

Simbioza ekonomskih in političnih ciljev integracije

Med vprašanji, ki se porajajo v zvezi s pojavom evropske integracije in njenega vrha – bodisi v realizaciji federalistične ali pa konfederalistične formule – je eno, ki se mi zdi preprosto in nepretenciozno: namreč, kakšen smoter ima v bistvu ta projekt? Upravičenost tega vprašanja izhaja po mojem mnenju iz dejstva, da so doslej doseženi rezultati v dejavnosti Evropske gospodarske skupnosti oz. skupnega evropskega trga takšni, da zagotavljajo prosperiteto njenih članic v prihodnost, hkrati ko se krepi tudi občutek njihove varnosti nasproti zunanjemu okolju – z obstojem Severnoatlantske zveze in usihanjem moči njenega antagonističnega partnerja. Tako je moč razmišljati o tem, da je ta projekt naravnan k nadaljnji rasti prosperitete in razvoja, ki bi jo omogočil nastanek Evrope kot politične skupnosti, izražene v enotni skupni evropski vladi; nadalje, da bi bila s tem dodatno okrepljena njena varnost – s komulativnim učinkovanjem teh dveh procesov pa bi bil status Evrope nasproti ZDA znatno močnejši; še več, Evropa bi se tako usposobila za tehnološko, ekonomsko in siceršnje tekmovalno z velikimi aglomeracijami, kakršne se bodo po predvidevanjih spopadale v prihodnosti: to je pacifiška (Japonska plus azijski tigri), ameriška in seveda evropska (eventualno tudi evropska plus Sovjetska zveza).

Mislim, da bi v tem zadnjem moglo biti bistvo oz. gonilna sila takšnega projekta.

Če pa bi bilo temu tako, je potem naravno, da mora takšnim političnim in ekonomskim motivom ustrezati tudi primerna doza politične volje in pričakovanj, za katere je tako sedaj kot bržkone tudi v bližnji prihodnosti moč pričakovati, da se bodo spopadale s še obstoječim in delujočim konceptom suverenosti, za katero sicer pravi francoski nobelovec M. Allais, da je bila vzrok vseh težkih konfliktov na evropskih tleh v zadnjih sto, ali še več letih. Vendar, kot je sicer res, da je bil v času po drugi svetovni vojni aparat nacionalne suverenosti načet na različne načine – z bilateralnimi aranžmaji, regionalnimi evropskimi povezavami, pa tudi v prid različnim mednarodnim univerzalnim organizacijam – tako je tudi res, da ta razvoj, če ga obravnavamo iz optike nekakšne posamezne supernacionalne entitete, ni šel »beyond the nation state«, preko nacionalne države in njene suverenosti. Razen odgovora na to vprašanje, ki je bržkone centralno, pa najsi gre za realizacijo projekta v federalistični ali konfederalistični formuli, se pojavlja še vrsta drugih, npr., ali bo oziroma naj bi ta projekt vključil že danes razširjeno »Malo Evropo« z njenim jedrom (core-area) v nekdanji Evropi šesterice, ali pa bi bil v perspektivi namenjen tudi drugim delom kontinenta.

Vprašujem se, ali bi bilo mogoče iz dosedanjega razvoja Evropske gospodarske skupnosti, pa tudi drugih struktur v procesih evropskega združevanja, izluščiti elemente, prek katerih bi se približali odgovorom na vprašanje, kakšne so perspektive preraščanja teh struktur v *politično integracijo*, če za njeno opredelitev uporabimo besede E. B. Haasa, ki je v svojem pionirskem delu (Uniting of Europe) zapisal, »da je politična integracija proces, v katerem politične dejavnike v različnih distinktivnih nacionalnih okoljih prepričajo, da približajo svojo lojalnost, svoja pričakovanja in politične dejavnosti k nekemu novemu središču, katerega institucije posedujejo ali pa zahtevajo jurisdikcijo nad poprej obstoječimi

nacionalnimi državami«. Gre torej za proces, ki vodi stran od poprej obstoječe politične skupnosti, za katero pravi isti pisec, da je »določen pogoj, v katerem specifične skupine in posamezniki izkazujejo več lojalnosti nasproti njihovim centralnim političnim institucijam, kot pa katerikoli drugi politični avtoriteti – in to v specifičnem časovnem obdobju in v določljivem geografskem območju«. Zveza med enim in drugim je proces politične integracije.

