

Ο Εξευρωπαϊσμός της Ελληνικής Εξωτερικής Πολιτικής

Επιμέλεια

Αντώνης Κλάψης – Νικόλαος Τζιφάκης



Συγγραφείς: Αντώνης Κλάψης | Παναγιώτης Τσάκωνας | Αντιγόνη-Δέσποινα Ποιμενίδου
Σπύρος Μπλαβούκος | Παναγιώτης Πολίτης Λάμπρου | Φίλιππος Προέδρου
Κωνσταντίνος Τσιμώνης | Κώστας Υφαντής | Κώστας Α. Λάβδας | Αγγελική Δημητριάδη
Νικόλαος Τζιφάκης | Ρίτσα Παναγιώτου | Μαριλένα Κοππά | Ιωάννης Αρμακόλας
Γιώργος Σιάκκας | Σωτήρης Ρούσσος | Χρήστος Κουρτέλης | Βιβή Κεφαλά | Παναγιώτα Μανώλη

Φιλολογική Επιμέλεια: Μάγδα Τικοπούλου

Εκδότης: Konrad-Adenauer-Stiftung Greece and Cyprus
© Αθήνα 2025, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
All rights reserved.

Κανένα τμήμα αυτού του βιβλίου δεν μπορεί να αναπαραχθεί ή να χρησιμοποιηθεί με οποιαδήποτε μορφή ή με οποιοδήποτε μέσο, χωρίς την έγγραφη άδεια του εκδότη.

ISBN 978-618-88130-0-7

DOI: 10.5281/zenodo.17235118



Η επιστημονική επιμέλεια του βιβλίου χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Έργο: 101085582 — EU-FP-WB). Οι θέσεις και οι απόψεις που διατυπώνονται από τους συγγραφείς δεν αντικατοπτρίζουν απαραίτητα εκείνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή του EACEA. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και ο EACEA δεν μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνοι για αυτές.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	5
<i>Αντώνης Κλάψης</i>	
Η Ελλάδα και η Ευρωπαϊκή Ένωση διαχρονικά	16
• Η Ελλάδα σε αναζήτηση ασφάλειας και ο «εξευρωπαϊσμός» της εξωτερικής πολιτικής, <i>Παναγιώτης Τσάκωνας</i>	17
• Ψυχρός πόλεμος, Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και ελληνική εξωτερική πολιτική στη δεκαετία του 1980, <i>Αντιγόνη-Δέσποινα Ποιμενίδου</i>	39
Η Ελλάδα, η Ευρωπαϊκή Ένωση και ζητήματα διεθνούς ασφάλειας	54
• Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Αμυντική Συνεργασία, <i>Σπύρος Μπλαβούκος και Παναγιώτης Πολίτης Λάμπρου</i>	55
• Οι ευρω-ρωσικές σχέσεις και η ελληνική εξωτερική πολιτική στη σκιά της ουκρανικής κρίσης, <i>Φίλιππος Προέδρου</i>	75
• Η διαφοροποιημένη προσέγγιση της Ελλάδας στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας, <i>Κωνσταντίνος Τσιμώνης</i>	91
Η Ελλάδα, η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Τουρκία	108
• Η ελληνική στρατηγική απέναντι στην Τουρκία μετά το 2016, <i>Κώστας Υφαντής</i>	109
• Από το μηδέν; Τουρκία και ευρωπαϊκή ενοποίηση πέρα από την πολιτική διεύρυνση, <i>Κώστας Α. Λάβδας</i>	125
• Η Ελληνική μεταναστευτική πολιτική προς την Τουρκία και ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Μεταξύ «σύγκρουσης» και συνεργασίας, <i>Αγγελική Δημητριάδη</i>	149

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ελλάδα και τα Δυτικά Βαλκάνια164

- Το χάσμα ανάμεσα στη συλλογική και την κοινωνική ταυτότητα της Ελλάδας σε σχέση με την ευρωπαϊκή προοπτική των Δυτικών Βαλκανίων, *Νικόλαος Τζιφάκης*165
- Οικονομικές σχέσεις μεταξύ Ελλάδας και Δυτικών Βαλκανίων: Τάσεις, δυναμική, παράγοντες επιρροής, *Ρίτσα Παναγιώτου*179
- Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση και η πορεία του Μακεδονικού Ζητήματος, *Μαριλένα Κοππά*.....201
- Η ελληνική κοινή γνώμη και η προοπτική ένταξης της Αλβανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, *Ιωάννης Αρμακόλας και Γιώργος Σιάκκας*.....215

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ελλάδα και οι χώρες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας..... 236

- Η ελληνική εξωτερική πολιτική στη Μέση Ανατολή: Από την ευρωπαϊκή διάσταση στην πολιτική του «τριγώνου» στην ανατολική Μεσόγειο, *Σωτήρης Ρούσσο*.....237
- Η νότια διάσταση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας και η Ελλάδα, *Χρήστος Κουρτέλης*.....255
- Η ΚΕΠΠΑ, οι αραβικές εξεγέρσεις και η Ελλάδα: Οι περιπτώσεις της Λιβύης και της Συρίας, *Βιβή Κεφαλά*.....269
- Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ελλάδας στην Ανατολική Ευρωπαϊκή Γειτονιά: Σύγκλιση και απόκλιση, *Παναγιώτα Μανώλη*.....287

Εισαγωγή

Αντώνης Κλάψης¹

Τον Ιούνιο του 2025 συμπληρώθηκαν πενήντα χρόνια από την υποβολή της αίτησης της Ελλάδας για ένταξη στις (τότε) Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Το 1975 η ελληνική πλευρά προσπαθούσε να πιάσει ξανά το νήμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η πορεία είχε ξεκινήσει το 1961, όταν η Ελλάδα έγινε η πρώτη χώρα που υπέγραψε Συμφωνία Σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ). Όμως η μεσολάβηση της δικτατορίας των συνταγματαρχών (1967-1974) ανέστειλε την εφαρμογή της. Με την αποκατάσταση της δημοκρατίας, η επιδίωξη να καταστεί η Ελλάδα πλήρες μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αποτέλεσε έναν από τους θεμέλιους λίθους της εξωτερικής πολιτικής που από τον Ιούλιο του 1974 και μετά εγκαινίασε ως πρωθυπουργός ο Κωνσταντίνος Καραμανλής.

Στην αντίληψη του Καραμανλή και του επιτελείου που τον πλαισίωνε η ένταξη στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες θα αποτελούσε σημείο καμπής στην ελληνική ιστορία και θα συνέτεινε στην ταυτόχρονη εξυπηρέτηση τριών κύριων στόχων. Ο πρώτος σχετιζόταν με την οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας. Με την οργανική της συμμετοχή στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η Ελλάδα θα γινόταν τμήμα ίσως της πιο εύρωστης ομάδας κρατών στον κόσμο. Ο δεύτερος στόχος ήταν η αναβάθμιση της διεθνούς θέσης της χώρας. Ως μέλος των Κοινοτήτων, η Ελλάδα θα ενίσχυε τα διπλωματικά της ερείσματα και θα αποκτούσε ένα μέσο για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης τουρκικής επιθετικότητας, η οποία αφενός είχε έμπρακτα εκδηλωθεί με την εισβολή στην Κύπρο το καλοκαίρι του



¹ Αναπληρωτής Καθηγητής Σύγχρονης Ιστορίας και Διεθνούς Πολιτικής στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου.

1974, αφετέρου συνεχιζόταν αμείωτη στο Αιγαίο. Ο τρίτος στόχος σχετιζόταν με την εμπέδωση της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και την περαιτέρω ωρίμανση των θεσμών της. Όταν υποβλήθηκε η αίτηση ένταξης, δεν είχε συμπληρωθεί ούτε καν ένας ολόκληρος χρόνος από την κατάρρευσης της επταετούς δικτατορίας των συνταγματαρχών. Μετά την ένταξη στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες θα ήταν σχεδόν αδύνατον πρακτικά για οποιονδήποτε να αμφισβητήσει το δημοκρατικό κεκτημένο της χώρας, καθώς σε μια τέτοια περίπτωση στην πραγματικότητα θα έθετε σε κίνδυνο την ίδια τη συνέχιση της συμμετοχής της σε αυτές.

Η ελληνική υποψηφιότητα αντιμετώπισε και σοβαρές δυσκολίες. Αξιολογώντας την ελληνική αίτηση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε τρία θεμελιώδη προβλήματα που δυσχέραιναν την πορεία προς την επιτυχή έκβαση των επιδιώξεων της Αθήνας. Η ελληνική οικονομία, υποστήριζε η Επιτροπή, δεν ήταν επαρκώς αναπτυγμένη προκειμένου να αντιμετωπίσει με επιτυχία την πρόκληση της ενσωμάτωσης σε μια μεγάλη ευρωπαϊκή αγορά. Επιπλέον, η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν ήταν αρκετά αποτελεσματική ώστε να φέρει με επιτυχία σε πέρας το δύσκολο και πολύπλοκο έργο της προσαρμογής της χώρας στα κοινοτικά δεδομένα. Τέλος, υπήρχε ο κίνδυνος να δημιουργηθεί ένα πρόβλημα στις ίδιες τις Κοινότητες: Από τη στιγμή που οι σχέσεις ανάμεσα στην Αθήνα και στην Άγκυρα παρέμεναν τεταμένες, με την ένταξή της στις Κοινότητες η Ελλάδα θα έτεινε να επιδιώξει τη μετατροπή της ελληνοτουρκικής διένεξης σε ευρωτουρκική, προς όφελος της ελληνικής πλευράς, αλλά ταυτόχρονα προς ζημία της κοινοτικής.

Αυτοί και άλλοι σκόπελοι που προέκυψαν στην πορεία ξεπεράστηκαν κυρίως χάρη στην επιμονή του Καραμανλή, ο οποίος στις πιο κρίσιμες καμπές των διαπραγματεύσεων κατέφυγε και στην αξιοποίηση του προσωπικού διενθούς του κύρους προκειμένου να πείσει τους ηγέτες των κρατών-μελών των Κοινοτήτων να δώσουν πολιτικές λύσεις, ακόμα κι αν τα εμπόδια ήταν θεσμικού χαρακτήρα. Η μέθοδος αποδείχτηκε επιτυχημένη. Η υπογραφή στις 28 Μαΐου 1979 της Συνθήκης Προσχώρησης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες επισφράγισε την αίσια ολοκλήρωση της διαδρομής που είχε ξεκινήσει τέσσερα χρόνια νωρίτερα. Σε εφαρμογή αυτής της Συνθήκης, την Πρωτοχρονιά του 1981 η Ελλάδα έγινε επίσημα το δέκατο μέλος της κοινοτικής οικογένειας.

Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία τον Οκτώβριο του 1981 δημιούργησε αρχικά ανησυχίες για την ομαλή συνέχιση της ευρωπαϊκής πορείας της Ελλάδας, καθώς ήταν ένα από τα κόμματα που, ευρισκόμενο στην αντιπολίτευση, είχε πρωτοστατήσει στις αντιδράσεις εναντίον της ένταξης της χώρας στις Ευ-

ρωπαϊκές Κοινότητες. Ωστόσο, ως κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Ανδρέα Παπανδρέου, το ΠΑΣΟΚ δεν αμφισβήτησε στην πράξη την παραμονή της Ελλάδας σε αυτές. Εάν κάποιος παρατηρούσε προσεκτικά την εξέλιξη της ρητορικής του Παπανδρέου, θα μπορούσε ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 να διακρίνει σημάδια αναδίπλωσης από τις αρχικές του ακραία αντιευρωπαϊκές θέσεις. Στα πρώτα χρόνια μετά το 1974, ο Παπανδρέου απέρριπτε διαρρήδην την ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ως καταστροφική για τη χώρα. Ωστόσο, όσο πλησίαζε ο χρόνος των κρίσιμων εκλογών του 1981, ο ίδιος άρχισε να αλλάζει αυτήν τη θέση, υποστηρίζοντας την ανάγκη διεξαγωγής δημοψηφίσματος, ώστε να αποφανθεί ο ελληνικός λαός για το είδος της σχέσης που ήθελε να έχει η χώρα με τις Κοινότητες. Ακόμα πιο χαρακτηριστική ήταν η αναπροσαρμογή που έγινε όταν πια το ΠΑΣΟΚ βρέθηκε στην κυβέρνηση. Οι διακηρύξεις περί εξόδου από τις Κοινότητες ουσιαστικά εγκαταλείφθηκαν, με την προβολή του (κατά τα άλλα ορθού) επιχειρήματος ότι το κόστος της αποχώρησης ήταν μεγαλύτερο από εκείνο της παραμονής.

Το βάρος της κυβέρνησης Παπανδρέου δόθηκε στην εξασφάλιση όσο το δυνατόν ευνοϊκότερων όρων –πρωτίστως οικονομικών– για την Ελλάδα *εντός του πλαισίου* των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Στο πολιτικό επίπεδο, η στρατηγική της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ υπήρξε εξίσου προσαρμοστική. Στον βαθμό που αυτό ήταν εφικτό, η Αθήνα διατηρούσε θέσεις που δεν ήταν απαραίτητα συμβατές με τη γενική γραμμή που διαμορφωνόταν από τους εταίρους της στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Για παράδειγμα, η Ελλάδα τον Σεπτέμβριο του 1983 η ελληνική κυβέρνηση (και μάλιστα σε μια περίοδο που η Ελλάδα ασκούσε για πρώτη φορά την προεδρία του Συμβουλίου) αρνήθηκε να συναινέσει στην υιοθέτηση κοινής δήλωσης των κρατών- μελών των Κοινοτήτων για την καταδίκη της Σοβιετικής Ένωσης λόγω της κατάρριψης νοτιοκορεατικού πολιτικού αεροσκάφους που είχε παραβιάσει τον εναέριο χώρο της.

Το τέλος του Ψυχρού Πολέμου αποτέλεσε την απαρχή μιας νέας εποχής για το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η προοπτική της διεύρυνσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έτσι ώστε να συμπεριλάβουν όσο το δυνατόν περισσότερα από τα πρώην κομμουνιστικά αλλά και τα έως τότε ουδετερόφιλα κράτη της Ευρώπης (όπως η Αυστρία, η Σουηδία και η Φινλανδία) καθίστατο για πρώτη φορά ρεαλιστική. Παράλληλα, επιταχύνθηκαν οι διεργασίες για την εμβάθυνση της ενοποιητικής διαδικασίας, ώστε να εισέλθει σε ένα νέο, πολύ πιο προωθημένο, στάδιο της ιστορικής της πορείας. Αποκορύφωμα υπήρξε η υπογραφή τον Φεβρουάριο του 1992 της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η οποία,

από τη στιγμή που τέθηκε σε ισχύ (1η Νοεμβρίου 1993), δημιουργούσε την Ευρωπαϊκή Ένωση στη θέση των έως τότε Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Ο Κωνσταντίνος Μητσοτάκης, ο οποίος ανέλαβε την πρωθυπουργία τον Απρίλιο του 1990 και τη διατήρησε έως τον Οκτώβριο του 1993, ήταν δεδηλωμένος υποστηρικτής τόσο της ευρωπαϊκής ενοποίησης όσο και της ενεργού συμμετοχής της Ελλάδας σε αυτή. Θεωρούσε ότι αυτή η συμμετοχή θα ήταν ωφέλιμη για τη χώρα σε όλα τα επίπεδα, πρωτίστως στο οικονομικό αλλά και σε εκείνο της ενίσχυσης της ασφάλειάς της από εξωτερικές απειλές. Παράλληλα, πίστευε ότι η διαγραφή από τον χάρτη της Ευρώπης των ψυχροπολεμικών διαχωριστικών γραμμών έδινε στην Αθήνα την ευκαιρία να αναδειχθεί σε ηγέτιδα δύναμη στα Βαλκάνια και, μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, να πρωτοστατήσει στην προσπάθεια ένταξης των βαλκανικών κρατών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως αυτή διαμορφώθηκε θεσμικά μέσω της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Η Συνθήκη κυρώθηκε με εντυπωσιακή πλειοψηφία 286 βουλευτών (επί συνόλου 300) τον Ιούλιο του 1992. Όλα τα κοινοβουλευτικά κόμματα, συμπεριλαμβανομένου του ΠΑΣΟΚ, την υπερψήφισαν. Μόνο το ΚΚΕ κράτησε αντίθετη στάση. Ήταν φανερό ότι έντεκα χρόνια μετά την επίσημη ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες, στο πολιτικό σύστημα της χώρας είχε δημιουργηθεί μια ευρύτατη συναίνεση ως προς την ευρωπαϊκή της προοπτική.

Από την άλλη, το τέλος του Ψυχρού Πολέμου κληροδότησε ένα πρόβλημα που απασχόλησε για πάνω από δυόμισι δεκαετίες την ελληνική εξωτερική πολιτική και ενίοτε δημιούργησε τριγμούς στη σχέση της Αθήνας με τις Βρυξέλλες. Η διάλυση της Γιουγκοσλαβίας προκάλεσε ισχυρούς τριγμούς στα βόρεια σύνορα της Ελλάδας. Τον Σεπτέμβριο του 1991 η ανακήρυξη της ανεξαρτησίας της αυτοαποκαλούμενης «Δημοκρατίας της Μακεδονίας» άνοιξε ένα νέο μέτωπο για την ελληνική διπλωματία. Το ζήτημα του ονόματος της νεοσύστατης χώρας αποτέλεσε σημείο μεγάλης τριβής στις σχέσεις της με την Ελλάδα. Η θέση της Αθήνας ήταν ότι ούτε ο όρος «Μακεδονία» ούτε άλλος επιθετικός προσδιορισμός προερχόμενος από αυτόν δεν θα έπρεπε να χρησιμοποιείται από την κυβέρνηση των Σκοπίων, διότι, πέρα από την ιστορική ανακρίβεια που συνεπαγόταν, υπέκρυπτε αλυτρωτικές επιδιώξεις του εναντίον της Ελλάδας.

Η Αθήνα επιχείρησε να χρησιμοποιήσει τη συμμετοχή της στις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες άλλοτε ως δέλεαρ προς την πλευρά των Σκοπίων, άλλοτε ως μέσο για την άσκηση πίεσης εις βάρος τους. Η επιμονή στο ζήτημα του ονόματος του νεοπαγούς κράτους ενίοτε έφερνε σε δύσκολη θέση την Ελλάδα και στο

ευρωπαϊκό πλαίσιο, διότι η θέση της δε γινόταν πάντοτε κατανοητή από τους Ευρωπαίους εταίρους της. Ωστόσο, η ελληνική κοινή γνώμη δυσανασχετούσε κάθε φορά που διαπίστωνε ότι κάποιο από τα κράτη-μέλη των Κοινοτήτων δε στοιχιζόταν πίσω από τις ελληνικές απόψεις για το «Μακεδονικό» ζήτημα, αλλά τηρούσε γραμμή που ήταν διαφορετική και που περισσότερο ταυτιζόταν με τις επιδιώξεις των Σκοπίων και όχι της Αθήνας.

Η επάνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία τον Οκτώβριο του 1993, και πάλι με πρωθυπουργό τον Ανδρέα Παπανδρέου, δεν άλλαξε τον στρατηγικό προσανατολισμό της Ελλάδας ως προς την ευρωπαϊκή της προοπτική. Τρεις εβδομάδες μετά την κυβερνητική αλλαγή τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν πια γεγονός, δημιουργώντας από κάθε άποψη ένα νέο περιβάλλον ανάπτυξης του ενοποιητικού εγχειρήματος. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η κυβέρνηση Παπανδρέου όχι μόνο δεν επέστρεψε στον ευρωσκεπτικισμό που διέκρινε τη ρητορική του ΠΑΣΟΚ στις δεκαετίες του 1970 και του 1980, αλλά αντίθετα αναδείχθηκε σε σταθερό υποστηρικτή της ανάγκης οργανικότερης συσσωμάτωσης της Ελλάδας σε όλες τις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, συμπεριλαμβανομένης πρωτίστως της ΟΝΕ, η οποία σταδιακά άρχισε να παίρνει πιο πρακτική μορφή.

Προτεραιότητα της κυβέρνησης Παπανδρέου ήταν η προσαρμογή στα δεδομένα που επέβαλε η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Στον οικονομικό τομέα αυτό σήμαινε συνέχιση των πολιτικών της δημοσιονομικής πειθαρχίας και σταθερότητας που είχαν ξεκινήσει ήδη από το 1990. Χωρίς να εγκαταλείψει εντελώς τις παραδοσιακές σοσιαλιστικές/φιλολαϊκές καταβολές και πολιτικές του, ο Παπανδρέου έθεσε ως στόχους τη μείωση των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού, τον έλεγχο του δημόσιου χρέους, καθώς και την καταπολέμηση πολλών από τις διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνική οικονομίας. Συνολικά, στα περίπου δύο χρόνια της τελευταίας πρωθυπουργίας του, ο Παπανδρέου αξιοποίησε την προεργασία που είχε γίνει από την κυβέρνηση Μητσοτάκη και εδραίωσε περαιτέρω τα θεμέλια για τη συμμετοχή της Ελλάδας στην ΟΝΕ.

Οι προσπάθειες που καταβλήθηκαν από την πλευρά της Αθήνας ήταν όντως συστηματικές. Ωστόσο, αυτό δε σήμαινε ότι κατέληγαν πάντα στο ιδανικό αποτέλεσμα. Οι μακροοικονομικές ανισορροπίες εξακολουθούσαν να λειτουργούν ως εμπόδιο για την ταχεία προσαρμογή της Ελλάδας στους οικονομικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, δε στάθηκε δυνατόν να θεραπευτούν πολλές από τις αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες

λειτουργούσαν ανασχετικά στην επιδίωξη της μεγιστοποίησης των ωφελειών που προέκυπταν από την ιδιότητα του μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, οι εσωτερικές πολιτικές δυναμικές και οι αγκυλώσεις που σχετίζονταν με αυτές συχνά δυσχέραιναν (και οπωσδήποτε περιέπλεκαν) την ολοκλήρωση μεταρρυθμίσεων που ήταν κεφαλαιώδους σημασίας ώστε να δοθεί η απαραίτητη επιπλέον ώθηση στην ελληνική οικονομία.

Τον Ιανουάριο του 1996 τη σκυτάλη στην πρωθυπουργία πήρε ο Κώστας Σημίτης, ο οποίος διαδέχθηκε στην εξουσία τον βαριά ασθενή Παπανδρέου. Αν και στην πρώιμη περίοδο του ΠΑΣΟΚ είχε εκφράσει ζωηρές επιφυλάξεις για τη σκοπιμότητα της ένταξης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, ως πρωθυπουργός υπήρξε ακλόνητος υποστηρικτής της ανάγκης συμμετοχής της Ελλάδας στις πιο προωθημένες μορφές συνεργασίας εντός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτή η πολιτική ήταν θεμελιωμένη στην εδραία του πεποίθηση ότι σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα η ευημερία της χώρας και η ενίσχυση της ασφάλειάς της απέναντι σε εξωτερικές απειλές ήταν στενά συνυφασμένες με την παραμονή της στον σκληρό πυρήνα της Ένωσης.

Η κυβέρνηση Σημίτη δεν είχε κανέναν ενδοιασμό να στοιχηθεί στις προσπάθειες που κατέτειναν στην αναγκαία λειτουργική αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες κορυφώθηκαν το 1997 με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Η βασική προτεραιότητα ήταν η ένταξη της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), έτσι ώστε η χώρα να βρισκόταν ανάμεσα σε εκείνες που πρώτες θα υιοθετούσαν στην πράξη το κοινό ευρωπαϊκό νόμισμα. Αυτονόητα, η έμφαση δόθηκε στη συμμόρφωση της Ελλάδας με τα κριτήρια του Μάαστριχτ, τα οποία σχετίζονταν πρωτίστως με τη μείωση των ελλειμάτων και του χρέους, καθώς και με τον έλεγχο του πληθωρισμού. Οι συστηματικές προσπάθειες στέφθηκαν με επιτυχία τον Ιούνιο του 2000, όταν εξασφαλίστηκε η οριστική απόφαση για τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωζώνη. Δεν έλειψε, πάντως, η (εν μέρει βάσιμη) κριτική ότι η ένταξη της χώρας στο ευρώ είχε γίνει χωρίς στην πραγματικότητα να έχουν ικανοποιηθεί όλες οι ουσιαστικές προϋποθέσεις, αλλά ότι αντίθετα είχαν αξιοποιηθεί αμφισβητήσιμες εγκυρότητας μέθοδοι (όπως η λεγόμενη «δημιουργική λογιστική»), ώστε (σε μεγάλο βαθμό εν γνώση και με τη σιωπηρή συναίνεση των εταίρων της στην Ευρωπαϊκή Ένωση) η Ελλάδα απλώς να εμφανίζεται (χωρίς όμως αυτό να ισχύει) ότι πληροί όλους τους τυπικούς όρους περί ελλείματος, χρέους κ.λπ. Την 1η Ιανουαρίου 2001

η Ελλάδα εντάχθηκε στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ και ακριβώς έναν χρόνο μετά ήταν ανάμεσα στις πρώτες δώδεκα χώρες στις οποίες κυκλοφόρησε σε φυσική μορφή το ευρώ.

Επιπλέον, ο Σημίτης προσπάθησε να εφαρμόσει στην πράξη τη στρατηγική της αξιοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως αποτελεσματικού μέσου για την προώθηση των εθνικών συμφερόντων και μείζονων στόχων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Στη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που πραγματοποιήθηκε τον Δεκέμβριο του 1999 στο Ελσίνκι, η Ελλάδα εξασφάλισε την έγκριση των υπόλοιπων μελών της Ένωσης για την απρόσκοπτη συνέχιση της ενταξιακής πορείας της Κύπρου ανεξάρτητα από την προηγούμενη διευθέτηση του συνεχιζόμενου από το καλοκαίρι του 1974 προβλήματος της κατοχής του βόρειου τμήματος του νησιού από τουρκικές στρατιωτικές δυνάμεις. Την 1η Μαΐου 2004 η Κυπριακή Δημοκρατία έγινε μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρά το γεγονός ότι το Κυπριακό παρέμενε ανεπίλυτο. Η ελληνική επιτυχία βασίστηκε σε μια αποφασιστική διπλωματική στρατηγική, η οποία συνέδεσε την κυπριακή υποψηφιότητα με εκείνες οκτώ κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία, Τσεχία). Στην πραγματικότητα, η Αθήνα απείλησε να μπλοκάρει τη διεύρυνση προς ανατολάς, για την οποία ενδιαφερόταν πρωτίστως η Γερμανία, εάν στις χώρες που θα εντάσσονταν στην Ευρωπαϊκή Ένωση δε συμπεριλαμβανόταν και η Κύπρος.

Στη Σύνοδο του Ελσίνκι, η ελληνική κυβέρνηση ανακοίνωσε επίσης την άρση του βέτο, που είχε προβληθεί για πρώτη φορά στα τέλη της δεκαετίας του 1980, έναντι της απόδοσης στην Τουρκία του καθεστώτος της υποψήφιας χώρας προς ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Από την πλευρά της, η Άγκυρα όφειλε να συμμορφωθεί με την επίλυση στη βάση του διεθνούς δικαίου των προβλημάτων που σκίαζαν τις σχέσεις της με την Αθήνα. Η «στρατηγική του Ελσίνκι» βασιζόταν στην παραδοχή ότι η ενταξιακή προοπτική της Τουρκίας θα λειτουργούσε ως ακαταμάχητο κίνητρο για την προσαρμογή της στα ευρωπαϊκά δεδομένα του σεβασμού των διεθνών κανόνων. Όμως, υπήρχε μία αχίλλειος πτέρνα, καθώς στην πράξη αποδείχθηκε ότι η Άγκυρα σταδιακά αποστασιοποιήθηκε από την ιδέα της ένταξης, ενώ παράλληλα πολλά μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης άρχισαν να εκφράζουν αμφιβολίες για το κατά πόσο η Τουρκία ήταν πράγματι επιθυμητή ως δυνητικός ισότιμος εταίρος εντός της ευρωπαϊκής οικογένειας.

Στα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 2000, η Ελλάδα προσπάθησε να αναδειχθεί σε ανάδοχο της διαδικασίας διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα Δυτικά Βαλκάνια. Η δρομολόγηση της ένταξης της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας δημιουργούσε ελπίδες και για τα κράτη του δυτικού τμήματος της βαλκανικής, τα οποία επιδίωκαν να ενισχύσουν τους δεσμούς τους με την Ευρωπαϊκή Ένωση, με απώτερο στόχο να καταστούν κάποια στιγμή μέλη της. Με ελληνική πρωτοβουλία, τον Ιούνιο του 2003 (κι ενώ η Ελλάδα ασκούσε την προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου) συνήλθε στη Θεσσαλονίκη η Σύνοδος Κορυφής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Στην κοινή Διακήρυξη που υιοθετήθηκε, δηλωνόταν απερίφραστα ότι «το μέλλον των Βαλκανίων βρίσκεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Ωστόσο, έκτοτε τα βήματα που ακολουθήθηκαν δεν ήταν εξίσου αποφασιστικά, κι έτσι δύο και πλέον δεκαετίες αργότερα μόνο η Κροατία έχει καταφέρει να καταστεί μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η μείωση του ελληνικού ενδιαφέροντος για τη διεύρυνση προς τα Δυτικά Βαλκάνια υπήρξε σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα της κρίσης που έπληξε την ελληνική οικονομία στα τέλη της δεκαετίας του 2000. Τα σημάδια αυτής της κρίσης, η οποία σε μεγάλο βαθμό σχετιζόταν με δομικές αδυναμίες του ελληνικού παραγωγικού μοντέλου αλλά και με αστοχίες των πολιτικών ηγεσιών να διαχειριστούν αποτελεσματικά χρόνιες δημοσιονομικές παθογένειες, έγιναν ορατά στον απόηχο της παγκόσμιας αναταραχής που ξεκίνησε με την κατάρρευση τον Σεπτέμβριο του 2008 του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος της Lehman Brothers. Η εκθετική αύξηση των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού σε συνδυασμό με το αρνητικό κλίμα στις διεθνείς χρηματαγορές δημιούργησαν ένα απολύτως δυσμενές περιβάλλον, που έγινε ακόμα δυσμενέστερο εξαιτίας της κυβερνητικής αναποφασιστικότητας.

Ενόψει της αδυναμίας της να βρει βιώσιμους τρόπους αναχρηματοδότησης του δημόσιου χρέους, η Ελλάδα αναγκάστηκε την άνοιξη του 2010 να προσφύγει στον μηχανισμό στήριξης που δημιουργήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Ξεκίνησε, έτσι, η εποχή των Μνημονίων (το δεύτερο συνάφθηκε τον Μάρτιο του 2012 και το τρίτο τον Ιούλιο του 2015), τα οποία συνδυάστηκαν με τη λήψη σκληρών μέτρων λιτότητας. Η ύφεση που έπληξε το σύνολο της οικονομίας, η ραγδαία συρρίκνωση του ΑΕΠ, η αύξηση της ανεργίας, η μείωση της αγοραστικής ικανότητας και η επακόλουθη υποβάθμιση του βιοτικού επιπέδου δημιούργησαν ένα εκρηκτικό μείγμα στην ελληνική κοινωνία, το οποίο εκ-

φράστηκε, μεταξύ άλλων, με τη διόγκωση του αντιευρωπαϊκού ρεύματος στην ελληνική κοινή γνώμη (για πρώτη φορά σε τέτοια έκταση από την εποχή της ένταξης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες).

Η κατάσταση έφτασε σε οριακό σημείο το καλοκαίρι του 2015, όταν η κυβέρνηση υπό τον Αλέξη Τσίπρα, η οποία είχε αναλάβει την εξουσία στις αρχές του ίδιου έτους, προχώρησε στη διεξαγωγή δημοψηφίσματος. Το ερώτημα στο οποίο κλήθηκαν να απαντήσουν οι πολίτες τυπικά αφορούσε την αποδοχή ή την απόρριψη ενός νέου σχεδίου δανειακής συμφωνίας και όχι την παραμονή ή την έξοδο της Ελλάδας από το ευρώ, αλλά στην πραγματικότητα το διακύβευμα ήταν εν πολλοίς το δεύτερο – και οπωσδήποτε έτσι έγινε αντιληπτό από τα υπόλοιπα μέλη της Ευρωζώνης. Το αποτέλεσμα των καλπών ήταν αρνητικό κι έτσι η πιθανότητα ελληνικής χρεοκοπίας και αναγκαστικής αποχώρησης από την Ευρωζώνη κατέστη ορατή. Ωστόσο, η αλλαγή πορείας πλεύσης της κυβέρνησης, η οποία, με τη στήριξη μεγάλου μέρους της αντιπολίτευσης, πραγματοποιήθηκε την τελευταία στιγμή, αποσόβησε το ατύχημα που θα μπορούσε να είχε καταστροφικές συνέπειες για την Ελλάδα και που ίσως να έθετε σε κίνδυνο τη θέση της όχι μόνο στην Ευρωζώνη αλλά συνολικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στη δεκαετία που μεσολάβησε μετά το δημοψήφισμα, οι σχέσεις της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση επανήλθαν στην κανονικότητα. Η έξοδος από την εποχή των Μνημονίων συνδυάστηκε με τη σταδιακή αποκατάσταση αρκετών από τις αρνητικές επιπτώσεις της περιόδου της κρίσης, ενώ ταυτόχρονα η χώρα ανέκτησε σιγά σιγά τη χαμένη της αξιοπιστία. Αυτό όμως δε σημαίνει ότι επουλώθηκαν πλήρως τα τραύματα που είχαν προηγουμένως δημιουργηθεί σε ένα σημαντικό τμήμα της ελληνικής κοινής γνώμης. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Ευρωβαρόμετρου, η Ελλάδα βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις ως προς το ποσοστό θετικών απόψεων και αντίθετα στις πρώτες θέσεις ως προς το ποσοστό αρνητικών απόψεων των πολιτών της για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Από την άλλη, οι καταγιγιστικές διεθνείς εξελίξεις των τελευταίων ετών (πανδημία του κορονοϊού, ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, ανάφλεξη στη Μέση Ανατολή κ.λπ.) αποδεικνύουν την κεφαλαιώδη σημασία που έχει για την εξυπηρέτηση των εθνικών συμφερόντων η ευρωπαϊκή πορεία της Ελλάδας και πόσο πιο εύαλπη θα ήταν η χώρα εάν βρισκόταν εκτός του πλαισίου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Το ανά χείρας βιβλίο επιχειρεί να παρουσιάσει ορισμένες από τις πιο σημαντικές πτυχές της ευρωπαϊκής πολιτικής της Ελλάδας, όπως αυτή έχει δι-

αμορφωθεί τις τελευταίες πέντε δεκαετίες. Το εγχείρημα βασίζεται στη σύνθεση των απόψεων πολλών διακεκριμένων πανεπιστημιακών καθηγητών και ερευνητών, που διαθέτουν εξειδικευμένες γνώσεις στα επιμέρους αντικείμενα, τα οποία εξετάζονται στις σελίδες που ακολουθούν. Σκοπός είναι να δοθεί μια όσο το δυνατόν πληρέστερη εικόνα των επιδιώξεων της Αθήνας σε αυτήν τη μακρά περίοδο, να σκιαγραφηθούν οι αναπροσαρμογές της ελληνικής στρατηγικής, και τέλος να αξιολογηθεί η διαχρονική αποτελεσματικότητα των επιλογών της Ελλάδας.

Προκειμένου να εξυπηρετηθεί καλύτερα αυτός ο στόχος, το βιβλίο χωρίστηκε σε πέντε επιμέρους ενότητες. Στην πρώτη, το ενδιαφέρον στρέφεται στις διαχρονικές τάσεις που προσδιόρισαν την πορεία της Ελλάδας αρχικά στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και κατόπιν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε αυτό το πλαίσιο, ο Παναγιώτης Τσάκωνας αναλύει τους τρόπους με τους οποίους η Ελλάδα επιδίωξε να αυξήσει την ασφάλειά της μέσω της συμμετοχής της στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς και τους τρόπους που αυτή η συμμετοχή επηρέασε γενικά την ελληνική εξωτερική πολιτική. Από την πλευρά της, η Αντιγόνη-Δέσποινα Ποιμενίδου επικεντρώνεται στο πώς οι διεθνείς προσανατολισμοί της Αθήνας προσδιορίστηκαν μέσα στο περιβάλλον των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά τη διάρκεια των πρώτων ετών μετά την ένταξη της Ελλάδας σε αυτές.

Η δεύτερη ενότητα εξετάζει τα ζητήματα ασφάλειας που συνδέονται με τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι Σπύρος Μπλαβούκος και Παναγιώτης Πολίτης Λάμπρου εξηγούν τον ρόλο της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Αμυντική Συνεργασία, όπως επίσης τις ευκαιρίες και τις προκλήσεις που σχετίζονται με αυτή. Ο Φίλιππος Προέδρου σκιαγραφεί τη στάση της Αθήνας έναντι της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία, εντάσσοντας την ελληνική τοποθέτηση μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο των ευρωρωσικών σχέσεων. Διευρύνοντας τον ορίζοντα, ο Κωνσταντίνος Τσιμώνης παρουσιάζει τον ιδιαίτερο τρόπο με τον οποίο τοποθετείται η Ελλάδα στην ανάπτυξη των σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας, έναν από τους σημαντικότερους δρώντες σε παγκόσμια κλίμακα.

Η τρίτη ενότητα φωτίζει το μείζον ζήτημα των ελληνοτουρκικών σχέσεων και της επίδρασης που ασκεί σε αυτές η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο Κώστας Υφαντής προχωρεί σε ανασκόπηση της στρατηγικής της Αθήνας έναντι της Άγκυρας, με χρονικό σημείο εκκίνησης το 2016. Ο Κώστας Α. Λάβδας αξιολογεί

την προοπτική δημιουργίας ενός νέου πλαισίου συνεργασίας ανάμεσα στην Τουρκία και την Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο μπορεί να πάει πέρα από την προοπτική της πλήρους ένταξης της πρώτης στη δεύτερη. Η Αγγελική Δημητριάδη ανατέμνει τη μεταναστευτική πολιτική που έχει διαμορφώσει τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα απέναντι στην Τουρκία, σε συνάρτηση με τις προτεραιότητες και τις πρωτοβουλίες που έχει αναλάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση προς την ίδια κατεύθυνση.

Στην τέταρτη ενότητα το ενδιαφέρον στρέφεται στα Δυτικά Βαλκάνια, οι χώρες των οποίων προσπαθούν εδώ και χρόνια να καταστούν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Νικόλαος Τζιφάκης σκιαγραφεί το χάσμα που υπάρχει ανάμεσα στη συλλογική και την κοινωνική ταυτότητα της Ελλάδας αναφορικά με τη στάση που υιοθετεί η χώρα στο ζήτημα της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τα Δυτικά Βαλκάνια. Η Ρίτσα Παναγιώτου αναλύει τις τάσεις των οικονομικών σχέσεων που έχουν αναπτυχθεί ανάμεσα στην Ελλάδα και στα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων. Η Μαριλένα Κοππά εξηγεί την εξέλιξη της πολυετούς διαφοράς Αθηνών και Σκοπίων για το ζήτημα της ονομασίας της γειτονικής μας χώρας, δίνοντας παράλληλα την ευρωπαϊκή του διάσταση. Οι Ιωάννης Αρμακόλας και Γιώργος Σιάκκας διερευνούν τις απόψεις της ελληνικής κοινής γνώμης ως προς την προοπτική ένταξης της Αλβανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τέλος, η πέμπτη ενότητα διερευνά παραμέτρους της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής σε συνάφεια με την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας. Ο Σωτήρης Ρούσσος διερευνά τους διπλωματικούς προσανατολισμούς της Αθήνας στον γεωπολιτικά ευαίσθητο χώρο της Μέσης Ανατολής, με έμφαση στην περιοχή της Ανατολικής Μεσογείου. Ο Χρήστος Κουρτέλης εξηγεί τη σημασία που έχει για την Ελλάδα η νότια διάσταση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας. Η Βιβή Κεφαλά επικεντρώνεται στη διασύνδεση της ΚΕΠΠΑ με τις εξελίξεις στη Λιβύη και τη Συρία, μέσα από το πρίσμα και των ελληνικών επιδιώξεων, ενώ η Παναγιώτα Μανώλη αναλύει τις στρατηγικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ελλάδας σε συνάρτηση με την ανατολική διάσταση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας.

Η Ελλάδα και η Ευρωπαϊκή Ένωση διαχρονικά

Η Ελλάδα σε αναζήτηση ασφάλειας και ο «εξευρωπαϊσμός» της εξωτερικής πολιτικής

Παναγιώτης Τσάκωνας¹

Αντί εισαγωγής

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και εντεύθεν η Ελλάδα επεδίωξε την ενίσχυση της θέσης και του ρόλου της στη διεθνή σκηνή μέσω της συμμετοχής της στους δύο σημαντικότερους δυτικούς θεσμούς ασφαλείας, την Ατλαντική Ένωση και την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. Με τον τρόπο αυτό επιχείρησε να αποκτήσει εκείνα τα εξωτερικά ερείσματα που θα κατάφερναν –κατά το βέλτιστο– να λειτουργήσουν ως «προμηθευτές ασφάλειας» (security providers) και –κατά το ελάχιστο– να ενισχύσουν την εξισορροπητική της προσπάθεια έναντι της γειτονικής Τουρκίας, που αποτελούσε τη σημαντικότερη εξωτερική απειλή. Πράγματι, η αίσθηση της απειλής από τη γειτονική Τουρκία και το χρόνιο πρόβλημα ανασφάλειας που αυτή δημιουργούσε τόσο στην ελληνική πολιτική ηγεσία, όσο και σε



¹ Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων, Σπουδών Ασφάλειας και Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών.

ευρύτερα στρώματα της ελληνικής κοινωνίας, υποχρέωσε διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις να προχωρήσουν στην αναζήτηση άλλων εξωτερικών δυνατοτήτων και ενισχύσεων.

Καθ' όλη τη διάρκεια της μεταπολιτευτικής ιστορίας της η Ελλάδα επιχείρησε να μετατρέψει τόσο το ΝΑΤΟ όσο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα/Ευρωπαϊκή Ένωση σε δυνητικούς «προμηθευτές ασφάλειας» και εγγυητές των συνόρων της απέναντι στη χώρα που θεωρούσε ως την κυρίαρχη απειλή για τα εθνικά της συμφέροντα. Το αποτέλεσμα ήταν η Ελλάδα να βιώσει ένα «χάσμα προσδοκιών-πραγματικότητας».²

Με δεδομένο ότι το κεντρικό *rationale* της σχέσης που ανέπτυξε η Ελλάδα αρχικά με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και αργότερα με την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) καθορίστηκε από την κυρίαρχη αντίληψη της εξωτερικής απειλής που αισθανόταν η Ελλάδα από την αναθεωρητική ή/και επιθετική συμπεριφορά της γειτονικής Τουρκίας και τη συνακόλουθη προσπάθειά της να καταστεί ασφαλής, το παρόν κείμενο συζητά και αξιολογεί τις προσπάθειες που ανέλαβαν διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και μέχρι σήμερα προκειμένου να επιτύχουν τον παραπάνω στόχο.

Επιπρόσθετα το παρόν κείμενο συζητά την καταλυτική επίδραση της προσπάθειας της Ελλάδας να μετατρέψει την Ευρωπαϊκή Ένωση σε «προμηθευτή ασφάλειας» στον «εξευρωπαϊσμό» της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, τόσο όσον αφορά το επίπεδο «της προσαρμογής της στους κανόνες, τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, τις αξίες και τις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (διαδικασία «down-loading» ή «εκ των άνω προς τα κάτω εξευρωπαϊσμός»/top-down Europeanization), όσο και στο επίπεδο της «επιρροής της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στο σύστημα λήψης αποφάσεων της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (διαδικασία «up-loading»/ ή «εκ των κάτω προς τα άνω εξευρωπαϊσμός»/bottom-up Europeanization). Συνακόλουθα, η αποτίμηση του «εξευρωπαϊσμού» της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής θα επιχειρηθεί μέσω της αναφοράς στις ειδικότερες στάσεις και συμπεριφορές που



2 Το «χάσμα προσδοκιών-πραγματικότητας» αφορά την απόσταση μεταξύ των προσδοκιών της Ελλάδας ότι το ΝΑΤΟ ή/και η ΕΕ θα επιλύσουν τα προβλήματα ασφαλείας της και της πραγματικότητας που αφορά την αδυναμία τους να ικανοποιήσουν τις ελληνικές προσδοκίες (βλ. Tsakonas & Tournikiotis, 2003: 301-14).

υιοθέτησαν διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις σε σχέση και με τις δύο παραπάνω διαδικασίες εξευρωπαϊσμού από τα τέλη της δεκαετίας του '70 και μέχρι το τέλος της παγκόσμιας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης.³

Από την αρχή της «μεταπολίτευσης» μέχρι το τέλος του Ψυχρού Πολέμου

Στα τέλη της δεκαετίας του '70, ο Κωνσταντίνος Καραμανλής δρομολογούσε την ένταξη της Ελλάδας στους κόλπους της τότε ΕΟΚ με στόχο –εκτός από τα προφανή εσωτερικά οφέλη που συνδέονταν με την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και την ενίσχυση των πολιτικών θεσμών της χώρας– την εξασφάλιση διεθνών ερεισμάτων και ειδικότερα την ενίσχυση της αποτρεπτικής ικανότητας της Ελλάδας έναντι της Τουρκίας.⁴



3 Σε σχέση με την πρώτη διαδικασία «εκ των άνω προς τα κάτω εξευρωπαϊσμού»/top-down Europeanization», η ειδικότερη στάση ή συμπεριφορά ενός κράτους μπορεί να αφορά: (α) «αδράνεια» (inertia), η οποία χαρακτηρίζεται από την έλλειψη πολιτικής βούλησης του κράτους-μέλους για αλλαγή μέσω του μπλοκαρίσματος των ευρωπαϊκών πολιτικών, (β) «προσαρμογή» (adaptation), όπου παρατηρείται συμβατότητα των ευρωπαϊκών πολιτικών με την εθνική πολιτική του κράτους, (γ) «μεταμόρφωση» (transformation), όπου οι εθνικές πολιτικές είναι συμβατές ή/και εκπονούνται μέσω της ΕΕ, και (δ) «αντίσταση» (retrenchment), όπου οι πολιτικές της ΕΕ ενισχύουν την αντίδραση του κράτους απέναντι στην Ένωση, με την τελευταία να λογίζεται ως παράδειγμα «αρνητικού εξευρωπαϊσμού» (Radaelli, 2000: 14-15). Αντίστοιχα, η αποτίμηση της επιρροής της εξωτερικής πολιτικής ενός κράτους στο σύστημα λήψης αποφάσεων στην ΕΕ μέσω της διαδικασίας «εκ των κάτω προς τα άνω εξευρωπαϊσμού»/bottom-up Europeanization αφορά τρεις ειδικότερες στάσεις ή συμπεριφορές ενός κράτους-μέλους απέναντι στην ΕΕ: (α) τη «διαμόρφωση της ατζέντας», (pace-setting), όταν ένα κράτος-μέλος επιχειρεί με ενεργητικό τρόπο να προωθήσει σε ευρωπαϊκό επίπεδο πολιτικές που αντικατοπτρίζουν τις εθνικές του προτιμήσεις, (β) την «κωλυσιεργία» (foot-dragging), όταν ένα κράτος-μέλος επιλέγει να μπλοκάρει ευρωπαϊκές πολιτικές με απώτερο στόχο την ακύρωσή τους και (γ) την «επιτήδεια ουδετερότητα» ή «καιροσκοπισμό» (fence-sitting), όταν το κράτος-μέλος επιλέγει να συμπήξει περιστασιακές συμμαχίες (tactical alliances) με άλλα κράτη-μέλη που ακολουθούν τις δύο πρώτες στρατηγικές (Börzel, 2002: 194). Όπως σημειώνει η Börzel, το ποια στάση θα επιλέξει το κράτος εξαρτάται από τις πολιτικές του προτιμήσεις, καθώς και από την ικανότητα ανάπτυξης πολιτικής δράσης, στοιχεία που σε μεγάλο βαθμό επηρεάζονται από το επίπεδο της οικονομικής του ανάπτυξης.

4 Σύμφωνα με ανώτατο Έλληνα αξιωματούχο: «Η Τουρκία θα σκεφτεί διπλά να επιτεθεί σε ένα κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης», βλέπε The Economist, 26 July 1975, και The Guardian, 19 May 1976 (όπως παρατίθενται σε Βαληνάκης, 1997: 279). Βλέπε επίσης τις ομιλίες του πρωθυπουργού Κωνσταντίνου Καραμανλή, Καθημερινή, 11 Απριλίου 1978 και 1 Ιανουαρίου 1981, όπως παρατίθενται στο Βαληνάκης, όπ. π., σελ. 283, Παραπ. No. 29). Όπως σημειώνει ο Γ. Βαληνάκης (1997: 283) «Η Ελληνική ένταξη είχε, έτσι, σύμφωνα με τον Καραμανλή, σημαντική αποτρεπτική αξία απέναντι στις όποιες τουρκικές επιδιώξεις».

Οι κυβερνήσεις Ανδρέα Παπανδρέου που ακολούθησαν (1981-1985 και 1985-1989) θα επιχειρούσαν μετά από οβιδιακές μεταμορφώσεις στη ρητορική τους απέναντι στην Ένωση να χρησιμοποιήσουν την ΕΟΚ (αλλά και άλλους διεθνείς οργανισμούς) προκειμένου να αποδυναμώσουν την Τουρκία. Ειδικότερα όσον αφορά την ευρωπαϊκή προοπτική της Τουρκίας, για περισσότερες από δύο δεκαετίες, η Ελλάδα επέλεξε να αντιμετωπίσει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ) ως ένα χρήσιμο εργαλείο για την ανάπτυξη μιας «στρατηγικής υπό όρους τιμωρίας» (strategy of conditional sanctions) της Τουρκίας ή, με όρους διεθνούς-θεσμικής κοινωνικοποίησης, μιας «στρατηγικής θεσμικής ενδυνάμωσης μέσω τιμωρίας» (a «strategy of reinforcement by punishment»).

⁵

Πράγματι, καθώς η στάση της ΕΚ απέναντι στην αντιπαράθεση μεταξύ ενός μέλους της και ενός μη-μέλους της επηρεαζόταν σε μεγάλο βαθμό, αν όχι καθοριζόταν, από την ελληνική αντίληψη για το περιεχόμενο της ελληνοτουρκικής αντιπαράθεσης, καθώς και την επίλυση του Κυπριακού (Couloumbis, 1994: 189-198· Guvenç, 1998/99: 103-130), διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις –ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980– χρησιμοποίησαν το Κυπριακό προκειμένου να μπλοκάρουν την ευρωπαϊκή πορεία της Τουρκίας (Kramer, 1987: 605-14· Stephanou & Tsardanidis, 1991: 207-30).⁶ Στο πλαίσιο αυτό κάθε περαιτέρω ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ της Τουρκίας και της ΕΚ εξαρτάτο από το «δικαίωμα αρνησικυρίας» που με συνέπεια ασκούσε η Ελλάδα έναντι της τουρκικής υποψηφιότητας, συνδέοντας την άρση αυτού του δικαιώματος με την προηγούμενη ικανοποίηση από την πλευρά της Τουρκίας συγκεκριμένων προϋποθέσεων που αφορούσαν κυρίως την εγκατάλειψη της αναθεωρητικής πολιτικής που ακολουθούσε



5 Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, στο πυρήνα της οποίας βρίσκεται η «πολιτική της αιρεσιμότητας» (policy of conditionality), ένα κράτος-μέλος της ΕΕ όχι μόνο εμποδίζει ένα άλλο κράτος που επιθυμεί να ενταχθεί στην ΕΕ από τις διάφορες θεσμικές επιβραβεύσεις και ανταμοιβές (οικονομική βοήθεια, ενίσχυση θεσμικών σχέσεων), αλλά επιδιώκει την απόδοση πρόσθετης τιμωρίας στο κράτος αυτό όταν αρνείται να υιοθετήσει συγκεκριμένες θεσμικές αξίες, νόρμες και κανόνες συμπεριφοράς με στόχο να καταστήσει το κόστος της μη αποδοχής των σχετικών αξιών και νορμών συμπεριφοράς πολύ μεγαλύτερο από το κόστος της αποδοχής τους.

6 Μόλις τον Μάρτιο του 1995 η Ελλάδα αποφάσισε να προβεί σε άρση του βέτο αναφορικά με την ολοκλήρωση της διαδικασίας τελωνειακής ένωσης της Τουρκίας με την ΕΕ. Ως αντάλλαγμα στην άρση του βέτο, η ελληνική πλευρά έλαβε την υπόσχεση ότι οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις μεταξύ της Κυπριακής Δημοκρατίας και της ΕΕ θα ξεκινούσαν τον Μάρτιο του 1998, με αποτέλεσμα η Κύπρος να συμπεριληφθεί στη φάση των διαπραγματεύσεων που θα αφορούσαν την επόμενη διεύρυνση της Ένωσης.

στο Αιγαίο και τον σεβασμό των αρχών του διεθνούς δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.⁷

Αναζήτηση ασφάλειας και «εξευρωπαϊσμός» στη μεταψυχροπολεμική εποχή

Στην πρώτη μεταψυχροπολεμική δεκαετία, η σχετικά βραχύβια κυβέρνηση Μητσοτάκη (1991-1993) επιχείρησε να «εξειδικεύσει» τον δυνητικό ρόλο της ΕΕ ως προμηθευτή ασφάλειας της Ελλάδας και υποστήριξε τη συμμετοχή της Ελλάδας στον αμυντικό βραχίονα της ΕΟΚ, τη Δυτικο-Ευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ), την οποία έβλεπε ως «ένα σύστημα πολιτικής αλληλεγγύης που θα μπορούσε να στηριχτεί σε οικονομικούς και διπλωματικούς μοχλούς πίεσης, αποτρέποντας την Άγκυρα από πιθανές περιπέτειες στο Αιγαίο» (Βαληνάκης, 1988: 55).

Όμως, τα μηνύματα από το «ευρωπαϊκό μέτωπο» –που συνδεόταν με τη συμμετοχή της Ελλάδας στη ΔΕΕ– ήταν σαφή και δυσάρεστα σε σχέση με τις προσδοκίες της ελληνικής πλευράς, καθώς, μέσω του άρθρου 5 της Διακήρυξης του Petersberg τον Ιούνιο του 1992, η Δυτικο-Ευρωπαϊκή Ένωση καθιστούσε σαφές προς την ελληνική πλευρά ότι δεν ήταν διατεθειμένη να εμπλακεί σε ενδεχόμενη σύγκρουση μεταξύ ενός κράτους-μέλους της (Ελλάδα) και ενός κράτους-μέλους του NATO (Τουρκία) (Petersberg Declaration, 1992). Μια απόφαση η οποία αξιολογήθηκε από την ελληνική πλευρά, στην καλύτερη περίπτωση, ως αμφιλεγόμενη και επώδυνη και, στη χειρότερη, ως ιδιαίτερα επιθετική έναντι ενός κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Βαληνάκης, 1997: 312).

Η κρίση στα Ίμια τον Ιανουάριο του 1996 –με την κυβέρνηση Σημίτη μόλις μερικές μέρες στην εξουσία– κατέδειξε στους διαμορφωτές αποφάσεων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής με ιδιαίτερα έντονο τρόπο (πέραν του εξαιρετικά περιορισμένου ρόλου που μπορεί να παίξει το NATO στη διαχείριση μιας



⁷ Το 1986, η Ελλάδα άσκησε βέτο όσον αφορά τόσο τη συμφωνία Σύνδεσης της Τουρκίας με την ΕΚ όσο και την απελευθέρωση ενός πακέτου χρηματοδότησης που παρέμενε παγωμένο. Έναν χρόνο αργότερα, όταν η Τουρκία υπέβαλε αίτηση υποψηφιότητας προκειμένου να καταστεί μέλος της ΕΚ, η Ελλάδα ήταν η μόνη κοινοτική χώρα που τάχθηκε ανοιχτά κατά της υποβολής της τουρκικής αίτησης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για γνωμοδότηση (βλ. Guvenç, 1998/99: 103-5).

ελληνοτουρκικής κρίσης) την αδυναμία τόσο της ΕΕ όσο και του αμυντικού της τότε βραχίονα, δηλαδή της Δυτικο-Ευρωπαϊκής Ένωσης, να λειτουργήσει είτε ως αξιόπιστος μεσολαβητής είτε ως εγγυητής των ελληνικών συνόρων.

Το αποτέλεσμα ήταν να καταβληθεί, για μια ακόμη φορά, ιδιαίτερη προσπάθεια από ελληνικής πλευράς κατά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Άμστερνταμ το 1996-1997 ώστε να υπάρξει ρητή αναφορά στα σύνορα των κρατών-μελών και στην προστασία τους (άρθρο 21 ΣΕΕ) (Ιωακειμίδης, 1998), καθώς και να συμπεριληφθεί «ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής» (Ιωακειμίδης, 2020: 33), αίτημα το οποίο και πάλι απορρίφθηκε από τη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση.⁸

Συνεπώς, μια αποτίμηση του «εξευρωπαϊσμού» της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής από την πρώτη μεταπολιτευτική περίοδο μέχρι τα μέσα της πρώτης μεταψυχροπολεμικής δεκαετίας καταδεικνύει ότι, όσον αφορά τη «διαδικασία down-loading» ή «εκ των άνω προς τα κάτω εξευρωπαϊσμού»/top-down Europeanization) της Ελλάδας σε σχέση με την Τουρκία, αυτή χαρακτηρίζεται από την έλλειψη πολιτικής βούλησης της Ελλάδας για αλλαγή και μπλοκαρίσματος –ειδικά κατά τη δεκαετία του '80 και των πρώτων κυβερνήσεων του Ανδρέα Παπανδρέου– των ευρωπαϊκών πολιτικών. και συνεπώς ως «αδρανής» (inertia). Παράλληλα, όσον αφορά την επιρροή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στο σύστημα λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση («διαδικασία up-loading» ή «εκ των κάτω προς τα άνω εξευρωπαϊσμός»/bottom-up Europeanization), η Ελλάδα ακολουθεί μια προσέγγιση «κωλυσισεργίας» (foot-dragging), καθώς συνειδητά επιλέγει να μπλοκάρει την ευρωπαϊκή προοπτική της Τουρκίας.⁹



8 Ο τότε πρωθυπουργός Κώστας Σημίτης περιέγραψε ως ιδιαίτερα θετική τη συμφωνία που επετεύχθη στο Άμστερνταμ ότι οι αποφάσεις εξωτερικής πολιτικής που έχουν στρατηγική σημασία θα πρέπει να λαμβάνονται με ομοφωνία. Αυτό σήμαινε ότι κάθε κράτος-μέλος είχε το δικαίωμα να ασκήσει βέτο εάν θεωρούσε ότι τα ζωτικά του συμφέροντα θίγονταν. Σύμφωνα με το Αθηναϊκό Πρακτορείο Ειδήσεων, ο πρωθυπουργός επεσήμανε ότι, σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, «οι αναφορές στον σεβασμό της εδαφικής ακεραιότητας και των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, καθώς και στην ανάπτυξη πολιτικών αμοιβαίας αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών ήταν ιδιαίτερα ικανοποιητικές» (βλ. ΑΠΕ, 18 June 1997).

9 Είναι χαρακτηριστικό ότι, κατά το Συμβούλιο Σύνδεσης ΕΕ – Τουρκίας τον Απρίλιο 1997, η Ελλάδα άσκησε για μια ακόμη φορά το δικαίωμα αρνησικυρίας, μπλοκάροντας την προγραμματισμένη οικονομική βοήθεια της ΕΕ προς την Τουρκία ύψους 375 εκατ. ECU. Όπως κατέστη σαφές από τον τότε Έλληνα Υπουργό Εξωτερικών Θ. Πάγκαλο, η Ελλάδα θα εξακολουθούσε να ασκεί το «δικαίωμα αρνησικυρίας» μέχρις ότου η Τουρκία πάψει να αμφισβητεί την ελληνική κυριαρχία στην περιοχή του Αιγαίου [βλ. δηλώσεις Θ. Πάγκαλου στο Αθηναϊκό Πρακτορείο Ειδήσεων (ΑΠΕ), 30 Απριλίου 1997].

Ενδείξεις «προσαρμογής» και «εξευρωπαϊσμού των πολιτικών»

Τα πρώτα σημάδια εξευρωπαϊσμού της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής παρατηρούνται από τα μέσα και προς τα τέλη της δεκαετίας του 1990 [κυβερνήσεις Κ. Σημίτη 1996-2000 και 2000-2004, αλλά και προηγουμένως μέσω της ελληνικής συναίνεσης για την Τελωνειακή Ένωση Τουρκίας – ΕΕ (1995)], όταν η Ελλάδα αποφασίζει ότι η ουσιαστική ολοκλήρωσή της μέσα στις ευρωπαϊκές δομές και ο επαναπροσδιορισμός της θέσης της μέσα σε μια ανοιχτή και πολυπολιτισμική Ευρώπη αποτελούν τον μοναδικό δρόμο.

Είναι σκόπιμο στο σημείο αυτό να επισημανθεί ότι στα μέσα της πρώτης μεταψυχροπολεμικής δεκαετίας τόσο οι συστημικές και περιφερειακές εξελίξεις και αλλαγές όσο και ειδικότερα οι σχέσεις της (απειλούμενης) Ελλάδας με τη γειτονική (απειλητική) Τουρκία άρχισαν να αξιολογούνται μέσα από ένα νέο πλαίσιο ιδεών και αντιλήψεων.¹⁰ Πράγματι, η κυβέρνηση που κλήθηκε να διαχειριστεί, μερικές μόλις ημέρες μετά την ανάληψη των καθηκόντων της, τη σοβαρότερη κρίση στην ιστορία των ελληνοτουρκικών σχέσεων τον Ιανουάριο του 1996 εμφορείτο από την ισχυρή άποψη ότι το μεταψυχροπολεμικό διεθνές σύστημα δε θα έπρεπε να αντιμετωπίζεται ως αμιγώς άναρχο, αλλά ως ένα περιβάλλον εντός του οποίου η όλο και μεγαλύτερη εμπλοκή των διεθνών θεσμών θα μπορούσε να λειτουργήσει υποστηρικτικά στη δημιουργία του «κανονιστικού περιβάλλοντος» και στην επιλογή πολυμερών λύσεων σε κοινά προβλήματα και προκλήσεις ασφάλειας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη.

Κατά συνέπεια, η Ελλάδα θα καθίστατο ικανή να προωθήσει τα εθνικά της συμφέροντα εάν τόσο οι αναδυόμενες μορφές «ήπιας ισχύος», όπως η διπλωματία, η οικονομία και η ιδεολογική επιρροή, όσο και η *χρησιμοποίηση των διεθνών θεσμών* ενσωματώνονταν στη στρατηγική της απέναντι στο άμεσο περιβάλλον της, ενώ η *πλήρης ενσωμάτωση της Ελλάδας στις ευρωπαϊκές δομές* και ο επαναπροσδιορισμός του περιεχομένου της ελληνικής ταυτότητας στο πλαίσιο μιας ανοικτής, πολυπολιτισμικής ευρωπαϊκής κοινωνίας αποτελούσαν την πλέον ενδεδειγμένη επιλογή (Σημίτης, 1995· Σημίτης, 1996: 73-81, 94-97).



¹⁰ Για μια αναλυτική παρουσίαση —και ερμηνεία με όρους στρατηγικής κουλτούρας— του πλαισίου ιδεών και αντιλήψεων της κυβέρνησης Σημίτη (Tsakonas, 2010: 52-7).

Στο πλαίσιο αυτό, ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού πολιτικού συστήματος —το κυρίαρχο πολιτικό πρόταγμα της ελληνικής κυβέρνησης— απέκτησε ανάλογη εκδοχή στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής και αφορούσε τον εξωραϊσμό ή/και την ανατροπή της ιδιαίτερα αρνητικής εικόνας της χώρας, κυρίως λόγω της τραγικής διαχείρισης του «Μακεδονικού προβλήματος» (Economides, 2005: 481) και, τελικώς, την αποκατάσταση της αξιοπιστίας της στην ΕΕ. Ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού πολιτικού συστήματος και η πλήρης συμμετοχή της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) θα αποτελούσαν έτσι τα μέσα με τα οποία θα δινόταν ένα τέλος στην παραδοσιακή αντίληψη της «ελληνικής ιδιαιτερότητας», ενώ η θέση της Ελλάδας θα αναβαθμιζόταν σε σχέση με τους Βαλκάνιους γείτονές της, με αποτέλεσμα τη μετατόπιση της χώρας από την περιφέρεια στο επίκεντρο των εξελίξεων που είχαν τεράστιο ενδιαφέρον για την Ουάσιγκτον και τις Βρυξέλλες, όπως η «προς ανατολάς» διεύρυνση του ΝΑΤΟ και της ΕΕ. Στην κατεύθυνση αυτή επιχειρήθηκε η μεταφορά στο ελληνικό πολιτικό σύστημα ενός μοντέλου διακυβέρνησης που αντανακλούσε τις αρχές, τις αξίες και τις νόρμες συμπεριφοράς πάνω στις οποίες οικοδομήθηκε η ΕΕ (Ioakimidis, 2001: 74-5).

Είναι ενδιαφέρον ότι η υιοθέτηση από την ελληνική κυβέρνηση ενός «ιδεολογικού πλαισίου» με τα παραπάνω χαρακτηριστικά γνωρίσματα συνιστά μαρτυρία ή/και παράδειγμα ενός «εκ των άνω εξευρωπαϊσμού» (top-down Europeanization) της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής.¹¹ Πράγματι, εάν κάτι κατέστη αντιληπτό ήδη από τα μέσα της πρώτης μεταψυχροπολεμικής δεκαετίας είναι η «πολιτική» (policy) επιρροή της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού (Policy Europeanization), δηλαδή η επίδραση των ισχυρών δυνάμεων και πιέσεων του εξευρωπαϊσμού στη διαμόρφωση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων του ρόλου των πρωταγωνιστών και φορέων εξωτερικής πολιτικής, της διατύπωσης των προβλημάτων και της διερεύνησης των διαθέσιμων επιλογών, της διακρίβωσης των μέσων και εργαλείων άσκησης της εξωτερικής πολιτικής ή ακόμη και του ύφους ανάπτυξης της εξωτερικής πολιτικής (Ioakimidis, 2000: 359-72· Radaelli, 2001), με αποτέλεσμα τη σταδιακή αλλά σταθερή κοινωνικοποίηση και «προσαρμογή» του ελληνικού πολιτικού συστήματος, καθώς και των όποιων επιλογών πολιτικής στις αντίστοιχες ευρωπαϊκές.



11 Ειδικότερα, για τον «εκ των άνω εξευρωπαϊσμό (top-down Europeanization)», βλ., μεταξύ άλλων, (Ladrech, 1994: 69-88· Hix & Goetz, 2000: 1-26).

Συνακόλουθα, η Ελλάδα επέλεξε να αποβάλει τα χαρακτηριστικά του «απρόθυμου» ή/και «προβληματικού Ευρωπαίου εταίρου» και να εγκαταλείψει την έντονη αντιδυτική ρητορεία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, οδεύοντας προς την ευρωπαϊκή «κανονικότητα» και ενδιαφερόμενη ειλικρινά να δώσει οριστική λύση στο δράμα της παλινδρόμησής της «ανάμεσα σε προσαρμογή και περιθωριοποίηση» στην ΕΕ (Καζάκος, 1991· Παγουλάτος & Μπλαβούκος, 2004: 48).

Πράγματι, στα τέλη της δεκαετίας του 1990, η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ ισχυροποιήθηκε πολιτικά και οικονομικά και οι σχέσεις της με τα κράτη του άμεσου περιβάλλοντός της ομαλοποιήθηκαν. Με άλλα λόγια, η Ελλάδα άρχισε να σκέφτεται «έξω από το εθνικό κουτί», όπου θα έπρεπε να αναζητήσει εναλλακτικές λύσεις όσον αφορά το κεντρικό ζήτημα της εξωτερικής της πολιτικής (δηλαδή την Τουρκία) και να αναπτύξει πολιτικές που θα ήταν συνεπείς με τη θέση της ως κράτους-μέλους της ΕΕ, με τον ευρωπαϊκό πολιτισμό και τις ευρωπαϊκές νόρμες συμπεριφοράς, δηλαδή την επίλυση των διαφορών μέσω της εφαρμογής του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συνθηκών.

Από τη «διαμόρφωση της ευρωπαϊκής ατζέντας»...

Στην κατεύθυνση ανεύρεσης του κατάλληλου συνδυασμού «εσωτερικής» και «εξωτερικής εξισορρόπησης» για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του βασικού προβλήματος ασφάλειάς της, η ελληνική πλευρά επέλεξε την Ευρωπαϊκή Ένωση, ως το καταλληλότερο πεδίο όπου η χώρα διέθετε –ως κράτος-μέλος της ΕΕ– σοβαρό συγκριτικό πλεονέκτημα έναντι της Τουρκίας, αλλά και ως το καταλληλότερο εργαλείο «εξωτερικής εξισορρόπησης», το οποίο θα μπορούσε να ενισχύσει την ήδη ακολουθούμενη διαδικασία «εσωτερικής εξισορρόπησης».¹² Πράγματι, προε-



¹² Σύμφωνα με τον τότε πρωθυπουργό της Ελλάδας «...μακροπρόθεσμα, η πλέον αποτελεσματική πολιτική αντιμετώπισης πιθανών κρίσεων με την Τουρκία είναι η ενεργός συμμετοχή της Ελλάδας στις διεθνείς εξελίξεις και η προσπάθεια διαμόρφωσής τους, η συνεισφορά της Ελλάδας στις διεθνείς προσπάθειες επίλυσης των συγκρούσεων, η οικοδόμηση συμμαχιών με κράτη που υποστηρίζουν τα συμφέροντα και τις επιλογές εξωτερικής πολιτικής της Ελλάδας και, κυρίως, η επίτευξη κοινοτικής αλληλεγγύης» (βλέπε Κ. Σημίτης, σχόλια σε συζήτηση θεμάτων εξωτερικής πολιτικής, Πρακτικά Βουλής, Η΄ Περίοδος, Σύνοδος Γ΄, Συνεδρίαση ΡΙΗ΄, 6 Μαΐου 1996, σελ. 596-3).

τοιμαζόμενη για την επόμενη μεγάλη διεύρυνσή της, μια δραματικά διαφορετική Ευρωπαϊκή Ένωση –περισσότερο «υπερεθνική» (supranational), «μετα-κυριαρχική» (post-sovereign), «πολυπολιτισμική» (multicultural) και «μεταμοντέρνα» (post-modern)– έκανε την εμφάνισή της υποστηρίζοντας ότι, βασιζόμενη στις θεμελιώδεις ευρωπαϊκές αρχές, αξίες και νόρμες, το επιτυχημένο μοντέλο της (ευρωπαϊκής) ζώνης ειρήνης και ασφάλειας θα μπορούσε να εξαχθεί στην ευρύτερη γειτονιά της, ώστε να αφορά όλα τα κράτη που ήταν διατεθειμένα να υιοθετήσουν τις ευρωπαϊκές αρχές και αξίες και να εκπληρώσουν τις προϋποθέσεις που απαιτούνταν προκειμένου να ενταχθούν στην ευρωπαϊκή οικογένεια.

Είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι, προόδου της διαδικασίας διεύρυνσης της ΕΕ, οι νόρμες –και τα κριτήρια– που προωθούσε προς τα κράτη που ενδιαφέρονταν να καταστούν μέλη της δεν ήταν μόνο «θεμελιώδεις» (constitutive), όπως: εκδημοκρατισμός, κράτος δικαίου, σεβασμός των μειονοτικών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κυριαρχία της πολιτικής επί της στρατιωτικής εξουσίας, αλλά και «διαχειριστικές» (regulative), όπως συγκεκριμένες οικονομικές και διοικητικές προσαρμογές για την εναρμόνιση των εσωτερικών δομών του κράτους με τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Απαιτώντας τη δομική αλλαγή ή προσαρμογή τόσο του πλαισίου εσωτερικής διακυβέρνησης όσο και της εξωτερικής συμπεριφοράς των εν δυνάμει κρατών-μελών στη βάση συγκεκριμένων ευρωπαϊκών αξιών και κανόνων συμπεριφοράς, η ΕΕ είχε αναμφίβολα αποκτήσει στα τέλη της πρώτης μεταψυχροπολεμικής δεκαετίας μια ιδιαίτερη «ελκτική ισχύ» (power of attraction), η οποία εκπορευόταν ακριβώς από την κανονιστική της δυνατότητα (normative ability) να ορίζει εκείνη τα κριτήρια και τις παραμέτρους που συνιστούσαν το περιεχόμενο της «σωστής» ή/και ενδεδειγμένης κρατικής συμπεριφοράς.

Η επερχόμενη διεύρυνση της ΕΕ προς ανατολάς συνεπαγόταν για την Ελλάδα την εμφάνιση ενός «παράθυρου ευκαιρίας», το οποίο συνδεόταν με τη δυνατότητά της να αποκτήσει έναν πρωταγωνιστικό ρόλο στο άμεσο περιβάλλον της, εμφανιζόμενη –καθώς ήταν η μοναδική χώρα-μέλος της ΕΕ στην περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης– ως ο «Ευρωπαίος συνομιλητής» και ο «παγκοσμιοποιημένος εταίρος» (globalization partner) στα μάτια των υπό ένταξη βαλκανικών –της Τουρκίας συμπεριλαμβανομένης– χωρών. Δυνατότητα, η οποία θα έπρεπε να αποτυπωθεί στην αλλαγή της στάσης της Ελλάδας εντός της ΕΕ, μέσω της μετακίνησής της από τη συνήθη πολιτική άσκησης βέτο στην υιοθέτηση ωφελιμιστικών πολιτικών προ-

ώθησης των συμφερόντων της (politics of interest).¹³ Στην κατεύθυνση αυτή, η Ελλάδα θεώρησε ότι ο απειλητικός της γείτονας έπρεπε όχι μόνο να μην αποκλειστεί ή/και απομακρυνθεί από το θεσμικό περιβάλλον της ΕΕ, αλλά ότι ήταν σκόπιμο –αλλά και απαραίτητο– να δρομολογηθεί μια στενότερη σχέση του με τους υφιστάμενους ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Η επιλογή της ελληνικής πλευράς να προσδώσει μεγαλύτερη σημασία στο «ευρωπαϊκό της χαρτί» δε σήμαινε ότι η Ελλάδα βασιζόταν αποκλειστικά –όπως κακώς είχε αξιολογηθεί και επιχειρηθεί στο παρελθόν– στην ικανότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να καταστεί «προμηθευτής-ασφάλειας» (security-provider) ούτε ότι, όπως ήδη αναφέρθηκε, αντιμετώπιζε την ΕΕ αποκλειστικά ως οικονομικό και διπλωματικό μοχλό πίεσης που θα απέτρεπε την Άγκυρα από πιθανές περιπέτειες στο Αιγαίο. Αντιθέτως, «παίζοντας το ευρωπαϊκό χαρτί» με έναν περισσότερο περίτεχνο και αποδοτικό τρόπο από ό,τι στο παρελθόν, η μεσο/μακροπρόθεσμη πολιτική της Ελλάδας αποσκοπούσε στην «εμπλαισίωση» της Τουρκίας στο ευρωπαϊκό σύστημα ολοκλήρωσης, όπου συγκεκριμένες αρχές, αξίες και νόρμες συμπεριφοράς και ευρωπαϊκοί κανόνες (European style «rules of the game») θα έπρεπε να ακολουθούνται από την Τουρκία. Συνεπώς, πιέζοντας την Τουρκία όλο και περισσότερο προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης δυνατής σύνδεσής της με την Ευρωπαϊκή Ένωση και την ευρωπαϊκή διαδικασία ολοκλήρωσης, η Ελλάδα στόχευε στην επιτυχή σύνδεση των συμφερόντων της τουρκικής κρατικής ελίτ με συγκεκριμένους ευρωπαϊκούς κανόνες συμπεριφοράς. Με αυτόν τον τρόπο, οι διαμορφωτές αποφάσεων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής ανέμεναν να καρπωθούν σημαντικό μέρος της «ισχύος κοινωνικοποίησης» που διέθετε η ΕΕ, δηλαδή ένα υψηλό ποσοστό κανονιστικής πειθούς (normative persuasion).

Επίσης, για τους διαμορφωτές αποφάσεων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, η όλο και μεγαλύτερη εμπλοκή και δέσμευση της Τουρκίας στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα μπορούσε να συνδέσει το ισχυρό κίνητρο της Τουρκίας για πλήρη συμμετοχή στην ΕΕ με ειδικότερες προϋποθέσεις που θα ήταν υποχρεωμένη να εκπληρώσει η Τουρκία προκειμένου να καταστεί μέλος της ΕΕ. Με άλλα λόγια, ούσα μέλος της ΕΕ, η Ελλάδα διέθετε τη δυνατότητα επιβολής σειράς υποχρεώσεων που θα έπρεπε να εκπληρώσει η Τουρκία, όπως η



13 Μετακίνηση την οποία βεβαίως θα καλωσόριζαν οι εταίροι της στην ΕΕ, μετά μάλιστα από την όχι ιδιαίτερα ευρωπαϊκή στάση της Ελλάδας στο «Μακεδονικό ζήτημα». Για αυτές τις παρατηρήσεις, βλ. Nicolaidis, 2001: 257-60.

απαγόρευση υιοθέτησης και ανάπτυξης μιας εξωτερικής συμπεριφοράς που δε συνάδει με τις αξίες και τους κανόνες που ισχύουν στα πλαίσια του διεθνούς θεσμού στον οποίο επιθυμεί να ενταχθεί. Επιπρόσθετα, η ελληνική πλευρά θεωρούσε ότι μια «υπό όρους εμπλαισίωση» της Τουρκίας στην ευρωπαϊκή διαδικασία ολοκλήρωσης θα μπορούσε να προσφέρει στην Ελλάδα ένα μεγάλο ποσοστό ελέγχου της ευρωπαϊκής πορείας της Τουρκίας, θέτοντας την τελευταία υπό τη συνεχή και αδιάλειπτη παρακολούθηση και επιτήρηση των ευρωπαϊκών μηχανισμών και διαδικασιών, επιτρέποντας έτσι την πραγματοποίηση διαφόρων δομικών αλλαγών και προσαρμογών που θα συνδέονταν απευθείας με τη διαδικασία εκδημοκρατισμού της Τουρκίας.¹⁴

Πράγματι, μέσω των αποφάσεων που ελήφθησαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Ελσίνκι τον Δεκέμβριο 1999 η ΕΕ μετατράπηκε σε έναν διεθνή παράγοντα, ο οποίος διέθετε την ικανότητα να λειτουργήσει όχι μόνο «ως πλαίσιο» (as a framework) —ενισχύοντας τον εκδημοκρατισμό και «εξευρωπαϊσμό» της Τουρκίας μέσα στο κοινοτικό κανονιστικό περιβάλλον και εξαλείφοντας, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα μέσω της διαδικασίας του εκδημοκρατισμού της Τουρκίας, τις βάσεις της διμερούς αντιπαράθεσης— αλλά κυρίως ως «ενεργός παίκτης» (active player).¹⁵ Αυτό σήμαινε ότι η ΕΕ αναλάμβανε για πρώτη φορά στην ιστορία της να θέσει —ή σωστότερα να επιβάλει— στην Τουρκία, ως αντάλλαγμα για την απόδοση του καθεστώτος της υποψηφιότητας, να αναλάβει μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο πέντε χρόνων (το αργότερο μέχρι τον Δεκέμβριο 2004) να επιλύσει τις διαφορές της με την Ελλάδα (το κράτος-μέλος της ΕΕ) και εάν αυτό δεν καταστεί δυνατό, την παραπομπή του θέματος στο Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης. Εάν αυτό δεν υλοποιούνταν η ευρωπαϊκή πορεία της Τουρκίας θα έπαυε (Tsakonas, 2008: 223-251· Tsakonas, 2010: 100-140).



14 Συνακόλουθα, οι διαμορφωτές αποφάσεων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής ανέμεναν ότι ο εξευρωπαϊσμός του τουρκικού πολιτικού συστήματος και της κοινωνίας θα μπορούσε να οδηγήσει σταδιακά την τουρκική ελίτ στην εγκατάλειψη επιθετικής συμπεριφοράς έναντι της Ελλάδας και στην υιοθέτηση πολιτικών που θα βασίζονταν λιγότερο σε γεωπολιτικές αξιολογήσεις ισχύος και περισσότερο στο διεθνές δίκαιο και τις διεθνείς συνθήκες. Αναμφίβολα, στο κέντρο της ελληνικής αντίληψης υπήρχε η πεποίθηση ότι η ΕΕ δεν μπορεί να επηρεάσει μόνο την εθνική πολιτική ενός κράτους, αφού πρώτα αυτό καταστεί μέλος της, αλλά ότι, αντίθετα, η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού είναι δυνατόν να αποδειχτεί αποτελεσματική κατά την περίοδο που προηγείται της ένταξης, κυρίως —όσον αφορά στην περίπτωση της Τουρκίας— μέσω του εκδημοκρατισμού της. Για μια θεωρητική επιχειρηματολογία αυτής της αντίληψης βλ. Irondelle, 2003: 223.

15 Για τη θετική επιρροή της ΕΕ στην αλλαγή διακρατικών συγκρούσεων μέσω τεσσάρων συγκεκριμένων μονοπατιών (pathways) βλ. Diez, Stetter & Albert, 2006: 563-593.

Πράγματι, μαζί με το καθεστώς της υποψηφιότητας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Ελσίνκι το 1999, η Τουρκία ανέλαβε –προκειμένου να μπορεί να προχωρήσει στο επόμενο βήμα που θα αφορούσε την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Ένωση– και ένα πακέτο υποχρεώσεων. Με τον τρόπο αυτό, εντασσόταν σε ένα δεσμευτικό πλαίσιο περιορισμών που έδινε τη δυνατότητα μεγαλύτερου ελέγχου της συμπεριφοράς της. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι η ΕΕ –μέσω της απόφασης του Συμβουλίου Κορυφής στο Ελσίνκι– αποδεχόταν ως σύνολο και θέτοντας μια ισχυρή θεσμική βούλα την επιθυμία ενός κράτους-μέλους (της Ελλάδας) να υπάρξει ένα συγκεκριμένο πλαίσιο για την επίλυση των διαφορών της με μια υποψήφια προς ένταξη χώρα (την Τουρκία).

Αξιολογώντας αυτή την εξέλιξη στα τέλη της πρώτης μεταψυχροπολεμικής δεκαετίας παρατηρούμε ότι με όρους «εξευρωπαϊσμού από τα άνω προς τα κάτω»/ top-down Europeanization, ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής περνούσε από την «αδράνεια» (inertia) στην «προσαρμογή» (accommodation), ενώ και όσον αφορά τη «διαδικασία up-loading», παρατηρούμε ότι η Ελλάδα εγκατέλειψε τη στρατηγική της «κωλυσισεργίας» (foot-dragging) και υιοθέτησε μια στρατηγική «συνδιαμόρφωσης της ευρωπαϊκής ατζέντας» (pace-setting).

Πράγματι ενόψει του κρίσιμου για τη διαδικασία της διεύρυνσης Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι, οι διαμορφωτές αποφάσεων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής είχαν την πεποίθηση ότι η νέα εξωστρεφής και ευέλικτη πολιτική που είχαν αποφασίσει να προωθήσουν¹⁶ θα μπορούσε να «προβληθεί» στην ατζέντα της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, επιτρέποντας με τον τρόπο αυτό την ανάπτυξη ενός «εκ των κάτω προς τα άνω εξευρωπαϊσμού» (bottom-up Europeanization) της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής.¹⁷ Αντανακλώντας μια ρεαλιστική αντίληψη ότι οι πολιτικές της ΕΕ είναι το αποτέλεσμα τόσο ανταγωνιστικών όσο και συνεργατικών στρατηγικών διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών, καθώς και ότι σε αυτές αντανακλώνται οι υφιστάμενοι θεσμικοί και δομικοί συσχετισμοί δυνάμεων, ο «εκ των κάτω προς τα άνω εξευρωπαϊσμός»¹⁸ της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής



16 Για υποστήριξη αυτής της άποψης, βασισμένης σε πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές, βλ. Tsakonas, 2010: 57-83.

17 Για αυτό το είδος εξευρωπαϊσμού ως τη «δεύτερη διάσταση» της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού (Tsardanidis & Stavridis, 2005: 221-223).

18 Κατά κανόνα, αυτό το είδος του εξευρωπαϊσμού ακολουθεί τον «εκ των άνω προς τα κάτω εξευρωπαϊσμό (top-down Europeanization)» (Dyson & Goetz, 2003: 14).

συνιστούσε επί της ουσίας την «εξωτερίκευση» (externalization) και την «εθνική προβολή» (national projection) (Wong, 2006: 7 & 12) των ιδεών, προτιμήσεων και στοχεύσεων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ.¹⁹ Η καλύτερη απόδειξη της επιτυχίας της διαδικασίας «προβολής ή εξωτερίκευσης των εθνικών της συμφερόντων» είναι το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθετεί πλήρως την «εθνική» θέση ενός κράτους-μέλους της (Ελλάδας), δηλαδή την επίλυση των διαφορών μέσω του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης, καθιστώντας την ταυτόχρονα και «κοινοτική αρχή» (community principle).

Είναι σκόπιμο, στο σημείο αυτό, να επισημανθεί ότι η εξωτερίκευση των ελληνικών θέσεων στο πλαίσιο της ΕΕ δε σήμαινε μόνο την ύπαρξη και αποδοχή μιας συμβατότητας μεταξύ των εθνικών (ελληνικών) και των ευρωπαϊκών θέσεων, αλλά λειτουργούσε ενισχυτικά στη διεθνή παρουσία και δράση της ΕΕ, διευκολύνοντας την πραγματοποίηση του σημαντικότερου εγχειρήματος της ΕΕ, που αφορούσε την επικείμενη «προς ανατολάς» διεύρυνσή της (Economides, 2005: 472). Κατά συνέπεια, την ανάπτυξη ενός «εκ των άνω προς τα κάτω εξευρωπαϊσμού»/top-down Europeanization της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής ακολούθησε η «εθνική προβολή» (national projection) των ελληνικών στοχεύσεων και επιδιώξεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο και η διασύνδεσή τους με την επιτυχή εξέλιξη της σημαντικότερης διεθνούς δράσης της ΕΕ, δηλαδή τη διεύρυνσή της. Έτσι, η –σε μεγάλο βαθμό– «εξευρωπαϊσμένη» ελληνική εξωτερική πολιτική αναλάμβανε το ιδιαίτερα δύσκολο και απαιτητικό εγχείρημα –μέσω της χρησιμοποίησης του ειδικού βάρους και της κανονιστικής ισχύος της ΕΕ στη διεθνή арένα– να κοινωνικοποιήσει το κράτος (Τουρκία) που αποτελούσε το σημαντικότερο πρόβλημα για την ασφάλειά της. Πρέπει βεβαίως να επισημανθούν, στο σημείο αυτό, τα όρια του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής κατά την περίοδο 2000-2004, καθώς αυτή αναπτύχθηκε και παρέμεινε στο επίπεδο μιας ελίτ διαμορφωτών εξωτερικής πολιτικής χωρίς να αποκτήσει σοβαρά κοινωνικά ερείσματα.



¹⁹ Με αυτή τη διαπίστωση είχε συμφωνήσει και ο πρώην πρωθυπουργός Κ. Σημίτης (προσωπική συνέντευξη με τον συγγραφέα). Όπως επισημαίνει ο Mahncke «η διαπίστωση ότι η ΕΕ μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως το καταλληλότερο μέσο για την προώθηση των εθνικών συμφερόντων δε σημαίνει ότι ένα κράτος-μέλος μπορεί να «πουλήσει» τα εθνικά του συμφέροντα ως ευρωπαϊκά» (Mahncke, 2001: 229).

...στην υιοθέτηση στάσεων «αδράνειας», «καιροσκοπισμού» και «κωλυσιεργίας»

Η κυβέρνηση Κώστα Καραμανλή που ανέλαβε τον Μάρτιο του 2004 επαναπροσδιόρισε το εθνικό συμφέρον όσον αφορά τις σχέσεις με την Τουρκία. Το μεγάλο ζητούμενο για μια κυβέρνηση που διένυε τους πρώτους μήνες της θητείας της και είχε ως βασικό της μέλημα την εμπέδωση της πολιτικής της κυριαρχίας ήταν να *απελευθερωθεί* από εκείνο που θεωρούσε ως το *«μεγάλο βάρος του Ελσίνκι»*, δηλαδή το κόστος του συμβιβασμού που συνεπαγόταν η επίλυση των ελληνοτουρκικών διαφορών μέσω του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης (ΔΔΧ) μέσα στα «ασφυκτικά» – σύμφωνα με τον τότε πρωθυπουργό– χρονικά πλαίσια των αποφάσεων του Ελσίνκι (που αναφέρονταν σε επίλυση των διαφορών μέχρι τον Δεκέμβριο της ίδιας χρονιάς) και ενώ στην κρίση του ΔΔΧ ο Υπουργός Εξωτερικών της νεοπαγούς κυβέρνησης –όπως είχε ευθαρσώς δηλώσει– *«δεν έχει καμία εμπιστοσύνη»*.²⁰

Στην κατεύθυνση αυτή, με ελληνική συναίνεση (αν όχι πρωτοβουλία) η ΕΕ αποφάσισε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Κορυφής στις Βρυξέλλες τον Δεκέμβριο 2004 ότι η επίλυση των ελληνοτουρκικών διαφορών δεν αποτελούσε αναγκαία προϋπόθεση για τη μελλοντική ένταξη της Τουρκίας (και συνεπώς ούτε και εμπόδιο για την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Ένωση, οι οποίες μπορούσαν να ξεκινήσουν τον Οκτώβριο 2005), καθώς και ότι η Τουρκία δεν ήταν πλέον υποχρεωμένη να αποδεχτεί τη δικαιοδοσία του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης (Presidency Conclusions,²¹ παρά μόνον εάν αυτό κρινόταν απαραίτητο και συμφωνούνταν τόσο από την ίδια όσο και από την Ελλάδα.



20 Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά σε κείμενό του την επαύριο του Συμβουλίου Κορυφής στο Ελσίνκι ο Π. Μολυβιάτης, μετέπειτα Υπουργός Εξωτερικών της κυβέρνησης Κώστα Καραμανλή: «[Ε]πίσης στο κείμενο του Ελσίνκι αναφέρεται ότι όσα προβλήματα δε λυθούν με διαπραγμάτευση θα παραπεμφθούν στο Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης. Δηλαδή η εδαφική ακεραιότητα και η ασφάλεια της χώρας θα κριθούν και θα αποφασιστούν από 15 ευπρεπείς ασφαλώς ξένους κυρίους, των οποίων όμως η κρίση δεν είναι αποκλειστικά δικανική» (βλ. σχετικά Μολυβιάτης, 2000: 75). Συνακόλουθα, το πολιτικό κόστος του συμβιβασμού που θα συνεπάγονταν οι αποφάσεις του Διεθνούς δικαστηρίου της Χάγης αξιολογήθηκε ως εξαιρετικά δυσβάσταχτο απέναντι σε μια κοινή γνώμη η οποία θα δυσανασχετούσε –αν δεν εξεγείροταν– από οποιαδήποτε απόφαση τους Διεθνούς Δικαστηρίου δεν ικανοποιούσε πλήρως το σύνολο των ελληνικών απαιτήσεων.

21 Presidency Conclusions, Brussels, 16 & 17 December 2004: 5.

Με άλλα λόγια, η νέα ελληνική κυβέρνηση θα επέλεγε να κρατήσει το «βολικό» μέρος της στρατηγικής του Ελσίνκι, δηλαδή τη λειτουργία της ΕΕ ως «πλαισίου» που αφορούσε τον δυνητικό και σε βάθος χρόνου εξευρωπαϊσμό της Τουρκίας, αφαιρώντας παράλληλα το «επώδυνο» για εκείνη μέρος, που συνδεόταν με τη δυνατότητα της ΕΕ να λειτουργήσει ως «ενεργητικός παίκτης» επιβάλλοντας ως *προαπαιτούμενο* για τη συνέχιση και ενίσχυση της ευρωπαϊκής πορείας της Τουρκίας την επίλυση των διαφορών της με την Ελλάδα μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο και με βάση το διεθνές δίκαιο και τις αποφάσεις του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης.

Η απελευθέρωση της ελληνικής κυβέρνησης από τις δεσμεύσεις και τα χρονοδιαγράμματα των αποφάσεων του Ελσίνκι μέσω της αποσύνδεσης της συνέχισης της ευρωπαϊκής πορείας της Τουρκίας από την επίλυση των διαφορών της με την Ελλάδα μπορεί να αξιολογηθεί με όρους «εκ των άνω προς τα κάτω εξευρωπαϊσμού» της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής ως στάση «αδράνειας», δηλαδή ως η υιοθέτηση μιας άτολμης πολιτικής ακινησίας και έλλειψη πολιτικής βούλησης του κράτους-μέλους για αλλαγή μέσω του μπλοκαρίσματος ή της αποδυνάμωσης των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Παράλληλα, σχετικά με τη διαδικασία «εκ των κάτω προς τα άνω εξευρωπαϊσμού» που αφορά την επιρροή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στο σύστημα λήψης αποφάσεων στην ΕΕ, η Ελλάδα υιοθέτησε μια στάση «καιροσκοπισμού», η οποία απαξίωνε και αποδυνάμωνε τη δυνατότητα της ΕΕ να λειτουργήσει ως «ενεργητικός παίκτης» στην ελληνοτουρκική αντιπαράθεση. Επίσης όσον αφορά τις διερευνητικές επαφές μεταξύ Ελλάδος και Τουρκίας (οι οποίες με βάση τα Συμπεράσματα του Ελσίνκι είχαν ξεκινήσει από τον Απρίλιο του 2002), η Ελλάδα –σταθερά στο πλαίσιο της συνέχισης των προσπαθειών της για *ομαλοποίηση* και όχι για επίλυση της ελληνοτουρκικής αντιπαράθεσης– υιοθέτησε μια στάση «κωλυσιεργίας», προνοώντας ώστε οι διερευνητικές επαφές να συνεχίζονται μεν αλλά υπό καθεστώς «ελεγχόμενης αδράνειας», προκειμένου να καταστεί ελάχιστα πιθανό το ενδεχόμενο επίλυσης των ελληνοτουρκικών διαφορών (Tsakonas, 2010: 119-163· Τσάκωνας, 2021: 38-45).

