισης της τρομοκρατίας καθώς και να ενισχύσει το ρόλο της ως οικονομική-εμπορική δύναμη μέσω της σύναψης εμπορικών και επενδυτικών συμφωνιών καθώς και να προωθήσει μια περισσότερη συνεκτική και ενεργή συμμετοχή της στους διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς.

Σε αυτό το πλαίσιο, πολλοί ευελπιστούν ότι μια *Europe puissance* ως αντίδοτο στην κρίση πίστης στο ευρωπαϊκό εγχείρημα θα μπορεί να αντικαταστήσει επάξια την Ευρώπη της ειρήνης που θεμελίωσε το αξιακό αφήγημα της ΕΕ. Αυτή η ΕΕ θα μπορεί να ασκεί επιρροή στους παγκόσμιους συσχετισμούς δυνάμεων με μια πιο ανταγωνίζουσα εξωτερική εμπορική πολιτική, με αυτόνομα εργαλεία άμυνας και αποτροπής πέρα από την ασφάλεια που εξασφάλιζε παραδοσιακά το ΝΑΤΟ, περιορίζοντας έτσι την επιρροή των μεγάλων διεθνών παικτών.

Μια νέα αρχιτεκτονική

Στην εποχή μετά το Brexit, ποιο μοντέλο φαίνεται να είναι η πιο βιώσιμη λύση για την ΕΕ;

Η διαφοροποιημένη ενοποίηση σημαίνει ότι το δικαίο της ΕΕ δεν ισχύει ομοιόμορφα σε τουλάχιστον ένα από τα κράτη μέλη. Ένα μοντέλο διακυβέρνησης με πολλές ταχύτητες (περιβάλλον συνεργασίας σε συγκεκριμένους τομείς) και με πολλά επίπεδα (περιβάλλον συνεργασίας με ξεχωριστά θεσμικά όργανα) μπορεί να αφορά διαφορετικά κράτη μέλη σε διαφορετικές τομεακές συνεργασίες¹³.

Η λειτουργική διαφοροποίηση (βραχυπρόθεσμη / προσωρινή διαφοροποίηση) συνεπάγεται προσωρινό αποκλεισμό ορισμένων κρατών μελών προκειμένου να υπάρξει περισσότερος χρόνος προσαρμογής στις απαιτήσεις της εν λόγω πολιτικής της ΕΕ. Παραδοσιακά, η έννοια της 'Ευρώπης πολλών ταχυτήτων' σχετίζεται με τη λειτουργική διαφοροποίηση, δηλαδή με μια καθαρά χρονική

¹² *Ευρωπαϊκός πύλωνας κοινωνικών δικαιωμάτων* (2017), Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

¹³ F. Chatzistavrou (2014) *Is Flexible Integration Harming the Prospect of a Common Acquis?*, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 49:1, 98-112, DOI: [10.1080/03932729.2014.875825](https://doi.org/10.1080/03932729.2014.875825)

διακύμανση στο επίπεδο συμμετοχής των κρατών μελών στην ολοκλήρωση, που ενώ έχει τον ίδιο στόχο, επιτρέπει ορισμένα από τα κράτη μέλη να συνεργαστούν μαζί με ταχύτερο ρυθμό από τα άλλα. Αντίθετα, η συνταγματική διαφοροποίηση (μακροπρόθεσμη / μόνιμη διαφοροποίηση) προκαλείται από ανησυχίες κρατών μελών σχετικά με την εθνική κυριαρχία και ταυτότητα ή την πολιτική προτίμησή τους και καθοδηγείται από αυτά που είτε είναι ιδεολογικά είτε πολιτικά αντίθετα και / ή φοβούνται τη λαϊκή αντίσταση σε στενότερη υπερεθνική συνεργασία¹⁴.