Integracijski procesi v Zahodni Evropi, tako kot so simbolizirani v OEEC, Evropski skupnosti za premog in jeklo in Evropski gospodarski skupnosti, so bili omejeni na območje ekonomike oz. ukrepov ekonomskega značaja, kot so bili npr. postopna in popolna odprava carin, kvot in nadzora nad trgovinsko menjavo med članicami (zveze), opustitev pravice na obnovo restrikcij v trgovini, vpeljane na enostranski način v času trajanja dogovora, skupna akcija, namenjena soočenju s problemi, nastalimi z odpravljanjem trgovinskih ovir znotraj določene skupnosti, določena harmonizacija nacionalnih politik na področju strukture cen in alokacije resursov, harmonizacija teh politik na monetarnem in fiskalnem območju ter svobodo gibanja dela in kapitala. Toda, ko gre za te programe v procesu ekonomske integracije, je treba vedeti – in nastanek ter razvoj EGS to izpričujeta – da so bili motivi za ekonomsko integracijo v zahodni Evropi politični, da so bile posledice le-te politične in da je bila pogostoma potrebna intervencija politike za prehod iz enega v drugo stanje. S tem hočem poudariti to, kar je ugotovil P. Reuter za Evropsko skupnost za premog in jeklo, da je le-ta *politična* (podčrtal V.B.) glede na cilj, ki ga ima, kot tudi glede na predmet, ki mu je posvečena; nadalje, da se ni potrdilo stališče funkcionalistov, da moderna ekonomija, razvoj komunikacij, množitev ekonomskih, ekoloških in družbenih problemov na globalni in regionalni ravni ustvarjajo neustavljivi pritisk v smeri nujnosti integracije. S konkretnimi primeri lahko ugotovimo posege politike v zastajajoče procese integracije – npr. iniciativa De Gaulle-a in italijanskega predsednika Gronchija junija 1959 za novo skupno akcijo v prid razvoju političnega sodelovanja znotraj Evrope šesterice; iniciativa De Gaulle-a na sestanku z Adenauerjem julija 1960 za krepitev političnega sodelovanja, ki mu sledi prvi summit šesterice itd; vse to priča o nastajanju zavesti, da bi bilo potrebno iti »preko nacionalne države in doseči postopno ustvarjanje politične federacije z razvojem skupnih institucij«.

Prisotnost politike in izraze politične volje je moč navsezadnje zaslediti tudi v sicer ekonomsko navdahnjenem Spaakovem poročilu – ki je bil resda namenjen Evropski skupnosti za premog in jeklo, vendar prav tako relevantnem za Evropsko gospodarsko skupnost – v katerem je belgijski državnik opozoril na nujnost stabilnega in *trajnega* značaja nove ekonomske situacije. S tem je bila implicitno zavrnjena teza funkcionalistov, da že sam pritisk t.i. funkcionalnih potreb in tehnoloških inovacij zadošča za vzgone k integraciji; saj je bilo že v zgodnjem obdobju razvoja EGS razvidno, da je za vzpodbujanje integracijskih procesov potreben tudi pritisk političnih sil, vlad, strank, interesnih skupin, mednarodnih agencij itd. Prav nastajanje in razširitev *centralnih institucij* in njihovega odločanja – čeprav zgolj na področju ekonomskih problemov in nalog – sta odprli in razširili prostor za procese politične integracije, hkrati ko sta vzpodbudili iz razumljivih razlogov tudi nasprotovanja takšni usmeritvi. V optiki prepričanih zagovornikov evropskega združevanja naj bi bili torej nastajajoči politični organi namenjeni po eni strani preseganju tehničnih vprašanj in usklajevanju različnih potreb in interesov članic EGS po poti akomodacije, po drugi strani pa že anticipaciji preraščanja teh organov v njihovo nadnacionalno funkcijo – z odločanjem

na podlagi večine glasov. Tako naj bi postopoma prišlo do razširitve njihove jurisdikcije s čisto ekonomskih problemov na vprašanje zunanje politike in obrambe.