Τι είδους «εξευρωπαϊσμός» της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής;

Από την επομένη της υιοθέτησης στάσεων «αδράνειας», «καιροσκοπισμού» και «κωλυσιεργίας» όλες οι ελληνικές κυβερνήσεις ήταν υποχρεωμένες να λειτουργήσουν μέσα σε ένα σκληρά «διμεροποιημένο πλαίσιο» όσον αφορά τις σχέσεις της Ελλάδας με την Τουρκία και με περιορισμένες δυνατότητες δημιουργίας αποτελεσματικών εξωτερικών «αντιβάρων» απέναντι στην τουρκική απειλή είτε αυτά αφορούσαν την Ευρωπαϊκή Ένωση (καθώς η ευρωπαϊκή μόχλευση είχε έτσι αποδυναμωθεί) είτε τις Ηνωμένες Πολιτείες και το ΝΑΤΟ, που εξακολουθούσαν να λειτουργούν με γνώμονα την πεποίθηση ότι «δεν πρέπει να χαθεί η Τουρκία».

Στα τέλη του 2000, η παγκόσμια οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση συνοδεύτηκε από μια πολύπλευρη κρίση την οποία βίωσαν η ΕΕ και πολλά κράτη-μέλη της, ενώ η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με το φάντασμα της χρεοκοπίας. Η πραγματικότητα αυτή δεν άφησε βεβαίως ανεπηρέαστη τη διαδικασία «εξευρωπαϊσμού» της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Και τούτο διότι –ούσα από τους κεντρικούς δανειστές της χώρας– η Ευρωπαϊκή Ένωση απαίτησε την πραγματοποίηση αυστηρών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων από κοινού με επώδυνα μέτρα λιτότητας. Το αποτέλεσμα ήταν ένα μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης –συνεπικουρούμενο και ενισχυόμενο από ριζοσπαστικές και λαϊκιστικές «αντιμνημονιακές» πολιτικές δυνάμεις της εποχής– να προσλάβει τη συγκεκριμένη επιβαλλόμενη «εκ των άνω προς τα κάτω» διαδικασία «εξευρωπαϊσμού με το ζόρι» (imposed Europeanization)²² ως εξάρτηση, υποταγή ή ακόμα και κατοχή της χώρας από μια «γερμανοκρατούμενη Ευρώπη».

Συνακόλουθα, ένα μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης (το οποίο καταψήφισε το ευρωπαϊκό σχέδιο διάσωσης της χώρας στο σχετικό δημοψήφισμα τον Ιούνιο 2015), καθώς και ένα –ευτυχώς μειοψηφικό– μέρος της πολιτικής ελίτ υποστήριξαν τη θέση ότι οι «λύσεις», τόσο στα οικονομικά προβλήματα της χώρας όσο και στα μεγάλα ζητήματα εθνικής ασφάλειας,



22 Ο Featherstone χρησιμοποιεί τον όρο «uber Europeanization» (βλ. Featherstone, 2010. Επίσης Tsarandidis, 2015: 63-66).

θα ήταν σκόπιμο να αναζητηθούν εκτός του ευρωπαϊκού πλαισίου (μέσω της Ρωσίας ή της Κίνας). Το σημαντικότερο, αξιολογούμενη ως «απο-ευρωπαϊσμός» (de-Europeanization) (Raimundo, Stavridis & Tsardanidis, 2021: 535-550) η νέα αυτή πραγματικότητα απονομιμοποίησε την όποια (έστω μικρή ή/και αποσπασματική) πρόοδο είχε μέχρι τότε επιτευχθεί στο πεδίο του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής (Tsardanidis, 2015: 62-66).

Η συνολικότερη αποτίμηση του «εξευρωπαϊσμού» της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής από το τέλος της δεκαετίας του '70 μέχρι και το τέλος της πιο πρόσφατης παγκόσμιας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης καταδεικνύει ότι ως αμφίδρομη διαδικασία (δηλαδή επίδραση της ΕΕ στο πολιτικό και οικονομικό γίνεσθαι και σε δομές και νοοτροπίες της Ελλάδας καθώς και ως δυνατότητα επηρεασμού των πολιτικών της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης) παραμένει «αποσπασματικός», «ασταθής» ή/και «αλλοπρόσαλλος» (erratic), ενώ χαρακτηρίζεται από την υιοθέτηση διαφορετικών προσεγγίσεων ανάλογα με την κυβέρνηση που αναλαμβάνει την εξουσία (Tsardanidis & Stavridis, 2005: 217-39· Tsardanidis & Stavridis, 2011).

Θα μπορούσε συνεπώς κάποιος να αναφερθεί σε «ενδείξεις» ή ακόμα και σε «στιγμές εξευρωπαϊσμού», ενώ είναι επίσης ενδιαφέρον ότι ακόμα και αυτές οι «ενδείξεις» εξευρωπαϊσμού της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής συμβαίνουν όταν το ευρωπαϊκό εγχείρημα παραμένει ισχυρό, ενώ, όταν οι συνθήκες ομαλής ανάπτυξης του δυσχεραίνουν ή ανατρέπονται, οι εθνικές πολιτικές επιχειρούν να διατηρήσουν την αυτονομία τους από τους ευρωπαϊκούς περιορισμούς.

Είναι τέλος σκόπιμο να σημειωθεί ότι ο «εξευρωπαϊσμός» της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής εξακολουθεί να αφορά τις επιλογές πολιτικών εκ μέρους των διαμορφωτών αποφάσεων εξωτερικής πολιτικής (policy Europeanization), ενώ όσον αφορά την επιρροή της ΕΕ στις δομές και τις «νοοτροπίες» στο εσωτερικό της Ελλάδας,²³ τα αποτελέσματα είναι πενιχρά, καθώς δεν παρατηρείται ανάλογος εξευρωπαϊσμός των θεσμών, της



23 Για το περιεχόμενο των διαφορετικών ειδών εξευρωπαϊσμού αναφορικά με την επίδραση των δυναμικών της ΕΕ στη διαμόρφωση της εξωτερικής τους πολιτικής, της πολιτικής τους κουλτούρας, των δημόσιων πολιτικών και στη δημιουργία και «κατασκευή λόγων» και ταυτοτήτων βλ. Featherstone & Radaelli, 2003.

οικονομίας ή/και των πολιτικών διαδικασιών (political Europeanization)²⁴ ούτε και εσωτερίκευση των ευρωπαϊκών νορμών στο εσωτερικό περιβάλλον της Ελλάδας (societal Europeanization), ή πολύ περισσότερο μια σε βάθος «εσωτερίκευση» των ευρωπαϊκών νορμών και πρακτικών στον δημόσιο λόγο (discursive Europeanization) (Schimmelfennig, 2000: 111).



24 Για τη γραφειοκρατική και θεσμική προσαρμογή των δομών της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής βλ. Ioakimidis 2001: 87-9 και Kanakas, 2000: 145-8. Για μια αποτίμηση της επιρροής του εξευρωπαϊσμού στα πολιτικά κόμματα των κρατών-μελών της ΕΕ βλ. Mair, 2000: 27-51.

Βιβλιογραφία

- Βαληνάκης Γ. (1988). *Ευρωπαϊκή Ασφάλεια και η Ελλάδα*. Ίδρυμα Πολιτικών Μελετών και Επιμόρφωσης.
- Βαληνάκης, Γ. (1997). *Με Όραμα και Πρόγραμμα: Εξωτερική Πολιτική για μια Ελλάδα με Αυτοπεποίθηση*. Αθήνα: Παρατηρητής.
- Ιωακειμίδης Κ. Π. (2020). *Επιτεύγματα και Στρατηγικά Λάθη της Εξωτερικής Πολιτικής της Μεταπολίτευσης. Προβλήματα και Λύσεις. Παθογένειες και Προκλήσεις*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Ιωακειμίδης, Κ. Π. (1998). *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο Πρότυπο Ολοκλήρωσης ή Σύμπτωμα Από-ολοκλήρωσης*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Καζάκος, Π. (1991). *Η Ελλάδα μεταξύ Ενσωμάτωσης και Περιθωριοποίησης*. Αθήνα: Διάττων.
- Μολυβιάτης, Π. (2000). «Προτάσεις για την εξωτερική πολιτική», στο Θ. Κουλουμπής & Θ. Ντόκος (επιμ.), *Ανασκόπηση Αμυντικής και Εξωτερικής Πολιτικής 2000: Οι Ελληνοτουρκικές Σχέσεις 1999-2000*. Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ). Αθήνα: Παρατηρητής.
- Παγουλάτος, Γ., & Μπλαβούκος, Σ. (2004). *Η Τελευταία Ελληνική Προεδρία: Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και οι Τέσσερις Ελληνικές Προεδρίες της ΕΕ*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σημίτης, Κ. (1995). *Για μια Ισχυρή Κοινωνία. Για μια Ισχυρή Ελλάδα*. Αθήνα: Πλέθρον.
- Σημίτης, Κ. (1996). «Η Ελλάδα στη Νέα Ευρώπη», στο Ι. Αφεντούλη (επιμ.), *Ποια Ευρώπη Θέλουμε;* Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Τσάκωνας, Ι. Π. (2021), (επιμ.) *Η Στρατηγική του Ελσίνκι. 20+1 Χρόνια Μετά*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Börzel, A. T., & Risse, T. (2000). "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change," *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No. 15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>
- Börzel, T. A. (2002). "Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: Member states' responses to Europeanization", *Journal of Common Market studies*, 40, σελ. 193-214.
- Couloumbis, T. (1994). "The Impact of EC Membership on Greece's Foreign Policy Profile" στο P. Kazakos & C.P. Ioakimidis (επιμ.), *Greece and EC Membership Evaluated*. New York: Pinter.
- Cowles, G. M., & Risse, T. (2001). "Transforming Europe: Conclusions", στο M. G. Cowles, J. A. Caporaso & T. Risse (επιμ.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Diez, T., S. Stetter, & Albert, M. (2006). "The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration", *International Organization*, 60(3), σελ. 563-593.
- Dyson, K., & Goetz, K. (2003). "Living with Europe: Power, Constraint and Contestation", στο K. Dyson & K. Goetz (επιμ.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*. Oxford: Oxford University Press.

- Economides, S. (2005). "The Europeanization of Greek Foreign Policy", *West European Politics*, 28(2), σελ. 471-491.
- Featherstone, K., & Radaelli, C. (επιμ.) (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Featherstone, K. (2010). «Εξευρωπαϊσμός με το ζόρι», *Η Καθημερινή*, 8 Ιουνίου.
- Guvenc, S. (1998/99). "Turkey's Changing Perception of Greece's Membership in the European Union", *Turkish Review of Balkan Studies*, 4, σελ. 103-130.
- Hix, S., & Goetz, K. (2000). "Introduction: European Integration and National Political Systems", *West European Politics*, 23(4), σελ. 1-26.
- Ioakimidis C. P. (2001). "The Europeanization of Greece: An Overall Assessment", στο K. Featherstone & G. Kazamias (επιμ.), *Europeanization and the Southern Periphery*. London: Routledge.
- Ioakimidis, C. P. (2000). "The Europeanization of Greece's Foreign Policy: Progress and Problems", στο A. Mitsos & E. Mossialos (επιμ.), *Contemporary Greece and Europe*. London: Routledge.
- Irondelle, B. (2003). "Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991-1996", *Journal of European Public Policy*, 10(2), σελ. 208-226.
- Kavakas, D. (2000), "Greece", στο I. Manners & R. G. Whitman (επιμ.), *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester: Manchester University Press.
- Kramer, H. (1987). "Turkish Application for Accession to the European Community and the Greek Factor", *Europa Archiv*, 42(10), σελ. 605-14.
- Ladrech, R. (1994). "The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", *Journal of Common Market Studies*, 32(1), σελ. 69-88.
- Mahncke, D. (2001). "Reform of the CFSP: From Maastricht to Amsterdam", στο J. Monar & W. Wessels (επιμ.), *The European Union After the Treaty of Amsterdam*. London/New York: Continuum.
- Mair, P. (2000). "The Limited Impact of Europe on National Party Systems", *West European Politics*, 23(4), σελ. 27-51.
- Nicolaidis, K. (2001). "Europe's Tainted Mirror. Reflections on Turkey's Candidacy Status After Helsinki", στο D. Keridis & D. Triantaphyllou (επιμ.), *Greek-Turkish Relations in the Era of Globalization*. Dulles: Brassey's, σελ. 257-60.
- Petersberg Declaration, Western European Union (WEU), Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992.
- Radaelli, C. (2000). "Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change", *European Integration Online Papers*, 4(8).
- Radaelli, C. (2001). "The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on the Concepts, Methods, and the Challenges of Empirical Research", *Politique Européenne*, 5(2), σελ. 105-136.

- Raimundo, A., Stavridis, S., & Tsardanidis, C. (2021). "The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanization to de-Europeanization?", *Journal of European Integration*, 43(50), σελ. 535-550.
- Schimmelfennig, F. (2000). "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment," *European Journal of International Relations*, 6(1), σελ. 109-139.
- Stephanou, C., & Tsardanidis, C. (1991). "The EC Factor in the Greece-Turkey-Cyprus Triangle" στο D. Constan (επιμ.), *The Greek-Turkish Conflict in the 1990s: Domestic and External Influences*. London: Macmillan, σελ. 207-30.
- Tsakonas, I. P. (2008). "From 'perverse' to 'promising' institutionalism? NATO, EU and the Greek-Turkish conflict", στο D. Bourantonis, K. Ifantis, & P. Tsakonas (επιμ.), *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization*. London: Routledge, σελ. 223-251.
- Tsakonas, P. (2010). *The Incomplete Breakthrough in Greek-Turkish Relations. Grasping Greece's Socialization Strategy*. London: Palgrave Macmillan.
- Tsakonas, P., & Tournikiotis, A. (2003). "Greece's Elusive Quest for 'Security Providers'; The 'Expectations-Reality Gap", *Security Dialogue*, 34(3), σελ. 301-14.
- Tsardanidis, C. (2015). "Greek Foreign Policy: The De-Europeanization Impact of the Economic Crisis", *Hellenic Studies*, 23(1), σελ. 59-81.
- Tsardanidis, C., & Stavridis, S. (2005). "The Europeanization of Greece's Foreign Policy: A Critical Appraisal", *Journal of European Integration*, 27(2), σελ. 217-239.
- Tsardanidis, C., & Stavridis, S. (2011). "Greece: From Special Case to Limited Europeanization", στο R. Wong & C. Hill (επιμ.), *National and European Foreign Policies towards Europeanization*. London: Routledge.
- Wong, R., & Hill, C. (2011). *National and European Foreign Policies towards Europeanization*. London: Routledge.

Ψυχρός πόλεμος, Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και ελληνική εξωτερική πολιτική στη δεκαετία του 1980

Αντιγόνη-Δέσποινα Ποιμενίδου¹

**Α΄ Μέρος: ΕΟΚ και ΠΑΣΟΚ: Από την ανοιχτή
αμφισβήτηση, ως αντιπολίτευση, σε μία
συνεργασία με επιφυλακτικότητα και
αμφιβολίες, ως κυβέρνηση**

Στις 28 Μαΐου 1979 υπογράφηκε η συνθήκη προσχώρησης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. Για την τότε κυβέρνηση, και όσους τάσσονταν υπέρ, η υπογραφή της συνθήκης και η ενεργοποίησή της, την 1η Ιανουαρίου 1981, αποτέλεσε καμπή, καθώς με την οργανική ενσωμάτωση στην ΕΟΚ, η Ελλάδα όχι μόνο θα



¹ Δρ. Ιστορίας Διεθνών Σχέσεων και Ευρώπης, Πανεπιστήμιο της Σορβόνης.

αναβάθμιζε τη διεθνή θέση της, ως ένας ίσος εταίρος, αλλά ταυτόχρονα θα ενίσχυε την εδραίωση της δημοκρατίας –από τις βασικές προτεραιότητες για την πρώιμη μεταδικτατορική περίοδο– και ακολούθως την οικονομική ανάπτυξη (Σβολόπουλος, 2008: 259-272· Χατζηβασιλείου, 2010: 515-520· Poimenidou, 2020: 221-223).

Παράλληλα, όμως, είχαν αναπτυχθεί, ήδη από την περίοδο των διαπραγματεύσεων, φωνές που αμφισβητούσαν τα οφέλη που θα αποκόμιζε η χώρα μακροπρόθεσμα από την επιλογή αυτή. Μία από τις πιο ισχυρές –και δημοφιλείς– υπήρξε αυτή του Ανδρέα Παπανδρέου.² Σύμφωνα με τον ίδιο, η συμμετοχή της Ελλάδας σε μια οντότητα συμφερόντων που κυριαρχούνταν από το βορειοευρωπαϊκό κεφάλαιο, όπως είχε τονίσει, θα οδηγούσε αναπόφευκτα στην απώλεια του εθνικού ελέγχου πάνω στην πολιτική, οικονομική και κοινωνική διαδικασία (Αρχείο Κωνσταντίνου Καραμανλή, 1977). Σε ομιλία του στη συνεδρίαση της Προσωρινής Κεντρικής Επιτροπής του ΠΑΣΟΚ τον Ιανουάριο του 1975 γινόταν ξεκάθαρο πως η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ αποτελούσε μια αρνητική εξέλιξη, αφού η τελευταία είχε οικοδομηθεί πάνω στο πρότυπο του μονοπωλιακού κεφαλαίου του ΝΑΤΟ (Παπανδρέου, 1975: 93-94). Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν ήταν παρά ένας τρόπος να εδραιωθεί περαιτέρω το καπιταλιστικό σύστημα από τις ανεπτυγμένες δυτικοευρωπαϊκές χώρες σε μια πλατιά βάση.³ Μέσα σε ένα τέτοιο σύστημα, επομένως, η χώρα θα επέτεινε τη σχέση εξάρτησης με τις καπιταλιστικές αυτές κοινωνίες, οι οποίες θα επηρέαζαν, ανάλογα με τα συμφέροντά τους, το σύνολο του τρόπου ζωής των Ελλήνων (*Ελλάδα και Κοινή Αγορά: Ο αντίλογος*, 1976: 9) και θα μονιμοποιούσε τον περιφερειακό δορυφορικό ρόλο της χώρας (ΠΑΣΟΚ, 1977: 19). Υπό αυτή την οπτική, όπως είχε υποστηρίξει πολλές φορές, η επιθυμία του τότε πρωθυπουργού να προωθήσει την ανεξαρτησία της Ελλάδας σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής ήταν παράδοξη, αφού η παραχώρηση σε τρίτους του δικαιώματος να αποφασίζουν για



2 Η στάση του Παπανδρέου ήταν ευρύτερα αντιδυτική και εντασσόταν στο αντιδυτικό, κυρίως αντιαμερικανικό κλίμα που επικρατούσε αυτή την περίοδο, ύστερα από τα γεγονότα στην Κύπρο (Λιαλιούτη, 2016: 409-414· Λιαλιούτη, 2018: 400-407). Κατά ένα μεγάλο μέρος η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα θεωρούνταν ότι δε διέφερε από το ΝΑΤΟ και εξυπηρετούσε τα συμφέροντά του (Poimenidou, 2020: 224).

3 Για το ΠΑΣΟΚ, η ΕΟΚ δεν αποτελούσε μια προοδευτική πολιτική οντότητα (*Ελλάδα και Κοινή Αγορά: Ο αντίλογος*, 1976: 15-16).

το σύνολο των εθνικών συμφερόντων δεν ενίσχυε την ανεξαρτησία της χώρας⁴ (Papandreou, 1979: 47-50).

Παράλληλα, όμως, τονιζόταν πως το γεγονός ότι αντιτίθετο στην ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα δε συνεπαγόταν αυτόματα και απομόνωση από τη διεθνή πολιτική σκηνή. Αντίθετα, η πρόταση του ΠΑΣΟΚ στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1970 για την εξωτερική πολιτική βασιζόταν στη δημιουργία ειδικών σχέσεων με όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, και όχι μόνο με αυτές που ήταν μέλη της ΕΟΚ.⁵ Τασσόταν, δηλαδή, υπέρ της πολυμερούς συνεργασίας με τη δημιουργία μιας ειδικής σχέσης με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Αυτός ήταν και ο λόγος που είχε εκφράσει ανοιχτά την επιθυμία του να διοργανώσει δημοψήφισμα για το ζήτημα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.⁶ Στόχος αυτού ήταν, σε περίπτωση που η κοινή γνώμη υπερασπιζόταν την πρότασή του, η εκ νέου διαπραγμάτευση των όρων ένταξης, ώστε να υπάρξει βελτίωση υπέρ των ελληνικών συμφερόντων.⁷

Οι απόψεις αυτές παρέμειναν σταθερές καθ' όλη την περίοδο που βρισκόταν στη θέση της αντιπολίτευσης. Σε άρθρο του σε ειδική έκδοση αφιερωμένη στην ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, το 1979, ανέφερε χαρακτηριστικά:



4 Η θεωρία της Σχολής της Εξάρτησης αποτέλεσε σημαντική επιρροή τόσο για τον ίδιο, όσο και ακολούθως για το ΠΑΣΟΚ (Τάσσης, 2018: 336). Στη «Διακήρυξη βασικών αρχών και στόχων του ΠΑΣΟΚ» της 3ης Σεπτεμβρίου 1974 αναγνωρίζεται ως αιτία των επτά χρόνων της δικτατορίας και των γεγονότων στην Κύπρο το ιμπεριαλιστικό κατεστημένο των ΗΠΑ και του ΝΑΤΟ. Γι' αυτόν τον λόγο, βασικό στόχο του Κινήματος αποτέλεσε η δημιουργία πολιτείας απαλλαγμένης από ξένο έλεγχο ή επεμβάσεις, πολιτείας απαλλαγμένης από έλεγχο ή επιρροή της οικονομικής ολιγαρχίας, πολιτείας ταγμένης στην υπηρεσία του Λαού (ΠΑΣΟΚ, Διακήρυξη, 1974).

5 Σημαντική έμφαση δινόταν από πλευράς του Κινήματος στην ανάπτυξη σχέσεων με τις χώρες των Βαλκανίων, παρά τη διαφορά σε επίπεδο οικονομικού και κοινωνικού συστήματος, όπως και με τις χώρες της Μεσογείου, η συνεργασία με τις οποίες θα μπορούσε να οδηγήσει στην ίδρυση μιας Μεσογειακής Κοινότητας, χωρίς την απαραίτητη ένταξή της στο καπιταλιστικό σύστημα (Ελλάδα και Κοινή Αγορά: Ο αντίλογος, 1976: 11).

6 Δεν είναι τυχαίο ότι στη Διακήρυξη του κόμματος δίνεται έμφαση στη σχέση μεταξύ εθνικής ανεξαρτησίας και τη λαϊκή κυριαρχία σε κάθε φάση της ζωής της χώρας με την ενεργό συμμετοχή του πολίτη σε όσες αποφάσεις τον αφορούν. Ειδικά σε αυτή την περίπτωση, εφόσον για το ΠΑΣΟΚ η συνεργασία με τη Δύση όφειλε να πραγματοποιηθεί με όρους που θα εξασφάλιζαν οικονομική αυτονομία και εθνική ανεξαρτησία, έπρεπε οι Έλληνες πολίτες να ενημερωθούν καταλλήλως για το τι σήμαινε πραγματικά η ένταξη (Ελλάδα και Κοινή Αγορά: Ο αντίλογος, 1976: 15-16).

7 Λόγω αυτών των θέσεων, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, σταδιακά κέρδιζε ολόένα και περισσότερο την προσοχή των πολιτικών κύκλων του εξωτερικού (Poimenidou, 2020: 223-224).

Η αντίθεση του ΠΑΣΟΚ στην ένταξη δεν υπαγορεύεται από έναν στείρο εθνικισμό και απομονωτισμό για τον οποίο μας κατηγορούν οι αντίπαλοί μας. [...] Φιλοδοξία μας είναι να συμβάλουμε στη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για να ξεφύγει η χώρα μας από την οικονομική στασιμότητα και να χαράξουμε τον δρόμο προς την κατάκτηση και εδραίωση της λαϊκής κυριαρχίας. [...] Η αποδοχή της επιλογής μιας πολιτικής εθνικής εγκατάλειψης καταργεί την ελληνική ευθύνη για το μέλλον της χώρας μεταβιβάζοντάς τη σε ξένα κέντρα λήψης αποφάσεων, που δεν μπορούν να ανταποκρίνονται στα πολιτικά και εθνικά ιδεώδη ούτε στο όραμα της κοινωνικοοικονομικής αλλαγής του ελληνικού λαού (Papandreou, 1979: 50).

Οι ισορροπίες θα άλλαζαν με το αποτέλεσμα των εκλογών της 18ης Οκτωβρίου του 1981, οπότε και το ΠΑΣΟΚ αναδείχθηκε πρώτο κόμμα. Μόλις λίγους μήνες ύστερα από την ενεργοποίηση της συμφωνίας προσχώρησης, το κόμμα, που είχε υποστηρίξει τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την παραμονή ή μη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, καλούνταν πλέον ως κυβέρνηση να διαχειριστεί τη συνεργασία με τους εταίρους. Αν και το δημοψήφισμα δεν έλαβε τελικά χώρα, η πεποίθηση του ΠΑΣΟΚ ότι η πλήρης ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ θα είχε αρνητικά αποτελέσματα δε φαινόταν να έχει αλλάξει. Αυτό που παρατηρείται, σε αυτή την πρώτη φάση είναι η ασάφεια ως προς τον ρόλο της χώρας μέσα στην Κοινότητα (Μεσημβρινή, 1981· *Το Βήμα*, 1981). Ο Ανδρέας Παπανδρέου δήλωνε, από τη μια πλευρά, πως δεν είχε κανενός είδους προκατάληψη ή παρεξήγηση έναντι των Ευρωπαίων εταίρων, τόνιζε, όμως, παράλληλα, πως θα καθίστατο σαφές ότι δεν επρόκειτο να γίνει αποδεκτή καμία απόφαση που θα έβλαπτε το έθνος (*Το Βήμα*, 1981).

Για την ελληνική κυβέρνηση, η συγκεκριμένη ασάφεια στις διμερείς σχέσεις Ελλάδας – ΕΟΚ θεωρούνταν ένα διαπραγματευτικό χαρτί. Σύμφωνα με τον ίδιο τον πρωθυπουργό, «το κύριο πλεονέκτημα που διαθέτω είναι ότι δεν είμαι υποχρεωμένος να εξηγήσω τι εννοώ με τον όρο αυτό [δηλαδή την ειδική σχέση]» (*Το Βήμα*, 1981). Είχε καταστεί, επομένως, σαφές ήδη από την πρώτη συμμετοχή του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λονδίνου, τον Νοέμβριο του 1981, ότι η «ειδική σχέση», που προτασσόταν διπλωματικά, από την ελληνική πλευρά, και κυρίως η μη ακριβής επεξήγησή της, μπορούσε να λειτουργήσει για την αναβάθμιση των όρων για την Ελλάδα ως μέλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας.

Σημαντικός παράγοντας στην ανάπτυξη των συγκεκριμένων θέσεων υπήρξε η αντιμετώπιση της ΕΟΚ ως μιας περισσότερο χαλαρής οικονομικής ένωσης παρά ως ενός οργανισμού με σημαντική πολιτική βαρύτητα (*Η Καθημερινή*, 1983). Αυτός

ήταν και ο λόγος που ο πρωθυπουργός δεν αντιμετώπισε ως ένα θετικό βήμα την ευρωπαϊκή πολιτική συνεργασία. Παρά το γεγονός ότι η τελευταία ήταν εξαιρετικά περιορισμένη, στοχεύοντας ουσιαστικά στην εναρμόνιση των απόψεων των κρατών-μελών αναφορικά με ζητήματα διεθνούς ενδιαφέροντος, βάσει της Έκθεσης Νταβινιόν του 1970, αποτελούσε ένα βήμα ακόμη προς την κατεύθυνση της οικοδόμησης μιας ενωμένης Ευρώπης σε πολιτικό επίπεδο. Για τον Έλληνα πρωθυπουργό, όμως, προτεραιότητα όφειλε να είναι η «ανάπτυξη μιας κοινής πραγματικής οικονομικής βάσης» (*Η Καθημερινή*, 1983) και όχι η πολιτική συνεργασία, καθώς ο μηχανισμός, όπως τουλάχιστον υπήρχε, αποτελούσε μάλλον ένα όργανο επιβολής των θέσεων των ισχυρών κρατών-μελών έναντι των πιο αδύναμων, περιορίζοντας τη δυνατότητα των τελευταίων να ασκούν αυτόνομα την εξωτερική πολιτική τους και να αναλαμβάνουν διεθνείς ρόλους (Βαληνάκης, 1989: 253).

Μια σημαντική αλλαγή παρατηρήθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Καταρχάς, οι ισορροπίες εντός Κοινότητας διαφοροποιήθηκαν με την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, ενισχύοντας τον νότο, ενώ και εσωτερικά στο κόμμα παρατηρήθηκε ένας ιδεολογικοπολιτικός αναθεωρητισμός με έντονο το στοιχείο του κυβερνητικού πραγματισμού (Ασημακόπουλος – Τάσσης, 2018: 54). Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ υπέγραψε την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, που αναθεωρούσε τη Συνθήκη της Ρώμης με στόχο την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την υλοποίηση της ευρωπαϊκής αγοράς (*Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 1987). Εκτός όμως από τα δεδομένα στην ελληνική οικονομία το ίδιο χρονικό διάστημα, και την πιθανή επίπτωση που θα είχε η εμπλοκή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (Verney, 1993: 146-147), σε αυτή την αλλαγή σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε –σε διεθνές επίπεδο– και η αλλαγή σκυτάλης στη σοβιετική ηγεσία, με τον Μιχαήλ Γκορμπατσόφ να ακολουθεί μια πιο ήπια πολιτική (Ρούσσο, 2018: 595).

Β΄ Μέρος: Ελλάδα, ως κράτος-μέλος της ΕΟΚ, και Ψυχρός Πόλεμος τη δεκαετία του 1980

Την περίοδο αυτή, ο Ψυχρός Πόλεμος γνώρισε εκ νέου άνθηση, με αποτέλεσμα οι ισορροπίες σε διεθνές επίπεδο να διαφοροποιούνται σε σχέση με το προηγούμενο διάστημα. Το πρώτο δείγμα διαφάνηκε ήδη από τον Δεκέμβριο του 1979, με τη σοβιετική εισβολή στο Αφγανιστάν και την άμεση αντίδραση των ΗΠΑ. Πα-

ράλληλα, η άνοδος του Ρόναλντ Ρέικαν⁸ στην προεδρία ανέδειξε και τη διαφορετική προσέγγιση της εξωτερικής πολιτικής απέναντι στη Σοβιετική Ένωση, με την ύφεση πλέον να απορρίπτεται. Έχοντας ως πρωτεύοντα στόχο τη μείωση της σοβιετικής επιρροής, δε θα υπήρχε δισταγμός, όπου παρουσιαζόταν ανάγκη, να λάβει χώρα ακόμα και επέμβαση. Η συσσώρευση του συμβατικού και πυρηνικού αποθέματος από πλευράς των Ηνωμένων Πολιτειών σηματοδότησε μια ανανεωμένη περίοδο ανταγωνισμού, με το ενδεχόμενο ενός πυρηνικού πολέμου για άλλη μια φορά ορατό (βλ. ενδεικτικά, Mann, 2010· Donaghy, 2021).

Από την άλλη πλευρά, οι συνθήκες αυτές έμελλαν να οδηγήσουν την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα σε μια προσπάθεια οριοθέτησης της δικής της θέσης. Προς αυτή την κατεύθυνση θα συνέβαλαν δύο παράγοντες: η διευρυμένη συμμετοχή στην ΕΟΚ και η έμφαση που σταδιακά δόθηκε στα ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής και της ανάγκης διαμόρφωσης μιας κοινής κατεύθυνσης.⁹ Όσον αφορά τον πρώτο παράγοντα, η παρουσία της Μεγάλης Βρετανίας εντός των κόλπων της Κοινότητας επηρέαζε ευρύτερα τις καταστάσεις, καθώς επρόκειτο για ένα κράτος όχι μόνο συνηθισμένο να συμμετέχει ενεργά –και με μια αυξημένη βαρύτητα σε ορισμένες περιπτώσεις– στη λήψη αποφάσεων αναφορικά με τον Ψυχρό Πόλεμο, αλλά και επιρρεπές να εξετάζει με γεωπολιτικούς όρους διάφορα άλλα ζητήματα μέσα από μια πιο «ψυχροπολεμική» ματιά (Greenwood, 2000). Όσον αφορά τον δεύτερο παράγοντα, η τάση αυτή είχε διαφανεί ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, όταν και οι Ευρωπαίοι Υπουργοί Εξωτερικών είχαν ξεκινήσει να συναντώνται τακτικά για να συζητούν θέματα εξωτερικής πολιτικής εντός του νεοσύστατου πλαισίου της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας.¹⁰ Σε αυτό το πλαίσιο, επομένως, κοινές θέσεις ή διαβήματα σε θέματα Ψυχρού Πολέμου ήταν περισσότερο δυνατά από ό,τι στα πρώτα χρόνια της Κοινότητας (Möckli, 2009: 56-94· Ludlow, 2014: 134-135).



8 Για τον Χένρι Κίσινγκερ, ο Ρέικαν ήταν «ο πρώτος μεταπολεμικός πρόεδρος που ανέλαβε την επίθεση τόσο ιδεολογικά όσο και στρατηγικά» (Kissinger, 1994: 772).

9 Ειδικά όσον αφορά την κοινή κατεύθυνση, ένα πρώτο σημάδι της προσπάθειας φάνηκε ήδη από την υιοθέτηση της Έκθεσης Λονδίνου, της 13ης Οκτωβρίου 1981, η οποία περιέγραφε περαιτέρω τις λειτουργίες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας σε επίπεδο εσωτερικό και εξωτερικό, όπως η καθιέρωση τακτικών διαβουλεύσεων με τους πρεσβευτές της ΕΟΚ σε τρίτες χώρες και η εξέταση, για παράδειγμα, πιθανών έκτακτων συνεδριάσεων των Υπουργών Εξωτερικών (Bindi, 2012: 23-24).

10 Σε αυτό το πλαίσιο εξίσου σημαντική θεωρείται η εμφάνιση και ο πολιτικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Mourlon-Druot, 2010: 315-339).

Φυσικά, αυτά τα δεδομένα δε σήμαιναν απαραίτητα ότι η υλοποίηση μιας ενιαίας στάσης ήταν μια εύκολη υπόθεση. Εκτός από τους «ατλαντιστές» εντός της Κοινότητας, η ελληνική τακτική των αστερίσκων, που σε μεγάλο βαθμό εδραζόταν στην επιφυλακτικότητα και στην καχυποψία απέναντι στους θεσμούς και στην αποτελεσματικότητά τους, όξυνε τον προβληματισμό στο εσωτερικό της Κοινότητας και σε αρκετές περιπτώσεις οδηγούσε σε αδυναμία λήψης κοινής απόφασης ή τουλάχιστον σε καθυστερημένη αντίδραση. Παρακάτω, θα γίνει αναφορά σε ενδεικτικές περιπτώσεις ζητημάτων ψυχροπολεμικού ενδιαφέροντος με στόχο να αναδειχθεί η στάση της ελληνικής πλευράς και πώς αυτή επηρέαζε τις σχέσεις με τους Ευρωπαίους εταίρους.

Μία πρώτη χαρακτηριστική περίπτωση είναι το πολωνικό ζήτημα στην αρχή της δεκαετίας. Καταρχάς, αξίζει να σημειωθεί ότι, εν αντιθέσει για παράδειγμα με την αντίστοιχη περίπτωση της εισβολής των Σοβιετικών στο Αφγανιστάν, όπου η αντίδραση χαρακτηρίστηκε από σχετική καθυστέρηση¹¹ και ίσως κάποια ηπιότητα, τουλάχιστον σε σχέση με αυτήν των ΗΠΑ¹², στην περίπτωση της Πολωνίας, η αντίδραση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπήρξε άμεση. Πιο συγκεκριμένα, στις 2 Δεκεμβρίου 1980, εκδόθηκε διακήρυξη, σύμφωνα με την οποία τονιζόταν η πεποίθηση των Ευρωπαίων ότι οι αρχές του Καταστατικού Χάρτη του ΟΗΕ και της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι έπρεπε να γίνουν από όλες τις χώρες σεβαστές. Σε διαφορετική περίπτωση, θα υπήρχαν σημαντικές επιπτώσεις στις εξελίξεις των διεθνών σχέσεων όχι μόνο σε ευρωπαϊκό αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο (Διακήρυξη, 1980). Η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε και το επόμενο έτος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που έλαβε χώρα στο Λουξεμβούργο στα τέλη του Ιουνίου (Συμπεράσματα, 1981). Ωστόσο, ύστερα από την όξυνση του προβλήματος, με την επιβολή στρατιωτικού νόμου στις 13 Δεκεμβρίου 1981 από τον Βόιτσεχ Γιαρουζέλσκι και τις πολλαπλές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι Ευρωπαίοι θα αντιδρούσαν εκ νέου. Πιο συγκεκριμένα, στις 4 Ιανουαρίου 1982 εκδόθηκε



11 Στις 15 Ιανουαρίου 1981, οι Εννέα προέβησαν σε μια διακήρυξη όπου καλούσαν τη Σοβιετική Ένωση να αφήσει τον αφγανικό λαό να αποφασίσει ελεύθερα το μέλλον του χωρίς ξένη παρέμβαση (Διακήρυξη, 1981).

12 Σταδιακά θα παρατηρηθεί ένας δυναμισμός από πλευράς ΕΟΚ όσον αφορά το συγκεκριμένο ζήτημα (Ροζάκης, 1987: 63).

ανακοινωθέν στο οποίο εκδηλωνόταν σαφώς η αντίθεσή¹³ τους στις εξελίξεις στο εσωτερικό της Πολωνίας, καθώς αντί για διάλογο είχε λάβει χώρα η καταπίεση, και καλούσαν τις αρχές της χώρας να άρουν το ταχύτερο δυνατόν τον στρατιωτικό νόμο, να απελευθερωθούν οι κρατούμενοι και να αποκατασταθεί ένας ουσιαστικός διάλογος με την Εκκλησία, ενώ τονιζόταν πως η σημασία των γεγονότων αυτών ξεπερνούσε τα όρια της χώρας. «Η αδυναμία των ολοκληρωτικών καθεστώτων, όπως αυτά της Ανατολικής Ευρώπης, να δεχτούν τις αναγκαίες μεταβολές για την αντιμετώπιση των νόμιμων φιλοδοξιών του λαού, θέτει σε κίνδυνο την εμπιστοσύνη για τη δυνατότητα ανάπτυξης συνεργατικών δεσμών με την Ανατολή» (Ανακοινωθέν, 1982).

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ωστόσο, διαφάνηκε η απόσταση μεταξύ Ελλάδας και Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η ελληνική πλευρά συμφώνησε μεν με το παραπάνω ανακοινωθέν, ακολούθησε όμως τη λογική των αστερίσκων. Επέδειξε δηλαδή εν προκειμένω μια διαφοροποιημένη στάση αποφεύγοντας τη συμμετοχή της ελληνικής διπλωματίας στην καταδίκη της Σοβιετικής Ένωσης για τις εξελίξεις αυτές, καθώς επίσης και στην επιβολή κυρώσεων, αφού κάτι τέτοιο όχι μόνο θεωρούνταν από πλευράς κυβέρνησης ως «έπαρση και λεονταρισμός», αλλά υπήρχε η πεποίθηση ότι κάτι τέτοιο «θα είχε το αντίθετο αποτέλεσμα από το επιδιωκόμενο», δυσχεραίνοντας ακόμη περισσότερο τις ήδη τεταμένες σχέσεις μεταξύ Ανατολής και Δύσης, ενώ τις επιπτώσεις θα τις επωμιζόταν το σύνολο του πολωνικού λαού (*Η Καθημερινή*, 1983). Εντέλει, η ελληνική στάση διαφάνηκε στις επιφυλάξεις του ανακοινωθέντος της πολιτικής συνεργασίας των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της 30ής Μαρτίου 1982, όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι οι συζητήσεις κατέληξαν στο συμπέρασμα πως ζητήματα όπως οι πιστώσεις «θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο προσεκτικής μελέτης από πλευράς ΕΟΚ, από τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών αλλά και άλλων χωρών τόσο σε εθνικό, όσο και σε διεθνές επίπεδο και σε απευθείας συνεννόηση με τις άλλες χώρες του ΟΟΣΑ. Μία στάση που η Ελλάδα κράτησε σταθερή και στα επόμενα χρόνια (Συμπεράσματα, 1982).



13 Στην παράγραφο 8 αναφέρεται ότι τέτοιου είδους εξελίξεις παραβιάζουν τις Αρχές της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι, ενώ παρακάτω υπογραμμίζεται πως οι Δέκα θα συνεργάζονταν με τις ΗΠΑ και θα εξεταζόταν επίσης το ζήτημα της περαιτέρω βοήθειας στην Πολωνία (Ανακοινωθέν, 1982).

Η ψυχροπολεμική κλιμάκωση της περιόδου όμως αποτυπώθηκε ακόμα πιο καθαρά με το ζήτημα της άμυνας και πιο συγκεκριμένα αναφορικά με θέματα εξοπλισμού και αφοπλισμού, όπως η περίπτωση εγκατάστασης πυραύλων Pershing II και Cruise στον ευρωπαϊκό χώρο. Για την πλειοψηφία των Ευρωπαίων το ζήτημα της ασφάλειας ήταν πρωτεύουσας σημασίας και οι θέσεις που εξέφραζαν οι Ανατολικοί θεωρούνταν επικίνδυνες για τη δυτική άμυνα. Αξιοσημείωτο είναι πως εκτός από τους «ατλαντιστές» υπήρχε και μία μερίδα εταίρων που εξέφραζε αμφιβολίες γύρω από το ζήτημα της εγκατάστασης των πυραύλων. Ωστόσο, η Ελλάδα και πάλι θα διαχώριζε τη θέση της αρνούμενη να δεχτεί ότι η εγκατάσταση των πυραύλων θα είχε κάποιο όφελος (Ροζάκης, 1987: 74). Τον Μάρτιο του 1982,¹⁴ η Ελλάδα έκανε λόγο για την ανάγκη «κάθε ισορροπία να αναζητηθεί προς το κατώτερο δυνατό επίπεδο, στην κατεύθυνση της μηδενικής λύσης», ώστε οι συνομιλίες στη Γενεύη να τύχαιναν ουσιαστικής υποστήριξης. Λίγο αργότερα, χαιρέτισε την πρόταση Αντρόποφ περί προθυμίας περιορισμού των πυραύλων μέσου βεληνεκούς της Ανατολικής Ευρώπης, ώστε να υπάρξει ισορροπία με τον αριθμό των βρετανικών και των γαλλικών πυραύλων (*Τα Νέα*, 1982). Η μεγάλη διαφοροποίηση, ωστόσο, θα ερχόταν τον Αύγουστο του 1983, όταν η ελληνική κυβέρνηση πρότεινε στους εταίρους της να αναβληθεί η εγκατάσταση των πυραύλων, που είχε αποφασιστεί σε περίπτωση αποτυχίας των διαπραγματεύσεων για ένα εξάμηνο και να συζητηθεί στην άτυπη σύνοδο της 12ης Σεπτεμβρίου, που θα πραγματοποιούνταν στην Αθήνα στο πλαίσιο της πρώτης προεδρίας της χώρας στην ΕΟΚ (*Η Πρώτη Ελληνική Προεδρία στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Κείμενα*, 1986: 167). Η Γαλλία από πλευράς της τασσόταν υπέρ των διαπραγματεύσεων, όχι όμως του μονομερούς αφοπλισμού, ενώ δύο από τις ισχυρότερες αντιδράσεις προήλθαν από τις χώρες στις οποίες θα γινόταν άμεσα η εγκατάσταση των πυραύλων, δηλαδή τη Δυτική Γερμανία και τη Βρετανία (*Η Καθημερινή*, 1983). Ο Δυτικογερμανός Υπουργός Εξωτερικών Χανς Ντίτριχ Γκένσερ απέρριψε την ελληνική πρόταση, τονίζοντας πως μια αναβολή μάλλον θα μείωνε τις πιθανότητες για σύναψη συμφωνίας μεταξύ των δύο υπερδυνάμεων. Το Φόρεϊν Όφισ, από την άλλη, δή-



¹⁴ Σε αυτή την πρώτη φάση, η Ελλάδα δεν ήταν μόνη της. Ο καγκελάριος της Δυτικής Γερμανίας, Χέλμουτ Κολ είχε τότε εκφράσει επιφυλάξεις για τους πυραύλους και έδινε βαρύτητα στις συνομιλίες (*Η Καθημερινή*, 1982).

λωνε την έκπληξή του και ξεκαθάριζε πως η βρετανική κυβέρνηση αντιτίθετο στην ελληνική πρόταση (*Η Καθημερινή*, 1983). Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία όχι μόνο δεν έφερε τα επιθυμητά για την Αθήνα αποτελέσματα, αλλά ουσιαστικά θεωρήθηκε άτοπη (Χουρχούλης, 2018: 179-180).

Στο τεταμένο αυτό ψυχροπολεμικό κλίμα θα λάμβανε χώρα ακόμα ένα γεγονός, το οποίο θα κλιμάκωνε την ένταση σε διεθνές επίπεδο. Την 1η Σεπτεμβρίου 1983 η Σοβιετική Ένωση κατέρριψε νοτιοκορεατικό επιβατικό αεροσκάφος, όταν αυτό αποκλίνοντας από την πορεία του εισήλθε σε απαγορευμένο σοβιετικό εναέριο χώρο (βλ. Cimbalá, 2000).

Αν στην περίπτωση της διαφοροποίησης της ελληνικής πλευράς για το πολωνικό και τους εξοπλισμούς παρατηρήθηκε προβληματισμός στο εσωτερικό της Κοινότητας, στην περίπτωση της κατάρριψης του νοτιοκορεατικού τζάμπο η απομόνωση της Ελλάδας ήταν ξεκάθαρη. Παρά τη στάση μετριοπάθειας που προσπαθούσε να κρατήσει η ΕΟΚ έναντι της Σοβιετικής Ένωσης, τουλάχιστον σε σύγκριση με τις ΗΠΑ, στη συγκεκριμένη περίπτωση μία τέτοια επίσημη τοποθέτηση για τους Ευρωπαίους ήταν αδύνατη. Οι Ευρωπαίοι, εν προκειμένω, επιθυμούσαν την άμεση καταδίκη, καθώς και την επιβολή κυρώσεων στη Σοβιετική Ένωση.

Η Ελλάδα, η οποία μάλιστα ασκούσε εκείνο το διάστημα την προεδρία, έκανε λόγο για ανάγκη αποσαφήνισης των συνθηκών κατάρριψης. Σύμφωνα με τη δήλωση του Ιωάννη Χαραλαμπίδου, ήταν απαραίτητο να «διεξαχθεί έρευνα για την εξακρίβωση των συνθηκών υπό τις οποίες συνέβη το τραγικό αυτό περιστατικό» (*Η Καθημερινή*, 1983). Παρά το γεγονός ότι την άρνησή τους στο 15νθήμερο μποϊκοτάζ των πτήσεων της Σοβιετικής Ένωσης συμμερίστηκε η Γαλλία, στην ευρύτερη στάση που κράτησε, βρέθηκε πλήρως απομονωμένη. Η απομόνωση αυτή θα οδηγούσε σε αλλαγή της στάσης της ελληνικής πλευράς έναν μήνα αργότερα, όταν στη γενική συνέλευση του ΟΗΕ ο Υπουργός Εξωτερικών, εν ονόματι της Κοινότητας, καταδίκασε τη σοβιετική στάση (Ροζάκης, 1987: 103). Παρ' όλα αυτά, το κλίμα που είχε δημιουργηθεί το αμέσως προηγούμενο διάστημα δεν ευνοούσε το πνεύμα συνεργασίας και οδήγησε πολλούς από τους εταίρους να κρίνουν τις τακτικές αυτές ακόμα και ως φιλοσοβιετικές και εχθρικές απέναντί τους.

Η ψυχροπολεμική ένταση που παρατηρήθηκε στο α΄ μισό της δεκαετίας του 1980 θα μειωνόταν δραματικά στη συνέχεια. Στις 7 Ιανουαρίου 1985, στη συνάντηση του Κονσταντίν Τσερνιένκο με τον επανεκλεγμένο Ρέιγκαν, αποφασίστηκε να γίνει επανεκκίνηση των επίσημων διαπραγματεύσεων στη βάση ενός νέου πλαισίου. Η ουσιαστική όμως αλλαγή επήλθε με την άνοδο του Γκορμπατσόφ και το διπλωματικό άνοιγμα της Σοβιετικής Ένωσης στη Δύση. Οι συζητήσεις ανάμεσα στις δύο υπερδυνάμεις, που είχαν ξεκινήσει το 1985 (The George Washington University), παρά τις δυσκολίες, δε θα έπαυαν. Αντίθετα η επαναπροσέγγιση και η επικράτηση κλίματος ύφεσης θα γίνονταν με αργά αλλά σταθερά βήματα, οδηγώντας τον Δεκέμβριο του 1987 στην υπογραφή της Συνθήκης για τις Πυρηνικές Δυνάμεις Μεσαίας Εμβέλειας, η οποία θα έθετε τέλος στον κίνδυνο ενός πυρηνικού πολέμου. Στα τέλη της δεκαετίας άλλωστε σταδιακά η Ανατολική Ευρώπη θα γύριζε σελίδα οδηγώντας στο τέλος του Ψυχρού Πολέμου (βλ. ενδεικτικά Matlock, 2005). Τα διεθνή δεδομένα επομένως ήταν τελείως διαφορετικά.

Σε αυτές τις συνθήκες, ήλθε να προστεθεί και μια Ελλάδα η οποία είχε ολοκληρώσει την «περίοδο της ωρίμανσης της ευρωπαϊκής ιδέας», κατά τα λεγόμενα του Ιταλού ευρωβουλευτή Αλτιέρο Σπινέλι. Τη δυσπιστία και την καχυποψία είχε αντικαταστήσει με αργούς αλλά σταθερούς ρυθμούς η αναγνώριση της σημασίας της ευρωπαϊκής προοπτικής. Η αλλαγή στάσης είχε διαφανεί από την προεκλογική περίοδο (Βαληνάκης, 1989: 259), ενώ στην ομιλία του Έλληνα πρωθυπουργού στο Συμβούλιο Κορυφής στο Μιλάνο τον Ιούλιο του 1985 τονιζόταν η σημασία της διεύρυνσης της πολιτικής επιρροής και του κύρους της Κοινότητας, καθώς και της δημιουργίας μιας νέας ευρωπαϊκής πορείας, με στόχο τη διαφύλαξη της ύφεσης (*Τα Νέα*, 1985).

Η προσέγγιση που είχε παρατηρηθεί σε επίπεδο επιμέρους συμφωνιών εμπορικής πρωτίστως φύσης με τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης σταδιακά ήδη από το 1986, κατά τη διάρκεια της δεύτερης ελληνικής προεδρίας, το β΄ εξάμηνο του 1988, θα γνώριζε νέα ώθηση. Το περιβάλλον ήταν άλλωστε ευνοϊκό, αφού λίγες μέρες πριν την επίσημη έναρξη, στις 25 Ιουνίου, ΕΟΚ και ΚΟΜΕΚΟΝ είχαν προχωρήσει στην υπογραφή Συμφωνίας Αμοιβαίας Αναγνώρισης (MEMO/88/97). Σύμφωνα με τον αναπληρωτή Υπουργό Εξωτερικών, μια από τις προτεραιότητες της προεδρίας ήταν η επιτάχυνση των διαδικασιών σύναψης συμφωνιών (Περράκης & Γρηγορίου, 1994: 94).

Πρωωθήθηκαν οι διμερείς διαπραγματεύσεις με τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και ανατέθηκε στην Επιτροπή να έρθει σε επαφή με αυτές ώστε να προετοιμαστεί σχετική πρόταση προς το Συμβούλιο. Αξιοσημείωτο είναι πως το αμέσως προηγούμενο διάστημα η Αθήνα είχε προβεί σε πρωτοβουλία επικοινωνίας με αρκετές από τις χώρες της ΚΟΜΕΚΟΝ που ενδιαφέρονταν για την προώθηση των σχέσεών τους με την Κοινότητα. Στις 22 Δεκεμβρίου 1987, μάλιστα, σοβιετική αντιπροσωπεία είχε συζητήσει με το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών τις σχέσεις ΕΟΚ – ΚΟΜΕΚΟΝ και Σοβιετικής Ένωσης. Παρά το γεγονός ότι σε έναν βαθμό υπήρξε διστακτικότητα και ο διάλογος αναπτύχθηκε κυρίως με τις πιο ισχυρές χώρες της Κοινότητας, κατά τη διάρκεια της ελληνικής προεδρίας τέθηκε το πλαίσιο για το άνοιγμα του διαλόγου, με το ενδιαφέρον να επεκτείνεται και στις βαλκανικές χώρες (Κρανιδιώτης, 1993: 54-56). Στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Ρόδου, που έλαβε χώρα στις αρχές Δεκεμβρίου, γίνεται σαφής αναφορά στις προσπάθειες αυτές (Περράκης & Γρηγορίου, 1994: 173-174).

Συμπεράσματα

Το πρώτο διάστημα μετά την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία χαρακτηρίστηκε από έντονο προβληματισμό τόσο της ελληνικής κυβέρνησης έναντι της ΕΟΚ όσο και το αντίστροφο. Ο Ανδρέας Παπανδρέου ήδη από τα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας είχε διαμηνύσει ότι προτιμούσε τη δημιουργία ειδικής σχέσης με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ενώ ήταν ξεκάθαρο πως προτεραιότητα της ελληνικής κυβέρνησης θα ήταν η προάσπιση των ελληνικών συμφερόντων, η οποία σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής μεταφράστηκε σε μια πιο «ανεξάρτητη» πολιτική.

Σε μια εποχή που παρατηρήθηκε κλιμάκωση του Ψυχρού Πολέμου, και που η Ευρώπη καλούνταν σε αυτά τα δεδομένα να λάβει θέση και να πάρει κοινές αποφάσεις, στη γραμμή που είχε ήδη χαράξει, η ελληνική πλευρά σε αρκετές περιπτώσεις απέκλινε. Οι πολιτικές των αστερίσκων θα έπρεπε πιθανόν να αναγνωστούν περισσότερο σε συνάρτηση με τις αρχές του κόμματος όσον αφορά το δίπολο Δύση – Ανατολή, αλλά πρωτίστως με την επιφυλακτικότητα, σε αυτό το αρχικό στάδιο, απέναντι στους κοινοτικούς θεσμούς, στην αποτελεσματικότητά τους και την ταυτόχρονη αμφισβήτηση της πολιτικής διάστασης της Κοινότητας, παρά ως κινήσεις εχθρικές απέναντι στην Ευρώπη. Ναι μεν προκάλεσαν εκνευρισμό στους εταίρους, και σε ορισμένες περιπτώσεις καθυστερήσεις, δεν προκάλεσαν όμως ποτέ κάποιο ουσιαστικό πρόβλημα.

Η μεταστροφή σε μια πιο μετριοπαθή και «φιλοδυτική» πολιτική που παρατηρήθηκε στο β' μισό της δεκαετίας του 1980 μπορεί να εξηγηθεί από τις συνθήκες που επικράτησαν. Από τη μια πλευρά, η ψυχροπολεμική ύφεση και από την άλλη οι εξελίξεις στην Κοινότητα με τη διεύρυνσή της προς τον νότο με την ένταξη Ισπανίας και Πορτογαλίας, τις προσπάθειες σύγκλισης σε οικονομικό επίπεδο στο εσωτερικό, καθώς και οι εργασίες, που πραγματοποιούνταν στον άξονα προς την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, συνέβαλαν στην κατεύθυνση αυτή.

Υπό αυτή την έννοια, θα μπορούσε να υποστηριχτεί πως σε επίπεδο βασικών αρχών τουλάχιστον δεν παρατηρήθηκαν ουσιαστικές μεταβολές από ελληνικής πλευράς – υπεράσπιση ελληνικών θεμάτων, ύφεση μεταξύ Ανατολής και Δύσης, μεγαλύτερη ομοιογένεια στο εσωτερικό της Κοινότητας. Η διαφορά έγκειται στην εξέλιξη που παρατηρήθηκε τόσο από τους εξωτερικούς παράγοντες –αποκλιμάκωση– όσο και από εσωτερικούς με τη σταδιακή αποκατάσταση του κλίματος δυσπιστίας, την κατανόηση των επιδιώξεων της κάθε πλευράς και την τελική προσέγγιση ανάμεσα σε Ελλάδα και ΕΟΚ.

Ο Έλληνας πρωθυπουργός, την Πρωτοχρονιά του 1988, σε συνέντευξή του δήλωνε ότι εντέλει παρέμεινε στην ΕΟΚ, καθώς είχε την πεποίθηση πως, αν η Δυτική Ευρώπη δούλευε σωστά, θα μπορούσε να συμβάλει στην πτώση των τειχών της ηπείρου και στην ανάδυση μιας νέας Ευρώπης (Το Βήμα, 1988).

Βιβλιογραφία

Πηγές (Αδημοσίευτες – Δημοσιευμένες)

Ανακοινωθέν Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (1982), 4 Ιανουαρίου,
<https://aei.pitt.edu/5584/1/5584.pdf>.

Αρχείο Κωνσταντίνου Καραμανλή (1977). Φάκελος 115Α, Έγγραφο για τη στάση της αξιωματικής αντιπολίτευσης, χ.η.

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. 29 Ιουνίου 1987.

The George Washington University (χ.η.), Mikhail Gorbachev Letter to Ronald Reagan, December 5, 1985, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB172/Doc28.pdf>

Η πρώτη ελληνική Προεδρία στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Ιούλιος-Δεκέμβριος 1983). Κείμενα (1986), Έκδοση Υπουργείου Εξωτερικών.

MEMO/88/97 (1988). Signing of the EC/COMECON Joint Declaration: Luxembourg, 25 June, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_88_97

Papandreou, A. (1979). «La position du PASOK», *La Grèce dans la Communauté Européenne. L'Europe en Formation*, 233 (août-octobre 1979).

ΠΑΣΟΚ (1977). *Κατευθυντήριες γραμμές κυβερνητικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ*. ΚΕΜΕΔΙΑ.

Περράκης, Σ., & Γρηγορίου, Π. (1994). *Η Ελλάδα στις διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, 1981-1994. Κείμενα*. Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Συμπεράσματα Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις Βρυξέλλες (1982), 29-30 Μαρτίου, https://www.consilium.europa.eu/media/20708/bruxelles_march_1982_eng_.pdf

Τύπος

Το Βήμα (1988). 1 Ιανουαρίου.

Το Βήμα (1981). 24, 26 Νοεμβρίου.

Η Καθημερινή (1983). 6 Ιουλίου / 19, 21, 26 Αυγούστου / 13 Σεπτεμβρίου / 9 Νοεμβρίου

Η Καθημερινή (1982). 12 Μαρτίου.

Η Καθημερινή (1981). 26 Νοεμβρίου.

Μεσημβρινή (1981). 26 Νοεμβρίου.

Τα Νέα (1985). 7 Ιουλίου.

Τα Νέα (1982) 19 Μαρτίου.

Βιβλία – Συλλογικοί τόμοι – Άρθρα

Ασημακόπουλος, Β., & Τάσσης, Χ. (2018). «ΠΑΣΟΚ: Σταθμοί και όρια στη διαμόρφωση και εξέλιξη του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος (1974-2018)», στο Β. Ασημακόπουλος & Χ. Δ. Τάσσης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ 1974-2018. Πολιτική οργάνωση, ιδεολογικές μετατοπίσεις, κυβερνητικές πολιτικές*. Αθήνα: Gutenberg, σελ. 19-103.

Βαληνάκης, Γ. (1989). *Εισαγωγή στην ελληνική εξωτερική πολιτική 1949-1988*. Αθήνα: Παρατηρητής.

Λιαλιούτη, Ζ. (2016). *Ο Αντιαμερικανισμός στην Ελλάδα, 1947-1989*. Αθήνα: Ασίνη.

Λιαλιούτη, Ζ. (2018). «Ο Αντιαμερικανισμός στον λόγο του ΠΑΣΟΚ (1974-2018): Δημόσια ιστορία, ταυτότητα και ιδεολογία», στο Β. Ασημακόπουλος, & Χ. Δ. Τάσσης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ 1974-2018. Πολιτική οργάνωση, ιδεολογικές μετατοπίσεις, κυβερνητικές πολιτικές*. Αθήνα: Gutenberg, σελ. 389-423.

Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής και η Ευρωπαϊκή πορεία της Ελλάδας (2000). Διημερίδα 25-26 Νοεμβρίου 1999, Αθήνα: Ίδρυμα Κωνσταντίνου Καραμανλή – Πατάκης.

Ροζάκης, Χ. (1987). *Η ελληνική εξωτερική πολιτική και οι Ευρωπαϊκές κοινότητες. Επιπτώσεις από την ένταξη, 1981-1986*. Αθήνα: Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.

Ρούσσος, Σ. (2018). «Η αυτονομία του ηγέτη: Ο Ανδρέας Παπανδρέου και η Εξωτερική Πολιτική του ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1981-1989», στο Β. Ασημακόπουλος, & Χ. Δ. Τάσσης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ 1974-2018. Πολιτική οργάνωση, ιδεολογικές μετατοπίσεις, κυβερνητικές πολιτικές*. Αθήνα: Gutenberg, σελ. 583-599.

- Σβολόπουλος, Κ. (2008). *Η ελληνική εξωτερική πολιτική 1945-1981*, τ. 2ος. Αθήνα: Εστία.
- Τάσσης, Χ. Δ. (2018). «Το θεωρητικό σχήμα του ΠΑΣΟΚ: Θεωρία της Εξάρτησης, Ριζοσπαστικός προσανατολισμός με σοσιαλιστική προοπτική», στο Β. Ασημακόπουλος, & Χ. Δ. Τάσσης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ 1974-2018. Πολιτική οργάνωση, ιδεολογικές μεταστροφές, κυβερνητικές πολιτικές*. Αθήνα: Gutenberg, σελ. 323-366.
- Χατζηβασιλείου, Ε. (2010). *Ελληνικός Φιλελευθερισμός. Το ριζοσπαστικό ρεύμα, 1932-1979*. Αθήνα: Πατάκης.
- Χουρχούλης, Δ. (2018). «Η προώθηση της πολιτικής διεθνούς ύφεσης από την πρώτη κυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου και οι αντιδράσεις της Δύσης, 1981-1985», στο Ν. Μαραντζίδης, Ι. Μιχαλίδης, & Ε. Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Η Ελλάδα και ο Ψυχρός Πόλεμος. Επεκτείνοντας τις ερμηνείες*. Αθήνα: Επίκεντρο.
- Bindi, F. (2012). "European Union Foreign Policy: A Historical Overview", στο F. Bindi, & I. Angelescu (επιμ.), *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Washington: Brookings Institution Press, σελ. 11-39.
- Cimbala, S. J. (2000). "Year of Maximum Danger? The 1983 "War Scare" and US-Soviet Deterrence", *The Journal of Slavic Military Studies*, 13, σελ. 1-24.
- Donaghy, A. (2021). *The Second Cold War. Carter, Reagan, and the Politics of Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greenwood, S. (2000). *Britain and the Cold War, 1945-1991*. London: Macmillan Press.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster.
- Ludlow, N. P. (2014). "The new Cold War and the expansion of the European Community: a Nexus?", στο J. Laursen, (επιμ.), *The Institutions and Dynamics of the European Community, 1973-83*. Publications of the European Union Liaison Committee of Historians, σελ. 131-149.
- Mann, J. (2010). *The Rebellion of Ronald Reagan: A History of the End of the Cold War*. New York: Penguin.
- Matlock, J. (2005). *Reagan and Gorbachev: How the Cold War Ended*. New York: Random House.
- Mourlon-Druol, E. (2010). "Filling the EEC Leadership Vacuum? The Creation of the European Council in 1974", *Cold War History* (10/3), σελ. 315-339.
- Möckli, D. (2009). *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*. London: I.B. Tauris, σελ. 56-94.
- Poimenidou, A.-D. (2020). *La culture comme facteur d'eupéisation. Le rôle de l'argument culturel dans la politique européenne de la Grèce (1944-1979)*. Bruxelles: Peter Lang.
- Verney, S. (1993). "From the 'Special Relationship' to Europeanism: PASOK and the European Community, 1981-1989", στο R. Clogg (επιμ.), *Greece, 1981-89: The Populist Decade*. New York: St Martin's Press, σελ. 131-153.

Η Ελλάδα, η Ευρωπαϊκή Ένωση και ζητήματα διεθνούς ασφάλειας

Ελλάδα και Ευρωπαϊκή

Αμυντική Συνεργασία

Σπύρος Μπλαβούκος¹ και Παναγιώτης Πολίτης Λάμπρου²

1. Ελλάδα και πρωτοβουλίες αμυντικής συνεργασίας εντός της διαδικασίας ευρωπαϊκής ενοποίησης

Η συνειδητή απόφαση συμμετοχής της Ελλάδας στη διαδικασία ευρωπαϊκής ενοποίησης, ήδη από τη δεκαετία του 1970, στηρίχτηκε περισσότερο στην ενίσχυση της εθνικής ασφάλειας και λιγότερο στην εδραίωση του δημοκρατικού πολιτεύματος και την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας. Η τουρκική εισβολή στην Κύπρο, ο ρόλος των ΗΠΑ και η στάση του ΝΑΤΟ ανέδειξαν την ανάγκη μείωσης της πολιτικής εξάρτησης της Ελλάδας από τις ΗΠΑ. Στο πλαίσιο αυτό, το ενωσιακό εγχείρημα πρόβαλε ως εναλλακτική (ή τουλάχιστον συμπληρωματική) λύση ασφάλειας, αν και κάτι τέτοιο δεν προέκυπτε από κάπου ρητά, δεδομένης της οικονομικής –ακόμα τότε– φύσης της διαδικασίας ενοποίησης. Σε κάθε περίπτωση, η προοπτική σύγκλισης στους τομείς εξωτερικής πολιτικής, άμυνας και ασφάλειας αποτελούσε



¹ Καθηγητής Ανάλυσης Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεσμών στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών.

² Βοηθός Ερευνητής στο ΕΛΙΑΜΕΠ.

ανέκαθεν για την Ελλάδα ζητούμενο της εν λόγω διαδικασίας, άρρηκτα συνυφασμένο με τα ελληνικά αμυντικά συμφέροντα και την ενδυνάμωση της εθνικής αποτρεπτικής ισχύος (Τσάκωνας, 2019: 33-34, 2010: 172).

Παρ' όλες τις ελληνικές παλινωδίες στις επόμενες δεκαετίες, οι οποίες οδήγησαν κατά καιρούς στην πολιτική απομόνωση της χώρας, η ενίσχυση της συνεργασίας και του κεκτημένου πολιτικής στον τομέα της άμυνας αποτελεί διαχρονικά πάγια θέση της Ελλάδας. Ακόμα και σε περιόδους σχετικής έντασης στις σχέσεις Ελλάδας – ΕΕ, όπως η δεκαετία του 1980, το αίτημα για προσχώρηση στη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ),³ το 1987, αλλά και η ισχυρή πολιτική πίεση που ασκήθηκε αργότερα προς την κατεύθυνση αυτή⁴ υποδηλώνουν τη σημασία της αμυντικής συνεργασίας εντός των ευρύτερων ευρωπαϊκών δομών για την Ελλάδα. Κατά τις διαπραγματεύσεις για τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), η Ελλάδα υιοθέτησε μια πολύ ένθερμη και υποστηρικτική θέση περί της εμβάθυνσης της συνεργασίας σε θέματα ασφαλείας, έστω και με την αναγνώριση της αναγκαιότητας δόμησης της συνεργασίας αυτής στη βάση της διακυβερνητικής λογικής (Kiratli, 2012: 273). Διατηρώντας την ίδια στοχοθεσία κατά τις διαπραγματεύσεις για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), η ελληνική κυβέρνηση πρότεινε εκ νέου την προσθήκη ρήτρας εγγύησης των ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων και της εδαφικής ακεραιότητας των κρατών-μελών (Tsakonas & Tournikiotis, 2003: 308).



3 Η ΔΕΕ, η οποία ιδρύθηκε το 1948 με τη Συνθήκη των Βρυξελλών, αποτέλεσε μία «διακυβερνητική Συνθήκη αυτοάμυνας», που αρχικώς υπεγράφη από το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και την Ολλανδία, για να ενταχθούν στη συνέχεια σε αυτή και άλλες ευρωπαϊκές χώρες, οι περισσότερες κράτη-μέλη της ΕΕ (Πλιάκος, 2018: 6). Αποτελεί εν μέρει απόρροια του ευρύτερου αισθήματος ανασφάλειας που επικρατούσε στην Ευρώπη την περίοδο έναρξης του Ψυχρού Πολέμου. Απορροφήθηκε σταδιακά από την ΕΕ (καθήκοντα Petersberg) και η επίσημη διάλυσή της έλαβε χώρα την 30ή Ιουνίου 2011.

4 Ο Πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Μητσοτάκης και ο Υπουργός Εξωτερικών Αντώνης Σαμάρas δήλωσαν στη Βουλή των Ελλήνων ότι η Αθήνα δεν θα υπέγραφε (ολόκληρη) τη συμφωνία για το Μάαστριχτ, εάν δεν υπογραφόταν ταυτόχρονα η συμφωνία για τη ΔΕΕ, ώστε να υπάρχουν οι κατάλληλες εγγυήσεις ασφαλείας για τη χώρα (Βουλή των Ελλήνων, 1991: 2511-2512, 2515). Παρόλο που το ελληνικό αίτημα για προσχώρηση στη ΔΕΕ ικανοποιήθηκε το 1992, η προστιθέμενη αξία που θα προσέφερε ο αμυντικός βραχίονας της ενωμένης Ευρώπης ελαχιστοποιήθηκε με τη Διακήρυξη Πέτερσμπεργκ της 19ης Ιουνίου 1992. Μέσω αυτής, ορίζεται ότι οι εγγυήσεις ασφαλείας και οι αμυντικές δεσμεύσεις δεν δύνανται να ενεργοποιηθούν σε διαφορές μεταξύ μελών της ΔΕΕ και του NATO (Petersberg Declaration, 1992: 8).

Πατώντας πάνω στις σχετικές προβλέψεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ,⁵ οι ελληνικές κυβερνήσεις επεδίωξαν την περαιτέρω ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου ευρωπαϊκής αμυντικής συνεργασίας και στις επόμενες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των συνθηκών. Στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2000, η ελληνική κυβέρνηση δήλωσε ότι η Διάσκεψη πρέπει «να ασχοληθεί, εν ευθέτω χρόνω, με τα θεσμικά και νομικά θέματα αμυντικής πολιτικής», συμπεριλαμβανομένου του καθεστώτος της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ) και της θέσης της ΔΕΕ στο ευρωπαϊκό κεκτημένο (Greek Government, 2000). Κατά τη διάρκεια της ελληνικής προεδρίας του 2003, η ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ), αποτέλεσε έναν τομέα υψίστης πολιτικής σημασίας. Για θέματα άμυνας, μάλιστα, η Ελλάδα ασκούσε την προεδρία για ένα έτος, καθώς η Δανία, που ήταν η προηγούμενη χώρα που ασκούσε την προεδρία στο Συμβούλιο Υπουργών, διέθετε ρήτρα εξαίρεσης (opt-out) για το συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής. Στόχος της ελληνικής κυβέρνησης ήταν η επίτευξη του Πρωταρχικού Στόχου (Headline Objective)⁷ και των Συλλογικών Στόχων Ικανοτήτων,⁷ με ειδική μνεία να γίνεται στην πολιτική εξοπλισμών και στην καλύτερη αξιοποίηση των υπαρχόντων πόρων της Ευρώπης (Papandreou, 2003: 62). Έτσι, η Ελλάδα υποστήριξε τη θεσμοθέτηση ενός ενιαίου οργάνου για τον συντονισμό των αμυντικών εξοπλισμών των κρατών-μελών της ΕΕ και την προμήθεια αμυντικού υλικού, μια συζήτηση η οποία οδήγησε εντέλει στην ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (ΕΟΑ), το 2004 (Καραμπέκιος, 2012: 10).



5 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ περιελάμβανε την «προοδευτική διαμόρφωση κοινής αμυντικής πολιτικής...η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε κοινή άμυνα» (Άρθρο Ι.7, παρ. 1, Συνθήκη του Άμστερνταμ).

6 Ο Πρωταρχικός Στόχος αφορούσε τη δυνατότητα ανάπτυξης στρατιωτικών επιχειρήσεων και προσωπικού στο πεδίο επί τη βάση των καθηκόντων Πέτερσμπεργκ, όπως είχε συμφωνηθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, τον Δεκέμβριο του 1999.

7 Βλ. Παράρτημα Ι του Παραρτήματος VI στα Συμπεράσματα Προεδρίας Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Νίκαιας, 7-8-9 Δεκεμβρίου 2000.

2. Ο 21ος αιώνας: Η ελληνική συμμετοχή σε πρωτοβουλίες ασφάλειας και άμυνας της ΕΕ

Οι κυριότερες ευρωπαϊκές αμυντικές εξελίξεις έως την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας (2007) ήταν: (α) η ίδρυση των **Σχηματισμών Μάχης της ΕΕ (ΣΜΕΕ)** (EU Battlegroups)⁸ και β) η διεξαγωγή των πρώτων στρατιωτικών αποστολών και επιχειρήσεων της ΕΕ. Η Ελλάδα στήριξε και τις δύο πρωτοβουλίες, διατηρώντας την πάγια θέση της για την ανάγκη ανάπτυξης ευρωπαϊκών στρατιωτικών δομών προς όφελος της προστασίας της εδαφικής ακεραιότητας των κρατών-μελών. Ειδικότερα, οι ΣΜΕΕ θεωρήθηκαν ως ένα πρώτο βήμα προς τη –συμφέρουσα για την Ελλάδα– ευρωπαϊκή αμυντική ενοποίηση, εξού και η αναλογικά ισχυρή ελληνική (ηγετική) συμμετοχή σε αυτούς. Το ίδιο ίσχυε και για τις στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις, στις οποίες, ωστόσο, η ελληνική συνεισφορά ήταν περιορισμένη, λόγω οικονομικών δυσκολιών και εξαιτίας της απειλής ασφαλείας εξ Ανατολών, η οποία αποθάρρυνε τη διασπορά στρατιωτικών δυνάμεων (Blavoukos & Politis Lamprou, 2021: 27-32).

Παρά τα αναγνωρισμένα σοβαρά και διαχρονικά προβλήματα των ΣΜΕΕ,⁹ η ελληνική παρουσία παραμένει ισχυρή, καθώς όχι μόνο συνεχίζει να διατηρεί



8 Οι ΣΜΕΕ αποτελούν απόρροια του Πρωταρχικού Στόχου του Ελσίνκι (1999), ο οποίος όριζε ότι, έως το 2003, η ΕΕ πρέπει να διαθέτει δυνατότητα ανάπτυξης 50.000-60.000 στρατιωτών στο πεδίο, εντός 60 ημερών από την εντολή ανάπτυξης, με σκοπό να εκπληρωθούν τα καθήκοντα Πέτερσμπεργκ (Council of the EU, 2012: 6). Στην εξέλιξη της ιδέας αυτής, απαρτίζονται από περίπου 1.500 στρατιώτες και μονάδες υποστήριξης μάχης, υλικοτεχνικής υποστήριξης και ποικίλα μέσα από το σύνολο των κλάδων των ενόπλων δυνάμεων, ενώ δύνανται να αναπτυχθούν στο πεδίο εντός 15 ημερών και να διατηρηθούν (με κατάλληλη υποστήριξη) για έως 120 ημέρες (EEAS, 2013: 2). Η συμμετοχή στους ΣΜΕΕ δεν είναι υποχρεωτική και επαφίεται στην προθυμία των κρατών-μελών.

9 Τα προβλήματα αυτά πηγάζουν κυρίως από την έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης. Πιο συγκεκριμένα, τα συμμετέχοντα σε έναν ΣΜΕΕ κράτη υποχρεούνται να καλύψουν τη μερίδα του λέοντος των απαραίτητων κεφαλαίων σε περίπτωση που αποφασιστεί η ανάπτυξή του (τα –περιορισμένα– κοινά κόστη ήταν επιλέξιμα προς χρηματοδότηση από τον Μηχανισμό «Αθηνά»). Αυτό το σημαντικό μειονέκτημα δημιουργεί ένα αντικίνητρο ενεργοποίησης και ανάπτυξης των ΣΜΕΕ στο πεδίο, θέτοντας υπό αμφισβήτηση την πραγματική προστιθέμενη αξία του εγχειρήματος (Blavoukos & Politis Lamprou, 2021: 25· Brunnstrom, 2008, Nováky, 2016, Wade & Jones, 2008).

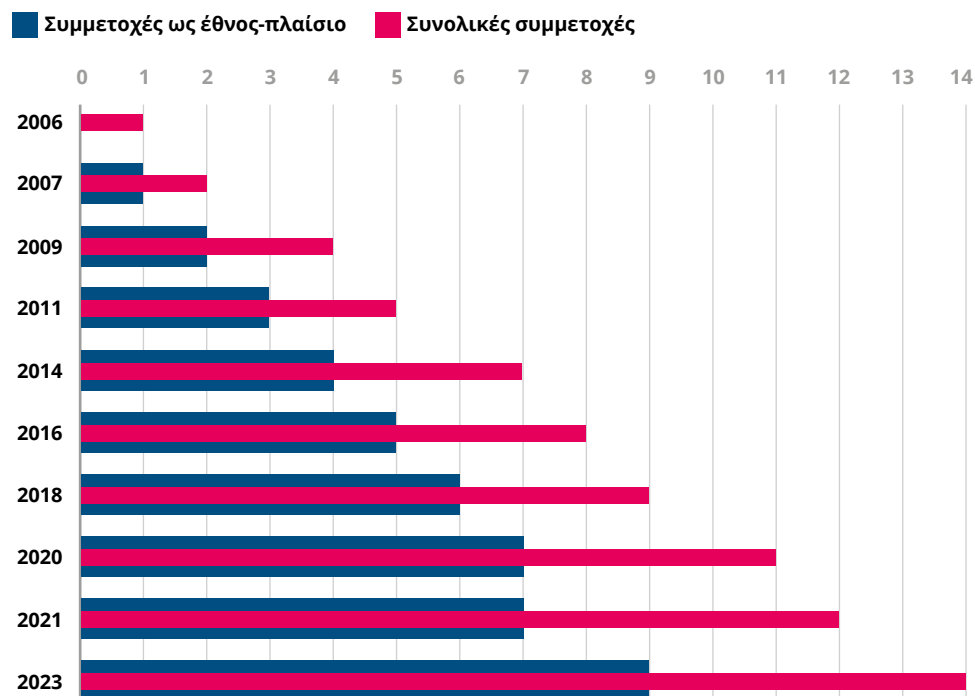
τον Βαλκανικό Σχηματισμό Μάχης (HELBROC)¹⁰ ενεργό και υπό την ηγεσία της, αλλά επιδιώκει μάλιστα να καλύπτει τυχόν κενά που δημιουργούνται εξαιτίας της απροθυμίας άλλων κρατών-μελών να συνεισφέρουν στο εγχείρημα. Ένα απτό παράδειγμα που πιστοποιεί το προαναφερθέν είναι ότι οι ελληνικές αρχές συμφώνησαν να επεκτείνουν την ετοιμότητα του HELBROC και να διαθέσουν το Στρατηγείο Επιχειρήσεων (ΟΗQ) της 1ης Στρατιάς στη Λάρισα και το Επιτελείο Δύναμης (FHQ) της 71ης Αερομεταφερόμενης Ταξιαρχίας στη Νέα Σάντα και για το δεύτερο εξάμηνο του 2023, εν απουσία άλλου ενεργού ΣΜΕΕ την εν λόγω χρονική περίοδο (ΕΕΑΣ, 2023: 3). Όπως υποδεικνύουν ο Πίνακας 1 και το αντίστοιχο Γράφημα 1, η Ελλάδα συμμετέχει περίπου ανά δύο έτη στους ΣΜΕΕ, εν αντιθέσει με άλλα κράτη-μέλη, τα οποία δεν εκφράζουν ιδιαίτερο ή/και συνεχές ενδιαφέρον. Παράλληλα, η Αθήνα ενθαρρύνει την ενίσχυση της ευρωπαϊκής δυνατότητας διαχείρισης κρίσεων, στηρίζοντας την Ικανότητα Ταχείας Ανάπτυξης της ΕΕ, η οποία αποφασίστηκε με τη Στρατηγική Πυξίδα της ΕΕ (2022) και αποτελεί μετεξέλιξη των ΣΜΕΕ. Η νέα αυτή πρωτοβουλία επιδιώκει να αυξήσει το προσωπικό σε ετοιμότητα (από 1.500 σε 5.000), όπως και τη χρονική διάρκεια της ανάπτυξης του στο πεδίο (από 6 μήνες σε 12), ενώ δίνει έμφαση στους απαραίτητους στρατηγικούς παράγοντες διευκόλυνσης (strategic enablers), οι οποίοι καθιστούν την ανάπτυξη στο πεδίο εφικτή γρήγορα και αποτελεσματικά.

A/A	Έτος	Συνολικές συμμετοχές	Συμμετοχές ως έθνος-πλαίσιο
1	2006	1	0
2	2007	1	1
3	2009	2	1
4	2011	1	1
5	2014	2	1
6	2016	1	1
7	2018	1	1
8	2020	2	1
9	2021	1	0
10	2023	2	2

Πίνακας 1: Συνολικές συμμετοχές και συμμετοχές ως έθνος-πλαίσιο της Ελλάδας σε ΣΜΕΕ (2005-2023).



10 Ο εν λόγω ΣΜΕΕ βρίσκεται υπό την ηγεσία της Ελλάδας και συμμετέχουν κατά καιρούς σε αυτόν τα ακόλουθα κράτη: Βουλγαρία, Κύπρος, Ρουμανία, Βόρεια Μακεδονία, Ουκρανία (δεν συμμετέχει ενεργά λόγω της ρωσικής εισβολής) και Σερβία.



Γράφημα 1: Αθροιστικές συνολικές συμμετοχές και συμμετοχές ως έθνος-πλαίσιο της Ελλάδας σε ΣΜΕΕ (2005-2023).

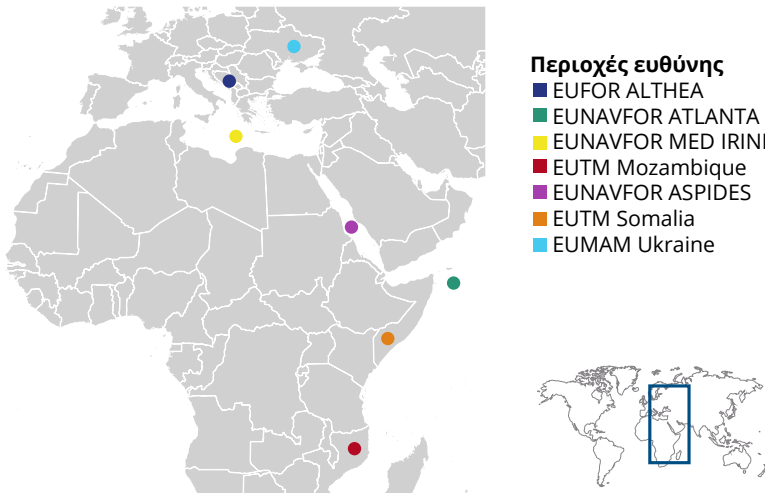
Πηγές: Τα στοιχεία προέρχονται από Blavoukos & Politis Lamprou, 2021: 25· Fiott & Zeiss, 2021: 202· Fiott & Cullman, 2022: 151. Το γράφημα δημιουργήθηκε με το Datawrapper.

Συνεχίζοντας με τις **ευρωπαϊκές στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις**¹¹ προς εκπλήρωση των καθηκόντων Πέτερσμπεργκ, η ακριβής ελληνική συνεισφορά σε προσωπικό δεν μπορεί να υπολογισθεί επακριβώς λόγω απουσίας σχετικών δημόσια διαθέσιμων στοιχείων. Ωστόσο, σύμφωνα με υπάρχουσες βάσεις δεδομένων, 268 υπάλληλοι του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας (ΥΠΕΘΑ) είχαν αποστα-

● ● ● ● ● ● ● ●

¹¹ Σύμφωνα με το Άρθρο 43.1 της ΣΕΕ, οι στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ δύναται να αναπτυχθούν εκτός της επικράτειας της ΕΕ για «κοινές δράσεις αφοπλισμού, ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, αποστολές με στόχο την παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων», αλλά και για αποστολές διαχείρισης κρίσεων.

λεί σε στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις έως τον Δεκέμβριο του 2017. Περίπου 14.000 εθνικά στελέχη είχαν συνολικά συνδράμει στην ανάπτυξη ευρωπαϊκών στρατιωτικών δυνάμεων στο εξωτερικό (di Mauro, Krotz & Wright, 2017). Με βάση τα επίσημα στοιχεία από το Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, το 2024 η Ελλάδα συμμετείχε σε 7 από τις 8¹² εν ενεργεία στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις (δεν είχε παρουσία στην εκπαιδευτική στρατιωτική αποστολή στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία) (Greek Ministry of Foreign Affairs, 2024). Από αυτές τις αποστολές, η Ελλάδα συνεχίζει να ηγείται της EUNAVFOR ASPIDES, στην Ερυθρά Θάλασσα, διαθέτοντας Στρατηγείο Επιχειρήσεων στη Λάρισα και αναλαμβάνοντας και την εν πλω διοίκηση από τον Νοέμβριο του 2024 έως τον Ιούλιο του 2025. Συνεπώς, η πολιτική θέληση της ελληνικής εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής για ενεργή εμπλοκή σε στρατιωτικές πρωτοβουλίες της Ένωσης εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων είναι εμφανής, ακόμα και εάν αυτή δε συνοδεύεται πάντοτε από ένα υψηλό επίπεδο συνεισφοράς σε προσωπικό. Εκτός από την EUNAVFOR ASPIDES, ιδιαίτερο ενδιαφέρον επιδεικνύεται από την ελληνική πλευρά και στις υπόλοιπες ναυτικές επιχειρήσεις της ΕΕ (βλ. Γράφημα 2), στις οποίες η Ελλάδα έχει αυξημένο ρόλο και συμμετοχή, αξιοποιώντας



Γράφημα 2: Χάρτης εν ενεργεία στρατιωτικών αποστολών και επιχειρήσεων της ΕΕ με ελληνική συμμετοχή. Δημιουργήθηκε με το Datawrapper.

• • • • • • • •

12 Στον συνολικό αριθμό των στρατιωτικών αποστολών και επιχειρήσεων δεν περιλαμβάνεται η Στρατιωτική Εκπαιδευτική Αποστολή στο Μάλι (EUTM Mali), της οποίας η εντολή έληξε τη 17η Μαΐου 2024, και η Αποστολή Στρατιωτικής Εταιρικής Σχέσης στον Νίγηρα (EUMPM Niger), της οποίας η εντολή έληξε την 30ή Ιουνίου 2024.

το συγκριτικό πλεονέκτημα που διαθέτει στη θάλασσα και εξασφαλίζοντας πάγια οικονομικά και εμπορικά συμφέροντά της, που άπτονται της ελεύθερης και ασφαλούς ναυσιπλοΐας.

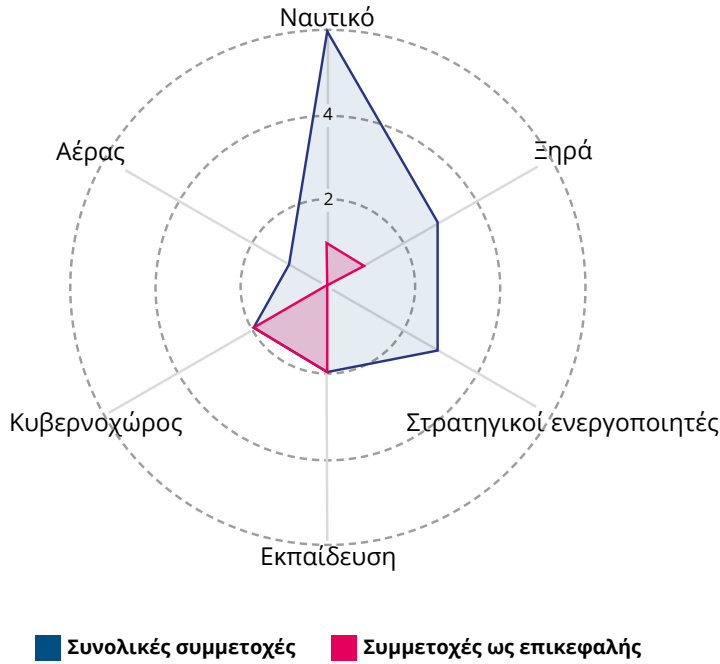
Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, την προσθήκη της «ρήτρας αμοιβαίας άμυνας» (Άρθρο 42.1 της Συνθήκης για την ΕΕ) και τη θεσμοθέτηση της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), το ενδιαφέρον για στενότερη συνεργασία σε στρατιωτικά θέματα εντατικοποιήθηκε. Η καθιέρωση της **Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας (PeSCo)**¹³ εισήγαγε μια νέα μορφή διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης, που επιτρέπει και ενθαρρύνει την αμυντική συνεργασία, επιδιώκοντας την από κοινού ενίσχυση των αμυντικών δυνατοτήτων των συμμετεχόντων κρατών-μελών, επί τη βάση εκπλήρωσης νομικών δεσμεύσεων και συμμετοχής σε μεμονωμένα έργα (projects). Μετά από μία μακρά περίοδο κατά την οποία η PeSCo παρέμενε ανενεργή, το 2017 επανήλθε στο προσκήνιο, ενώ το 2018 συστάθηκαν αρχικώς 17 έργα. Σύμφωνα με την Απόφαση 2025/1107 του Συμβουλίου συμμετέχουν σε αυτήν όλα τα κράτη-μέλη, εκτός από τη Μάλτα, και υπάρχουν –τουλάχιστον στα χαρτιά– 75 εν εξελίξει έργα. Από αυτά, η Ελλάδα συμμετέχει σε 17 και λειτουργεί ως επικεφαλής σε 6, με ιδιαίτερο ενδιαφέρον να δίδεται σε έργα που σχετίζονται με το ναυτικό, όπως φαίνεται και στο Γράφημα 3.

A/A	Κατηγορία	Συνολικές συμμετοχές	Συμμετοχές ως επικεφαλής
1	Ναυτικό	6	1
2	Ξηρά	3	1
3	Στρατηγικοί ενεργοποιητές	3	0
4	Εκπαίδευση	2	2
5	Κυβερνοχώρος	2	2
6	Αέρας	1	0

Πίνακας 2: Ελληνικές συνολικές συμμετοχές και συμμετοχές ως επικεφαλής σε ενεργά έργα PeSCo.



¹³ Όπως αυτή ορίζεται στο Άρθρο 42, παρ. 6, στο Άρθρο 46 και στο Πρωτόκολλο υπ' αρ. 10 της Συνθήκης για την ΕΕ. Ειδικότερα, τα συμμετέχοντα κράτη, τα οποία διαθέτουν προχωρημένες στρατιωτικές ικανότητες, συνεργάζονται στενότερα προκειμένου όπως επιτύχουν απαιτητικές αποστολές σχετιζόμενες με την ασφάλεια και την άμυνα με έναν πιο αποδοτικό τρόπο. Καίτοι η απόφαση συμμετοχής επαφίεται στα κράτη, άπασι και αποφασισθεί, δημιουργούνται νομικές δεσμεύσεις (π.χ. αύξηση αμυντικών επενδύσεων σε ποσοστό 20% και της έρευνας και ανάπτυξης σε ποσοστό 2% επί των συνολικών αμυντικών δαπανών) (PESCO, χ.χ.).