Στο σημερινό πλαίσιο όπως αυτό περιγράφηκε στην πρώτη ενότητα, φαίνεται δύσκολο η Ένωση να παραμείνει αδιαίρετη, όπως κάποιιοι διαβεβαιώνουν, και αυτό γιατί η εξέλιξη της διαφοροποιημένης ενοποίησης, όποιες μορφές, ρυθμούς ή εντάσεις και αν πάρει, δεν θα είναι απλή συνέχεια των αντίστοιχων μεμονωμένων συνεργασιών που έγιναν στο παρελθόν στο πλαίσιο ή εκτός της Συνθήκης αφήνοντας την πόρτα ανοιχτή σε όσους θέλουν να συμμετάσχουν αργότερα (ευρώ, Σένγκεν, δύο ενεργοποιήσεις της ενισχυμένης συνεργασίας). Αν μέχρι την κρίση του 2008, η λειτουργική διαφοροποίηση ήταν το πρότυπο μη συγχρονισμένης ενοποίησης εντός της ΕΕ, έκτοτε, αυτό άλλαξε προοδευτικά σε σημαντικό βαθμό με την ενίσχυση της διακυβερνητικής διακυβέρνησης της Ευρωζώνης.

Εάν η συνταγματική διαφοροποίηση γίνει κατά κύριο λόγο το προνομιούχο μοντέλο στο μέλλον, θα προωθήσει μια σταθερή διακύμανση στο επίπεδο συμμετοχής των κρατών μελών της ΕΕ σε τομεακές συνεργασίες. Αυτό είναι το σενάριο της διαρκούς χωρικής διαφοροποίησης, όπου ο στόχος της ενοποιημένης ολοκλήρωσης εγκαταλείπεται σε ορισμένες (ή σε όλες) περιοχές πολιτικής, ενώ μόνο ορισμένες ομάδες κρατών μελών συνεργάζονται (σε έκταση ή / και σε βάθος) μαζί σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Στην περίπτωση αυτή, οι έννοιες της 'μεταβλητής γεωμετρίας' ή η 'Ευρώπη των (ομόκεντρων, παράκεντρων, παράλληλων ή που τέμνονται) κύκλων' είναι πιο ενδειγμένες από την έννοια της 'Ευρώπης πολλών ταχυτήτων'.

Η βασική αλλαγή που πιθανώς προοιωνίζεται είναι ότι οι διαφοροποιημένες συνεργασίες δε θα είναι μια δυνατότητα μεταξύ άλλων με απώτερο σκοπό την πλήρη ενοποίηση αλλά θα αποτελέσουν το βασικό μοχλό επιβίωσης της ΕΕ με την ανάπτυξη παράλληλων πλαισίων τομεακών συνεργασιών σε ένα περιβάλλον με έντονες φυγόκεντρες δυνάμεις. Στο πλαίσιο των πρόσφατων εξαγγελιών ευρωπαϊών αξιωματούχων και πολιτικών, αυτή η επιλογή δείχνει να νομιμοποιείται και υπάρχει η βούληση να συζητηθούν οι τρόποι θεσμοποίησης της.

¹⁴ F. Schimmelfennig, and Th. Winzen (2014). Constitutional and Instrumental Differentiation in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 52, 2.

Με τι εργαλεία;

Δεδομένων των κατακερματισμένων αντιλήψεων μεταξύ ομάδων κρατών μελών δεν υπάρχουν πολλά περιθώρια για βαθιές μεταρρυθμίσεις των συνθηκών (*reform fatigue*), οι οποίες άλλωστε απαιτούν ομοφωνία ή και ριψοκίνδυνα δημοψηφίσματα στα κράτη-μέλη. Συνεπώς, η αναγνώριση ότι η ΕΕ θα πρέπει να αλλάξει την προσέγγισή της σε ό,τι αφορά την ενοποιητική λογική του συστήματος συνεργασίας είναι πιθανό να σημάνει πρωτίστως την περαιτέρω επέκταση και βελτιστοποίηση των διακυβερνητικών μεθόδων¹⁵. Για αυτό άλλωστε και φαίνεται δύσκολο να χρησιμοποιηθεί η ενισχυμένη συνεργασία που ως επί τον πλείστον, με τη σωστή χρήση της, επιτρέπει τη συνεχή ανάπτυξη του ευρωπαϊκού κεκτημένου με σεβασμό στις θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ. Αντιθέτως διακυβερνητικού χαρακτήρα συνεργασίες εντός ή εκτός των Συνθηκών μπορούν να υιοθετηθούν ευκολότερα. Η επίσημη Γερμανία δηλώνει ότι αν και μια τέτοια εξέλιξη δεν σημαίνει ότι η ιδέα της ομοσπονδίας έχει τελειώσει, αυτή την περίοδο ζωής της Ένωσης δεν υπάρχει καμία πιθανότητα να πραγματοποιηθεί. Κατά γενική ομολογία, η πλειοψηφία των ευρωπαϊκών πολιτικών ελίτ δεν επιθυμεί να μεταφέρει αποφασιστικές εξουσίες στους υπερεθνικούς θεσμούς εφόσον αυτές αφορούν πολιτικές του πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας.