Enaintrideset let po podpisu Rimskih protokolov, s katerimi je zaživel Skupni evropski trg, je bil sprejet t.i. Single European Act, ki je – med drugim – vseboval določila, s katerimi je bilo inavgurirano evropsko sodelovanje v zunanji politiki, ki ga je – v duhu teh določil in njihove pisave – razumeti v smislu skupne zunanje politike, skupnega nastopanja v mednarodnih organizacijah in pa v odnosih do t.i. tretjega sveta. Vsaj na papirju je torej prišlo do odločilnih korakov v smeri nastanka evropske politične skupnosti oz. Evropske zveze. Določbe o procesu odločanja – odločitve v organih skupnosti se sprejemajo z večino glasov in ne z obveznim soglasjem – so eden od najpomembnejših izrazov v dokumentu zapisanega hotenja in hkrati tudi preizkus *politične volje*, ki je v enaintrideset let trajajočem obdobju in Rimskih protokolov »kot kataloga nalog in namer« – tako je nekje še leta 1960. zapisal skeptični R. Aron – dosegla točko, katere sublimacija je Single European Act.

Ali lahko na podlagi doseženega v Evropski gospodarski skupnosti in drugih organih, ki so v funkciji evropskega združevanja, poskušamo odgovoriti na vprašanje o nadaljnjih izgledih politične integracije?

K. Deutsch je v svoji raziskavi »Political Community at the International Level« (Politična skupnost na mednarodni ravni) navedel več pogojev za nastanek t.i. »amalgamirane varnostne skupnosti«; kot primer zanjo navaja ZDA, katere bistvena značilnost je, da se poprej neodvisne enote (nacionalne skupnosti) združijo v eno politično skupnost, tako kot jo npr. definira preje omenjeni Haas. Med pogoji, ki jih navaja, so naslednji: vzajemna kompatibilnost pglavitnih vrednot, distinktivni način življenja, pričakovanje skupnih nagrad (rewards), ki jih bo prineslo združevanje, bistveno povečanje političnih in administrativnih kapacitet v sodelujočih enotah, pomemben ekonomski razvoj in nastanek t.i. jeder, okoli katerih se zbirajo ekonomsko šibki člani skupnosti itd.

Ne da bi imeli pretenzije oceniti – z upoštevanjem analitičnih standardov – v koliko so posamezni pogoji, ki jih navaja K. Deutsch uresničeni, menimo, da je – globalno vzeto – večina njih uresničenih oz. blizu uresničitve. Vsaj za zahodno Evropo, t.j. nekdanjo Evropo šesterice plus V. Britanija, bi moglo veljati, da tvori, po besedah R. Arona »skupnost po sebi« glede na to, da poseduje dovolj skupnih vrednot in tradicij, da sodi v eno zgodovinsko tradicijo in da so – glede na novejšo procese – takorekoč vsi njeni deli že pred več kot dvajsetimi leti vstopili v obdobje množične porabe, urbanizacije, motorizacije, množičnih komunikacij, tehnološke revolucije itd. Toda, če moremo po eni strani ugotoviti, da se na ravneh integracijskih struktur v vse večji meri razvija kolektivni način razmišljanja (collective thinking), pa je po drugi strani vprašanje, v koliko se je v množicah razvil občutek skupne kulture, zasnovane na tesnih medsebojnih zvezah in komunikacijah na vseh ravneh družbe (po K. Deutschu: We-feeling). Če bo takšna skupnost, kulturna skupnost dejansko postala, bo s tem omogočen tudi lažji prehod v politično in ekonomsko skupnost, slednjo z vsemi atributi t.i. pozitivne integracije.