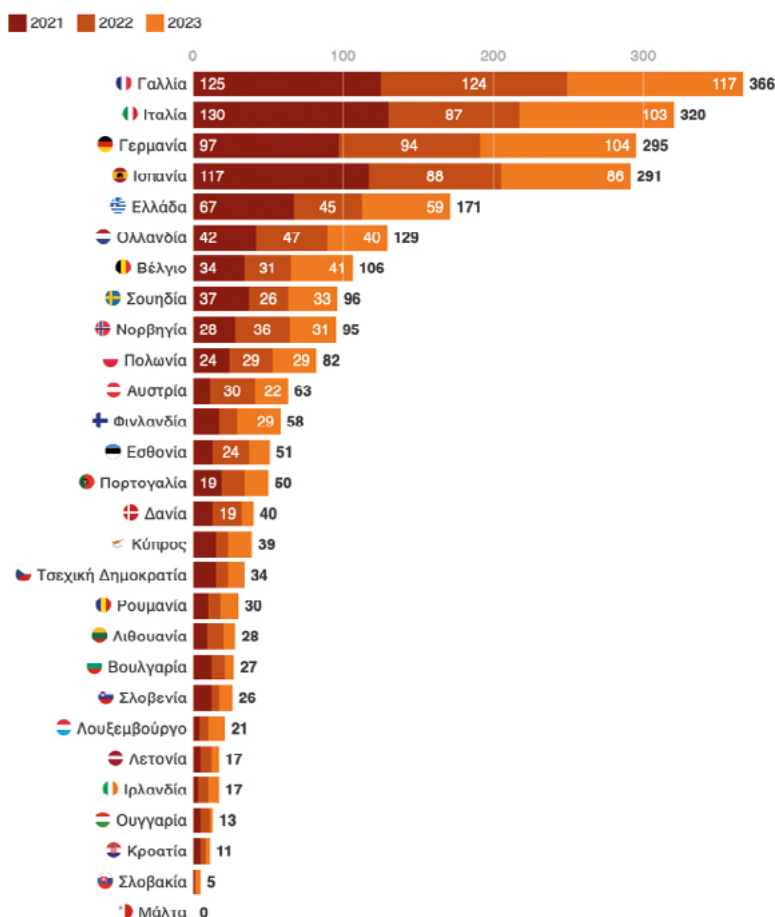
Γράφημα 3: Ελληνικές συνολικές συμμετοχές και συμμετοχές ως επικεφαλής σε ενεργά έργα PeSCo. Δημιουργήθηκε με το Flourish.

Παράλληλα, δεδομένου του ότι η ΕΕ αποτελεί πρωτίστως ένα οικονομικό εγχείρημα, η χρηματοδότηση εθνικών αμυντικών δυνατοτήτων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ έπαψε πλέον να είναι «ταμπού». Αργά, αλλά μεθοδικά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάφερε να εδραιώσει τις αρμοδιότητές της σε ό,τι αφορά την Ευρωπαϊκή Αμυντική Τεχνολογική και Βιομηχανική Δράση, προσφέροντας περιορισμένα μεν, αλλά χρήσιμα κονδύλια για την άμυνα και την ασφάλεια (Blanoukos et al., 2023: 6-7). Το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας (ΕΤΑ)** αποτελεί ένα υπερεθνικό χρηματοδοτικό εργαλείο με προϋπολογισμό ύψους σχεδόν 8 δισ. € για την περίοδο 2021-2027,¹⁴ το οποίο υποστηρίζει την έρευ-

● ● ● ● ● ● ● ● ● ●

¹⁴ Όταν τεθεί σε εφαρμογή το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Αμυντικής Βιομηχανίας, ο προϋπολογισμός του ΕΤΑ πρόκειται να αυξηθεί κατά 1,5 δισ. € (Clapp et al., 2024:13).

να και την ανάπτυξη συνεργατικών έργων που άπτονται της άμυνας. Η πρώτη προκήρυξη για υποβολή προτάσεων έργων προς χρηματοδότηση ανακοινώθηκε το 2021. Η Ελλάδα (ή καλύτερα το ελληνικό αμυντικό οικοσύστημα) έχει ένα επίπεδο συμμετοχής άξιο αναφοράς και σχολιασμού, ιδίως εάν αναλογιστεί κανείς ότι κατατάσσεται μεταξύ των πέντε πρώτων κρατών με το υψηλότερο επίπεδο συμμετοχής (προηγούνται η Γαλλία, η Ιταλία, η Γερμανία και η Ισπανία, οι οποίες έχουν ισχυρές –προσανατολισμένες στο εξαγωγικό τους αποτύπωμα– εγχώριες αμυντικές βιομηχανίες) (Fiott, 2024). Οι ελληνικές εταιρείες φαίνεται ότι δραστηριοποιούνται έντονα στους τομείς της αμυντικής καινοτομίας, του κυβερνοχώρου και του ψηφιακού μετασχηματισμού (βλ. Γράφημα 5).



Γράφημα 4: Αριθμός ελληνικών εταιρειών προς χρηματοδότηση από ETA (2021-2023).
Πηγή: Τα στοιχεία προέρχονται από Fiott, 2024. Το γράφημα δημιουργήθηκε με το Datarapper.



Γράφημα 5: Αριθμός ελληνικών εταιρειών προς χρηματοδότηση από ΕΤΑ ανά τομέα (2021-2023).
Πηγή: Τα στοιχεία προέρχονται από Fiott, 2024. Το γράφημα δημιουργήθηκε με το Flourish.

3. Ενεργή ελληνική συμμετοχή στην (υπό διαμόρφωση) ευρωπαϊκή άμυνα: οι αιτίες

3.1. Ασφάλεια εν τη Ενώσει: Η δύναμη του ευρωπαϊκού πλέγματος προστασίας

Είναι δεδομένο ότι η Ελλάδα θεωρεί την ενωμένη Ευρώπη ως ένα **πρόσθετο δίκτυ ασφαλείας και ενίσχυσης της εθνικής αποτρεπτικής της ισχύος**, με ιδανική κατάληξη μια αμυντική ένωση που θα είναι σε θέση να προστατεύσει εμπράκτως την εδαφική ακεραιότητα κάθε κράτους-μέλους. Με δεδομένο ότι η Τουρκία συμμετέχει στο NATO, καθιστώντας έτσι τη ρήτρα αμυντικής συνδρομής του Οργανισμού μη λειτουργική για την

Ελλάδα, η πολιτική επένδυση στην αμυντική διάσταση της ΕΕ αποτελεί μια κρίσιμη απόφαση, που εντάσσεται σε μια γενικότερη στρατηγική διαφοροποίησης των παρόχων και εγγυητών ασφαλείας της. Για αυτό, άλλωστε, η Αθήνα είναι ένθερμος υποστηρικτής της «ευρωπαϊκής στρατηγικής αυτονομίας».

Την ίδια στιγμή, η ελληνογαλλική Στρατηγική Εταιρική Σχέση για τη Συνεργασία στην Άμυνα και Ασφάλεια (2021) περιλαμβάνει ρήτρα αμοιβαίας αμυντικής συνδρομής, για την οποία έχει εκφραστεί ένα προβληματισμός, καθώς θεωρείται ότι εν μέρει υπονομεύει τη ρήτρα αλληλεγγύης της Συνθήκης της Λισαβόνας (Α. 42.7 ΣΕΕ) και τις υποχρεώσεις των κρατών-μελών που απορρέουν εξ αυτής (Ιωακείμης, 2021). Ωστόσο, σε καιρούς κατά τους οποίους η αναθεώρηση των συνθηκών δεν τίθεται ως θέμα στην ημερήσια διάταξη, η δημιουργία διμερών ή πολυμερών αμυντικών συμφωνιών μεταξύ κρατών-μελών, με μερικώς επικαλυπτόμενα στοιχεία και παρόμοιο περιεχόμενο με άλλα σχήματα συνεργασίας ή διεθνείς/περιφερειακούς οργανισμούς (συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων των συνθηκών), δύναται να διαμορφώσει ένα συμπαγές δίκτυο πολιτικών και νομικών δεσμεύσεων, που θα υποχρεώνουν τα συμβαλλόμενα μέρη να ανταποκριθούν επαρκώς στα συμφωνηθέντα. Η ωρίμανση του συμπαγούς αυτού δικτύου θα οδηγήσει εν καιρώ, μέσω της «θεσμικής ενσωμάτωσης» (institutional nesting) (Andersson, 2023), στην ουσιαστική αμυντική ενοποίηση της ΕΕ, κάτι που θα εξυπηρετούσε στον μέγιστο δυνατό βαθμό την ελληνική εξωτερική πολιτική. Συνεπώς, η ελληνογαλλική ρήτρα δημιουργεί ένα δυνητικά χρήσιμο πολιτικό προηγούμενο.

Ταυτόχρονα, βέβαια, οφείλει να καταστεί σαφές ότι η ΕΕ και τα συνδεόμενα με αυτή σχήματα αμυντικής συνεργασίας να μην αποτελούν προτεραιότητα, δεν πρόκειται όμως για το μοναδικό παράθυρο ευκαιρίας για ενίσχυση της άμυνας της χώρας. Για παράδειγμα, επιδιώκεται στενότερη συνεργασία –αλλά όχι εξάρτηση– με τις ΗΠΑ (βλ. επέκταση αμερικανικής στρατιωτικής παρουσίας στην Ελλάδα ή οι δύο τροποποιήσεις της Συμφωνίας Αμοιβαίας Αμυντικής Συνεργασίας μεταξύ Ελλάδας και ΗΠΑ για την ισχύ της συμφωνίας) (Σοκου, 2023: 5). Παράλληλα, επιδιώκονται συνεργασίες και

συμφωνίες με ποικίλους εταίρους εκτός Ευρώπης, στον αραβικό χώρο και τη Μέση Ανατολή, με τους οποίους υπάρχει στρατηγική σύγκλιση.¹⁵

3.2. Οικονομικά κίνητρα: Εκεί που η εθνική άμυνα συναντά την εθνική οικονομία

Η οικονομική διάσταση της ασφάλειας και της άμυνας δεν πρέπει να παραγκωνίζεται, ιδίως όταν η συζήτηση αφορά ένα κράτος-μέλος γεωγραφικά απομονωμένο από τον προστατευμένο πυρήνα της ευρωπαϊκής οικογένειας. Το ύψος των παγκόσμιων στρατιωτικών δαπανών για το 2024 ανήλθε σε 2,7 τρισ. δολάρια (Liang et al., 2025: 1). Η Ελλάδα, κατά την περίοδο 1949-2024, δαπάνησε κατά μέσο όρο ετησίως το 4,02% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) της για στρατιωτικές δαπάνες, ενώ για τα έτη 1988-2024, οι στρατιωτικές δαπάνες αντιστοιχούσαν κατά μέσο όρο ετησίως στο 6,53% των κρατικών δαπανών (SIPRI, 2025). Επομένως, η προσασία της εδαφικής ακεραιότητας είναι μια ακριβή διαδικασία, που θέτει τεράστια βάρη στον εθνικό προϋπολογισμό.

Δεδομένων των πεπερασμένων πόρων που διαθέτει η Ελλάδα για να βελτιώσει και να συντηρήσει την αμυντική της ετοιμότητα και λαμβάνοντας υπόψη την ιδιόζουσα φύση του συγκεκριμένου τομέα (ήτοι ότι η άμυνα συνδέεται άρρηκτα με το κράτος για λόγους εθνικής ασφάλειας), τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά εργαλεία αποτελούν μια χρήσιμη πηγή άντλησης κεφαλαίων για την εγχώρια αμυντική βιομηχανία. Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, το ETA συγκαταλέγεται σε ένα από αυτά, εξού και η δρα-



¹⁵ Επί παραδείγματι, υπογράφονται συμφωνίες και διοργανώνονται κοινές στρατιωτικές ασκήσεις με την Αίγυπτο και το Ισραήλ, κράτη με τα οποία η Τουρκία δεν έχει καλές πολιτικές σχέσεις. Συγχρόνως, υψηλό ενδιαφέρον αποδίδεται στις σχέσεις με τη Σαουδική Αραβία (βλ. αποστολή πυροβολαρχίας κατευθυνόμενων βλημάτων Patriot με στρατιωτικό προσωπικό, η οποία βρίσκεται στη χώρα από το 2021) και τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα (βλ. υπογραφή ρήτρας αμοιβαίας αμυντικής συνδρομής μεταξύ των δύο κρατών το 2020), χώρες οι οποίες, τουλάχιστον μέχρι πρότινος, θεωρούσαν την Τουρκία ως «περιφερειακό ανταγωνιστή» τους (Gurbuz, 2022). Επιπροσθέτως, εμβάθυνση των διμερών στρατιωτικών σχέσεων επιχειρείται και με την Ινδία (βλ. συμφωνία στρατιωτικής συνεργασίας το 2024), κύριου αντιπάλου του Πακιστάν, με το οποίο η Τουρκία διατηρεί στενές πολιτικές και στρατιωτικές σχέσεις. Όσο κι αν τέτοιες συνεργασίες παρουσιάζουν διακυμάνσεις στη δυναμική τους, είναι σαφές ότι η Ελλάδα δεν μπορεί να εγκλωβιστεί σε μια μονοπωλιακή σχέση ασφαλείας εξάρτησης, αλλά οφείλει να αξιοποιεί όλες τις ευκαιρίες που παρέχονται από το διεθνές γεωπολιτικό γίγνεσθαι.

στήρια συμμετοχή εκ μέρους της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας (σε συνεργασία με τη Γενική Διεύθυνση Αμυντικών Εξοπλισμών και Επενδύσεων του ΥΠΕΘΑ).¹⁶ Η ελληνική δραστηριοποίηση είναι εμφανής και σε μικρότερης κλίμακας και διάρκειας προγράμματα, όπως είναι ο «Κανονισμός για τη στήριξη της παραγωγής πυρομαχικών (ASAP)».¹⁷ Με ανάλογο ζήλο αναμένεται να είναι η προσπάθεια άντλησης κεφαλαίων από το «Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Αμυντικής Βιομηχανίας (EDIP)», το οποίο θα παράσχει 1,5 δισ. Ευρώ για τα έτη 2025-2027.

Στο ίδιο πλαίσιο, η Ελλάδα ασκεί πίεση για την έκδοση κοινών ευρωπαϊκών ομολόγων για την άμυνα. Η έκδοση κοινού χρέους για τη χρηματοδότηση των αμυντικών αναγκών θα συμβάλει όχι μόνο σε οικονομικό και επιχειρησιακό επίπεδο (ήτοι περισσότεροι και φθηνότεροι πόροι για εξοπλιστικά προγράμματα που ενισχύουν την εθνική και κατ' επέκταση την ευρωπαϊκή αποτρεπτική δυνατότητα), αλλά κυρίως σε πολιτικό. Για μια χώρα όπως η Ελλάδα με τις αμυντικές δαπάνες που αναφέραμε παραπάνω, μια τέτοια εξέλιξη θα απελευθέρωνε οικονομικούς πόρους για άλλες ανάγκες της οικονομίας και κοινωνίας. Ταυτόχρονα, σε περίπτωση που η ΕΕ προχωρούσε σε κοινό δανεισμό για την κάλυψη εξοπλιστικών δαπανών, θα οδηγούμασταν εγγύτερα στην ιδέα της «κοινής άμυνας», της οποίας ένθερμος υποστηρικτής παραμένει η Αθήνα.

Τα οικονομικά κίνητρα, ωστόσο, δεν περιορίζονται αποκλειστικά και μόνο στα οφέλη που δύναται να αποκομίσει η εγχώρια αμυντική βιομηχανία ή η πιθανή αποδέσμευση οικονομικών πόρων για κάλυψη άλλων αναγκών. Η Ελλάδα, ως μια χώρα με μακρά παράδοση στη ναυτιλία και με έναν από τους μεγαλύτερους εμπορικούς στόλους παγκοσμίως, έχει άμεσο συμφέρον και ενδιαφέρον να εξασφαλίσει την απρόσκοπτη και ομαλή λει-



16 Ενδεικτικά, για την περίοδο 2021-2022, σημαντικά κονδύλια έλαβαν μεγάλες ελληνικές εταιρείες του χώρου (π.χ. INTRACOM DEFENSE και Space Hellas), μικρομεσαίες επιχειρήσεις (π.χ. SOTIRIA Technology και LEO SPACE PHOTONICS), ιδρύματα έρευνας και τεχνολογίας (π.χ. Εθνικό Κέντρο Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Ίδρυμα Τεχνολογίας και Έρευνας), όπως και εκπαιδευτικά ιδρύματα (π.χ. Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο και Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης).

17 Από το εν λόγω πρόγραμμα, τα Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα (σε συνεργασία με ολοβατική εταιρεία) άντλησαν πάνω από 33 εκατ. €, ήτοι το 6,33% του συνολικού προϋπολογισμού (European Commission, 2024· Ιωαννίδης, 2024).

τουργία των θαλάσσιων εμπορικών διαδρόμων, προασπίζοντας την ελεύθερη και ασφαλή ναυσιπλοΐα. Οι (ναυτικές) ευρωπαϊκές αποστολές και επιχειρήσεις αποτελούν ένα μέσο εξυπηρέτησης των ελληνικών εμπορικών και οικονομικών συμφερόντων. Με άλλα λόγια, η συμμετοχή σε τρεις ναυτικές επιχειρήσεις και η ενεργός εμπλοκή σε έργα PeSCo, που άπτονται επαυξημένων ναυτικών δυνατοτήτων, συνεισφέρουν στην εκπλήρωση εθνικών οικονομικών και πολιτικών στόχων.

4. Συζήτηση και προβληματισμοί για το μέλλον

Η Ελλάδα έχει επενδύσει ένα σημαντικό πολιτικό και οικονομικό κεφάλαιο, αλλά και ανθρώπινο δυναμικό, προκειμένου να υποστηρίξει ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για αυτόνομες στρατιωτικές δυνατότητες. Συνεχίζει να συνεισφέρει σημαντικά στους –παρωχημένους– ΣΜΕΕ, ενώ ενθαρρύνει: α) τη διεξαγωγή ευρωπαϊκών στρατιωτικών ασκήσεων προς βελτίωση της επιχειρησιακής ετοιμότητας και συνεργασίας, και β) την επίτευξη επιχειρησιακής λειτουργίας της ενωσιακής Ικανότητας Ταχείας Ανάπτυξης. Ως προς τις στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις ΚΠΑΑ, αυτές επιτρέπουν την αποτελεσματική ελληνική (στρατιωτική και ναυτική) παρουσία –υπό ευρωπαϊκή σημαία– σε κρίσιμα γεωγραφικά σημεία για την εξυπηρέτηση εθνικών συμφερόντων. Για αυτόν τον λόγο, αποδίδεται ιδιαίτερο ενδιαφέρον στις ναυτικές επιχειρήσεις σε Ερυθρά Θάλασσα, Κόλπο του Άντεν και Δυτικό Ινδικό Ωκεανό (που αποτελούν σημαντικές θαλάσσιες διόδους για την εμπορική ναυτιλία), αλλά και στη Μεσόγειο (προς καταπολέμηση κυκλωμάτων διακίνησης μεταναστών και εμπορίας ανθρώπων). Σε ό,τι αφορά τα συνεργατικά έργα ανάπτυξης δυνατοτήτων, η Ελλάδα έχει εμπλοκή τόσο στη διακυβερνητική PeSCo όσο και στο υπερεθνικό ETA, δίδοντας ιδιαίτερη έμφαση σε δυνατότητες που άπτονται της θάλασσας και της ξηράς, αλλά και γενικότερα της ανοικτής αμυντικής καινοτομίας.

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι οι **στόχοι που προωθούνται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας συνάδουν πλήρως με τις επιδιώξεις της ελληνικής**

εξωτερικής πολιτικής. Οι προτεραιότητες τόσο της προηγούμενης όσο και της νέας Επιτροπής περιλαμβάνουν την ενίσχυση του γεωπολιτικού χαρακτήρα της ΕΕ και επικεντρώνονται στη διαδικασία διαμόρφωσης μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αμυντικής πολιτικής και αγοράς. Προς την κατεύθυνση και στοχοθεσία αυτή, συμβάλλει ενεργά η Ελλάδα επιδιώκοντας να εξάγει την εθνική αμυντική πολιτική της και τις ανάγκες ασφάλειας που έχει στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η σύγκλιση αυτή, ωστόσο, συνοδεύεται και από μια σειρά προβλημάτων για την προοπτική της διαδικασίας αμυντικής ενοποίησης της ΕΕ. Αρχικά, ενώ το γεωπολιτικό περιβάλλον απαιτεί υψηλές στρατιωτικές δαπάνες, το ίδιο το ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο θέτει εμπόδια στην εκπλήρωση αυτού του στόχου. Συνεπώς, υφίσταται μία αντίφαση ανάμεσα στην καίρια γεωπολιτική και αμυντική ανάγκη, δηλαδή στην αύξηση των στρατιωτικών δαπανών προς υπεράσπιση της εδαφικής ακεραιότητας της Γηραιάς Ηπείρου, και τους υφιστάμενους –ήδη αναθεωρημένους– δημοσιονομικούς κανόνες περί ελλειμμάτων. Η αντίφαση αυτή εντοπίζεται και αντιμετωπίζεται, εν μέρει, με το πρόγραμμα ReArm Europe, που ανακοίνωσε η Επιτροπή τον Μάρτιο του 2025 και το οποίο προβλέπει την υπό όρους χαλάρωση του «φρένου χρέους» που υπάρχει στο δημοσιονομικό πλαίσιο λειτουργίας για να ενισχυθούν οι αμυντικές δαπάνες και επενδύσεις των κρατών-μελών. Ωστόσο, παραμένει αισθητή η απουσία μίας κοινής μεγάλης στρατηγικής (grand strategy), η οποία θα ενσωματώνει και θα κατευθύνει το σύνολο των επιμέρους διατομεακών πολιτικών. Εν ολίγοις, μια κοινή άμυνα απαιτεί μια πλήρως λειτουργική και ομογενοποιημένη ΚΕΠΠΑ και μια ουσιαστική πολιτική και οικονομική ένωση, της οποίας τους στόχους θα επιδιώκει η ΕΕ να εκπληρώσει με μέσα σκληρής ισχύος, επιπρόσθετα των λοιπών διαθέσιμων εργαλείων και μέσων.

Επ' αυτού, η ελληνική εξωτερική πολιτική δύναται να χαρακτηριστεί επαμφοτερίζουσα. Από τη μια πλευρά ενθαρρύνεται σθεναρά η διαμόρφωση της κοινής ευρωπαϊκής άμυνας, από την άλλη, ωστόσο, η ελληνική πλευρά υπεραμύνεται και θεωρεί αναγκαία τη διατήρηση του δικαιώματος αρνησικυρίας (veto) σε θέματα που άπτονται της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και άμυνας. Ένα από παράδειγμα της δεύτερης είναι η πίεση που άσκησε η Ελλάδα για τη διατήρηση του δικαιώματος αρνησικυρίας στο πλαίσιο του Κανονισμού SAFE (ήτοι του ευρωπαϊκού προγράμματος κοινής προμήθειας αμυντικού εξοπλισμού συνολικής αξίας 150 δισ. Ευρώ),

ως προς τη συμμετοχή σε σημαντικό βαθμό αμυντικών βιομηχανιών υποψηφίων προς ένταξη χωρών (Μπλαβούκος & Πολίτης Λάμπρου, 2025: 7). Προφανώς, η θέση αυτή συνδέεται με τους εύλογους κινδύνους που ελλοχεύουν για τα μικρότερα κράτη-μέλη από τη θεσμοθέτηση της ειδικής πλειοψηφίας στη λήψη αποφάσεων στην εξωτερική πολιτική, θεωρώντας την ομοφωνία ως δικλίδα ασφαλείας και ισχυρό διαπραγματευτικό εργαλείο προάσπισης των ζωτικών τους συμφερόντων. Προκύπτει με τον τρόπο αυτό, όμως, το εξής παράδοξο: να υποστηρίξει ένθερμα η Ελλάδα τη μεταμόρφωση της ΕΕ σε αμυντικό δρώντα, εκχωρώντας κυριαρχία σε θέματα ασφάλειας που βρίσκονται στον σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας, χωρίς να αποδέχεται μεγαλύτερη ευελιξία και κατ' επέκταση αποτελεσματικότητα στον τρόπο διαμόρφωσης της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Μπορεί κάποιος ρεαλιστικά να φανταστεί μια αμυντική ένωση χωρίς να έχει προηγηθεί μια ουσιαστική πολιτική εμβάθυνση; Μπορούμε να αποκόψουμε τη διαδικασία αμυντικής ενοποίησης από τη συζήτηση για την πολιτική ολοκλήρωση της ΕΕ;

Μια πρόσθετη ανησυχία στην περίπτωση που ευοδωθεί η ενιαία ευρωπαϊκή αμυντική αγορά αφορά την έλλειψη γεωπολιτικής ευελιξίας. Αναλυτικότερα, η Ενωμένη Ευρώπη ενδέχεται να παγιδευτεί στο οικονομικό διακύβευμα της ευρωπαϊκής άμυνας αγνοώντας τις πραγματικές επιχειρησιακές δυνατότητες και ανάγκες. Η δημιουργία της ενιαίας ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς αποσκοπεί στη μείωση του κόστους προμήθειας εξοπλισμού από τα κράτη-μέλη, καθιστώντας τους ευρωπαϊκούς εξοπλισμούς πιο οικονομικούς και θελκτικούς για τον εκάστοτε εθνικό προϋπολογισμό. Σε μια τέτοια περίπτωση εγκυμονεί ο κίνδυνος επιλογής φθηνότερων εξοπλιστικών προγραμμάτων συγκριτικά με πιο ακριβά –αλλά τεχνολογικά ανώτερα– εξοπλιστικά προγράμματα τρίτων χωρών. Επομένως, τίθεται δυνητικά ένας προβληματισμός σχετικά με το αν τα (δημοσιο)οικονομικά οφέλη θα επισκιάσουν τις επιχειρησιακές ανάγκες των ενόπλων δυνάμεων των κρατών-μελών.

Προτού οδηγηθούμε σε αυτή την κατάσταση, ένας τρίτος προβληματισμός θα πρέπει να απασχολήσει την ευρωπαϊκή κοινωνία. Η ασφάλεια και η άμυνα προβάλλονται ως σημαντικοί επιταχυντές της οικονομικής μεγέθυνσης και ως εν δυνάμει μοχλοί οικονομικής ανάπτυξης για την ευρωπαϊκή οικογένεια. Ωστόσο, η επένδυση στην ανάπτυξη και απόκτηση

μέσων «σκληρής ισχύος» προϋποθέτει την ανακατεύθυνση ενός μεγάλου ποσοστού ενωσιακών πόρων από περιβαλλοντικά προγράμματα ή πρωτοβουλίες περιφερειακής ανάπτυξης και συνοχής προς την ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία. Πρόκειται για μια αναδιατύπωση του κλασικού διλήμματος «ψωμί ή όπλα» σε επίπεδο ΕΕ.

Τέλος, ένας προβληματισμός υφίσταται για το μη αναστρέψιμο της ευρωπαϊκής πορείας αμυντικής ολοκλήρωσης και τις πιθανές επιπτώσεις για την Ελλάδα. Σε ενδεχόμενο αποκατάστασης των σχέσεων με τη Ρωσία, το αίσθημα ανασφάλειας της ευρωπαϊκής κοινωνίας και η απειλή μιας γενικευμένης πολεμικής σύρραξης θα αμβλυνθούν. Η αποκλιμάκωση της έντασης δύναται να επιφέρει αναπροσαρμογή της στρατηγικής σκέψης και αλλαγή του γενικότερου δόγματος εξωτερικής πολιτικής της Ενωμένης Ευρώπης. Σε μια τέτοια περίπτωση, οι εθνικές κυβερνήσεις ενδεχομένως να επιλέξουν τη μείωση των στρατιωτικών επενδύσεων και την αναθεώρηση των πολιτικών τους προς όφελος νέων, επιτακτικών προτεραιοτήτων. Συνεπώς, το ενδεχόμενο μιας πιθανά ριζικής αλλαγής στο παρόν σύστημα εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ, συναρτήσει εξωγενών ή ενδογενών παραγόντων, θα πρέπει να προβληματίσει την ελληνική πλευρά, η οποία οφείλει να συνεχίσει να υποστηρίζει την ευρωπαϊκή αμυντική ένωση, αλλά και να ακολουθεί μια πολιτική διαφοροποίησης του χαρτοφυλακίου ασφαλείας της, προκειμένου να μην εγκλωβιστεί αποκλειστικά σε ένα σχήμα συνεργασίας.

Βιβλιογραφία

- Βουλή των Ελλήνων. (1991). Πρακτικά Βουλής - Ζ΄ Περίοδος Προεδρευομένης Δημοκρατίας - Σύνοδος Β΄ - Συνεδρίαση ΝΑ΄. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Ιωακειμίδης Π.Κ. (2021). «Η Γαλλία, η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής και η ΕΕ», 3 Οκτωβρίου, <https://www.tovima.gr/print/nees-epoxes/i-gallia-i-ritra-amoivaias-syndromis-kai-i-ee/>
- Ιωαννίδης, Σ. (2024). «Παράθυρο ευκαιρίας για τα ΕΑΣ: Στο top-5 του ευρωπαϊκού αμυντικού προγράμματος ASAP», 15 Μαρτίου, <https://www.kathimerini.gr/society/562934278/eyropaiki-chrimatodotisi-33-ekat-eyro-exasfalisan-ta-eas/>
- Καραμπέκιος, Ν. (2012). *Η συμμετοχή της Ελλάδας στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας: Πολιτικά και Τεχνολογικά Ζητήματα*. Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).
- Μπλαβούκος, Σ., & Πολίτης Λάμπρου, Π. (2025). *Ευρωπαϊκή πολιτική άμυνας και ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανική πολιτική*. Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).
- Πλιάκος, Α. Δ. (2018). *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικό & Ουσιαστικό Δίκαιο* (2η Έκδοση). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τσάκωνας, Π. Ι. (2019). «Δομικά Χαρακτηριστικά της Ελληνικής Εξωτερικής Πολιτικής», στο Π. Τσάκωνας & Θ. Ντόκος (επιμ.), *Σύγχρονη Ελληνική Εξωτερική Πολιτική: Παράγοντες Διαμόρφωσης και Μέσα Άσκησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.
- Andersson, J. J. (2023). *European Defence Partnerships: Stronger together*. Paris: EUISS.
- Blavoukos, S., & Politis Lamprou, P. (2021). *The 'Magnificent Seven' of European Defence Integration*. Athens: Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP).
- Blavoukos, S., Politis Lamprou, P., & Dellatolas, T. (2023). *Mapping EU Defence Collaboration: One year on from the Versailles Declaratio*. Athens: Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP).
- Brunnstrom, D. (2008). "EU aims to up military goals amid DR Congo inaction", 12 Δεκεμβρίου, <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/eu-aims-military-goals-amid-dr-congo-inaction>
- Clapp, S., Delivorias, A., Lazarou, E. & Pari, M. (2024). *Financing the European defence industry*. Brussels: European Parliament.
- Council of the EU. (2012). *EU Battlegroup Concept*. Brussels: Council of the EU.
- Di Mauro, D., Krotz, U., & Wright, K. (2017). *EU's Global Engagement: A Database of CSDP Military Operations and Civilian Missions Worldwide, Version 2.0*. European University Institute (EUI).
- EEAS. (2013). *EU Battlegroups*. Brussels: EEAS.

- EEAS. (2023). "EUMC Report to PSC on the Outcome of Battlegroup Coordination Conference 1/2", 13 Ιουνίου, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/EU/144800/imfname_11260158.pdf
- European Commission. (2024). *ASAP Results - Boosting Ammunition Production*. Brussels: European Commission.
- Fiott, D. (2024). "A partner of choice? Spain's performance in the European Defence Fund in 2023", 7 Αυγούστου, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/a-partner-of-choice-spains-performance-in-the-european-defence-fund-in-2023/>
- Fiott, D., & Cullman, L. (2022). *Yearbook of European Security 2022*. Paris: EUISS.
- Fiott, D., & Zeiss, M. (2021). *Yearbook of European Security 2021*. Paris: EUISS.
- Greek Government. (2000). *Memorandum of the Greek Government to the Intergovernmental Conference on the Institutional Reform of the EU*. Greek Government.
- Greek Ministry of Foreign Affairs. (2024). "Common Security and Defence Policy (CSDP)", 14 Μαρτίου, <https://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/eu-common-security-and-defence-policy-csdp.html>
- Kiratli, O. S. (2012). "Greece: From Reluctant Isolationist to Willing Integrationist in the European Union", *International Studies*, 49(3&4), σελ. 263-284.
- Liang, X., Tian, N., da Silva, D.G., Scarazzato, L., Zubaida, A.K., & Jade, G.R. (2025). *Trends in World Military Expenditure, 2024*. Stockholm: SIPRI.
- Novaky, N. (2016). "Who wants to pay more? The European Union's military operations and the dispute over financial burden sharing", *European Security*, 25(2), σελ. 1-21.
- Papandreou, G. A. (2003). "Greek Views on the EU Common Foreign and Security Policy", *The Brown Journal of World Affairs*, 9(2), σελ. 49-62.
- PESCO. (χ.χ.). "*Binding Commitments - Permanent Structured Cooperation*" χ.η., <https://www.pesco.europa.eu/binding-commitments/>
- Petersberg Declaration. (1992). "CVCE - Petersberg Declaration made by the WEU Council of Ministers", 19 Ιουνίου, https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a/publishable_en.pdf
- SIPRI. (2025). *SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm: SIPRI.
- Sokou, K. (2023). *Greece-US relations: Capitalizing on a generational high*. Athens: Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP).
- Tsakonas, P., & Tournikiotis, A. (2003). "Greece's Elusive Quest for Security Providers: The 'Expectations - Reality Gap'", *Security Dialogue*, 34(3), σελ. 301-314.
- Wade, J., & Jones, C. (2008). "The EU Battle Groups in Sweden and the Czech Republic: What National Defence Reforms Tell Us", *European Security*, 17(2-3), σελ. 315-338.

Οι ευρω-ρωσικές σχέσεις και η ελληνική εξωτερική πολιτική στη σκιά της ουκρανικής κρίσης

Φίλιππος Προέδρου¹

Εισαγωγή

Οι ευρω-ρωσικές σχέσεις δομήθηκαν διαχρονικά στην αρχή της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης, με επιτομή αυτή στον τομέα του φυσικού αερίου (Proedrou, 2007). Ενώ η αλληλεξάρτηση συχνά εμπεδώνει δομές συνεργασίας, δημιουργεί πολλές φορές και ασύμμετρες σχέσεις. Απλώς και μόνον πεποιθήσεις περί ασυμμετρίας ισχύος μπορούν να οδηγήσουν τα μέρη σε προσπάθειες εργαλειοποίησης της (υποτιθέμενης) υπέρτερης ισχύος τους, με στόχο την ικανοποίηση συγκεκριμένων πολιτικών στόχων, συχνά υψηλής πολιτικής, όπως για παράδειγμα ενίσχυση της (αίσθησης της) ασφάλειας και απόκτηση σφαιρών επιρροής (Farrell & Newman, 2019). Τα δυνητικά αποτελέσματα μιας τέτοιας στρατηγικής είναι είτε η σύμπλευση του (υποτιθέμενου) πιο αδύναμου μέρους με τις επιταγές του ισχυρότερου ή η σύγκρουση (Keohane & Nye, 1977). Παράλληλα, η αλληλεξάρτηση συχνά δεν



¹ Αναπληρωτής Καθηγητής Παγκόσμιας Πολιτικής Οικονομίας στο University of South Wales.

καλύπτει αποκλίνοντα συμφέροντα γεωπολιτικής φύσεως και μπορεί έτσι να συνυπάρχει άβολα με γεωπολιτικές εντάσεις. Ως εκ τούτου, ελλοχεύει ο κίνδυνος να διαρρηχθεί για γεωπολιτικούς λόγους (Judge et al., 2016).

Η ευρω-ρωσική αλληλεξάρτηση ακολούθησε αυτή την πορεία από τη συνεργασία στη σύγκρουση μετά την κλιμάκωση της ρωσικής επιθετικότητας, αρχικά μέσα από την απόπειρα εκμετάλλευσης της ευρωπαϊκής ενεργειακής εξάρτησης μέσω της σταδιακής μείωσης ροών αερίου το 2021 και στη συνέχεια με την εισβολή στην Ουκρανία στις αρχές του 2022. Η συγκρουσιακή αυτή στρατηγική οδήγησε σε μία άνευ προηγουμένου διάρρηξη των ευρω-ρωσικών σχέσεων και της αλληλεξάρτησης ως κεντρικής αρχής τους. Σήμανε, επίσης, τον αναπροσανατολισμό της ευρωπαϊκής προσέγγισης απέναντι στη Ρωσία και την κοινή τους γειτονιά (Casier, 2023a). Κατά συνέπεια, οδηγεί στην ανάγκη αλλαγής παραδείγματος τόσο ως προς τη θεωρητική εξέταση των διμερών ευρω-ρωσικών σχέσεων όσο και ως προς την ευρύτερη ευρωπαϊκή στρατηγική. Η αλλαγή αυτή παραδείγματος αφορά τη μετατόπιση από την αρχή της αλληλεξάρτησης και τα ζητήματα χαμηλής πολιτικής (εμπόριο, οικονομικές ζώνες, επενδύσεις) ως μοχλών πολιτικής συνεννόησης, σε αντικρουόμενες εθνικές επιδιώξεις, αντιμαχόμενα γεωπολιτικά μπλοκ και θέματα υψηλής πολιτικής, όπως η διαφύλαξη της εδαφικής ακεραιότητας και της εθνικής κυριαρχίας, η σφυρηλάτηση συμμαχιών και αμυντικών δογμάτων και ο αναπροσανατολισμός οικονομικών συνεργασιών με κριτήριο (και) τις γεωπολιτικές σχέσεις.

Η θεμελιακή αυτή αλλαγή επέτασσε και την επαναχάραξη της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Από τη μία πλευρά, η Ελλάδα επλήγη εμπορικά από τη διάρρηξη των σχέσεων ΕΕ – Ρωσίας. Παράλληλα, είναι μία από τις χώρες με ερείσματα στη Ρωσία, με τις καλές διμερείς σχέσεις να αποτελούν σταθερό πυλώνα της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, χωρίς ωστόσο ποτέ αυτές να είναι προτεραιότητά της. Παρ' όλα αυτά, η Ελλάδα συντάχθηκε πίσω από την επίσημη ευρωπαϊκή στρατηγική στήριξης της Ουκρανίας, διάρρηξης των σχέσεων με τη Ρωσία και επιβολής κυρώσεων. Δύο είναι οι κύριοι λόγοι που εξηγούν τη στάση αυτή. Πρώτον, σε επίπεδο αρχών, η Ελλάδα αποκηρύσσει τη χρήση βίας ως μέσο επίλυσης συγκρούσεων και τάσσεται υπέρ της εδαφικής ακεραιότητας και του απαραβίαστου των συνόρων στη βάση του διεθνούς δικαίου. Δεύτερον, σε επίπεδο εθνικών συμφερόντων, η κρίση της Ουκρανίας ωθεί την ΕΕ προς την κατεύθυνση δημιουργίας κοινών δομών και στρατηγικής ασφαλείας, κάτι που συνάδει

με το πάγιο εθνικό συμφέρον εξευρωπαϊσμού της προστασίας των νοτιοανατολικών συνόρων της ΕΕ από επιβουλές τρίτων χωρών (Manoli, 2023). Η μετατόπιση της ευρωπαϊκής ατζέντας, με άλλα λόγια, συνάδει με τις αρχές και τα διαχρονικά εθνικά συμφέροντα της Ελλάδας, όπως αυτά βρίσκουν εφαρμογή κυρίως στο νοτιοανατολικό άκρο της Μεσογείου.

Το παρόν κεφάλαιο αποτιμά την εξέλιξη των διμερών ευρω-ρωσικών σχέσεων με καταλύτη την εισβολή στην Ουκρανία, και εξετάζει σε αυτό το πλαίσιο και την εξέλιξη και προσαρμογή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Η επόμενη ενότητα εξυφαίνει το ιστορικό υπόβαθρο των ευρω-ρωσικών σχέσεων από την αρχή του Ψυχρού Πολέμου μέχρι και τον πόλεμο στην Ουκρανία με άξονα κεντρικές έννοιες των διεθνών σχέσεων, πριν επικεντρωθεί στις ελληνο-ρωσικές σχέσεις εντός του πλαισίου εξευρωπαϊσμού της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Ακολουθώντας, εστιάζει στις μείζονες σημασίας εξελίξεις που επέφερε η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία για τη γεωπολιτική και την αρχιτεκτονική ασφαλείας στον ευρασιατικό χώρο. Σε αυτό το πλαίσιο αναλύει και την προσαρμογή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στα νέα δεδομένα, καθώς και τη σημασία της τεκτονικής αυτής γεωπολιτικής μεταστροφής για την Ελλάδα, την ελληνική εξωτερική πολιτική και το μείζον ζήτημα προστασίας της ελληνικής κυριαρχίας και εδαφικής ακεραιότητας.

Ιστορικό υπόβαθρο και θεωρητική βάση των ευρω-ρωσικών σχέσεων στη μεταψυχροπολεμική εποχή

Η δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες και της Ευρωπαϊκής Ένωσης τη δεκαετία του 1990 διαφοροποίησε το κλασικό κονσέρτο των μεγάλων δυνάμεων και της πολιτικής της ισορροπίας ισχύος στον ευρωπαϊκό χώρο (Milward, 1992· Dedman, 1996). Παράλληλα, η μετατόπιση από ένα ευρω-κεντρικό σε ένα παγκόσμιο διεθνές πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον, η ίδρυση του NATO και η παρουσία της αμερικανικής ομπρέλας προστασίας στην Ευρώπη παγίωσαν ένα στατικό ψυχροπολεμικό περιβάλλον στην Ευρασία (Morgan, 1972· Dedman, 1996). Σε αυτό

το πλαίσιο, οι σχέσεις ανάμεσα στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και τη Σοβιετική Ένωση διήλθαν σε μια φάση αυξανόμενης οικονομικής συνεργασίας από τη δεκαετία του 1970 με κινητήριο μοχλό τη δυτικογερμανική Ostpolitik (Morgan, 1972). Κεντρικό άξονα της συνεργασίας αποτέλεσαν οι αυξανόμενες ροές φυσικού αερίου από τη Σοβιετική Ένωση στην Κεντρική και Δυτική Ευρώπη και η δημιουργία κοινών υποδομών μεταφοράς υδρογονανθράκων δυσμίας (Stern, 1999· Gustafson, 2020). Οι εμπορικές ροές αυξήθηκαν ακόμη περισσότερο στο πλαίσιο της ευφορίας που προκάλεσαν ο τερματισμός του Ψυχρού Πολέμου και η θεσμοθέτηση της Συμφωνίας Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας ανάμεσα στην ΕΕ και τη Ρωσία το 1994 (Προέδρου, 2019).

Από τη δεκαετία του 2000 η Ρωσία διεκδίκησε πιο ισότιμο ρόλο στον ευρασιατικό χώρο (Bremmer & Charap, 2007· Casier, 2023a). Ωθούμενη από τις υψηλότερες ενεργειακές τιμές και την επικράτηση πιο συντηρητικών φραξιών στο Κρεμλίνο (siloviki), άρχισε να χρησιμοποιεί το ενεργειακό της όπλο διακόπτοντας δύο φορές τη ροή φυσικού αερίου στην Ουκρανία και την Ευρώπη (το 2006 και το 2009), προκειμένου να διατηρήσει τον έλεγχο της Ουκρανίας (Proedrou, 2012). Η ευρωπαϊκή διεύρυνση του 2004, παράλληλα, μετατόπισε την ευρωπαϊκή προσέγγιση με τη Ρωσία σε μια πιο σκεπτικιστική κατεύθυνση, κινούμενη πρώτιστα από τη δικαιολογημένη ιστορικά καχυποψία της Πολωνίας και των βαλτικών κρατών προς τη Ρωσία.

Επιπρόσθετα, η μετατροπή των ζητημάτων ενέργειας από αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών-μελών σε κοινή αρμοδιότητα το 2009 με τη συνθήκη της Λισαβόνας μετέτρεψε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε κεντρικό δρώντα σε αυτόν τον νευραλγικής σημασίας τομέα ευρω-ρωσικής διπλωματίας και συνεργασίας (Proedrou, 2012). Η αλλαγή αυτή εντάσσεται σε μια ευρύτερη μετατόπιση της ευρωπαϊκής θεσμικής αρχιτεκτονικής, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να ισχυροποιεί τη θέση της και να επιδρά καταλυτικά στη διαμόρφωση των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ αναφορικά με τα χαρτοφυλάκια εμπορικών σχέσεων και ανταγωνισμού, διεύρυνσης και της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης (Brutchin, 2017).

Βασική αρχή των ευρω-ρωσικών σχέσεων εδώ και δεκαετίες αποτελεί η αλληλεξάρτηση (Proedrou, 2007), στη βάση της σύμπλευσης οικονομικών, εμπορικών και ενεργειακών συμφερόντων (Gustafson, 2020). Από την πλευρά της ΕΕ, η φιλελεύθερη αυτή προσέγγιση αύξανε το κόστος διάρρηξης της διμερούς συνεργασίας και δημιουργούσε ερείσματα για τη σφυρηλάτηση

μιας πιο στενής σχέσης ΕΕ – Ρωσίας και συνεννόησης σε μια σειρά διαφορετικών ζητημάτων (π.χ. καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, διευθέτηση κρίσεων σε τρίτες χώρες, έρευνα και καινοτομία κ.λπ.), όπως αποτυπωνόταν και στη συμφωνία για τη δημιουργία τεσσάρων κοινών χώρων (οικονομικό, ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, εξωτερικής ασφάλειας και έρευνας, εκπαίδευσης και πολιτισμού) (Προέδρου, 2019). Παράλληλα, η πολιτική αυτή έφερε και κανονιστική διάσταση, καθότι προωθούσε τις αρχές, νόρμες και ιδέες της ΕΕ στην ανατολική της γειτονιά (Casier, 2013). Από τη ρωσική οπτική, η αυξανόμενη συνεργασία με την ΕΕ όχι μόνο εξασφάλιζε πρόσβαση στην ευρωπαϊκή αγορά, αλλά και υψηλά έσοδα, που χρηματοδοτούσαν την ανασύσταση και τους στόχους εξωτερικής πολιτικής της Ρωσικής Ομοσπονδίας (Judge et al., 2016).

Η αλληλεξάρτηση ΕΕ – Ρωσίας ήταν πιο ισχυρή στην αγορά του φυσικού αερίου, με τη Ρωσία να διατηρεί ένα μεγάλο μερίδιο της ευρωπαϊκής αγοράς (γύρω στο 40%) για περισσότερες από δύο δεκαετίες, καθιστώντας έτσι εαυτόν απαραίτητο πυλώνα για την εξασφάλιση της ενεργειακής ασφάλειας της ΕΕ (Προέδρου, 2019). Από την άλλη πλευρά, η ευρωπαϊκή αγορά προσέφερε εγγύηση για τη ζήτηση του ρωσικού αερίου σε βάθος χρόνου βάσει ως επί το πλείστον μεσοπρόθεσμων συμβολαίων [τουλάχιστον μέχρι την προώθηση πιο αισιόδοξων κλιματικών στόχων και πολιτικών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις αρχές της δεκαετίας με την υιοθέτηση της Πράσινης Συμφωνίας (Green Deal)] και πολύ υψηλές τιμές σε σχέση με όλες τις άλλες αγορές (Προέδρου, 2019). Η Gazprom έτσι μπορούσε αφενός να συνεχίζει να επιδοτεί με χαμηλές τιμές αερίου οικιακούς και εταιρικούς πελάτες στη Ρωσία, εξασφαλίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο κοινωνική ηρεμία και σταθερότητα και προσφέροντας υποστήριξη στο καθεστώς, και αφετέρου να στηρίζει τον ρωσικό προϋπολογισμό (Proedrou, 2023a).

Η σημασία των διμερών ευρω-ρωσικών σχέσεων είχε ως αποτέλεσμα την υποβίβαση ζητημάτων που θα μπορούσαν να τις υπονομεύσουν. Ρωσία και ΕΕ κλήθηκαν να διαχειριστούν τις πορτοκαλί επαναστάσεις σε Γεωργία, Ουκρανία και Κιργιστάν την περίοδο 2003-2005 στην κοινή τους γειτονιά, δύο κρίσεις φυσικού αερίου με την Ουκρανία το 2006 και το 2009 (όπως είδαμε παραπάνω), τον σύντομο πόλεμο Γεωργίας – Ρωσίας το 2008, την αλλαγή καθεστώτος στην Ουκρανία το 2013 και ακόμη την προσάρτηση της Κριμαίας από τη Ρωσία το 2014 και τη διεξαγωγή ενός υβριδικού και αρχικά συγκεκαλυμμένου πολέμου από πλευράς Ρωσίας στα ανατολικά της Ουκρα-

νίας, και το έκαναν χωρίς να οδηγήσουν το ενεργειακό τους εμπόριο και τις διμερείς τους σχέσεις σε διάρρηξη (Casier, 2023a). Η προσέγγιση «πρώτα η Ρωσία» (Russia first) αποτελούσε κυρίαρχη ευρωπαϊκή προτεραιότητα, παρά τις ενστάσεις κάποιων κρατών-μελών, όπως της Πολωνίας και των βαλτικών χωρών, που την έβλεπαν ως πολιτική κατευνασμού που θα εκπυρσοκροτούσε κάποια στιγμή. Προωθούνταν από τον γαλλογερμανικό άξονα στη βάση της ανάγκης εξασφάλισης σταθερών ροών αερίου σε προσιτές τιμές για τη στήριξη της ευρωπαϊκής βιομηχανίας και τη μεγέθυνση της ευρωπαϊκής οικονομίας. Εξυπηρετούσε, παράλληλα, και τον σημαντικό στόχο διατήρησης ανοιχτών διαύλων επικοινωνίας με τη Ρωσία σε άλλα κεντρικά ζητήματα, όπως για παράδειγμα η διαχείριση της κρίσης στη Συρία.

Η ελληνική εξωτερική πολιτική απέναντι στη Ρωσία

Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 μετέτρεψε την Ελλάδα από τον «περίεργο» εταίρο (awkward partner) της δεκαετίας του 1980 σε ένα κράτος-μέλος που κινούνταν προς τον πυρήνα της ΕΕ. Η κατεύθυνση αυτή επισφραγίστηκε με την αναπάντεχη είσοδο της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση το 1999 (Ioakeimidis, 2000). Σε συνδυασμό με την παραδοσιακά στενή σχέση Ελλάδας – Ρωσίας και τη φιλορωσική ελληνική κοινή γνώμη, η Ελλάδα εντάχθηκε στο μπλοκ των κρατών-μελών που προωθούσαν τη συνεργασία με τη Ρωσία και υποβάθμιζαν τις επιπτώσεις που επέφερε η οικονομική συνεργασία στη ρωσική εξωτερική πολιτική και στις ευρω-ρωσικές σχέσεις στον τομέα της ασφάλειας (Leonard & Popescu, 2007· Proedrou, 2012· Manoli, 2023). Η συνεργασία αυτή ήταν πολυεπίπεδη και υπηρετούσε μια σειρά από διαφορετικά εθνικά συμφέροντα. Πρώτον, η διατήρηση καλών σχέσεων με τη Ρωσία θεωρούνταν σημαντική για τη στήριξη μιας μεγάλης δύναμης στις εθνικές επιδιώξεις και την προάσπιση των εθνικών κεκτημένων, πόσο μάλλον όταν εγγράφονταν στο εθνικό φαντασιακό μιας οιονεί συμμαχίας με την ορθόδοξη και εξού παραδοσιακή σύμμαχο και φίλη Ρωσία (Christou, 2011· Filis, 2017· Manoli, 2023). Δεύτερον, η Ρωσία αποτελούσε μια σημαντική αγορά για τις ελληνικές εξαγωγές και τον τουρισμό (Kuznetsov et al., 2017). Τρίτον, η Ρωσία αποτελούσε κεντρικό προμηθευτή πε-

τρελαίου και φυσικού αερίου και δυνάμει εταίρο-επενδυτή σε ενεργειακά δίκτυα στην Ελλάδα (αγωγός πετρελαίου Μπουργκάς-Αλεξανδρούπολη, αγωγός φυσικού αερίου South Stream), που θα ενέτασσαν την Ελλάδα στον ενεργειακό χάρτη με πιθανώς επωφελείς συνέπειες για την ασφάλεια της χώρας και την προάσπιση της εδαφικής της ακεραιότητας (Προέδρου, 2009). Επιπλέον, η Ελλάδα τασσόταν υπέρ μιας μετρίασης του πακέτου ενεργειακών μεταρρυθμίσεων στην κοινή ευρωπαϊκή ενεργειακή αγορά, που θα επέτρεπε στη ρωσική Gazprom να διατηρήσει τον κυρίαρχο ρόλο της χωρίς να διασπαστεί σε επιμέρους επιχειρήσεις ή να εξαναγκαστεί σε περιορισμό της δραστηριότητάς της στην ευρωπαϊκή ενεργειακή αγορά (Proedrou, 2012).

Η ρωσική στροφή – από την αλληλεξάρτηση στη σύγκρουση

Η εδραίωση των οικονομικών και ενεργειακών δεσμών ΕΕ – Ρωσίας, ωστόσο, εξόπλισε τη Ρωσία με σημαντικά έσοδα, μερίδια αγοράς και διαπραγματευτικά περιθώρια. Το αποτέλεσμα ήταν η σύνδεση των εμπορικών ζητημάτων με στρατηγικούς στόχους εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας προοδευτικά, αντί να εμπεδώνει νόρμες και μηχανισμούς συμφιλίωσης, συνεργασίας και σταθερότητας, να οδηγεί στην εργαλειοποίηση της αλληλεξάρτησης ως (διαπραγματευτικό) όπλο (weaponization of interdependence) (Proedrou, 2020, 2023a). Σε ένα πλαίσιο ενισχυόμενης παγκόσμιας πόλωσης και υποχώρησης της δυτικής ηγεμονίας, με τη συρρίκνωση της ΕΕ μετά την αποχώρηση της Μεγάλης Βρετανίας και τον εμπορικό πόλεμο Κίνας – ΗΠΑ, η Ρωσία άρχισε να βλέπει σταδιακά την αλληλεξάρτηση ως εξάρτηση της ΕΕ, που δε θα της άφηνε περιθώρια αντίδρασης σε οποιαδήποτε επιθετική κίνηση της Ρωσίας.

Με τον χαμηλής κλίμακας πόλεμο στην ανατολική Ουκρανία να μην αποδίδει, η Ρωσία αποφάσισε να κλιμακώσει τη στρατηγική της, προχωρώντας σε μια πρόταση για μια νέα αρχιτεκτονική ασφαλείας στην Ευρασία. Βασικές συνιστώσες της ρωσικής πρότασης ήταν η υπαναχώρηση των δυνάμεων του NATO πίσω από τα σύνορα της ευρω-ατλαντικής συμμαχίας, όπως αυτά ήταν το 1997, η παροχή νομικών εγγυήσεων ασφαλείας στη Ρωσία και η μη ένταξη της Ουκρανίας στο NATO (που δε βρισκόταν επί χάρτου πριν από την

έναρξη του πολέμου). Όταν οι μαξιμαλιστικές απαιτήσεις της Μόσχας δεν έγιναν δεκτές από την ευρω-ατλαντική συμμαχία, η Ρωσία αποφάσισε να κλιμακώσει περαιτέρω τη στάση της. Μπροστά στο ενδεχόμενο να αφήσει αναπάντητη την άρνηση του NATO και της ΕΕ να ικανοποιήσουν τα αιτήματά της, και με την πεποίθηση ότι η ενεργειακή εξάρτηση της ΕΕ από το ρωσικό αέριο θα οδηγούσε, όπως και στο παρελθόν, σε χλιαρές αντιδράσεις, η Μόσχα πρώτα προχώρησε σε μείωση των ροών αερίου στην ΕΕ ως μέσο πίεσης για σύμπτωση με τις ρωσικές επιταγές και ακολούθως σε μια άνευ προηγουμένου επίδειξη ισχύος, εξαπολύοντας επίθεση στην Ουκρανία (Casier, 2023a). Η εργαλειοποίηση αυτή της αλληλεξάρτησης ως όπλο αποτυπώνει τη ρεαλιστική προσέγγιση της Μόσχας, στη βάση της οποίας βρίσκονται ζητήματα υψηλής πολιτικής και γεωπολιτικού χαρακτήρα, με οικονομικά, εμπορικά και ενεργειακά ζητήματα να αποτελούν μοχλούς πίεσης για την εξυπηρέτηση στόχων εξωτερικής πολιτικής (Casier, 2023b).

Σε πρακτικό επίπεδο, ωστόσο, η ρεαλιστική αυτή προσέγγιση δεν απέδωσε, καθώς δεν επέφερε τα επιθυμητά για τη Μόσχα αποτελέσματα, την ενέπλεξε σε έναν πόλεμο χωρίς διέξοδο και δε βελτίωσε την ασφάλειά της (Casier, 2023a). Παράλληλα, οδήγησε στην πλήρη διάρρηξη των ευρω-ρωσικών σχέσεων ανατρέποντας μια συνεργατική πορεία τριών δεκαετιών, παρά τα πολλαπλά αγκάθια γεωπολιτικής φύσης που ανέκυπταν σταδιακά (Siddi, 2022). Η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία το 2022 πυροδότησε έτσι μια αλλαγή παραδείγματος και μια θεμελιώδη γεωπολιτική μετατόπιση, η οποία βρίσκεται σε εξέλιξη, με μη σαφώς διαγραφμένα πλαίσια για την ώρα.

Ο πόλεμος στην Ουκρανία και η μεταβλητή γεωπολιτική της Ευρασίας

Η ΕΕ καταδίκασε απερίφραστα τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία. Ακολούθως, επεξεργάστηκε και επικύρωσε μια σειρά πακέτων κυρώσεων, ανάμεσα στις οποίες κεντρική θέση είχαν οι κυρώσεις στην ενέργεια και τις τεχνολογίες αιχμής (European Council and Council of the European Union, n.d.). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επίσης, συνέταξε ένα φιλόδοξο σχέδιο απεξάρτησης από το ρωσικό φυσικό αέριο σε ορίζοντα πενταετίας στο πλαίσιο του προ-

γράμματος REpowerEU, με στόχο τον οριστικό τερματισμό της ευρω-ρωσικής αλληλεξάρτησης στον τομέα του φυσικού αερίου (Proedrou, 2023a). Η διαιώνιση του πολέμου και οι φόβοι τελικής ήττας της Ουκρανίας, αλλά και πιθανής ρωσικής επίθεσης σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες οδήγησαν επίσης σε σημαντική αμυντική στήριξη της Ουκρανίας (Casier, 2023a).

Το μείζον διακύβευμα του πολέμου στην Ουκρανία είναι ποιο μοντέλο διευθέτησης συγκρούσεων θα επικρατήσει. Η ΕΕ αποτελεί προϊόν της αντίληψης της προστασίας της εδαφικής ακεραιότητας, του απαραβίαστου των συνόρων και της ειρηνικής επίλυσης διαφορών (European Union External Action, 2020). Αναπόδραστα, η εξωτερική της πολιτική εδράζεται στην προάσπιση αυτών των αρχών. Παρέκκλιση από αυτές τις αρχές θα υπέσκαπτε το ίδιο το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Εξού και ο πόλεμος στην Ουκρανία και η τελική του έκβαση προσέλαβε υπαρκτικό χαρακτήρα για την ΕΕ. Η Ρωσία, από την άλλη, ακολουθεί μια πολιτική ισχύος που αντιστοιχεί στον 19ο παρά στον 21ο αιώνα, βασιζόμενη σε (μονομερώς οριζόμενα) ιστορικά δίκαια και πληθυσμιακά κριτήρια για να επαναχαράξει κατά το δοκούν τον ευρωπαϊκό χάρτη.

Σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής, η πιο σημαντική επίπτωση του πολέμου είναι η *de facto* πρόσδεση της Ουκρανίας στο ευρωπαϊκό άρμα. Η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία το 2022 σηματοδότησε το τέλος μιας πολιτικής περιόδου δύο δεκαετιών κατά την οποία η κοινή γειτονιά ΕΕ – Ρωσίας παρέμενε στη σκιά των διμερών ευρω-ρωσικών σχέσεων μέσα από την υποβάθμιση των ζητημάτων που αφορούσαν τον προσανατολισμό της εξωτερικής πολιτικής και το μοντέλο διακυβέρνησης των χωρών αυτών. Με την εισβολή στην Ουκρανία, η Ρωσία ουσιαστικά έστειλε το Κίεβο στην αγκαλιά της Ευρώπης, μια προοπτική την οποία αντιμάχονταν πολλοί στην Ευρώπη λόγω της γεωγραφικής θέσης και του μεγέθους του πληθυσμού της Ουκρανίας, ανάμεσα σε άλλους παράγοντες (Casier, 2023a).

Ενώ η προσοχή των αναλυτών εστιάζει κυρίως στις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες, ο ρόλος ενός τεχνοκρατικού παρά γεωπολιτικού δρώντα, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είναι κεντρικής σημασίας στην κατανόηση των σημερινών γεωπολιτικών κραδασμών. Η επιτήρηση της εύρυθμης λειτουργίας της κοινής αγοράς, του μείζονος γεωπολιτικού πλεονεκτήματος που απολαμβάνει η ΕΕ, και η προώθησή της σε τρίτες χώρες στη βάση των ευρωπαϊκών κανόνων ανταγωνισμού αποτέλεσαν το κεντρικό αγκάθι που οδήγησε

τον τότε Ουκρανό πρόεδρο Γιανουκόβιτς να υπαναχωρήσει το 2013 από την υπογραφή της συνθήκης σύνδεσης με την ΕΕ, λόγω της ασυμβατότητάς της με τη συμμετοχή της χώρας στην κοινή οικονομική ζώνη με τη Ρωσία (Dragneva & Wolczuk, 2015). Η απόφαση αυτή οδήγησε στην ανατροπή του και σε μαζικά αιτήματα πρόσδεσης της χώρας στην ευρωπαϊκή αγορά. Το όραμα για την εξάπλωση της ευρωπαϊκής αγοράς, έτσι, διατηρήθηκε ενεργό και προωθήθηκε αρχικά με τη σφαιρική και σε βάθος ζώνη ελεύθερων συναλλαγών (deep and comprehensive free trade area) (European Commission, n.d.) και στη συνέχεια με τη στήριξη της ουκρανικής υποψηφιότητας ως κράτος-μέλος της ΕΕ μετά τη ρωσική επίθεση το 2022 (Tamma & Foy, 2024).

Με την Ουκρανία στο επίκεντρο, το μέλλον των άλλων χωρών που ανήκουν στην κοινή ευρω-ρωσική γειτονιά, εντάσσονται στην ευρωπαϊκή Ανατολική Εταιρική Σχέση και έχουν δηλώσει την πρόθεσή τους να ενταχθούν στην ΕΕ, όπως η Μολδαβία, η Γεωργία και η Αρμενία (που απομακρύνθηκε από τη Ρωσία μετά την ουδέτερη στάση που κράτησε η τελευταία στην ανακατάληψη του αρμενικού θύλακα Ναγκόρνο Καραμπάχ από δυνάμεις του Αζερμπαϊτζάν το 2023), πλαισιώνει την εικόνα και το διακύβευμα της νέας αρχιτεκτονικής ασφαλείας που οικοδομείται. Ενώ η Ρωσία έχει απειλήσει ανοιχτά με επίθεση κατά της Μολδαβίας και αποπειράται να ενισχύσει την επιρροή της στη Γεωργία (Barber, 2024), η ΕΕ προχωρά σταδιακά σε μια νέα πολιτική διεύρυνσης ανατολικά, παρά την αρχική απροθυμία της, με την Ουκρανία και τη Μολδαβία να έχουν λάβει καθεστώς υποψήφιας χώρας (Tamma & Foy, 2024). Δεδομένης της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία και κατοχής των ανατολικών της τμημάτων, και της ρωσικής επιρροής στη Μολδαβία και των απειλών κατά της εδαφικής της ακεραιότητας, η γεωπολιτική διάσταση της ανατολικής διεύρυνσης καθίσταται ξεκάθαρη. Ως αποτέλεσμα της ρωσικής επιθετικότητας στην Ανατολική Ευρώπη, εξάλλου, η ΕΕ κινήθηκε γρήγορα προς την κατεύθυνση επιτάχυνσης των διαδικασιών ολοκλήρωσης στα Βαλκάνια, προκειμένου να κλείσει αυτά τα ανοιχτά μέτωπα, ώστε να μπορεί να επικεντρωθεί στην ανατολική της πτέρυγα, καθώς επίσης και να αποκόψει ρωσικά προσκόμματα και στηρίγματα στην περιοχή, με μερική ωστόσο επιτυχία (Κοππά & Τζιφάκης, 2024). Τα παραπάνω σκιαγραφούν μια εικόνα δύο αντιμαχόμενων μπλοκ με πόλους έλξης την ΕΕ από τη μία και τη Ρωσία από την άλλη, με τον ενδιάμεσο χώρο να (εξωθείται να) προσανατολίζεται προς τη μία ή την άλλη πλευρά.

Η στάση της Ελλάδας στην ουκρανική κρίση και οι ελληνικές προσδοκίες

Η Ελλάδα ευθυγραμμίστηκε πλήρως με την ευρωπαϊκή στάση στο ουκρανικό ζήτημα (Manoli, 2023). Η επιβολή κυρώσεων στη Ρωσία, ωστόσο, δεν ήταν ούτε αυτονόητη ούτε αυτόματη για μια σειρά από λόγους. Πρώτον, κινούνταν ενάντια στη σημαντικά φιλορωσική ελληνική κοινή γνώμη (Stamouli, 2023). Δεύτερον, επέφερε σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις στον αγροτικό, τουριστικό και ναυτιλιακό τομέα, και μάλιστα εν μέσω της ενεργειακής κρίσης που είχε ξεσπάσει το 2021. Ελληνικές ναυτιλιακές εταιρείες, μάλιστα, έχουν κατηγορηθεί ότι πουλούσαν παλαιά πλοία σε ρωσικά συμφέροντα, ώστε να μπορούν να διακινούν παράνομα πετρέλαιο χωρίς να εντοπίζονται (Braw, 2022). Οι επιπλοκές αυτές, ωστόσο, δεν μετρίασαν ούτε αλλοίωσαν τη στροφή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής για μια σειρά από λόγους.

Πρώτον, σε επίπεδο αρχών, η Ελλάδα αποτελεί υπέρμαχο του απαραβίαστου των συνόρων. Έχοντας εξαλείψει κάθε ιδέα διεκδίκησης εδαφών τρίτων χωρών στη βάση ιστορικών δικαιών και διεκδικήσεων, κατά το ευρωπαϊκό πρότυπο, ακολουθεί μια συνεπή εξωτερική πολιτική σεβασμού, προστασίας και υπεράσπισης των καθεστώτων συνόρων στη βάση του διεθνούς δικαίου (Ministry of Foreign Affairs, 2024). Η πολιτική αυτή αρχών συμπλέει με τα εθνικά συμφέροντα της Ελλάδας στα Βαλκάνια και κυρίως το Αιγαίο και την Ανατολική Μεσόγειο (Manoli, 2023). Ενώ στα Βαλκάνια οι όποιες αλυτρωτικές επιδιώξεις παραμένουν επισήμως αποσιωπημένες, η τουρκική καμπάνια της «γαλάζιας πατρίδας», η τουρκική κατοχή τμήματος της Κύπρου και το μωσαϊκό επιδιώξεων και μονομερών ενεργειών καθορισμού Αποκλειστικών Οικονομικών Ζωνών στην Ανατολική Μεσόγειο απειλούν την εδαφική ακεραιότητα της Ελλάδας (Proedrou, 2021). Σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα προσβλέπει σε μια αποτελεσματική υπεράσπιση των συνόρων της Ουκρανίας, που θα αποτελέσει και προηγούμενο για την ευρωπαϊκή πολιτική ασφαλείας στα νοτιοανατολικά σύνορα της ΕΕ (Manoli, 2023). Επιπλέον, ο ρόλος της Τουρκίας στην παράκαμψη των ρωσικών κυρώσεων έχει δημιουργήσει εύλογη δυσaráεσκεια σε Ευρωπαϊκή Ένωση και ΗΠΑ. Η Ελλάδα επιδιώκει να κεφαλαιοποιήσει τη δυσaráεσκεια αυτή συνδέοντάς τη με την αναθεωρητική τουρκική στρατηγική και συγκεκριμένες διεκδικήσεις στα νοτιοανατολικά σύνορα της ΕΕ. Η στόχευση είναι να καταδείξει τον διαβρωτικό ρόλο της Τουρκίας στην ευρασιατική αρχιτεκτονική

ασφαλείας, να καταστήσει πιο εύληπτη την ανάγκη κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασφαλείας στα νοτιοανατολικά σύνορα της ΕΕ και με αυτόν τον τρόπο να θωρακίσει περαιτέρω την άμυνα και την προστασία των συνόρων της.

Ακόμη, η ρωσική εισβολή έχει οδηγήσει σε σημαντικές ζυμώσεις και πρώτες κινήσεις στην κατεύθυνση σφυρηλάτησης κοινών ευρωπαϊκών αμυντικών δομών που θα προασπίσουν τα κοινά ευρωπαϊκά σύνορα (European Council and Council of the European Union, 2024). Η εξέλιξη αυτή συνάδει όχι μόνο με την πάγια ελληνική πολιτική εξευρωπαϊσμού των ελληνο-τουρκικών διαφορών και του κυπριακού ζητήματος (Ioakeimidis, 2000), αλλά και με την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στους τομείς ασφάλειας και άμυνας, με στόχο την αποτελεσματική προστασία από τις τουρκικές απειλές (Manoli, 2023).

Με άλλα λόγια, η κρίση της Ουκρανίας κατέδειξε ξεκάθαρα τη διάσταση ανάμεσα σε ΕΕ και Ρωσία, με την πρώτη να αποτελεί υπέρμαχο του status quo και την άλλη αναθεωρητική δύναμη. Η Ελλάδα επίσης αποτελεί υπέρμαχο του status quo, ενώ η Τουρκία τη δεύτερη χώρα με αποκάλυπτα αιτήματα για επαναχάραξη των συνόρων. Έτσι, η ενεργή στήριξη της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή πολιτική στην Ουκρανία ερμηνεύεται μέσα από αυτό το διπολικό σχήμα, που επεκτείνεται ξεκάθαρα και στη γεωπολιτική της Ανατολικής Μεσογείου.

Επίλογος

Καταληκτικά, οι ευρω-ρωσικές σχέσεις βρίσκονται σε ιστορικό χαμηλό μετά τη ρωσική επίθεση στην Ουκρανία. Η ρωσική επέμβαση συνιστά τη σημαντικότερη πρόκληση στην αρχιτεκτονική ασφαλείας στον ευρασιατικό χώρο μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και έχει διαλυτική επίδραση στις διπλωματικές, εμπορικές και ενεργειακές σχέσεις των δύο πλευρών. Πιο συγκεκριμένα, έχει αποτελέσει καταλύτη για την εκ νέου χάραξη των συμμαχιών και διεθνών συνεργασιών/σχημάτων ολοκλήρωσης στην κοινή γειτονιά ΕΕ – Ρωσίας, και την πόλωση των διμερών ευρω-ρωσικών σχέσεων.

Η Ελλάδα έχει συνταχθεί με την ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική, κυρίως λόγω της σημασίας που έχει η ουκρανική κρίση για το μέλλον και την κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης προς κοινές ευρωπαϊκές αμυντικές δομές που θα

προασπίζουν αποτελεσματικά τη βασική αρχή της διατήρησης της εδαφικής ακεραιότητας, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της αστάθειας που επικρατεί στο νοτιοανατολικό άκρο της Μεσογείου και των τουρκικών επιδιώξεων στο Αιγαίο.

Ο πόλεμος στην Ουκρανία ρίχνει, αναμφίβολα, βαριά τη σκιά του στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή. Αποτελεί τη μεγαλύτερη πρόκληση στις ευρωπαϊκές αρχές και αξίες, την ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική και τη διαμόρφωση των σχέσεων με τρίτες χώρες. Ωστόσο, μπορεί επίσης να αποτελέσει την αφετηρία για μια ενισχυμένη Ευρώπη με δύο τρόπους. Πρώτον, υπονομεύοντας τη ρωσική επιθετικότητα και φέρνοντας το ρωσικό καθεστώς αντιμέτωπο με έναν πόλεμο φθοράς, τον οποίο θα πρέπει να χρηματοδοτεί με μειωμένα και μειούμενα έσοδα (Proedrou, 2023β· Seddon et al., 2024). Μια σταδιακή υποχώρηση της Ρωσίας από την Ουκρανία σε αυτή τη βάση θα δικαιώσει την ευρωπαϊκή πολιτική και θα ενισχύσει τις ευρωπαϊκές αξίες και το ευρωπαϊκό όραμα για ειρηνική επίλυση των συγκρούσεων. Δεύτερον, θα έχει μετατρέψει την ΕΕ σε έναν πιο ισχυρό παγκόσμιο δρώντα, που θα έχει αναλάβει αμυντικές πρωτοβουλίες και πιθανώς εξευρωπαϊσει τις αμυντικές της δομές τουλάχιστον σε έναν βαθμό, αντιλαμβανόμενη τις εξωτερικές απειλές ως υπαρξιακού χαρακτήρα για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Και οι δύο αυτές δυνητικές εξελίξεις συνάδουν με τη στόχευση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, που επιδιώκει να αποτρέψει εξωτερικές επιβουλές και επιθετικές ενέργειες. Σε περίπτωση δε που αυτές πραγματοποιηθούν, θα μπορούν να αντιμετωπιστούν (πιο) αποτελεσματικά μέσα από μια πιο κοινή ευρωπαϊκή αμυντική στάση.

Βιβλιογραφία

- Κοππά, Μ., & Τζιφάκης, Ν. (2024). *Ο Εξευρωπαϊσμός των Δυτικών Βαλκανίων*. Αθήνα: Κάλιπος.
- Προέδρου, Φ. (2009). «Η ελληνική πολιτική ενεργειακής ασφάλειας: Οι ελληνικές θέσεις στο πλαίσιο της ΕΕ και η δράση για την εξασφάλιση προμηθειών». *Κείμενο Εργασίας του ΕΛΙΑΜΕΠ*, No. 4, Οκτώβριος, <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/10/i-elliniki-politiki-energeiakis-asfaleias.pdf>.
- Προέδρου, Φ. (2019). «Οι σχέσεις ΕΕ-Ρωσίας: Μία αποτίμηση της αλληλεξάρτησης και της εργαλειοθήκης ισχύος ΕΕ και Ρωσίας», στο Σ. Μπλαβούκος, Δ. Μπουραντώνης & Π. Τσάκωνας (επιμ.), *Οι Εξωτερικές Σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα, Σιδέρης, σελ. 73-92.
- Barber, T. (2024). "Post-Soviet neighbors navigate the orbit of Russian power", *Financial Times*, 5 March, <https://www.ft.com/content/deab4b2e-5769-4e0b-80e0-4fed8465388a>
- Braw, E. (2022). "How Greek companies and ghost ships are helping Russia" *Foreign Policy*, 23 November, <https://foreignpolicy.com/2022/11/23/how-greek-companies-and-ghost-ships-are-helping-russia/>
- Bremmer, I., & Charap, S. (2007). "The siloviki in Putin's Russia: who they are and what they want", *The Washington Quarterly*, 30(1), σελ. 83-92.
- Brutschin, E. (2017). *EU Gas Security Architecture: The Role of the Commission's Entrepreneurship*. Basingstoke: Palgrave.
- Casier, T. (2013). "The EU-Russia strategic partnership: Challenging the normative argument", *Europe-Asia Studies*, 65(7), σελ. 1377-1395.
- Casier, T. (2023α). "The EU and Russia: the war that changed everything", *Journal of Common Market Studies*, 61, σελ. 31-44.
- Casier, T. (2023β). "No Great Russia without Greater Russia: The Kremlin's thinking behind the invasion of Ukraine", *Canadian Journal of European and Russian Studies*, 16(2), σελ. 14-29.
- Christou, G. (2011). "Bilateral relations with Russia and the impact on EU policy: the cases of Cyprus and Greece", *Journal of Contemporary European Studies*, 19(2), σελ. 225-236.
- Dedman, M. (1996). *The Origins and Development of the European Union 1945-1995*. New York, London: Routledge.
- Dragneva, R., & Wolczuk, K. (2015). *Ukraine Between the EU and Russia: The Integration Challenge*. Cham: Springer.
- European Commission (n.d.). EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area>

- European Council and Council of the European Union (n.d.). EU sanctions against Russia explained, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/sanctions-against-russia-explained/>
- European Council and Council of the European Union (2024). EU security and defence: Council sets out five main priorities, 28 May, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press>
- European Union External Action (2020). Give peace a chance: No to armed conflict, yes to political solutions, 20 September, https://www.eeas.europa.eu/eeas/give-peace-chance-no-armed-conflict-yes-political-solutions_en
- Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). "Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion", *International Security*, 44(1), σελ. 42-79.
- Filis, K. (2017). "Greece-Russia: Seeking a firm orientation between aspirations and reality", στο S., Litsas & A. Tziampiris, Aristotle (επιμ.), *Foreign Policy Under Austerity Greece's Return to Normality?*. London: Palgrave, σελ. 227-259.
- Global Conflict Tracker (2024). War in Ukraine, 20 May, <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ukraine>
- Gustafson, T. (2020). *The Bridge: Natural Gas in a Redivided Europe*. Harvard University Press.
- Ioakeimidis, P. (2000). "The Europeanisation of Greek foreign policy: Progress and problems", στο A. Mitsos & E. Mossialos (επιμ.), *Contemporary Greece and Europe*. Surrey: Ashgate, σελ. 359-371.
- Judge, A., Maltby, T., & Sharples, J. D. (2016). "Challenging reductionism in analyses of EU-Russia energy relations", *Geopolitics*, 21(4), σελ. 751-762.
- Keohane, R., & Nye, J. (1977). *Power and Interdependence*. London: Longman.
- Kuznetsov, N. G., Savvidy, I. I., Rodionova, N. D., & Tsepilova, E. S. (2017). "Economic cooperation of Russia and Greece during the sanction restrictions period and the policies to strengthen the integration process", *European Research Studies Journal*, 20(1), σελ. 22-35.
- Leonard, M., & Popescu, N. (2007). "A power audit of EU – Russia relations", *European Council on Foreign Relations Policy Paper Policy Paper*, November, https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR-02_A_POWER_AUDIT_OF_EU-RUSSIA_RELATIONS.pdf
- Manoli, P. (2023). "Greece's response to Russia's war on Ukraine", στο A. Mihr & C. Pierobon (επιμ.), *Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance: Studies on Transformation and Development in the OSCE Region*. Cham: Springer Nature Switzerland, σελ. 349-365.
- Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.
- Ministry of Foreign Affairs (2024). Ukraine, 13 June, <https://www.mfa.gr/en/blog/greece-bilateral-relations/ukraine/>
- Morgan, R. (1972). *West European Politics since 1945: The Shaping of the European Community*. London: B.T. Batsford Ltd.

- Proedrou, F. (2007). "The EU–Russia energy approach under the prism of interdependence", *European Security*, 16(3-4), σελ. 329-355.
- Proedrou, F. (2012). *EU Energy Security in the Gas Sector: Evolving Dynamics, Policy Dilemmas and Prospects*. Surrey: Ashgate, 2012.
- Proedrou, F. (2020). "Behind the EU's energy-climate policy conundrum: Erroneous power toolbox, deadlocks and the way forward", *Journal of Common Market Studies*, 58, 2, σελ. 402-418.
- Proedrou, F. (2021). "A geopolitical account of the Eastern Mediterranean conundrum: Sovereignty, balance of power and energy security considerations", *Cambridge Review of International Affairs*, 36(5), σελ. 679-696.
- Proedrou, F. (2023α). "EU decarbonization under geopolitical pressure: Changing paradigms and implications for energy and climate policy", *Sustainability*, 15(6), σελ. 5083.
- Proedrou, F. (2023β). "The global energy transition and Russian structural power: scenarios and strategic options", στο D. Scholten (επιμ.), *Handbook on the Geopolitics of the Energy Transition*. Cheltenham: Edward Elgar, σελ. 483-497.
- Stamouli, N. (2024). "Greece tossed aside years of caution in Ukraine — and upset Greeks" *Politico*, 23 March.
- Seddon, M., Stognei, A., & Cook, C. (2024). "Gazprom badly hurt by Ukraine war, says company-commissioned report", *Financial Times*, 5 June, [Gazprom badly hurt by Ukraine war, says company-commissioned report \(ft.com\)](https://www.ft.com/content/2024/06/05/gazprom-ukraine-war-report)
- Siddi, M. (2022). "The partnership that failed: EU-Russia relations and the war in Ukraine", *Journal of European Integration*, 44(6), σελ. 893-898.
- Stern, J. (1999). "Soviet and Russian gas: The origins and evolution of Gazprom's export strategy", στο R. Mabro & I. Wybrew-Bond (επιμ.), *Gas to Europe: The Strategies of Four Main Suppliers*. Oxford: Oxford University Press, σελ. 135-200.
- Tamma, P., & Foy, H. (2024). "Ukraine ready for EU membership talks, Brussels says", *Financial Times*, 7 June, [Ukraine ready for EU membership talks, Brussels says \(ft.com\)](https://www.ft.com/content/2024/06/07/ukraine-eu-membership-talks)
- Tody, P. (1997). *An Historical Introduction to the European Union* (1st Edition). London: Routledge.

Η διαφοροποιημένη προσέγγιση της Ελλάδας στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας

Κωνσταντίνος Τσιμώνης¹

Εισαγωγή

Η ελληνική προσπάθεια προσέλκυσης επενδύσεων από τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας (ΛΔΚ) είχε σημαντικά αποτελέσματα κατά τη δύσκολη περίοδο της οικονομικής κρίσης της Ευρωζώνης. Το σημαντικότερο εξ αυτών είναι η ιδιωτικοποίηση του Οργανισμού Λιμένος Πειραιά (ΟΛΠ) με την εξαγορά του πλειοψηφικού πακέτου από την China Oceanic Shipping Company (COSCO). Ωστόσο, η επιτυχημένη αυτή ιδιωτικοποίηση συνοδεύτηκε από μία σημαντική διαφοροποίηση της ελληνικής διπλωματίας από την πλειοψηφική τάση εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία την τελευταία δεκαετία ανέπτυξε μια σαφώς σκεπτικιστική στάση απέναντι στο Πεκίνο. Στο παρόν κεφάλαιο θα δείξουμε ότι η διαφοροποίηση αυτή δεν υπήρξε



¹ Επίκουρος Καθηγητής Κινεζικής Πολιτικής στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου.

αποσπασματική ή ευκαιριακή· αντιθέτως, έχει αποκτήσει σταθερό χαρακτήρα, γεγονός που υπονομεύει τόσο τη συνοχή των πολιτικών της ΕΕ όσο και το κύρος της Ελλάδας εντός της Ένωσης, περιορίζοντας παράλληλα την ικανότητά της να διαδραματίσει έναν εποικοδομητικό ρόλο στην εξέλιξη των ευρωκινεζικών σχέσεων.

Η ελληνική εξωτερική πολιτική απέναντι στην Κίνα εστιάζει κυρίως σε δύο τομείς: την προσέλκυση κινεζικών επενδύσεων και τη διατήρηση της διπλωματικής στήριξης της ΛΔΚ σε θέματα μείζονος εθνικής σημασίας για την Ελλάδα. Η ελληνική διπλωματία, ωστόσο, έχει υιοθετήσει μια ασυνήθιστα κατευναστική στάση έναντι της Κίνας, η οποία προκαλεί δυσaréσκεια εντός της ΕΕ, όπως αντανakλάται σε αφηγήματα που περιγράφουν την Ελλάδα ως «Δούρειο Ίππο της Κίνας» (RUSI, 2012· van Pinxteren, 2017· Lee, 2018· van der Made, 2019). Η ελληνική στάση έρχεται σε αντίθεση με τα οικονομικά και γεωστρατηγικά συμφέροντα της Ένωσης, αλλά και με το αξιακό και κανονιστικό πλαίσιο της διεθνούς κοινωνίας. Επιπλέον, έχει περιθωριοποιήσει τον ρόλο της Ελλάδας στις ευρωκινεζικές σχέσεις, καθώς η ιδιαίτερη σχέση της χώρας μας με τη ΛΔΚ αντιμετωπίζεται με δικαιολογημένο σκεπτικισμό. Κυρίως όμως, είναι αμφίβολο ότι η στάση αυτή εξυπηρετεί τα εθνικά συμφέροντα σε κρίσιμους τομείς, όπως οι τουρκικές διεκδικήσεις στο Αιγαίο, η τεχνολογική ασφάλεια, καθώς και τον διεθνή ρόλο της χώρας.

Το παρόν κεφάλαιο ξεκινά με μια ανάλυση της εξέλιξης των σχέσεων της Ελλάδας με την Κίνα την τελευταία δεκαπενταετία, με έμφαση στους κεντρικούς άξονες συνεργασίας. Στη συνέχεια, αναλύονται οι παράγοντες που συνέβαλαν στην ενίσχυση του σκεπτικισμού απέναντι στη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι δεν περιορίζονται σε συγκυριακές εξελίξεις, αλλά απορρέουν από δομικές αντιθέσεις, όπως τα αποκλίνοντα οικονομικά συμφέροντα και το διευρυνόμενο αξιακό και πολιτικό χάσμα, το οποίο εντείνεται στην εσωτερική και εξωτερική πολιτική του προέδρου Σι Τζινπίνγκ. Στο τρίτο μέρος, εστιάζουμε στη διαφοροποίηση της Ελλάδας σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρωπαϊκή Ένωση και στις βασικές εκφάνσεις της. Τέλος, θα ολοκληρώσουμε το παρόν κεφάλαιο με ορισμένες σκέψεις για τη σημασία μίας «ευρωπαϊκής» προσέγγισης στις σχέσεις της χώρας μας με την Κίνα και τον ρόλο που μπορεί να παίξει η Ελλάδα ως παράγοντας ομαλότητας στις ευρωκινεζικές σχέσεις τα επόμενα χρόνια.

Η «χρυσή» περίοδος των σχέσεων Ελλάδας – Κίνας

Η δεκαετία 2010-2020 στην Ελλάδα χαρακτηρίστηκε από τη δημοσιονομική κρίση, η οποία δοκίμασε τις σχέσεις της χώρας με τους εταίρους της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ δημιούργησε ένα μονοθεματικό πρίσμα στις Βρυξέλλες για την Ελλάδα, ως ένα δημοσιονομικό πρόβλημα. Αντιθέτως, την ίδια περίοδο, αναπτύχθηκαν πυκνές επαφές και ενισχύθηκαν οι δεσμοί μεταξύ Ελλάδας και Κίνας σε διάφορους τομείς, διευρύνοντας σημαντικά το πεδίο συνεργασίας. Με επίκεντρο την είσοδο της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά, αρχικά, μέσω της σύμβασης παραχώρησης των Προβλητών II και III το 2009 και στη συνέχεια με την εξαγορά του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς το 2016, εδραιώθηκε η αντίληψη και στις δύο πλευρές ότι η Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας αποτελεί στρατηγικό εταίρο και σημαντική πηγή επενδύσεων για την Ελλάδα. Αντίθετα, πιο κριτικές προσεγγίσεις υποστηρίζουν ότι, ενώ η παραχώρηση του 2009 εμπεριείχε έναν αναπτυξιακό προσανατολισμό, η ιδιωτικοποίηση του ΟΛΠ το 2016 υπαγορεύθηκε αποκλειστικά από τις ανάγκες δημοσιονομικής προσαρμογής που επέβαλε το τρίτο μνημόνιο (Σουλιώτης et al., 2023 κ.ά.), με οφέλη αλλά και παγίδες για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας λόγω της μονοπωλιακής θέσης της COSCO (Liu & Davarinou, 2019), και πιθανούς κινδύνους που δεν έχουν μελετηθεί ενδελεχώς λόγω της απουσίας νοοτροπίας αξιολόγησης ρίσκου (Ghiretti et al., 2023). Σε κάθε περίπτωση, η ιδιωτικοποίηση του ΟΛΠ ενίσχυσε το κινεζικό ενδιαφέρον για περαιτέρω επενδύσεις στους τομείς της ενέργειας και της αγοράς ακινήτων, ενώ από το 2016 και μετά η Κίνα αναδείχθηκε σε έναν από τους σημαντικότερους εμπορικούς εταίρους της Ελλάδας (Thompson & Jozefowicz, 2025:20).

Ο ακρογωνιαίος λίθος της ελληνοκινεζικής οικονομικής συνεργασίας εντοπίζεται στη βαθιά σύγκλιση οικονομικών συμφερόντων μεταξύ της Κίνας, του μεγαλύτερου εξαγωγέα παγκοσμίως, που έχει χαρακτηριστεί ως το «εργοστάσιο του κόσμου», και του ελληνικού εφοπλιστικού κεφαλαίου, το οποίο ελέγχει τον μεγαλύτερο στόλο φορτηγών πλοίων διεθνώς. Οι Έλληνες εφοπλιστές έχουν αναδειχθεί σε σημαντικούς επιχειρηματικούς εταίρους για τις κινεζικές κρατικές επιχειρήσεις (State-Owned Enterprises – SOEs), όπως η COSCO, αλλά και για εκείνες του ναυπηγοεπισκευαστικού κλάδου (Stroikos, 2025: 612). Παράλληλα, έχουν παράσχει κρίσιμη πολιτική στήριξη στις στρατηγικές επιδιώξεις της COSCO στην Ελλάδα (Huliaras & Petropoulos, 2014). Τις τελευταίες δύο δεκαετίες,

Έλληνες εφοπλιστές έχουν κατασκευάσει περισσότερα από 1.500 πλοία σε κινεζικά ναυπηγεία, με συνολική αξία συμβολαίων που ξεπερνά τα 50 δισεκατομμύρια δολάρια (*Global Times*, 2023), εν μέρει χρηματοδοτούμενα από δάνεια κινεζικών κρατικών τραπεζών (*Lloyds List*, 2023). Ο ρόλος του ελληνικού εφοπλιστικού κεφαλαίου στην ελληνοκινεζική συνεργασία έχει προσελκύσει την προσοχή της ακαδημαϊκής έρευνας, με ορισμένους αναλυτές να αναδεικνύουν τον καθοριστικό του ρόλο στη διαμόρφωση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής (*Huliaras & Petropoulos*, 2014), ενώ άλλοι εστιάζουν στη σύγκλιση γεωπολιτικών προτεραιοτήτων και οικονομικών συμφερόντων των δύο πλευρών σε μακρο-επίπεδο (*Σουλιώτης et al.*, 2023).

Πέρα από την οικονομική διάσταση, η ΛΔΚ έσπευσε να εδραιώσει την ήπια ισχύ της στην Ελλάδα μέσω του πολιτισμού και της εκπαίδευσης. Από το 2009 έχουν ιδρυθεί στη χώρα μας πέντε ινστιτούτα Κομφούκιος σε ελληνικά πανεπιστήμια, ένας θεσμός που στο εξωτερικό αντιμετωπίζεται με σκεπτικισμό λόγω περιστατικών λογοκρισίας, κατασκοπείας, κλοπής πνευματικής ιδιοκτησίας, παρακολούθησης Κινέζων και Χονγκκονγκέζων φοιτητών, και παραβίασης της ακαδημαϊκής ελευθερίας (*Girard*, 2023). Είναι χαρακτηριστικό της κινεζικής προσπάθειας επιρροής ότι, ενώ οι ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι περισσότερες χώρες της ΕΕ έχουν λάβει μέτρα περιορισμού της παρουσίας των ΙΚ, στην Ελλάδα συνεχίζουν να επεκτείνονται ακόμα και σήμερα (*Alfavita*, 2024). Άλλες πρωτοβουλίες περιλαμβάνουν τη σύναψη συμφωνιών μεταξύ ελληνικών και κινεζικών πανεπιστημίων για κοινά προγράμματα και ερευνητικά κέντρα, παρά την έλλειψη ακαδημαϊκής ελευθερίας και ελευθερίας έκφρασης στην Κίνα. Οι πρωτοβουλίες αυτές εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο των κινεζικών προσπαθειών για την ενίσχυση της επιρροής στον ευρωπαϊκό εκπαιδευτικό και ερευνητικό χώρο.

Στον πολιτιστικό τομέα, οι κινεζικές αρχές έχουν αξιοποιήσει αποτελεσματικά την έννοια του «διαλόγου των αρχαίων πολιτισμών», όχι ως πλατφόρμα ουσιαστικής ανταλλαγής απόψεων για κεφαλαιώδη φιλοσοφικά ζητήματα, όπως η ηθική και η ελευθερία, αλλά κυρίως μέσω πανηγυρικών συνεδρίων που χρηματοδοτούνται από την κινεζική κυβέρνηση. Στα συνέδρια αυτά δίνεται έμφαση στη θέση ότι οι αρχαίοι πολιτισμοί διαθέτουν ανώτερη σοφία συγκριτικά με τους σύγχρονους, υπονοώντας συχνά μια αντίθεση προς τη Δύση, ιδίως τις Ηνωμένες Πολιτείες (*Whitmarsh*, 2025). Αυτή η προσέγγιση, αν και επιφανειακή, αποδεικνύεται αποτελεσματική στην Ελλάδα, καθώς ενισχύει την ήπια ισχύ της Κίνας. Πέραν του διαλόγου πολιτισμών, παρατηρείται αξιοσημείωτη αύξηση στη διοργάνωση πολιτιστικών φεστιβάλ, ανταλλαγών μεταξύ πολιτιστικών φορέων και σύναψης

διμερών συμφωνιών, που ενισχύουν την εικόνα της Κίνας στη χώρα μας (Stroikos, 2023: 608). Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν το Έτος Πολιτιστικών Ανταλλαγών Ελλάδας – Κίνας 2017-18, το Έτος Πολιτισμού και Τουρισμού Ελλάδας – Κίνας 2021-2022, καθώς και η πληθώρα συνεργασιών μεταξύ μουσείων, θεατρικών ομάδων και άλλων φορέων (Υπουργείο Πολιτισμού, 2018· *Travel Daily News*, 2023). Αξιοσημείωτη είναι και η επέκταση των συμφωνιών μεταξύ ελληνικών ΜΜΕ και κινεζικών κρατικών ειδησεογραφικών πρακτορείων, για προώθηση περιεχομένου από την κινεζική πλευρά, παρά τον απόλυτο έλεγχο της ενημέρωσης από το κομμουνιστικό καθεστώς.