Ο χάρτης της διαφοροποιημένης ενοποίησης πιθανώς θα περιλαμβάνει διαφορετικές ομάδες χωρών σε διάφορους τομείς πολιτικής και όχι μια βασική ομάδα (*core group*) που θα διαχωρίζει τη θέση της από τις υπόλοιπες.

Πίνακας 1: Είδη διαφοροποιημένης ενοποίησης

- ❖ **(συνεργασία) Είδη διαφοροποιημένης ενοποίησης:** opt-out agreements μεταξύ ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών και της ΕΕ, διακυβερνητικές συνεργασίες εντός και εκτός πλαισίου ΕΕ, πολυμερείς θεσμικές συμφωνίες εντός ΕΕ.
- ❖ **Υφιστάμενα ή πιθανά δίκτυα συνεργασίας:** Διακυβερνητική συνεργασία (εντός ή και εκτός του πλαισίου της ΕΕ), ενισχυμένη συνεργασία, μόνιμη δομημένη συνεργασία.

¹⁵ Δευτερευόντως, είναι πιθανή κάποια ισχνή ενίσχυση του κοινοτικού πνεύματος αναβαθμίζοντας οριακά το ρόλο του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων στις πολιτικές του οικονομικού και δημοσιονομικού συντονισμού εντός της ευρωζώνης,

Πίνακας 2: Ομαδοποιήσεις κρατών μελών

- ❖ **Ομαδοποιήσεις κρατών μελών:** Ιδρυτικές χώρες, Νότια Ευρώπη (Ευρω-μεσογειακές χώρες), Ανατολικές χώρες, Σκανδιναβικές χώρες, Χώρες της Βαλτικής, Χώρες Benelux, Χώρες Visegrad.
 - **Κράτη με προστατευτικές κλίσεις και προσεγγίσεις πολιτικής Ένωσης:** Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία, Ελλάδα, Πορτογαλία and Κύπρος (Ευρω-μεσογειακές χώρες).
 - **Κράτη μέλη με φιλελεύθερες, ατλαντικές προσεγγίσεις ενάντια σε μία συγκεντρωτική ΕΕ/Πολιτική Ένωση:** Γερμανία, Σκανδιναβικές χώρες, Φινλανδία, Ολλανδία, Χώρες της Βαλτικής, Χώρες Visegrad, Ιρλανδία.

Οι προτάσεις περί μιας 'Ευρώπης πολλών ταχυτήτων' στηρίζονται ως επί το πλείστον στην αντίληψη ότι οι κρίσεις είναι η αιτία της αναχαίτισης της ΕΕ και όχι συνέπεια και των δρομολογημένων πολιτικών της. Στο πλαίσιο προώθησης μιας νέας αρχιτεκτονικής διαφοροποιημένης ενοποίησης μπορεί να υπάρξουν κράτη μέλη που θα ζητήσουν ριζική επαναδιαπραγμάτευση των όρων συνεργασίας σ' έναν τομέα πολιτικής. Παραμένει ανοιχτό ερώτημα το κατά πόσο η προώθηση πολλαπλών συνεργασιών μπορεί να λειτουργήσει προειδοποιητικά για χώρες που θα επιχειρούσαν να είναι τροχοπέδη στον ουσιαστικό σχεδιασμό και στη θεσμική αρχιτεκτονική σε έναν τομέα πολιτικής ή που θα επιθυμούσαν να πρωτοστατήσουν στον επαναπροσδιορισμό του περιεχομένου μιας τομεακής πολιτικής;