Vse do današnjih dni je politiko zahodne Evrope označevalo stremljenje po ohranjanju in zagotavljanju t.i. ravnotežja. Z združitvijo Nemčije in s tem hkrati velikansko integracijo njenih ekonomskih, tehnoloških, demografskih in drugih resursov, se problem ravnotežja v tem delu kontinenta zaostrojuje. Kot tak bo neizbežno vplival na procese politične integracije, zlasti ko bo šlo za uveljavljanje tistih delov Single European Acta, ki govorijo o skupni zunanji politiki in s tem

o točki, ki v največji meri zadeva vprašanje suverenosti. Če je doslej politika znala razreševati probleme, ki so se pojavljali od Rimskih protokolov naprej, bo v uresničevanju tega postulata Single European Act naletela na doslej najtršo nalogo.

MARJAN BREZOVŠEK

Ideja evropskega federalizma

(in njen prispevek k evropski integraciji)

1. Pričujoči zapis temelji na prepričanju o pomenu federalizma za študij preteklosti, sedanjosti in prihodnosti evropske integracije (Evropske skupnosti);¹ zasnovan pa je tudi na predpostavki o pomembni vlogi idej v politiki, ki niso samo inspiracija za delovanje posameznikov in skupin, ampak tudi stalen vir razprav o ciljnih politične aktivnosti in strategijah za njihovo uresničevanje. Ideja federalizma je legitimna sestavina evropske tradicije in ustrezno zdravilo za instrumentalizem, ki je tako značilen za pragmatični »intergovernmentalism«² neodvisnih držav (brez stvarnega duha nastajajoče organske celote).³ Čeprav je ob takšnem prevladujočem konceptu realnih odnosov ideja federalizma zbledela, v teoretičnih spisih pa zapostavljena ali pozabljena, ji ne gre odreči kontinuitete v političnem razvoju evropske integracije, s potrebo po institucionalizaciji tesnejših medsebojnih odnosov med državami (članicami evropske skupnosti) pa tudi prihodnosti.

Če je klasični federalizem nastal tudi kot nadomestek, substitut za nacionalno državo (enotnost), pa je evropski federalizem (in danes tudi t. i. »novi federalizem«) usmerjen k preseganju nacionalne države, oz. nemoči centraliziranih in birokratiziranih držav, da rešujejo sodobne probleme razvoja.³ Evropske federacije in federalizma ne bi smeli reducirati na funkcionalne asociacije, s skromno redukcijo nacionalne suverenosti in oblikovanjem nadnacionalnih institucij na omejenem ekonomskem in tehničnem področju. Federalizem mora zajeti tudi druga področja, ki jih nacionalna država ne more več učinkovito izvrševati (obramba, zunanja politika, ekonomija, finance itd.). Takšna celovita politična integracija pa seveda vključuje tudi skupno politično oblast, kar pomeni v še nedokončanem procesu zapleteno situacijo rivalskih struktur (soobstoje oblasti).

Federalizem je sestavina in temelj boja za doseganje politične Evrope, zanjo pa je značilen premik od funkcionalizma k konstitucionalizmu.⁴ Federalizem je docela racionalen, logičen pristop k zadevam skupnosti in evropski integraciji, obravnava njene federalne dediščine pa je pomembna ne samo zato, ker je bila zapostavljena, ampak predstavlja tudi bistveno legitimacijo sodobnih federalnih idej in strategij.

2. Kdaj se je ideja o evropskem federalizmu sploh pojavila? Edouard Bonnefous v svojem delu, posvečenem zgodovini evropskih idej, opisuje avtorje prvih

¹ Novejša študija, ki proučuje to povezanost je M. Burgess, *Federalism and European Union*, London, 1989.

² Binarno naravo evropske konstrukcije poudarja npr. Ch. Tugendhat, *Making Sense of Europe*, London, 1986, str. 71.

³ Gl. takšno analizo: J. Pinder, *European Community and nation-state: a case for a neo-federalism*, *International Affairs*, vol. 62, No 1, Winter 1985/6, str. 41–54.

⁴ Gl. G. Smith, *Politics in Western Europe*, 5 ed., Aldershot, 1989, poglavje 10: Political Integration, str. 284–308.