Η δυναμική ανάπτυξης των ελληνοκινεζικών σχέσεων εντάθηκε την περίοδο 2015-2019 και επηρέασε και τη διπλωματική στάση της χώρας μας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σειρά ζητημάτων που άπτονται των σχέσεων ΕΕ – ΛΔΚ. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η σύσφιξη των σχέσεων της Αθήνας με το Πεκίνο συνέπεσε με την άνοδο του σκεπτικισμού στην ΕΕ για τις πραγματικές επιδιώξεις της ΛΔΚ.

Ο ευρωπαϊκός σκεπτικισμός έναντι της Κίνας

Τη δεκαετία του 2000, η οικονομική συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και της Κίνας γνώρισε μεγάλη ανάπτυξη, γεγονός που είχε άμεσο αντίκτυπο και στις πολιτικές σχέσεις. Μεταξύ 2002 και 2010, το εμπόριο μεταξύ των δύο μερών εκτινάχθηκε από \$102 δισεκατομμύρια σε \$524 αντίστοιχα και σε \$898 δισεκατομμύρια το 2022 (European Commission, 2003· World Bank, 2010, 2022). Η ΕΕ υποστήριξε την ένταξη της Κίνας στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (ΠΟΕ) το 2001, μια εξέλιξη που παρείχε σημαντικά οφέλη για τις κινεζικές εξαγωγές αλλά και την ευρωπαϊκή βιομηχανία. Το 2003 υπογράφηκε η Συνολική Στρατηγική Εταιρική Σχέση ΕΕ – Κίνας, που αναβάθμισε το πλαίσιο των σχέσεων σε όλους τους τομείς. Η γλώσσα που χρησιμοποιούσαν τότε τα ευρωπαϊκά κείμενα για να περιγράψουν τις σχέσεις με την Κίνα τόνιζε τις πολλές δυνατότητες για αμοιβαία επωφελή συνεργασία και χαρακτήριζε τη σχέση ως «στρατηγική» και «συνεργατική» (European Commission, 2003). Ωστόσο, το έλλειμμα στο εμπορικό ισοζύγιο Κίνας – ΕΕ υπέρ της πρώτης διευρυνόταν σταθερά, ξεκινώντας από περίπου \$50 δισεκατομμύρια το

2001 σε \$225 δισεκατομμύρια το 2010 και \$418,9 δισεκατομμύρια το 2022 (European Commission, 2003· World Bank, 2010, 2022).

Το κλίμα στις διμερείς σχέσεις άρχισε να μεταβάλλεται σταδιακά εξαιτίας της οικονομικής κρίσης του 2008 και της επακόλουθης κρίσης της Ευρωζώνης, που δημιούργησαν νέες ευκαιρίες για τις κινεζικές –κρατικές και ιδιωτικές– επιχειρήσεις να επεκτείνουν την παρουσία τους σε τομείς πέραν του εμπορίου. Αυτή η εξέλιξη οδήγησε σε σημαντική αύξηση της ασυμμετρίας υπέρ της Κίνας, με πιο σημαντική μεταβολή την κρατικά υποβοηθούμενη επέκταση των κινεζικών κρατικών και ιδιωτικών επιχειρήσεων σε στρατηγικούς τομείς της ευρωπαϊκής οικονομίας, όπως οι υποδομές, οι μεταφορές, τα logistic, οι τηλεπικοινωνίες και οι τεχνολογίες αιχμής. Αν και η τάση αυτή είχε ξεκινήσει ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, επιταχύνθηκε μετά την κρίση του 2008, ενισχύοντας περαιτέρω την κινεζική παρουσία στις ευρωπαϊκές οικονομίες (Godement & Vasselier, 2017: 7). Χαρακτηριστικά, το 2016, η κινεζική εταιρεία Midea εξαγόρασε τη γερμανική εταιρεία ρομποτικής Kuka έναντι περίπου 4,5 δισ. ευρώ, προκαλώντας έντονες ανησυχίες στη Γερμανία και την ΕΕ σχετικά με τη στρατηγική σημασία της τεχνολογίας ρομποτικής και τον έλεγχο κρίσιμων βιομηχανιών από κινεζικές κρατικά υποστηριζόμενες και ελεγχόμενες επιχειρήσεις (Zwartkruis, 2024). Η εξαγορά προκάλεσε πολιτικές αντιδράσεις, με τη γερμανική κυβέρνηση να επανεξετάζει την πολιτική της για τις ξένες επενδύσεις, οδηγώντας σε αυστηρότερα κριτήρια ελέγχου για εξαγορές ευρωπαϊκών τεχνολογικών εταιρειών από ξένες –και κυρίως κινεζικές– επιχειρήσεις. Παρόμοια κριτική περί απώλειας ελέγχου κρίσιμων υποδομών ασκήθηκε εκ των υστέρων και στην εξαγορά του Οργανισμού Λιμένος Πειραιά (ΟΛΠ) από την COSCO, το ίδιο έτος.

Η άνοδος του σκεπτικισμού έναντι της ΛΔΚ στην Ευρώπη είναι πολυπαραγοντικό φαινόμενο, το οποίο συνδέεται άμεσα με τις οικονομικές κρίσεις που αντιμετώπισε η Ευρωζώνη, αλλά δεν περιορίζεται σε αυτές. Ιδιαίτερα από το 2013 και μετά, με την άνοδο του Σι Τζινπίνγκ στην εξουσία του Κομμουνιστικού Κόμματος Κίνας (ΚΚΚ), άρχισε να διαμορφώνεται μια νέα αντίληψη για την Κίνα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία την προσέγγιζε ως «πρόκληση» ή ακόμα και ως «απειλή». Κρίσιμο ρόλο σε αυτή την αλλαγή αντίληψης της ΛΔΚ διαδραμάτισαν: α) η φιλόδοξη επέκταση της οικονομικής και πολιτικής επιρροής του Πεκίνου στην Ευρώπη, β) ο αμυντικός εκσυγχρονισμός της Κίνας και η επιθετική πολιτική της στην Ανατολική Ασία, γ) η επιδείνωση των εσωτερικών κοινωνικών και πολιτικών συνθηκών στην Κίνα και η δραματική οπισθοδρόμηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Το κύριο δόγμα του ΚΚΚ όσον αφορά τον ρόλο της χώρας στη διεθνή σκηνή, ήδη από τη δεκαετία του 1980, συνοψιζόταν σε μια φράση που αποδίδεται στον Ντενγκ Σιαοπίνγκ: «Τάο Γκουάνγκ, Γιανγκ Χουέι» ή «κράτα χαμηλό προφίλ και κάνε υπομονή». Η ρήση αυτή αντικατοπτρίζει τη στρατηγική επιλογή της κινεζικής ηγεσίας να εστιάσει στην εσωτερική ανάπτυξη της χώρας, αποφεύγοντας την εμπλοκή σε διεθνείς συγκρούσεις και περιπέτειες. Το δόγμα του Ντενγκ παραμερίστηκε από τον πρόεδρο Σι, ο οποίος ξεδίπλωσε μία φιλόδοξη και διεκδικητική εξωτερική πολιτική, την οποία κωδικοποίησε στη φράση: «Φεν Φα, Γιόου Γουέι», «αγωνιζόμαστε για την επιτυχία». Η Πρωτοβουλία Ζώνη και Δρόμος αποτελεί τον πρώτο πυλώνα της πολιτικής αυτής και είναι ένα όραμα παγκόσμιας οικονομικής ανάπτυξης με την Κίνα στο επίκεντρο. Το όραμα αυτό, που ανακοινώθηκε το 2013 από τον πρόεδρο Σι, αντιμετωπίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση κυρίως ως αγορά, κανονικοποιώντας εμμέσως τη διατήρηση του άνισου εμπορικού ισοζυγίου.

Τόσο πριν όσο και μετά την ανακοίνωση της Πρωτοβουλίας, οι κινεζικές επενδύσεις επεκτάθηκαν επιθετικά σε στρατηγικούς κλάδους της ευρωπαϊκής οικονομίας, καθώς και σε αγορές του παγκόσμιου νότου με ιστορικούς δεσμούς με την Ευρώπη. Παράλληλα, σε διπλωματικό επίπεδο, η δημιουργία ενός ειδικού πλαισίου διαλόγου και προώθησης των οικονομικών σχέσεων της Κίνας με χώρες της Ανατολικής Ευρώπης προκάλεσε έντονη ανησυχία στις Βρυξέλλες, το Βερολίνο και το Παρίσι. Η πρωτοβουλία αυτή ερμηνεύθηκε ως απόπειρα του Πεκίνου να διαιρέσει *de facto* την Ευρωπαϊκή Ένωση, με σκοπό την επέκταση της επιρροής του και την εξασφάλιση πολιτικής στήριξης από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης (Godement & Vasselier, 2017). Ο σχηματισμός αυτός, γνωστός ως 16+1 (*Cooperation between China and the Central and Eastern European Countries – CEEC*), αποδείχθηκε τελικά εσφαλμένη εκτίμηση εκ μέρους της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας, καθώς ερμηνεύτηκε από την ΕΕ ως προσπάθεια παρέμβασης στα εσωτερικά ζητήματα της Ένωσης, υπονομεύοντας την ήδη δύσκολη και επίπονη διαδικασία διαμόρφωσης κοινής εξωτερικής πολιτικής.

Κατά την ίδια περίοδο, η ενίσχυση των κινεζικών αμυντικών δαπανών, σε συνδυασμό με τη σημαντική πρόοδο στις τεχνολογικές και τις επιχειρησιακές δυνατότητες του Λαϊκού Απελευθερωτικού Στρατού στην Ανατολική Ασία, συνοδεύτηκε από μια πιο επιθετική στρατηγική εκ μέρους του Πεκίνου στην περιοχή. Η εν λόγω στρατηγική εκδηλώθηκε αρχικά στη Νότια Σινική Θάλασσα, μέσω της κατασκευής στρατιωτικών βάσεων σε κοραλλιογενείς υφάλους και της *de facto* προσάρτησής τους στην κινεζική επικράτεια, μια πολιτική που εντάθηκε υπό τον Σι (Fravel & Glaser, 2023· Quyet, 2023). Παράλληλα, το Πεκίνο οργάνωνε συχνές

στρατιωτικές ασκήσεις, που περιλάμβαναν προσομοιώσεις ναυτικού αποκλεισμού της Ταϊβάν, οι οποίες σε συνδυασμό με τον εκσυγχρονισμό του ναυτικού και της αεροπορίας του Λαϊκού Απελευθερωτικού Στρατούς καθιστούσαν ρεαλιστικό το σενάριο μίας αιφνιδιαστικής προσπάθειας κατάληψης της νήσου (Wirtz, 2022: 361-363). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως θα δούμε στη συνέχεια, έχει εγκρίνει σειρά ψηφισμάτων που καταδικάζουν την κλιμακούμενη κινεζική επιθετικότητα, επισημαίνοντας τις σοβαρές επιπτώσεις της για τη διεθνή ειρήνη και την ελεύθερη ναυσιπλοΐα.

Στο εσωτερικό της Κίνας, ο Σι Τζινπίνγκ επέβαλε ένα εξαιρετικά αυταρχικό και κατασταλτικό πολιτικό πλαίσιο –ακόμη και σε σύγκριση με τα ήδη αυστηρά κινεζικά δεδομένα– εντείνοντας τις πολιτικές διώξεις. Παράλληλα, προχώρησε στη θέσπιση αυστηρών μηχανισμών ελέγχου της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και στη δραστική περιστολή της δράσης διεθνών μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) που δραστηριοποιούνταν στην Κίνα μέσω παραρτημάτων ή κοινών προγραμμάτων (Holdbig & Lang, 2022). Η αυταρχική στροφή του Πεκίνου έγινε ακόμη πιο εμφανής με τη βίαιη καταστολή των μαζικών διαδηλώσεων στο Χονγκ Κονγκ, που ξέσπασαν ως αντίδραση στην *de facto* κατάργηση του ειδικού διοικητικού καθεστώτος της περιοχής και στην περιστολή των πολιτικών της ελευθεριών. Επίσης, ιδιαίτερα κρίσιμες υπήρξαν οι αποκαλύψεις για μαζικό εγκλεισμό μειονοτικών ομάδων – κυρίως μουσουλμάνων Ουιγούρων– σε ένα εκτεταμένο σύστημα στρατοπέδων καταναγκαστικής «επανεκπαίδευσης» και «αποριζοσπαστικοποίησης». Οι μαρτυρίες και οι διεθνείς αναφορές περιγράφουν παραβιάσεις θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων παράνομων φυλακίσεων, δολοφονιών, βασανιστηρίων, σεξουαλικής βίας, αναγκαστικών στερήσεων, εξαφανίσεων και εκτεταμένης καταναγκαστικής εργασίας από τις κινεζικές αρχές. Οι πρακτικές αυτές τεκμηριώθηκαν σε έκθεση της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα το 2022 (OHCHR, 2022). Ως απάντηση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταδίκασε τις ενέργειες αυτές και προχώρησε στην επιβολή κυρώσεων, συμπεριλαμβανομένης της απαγόρευσης εισόδου σε Κινέζους αξιωματούχους που εμπλέκονται στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του συστήματος στρατοπέδων συγκέντρωσης Ουιγούρων στην επαρχία Σιντζιάνγκ. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε σειρά ψηφισμάτων που καταδικάζουν τις κινεζικές πρακτικές, υπογραμμίζοντας την ανάγκη για αυστηρότερη ευρωπαϊκή στάση απέναντι στις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Κίνα.

Συνοψίζοντας, την περίοδο που η ΕΕ αντιμετώπιζε την κρίση της Ευρωζώνης, βρέθηκε αντιμέτωπη με μια φιλόδοξη Κίνα, η οποία ενίσχυσε την οικονομική και

διπλωματική της επιρροή διεθνώς αλλά και εντός της Ένωσης. Για να διαχειριστεί αυτή τη νέα γεωπολιτική πραγματικότητα, η ευρωπαϊκή ηγεσία υιοθέτησε μια στρατηγική απομείωσης κινδύνου (de-risking), εστιάζοντας στον ενισχυμένο συντονισμό των κρατών-μελών, στη θεσμική θωράκιση έναντι των κινεζικών προκλήσεων και στην ανάπτυξη νέων μηχανισμών προστασίας των ευρωπαϊκών συμφερόντων. Η πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν, παρουσίασε το 2023 τους βασικούς άξονες αυτής της στρατηγικής, σηματοδοτώντας μια πιο συντονισμένη ευρωπαϊκή στάση απέναντι στην Κίνα για: α) μείωση της υπερβολικής εξάρτησης τη ΕΕ από την Κίνα και τις εφοδιαστικές της αλυσίδες, β) προστασία από αθέμιτες πρακτικές και διασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού, γ) προστατευτικά μέτρα για ζωτικής σημασίας βιομηχανίες και υποδομές και δ) καλύτερο συντονισμό με τις διεθνείς συμμαχίες της ΕΕ για τη διαχείριση της κινεζικής επιρροής, συμπεριλαμβανομένων προσπαθειών για την προώθηση της διεθνούς ανάπτυξης, όπως το Global Gateway Strategy της ΕΕ (European Commission, 2023). Ελάχιστη προϋπόθεση για την επιτυχία αυτής της προσπάθειας είναι η κοινή αντίληψη κινδύνου από τα κράτη-μέλη.

Η ελληνική διαφοροποίηση

Η έννοια της «διαφοροποίησης», παρά το αρνητικό της φορτίο ως λέξη, έχει αποτελέσει σημαντική αρχή για τον συντονισμό εντός της ΕΕ και τη μείωση των φυγόκεντρων δυνάμεων στη διαδικασία χάραξης και εφαρμογής πολιτικής (Hooghes & Marks, 2022· Viceré & Sus, 2023). Η δυνατότητα διαφοροποίησης μίας ή περισσότερων χωρών από μία νέα πολιτική της ΕΕ έχει συμβάλει στη διατήρηση της συνοχής της Ένωσης εδώ και δεκαετίες, αποτελώντας έναν ρεαλιστικό τρόπο διαχείρισης των διαφορετικών δυνατοτήτων ή συμφερόντων της Ένωσης με εκείνα των μεμονωμένων κρατών. Παραδείγματα κεντρικών πολιτικών κατευθύνσεων της ΕΕ που προχώρησαν με διαφοροποίηση ορισμένων κρατών είναι η Οικονομική και Νομισματική Ένωση και η ζώνη Σένγκεν, στις οποίες άλλα κράτη επέλεξαν να μη συμμετέχουν και άλλα κρίθηκε ότι δεν πληρούσαν τα κριτήρια. Υπάρχουν όμως και παραδείγματα που η διαφοροποίηση οδηγεί σε παράλυση, όπως με την περίπτωση του μεταναστευτικού και τη διαφοροποίηση χωρών πάνω στο ζήτημα της υποχρεωτικής μετεγκατάστασης προσφύγων.

Η Ελλάδα την περίοδο 2015-2019 διαφοροποιήθηκε από την προσπάθεια της ΕΕ για ενιαία στρατηγική έναντι της Κίνας τόσο θεσμικά όσο και πολιτικά, και συμβολικά σε βαθμό που αδρανοποίησε τη σχετική προσπάθεια της Ένωσης. Η πρώτη ηχηρή διαφοροποίηση της συλλογικής στάσης έναντι της ΛΔΚ αφορούσε, κατά παράδοξο τρόπο, ένα ζήτημα που σχετίζεται άμεσα με τα εθνικά συμφέροντα της Ελλάδας. Το 2016, το Διαρκές Διαιτητικό Δικαστήριο της Χάγης (ΔΔΔ) εξέδωσε μία απόφαση υπέρ των Φιλιππίνων σχετικά με τις διεκδικήσεις και τις στρατιωτικές ενέργειες της ΛΔΚ στη Νότια Σινική Θάλασσα, απορρίπτοντας το νομικό και ιστορικό έρεισμα των κινεζικών αξιώσεων. Ωστόσο, η Ελλάδα, μαζί με την Ουγγαρία έθεσαν βέτο στο κοινό ανακοινωθέν της ΕΕ υπέρ του σεβασμού της απόφασης του ΔΔΔ, προσφέροντας έτσι διπλωματική στήριξη στη ΛΔΚ σε μία κρίσιμη διεθνή υπόθεση. Αξίζει να σημειωθεί ότι η ελληνική διπλωματία δε φαίνεται να έχει αξιοποιήσει την εν λόγω απόφαση, παρά τις ομοιότητες μεταξύ του κινεζικού επεκτατισμού στη Νότια Σινική Θάλασσα και του τουρκικού επεκτατισμού στο πλαίσιο της λεγόμενης «Γαλάζιας Πατρίδας». Έναν χρόνο αργότερα, το 2017, η Ελλάδα έθεσε εκ νέου βέτο σε κοινό ανακοινωθέν της ΕΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα στην Κίνα, και ειδικά για την καταστολή της ελευθερίας της έκφρασης και των διώξεων εναντίον αντιφρονούντων, ακτιβιστών και εθνικών μειονοτήτων, όπως οι Ουιγούροι και οι Θιβετιανοί. Στην ουσία, και στις δύο περιπτώσεις η Ελλάδα βοήθησε ενεργά την Κίνα, αδρανοποιώντας διπλωματικά την ΕΕ και περιορίζοντας την όποια κριτική σε μεμονωμένες ενέργειες και δηλώσεις κρατών-μελών.

Η ελληνική διαφοροποίηση ως προς τη στάση της ΕΕ απέναντι στην Κίνα δεν περιορίζεται σε μία κυβέρνηση ή συγκεκριμένη χρονική συγκυρία. Αυτό αποτυπώνεται στον τρόπο με τον οποίο ψηφίζουν οι Έλληνες και οι Ελληνίδες ευρωβουλευτές σε ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με ζητήματα που αφορούν την Κίνα. Όπως αποτυπώνεται στον Πίνακα 1, ενώ φαίνεται να υπάρχει μία συντριπτική πλειοψηφία για τη στάση της ΕΕ απέναντι στην Κίνα, η οποία σε ορισμένα ζητήματα αγγίζει το 90% των ψήφων, οι Έλληνες και Ελληνίδες ευρωβουλευτές σε δώδεκα τέτοια ψηφίσματα από το 2020 μόνο σε δύο περιπτώσεις συντάχθηκαν (οριακά) με την πλειοψηφία του ΕΚ, ενώ στις υπόλοιπες περιπτώσεις πλειοψήφησε ο συνδυασμός αποχής-παρών-κατά. Η σταθερή αυτή τάση υποδηλώνει μια ευρύτερη προσέγγιση της ελληνικής πολιτικής ελίτ για τον κατευνασμό της Κίνας, η οποία διαφοροποιείται από τη γενική κατεύθυνση της ΕΕ είτε εκούσια είτε λόγω διπλωματικής πίεσης και επιρροής του Πεκίνου.

Ψήφισμα	ΕΚ – Σύνολο*	Έλληνες Ε/Β (21)
Resolution on the PRC national security law for Hong Kong and the need for the EU to defend Hong Kong's high degree of autonomy , Jun 19, 2020 RC-B9-0169/2020	Υπέρ: 565 Κατά: 34 Παρών: 62 Αποχή: 43	Υπέρ: 10 Κατά: 7 Παρών: 2 Αποχή: 2
Resolution on forced labour and the situation of the Uyghurs in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region , Dec 17, 2020 RC-B9-0432/2020	Υπέρ: 604 Κατά: 20 Παρών: 57 Αποχή: 23	Υπέρ: 11 Κατά: 7 Παρών: 2 Αποχή: 1
Resolution on the crackdown on the democratic opposition in Hong Kong , Jan 21, 2021 RC-B9-0068/2021	Υπέρ: 597 Κατά: 17 Παρών: 61 Αποχή: 28	Υπέρ: 10 Κατά: 2 Παρών: 8 Αποχή: 1
Chinese countersanctions on EU entities and MEPs and MPs , May 20, 2021 RC-B9-0269/2021	Υπέρ: 599 Κατά: 30 Παρών: 58 Αποχή: 18	Υπέρ: 10 Κατά: 2 Παρών: 8 Αποχή: 1
Resolution on Hong Kong, notably the case of Apple Daily , Jul 8, 2021 RC-B9-0385/2021	Υπέρ: 578 Κατά: 29 Παρών: 73 Αποχή: 25	Υπέρ: 2 Κατά: 2 Παρών: 16 Αποχή: 1
A new EU-China strategy , Sep 15, 2021 A9-0252/2021	Υπέρ: 570 Κατά: 61 Παρών: 40 Αποχή: 34	Υπέρ: 10 Κατά: 3 Παρών: 7 Αποχή: 1
Violations of fundamental freedoms in Hong Kong , Jan 20, 2022 RC-B9-0067/2022	Υπέρ: 585 Κατά: 46 Παρών: 41 Αποχή: 33	Υπέρ: 1 Κατά: 2 Παρών: 16 Αποχή: 2
Resolution on the situation in the Strait of Taiwan , Sep 15, 2022 RC-B9-0389/2022	Υπέρ: 424 Κατά: 14 Παρών: 46 Αποχή: 221	Υπέρ: 1 Κατά: 0 Παρών: 1 Αποχή: 19
EU-China relations , Dec 13, 2023 A9-0375/2023	Υπέρ: 529 Κατά: 47 Παρών: 40 Αποχή: 87	Υπέρ: 8 Κατά: 2 Παρών: 4 Αποχή: 7
The abduction of Tibetan children and forced assimilation practices through Chinese boarding schools in Tibet , Dec 14, 2024 RC-B9-0510/2023	Υπέρ: 477 Κατά: 14 Παρών: 45 Αποχή: 167	Υπέρ: 10 Κατά: 2 Παρών: 1 Αποχή: 8
The security and defence implications of China influence on critical infrastructure in the European Union , Jan 17, 2024 A9-0401/2023	Υπέρ: 565 Κατά: 26 Παρών: 31 Αποχή: 83	Υπέρ: 13 Κατά: 2 Παρών: 5 Αποχή: 1
People's Republic of China's misinterpretation of the UN resolution 2758 and its continuous military provocations around Taiwan , Oct 24, 2024 RC-B10-0134/2024	Υπέρ: 434 Κατά: 60 Παρών: 71 Αποχή: 156	Υπέρ: 4 Κατά: 4 Παρών: 8 Αποχή: 5

Πίνακας 1: Πώς ψηφίζουν οι Έλληνες και Ελληνίδες ευρωβουλευτές σε ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την Κίνα.

*705 μέλη ΕΚ έως τον Ιούνιο του 2024, 720 έκτοτε.

Πηγή: Howtheyvote.eu

Θα σταθούμε στο ζήτημα της Ταϊβάν, το οποίο αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα γεωπολιτικά σημεία έντασης παγκοσμίως. Τον Οκτώβριο του 2024, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε ψήφισμα σχετικά με τη «Λανθασμένη Ερμηνεία του Ψηφίσματος 2758 του ΟΗΕ από τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας και τις Συνεχείς Στρατιωτικές Προκλήσεις γύρω από την Ταϊβάν», χρησιμοποιώντας πολύ σαφή γλώσσα για την υπεράσπιση του δικαιώματος της Ταϊβάν στην αυτοδιάθεση: «[Το Ψήφισμα 2758 του ΟΗΕ] ... δεν καθορίζει ότι η ΛΔΚ απολαμβάνει κυριαρχία επί της Ταϊβάν, ούτε κάνει οποιαδήποτε κρίση για τη μελλοντική ένταξη της Ταϊβάν στον ΟΗΕ ή σε άλλους διεθνείς οργανισμούς». «Είναι ζήτημα του λαού της Ταϊβάν να αποφασίσει δημοκρατικά πώς θέλει να ζήσει». Το ψήφισμα υιοθετήθηκε με συντριπτική πλειοψηφία 432 ψήφων υπέρ και 60 κατά. Ωστόσο, η πλειοψηφία των Ελλήνων ευρωβουλευτών απείχε ή καταψήφισε, καθιστώντας την Ελλάδα και τη Μάλτα τις μοναδικές χώρες με περισσότερες απουσίες-παρών και ψήφους κατά από ό,τι υπέρ. Αξιοσημείωτο είναι ότι μόνο τέσσερις Έλληνες ευρωβουλευτές συντάχθηκαν με την πλειοψηφική στάση, που υποστηρίζει την ενίσχυση των σχέσεων με την Ταϊβάν και καταδικάζει την επιθετικότητα της ΛΔΚ (Πίνακας 1). Επιπλέον, η ΕΕ διατηρεί ανοιχτούς διαύλους επικοινωνίας, έχει αντιπροσώπευση στην Ταϊπέι μέσω του Ευρωπαϊκού Οικονομικού και Εμπορικού Γραφείου, ενώ πανεπιστήμια της Ταϊβάν συμμετέχουν σε ερευνητικά και εκπαιδευτικά προγράμματα της ΕΕ, όπως το Erasmus. Αντιθέτως, η Αθήνα έχει υιοθετήσει μία ιδιαίτερα αυστηρή ερμηνεία της πολιτικής της «μίας Κίνας», αποθαρρύνοντας επαφές ακόμα και στους τομείς που επιτρέπονται, όπως στην οικονομία, την εκπαίδευση και τον πολιτισμό.²

Η ελληνική διαφοροποίηση έχει υπονομεύσει την κοινή πολιτική της Ένωσης για ορθότερη διαχείριση και απομείωση κινδύνων για την τεχνολογική ασφάλεια, το κράτος δικαίου και τα γεωστρατηγικά συμφέροντα της ΕΕ που απορρέουν από άμεσες ξένες επενδύσεις τρίτων χωρών σε σημαντικούς τομείς της ευρωπαϊκής βιομηχανίας. Μία από τις σημαντικότερες πρωτοβουλίες που υιοθετήθηκαν την περίοδο αυτή ήταν η θέσπιση του μηχανισμού ελέγχου των επενδύσεων (investment screening) κατόπιν πρότασης της Ευρωπαϊκής Επι-



2 Η ελληνική στάση απέναντι στην Ταϊβάν μπορεί να εξηγηθεί και στη βάση της διπλωματικής πίεσης του Πεκίνου, η οποία τεκμαίρεται και από άλλα παραδείγματα, όπως η αδικαιολόγητη και ξαφνική ακύρωση της αεροπορικής σύνδεσης Αθηνών – Ταϊπέι του 2016, και η υποβάθμιση του τίτλου του πρώην προέδρου της Ταϊβάν, Μα Γινγκ-Τζέου, σε «πρώην πρόεδρο του Γκουομιντάνγκ» στο Οικονομικό Φόρουμ των Δελφών το 2023.

τροπής (Regulation 2019/452). Ο μηχανισμός αυτός, στην τελική του μορφή, λειτουργεί κυρίως ως εργαλείο συντονισμού, ανταλλαγής πληροφοριών, αξιολόγησης κινδύνων μεταξύ των κρατών-μελών και των ευρωπαϊκών θεσμών. Ωστόσο, παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να αξιολογούν τις επενδύσεις βάσει κριτηρίων που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια και τη δημόσια τάξη, ενώ ενισχύει τη διαφάνεια ως προς τις στρατηγικές επενδύσεις που ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Ελλάδα υπήρξε επιφυλακτική ως προς τις επιπτώσεις του μηχανισμού στην προσέλκυση νέων άμεσων ξένων επενδύσεων, δεδομένης της σημασίας που αποδίδει στις επενδυτικές ροές από τρίτες χώρες, και κυρίως την Κίνα. Ο μηχανισμός τέθηκε σε εφαρμογή στις 11 Οκτωβρίου του 2020 και είναι ενεργός σε 24 χώρες (European Commission, 2025), ενώ η Ελλάδα ψήφισε τον σχετικό νόμο με σημαντική καθυστέρηση, τον Μάιο του 2025.

Δεν είναι τυχαίο ότι η Ελλάδα καταβάλλει το τίμημα της κινεζικής επιρροής. Για παράδειγμα, τον Ιανουάριο του 2024, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η βελγική προεδρία του Συμβουλίου εγκαινίασαν τη Συμμαχία Ευρωπαϊκών Λιμένων (European Port Alliance), μια σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με στόχο την καταπολέμηση της διακίνησης ναρκωτικών και του οργανωμένου εγκλήματος στα ευρωπαϊκά λιμάνια. Ωστόσο, το λιμάνι του Πειραιά αποκλείστηκε, απομονώνοντας την Ελλάδα από τη συγκεκριμένη πρωτοβουλία, εξαιτίας της κινεζικής ιδιοκτησίας του (Haack, 2024).

Εν κατακλείδι, η Ελλάδα έχει διαφοροποιηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση σε μια σειρά πολιτικών, θεσμικών και διπλωματικών πρωτοβουλιών, αποκλίνοντας από τη στρατηγική γραμμή των Βρυξελλών, η οποία αντιμετωπίζει την Κίνα περισσότερο ως έναν δύσκολο συνεργάτη παρά ως στρατηγικό εταίρο. Αυτή η ελληνική «παραφωνία» εντός της ΕΕ έχει προκαλέσει στο παρελθόν αντιδράσεις και αναμένεται να αποτελέσει πηγή έντασης και στο μέλλον. Η συνέχιση αυτής της πολιτικής ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά το κύρος της Ελλάδας, υπονομεύοντας την αξιοπιστία της εντός της Ένωσης, ενώ ταυτόχρονα αφαιρεί από τη χώρα μας τη δυνατότητα να είναι μία ευσπόλητη και νηφάλια φωνή μέσα σε ένα πλαίσιο αυξημένων γεωπολιτικών και οικονομικών ανταγωνισμών και εντάσεων.

Επίλογος

Οι σχέσεις Ελλάδας – Κίνας, οι οποίες μέχρι τη δεκαετία του 2000 είχαν περιθωριακή πολιτική σημασία, έχουν πλέον λάβει σημαντική προσοχή λόγω της ταχέως αναπτυσσόμενης οικονομικής συνεργασίας μεταξύ Πεκίνου και Αθήνας. Η συνεργασία αυτή εντατικοποιήθηκε την περίοδο 2015-2019 και συνέπεσε με την εν μέρει αντιφατική στάση της ΕΕ κατά τη διάρκεια της ελληνικής κρίσης την περίοδο 2010-2016, η οποία οδήγησε την ελληνική κυβέρνηση στην ιδιωτικοποίηση του ΟΛΠ στο πλαίσιο του τρίτου μνημονίου. Υπό αυτές τις συνθήκες, θα ήταν ενδεχομένως αναμενόμενο το γεγονός ότι η Ελλάδα δεν ακολούθησε τη ραγδαία στροφή της ΕΕ προς έναν σκεπτικιστικό έναντι της Κίνας προσανατολισμό από το 2016 και μετά.

Όπως ανέδειξε το παρόν κεφάλαιο, την τελευταία δεκαετία έχει διαμορφωθεί ένα σημαντικό χάσμα μεταξύ Αθήνας και Βρυξελλών όσον αφορά την αντίληψη της πολυπλοκότητας και των κινδύνων που ενέχουν οι σχέσεις της Ευρώπης με την Κίνα. Η Ελλάδα, έχοντας επενδύσει σημαντικό πολιτικό κεφάλαιο στην υποθήωση του Πειραιά, επιδιώκει τη διατήρηση θετικών σχέσεων με τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας, εν μέρει λόγω της στρατηγικής σημασίας των κινεζικών επενδύσεων στην ελληνική οικονομία, αλλά και καθώς επιδιώκει την ουδετερότητα ή και τη στήριξη του Πεκίνου στα εθνικά θέματα, κάτι που παραμένει αμφίβολο. Ωστόσο, οι σχέσεις της Ελλάδας με την Κίνα και την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν αποτελούν ένα παίγνιο μηδενικού αθροίσματος, όπως φαίνεται να τις προσεγγίζει η ελληνική διπλωματία. Η συχνή θυσία πολιτικού κεφαλαίου εντός της ΕΕ με σκοπό τον κατευνασμό της Κίνας, καθώς και η διπλωματική στήριξη προς το Πεκίνο, ακόμα και σε πολιτικές που είναι ευρέως καταδικαστέες από τη διεθνή κοινότητα, αναδεικνύουν ζητήματα στρατηγικής συνοχής και αντίληψης της χώρας ως μέλους της ΕΕ. Αντί να υιοθετεί μια στάση που την περιθωριοποιεί εντός της ΕΕ και την εμφανίζει ως δεδομένη υποστηρικτική φωνή της Κίνας στην Ευρώπη, η Ελλάδα μπορεί να αναλάβει έναν πιο εποικοδομητικό ρόλο στη διαχείριση των ευρωκινεζικών σχέσεων. Συγκεκριμένα, η Ελλάδα έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως παράδειγμα χώρας που διατηρεί καλές οικονομικές σχέσεις με τη ΛΔΚ χωρίς να καταβάλει το τίμημα της αυξημένης πολιτικής επιρροής του Πεκίνου, αρκεί να την περιορίσει. Παράλληλα, μπορεί να συμβάλει στην ομαλή και δίκαιη εφαρμογή του ευρωπαϊκού μηχανισμού ελέγχου επενδύσεων (investment screening), και να συμβάλει εποικοδομητικά στην προώθηση της κοινής στάσης της ΕΕ σε θέματα οικονομικής και τεχνολογικής ασφάλειας.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι ελληνικές κυβερνήσεις από το 2019 και έπειτα έχουν υιοθετήσει μια πιο ευρωπαϊκή και ευρωατλαντική κατεύθυνση σε κρίσιμα ζητήματα, όπως ο αποκλεισμός των κινεζικών εταιρειών από την ανάπτυξη δικτύων 5G και η ξεκάθαρη στάση απέναντι στη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, αποφάσεις που έχουν πολιτικό και οικονομικό κόστος. Στο πλαίσιο αυτό, ο επαναπροσδιορισμός της ελληνικής πολιτικής έναντι της Κίνας προς μια περισσότερο εναρμονισμένη ευρωπαϊκή στρατηγική θα επιτρέψει στην Ελλάδα να συμβάλει ενεργά στη διαμόρφωση των ευρωκινεζικών σχέσεων προς μια πιο νηφάλια, ειλικρινή, ισότιμη και λιγότερο συγκρουσιακή κατεύθυνση ενόψει της αυξανόμενης γεωπολιτικής αβεβαιότητας των επόμενων ετών.

Βιβλιογραφία

- Σουλιώτης, Ν., Κάρουλας, Γ., Κομνηνού, Μ., & Αφουξενίδης, Α. (2023). *Προσελκύοντας τους ισχυρούς: Δρώντες, θεσμοί και πολιτικές των ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα* (Studies - Research Reports 25). Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, <https://doi.org/10.17902/9789606834523>
- Υπουργείο Πολιτισμού. (4 Ιανουαρίου 2018). *Πρωτοβουλίες πολιτιστικής συνεργασίας Ελλάδας-Κίνας*, <https://www.culture.gov.gr/el/information/SitePages/view.aspx?nID=2113>
- Alfavita Newsroom (2024). «Ινστιτούτο “Κομφούκιος”: Ιστορική συμφωνία του Πανεπιστημίου Πατρών με την παρουσία του Κινέζου Υφυπουργού Παιδείας», 10 Δεκεμβρίου, https://www.alfavita.gr/ekpaideysi/464312_institoyto-komfoykios-istoriki-symfonia-toy-panepistimio-patron-me-tin-paroysia
- Amadio Viceré, M. G., & Sus, M. (2023). “Differentiated cooperation as the mode of governance in EU foreign policy”. *Contemporary Security Policy*, 44(1), σελ. 4-34, <https://doi.org/10.1080/13523260.2023.2168854>.
- “China’s Trojan Horse in Europe” (2012). *RUSI Newsbrief*, 32(1).
- European Commission (2003). *A maturing partnership: shared interests and challenges in EU-China relations*. COM (2003) 533 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0533:FIN:EN:PDF>
- European Commission (2023). *Speech by President von der Leyen on EU-China relations at the Mercator Institute for China Studies (MERICS)*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_2063

- Freymann, E. (2020). "The Eagle's Nest: China Prevails in Greece", στο *One Belt One Road*. Harvard University Asia Center, https://doi.org/10.1163/9781684176281_009
- Garrie van Pinxteren (2017). "China's Belt & Road Initiative: Nice for China, Not for Europe", Clingendael Asia Forum, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-07/Opinie_One_Belt_China_GvP_CAF.pdf
- Girard, B. (2023). "The rise and fall of Confucius Institutes in the US", *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2023/11/the-rise-and-fall-of-confucius-institutes-in-the-us/>
- Ghiretti, F., Gökten, M., Gunter, J., Pindyuk, O., Sebastian, G., Tonchev, P., & Zavorská, Z. (2023). *Research for TRAN Committee – Chinese Investments in European Maritime Infrastructure*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
- Haack, P. (2024). "EU's drug-busting ports alliance excludes Chinese-owned Piraeus", *Politico*, 30 Ιανουαρίου.
- Holbig, H., & Lang, B. (2021). "China's Overseas NGO Law and the Future of International Civil Society", *Journal of Contemporary Asia*, 52(4), σελ. 574-601, <https://doi.org/10.1080/00472336.2021.1955292>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2023). "Differentiation in the European Union and beyond", *European Union Politics*, 24(1), σελ. 225-235, <https://doi.org/10.1177/14651165221127885>
- Huliaras, A., & Petropoulos, S. (2014). "Shipowners, ports and diplomats: The political economy of Greece's relations with China", *Asia Europe Journal*, 12, σελ. 215-230, <https://doi.org/10.1007/s10308-013-0367-1>
- Lee, J. (2018). "China's Trojan Ports", *Hudson Institute*, 29 Νοεμβρίου.
- Lloyd's List (2023, Φεβρουάριος). "Greeks sign shipping finance co-operation deal with China", <https://www.lloydslist.com/LL1143949/Greeks-sign-shipping-finance-co-operation-deal-with-China>
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2022). *OHCHR assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China*. United Nations, <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ohchr-assessment-human-rights-concerns-xinjiang-uyghur-autonomous-region>
- Quyet, N. H. (2023). "Chinese Strategy in the South China Sea: A Growing Quest for Vital Economic and Strategic Interests", *World Affairs*, 186(3), σελ. 687-716, <https://doi.org/10.1177/00438200231181141>
- Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>
- Skala-Kuhmann, A. (2019). "European Responses to BRI: An Overdue Assessment", *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, 14, 144-157, <https://www.jstor.org/stable/48573735>
- Stroikos, D. (2022). "Head of the Dragon' or 'Trojan Horse'?: Reassessing China – Greece

- Relations", *Journal of Contemporary China*, 32(142), σελ. 602-619, <https://doi.org/10.1080/10670564.2022.2067743>
- Thompson, A., & Jozefowicz, J. (2025). "Greek imports from China: Monopoly power of the Piraeus port deal", *International Economics and Economic Policy*, 22:20, <https://doi.org/10.1007/s10368-024-00648-2>
- Travel Daily News* (2023.). «Ολοκληρώθηκε το Έτος Πολιτισμού και Τουρισμού Κίνας-Ελλάδας», 13 Νοεμβρίου, <https://www.traveldailynews.gr/toyristiki-politiki/oloklirothike-to-etos-politismoy-kai-toyris-moy-kinas-elladas/>
- van der Made, J. (2019). "Is China's bull courting Europe with a Trojan Horse in Piraeus' port?". *RFI*, 12 Νοεμβρίου, <https://www.rfi.fr/en/asia/20191112-china-s-bull-courting-europe-trojan-horse-piraeus-port>
- Wirtz, J. (2022). "Imagining maritime conflict in the Indo-Pacific: Can analogies substitute for strategy?", *Defense & Security Analysis*, 38(3), σελ. 349-368, <https://doi.org/10.1080/14751798.2022.2093433>
- World Bank (2022). *Trade Data Overview*, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/EUN/Year/LTST/Summarytext>
- Yamazaki, A. (2022). "The rise of the Taoguang Yanghui in Chinese diplomacy: A slogan to restrain domestic hardliners that emerged in the mid-1990s", *CIGS Working Paper Series*, 22-004E. Canon Institute for Global Studies, https://cigs.canon/uploads/2022/03/WorkingPaper_Yamazaki_22-004E_202203.pdf
- Yan, X. (2014). "From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement", *The Chinese Journal of International Politics*, 7(2), σελ. 153-184, <https://www.jstor.org/stable/48615905>
- Zwartkruis, W. (2024). "Foreign Direct Investment and Security: What is Actually the Problem?", στο J.H. Pohl, T. Papadopoulos, & J. Wiesenthal (επιμ.), *National Security and Investment Controls*. Springer Studies in Law & Geoeconomics, vol 3. Springer, Cham, https://doi.org/10.1007/17280_2024_29

Η Ελλάδα, η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Τουρκία

Η ελληνική στρατηγική απέναντι στην Τουρκία μετά το 2016

Κώστας Υφαντής¹

Εισαγωγή: Το βάρος της Ιστορίας

Οι ελληνοτουρκικές σχέσεις είναι πρώτα και πάνω από όλα στην ουσία τους ένας στρατηγικός ανταγωνισμός, μία αδιάκοπη αναζήτηση ολοένα και καλύτερων όρων ασφάλειας, μία γεωπολιτική διελκυστίνδα. Είναι μία αντιπαράθεση που συγκροτείται με όρους σκληρής ισχύος και στο πλαίσιο μιας αρχέγονης αίσθησης απειλής πρωτίστως από την πλευρά της Ελλάδας. Αυτό το ερμηνευτικό σχήμα μπορεί να θεωρηθεί αρκετά στιβαρό αν θέλουμε να κατανοήσουμε τη δυναμική μιας σχέσης που δε φαίνεται να μπορεί να απαλλαγεί από τα συγκρουσιακά της χαρακτηριστικά. Για την Ελλάδα, δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι οι σχέσεις με την Τουρκία έχουν προσδιορίσει –και προσδιορίζουν– αποφασιστικά την ελληνική πολιτική κουλτούρα και ιδιαίτερα την κουλτούρα ασφάλειας του ελληνικού κράτους από την ίδρυσή του (Υφαντής, 2022: 193).



¹ Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου.

Όμως, πέρα και έξω από μεθοδολογικές αφοσιώσεις, θεωρητικούς σχεδιασμούς και αναλυτικές προτιμήσεις, η σχέση Ελλήνων και Τούρκων, Ελλάδος και Τουρκίας (είτε ως παρακμάζουσα Οθωμανική Αυτοκρατορία είτε ως φορέας της εκκοσμικευμένης νεωτερικότητας στη Μεσοπολεμική Μέση Ανατολή) έχει (συν)διαμορφώσει ταυτοτικές αντιλήψεις, έχει σφυρηλατήσει ισχυρές πολιτισμικές πεποιθήσεις, έχει παραγάγει αφθονία ιστορικών (ανα)παραστάσεων. Στην εθνική συλλογική (αυτο)θέασή μας και της θέσης της ελληνικής κοινότητας στον κόσμο, η οθωμανική ή η κεμαλική –εσχάτως δε η για πολλές και πολλούς μετακεμαλική ή «νεοοθωμανική»(:)– Τουρκία έχει σημαδέψει σχεδόν κάθε πτυχή –κοινωνική, πολιτική, πολιτισμική, οικονομική– της διαδρομή μας στην Ιστορία. Η εξέλιξη των εντός και εκτός των τειχών ελληνικών εθνικών κοινοτήτων ετεροκαθορίζεται από την ελληνοτουρκική «συνύπαρξη» (συνήθως βίαιη). Η Τουρκία αποτυπώνεται στην εθνική αντίληψη ως πηγή κακών και έτσι ως βολικό πρόσχημα. Ο εθνικός ιστορικός χρόνος οριοθετείται από ευδιάκριτους και συγκεκριμένους όρους-δείκτες που αναφέρονται στη διμερή ελληνοτουρκική διάδραση. Οι μεγάλες επιτυχίες αλλά κυρίως οι μεγάλες αποτυχίες και καταστροφές διαμορφώνουν την εμπειρία μας με την άλλη πλευρά του Αιγαίου (Υφαντής, 2022: 194).

Οι Έλληνες βιώνουν τη διαδικασία της εθνικής και κρατικής τους ολοκλήρωσης ως ένα παίγνιο μηδενικού αθροίσματος με την Οθωμανική Αυτοκρατορία και τη συνέχεια της Τουρκικής Δημοκρατίας μετά το 1923 (Ifantis, 2009). Μια ιστορική εμπειρία της οποίας η περιγραφή είναι σχετικά εύκολη, καθώς τα ίχνη της είναι προφανή και συνήθως βίαια. Πόλεμοι και κρίσεις έχουν σημαδέψει αλλά και συγκροτήσει την εξέλιξη της ελληνοτουρκικής дуάδας και θα μπορούσαν εύλογα να γίνουν αντιληπτά ως μέρη ενός continuum, που ξεκινά από τις επαναστατικές απόπειρες στην Κρήτη στα τέλη του 19ου αιώνα και τον Πόλεμο του 1897, συνεχίζεται με τους δύο Βαλκανικούς Πολέμους και ολοκληρώνεται με την ήττα των ελληνικών ενόπλων δυνάμεων στην Ανατολία και τη Μικρασιατική Καταστροφή.

Το πιο εμβληματικό επεισόδιο όμως δεν είναι άλλο από τη Μικρασιατική Εκστρατεία και τη Μικρασιατική Καταστροφή ως κατάληξή της. Η αναμέτρηση ξεσπάει ως συνέχεια και προϊόν της έκβασης του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου, όταν η Ελλάδα επιχειρεί να διευρύνει το πλεονέκτημα που απέκτησε στο πλευρό των νικητών και να ελέγξει περιοχές πέρα από την Ανατολική Θράκη και την περιοχή της Σμύρνης στην Ανατολία. Αυτές ήταν περιοχές ο έλεγχος των οποίων ανατέθηκε στην Ελλάδα με την περιώνυμη

Συνθήκη των Σεβρών της 10ης Αυγούστου 1920. Μία συνθήκη που επιβλήθηκε στην καταρρέουσα οθωμανική κυβέρνηση, προέβλεπε τον κατακερματισμό της τουρκικής επικράτειας και σημάδεψε ανεξίτηλα την πολιτική κουλτούρα και την κουλτούρα ασφάλειας της ρεπουμπλικανικής Τουρκίας. Η «Σεβροφοβία» ή το «Σύνδρομο των Σεβρών» συνοδεύει ως ζωντανό βίωμα την πολιτική εξέλιξη της Τουρκίας και σταθερά παράγει το κυρίαρχο εθνικό αφήγημα για τη θέση της Τουρκίας στον κόσμο. Και είναι σε αυτό το αφήγημα που η Ελλάδα κατέχει περίοπτη θέση ως όργανο ξένης επιβουλής.

Για την Ελλάδα, η Μικρασιατική Καταστροφή, καθώς και η υπογραφή της Συνθήκης της Λωζάνης στις 24 Ιουλίου 1923 σηματοδότησε το τέλος της «Μεγάλης Ιδέας» και του ελληνικού αλυτρωτισμού, με τη σημαντική εξαίρεση της Κύπρου, η οποία παραχωρείται κατά κυριαρχία στη Βρετανία, και των Δωδεκανήσων, που περνούν στην ιταλική δικαιοδοσία. Το βίαιο τέλος της ελληνικής παρουσίας στην ανατολική πλευρά του Αιγαίου και η διαδικασία ενσωμάτωσης των προσφύγων επηρεάζουν δραματικά την πολιτική, κοινωνική και πολιτισμική φυσιογνωμία του έθνους, ενισχύουν τις εσωτερικές μας αντιφάσεις, απελευθερώνουν τους εθνικούς μας «αγγέλους» και «δαίμονες» σε μια βίαιη αλλά και δημιουργική κατά καιρούς διαδικασία μετασχηματισμού με ιδεολογικές αναφορές και εμφύλιες συγκρούσεις, αλλά με το φάσμα της τουρκικής απειλής πάντοτε παρόν. Η μνήμη της Καταστροφής ενισχύει τη γεωπολιτική ερμηνεία της αντιπαράθεσης.

Η «Καταστροφή» αποτελεί σημείο αναφοράς για τη μετέπειτα πορεία των ελληνοτουρκικών σχέσεων και την παγίωση μιας επιθετικής αντίληψης για τον «άλλο» και στις δύο ακτές του Αιγαίου, παρά τις προσπάθειες Βενιζέλου – Ατατούρκ στον Μεσοπόλεμο. Στην καθ' ημάς εκδοχή αυτής της αντίληψης, η Τουρκία ποτέ δεν ήταν ειλικρινής εταίρος σε αυτές τις προσπάθειες προσέγγισης. Η στρατηγική του «επιτήδειου ουδέτερου» κατά τη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου με την οποία η Άγκυρα διαπραγματευόταν –και με τις δύο πλευρές– την *de facto* αναθεώρηση των διευθετήσεων της Λωζάνης δε βοήθησε στην εμπέδωση σχέσεων εμπιστοσύνης (Υφαντής, 2022: 199).

Σήμερα, 200 χρόνια μετά την αφύπνιση της ελληνικής εθνικής συνείδησης, οι ανάγκες ασφάλειας της Ελλάδος δε διαφέρουν ιδιαίτερα από ό,τι σε άλλες συγκυρίες στο παρελθόν. Για μία ακόμη φορά η Ελλάδα αναζητά έναν ευνοϊκό(τερο) συσχετισμό ισχύος με την Τουρκία. Οι ελληνοτουρκικές

σχέσεις είναι ακόμη καταδικασμένες να λειτουργούν με όρους που διαμόρφωσε η βεστφαλιανή ιστορική εκδοχή της οργάνωσης του κόσμου, η ευρωπαϊκή «εθνοκρατική» νεωτερικότητα με την αναπόφευκτη γεωπολιτική της διάσταση και η «απελευθερωτική» αλλά και σκοτεινή υποκειμενικότητα του ρομαντισμού (Υφαντής, 2022: 201). Και βεβαίως, η τουρκική εισβολή στην Κύπρο το 1974 και η κατοχή του βόρειου τμήματος του νησιού αποτελούν χαίνουσα πληγή, που δύσκολα θα επουλωθεί, και συνιστούν την πιο μεγάλη εθνική εκκρεμότητα, που την ίδια στιγμή εμποδίζει την οικοδόμηση μιας διμερούς συνύπαρξης με όρους ειρήνης, συνεργασίας και αμοιβαίας ευημερίας.

Σε αυτό το κεφάλαιο, επιχειρείται μια συνοπτική χαρτογράφηση της πλέον πρόσφατης περιόδου, που ξεκινά το 2016. Εκείνη η χρονιά είναι ορόσημο, καθώς το αποτυχημένο πραξικόπημα κατά του προέδρου Ρ. Τ. Ερντογάν από μερίδα των τουρκικών ενόπλων δυνάμεων επιταχύνει την αντιδημοκρατική διολίσθηση της τουρκικής πολιτείας από τη μία και συγχρόνως ενισχύει την αποστασιοποίηση από τη Δύση της Τουρκικής Δημοκρατίας σε μια συστηματική προσπάθεια του καθεστώτος Ερντογάν να πραγματώσει το όραμα μιας Τουρκίας στρατηγικά χειραφετημένης από όλους τους παλιούς γεωπολιτικούς περιορισμούς στην Ανατολική Μεσόγειο, τη Μέση Ανατολή, τον Καύκασο και ακόμη στο Αφρικανικό Κέρασ και τη λιβυκή έρημο (Cagaptay, 2021). Η έμφαση είναι στην τελευταία περίπτωση έντασης στις ελληνοτουρκικές σχέσεις, που το 2020 έφτασε στα όρια μιας ακόμη κρίσης, και την αποκλιμάκωση που ακολούθησε μετά το 2023. Η συζήτηση εστιάζει στην ελληνική στρατηγική όπως αυτή σχηματοποιήθηκε και αναπτύχθηκε αυτή την περίοδο μέχρι και σήμερα (2025). Στο επιλογικό μέρος γίνεται μια κριτική αναφορά στη σημασία του Θαλάσσιου Χωροταξικού Σχεδιασμού της Ελλάδος, που δημοσιεύθηκε τον Απρίλιο του 2025.

Η Τουρκία του Ρετζέπ Ταγίπ Ερντογάν

Ο Ρετζέπ Ταγίπ Ερντογάν είναι πλέον ο μακροβιότερος ηγέτης στην ιστορία της Τουρκικής Δημοκρατίας. Δύσκολα θα βρεθεί άλλος να τον ξεπεράσει, εκτός και αν η Τουρκία συνεχίσει να μετασχηματίζεται σε μια «δημοκρατία» κεντροασιατικού τύπου. Μία Τουρκία που εδώ και έναν αιώνα βρίσκεται σε μια αέναη διαδικασία «εκδημοκρατισμού».

Όταν το AKP ανήλθε στην εξουσία το 2002 ξεκίνησε και εν πολλοίς κατόρθωσε να σχεδιάσει και σε κάποιον βαθμό να εφαρμόσει μία πολυδιάστατη εξωτερική πολιτική, επενδύοντας στην ιδέα ενός αναδυόμενου περιφερειακού ρόλου. Για περίπου μία δεκαετία ο Ταγίπ Ερντογάν προσπάθησε και κατάφερε να δημιουργήσει την εικόνα ενός ικανού περιφερειακού ηγέτη και διαμεσολαβητή. Με την έκρηξη της λεγόμενης Αραβικής Άνοιξης και την προσπάθεια της Τουρκίας να εμφανιστεί ως προστάτης και χορηγός των ισλαμικών δυνάμεων που επιχειρήσαν να εκμεταλλευτούν την αποσταθεροποίηση και να χειραγωγήσουν με βίαιο τρόπο τις εξελίξεις για να επικρατήσουν, το αφήγημα αυτό θεωρήθηκε ως ένας κεκαλυμμένος ηγεμονισμός και έτσι η αξιοπιστία της Τουρκίας και όλο το γεωπολιτικό κεφάλαιο που είχε συσσωρεύσει μέχρι τότε εξανεμίστηκαν.

Το όραμα του Ερντογάν υπήρξε εγγενώς αναθεωρητικό. Αν και η πολιτική που ακολουθήθηκε μέχρι το 2011 ήταν πραγματιστική στην εφαρμογή της, μετά από αυτή την ημερομηνία η Τουρκία συμπεριφέρθηκε ως ένας αναθεωρητικός παράγοντας, υποστηρίζοντας αναφανδόν την επικράτηση του Πολιτικού Ισλάμ στη Μέση Ανατολή. Στην Αίγυπτο υποστήριξε τη Μουσουλμανική Αδελφότητα ακόμη και μετά την επέμβαση των αιγυπτιακών ενόπλων δυνάμεων, ακόμη και όταν όλες οι χώρες της Μέσης Ανατολής αγνώρισαν την κυβέρνηση Σίσι, ενώ η Συρία υποστήριξε με κάθε τρόπο την αντιπολίτευση και έτσι διευκόλυνε εμμέσως την επέλαση των πιο ακραίων στοιχείων μέχρι την τελική πρόσφατη επικράτησή τους.

Ο αποκάλυπτος μετά το 2016 γεωπολιτικός επεκτατισμός της όχι μόνο απαξίωσε την εξωτερική της πολιτική στη Μέση Ανατολή, αλλά αποκάλυψε και το εκκωφαντικό δημοκρατικό έλλειμμα στο εσωτερικό. Η απόπειρα πραξικοπήματος τον Ιούλιο του 2016, που κόστισε τη ζωή σε εκατοντάδες πολίτες και στρατιώτες, προσέφερε τη δυνατότητα και το πρόσχημα στην κυβέρνηση να προχωρήσει χωρίς κανέναν δισταγμό σε εκτεταμένες εκκαθαρίσεις σε όλους τους τομείς της δημόσιας ζωής.

Η Τουρκία έκτοτε βρίσκεται in limbo. Η φιλοδοξία να αναδυθεί η χώρα σε περιφερειακό ηγέτη πλήγωσε βαθιά την όποια προοπτική εκδημοκρατισμού. Η αντίδραση του προέδρου Ερντογάν με τις απειλές για μία πλημμυρίδα προσφύγων στην Ευρώπη, την αμφισβήτηση της Συνθήκης της Λωζάνης ως θεμελίου της σύγχρονης Τουρκίας, αλλά και της περιφερειακής αρχιτεκτονικής της Μέσης Ανατολής και της Ανατολικής Μεσογείου είναι τα

πιο χαρακτηριστικά συστατικά μιας στροφής προς έναν ακραίο εθνικισμό, που θύμισε τις αναθεωρητικές δυνάμεις του 19ου και του 20ού αιώνα.

Σε μία χώρα όπου η στρατηγική κουλτούρα διαμορφώνεται ιστορικά και από την αντίληψη περί αιώνιων εξωτερικών απειλών, ένα εθνικιστικό κάλεσμα μπορεί να λειτουργήσει συσπειρωτικά. Τουλάχιστον έτσι έχει γίνει με το Κόμμα της Εθνικιστικής Δράσης, το οποίο έχει καταστεί ο απόλυτα πιστός και αφοσιωμένος συνοδοιπόρος και επέτρεψε στον Ταγίπ Ερντογάν να αναδυθεί ως ένας πανίσχυρος και ελεύθερος από κάθε θεσμικό και δημοκρατικό έλεγχο Πρόεδρος Δημοκρατίας.

Παρότι η αντίληψη περί αέναης και αδιατάρακτης συνέχειας στην τουρκική εξωτερική πολιτική είναι εν πολλοίς ένας μύθος που ευδοκίμει σχεδόν αποκλειστικά στην Ελλάδα, είναι γεγονός ότι ανάλογα με τη συγκυρία διαμορφώνονται πλειοψηφίες στην Άγκυρα που αντιμετωπίζουν ως εχθρική και με όρους παγκόσμιας συνωμοσίας την περιφερειακή πραγματικότητα που εμποδίζει την Τουρκία να αναλάβει τον ρόλο μεγάλης δύναμης που της αξίζει και που ιστορικά δικαιούται. Και παρόλο που με κάθε κριτήριο ισχύος η Τουρκία δεν είναι παρά μία μεσαία περιφερειακή δύναμη η οποία δεν μπορεί να οικοδομήσει ένα ελκυστικό ηγετικό προφίλ, στην Άγκυρα ο συνδυασμός μιας εντυπωσιακής οικονομικής ανάπτυξης μετά την κρίση του 2001 και μιας στιβαρής, χωρίς ουσιαστικούς δημοκρατικούς περιορισμούς, ηγεσίας (που έβαλε τέλος σε μία εν πολλοίς αναποτελεσματική και κατακερματισμένη μεταπολεμική διακυβέρνηση στο έλεος στρατιωτικών βίαιων ή βελούδινων παρεμβάσεων) δημιούργησε και ενίσχυσε μία αυταπάτη μιας χώρας με διαπιστευτήρια παγκόσμιας δύναμης.

Και αυτό είναι ίσως το πλέον ανησυχητικό στην τρέχουσα συγκυρία. Οι ηγετικές ομάδες στην Άγκυρα δεν είναι οι παλαιές ελίτ, που ήξεραν την αξία των δεσμών με τη Δύση, που καταλάβαιναν ότι δεν υπάρχει ουσιαστικό στρατηγικό πλεονέκτημα σε μια τουρκική εμπλοκή στους ενδο-σουνιτικούς ανταγωνισμούς στην ευρύτερη Μέση Ανατολή αλλά ούτε στη γεωπολιτική διελκυστίνδα μεταξύ Ιράν και Σαουδικής Αραβίας και των «αντιπροσώπων» τους στα διάφορα hotspot από Αφγανιστάν ως τις μεσογειακές ακτές και από την ανατολική υποσαχάρια Αφρική μέχρι τους μουσουλμανικούς πληθυσμούς της Βαλκανικής. Η σημερινή ηγετική ομάδα θεωρεί ότι η Τουρκία διαθέτει τις υλικές ικανότητες να διαμορφώσει τις εξελίξεις και την περιφερειακή τάξη (order setter). Η Ελλάδα και η Κυπριακή Δημοκρατία αποτελούν σημαντικά εμπόδια σε αυτήν τη στρατηγική φιλοδοξία και επιδίωξη.

Από το «Ελσίνκι» στο Καστελόριζο

Η ελληνοτουρκική αντιπαράθεση μπορεί να ιδωθεί ως ένα κλασικό «δίλημμα ασφάλειας» (Aydin & Ifantis, 2004), όπου η κάθε πλευρά προσπαθεί συνεχώς να βελτιώσει την ασφάλειά της έναντι της άλλης, με αποτέλεσμα ένα σπιράλ ανασφάλειας και φόβου για τις προθέσεις εκατέρωθεν. Αυτή η κατάσταση έχει περιγραφεί ως μια παρατεταμένη σύγκρουση, που διακόπτεται από περιόδους ύφεσης (Aydin & Ifantis, 2004: 1). Η μεταψυχροπολεμική εποχή ξεκίνησε με μια συγκρατημένη αισιοδοξία ότι η διευθέτηση των παραδοσιακών διαφωνιών θα μπορούσε να επιτευχθεί (Aydin, 2003). Ακολούθησαν οι κρίσεις των Ιμίων το 1996 και Οτσαλάν το 1999. Η «διπλωματία των σεισμών» μετά τους καταστροφικούς σεισμούς και στις δύο χώρες το καλοκαίρι του 1999 οδήγησε στην αποκλιμάκωση και άνοιξε τον δρόμο για την εξομάλυνση των σχέσεων. Αυτή η διαδικασία διευκόλυνε μια στρατηγική στροφή και στις δύο πλευρές, που βασίστηκε στην επιθυμία της Τουρκίας να ενισχύσει την προοπτική ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την ΕΕ (Öniş, 2001· Koukoudakis, 2015)) και την απόφαση της Ελλάδας να την υποστηρίξει (Τσάκωνας & Υφαντής, 2021).

Το αποτέλεσμα ήταν η μεγαλύτερη περίοδος ηρεμίας ή καλύτερα απουσίας κρίσης από το 1974. Το πρόβλημα, όμως, ήταν ότι αυτή η περίοδος δε μεταφράστηκε σε ουσιαστική πρόοδο ως προς την επίλυση των προβλημάτων. Αν και οι διμερείς σχέσεις αναπτύχθηκαν σε σημαντικό βαθμό στα πεδία του εμπορίου, του πολιτισμού και του τουρισμού, απουσίασε το θάρρος για να γίνει μια ειλικρινής προσπάθεια στα ζητήματα που προκαλούν την ένταση και τις κρίσεις. Οι διερευνητικές επαφές που εγκαινιάστηκαν τον Μάρτιο του 2002 δε δικαίωσαν τις αρχικές προσδοκίες και πάγωσαν με απόφαση της Άγκυρας μετά το αποτυχημένο πραξικόπημα του 2016, για να ξαναρχίσουν το 2021 μετά την κρίση του καλοκαιριού του 2020, που έφερε τις δύο πλευρές κοντά σε μια στρατιωτική εμπλοκή.

Με όλα τα ζητήματα ανοιχτά σε Αιγαίο και Κύπρο, ήταν θέμα χρόνου να συμβεί κάτι που θα αναζωογονούσε την αντιπαράθεση και θα αναδείκνυε εκ νέου μια αδυσώπητη πραγματικότητα: Στην Τουρκία υπάρχει μία μεγάλη μερίδα της κοινωνίας που θεωρεί ότι η διαδικασία εθνικής αλλά και κρατικής ολοκλήρωσης είναι σε ιστορική εκκρεμότητα εδώ και έναν αιώνα. Εσωτερικές στην Τουρκία και διεθνείς εξελίξεις στην ευρύτερη

Μέση Ανατολή ενίσχυσαν μία έντονη εθνικιστική στροφή και επανέφεραν στην κορυφή της ατζέντας της τουρκικής εξωτερικής πολιτικής το υποδόριο νεοοθωμανικό αφήγημα περί ανάταξης των ιστορικών «αδικιών» των αρχών του εικοστού αιώνα.

Η ένταση είχε ξεκινήσει τον Νοέμβριο του 2019, όταν η Τουρκία ανακοίνωσε το λεγόμενο Τουρκολιβικό Μνημόνιο οριοθέτησης ΑΟΖ. Είναι τότε που επισήμως ο πρόεδρος Ερντογάν ανακοίνωσε το δόγμα της «Γαλάζιας Πατρίδας» (Denizeau, 2021). Ως αντίδραση η Ελλάδα ολοκλήρωσε πρώτα τη συμφωνία οριοθέτησης με την Ιταλία και αμέσως μετά τη συμφωνία μερικής οριοθέτησης με την Αίγυπτο, με την οποία πολιτικά τουλάχιστον εξουδετέρωσε το τουρκολιβικό «διάβημα». Επιπλέον, μια σειρά τριμερών συμφωνιών και σχημάτων στο πεδίο της ενέργειας μεταξύ Ελλάδος, Κύπρου, Ισραήλ και Αιγύπτου με τη σαφή υποστήριξη της Ουάσιγκτον είχαν ως αποτέλεσμα τη σε κάποιον βαθμό περιφερειακή απομόνωση της Τουρκίας.

Το καλοκαίρι του 2020, η Τουρκία ξεκίνησε σεισμικές έρευνες σε διαφιλονικούμενες και μη οριοθετημένες περιοχές με το ωκεανογραφικό σκάφος Oruç Reis, το οποίο συνόδευαν μονάδες του τουρκικού πολεμικού ναυτικού. Η Ελλάδα αντέδρασε ανακοινώνοντας αεροναυτικές ασκήσεις πολύ κοντά στο σύμπλεγμα του Καστελόριζου και στη νότια ακτή της Τουρκίας (Tüysüz, 2020). Μια τουρκική και μια ελληνική φρεγάτα είχαν συγκρουστεί μόλις δύο εβδομάδες πριν στην πιο αγωνιώδη ναυτική αντιπαράθεση από την κρίση των Ιμίων το 1996. Η κλιμάκωση του 2020 επιβεβαίωσε με τον πλέον εκκωφαντικό τρόπο ότι όσα χρόνια ύφεσης και ηρεμίας και αν περάσουν, οι διαφωνίες μεταξύ των δύο έχουν μέσα τους το δυναμικό της σύγκρουσης και της κλιμάκωσης και μάλιστα σε περιφερειακό επίπεδο (Tanchum, 2020).

Η κλιμάκωση, όντως, έχει ευρύτερες γεωπολιτικές συνιστώσες. Ελλάδα και Τουρκία είναι μέλη του ΝΑΤΟ, ενώ η πρώτη είναι και μέλος της ΕΕ. Η κρίση απείλησε την ενότητα και των δύο οργανισμών και υπονόμωσε τις δυνατότητές τους να τη διαχειριστούν. Η Γαλλία στάθηκε στο πλευρό της Ελλάδος στέλνοντας στην περιοχή πολεμικά πλοία, μεταξύ των οποίων το πυρηνικό αεροπλανοφόρο Charles de Gaulle (France24, 2020). Η Αίγυπτος και το Ισραήλ επίσης εξέφρασαν την αλληλεγγύη τους. Η Αίγυπτος συμμετείχε σε κοινές ναυτικές ασκήσεις με την Ελλάδα και τη Γαλλία, ενώ τα

Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα (ΗΑΕ) έστειλαν μαχητικά F-16 για κοινή άσκηση με τη γαλλική και την ελληνική πολεμική αεροπορία στην Ανατολική Μεσόγειο. Ακόμη και η Σαουδική Αραβία έστειλε ζεύγη F-35 για κοινές ασκήσεις με ελληνικά μαχητικά (Tanchum, 2020α). Το γεγονός ότι αυτές οι χώρες έχουν σημαντικές γεωπολιτικές διαφορές και συμφέροντα με την Τουρκία στη Λιβύη, τη Συρία και αλλού έκανε το ρίσκο της κλιμάκωσης στην Ανατολική Μεσόγειο πολύ μεγαλύτερο. Μέχρι τον Οκτώβριο του 2020, οι δύο χώρες είχαν προχωρήσει σε κινήσεις αποκλιμάκωσης. Η κρίση, όμως, ήταν εξαιρετικά σοβαρή και κυρίως κράτησε πολλές εβδομάδες. Περιφερειακή αστάθεια και βίαιες γεωπολιτικές ανακατατάξεις έκαναν την κατάσταση πολύ επικίνδυνη (International Crisis Group, 2021).

Μετά την κρίση: Déjà vu

Ο σεισμός τον Φεβρουάριο του 2023 στην Τουρκία τροφοδότησε μια διαδικασία ανάλογη με αυτή του 1999. Η Ελλάδα έστειλε τεράστιες ποσότητες βοήθειας στις πληγείσες περιοχές και ανέπτυξε ομάδες διάσωσης, καθώς και ιατρικό και παραϊατρικό προσωπικό από τις πρώτες ώρες. Στις 12 Φεβρουαρίου, ο Έλληνας ΥΠΕΞ Νίκος Δένδιας ήταν ο πρώτος Ευρωπαίος αξιωματούχος που επισκέφθηκε την περιοχή. Το κλίμα βελτιώθηκε (Bechev, 2023) και δημιουργήθηκε ένα momentum σε όλα τα επίπεδα, κοινωνικό και πολιτικό (Doulgkeri, 2023).

Μετά τις εκλογές του Ιουνίου του 2023 και στις δύο χώρες, ο Έλληνας πρωθυπουργός Κ. Μητσοτάκης και ο Τούρκος πρόεδρος Ρ. Τ. Ερντογάν συναντήθηκαν τον Ιούλιο και συμφώνησαν να ξεκινήσει μια διαδικασία προσέγγισης (Stamouli, 2023). Συναντήθηκαν ξανά άλλες δύο φορές μέσα στο 2023 για να επιβεβαιωθεί η αποκλιμάκωση. Τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους υπεγράφη η Διακήρυξη των Αθηνών. Πρόκειται για μια πολιτική διακήρυξη, όπου διατυπώνεται η πολιτική δέσμευση των δύο πλευρών για την αποφυγή ενεργειών που θα μπορούσαν να υποσκάψουν τη διαδικασία προσέγγισης.

Σε ένα περισσότερο πρακτικό επίπεδο, οι δύο πλευρές συμφώνησαν σε μια διαδικασία θετικής εμπλοκής με τρεις διαστάσεις. Πρώτον, ο

πολιτικός διάλογος που συμπεριλαμβάνει και τις διερευνητικές επαφές. Δεύτερον, η λεγόμενη «θετική ατζέντα», η οποία περιλαμβάνει αναβάθμιση της συνεργασίας στα πεδία της οικονομίας, του τουρισμού, των μεταφορών, της ενέργειας, της καινοτομίας, της επιστήμης και τεχνολογίας, της γεωργίας, του περιβάλλοντος, της κοινωνικής ασφάλισης και υγείας, της εκπαίδευσης, του αθλητισμού κ.λπ. Τέλος, τα Μέτρα Οικοδόμησης Εμπιστοσύνης με στόχο την ελαχιστοποίηση μη σκόπιμων πηγών έντασης και κλιμάκωσης (e-Kathimerini, 2023).

Αυτή η κατάσταση ηρεμίας, ή «ήρεμων νερών», παραμένει μέχρι τη στιγμή που ολοκληρώθηκε το παρόν κεφάλαιο. Για πάνω από δύο χρόνια η τουρκική αεροπορία απουσιάζει από το Αιγαίο. Δεν έχει υπάρξει ανάλογη περίοδος με σχεδόν μηδενικές παραβιάσεις του ελληνικού εναέριου χώρου και μηδενικές παραβάσεις των κανόνων εναέριας κυκλοφορίας. Επίσης, τα τουρκικά ερευνητικά σκάφη δεν έχουν επαναλάβει τις έρευνες σε μη οριοθετημένες περιοχές από το καλοκαίρι του 2020. Η τρέχουσα διαδικασία επαναπροσέγγισης ακολουθεί παραδοσιακά μοτίβα. Ας μην ξεχνάμε ότι την περίοδο 2000-2023 οι δύο χώρες υπέγραψαν πάνω από 100 συμφωνίες στο πεδίο των λεγόμενων «χαμηλών πολιτικών» (Koukoudakis, 2015: 86). Σε εκείνη την όχι και τόσο μακρινή περίοδο, αυτό δεν ήταν αρκετό για να μετασχηματίσει την ελληνοτουρκική αντιπαράθεση σε μια σχέση θετικού αθροίσματος. Αρκετά χρόνια μετά την κρίση του 2020, δε φαίνεται να δημιουργούνται οι προϋποθέσεις διεξόδου από την παραδοσιακή αντιπαλότητα.

Η ελληνική στρατηγική

Από το 1974 έως και σήμερα, η ελληνική στρατηγική απέναντι στην Τουρκία υπήρξε σταθερή και σε μεγάλο βαθμό αποτελεσματική. Ένα μείγμα λειτουργικής εμπλοκής και εσωτερικής και εξωτερικής εξισορρόπησης και αποτροπής (Ifantis, 2004). Με διαφορές στην ένταση και τη ρητορική, αυτό το μείγμα λειτούργησε σχετικά καλά. Με την προσδοκία ότι, ακόμα και αν κάτι δε λειτουργήσει αποτελεσματικά, υπάρχει ο αμερικανικός παράγοντας που θα παρέμβει αποσοβώντας μια αυτοκαταστροφική σύγκρουση, η ελληνική στρατηγική διατήρησε την ειρήνη αποτρέποντας την Τουρκία, αλλά την ίδια στιγμή δεν προώθησε την εξομάλυνση των διμερών σχέσεων. Η κριτική που έχει ασκηθεί ότι αυτή η ελληνική στρατηγική δεν κατάφερε

να ακυρώσει την τουρκική πολιτική συνεχούς αμφισβήτησης του status quo στο Αιγαίο και «γκριζαρίσματος» της ελληνικής κυριαρχίας αγνοεί ένα βασικό στοιχείο. Η Τουρκία, υιοθετώντας αναθεωρητικές της Συνθήκης της Λωζάνης θέσεις και απειλώντας με τη χρήση βίας, απολαμβάνει ένα κρίσιμο στρατηγικό πλεονέκτημα, το οποίο δεν μπορεί να εξουδετερωθεί παρά μόνο στο πλαίσιο μιας κατάστασης διατήρησης της έντασης στο κατώφλι της στρατιωτικής εμπλοκής. Φυσικά καμία χώρα δεν μπορεί να ζήσει έτσι. Το παράδειγμα του Ισραήλ δεν μπορεί και δεν πρέπει να μας αφορά.

Από τις αρχές της περασμένης δεκαετίας και οι δύο διαστάσεις της ελληνικής στρατηγικής παρήκμασαν. Ο πυλώνας της θετικής εμπλοκής κατέρρευσε με το εν τοις πράγμασι τέλος της ευρωπαϊκής προοπτικής της γείτονος. Η όντως ευφυής επιδίωξη της Αθήνας να εξευρωπαϊστεί την ελληνοτουρκική αντιπαλότητα εκμεταλλευόμενη την επιθυμία της Άγκυρας να ενταχθεί στη λεγόμενη στρατηγική του Ελσίνκι ακυρώθηκε με την ανάδυση ενός δυστοπικού τοπίου στις ευρωτουρκικές σχέσεις, μετά το 2007.

Πιο κρίσιμη, όμως, υπήρξε η κατάρρευση της ελληνικής αποτροπής εξαιτίας της δεκαετούς κρίσης που λύγισε την οικονομική, πολιτική και κοινωνική συναίνεση στην Ελλάδα. Η διεύρυνση του χάσματος υλικών ικανοτήτων μεταξύ των δύο πλευρών τα χρόνια μετά το 2010 υπονόμωσε τη ζωτικής σημασίας αντίληψη ότι το κόστος τετελεσμένων είναι πολύ μεγαλύτερο από το όποιο όφελος για την Άγκυρα. Αν και η αλήθεια είναι ότι η στρατιωτική ισχύς της Ελλάδος εξακολούθησε να είναι σε ικανοποιητικά επίπεδα και η αντίστοιχη τουρκική δεν είναι σε καμία περίπτωση τόσο μεγάλη όσο νομίζουν κάποιοι και στις δύο πλευρές του Αιγαίου, η αξιοπιστία της ελληνικής αποτροπής τραυματίστηκε.

Μέχρι το 2020 η ελληνική εξωτερική πολιτική, παρά το γεγονός ότι ήταν σχεδόν αποκλειστικά στραμμένη στην αντιμετώπιση αυτού που θεωρείται ως τουρκική αναθεωρητική απειλή, παρέμεινε εγκλωβισμένη σε μια λογική αδράνειας και με μια στρατηγική περιορισμένων στόχων εξαιτίας εξωτερικών και εσωτερικών «καταναγκασμών». Από τη μία, η τουρκική πολιτική με φιλοδοξίες περιφερειακής ηγεσίας και παγκόσμιας επιρροής και με διακηρυγμένο δόγμα θαλάσσιας ηγεμονίας, από την άλλη, οι εσωτερικοί περιορισμοί του πολιτικού κόστους και της δημοσιονομικής δυσπραγίας.

Το 2020, η Αθήνα, αιφνιδιασμένη από την ανακοίνωση του τουρκοβλυκού μνημονίου, συνειδητοποίησε ότι η αδράνεια που για πολλούς

ήταν προτιμότερη από την ανάληψη πρωτοβουλιών ήταν συνταγή για στρατηγική ήττα απέναντι σε μια Τουρκία που είχε αλλάξει υπέρ της τη σχετική ισορροπία ισχύος. Ήταν η δραματική συνειδητοποίηση ότι ο χρόνος κυλά εις βάρος των ελληνικών συμφερόντων και των εύλογων επιδιώξεων ασφάλειας.

Από το 2020, με την αίσθηση του επείγοντος να κυριαρχεί, η Αθήνα ολοκληρώνει την οριοθέτηση ΑΟΖ με την Ιταλία με τη μέθοδο της μέσης γραμμής, αποκαλύπτοντας παράλληλα και το γελοίο και τη μυωπία των επιχειρημάτων εναντίον της οριοθέτησης, καθώς κανένας και καμία δε θυμάται σήμερα ποιες ήταν οι αντιρρήσεις που κρατούσαν καθηλωμένη την ελληνική εξωτερική πολιτική μέχρι τότε. Αμέσως μετά προχωρά σε μερική οριοθέτηση ΑΟΖ με την Αίγυπτο –πάλι με την ίδια λογική– και διεμβολίζει και στο πεδίο το τουρκολιβυκό μνημόνιο. Παράλληλα, ενισχύει συνεργασίες με επιδραστικούς παράγοντες στην ευρύτερη περιοχή μειώνοντας τις δυνατότητες στρατηγικών ελιγμών της Άγκυρας, ενώ πάνω από όλα καταφέρει να μειώσει το χάσμα σκληρών ικανοτήτων με ένα εκτεταμένο και επείγον στην υλοποίησή του εξοπλιστικό πρόγραμμα, ώστε να αναταχθεί σε κάποιον τουλάχιστον βαθμό η αξιοπιστία της ελληνικής αποτροπής. Την ίδια στιγμή, παρά τις αναπόφευκτες συνέπειες της πανδημίας στην παγκόσμια αγορά ενέργειας, το σχέδιο έρευνας για ενεργειακούς πόρους σε επιλεγμένες περιοχές που έχει εκπονηθεί από το 2011 προχωρά με ρυθμούς που επιτρέπουν συγκρατημένη αισιοδοξία.

Μετά το 2020, η ελληνική διπλωματία σκέπτεται περισσότερο στρατηγικά. Όχι χωρίς τακτικά λάθη, αλλά η Αθήνα βλέπει επιτέλους τη μεγάλη εικόνα. Αν και θα ακουστεί παράδοξο, η τουρκική ηγεμονική ατζέντα υπήρξε ο βασικός παράγοντας για την καλύτερη από ποτέ ικανότητα της Αθήνας να διαβάσει με στρατηγικό τρόπο τις γεωπολιτικές εξελίξεις και τις περιφερειακές δυναμικές. Είναι η Τουρκία που έβγαλε το Αιγαίο από το στενό διμερές πλαίσιο των τελευταίων 45 ετών. Είναι η Τουρκία ως περιφερειακός αποσταθεροποιητής που ανάγκασε την Αθήνα να κινηθεί και να ορίσει τα συμφέροντά της σε ένα ευρύτερο γεωστρατηγικό περιβάλλον, να αυξήσει τους σκληρούς δείκτες ισχύος της και να καταστεί, έτσι, ελκυστικός εταίρος για άλλους παραδοσιακούς παίκτες στην περιοχή. Αυτή η στρατηγική ενεργηκίωση είναι το μεγαλύτερο κέρδος της συγκυρίας.

Επίλογος

Στις 16 Απριλίου 2025 ανακοινώθηκε το Ελληνικό Θαλάσσιο Χωροταξικό Σχέδιο (ΘΧΣ), κλείνοντας μια εκκρεμότητα που η Ελλάδα είχε ως κράτος-μέλος της ΕΕ. Η στρατηγική σημασία αυτής της κίνησης έγινε αμέσως αντιληπτή από την άλλη πλευρά, η οποία δε φάνηκε να αιφνιδιάστηκε. Πιθανότατα αυτό οφείλεται στην ανελαστική προθεσμία που είχε θέσει στην Ελλάδα το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Αν η Αθήνα είχε ενημερώσει την Άγκυρα για την πρόθεσή της, τότε και αυτό θα πρέπει να θεωρηθεί ως μια εύλογη κίνηση, καθώς ο αιφνιδιασμός της άλλης πλευράς δε θα προσέφερε κάτι ουσιαστικό.

Τι δεν είναι ο ΘΧΣ; Δεν είναι οριοθέτηση ΑΟΖ και υφαλοκρηπίδας, καθώς στην περίπτωση μας δεν μπορεί να γίνει κάτι τέτοιο μονομερώς, αλλά προϋποθέτει τη σύναψη συμφωνίας με Αλβανία, Λιβύη, Αίγυπτο, Τουρκία και Κύπρο. Δεν παράγει λοιπόν τετελεσμένα από την άποψη του Δικαίου της Θάλασσας (ΔτΘ). Σε αυτό το πλαίσιο, οι διαπραγματεύσεις και πιθανόν η προσφυγή στο Διεθνές Δικαστήριο εξακολουθούν να είναι η μόνη λύση. Τα όρια που αποτυπώνονται στον χάρτη είναι η πάγια ελληνική θέση περί μέσης γραμμής και περί των προβλεπόμενων από το ΔτΘ δικαιωμάτων των νησιών και, όπως απολύτως ορθά σημειώνεται, τα απώτατα δυνητικά όρια. Δηλαδή τα όρια που θα είχαν η ελληνική ΑΟΖ και η υφαλοκρηπίδα σε περίπτωση που είχαμε μία συμφωνία με μια γειτονική χώρα η οποία θα αποδεχόταν τις ελληνικές θέσεις, όπως πιθανόν να συμβεί με τη Λιβύη, η οποία φαίνεται να αποδέχεται σιωπηρά τη μέση γραμμή μετά την ανακοίνωση των λιβυκών τεμαχίων προς έρευνα. Μια ετυμηγορία οριοθέτησης μετά από προσφυγή (με την Τουρκία), όμως, μπορεί να έχει διαφορετικό περιεχόμενο, αν κάνει κανείς τον κόπο να μελετήσει τη νομολογία του Δικαστηρίου της Χάγης. Δεν είναι, επίσης, μια κίνηση που αλλάζει τα δεδομένα στο ζήτημα της ηλεκτρικής διασύνδεσης Ισραήλ - Κύπρου - Ελλάδος.

Τι προσφέρει τότε ο ΘΧΣ; Πρώτον νομιμοποιεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης τις ελληνικές θέσεις, όχι μόνο πολιτικά αλλά ως μέρος ενός θεσμικού κεκτημένου, όπως είναι ο ευρωπαϊκός ΘΧΣ. Και αυτό δεν είναι καθόλου μικρή υπόθεση, ασχέτως αν η Τουρκία δεν πρόκειται να αναγνωρίσει αυτό το κεκτημένο. Η Ελλάδα, αν προσέλθει σε μια δια-

πραγμάτευση, θα το κάνει με τις θέσεις της κρυστάλλινες. Δεύτερον, και πιο σημαντικό, η τουρκική αντίδραση φάνηκε να είναι αναλογική και αυτό ίσως οδηγήσει στην πιο ξεκάθαρη από ποτέ διατύπωση της νομικής φύσης της ελληνοτουρκικής διαφοράς. Ίσως είναι η πρώτη φορά που η Άγκυρα αμβλύνει την πάγια θέση της περί πολιτικής διαφοράς που πρέπει να επιλυθεί μόνο μέσα από διμερείς διαπραγματεύσεις χωρίς αναφορά στο ΔτΘ, αλλά στο όνομα μιας ιδιαίτερης αντίληψης περί «δίκαιης» λύσης που θα εγκλωβίζει τα ελληνικά νησιά εντός της τουρκικής υφαλοκρηπίδας. Αν και είναι πολύ νωρίς για ασφαλείς εκτιμήσεις, αυτό είναι ένα μονοπάτι που μέχρι τώρα ήταν κλειστό.

Βιβλιογραφία

- Τσάκωνας, Π. & Υφαντής, Κ. (2021). «Η στρατηγική του Ελσίνκι: Αλλαγή παραδείγματος;», στο Α.Γ. Πασσάς, Κ. Αρβανιτόπουλος, & Μ. Κοππά (επιμ.), *Ελλάδα-Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια σχέση «μέσα από σαράντα κύματα» 1981-2021*. Αθήνα: Ινστιτούτο Διεθνών Σχέσεων.
- Υφαντής, Κ. (2022). «200 χρόνια ελληνοτουρκικών σχέσεων: Μια καθοριστική διεκυστίνδα», στο Χ. Κουλούρη (επιμ.), *Η οικοδόμηση του ελληνικού κράτους*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια, σελ. 193-201.
- Aydin, M. (2003). "Crypto-Optimism in Greek-Turkish Relations: What Is Next?", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 5(2), σελ. 223-240.
- Aydin, M., & Ifantis, K. (2004) (επιμ.). *Turkish-Greek Relations: The Security Dilemma in the Aegean*. London: Routledge.
- Bechev, D. (2023). "Facing tragedy, Turkey mends ties with Greece and Armenia", *Aljazeera*, 27 Φεβρουαρίου, <https://www.aljazeera.com/opinions/2023/2/27/turkey-earthquake-diplomacy>
- Cagaptay, S. (2021). *Η Αυτοκρατορία του Ερντογάν: Τουρκία και Μέση Ανατολή*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Denizeau, A. (2021). "Mavi Vatan, the 'Blue Homeland': The Origins, Influences and Limits of an Ambitious Doctrine for Turkey", *Études de l'Ifri*.
- Doulgkeri, F. (2023). "Can an earthquake once again improve relations between Turkey and Greece?", *Euronews*, 16 Μαΐου, <https://www.euronews.com/2023/05/16/can-an-earthquake-once-again-improve-relations-between-turkey-and-greece>
- e-Kathimerini (2023). "Mitsotakis, Erdogan sign 'Athens Declaration on Friendly Relations and Good-Neighborliness'", 7 Δεκεμβρίου, <https://www.ekathimerini.com/news/1226607/athens-declaration-expected-to-be-signed-between-greece-turkey/>
- France24 (2020). "All-seeing French frigate flies flag in tense east Mediterranean", 30 Οκτωβρίου, <https://www.france24.com/en/live-news/20201030-all-seeing-french-frigate-flies-flag-in-tense-east-mediterranean>
- Ifantis, K. (2004). "Perception and Rapprochement: Debating a Greek Strategy Towards Turkey", στο M. Aydin & K. Ifantis (επιμ.), *Turkish-Greek Relations: The Security Dilemma in the Aegean*. London: Routledge, σελ. 245-268.
- Ifantis, K. (2009). "Historical context, national narrative, and prospects of reconciliation in the Aegean: The view from Athens", στο J. Carter, G. Irani, & V.D. Volkan (επιμ.), *Regional and Ethnic Perspectives from the Front Lines*. New York: Prentice Hall, σελ. 183-194.
- International Crisis Group (2021). "Turkey-Greece: From Maritime Brinkmanship to Dialogue Europe", Report No 263, 31 Μαΐου, <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/263-turkey-greece-maritime.pdf>.

- Koukoudakis, G. (2015). "Explaining the Endurance of Greek-Turkish Rapprochement Process", *Uluslararası İlişkiler*, 11(44), σελ. 81-100.
- Öniş, Z. (2001). "Greek-Turkish Relations and the European Union: A Critical Perspective", *Mediterranean Politics*, 6(3), σελ. 31-45.
- Stamouli, N. (2023). "Greece and Turkey seek fresh start to bilateral relations", *Politico*, 13 Ιουλίου, <https://www.politico.eu/article/greece-pm-kyriakos-mitsotakis-turkey-president-recep-tayyip-erdogan-agree-fresh-start-bilateral-relations-vilnius/>
- Tanchum, M. (2020). "How Did the Eastern Mediterranean Become the Eye of a Geopolitical Storm", *Foreign Policy*, 18 Αυγούστου, <https://foreignpolicy.com/2020/08/18/eastern-mediterranean-greece-turkey-warship-geopolitical-showdown/>
- Tanchum, M. (2020a). "Eastern Mediterranean in Uncharted Waters: Perspectives on Emerging Geopolitical Realities", *Konrad Adenauer Stiftung*, <https://www.jstor.org/stable/resrep28862.5>
- Tüysüz, G. (2020). "NATO allies are facing off in the Eastern Mediterranean. The conflict could entangle the entire region", *CNN International*, 26 Αυγούστου 2020, https://edition.cnn.com/2020/08/25/europe/greece-turkey-eastern-mediterranean-tension-intl/index.html?utm_campaign=Feed%3A+rss%2Fedition_world+%28RSS%3A+CNNi+-+World%29&utm_medium=feed&utm_source=feedburner

Από το μηδέν; Τουρκία και ευρωπαϊκή ενοποίηση πέρα από την πολιτική διεύρυνσης

Κώστας Α. Λάβδας¹

Εισαγωγή

Η ευρωπαϊκή περιπέτεια της Τουρκίας ξεκίνησε νωρίς, με την αίτηση της Άγκυρας το 1959 για σύνδεση με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και την υπογραφή το 1963 της Συμφωνίας Σύνδεσης. Όμως μια σειρά μεταβλητών –σχετιζόμενων κυρίως με την ίδια την Τουρκία αλλά σε έναν βαθμό και με τα εξελισσόμενα χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής ενοποιητικής πορείας– ανέστειλαν την ενταξιακή δυναμική που θα μπορούσε να έχει αναπτυχθεί μετά το 1987, όταν κατατέθηκε η αίτηση προσχώρησης της Τουρκίας. Εκκινώντας από την αρχική φάση των σχέσεων, το κεφάλαιο διερευνά συνοπτικά τα επιμέρους πεδία (κεμαλικός αυταρχισμός, πολιτική οικονομία, ισλαμική αναγέννηση, μεταψυχροπολεμικές γεωπολιτικές αναζητήσεις της Άγκυρας, προβληματικό πλαίσιο ανάγνωσης της Τουρκίας από τη Δύση)



¹ Καθηγητής Ευρωπαϊκής και Συγκριτικής Πολιτικής στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου.

εντός των οποίων αναδεικνύονται οι παράγοντες που οδηγούν σταδιακά σε μια συστημική ασυμβατότητα. Η σημερινή κατάσταση των σχέσεων μεταξύ ΕΕ – Τουρκίας, παρά τις ελληνικές προσπάθειες από το Ελσίνκι, αποτυπώνει ανάγλυφα μια εξαιρετικά δύσκολη διαδρομή, με διαδοχικές απογοητεύσεις. Καταγράφει, με άλλα λόγια, τα κληρονομημένα αδιέξοδα των σχέσεων, τις θεσμικές συνέχειες της τουρκικής υποψηφιότητας και, βεβαίως, τα νέα, πρόσθετα στοιχεία μετά το 2016 που δυσχεραίνουν ακόμη περισσότερο τις σχέσεις αυτές. Θα πρέπει να αναζητείται εναλλακτική. Σε αυτό το πλαίσιο, η ελληνική εξωτερική πολιτική, την οποία ιδιαίτερα απασχόλησε στο παρελθόν η πορεία των ευρωτουρκικών σχέσεων, θα πρέπει να πρωταγωνιστήσει στη διαμόρφωση εναλλακτικών σεναρίων σχέσεων ΕΕ – Τουρκίας, πέρα από τη φενάκη ενός νέου Ελσίνκι.