Σχετικά με τη διαρθρωμένη συνεργασία σε θέματα πολιτικής (δικαστικής και αστυνομικής) και στρατιωτικής συνεργασίας θα είναι δύσκολη η εφαρμογή της, δεδομένων των διαδικαστικών προϋποθέσεων που απαιτεί (εποικοδομητική αποχή) και που σημαίνει ότι θα πρέπει να μην υπάρχουν χώρες που να θέλουν να μπλοκάρουν επισφαλώς την περαιτέρω συνεργασία άλλων χωρών μεταξύ τους, κάτι που δεν είναι καθόλου σίγουρο στη παρούσα φάση δεδομένων των εντεινόμενων αντιθέσεων μεταξύ διαφόρων ομάδων κρατών μελών. Η Πολωνία, όπως και οι υπόλοιπες χώρες του Visegrad (Ουγγαρία, Σλοβακία και Τσεχία) έχουν αντιταχθεί στην ιδέα της περαιτέρω ενοποίησης των «προθύμων» σε αυτό τον τομέα, καθώς πιστεύουν ότι εφόσον γίνει πραγματικότητα θα λειτουργήσει σε βάρος των δικών τους συμφερόντων.

Στον τομέα της οικονομικής διακυβέρνησης, οι όποιες πρωτοβουλίες εναλλακτικών προτάσεων επαναπροσδιορισμού ή πολιτικής ενίσχυσης των εν λόγω πολιτικών από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη (επαναδιαπραγμάτευση της δημοσιονομικής συνθήκης, περισσότερη κοινοτικοποίηση στην ευρωζώνη, αλλαγή του ρόλου της ΕΚΤ, αναδιάρθρωση των δημόσιων χρεών κτλ.) δύσκολα θα μπορούσαν να βρουν εύφορο έδαφος αφού θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι τέτοιου είδους ριζοσπαστικές θέσεις ενισχύουν τον κατακερματισμό και τη διχόνοια εντός της δυνητικής συμμαχίας ενίσχυσης της διαφοροποιημένης τομεακής συνεργασίας.

Σε γενικές γραμμές, αντί να υπάρξει η δυνατότητα συλλογικής επεξεργασίας των διαφορών, δεν αποκλείεται να επιχειρηθεί αυτές να καταπολεμηθούν μέσω οργάνωσης της συναίνεσης (και όχι της αμοιβαίας συμφωνίας) σχετικά με προ-προσδιορισμένα κοινά πλαίσια συνεργασίας. Αυτή η διαπίστωση αφορά τόσο τον πυλώνα της νομισματικής και οικονομικής πολιτικής όσο και τον πυλώνα της μεταναστευτικής πολιτικής, πολιτικής ασύλου και διαχείρισης των συνόρων. Ωστόσο, τα πράγματα δε θα είναι απλά. Οι διαχωρισμοί και οι διαφωνίες που ολοένα εμφανίζονται σε διάφορα ζητήματα ανάμεσα στα κράτη μέλη, η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η άνοδος του ακροδεξιού εθνικισμού είναι παράγοντες που μπορούν να οδηγήσουν σε καθυστέρηση είτε αναχαίτιση της ίδιας της διαδικασίας της διαφοροποιημένης ενοποίησης. Κατά συνέπεια, το εργαλείο των *opt-outs* συνοδευμένο με παράπλευρα οφέλη σε άλλους τομείς πολιτικής μπορεί να γίνει το κατεξοχήν μέσο διαπραγματευτικής συναλλαγής ώστε να κατευναστούν συγκεκριμένα κράτη μέλη. Ένα άλλο εργαλείο ανάσχεσης των κρατών μελών *free-rider* μπορεί να είναι η περαιτέρω επέκταση της χρήσης της αρχής της αιρεσιμότητας – πάνω στην οποία ήδη βασίζεται η οικονομική διακυβέρνηση - με στόχο την προώθηση της 'επιλεκτικής αλληλεγγύης' επιτρέποντας τις επιλεκτικές χρηματοδοτήσεις κρατών μελών με περικοπές κονδυλίων από τα διαρθρωτικά ταμεία ή με μειωμένη χρηματοδότηση από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό¹⁶.