Χώρα υποψήφια προς ένταξη

Με την υπογραφή της τελωνειακής ένωσης το 1995 και την αποδοχή της Τουρκίας ως χώρας υποψήφιας προς ένταξη το 1999 (στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι), η έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων στις 3 Οκτωβρίου 2005 θα μπορούσε να σημαίνει ένα άλμα –μετά από χρόνια δυσκολιών και παλινδρομήσεων– προς τη μελλοντική απόκτηση της ιδιότητας του πλήρους μέλους.

Αλλά το άλμα δεν πραγματοποιήθηκε, η δε εικόνα σήμερα αποτυπώνει τους πολλούς και διαφόρους λόγους. Υπάρχει, καταρχήν, η πρωτοφανής ιδιαιτερότητα της μη αναγνώρισης από την υποψήφια προς ένταξη Τουρκία του status της Κύπρου, ενός πλήρους μέλους της Ένωσης στην οποία έχει καταθέσει αίτηση ένταξης. Κατά συνέπεια, παρότι οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις ξεκίνησαν το 2005, έως ότου η Τουρκία συμφωνήσει να εφαρμόσει και για την Κύπρο το Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Συμφωνίας Σύνδεσης της Άγκυρας, οκτώ κεφάλαια διαπραγματεύσεων δε θα ανοίξουν και κανένα κεφάλαιο δε θα κλείσει οριστικά. Σήμερα η διαδικασία ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ διεξάγεται σε 35 κεφάλαια στο πλαίσιο του Διαπραγματευτικού Πλαισίου, ανοικτά είναι 15 κεφάλαια και έχει κλείσει, προσωρινά, μόνο το κεφάλαιο «Επιστήμη και Έρευνα».

Η γενική αποτίμηση της Επιτροπής στο τέλος του 2023 (European Commission & High Representative, 2023) καταγράφει μια αυξανόμενη απόσταση μεταξύ της ΕΕ και της Τουρκίας στα περισσότερα πεδία πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής πολιτικής. Παρότι «κρίσιμος στρατηγικός εταίρος» («key strategic partner») της ΕΕ «σε θεματικές όπως το κλίμα, η μετανάστευση, η ασφάλεια, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και η οικονομία» (European Commission, 2023 και European Commission & High Representative, 2023), το εύρος και η έκταση του ασύμπτωτου, της απόστασης και της διαφοράς μεταξύ της Τουρκίας και του ενωσιακού κεκτημένου αποτυπώνονται με μεγάλη σαφήνεια στις τελευταίες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αλλά και στα σχετικά κείμενα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήδη από το 2017 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2017).

Από μόνη της, η απόσταση αυτή δεν είναι πάντοτε απαραίτητα καταλυτική. Άλλωστε οι διαδικασίες εξευρωπαϊσμού εξαρτώνται, ως προς τη σημασία τους, και από το εύρος και την έκταση του ασύμπτωτου και της διαφοράς (misfit / mismatch) που υπάρχουν σε επιμέρους πεδία, ανά πάσα στιγμή, μεταξύ του υποψήφιου κράτους (ή και του κράτους-μέλους) και του ενωσιακού κεκτημένου. Άρα όσο μεγαλύτερες οι αποστάσεις, τόσο δυσκολότερο το έδαφος που πρέπει να καλύψουμε, αλλά και τόσο κρισιμότερη η σημασία του εξευρωπαϊσμού. Το στοίχημα είναι η κάλυψη των αποστάσεων σε ένα πλαίσιο σχετικής συμμετρίας και εύλογης χρονικής διάρκειας. Εφόσον αυτό επιτευχθεί, τότε μπορεί να αναδειχθεί ο εξευρωπαϊσμός ως μία εγγενώς διαδραστική (interactive) διαδικασία, που δεν περιορίζεται απλώς στις επιπτώσεις (impact) του ευρωπαϊκού στο εθνικό / εσωτερικό επίπεδο. Εξευρωπαϊσμός είναι και η συνεχής διάδραση (interaction) μεταξύ του ευρωπαϊκού και του εθνικού/ εσωτερικού, σε βαθμό στον οποίο πλέον αρχίζουμε και παρατηρούμε μια θεσμική διάχυση (institutional fusion) και μία σύγχυση των ορίων μεταξύ ευρωπαϊκού και εσωτερικού. Αυτή η θεσμική διάχυση και σύγχυση των ορίων αποτελεί βασική ένδειξη εμβάθυνσης του εξευρωπαϊσμού και, εντέλει, της ευρωπαϊκής ενοποίησης, οδηγώντας σε εντατικοποίηση των διαδράσεων (βλ. Ladrech, 1994· Cram, 2001· Börzel, 2002· Λάβδας, 2008).

Σε αυτό το πλαίσιο, το πρόβλημα με την Τουρκία έχει αρχίσει να γίνεται αντιληπτό ως συστημική ασυμβατότητα (εμμονή μεγάλων αποστάσεων σε πολλά πεδία) με χρονική διάρκεια. Παρότι, όπως θα δούμε με συντομία πιο κάτω, οι αποστάσεις οφείλονται και σε βαθύτερα χαρακτηριστι-

κά της τουρκικής πολιτικής οικονομίας, ορισμένες κρίσιμες εξελίξεις έχουν διαδραματίσει σημαντικούς ρόλους στην ανάδειξη των στοιχείων της συστημικής ασυμβατότητας.

Στοιχεία συστημικής ασυμβατότητας και χρονικός ορίζοντας

Η αποτίμηση της συστημικής ασυμβατότητας, όπως την ορίσαμε πιο πάνω, προϋποθέτει μια δυναμική και όχι στατική αντίληψη για τη διάσταση του χρόνου. Βεβαίως η διάσταση του χρόνου εξαρτάται από την πρόσληψη του χρόνου. Εάν οι κρίσιμοι δρώντες συνηθίσουν να τοποθετούν τις εξελίξεις σε ένα «συνεχές παρόν», τότε, όπως είχε επισημάνει ο Robert Cox, το ευρύτερο στρατηγικό περιβάλλον λαμβάνεται υπόρρητα ως δεδομένο και τοποθετείται έξω από το πλαίσιο της διερεύνησης. Με αυτόν τον τρόπο υιοθετείται η αντίληψη για το «συνεχές παρόν» (Cox, 1981: 129), που οριοθετεί τη δράση και την τοποθετεί εκτός συγκεκριμένου και, τελικώς, εκτός της ιστορίας. Την ολότητα των αλληλεπιδράσεων που διαμορφώνουν τις εκβάσεις (Cox, 1987) αντικαθιστά η επικέντρωση στις επιμέρους δράσεις, με παράλληλη αγνόηση των ευρύτερων επιδράσεων που τις οριοθετούν.

Με άλλα λόγια, πρέπει να προσπαθούμε να σκεφτόμαστε με όρους σεναρίων του μέλλοντος, όχι απλώς του μέλλοντος ως συνέχεια του παρόντος. Από αυτή την άποψη, θα πρέπει να προσπαθήσουμε να προσεγγίσουμε τις σχέσεις ΕΕ – Τουρκίας «από το μηδέν», ξεφεύγοντας από τον πειρασμό του «συνεχούς παρόντος» ως προς το οποίο μας είχε προειδοποιήσει ο Cox.

Τα στοιχεία της συστημικής ασυμβατότητας, όπως αναδύεται μέσα από τους μετασχηματισμούς του χρονικού ορίζοντα, μπορούν –με σκοπό την επίτευξη μιας σχηματικής παράθεσης– να εξεταστούν σε συνάρτηση με σημαντικές εσωτερικές, εξωτερικές και πολιτικο-οικονομικές παραμέτρους.

Κεμαλικός αυταρχισμός και πολιτικό Ισλάμ

Μετά το πέρασμα από τη μονοκομματική κεμαλική δικτατορία σε ένα σύστημα εκλογικού ανταγωνισμού περισσότερων κομμάτων το 1950, οι τάσεις του κεμαλικού αυταρχισμού που ενεργοποιούνταν ενόψει προσλαμβανόμενων κινδύνων από το πολιτικό Ισλάμ οδήγησαν σε συνεχείς πολιτειακές εκτροπές. Οδήγησαν σε δύο περιόδους άμεσης στρατιωτικής διακυβέρνησης (1960-1961 και 1980-1983), σε μια περίοδο πολιτείας υπό καθοριστική στρατιωτική εποπτεία (1971-1973) και σε μια επιτυχή απόπειρα επηρεασμού της πολιτικής εξουσίας μέσω προειδοποιητικών δηλώσεων εκ μέρους του στρατού (1997).

Μεταξύ της στρατιωτικής προειδοποίησης που οδήγησε στην παραίτηση του Ερμπακάν το 1997 και του αποτυχημένου πραξικοπήματος του 2016, η μετα-ψυχροπολεμική Τουρκία πέρασε από σειρά φάσεων πολιτικής ανάπτυξης, που ανέδειξαν και στη συνέχεια διέψευσαν δύο φιλελεύθερες χίμαιρες για την Τουρκία: την παγίωση ενός πλουραλιστικού πολιτικού συστήματος με κράτος δικαίου και τον εκσυγχρονιστικό ρόλο της μουσουλμανικής δημοκρατίας.

Η αντίδραση του τουρκικού κράτους στην απόπειρα πραξικοπήματος της 15ης-16ης Ιουλίου 2016, με τη συνεχή διεύρυνση του κύκλου των κατηγορούμενων για εμπλοκή στο αποτυχημένο πραξικόπημα και την αξιοποίηση της απόπειρας για εκτεταμένες εκκαθαρίσεις αντιπάλων του Ερντογάν, οδήγησε σε εμφανή οπισθοδρόμηση στους τομείς των δικαιωμάτων, της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και, γενικότερα, της δημοκρατίας στη χώρα.

Η απόπειρα πραξικοπήματος καταπνίγηκε, αφήνοντας πίσω περίπου 300 νεκρούς και μια χώρα περισσότερο αυταρχική, με έναν ηγέτη σαφώς ισχυρότερο. Όπως κατέγραψε η Deutsche Welle στις 15/07/2017, με αφορμή το αποτυχημένο πραξικόπημα, «ξεκίνησαν πρωτοφανείς εκκαθαρίσεις από τον πρόεδρο Ερντογάν. Μέχρι σήμερα περίπου 160.000 κρατικοί λειτουργοί και υπάλληλοι τέθηκαν σε διαθεσιμότητα ή απολύθηκαν. Όχι μόνο στρατιωτικοί ή αστυνομικοί, αλλά και εκπαιδευτικοί, καθηγητές πανεπιστημίων, δικαστές, εισαγγελείς και πολιτικοί της αντιπολίτευσης. 50.000 άνθρωποι συνελήφθησαν, 180 μέσα ενημέρωσης αναγκάστηκαν να κλείσουν και περίπου 150 δημοσιογράφοι βρίσκονται στη φυλακή».

Επιπρόσθετα, η ίδια η διαχείριση της απόπειρας πραξικοπήματος άφησε σκιές για τη γενικότερη λειτουργία του κυβερνητικού συστήματος της Τουρκίας. Υπάρχει το ενδεχόμενο η κυβέρνηση, που είχε σχετική πληροφόρηση, να θέλησε να το αφήσει να εκδηλωθεί και να εξελιχθεί ελεγχόμενα «ώστε να μπορέσει μετά να κάνει αυτό που σκόπευε», σύμφωνα με τη διατύπωση του απόστρατου ναυάρχου Τουρκέρ Ερτούρκ. Ο Ερτούρκ και άλλοι κάνουν λόγο για «ελεγχόμενο πραξικόπημα», με την αποτυχία του οποίου ο Ερντογάν συγκέντρωσε στα χέρια του περισσότερες εξουσίες από ποτέ (Deutsche Welle, 15/07/2017).

Το 2018, λόγω της καταφανούς, πια, οπισθοδρόμησης των μεταρρυθμίσεων σε κρίσιμους τομείς της πολιτικής αιρεσιμότητας, αναφορικά με τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε ότι οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις είχαν βρεθεί σε αδιέξοδο.

Είχαν προηγηθεί, τον Νοέμβριο του 2016 και τον Ιούλιο του 2017, τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που ζητούσαν την αναστολή των διαπραγματεύσεων, λόγω των σοβαρών ανησυχιών για την επιδείνωση της κατάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θέματα, 2017).

Και όμως, τον Μάρτιο 2021 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε την προθυμία της ΕΕ να συνεργαστεί με την Τουρκία με «σταδιακό, αναλογικό και αναστρέψιμο τρόπο» για την ενίσχυση της συνεργασίας σε μια σειρά τομέων, προεξάρχοντος του μεταναστευτικού. Ως γνωστόν, το μεγάλο μεταναστευτικό και προσφυγικό βάρος που σήκωσε η Τουρκία ειδικά μετά την κρίση της Συρίας οδήγησε σε μια αμφιλεγόμενη –ως προς τα αποτελέσματα– ειδική συμφωνία και οικονομική ενίσχυση από την ΕΕ (Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας και συμφωνίες επανεισδοχής). Με δυο λόγια, η έναρξη της «θετικής ατζέντας» οφείλεται εν πολλοίς στην επανεμφάνιση των μεταναστευτικών ροών ως εργαλείου στη διάθεση της Άγκυρας (βλ., μεταξύ άλλων, Danforth & Stein, 2023: 49-50). Η Ελλάδα δοκίμασε το 2020 στο Αιγαίο και τον Έβρο την πλήρη εφαρμογή του τουρκικού σχεδίου πίεσης μέσω του μεταναστευτικού και του προσφυγικού.

Η συνεχής αντιπαράθεση της Τουρκίας με δύο κράτη-μέλη της ΕΕ, την Ελλάδα και την Κύπρο, οδήγησε και σε φάσεις ανάπτυξης μιας γκρίζας ζώνης

μεταξύ πολέμου και ειρήνης, με εξάρσεις που έφτασαν στα όρια της πολεμικής σύγκρουσης τόσο κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου όσο και στη μετα-ψυχροπολεμική εποχή (1987, 1996, 2020).

Το κατά πόσο αυτή η διάσταση αποτέλεσε σημαντικό παράγοντα στις σχέσεις ΕΕ – Τουρκίας δεν μπορεί παρά να είναι αντικείμενο μιας διακριτής συζήτησης. Σε κάθε περίπτωση, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι το 1999, η Ελλάδα υιοθέτησε μια στρατηγική υποστήριξης της «ευρωπαϊκής πορείας» της Τουρκίας.

Σε αυτό το πλαίσιο λειτούργησαν, σε γενικές γραμμές, και οι διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις. Κυριάρχησε η βασική πεποίθηση ότι η Ελλάδα «θα παραμείνει τελικά πιο ασφαλής όσο η Τουρκία διατηρεί τον δυτικό της προσανατολισμό και την ιδιότητα του μέλους σε κρίσιμους θεσμούς, όπως το ΝΑΤΟ», στο μέτρο που η συμμετοχή στη δυτική αρχιτεκτονική περιορίζει την τουρκική επιθετικότητα και δίνει στη Δύση έναν κρίσιμο μοχλό επί της Άγκυρας, αρκεί η Δύση «να θελήσει να τον χρησιμοποιήσει» (Danforth & Stein, 2023: 62).

Φιλελεύθερη φενάκη

Αυτός ο συνδυασμός στάσεων και προσδοκιών εξελίχθηκε με τρόπο που εξέθεσε, ιδιαίτερα μετά το αποτυχημένο πραξικόπημα της 15ης – 16ης Ιουλίου 2016 και τα αυταρχικά μέτρα της κυβέρνησης Ερντογάν με αφορμή την απόπειρα πραξικοπήματος, τα κράτη-μέλη που διατηρούσαν ισχυρές επιφυλάξεις για την τουρκική πορεία, κράτη-μέλη πέραν της Ελλάδας και της Κύπρου. Έτσι, π.χ. η Αυστρία υιοθέτησε δημόσια μια πολύ σκληρή στάση έναντι της Άγκυρας τον Δεκέμβριο 2016, ζητώντας το «πάγωμα» των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, ενώ τρεις ή τέσσερις άλλες κυβερνήσεις εκφράστηκαν κατά την ίδια περίοδο με τρόπο που απηχούσε τις εξαιρετικά επικριτικές απόψεις για την τουρκική υποψηφιότητα που κυριαρχούσαν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από το καλοκαίρι του 2016 μέχρι τα τέλη του 2017 και πάλι το 2020 (ιδιαίτερα το ψήφισμα της 17/09/2020 για τις δραστηριότητες της Τουρκίας στην Ανατολική Μεσόγειο) και το 2021.

Αναφορικά με τη μεγάλη οπισθοδρόμηση της Τουρκίας σε θέματα κράτους δικαίου και ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κρίσιμο υπήρξε το ψήφισμα του ΕΚ της 06/07/2017, το οποίο ζήτησε απτή πρόοδο ως όρο για να μην παγώσουν οι ενταξιακές διαδικασίες (European Parliament, 2017).

Οι πολιτικοί στις ΗΠΑ, με λίγες εξαιρέσεις, συνέχισαν να βλέπουν την Τουρκία ως πολύτιμο εταίρο στη Μέση Ανατολή, περίπου όπως την έβλεπε στην Ευρώπη μια πολύ μικρότερη αλλά επιδραστική ομάδα υποστηρικτών της τουρκικής ενταξιακής πορείας. Ο ερχομός της Αραβικής Άνοιξης και, τελικώς, η στάση της Άγκυρας απέναντι στις επιλογές των Αδελφών Μουσουλμάνων άλλαξαν την άποψη πολλών στις ΗΠΑ σχετικά με την υποτιθέμενα φιλοδυτική πορεία της Τουρκίας (Danforth & Stein, 2023: 20-21).

Περαιτέρω, η στάση της Άγκυρας απέναντι στη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία (Φεβρουάριος 2022) επανέφερε στο προσκήνιο τους σοβαρούς προβληματισμούς που εκφράστηκαν όταν η Τουρκία απέκτησε τους S-400 (2017) και προχώρησε στην έναρξη κατασκευής από τη Rosatom (τη ρωσική κρατική εταιρεία ανάπτυξης πυρηνικής ενέργειας) του πυρηνικού σταθμού στο Ακούγιου (2018). Στην προσπάθεια μεγαλύτερης αυτονομίας της ενεργειακής πολιτικής της, η Άγκυρα σχεδιάζει την κατασκευή ενός δεύτερου πυρηνικού σταθμού στη Σινώπη του Πόντου, στις ακτές της Μαύρης Θάλασσας, έχοντας ξεκινήσει διαπραγματεύσεις για την κατασκευή με τη Ρωσία, τις ΗΠΑ, την Ιαπωνία και τη Νότια Κορέα, ενώ στα χαρτιά υπάρχει και σχέδιο για τρίτο σταθμό στην Ανατολική Θράκη, κοντά στα βουλγαρικά σύνορα, για τον οποίο διεξάγονται συνομιλίες με την Κίνα (Ünveren, 2024).

Στο συνολικό επίπεδο των παραγόντων που επηρέασαν την ευρωπαϊκή περιπέτεια της Τουρκίας, το μείζον στοίχημα που χάθηκε αφορούσε την αντίληψη ορισμένων κρίσιμων δρώντων στη Δύση αναφορικά με την Τουρκία ως πιθανό (και επιθυμητό) υπόδειγμα για μια νέα, εκσυγχρονιστική και δυνητικά φιλελεύθερη, μουσουλμανική δημοκρατία (Lavdas & Chatzilymperi, 2023).

Η μουσουλμανική δημοκρατία φάνηκε να αναπαράγει, τηρουμένων των αναλογιών και με χρονική υστέρηση, την εμπειρία των χριστιανοδημοκρατικών κομμάτων της Ευρώπης, ενσωματώνοντας, αντίστοιχα, το Ισλάμ σε ευρύτερα πολιτικά και κοινωνικοοικονομικά αιτήματα. Στην επιδραστική επισκόπηση του Vali Nasr, η μουσουλμανική δημοκρατία παρουσιαζόταν ως πλατφόρμα για θρησκευτική μεταρρύθμιση, αλλά κυρίως ως

ζωντανό και εξελισσόμενο δημιούργημα της πολιτικής «από τα κάτω» και του εκλογικού ανταγωνισμού. Όπως διακήρυτταν ο Nasr και άλλοι, η μουσουλμανική δημοκρατία διαμορφώθηκε από ισλαμιστικά κόμματα, όπως το AKP της Τουρκίας, και μη θρησκευτικά κόμματα, όπως το PML του Πακιστάν. Θεωρήθηκε ότι παρείχε «ένα μοντέλο για ρεαλιστική αλλαγή», με ευρύτερη επιρροή σε όλο τον μουσουλμανικό κόσμο, με την Τουρκία να αντιπροσωπεύει «ίσως την πιο αναπτυσσόμενη περίπτωση της μουσουλμανικής δημοκρατίας» (Nasr, 2005: 13-27).

Σε μια εποχή φιλελεύθερης αισιοδοξίας, εμφανίστηκε η Τουρκία ως παράγοντας που θα μπορούσε να προωθήσει την οικονομική και πολιτική ολοκλήρωση με την ΕΕ σε μια ιδιαίτερα ασταθή περιοχή. Με την «ευρωπαϊκή προοπτική» της, η Τουρκία αναμενόταν να υποβοηθήσει την εξάπλωση των θεσμών και των αξιών της Δύσης προς ανατολάς, με οφέλη τόσο για την Τουρκία όσο και για τη Δύση (Danforth & Stein, 2023: 98).

Η Ουάσιγκτον ήταν ένθερμος υποστηρικτής της ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ, εν μέρει για γεωπολιτικούς λόγους (που ενισχύθηκαν κατά τη διάρκεια των Πολέμων του Κόλπου), εν μέρει λόγω της πεποίθησης ότι η προοπτική ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ θα μπορούσε να αποτελέσει κρίσιμο τεστ επιτυχίας για μια κοσμική μουσουλμανική χώρα που ασπάζεται φιλελεύθερους θεσμούς και κανόνες.

Όμως οι πρωτοβουλίες του Ερντογάν προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του ρόλου του πολιτικού Ισλάμ στην Τουρκία και της δυνατότητας της Άγκυρας να απευθύνεται στο ακροατήριο του πολιτικού Ισλάμ παγκοσμίως, υπερασπιζόμενος τους καταπιεσμένους μουσουλμάνους όπου γης, προσέδωσαν μια νέα ποιότητα στην εξωτερική πολιτική της χώρας. Η μετάβαση του Ερντογάν «από θυματοποιημένο μουσουλμάνο δημοκράτη σε αυταρχικό ισλαμιστή λαϊκιστή» (Yilmaz, 2021) ακύρωσε τις ελπίδες όσων έβλεπαν στο AKP ένα φαινόμενο αντίστοιχο των πρώτων προσπαθειών της ευρωπαϊκής χριστιανοδημοκρατίας.

Εξίσου είχαν απογοητευτεί, από πολύ νωρίτερα, και όσοι ήλπιζαν στην ανάδυση μιας συναινετικής και συνεργατικής (consociational) πολιτείας στην Τουρκία (Sunar & Sayari, 1986: 165-186). Με δεδομένο το βάρος των στρατιωτικών παρεμβάσεων και τις παραδόσεις του κεμαλικού εκσυγχρονιστικού αυταρχισμού, αναλυτές ευαίσθητοι στις σύνθετες προϋποθέσεις της δημοκρατικής μετάβασης θεώρησαν ότι η διαμόρφωση συναινέσεων μεταξύ

των πολιτικών και κοινωνικών ελίτ θα μπορούσε να οδηγήσει σε ένα υπόδειγμα σταδιακής όσο και προσεκτικής διεύρυνσης της συμπεριληπτικότητας. Και αυτό γιατί θεωρήθηκε ότι η εναλλακτική σε μια «δημοκρατία εντός στενών ορίων» θα μπορούσε να είναι πολύ χειρότερη και να οδηγήσει σε σύγκρουση ή και επικράτηση του πολιτικού Ισλάμ (Sunar & Sayari, 1986: 185-186). Εντέλει η «δημοκρατία εντός στενών ορίων» επικράτησε αλλά σε συνδυασμό με συνεχή διολίσθηση προς περισσότερο αυταρχικές πρακτικές και διαρκή ενίσχυση του πολιτικού Ισλάμ, με το μέλλον της τουρκικής πολιτείας να παραμένει εν πολλοίς απρόβλεπτο.

Πολιτική οικονομία και μετασχηματιζόμενος κρατισμός

Από την εξαιρετικά επίμονη εσωστρέφεια στις δημόσιες προμήθειες μέχρι τον ρόλο του κράτους στην προώθηση νέων, στοχευμένων επιχειρηματικών σχεδίων, η τουρκική πολιτική οικονομία παραμένει ένα αργά εξελισσόμενο μείγμα παρεμβατισμού και εξωστρέφειας, αναπτυξιακού κρατισμού και αναζήτησης νέων αγορών.

Παρότι η κατεξοχήν κρατιστική περίοδος τοποθετείται μεταξύ 1929-1950, ο ρόλος του κράτους παραμένει κεντρικός σε όλες τις προσπάθειες επιτάχυνσης της οικονομικής μεγέθυνσης, εν μέρει, τουλάχιστον, ως συνέπεια μιας πολιτικής παράδοσης που εστιάστηκε στην αυταρχική, «από τα πάνω» διαμόρφωση του τουρκικού έθνους, με έμφαση όχι μόνο στην ενότητα αλλά και στην ομοιομορφία (Ergil, 2001: 165-167), βασιζόμενο και σε κληρονομημένες γραφειοκρατικές δομές που καθόρισαν από νωρίς τη ζωή της τουρκικής πολιτείας (Keyder, 1988: 200-201).

Ακόμη και οι πλέον emphatic μεταρρυθμιστικές προσπάθειες προς το τέλος του 20ού αιώνα δεν υπερέβησαν τον κεντρικό ρόλο του κράτους. Η Τουρκία ανέδειξε ένα τροποποιημένο αναπτυξιακό παράδειγμα με στόχο να μεταρρυθμιστεί μέσα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο από τη δεκαετία του 1980, όταν ο Özal ξεκίνησε οικονομικές μεταρρυθμίσεις προσανατολισμένες στην αγορά, με έντονο ενδιαφέρον για την ταχεία εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων πολιτικής, αφήνοντας το ζήτημα της δημοκρατικής εμβά-

θυνσης για το μέλλον (Öniş, 2004: 113-134). Παρά τις σημαντικές ασυνέχειες του καθεστώτος και τον ισχυρό ρόλο του στρατού μέχρι το 2016, μπορεί σε γενικές γραμμές να ειπωθεί ότι μετά την εγκατάλειψη της μονοκομματικής κυριαρχίας το 1950, το εύρος της λαϊκής πολιτικής συμμετοχής, συμπεριλαμβανομένης της αγροτικής συμμετοχής, διευρύνθηκε σταδιακά στην Τουρκία.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, το τέλος του Ψυχρού Πολέμου πρόσφερε στην Άγκυρα νέες ευκαιρίες και προκλήσεις. Με προσοχή στην αρχή, με τολμηρά βήματα λίγο αργότερα, η Τουρκία άρχισε να επαναξιολογεί τη διεθνή θέση και τις δυνατότητες της χώρας στη μετα-ψυχροπολεμική Ευρασία και, βέβαια, τη Μέση Ανατολή και την Αφρική (Géré, 2002). Η ανάπτυξη ενός νέου οράματος για τον ρόλο της Τουρκίας ενθαρρύνθηκε επίσης από τη νέα αυτοπεποίθηση που προέκυψε από τους κατά διαστήματα εντυπωσιακούς ρυθμούς ανάπτυξης από το 2000. Η στρατηγική άποψη του πρώην Υπουργού Εξωτερικών –και μετέπειτα πρωθυπουργού– Νταβούτογλου, με στόχο να συνδυάσει έναν εκτεταμένο και πολυδιάστατο ρόλο για τη μετα-ψυχροπολεμική Τουρκία, έδωσε κάποιες βασικές ιδέες τόσο για τη σκληρή όσο και για την ήπια ισχύ στο καθεστώς της Άγκυρας. Μετά τον Νταβούτογλου, οι εσωτερικές επιπτώσεις του αποτυχημένου πραξικοπήματος του 2016, σε συνδυασμό με μια παρεμβατική εξωτερική πολιτική σε κρίσεις όπως αυτή που εκτυλίσσεται στη Συρία (Kutlay & Öniş, 2021: 1085), προσέδωσαν στην περιφερειακή παρουσία της Τουρκίας ένα πιο αμφιλεγόμενο προφίλ. Όπως επισημάναμε πιο πάνω, το αποτυχημένο πραξικόπημα πρόσφερε την αφορμή για την πολιτική καταπίεση που ακολούθησε. Από την άλλη πλευρά, η τουρκική εξωτερική πολιτική έχει περισσότερο ισλαμικό – ιδεολογικό πολιτικό ρόλο, ειδικά μετά τις εξεγέρσεις της Αραβικής Άνοιξης (Kutlay & Öniş, 2021: 1085).

Αυτός ο γεωπολιτικός προσανατολισμός φαίνεται να συνδυάζεται με την εξέλιξη της Τουρκίας προς μια «ιεραρχική οικονομία της αγοράς» (Kıran, 2018: 42-51), όπου ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά την τοποθετούν κοντά στα υποδείγματα της ποικιλίας του καπιταλισμού που συναντάται σε αναπτυσσόμενες χώρες της Λατινικής Αμερικής. Η κυριαρχία των οικογενειακών ομίλων διαφοροποιημένων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, η επιβίωση σημαντικών ρόλων του κράτους στις εργασιακές σχέσεις και τις σχέσεις κράτους – προμηθευτών, το σχετικά χαμηλό επίπεδο δεξιοτήτων και η μεγάλη επιρροή συγκεκριμένων πολυεθνικών εταιρειών διαμορφώνουν ένα ιδιαίτερο υπόδειγμα.

Ο ειδικός ρόλος που επιχειρεί σήμερα να διαδραματίσει η Τουρκία μεταξύ (α) της Δύσης, (β) των BRICS και του Οργανισμού Συνεργασίας της Σαγκάης και (γ) των σουνιτικών (και όχι μόνο) εκφάνσεων του πολιτικού Ισλάμ προσδίδει ιδιαίτερη σημασία στον συνδυασμό ενός ιδιαίτερου καπιταλιστικού υποδείγματος, του εντεινόμενου εσωτερικού αυταρχισμού, του εξωτερικού αναθεωρητισμού και της αυξανόμενης ιδεολογικοποίησης της εξωτερικής πολιτικής.

Ο συνδυασμός αυτός δημιουργεί προβλήματα αξιολόγησης και ερμηνείας στους παρατηρητές. Κάποιοι προτείνουν ότι είναι πια καιρός να «αφήσουμε την Τουρκία να φύγει», με την έννοια της αναγνώρισης μιας διαδικασίας που έχει ξεκινήσει από πολλά χρόνια και μοιάζει μη αναστρέψιμη (Danforth, 2020).

Το αδιέξοδο που επανέρχεται

Με παύσεις και επανεκκινήσεις των σχέσεων Τουρκίας – ΕΕ, το διαφαινόμενο αδιέξοδο κατέστη περισσότερο οριστικό όταν η γεωπολιτική στάση της Τουρκίας και οι ιδιαιτερότητες της τουρκικής πολιτικής οικονομίας άρχισαν να παράγουν συμπληρωματικά αποτελέσματα, δυσχεραίνοντας τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, αρκετά κράτη-μέλη της ΕΕ, αλλά και αυξανόμενο αριθμό δρώντων στις ΗΠΑ.

Σε πρώτη φάση, η Συμφωνία Σύνδεσης του 1963 ακυρώθηκε πολιτικά από το στρατιωτικό πραξικόπημα του 1980 στην Τουρκία. Η αποκατάσταση του κράτους δικαίου και η επακόλουθη επίσημη τουρκική αίτηση για πλήρη ένταξη στην ΕΚ το 1987 δεν πυροδότησαν καμία άμεση εξέλιξη. Η περαιτέρω πρόοδος έπρεπε να περιμένει μέχρι τη δεκαετία του 1990, όταν η Τουρκία ξεκίνησε τελικά τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις. Όπως το έθεσε ο John Redmond, υπήρχε «ευθύνη και στις δύο πλευρές: Η Τουρκία ακολουθούσε μια οικονομική στρατηγική βασισμένη στην υποκατάσταση των εισαγωγών, που ήταν ουσιαστικά ασυμβίβαστη με τη σύνδεση. Αλλά και η ΕΚ ήταν απρόθυμη να εφαρμόσει πλήρως τις παραχωρήσεις της προς την Τουρκία ενόψει του ενισχυμένου ανταγωνισμού για τους δικούς της παραγωγούς» (Redmond, 1998: 468).

Η Επιτροπή και πολλά κράτη-μέλη ήταν στην καλύτερη περίπτωση δύσπιστα, αν και κανείς δεν έκλεισε ποτέ εντελώς την πόρτα στην Τουρκία. Η οργάνωση της τουρκικής πολιτικής οικονομίας, το σύστημα των κρατικών προμηθειών, οι πρακτικές των κρατικών επιδοτήσεων αποκαλύπτουν ένα μοντέλο που μεταρρυθμίζεται δύσκολα στην κατεύθυνση των επιταγών της ΕΕ στο πεδίο της πολιτικής και του δικαίου του ανταγωνισμού.

Σε αυτό το πλαίσιο, άλλωστε, η σταδιακή απώλεια του πλεονασματικού υπέρ της Ελλάδας εμπορικού ισοζυγίου με την Τουρκία οφείλεται εν μέρει και στην εμμονή ορισμένων μέτρων άμεσου και έμμεσου προστατευτισμού από την τουρκική πλευρά. Μπορεί να αποδοθεί «τόσο στην ανταγωνιστικότητα των τουρκικών προϊόντων λόγω αντικειμενικών παραγόντων (μέγεθος και δομή παραγωγικού ιστού, χαμηλότερο εργατικό και λειτουργικό κόστος), όσο και στον προστατευτισμό που χαρακτηρίζει την τουρκική οικονομική και εμπορική πολιτική» (Φωκιανός, 2023).

Όπως διαπιστώσαμε, οι περιπέτειες των σχέσεων που ξεκίνησαν το 1963 πέρασαν από πολλά στάδια και αντιμετώπισαν πολλά εμπόδια: Από το πρόσθετο πρωτόκολλο του 1973, την αίτηση της Άγκυρας το 1987 για την πλήρη προσχώρηση, την αναγνώριση στην Τουρκία του καθεστώτος υποψήφιας προς ένταξη χώρας μετά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999, την έναρξη των διαπραγματεύσεων προσχώρησης το 2005, τις δύσκολες Συνόδους κορυφής ΕΕ – Τουρκίας και τις κρίσεις που προκλήθηκαν κατά καιρούς.

Οι αιτίες αυτών των κρίσεων κυμαίνονται από προβλήματα με τα επιμέρους κεφάλαια των διαπραγματεύσεων μέχρι τις εντάσεις μετά την προσχώρηση της Κύπρου το 2004 και την αλαζονική αντίδραση της Άγκυρας. Επίσης, αφορούν τα ελλείμματα της Τουρκίας στο πεδίο της πολιτικής αιρεσιμότητας (μειονότητες, δικαιώματα, κράτος δικαίου) και τις υπαρκτές ανησυχίες της ΕΕ απέναντι σε ένα μεγάλο μουσουλμανικό κράτος που –τυπικά– εξακολουθεί να επιζητεί την πλήρη ένταξη, ενώ παράλληλα επιχειρεί να προωθήσει μια πολιτική περιφερειακής ηγεμονίας στον σουνιτικό κόσμο της Ανατολικής Μεσογείου και της Μέσης Ανατολής, συνδέοντας μια εκδοχή του σουνιτικού Ισλάμ με τον αναγεννημένο και εξαιρετικά ενεργό τουρκικό εθνικισμό.

Η έκθεση του ΕΚ για το 2023 αποτελεί σταθμό από αυτή την άποψη. Το ΕΚ παρότρυνε την ΕΕ και την Τουρκία να άρουν το σημερινό αδιέξοδο και να βρουν ένα «παράλληλο και ρεαλιστικό πλαίσιο» για τις σχέσεις

τους, επισημαίνοντας ότι, αν η τουρκική κυβέρνηση δεν αλλάξει δραστικά τη συνολική πορεία της, η διαδικασία ένταξης δεν μπορεί να συνεχιστεί υπό τις παρούσες συνθήκες (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Δελτία Τύπου, 13-09-2023). Σε απάντηση, ο Ερντογάν παρουσίασε την ετήσια έκθεση του 2023 ως απόδειξη ότι η ΕΕ «προσπαθεί να ξεκόψει από την Τουρκία» και, ως εκ τούτου, «αν χρειαστεί, θα μπορούσαμε να χωρίσουμε δρόμους με την ΕΕ» (DW, Ερντογάν, 2023).

Η ΕΕ ως περιφερειακός σταθεροποιητής

Από το 1957 (με τους αρχικούς έξι) μέχρι το 2013 (όταν η Κροατία έγινε το πιο πρόσφατο νέο μέλος), η ευρωπαϊκή ενοποίηση πέρασε από διακυμάνσεις και περιπέτειες, αυξάνοντας, όμως, τα μέλη της (μέχρι το Brexit). Από τις επιμέρους διαπραγματεύσεις ένταξης κρατών περάσαμε τελικά στη γενικευμένη «πολιτική διεύρυνσης», όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην Κοπεγχάγη (1993) συναίνεσε –με ισχυρή αμερικανική ώθηση– στην ανάληψη του ρόλου του σταθεροποιητή της Ανατολικής Ευρώπης μετά την κατάρρευση του σοβιετικού μπλοκ.

Προέκυψε έτσι η ανάγκη για καθολικά κριτήρια, καθολικής αποδοχής και καθολικής εφαρμογής, με την αιρεσιμότητα (conditionality) να περιλαμβάνει και σημαντικές πολιτικές – θεσμικές πτυχές. Η ΕΕ, ως μηχανισμός διασφάλισης περιφερειακής σταθερότητας, κλήθηκε να συνυπάρξει με το όραμα της ΕΕ ως «ολοένα στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης». Μια χορωδία πολιτικών, τεχνοκρατικών, ακαδημαϊκών και δημοσιογραφικών φωνών ανέλαβε να πείσει ότι το δίδυμο «διεύρυνση – εμβάθυνση» δεν ήταν δίλημμα, αλλά εξέφραζε δύο απόλυτα συμβατές πλευρές του ίδιου νομίσματος.

Σε αυτό το πλαίσιο, οι διαδικασίες εξευρωπαϊσμού (σχηματικά, οι διαδικασίες μεταρρυθμίσεων, προσαρμογής και συμμόρφωσης με το ενωσιακό κεκτημένο) φάνηκαν τόσο σημαντικότερες, όσο περισσότερο τις είχαν ανάγκη οι νέες χώρες. Κατά κανόνα, όσο μεγαλύτερες οι διαφορές, τόσο δυσκολότερο το έδαφος που πρέπει να καλύψουμε, αλλά και τόσο κρισιμότερη η σημασία του εξευρωπαϊσμού (Börzel, 2002: 193-214).

Έπεται όμως επίσης ότι η αύξηση των περιπτώσεων με μεγάλες αποστάσεις από τον ενωσιακό μέσο όρο εντείνει αντίστοιχα και τη συστημική υπερφόρτωση μέσω –κατ’ ελάχιστο– των ασυμμετριών. Όταν επιπλέον προκύψουν εξωγενείς κρίσεις, όπως π.χ. μετά το 2008, τότε οι ασυμμετρίες οδηγούν σε προβλήματα ακόμη και στα κυρίαρχα υποδείγματα συμπεριφοράς και διάδρασης, οπότε η διάβρωση στο ενωσιακό οικοδόμημα γίνεται βαθύτερη. Οι σχέσεις προχωρημένης συνεργασίας εξασθενίζουν και η αποτίμηση κόστους – οφέλους επιστρέφει σε πρωτόλειες αποτιμήσεις άμεσου κόστους και άμεσου οφέλους.

Με άλλα λόγια, σε περιβάλλον κρίσης, οι συνεχείς διευρύνσεις (βάσει του ρόλου της ΕΕ ως περιφερειακού σταθεροποιητή) υπονόμισαν την ωρίμανση υποδειγμάτων μεικτής και διάχυτης αμοιβαιότητας στο εσωτερικό της (τον ρόλο της ΕΕ στην επίτευξη της «ολοένα στενότερης ένωσης των λαών»).

Η περίπτωση της Τουρκίας καταδεικνύει ότι η «μαγική λύση» των συνεχών διευρύνσεων που είχε υποτεθεί, μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, ότι θα θεραπεύσει «πάσαν νόσον», θα πρέπει να αναθεωρηθεί και επισήμως.

Στο μεταξύ, ο τουρκικός αναθεωρητισμός (revisionism), για τον οποίο ακόμη και σήμερα έχουν αμφιβολίες ορισμένοι Έλληνες παρατηρητές, αποτελεί σαφές χαρακτηριστικό της σημερινής Τουρκίας, όπως εκφράζεται από την ιδεολογία της Γαλάζιας Πατρίδας μέχρι τις απόψεις για τη Συνθήκη της Λωζάνης και τον παρεμβατικό ρόλο της χώρας από τη Μέση Ανατολή μέχρι τον Καύκασο (βλ., μεταξύ άλλων, Danforth & Stein, 2023: 1, 27-30, 50-52, 88-89).

Είναι γεγονός ότι επίσημη θέση της Άγκυρας παραμένει η πλήρης ένταξη, ενώ υποστηρικτές της ευρωπαϊκής πορείας μπορούσαν παλαιότερα να βρεθούν και εντός του ΑΚΡ (π.χ. ο Γιασάρ Γιακίς, πρώην Υπουργός Εξωτερικών). Είναι όμως επίσης γεγονός ότι οι δημοσκοπήσεις αποκαλύπτουν σοβαρές διακυμάνσεις στις απόψεις της πλειοψηφίας των Τούρκων απέναντι στα ζητήματα που άπτονται της ΕΕ, από τις προοπτικές προνομιακής συνεργασίας για την αντιμετώπιση ζητημάτων (όπου οι τελευταίες μετρήσεις δείχνουν άνοδο της θετικής γνώμης) μέχρι την προοπτική ένταξης, που επίσης δείχνει αύξηση των θετικών απόψεων. Τρία, τουλάχιστον, ερωτήματα που προκύπτουν θα πρέπει να εξεταστούν αναλυτικά για την αξιολόγηση των

ευρημάτων: (α) σε πόσο καλή γνώση των δεδομένων της ένταξης βασίζονται οι θετικές απόψεις, (β) πόσο εξαρτώνται από συγκυριακούς παράγοντες που ευαισθητοποίησαν ειδικά τη νεολαία μετά το 2016 και (γ) πώς συνδυάζονται με άλλα ευρήματα, όπως είναι το υψηλό ποσοστό όσων πρεσβεύουν την άποψη ότι η Τουρκία θα πρέπει να αντιμετωπίζει μόνη της τα διεθνή ζητήματα, καθώς και εκείνων που βλέπουν την ΕΕ ως οργανισμό που θα ευνοήσει τις αποσχίσεις και τον κατακερματισμό της Τουρκίας (βλ. αναλυτικά German Marshall Fund of the United States, 2022).

Προς εναλλακτικά υποδείγματα σχέσεων

Ο προβληματισμός για τις σχέσεις ΕΕ – Τουρκίας έχει περάσει και από τις –κατά καιρούς– ανοιχτά απορριπτικές θέσεις χωρών όπως η Γαλλία, η Γερμανία και η Αυστρία. Ενόψει του επανερχόμενου αδιέξοδου, οι ιδέες για πιθανά εναλλακτικά σενάρια βρίσκονταν συχνά κοντά στο προσκήνιο. Παρότι κανένα υπόδειγμα δεν μπορεί να εφαρμοστεί ως έχει, κάποια προσφέρουν τροφή για σκέψη στην αναζήτηση, πάντοτε, νέων και καλά επεξεργασμένων εξειδικεύσεων.

Ως ένα σημαντικό –όχι το μόνο ούτε το επιτυχέστερο– υπόδειγμα υπάρχει ήδη η μετεξέλιξη της παλιάς Μεσογειακής Ένωσης, η νέα «Ένωση για τη Μεσόγειο» (για το υπόβαθρο και τις ισορροπίες διαμόρφωσης του σχεδίου βλ. Λάβδας & Ξενάκης, 2007· Ξενάκης, 2010). Το 2007 ο Νικολά Σαρκοζί εισηγήθηκε την ίδρυση μιας οικονομικής, πολιτικής και πολιτιστικής ένωσης των χωρών της Μεσογείου. Η Ένωση για την Μεσόγειο επρόκειτο να είναι κατά βάση οικονομική, αλλά θα είχε και πολιτικούς στόχους. Ο Σαρκοζί φιλοδοξούσε να περιλαμβάνουν ακόμη και την επίλυση του Μεσανατολικού.

Αλλά και στο εσωτερικό της ΕΕ, η αρχική ιδέα να γίνουν μέλη της Ένωσης μόνο τα κράτη-μέλη της ΕΕ που συνορεύουν με τη Μεσόγειο (Γαλλία, Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Κύπρος, Μάλτα, Σλοβενία) προκάλεσε τη δυσφορία χωρών όπως η Γερμανία. Τελικώς συμπεριελήφθησαν όλα τα μέλη της ΕΕ και η ονομασία άλλαξε σε Ένωση για τη Μεσόγειο (Union pour la Méditerranée). Το 2008 η Τουρκία δέχτηκε να συμμετάσχει, αφού πρώτα ξεκαθάρισε ότι δεν την αντιμετωπίζει ως εναλλακτική λύση της ένταξης στην ΕΕ.

Η Τουρκία είχε άμεσα εκφράσει την αντίθεσή της με το σχέδιο ως εναλλακτική της πλήρους ένταξης. Όπως είχε δηλώσει ο Μπαγκίς, «η πρόταση δεν μπορεί να εκληφθεί ως εναλλακτική λύση, με δεδομένο ότι όλες οι χώρες που άρχισαν ενταξιακές διαπραγματεύσεις τις ολοκλήρωσαν. Εάν η Τουρκία αποτελέσει την εξαίρεση, το μήνυμα προς το ενάμισι δισεκατομμύριο μουσουλμάνους της υφελίου θα είναι πολύ αρνητικό» (Bagis, 2008).

Και όμως, το επανερχόμενο αδιέξοδο δείχνει ότι η σχέση ΕΕ – Τουρκίας είναι απίθανο να λειτουργήσει εποικοδομητικά για το σύνολο της ΕΕ, εάν δεν περάσει μέσα από διαδικασίες πραγματικής κρίσης και επανεκκίνησης. Τόσο οι οικονομικές διαδράσεις όσο και το κρίσιμο πεδίο του ελέγχου της μετανάστευσης μας οδηγούν στην ανάγκη συστηματικής διερεύνησης σεναρίων για ένα νέο καθεστώς σύνδεσης που σταδιακά θα ρυθμίσει τις ευρωτουρκικές σχέσεις. Είναι σχεδόν βέβαιο ότι μια νέα εταιρική σχέση μεταξύ των δύο μερών θα υπάρξει στα επόμενα χρόνια. Το ερώτημα είναι εάν η ελληνική πλευρά θα συμβάλει στη διαμόρφωσή της, ως μέλος της ΕΕ με συγκριτικά ισχυρές διμερείς εμπορικές σχέσεις με την Τουρκία, αλλά και τεκμηριωμένες απόψεις για τις γεωπολιτικές προϋποθέσεις μιας σχέσης με την Άγκυρα.

Παράλληλα, το δίλημμα «διεύρυνση ή εμβάθυνση», που η Γαλλία επανέφερε κατά καιρούς στο προσκήνιο για να λάβει ομιχλώδεις απαντήσεις περί της υποτιθέμενης δυνατότητας συνδυασμού των δύο, βρίσκεται πια μπροστά μας στην πραγματική, υπαρξιακή για την Ευρώπη διάστασή του. Ο συνδυασμός της αμερικανικής και της βρετανικής αποστασιοποίησης από την Ευρώπη και τη Μέση Ανατολή (Τραμπ, Brexit) θέτει την ΕΕ μπροστά σε αβυσσαλέο κενό, ευθύνες και κινδύνους. Με τη μερική εξαίρεση της Γαλλίας, κανείς δε φαίνεται να επιχειρεί να υλοποιήσει σενάρια αντιμετώπισης του κενού. Ενώ η δυναμική των σχέσεων στο εσωτερικό της ΕΕ έχει γίνει και πάλι κυρίως διακυβερνητική, η εμβάθυνση (οικονομική ένωση, νέοι θεσμοί οικονομικής πολιτικής, ολοκλήρωση τραπεζικής ένωσης, μερική αμοιβαιοποίηση χρέους, αυξημένη παρουσία σε διεθνή / περιφερειακά ζητήματα) αποτελεί μεγαλύτερη πρόκληση από ποτέ.

Παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον το γεγονός ότι και η ανάλυση του εξευρωπαϊσμού τείνει να πάσχει από τις παθογένειες που είχε εντοπίσει ο Robert Cox και στις οποίες αναφερθήκαμε στην αρχή αυτού του κεφαλαίου. Συχνά, σε μελέτες του εξευρωπαϊσμού, η προσοχή εστιάζεται

στις δράσεις, τις διαδράσεις και τις ανατροφοδοτήσεις και όχι στα όρια, με αποτέλεσμα οι απαντήσεις να αναζητώνται εντός ενός πλαισίου που τίθεται ως δεδομένο. Είναι πάντοτε η διεύρυνση προτιμότερη από την ενίσχυση των εκδοχών εκείνων της εξωτερικής διακυβέρνησης (external governance) που συνδυάζονται με ισχυρά κανονιστικά περιεχόμενα; Είναι η κάθε διεύρυνση ένδειξη μιας περιεκτικής κοσμοαντίληψης που σταθμίζει τον ορίζοντα των συμφερόντων και των δημοκρατικά διαμορφωμένων βουλήσεων και των δύο μερών ή αποτέλεσμα προτεραιοτήτων που προκύπτουν από γεωπολιτικές στρατηγικές;

Στην παρούσα φάση γεωπολιτικού μετασχηματισμού, τα όρια συνίστανται στη διαδικασία ουσιαστικής αναβάπτισης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος ως πρωτίστως σταθεροποιητικού αντί πρωτίστως ενοποιητικού.

Η συνεχιζόμενη (και λόγω κερτημένης ταχύτητας) προσέγγιση της ΕΕ ως περιφερειακού σταθεροποιητή ενέχει κινδύνους στη νέα διακυβερνητική εποχή (λόγω διαφορετικών εθνικών προτιμήσεων αναφορικά με τις υποψήφιες χώρες), ενώ παράλληλα δυσχεραίνει την επικέντρωση σε μορφές εμβάθυνσης. Υπό προϋποθέσεις, μια ΕΕ σε μια περίμετρο νέων εταιρικών σχέσεων μπορεί να ευνοήσει την εμβάθυνση. Πολύ εύστοχα ο Μακρόν είχε προειδοποιήσει τον Μάιο του 2018 για την ανάγκη αποφυγής βιαστικών διευρύνσεων, με την επιμονή σε αυστηρή αιρεσιμότητα και, όπου χρειαστεί, με διερεύνηση ειδικών καθεστώτων σχέσεων (Peel, 2018).

Από την αρχή;

Υποστηρίζουμε ότι οι σχέσεις της Τουρκίας με την ΕΕ χαρακτηρίζονται από στοιχεία συστημικής ασυμβατότητας, τα οποία εμμένουν επί δεκαετίες και αναδεικνύονται περαιτέρω μετά το 2016. Όμως σχέσεις προφανώς θα εξακολουθήσουν να υπάρχουν, οπότε το ζητούμενο είναι το πλαίσιο ρύθμισής τους να επεκταθεί, πέραν της τελωνειακής ένωσης, σε ένα συνεκτικό θεσμικό υπόδειγμα· ένα ειδικό καθεστώς ρύθμισης των σχέσεων με άξονα, πέραν της τελωνειακής ένωσης, τις σχέσεις καλής γειτονίας, τη θεσμοποιημένη συνεργασία για τη διαχείριση του μεταναστευτικού, τα κίνητρα και -αντίστοιχα- τα αντικίνητρα για αποφυγή συγκρούσεων με μέλη της ΕΕ

και, ως προς το τελευταίο σκέλος, τον αναστρέψιμο χαρακτήρα των βημάτων ολοκλήρωσης του ειδικού καθεστώτος και τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων.

Ένα tailor-made καθεστώς σχέσεων ΕΕ – Τουρκίας πιθανότατα θα αποδειχθεί αναγκαίο όσο και δυσχερές στη διαμόρφωσή του. Ως ειδικό καθεστώς, θα είναι αναπόφευκτα συναλλακτικό (transactional), όχι γιατί η Τουρκία έχει μια ειδικά συναλλακτική λογική, όπως γράφεται συχνά, αλλά γιατί κάθε ειδικό καθεστώς είναι αναπόφευκτα περιορισμένης εμπιστοσύνης, μέχρι να αποκτήσει σταδιακά και στο μέλλον, εφόσον εδραιωθεί, πιθανά στοιχεία μεικτής και διάχυτης αμοιβαιότητας (mixed & diffuse reciprocity) (Lavdas, 2012: 10-25). Είναι αυτά τα στοιχεία προηγμένης αμοιβαιότητας που βασίζονται τόσο σε νόρμες και κανόνες όσο και σε επαναλαμβανόμενες πρακτικές (Λάβδας, 2010: 57-99), διαμορφώνουν τον ορίζοντα της στενής συνεργασίας ως προτεραιότητα στα μέλη της ΕΕ και είναι δύσκολο να καλλιεργηθούν ενόψει των πολυεπίπεδων αποκλίσεων με την Τουρκία.

Σε κάθε περίπτωση, τα σενάρια για την Ευρώπη του αύριο δεν είναι άπειρα. Ως προς τη λεγόμενη «εξωτερική διακυβέρνηση», το σενάριο που περισσότερο ευνοεί τα ελληνικά εθνικά συμφέροντα σε πολλά επίπεδα είναι το σενάριο των εξειδικευμένων ειδικών σχέσεων μέσα σε ένα γενικότερο καθεστώς εξωτερικής συνεργασίας. Η Αθήνα θα πρέπει να κινητοποιηθεί προς αυτή την κατεύθυνση: Μόνο μέσα από την προσπάθεια συμβολής στη διαμόρφωση μιας νέας ευρωπαϊκής προσέγγισης στην Τουρκία, πέραν του αδιέξοδου της δήθεν ενταξιακής πορείας, ενδέχεται να μπορέσει να αποκτήσει νόημα το επαναλαμβανόμενο κλισέ περί της Ελλάδας ως «πύλης εισόδου της Τουρκίας στην Ευρώπη».

Η Ελλάδα εξακολουθεί να έχει καλές εμπορικές σχέσεις με την Τουρκία, με έναν αξιοσημείωτο όγκο διμερούς εξωτερικού εμπορίου (έφτασε τα 5,5 δις δολάρια το 2022-23) και εμπορικό ισοζύγιο το οποίο στο παρελθόν (αλλά όχι μετά το 2020) υπήρξε συνήθως πλεονασματικό υπέρ της Ελλάδας. Η διατήρηση ήπιων διμερών σχέσεων ενθαρρύνει την υπαρκτή δυναμική της περαιτέρω ανάπτυξης του διμερούς εξωτερικού εμπορίου, αλλά δεν εγγυάται τη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επίτευξη μιας βιώσιμης ειρήνης.

Ένα μελλοντικό εταιρικό καθεστώς ΕΕ – Τουρκίας θα μας βγάλει από το επικίνδυνο αδιέξοδο της δήθεν ενταξιακής πορείας. Με δεδομένη τη μεσοπρόθεσμη ανυπαρξία ενός πραγματικού ενταξιακού σεναρίου, χρειάζεται εξειδίκευση μιας ειδικής σχέσης, η οποία όμως δεν θα παρακάμπτει το δύσκολο, γεωπολιτικό θέμα του τουρκικού αναθεωρητισμού και άρα θα εστιάζεται και σε εγγυήσεις και μηχανισμούς που θα ενισχύουν την προβλεψιμότητα στις σχέσεις με την Άγκυρα (Λάβδας, 2021).

Το ερώτημα είναι εάν η ελληνική πλευρά θα συμβάλει στη διαμόρφωση του νέου πλαισίου ρύθμισης των σχέσεων ΕΕ – Τουρκίας, ως μέλος της ΕΕ με συγκριτικά ισχυρές διμερείς εμπορικές σχέσεις με την Τουρκία αλλά και τεκμηριωμένες απόψεις για τις αυστηρές γεωπολιτικές προϋποθέσεις μιας σχέσης με την Άγκυρα που θα προβλέπει και στοιχεία αυστηρής πολιτικής και γεωπολιτικής αιρεσιμότητας. Από μόνη της η διολίσθηση από τον συνδυασμό καρότου και μαστιγίου απέναντι στην Άγκυρα σε απλές υποσχέσεις καρότου, όπως με τη «θετική ατζέντα» και την απομάκρυνση της λίστας κυρώσεων, ευνοεί τους σχεδιασμούς Ερντογάν, ο οποίος επιταχύνει τη συζήτηση για συμμετοχή της Τουρκίας στους BRICS.

Βεβαίως το μέλλον της ευρωπαϊκής περιπέτειας της Τουρκίας θα εξαρτηθεί σε έναν βαθμό και από τα χαρακτηριστικά της μελλοντικής ΕΕ, αλλά ακόμη περισσότερο από την εξέλιξη του προβληματισμού και της πρακτικής στον τομέα των διευρύνσεων. Η ΕΕ, είτε εξακολουθήσει την πορεία της στο πλαίσιο διαφορετικών εκδοχών συνομοσπονδίας (Lavdas, 2017: 137-158) είτε προχωρήσει, βάσει σχεδίων συσπονδίας (Χρυσόχοου, 2024: 141), σε συλλογική ενότητα σκοπών, θα είναι εξαιρετικά δύσκολο να διαχειριστεί ένα συνεχιζόμενο σενάριο δήθεν ενταξιακής πορείας της Τουρκίας. Εκτός εάν η λογική του «περιφερειακού σταθεροποιητή μέσω διευρύνσεων», στην οποία αναφερθήκαμε πιο πάνω, τελικώς επικρατήσει και παρασύρει γενικότερα την ΕΕ σε μια εξαιρετικά χαλαρή συνομοσπονδία, ενδεχομένως κατακερματισμένη σε εσωτερικές περιφερειακές ενσωματώσεις περίξ ισχυρών κρατών μελών.

Σε αυτό το (σχετικά απίθανο, αλλά πάντως όχι αδύνατο) σενάριο, η Τουρκία, εάν η αποχαυνωτική στασιμότητα της ενταξιακής προοπτικής έχει στο μεταξύ παγιωθεί μέσω της απραξίας, θα μπορούσε να εισέλθει στη χαλαρή Ένωση σε κάποια μελλοντική στιγμή, προσθέτοντας ένα ακόμη κέντρο σε εκείνα που θα λειτουργούσαν ήδη στο εσωτερικό μιας τέτοιας προβληματικής αρχιτεκτονικής.

Όμως ας εστιάσουμε στο σήμερα. Η συγκυρία στην ΕΕ είναι σύνθετη, δύσκολη αλλά ενδεχομένως και κατάλληλη, από άποψη τόσο του υβριδικού γεωπολιτικού περιβάλλοντος όσο και των πολιτικών ανησυχιών που εκφράζουν οι ευρωπαϊκοί δήμοι (και αποτυπώνονται εκλογικά) για την έναρξη της προσπάθειας διαμόρφωσης ενός νέου υποδείγματος σχέσεων ΕΕ – Τουρκίας.

Βιβλιογραφία

- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2017). «Θέματα: Αναθεωρώντας τις σχέσεις ΕΕ-Τουρκίας: μεταξύ συνεργασίας και αντιπαράθεσων», <https://www.europarl.europa.eu/topics/el/article/20170426STO72401/anatheorontas-tis-scheseis-ee-tourkias-metaxu-sunergasias-kai-antiparatheseon>
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2023). «Το Κοινοβούλιο καλεί ΕΕ και Τουρκία να αναζητήσουν εναλλακτικούς τρόπους συνεργασίας», Δελτία Τύπου, 13-09-2023, https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2023/9/press_release/20230911IPR04914/20230911IPR04914_el.pdf
- Λάβδας, Κ. Α. (2008). «Διαδικασίες εξευρωπαϊσμού και διαδραστική ενοποίηση», στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 80-97.
- Λάβδας, Κ. Α. (2010). «Νόρμες, κανόνες και εξελικτικές διαστάσεις της συνεργασίας στις διεθνείς σχέσεις», στο Κ. Α. Λάβδας, Δ. Κ. Ξενάκης & Δ. Ν. Χρυσόχδου (επιμ.), *Κατευθύνσεις στη Μελέτη των Διεθνών Σχέσεων*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 57-100.
- Λάβδας, Κ. Α. (2021). «Ναι στις συνομιλίες, όχι στις χίμαιρες», *Liberal*, 26/01/2021, <https://www.liberal.gr/apopsi/nai-stis-synomilies-ohi-stis-himaires>
- Λάβδας Κ. Α., & Ξενάκης, Δ. Κ. (2007). «Η Ευρω-Μεσογειακή Συνεργασία και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας», στο Ν. Μαραβέγιας & Μ. Ι. Τσινισιζέλης (επιμ.), *Η Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 402-421.
- Ξενάκης, Δ. Κ. (2010). «Στη Σκιά της Βαρκελώνης: Η "Ένωση για τη Μεσόγειο" και οι προοπτικές περιφερειακής οργάνωσης», *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης*, 6, σελ. 129-153.
- Φωκιανός, Γ. (2023). «Ελληνοτουρκικά: Η ακτινογραφία των οικονομικών σχέσεων», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 06.12.2023, <https://www.ot.gr/2023/12/06/oikonomia/ellinotourkika-i-aktinografia-ton-oikonomikon-sxeseon-oi-mpiznes-kai-ta-55-dis-tou-dimerous-emporiou-pinakes/>
- Χρυσόχδου, Δ. Ν. (2024). *Σχέδιο πάνω στις πολιτικές μορφές*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.
- Bagis, E. (2008). "Bagis declared that turkey would not accept any alternative other than full membership to EU", <https://www.egemenbagis.com/en/bagis-declared-that-turkey-would-not-accept-any-alternative-other-than-full-membership-to-eu>
- Börzel, T. A. (2002). "Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 40, σελ. 193-214.
- Cox, R. W. (1981). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), σελ. 126-55.
- Cox, R. W. (1987). *Production, Power and Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.

- Danforth, N. (2020). "It Is Time to Let Turkey Go: It might be the best way to repair ties in the long run", *Foreign Policy*, 15/12/2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/15/it-is-time-to-let-turkey-go/>
- Danforth, N., & Stein, A. (2023). *Turkey's New Foreign Policy: Ankara's Ambitions, Regional Responses, and Implications for the United States*. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute.
- DW (2017). «Το αποτυχημένο πραξικόπημα άλλαξε την Τουρκία», 15/07/2017, <https://www.dw.com/el/%CE%84%CE%BF-%CE%B1%CF%80%CE%B-%CF%84%CF%85%CF%87%CE%B7%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%BF-%CF%80%CF%81%CE%B1%CE%BE%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%80%CE%B7%CE%BC%CE%B1-%CE%AC%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CE%BE%CE%B5-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%BA%CE%AF%CE%B1/a-39703176>
- DW (2023). "Erdogan: Turkey can part ways with European Union", 16/09/2023, <https://www.dw.com/en/erdogan-turkey-can-part-ways-with-european-union/a-66833644?maca=en-rss-en-all-1573-rdf>
- Ergil, D. (2001). "Aspects of the Kurdish Problem in Turkey", στο D. Lovatt (επιμ.), *Turkey Since 1970*. London: Palgrave, σελ. 161-194.
- European Commission (2023). Key findings of the 2023 Report on Türkiye, 8 November 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_23_5630
- European Commission & High Representative (2023). State of play of EU-Türkiye political, economic and trade relations. Brussels, 29.11.2023, JOIN(2023) 50 final, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/Joint%20Communication%20to%20the%20European%20Council%20-%20State%20of%20play%20of%20EU-Turkiye%20political%2C%20economic%20and%20trade%20relations.pdf>
- European Parliament (2017). Resolution of 6 July 2017 on the 2016 Commission Report on Turkey. EP, Texts adopted, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0306_EN.html
- Géré, F. (2002). *Pourquoi Les Guerres? Un Siècle de Géopolitique*. Paris: Larousse.
- German Marshall Fund of the United States (2022). "Turkish Perceptions of the European Union 2022", <https://www.gmfus.org/news/turkish-perceptions-european-union-2022>
- Keyder, C. (1988). "Class and State in the Transformation of Modern Turkey", στο F. Halliday & H. Alavi (επιμ.), *State and Ideology in the Middle East and Pakistan*. London: Macmillan, σελ. 191-221.
- Kiran, J. (2018). "Expanding the framework of the varieties of capitalism: Turkey as a hierarchical market economy", *Journal of Eurasian Studies*, 9(1), σελ. 42-51.
- Kutlay, M., & Öniş, Z. (2021). "Turkish foreign policy in a post-western order: Strategic autonomy or new forms of dependence?", *International Affairs*, 97(4), σελ. 1085-1104.
- Lavdas, K. A. (2012). "Theorizing Precommitment in European Integration: Mending the Constraints of Ulysses", *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, 1(1), σελ. 10-25.

- Lavdas, K. A. (2017). "The European Union as a Transnational Republic? Consociational, Multicultural, and Post-Territorial Dimensions", στο D. Tabachnick & L. Bradshaw (επιμ.), *Citizenship and Multiculturalism in Western Liberal Democracies*. Lanham: Lexington Books / Rowman & Littlefield, σελ. 137-158.
- Lavdas, K. A., & Chatzilymperi, P. (2023). "The West and Turkish Aspirations: Limits of the Liberal Gaze", *E-International Relations*, <https://www.e-ir.info/2023/11/14/the-west-and-turkish-aspirations-limits-of-the-liberal-gaze/>
- Nasr, V. (2005). "The Rise of 'Muslim Democracy'", *Journal of Democracy*, 16(2), σελ. 13-27.
- Öniş, Z. (2004). "Turgut Özal and His Economic Legacy: Turkish Neo-Liberalism in Critical Perspective", *Middle Eastern Studies*, 40(4), σελ. 113-134.
- Peel, M. (2018). "Macron warns against hasty EU enlargement", *Financial Times*, 17/05/2018, <https://www.ft.com/content/c09472ce-59cb-11e8-bdb7-f6677d2e1ce8>
- Redmond, J. (1998). "Turkey", στο D. Dinan (επιμ.), *Encyclopedia of the European Union*. London: Macmillan.
- Sunar, I., & Sayari, S. (1986). "Democracy in Turkey: Problems and Prospects", στο G. O'Donnell, P. C. Schmitter, & L. Whitehead (επιμ.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, σελ. 165-186.
- Ünveren, B. «Στο ενεργειακό άρμα της Ρωσίας προσδένεται η Τουρκία», *Deutsche Welle*, 12/03/2024, <https://www.dw.com/el/%CF%83%CF%84%CE%BF-%CE%B5%CE%BD%CE%B5%CF%81%CE%B3%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CF%8C-%CE%AC%CF%81%CE%BC%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CF%81%CF%89%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CE%B4%CE%AD%CE%BD%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%B9-%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%BA%CE%AF%CE%B1/a-68467671>
- Yilmaz, I. (2021). "Erdogan's Political Journey: From Victimised Muslim Democrat to Authoritarian, Islamist Populist", *ECPS Leader Profiles*. European Center for Populism Studies (ECPS), 14 February 2021, <https://doi.org/10.55271/lp0007>

Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική προς την Τουρκία και ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Μεταξύ «σύγκρουσης» και συνεργασίας

Αγγελική Δημητριάδη¹

Εισαγωγή

Η διμερής σχέση Ελλάδας – Τουρκίας στο μεταναστευτικό κινείται τις τελευταίες δεκαετίες μεταξύ συνεργασίας και «σύγκρουσης», όπως και η σχέση ΕΕ – Τουρκίας. Εν μέρει αυτό οφείλεται στα χαρακτηριστικά της μετανάστευσης ως τομέα διαχείρισης που είναι ασταθής εκ φύσεως, καθώς εξαρτάται και μεταλλάσσεται σε μεγάλο βαθμό βάσει κοινωνικοοικονομικών αλλά και γεωπολιτικών εξελίξεων (αριθμοί, χώρες προέλευσης, δίοδοι κ.λπ.). Εν μέρει όμως οφείλεται και στην αδυναμία της Ελλάδας από τη δεκαετία του 1990 και μετά να διαμορφώσει μια ολοκληρωμένη και συστηματική μεταναστευτική πολιτική που να εμπεριέχει και το σκέλος των εξωτερικών υποθέσεων.



¹ Non-resident Fellow στο Global Public Policy Institute (GPPI) του Βερολίνου και Διευθύντρια Σπουδών του College Year in Athens (CYA).

Το αποτέλεσμα είναι ότι η μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας κινείται εντός των προτεραιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς όμως να τις διαμορφώνει απαραίτητως υπέρ της χώρας. Άλλωστε η Ελλάδα και η ΕΕ έχουν ενίοτε διαφορετικές προτεραιότητες αλλά και αποδέκτες στην εξωτερική πολιτική για τη μετανάστευση ειδικά σε ό,τι αφορά τις τρίτες χώρες. Για την Ελλάδα η Τουρκία αποτελεί από τη δεκαετία του 1990 τη βασική χώρα ενδιαφέροντος και επιδιώκει ευρωπαϊκή αντιμετώπιση του μεταναστευτικού, ενώ για την ΕΕ η Τουρκία αποτελεί ενίοτε χώρα ενδιαφέροντος στο πλαίσιο μιας ευρύτερης πολιτικής για τη γειτονία και επιδιώκει πρωτίστως την προστασία του πυρήνα της ζώνης της Σένγκεν.

Το παρόν κείμενο επιδιώκει την αποτύπωση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής ως προς την Τουρκία αναφορικά με τη μετανάστευση και τον ρόλο της ΕΕ. Αν επιχειρούσαμε καταγραφή των διαφορετικών περιόδων, τότε θα χωρίζαμε τη σχέση Ελλάδας – Τουρκίας και ΕΕ στη μετανάστευση σε τρεις φάσεις που άλλοτε εμπεριέχουν συναλλακτική συνεργασία και άλλοτε «σύγκρουση». Η πρώτη αφορά την περίοδο πριν από το 2015 και χαρακτηρίζεται από σταδιακή αλλά και περιορισμένη διμερή συνεργασία. Η συνεργασία διακόπτεται απότομα από την προσφυγική «κρίση» της περιόδου 2014-2016, οπότε και ξεκινά η δεύτερη περίοδος της σχέσης, που πρωταρχικό ρόλο έχει η ίδια η ΕΕ. Η τρίτη περίοδος, που διανύουμε ήδη, προκύπτει μετά τον Φεβρουάριο του 2020 και τα γεγονότα στον Έβρο. Οι διαφορετικές «φάσεις» που περνάει η σχέση της Ελλάδας και της Τουρκίας καθορίζονται πρωτίστως από τις ίδιες τις μεταναστευτικές ροές και τις επιδιώξεις της Τουρκίας, ενώ αντιστοίχως ο ρόλος και ο βαθμός παρέμβασης της ΕΕ καθορίζονται από τις ροές και κυρίως τη μετακίνηση μεταναστών από την Ελλάδα εντός της ζώνης της Σένγκεν.

2000-2014: Επιχειρησιακή συνεργασία

Η περίοδος 2000-2014 είναι περίοδος διαμόρφωσης της πολιτικής της μετανάστευσης τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική επικεντρώνεται στον καθορισμό και τη ρύθμιση της εσωτερικής διάστασης της μετανάστευσης. Η ΕΕ αποκτά αρμοδιότητα για τη μετανάστευση με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1999, που εγκαίνιασε τον χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, όπου και εντάχθηκαν οι πολιτικές, που σχετίζονταν με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, το άσυλο και τα δικαιώματα, αλλά και τη διαχείριση υπηκόων τρίτων χωρών. Η

εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης εμφανίζεται για πρώτη φορά την περίοδο 2000-2005 με τη Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης (GAMM). Το μεταναστευτικό ζήτημα αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί στη διαμόρφωση στενής σύμπραξης με τις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού. Η Τουρκία ήταν μια από τις πρώτες χώρες στην άμεση γεωγραφική περιφέρεια με τις οποίες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδίωξε να συνάψει συμφωνία επανεισδοχής.

Η Ελλάδα τη δεκαετία του 1990 είχε στραμμένο το βλέμμα στα ελληνοαλβανικά σύνορα, καθώς η πλειοψηφία των αφιχθέντων ήταν αλβανικής καταγωγής. Η αλλαγή ήρθε με την άφιξη μεικτών μεταναστευτικών ροών, που αποτελούνταν τόσο από μετανάστες με οικονομικά κίνητρα όσο και από αιτούντες άσυλο. Η τελευταία ομάδα έφτασε σε μια χώρα που ναι μεν είχε ενσωματώσει τις διεθνείς συμβάσεις για τους πρόσφυγες (δηλαδή τη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και το Πρωτόκολλο του 1967), αλλά στην πράξη δεν είχε κληθεί να διαχειριστεί αιτήματα ασύλου και δεν είχε ούτε τη διοικητική υποδομή ούτε την τεχνογνωσία. Η βασική χώρα διέλευσης των νέων ροών ήταν η Τουρκία πρωτίστως λόγω γεωγραφικής θέσης (Dimitriadi & Kaya, 2021: 170).

Σε αυτό το πλαίσιο, η σύναψη το 2001 διμερούς συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας αποτελούσε μια πρώτη βασική νίκη της ελληνικής διπλωματίας και τη βάση πάνω στην οποία θα στηρίζονταν και οι διαπραγματεύσεις μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας για διμερή συμφωνία επανεισδοχής. Ήδη από το 1994 η ΕΕ είχε διαμορφώσει ένα πρότυπο συμφωνίας επανεισδοχής και καλούσε τις χώρες-μέλη να προχωρήσουν σε διμερείς συμφωνίες. Στην εισηγητική έκθεση του Υπουργείου Εξωτερικών στη Βουλή αναφερόταν ότι η αύξηση των παράτυπων εισροών καθιστούσε αδύνατη τη μονομερή αντιμετώπισή τους και στο πλαίσιο διαλόγου με την Τουρκία που είχε ήδη ξεκινήσει από το 2000 προχωρούσε στο πρωτόκολλο επανεισδοχής, που προέβλεπε όχι μόνο την αμοιβαία επιστροφή υπηκόων Ελλάδας – Τουρκίας αλλά και την επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονταν των εδαφών τους. Αυτό ήταν καινοτόμο για τα δεδομένα της Τουρκίας εκείνη την περίοδο, που ανθίστατο γενικά στη σύναψη τέτοιων συμφωνιών (Υπουργείο Εξωτερικών, 2002).

Παρότι η ίδια η Συμφωνία ήταν θετικό βήμα, η υλοποίησή της αποδείχθηκε προβληματική. Το 2012 σε ερώτηση που τέθηκε στο πλαίσιο κοινοβουλευτικού ελέγχου αναφερόταν ότι «παρά τις τακτικές, χρήσιμες και εποικοδο-

μητικές συναντήσεις υπηρεσιακών παραγόντων και τις κατά καιρούς δηλώσεις και δεσμεύσεις της Τουρκίας», η εφαρμογή του Πρωτοκόλλου Επανεισδοχής «δεν κρίνεται από πλευράς μας ικανοποιητική» (Υπουργείο Εξωτερικών, 2013: 3). Από το 2002 που τέθηκε το πρωτόκολλο σε εφαρμογή έως και τον Μάιο του 2013 η Ελλάδα είχε υποβάλει στην Τουρκία 122.951 αιτήματα επανεισδοχής, με τις τουρκικές αρχές να παραλαμβάνουν μόνο 3.805 άτομα (Υπουργείο Εξωτερικών, 2013).

Η Τουρκία βάσει πρωτοκόλλου είχε δεσμευτεί ότι θα αποδεχόταν 1.000 αιτήματα ετησίως, αριθμός που δεν επιτεύχθηκε και που πριν από το 2010 δε θα ήταν και εφικτό να επιτευχθεί, καθώς η Τουρκία δεν είχε ενεργοποιήσει το λιμάνι της Δεκέλειας ως σημείο επανεισδοχής. Στην πράξη αυτό σήμαινε ότι η όποια επιστροφή έπρεπε να πραγματοποιηθεί από τα νησιά στον Έβρο και να γίνει από το χερσαίο σύνορο, γεγονός που δημιουργούσε περαιτέρω καθυστερήσεις στην ελληνική πλευρά. Επιπρόσθετα από το 2012 η Τουρκία «αρνήθηκε να δεχθεί την επανεισδοχή Σύρων υπηκόων λόγω των αυξημένων αφίξεων Σύρων στο έδαφός της και, παρά το γεγονός ότι είχε συνάψει Πρωτόκολλο Επανεισδοχής με το Πακιστάν, αρνούνταν την επανεισδοχή Πακιστανών υπηκόων από την Ελλάδα» (Angeli, Dimitriadi & Triandafyllidou, 2014: 6).

Παρά την αδυναμία εφαρμογής επιστροφών, αυτό το οποίο διαμορφώθηκε ήταν επιχειρησιακή επικοινωνία και συνεργασία, η οποία απέκτησε μια ιδιαίτερη μορφή, με το λιμενικό να έχει τον βασικό ρόλο. Γίνονταν ανταλλαγές τηλεφώνων, εθιμοτυπικές επισκέψεις και καλλιεργούνταν σχέσεις εμπιστοσύνης που επέτρεπαν σε επιχειρησιακό επίπεδο να υπάρχει ανταλλαγή πληροφοριών και περιορισμένη συνεργασία (Dimitriadi, Kaya, Kale & Zubisveli, 2018).

Η Ελλάδα παράλληλα πίεζε για μια ευρωπαϊκή προσέγγιση της Τουρκίας στο μεταναστευτικό. Από την πλευρά της ΕΕ η προτεραιότητα ήταν η σύναψη μιας Συμφωνίας Επανεισδοχής ΕΕ – Τουρκίας, η οποία μονογράφηκε τελικά στις 21 Ιουνίου 2012, αλλά η υπογραφή της δεν ολοκληρώθηκε, καθώς η τουρκική διπλωματία συνέδεε την περαιτέρω συνεργασία στο μεταναστευτικό με την απελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων για τους Τούρκους υπηκόους (Υπουργείο Εξωτερικών, 2013). Πρόκειται για ένα ζήτημα που η Τουρκία επανέφερε το 2015 και το οποίο αποτελεί διαχρονικό αίτημα. Παράλληλα, η Ελλάδα δε βρισκόταν σε ευνοϊκή θέση ως προς τους Ευρωπαίους εταίρους. Η καταδικαστική απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου *M.S.S εναντίον Ελλάδας και Βελγί-*

ου² (2011) οδήγησε σε παύση των επιστροφών στο πλαίσιο του Κανονισμού του Δουβλίνου για την Ελλάδα, και στην παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαμόρφωση ενός ευρωπαϊκού και κυρίως λειτουργικού συστήματος ασύλου που η χώρα έως τότε δεν είχε.

Την περίοδο αυτή δεν υπήρχε όμως απευθείας εμπλοκή της ΕΕ στις διμερείς σχέσεις Ελλάδας – Τουρκίας αναφορικά με το μεταναστευτικό. Αυτό έγινε το 2015 και παρότι αποτελούσε βασική διεκδίκηση της ελληνικής διπλωματίας ήδη από τα τέλη του 1990 είναι αμφίβολο το κατά πόσο επέφερε θετικά αποτελέσματα για την Ελλάδα. Αυτό διότι ο στόχος των χωρών-μελών ήταν ανέκαθεν η αποτροπή ή και αναχαίτιση των ροών πριν διέλθουν των εξωτερικών συνόρων ή ενώ βρίσκονταν σε αυτά. Πρακτικά αυτό μεταφράστηκε στη διαμόρφωση τόσο της ίδιας της Ελλάδας όσο και της Τουρκίας σε «ανάχωμα» για τη διέλευση μεταναστών στην Κεντρική και τη Βόρεια Ευρώπη.

Η προσφυγική «κρίση» και η Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας

Το 2015, 860.000 άτομα διήλθαν από τα θαλάσσια κυρίως ελληνικά σύνορα σε αναζήτηση προστασίας στην ΕΕ (UNHCR, 2024). Η περίοδος της προσφυγικής «κρίσης» έχει πολλαπλώς αναλυθεί και ερευνηθεί αναφορικά με τους λόγους και τις συνθήκες μετακίνησης των πληθυσμών (ενδεικτικά βλ. Crawley, Duvell & Sigona, 2018). Ο αυξανόμενος αριθμός αφίξεων στην Ελλάδα παρατηρείται ήδη από τα τέλη του 2014, ενώ κορυφώθηκε το 2015 και ιδιαίτερα την περίοδο Μαΐου και Οκτωβρίου, εν μέσω συνεχιζόμενης οικονομικής αλλά και πολιτικής κρίσης στην Ελλάδα (Δημητριάδη & Μαλαμίδης, 2022: 27).

Η προσφυγική «κρίση» του 2015 ήταν, αρχικά, μια ελληνική «κρίση». Τα νησιά του Βόρειου και Ανατολικού Αιγαίου λειτουργούσαν ως σημείο εισόδου για τον συντριπτικό αριθμό των αφίξεων. Τέσσερα νησιά σήκωσαν το κύριο βάρος των



2 Το Δικαστήριο καταδίκασε τη χώρα για απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση, σε παραβίαση των Άρθρων 3 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, καθώς και για στέρηση των αιτούντων άσυλο από το δικαίωμα προσφυγής. Η απόφαση έμμεσα έθεσε υπό αμφισβήτηση ότι η Ελλάδα αποτελούσε ασφαλή χώρα επιστροφής μεταναστών στο πλαίσιο του Δουβλίνου II.

αφίξεων: Κως, Χίος, Σάμος και Λέσβος. Η γεωγραφική τους θέση απέναντι από τις τουρκικές ακτές διαμόρφωσε σε μεγάλο βαθμό τον ρόλο τους ως σημεία εισόδου ήδη από τις αρχές του 2000. Το 2015, μόνο το νησί της Λέσβου δέχτηκε 406.206 αφίξεις (Ιανουάριος – Νοέμβριος 2015), με τον Νοέμβριο να είναι ο πιο κρίσιμος μήνας, καταγράφοντας 63.400 αφίξεις.

Παράτυπη είσοδος σε χερσαία και θαλάσσια σύνορα		
Έτος	Αφίξεις από θάλασσα	Αφίξεις από χερσαία σύνορα
2015	856.723	4.907
2016	173.450	3.784
2017	29.718	6.592
2018	32.494	18.014

Πηγή: [UNHCR Data portal](#), Ελλάδα.

Από τον συνολικό πληθυσμό που έφτασε το 2015 στην Ελλάδα, εκτιμάται ότι 507.745 άτομα αποχώρησαν, διασχίζοντας τα βόρεια σύνορα από την Ειδομένη προς τα Δυτικά Βαλκάνια. Δεδομένου ότι αυτά είναι τα στοιχεία που καταγράφηκαν, η πραγματική εκτίμηση των ανθρώπων που διήλθαν από τη χώρα θεωρείται ότι είναι πολύ υψηλότερη. Η Ελλάδα δεν κατέγραψε τα αποτυπώματα στη βάση δεδομένων EURODAC σε 1/3 των αφίξεων την περίοδο εκείνη (Lyneham, 2017). Η χώρα βρισκόταν ήδη εκτός μηχανισμού επιστροφών Δουβλίνου από το 2011, αλλά η μη καταγραφή αποτυπωμάτων σημαίνει ότι οι χώρες της Κεντρικής και της Βόρειας Ευρώπης καλούνταν να λειτουργήσουν και ως χώρες πρώτης υποδοχής, καταγράφοντας στοιχεία, αποτυπώματα και ευαλωτότητα των νεοαφιχθέντων. Αυτό αποτέλεσε πρόσθετο λόγο για τη στροφή της ΕΕ και των κρατών-μελών προς την Τουρκία.

Την περίοδο εκείνη η Ελλάδα φαινόταν να αντιμετωπίζει ως διαπραγματευτικό χαρτί τον ρόλο της ως χώρας διέλευσης προσφύγων έναντι των κρατών υποδοχής ή τουλάχιστον αυτό αποτυπωνόταν στις επίσημες δηλώσεις (Tsourapas & Zartaloudis, 2022). Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η Ελλάδα υιοθέτησε μια στρατηγική σύνδεσης θεμάτων που βασιζόταν, πρώτον, στον εκβιασμό και, δεύτερον, στην αλληλοϋποστήριξη (Tsourapas & Zartaloudis, 2022: 258). Αυτό που είναι σαφές είναι ότι υπάρχει διαφορετική προσέγγιση μεταξύ του 2015 και του 2016. Η περίοδος μεταξύ Μαΐου 2015 και Φεβρουαρίου 2016 βρήκε την Ελλάδα

«απέναντι» στην ΕΕ αναζητώντας αλληλεγγύη και «κατηγορώντας» την Ευρώπη για έλλειψη στήριξης, με αποτέλεσμα να διευκολύνεται η διέλευση των προσφύγων σε μια προσπάθεια μείωσης του πληθυσμού (Dimitriadi & Sarantaki, 2018: 11). Αντιθέτως η δεύτερη περίοδος με την Κοινή Δήλωση του Μαρτίου 2016 βρήκε την Ελλάδα σε σύμπτωση με την ευρωπαϊκή πολιτική και κυρίως με τη Γερμανία, που προβαλλόταν ως αλληλέγγυα στην Ελλάδα έναντι χωρών όπως η Ουγγαρία, που ήταν αντίθετη σε όλα τα μέτρα αλληλεγγύης (Dimitriadi & Sarantaki, 2018: 12).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντέδρασε για πρώτη φορά στις εκκλήσεις για βοήθεια με την πρόταση για την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση και την πρόταση στις 27 Μαΐου 2015 για πρόγραμμα μετεγκατάστασης από Ελλάδα και Ιταλία 40.000 Σύρων και ατόμων από την Ερυθραία. Ο θάνατος του Αϊλάν Κούρντι και η συνειδητοποίηση ότι η Ελλάδα αδυνατούσε να αντιμετωπίσει τους πρωτοφανείς αριθμούς αφίξεων αλλά και τη δυναμική τους οδήγησαν τη Γερμανία στην άρση των περιορισμών για τους Σύρους, με την τότε καγκελάρια Μέρκελ να απευθύνει το γνωστό πλάνο σε όλους *Wir Schaffen Das* (θα τα καταφέρουμε). Το de facto άνοιγμα της Βαλκανικής Οδού, οι εικόνες από τα τρένα στην Κεντρική και τη Βόρεια Ευρώπη να υποδέχονται πρόσφυγες και η ανάδειξη της κοινωνίας των πολιτών σε πολλές χώρες της Ευρώπης που στήριζαν τους πρόσφυγες ήταν πρωτοφανείς κινήσεις αλληλεγγύης σε μια Ευρωπαϊκή Ένωση που σταδιακά κλυδωνιζόταν, καθώς δομήθηκε εξ αρχής στη λογική μιας «περιφραγμένης κοινότητας» (Van Houtum & Pijpers, 2007), όπου οι χώρες των εξωτερικών συνόρων ήταν και οι φύλακες της Σένγκεν. Δεν εντασσόταν, επομένως, στη λογική της ΕΕ η ελεύθερη μετακίνηση αιτούντων άσυλο ούτε και η διέλευση αυτών εντός της ζώνης Σένγκεν. Σε αντίθεση, η Ελλάδα το 2015 υιοθέτησε περισσότερο από ποτέ τον ρόλο της χώρας διέλευσης, ενθαρρύνοντας έμμεσα το πέρασμα στην Κεντρική και τη Βόρεια Ευρώπη. Επομένως η στροφή της Γερμανίας, και κατ' επέκταση και της ΕΕ προς την Τουρκία προέκυψε ως απόρροια παρατεταμένης πίεσης σε ό,τι αφορά τον αριθμό των προσφύγων που έφταναν στη χώρα, πολιτικής πίεσης στο κυβερνών κόμμα αλλά και προβληματισμού για το μέλλον της ζώνης Σένγκεν. Από τον Οκτώβριο του 2015 και ειδικότερα από τον Νοέμβριο του 2015 μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στο Μπατακλάν του Παρισιού, η προτεραιότητα ήταν να μειθούν οι ροές (Carrel & Nienaber, 2015) στην Κεντρική και τη Βόρεια Ευρώπη.

Η παρέμβαση της ΕΕ θα επαναπροσδιόριζε τον ρόλο της Ελλάδας στο μεταναστευτικό από χώρα διέλευσης σε χώρα παραμονής/κράτησης αλλά και σε ζώνη αποτροπής. Ταυτόχρονα δημιουργούσε ένα ουσιαστικό προηγούμενο στην εταιρική σχέση με την Τουρκία, που πλέον δομούνταν στη βάση της συναλ-

λαγής. Η ευρωπαϊκή πολιτική που στρεφόταν στην Τουρκία δεν αποδυνάμωνε την Ελλάδα μόνο στο σκέλος της διέλευσης μεταναστών –που πρακτικά ανεκόπη προσωρινά με το «σφράγισμα» της Βαλκανικής οδού–, αλλά ευρύτερα στο κομμάτι της εξωτερικής διάστασης της μετανάστευσης. Από την τουρκική πλευρά ο στόχος της εξωτερικής πολιτικής ήταν από τη δεκαετία του 2000 η απευθείας διαπραγμάτευση με τις Βρυξέλες και αυτό πλέον επιτυγχανόταν, με την ελληνική κυβέρνηση να αναλαμβάνει ρόλο παρατηρητή.

Η πρώτη προσέγγιση ΕΕ – Τουρκίας έγινε μέσα από το Κοινό Σχέδιο Δράσης του Οκτωβρίου 2015. Στο ανακοινωθέν του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 2015 (European Council, 2015) οι χώρες-μέλη εξέφραζαν την ικανοποίησή τους για το Κοινό Σχέδιο Δράσης με την Τουρκία ως μέρος ενός συνολικού προγράμματος συνεργασίας που θα βασιζόταν σε επιμερισμένη ευθύνη, αμοιβαίες δεσμεύσεις και υλοποίηση. Όπως προβλεπόταν στο σχέδιο δράσης, η ΕΕ δεσμεύτηκε για την παροχή άμεσης και συνεχούς ανθρωπιστικής βοήθειας στην Τουρκία και η Τουρκία στη μείωση των ροών προς την Ελλάδα.

Η Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας ανακοινώθηκε στις 18 Μαρτίου 2016 και εντασσόταν στο πλαίσιο του Κοινού Σχεδίου Δράσης που είχε συμφωνηθεί στα τέλη του 2015. Η διαπραγμάτευση έγινε από τη Γερμανία σε συνεργασία με την ολλανδική προεδρία του Συμβουλίου. Η τελική απόφαση πάρθηκε σε επίπεδο αρχηγών κρατών παρακάμπτοντας τις ενωσιακές διαδικασίες (Carrera, den Hertog & Stefan, 2017). Η ανακοίνωση Τύπου χωριζόταν σε 9 σημεία, που μεταξύ άλλων προέβλεπαν ότι οι παράτυποι μετανάστες που εισέρχονταν στα ελληνικά νησιά από τις 20 Μαρτίου 2016 θα μπορούσαν, ως μέτρο προσωρινό και έκτακτο, να επιστραφούν στην Τουρκία, εφόσον είτε δεν υπέβαλαν αίτηση ασύλου ή η αίτησή τους είχε κριθεί αβάσιμη ή απαράδεκτη. Προβλεπόταν η ανταλλαγή σημείων επαφής, ενώ το κόστος των επιστροφών στην Τουρκία θα καλυπτόταν από την ΕΕ. Η Κοινή Δήλωση προέβλεπε ότι για κάθε Σύρο που επιστρεφόταν στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίστατο από την Τουρκία στην ΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια ευαλωτότητας του ΟΗΕ. Η Τουρκία δεσμευόταν για τη μείωση των ροών και –εφόσον αυτό επιτυγχανόταν– η ΕΕ έθετε την επιτάχυνση της άρσης υποχρέωσης θεώρησης για τους Τούρκους πολίτες το αργότερο έως τα τέλη Ιουνίου 2016, εφόσον η Τουρκία πετύχαινε συμμόρφωση με τα κριτήρια αναφοράς. Έξι δισεκατομμύρια δεσμεύτηκαν για διάστημα εξαετίας με στόχο την ενσωμάτωση και ενίσχυση των παροχών στους Σύρους στην Τουρκία, ώστε να αποτραπεί η μετακίνησή τους προς Ευρώπη.

Η Κοινή Δήλωση του 2016 χαιρετίστηκε από την ελληνική κυβέρνηση ως μια ευρωπαϊκή λύση αλλά και ως μια ελληνική επιτυχία. Ο πρωθυπουργός Αλέξης Τσίπρας δήλωσε ότι η «Η Ελλάδα πέτυχε μια σημαντική διπλωματική επιτυχία. [...] Ανοίγουν άλλα κεφάλαια, όπως το άνοιγμα της βίζας στους Τούρκους πολίτες προς την ΕΕ. Και θέλω να ευχαριστήσω τον πρόεδρο Ολάντ που δέχθηκε το άνοιγμα του κεφαλαίου 33 και να αφήσουμε τα υπόλοιπα που αφορούσαν την Ελλάδα και την Τουρκία» (EURO2DAY, 2016). Στην πράξη όμως η Ελλάδα δεν είχε διαμορφώσει τη συμφωνία ούτε φάνηκε να μπορεί να επηρεάσει την εφαρμογή της, και η μη σύνδεση της Κοινής Δήλωσης με ζητήματα διμερούς διπλωματίας Ελλάδας – Τουρκίας δεν ήταν ούτως ή άλλως προς το συμφέρον των Ευρωπαίων εταίρων, που επιθυμούσαν μια γρήγορη λύση στο μεταναστευτικό.

Για την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης η Ελλάδα προχώρησε σε γεωγραφικό περιορισμό της μετακίνησης των αιτούντων άσυλο. Αυτό οδήγησε αρχικώς στην απαγόρευση εξόδου από τα hotspots στα νησιά του Β. Αιγαίου και στην πορεία στην απαγόρευση αποχώρησης από τα νησιά, μετατρέποντάς τα άτυπα σε χώρους «κράτησης» και αποτροπής. Παρότι δεν προβλεπόταν στο ίδιο το κείμενο της Κοινής Δήλωσης, «η Τουρκία απαίτησε τον γεωγραφικό περιορισμό ως προϋπόθεση για την αποδοχή των επιστροφών» (Boussiou, 2022: 4594). Επιπλέον, ο γεωγραφικός περιορισμός εξυπηρετούσε την αποτροπή δευτερογενών μετακινήσεων σε ολόκληρη την ΕΕ, καθώς ήταν ευκολότερο να περιοριστούν οι αιτούντες άσυλο στα ελληνικά νησιά.

Ο τότε Υπουργός Μετανάστευσης Γ. Μουζάλας έστειλε επιστολή ενόψει Συμβουλίου Υπουργών, στην οποία ζητούσε την επανεξέταση και έγκριση της ελληνικής πρότασης για μεταφορά μέρους του πληθυσμού μεταναστών σε προκαθορισμένα κλειστά κέντρα της ενδοχώρας (ECRE, 2016), χωρίς να εκπίπτουν της Κοινής Δήλωσης. Ήταν μια ύστατη προσπάθεια αποσυμφόρησης των νησιών αλλά και βελτίωσης των συνθηκών παραμονής. Παρά τις επανειλημμένες αιτήσεις από την ελληνική πλευρά, οι Ευρωπαίοι εταίροι δεν έθεταν το ζήτημα στην Τουρκία, ένδειξη ότι η Ελλάδα αδυνατούσε να επηρεάσει τις αποφάσεις και κυρίως ότι η ευρωπαϊκή πολιτική δε στόχευε τόσο στην ικανοποίηση των ελληνικών θέσεων όσο στη μείωση των ροών. Άλλωστε η Κοινή Δήλωση ήταν αποτέλεσμα μιας στρατηγικής διαπραγμάτευσης μεταξύ των κρατών-μελών που ηγούντο των διαπραγματεύσεων, κυρίως, της Γερμανίας και της Τουρκίας, αντανakλώντας την αλληλεξάρτηση και τη σύγκλιση γύρω από τα αμοιβαία συμφέροντα (Saatzioğlu, 2020). Δεν αντανakλούσε τα συμφέροντα της Ελλάδας που κλήθηκε να την εφαρμόσει. Αντιθέτως, η Κοινή Δήλωση οδήγησε σε ανθρω-

πιστική κρίση στα νησιά του Β. Αιγαίου και ανάγκασε τη χώρα να «πειραματιστεί» με μια σειρά διαδικασιών που αργότερα θα έβρισκαν θέση στο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

Η περίοδος που ξεκινά με την Κοινή Δήλωση σε ό,τι αφορά το μεταναστευτικό ανέδειξε την αδυναμία της ελληνικής πολιτικής να ασκήσει πίεση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, πρωτίστως λόγω της πλήρους εξάρτησης της χώρας οικονομικά αλλά και σε ανθρώπινο δυναμικό από τους Ευρωπαίους εταίρους. Ταυτόχρονα η Δήλωση αποδυνάμωνε τη θέση της Ελλάδας προς την Τουρκία. Η τουρκική εξωτερική πολιτική στόχευε στην αναβάθμιση του διαλόγου από επιχειρησιακό (με την Ελλάδα) σε πολιτικό (με την ΕΕ), γεγονός που επετεύχθη με την Κοινή Δήλωση.

Η απόπειρα πραξικοπήματος στην Τουρκία το καλοκαίρι του 2016 και το αδιέξοδο της ενταξιακής διαδικασίας οδήγησαν σε πάγωμα των σχέσεων ΕΕ – Τουρκίας επηρεάζοντας και τις σχέσεις Ελλάδας – Τουρκίας στο σκέλος του μεταναστευτικού. Η Ελλάδα ζήτησε το διάστημα 2017-2019 βοήθεια από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις χώρες-μέλη (κυρίως τη Γερμανία) για την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης, καθότι το σκέλος των επιστροφών είχε καταρρεύσει ήδη από το καλοκαίρι του 2016. Το 2018 η Τουρκία ανακοίνωσε την παύση του διμερούς πρωτοκόλλου επανεισδοχής με την Ελλάδα, που αποτελούσε και τη βάση των επιστροφών. Η διακοπή συνέπεσε με την απόρριψη του αιτήματος έκδοσης 8 στρατιωτικών που κατέφυγαν στην Ελλάδα μετά το αποτυχημένο πραξικόπημα στην Τουρκία τον Ιούλιο του 2016.

Παρότι δόθηκε οικονομική και τεχνική βοήθεια στην Ελλάδα, δεν έγινε καμία ουσιαστική αλλαγή στη δομή της συμφωνίας, ενώ τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και οι χώρες-μέλη διατήρησαν σταδιακά λιγότερο παρεμβατική στάση, για τρεις λόγους. Πρώτον η προσφυγική «κρίση» οδήγησε σε πολιτική κρίση εντός της Ένωσης και άνοιξε τη συζήτηση για την αναδιαμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, χωρίς όμως ουσιαστικό αποτέλεσμα. Δεύτερον, οι σχέσεις ΕΕ – Τουρκίας δεν ήταν στην καλύτερη περίοδο, καθώς οι ετήσιες αναφορές τόνιζαν την έλλειψη προόδου στην ενταξιακή πορεία της Τουρκίας. Τρίτον, την περίοδο αυτή υπήρχε αύξηση των ροών στην Κεντρική Μεσόγειο, που μετατόπιζε το ενδιαφέρον και τις πρωτοβουλίες σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής προς τη Λιβύη. Η Κοινή Δήλωση όμως είχε δείξει ότι ο δρόμος για την ΕΕ περνούσε μέσα από την Ελλάδα και αυτό θα επιχειρούσε για μια ακόμα φορά τον Φεβρουάριο του 2020 η Τουρκία.

Από τη «σύγκρουση» στη συνεργασία

Από το 2019 και μετά η μετανάστευση ανακινούνταν ως θέμα διμερών σχέσεων τόσο μεταξύ Ελλάδας – Τουρκίας όσο και ΕΕ – Τουρκίας. Η χρονική συγκυρία δεν ήταν τυχαία. Το 2019 διεξάγονταν τόσο εθνικές όσο και ευρωπαϊκές εκλογές, και η εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης προτεραιοποιούνταν κυρίως από τη νέα Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Συγχρόνως η Τουρκία αντιμετώπιζε μια επιδεινούμενη οικονομία σε συνδυασμό με την αυξανόμενη δυσарέσκεια στο εσωτερικό για τη συνεχιζόμενη παρουσία Σύρων στη χώρα. Παράλληλα, ο πολιτικός διάλογος υψηλού επιπέδου μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας που είχε ξεκινήσει με την «προσφυγική κρίση» του 2015 είχε ατονήσει, δείγμα της γενικότερης έντασης στις σχέσεις ΕΕ – Τουρκίας. Όπως και στο παρελθόν, η Τουρκία αξιοποίησε τη χρονική στιγμή για να υπενθυμίσει στην ΕΕ ότι ήταν και παρέμενε ένας κρίσιμος εταίρος σε μια συνεχώς ασταθή περιοχή.

Τον Φεβρουάριο του 2020, χιλιάδες πρόσφυγες κατευθύνθηκαν προς τα ελληνοτουρκικά σύνορα του Έβρου καθοδηγούμενοι από ψευδείς πληροφορίες που κυκλοφόρησαν στα τουρκικά κοινωνικά δίκτυα ότι η Ελλάδα είχε ανοίξει τα σύνορά της. Χιλιάδες άνθρωποι έφτασαν στα χερσαία σύνορα ελπίζοντας να περάσουν προς την Ελλάδα, η οποία ως απάντηση ενίσχυσε τη στρατιωτική παρουσία στον Έβρο και έκλεισε τα φυλάκια στην παραμεθόριο. Αναφορές κάνουν λόγο για πρακτικές απώθησης (push backs), χρήση δακρυγόνων και συλλήψεις μεταναστών που κατάφεραν να περάσουν τα σύνορα (Dicle Ergin, 2020). Η εργαλειοποίηση του μεταναστευτικού στην προκειμένη περίπτωση δε στόχευε τόσο στη μείωση του αριθμού μεταναστών στο έδαφος της Τουρκίας όσο στην προσέλκυση των Ευρωπαίων ξανά στο τραπέζι της διαπραγμάτευσης.

Η εργαλειοποίηση όμως του μεταναστευτικού από την Τουρκία, πέραν της στρατηγικής επιλογής της χώρας, ήταν και απόρροια της σχέσης με την ΕΕ που διαμόρφωνε η Κοινή Δήλωση, η οποία είχε δείξει ότι ασκώντας πίεση στην Ελλάδα για το μεταναστευτικό ήταν πιθανόν η ΕΕ να επιχειρήσει πολιτικό διάλογο και απευθείας διαπραγμάτευση. Δεν ήταν αναμενόμενο ούτε αυτονόητο ότι αυτός είναι σε όλες τις περιπτώσεις ο στόχος της εργαλειοποίησης όσον αφορά τις σχέσεις χωρών της ΕΕ με τρίτες χώρες – π.χ. η μεταναστευτική πολιτική Μαρόκου – Ισπανίας δομείται σε διμερή και πολύ διαφορετική βάση, όπως και η πολιτική Ιταλίας – Λιβύης τουλάχιστον μέχρι και το 2019. Στην περίπτωση όμως ΕΕ – Τουρκίας, η Ελλάδα ήταν εξ αρχής ένας μοχλός πίεσης μέσω του μεταναστευτικού.

Η ελληνική κυβέρνηση ανέστειλε την πρόσβαση στο άσυλο και κάλεσε τους προέδρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να παραστούν στον Έβρο πρώτον για να δουν την κατάσταση από κοντά, αλλά και για να δείξουν ότι η Ελλάδα αποτελούσε αναπόσπαστο κομμάτι των ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων. Η κίνηση, πέραν από τη συμβολική της αξία, είχε και πρακτική σημασία. Τα γεγονότα έδωσαν την ευκαιρία στην ελληνική διπλωματία να αναδείξει τη σημασία της Ελλάδας ως εξωτερικό σύνορο της Ένωσης. Υπό αυτό το πρίσμα ήταν σημαντική επιτυχία της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής για τη μετανάστευση ότι ένα αίτημα εικοσαετίας τύγχανε γενικής αποδοχής πλέον από τις χώρες-μέλη.

Τον Μάρτιο του 2020 η πανδημία οδήγησε σε κλείσιμο των συνόρων, που είχε ως φυσικό αποτέλεσμα τη μείωση των ροών, εν μέρει και λόγω του φόβου των ανθρώπων να μετακινηθούν. Η σταδιακή αύξηση των ροών από το 2022 οδήγησε ξανά τη μετανάστευση στο προσκήνιο και αυτή τη φορά με ΕΕ και Ελλάδα σε σύγκλιση για την επαναπροσέγγιση της Τουρκίας, η οποία ξεκίνησε το 2023 με μικρότερη εμπλοκή από την ΕΕ και τις χώρες-μέλη. Η απελευθέρωση θεώρησης εισόδου για τους Τούρκους πολίτες παρέμενε το μεγάλο κίνητρο για την ενίσχυση της συνεργασίας της ΕΕ, αν και από την τουρκική πλευρά εξίσου σημαντικό ήταν το ζήτημα της περαιτέρω οικονομικής ενίσχυσης για τους Σύρους. Σε διμερές επίπεδο, η Ελλάδα προέβη σε θετικό κίνητρο, διεκδικώντας με επιτυχία την ταχεία χορήγηση θεώρησης εισόδου (visa express) για Τούρκους τουρίστες σε συγκεκριμένα ελληνικά νησιά,³ διαμορφώνοντας τη μοναδική εξαίρεση στη ζώνη της Σένγκεν. Είναι πολύ νωρίς για να αξιολογηθεί η νέα προσπάθεια συνεργασίας, πρόκειται όμως για μια συνεργασία που δομείται, όπως και η Κοινή Δήλωση στη παρελθόν, στη συναλλαγή – περιορισμός αφίξεων με αντάλλαγμα ταχεία είσοδο για Τούρκους τουρίστες. Σε αντίθεση όμως με το παρελθόν, είναι μια συναλλαγή που ωφελεί και τις δύο πλευρές.



3 Συγκεκριμένα τη Χίο, την Κω, τη Λέσβο, τη Ρόδο και τη Σάμο, τη Λέρο, τη Λήμνο, την Κάλυμνο, το Καστελόριζο και τη Σύμη.

Συμπεράσματα

Ένα από τα διδάγματα της περιόδου 2015-2019 είναι ότι η ένταξη «υψηλής» πολιτικής (high politics) στις διμερείς σχέσεις στο μεταναστευτικό δεν οδηγεί απαραίτητα σε εποικοδομητική συνεργασία. Η περίοδος 2010-2014 είναι ενδεικτική ως προς αυτό. Ασχέτως των τριβών σε άλλα ζητήματα, η καλλιέργεια μιας συνεργασίας, επικεντρωμένης σε επιχειρησιακό επίπεδο, στο παρελθόν επέτρεψε την καλλιέργεια εμπιστοσύνης και έδωσε τη δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας μεταξύ φορέων. Η Κοινή Δήλωση ανέδειξε την ευαλωτότητα της «υψηλής» πολιτικής σε σχέση με τη μετανάστευση αλλά και την ευαλωτότητα της ΕΕ, που αδυνατώντας να διαμορφώσει έναν ενιαίο χώρο ασύλου και κοινή πολιτική, έμεινε εκτεθειμένη στην εργαλειοποίηση του μεταναστευτικού από χώρες όπως η Τουρκία.

Οι προηγούμενες δεκαετίες όμως αναδεικνύουν και συστημικές αδυναμίες στην εξωτερική πολιτική της Ελλάδας ως προς το μεταναστευτικό. Η Ελλάδα τείνει να θεωρεί την Τουρκία ως τελικό αποδέκτη της πολιτικής της, καθώς δεν κατάφερε να διαμορφώσει εξωτερική πολιτική που να εμπλέκει τρίτες χώρες και κυρίως τις χώρες προέλευσης. Η έλλειψη σαφούς εξωτερικής πολιτικής για το μεταναστευτικό εγκλώβισε την Ελλάδα στις διμερείς επαφές με την Τουρκία και στην εξάρτηση από την ΕΕ, με την οποία μπορεί να υπάρχει σύγκλιση προτεραιοτήτων (π.χ. μείωση ροών) αλλά όχι απαραίτητα και των τρόπων επίτευξής τους. Η ΕΕ συχνά προωθεί τη δική της ατζέντα στο μεταναστευτικό σε σχέση με την Τουρκία, με έμφαση στην προστασία της Σένγκεν ειδικά στις χώρες της Κεντρικής και της Βόρειας Ευρώπης. Το αποτέλεσμα είναι η Ελλάδα να είναι συχνά ο αποδέκτης της εκάστοτε τουρκικής αλλά και ευρωπαϊκής αντίδρασης. Αυτό δε σημαίνει ότι η ΕΕ δε λειτουργεί και θετικά, αλλά, όπως αναδεικνύει η πρόσφατη περίοδος η Ελλάδα, όπως όλες οι χώρες της ΕΕ, πρέπει να επιδιώκει συνδιαμόρφωση των πολιτικών, αντί να είναι μόνο τελικός αποδέκτης τους. Αντιστοίχως υπάρχουν ευκαιρίες ειδικά σε σχέση με την Τουρκία για συνεργασία στη μετανάστευση, καθώς οι δύο χώρες θα παραμείνουν άρρηκτα συνδεδεμένες πρωτίστως λόγω γεωγραφίας.

Αυτό καθιστά τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης ελληνικής εξωτερικής πολιτικής ως προς τη μετανάστευση πιο αναγκαία από ποτέ εντός πλαισίου ΕΕ αλλά όχι εξαρτημένου από αυτήν. Τα επόμενα χρόνια αναμένεται να συνεχίσει η μετακίνηση πληθυσμών και η Τουρκία θα παραμείνει μια βασική χώρα στο μεταναστευτικό ταξίδι, όπως και η Ελλάδα. Η πρόκληση έγκειται στη διαμόρφω-

ση μιας εξωτερικής πολιτικής που να στρέφεται πρωτίστως στις χώρες καταγωγής, ενσωματώνοντας την Τουρκία σε ένα διευρυμένο πλαίσιο διαλόγου, που δεν μπορεί να μένει περιορισμένο σε πολιτικές και πρακτικές αποτροπής, αλλά και διαμόρφωσης θετικού διαλόγου και πολιτικών για τη μετανάστευση.

Βιβλιογραφία

- Δημητριάδη, Α., & Μαλαμίδης, Χ. (επιμ.) (2022). Ευρωπαϊκές Αξίες και Προσφυγική «Κρίση»: Η Περίπτωση της Ελλάδας. Αθήνα: Εκδόσεις Νήσος.
- Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ), Απόφαση Ολομέλειας στην υπόθεση *M.S.S. v. Belgium and Greece* (Αριθ. Προσφυγής 30696/09), 21 Ιανουαρίου 2011, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050>
- Υπουργείο Εξωτερικών (2002). Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου “Κύρωση του Πρωτοκόλλου για την εφαρμογή του άρθρου 8 της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την καταπολέμηση του εγκλήματος, ιδιαίτερα της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και της παράνομης μετανάστευσης”, <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/K-TOUTROM-eisig.pdf>
- Υπουργείο Εξωτερικών (2013). Ερώτηση υπ’ αριθμ.11686 του Βουλευτού κ. Χρήστου Παππά, Α.Π. 7550/ΑΣ 32326, 28 Ιουνίου, <https://shorturl.at/ervpH>
- Angeli, D., Dimitriadi, A., & Triandafyllidou, A. (2014). Evaluating the cost-effectiveness of the irregular migration control policies in Greece. MIDAS, ELIAMEP, <https://shorturl.at/EPodE>
- Bousiou, A. (2022). Peripheralisation and externalisation of the EU asylum regime: implications for the right to seek asylum on the southeastern EU border islands, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(19), σελ. 4586-4602.
- Carrera, S., Den Hertog, L., & Marco, S. (2017). It wasn't me! The Luxembourg Court orders on the EU-Turkey Refugee Deal. Brussels: CEPS Policy Insights, No. 15.
- Carrel, P., & Nienaber, M. (2015). Merkel says Turkey key to solving Europe's refugee crisis. Reuters, 15 Οκτωβρίου, www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-turkey/merkel-says-turkey-key-to-solving-europes-refugee-crisis-idUSKCN0S90N520151015/

- Crawley, H., Düvell, F., Jones, K., McMahon, S., & Sigona, N. (2018). *Unravelling Europe's 'migration crisis': Journeys over land and sea* (1st ed.). Bristol: Bristol University Press.
- Dicle Ergin, A. (2020). "What Happened at the Greece-Turkey Border in early 2020?: A Legal Analysis", *VerfBlog*, 30 Σεπτεμβρίου, <https://verfassungsblog.de/what-happened-at-the-greece-turkey-border-in-early-2020>
- Dimitriadi, A., & Kaya, A. (2021). EU Turkey relations on migration: transactional partnership, στο B. Saatçioğlu & F. Tekin (επιμ.), *Turkey and the European Union: Key Dynamics and Future Scenarios*. Baden-Baden: Nomos, σελ. 167-186.
- Dimitriadi, A., Kaya, A., Kale, B., & Zurabishvili, T. (2018). EU-Turkey relations and irregular migration: Transactional cooperation in the making, FEUTURE Online Paper, https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56205435/FEUTURE_Online_Paper_No_16_D6.3_Irregular_Migration-libre.pdf
- Dimitriadi, A., & Sarantaki, A. M. (2018). "The refugee 'crisis' in Greece: politicisation and polarisation amidst multiple crises", *CEASEVAL Research of the Common European Asylum System*, (11), https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2019/04/11_Dimitriadi_Sarantaki_WP5_Greece-1.pdf
- Euro2day (2016). Τσίπρας: «Καμπανάκι» για δίκαιη μοιρασιά στα βάρη του προσφυγικού, <https://www.euro2day.gr/news/economy/article/1451977/tsipras-kampanakigia-dikaih-moirasia-sta-varh.html>
- ECRE (2016). Greek requests to move specific groups from islands to mainland detention centres under EU-Turkey deal, <https://ecre.org/greek-requests-to-move-specific-groups-from-islands-to-mainland-detention-centres-under-eu-turkey-deal/>
- European Council (2015). European Council Conclusions, 15 October, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/10/15/>
- İçduygu, A., & Yüксеker, D. (2012). "Rethinking Transit Migration in Turkey: Reality and Representation in the Creation of a Migratory Phenomenon", *Population, Space and Place*, 18, σελ. 441-456.
- Lyneham, C. (2017). "EU fingerprinting system Eurodac under review", *InfoMigrants*, 9 Νοεμβρίου, <https://www.infomigrants.net/fr/post/5982/eu-fingerprinting-system-eurodac-under-review>
- Saatçioğlu, B. (2020). "The EU's response to the Syrian refugee crisis: a battleground among many Europes", *European Politics and Society*, 22(5), σελ. 808-823.
- Tsourapas, G., & Zartaloudis, S. (2022). "Leveraging the European Refugee Crisis: Forced Displacement and Bargaining in Greece's Bailout Negotiations", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60, σελ. 245-263.
- Van Houtum, H., & Pijpers, R. (2007). "The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU", *Antipode*, 39, σελ. 291-309.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ελλάδα και τα Δυτικά Βαλκάνια

Το χάσμα ανάμεσα στη συλλογική και την κοινωνική ταυτότητα της Ελλάδας σε σχέση με την ευρωπαϊκή προοπτική των Δυτικών Βαλκανίων

Νικόλαος Τζιφάκης¹

Όπως εξήγησε ο Wendt (1994) πριν τρεις δεκαετίες, τα κράτη έχουν δύο ειδών ταυτότητες. Η πρώτη είναι η συλλογική ταυτότητα (corporate identity), η οποία αναφέρεται στους εγγενείς εσωτερικούς παράγοντες που καθορίζουν την αντίληψη ενός κράτους για τον εαυτό του. Η δεύτερη είναι η κοινωνική ταυτότητα (social identity), η οποία αντανακλά την οπτική που τρίτες χώρες αναπτύσσουν για ένα κράτος (Wendt, 1994: 385). Με άλλα λόγια, ενώ η συλλογική ταυτότητα αφορά την αυτοεικόνα ενός κράτους, η κοινωνική ταυτότητα αφορά «το status, τον ρόλο και την προσωπικότητα» που η διεθνής κοινότητα αποδίδει σε αυτό το κράτος (Γκόφας & Τζιφάκης, 2017: 136). Οι δύο ταυτότητες βρίσκονται σε διαρκή αλληλεπίδραση και τα κράτη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη την οπτική των τρίτων για τους εαυτούς τους.



¹ Κάτοχος Έδρας Jean Monnet στην Εξωτερική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα Δυτικά Βαλκάνια και Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου.

Το κεφάλαιο αυτό χρησιμοποιεί το παραπάνω αναλυτικό σχήμα του Wendt για να φωτίσει την ελληνική εξωτερική πολιτική σε σχέση με τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) προς τα Δυτικά Βαλκάνια. Ειδικότερα, παρατηρούμε ότι η Ελλάδα επαίρεται διαχρονικά πως διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην ενταξιακή πορεία των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ. Για να αντιληφθούμε τη συλλογική ταυτότητά μας, αρκεί να σταχυολογήσουμε ορισμένες φράσεις που διαδοχικοί Έλληνες Υπουργοί Εξωτερικών έχουν κοινότοπα επαναλάβει, ειδικά κατά τις περιόδους 2003-2012 και 2019-2025: Η Ελλάδα είναι «οδηγός των εξελίξεων στην περιοχή» (Μπακογιάννη, 2007), «δυναμικός πρωταγωνιστής» (*Ναυτεμπορική*, 2009), η «ατμομηχανή της ευρωπαϊκής ενταξιακής πορείας» (*ΑΠΕ-ΜΠΕ*, 2009), η Ελλάδα «πρωτοστατεί» (Υπουργείο Εξωτερικών, 2019), «διαδραματίζουμε πρωταγωνιστικό ρόλο για την ευρωπαϊκή ενσωμάτωση των Δυτικών Βαλκανίων» (*Ναυτεμπορική*, 2022: 9), η Ελλάδα «είναι η κινητήρια δύναμη» (Υπουργείο Εξωτερικών, 2024) κ.λπ. Ωστόσο, η κοινωνική ταυτότητα της Ελλάδας, δηλαδή η διεθνής/εξωτερική αποτίμηση της συνεισφοράς της χώρας στην ανάπτυξη της εν λόγω πολιτικής της ΕΕ είναι αρκετά πιο συγκρατημένη. Μάλιστα, η Ελλάδα έχει κατ' επανάληψη κατηγορηθεί πως έθεσε σε «ομηρία» την πολιτική της διεύρυνσης για να εξυπηρετήσει εθνικές της επιδιώξεις τόσο σε σχέση με τη Βόρεια Μακεδονία, όσο και σε σχέση με την Αλβανία (Hillion, 2010: 22, *Euronews*, 2023).

Το κεφάλαιο υποστηρίζει ότι υπάρχει ένα χάσμα ανάμεσα στη συλλογική και την κοινωνική ταυτότητα της Ελλάδας και εξηγεί τόσο τα αίτια όσο και τις επιπτώσεις του. Το κεφάλαιο διαρθρώνεται σε δύο ενότητες. Η πρώτη παρουσιάζει συνοπτικά τις βασικές πρωτοβουλίες που η Ελλάδα έχει αναλάβει διαχρονικά για να στηρίξει την ενσωμάτωση των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ. Η δεύτερη ενότητα αποτιμά την αποτελεσματικότητα αυτών των πρωτοβουλιών και αναδεικνύει τη διάσταση ανάμεσα στην πολύ θετική αυτοεικόνα της χώρας (η οποία ρέπει στην αυταρέσκεια) και στην αρνητική διεθνή αντίληψη του ρόλου της Ελλάδας σε περιόδους κατά τις οποίες εργαλειοποίησε την πολιτική της διεύρυνσης για την προώθηση εθνικών επιδιώξεων.

Η Ελλάδα και η ευρωπαϊκή ενσωμάτωση των Δυτικών Βαλκανίων

Η έπαρση Ελλήνων αξιωματούχων για τον ρόλο της χώρας στην ενταξιακή πορεία των Δυτικών Βαλκανίων δεν είναι εντελώς αδικαιολόγητη. Πράγματι, η Ελλάδα, και πιο συγκεκριμένα η Ελληνική Προεδρία της ΕΕ του 2003, συνεισέφερε στην υιοθέτηση του σημαντικότερου ως τις μέρες μας κειμένου αναφοράς για την ενσωμάτωση της περιοχής στους ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Η «Διακήρυξη της Θεσσαλονίκης», στην οποία κατέληξε η σύνοδος των αρχηγών κρατών/κυβερνήσεων της ΕΕ και των Δυτικών Βαλκανίων στις 21 Ιουνίου 2003, συνιστά ορόσημο στην ευρωπαϊκή πορεία της περιοχής. Η ΕΕ κατέγραψε «την απερίφραστη της υποστήριξη προς την ευρωπαϊκή προοπτική των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων», δηλώνοντας χωρίς περιστροφές ότι «[τ]ο μέλλον των Βαλκανίων βρίσκεται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Διάσκεψη Κορυφής ΕΕ – Δυτικών Βαλκανίων, 2003: 2). Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το «Θεματολόγιο της Θεσσαλονίκης» που είχε ως στόχο την αναβάθμιση των συμβατικών σχέσεων της ΕΕ με τα Δυτικά Βαλκάνια. Ειδικότερα, οι σχέσεις αυτές εμπλουτίστηκαν με την εφαρμογή πετυχημένων εργαλείων και πολιτικών που είχαν αξιοποιηθεί κατά την προενταξιακή πορεία των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Πρόκειται, μεταξύ άλλων, για τη διαμόρφωση εθνικών προγραμμάτων δράσης, την εμπλοκή του Γραφείου Ανταλλαγής Πληροφοριών σε Θέματα Τεχνικής Βοήθειας (TAIEX) και τη μεταφορά καλών πρακτικών και τεχνογνωσίας μέσω της «αδελφοποίησης» (twinning) δημόσιων οργανισμών (Συμβούλιο της ΕΕ, 2003: 14).

Η Σύνοδος της Θεσσαλονίκης δεν ήταν ένα αποσπασματικό περιστατικό. Η Ελλάδα επιχείρησε αρκετές φορές στο μέλλον να τονώσει την πορεία ενσωμάτωσης των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ. Για παράδειγμα, το 2007, διατύπωσε στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων της ΕΕ ένα σχέδιο πέντε σημείων με στόχο την επιτάχυνση της ενταξιακής διαδικασίας των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Το ελληνικό σχέδιο μεταξύ άλλων πρότεινε την επίσπευση της υπογραφής Συμφωνιών Σταθεροποίησης και Σύνδεσης ανάμεσα στην ΕΕ και όλες τις χώρες της περιοχής, την προτροπή των χωρών αυτών να υποβάλουν αίτηση ένταξης, την προετοιμασία ενός οδικού χάρτη για την απελευθέρωση των θεωρήσεων εισόδου των πολιτών των Δυτικών Βαλκανίων, και την αύξηση των κονδυλίων της προενταξιακής χρηματοδότησης για την περιοχή (Υπουργείο Εξωτερικών, 2007).

Δύο χρόνια αργότερα, τον Ιούνιο του 2009, ο Γιώργος Παπανδρέου παρουσίασε ως Πρόεδρος της Διεθνούς Σοσιαλιστικής (στην Ελλάδα ήταν ακόμη αρχηγός του κόμματος της αξιωματικής αντιπολίτευσης) την «Ατζέντα 2014» (Papandreou, 2009). Η πρότασή του είχε ως αντικείμενο την ενίσχυση των προσπαθειών των χωρών της περιοχής να προετοιμαστούν προκειμένου να ενσωματωθούν στην ΕΕ ως το 2014. Η προτεινόμενη χρονολογία δεν ήταν τυχαία. Το 2014 έφερε τον συμβολισμό της συμπλήρωσης ενός αιώνα από το ξέσπασμα του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου.

Η άνοδος στην εξουσία του Γιώργου Παπανδρέου τον Οκτώβριο του 2009 σηματοδότησε την αναγωγή της Ατζέντας 2014 σε κυβερνητική πολιτική. Ωστόσο, έναν χρόνο αργότερα, τον Νοέμβριο του 2010, η Ατζέντα 2014 επαναδιατυπώθηκε σε μια πιο ρεαλιστική βάση. Το ορόσημο του έτους 2014 δε μεταβλήθηκε. Άλλωστε, τη χρονιά εκείνη η Ελλάδα αναμενόταν να ασκήσει την εκ περιτροπής Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ. Θα είχε επομένως αυξημένες δυνατότητες να καθορίσει την ατζέντα της ΕΕ, καθώς και την ευκαιρία να καρπωθεί τα εύσημα της πρωτοβουλίας της. Εντούτοις, ο φιλόδοξος στόχος της ολοκλήρωσης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων αντικαταστάθηκε από την περισσότερο μετριοπαθή πρόταση σύγκλισης μιας Συνόδου Κορυφής («Θεσσαλονίκη II») που θα είχε ως αντικείμενο τον ορισμό της ημερομηνίας ένταξης στην ΕΕ όλων των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων (Δρούτσας, 2010). Ταυτόχρονα, η αναθεωρημένη Ατζέντα 2014 περιλάμβανε ορισμένες νέες ιδέες, όπως την ανάληψη από συγκεκριμένα κράτη-μέλη ενός υποβοηθητικού ρόλου «μέντορα» με την παροχή τεχνογνωσίας και εξειδικευμένης στήριξης σε ενδιαφερόμενες χώρες της περιοχής κατά τη διάρκεια της ενταξιακής τους διαδικασίας (Δρούτσας, 2010). Σε σχέση με την ημερομηνία-στόχο για την ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, ο Υπουργός Εξωτερικών, Δημήτρης Δρούτσας, πρότεινε το έτος 2018, που συνέπιπτε με τη συμπλήρωση ενός αιώνα από τη λήξη του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου (Koktsidis κ.ά., 2014: 14).

Η επιδείνωση της ελληνικής οικονομικής κρίσης και η παγίωση εντός της ΕΕ ανησυχητικών τάσεων, όπως η κόπωση των ευρωπαϊκών κοινωνιών με τη διεύρυνση (*enlargement fatigue* – βλ. Ο'Brennan, 2014), έθεσαν σταδιακά την Ατζέντα 2014 στο περιθώριο μέχρι τα μέσα του 2013. Τελικά, η ενσωμάτωση των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ δεν συγκαταλέχθηκε στις βασικές προτεραιότητες της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ του 2014. Αντιμέτωπη με τη δυσανασχέτηση των χωρών της περιοχής (Panagiotou, 2015: 16), η Ελληνική Προεδρία διοργάνωσε στις 8 Μαΐου 2014 μια υπουργική σύνοδο ΕΕ – Δυτικών Βαλκανίων, που ολοκληρώθηκε χωρίς καν την υιοθέτηση κάποιας κοινής διακήρυξης (Υπουργείο Εξωτερικών, 2014).

Τα επόμενα χρόνια η Ελλάδα ανέστειλε την πολιτική της διαρκούς ανάληψης νέων πρωτοβουλιών για την προώθηση της ενσωμάτωσης των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ. Τόσο η οικονομική κρίση και (στη συνέχεια) η μεταναστευτική κρίση όσο και οι τριβές στις διμερείς σχέσεις με την Αλβανία και τη Βόρεια Μακεδονία δεν άφηναν πολλά περιθώρια. Ουσιαστικά, η εξέλιξη που επανέφερε την Ελλάδα στους έμπρακτους υποστηρικτές της διεύρυνσης της ΕΕ προς τα Δυτικά Βαλκάνια ήταν η υπογραφή της Συμφωνίας των Πρεσπών το 2018. Πράγματι, η Αθήνα έχει αναλάβει τα τελευταία χρόνια μια σειρά από πρωτοβουλίες.

Τον Ιούνιο του 2021, η Ελλάδα και η Κροατία παρουσίασαν στον Josep Borrell, τον Υπάτο Εκπρόσωπο της ΕΕ για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), ένα κοινό non paper με αντικείμενο την αύξηση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής της διεύρυνσης της ΕΕ προς τα Δυτικά Βαλκάνια. Το non paper υποστήριξε την ανάγκη να ενισχυθεί η διατλαντική συνεργασία στην περιοχή και διατύπωσε οχτώ προτάσεις για την τόνωση της «πολιτικής διάστασης» της ευρωπαϊκής προσέγγισης των Δυτικών Βαλκανίων. Ειδικότερα, η Αθήνα και το Ζάγκρεμπ πρότειναν την αύξηση της συχνότητας των πολιτικών επαφών ανάμεσα στις δύο πλευρές μέσω της οργάνωσης τακτικών συνόδων κορυφής και υπουργικών συνόδων ΕΕ – Δυτικών Βαλκανίων, καθώς και τη θέσπιση ενός δομημένου πολιτικού διαλόγου με κάθε κράτος της περιοχής. Παράλληλα, υποστηρίχθηκε η συμμετοχή των Δυτικών Βαλκανίων στη «Διάσκεψη για το Μέλλον της Ευρώπης» (δηλαδή την ανοικτή δημόσια διαβούλευση με τη συμμετοχή Ευρωπαίων πολιτών σχετικά με τη μεταρρύθμιση των θεσμών και των πολιτικών της ΕΕ που διεξήχθη την περίοδο 2021-2022), καθώς και η ανάπτυξη περισσότερων δράσεων που θα έδιναν τη δυνατότητα έκφρασης στην οργανωμένη κοινωνία πολιτών της περιοχής. Η Ελλάδα και η Κροατία, επίσης, ζήτησαν να ετοιμαστεί ένας «Οδικός Χάρτης» για την ενταξιακή πορεία των Δυτικών Βαλκανίων, καθώς και να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στη δημόσια διπλωματία και τη στρατηγική επικοινωνία τόσο εντός της ΕΕ όσο και προς τα κράτη της περιοχής.

Τον Ιούνιο του 2022, ο Κυριάκος Μητσοτάκης αξιοποίησε τη συγκυρία της Συνόδου της Θεσσαλονίκης της Ελληνικής Προεδρίας της Διαδικασίας Συνεργασίας για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη για να αναλάβει νέα διπλωματική πρωτοβουλία. Αφενός, προσκάλεσε στη Σύνοδο τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Charles Michel, και τον Καγκελάριο της Γερμανίας, Olaf Scholz, με στόχο να σταλεί ένα ισχυρό μήνυμα σύνδεσης της περιοχής με την ΕΕ. Παράλληλα, ο Έλληνας πρωθυπουργός δημοσίευσε άρθρο στο *Politico*, στο οποίο διατύπωσε την πρόταση ολοκλήρωσης της ενσωμάτωσης των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ μέχρι το 2033, έτος

ορόσημο που έφερε τον συμβολισμό της παρόδου 30 ετών από τη Σύνοδο της Θεσσαλονίκης (Mitsotakis, 2022). Ταυτόχρονα, ο Νίκος Δένδιας όρισε ειδικό απεσταλμένο του Υπουργείου Εξωτερικών για τα Δυτικά Βαλκάνια τη Σοφία Γραμματά, πρέσβειρα της Ελλάδας στο Βουκουρέστι, προκειμένου να συνεισφέρει «στην εμπέδωση της ειρήνης, της ασφάλειας και της σταθερότητας στην ευρύτερη περιοχή» και να στηρίξει την ευρωπαϊκή της προοπτική (Υπουργείο Εξωτερικών, 2022).

Τον Ιούνιο του 2023, ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών ανταποκρίθηκε θετικά στην πρόσκληση του Αυστριακού ομολόγου του και εντάχθηκε στον άτυπο κύκλο με την ονομασία «Φίλοι των Δυτικών Βαλκανίων», που εξίσου περιλαμβάνει τους Υπουργούς Εξωτερικών της Κροατίας, της Τσεχίας, της Ιταλίας, της Σλοβακίας και της Σλοβενίας. Οι «Φίλοι των Δυτικών Βαλκανίων» υιοθέτησαν διακήρυξη με την οποία μεταξύ άλλων ζήτησαν από τους θεσμούς της ΕΕ να παρουσιάσουν μια ξεκάθαρη ατζέντα για τη σταδιακή και επιταχυμένη ενσωμάτωση των Δυτικών Βαλκανίων μέσω της υιοθέτησης συγκεκριμένων βημάτων μέχρι το 2024 (Friends of the Western Balkans, 2023). Η ιδρυτική διακήρυξη των «Φίλων των Δυτικών Βαλκανίων» έδωσε ιδιαίτερη προσοχή στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, προτείνοντας μεταξύ άλλων την πρόσκληση των Υπουργών Εξωτερικών των χωρών της περιοχής σε τουλάχιστον δύο συνεδριάσεις ανά έτος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Οι «Φίλοι των Δυτικών Βαλκανίων» έχουν έκτοτε δράσει συντονισμένα στο Συμβούλιο της ΕΕ για την προώθηση της ενταξιακής πορείας των Δυτικών Βαλκανίων (π.χ. έναρξη διαπραγματεύσεων με τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη), ενώ προσκάλεσαν στην ετήσια σύνοδό τους του 2024 και τους ομολόγους τους Υπουργούς Εξωτερικών της περιοχής.

Τον Αύγουστο του 2023, η Ελλάδα διοργάνωσε σύνοδο κορυφής στην Αθήνα για την προώθηση της ενσωμάτωσης των Δυτικών Βαλκανίων, της Μολδαβίας και της Ουκρανίας στην ΕΕ (Tzifakis & Manoli, 2023). Στη σύνοδο, που ολοκληρώθηκε με την υιοθέτηση της «Διακήρυξης των Αθηνών», συμμετείχαν 11 αρχηγοί κρατών/κυβερνήσεων, η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ursula von der Leyen, και ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Charles Michel (Athens Summit Declaration, 2023). Αξίζει να σημειωθεί ότι, ενώ, από τη μια πλευρά, παρευρέθηκαν οι πρωθυπουργοί τριών κρατών-μελών της ΕΕ (της Βουλγαρίας, της Κροατίας και της Ρουμανίας), από την άλλη, δεν προσκλήθηκαν οι ομόλογοί τους της Αλβανίας και της Γεωργίας. Ως προς την Αλβανία, η Αθήνα προσκάλεσε τον πρόεδρο της χώρας, Bajram Begaj, αντί για τον πρωθυπουργό της, Edi Rama, επιδιώκοντας με αυτόν τον τρόπο να εκδηλώσει την ενόχλησή της για την υπόθεση Μπελέρη και να δείξει σε συμβολικό επίπεδο ότι η ένταξη της Αλβανίας στην ΕΕ περνά από την Ελλάδα (Ευγενίδης, 2023).

Τέλος, τον Νοέμβριο του 2024, η Ελληνική Προεδρία της Στρατηγικής της ΕΕ για την Περιοχή της Αδριατικής και του Ιονίου (EUSAIR) έθεσε ως πρώτη προτεραιότητα τη στήριξη των ενταξιακών προσπαθειών των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων με τη μεταφορά τεχνογνωσίας, τον προγραμματισμό κοινών πρωτοβουλιών και την ενίσχυση της συνεργασίας και της ορατότητας των δράσεων τόσο της ΕΕ όσο και των εν λόγω χωρών (EUSAIR, 2024).

Μια δεύτερη ανάγνωση-αποτίμηση

Η ανάληψη ενός σημαντικού αριθμού πρωτοβουλιών, που περιλάμβαναν τη διατύπωση προτάσεων πολιτικής, την οργάνωση συνόδων κορυφής και τον προσδιορισμό ημερομηνιών-ορόσημων, επιβεβαιώνει τη συλλογική ταυτότητα μιας χώρας που επιχειρεί να πρωτοστατήσει στην πολιτική της διεύρυνσης της ΕΕ προς τα Δυτικά Βαλκάνια. Ωστόσο, η κοινωνική ταυτότητα της χώρας ήταν εντελώς διαφορετική. Μολονότι έχει αναγνωριστεί ευρέως η σημασία της Διακήρυξης της Θεσσαλονίκης του 2003, η συνεισφορά της Ελλάδας στη διεύρυνση της ΕΕ αποτιμάται περισσότερο συγκρατημένα τόσο από τους εταίρους της όσο και από τα κράτη της περιοχής.

Με βάση μια έρευνα του ΕΛΙΑΜΕΠ με διαμορφωτές κοινής γνώμης στα Δυτικά Βαλκάνια που διεξήχθη το 2013, μόλις 25% των ερωτηθέντων θεωρούσε ότι η Ελλάδα είχε παίξει ηγετικό ρόλο κατά την περίοδο 2000-2008 στις προσπάθειες προώθησης της ενσωμάτωσης της περιοχής στην ΕΕ (Αρμακόλας & Βάλβης, 2014: 8). Αντιθέτως, το 35% των συμμετεχόντων στην έρευνα αποτίμησε ως ήσσονος σημασίας τη συνεισφορά της Ελλάδας στην ενταξιακή πορεία των Δυτικών Βαλκανίων, ενώ το 40% των ερωτηθέντων είχε ουδέτερη άποψη για τον ρόλο της χώρας μας (Αρμακόλας & Βάλβης, 2014: 8). Τα αποτελέσματα της έρευνας αδικούσαν τόσο τις συστηματικές προσπάθειες που η Ελλάδα είχε καταβάλει τα προηγούμενα χρόνια όσο και τα πεπραγμένα της Ελληνικής Προεδρίας της ΕΕ του 2003. Ενδεχομένως, η διεξαγωγή της έρευνας το 2013, δηλαδή σε μια εποχή που η εικόνα της χώρας είχε πληγεί από την παρατεταμένη οικονομική κρίση αλλά και την ανάδυση διμερών ζητημάτων στις σχέσεις με την Αλβανία, τη Βόρεια Μακεδονία και το Κόσοβο, να επηρέασε σε κάποιον βαθμό τις αντιλήψεις των ερωτηθέντων. Σε κάθε περίπτωση, η αποτίμηση της συμβολής της Ελλάδας στην ένταξη των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ ήταν χλιαρή.

Η αυτοεικόνα του πρωταγωνιστή στην περιοχή δεν ανταποκρίνεται εξάλλου στα αποτελέσματα των πρωτοβουλιών που αναλήφθηκαν μετά τη Σύνοδο της Θεσσαλονίκης του 2003. Οι διάφορες προτάσεις προσδιορισμού ενός έτους ορόσημου (π.χ. το 2014, το 2018 και το 2033) για την ολοκλήρωση της ενσωμάτωσης της περιοχής στην ΕΕ υποδηλώνουν μια ιδεαλιστική αναζήτηση συμβολισμών, αγνοώντας τα δομικά προβλήματα της πολιτικής της διεύρυνσης. Πρώτα απ' όλα, πρόκειται για μια πολιτική της ΕΕ που ήταν ιδιαίτερα αντι-δημοφιλής στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, ειδικά κατά την περίοδο 2008-2022 (Economides, 2020, Buras & Morina, 2023: 6-11). Υπό αυτό το πρίσμα, το ζητούμενο δεν ήταν ο καθορισμός της ημερομηνίας ένταξης, αλλά η αντιμετώπιση εντός της ΕΕ των επιφυλάξεων των Ευρωπαίων πολιτών. Επίσης, ο καθορισμός καταληκτικών ημερομηνιών ολοκλήρωσης της διαδικασίας παρέβλεπε την απουσία βούλησης των πολιτικών ηγεσιών των χωρών της περιοχής να υλοποιήσουν μεταρρυθμίσεις στο κρίσιμο πεδίο του εκδημοκρατισμού και της παγίωσης του κράτους δικαίου. Σύμφωνα με ανεξάρτητες μελέτες φορέων, όπως το Freedom House και το V-Dem Institute (τις οποίες έμμεσα επιβεβαίωναν οι ετήσιες εκθέσεις προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής), τα Δυτικά Βαλκάνια έχουν διέλθει τα τελευταία 15 χρόνια μια σταθερή πορεία δημοκρατικής οπισθοδρόμησης. Με αυτά τα δεδομένα, οι προτάσεις προσδιορισμού της χρονολογίας ένταξης των χωρών στην ΕΕ εξέπεμπαν στην περιοχή το αποπροσανατολιστικό μήνυμα ότι η Ένωση ήταν διατεθειμένη να επιβραβεύσει τη στασιμότητα στην εφαρμογή μεταρρυθμίσεων και την περιορισμένη (αν όχι προσχηματική) συμμόρφωση των υποψήφιων χωρών με τις ενταξιακές προϋποθέσεις. Πάνω από όλα, οι περισσότερες από τις ελληνικές πρωτοβουλίες μέχρι το 2013 δεν υπέκρυπταν κάποια προεργασία ή συντονισμό με άλλα κράτη- μέλη της ΕΕ, ειδικά με εκείνα που επιδείκνυαν ιδιαίτερο ενδιαφέρον και πρόβαλλαν έντονα τις εθνικές προτιμήσεις τους για την πολιτική της διεύρυνσης. Είναι τουλάχιστον οξύμωρο ότι η Ελλάδα πρότεινε την επίσπευση της διαδικασίας ενσωμάτωσης της περιοχής στην ΕΕ την περίοδο κατά την οποία η ίδια έγειρε τα περισσότερα ζητήματα στις σχέσεις της με τους βόρειους γείτονές της, έχοντας διμερείς διαφορές με την Αλβανία και τη Βόρεια Μακεδονία και αρνούμενη να αναγνωρίσει την κρατική υπόσταση του Κοσόβου (Panagiotou & Tzifakis, 2021: 76-77).

Παράλληλα, ο ρόλος που η Ελλάδα επιχειρούσε να διαδραματίσει στην περιοχή μετά το 2003 δεν ανταποκρινόταν στις δυνατότητές της. Η είσοδος το 2004/2007 και το 2013 στην ΕΕ χωρών που συνόρευαν με τα Δυτικά Βαλκάνια (της Σλοβενίας, της Ουγγαρίας, της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Κροατίας) και η δυναμική επανεμφάνιση της Αυστρίας στις περιφερειακές υποθέσεις μείωσαν σημαντικά το ειδικό βάρος της Ελλάδας ως αρωγού της ενσωμάτωσης της περιοχής

στην ΕΕ. Η Ελλάδα δεν ήταν πια η μοναδική χώρα-εκπρόσωπος της Νοτιοανατολικής Ευρώπης στην ΕΕ. Στην Ένωση των 27/28 κρατών-μελών, η Αθήνα χρειαζόταν πλέον τη στήριξη των πρωτοβουλιών της από ευρύτερες συμμαχίες. Σε αυτό το πλαίσιο, αποτιμάται θετικά η αλλαγή προσέγγισης μετά το 2021, που σηματοδοτήθηκε, αφενός, από τη σύμπλευση με την Κροατία για τη διαμόρφωση ενός κοινού non paper για την πολιτική της διεύρυνσης, και αφετέρου, από τη συμμετοχή της χώρας στους «Φίλους των Δυτικών Βαλκανίων».

Το βασικό πρόβλημα στην κοινωνική ταυτότητα της ελληνικής πολιτικής για τη διεύρυνση της ΕΕ προς τα Δυτικά Βαλκάνια είναι ότι η Αθήνα έχει συστηματικά φανεί να αντιλαμβάνεται την ενωσιακή αυτή πολιτική ως ένα πρόσφορο πλαίσιο για την προώθηση των εθνικών της προτεραιοτήτων. Η Αθήνα έχει επιχειρήσει να αξιοποιήσει την ενταξιακή αιρεσιμότητα για την επίτευξη εθνικών της στόχων, κάνοντας ενίοτε επίκληση του κίνητρου/επιβράβευσης της ενσωμάτωσης στην ΕΕ («καρότο») και χρησιμοποιώντας άλλοτε τη δυνατότητα εφαρμογής κυρώσεων και παρακώλυσης της ενταξιακής πορείας μιας χώρας («μαστίγιο») (Tzifakis, 2022). Στη δεύτερη περίπτωση, η Ελλάδα έχει δείξει να αδιαφορεί για την επίτευξη κοινών ενωσιακών στόχων και έχει κατηγορηθεί ότι υιοθέτησε «εγωιστικές» συμπεριφορές, θέτοντας σε «καθεστώσ ομηρίας» μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική για την προώθηση εθνικών επιδιώξεων (Hillion, 2010: 22· Vankovska, 2010: 454-455). Μάλιστα, η Ελλάδα έχει θεωρηθεί συνυπεύθυνη για τη δημοκρατική οπισθοδρόμηση που παρατηρήθηκε στη Βόρεια Μακεδονία από το 2009 ως το 2017, επειδή η παύση της ενταξιακής διαδικασίας της χώρας εξουδετέρωσε το βασικό κίνητρο για την εφαρμογή σύνθετων πολιτικών μεταρρυθμίσεων και έδωσε το άλλοθι στο καθεστώς του Nikola Gruevski για την υιοθέτηση περισσότερο αυταρχικών πολιτικών (Koneska, 2019: 57-58· Lenja, 2024). Επομένως, η πάγια ελληνική ρητορική στήριξη στην ενταξιακή πορεία των Δυτικών Βαλκανίων έχει φανεί κατά περιόδους προσχηματική, αν όχι κενή περιεχομένου. Με αυτά τα δεδομένα, ο αποκλεισμός της Ελλάδας από το 2014 ως το 2018 από τη «Διαδικασία του Βερολίνου», το γερμανικής έμπνευσης διακρατικό φόρουμ στήριξης της ενταξιακής προετοιμασίας των Δυτικών Βαλκανίων, δεν προκάλεσε ιδιαίτερη εντύπωση. Η Ελλάδα φαινόταν να θέτει εμπόδια στην ενταξιακή πορεία τριών χωρών της περιοχής και γινόταν και πάλι αντιληπτή ως μέρος του «Βαλκανικού προβλήματος».

Σύμφωνα με τον Χρυσόγελο, η ελληνική στήριξη στην ενταξιακή προοπτική των Δυτικών Βαλκανίων έγινε εκείνη την περίοδο πιο επιλεκτική και ωφελμιστική (Chrysosgelos, 2019: 613). Οι Αρμακόλας & Τριανταφύλλου διέβλεψαν μια προσπάθεια ακροβασίας της Ελλάδας ανάμεσα στη διασφάλιση της συνέχισης της

πολιτικής της διεύρυνσης της ΕΕ και την αποκόμιση οφελών σε εθνικά ζητήματα (Armakolas & Triantafyllou, 2017: 624). Από την άλλη πλευρά, ο Τσαρδανίδης αξιολόγησε πιο αυστηρά τη συνολική ελληνική εξωτερική πολιτική κατά τη διάρκεια της περιόδου της οικονομικής κρίσης, υποστηρίζοντας ότι η πολιτική αυτή εισήλθε σε μια φάση απευρωπαϊσμού (de-europeanization) (Tsardanidis, 2015).

Η υπογραφή της Συμφωνίας των Πρεσπών με τη Βόρεια Μακεδονία ήρε το αδιέξοδο στην ελληνική βαλκανική πολιτική. Η Ελλάδα προσκλήθηκε να συμμετάσχει στη Διαδικασία του Βερολίνου (Νέδος, 2018) και η Αθήνα ανέπτυξε τα επόμενα χρόνια μια σειρά από πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της ενταξιακής πορείας των χωρών της περιοχής. Ωστόσο, η επιδείνωση το 2023 των διμερών σχέσεων με την Αλβανία με την υπόθεση Μπελέρη ήρθε να δοκιμάσει εκ νέου τα εθνικά ανταντακλαστικά της χώρας. Η Ελλάδα επιχείρησε αυτή τη φορά να αποφύγει να κατηγορηθεί ότι εγείρει και πάλι μια διμερή διαφορά, παρουσιάζοντας την υπόθεση Μπελέρη ως ζήτημα προάσπισης του κράτους δικαίου (*Το Βήμα*, 2023). Η πρακτική αυτή έχει ονομαστεί από τον Schimmelfennig (2003) ως «ρητορική δράση» (rhetorical action). Αφορά τη στρατηγική επίκληση σε ένα εθνικό ζήτημα εκείνων των επιχειρημάτων που επιτρέπουν την πλαισίωση και παρουσίασή του ως ένα διακύβευμα ευρύτερου ενδιαφέροντος, που άπτεται της προάσπισης κοινών ευρωπαϊκών κανόνων και νορμών. Με τον τρόπο αυτό επιχειρήθηκε να εξασφαλιστεί η υποστήριξη των υπόλοιπων κρατών-μελών (Schimmelfennig, 2003: 199). Εντούτοις, η ελληνική ρητορική δράση δεν ήταν επιτυχής. Η Ελλάδα κατηγορήθηκε ότι και πάλι υποβάθμιζε μια κοινή ενωσιακή πολιτική σε εργαλείο διαχείρισης διμερών ζητημάτων (Euronews, 2023). Επομένως, καίτοι πιο συγκεκριμένα, η Ελλάδα έδειξε ότι εξακολουθεί να βλέπει την πολιτική της διεύρυνσης της ΕΕ ως μέσο προώθησης των εθνικών της στόχων.

Συμπεράσματα

Το κεφάλαιο αυτό παρουσίασε ένα παράδοξο: Η Ελλάδα θεωρεί τον εαυτό της πρωτοστάτη στην πολιτική της διεύρυνσης της ΕΕ προς τα Δυτικά Βαλκάνια και έχει συχνά αναλάβει πρωτοβουλίες για τη στήριξη της ενταξιακής πορείας των κρατών της περιοχής. Ωστόσο, ο ρόλος της χώρας έχει διεθνώς αποτιμηθεί πιο συγκρατημένα. Ενώ αναγνωρίζεται ευρέως η συμβολή στην υιοθέτηση το 2003 της Διακήρυξης της Θεσσαλονίκης, η κρατούσα άποψη είναι ότι η Ελλάδα έχει κατά διαστήματα εργαλειοποιήσει την πολιτική της διεύρυνσης μετά το 2009 για την προώθηση εθνικών επιδιώξεων. Κάθε φορά που ακολούθησε αυτή την πρακτική,

η Ελλάδα κατηγορήθηκε πως αδιαφορεί για τον αντίκτυπο των εθνικών επιλογών της στην αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα των κοινών πολιτικών της ΕΕ. Το κεφάλαιο παρουσίασε αυτό το παράδοξο χρησιμοποιώντας την αναλυτική διάκριση του Wendt ανάμεσα στη συλλογική και την κοινωνική ταυτότητα μιας χώρας.

Η υπόθεση Μπελέρη φανέρωσε ότι η Ελλάδα έχει αντιληφθεί το χάσμα ανάμεσα στη συλλογική και την κοινωνική ταυτότητά της. Ωστόσο, η Αθήνα δεν αποφάσισε αυτή τη φορά να αποφύγει την εργαλειοποίηση της πολιτικής της διεύρυνσης για την προώθηση εθνικών επιδιώξεων. Αυτό το οποίο άλλαξε στην ελληνική εξωτερική πολιτική είναι η χρήση της ρητορικής δράσης με στόχο την πλαισίωση μιας εθνικής προτίμησης ως ζήτημα υπεράσπισης ευρωπαϊκών νορμών και κανόνων. Μολονότι η ελληνική ρητορική δράση δεν ήταν πειστική, η προσφυγή σε αυτή την πρακτική κατέδειξε τη συνειδητοποίηση του διπλωματικού κόστους κατάχρησης του εργαλείου του βέτο. Επομένως, το γεγονός ότι η αλλαγή σε επίπεδο ρητορικής δε συνοδεύθηκε από αλλαγή σε επίπεδο πρακτικής μαρτυρεί ότι ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής παραμένει επιφανειακός.

Η Ελλάδα δείχνει να έχει συνειδητοποιήσει την περιορισμένη δυνατότητά της να αναλάβει μονομερείς πρωτοβουλίες σε μια διευρυμένη ΕΕ για τη στήριξη της ενταξιακής πορείας των Δυτικών Βαλκανίων. Η συνεργασία με την Κροατία, η συμμετοχή στους «Φίλους των Δυτικών Βαλκανίων» και η αξιοποίηση πολυμερών σχημάτων, όπως η Διαδικασία Συνεργασίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη και η Στρατηγική της ΕΕ για την Περιοχή της Αδριατικής και του Ιονίου, είναι μια θετική προσαρμογή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στα διαρκώς μεταβαλλόμενα δεδομένα.

Συνολικά, οι εταίροι στην ΕΕ και οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων δεν αναμένουν από την Ελλάδα τη διαρκή ανάληψη μεγαλεπήβολων πρωτοβουλιών που φέρουν ισχυρούς ιστορικούς συμβολισμούς. Η πρόσφατη ιστορία έδειξε ότι η πρακτική αυτή έχει ελάχιστα να προσφέρει στην ενταξιακή προοπτική της περιοχής της ΕΕ. Η Ελλάδα καλείται να στηρίξει εμπράκτως τις προσπάθειες των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων να προσεγγίσουν την ΕΕ, αποφεύγοντας τον πειρασμό της εκμετάλλευσης της πολιτικής της διεύρυνσης για την προώθηση βραχυπρόθεσμων εθνικών στόχων. Εντέλει, η διαπραγματευτική ισχύς της Ελλάδας σε διμερείς διαφορές με τους βόρειους γείτονές της θα είναι μεγαλύτερη όταν οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις των εν λόγω χωρών θα προσεγγίζουν την ολοκλήρωσή τους, ενώ η πλήρης ενσωμάτωση των περιοχής της ΕΕ θα υπηρετήσει το μακροπρόθεσμο εθνικό συμφέρον της Ελλάδας.

Βιβλιογραφία

- ΑΠΕ-ΜΠΕ (2009). «Επαφές Βουκ Γέρεμιτς στην Ελλάδα», 13 Οκτωβρίου.
- Αρμακόλας, Ι., & Βάλβης, Α. (2014). «Οικονομική Κρίση και Ελληνική Εξωτερική Πολιτική στα Βαλκάνια: Τα Αποτελέσματα μιας Διαδικτυακής Έρευνας», ΕΛΙΑΜΕΠ, Κείμενο Εργασίας 52, Αύγουστος.
- Γκόφας, Α., & Τζιφάκης, Ν. (2017). *Θεωρητικές Προβολές στη Διεθνή Πολιτική, Η Σινο-Αμερικανική πρόκληση*. Αθήνα: Εκδόσεις Πεδίο.
- Διάσκεψη Κορυφής ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων (2003). *Θεσσαλονίκη – Δήλωση*, 10229/03 (Presse 163), C/03/163, Θεσσαλονίκη, 21 Ιουνίου.
- Δρούτσας, Δ. (2010). «Μία νέα ευρωπαϊκή συμφωνία για τα Βαλκάνια και την Τουρκία: ο ρόλος της Ελλάδος», Βρυξέλλες, European Policy Center, 22 Νοεμβρίου.
- Ευγενίδης, Γ. (2023). «Κυριάκος Μητσοτάκης: Το βαλκανικό δείπνο με Ζελένσκι, το μήνυμα στον Ράμα και το τετ-α-τετ με Πλένκοβιτς», *Πρώτο Θέμα*, 21 Αυγούστου, <https://www.protothema.gr/politics/article/1403900/kuriakos-mitsotakis-to-valkaniko-deipno-me-zelenski-to-minuma-ston-rama-kai-to-tet-a-tet-me-plenkovits/>
- Μπακογιάννη, Ν. (2007). «Οι όροι της Ελλάδας για τη διεύρυνση στα Δυτικά Βαλκάνια», *Ισοτιμία*, 9 Ιουνίου, <http://www.dorabak.gr/2007/06/oi-oroi-tis-elladas-gia-tin-diefrynsi-sta-dytika-valkania-isotimia/>
- Ναυτεμπορική (2009). «Δ. Δρούτσας: Ένταξη Σκοπίων στην ΕΕ μετά τη διευθέτηση του ονόματος», 18 Νοεμβρίου.
- Ναυτεμπορική (2022). «Αποδομούμε τους αβάσιμους τουρκικούς ισχυρισμούς. Συνέντευξη του Υπουργού Εξωτερικών Νίκου Δένδια στον Μιχάλη Ψύλο», 18 Ιουνίου.
- Νέδος, Β. (2018). «Πρόσκληση στη «Διαδικασία του Βερολίνου», Καθημερινή, 28 Ιουνίου, <http://www.kathimerini.gr/971942/article/epikairothta/politikh/prosklshsh-sth-diadikasia-toy-verolinoy>
- Συμβούλιο της ΕΕ (2003). *2518η σύνοδος του Συμβουλίου - Γενικές Υποθέσεις και Εξωτερικές Σχέσεις*, Λουξεμβούργο, 16 Ιουνίου, 10369/03 (Presse 166).
- Το Βήμα (2023). «Μητσοτάκης: Ο Φρέντι Μπελέρης έχει δικαίωμα να ορκιστεί», 16 Οκτωβρίου, <https://www.tovima.gr/2023/10/16/politics/mitsotakis-o-frenti-mpeleris-exei-dikaoma-na-orkistei/>
- Υπουργείο Εξωτερικών (2007). «Ανάγκη για φιλόδοξες αποφάσεις από την ΕΕ για τα Δυτικά Βαλκάνια», 23 Νοεμβρίου.
- Υπουργείο Εξωτερικών (2014). «Δήλωση της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ για την Υπουργική Διάσκεψη Ε.Ε.-Δυτικών Βαλκανίων», 8 Μαΐου.
- Υπουργείο Εξωτερικών (2019). «Συνέντευξη Αναπληρωτή Υπουργού Εξωτερικών, Μ. Βαρβιτσιώτη, στον ρ/σ «Παραπολιτικά» και τον δημ/φο Π. Τζένο (13.12.2019)», 13 Δεκεμβρίου, <https://www.mfa.gr/sunenteuxe-anaplerote-upourgou-exoterikon-barbitsiote-ston-rs-parapolitika-kai-ton-dempho-tzeno-13122019/>

- Υπουργείο Εξωτερικών (2022). «Ορισμός ειδικού απεσταλμένου του Υπουργείου Εξωτερικών για τα Δυτικά Βαλκάνια (15.06.2022)», 15 Ιουνίου, <https://www.mfa.gr/orismos-eidikou-apestalmenou-tou-upourgeiou-exoterikon-gia-ta-dutika-balkania-15062022/>
- Υπουργείο Εξωτερικών (2024). «Δήλωση του Υπουργού Εξωτερικών, Γιώργου Γεραπετρίτη, σχετικά με τη Βόρεια Μακεδονία και την τήρηση των διατάξεων της Συμφωνίας των Πρεσπών (Λουξεμβούργο, 24.06.2024)», 24 Ιουνίου, <https://www.mfa.gr/delose-tou-upourgou-exoterikon-giorgou-gerapetrite-skhetika-me-te-boreia-makedonia-kai-ten-terese-ton-diataxeon-tes-sumphonias-ton-prespon-luxembourg-24062024/>
- Armakolas, I., & Triantafyllou, G. (2017). "Greece and EU enlargement to the Western Balkans: understanding an ambivalent relationship", *Southeast European and Black Sea Studies*, 17(4), σελ. 611-629.
- Athens Summit Declaration (2023). 21 Αυγούστου, <https://www.primeminister.gr/en/2023/08/21/32363>
- Buras, P. & Morina, E. (2023). "Catch-27: The contradictory thinking about Enlargement in the EU", *ECFR Policy Brief*, November.
- Chrysosgelos, A. (2019). "Europeanisation as de-politicisation, crisis as re-politicisation: the case of Greek foreign policy during the Eurozone crisis", *Journal of European Integration*, 41(5), σελ. 605-621.
- Economides, S. (2020). "From fatigue to resistance: EU enlargement and the Western Balkans", The Dahrendorf Forum, March.
- Euronews (2023). "Olaf Scholz against Greece's blockade of Albania", 14 November, <https://euronews.al/en/olaf-scholz-against-greeces-blockade-of-albania/>
- EUSAIR (2024). "Greece's EUSAIR Presidency Prioritizes EU Enlargement, Environmental Protection, and Economic Cohesion", 8 Νοεμβρίου, <https://www.adriatic-ionician.eu/greeces-eusair-presidency-prioritizes-eu-enlargement-environmental-protection-and-economic-cohesion/>
- Friends of the Western Balkans (2023). Göttweig Declaration, 23 Ιουνίου, https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aktuelles/Aufmacher/2023/Goettweig_Declaration.pdf
- Hillion, C. (2010). *The creeping nationalisation of the EU enlargement policy*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Report 6.
- Koktsidis, P., Armakolas, I., Maksimovic, M., & Feta, B. (2014). *The Western Balkan EU Accession Process and the Greek Presidency 2014*, ELIAMEP, South East Europe Programme.
- Koneska, C. (2019). "The Macedonia name dispute", *Insight Turkey*, 21(2), σελ. 51-62.
- Lenja, R. (2024). "Kidnapping EU: misuse of the veto power on enlargement", *New Europe*, 8 Μαρτίου, <https://neweasterneurope.eu/2024/03/08/kidnapping-eu-misuse-of-the-veto-power-on-enlargement/>

- Mitsotakis, K. (2022). "It's time to get European enlargement back on track", *Politico*, 10 Ιουλίου, <https://www.politico.eu/article/balkans-europe-enlargement-track/>
- O'Brennan, J. (2014). "'On the slow train to nowhere?' The European Union, 'enlargement fatigue' and the Western Balkans", *European Foreign Affairs Review*, 19(2), σελ. 221-242.
- Panagiotou, R. (2015). "Western Balkan Accession Policies: an Evaluation of the Greek 2014 EU Presidency", Athens: Centre of Planning and Economic Research (KEPE), No. 143, June.
- Panagiotou, R. & Tzifakis, N. (2021). "Do Small Powers Retrench? Greece in the Western Balkans during the era of SYRIZA governance", *Southeastern Europe*, 45(1), σελ. 64-92.
- Papandreou, G. (2009). "Speech at the Montenegro Council - Working for a New Global Framework for the World Economy, Peace and Security, Democracy and the Environment", *Socialist International*, 29-30 Ιουλίου.
- Schimmelfennig, F. (2003). *The EU, NATO and the integration of Europe: Rules and rhetoric*. Cambridge University Press.
- Tsardanidis, C. (2015). "Greek foreign policy: the de-Europeanisation impact of the economic crisis", *Études Hélieniques/Hellenic Studies*, 23(1), σελ. 59-81.
- Tzifakis, N. (2022). "EU Enlargement towards the Western Balkans and Greece: The European versus National Preferences Nexus", στο Antonis Klapsis (επιμ.), *Greece and the EU: 40 years of membership*. Eburon, σελ. 123-138.
- Tzifakis, N. & Manoli, P. (2023). "EU Enlargement and Reform (III): Greece's "Duty to Guide"? A View from Athens", *Internationale Politik Quarterly*, 4 (Fall), <https://ip-quarterly.com/en/eu-enlargement-and-reform-iii-greeces-duty-guide-view-athens>
- Vankovska, B. (2010). "David vs. Goliath: The Macedonian Position(s) in the so-called "Name Dispute" with Greece", *Südosteuropa*, 58(3), σελ. 435-467.
- Wendt, A. (1994). "Collective identity formation and the international state", *American Political Science Review*, 88(2), σελ. 384-396.

Οικονομικές σχέσεις μεταξύ Ελλάδας και Δυτικών Βαλκανίων: Τάσεις, δυναμική, παράγοντες επιρροής

Ρίτσα Παναγιώτου¹

Οι οικονομικές σχέσεις της Ελλάδας με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων έχουν σημειώσει σημαντικές διακυμάνσεις με την πάροδο των ετών, με περιόδους έντονης ανάπτυξης αλλά και απότομης πτώσης. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 έως την αρχή της κρίσης δημόσιου χρέους, η Ελλάδα αποτελούσε έναν από τους πιο σημαντικούς εμπορικούς και επενδυτικούς εταίρους για πολλές χώρες της περιοχής. Ωστόσο, μετά την κρίση, οι οικονομικές σχέσεις μειώθηκαν αισθητά, με τον ρόλο και την παρουσία της Ελλάδας να υποχωρούν σημαντικά.

Με την πάροδο του χρόνου, οι σχέσεις αυτές έχουν διαμορφωθεί και επηρεαστεί από διάφορους εξωγενείς και ενδογενείς παράγοντες, οι οποίοι περιλαμβάνουν οικονομικές, πολιτικές, γεωπολιτικές και κοινωνικές συνιστώσες. Οι εξωγενείς παράγοντες περιλαμβάνουν τις επιπτώσεις της κρίσης της Ευρωζώνης/ελληνικού δημόσιου χρέους, την κατάσταση της ελληνικής οικονομίας εκείνη την περίοδο, την παγκόσμια πανδημία και τα ευρύτερα διεθνή γεωπολιτικά θέματα. Οι ενδογενείς παράγοντες περιλαμ-



¹ Κύρια Ερευνήτρια στο Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).

βάνουν τις συνέπειες των πολέμων στη Γιουγκοσλαβία κατά τη δεκαετία του 1990, τις προσφυγικές κρίσεις και τοπικές συγκρούσεις, την πολιτική αστάθεια, τη διαφθορά, την έλλειψη διαφάνειας και χρηστής διακυβέρνησης, το αδύναμο νομοθετικό πλαίσιο και την ανεπαρκή εφαρμογή των απαραίτητων οικονομικών, πολιτικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Η ενταξιακή πορεία αυτών των χωρών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται να είναι λιγότερο σημαντικός παράγοντας από ό,τι θα ήταν αναμενόμενο: Παρά το ευρύ στρατηγικό πλαίσιο της διαδικασίας διεύρυνσης –το οποίο περιλαμβάνει διμερείς συμβατικές σχέσεις, οικονομική βοήθεια, πολιτικό διάλογο, εμπορικές σχέσεις, περιφερειακή συνεργασία και υποστήριξη για βαθιές και εκτεταμένες οικονομικές, πολιτικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις–, δεν φαίνεται να υπάρχει ισχυρή συσχέτιση μεταξύ της ενταξιακής πορείας και της εξέλιξης των οικονομικών σχέσεων της Ελλάδας και των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Όπως θα συζητηθεί στη συνέχεια, αυτό οφείλεται κυρίως στο ότι οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την εκπλήρωση των κριτηρίων προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχουν εφαρμοστεί επαρκώς και αποτελεσματικά, και σίγουρα όχι σε βαθμό που να επηρεάζει θετικά τις οικονομικές σχέσεις.

Το άρθρο αυτό θα εξετάσει τις κύριες τάσεις, το εύρος και τη δυναμική των οικονομικών σχέσεων μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, καθώς και τους παράγοντες που επηρέασαν και διαμόρφωσαν την εξέλιξή τους με την πάροδο των ετών.

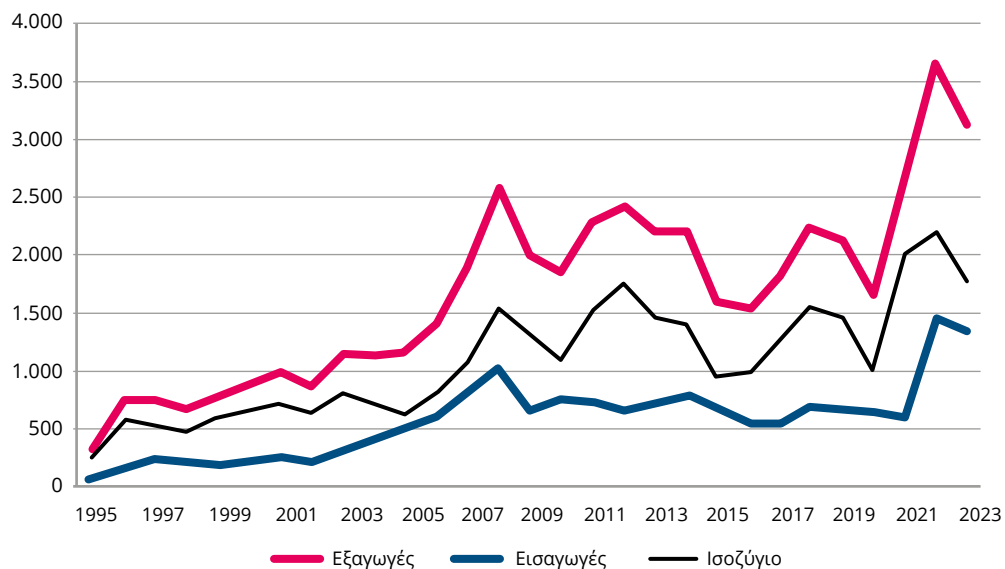
Η χρυσή εποχή: Οικονομικές σχέσεις 1995-2009

Η κατάρρευση των κεντρικά σχεδιασμένων οικονομιών στα Βαλκάνια, η μετέπειτα μετάβασή τους σε ανοιχτές οικονομίες της αγοράς και το τέλος των συγκρούσεων στη Γιουγκοσλαβία στα μέσα της δεκαετίας του 1990 άνοιξαν νέους ορίζοντες για τις ελληνικές οικονομικές δραστηριότητες στην περιοχή. Στα χρόνια που ακολούθησαν, η Ελλάδα οικοδόμησε μια ισχυρή και δυναμική παρουσία στην περιοχή των Βαλκανίων, αποτελώντας βασικό εμπορικό και επενδυτικό εταίρο για τις περισσότερες βαλκανικές χώρες (Petrakos,

1997). Αυτή η δυναμική ελληνική παρουσία οφείλεται σε έναν συνδυασμό ευνοϊκών παραγόντων, όπως η γεωγραφική εγγύτητα, η βαθιά κατανόηση των περιφερειακών ιδιαιτεροτήτων, η γνώση των ιστορικών εξελίξεων, η εξοικείωση με τις πολιτισμικές διαφορές, καθώς και η ιδιαίτερη επίγνωση των κινδύνων που ενέχει η επένδυση στην περιοχή (Michalopoulos, 2002: 103-104). Με τον καιρό, η Ελλάδα αναδείχθηκε σε έναν σημαντικό και ενεργό εταίρο για τις βαλκανικές χώρες, αποτελώντας σημείο αναφοράς για την οικονομική ανάπτυξη της περιοχής.

Εμπορικές σχέσεις

Το 1995 μπορεί να θεωρηθεί ως η πραγματική αφετηρία των εμπορικών σχέσεων μεταξύ της Ελλάδας και των γειτόνων της στα Δυτικά Βαλκάνια. Καθοριστικοί παράγοντες υπήρξαν η γενική βελτίωση των σχέσεων με την Αλβανία, η εξομάλυνση των σχέσεων με τη Βόρεια Μακεδονία (τότε, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας) και η λήξη των εχθροπραξιών στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη. Με την πάροδο των ετών, οι εμπορικές σχέσεις μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων επηρεάστηκαν από κρίσιμους παράγοντες, όπως η γενική αστάθεια στην περιοχή, οι εντάσεις στις διμερείς σχέσεις τόσο μεταξύ της Ελλάδας και των γειτόνων της, όσο και μεταξύ των γειτονικών χωρών, το εσωτερικό πολιτικό περιβάλλον, η πρόοδος της οικονομικής μετάβασης και των μεταρρυθμίσεων στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, καθώς και η οικονομική κατάσταση στην Ελλάδα. Το Διάγραμμα 1 απεικονίζει τη σταθερή αύξηση του εμπορίου μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων μετά το 1995. Ειδικότερα, από το 1995 έως το 2008, το συνολικό εμπόριο εννεαπλασιάστηκε, φτάνοντας από τα 402,2 εκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ στα 3.605,9 εκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ.



Διάγραμμα 1: Εμπόριο Ελλάδας – Δυτικών Βαλκανίων, 1995-2023 (εκ US\$).

Πηγή: United Nations Comtrade Database.

Κατά την περίοδο 1995-2008, οι ελληνικές **εισαγωγές** από την περιοχή γνώρισαν πρωτοφανή άνοδο, σημειώνοντας 15πλάσια αύξηση, από 68,8 εκατ. δολάρια ΗΠΑ σε 1028,7 εκατ. δολάρια ΗΠΑ. Οι σημαντικότεροι εμπορικοί εταίροι της Ελλάδας (τόσο σε απόλυτους αριθμούς όσο και σε ρυθμό αύξησης των εισαγωγών) ήταν η Βόρεια Μακεδονία, η Αλβανία και η Σερβία-Μαυροβούνιο (και μετά το 2006 η Σερβία). Αντίθετα, κατά την περίοδο 1995-2008, οι εισαγωγές από τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη παρέμειναν ελάχιστες, κυρίως λόγω της αποδυναμωμένης οικονομίας της χώρας μετά τον πόλεμο και των περιορισμένων πολιτιστικών, ιστορικών και εμπορικών δεσμών μεταξύ των δύο χωρών.

Οι ελληνικές **εξαγωγές** προς τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων σημείωσαν επίσης δυναμική αύξηση από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Μεταξύ 1995 και 2008, οι εξαγωγές οκταπλασιάστηκαν, από 333 εκατ. δολάρια ΗΠΑ σε 2.577 εκατ. δολάρια ΗΠΑ. Η αύξηση αυτή των ελληνικών εξαγωγών προς την περιοχή οφείλεται, μεταξύ άλλων, στη βελτίωση των οικονομιών των εν λόγω χωρών, καθώς προχωρούσαν στη μετάβαση, και στην ανάγκη τους να καλύψουν τη συσσωρευμένη ζήτηση για προϊόντα ανώτερης ποιότητας. Αν

και οι εξαγωγικές ροές διαταράχθηκαν από γεγονότα όπως η κατάρρευση της αλβανικής «πυραμίδας» το 1997, οι βομβαρδισμοί του ΝΑΤΟ στη Σερβία το 1999 και η αναταραχή στη Βόρεια Μακεδονία το 2001, η συνολική τάση παρέμεινε αυξητική. Όπως και στις εισαγωγές, οι σημαντικότεροι και πιο δυναμικοί εξαγωγικοί εταίροι της Ελλάδας ήταν η Βόρεια Μακεδονία, η Αλβανία και η Σερβία. Η Βόρεια Μακεδονία και η Σερβία κατέγραψαν τους υψηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης, με τις ελληνικές εξαγωγές να αυξάνονται κατά 18 και 19 φορές αντίστοιχα την περίοδο 1995-2008.

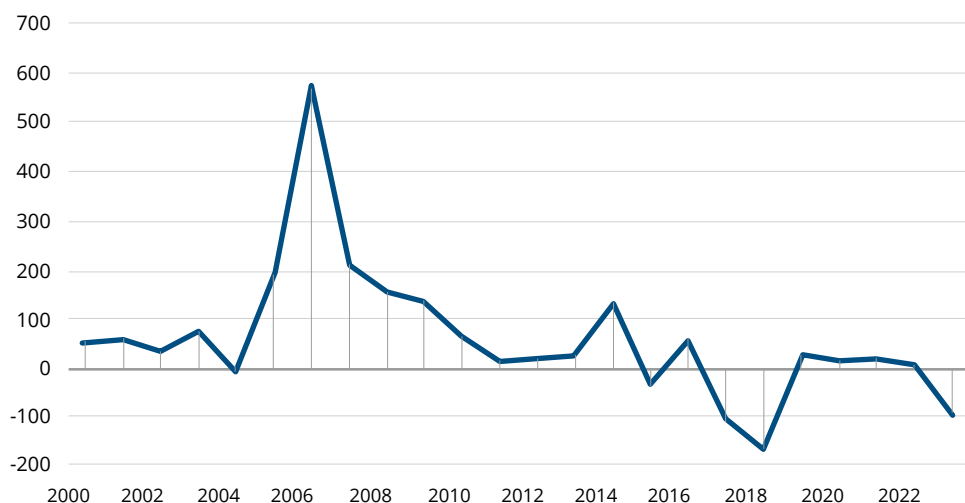
Όσον αφορά το **εμπορικό ισοζύγιο** μεταξύ της Ελλάδας και των εμπορικών εταίρων της στα Δυτικά Βαλκάνια, η βασική διαπίστωση είναι ότι μεταξύ 1995 και 2008 η Ελλάδα διατήρησε ένα ισχυρό εμπορικό πλεόνασμα με τις περισσότερες χώρες της περιοχής, το οποίο αυξήθηκε σχεδόν κατά έξι φορές κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου (Διάγραμμα 1). Ενισχυμένο από την έντονη αύξηση των εξαγωγών, το εμπορικό πλεόνασμα της Ελλάδας ήταν ιδιαίτερα υψηλό με την Αλβανία, τη Βόρεια Μακεδονία και τη Σερβία.

Επενδύσεις

Η βίαιη διάσπαση της Γιουγκοσλαβίας και η παρατεταμένη περίοδος πολεμικών συγκρούσεων και αστάθειας δημιούργησαν σοβαρά εμπόδια σε κάθε μορφή ελληνικού επενδυτικού ενδιαφέροντος και ευκαιριών στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ωστόσο, ένα σύνολο νέων και ευνοϊκών συνθηκών στην περιοχή έδωσε νέα ώθηση στο ελληνικό επενδυτικό ενδιαφέρον για τα Δυτικά Βαλκάνια. Η περιοχή γνώρισε αυξημένη σταθερότητα με το τέλος των εχθροπραξιών στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, τη βελτίωση των σχέσεων με την Αλβανία και την εξομάλυνση –μέσω της Ενδιάμεσης Συμφωνίας– των σχέσεων μεταξύ της Ελλάδας και της τότε Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας. Αυτό το βελτιωμένο κλίμα έδωσε δυναμική ώθηση στις ελληνικές επενδύσεις, ενθαρρύνοντας τις ελληνικές εταιρείες που ήδη δραστηριοποιούνταν στην ευρύτερη περιοχή να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους, και προσελκύοντας νέους επενδυτές (Bitzenis & Vlachos, 2011: 2-3· Maditinis, Kousenidis & Chatzoudes, 2011: 206-208). Ο ρυθμός των ελληνικών επενδύσεων επιταχύνθηκε στο δεύτερο μέρος της δεκαετίας, καθώς είχαν αρχίσει να υλοποιούνται κάποιες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και οι οικονομίες της αγοράς εδραιώνονταν σιγά σιγά στην περιοχή (Bastian, 2004).

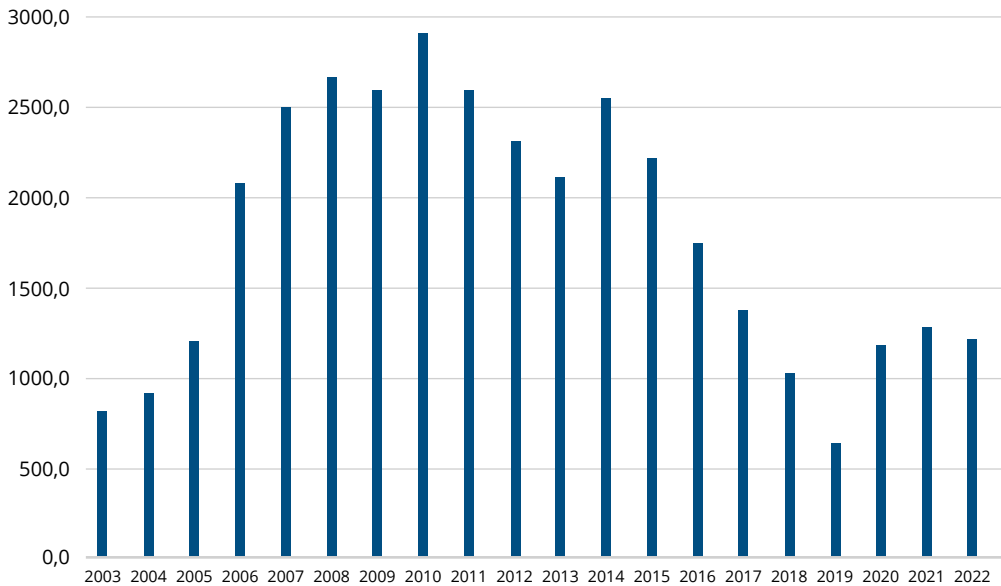
Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2, η πιο έντονη αύξηση των ελληνικών Άμεσων Ξένων Επενδύσεων (ΑΞΕ) προς τα Δυτικά Βαλκάνια σημειώθηκε κατά τη διετία 2005-2006, με κινητήρια δύναμη τις πολύ μεγάλες επενδύσεις στη Σερβία και την Αλβανία. Μετά την κορύφωση του 2006, οι επενδύσεις επέστρεψαν στα επίπεδα των προηγούμενων ετών. Μέχρι το 2008, το απόθεμα των επενδύσεων είχε φθάσει τα 2.860 εκατ. €, από 472 εκατ. € το 2001 (Διάγραμμα 3). Με την πάροδο των ετών, οι ροές των ελληνικών ΑΞΕ γνώρισαν κύκλους ανάπτυξης και συρρίκνωσης και, όπως και στην περίπτωση του εμπορίου, ακολούθησαν γενικά τις τάσεις που υπαγορεύονταν από τις γεωπολιτικές και οικονομικές εξελίξεις στην περιοχή.

Σε επίπεδο χωρών, η ανάλυση δείχνει ότι οι ελληνικές ΑΞΕ ήταν πιο δυναμικές στην Αλβανία, τη Βόρεια Μακεδονία και τη Σερβία. Μέχρι το 2009 η Ελλάδα είχε αναδειχθεί ως ο κορυφαίος επενδυτής στην Αλβανία και τη Βόρεια Μακεδονία, ενώ βρισκόταν ανάμεσα στους τρεις πρώτους επενδυτές στη Σερβία. Αντίθετα, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, το Μαυροβούνιο και το Κόσοβο προσέλκυαν ελάχιστες ελληνικές επενδύσεις, λόγω των ασθενέστερων οικονομικών δεσμών μεταξύ των χωρών.



Διάγραμμα 2: Ελληνικές ΑΞΕ προς τα Δυτικά Βαλκάνια, 2000-2023 (ροές, εκατ. €).

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας.



Διάγραμμα 3: Ελληνικές ΑΞΕ προς τα Δυτικά Βαλκάνια, 2000-2022 (stock, εκατ. €).

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας.

Οι κλάδοι που συγκέντρωσαν τις περισσότερες ελληνικές επενδύσεις ήταν τα τρόφιμα και ποτά, οι τηλεπικοινωνίες, οι κατασκευές, ο καπνός, οι λογιστικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες υγείας, τα ακίνητα, η ναυτιλία, η ένδυση και η κλωστοϋφαντουργία, και κυρίως ο τραπεζικός κλάδος. Ο τραπεζικός τομέας αναδείχθηκε σε έναν από τους πιο σημαντικούς και δυναμικούς κλάδους των ελληνικών επενδύσεων στα Δυτικά Βαλκάνια. Καθώς οι ελληνικές εταιρείες άρχισαν να επενδύουν στην περιοχή, δημιουργήθηκε μια ευκαιρία για τις ελληνικές τράπεζες να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους και να προσφέρουν χρηματοοικονομικές υπηρεσίες στα αναδυόμενα εγχειρήματα. Ο ελληνικός τραπεζικός κλάδος γνώρισε πραγματική άνθηση μετά την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωζώνη, γεγονός που ενίσχυσε σημαντικά την επεκτατική στρατηγική των ελληνικών τραπεζών. Ξεκινώντας γύρω στο 2000-2001, οι ελληνικές τράπεζες άρχισαν να επενδύουν στα Δυτικά Βαλκάνια, εξαγοράζοντας τοπικές τράπεζες και πιστωτικά ιδρύματα (Macdonald, Hope & Bryant, 2010). Με την πάροδο των ετών, επτά μεγάλες ελληνικές τράπεζες –μεταξύ των οποίων η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, η ΕFG Eurobank, η Τράπεζα Πειραιώς και η Alpha Bank– διαμόρ-

φωσαν μια ισχυρή παρουσία και ένα εκτενές δίκτυο θυγατρικών στην περιοχή (Bastian, 2003· Ένωση Ελληνικών Τραπεζών). Ως αποτέλεσμα αυτής της ταχείας επέκτασης, μέχρι το 2009 οι ελληνικές τράπεζες και οι τοπικές θυγατρικές τους διαδραμάτιζαν σημαντικό ρόλο στον χρηματοπιστωτικό τομέα σε αρκετές βαλκανικές χώρες, με μερίδιο περίπου 22% του συνολικού τραπεζικού ενεργητικού στη Βόρεια Μακεδονία, 16% στην Αλβανία και 14% στη Σερβία (IMF, 2017).

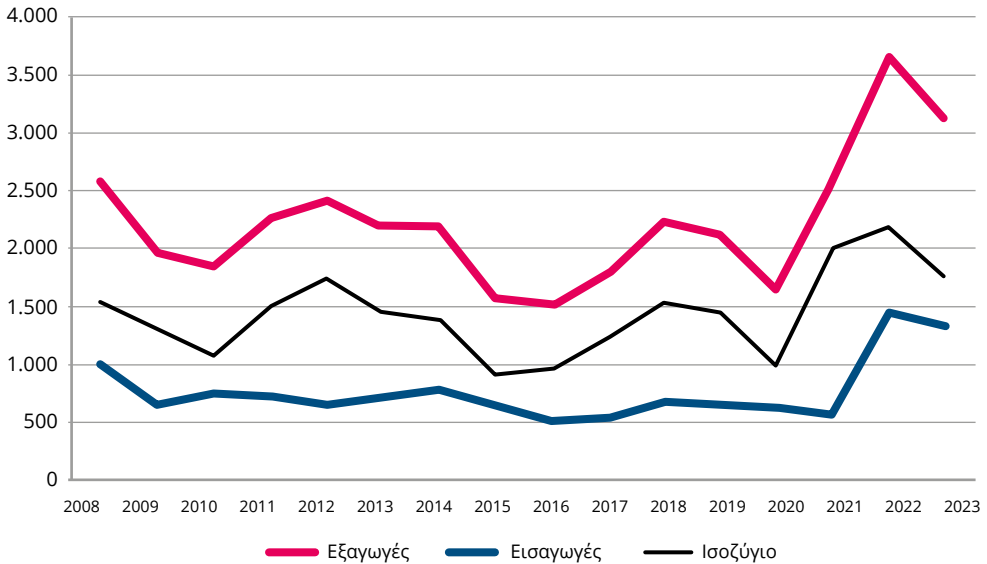
Ο αντίκτυπος της οικονομικής κρίσης: Σχέσεις μετά το 2009

Η ελληνική κρίση δημόσιου χρέους κλόνισε τα θεμέλια των οικονομικών σχέσεων της Ελλάδας με τους εταίρους της στα Δυτικά Βαλκάνια, ανακόπτοντας και αντιστρέφοντας χρόνια σταθερής ανάπτυξης και διακόπτοντας τη θετική δυναμική που είχε οικοδομηθεί για πάνω από μία δεκαετία (Bechev 2012: 4-5· Magoulios & Chouliaras, 2014: 57-59). Οι σοβαρές επιπτώσεις της κρίσης στην ελληνική οικονομία, μαζί με την αβεβαιότητα για το μέλλον της Ελλάδας στην Ευρωζώνη, επηρέασαν αναπόφευκτα τις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις της Ελλάδας με τους γείτονές της στα Δυτικά Βαλκάνια, ιδίως τα πρώτα χρόνια της κρίσης (Nutti, 2009· Panagiotou, 2010: 190).

Στα χρόνια που ακολούθησαν, μετά την απορρόφηση του αρχικού σοκ και των αρνητικών συνεπειών της κρίσης, οι οικονομικές σχέσεις πέρασαν από διάφορους κύκλους συρρίκνωσης και ανάπτυξης, κυρίως λόγω παραγόντων όπως η κατάσταση της ελληνικής οικονομίας, η οικονομική κατάσταση στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και οι επιπτώσεις της πανδημίας.