Ποιες οι πιθανές συνέπειες για το ευρωπαϊκό σχέδιο;

Η προώθηση της διαφοροποιημένης ενοποίησης θα προκαλέσει μία σειρά από μεταβολές σχετικά με τη θέση της ΕΕ στο σύγχρονο διεθνές σύστημα. Η αντίληψη που προωθείται είναι ότι η ΕΕ θα αυξήσει την ανθεκτικότητα της (*resilience*) σε εσωτερικό και εξωτερικό επίπεδο. Η διαφοροποιημένη ενοποίηση αναμένεται σε γενικές γραμμές να εξασθενίσει την ευρωπαϊκή ισχύ στο διεθνές περιβάλλον, καθώς η επιλεκτική ενοποίηση θα διασπάσει το κοινό ευρωπαϊκό μπλοκ σε μία σειρά από τομείς μειώνοντας τη συνολική βαρύτητά και το κύρος του στην παγκόσμια κοινότητα. Ειδικότερα, σε μία σειρά από τομεακές πολιτικές όπως η ΚΕΠΠΑ, η εμπορική πολιτική, η αγροτική πολιτική, η διαφοροποιημένη ενοποίηση αναμένεται να μειώσει τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών πολιτικών, καθώς θα αρχίσουν να εμφανίζονται ολοένα και περισσότερο αντίρροπες τάσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη που θα ανήκουν σε διάφορα επίπεδα ενοποίησης και η επίτευξη κοινών θέσεων και δράσεων θα αποτελεί ένα εξαιρετικά δύσκολο ζητούμενο, σαφώς δυσκολότερο από την παρούσα περίοδο. Αυτή η μεταβολή της εικόνας της ΕΕ στο διεθνές περιβάλλον αναμένεται να περιορίσει την ευρωπαϊκή ισχύ και επιρροή στα μάτια των άλλων μεγάλων δυνάμεων καθώς και να μεταβάλλει την αντίληψή τους για την ΕΕ ως μία παγκόσμια δύναμη.

¹⁶ Στο πλαίσιο της προσφυγικής κρίσης τέτοια πρόταση έγινε από την αυστριακή πλευρά σε σχέση με την αρνητική στάση χωρών του Βίζενγκραντ να συνεργαστούν.

Επιπλέον, η ενδεχόμενη υιοθέτηση των ενισχυμένων αμυντικών συνεργασιών έναντι μιας κοινής αμυντικής πλατφόρμας αναμένεται να ενισχύσει ακόμη περισσότερο τις τάσεις εξασθένησης της ευρωπαϊκής ισχύος στο διεθνές περιβάλλον. Οι ενισχυμένες συνεργασίες θα αυξήσουν την αμυντική και στρατιωτική ικανότητα συγκεκριμένων κρατών μελών (κυρίως των ισχυρότερων) προς εξυπηρέτηση των δικών τους συμφερόντων, ενώ ταυτόχρονα άλλα κράτη μέλη θα εξασθενούν και θα τίθενται στο περιθώριο.

Σε εσωτερικό επίπεδο, η αντίληψη ότι η ενότητα είναι αναγκαία αλλά και ελεύθερη επιλογή αποτελεί οξύμωρο σχήμα. Η προώθηση διαφοροποιημένων συνεργασιών δεν θα μπορεί πλέον να εξισώνεται απλώς με την εκτεταμένη χρήση της αρχής της ευελιξίας (*flexibility*), αλλά ενδεχομένως προοιωνίζει τη δημιουργία διαφορετικών επιπέδων ένταξης και ιδιοτήτων μέλους (πολυεπίπεδη και πολυενταξιακή Ευρώπη) στους βασικούς θεματικούς πυλώνες: πολιτικές για την νομισματική σταθερότητα και τη σταθεροποίηση της δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής, μετανάστευση, εσωτερική ασφάλεια και διαχείριση συνόρων, καταπολέμηση της τρομοκρατίας, αμυντική συνεργασία και εξωτερική ασφάλεια. Δεν αποκλείεται να προωθηθούν κανόνες λήψης αποφάσεων που θα στηρίζονται στην πλειοψηφική αρχή μέσω της υιοθέτησης *ad hoc* Συνθηκών που θα επικυρώνουν το σχεδιασμένο ή προς σχεδίαση κανονιστικό πλαίσιο συνεργασίας ενός θεματικού πυλώνα υπό την επιρροή των ισχυρότερων κρατών.

Στο πλαίσιο αυτά τα συμμετέχοντα κράτη μέλη θα καλούνται να προσαρμόσουν τις εγχώριες πολιτικές τους στο πλαίσιο συμπεφωνημένων κανονιστικών πλαισίων σε επίπεδο ΕΕ εντός των οποίων ενδεχομένως θα αποδυναμώνεται η δυνατότητα διακριτικής ευχέρειας της πολιτικής εξουσίας σε εθνικό επίπεδο, ενώ θα ενδυναμώνονται ρυθμιστικές αρχές ελέγχου εφαρμογής των κανόνων. Το αποτέλεσμα θα μπορούσε να είναι μία ελάχιστη Ευρώπη που θα βασίζεται στο θεμελιωτικό σχέδιο της ενιαίας αγοράς, πέραν του οποίου ομάδες κρατών μελών θα επιδιώκουν πιο προηγμένα σχέδια, αλλά χωρίς μία κοινή αρχιτεκτονική πολιτική.

Δύο κίνδυνοι ελλοχεύουν στο πλαίσιο τέτοιου είδους εξελίξεων. Από την μία πλευρά, υπάρχει ο κίνδυνος να θεσμοθετηθούν διαφορετικές ιδιότητες μέλους της ΕΕ και άρα η έννοια του κράτους μέλους να διαφοροποιηθεί. Δεν είναι απίθανο τέτοιου είδους διαφοροποιήσεις να αποκρυσταλλωθούν, πόσο μάλλον αν διαμορφωθούν διαφοροποιημένα/πολλαπλά *clubs* ενοποίησης και αγαθών που θα λειτουργούν στη βάση αντίστοιχου πολλαπλού κόστους και οφέλους σύμφωνα με τη θεωρία των *clubs* όπως την ανέπτυξε ο G. Majone από το 2005 και μετά. Σε αυτό μάλιστα μπορεί να συμβάλλει και η προοπτική μιας σύνθετης και *sui generis* μετα-Brexit συνεργασίας του Ηνωμένου Βασιλείου με την ΕΕ που θα νομιμοποιήσει νέες μίξεις τομεακών συνεργασιών οι οποίες θα μπορούσαν να μεταβάλλουν όχι μόνο εννοιολογικά αλλά και επί της ουσίας αυτό που μέχρι σήμερα ονομάζουμε κοινοτικό κεκτημένο.

Από την άλλη πλευρά, φαίνεται δύσκολο μια πολυενταξιακή Ευρώπη να μπορεί να συμβάλει στην πραγματική κοινωνικο-οικονομική σύγκληση, δηλαδή σε μια πραγματική και συνολική αναβάθμιση των παραγωγικών δομών των χωρών της ΕΕ. Αυτό το πρόβλημα δε λύνεται με το να είναι μια χώρα στο πυρήνα μιας συνεργασίας. Χάριν της λειτουργικής αναγκαιότητας της συνέχισης τομεακών συνεργασιών θα δημιουργηθούν φορμαλιστικές ζώνες συνεργασιών με εσωτερικές ανισότητες και αποδοχή της ετερογένειας. Η βασική ιδέα ότι όσοι θέλουν και μπορούν προχωρούν δείχνει επικίνδυνα αθεμελίωτη δεδομένου ότι οι διαφοροποιημένες συνεργασίες δε θα γίνουν στη βάση (επανα)προσδιορισμού κοινών συμφερόντων και με στόχευση κοινών πολιτικών στόχων.