Εμπόριο

Το **συνολικό εμπόριο** μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων συρρικνώθηκε κατά 27,2% μεταξύ 2008 και 2010. Παρά τη μέτρια ανάκαμψη που σημειώθηκε στα επόμενα τέσσερα χρόνια, η τάση αυτή αντιστράφηκε το 2015 και μέχρι το 2016 το συνολικό εμπόριο είχε καταγράψει μείωση 38,3% σε σύγκριση με το 2008 (Διάγραμμα 4).



Διάγραμμα 4: Εμπόριο Ελλάδας – Δυτικών Βαλκανίων, 2008-2023 (εκατ. US \$).

Πηγή: United Nations Comtrade Database.

Λόγω της έντονης επιδείνωσης της ζήτησης στην εγχώρια αγορά, οι συνολικές ελληνικές **εισαγωγές** από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων μειώθηκαν δραματικά από την έναρξη της κρίσης, με συρρίκνωση της τάξης του 35,3% μεταξύ 2008 και 2009. Η ήπια ανάκαμψη που σημειώθηκε τα επόμενα τέσσερα χρόνια αντιστράφηκε το 2015 και μέχρι το 2016 οι συνολικές ελληνικές εισαγωγές είχαν μειωθεί κατά 41,1% σε σύγκριση με το 2008. Ομοίως, οι ελληνικές **εξαγωγές** προς τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων υπέστησαν σοβαρό πλήγμα μεταξύ 2008 και 2010, καθώς μειώθηκαν κατά 27,8%. Παρότι σημειώθηκε ανάκαμψη των εξαγωγών μεταξύ 2011 και 2014, αυτή η τάση, όπως και στις εισαγωγές, αντιστράφηκε το 2015. Η μείωση των ελληνικών εξαγωγών προς τα Δυτικά Βαλκάνια κατά 37,2% την περίοδο 2008-2016 αποδίδεται άμεσα στη σημαντική συρρίκνωση της εγχώριας παραγωγής και στην κατάρρευση της εξαγωγικής ικανότητας των ελληνικών επιχειρήσεων, που μέχρι τότε είχαν έντονη δραστηριότητα στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων. Λόγω της απότομης μείωσης των εξαγωγών, το **εμπορικό πλεόνασμα** της Ελλάδας με τις χώρες της περιοχής κατέγραψε πτώση 29% την περίοδο 2008-2010. Η ανάκαμψη που ακολούθησε (παράλληλα με την ανάκαμψη των εξαγωγών) ανακόπηκε απότομα

το 2015. Συνολικά, το εμπορικό πλεόνασμα της Ελλάδας με τους εταίρους της στα Δυτικά Βαλκάνια μειώθηκε κατά 36% την περίοδο 2008-2016 (Panagiotou & Valvis, 2014: 96-97).

Είναι προφανές ότι ο κύριος παράγοντας που επηρέασε τις εμπορικές σχέσεις κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου ήταν η οικονομική κατάσταση στην Ελλάδα. Ειδικότερα, μεταξύ 2009 και 2013 το ελληνικό ΑΕΠ συρρικνώθηκε κατά 29,5%, ενώ η ανεργία αυξήθηκε από 9,6% σε 27,4% και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ μειώθηκε από 20.607€ σε 15.985€ (IMF WEO, 2024). Ολόκληρος ο εμπορικός τομέας της Ελλάδας δέχθηκε ισχυρό πλήγμα, με τον συνολικό όγκο εμπορίου αγαθών και υπηρεσιών να συρρικνώνεται κατά 20,2% για τις εισαγωγές και κατά 19,2% για τις εξαγωγές μεταξύ 2008 και 2009 (IMF WEO, 2024).

Η συνεχιζόμενη μείωση του ΑΕΠ της Ελλάδας έφτασε στο χαμηλότερο σημείο της το 2014, όπου καταγράφηκε μια ελάχιστη αύξησή του κατά 0,5%, καθώς και αύξηση των συνολικών εξαγωγών. Ωστόσο, τα γεγονότα του πρώτου εξαμήνου του 2015 ανέτρεψαν αυτή τη μικρή βελτίωση. Η αδυναμία της νέας κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ να συνάψει συμφωνία με τους δανειστές της Ελλάδας, το δημοψήφισμα του Ιουλίου για τα μέτρα λιτότητας, τα capital control, η απειλή χρεοκοπίας και η γενική αβεβαιότητα για το μέλλον της Ελλάδας στην Ευρωζώνη οδήγησαν σε δραματική επιδείνωση πολλών οικονομικών παραμέτρων της ελληνικής οικονομίας. Αυτό με τη σειρά του επηρέασε τις οικονομικές σχέσεις με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, όπως φαίνεται από την απότομη συρρίκνωση των εμπορικών συναλλαγών το 2015 και το 2016 που αναφέρθηκε παραπάνω.

Οι εμπορικές σχέσεις της Ελλάδας με τους εταίρους της στα Δυτικά Βαλκάνια άρχισαν να ανακάμπτουν και πάλι μετά το 2016, καθώς αποτράπηκαν η χρεοκοπία της χώρας και η έξοδός της από την Ευρωζώνη και αποκαταστάθηκε ένα επίπεδο σταθερότητας. Μέχρι το 2019, οι εμπορικές ροές είχαν ανακάμψει σημαντικά, με τις εξαγωγές να πλησιάζουν τα προ κρίσης επίπεδα του 2008. Οι εισαγωγές επίσης ανέκαμψαν μέχρι το 2019, αλλά παρέμεναν κάτω από τα επίπεδα του 2014 και αρκετά χαμηλότερα από τα προ κρίσης του 2008. Σημαντικό είναι ότι, όπως δείχνει το Διάγραμμα 4, με τις εξαγωγές να ανακάμπτουν πολύ ταχύτερα από τις εισαγωγές, το εμπορικό πλεόνασμα της Ελλάδας ανέκαμψε δυναμικά και μέχρι το 2019 είχε σχεδόν φτάσει στα επίπεδα του 2008.

Ωστόσο, το 2020 οι εξωτερικές συνθήκες προκάλεσαν σημαντικό πλήγμα στην παγκόσμια οικονομία, επηρεάζοντας σοβαρά και την ελληνική οικονομία. Οι επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 είχαν αρνητικό αντίκτυπο στις περισσότε-

ρες οικονομικές παραμέτρους της Ελλάδας το 2020, όπως η οικονομική ανάπτυξη (-9,3%), η μείωση του συνολικού όγκου των εξαγωγών λόγω των πρωτοφανών περιορισμών στη διακίνηση και τις συναλλαγές (-22,7%), και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (-9,2%) (IMF WEO, 2024). Αυτό είχε αρνητικές επιπτώσεις και στις εμπορικές σχέσεις με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, οδηγώντας σε νέα συρρίκνωση των εμπορικών ροών. Ο αντίκτυπος ήταν ιδιαίτερα εμφανής στις ελληνικές εξαγωγές, οι οποίες μειώθηκαν κατά 22% μεταξύ 2019 και 2020 (συμβαδίζοντας με τη συνολική μείωση των ελληνικών εξαγωγών). Οι εισαγωγές, που βρίσκονταν ήδη σε συγκριτικά χαμηλό επίπεδο, παρουσίασαν μικρότερη πτώση. Η απότομη μείωση των εξαγωγών είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του εμπορικού πλεονάσματος της Ελλάδας με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων κατά 31% μεταξύ 2019 και 2020.

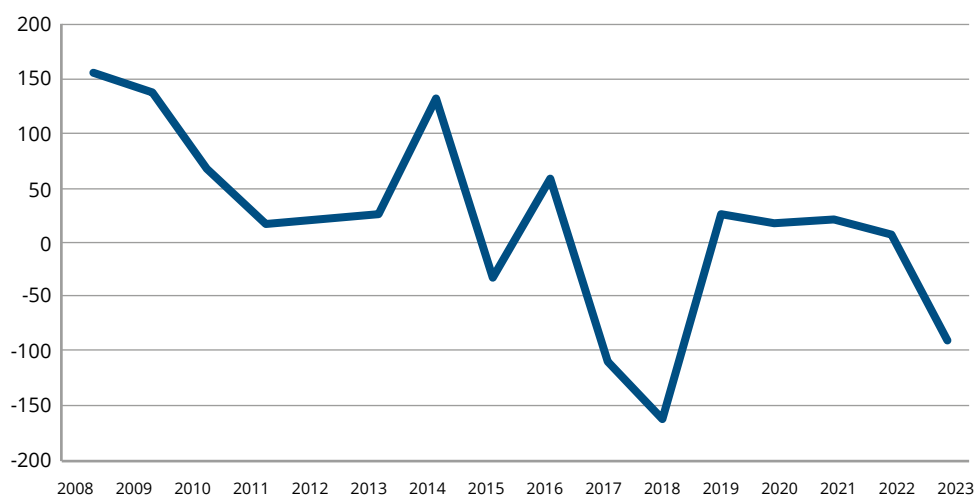
Ωστόσο, ο αρνητικός αντίκτυπος της πανδημίας ήταν πολύ σύντομος και το 2021 σηματοδότησε την επιστροφή στην ανάπτυξη: Το ΑΕΠ της Ελλάδας αυξήθηκε κατά 8,4% σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος, ενώ ο όγκος των συνολικών εισαγωγών και εξαγωγών αυξήθηκε κατά 8,9% και 21,4% αντίστοιχα. Αυτό αναζωογόνησε τις εμπορικές σχέσεις με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, οδηγώντας σε δυναμική αύξηση των εξαγωγών προς την περιοχή μετά το 2021, οι οποίες έφτασαν τα 3,667 εκατ. δολάρια ΗΠΑ το 2022, σχεδόν 30% υψηλότερα από το προηγούμενο υψηλό των 2,577 εκατ. δολαρίων ΗΠΑ. Οι εισαγωγές αυξήθηκαν επίσης, φτάνοντας τα 1.462 εκατ. δολάρια ΗΠΑ (έναντι 1.028 εκατ. δολαρίων ΗΠΑ το 2008), όπως και το εμπορικό ισοζύγιο, το οποίο έφτασε τα 2.205 εκατ. δολάρια ΗΠΑ (έναντι 1.548 εκατ. δολαρίων ΗΠΑ το 2008) (IMF WEO, 2024).

Έτσι, φαίνεται ότι η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας μετά το 2021 (η οποία εκτιμάται ότι θα συνεχιστεί, αν και με βραδύτερους ρυθμούς) οδήγησε στην ανάκαμψη των εμπορικών σχέσεων με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, ωθώντας τα εμπορικά μεγέθη σε νέα υψηλά επίπεδα.

Επενδύσεις μετά την κρίση

Η κρίση της ελληνικής οικονομίας είχε πολύ βαθιές και αρνητικές επιπτώσεις στις ελληνικές ΑΞΕ στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και επηρέασε σε όλα τα επίπεδα την οικονομική δραστηριότητα στην περιοχή για πολλά χρόνια. Οι δυσκολίες στην εγχώρια οικονομία οδήγησαν σε ταχεία ανατροπή της εξωστρέφειας των προηγούμενων ετών, καθώς η έλλειψη διαθέσιμων κεφαλαίων προ-

κάλεσε σημαντική μείωση των ροών ΑΞΕ, και ακόμα και αποεπένδυση από την περιοχή. Μεταξύ 2009 και 2010, οι συνολικές ελληνικές ΑΞΕ προς τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων συρρικνώθηκαν από 137,5 εκατ. € σε 65,7 εκατ. € (με το χαμηλότερο σημείο να καταγράφεται το 2011, όταν οι ΑΞΕ έφτασαν τα 17,5 εκατ. €), και παρέμειναν σε πολύ χαμηλά επίπεδα τα επόμενα χρόνια (Διάγραμμα 5). Μέχρι το 2014, ωστόσο, οι επενδύσεις είχαν ανακάμψει σημαντικά, φθάνοντας τα 133,1 εκατ. €. Παρόμοια τάση παρατηρήθηκε και στα επενδυτικά αποθέματα, τα οποία παρουσίασαν μείωση μετά το 2010, μέχρι να σημειωθεί μια σύντομη ανάκαμψη το 2014 (Διάγραμμα 5).

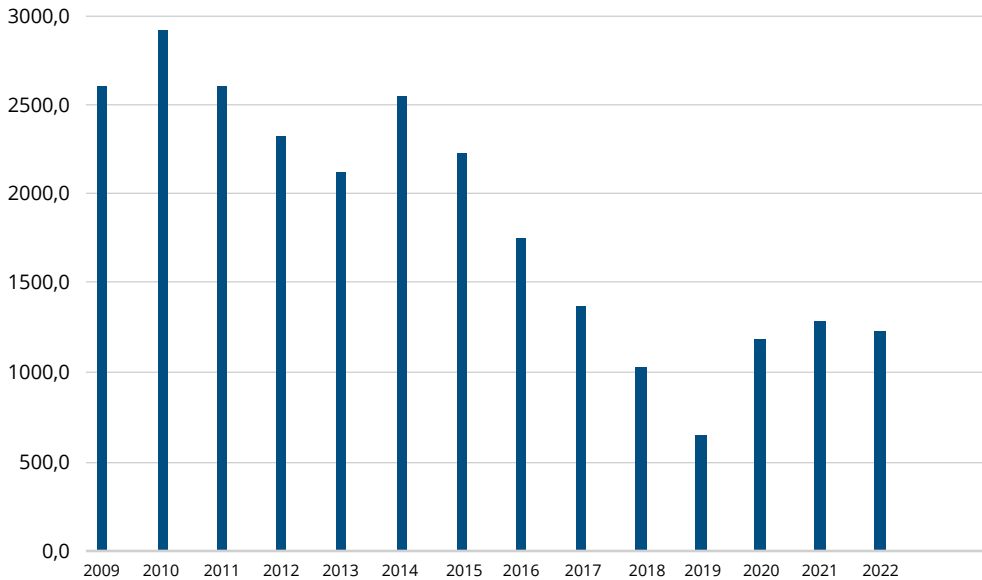


Διάγραμμα 5: Ελληνικές ΑΞΕ προς Δυτικά Βαλκάνια, 2008-2023 (ροές, εκατ. €).

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας.

Όπως ήταν αναμενόμενο, τόσο οι επενδυτικές ροές όσο και τα αποθέματα στα Δυτικά Βαλκάνια επηρεάστηκαν σοβαρά από την οικονομική ύφεση και την αστάθεια του 2015. Με περιορισμένη πρόσβαση σε κεφάλαια αλλά και έλλειψη ρευστότητας, οι επιχειρήσεις δεν μπόρεσαν να προγραμματίσουν νέες επενδύσεις στην περιοχή και σε πολλές περιπτώσεις απέσυραν κεφάλαια από τις βαλκανικές θυγατρικές τους. Έτσι, η εύθραυστη ανάκαμψη των επενδυτικών ροών που είχε επιτευχθεί μέχρι το 2014 αντιστράφηκε το 2015, με τις συνολικές ροές να μειώνονται από 133,1 εκατ. € σε -34 εκατ. € και μέχρι το 2018 σε -163 εκατ. €. Το 2019 ήταν το πρώτο έτος κατά το οποίο καταγράφηκε μερική

ανάκαμψη των ΑΞΕ, αν και οι αριθμοί παρέμειναν εξαιρετικά χαμηλοί. Το 2023 ακολούθησε μια ακόμη μαζική μείωση των επενδυτικών ροών, με τις ΑΞΕ να μειώνονται από 8 εκατ. € σε -90 εκατ. €. Παράλληλα, τα αποθέματα ΑΞΕ μειώθηκαν σταθερά την περίοδο 2014-2019, από 2.559 εκατ. € σε 638 εκατ. € (Διάγραμμα 6). Ωστόσο, χάρη στη μερική ανάκαμψη των ροών ΑΞΕ μετά το 2019, τα αποθέματα ΑΞΕ αναπληρώθηκαν σχετικά, φθάνοντας τα 1.286 εκατ. € το 2021.



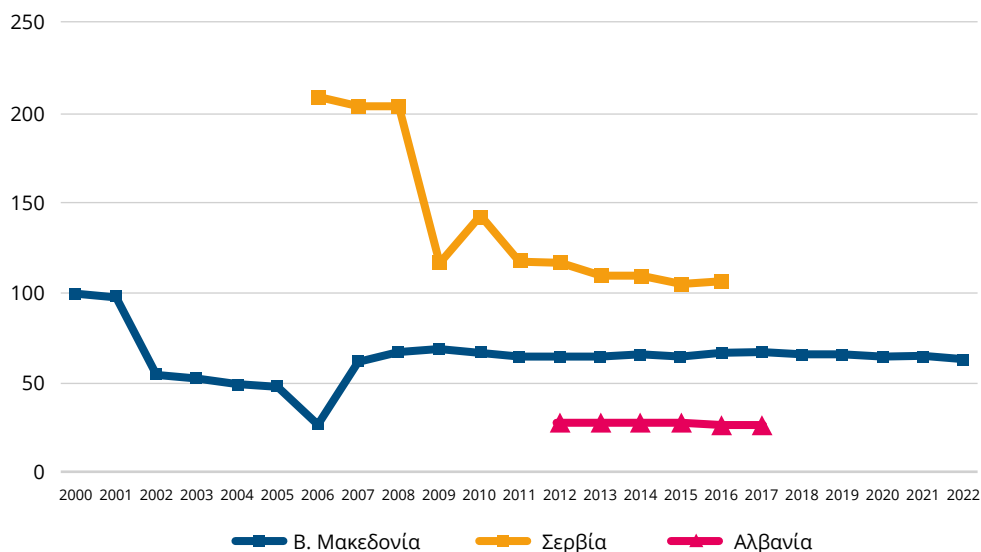
Διάγραμμα 6: Ελληνικές ΑΞΕ προς Δυτικά Βαλκάνια, 2009-2022 (stock, εκατ. €).

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδας.

Η δραματική μείωση του ελληνικού επενδυτικού αποθέματος μετά το 2015 μπορεί να αποδοθεί κυρίως στη σταδιακή αποχώρηση των ελληνικών τραπεζών από την περιοχή, η οποία κορυφώθηκε με την οριστική τους έξοδο την περίοδο 2017-2019. Η κρίση χρέους είχε σημαντικές επιπτώσεις στις ελληνικές τράπεζες, οι οποίες αναγκάστηκαν να αναδιαρθρώσουν τα χαρτοφυλάκιά τους και να ενισχύσουν τη ρευστότητά τους για να αποφύγουν πιθανή χρεοκοπία και κατάρρευση. Παρά τις προσπάθειές τους να διατηρήσουν σημαντικό μέρος των επενδύσεών τους στο εξωτερικό μετά τις ανακεφαλαιοποιήσεις του 2013-2014, όλα άλλαξαν το επόμενο έτος: Η αποτυχία της κυβέρνησης στις διαπραγματεύσεις με τους πι-

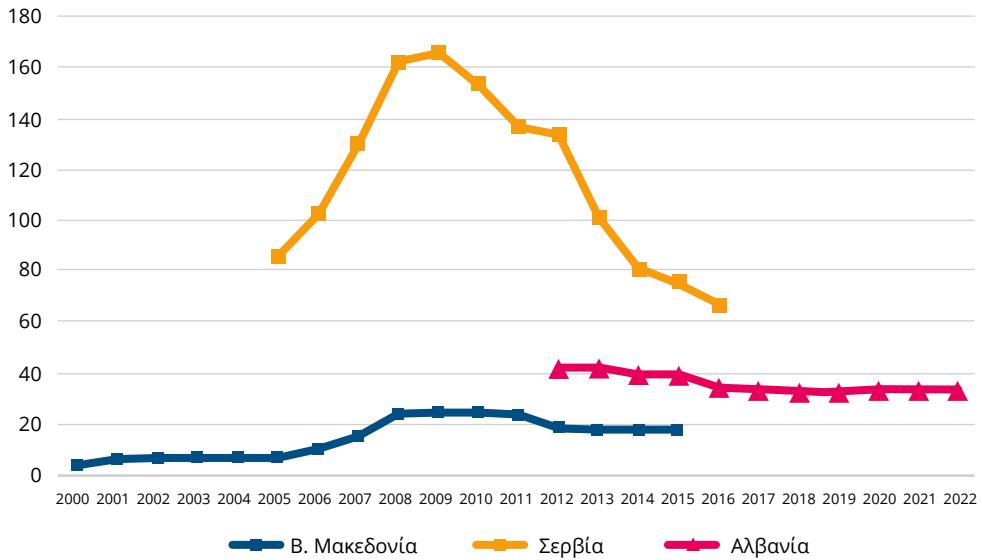
στωτές και η προκήρυξη δημοψηφίσματος οδήγησαν αναπόφευκτα στην επιβολή capital control και σε μια τρίτη ανακεφαλαιοποίηση. Τα σχέδια αναδιάρθρωσης που υπέβαλαν οι ελληνικές τράπεζες στο πλαίσιο του προγράμματος διάσωσης υπό την ηγεσία της ΕΕ προέβλεπαν σημαντική μείωση των δραστηριοτήτων τους στα Δυτικά Βαλκάνια και ορισμένες ελληνικές τράπεζες άρχισαν να πωλούν τις θυγατρικές τους στην περιοχή. Επιπλέον, αναγνωρίζοντας τις επιπτώσεις της ελληνικής κρίσης ως έναν από τους κύριους παράγοντες της συνεχιζόμενης τραπεζικής κρίσης στην περιοχή, μια έκθεση του ΔΝΤ του Νοεμβρίου 2017 συνέστησε στις ελληνικές τράπεζες να μειώσουν ακόμη περισσότερο τις δραστηριότητές τους στα Δυτικά Βαλκάνια. Ο στόχος ήταν να διευκολυνθεί η αποκατάσταση των θυγατρικών των ελληνικών τραπεζών που εξακολουθούσαν να πλήττονται από την «έλλειψη ρευστότητας των μητρικών τραπεζών» (ΔΝΤ, 2017). Τα Διαγράμματα 7-10 απεικονίζουν την εξέλιξη του αριθμού των υποκαταστημάτων των κυριότερων τραπεζών στις χώρες της περιοχής κατά την τελευταία εικοσαετία.

Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 7, η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος αποχώρησε από τη Σερβία το 2017, όταν πούλησε τις θυγατρικές της στον ουγγρικό όμιλο OTP, ενώ το 2018 πούλησε τη θυγατρική της Banka NBG Albania Sh.A. στην American Bank of Investments SA. Από το 2022, η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος δραστηριοποιείται μόνο στη Βόρεια Μακεδονία μέσω της θυγατρικής της Stopanska Banka και είναι η μόνη ελληνική τράπεζα στη χώρα.



Διάγραμμα 7: Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας: Υποκαταστήματα στα Δυτικά Βαλκάνια.
Πηγή: Ελληνική Ένωση Τραπεζών.

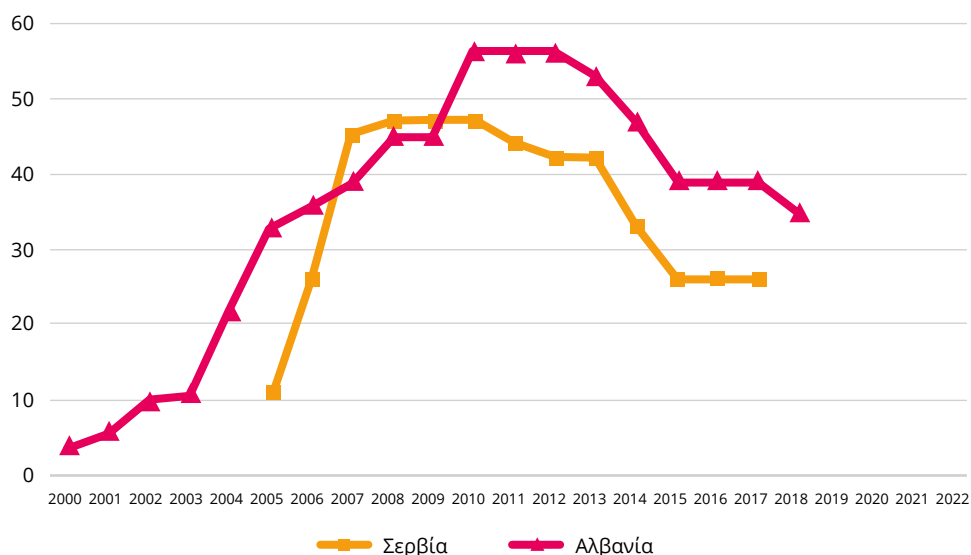
Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 8, η Alpha Bank δραστηριοποιούνταν στη Βόρεια Μακεδονία μέχρι το 2015, ενώ στη Σερβία, η Alpha Bank Srbija πωλήθηκε στον σερβικό όμιλο MK το 2017. Μετά το 2017, η Alpha Bank παρέμεινε η μόνη ελληνική τράπεζα στην Αλβανία: το 2022 η Alpha Bank Albania πωλήθηκε στην OTP Bank PLC και άρχισε να λειτουργεί υπό την ονομασία OTP Albania.



Διάγραμμα 8: Alpha Bank: Υποκαταστήματα στα Δυτικά Βαλκάνια.

Πηγή: Ελληνική Ένωση Τραπεζών.

Για πολλά χρόνια η Τράπεζα Πειραιώς διατηρούσε σημαντική παρουσία στην Αλβανία και τη Σερβία (Διάγραμμα 9). Έπειτα από μια περίοδο δυναμικής παρουσίας στη Σερβία (2005-2010), τα υποκαταστήματα της Τράπεζας Πειραιώς άρχισαν να μειώνονται ραγδαία μετά το 2013. Ομοίως, ο αριθμός των υποκαταστημάτων στην Αλβανία αυξήθηκε με ταχείς ρυθμούς την περίοδο 2000-2012, αλλά άρχισε να μειώνεται μετά το 2013. Η Τράπεζα Πειραιώς διέκοψε τις δραστηριότητές της στη Σερβία το 2017 και στην Αλβανία το 2018 και δε δραστηριοποιείται πλέον σε καμία χώρα της περιοχής.

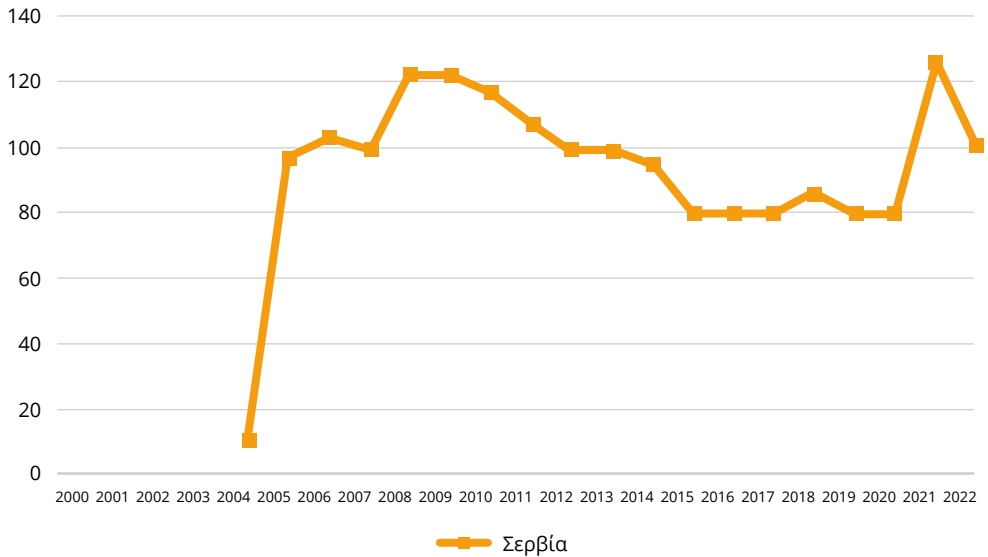


Διάγραμμα 9: Τράπεζα Πειραιώς: Υποκαταστήματα στα Δυτικά Βαλκάνια.
Πηγή: Ελληνική Ένωση Τραπεζών.

Η Eurobank ήταν η μόνη ελληνική τράπεζα που επέλεξε να επικεντρωθεί αποκλειστικά σε μία χώρα, και συγκεκριμένα στη Σερβία (Διάγραμμα 10). Μεταξύ 2004 και 2008 η ανάπτυξη ήταν ταχεία και σταθερή, αλλά άρχισε να επιβραδύνεται μετά το 2009. Από το 2021, η Eurobank είναι η μόνη ελληνική τράπεζα που δραστηριοποιείται στη Σερβία. Τον Ιούλιο του 2021, η Eurobank εξαγόρασε την Direktna Bank, η οποία θα συγχωνευθεί με τη Eurobank Serbia, με τον ελληνικό όμιλο να κατέχει το 70%.² Η κίνηση αυτή σηματοδότησε την πρώτη εξαγορά ξένης τράπεζας στη βαλκανική αγορά από ελληνικό όμιλο μετά από δέκα χρόνια συστηματικής απομάκρυνσης από τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.

● ● ● ● ● ● ● ●

² <https://www.nasdaq.com/articles/eurobank-agrees-to-merge-serbian-unit-with-direktna-banka-2021-07-01>



Διάγραμμα 10: Eurobank Ergasias: Υποκαταστήματα στα Δυτικά Βαλκάνια.

Πηγή: Ελληνική Ένωση Τραπεζών.

Από την ανάλυση αυτή, προκύπτει ότι –όπως συνέβη και με τις εμπορικές συναλλαγές– οι ελληνικές ΑΞΕ ακολούθησαν ένα συγκεκριμένο πρότυπο: Μειώθηκαν απότομα στις περισσότερες χώρες κατά τα πρώτα χρόνια της κρίσης, παρουσίασαν μια μικρή ανάκαμψη το 2014 και στη συνέχεια υπέστησαν δραματική συρρίκνωση το 2015 λόγω της διαταραχής από το κλείσιμο των τραπεζών και τους ελέγχους κεφαλαίων. Ωστόσο, σε αντίθεση με τις εμπορικές συναλλαγές, οι ΑΞΕ δεν ανέκαμψαν μετά το 2016 και γνώρισαν περαιτέρω κύματα αποεπένδυσης τα επόμενα χρόνια, κυρίως λόγω της αποχώρησης πολλών ελληνικών τραπεζών από την περιοχή. Αυτή η σημαντική μείωση των επενδυτικών δραστηριοτήτων είχε σοβαρές επιπτώσεις στην παρουσία της Ελλάδας στις βαλκανικές χώρες, πλήττοντας σοβαρά την οικονομική εμβέλεια και το κύρος της. Ο ρόλος της Ελλάδας ως επενδυτικού εταίρου για τις χώρες αυτές μειώθηκε δραματικά κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, καθώς άλλες χώρες της ΕΕ αλλά και τρίτες χώρες ανέλαβαν να καλύψουν το κενό που άφησε η φθίνουσα επιρροή της Ελλάδας.

Αξιολόγηση των παραγόντων που διαμορφώνουν τις οικονομικές σχέσεις μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων

Με την πάροδο των ετών, οι οικονομικές σχέσεις της Ελλάδας με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων πέρασαν από κύκλους υψηλών και χαμηλών επιπέδων. Ξεκινώντας από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και μέχρι το ξέσπασμα της κρίσης δημόσιου χρέους, η Ελλάδα ήταν ο κύριος εμπορικός και επενδυτικός εταίρος για πολλές χώρες της περιοχής, ενώ μετά την κρίση οι οικονομικές σχέσεις μειώθηκαν σημαντικά, με αποτέλεσμα η παρουσία και ο ρόλος της Ελλάδας να μειωθούν εξίσου. Όπως προαναφέρθηκε, οι σχέσεις αυτές επηρεάστηκαν και διαμορφώθηκαν από μια σειρά εξωγενών και ενδογενών παραγόντων, που περιλαμβάνουν οικονομικές, πολιτικές, γεωπολιτικές και κοινωνικές συνιστώσες.

Οι εξωγενείς παράγοντες περιλαμβάνουν εξωτερικές επιρροές που ήταν πέρα από τον έλεγχο των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Ήταν κυρίως οικονομικοί, όπως η κρίση της Ευρωζώνης, η κατάσταση της ελληνικής οικονομίας (με την ανάπτυξή της να ακολουθεί κύκλους έντονων διακυμάνσεων), η πανδημία και οι ευρύτερες διεθνείς γεωπολιτικές εξελίξεις.

Οι ενδογενείς παράγοντες μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε γεωπολιτικούς, οικονομικούς και διαρθρωτικούς. Παραδείγματα γεωπολιτικής δυναμικής περιλαμβάνουν τις επιπτώσεις των γιουγκοσλαβικών πολέμων στη δεκαετία του 1990, τις προσφυγικές κρίσεις και την εθνοτική βία στο Κόσοβο το 1999, την πολιτική αστάθεια και τις επιπτώσεις των επιδρομών του ΝΑΤΟ στη Σερβία το 1999, την αστάθεια στην ΠΓΔΜ το 2001 και, στην περίπτωση της Αλβανίας και της ΠΓΔΜ, τις παρατεταμένες διμερείς διπλωματικές εντάσεις με την Ελλάδα. Παραδείγματα ενδογενών οικονομικών επιδράσεων περιλαμβάνουν σοβαρά μακροοικονομικά σοκ κατά την πρώιμη μεταβατική περίοδο και υπερπληθωρισμό, την κατάρρευση των «πυραμίδων» και την επακόλουθη κοινωνικοπολιτική αναταραχή στην Αλβανία το 1997. Οι διαρθρωτικοί παράγοντες περιλαμβάνουν χρόνια εγγενή προβλήματα στην περιοχή, όπως η διαφθορά, η έλλειψη διαφάνειας και χρηστής διακυβέρνησης, το αδύναμο νομοθετικό πλαίσιο για τις επενδύσεις και η αργή εφαρμογή οικονομικών, πολιτικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Με την πάροδο του χρόνου, καθένας από αυτούς τους παράγοντες –είτε μόνος του είτε σε συνδυασμό με άλλους και σε διαφορετικό βαθμό– έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην πορεία των οικονομικών σχέσεων μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Κατά τη διάρκεια της «χρυσής εποχής» (1995-2008), οι κύριοι παράγοντες ανάπτυξης ήταν οι θετικές τάσεις της ελληνικής οικονομίας και οι ισχυρές προοπτικές της. Η είσοδος της Ελλάδας στην Ευρωζώνη, η νέα δυνατότητα δανεισμού με χαμηλά επιτόκια, η διαθεσιμότητα ισχυρών κεφαλαιακών ροών και η επιθυμία για άνοιγμα στις νέες, ανεξερεύνητες βαλκανικές αγορές δημιούργησαν θετική δυναμική για την ελληνική οικονομία. Οι γενικές τάσεις ήταν ανοδικές και οι συνθήκες που διέκοπταν την ανάπτυξη ήταν ως επί το πλείστον βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις συγκεκριμένων ενδογενών παραγόντων που επηρέαζαν την πολιτική και οικονομική σταθερότητα των χωρών αυτών.

Όσον αφορά την περίοδο της ελληνικής κρίσης δημόσιου χρέους και μετά (2009-2024), σαφώς ο πιο κρίσιμος παράγοντας ήταν και πάλι η κατάσταση της ελληνικής οικονομίας. Ωστόσο, σε αυτή την περίοδο, ο αντίκτυπος ήταν βαθιά αρνητικός, καθώς υπήρχε άμεση συσχέτιση μεταξύ της σοβαρής συρρίκνωσης όλων των παραμέτρων της ελληνικής οικονομίας μετά το 2009 και των αρνητικών τάσεων στο εμπόριο και τις επενδύσεις. Επιπλέον, τα επόμενα χρόνια, οι διακυμάνσεις στις οικονομικές σχέσεις ακολούθησαν στενά τις τάσεις ανάκαμψης και συρρίκνωσης της ελληνικής οικονομίας. Αυτό ήταν ιδιαίτερα εμφανές κατά την περίοδο που οδήγησε στην κρίση του 2015 αλλά και στην ανάκαμψη που ακολούθησε μετά το 2016. Ομοίως, η μη αναστρέψιμη συρρίκνωση των ελληνικών ΑΞΕ συνδέθηκε άμεσα με την αποχώρηση των ελληνικών τραπεζών από την περιοχή, η οποία επιταχύνθηκε μετά το 2017. Αναμφίβολα, το μέλλον των οικονομικών σχέσεων και της ελληνικής οικονομικής δραστηριότητας στα Δυτικά Βαλκάνια είναι στενά συνδεδεμένο με την πορεία της ελληνικής εγχώριας οικονομίας.

Η πανδημία είχε επίσης σοβαρό –αν και βραχυπρόθεσμο– αρνητικό αντίκτυπο στις οικονομικές σχέσεις μεταξύ Ελλάδας και Δυτικών Βαλκανίων το 2020-2021, κυρίως λόγω των σοβαρών επιπτώσεων σε όλες τις παραμέτρους της ελληνικής οικονομίας, οι οποίες στη συνέχεια μεταφέρθηκαν στις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις. Με την επιστροφή της ελληνικής οικονομίας στην ανάπτυξη, οι οικονομικές σχέσεις με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων άρχισαν και πάλι να ανακάμπτουν.

Είναι σαφές ότι τα ενδογενή διαρθρωτικά προβλήματα των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων αποτέλεσαν πρόκληση και στις δύο χρονολογικές περιόδους (Panagiotou & Tzifakis, 2022). Αυτές οι διαρθρωτικές αδυναμίες επηρεάζουν τις

σχέσεις με πολλούς τρόπους, π.χ. καθιστώντας τις οικονομικές συναλλαγές πιο δύσκολες ή/και δυνητικά αποθαρρύνοντας τις επενδύσεις. Αν και είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθεί, θα μπορούσε κανείς να εικάσει ότι οι οικονομικές σχέσεις θα είχαν αναπτυχθεί περισσότερο κατά τη διάρκεια της «χρυσής εποχής» εάν είχαν αντιμετωπιστεί οι παραπάνω διαρθρωτικές προκλήσεις. Από την άλλη πλευρά, κατά τη διάρκεια της κρίσης, το μέγεθος και η σοβαρότητα της κατάρρευσης της ελληνικής οικονομίας ήταν τόσο συντριπτικά, που είναι αμφίβολο οι διαρθρωτικές αυτές προκλήσεις να είχαν μεγάλο αντίκτυπο.

Θεωρητικά, η προοπτική ένταξης στην ΕΕ –συγκεκριμένα η εφαρμογή βαθιών οικονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση της διαδικασίας της διεύρυνσης– θα μπορούσε να συμβάλει στην αντιμετώπιση των αρνητικών ενδογενών παραγόντων στην περιοχή, και συνεπώς να ενισχύσει την ανάπτυξη των οικονομικών σχέσεων μεταξύ της Ελλάδας και των εταίρων της στα Δυτικά Βαλκάνια. Ουσιαστικά, θα ήταν αναμενόμενο ολόκληρη η διαδικασία διεύρυνσης της ΕΕ –συμπεριλαμβανομένου του στρατηγικού πλαισίου που παρέχεται από τις Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης, τις διμερείς συμβατικές σχέσεις, την οικονομική βοήθεια, τις εμπορικές σχέσεις και την περιφερειακή συνεργασία– να συμβάλει στην ενίσχυση της διμερούς και περιφερειακής οικονομικής συνεργασίας. Επιπλέον, δεδομένου ότι εκτός από πολιτικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις, τα κριτήρια ένταξης της ΕΕ περιλαμβάνουν μέτρα για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, τη δημιουργία ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος, τη δημιουργία θετικού πλαισίου για επενδύσεις, τη μείωση του ρόλου της γκρίζας οικονομίας και την προώθηση υγιών αγορών εργασίας, η διαδικασία ένταξης θεωρητικά θα έπρεπε να βελτιώσει και τις οικονομικές σχέσεις των υποψήφιων χωρών με την Ελλάδα (και με άλλους Ευρωπαίους εταίρους).

Ωστόσο, όχι μόνο είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθεί η συσχέτιση μεταξύ της διαδικασίας προσχώρησης στην ΕΕ και των οικονομικών σχέσεων, αλλά δε φαίνεται να ισχύει μέχρι στιγμής. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την ικανοποίηση των κριτηρίων ένταξης δεν έχουν εφαρμοστεί επαρκώς και αποτελεσματικά, και σίγουρα όχι σε βαθμό που να επηρεάζει θετικά τις οικονομικές σχέσεις. Αυτό επιβεβαιώνεται από τις εκθέσεις αξιολόγησης της ΕΕ, οι οποίες δείχνουν ότι οι μεταρρυθμίσεις προχωρούν με πολύ αργούς ρυθμούς και, σε πολλές περιπτώσεις, παρατηρείται ακόμη και οπισθοδρόμηση. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στους τομείς της βελτίωσης του κράτους δικαίου, της μεταρρύθμισης του δικαστικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης, της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήμα-

τος, της επίτευξης χρηστής διακυβέρνησης, της περιφερειακής συνεργασίας και συμφιλίωσης, και της εφαρμογής των κανόνων και προτύπων της ΕΕ (European Commission, 2024). Σε αυτό το πλαίσιο, τον Μάιο του 2024, οι χώρες της ΕΕ ενέκριναν ένα σχέδιο ύψους 6 δις ευρώ για την ενίσχυση των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων, με σκοπό την επιτάχυνση των μεταρρυθμίσεων και την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης στην περιοχή για την περίοδο 2024-2027 (European Commission, 2024a).

Η κατάσταση της ελληνικής οικονομίας μπορεί όντως να αποτελεί τον πιο σημαντικό εξωγενή παράγοντα που επηρεάζει τις οικονομικές σχέσεις μεταξύ της Ελλάδας και των Δυτικών Βαλκανίων, αλλά η επιτάχυνση των πολιτικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων και η σταδιακή εκπλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης θα είναι κρίσιμοι παράγοντες ανάπτυξης στην περιοχή συνολικά. Η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων που θα ευθυγραμμίσουν τις οικονομίες τους με τους κανόνες της ΕΕ αποτελεί μονόδρομο για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Η δυναμική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων όχι μόνο θα φέρει τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων πιο κοντά στην ένταξη στην ΕΕ, αλλά θα οδηγήσει σε συνολικά οφέλη για την περιοχή, συμπεριλαμβανομένης της βελτίωσης των οικονομικών (και πολιτικών) σχέσεων με την Ελλάδα.

Βιβλιογραφία

- Bank of Greece Database, <https://www.bankofgreece.gr/en/statistics/external-sector/direct-investment/direct-investment---flows>
- Bank of Greece Database, <https://www.bankofgreece.gr/en/statistics/external-sector/direct-investment/direct-investment---stocks>
- Bastian, J. (2004). "Knowing your way in the Balkans: Greek Foreign Direct Investment in Southeast Europe", *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, 4(3), σσ. 458-490.
- Bastian, J. (2003). "Banking on Southeast Europe: financial sector reform amidst regional volatility", *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, 3(1), σσ. 81-107.
- Bechev, D. (2012). "The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the euro Crisis", *European Council on Foreign Relations, Policy Brief*, σσ. 1-16.

- Bitzenis, A., & V. Vlachos (2011). "Outward FDI from Greece and its policy context", *Columbia FDI Profiles*, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, December.
- European Commission (2024). Rule of Law Report 2024, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/rule-law-report-2024-5th-edition-eu-better-equipped-face-rule-law-challenges-2024-07-24_en
- European Commission (2024a): EU Enlargement Package 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-adopts-2023-enlargement-package-recommends-open-negotiations-ukraine-and-moldova-grant-2023-11-08_en
- Hellenic Bank Association (2024). Greek Banking System Data, <https://www.hba.gr/En>
- IMF (2024). IMF World Economic Outlook Database, April 2024, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>
- Macdonald, K., Hope, N., & Bryant C. (2010). "Balkan banks wary of Greek retreat", *Financial Times*, 18 March.
- Maditinos, D., Kousenidis D., & Chatzoudes, D. (2011). "Foreign Direct Investment in the Balkans: the Role of Greece", στο A. Karasavoglou (επιμ.), *The Economies of the Balkan and Eastern Europe countries in the Changed World*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, σσ. 204-225.
- Magoulios, G., & Chouliaras, V. (2014). "The repercussions of the financial crisis on the foreign trade between Greece and the Balkan countries", στο A. Karasavoglou & P. Polychronidou (επιμ.), *Economic Crisis in Europe and the Balkans*. Cham: Springer, σσ. 51-64.
- Michalopoulos, C. (2002). "The Western Balkans in world trade: some implications for Greece", *Southeast European and Black Sea Studies*, 2(2), σσ. 101-128.
- Nuti, D. M. (2009). The Impact of the Global Crisis on Transition Economies, UNU WIDER Conference, *Reflections on Transition: Twenty Years after the Fall of the Berlin Wall*, Helsinki 18-19 September.
- Panagiotou, R., & N. Tzifakis (2022): "Deciphering the Greek Economic Diplomacy towards the Western Balkans: actors, processes, challenges", *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, GreeSE Paper, No. 169.
- Panagiotou, R., & Valvis, A. (2014). "How is the sovereign debt crisis affecting Greece's relations with the Balkan countries and Greece's standing in the region?". ELIAMEP, South East Europe Programme, Athens.
- Panagiotou, R. (2010). "Effects of the Global Economic Crisis on Southeast Europe", *Journal of Balkan and Near East Studies*, 12(2), σσ. 187-194.
- Petrakos, G. (1997). Economic Development of the Balkan Countries and the Role of Greece: from bilateral relations to the challenge of integration, Discussion Paper Series no. 1620, CEPR/University of London.
- United Nations Comtrade Database, <https://comtrade.un.org/>

Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση και η πορεία του Μακεδονικού Ζητήματος

Μαριλένα Κοππά¹

Εισαγωγή

Στο κείμενο που ακολουθεί θα εξετάσουμε εάν και κατά πόσο η θέση της Ελλάδας εντός της ΕΕ και η χρήση του ευρωπαϊκού πλαισίου αξιοποιήθηκαν για τους βασικούς στόχους της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στο Μακεδονικό Ζήτημα.

Με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, το πρόβλημα με το όνομα της γειτονικής χώρας, που η Ελλάδα αγνοούσε για χρόνια, έρχεται στην επιφάνεια. Η Ελλάδα, το μόνο μέλος της ΕΕ και του ΝΑΤΟ στην περιοχή εκείνη την περίοδο, αντί να αντιδράσει με αυτοπεποίθηση και να βρει μια συμβιβαστική λύση που να καλύπτει τις ανησυχίες και των δύο μερών, αντέδρασε με φοβικότητα και έγινε έτσι μέρος του προβλήματος, αντί να αποτελέσει μέρος της λύσης. Ουσιαστικά, η διαφορά γύρω από το όνομα καθόρισε όλη την πολιτική της χώρας απέναντι στην ασταθή αυτή δημοκρατία. Αυτή



¹ Καθηγήτρια Συγκριτικής Πολιτικής στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου.

η αγκίστρωση στο όνομα εγκλώβισε και στέρησε επιχειρημάτων την ελληνική πλευρά.

Παράλληλα, η περίοδος των μεγάλων αλλαγών μετά το 1990, με τη ρευστότητα που τη χαρακτήριζε, συνέβαλε στην καλλιέργεια μαξιμαλιστικών, μη ρεαλιστικών στόχων για πιθανότητα επίτευξης λύσης στο ονοματολογικό χωρίς τον όρο «Μακεδονία», όρος που υπήρχε στο όνομα της χώρας τουλάχιστον από το 1945. Αυτό μετέτρεψε μια διαπραγματεύσιμη διαφορά σε σύγκρουση μηδενικού αθροίσματος με δραματικά αποτελέσματα. Η αμυντική ρητορική για «σκοπιανό επεκτατισμό» δέθηκε κατά παράδοξο τρόπο με μια υπερφίαλη αναφορά στα Βαλκάνια ως ελληνική «ενδοχώρα». Πράγματι, η επέκταση των ελληνικών επιχειρήσεων ήταν ραγδαία. Αντί όμως να τονιστεί η αλληλεξάρτηση και η συνεργασία, επελέγη η αφήγηση του συνδυασμού οικονομικής υπεροχής με πολιτική ηγεμονία, την ίδια ώρα που, λόγω του μακεδονικού, αδυνατούσαμε να επιτελέσουμε τον ρόλο της «πύλης εισόδου» προς την ΕΕ και τους ατλαντικούς θεσμούς, που τόσο πολύ επιζητούσε η περιοχή.

Το ονοματολογικό, εμπλέκοντας πολλές πτυχές των σχέσεων με τη γειτονική χώρα, είχε όλα τα στοιχεία μιας δυσεπίλυτης διαφοράς. Την ώρα που η χώρα έμπαινε σε μια διεγκυστίνδα με την άλλη πλευρά, πολιτικές καριέρες οικοδομήθηκαν πάνω στο Μακεδονικό, συμφέροντα οργανώθηκαν, ομάδες απέκτησαν λόγο ύπαρξης. Η στάση αυτή της Ελλάδας είχε επιπτώσεις: Ένα θέμα που είχε όλες τις προοπτικές να λυθεί από το 1992 χρόνισε, κακοφόρμισε, αποσταθεροποίησε το γειτονικό κράτος και διευκόλυνε την άνοδο του Γκρούεφσκι (2006-2016) στην εξουσία, ενός αυταρχικού καθεστώτος σε στενή σχέση με παράνομα κυκλώματα και το οργανωμένο έγκλημα.

Ένα δύσκολο ξεκίνημα

Ήδη το 1990 ήταν σαφές ότι η κραταιά, ενιαία Γιουγκοσλαβία αποτελούσε πλέον παρελθόν. Στο Συμβούλιο των Υπουργών Εξωτερικών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ), στις 16 Δεκεμβρίου 1991, η Ελλάδα συναίνεσε στην αναγνώριση της ανεξαρτησίας της Σλοβενίας και της Κροατίας από τα κράτη-μέλη της ΕΕ, μετά τη μονομερή ανακήρυξή τους, με τη διευκρινιστική

δήλωση ότι οι όροι που εφαρμόστηκαν εκεί δεν μπορούν να θεωρηθούν ως έμμεση αναγνώριση νέων κρατών.²

Υπήρξαν, ωστόσο δυνάμεις, από τον χώρο της πολιτικής, της διπλωματίας και της επιχειρηματικότητας, που αναγνώριζαν ότι το όνομα δεν ήταν το ουσιώδες. Λόγω όμως, και της περιρρέουσας ατμόσφαιρας, η συζήτηση διαμορφώθηκε από την πιο μαξιμαλιστική προσέγγιση, την οποία εξέφραζε ο Υπουργός Εξωτερικών Αντώνης Σαμαράς.

Στις 17 Φεβρουαρίου 1992, το Συμβούλιο των Υπουργών Εξωτερικών της ΕΚ ανέθεσε στον προεδρεύοντα Πορτογάλο πρωθυπουργό Ζοάο Πινέιρο την αποστολή εξεύρεσης συμβιβαστικής λύσης για το όνομα, αλλά και κατάθεσης προτάσεων για την αναγνώριση του κράτους. Ο Πινέιρο παρουσίασε ένα πακέτο προτάσεων την 1η Απριλίου 1992, στη βάση των τριών κοινοτικών όρων της 16ης Δεκεμβρίου 1991 (βλ. υποσημ. 6). Το επονομαζόμενο «πακέτο Πινέιρο» περιλάμβανε: α) ένα σχέδιο συμφωνίας για σεβασμό των υφιστάμενων συνόρων μεταξύ των δύο κρατών, και β) ένα σχέδιο επιστολής των Σκοπίων προς την Αθήνα, όπου δήλωναν ότι απείχαν από κάθε εχθρική πράξη ή δραστηριότητα, ενώ δεσμεύονταν να εγκαταλείψουν κάθε αξίωση περί ύπαρξης μακεδονικής μειονότητας στην Ελλάδα και να απαλείψουν από το Σύνταγμά τους κάθε αμφισβητούμενο άρθρο. Το δε όνομα που προτεινόταν ήταν Νέα Μακεδονία. Ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών ήταν απολύτως αντίθετος σε αυτή τη λύση (Tziampiris, 2000: 118-119· Τάρκας, 1995: 224 και επ.). Στο ίδιο διάστημα, υποκινήθηκαν από τους εθνικιστικούς κύκλους και την Εκκλησία μεγάλες λαϊκές κινητοποιήσεις, ως μέσο πίεσης προς τη διεθνή κοινότητα, η οποία όμως ελάχιστα μπορούσε να αντιληφθεί την ουσία της διαμάχης. Σημαντικότερη ήταν αυτή της Θεσσαλονίκης, στις 14 Φεβρουαρίου του 1992, με σύνθημα «Η Μακεδονία ήταν, είναι και θα είναι ελληνική». Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτό ήταν κατά βάση ένα σύνθημα αμυντικό: Ασφαλώς και στο μυαλό αυτών που



2 Στο Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΠΣ) με ημερομηνία 16.12.1991, σελ. 129/91, αναφέρεται η Δήλωση για τη Γιουγκοσλαβία, αποτέλεσμα της έκτακτης Υπουργικής Συνάντησης, όπου σημειώνεται: «The Community and its member states also require a Yugoslav Republic to commit itself, prior to recognition, to adopt constitutional and political guarantees ensuring that it has no territorial claims towards a neighboring Community State and that it will conduct no hostile propaganda activities versus a neighboring Community State, including the use of a denomination which implies territorial claims». Οι τρεις όροι αυτοί είναι προφανώς ασαφείς και ερμηνεύτηκαν από την Ελλάδα κατά το δοκούν. Ειδική σημασία έχει ο τρίτος όρος. Για τον Υπουργό Εξωτερικών Αντώνη Σαμαρά σήμαινε «καμιά χρήση του όρου Μακεδονία».

εκστόμιζαν το σύνθημα δεν υποκρύπτονταν επεκτατικές βλέψεις ή διάθεση κατάληψης της γειτονικής χώρας. Επιβεβαίωνε, όμως, ότι η Ελληνική Μακεδονία ήταν και εξακολουθούσε να είναι μόνο ελληνική και ότι κανείς δεν μπορούσε να αμφισβητήσει αυτή την πραγματικότητα. Είναι, ωστόσο, διαφορετική ιστορία το πώς έγινε αντιληπτό από τους διεθνείς παράγοντες. Η πραγματικότητα είναι ότι η ελληνική διπλωματία ως το 1991 αναφερόταν σε Γιουγκοσλαβική Μακεδονία, Βουλγαρική Μακεδονία και Ελληνική Μακεδονία. Το σύνθημα του 1992 «Η Μακεδονία είναι μία και είναι ελληνική» (το οποίο επαναλήφθηκε σε συλλαλητήρια του 2018) αντιφάσκει με την ίδια τη Συνθήκη του Βουκουρεστίου του 1913,³ στη βάση της οποίας η Νότια Μακεδονία έγινε ελληνική.

Σε κάθε περίπτωση, το πλαίσιο της ελληνικής απάντησης τέθηκε από το Συμβούλιο των Πολιτικών Αρχηγών, κατά τη δεύτερη σύσκεψη στις 13 Απριλίου 1992. Το Συμβούλιο αποφάνθηκε ότι δεν επρόκειτο να δεχθεί ονομασία «με τον όρο Μακεδονία ή παράγωγά του». Η απόφαση αυτή εγκλώβισε όλα τα κόμματα (πλην του ΚΚΕ, που δεν προσυπέγραψε την απόφαση των αρχηγών) σε μια αδιέξοδο, μαξιμαλιστική πολιτική, παρουσιάζοντας μια εικόνα πλήρους ταύτισης των σημαντικότερων πολιτικών δυνάμεων της χώρας, ενώ υπονόμεισε κάθε δυνατότητα αξιοπρεπούς συμβιβασμού και για το μέλλον.

Υπάρχουν διάφορες εκδοχές για το τι ακριβώς διημείφθη (Σκυλακάκης, 1995: 133-146· Τάρκας, 1995: 284-290· Tziampiris, 2000: 122-133· Καλπαδάκης, 2012: 195-199). Η απόφαση αυτή πάντως θα δέσμευε τη χώρα για τα επόμενα χρόνια ως το 2008.

Τον Απρίλιο του 1993, η χώρα έγινε δεκτή στον ΟΗΕ (απόφαση Συμβουλίου Ασφαλείας 817/1993) με την προσωρινή ονομασία Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ), ενώ παράλληλα καλούνταν τα δύο μέρη να συνεχίσουν να συνεργάζονται με τους συμπροέδρους της Steering Committee της Διεθνούς Διάσκεψης για την πρώην Γιουγκοσλαβία με στόχο «to arrive at a



3 Η σύγχρονη Μακεδονία είναι αυτή που ορίζεται από τη Συνθήκη του Βερολίνου του 1878 ως ευρεία γεωγραφική περιοχή. Με τους Βαλκανικούς Πολέμους και τη Συνθήκη του Βουκουρεστίου του 1913, η γεωγραφική περιοχή, που ως τότε ανήκε στην Οθωμανική Αυτοκρατορία, χωρίστηκε: Το κομμάτι του λέοντος το έλαβε η Ελλάδα 51% (Αιγαιατική Μακεδονία), 39% η Σερβία (Μακεδονία του Βαρδάρη), 9% η Βουλγαρία (Μακεδονία του Πιρίν) και 1% η Αλβανία (Κοττά, 1994: 40).

speedy settlement of their difference».⁴ Από κει και μετά η υπόθεση έφυγε από το φιλικό για την Ελλάδα ευρωπαϊκό πλαίσιο και πέρασε στον ΟΗΕ. Έναν μήνα αργότερα, οι διαμεσολαβητές του Γενικού Γραμματέα του ΟΗΕ, Σάιρους Βανς και Λόρδος Όουεν, κατέθεσαν νέο σχέδιο συμφωνίας, που ρύθμιζε το σύνολο των σχέσεων μεταξύ των δύο χωρών, προτείνοντας την ονομασία Nova Makedonija, η οποία και αυτή απορρίφθηκε από την ελληνική πλευρά, που αντιπρότεινε τον όρο Slavomakedonija (Βαληνάκης & Ντάλης, 1996: 154-155· Κωφός, 2003: 156-166). Ωστόσο, απορρίφθηκε στη συνέχεια και από τα Σκόπια.

Στο μεταξύ, η κυβέρνηση Κωνσταντίνου Μητσοτάκη έπεσε και στις πρόωρες εκλογές του Οκτωβρίου του 1993 αναδείχθηκε κυβέρνηση το ΠΑΣΟΚ με τον Ανδρέα Παπανδρέου, που εξήγγειλε παύση των διαπραγματεύσεων με την άλλη πλευρά. Μετά από ατέρμονες διεθνείς επαφές και δύο εμπάργκο εναντίον της γειτονικής χώρας (ένα εμπάργκο πετρελαίου από την κυβέρνηση Μητσοτάκη το 1992 και ένα εμπορικό εμπάργκο από την κυβέρνηση Παπανδρέου τον Φεβρουάριο του 1994) επετεύχθη η υπογραφή της Ενδιάμεσης Συμφωνίας (Interim Agreement) στις 13 Σεπτεμβρίου 1995, το μόνο πλαίσιο που θα ρύθμιζε τις διμερείς σχέσεις έως την υπογραφή της Συμφωνίας των Πρεσπών. Η συμφωνία όριζε ότι η Ελλάδα αναγνώριζε τη γειτονική χώρα με το προσωρινό όνομα ΠΓΔΜ, μόλις η συμφωνία θα ετίθετο σε ισχύ, ενώ αντιμετώπιζε τον αλυτρωτισμό της γείτονος με αλλαγή σημαίας, συμβόλων, εγγύηση των συνόρων και αναθεώρηση του Συντάγματος (Ροζάκης, 1996). Βασικός όρος της συμφωνίας: η μεν ΠΓΔΜ ήταν υποχρεωμένη να χρησιμοποιεί την προσωρινή ονομασία σε όλα τα διεθνή fora, ενώ η Ελλάδα όφειλε να στηρίζει την είσοδο της ΠΓΔΜ σε όλους τους διεθνείς οργανισμούς υπό τον όρο να χρησιμοποιεί την προσωρινή ονομασία. Παράλληλα, ορίστηκε ότι οι δύο πλευρές θα συνέχιζαν τις προσπάθειες για εξεύρεση οριστικής και μόνιμης λύσης.

Στο πλαίσιο των αποφάσεων 817/93 και 845/93 του Συμβουλίου Ασφαλείας (ΣΑ) και σε εφαρμογή του άρθρου 5 της Ενδιάμεσης Συμφωνίας, άρχισαν διαπραγματεύσεις στις 15 Δεκεμβρίου 1995 υπό την αιγίδα του Σάιρους Βανς, ο οποίος αποσύρθηκε στα μέσα του 1999 και αντικαταστάθηκε από τον Μάθιου Νίμιτς, που ορίστηκε ειδικός εκπρόσωπος του ΓΓ του ΟΗΕ για τις διαπραγματεύσεις σχετικά με το όνομα.



4 [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/203/74/IMG/N9320374.pdf?](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/203/74/IMG/N9320374.pdf? [πρόσβαση 27 Ιουνίου 2018].)

Μετά την κρίση των Ιμίων τον Ιανουάριο του 1996, η υποχρεωτική επανεισβολή των απειλών για τη χώρα οδήγησε στο τέλος της «σκοπιοποίησης» της εξωτερικής πολιτικής της Ελλάδας, που ήδη είχε κοστίσει πολλά. Παράλληλα, η ελληνική οικονομική διεύθυνση στα Βαλκάνια εκείνη την περίοδο ήταν θεαματική: Η επέκταση των ελληνικών επιχειρήσεων ήταν ραγδαία είτε με τη μορφή εξαγορών είτε με τη μεταφορά ή την επέκταση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Αυτή η νέα αυτοπεποίθηση θα οδηγούσε στην Ατζέντα της Θεσσαλονίκης, όπου κατά τη Σύνοδο Κορυφής της Ελληνικής Προεδρίας το 2003, η ΕΕ δεσμεύτηκε για την ευρωπαϊκή προοπτική των Δυτικών Βαλκανίων.

Σε διμερές επίπεδο, όμως, τα βήματα για την εξεύρεση λύσης αποδείχθηκαν δειλά. Το 1998, έλαβε χώρα η πρώτη μεγάλη πολιτική αλλαγή στα Σκόπια. Το κόμμα των παρτιζάνων, η Σοσιαλδημοκρατική Ένωση, έχασε τις εκλογές και πρώτο κόμμα αναδείχθηκε το VMRO με ηγέτη τον Λιούπτο Γκεοργκέφσκι. Την ίδια χρονιά διακινήθηκε το όνομα «Μακεδονία των Σκοπίων», πρόταση της ελληνικής πλευράς που απορρίφθηκε από την άλλη πλευρά. Την ίδια ώρα, η πρόταση του ΓΓ ήταν Δημοκρατία της Μακεδονίας-Σκόπια (Κωφός, 2003: 192-3). Δεν επρόκειτο, ούτε αυτή, να προχωρήσει.

Τα επόμενα χρόνια, με την κυβέρνηση Κώστα Σημίτη, η Ελλάδα απέκτησε ολοένα και σημαντικότερη θέση στα Βαλκάνια (στην ΠΓΔΜ κατείχε ήδη την πρώτη θέση μεταξύ των επενδυτών), η οικονομία δυνάμωνε και καλλιεργούνταν η ελπίδα ότι το θέμα θα λυνόταν.

Από την πλευρά του, ο νέος πρωθυπουργός της ΠΓΔΜ Γκεοργκέφσκι, στήριζε τη νέα προσέγγιση και ανακοίνωσε τη δημιουργία δύο ελεύθερων βιομηχανικών ζωνών, μία εκ των οποίων θα ήταν στα σύνορα Ελλάδας – ΠΓΔΜ. Τον Μάιο του 1999, στο Βαλκανικό Οικονομικό Συνέδριο στη Θεσσαλονίκη, υπογράφηκε πρωτόκολλο συνεργασίας μεταξύ του ελληνικού ΔΙΠΕΚ (Διαβαλκανικό και Παρευξείνιο Επιχειρησιακό Κέντρο) και του Γραφείου Ιδιωτικοποίησης της ΠΓΔΜ. Από ελληνικής πλευράς, πλέον Υπουργός Εξωτερικών ήταν ο Γιώργος Παπανδρέου, που θα στήριζε πλήρως την προσέγγιση με την ΠΓΔΜ και την επίλυση του ονοματολογικού.

Με τον νέο υπουργό εγκαινιάστηκε μια πιο ενεργητική πολιτική στα Βαλκάνια και απέκτησαν μια νέα δυναμική οι επαφές. Το πλαίσιο της λύσης, πάντως, επαναπροσδιορίστηκε: η άποψη για διπλή ή τριπλή ονομασία δεν συζητιόταν πλέον από την ελληνική πλευρά. Από την άλλη, ο πρωθυπουργός

γός της ΠΓΔΜ, Γκεοργκέφσκι, ηγέτης του εθνικιστικού VMRO, έδειχνε διατεθειμένος να βάλει τέλος στο χρονίζον πρόβλημα.

Όλη τη διετία 2000-2001 γίνονταν συστηματικές προσπάθειες για εξεύρεση μιας κοινά αποδεκτής λύσης (Κωφός, 2008: 198-201). Ο Γκεοργκέφσκι αναγνώριζε ότι η διένεξη για το όνομα περνούσε σε νέα φάση, με στόχο την επίλυσή της το συντομότερο δυνατόν και έκανε δεκτή την πρόταση του Σημίτη, παράλληλα με τις συνομιλίες που διεξάγονταν υπό την αιγίδα του ΟΗΕ, να ασχοληθούν άμεσα και οι κυβερνήσεις, με πυκνές συναντήσεις των ΥΠΕΞ ή ακόμη και των πρωθυπουργών. Βάση συζήτησης θα ήταν μια σύνθετη ονομασία με γεωγραφικό προσδιορισμό έναντι όλων (*erga omnes*).⁵ Η άλλη πλευρά δέχθηκε τον όρο *erga omnes*, χωρίς όμως να διευκρινίσει πλήρως το περιεχόμενο που του έδινε. Η Αθήνα θεωρούσε ότι, όταν επερχόταν συμφωνία για τα άλλα θέματα, το εύρος χρήσης θα μπορούσε να συμφωνηθεί.

Μέσα από τις συχνές επαφές των δύο μερών θα προκρινόταν ένα ολοκληρωμένο πακέτο που θα περιείχε:

- τον όρο Gorna (ορεινή) Makedonija, αμετάφραστο
- ένα ολοκληρωμένο αναπτυξιακό πρόγραμμα για τη γειτονική χώρα στο πλαίσιο του Ελληνικού Σχεδίου Οικονομικής Ανασυγκρότησης των Βαλκανίων (ΕΣΟΑΒ), για χρηματοδότηση έργων και δράσεων για την οικονομική ανάπτυξη, την ευρωπαϊκή πορεία της ΠΓΔΜ και την ενίσχυση των δεσμών με την Ελλάδα. Για το οικονομικό πακέτο προβλεπόταν ένα κονδύλι που ξεπερνούσε τα 100 εκατομμύρια ευρώ.

Η έναρξη της σύγκρουσης, όμως, του αλβανικού και του σλαβομακεδονικού στοιχείου εντός του γειτονικού κράτους τον Φεβρουάριο του 2001 έβαλε σημαντικά εμπόδια στη διαπραγμάτευση.

Οι επαφές συνεχίστηκαν και με την επόμενη κυβέρνηση στα Σκόπια υπό τον σοσιαλδημοκράτη Μπράνκο Τσερβενκόφσκι (2002), με τον οποίο συμφωνήθηκε να συνεχισθεί η διαδικασία διαλόγου στο πλαίσιο του ΟΗΕ.



5 Με τον όρο αυτό εννοούσαν τη χρήση του νέου ονόματος στο εξωτερικό και εσωτερικό της χώρας, καθώς και σε όλα τα διεθνή fora.

Η ελληνική καταδίκη στη Χάγη

Τα πράγματα έδειχναν να βαλτώνουν μέχρι το 2004, επί κυβερνήσεως Κώστα Καραμανλή, όταν συνέβησαν δύο σημαντικά γεγονότα: Τον Νοέμβριο του 2004, οι ΗΠΑ αναγνώρισαν τη χώρα με το συνταγματικό της όνομα, ενώ τα Σκόπια υπέβαλαν αίτηση για ένταξη στην ΕΕ. Τελικά, και με σύμφωνη γνώμη της Ελλάδας, η ΠΓΔΜ απέκτησε το καθεστώς υποψήφιας χώρας τον Δεκέμβριο του 2005. Τον Απρίλιο του ίδιου χρόνου, ο μεσολαβητής του ΟΗΕ, Μάθιου Νίμιτς, ο οποίος επανεργοποιήθηκε, πρότεινε το όνομα Republika Makedonija Skorje (αμετάφραστο), το οποίο για την ελληνική πλευρά έγινε δεκτό ως βάση συζήτησης, ενώ απορρίφθηκε από τα Σκόπια. Λίγους μήνες μετά επανήλθε με μια άλλη πρόταση που απορρίφθηκε αμέσως από την Αθήνα. Ήταν η διπλή ονομασία Republika Makedonija/ Republika Makedonija- Skorje.⁶ Σύμφωνα με την πρόταση, η Ελλάδα θα μπορούσε να χρησιμοποιεί τη δεύτερη στη διμερή επικοινωνία της με τα Σκόπια, ενώ η ΠΓΔΜ θα αναφερόταν στους διεθνούς οργανισμούς με την πρώτη ονομασία που θα μπορούσε να μεταφρασθεί.

Το 2006 κέρδισε τις εκλογές το VMRO, αυτή τη φορά υπό τον Νικόλα Γκρούεφσκι. Παρέμεινε στην εξουσία για δέκα χρόνια, έως το 2016, επηρεάζοντας καθοριστικά την πορεία των διαπραγματεύσεων, εμποδίζοντας και παρακλύοντας κάθε προσέγγιση, εργαλαιοποιώντας τον εθνικισμό, με αιχμή του δόρατος την πολιτική «εξαρχαϊσμού» και το φαραωνικό σχέδιο «Σκόπια 2014».⁷

Μια σημαντική μεταβολή στην ελληνική θέση έλαβε χώρα στις 27 Σεπτεμβρίου 2007, όταν αποσαφηνίστηκε επίσημα πλέον στη Βουλή από την ΥΠΕΞ Ντόρα Μπακογιάννη ότι η Ελλάδα επιθυμούσε μια σύνθετη ονομασία με γεωγραφικό προσδιορισμό στον όρο «Μακεδονία», για όλες τις χρήσεις (erga omnes). Η άποψη αυτή έγινε αποδεκτή από το σύνολο σχεδόν των πολιτικών κομμάτων της χώρας και έκτοτε αποτελούσε την επονομαζόμενη «εθνική θέση» (Μαλλιάς, 2013).



6 Για τις προτάσεις Νίμιτς βλ. Ελευθεροτυπία, 5.4.2005.

7 Antikvizacija είναι ο ολαβικός όρος για να χαρακτηριστεί η στρατηγική που υιοθετεί ο Γκρούεφσκι από τη στιγμή που ανεβαίνει στην εξουσία, η οποία βασίζεται σε ταυτοτικές πολιτικές, που στοχεύουν στο να αποδείξουν τον απευθείας δεσμό των αρχαίων Μακεδόνων με τους σημερινούς κατοίκους της Βόρειας Μακεδονίας. Το σχέδιο «Σκόπια 2014» για την οικιστική ανάπτυξη της πρωτεύουσας στηρίζεται ακριβώς στην αντίληψη αυτή.

Το 2008 ήταν μια κρίσιμη χρονιά στις σχέσεις των δύο χωρών, με την ΠΓΔΜ να αιτείται την είσοδο στο ΝΑΤΟ κατά τη Σύνοδο της Συμμαχίας στο Βουκουρέστι τον Απρίλιο. Τόσο η ΠΓΔΜ όσο και οι ΗΠΑ επιχείρησαν να διαχωρίσουν την επίλυση του ονοματολογικού από την ένταξη. Η Ελλάδα, θεωρώντας ότι η άλλη πλευρά δε σεβόταν το δικό της μέρος της συμφωνίας με τη διαρκή χρήση του όρου «Μακεδονία» σε όλα τα διεθνή fora και με τις ΗΠΑ να την έχουν αναγνωρίσει το 2004 με το συνταγματικό όνομα, επέμενε στη θέση «μη λύση, μη ένταξη» και συνέβαλε στη μη ένταξη της ΠΓΔΜ στο ΝΑΤΟ το 2008. Αυτό κόστισε μια καταδίκη της Ελλάδας από το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης, το 2011. Στην πραγματικότητα, η Ελλάδα δεν είχε ασκήσει βέτο. Υπήρξε μια συμφωνία διαφόρων μερών να μην προχωρήσει το ΝΑΤΟ σε διεύρυνση εκείνη τη στιγμή (χαρακτηριστική η αντίδραση της Γαλλίας στην ένταξη της Γεωργίας και της Ουκρανίας, που ήταν οι άλλες δύο υποψήφιες χώρες). Όμως, η ελληνική κυβέρνηση, όταν γύρισε στην Αθήνα, πανηγύρισε σε καταγεγραμμένες ομιλίες στη Βουλή τόσο του πρωθυπουργού Κώστα Καραμανλή όσο και της Υπουργού Εξωτερικών Ντόρας Μπακογιάννη το υποτιθέμενο βέτο. Εκεί ακριβώς στηρίχθηκαν τα Σκόπια για να προσφύγουν στο Διεθνές Δικαστήριο και να επιζητήσουν την καταδίκη της Ελλάδας, για παραβίαση της Ενδιάμεσης Συμφωνίας, η οποία ρητώς προέβλεπε ότι απαγορευόταν η παρεμπόδιση της εισόδου της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς, άρα και στο ΝΑΤΟ, εφόσον χρησιμοποιούνταν η προσωρινή ονομασία.

Στις 8 Οκτωβρίου του 2008, ο Νίμιτς παρουσίασε μια νέα δέσμη ιδεών, ουσιαστικά προτείνοντας τη διπλή ονομασία. Σύμφωνα με τον διαμεσολαβητή, η ΠΓΔΜ θα χρησιμοποιούσε στο εσωτερικό τη συνταγματική ονομασία, που θα παρέμενε η επίσημη ονομασία. Θα υιοθετούσε, όμως, μέσα από τις συνταγματικές της διαδικασίες το όνομα «Δημοκρατία της Βόρειας Μακεδονίας», που θα ήταν το επίσημο όνομα στο διεθνές πλαίσιο.⁸ Ο πρόεδρος της ΠΓΔΜ Μπράνκο Τσερβενκόφσκι την απέρριψε ζητώντας σημαντικές τροποποιήσεις υπέρ της χώρας του.

Τελευταία απόπειρα επίλυσης πριν από την οικονομική κρίση έγινε το 2009 με την ανάληψη της κυβέρνησης από τον Γιώργο Παπανδρέου. Πραγματοποιήθηκαν έντεκα συναντήσεις του πρωθυπουργού με τον Νίκο Γκρού-



8 Βλ. Τα Νέα, 10.10.2008. Η συνταγματική ονομασία θα παρέμενε αμετάφραστη.

εφσκι (από τον Οκτώβριο του 2009 έως τον Αύγουστο του 2011), αλλά δεν τελεσφόρησαν, αφού προέκυπτε αβίαστα ότι η άλλη πλευρά δεν επιθυμούσε ειλικρινά λύση.

Η έναρξη της ελληνικής οικονομικής κρίσης το 2010 έβαλε τέλος σε κάθε προσπάθεια. Τον Ιούνιο του 2011, ο Γκρούεφσκι και το VMRO κέρδισαν για τρίτη συνεχή φορά τις εκλογές. Το 2012, στη διαπραγμάτευση η Ελλάδα δεν είχε πλέον πρωθυπουργό τον Γιώργο Παπανδρέου, που διακαώς επιζητούσε λύση, αλλά τον Αντώνη Σαμαρά, ο οποίος δεν είχε μεταβάλει τις θέσεις του. Ο Σαμαράς στην επιστολή του προς τον Γκρούεφσκι (4 Σεπτεμβρίου 2012) προέτασε τη συμφωνία για το *erga omnes* ως βάση για κάθε συζήτηση, πριν δηλαδή τη διαπραγμάτευση για το όνομα, ενώ επισήμαινε ότι οι διαδοχικές συναντήσεις σε επίπεδο πρωθυπουργών δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα (Μαλλιός, 2013) θέτοντας τέλος σε αυτόν τον παράλληλο δίαυλο επικοινωνίας.

Η επανέναρξη των προσπαθειών.

Η Συμφωνία των Πρεσπών

Οι πολιτικές εξελίξεις στην ΠΓΔΜ, με το τέλος του καθεστώτος Γκρούεφσκι, καλλιέργησαν την ελπίδα για επίλυση της διαφοράς. Ήδη από το φθινόπωρο του 2017, ο νέος Υπουργός Εξωτερικών Νίκος Κοτζιάς είχε αναλάβει πρωτοβουλία για υπογραφή Μέτρων Οικοδόμησης Εμπιστοσύνης (ΜΟΕ), αρχικά με την κυβέρνηση Γκρούεφσκι και στη συνέχεια με την κυβέρνηση Ζάεφ. Την ίδια ώρα, εξάλλου, και η Δύση έστρεφε την προσοχή της, μετά από πολλά χρόνια, στα Βαλκάνια: Η σημαντική ρωσική επιρροή, η επανεμφάνιση της Τουρκίας, αλλά και η οικονομική διείσδυση της Κίνας άλλαζαν ριζικά τους όρους του παιχνιδιού στην περιοχή. Τόσο το ΝΑΤΟ όσο και η ΕΕ έδειχναν ότι τα Βαλκάνια ξαναέμπαιναν στην ατζέντα τους. Σε αυτό το πλαίσιο η επίλυση της διαφοράς γινόταν ιδιαίτερα ελκυστική ή ακόμη και αναγκαία για τη νέα, δυτικόστροφη, ηγεσία της ΠΓΔΜ. Αποτελούσε, όμως, πλέον και προτεραιότητα της ελληνικής κυβέρνησης του Αλέξη Τσίπρα.

Ως αποτέλεσμα της επανενεργοποίησης των δύο μερών, στις 17 Ιανουαρίου 2018, ο μεσολαβητής Μάθιου Νίμιτς κατέθεσε μια τετρασέλιδη «Δέσμη Ιδεών», όπου προτείνονταν πέντε ονόματα για τη χώρα στα σλαβικά: Δημοκρατία της Άνω Μακεδονίας, Δημοκρατία της Βόρειας Μακεδονίας, Δημοκρατία της Μακεδονίας

του Βαρδάρη, Δημοκρατία της Νέας Μακεδονίας και Δημοκρατία της Μακεδονίας (Σκόπια), χωρίς να θεωρεί τον κατάλογο αποκλειστικό.

Μετά από εντατικές διαπραγματεύσεις μηνών, τον Ιούνιο του ίδιου έτους επιτεύχθηκε συμφωνία, η οποία δημοσιοποιήθηκε στις 12 Ιουνίου 2018 (Κοτζιάς, 2020). Το νέο όνομα θα ήταν «Βόρεια Μακεδονία», έναντι όλων, για διεθνή και εσωτερική χρήση, ενώ η γλώσσα θα ονομαζόταν μακεδονική/γλώσσα της Βόρειας Μακεδονίας, και οι πολίτες Μακεδόνες/κάτοικοι της Βόρειας Μακεδονίας. Το Σύνταγμα έπρεπε να αναθεωρηθεί, για να ενσωματωθεί η συμφωνία και να εξαλειφθούν όλες οι αλυτρωτικές αναφορές. Η Συμφωνία, πέραν της επίλυσης του ονοματολογικού, περιείχε και μια σημαντικότερη θετική ατζέντα για την προσέγγιση των δύο χωρών αλλά και μηχανισμό επίλυσης κρίσεων στην εφαρμογή της.

Παράλληλα, θα έπρεπε να ολοκληρωθεί ένας συγκεκριμένος κύκλος ενεργειών από την πλευρά της ΠΓΔΜ (κύρωση από τη Βουλή, δημοψήφισμα, αναθεώρηση του Συντάγματος) πριν φτάσει προς κύρωση στην ελληνική Βουλή. Τότε και μόνο τότε θα άνοιγε ο δρόμος για την ένταξη στο NATO και την ΕΕ.

Η ΝΔ κατέθεσε πρόταση μομφής με αφορμή αυτήν τη συμφωνία, την οποία χαρακτήρισε «προδοτική» και η οποία απορρίφθηκε με 153 ΟΧΙ, έναντι 127 ΝΑΙ, κλυδωνίζοντας πάντως την κυβερνητική πλειοψηφία ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ. Την επόμενη μέρα, στις Πρέσπες υπογράφηκε και επίσημα η συμφωνία από τις δύο πλευρές.

Η Βουλή της ΠΓΔΜ ψήφισε με 69 υπέρ (σε σύνολο 120) τη Συμφωνία των Πρεσπών στις 19 Ιουνίου. Τη Δευτέρα 25 Ιουνίου, ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών απέστειλε δύο επιστολές προς την ΕΕ και το NATO για τη συμφωνία, ώστε να αρθούν οι ελληνικές επιφυλάξεις και να προχωρήσει η ενταξιακή διαδικασία. Ο ΓΓ του NATO, σε δήλωσή του, τόνισε ότι μόνο μετά την κύρωση από την ελληνική Βουλή θα προχωρούσε η ένταξη στη Συμμαχία. Στην ΕΕ, το Συμβούλιο Υπουργών Εξωτερικών της 26ης Ιουνίου στα συμπεράσματά του χαιρέτησε τη συμφωνία, αλλά παρέπεμψε την έναρξη των διαπραγματεύσεων στο καλοκαίρι του 2019, στερώντας ένα σημαντικό όπλο από τον Ζάεφ, ενόψει του δημοψηφίσματος του Σεπτεμβρίου.⁹ Τα Συμπερά-



9 Η ακριβής διατύπωση στα Συμπεράσματα του Συμβουλίου ήταν η ακόλουθη: «The Council agrees to respond positively to set out the path towards opening accession negotiations in June 2019», point 44, σελ. 16, <http://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf> (πρόσβαση στις 5 Ιουλίου 2018).

σματα του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου επανεπιβεβαιώθηκαν και από τη Σύνοδο Κορυφής στις 28 Ιουνίου.

Από την πλευρά της ΠΓΔΜ, ο πρόεδρος Ιβάνοφ ανέπεμψε τη συμφωνία στη Βουλή αποκαλώντας την αντισυνταγματική, εγκληματική πράξη που έφερνε τη χώρα σε θέση υποταγής έναντι της Ελλάδας.¹⁰ Η νέα ψηφοφορία έγινε στις 5 Ιουλίου (όπου επαναλήφθηκε το θετικό αποτέλεσμα με 69 βουλευτές να ψηφίζουν υπέρ), ενώ το δημοψήφισμα έλαβε χώρα στις 30 Σεπτεμβρίου 2018. Στο δημοψήφισμα, που ήταν μη δεσμευτικό (σύμφωνα με την απόφαση του Κοινοβουλίου στις 30 Ιουλίου 2018), 90% όσων ψήφισαν αποδέχτηκαν τη συμφωνία. Υπήρξαν πάντως αντιδράσεις για την εξαιρετικά χαμηλή συμμετοχή, μόλις 37%, πολύ κατώτερη από το 50% που απαιτεί το Σύνταγμα της χώρας για να θεωρηθεί ένα δημοψήφισμα έγκυρο. Η κυβέρνηση Ζάεφ, φάνηκε, πάντως, αποφασισμένη να προχωρήσει: Στις 15 Οκτωβρίου ξεκίνησε η συζήτηση στο Κοινοβούλιο για τη συνταγματική αναθεώρηση που θα οδηγούσε σε ενσωμάτωση των όρων της νέας συμφωνίας. Μετά από πολλά στάδια στη διαδικασία, στις 11 Ιανουαρίου του 2019 το Κοινοβούλιο της γειτονικής χώρας επικύρωσε τη Συμφωνία των Πρεσπών, εγκρίνοντας παράλληλα όλες τις συνταγματικές αλλαγές με πλειοψηφία 2/3, δηλαδή 81 βουλευτών, όπως απαιτούσε το Σύνταγμα. Λίγες μέρες αργότερα, στις 25 Ιανουαρίου, η Βουλή επικύρωσε τη συμφωνία με 153 ψήφους υπέρ, 146 κατά και 1 παρόντα. Η μεγάλη περιπέτεια του ονοματολογικού είχε τελειώσει.¹¹

Αντί επιλόγου

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτουν περισσότερα ερωτηματικά από απαντήσεις στο βασικό ερώτημα που θέσαμε, δηλαδή κατά πόσο η Αθήνα αξιοποίησε τη θέση της ως χώρας-μέλος της ΕΕ για την επίλυση της διαφοράς με τη γειτονική χώρα. Η πραγματικότητα είναι ότι μετά από σπασμωδι-



¹⁰ Από τον Τύπο 25 Ιουνίου 2018, Το Βήμα, Η Καθημερινή, Εφημερίδα Συντακτών.

¹¹ Για τη Συμφωνία των Πρεσπών γράφτηκαν πολλά, υπέρ και κατά. Ενδεικτικά αναφέρω υπέρ: Σ. Σφέτας (2018) και Κοτζιάς & Κοτρώτσος (2019), με τον πρώην υπουργό να εξηγεί τη δύσκολη διαπραγμάτευση, ενώ κατά της Συμφωνίας το βιβλίο των Χατζηβασλείου & Συρίγου (2018), καθώς και του Α. Μαλλιά (2018).

κές κινήσεις η Ελλάδα επέλεξε την απευθείας διαπραγμάτευση, διατηρώντας όμως ως δέλεαρ τη διευκόλυνση εκ μέρους της της προσέγγισης της Βόρειας Μακεδονίας με τις Βρυξέλλες.

Τώρα ειδικότερα για τη συμφωνία: Αυτή ανταποκρίνεται πλήρως στην εθνική γραμμή, όπως αυτή διαμορφώθηκε τουλάχιστον από το 1998 και μετά, και διατυπώθηκε στη Βουλή από την κυβέρνηση Κ. Καραμανλή το 2008: σύνθετη ονομασία με γεωγραφικό προσδιορισμό, *erga omnes*, με υποχρέωση αναθεώρησης του Συντάγματος. Το όνομα της χώρας θα είναι Βόρεια Μακεδονία, που διαφοροποιεί το μέρος από το όλον. Η συμφωνία προβλέπει ότι η Ελλάδα θα προχωρούσε σε κύρωση μόνο αφού είχε ολοκληρωθεί η συνταγματική αναθεώρηση. Εξάλλου, οι μεν προσκλήσεις για έναρξη διαπραγματεύσεων με το NATO και για την έναρξη διαπραγματεύσεων με την ΕΕ θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν μόλις κυρωνόταν η συμφωνία από τη Βουλή των Σκοπίων, αλλά η ένταξη, και στους δύο οργανισμούς, θα γινόταν μετά τη συνταγματική αναθεώρηση και την κύρωση από την ελληνική Βουλή. Πρόκειται για μια εμπροσθοβαρή για την ΠΓΔΜ συμφωνία, καθώς η χώρα θα έπρεπε να ολοκληρώσει όλες τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συμφωνία πριν ενεργοποιηθούν οι διαδικασίες στην ΕΕ και το NATO.¹² Το όνομα που τελικά επιλέχθηκε, Βόρεια Μακεδονία, η εξασφάλιση του *erga omnes*, αλλά και τα διαδοχικά βήματα που θα έπρεπε να γίνουν από πλευράς των Σκοπίων πριν η συμφωνία έφτανε για κύρωση στην ελληνική Βουλή, υπερκαλύπτουν τις ελληνικές αιτιάσεις.

Εν κατακλείδι, μια φιλική προς τη λύση κυβέρνηση στη γειτονική χώρα, δυναμικοί και αποφασισμένοι διαπραγματευτές και στις δύο πλευρές, μια διεθνής συγκυρία που επέβαλε τη στεγανοποίηση των Δυτικών Βαλκανίων, ο φόβος για αυξανόμενη ρωσική επιρροή στην περιοχή κατέστησαν ιδανικές τις συνθήκες για επίλυση. Πρόκειται για μια διαφορά, δύσκολη αναμφίβολα, που έπρεπε να λήξει προς το συμφέρον όλων. Η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, τον Φεβρουάριο του 2022, έδειξε τη μεγάλη σημασία της.



12 Επιπλέον: Η ιθαγένεια των πολιτών της Βόρειας Μακεδονίας θα είναι μακεδονική/ πολίτης της Δημοκρατίας της Β. Μακεδονίας (άρθρο 1, παρ. 3β), ενώ η επίσημη γλώσσα θα είναι η «μακεδονική γλώσσα» (άρθρο 1, παρ. 3γ), ενώ στο άρ. 7 διευκρινίζεται ότι η μακεδονική γλώσσα ανήκει στην ομάδα των νοτίων σλαβικών γλωσσών.

Βιβλιογραφία

- Βαληνάκης, Ι. & Ντάλης, Σ. (επιμ.) (1994). Το ζήτημα των Σκοπίων. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Καλπαδάκης, Γ. (2012), Το Μακεδονικό ζήτημα, 1962-1995. Από τη σιωπή στη λαϊκή διπλωματία. Αθήνα: Καστανιώτης.
- Κοππά, Μ. (2005). «Ελληνική βαλκανική πολιτική: Τριάντα χρόνια μετά» στο Κ. Αρβανιτόπουλος & Μ. Κοππά, (επιμ.), Τριάντα χρόνια ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, 1974-2004. Αθήνα: Λιβάνης, σελ. 47-56.
- Κοππά, Μ. (1994). Μια εύθραυστη Δημοκρατία. Η πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας ανάμεσα στο παρελθόν και το μέλλον. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κοτζιάς, Ν. (2020). Η λογική της λύσης. Πολιτική θεωρία και πρακτική στις διεθνείς σχέσεις. Αλήθειες για το Μακεδονικό και τη διαπραγμάτευση. Αθήνα: Gutenberg.
- Κοτζιάς, Ν., & Κοτρώτσος, Σ. (2019). Η μεγάλη διαπραγμάτευση. Πρέσπες. Αθήνα: Πατάκης.
- Κωφός, Ε. (2008). «Ελληνικό κράτος και μακεδονικές ταυτότητες (1950-2005)» στο Ι. Στεφανίδη, Β. Βλασίδη & Ε. Κωφός (επιμ.), Μακεδονικές ταυτότητες στο χρόνο. Διεπιστημονικές προσεγγίσεις. Αθήνα: Πατάκης, σελ. 355-418.
- Κωφός, Ε. (2003). «Η εκκρεμότητα για τη 'διαφορά στην ονομασία'» στο Ε. Κωφός και Β. Βλασίδη (επιμ.), Αθήνα-Σκόπια. Η επτάχρονη συμβίωση (1995-2002). Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 155-264.
- Μαλλιάς, Α. (2013). Η άλλη κρίση: Η μαρτυρία ενός πρέσβη. Αθήνα: Ινφογνώμων.
- Ροζάκης, Χ. (1996). Πολιτικές και νομικές διαστάσεις της μεταβατικής συμφωνίας της Νέας Υόρκης μεταξύ Ελλάδας και ΠΓΔΜ. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Σκυλακάκης, Θ. (1995), Στο όνομα της Μακεδονίας. Αθήνα: Ελληνική Ευρωεκδοτική.
- Σφέτας, Σ. (2018). Οι μεταλλάξεις του Μακεδονικού. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Τάρκας, Α. (1995), Αθήνα-Σκόπια. Πίσω από τις κλειστές πόρτες, Τόμος Α'. Αθήνα: Λαβύρινθος.
- Χατζηβασιλείου, Ε., & Συρίγος, Α. (2019). Η Συμφωνία των Πρεσπών και το Μακεδονικό. Αθήνα: Πατάκης.
- Tziampiris, A. (2000). *Greece, European Political Cooperation and the Macedonian Question*: Ashgate.

Η ελληνική κοινή γνώμη και η προοπτική ένταξης της Αλβανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ιωάννης Αρμακόλας¹ και Γιώργος Σιάκας²

Εισαγωγή

Η πολιτική της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) έχει αποτελέσει ένα προνομιακό πεδίο για την ελληνική εξωτερική πολιτική. Η ελληνική διπλωματία έχει καταφέρει με μεγάλη επιτυχία στο παρελθόν να χρησιμοποιήσει τη συμμετοχή της στην ΕΕ, αλλά και τον διακαή πόθο τρίτων κρατών για ένταξη στην ευρωπαϊκή οικογένεια, για να κερδίσει σημαντικούς πόντους στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής. Πιο γνωστή και χαρακτηριστική ήταν η προσπάθεια της ελληνικής διπλωματίας να αντιμετωπίσει το «πρόβλημα Τουρκία» μέσα από μια νέα στρατηγική «κοινωνικοποίησης» της Άγκυρας, μέσω του



1 Αναπληρωτής Καθηγητής Συγκριτικής Πολιτικής της Νοτιοανατολικής Ευρώπης στο Τμήμα Βαλκανικών, Σλαβικών και Ανατολικών Σπουδών του Πανεπιστημίου Μακεδονίας και Επικεφαλής του Προγράμματος Νοτιοανατολικής Ευρώπης στο ΕΛΙΑΜΕΠ.

2 Επίκουρος Καθηγητής Ποσοτικών Μεθόδων Έρευνας του Πολιτικού και Κομματικού Συστήματος στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης.

«ξεπαγώματος» της διαδικασίας ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ (Ifantis, 2007· Tsakonas, 2010). Ομοίως γνωστή, και με πιο απτά αποτελέσματα, ήταν η ένταξη της Κύπρου στην ΕΕ, μέσα από την επιτυχημένη διαπραγμάτευση της Ελλάδας στο θέμα της ένταξης των μετα-κομμουνιστικών κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, που ολοκληρώθηκε το 2004 (Ιωακειμίδης, 2020).

Σε σχέση με τους Βαλκάνιους γείτονές της, η Ελλάδα χρησιμοποίησε από την αρχή της διπλωματικής σύγκρουσης για το ζήτημα της ονομασίας της Βόρειας Μακεδονίας τη συμμετοχή της στην ΕΕ για την ενίσχυση της διπλωματικής της θέσης (Tziampiris, 2000). Η δε διαπραγμάτευση και τελική συμφωνία για το όνομα, με τη Συνθήκη των Πρεσπών, συνδέθηκε άρρηκτα με την προοπτική της ένταξης της Βόρειας Μακεδονίας στην ΕΕ (Armakolas, 2023). Συνολικά, είναι σταθερή και εκπεφρασμένη θέση της Αθήνας ότι η πορεία ένταξης των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ συνδέεται στενά με μια συστηματική προσπάθεια επίλυσης διμερών ζητημάτων ή άλλων προβλημάτων που αντιμετωπίζει η Ελλάδα στις σχέσεις της με Βόρειους γείτονες (Armakolas & Triantafyllou, 2017).

Σε αυτό το πλαίσιο, και οι διμερείς σχέσεις με την Αλβανία κατά την τελευταία εικοσαετία, τόσο στις περιόδους έντασης, όσο και στις προσπάθειες συνεννόησης και επίλυσης των διαφορών, κινήθηκαν αναπόφευκτα με ορίζοντα τις προσπάθειες της ΕΕ για ενσωμάτωση όλης της περιοχής στους κόλπους της. Στο πλαίσιο των σχέσεων Ελλάδας-Αλβανίας και σε σχέση με την προοπτική της τελευταίας για ένταξη στην ΕΕ, η ανάλυση που ακολουθεί εστιάζει σε έναν παράγοντα που, με λίγες εξαιρέσεις (π.χ. Armakolas, 2013· Armakolas et al., 2021· Αρμακόλας & Σιάκας, 2021· Heraclides & Kromidha, 2024), δεν έχει λάβει επαρκή ερευνητική προσοχή και ανάλυση: την κοινή γνώμη.

Το κεφάλαιο διαρθρώνεται ως εξής: Στις αμέσως επόμενες παραγράφους δίνουμε σύντομες πληροφορίες για τη μεθοδολογία και το θεωρητικό πλαίσιο της έρευνάς μας. Έπειτα, στην Ενότητα Α' παρουσιάζονται στοιχεία για την υποστήριξη της ελληνικής κοινής γνώμης στη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως όσον αφορά τις βαλκανικές χώρες. Η ανάλυση συγκρίνει στοιχεία του 2019 και του 2024, με έμφαση στις διαφορετικές δημογραφικές κατηγορίες του ελληνικού πληθυσμού. Στην Ενότητα Β' παρουσιάζονται στοιχεία σχετικά με τις στάσεις γύρω από ζητήματα σχέσεων Ελλάδας – Αλβανίας, με βασικό ερώτημα το πόσο επηρεάζει τις σχέσεις αυτές το θέμα Μπε-

λέρη, αλλά και συγκριτικά δεδομένα με την έρευνα του 2019 σχετικά με τη Βόρεια Ήπειρο. Στην Ενότητα Γ' παρουσιάζονται σε συγκριτικό πλαίσιο γενικότερες αντιλήψεις γύρω από στάσεις της ελληνικής κοινής γνώμης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το διεθνές σύστημα. Το κεφάλαιο κλείνει με μερικά γενικά συμπεράσματα που προκύπτουν από την ανάλυση, καθώς και με κάποια ανοικτά ερωτήματα που χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης.

Μεθοδολογία των ερευνών κοινής γνώμης

Η παρούσα παρέμβαση βασίζεται σε πρωτογενή δεδομένα που έχουν συλλεγεί στο πλαίσιο του Προγράμματος Νοτιοανατολικής Ευρώπης του ΕΛΙΑΜΕΠ, σε συνεργασία με τη Μονάδα Ερευνών Κοινής Γνώμης και Αγοράς του Ερευνητικού Πανεπιστημιακού Ινστιτούτου του Πανεπιστημίου Μακεδονίας. Συγκεκριμένα, θα συγκριθούν δύο κύματα ερευνών που πραγματοποιήθηκαν το 2019 και το 2024. Μεθοδολογικά, τα δύο κύματα ερευνών στην ελληνική κοινή γνώμη αποτελούν έρευνες διατομής (cross-sectional surveys) και πραγματοποιήθηκαν σε τυχαίο δείγμα με τη μέθοδο CATI. Και οι δύο έρευνες είχαν πανελλαδική κάλυψη, ενώ το δείγμα επιλέχθηκε με τη μέθοδο της στρωματοποιημένης δειγματοληψίας. Για την πραγματοποίηση και των δύο ερευνών συγκροτήθηκε ένα δομημένο ερωτηματολόγιο, που διερεύνησε θεματικές ενδιαφέροντος με ερωτήσεις κλειστού τύπου. Το δείγμα και στις δύο έρευνες σταθμίστηκε ως προς το φύλο και την ηλικία. Η έρευνα του 2024 πραγματοποιήθηκε το διάστημα 15-21 Απριλίου 2024 σε ένα δείγμα 1.165 αποκρινόμενων, ενώ η έρευνα του 2019 πραγματοποιήθηκε το διάστημα 13-20 Δεκεμβρίου 2019, σε δείγμα 1.128 αποκρινόμενων. Πρέπει να τονιστεί ότι η έρευνα του 2024 έγινε την περίοδο όπου η υπόθεση της φυλάκισης του νικητή των δημοτικών εκλογών στη Χιμάρα της Αλβανίας Φρέντι Μπελέρη είχε φτάσει στο αποκορύφωμά της.

Θεωρητικό πλαίσιο

Η προβληματική που αναλύεται είναι το πόσο επηρεάζει η κοινή γνώμη τη λήψη αποφάσεων σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής. Το βασικό θεωρητικό πλαίσιο εδράζεται στην ευθεία αμφισβήτηση του μοντέλου της «αδιάφορης», «ανενημέ-

ρωτης» και «αποστασιοποιημένης» κοινής γνώμης στο οποίο βασίστηκε η έμφαση στις ελίτ αναφορικά με τη λήψη αποφάσεων και των πολλών βαθμών ελευθερίας στις κινήσεις σε διπλωματικό επίπεδο (Almond, 1977· Shapiro & Page, 1988). Η βασική λογική που κυριαρχούσε στη διεθνή βιβλιογραφία σχετικά με τη λήψη αποφάσεων σε ζητήματα διεθνούς ενδιαφέροντος υποτιμούσε συστηματικά τον ρόλο της κοινής γνώμης και επομένως υπήρχε ουσιαστικά πολύ μικρό ενδιαφέρον για τις τάσεις, απόψεις, αντιλήψεις γύρω από ζητήματα χειρισμών διεθνών ζητημάτων, περιφερειακού ή υπερτοπικού ενδιαφέροντος.

Ακόμη και όταν η κοινή γνώμη εισήλθε στο επίκεντρο, ως βασικός παράγοντας λήψης αποφάσεων σε ζητήματα διεθνών σχέσεων, θεωρήθηκε «συναισθηματική», «μη δομημένη» και σε κάθε περίπτωση ως ένας παράγοντας αστάθμητος ή συναισθηματικός. Το τελευταίο συναντάται στη βιβλιογραφία ως Lippmann-Almond consensus (Foyle, 2017), υποδηλώνοντας ακριβώς αυτήν την τάση υποτίμησης της κοινής γνώμης ως παράγοντα στη λήψη αποφάσεων, καθώς αυτή μπορεί να καθοδηγηθεί ή να επηρεαστεί στην επιθυμητή για τις ελίτ κατεύθυνση.

Η δική μας οπτική, η οποία αντανakλά πιο πρόσφατα πορίσματα της σχετικής διεθνούς έρευνας, αντιλαμβάνεται την κοινή γνώμη όχι μόνο ως κομμάτι του συνολικού συστήματος λήψης αποφάσεων, αλλά ενίοτε την τοποθετεί στο επίκεντρο της σχετικής συζήτησης. Για παράδειγμα, κάποια σχετικά νεότερα μοντέλα λήψης αποφάσεων δίνουν έμφαση στα μέσα ενημέρωσης και τον τρόπο που αυτά αναπαράγουν, τονίζουν ή υποτιμούν χαρακτηριστικές πτυχές εξελίξεων (Entman, 2003· Soroka, 2003· Baum & Potter, 2008). Ή ειδικότερα ζητήματα, όπως περιφερειακές εξελίξεις ή αντιδράσεις σε παγκόσμιας κλίμακας γεγονότα, γεννούν ερωτήματα για τον τρόπο με τον οποίο η κοινή γνώμη μπορεί να ενεργοποιηθεί ή να παραμείνει αδρανής, αφήνοντας την πρωτοκαθεδρία των κινήσεων στις ελίτ (Everts & Isernia, 2005· Isernia & Everts, 2006).

Στρέφοντας την προσοχή μας στην ελληνική εξωτερική πολιτική, και ειδικότερα στην ανάλυση του ζητήματος της ονομασίας της Βόρειας Μακεδονίας, σε παλαιότερη έρευνα, παρατηρήσαμε ότι ο ρόλος της κοινής γνώμης συνέβαλε σημαντικά στο να εξελιχθεί η διαφορά σε ένα δυσεπίλυτο εμπόδιο τόσο για τις διμερείς σχέσεις, όσο και για τη συμμετοχή της Βόρειας Μακεδονίας σε διεθνείς οργανισμούς (Armakolas & Siakas, 2016, 2021). Σε αυτήν την περίπτωση, μάλιστα, το βασικό ζήτημα που απασχόλησε την ανάλυση είναι το πότε η κοινή γνώμη μπορεί να ενδιαφέρεται και, όταν ενεργοποιείται, να μειώνει σημαντικά τους βαθμούς ελευθερίας στις ελίτ, παρά το ότι οι ελίτ μπορεί να έχουν μία διαφορετική ατζέντα.

Στο ίδιο πλαίσιο, η ευρωπαϊκή διεύρυνση μπορεί να αποτελέσει ένα ζήτημα ισορροπίας ανάμεσα στις κινήσεις των ελίτ και τις απόψεις της κοινής γνώμης. Η Nissen (2003) διακρίνει δύο διαφορετικές στάσεις ανάμεσα στις ελίτ και στην κοινή γνώμη: ενδιαφέρον και αδιαφορία. Στην περίπτωση της αδιάφορης κοινής γνώμης, οι ελίτ απολαμβάνουν υψηλούς βαθμούς ελευθερίας. Όμως, στην περίπτωση που η κοινή γνώμη δίνει έμφαση σε ένα ζήτημα, οι ελίτ απολαμβάνουν χαμηλότερους βαθμούς ελευθερίας.

Ενότητα Α΄: Υποστήριξη της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας

Και στα δύο κύματα ερευνών, και το 2019 και το 2024, διερευνήθηκε ο βαθμός υποστήριξης της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας, της Τουρκίας, της Σερβίας και της Βόρειας Μακεδονίας. Παρέχοντας στους αποκρινόμενους μία τετραβάθμια κλίμακα, από το Πολύ ως το Καθόλου, η διατύπωση του ερωτήματος τους ζητούσε να απαντήσουν στην ερώτηση: «Σε ποιον βαθμό θα υποστήριζαν την υποψηφιότητα της κάθε χώρας να γίνει κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Στον Πίνακα 1 παρατίθεται συγκριτικά το σύνολο των αποκρίσεων για το 2024 και το 2019.

	2024					2019				
	Πολύ	Αρκετά	Λίγο	Καθόλου	Σύνολο θετικών	Πολύ	Αρκετά	Λίγο	Καθόλου	Σύνολο θετικών
Αλβανία	23,6	23,7	17,7	33,2	47,3	26	25	15,2	31,9	51
Τουρκία	12,3	14,1	14,4	57,8	26,5	9,9	9,5	10,1	69,2	19,4
Βόρεια Μακεδονία	24,1	21	17,4	34,9	45,2	28,7	24,1	15,2	30,6	52,8
Σερβία	50,6	27,7	11,7	8	78,3	65,6	21,8	6,9	4,7	87,4

Πίνακας 1. Συγκριτικά στοιχεία 2019-2024 υποστήριξης της ευρωπαϊκής προοπτικής Αλβανίας, Βόρειας Μακεδονίας, Σερβίας και Τουρκίας. **Πηγή:** Μονάδα Ερευνών ΕΠΙ ΠαΜακ, 2019-2024.

Αξίζει εδώ να σημειώσουμε παρενθετικά ότι, σύμφωνα με τις σχετικές έρευνες του Ευρωβαρόμετρου, η ελληνική κοινή γνώμη έχει τα τελευταία χρόνια αφενός συγκλίνει σημαντικά με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο σε σχέση

με το ζήτημα της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου έχει μειώσει αισθητά τις αρνητικές στάσεις για το ίδιο θέμα. Χαρακτηριστικά το 2023, το ποσοστό των Ελλήνων που υποστήριζαν γενικά την περαιτέρω διεύρυνση της Ένωσης ήταν 55%, ενώ το ποσοστό αυτών που ήταν αρνητικοί ήταν 37%. Τα αντίστοιχα ποσοστά του μέσου όρου της ΕΕ ήταν 53% και 37% (European Commission, 2023).

Είναι δε ενδιαφέρον το γεγονός ότι μία δεκαετία νωρίτερα (2010-2014), αφενός οι θετικές κρίσεις για τη διεύρυνση ήταν στην ελληνική κοινή γνώμη από 4 έως 8 ποσοστιαίες μονάδες περισσότερες από αυτές του μέσου όρου της ΕΕ, αφετέρου οι αρνητικές κρίσεις ήταν σταθερά περισσότερες από τις θετικές στα τέσσερα από τα πέντε πρώτα χρόνια της δεκαετίας (Balfour & Stratulat, 2015).

Επιστρέφοντας στην έρευνα του 2024, τις πιο θετικές εκτιμήσεις συγκεντρώνει η Σερβία (78,3%), με την Αλβανία και τη Βόρεια Μακεδονία να μοιράζονται περίπου τις ίδιες θετικές στάσεις (47,3% Πολύ & Αρκετά για την Αλβανία και 45% Πολύ και Αρκετά για τη Βόρεια Μακεδονία). Στην τελευταία θέση βρίσκεται η Τουρκία με 26,5% (Πολύ και Αρκετά).

Συγκριτικά με την έρευνα του 2019 παρατηρούμε μία μικρή πτώση στις θετικές στάσεις, η οποία κυμαίνεται σε 7% πτώση για την Αλβανία, 14% πτώση για τη Βόρεια Μακεδονία και 10% για τη Σερβία. Πιο συγκριμένα, το 2019, η Σερβία βρίσκεται πάλι στην πρώτη θέση με 87,4% θετικές στάσεις (Πολύ και Αρκετά), η Βόρεια Μακεδονία στη δεύτερη θέση με 52,8% (Πολύ και Αρκετά) και η Αλβανία σε κοντινή απόσταση με 51% (Πολύ και Αρκετά). Στην τελευταία θέση είναι η Τουρκία με 19,5%. Σε αντίθεση με τη Σερβία, τη Βόρεια Μακεδονία και την Αλβανία, η Τουρκία ανάμεσα στο 2019 και 2024 καταγράφει αύξηση στις θετικές απόψεις κατά 37%. Βέβαια, είναι η μόνη από τις συγκρινόμενες χώρες που βρίσκεται σε τέτοιο αρνητικό ισοζύγιο αρνητικών απόψεων.

	2024	2019	
	Πολύ & Αρκετά	Πολύ & Αρκετά	Διαφορά 2024-2019
Πληθυσμός	47,3	51	-7,25%
Άνδρες	45,7	50,2	-8,96%
Γυναίκες	48,7	51,8	-5,98%
17-34	63,4	61,8	2,59%
34-54	44,7	46	-2,83%
55+	37,2	47,2	-21,19%
Έως Δ/μια	42,2	45,2	-6,64%
Τεχνική-ΙΕΚ	46,8	51,5	-9,13%
ΑΕΙ	48,5	55,1	-11,98%
Μεταπτυχιακό-Δρ	55,3	55	0,55%
Αριστερά	51,7	59,7	-13,40%
Κέντρο-Αριστερά	56,4	66,5	-15,19%
Κέντρο	48,5	54,5	-11,01%
Κεντρο-Δεξιά	44,2	47,2	-6,36%
Δεξιά	33,1	30,2	9,60%
Δε με εκφράζει	48,5	46,5	4,30%

Πίνακας 2. Υποστήριξη στην ενταξιακή προοπτική της Αλβανίας, ανά δημογραφική κατηγορία.

Πηγή: Μονάδα Ερευνών Κοινής Γνώμης και Αγοράς ΕΠΙ ΠαΜακ.

Στην έρευνα του 2024, ως προς τις κατηγορίες του πληθυσμού που υποστηρίζουν περισσότερο την ενταξιακή προοπτική της Αλβανίας, αυτές είναι οι νέοι ηλικίας 17-34, οι κάτοχοι μεταπτυχιακού/διδακτορικού και όσοι τοποθετούνται πιο αριστερά στον άξονα «Αριστερά-Δεξιά». Όπως φαίνεται στον Πίνακα 2, η διαφοροποίηση στο φύλο δεν έχει κάποια στατιστική σπουδαιότητα, αλλά η διαφοροποίηση στις ηλικίες έχει ($\chi^2=74,58$, $df=6$, $p<0,00$), όπως επίσης και στο μορφωτικό επίπεδο ($\chi^2=21,58$, $df=9$, $p<0,05$), καθώς και η τοποθέτηση στον άξονα «Αριστερά-Δεξιά» ($\chi^2=69,49$, $df=15$, $p<0,00$). Συγκεκριμένα, συγκρίνοντας με τον μέσο όρο του 47,5%, οι νέοι 17-34 υποστηρίζουν Πολύ και Κάπως την ενταξιακή προοπτική της Αλβανίας σε ποσοστό 63,5%, οι κάτοχοι πτυχίου ΑΕΙ σε οριακά υψηλότερο του μέσου όρου ποσοστό 48,5% και οι κάτοχοι μεταπτυχιακού και διδακτορικού σε ποσοστό 55,5%. Στην ίδια σύγκριση με τον μέσο όρο, όσοι τοποθετούνται «Αριστερά» σε ποσοστό 51,5% και όσοι «Κέντρο-Αριστερά» 56,5%.

Παρατηρούμε πως συγκριτικά με το 2019 έχουμε σημαντική ή πολύ σημαντική πτώση των θετικών απόψεων σχεδόν σε όλες τις κατηγορίες του πλη-

θυσμού. Εξαίρεση αποτελούν οι νέοι 17-34 ετών, στους οποίους παρατηρείται οριακή αύξηση 2,6%, και οι κάτοχοι μεταπτυχιακού/διδακτορικού, επίσης με οριακή αύξηση. Σημαντικότερη άνοδος, σε ποσοστά περίξ του 10% εμφανίζεται ανάμεσα σε όσους τοποθετούνται στη δεξιά πλευρά του φάσματος «Αριστερά-Δεξιά», ανάμεσα στους οποίους όμως ήδη εντοπίζονται τα χαμηλότερα ποσοστά υποστήριξης της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας.

Για το 2024, η ίδια διαφοροποίηση συγκριτικά με τον μέσο όρο εμφανίζεται και για τις υπόλοιπες υπό σύγκριση χώρες. Για την Τουρκία, με μέσο όρο υποστήριξης 26,5%, οι νεαρότερες ηλικίες βρίσκονται πάνω από τον μέσο όρο (31,5%), επίσης στατιστικά σημαντικό ($\chi^2=57,88$, $df=6$, $p<0,00$), όπως και οι κάτοχοι μεταπτυχιακού/διδακτορικού (34%), επίσης στατιστικά σημαντικό ($\chi^2=18,34$, $df=9$, $p<0,05$) και όσοι βρίσκονται «Αριστερά» του άξονα (36%), επίσης στατιστικά σημαντικό ($\chi^2=35,53$, $df=15$, $p<0,05$). Για τη Βόρεια Μακεδονία, με μέσο όρο υποστήριξης 45%, οι νεαρότερες ηλικίες βρίσκονται πάνω από τον μέσο όρο (48,5%), επίσης στατιστικά σημαντικό ($\chi^2=18,65$, $df=6$, $p<0,05$), όπως και οι κάτοχοι μεταπτυχιακού/διδακτορικού (56,5%), επίσης στατιστικά σημαντικό ($\chi^2=26,73$, $df=9$, $p<0,05$) και όσοι βρίσκονται «Αριστερά» (56%) και «Κέντρο-Αριστερά» στον άξονα (57,5%), επίσης στατιστικά σημαντικό ($\chi^2=62,73$, $df=15$, $p<0,00$).

Ως προς τα βασικά σημεία της σύγκρισης των δύο ερευνών, σχετικά με την ευρωπαϊκή προοπτική της Αλβανίας, μπορούμε να αποτυπώσουμε τρία συμπεράσματα: Αρχικά, παρατηρούμε πως η κοινή γνώμη εμφανίζεται μοιρασμένη περίπου στα δύο. Αυτό επιβεβαιώνεται και στην έρευνα του 2019 και στην έρευνα του 2024, με ελαφρώς χαμηλότερα ποσοστά αποδοχής. Δεύτερον, η αποδοχή πηγάζει από τα πιο δυναμικά στρώματα του πληθυσμού. Παρατηρούμε πως και το 2024 και το 2019 οι νέοι 17-34 και οι κάτοχοι μεταπτυχιακού/διδακτορικού είχαν ποσοστά υποστήριξης υψηλότερα από τον μέσο όρο. Μάλιστα, το 2019 οι 17-34 υποστήριζαν την ενταξιακή προοπτική της Αλβανίας συγκριτικά με τον μέσο όρο 1,2 φορές πιο πολύ, ενώ το 2024 1,3 φορές περισσότερο. Σε ίδια τάση και οι κάτοχοι μεταπτυχιακού/διδακτορικού, οι οποίοι το 2019 υποστήριζαν την ενταξιακή προοπτική της Αλβανίας συγκριτικά με τον μέσο όρο 1,1 φορές πιο πολύ, ενώ το 2024 1,2 φορές περισσότερο. Τρίτον, ακριβώς λόγω της βελτίωσης των επιδόσεων της Αλβανίας σε αυτά τα δύο στρώματα, παρατηρούμε μεγαλύτερη τάση μείωσης της υποστήριξης της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας στις υπόλοιπες πληθυσμιακές ομάδες. Η πιο αξιοσημείωτη πτώση παρατηρείται στους 55+, η οποία συγκριτικά με το 2019 βρίσκεται στο 21,2%.

Ενότητα Β΄: Διμερείς σχέσεις και υπόθεση Μπελέρη

Στο πλαίσιο των ερευνών του 2019 και του 2024 αποτυπώθηκαν οι απόψεις της ελληνικής κοινής γνώμης γύρω από ζητήματα διμερούς ενδιαφέροντος. Για το 2019 και το 2024 διερευνήσαμε τον βαθμό γνώσης γύρω από το θέμα των Τσάμηδων και ζητήματα σχετικά με τη Βόρεια Ήπειρο. Τα δύο θέματα γίνονται αντιληπτά με διαφορετικό τρόπο από τις δύο κυβερνήσεις, ενώ δεν υπάρχει συμφωνία για το αν αποτελούν διμερείς διαφορές και τι είδους. Πάντως, και τα δύο αποτελούν συχνά αντικείμενο δημοσιογραφικής κάλυψης – το θέμα των Τσάμηδων κατά βάση στην Αλβανία και πολύ σπανιότερα στην Ελλάδα. Τα δε ζητήματα της ελληνικής μειονότητας στην Αλβανία βρίσκονται συχνά στην ημερήσια διάταξη των ΜΜΕ και στις δύο χώρες. Μια βασική υπόθεση που καθοδήγησε τον σχεδιασμό των ερευνών μας ήταν ότι η υψηλή αναγνώριση των δύο ζητημάτων από τους ερωτώμενους μπορεί να επηρεάζει τις προσωπικές στάσεις στο θέμα της ένταξης της Αλβανίας στην Ένωση.

Αρχικά, αναφορικά με το ζήτημα των Τσάμηδων, όπως φαίνεται στον Πίνακα 3, παρατηρούμε μία σημαντική πτώση στον βαθμό αναγνώρισής του. Πιο συγκεκριμένα, για το 2024 περίπου ένας στους δύο αποκρινόμενους εκτιμά πως έχει επαρκή πληροφόρηση και γνώση γύρω από το ζήτημα. Το χαμηλότερο ποσοστό εντοπίζεται στους νέους 17-34 (15,7%) και το υψηλότερο στους 55+ (68,5%). Για το 2024 και για το φύλο, την ηλικία, το μορφωτικό επίπεδο, όπως και την τοποθέτηση στον άξονα «Αριστερά-Δεξιά», υπάρχει στατιστικά σημαντική διαφοροποίηση στις επιμέρους κατανομές ($p < 0,05$ για κάθε κατηγορία). Ομοίως, και για το 2019 το χαμηλότερο ποσοστό γνώσης γύρω από το ζήτημα εντοπίζεται στην ίδια ηλικιακή κατηγορία των 17-34 και το υψηλότερο στους 55+. Συγκριτικά, παρατηρούμε σημαντική πτώση στον βαθμό γνώσης. Η πιο σημαντική εμφανίζεται στους νέους, οι μισοί εκ των οποίων πλέον δηλώνουν πως γνωρίζουν, συγκριτικά με το 2019. Αντίθετα, οι 55+ εμφανίζουν οριακή πτώση.

	2024	2019	
	Ναι, γνωρίζω	Ναι, γνωρίζω	Διαφορά 2024-2019
Πληθυσμός	47,5	58,3	-18,52%
Άνδρες	52,5	64,3	-18,35%
Γυναίκες	42,6	52,7	-19,17%
17-34	15,7	34,6	-54,62%
34-54	51,5	63,6	-19,03%
55+	68,5	71,8	-4,60%
Έως Δ/μια	39,2	49,2	-20,33%
Τεχνική-ΙΕΚ	41,3	53,5	-22,80%
ΑΕΙ	53,3	63,7	-16,33%
Μεταπτυχιακό-Δρ	54,2	71,8	-24,51%
Αριστερά	50,6	63,6	-20,44%
Κέντρο-Αριστερά	44,9	58,8	-23,64%
Κέντρο	51,5	60,4	-14,74%
Κεντρο-Δεξιά	58,5	63,0	-7,14%
Δεξιά	43,2	49,3	-12,37%
Δε με εκφράζει	34,9	54,4	-35,85%

Πίνακας 3. Εσείς προσωπικά σχετικά με τους Τσάμηδες και τις περιουσίες τους στην Ελλάδα έχετε ακούσει κάτι; **Πηγή:** Μονάδα Ερευνών Κοινής Γνώμης και Αγοράς ΕΠΙ ΠαΜακ.

Ένα βασικό στοιχείο της ανάλυσης για τους Τσάμηδες είναι πως η λήθη, δηλαδή η πιθανή αποδυνάμωση στην ενεργό μνήμη προβλημάτων που έχουν απασχολήσει στο παρελθόν ή συνεχίζουν να απασχολούν τις διμερείς σχέσεις, σχετίζεται με την αποδοχή της ενταξιακής προοπτικής της γειτονικής χώρας. Το παρατηρούμε στους νέους 17-34, που έχουν τον μικρότερο βαθμό γνώσης για το ζήτημα των Τσάμηδων και τη μεγαλύτερη θετική υποστήριξη στην ευρωπαϊκή προοπτική της Αλβανίας. Ενώ αντίθετα, η μικρή πτώση στις μεγαλύτερες ηλικίες, δηλαδή το γεγονός πως παραμένει ενεργός η μνήμη και η πρόσληψη της ύπαρξης προβλημάτων, σημαίνει μεγάλη πτώση στην υποστήριξη της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας.

Σχετικά με το ζήτημα της Βόρειας Ηπείρου, αυτό διερευνήθηκε με δύο βασικές ερωτήσεις, και στις δύο έρευνες. Αφενός, αποτυπώθηκε ο βαθμός πληροφόρησης γύρω από ζητήματα που συνδέονται με τη Βόρεια Ήπειρο, μέσω μίας ερώτησης τετραβάθμιας κλίμακας, από το πολύ έως το καθόλου. Όπως εμφανίζεται στον Πίνακα 4, παρατηρούμε πτώση στον βαθμό γνώσης γύρω από τα ζητήματα της Βόρειας Ηπείρου. Η μεγαλύτερη βρίσκεται ανάμεσα στις ηλικίες 17-34, όπου, από τα ήδη πολύ χαμηλά ποσοστά γνώσης γύρω από το

ζήτημα, βρισκόμαστε σε πτώση 40% από το 2019. Οι ηλικίες 55+ δηλώνουν σε ίδια ποσοστά με το 2019 τον βαθμό ενημέρωσής τους γύρω από το ζήτημα. Σε μία όμοια λογική, όπως με τον βαθμό πληροφόρησης γύρω από τα ζητήματα των Τσάμηδων, ο βαθμός άγνοιας/πληροφόρησης φαίνεται πως σχετίζεται με τον βαθμό αποδοχής της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας.

	2024	2019	
	Πολύ & Αρκετά	Πολύ & Αρκετά	Διαφορά 2024-2019
Πληθυσμός	33,8	40,1	-15,71%
Άνδρες	41,6	47,3	-12%
Γυναίκες	26,3	33,3	-21%
17-34	16,7	27,7	-40%
34-54	32,3	41,5	-22%
55+	48,5	48,4	0%
Έως Δ/μια	28,9	34,2	-15%
Τεχνική-ΙΕΚ	32,4	29,0	12%
ΑΕΙ	37,7	46,0	-18%
Μεταπτυχιακό-Δρ	35,2	46,6	-24%
Αριστερά	33,3	44,3	-25%
Κέντρο-Αριστερά	25,6	38,8	-34%
Κέντρο	30,4	37,8	-20%
Κέντρο-Δεξιά	47,4	40,6	17%
Δεξιά	38,7	45,3	-15%
Δε με εκφράζει	29,7	37,2	-20%

Πίνακας 4. Πόσο πληροφορημένος/η θα λέγατε πως είστε γύρω από ζητήματα που συνδέονται με τη Βόρεια Ήπειρο;... **Πηγή:** Μονάδα Ερευνών Κοινής Γνώμης και Αγοράς ΕΠΙ ΠαΜακ.

Προχωρήσαμε, όμως, και σε μια περαιτέρω διερεύνηση. Σε επόμενο ερώτημα σε όσους δήλωσαν έστω και λίγο ενημερωμένοι/ες γύρω από ζητήματα που σχετίζονται με τη Βόρεια Ήπειρο ζητήθηκε να τοποθετηθούν προσωπικά ανάλογα με τον βαθμό που τους εκφράζουν σειρά προσεγγίσεων σχετικά με το θέμα. Συγκεκριμένα, κλήθηκαν να τοποθετηθούν εγγύτερα σε φράσεις που μπορούν να εκληφθούν ως λήθη («Αποτελεί απλώς κομμάτι της ελληνικής ιστορίας»), ήπιο ενδιαφέρον («Αποτελεί εκκρεμότητα της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής»), έντονο ενδιαφέρον («Αποτελεί σημαντική προτεραιότητα στις διμερείς μας σχέσεις») και ουδετερότητα ή έλλειψη ενδιαφέροντος («Αποτελεί τμήμα της αλβανικής επικράτειας»).

	2024	2019	Διαφορά 2024-2019
Απλά ένα κομμάτι της ελληνικής ιστορίας (λήθη)	37,9	35,2	8%
Εκκρεμότητα της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής (ήπια δράση)	23,0	27,1	-15%
Σημαντική προτεραιότητα στις διμερείς σχέσεις (δράση)	18,2	17,0	7%
Τμήμα της αλβανικής επικράτειας (ουδετερότητα)	13,1	11,6	13%
Δε σας έρχεται κάτι	2,9	3,2	-9%

Πίνακας 5. Όταν ακούτε τον όρο «Βόρεια Ήπειρος», τι σας έρχεται πρώτα στο μυαλό;
Πηγή: Μονάδα Ερευνών Κοινής Γνώμης και Αγοράς ΕΠΙ ΠαΜακ.

Υποστήριξη της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας	2024	2019	Διαφορά 2024-2019
Απλά ένα κομμάτι της ελληνικής ιστορίας (λήθη)	44,8	51,7	-13%
Εκκρεμότητα της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής (ήπια δράση)	38,5	40,9	-6%
Σημαντική προτεραιότητα στις διμερείς σχέσεις (δράση)	49,1	54,9	-11%
Τμήμα της αλβανικής επικράτειας (ουδετερότητα)	54,0	66,0	-18%
Δε σας έρχεται κάτι	72,0	59,3	21%

Πίνακας 6. Όταν ακούτε τον όρο «Βόρεια Ήπειρος», τι σας έρχεται πρώτα στο μυαλό; Απαντήσεις ανάμεσα σε όσους/ες υποστηρίζουν την ευρωπαϊκή προοπτική της Αλβανίας. **Πηγή:** Μονάδα Ερευνών Κοινής Γνώμης και Αγοράς ΕΠΙ ΠαΜακ.

Αν λάβουμε υπόψη μας τα δύο βασικά κομμάτια που υπονοούν τη μείωση του ενδιαφέροντος για δραστική ενεργοποίηση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στο ζήτημα, όπως το ότι «είναι κομμάτι της ιστορίας» και –το ακόμη εμφατικότερο– πως είναι «τμήμα της αλβανικής επικράτειας», παρατηρούμε πως υπάρχει μειωμένο ενδιαφέρον ενεργοποίησης αντανακλαστικών.

Στον Πίνακα 6, εκτός από τη συγκριτική αποτύπωση των συγκεκριμένων τοποθετήσεων, για το 2019 και το 2024, παραθέτουμε και τον βαθμό υποστήριξης της ενταξιακής προοπτικής της Αλβανίας ανάλογα με τις επιμέρους τοποθε-

τήσεις στα ζητήματα της Βόρειας Ηπείρου. Σημειώνουμε, φυσικά, πως σε όσους τοποθετήθηκαν σε αυτά, δηλαδή τη βάση της ερώτησης, δεν περιλαμβάνονται όσοι δε γνωρίζουν τίποτα σχετικά με το ζήτημα. Με άλλα λόγια, η βάση το 2019 ήταν περισσότερο διευρυμένη σε σχέση με το 2024. Το 2024 παρατηρούμε πως σε αυτή την περισσότερο συρρικνωμένη βάση η υποστήριξη για την ενταξιακή προοπτική της Αλβανίας είναι μειωμένη σε σύγκριση με το 2019.

Το τρίτο ζήτημα σχετικά με τις διμερείς σχέσεις Ελλάδας και Αλβανίας, η πρόσφατη υπόθεση Μπελέρη, διερευνήθηκε με δύο βασικά ερωτήματα. Το πρώτο αφορούσε τον βαθμό πληροφόρησης γύρω από το ζήτημα, με τους/τις αποκρινόμενους/ες να τοποθετούνται σε μία τεταρτοβάθμια κλίμακα, από το Πλήρως ενημερωμένος/η έως το Καθόλου. Το δεύτερο ερώτημα αφορούσε τη σπουδαιότητα που αποδίδεται στην υπόθεση Μπελέρη στον βαθμό που αυτή μπορεί να επηρεάσει τις διμερείς σχέσεις. Ως προς το δεύτερο ερώτημα, οι αποκρινόμενοι/ες κλήθηκαν να τοποθετηθούν ανάμεσα σε τρεις επιλογές: ότι (α) αποτελεί το πιο σημαντικό θέμα, (β) πως υπάρχουν και άλλα πιο σημαντικά ζητήματα και πως (γ) δεν αποτελεί σημαντικό ζήτημα. Στον Πίνακα 7 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ερώτησης γνώσης σχετικά με το ζήτημα, ενώ στον Πίνακα 8 τα ευρήματα σχετικά με τη σημασία που αποδίδεται στο ζήτημα.

Πολύ καλά ενημερωμένος/η	16,2
Γνωρίζει, αλλά όχι πολλά	30,9
Γνωρίζει ελάχιστα	25,1
Δε γνωρίζει	27,2
ΔΞ/ΔΑ	0,6

Πίνακας 7. Βαθμός πληροφόρησης γύρω από το ζήτημα Μπελέρη. **Πηγή:** Μονάδα Ερευνών Κοινής Γνώμης και Αγοράς ΕΠΙ ΠαΜακ.

Το ζήτημα είναι ένα γνωστό θέμα στον πληθυσμό, με το 47,1% να δηλώνει πως γνωρίζει πολύ ή κάπως. Ένας/Μια στους/στις τέσσερις (27,2%) δηλώνει πως δεν είναι καθόλου ενημερωμένος/η, όσο περίπου είναι και όσοι δηλώνουν ελάχιστα ενημερωμένοι (25,1%). Ο βαθμός ενημέρωσης, σχετίζεται σε στατιστικά σημαντικό επίπεδο με την υποστήριξη της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας. Συγκεκριμένα, όσοι δηλώνουν πολύ και αρκετά ενημερωμένοι για το ζήτημα τείνουν να είναι αντίθετοι στην ένταξη της Αλβανίας στην ΕΕ σε ποσοστό

58,7%. Στον αντίποδα, όσοι δηλώνουν λίγο ή καθόλου ενημερωμένοι υποστηρίζουν την ένταξη της Αλβανίας σε ποσοστό 53,8% ($\chi^2=25,296$, $df=4$, $p<0,05$). Επομένως ο βαθμός ενημέρωσης γύρω από το ζήτημα Μπελέρη φαίνεται να σχετίζεται με την υποστήριξη της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας.

	Το πιο σημαντικό	Υπάρχουν άλλα πιο σημαντικά	Δεν είναι σημαντικό
Πληθυσμός	18,7	65,9	8,8
Άνδρες	20,8	64,1	9,8
Γυναίκες	16,6	67,7	7,9
17-34	14,5	62,7	8,5
34-54	19,6	67,6	9,0
55+	21,0	66,7	9,0
Έως Δ/μια	18,9	62,9	10,9
Τεχνική-IEK	20,4	63,9	6,5
ΑΕΙ	16,1	68,9	7,9
Μεταπτυχιακό-Δρ	24,0	65,9	7,8
Αριστερά	12,8	71,1	10,0
Κέντρο-Αριστερά	19,2	69,9	9,0
Κέντρο	21,2	65,9	5,6
Κεντρο-Δεξιά	26,7	64,5	5,2
Δεξιά	20,2	61,3	11,0
Δε με εκφράζει	11,3	62,6	13,8

Πίνακας 8. Τι είδους ζήτημα αποτελεί η υπόθεση Μπελέρη για τις διμερείς σχέσεις Ελλάδας – Αλβανίας.

Πηγή: Μονάδα Ερευνών ΕΠΙ ΠαΜακ.

Είναι εντούτοις ενδιαφέρον το γεγονός ότι το θέμα Μπελέρη δεν έχει λάβει στην κοινή γνώμη τον πολωτικό χαρακτήρα που θα ανέμενε κανείς από την κάλυψη που έλαβε από τα ελληνικά ΜΜΕ (ALGREE, 2024). Επιχειρώντας τις διασταυρώσεις ως προς τον βαθμό υποστήριξης της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας, ανάλογα με την τοποθέτηση στο πόσο σημαντικό ζήτημα είναι η υπόθεση Μπελέρη στις διμερείς σχέσεις δεν παρατηρούνται ξεκάθαρες στοιχίσεις. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 9, όσοι θεωρούν πως το θέμα είναι το πιο σημαντικό στις διμερείς μας σχέσεις απορρίπτουν την ευρωπαϊκή προοπτική της Αλβανίας σε ποσοστό 55%. Οι περισσότεροι υποστηρικτικοί είναι όσοι θεωρούν πως υπάρχουν άλλες προτεραιότητες (47,7%), όμως οι λιγότεροι υποστηρικτικοί είναι όσοι θεωρούν πως δεν αποτελεί σημαντικό ζήτημα (41,7%). Μάλιστα οι διακυμάνσεις είναι στατιστικά σημαντικές ($\chi^2=25,81$, $df=6$, $p<0,00$).

	Θετικοί στην ένταξη της Αλβανίας στην ΕΕ	Αρνητικοί στην ένταξη της Αλβανίας στην ΕΕ
Το πιο σημαντικό	43,6	55,0
Υπάρχουν άλλα πιο σημαντικά	47,7	51,2
Δεν είναι σημαντικό	41,7	54,4

Πίνακας 9. Θετικές και αρνητικές απόψεις για την ένταξη της Αλβανίας στην ΕΕ, ανάλογα με την τοποθέτηση στο ζήτημα Μπελέρη. **Πηγή:** Μονάδα Ερευνών Κοινής Γνώμης και Αγοράς ΕΠΙ ΠαΜακ.

Συμπερασματικά, οι διαχρονικές τάσεις, όπως προκύπτουν από τη σύγκριση των δύο ερευνών, παρουσιάζουν μία ευαισθησία σε ζητήματα τα οποία συντηρούνται στη δημόσια συζήτηση και τα οποία μπορούν να εκληφθούν ως εν δυνάμει διμερή ζητήματα από τη μία ή την άλλη πλευρά. Στα ερεθίσματα που παρουσιάζονται στην κοινή γνώμη, αυτή φαίνεται πως αντιδρά, μειώνοντας την υποστήριξή της στην ευρωπαϊκή προοπτική της Αλβανίας. Για την υπόθεση Μπελέρη, σε αντίθεση με τη χρονική σύγκριση των ερεθισμάτων για τη Βόρεια Ήπειρο και τους Τσάμηδες, δεν έχουμε συγκριτικά στοιχεία. Φαίνεται όμως πως η αντίδραση της κοινής γνώμης δεν εξαρτάται τόσο από το συγκεκριμένο ζήτημα, αλλά γενικά από την αντίληψη της ύπαρξης ζητημάτων στις διμερείς σχέσεις.

Ενότητα Γ΄: Αντιλήψεις και στάσεις της ελληνικής κοινής γνώμης έναντι του διεθνούς συστήματος και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με στόχο την κατανόηση γενικότερα απόψεων και αντιλήψεων έναντι του διεθνούς συστήματος, αλλά και της ΕΕ, τοποθετήσαμε τρία σχετικά ερωτήματα. Αυτά αφορούσαν τη διερεύνηση των στάσεων των ερωτώμενων για το: (α) κατά πόσο το διεθνές περιβάλλον αποτελεί πεδίο σύγκρουσης συμφερόντων των κρατών ή πεδίο όπου οι χώρες αναπτύσσουν διάλογο και συνεργάζονται, (β) κατά πόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί πεδίο σύγκλισης και συνεργασίας που αμβλύνει τις αντιθέσεις, δηλαδή τα κράτη συνεργάζονται για το καλό όλων,

ή αποτελεί πεδίο όπου οι ισχυροί επιβάλλουν το συμφέρον τους, και (γ) αν η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί κάτι καλό ή κακό. Και οι τρεις ερωτήσεις κάλεσαν τους/τις αποκρινόμενους/ες να τοποθετηθούν σε μία πενταβάθμια κλίμακα.

Όπως παρατηρούμε στον Πίνακα 10, στα ζητήματα γύρω από τη φύση και τη λειτουργία του διεθνούς περιβάλλοντος και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ελληνική κοινή γνώμη έχει μια σχετικά απαισιόδοξη και συγκρουσιακή οπτική. Με άλλα λόγια, τείνει να αντιλαμβάνεται το διεθνές περιβάλλον ως περισσότερο συγκρουσιακό, παρά συνεργατικό. Και τείνει να αντιλαμβάνεται την Ευρωπαϊκή Ένωση πολύ περισσότερο ως χώρο επιβολής της βούλησης των ισχυρών, παρά ως χώρο συνεργασίας και συγκλίσεων. Στατιστικά, αυτές οι τάσεις εκφράζονται με τους μέσους όρους που παρουσιάζονται στον Πίνακα 10, όπου το 1 εκφράζει τις θέσεις περί σύγκρουσης, επιβολής και κακής αποτίμησης της ΕΕ και το 5 εκφράζει τις θέσεις περί συνεργασίας, συγκλίσεων και καλής αποτίμησης της ΕΕ.

Μια παράδοξη εξαίρεση αποτελούν οι γενικά θετικότερες στάσεις ως προς τη συνολική αποτίμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως προς τη διαφοροποίηση ανάμεσα στο 2024 και το 2019, παρατηρούμε την επιδείνωση της αντίληψης σχετικά με το διεθνές περιβάλλον, όπου πλέον περισσότεροι υιοθετούν μία πιο ρεαλιστική προσέγγιση, υποστηρίζοντας περισσότερο το στοιχείο της σύγκρουσης παρά της συνεργασίας, αλλά και μια βελτίωση των συνεργατικών/θετικών δεικτών σε σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

		2024	ΜΟ 1-5	2019	ΜΟ 1-5
Διεθνές περιβάλλον	Σύγκρουση	39,0	2,81	37,5	3,03
	Στη μέση	34,3		24,3	
	Συνεργασία	26,7		38,2	
Ευρωπαϊκή Ένωση	Επιβολή	57,9	2,35	62,8	2,20
	Στη μέση	23,7		19	
	Συνεργασία	18,4		18,2	
Ευρωπαϊκή Ένωση	Κακό	22,4	3,31	17,1	3,36
	Ούτε κακό ούτε καλό	35,2		40,6	
	Καλό	42,4		42,3	

Πίνακας 10. Συγκριτική αποτίμηση των στάσεων της ελληνικής κοινής γνώμης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το διεθνές περιβάλλον. **Πηγή:** Μονάδα Ερευνών Κοινής Γνώμης και Αγοράς ΕΠΙ ΠαΜακ.

Στον Πίνακα 11, συγκρίνουμε τους μέσους όρους των απόψεων, στην πενταβάθμια κλίμακα, ανά δημογραφική ομάδα. Παρατηρώντας, πιο συγκεκριμένα, τις πληθυσμιακές ομάδες που έχουμε αναδείξει στην παραπάνω ανάλυση, δηλαδή τους νέους 17-34 και τους κατόχους μεταπτυχιακού-διδακτορικού, εκτιμούμε τα εξής:

Οι ηλικίες 17-34 εμφανίζονται, έστω και ελαφρώς, να εκτιμούν το διεθνές περιβάλλον περισσότερο ως χώρο πλουραλισμού και συνεργασίας, σε σύγκριση με τον γενικό πληθυσμό. Αυτό ισχύει και για το 2019 και για το 2024. Η εκτίμηση αυτή είναι συμβατή και με τη γενικότερη θεώρησή τους για την ΕΕ, καθώς και το 2019 και το 2024 θεωρείται ένας χώρος διαλόγου και συνεργασίας σε μεγαλύτερα ποσοστά συγκριτικά με τον γενικό πληθυσμό. Ως προς τη γενική τους αποτίμηση για την ΕΕ, τόσο το 2019 όσο και το 2024 σχεδόν ταυτίζονται με τον γενικό πληθυσμό. Οι κάτοχοι μεταπτυχιακού-διδακτορικού, αντιθέτως, τείνουν να βλέπουν το διεθνές σύστημα ως περισσότερο συγκρουσιακό σε σχέση με τον γενικό πληθυσμό. Σε σχέση με τη γενική αποτίμηση της ΕΕ έχουν θετικότερες κρίσεις από τον γενικό πληθυσμό. Συγκριτικά, μάλιστα, με τις δύο χρονιές, το 2024 οι κάτοχοι μεταπτυχιακού-διδακτορικού εμφανίζονται περισσότερο υποστηρικτικοί περί της θετικής συνεισφοράς της ΕΕ.

	Διεθνές Περιβάλλον Σύγκρουση-Συνεργασία		ΕΕ Επιβολή - Συνεργασία		ΕΕ Κακό -Καλό	
	2024	2019	2024	2019	2024	2019
Πληθυσμός	2,81	3,03	2,35	2,20	3,31	3,36
Άνδρες	2,75	2,94	2,28	2,23	3,30	3,37
Γυναίκες	2,86	3,11	2,41	2,17	3,33	3,35
17-34	2,91	3,32	2,47	2,49	3,33	3,37
34-54	2,67	2,87	2,29	2,09	3,17	3,31
55+	2,86	2,94	2,32	2,08	3,43	3,41
Έως Δ/μια	2,89	3,08	2,31	2,10	3,24	3,31
Τεχνική-ΙΕΚ	2,75	3,02	2,38	2,03	3,17	3,23
ΑΕΙ	2,76	3,03	2,39	2,21	3,34	3,40
Μεταπτυχιακό-Δρ	2,76	2,85	2,34	2,62	3,47	3,49
Αριστερά	2,32	2,77	2,00	2,06	2,81	2,98
Κέντρο-Αριστερά	2,91	3,05	2,46	2,20	3,26	3,44
Κέντρο	2,90	3,06	2,47	2,36	3,37	3,49
Κέντρο-Δεξιά	2,90	3,15	2,53	2,47	3,80	3,71
Δεξιά	2,93	3,29	2,35	2,14	3,59	3,44
Δε με εκφράζει	2,85	2,82	2,21	1,90	3,06	3,03

Πίνακας 11. Συγκριτική αποτίμηση ΜΟ τοποθετήσεων 2024-2019 της στάσης της ελληνικής κοινής γνώμης έναντι του διεθνούς συστήματος και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. **Πηγή:** Μονάδα Ερευνών Κοινής Γνώμης και Αγοράς ΕΠΙ ΠαΜακ.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι οι δείκτες των απόψεων για τις διεθνείς σχέσεις και την ΕΕ δεν είναι απαραίτητα ασφαλή κριτήρια για να εξηγήσουμε τη στάση απέναντι στην ευρωπαϊκή προοπτική της Αλβανίας. Τόσο οι νέοι όσο και οι κάτοχοι μεταπτυχιακού/διδακτορικού τείνουν να υποστηρίζουν την προοπτική της Αλβανίας σε μεγαλύτερα ποσοστά από τον γενικό πληθυσμό. Όμως οι νέοι έχουν διαφορετικές οπτικές, πιο πλουραλιστικές και συνεργατικές για τον κόσμο ή την ΕΕ, ενώ αντίθετα οι κάτοχοι μεταπτυχιακού/διδακτορικού μάλλον πιο συγκρουσιακές και απαισιόδοξες σε σχέση με τον γενικό πληθυσμό. Το αν οι γενικότερες στάσεις για τα διεθνή επηρεάζουν περισσότερο τις απόψεις των νέων για την Αλβανία, σε σύγκριση με τους κατόχους μεταπτυχιακού/διδακτορικού θα μπορούσε να είναι ζήτημα περαιτέρω διερεύνησης και έρευνας. Επίσης, είναι γνωστό και από άλλες μελέτες στις νεότερες ηλικίες ότι οι στάσεις στα ζητήματα που αφορούν την Αλβανία μπορεί να επηρεάζονται ευνοϊκά από τις θετικές εμπειρίες ενσωμάτωσης των Αλβανών μεταναστών, και κυρίως των παιδιών τους, στην ελληνική κοινωνία. Ομοίως από τη θετική εμπειρία προσωπικών σχέσεων που οι νέοι αναπτύσσουν με συνομήλικους μεταναστευτικής καταγωγής.

Μιλώντας συνολικότερα για τα πιο δυναμικά στρώματα της κοινωνίας, τα οποία μας απασχόλησαν στην παραπάνω ανάλυση, δηλαδή τις νεότερες ηλικίες και τους ερωτώμενους/ες ανώτατης μόρφωσης, συνάγεται ότι η θετική τους στάση σχετικά με την προοπτική ένταξης της Αλβανίας στην ΕΕ θα μπορούσε να συνδέεται τόσο με μια διακριτή και πιο ευνοϊκή οπτική σε σχέση με τις εξωτερικές υποθέσεις όσο και με άλλα χαρακτηριστικά και εμπειρίες. Είναι απαραίτητη μια περαιτέρω διερεύνηση και μελέτη, που θα συμπεριλάμβανε ερωτήματα και δείκτες που τείνουν και προς άλλες ερευνητικές κατευθύνσεις.

Συμπεράσματα

Η βασική υπόθεση που συζητήθηκε στην ανάλυσή μας κινήθηκε γύρω από τη συλλογιστική πως τα προβλήματα στις διμερείς σχέσεις και η ανάδειξή τους στη δημόσια συζήτηση επηρεάζουν αρνητικά τον βαθμό υποστήριξης της αλβανικής ενταξιακής προοπτικής. Η υποστήριξη εξάλλου της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας προέρχεται κυρίως από δυναμικές ομάδες του πληθυσμού.

Για τους νέους, η υποστήριξη της ευρωπαϊκής προοπτικής της Αλβανίας θα μπορούσε να είναι μια τάση που συμπαρασύρεται από γενικότερες αντιλήψεις για τον κόσμο. Δεν μπορούμε να πούμε το ίδιο και για τους κατόχους μεταπτυχιακού/διδακτορικού. Γενικά πάντως, θεωρούμε ότι με τα δεδομένα που διαθέτουμε δεν μπορούμε να οδηγηθούμε σε ασφαλή συμπεράσματα και ότι περαιτέρω διερεύνηση είναι απαραίτητη.

Ένα ενδιαφέρον επίσης σημείο είναι ότι το θετικό σημάδι της υποστήριξης των καλών σχέσεων Ελλάδας-Αλβανίας από τα δυναμικά στρώματα της κοινωνίας συναντά έναν δυνητικό κίνδυνο. Δεν μπορεί να αποκλειστεί ο κίνδυνος της σταδιακής επιβάρυνσης του ζητήματος, καθώς άλλες, ευρύτερες ομάδες πληθυσμού έχουν πιθανόν αυξανόμενα αρνητικές στάσεις. Η προβληματική αυτή προσανατολίζεται κυρίως, αν και όχι αποκλειστικά, στην ηλικιακή ομάδα των 55+, που αποτελούν όμως και το βασικό σώμα των ψηφοφόρων.

Αν εστιάζουμε περισσότερο στους 55+, βλέπουμε πως έχουν ένα μείγμα αρνητικής οπτικής, δεν υποστηρίζουν την ένταξη, το οποίο συνοδεύεται από μία ενεργή μνήμη σε ζητήματα που θεωρούνται προβληματικά σημεία στις διμερείς σχέσεις. Γνωρίζουν σε υψηλότερα ποσοστά για το θέμα των Τσάμηδων, για το θέμα της Βόρειας Ηπείρου, ενώ το θέμα Μπελέρη το θεωρούν το σημαντικότερο στις διμερείς σχέσεις σε υψηλότερα από τις άλλες ηλικιακές ομάδες ποσοστά.

Συνολικά, η μη επίλυση των εκκρεμών διμερών θεμάτων μεταξύ Ελλάδας και Αλβανίας, αλλά και η συντήρηση μιας έντονης δημόσιας συζήτησης για υπαρκτά ή εν δυνάμει προβλήματα μπορούν να συμβάλουν σε εντάσεις και να δυσχεράνουν τις σχέσεις των δύο χωρών. Όλα αυτά έχουν προφανώς συνέπειες όχι μόνο στο επίπεδο της επίλυσης διμερών διαφορών, αλλά κυρίως στο επίπεδο συνεργασίας, καλής γειτονίας και συμμετοχής σε θεσμούς που αποβαίνουν αμοιβαία επωφελείς. Ο παράγοντας κοινή γνώμη μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο στη δυναμική αυτών των σχέσεων. Θα πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη από τους διαμορφωτές πολιτικής στις δύο χώρες.

Βιβλιογραφία

- Αρμακόλας, Ι., & Σιάκας, Γ. (2021). *Οι στάσεις της κοινής γνώμης της Αλβανίας έναντι της Ελλάδας: Τάσεις και προοπτικές*. ΕΛΙΑΜΕΠ, <https://www.eliamep.gr/en/oi-staseis-tis-koinis-gnomis-tis-alvanias-enanti-tis-elladas-taseis-kai-prooptikes-ioannis-armakolas-kai-giorgos-siakas/>
- Ιωακειμίδης, Π.Κ. (2020). *Επιτεύγματα και στρατηγικά λάθη της εξωτερικής πολιτικής της Μεταπολίτευσης. Προβλήματα και λύσεις, παθογένειες και προκλήσεις*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- ALGREE (2024). *3rd media observatory report (MORE)*. Athens: ELIAMEP.
- Almond, G. A. (1977). *The American people and foreign policy*. Westport: Greenwood Press.
- Armakolas, I. (2023). *The Promise of European Integration: Breathing New Life into the Settlement of Bilateral Disputes*. Institute for Human Science, <https://www.iwm.at/europes-futures/publication/the-promise-of-european-integration-breathing-new-life-into-the>
- Armakolas, I., & Siakas, G. (2016). *Research Report: Greek Public Opinion and Attitudes towards the "Name Dispute" and the former Yugoslav Republic of Macedonia* [SE Europe Programme]. Athens: ELIAMEP.
- Armakolas, I., & Siakas, G. (2021). "Why did it take so long? Exploring Greek public opinion as an obstacle to the settlement of the Macedonia name dispute", *Nationalities Papers*, 1-20, <https://doi.org/10.1017/nps.2021.7>
- Armakolas, I., & Triantafyllou, G. (2017). "Greece and EU enlargement to the Western Balkans: understanding an ambivalent relationship", *Southeast European and Black Sea Studies*, σελ. 17-4, <https://doi.org/10.1080/14683857.2017.1407399>
- Armakolas, I., Siakas, G., Berzani, A., & Seferaj, K. (2021). *Relations between Albania and Greece*. OSFA & ELIAMEP, <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/06/Public-Opinion-Greece-and-Albania-Relation-ENG.pdf>
- Armakolas, I. (2013). *The Greek Public Opinion towards Albania and the Albanians Social attitudes and perceptions*. ELIAMEP, <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2013/12/The-Greek-public-opinion-towards-Albania-Final-report-Dec-2013-1.pdf>
- Balfour, R., & Stratulat, C. (2015). *EU member states and enlargement towards the Balkans*. Issue Paper No. 79, July. Brussels: European Policy Center.
- Baum, M. A., & Potter, P. B. K. (2008). "The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis", *Annual Review of Political Science*, 11(1), σελ. 39-65. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060406.214132>

- Entman, R. M. (2003). "Cascading Activation: Contesting the White House's Frame After 9/11", *Political Communication*, 20(4), σελ. 415-432, <https://doi.org/10.1080/10584600390244176>
- European Commission (2023). Standard Eurobarometer no. 99, Brussels, European Commission, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>
- Everts, P., & Isernia, P. (2005). "Trends: The War in Iraq", *The Public Opinion Quarterly*, 69(2), 264 -323.
- Foyle, D. (2017). Public Opinion and Foreign Policy, στο D. Foyle, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.472>.
- Heraclides, A, & Kromidha, Y., (2024). *Greek-Albanian entanglements since the nineteenth century: A history*. London: Routledge.
- Ifantis, K. (2007). "Conditionality, impact and prejudice in EU-Turkey relations: a view from Athens", στο Nathalie Tocci (επιμ.), *Conditionality, impact and prejudice in EU-Turkey relations*. Rome: Istituto Affari Internazionali.
- Isernia, P., & Everts, P. P. (2006). "European Public Opinion on Security Issues", *European Security*, 15(4), σελ. 451-469, <https://doi.org/10.1080/09662830701306060>
- Nissen, S. (2003). "Who Wants Enlargement of the EU? Support for Enlargement among Elites and Citizens in the European Union", *Czech Sociological Review*, 39(6), σελ. 757-772, <https://doi.org/10.13060/00380288.2003.39.6.02>
- Shapiro, R. Y., & Page, B. I. (1988). "Foreign Policy and the Rational Public", *Journal of Conflict Resolution*, 32(2), σελ. 211-247, <https://doi.org/10.1177/0022002788032002001>
- Soroka, S. N. (2003). "Media, Public Opinion, and Foreign Policy", *The International Journal of Press/Politics*, 8(1), σελ. 27-48, <https://doi.org/10.1177/1081180X02238783>
- Tsakonas, P.J. (2010). *The incomplete breakthrough in Greek-Turkish relations: Grasping Greece's socialization strategy*. London: Palgrave Macmillan.
- Tziampiris, A. (2000). *Greece, European Political Cooperation and the Macedonian question*. London: Routledge.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ελλάδα και οι χώρες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας

Η ελληνική εξωτερική πολιτική στη Μέση Ανατολή: Από την ευρωπαϊκή διάσταση στην πολιτική του «τριγώνου» στην Ανατολική Μεσόγειο

Σωτήρης Ρούσσος¹

Η ελληνική εξωτερική πολιτική στην Ανατολική Μεσόγειο αποτελεί μια δυναμική αντανάκλαση της εξελισσόμενης γεωπολιτικής της περιοχής και των μεταβαλλόμενων ισορροπιών ισχύος. Ιστορικά τοποθετημένη ως γέφυρα μεταξύ Ευρώπης και Μέσης Ανατολής, η Ελλάδα προσπάθησε να συνδυάσει την ευρωπαϊκή ενσωμάτωση με μια στρατηγική αντιμετώπιση των προκλήσεων που θέτει ο ανατολικός της γείτονας, η Τουρκία. Αυτή η ισορροπία έχει γίνει πιο περίπλοκη με την ανάδειξη νέων περιφερειακών συμμαχιών, οικονομικών συμφερόντων και απειλών ασφάλειας.

Στα τέλη του 20ού αιώνα, η Ελλάδα βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στο ευρωπαϊκό πλαίσιο για να αντιμετωπίσει τις διαφορές της με την Τουρκία,



¹ Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων και Θρησκείας στη Μέση Ανατολή και τη Μεσόγειο στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου.

ιδίως το Κυπριακό. Πρωτοβουλίες όπως η είσοδος της Κύπρου στην ΕΕ και η συμφωνία του Ελσίνκι αποτέλεσαν χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της προσέγγισης. Λόγω της αποτυχίας της διαδικασίας επίλυσης των ελληνοτουρκικών διαφορών εντός του ευρωπαϊκού πλαισίου, η Ελλάδα στράφηκε προς την καλλιέργεια πολυμερών περιφερειακών συμμαχιών. Τριγωνικές συνεργασίες που περιλαμβάνουν την Ελλάδα, την Κύπρο, το Ισραήλ και την Αίγυπτο αναδύθηκαν, με στόχο την εξισορρόπηση της τουρκικής επιρροής, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της εξερεύνησης ενεργειακών πόρων και των ανησυχιών για την ασφάλεια στην Ανατολική Μεσόγειο.

Η ανακάλυψη υδρογονανθράκων στην περιοχή αναμόρφωσε το γεωπολιτικό τοπίο, με την Ελλάδα να τοποθετείται ως κεντρικός παίκτης στη μεταφορά και συνεργασία ενέργειας. Ωστόσο, έργα όπως ο αγωγός EastMed αντιμετώπισαν σημαντικά υλικοτεχνικά και οικονομικά εμπόδια, αναδεικνύοντας τους περιορισμούς της ενεργειακής διπλωματίας της Ελλάδας. Παράλληλα, οι επιθετικές ενέργειες της Τουρκίας σε αμφισβητούμενα ύδατα και η συμφωνία της με τη Λιβύη για τον καθορισμό θαλάσσιων συνόρων έχουν εντείνει τις περιφερειακές εντάσεις.

Στο πλαίσιο των πρόσφατων παγκόσμιων αλλαγών, όπως ο πόλεμος στην Ουκρανία και η αναδιάταξη των συμμαχιών στη Μέση Ανατολή, η στρατηγική κατεύθυνση της Ελλάδας απαιτεί επαναξιολόγηση. Ο ρόλος της ως διαμεσολαβήτριας, αξιοποιώντας τους δεσμούς της με την Ευρώπη και προωθώντας τη σταθερότητα στην περιοχή, παραμένει ζωτικής σημασίας. Ενστερνιζόμενη πλαίσια συνεργασίας για την ασφάλεια και στόχους βιώσιμης ανάπτυξης, η Ελλάδα μπορεί να συνεχίσει να πλοηγείται στις σύνθετες δυναμικές της Ανατολικής Μεσογείου, επιδιώκοντας μια ισορροπία μεταξύ αποτροπής και διπλωματίας.

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980, η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ είδε το ευρωπαϊκό πλαίσιο ως προνομιακό πεδίο για την αντιμετώπιση των ελληνοτουρκικών διαφορών, ιδιαίτερα του Κυπριακού Ζητήματος. Η εξασθένιση της Σοβιετικής Ένωσης στο δεύτερο μέρος της δεκαετίας προανήγγειλε σημαντικές αλλαγές στον συσχετισμό της παγκόσμιας ισχύος. Ο τότε Αναπληρωτής Υπουργός Εξωτερικών Θεόδωρος Πάγκαλος σημείωσε: «Η άλλοτε στιβαρή και δραστήρια σοβιετική διπλωματία στον ΟΗΕ, υποστηριζόμενη από έναν συνασπισμό εθνών, που αποτελούσε το άλλο μέτωπο στο Κυπριακό Ζήτημα, δεν υπήρχε πια. Επιπλέον, το Κίνημα των Αδεσμεύτων

είχε διαλυθεί» (Πάγκαλος, 2011: 145). Το 1988, η ελληνική αντιπροσωπεία στο Συμβούλιο Σύνδεσης Ευρωπαϊκής Κοινότητας – Τουρκίας κατάφερε να εισαγάγει στη στάση της Κοινότητας τη δήλωση «το Κυπριακό επηρεάζει τις σχέσεις της Τουρκίας με τις Ευρωπαϊκές Οικονομικές Κοινότητες», θέτοντας τις βάσεις για τις επιτυχείς προσπάθειες της δεκαετίας του 1990 να ενταχθεί η Κύπρος στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο Ανδρέας Παπανδρέου ήταν της γνώμης ότι η μετακίνηση του Κυπριακού στον ευρωπαϊκό χώρο θα σηματοδοτούσε την πρώτη διπλωματική νίκη επί της Τουρκίας από το 1974.

Ταυτόχρονα, η θέση του Παπανδρέου για το παλαιστινιακό ζήτημα ήταν σύμφωνη με μια πολιτική που είχε αρχίσει να κερδίζει έδαφος στην Ευρώπη, υποστηρίζοντας τη λύση των δύο κρατών για το Ισραήλ και την Παλαιστίνη. Η Διακήρυξη της Βενετίας από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 1980 σηματοδότησε μια σημαντική απόκλιση από τις κύριες συνιστώσες της αμερικανικής πολιτικής στην περιοχή αυτή. Ζητούσε τη συμμετοχή της Οργάνωσης για την Απελευθέρωση της Παλαιστίνης (ΟΑΠ) στις συζητήσεις που αφορούσαν τη Δυτική Όχθη και τη Λωρίδα της Γάζας (Ρούσος, 2018: 595).

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, ο Πρώτος Πόλεμος του Κόλπου και η Ειρηνευτική Διάσκεψη της Μαδρίτης αποτέλεσαν καταλύτες για την Αθήνα ώστε να προχωρήσει στη διπλωματική αναγνώριση του Ισραήλ και να ευθυγραμμίσει την ελληνική εξωτερική πολιτική στη Μέση Ανατολή με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Η Ελλάδα ξεκίνησε προσπάθειες πολυμερούς συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης, και διαδραμάτισε ρόλο μεσολαβητή στην περιοχή, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον Διάλογο των Αθηνών μεταξύ Ισραηλινών και Παλαιστίνιων βουλευτών και ηγετών από το 1997 έως το 1999.

Η ΕΕ, οι ελληνοτουρκικές σχέσεις και η Ανατολική Μεσόγειος

Η Ευρωπαϊκή Ένωση απέτυχε να εφαρμόσει ένα σύστημα κινήτρων και κυρώσεων στο πλαίσιο της ευρωμεσογειακής εταιρικής σχέσης που να ανταποκρίνεται στην αποτελεσματικότητα της προσέγγισης που χρησιμοποιήθηκε με τα κράτη

της Ανατολικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης μετά την πτώση του σοβιετικού μπλοκ. Η ΕΕ δίσταζε να υποστηρίξει τα κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα στις χώρες της Μέσης Ανατολής, φοβούμενη ότι η υποστήριξη αυτή θα μπορούσε να αποσταθεροποιήσει τα αυταρχικά καθεστώτα. Επιπλέον, ακόμη και οι νεοφιλελεύθερες οικονομικές μεταρρυθμίσεις που επιβάλλονταν από διεθνείς χρηματοπιστωτικούς φορείς εγκαταλείφθηκαν στην περίπτωση που απειλούσαν τη σταθερότητα των ελίτ αυτών των καθεστώτων (Hollis, 2000).

Στην πραγματικότητα, η ευρωπαϊκή στρατηγική γειτονίας για τη Μέση Ανατολή εξουδετέρωσε κάθε προοπτική ενσωμάτωσης των κρατών και κοινωνιών της Μεσογείου και της Μέσης Ανατολής στις ευρωπαϊκές οικονομικές και κοινωνικές δομές. Παρόλο που το Μαρόκο πληρούσε ή και υπερέβαινε τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά κριτήρια σε σύγκριση με χώρες όπως η Βουλγαρία ή η Εσθονία, η ένταξή του στις ευρωπαϊκές δομές θεωρήθηκε αδιανόητη από τις ελίτ των μεγάλων ευρωπαϊκών κρατών και τη γραφειοκρατία της ΕΕ.

Στο τέλος της δεκαετίας του 1990 και στην επόμενη δεκαετία, πολλές ελληνικές ελίτ, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών, ήταν υπέρμαχοι της ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ, κυρίως με βάση τον εξευρωπαϊσμό της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής και τη «διαδικασία κοινωνικοποίησης». Πίστευαν ότι η εμπλοκή της Τουρκίας στις ενταξιακές διαδικασίες και δομές της ΕΕ θα οδηγούσε στην προσαρμογή της στον διεθνή «κοινωνικό» χώρο, τηρώντας τους κανόνες και τις νόρμες του με διαφορετικούς ρυθμούς. Αυτό, υποστήριζαν, θα μεταμόρφωνε τη συμπεριφορά της Τουρκίας τόσο στο διεθνές όσο και στο εσωτερικό πεδίο (Τσάκωνας, 2021: 15-21). Οι υποστηρικτές αυτής της πολιτικής εκτιμούσαν ότι ο ταυτόχρονος εκδημοκρατισμός και οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα και την Τουρκία, υπό την αιγίδα της ΕΕ, θα αντιμετώπιζαν τα βαθύτερα αίτια της σύγκρουσης, δημιουργώντας ένα πιο πρόσφορο πεδίο για την επίλυση των διαφορών μεταξύ των δύο εθνών.

Τελικά, ο εξευρωπαϊσμός των ελληνοτουρκικών σχέσεων αποδείχθηκε ελλιπής και μάλλον επιφανειακός, επικεντρώνοντας στον πολιτικό τόνο και σε ορισμένες πτυχές χαμηλής πολιτικής, χωρίς να αντιμετωπίζει τα θεμελιώδη ζητήματα που βρίσκονται στην καρδιά των ελληνοτουρκικών διαφορών. Αρχικά, ο Ερντογάν εργαλειοποίησε την ανάγκη για ευρωπαϊκή «κοινωνικοποίηση» για να απομακρύνει τους εσωτερικούς αντιπάλους εντός του στρατού, του δικαστικού σώματος και του βαθέος κράτους. Ωστόσο, καθώς η αυταρχική διακυβέρνηση του Ερντογάν και του ΑΚΡ γινόταν πιο εμφανής, αυτή η διαδικασία

«κοινωνικοποίησης» διαλύθηκε. Αντί η Τουρκία να συμμορφώνεται με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, φάνηκε ότι η ΕΕ άρχισε να προσαρμόζεται στα «πρότυπα» του Ερντογάν, απομακρύνοντας έτσι περισσότερο τις προοπτικές ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ.

Το σημαντικότερο ζήτημα με αυτό το δόγμα ήταν η αποτυχία του να διαμορφώσει ένα εναλλακτικό σχέδιο σε περίπτωση που η ευρωπαϊκή πορεία της Τουρκίας παρέπαιε. Για παράδειγμα, έλειπε μια στρατηγική για την ανάπτυξη αμυντικής τεχνολογίας και βιομηχανιών που θα μπορούσαν να προσφέρουν στην Ελλάδα ένα αποτρεπτικό πλεονέκτημα και να ενσωματώσουν την άμυνα με την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Μεταξύ 2000 και 2020, η Άγκυρα δημιούργησε μια στρατιωτική βιομηχανία προσανατολισμένη στις εξαγωγές. Σε αντιστάθμισμα της ισχυροποίησης της Τουρκίας, η Ελλάδα εξαρτήθηκε από τα τριγωνικά πλαίσια συνεργασίας Ελλάδα – Κύπρος – Ισραήλ και Ελλάδα – Κύπρος – Αίγυπτος και το απρόσμενο κέρδος υδρογονανθράκων στην Ανατολική Μεσόγειο ως μέσο αποτροπής της Τουρκίας

Η αδυναμία της ΕΕ να σχεδιάσει μια ολοκληρωμένη απάντηση στην οικονομική κρίση και τη χρεοκοπία των κρατών-μελών στη Νότια Ευρώπη, σε συνδυασμό με τις αναδυόμενες προκλήσεις ασφαλείας, όπως η παράτυπη μετανάστευση, αναζωπύρωσε τις ιστορικές συζητήσεις σχετικά με τις στρατηγικές συμμαχίες της Ελλάδας. Πολύ πριν από το 1999, ο Monteagle Stearns υποστήριξε ότι η Ελλάδα ταλαντεύεται διαχρονικά ως προς τον στρατηγικό προσανατολισμό της μεταξύ της αναζήτησης μιας χερσαίας συμμαχίας στον βορρά και μιας θαλάσσιας συμμαχίας στον νότο (Stearns, 1997). Με το εγχείρημα της ΕΕ, μιας σημαντικής χερσαίας πολιτικής συμμαχίας, να φτάνει τα όριά του, μια εταιρική σχέση με το Ισραήλ και τις ΗΠΑ στην Ανατολική Μεσόγειο θα μπορούσε να προσφέρει μια λύση στο στρατηγικό δίλημμα της Ελλάδας, ευνοώντας μια θαλάσσια συμμαχία. Ιστορικά, η Ελλάδα έχει συχνά ευθυγραμμιστεί με ναυτικές δυνάμεις που έχουν συμφέροντα στην Ανατολική Μεσόγειο. Μια τέτοια συμμαχία δε θα αντικαθιστούσε, αλλά θα συμπλήρωνε τη στρατηγική θέση της Ελλάδας εντός της ΕΕ, αναζωογονώντας ενδεχομένως τις στάσιμες ελληνικές πολιτικές στα Βαλκάνια και, το σημαντικότερο, βοηθώντας στη διαχείριση της μαζικής μετανάστευσης από τον νότο και την ανατολή (Ghafar, 2022: 5).

Η στενή συνεργασία Ελλάδας, Κύπρου, Ισραήλ και Αιγύπτου συνήδε επίσης με την αντίληψη των μεγάλων κρατών-μελών της ΕΕ, τα οποία θεωρούν την περιοχή από το Μαρόκο έως το Πακιστάν ως ένα τεράστιο «τόξο αστάθειας».

ας», που θα μπορούσε να τα επηρεάσει μέσω των προσφυγικών ροών, της ριζοσπαστικοποίησης των μουσουλμανικών κοινοτήτων ή της απειλής τρομοκρατικών επιθέσεων. Ως απάντηση σε αυτό το «τόξο», στόχευσαν στην ενίσχυση ισχυρών περιφερειακών κρατών ή συμμαχιών που μπορούσαν να λειτουργήσουν ως ρυθμιστές απέναντι σε αυτούς τους κινδύνους. Η προσέγγιση αυτή επανέφερε στη μνήμη τη στρατηγική της φθίνουσας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, η οποία προσπάθησε να σταματήσει την προέλαση των «βαρβαρικών» φυλών εμπλέκοντας τους ηγεμόνες και τα έθνη των συνόρων, παρέχοντάς τους χρήματα, αυτονομία και γάμους με αυτοκρατορικές οικογένειες.

Τα γεωπολιτικά δεδομένα και η στρατηγική των τριγωνικών συμμαχιών

Στις αρχές της δεκαετίας του 2000 η Ευρασία εξελισσόταν σε ένα ανταγωνιστικό τοπίο μεταξύ της Κίνας, της Ινδίας, της Ρωσίας και των ευρωατλαντικών χωρών. Αυτή η «αναδόμηση» της Ευρασίας την τοποθετεί ως παγκόσμιο επίκεντρο. Το ασιατικό τμήμα της Ευρασίας, που εκτείνεται από τον Περσικό Κόλπο έως τη Μεσόγειο, χαρακτηρίζεται από ένα πολυπολικό σύμπλεγμα ασφάλειας. Εδώ, η ισχύς κατανέμεται άνισα μεταξύ μεγάλων παικτών, όπως η Κίνα, η Ρωσία και η Ινδία, ενώ χώρες όπως το Ιράν και η Τουρκία επιδιώκουν να επιβάλουν την περιφερειακή τους επιρροή στη Δυτική Ασία (Ehteshami, 2007: 76).

Επιπλέον, η αμερικανική εισβολή στο Ιράκ διατάραξε τη γεωστρατηγική ισορροπία στην περιοχή, δημιουργώντας ένα κενό ισχύος, που καλύφθηκε από δύο κυρίαρχα μη αραβικά κράτη: την Τουρκία και το Ιράν. Για πρώτη φορά, κανένα αραβικό κράτος δεν ήταν μεταξύ των ηγετικών δυνάμεων της περιοχής, στις οποίες περιλαμβάνονταν η Τουρκία, το Ιράν και το Ισραήλ. Παρόλο που η Σαουδική Αραβία είναι πλούσια και ασκεί επιρροή μεταξύ των συντηρητικών σουνιτών μουσουλμάνων της περιοχής, δεν είναι κοντά στο να γίνει περιφερειακός ηγεμόνας λόγω της έλλειψης στρατιωτικών ικανοτήτων και της συνεχιζόμενης μετάβασης από μια παλαιότερη σε μια νεότερη βασιλική γενιά. Η Αραβική Άνοιξη περιέπλεξε αυτό που συχνά αναφέρεται ως Αραβική Τάξη. Η πτώση του Μουμπάρακ οδήγησε σε μια πιο εσωστρεφή πολιτική προσέγγιση στην Αίγυπτο. Για πρώτη φορά, η αιγυπτιακή εξωτερική πολιτική έγινε ευαίσθητη στην κοινή γνώμη, η οποία είναι κυρίως αντι-ισραηλινή και, σε μικρότερο βαθμό, αντι-αμερικανική, αν και όχι τόσο

πολύ όσο κατά τη διάρκεια της θητείας του προέδρου Μπους του νεότερου. Υπό αυτές τις συνθήκες, η Αίγυπτος δεν ήταν σε θέση να εγγυηθεί την περιφερειακή σταθερότητα ή να ενεργήσει ως διαμεσολαβητής και συντονιστής σε κρίσεις.

Με την παρακμή της Αιγύπτου και του Ιράκ και την πλήρη αποδυνάμωση της μπασαθικής Συρίας, η Τουρκία βρέθηκε στην πλεονεκτική θέση να εκπροσωπεί πολιτικά τους επιχειρηματίες της σουνιτικής μουσουλμανικής μεσαίας τάξης στην περιοχή. Ο Gökhan Zetinsaya (2005: 47) σημείωσε: «Η Τουρκία θεωρεί τον εαυτό της ως μια χώρα-κλειδί στην Ευρασία, με σημαντική γεωγραφική και ιστορική επιρροή. Έχοντας εμπιστοσύνη σε αυτό το στρατηγικό βάθος, η Τουρκία στοχεύει να αναπτύξει και να εφαρμόσει το δικό της όραμα για την ευρύτερη Μέση Ανατολή, διαχειριζόμενη ή ηγούμενη σημαντικών μετασχηματισμών στην περιοχή ανεξάρτητα από την ξένη παρέμβαση». Στη δεκαετία του 1990, το Ισραήλ διαμόρφωσε ένα στρατηγικό σχέδιο οικονομικής συνεργασίας με τα γειτονικά αραβικά κράτη, ταυτόχρονα με τις ειρηνευτικές συνομιλίες, ως μέτρο οικοδόμησης εμπιστοσύνης και ως τρόπο για την αμοιβαία εξυπηρέτηση οικονομικών συμφερόντων που θα μπορούσαν να ενισχύσουν την ειρήνη. Ωστόσο, η πλειονότητα των αραβικών κρατών αντιλήφθηκε την πρωτοβουλία αυτή ως ένα πιθανό όχημα ισραηλινής κυριαρχίας. Τελικά, η αποτυχία των ειρηνευτικών συνομιλιών οδήγησε στην κατάρρευση του ισραηλινού σχεδίου περιφερειακής οικονομικής συνεργασίας.

Στη συνέχεια, προέκυψε ένα πιο ελπιδοφόρο σχέδιο για μια συμμαχία με τους «μετριοπαθείς» γείτονες: Τουρκία, Ιορδανία και Αίγυπτο. Οι στενές σχέσεις, ιδίως οι δεσμοί ασφαλείας και οι στρατιωτικοί δεσμοί, μεταξύ του Ισραήλ και της Τουρκίας, οδήγησαν πολλούς αναλυτές, ιδίως στο Ισραήλ, να θεωρήσουν αυτή τη στρατηγική συμμαχία ως ακρογωνιαίο λίθο για τη σταθερότητα της Μέσης Ανατολής. Αν και η ανάλυσή τους περιείχε στοιχεία ευσεβούς πόθου, δεν ήταν εντελώς άστοχη. Και τα δύο έθνη είναι μη αραβικά, ευθυγραμμισμένα με τη δυτική πολιτική οργάνωση, σύμμαχοι των ΗΠΑ, ταλαιπωρούνται από προβληματικούς γείτονες και έχουν πολύ σημαντικούς οικονομικούς δεσμούς. Ωστόσο, η ανάλυση δεν μπορούσε να προβλέψει την αμερικανική εισβολή και κατοχή του Ιράκ, η οποία δημιούργησε ένα σημαντικό κενό εξουσίας. Η Μεσοποταμία, ιστορικά η γεωστρατηγική καρδιά της Μέσης Ανατολής, έμεινε χωρίς ηγέτη. Το Ιράν και η Τουρκία ήταν έτοιμες να καλύψουν αυτό το κενό.

Η Τουρκία υιοθέτησε μια στρατηγική μηδενικών προβλημάτων με τις γειτονικές χώρες και επεδίωξε να ενισχύσει τους διμερείς οικονομικούς δεσμούς της στην περιοχή. Ταυτόχρονα, η κυβέρνηση του ΑΚΡ στόχευε στην

καλλιέργεια ενός νέου στρώματος ευσεβών μουσουλμάνων της μεσαίας τάξης, οδηγώντας ενδεχομένως στην ανάδυση ενός αξιόπιστου, μετριοπαθούς πολιτικού Ισλάμ σε αρμονία με την περιφερειακή σταθερότητα. Η εικόνα της Τουρκίας ως ηγεμονικής δύναμης υπέστη πλήγμα από την ισραηλινή επιχείρηση στη Γάζα τον Δεκέμβριο του 2008 και κυρίως από το περιστατικό του Μαβί Μαρμαρά τον Μάιο του 2010. Στην πρώτη περίπτωση, η αποτυχία του Ισραήλ να ενημερώσει την Άγκυρα για την επιχείρηση κατά της Γάζας είχε ως αποτέλεσμα ένα ταπεινωτικό πλήγμα για τις ειρηνευτικές προσπάθειες του Ερντογάν μεταξύ Συρίας και Ισραήλ. Στο δεύτερο, η ισραηλινή επιδρομή στο τουρκικό σκάφος έπληξε το κύρος της Τουρκίας μεταξύ των συμμάχων της στη Μέση Ανατολή.

Με τον σχηματισμό τριγωνικών συμμαχιών, η Ελλάδα αποσκοπούσε στην αποτροπή αυτών των ηγεμονικών σχεδίων της Τουρκίας του Ερντογάν στην Ανατολική Μεσόγειο. Η Ελλάδα και η Κύπρος θα συνεργάζονταν, σύμφωνα με το σκεπτικό αυτών των τριγωνικών σχημάτων, με το Ισραήλ και την Αίγυπτο για να αντιμετωπίσουν τις τουρκικές φιλοδοξίες στην Ανατολική Μεσόγειο. Οι συζητήσεις επικεντρώθηκαν σε μεγάλο βαθμό στην εκμετάλλευση των υδρογονανθράκων, ιδίως του φυσικού αερίου, που θα αποτελούσε την υλική βάση των συμμαχιών.

Ταυτόχρονα, ο σχηματισμός μιας συμμαχίας μεταξύ Ελλάδας, Ισραήλ και Κύπρου εξυπηρετούσε την ενίσχυση των αμερικανικών συμφερόντων στην περιοχή, ιδίως σε περιόδους που οι ενέργειες της Τουρκίας ήταν απρόβλεπτες και οι αναταραχές στην Αίγυπτο και τη Συρία συνέβαλαν στην περιφερειακή αστάθεια. Το σχήμα του στρατηγικού τριγώνου υποστηρίχθηκε και από αμερικανοεβραϊκές οργανώσεις. Κατά τη διάρκεια επίσκεψής του στην Αθήνα, ο Άλαν Σόλοου, πρόεδρος της διάσκεψης των προέδρων των μεγαλύτερων αμερικανοεβραϊκών οργανώσεων, παρατήρησε ότι η ανατολική τάση της Τουρκίας και η σύνδεσή της με πιο ριζοσπαστικά περιφερειακά στοιχεία αποτελούν απειλή για τη σταθερότητα. Εξέφρασε την ανησυχία του για την απόφαση της Τουρκίας, ως μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, να μην υποστηρίξει τις τελευταίες κυρώσεις κατά του Ιράν. Το σχήμα περιλάμβανε κοινές ναυτικές ασκήσεις μεταξύ Ελλάδας, Ισραήλ και ΗΠΑ, που προσομοίωναν σενάρια μάχης εναντίον υποβρυχίων, αερομαχίες και την υπεράσπιση υπεράκτιων πλατφορμών φυσικού αερίου στην Ανατολική Μεσόγειο και θα αντανakλούσε μια νέα διάσταση της ελληνικής στρατηγικής αποτροπής. Κατά συνέπεια, μια ελληνο-ισραηλινή προσέγγιση θα μπορούσε να ευθυγραμμίσει περαιτέρω τα συμφέροντα ΗΠΑ-Ελλάδας, ενδεχομένως εις βάρος των αμερικανοτουρκικών σχέσεων.

Η στρατηγική αυτή είχε την υποστήριξη εκείνων στην Αθήνα οι οποίοι ήταν επί μακρόν επιφυλακτικοί απέναντι στην ιδέα ότι ο εξευρωπαϊσμός της Τουρκίας θα μεταμόρφωνε αποτελεσματικά την εχθρική της σχέση με την Ελλάδα σε μια εταιρική σχέση μέσα σε ένα νέο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Απέρριπταν επίσης την πεποίθηση ότι το πεδίο των ευρωπαϊκών θεσμών ωφελούσε την Ελλάδα στην αντιμετώπιση του τουρκικού αναθεωρητισμού και στην επίλυση των ελληνοτουρκικών διαφορών ή ότι οι θεσμοί αυτοί θα μπορούσαν να επηρεάσουν την τουρκική εξωτερική πολιτική. Η αντίληψη αυτή υποστηρίζει μια στρατηγική περιορισμού της Τουρκίας σε όλες τις διεθνείς πλατφόρμες, ιδίως εντός της ΕΕ, και μια εθνική στρατηγική που επικεντρώνεται στη στρατιωτική και πολιτική αποτροπή, κυρίως μέσω περιφερειακών συμμαχιών (Ρούσσος, 2011).

Την ίδια περίοδο το Ισραήλ βρισκόταν χωρίς περιφερειακούς συμμάχους. Η ψύχρανση των σχέσεων με την Αίγυπτο, οι πολιτικές μεταρρυθμίσεις στην Ιορδανία, η συριακή σύγκρουση και η παλαιστινιακή υποψηφιότητα για ένταξη στον ΟΗΕ είχαν κάνει το Ισραήλ να αισθάνεται απομονωμένο. Επιπλέον, πολλοί Ισραηλινοί αναλυτές, συμπεριλαμβανομένων των πρώην υποστηρικτών της τουρκοϊσραηλινής συμμαχίας, πιστεύουν ότι η Τουρκία έχει απομακρυνθεί από την ΕΕ και έχει υιοθετήσει μια στάση εξαιρέσεων στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ. Σημειώνουν ότι η Τουρκία φαινόταν να παραβλέπει τον άξονα Ιράν - Χεζμπολάχ και να παρέχει υποστήριξη σε ομάδες όπως η Χαμάς (Inbar, 2012).

Επιπλέον, η ισραηλινή πολιτική ελίτ, στην οποία κυριαρχούσε η δεξιά συμμαχία Νετανιάχου - Λίμπερμαν, εμφανιζόταν απρόθυμη να συνεργαστεί είτε με τους Τούρκους είτε με τους Παλαιστίνιους για την αποκλιμάκωση των εντάσεων, παρά την κριτική από κυβερνητικούς συμμάχους, όπως ο Μπαράκ, και ηγετικά στελέχη της αντιπολίτευσης, όπως η Τζίπι Λίβνι. Ορισμένοι Ισραηλινοί αναλυτές υποστήριζαν ότι, ενώ υπήρχαν δυνατότητες για σημαντική συνεργασία και στρατηγικές συμφωνίες μεταξύ του Ισραήλ και της Σαουδικής Αραβίας, η υλοποίηση τέτοιων προοπτικών ήταν περιορισμένη όσο εντεινόταν η σύγκρουση μεταξύ του Ισραήλ και του αραβικού κόσμου, ιδίως των Παλαιστινίων (Brom & Stein, 2011).

Για πρώτη φορά, το Ισραήλ θα στρεφόταν προς τη θάλασσα. Η εφοπλιστική δύναμη της Ελλάδας και της Κύπρου ήταν ζωτικής σημασίας για την εξαγωγή του ισραηλινού φυσικού αερίου, με την Κύπρο να αποτελεί στα τέλη της δεκαετίας του 2010 πιθανό κόμβο για τη μεταφορά υδρογονανθρακικού φυσικού

αερίου στις ευρωπαϊκές αγορές. Η μετατόπιση αυτή θα μπορούσε να μειώσει τον ρόλο της Τουρκίας ως ενεργειακού κόμβου και οδού διαμετακόμισης ενέργειας Ανατολής –Δύσης. Επιπλέον, θεωρούσαν ότι μια ενισχυμένη διπλωματική και στρατιωτική σχέση με την Ελλάδα και την Κύπρο θα μπορούσε να προσφέρει στο Ισραήλ στρατηγικό βάθος πέρα από τα παραδοσιακά περιορισμένα εδαφικά του όρια (Barak, 2012).

Μεταξύ των Ελλήνων αναλυτών, η κυρίαρχη σχολή σκέψης προέβλεπε ότι το Ισραήλ θα αντιμετώπιζε την Τουρκία με μια ισχυρή επίδειξη προβολής ισχύος. Υποστήριζαν ότι μια ελληνοϊσραηλινή συμμαχία θα μπορούσε να αντιμετωπίσει τις τουρκικές φιλοδοξίες στο Αιγαίο και την Κύπρο. Σύμφωνα με αυτή την ανάλυση, η συνεργασία μεταξύ Ισραήλ, Ελλάδας και Κύπρου θα έπρεπε να εξελιχθεί σε μια ενεργειακή και αμυντική συμμαχία. Υποστήριζαν ότι η Αραβική Άνοιξη θα μπορούσε να μετατραπεί σε «ισλαμικό χειμώνα», αποτελώντας απειλή για τα κρίσιμα συμφέροντα της Ελλάδας στη Μεσόγειο, ιδίως όσον αφορά την οριοθέτηση της ελληνικής Αποκλειστικής Οικονομικής Ζώνης (ΑΟΖ). Ως εκ τούτου, ένας ελληνοϊσραηλινός άξονας θα μπορούσε να αποτελέσει σημαντική σταθεροποιητική δύναμη στην περιοχή. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η προοπτική αυτή εδράζεται στα περιφερειακά συμφέροντα των ΗΠΑ, ιδίως όσον αφορά το Ιράν και την επιρροή της αμερικανικής στρατηγικής στο Ισραήλ.²

Οι ευσεβείς πόθοι και τα νέα δεδομένα στους διεθνείς συσχετισμούς

Εδώ είναι που οι εικασίες και οι ευσεβείς πόθοι αρχίζουν να αναμειγνύονται με την πραγματικότητα. Αυτή η νέα στρατηγική συμμαχιών βασίστηκε σε τέσσερις ευσεβείς πόθους. Ο πρώτος ευσεβής πόθος ήταν ότι τα κοιτάσματα στην κυπριακή και ελληνική ΑΟΖ θα ήταν αρκετά μεγάλα ώστε να προσελκύσουν το σοβαρό ενδιαφέρον πολυεθνικών πετρελαϊκών εταιρειών. Αυτοί οι πολυεθνικοί κολοσσοί, συνέχιζε το αφήγημα, θα κινητοποιούσαν την πολιτική τους επιρροή στις ΗΠΑ και θα ενεργοποιούσαν την αμερικανική ισχύ εναντίον οποιασ-



2 Συνέντευξη του καθηγητή Ι. Μάζη στην κυπριακή εφημερίδα Φιλελεύθερος, 4 Μαρτίου 2011.

δήποτε τουρκικής διεκδίκησης. Ταυτόχρονα, κυβερνήσεις, επιστημονικά συνέδρια και δεξαμενές σκέψης διακινούσαν το επιχείρημα ότι το φυσικό αέριο από την Κύπρο, το Ισραήλ και την Ελλάδα θα αποτελούσε σοβαρό παράγοντα για τη μείωση της εξάρτησης της Ευρώπης από το ρωσικό φυσικό αέριο. Τελικά, τα κοιτάσματα της Κύπρου είναι τόσο μικρά, που δεν μπορούν να συντηρήσουν ούτε ένα εργοστάσιο υγροποίησης στο νησί, ενώ τα κοιτάσματα του Ισραήλ, αν και πολύ μεγαλύτερα, δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να αποτελέσουν αξιόλογη εναλλακτική πηγή φυσικού αερίου για τις ευρωπαϊκές ανάγκες. Υπήρχε ενδιαφέρον από πολυεθνικές πετρελαϊκές εταιρείες, αλλά τελικά το κοίτασμα δεν ήταν τέτοιο που να οδηγήσει σε αμερικανική αποτροπή των τουρκικών επιθετικών ενεργειών. Σύμφωνα με τον Charles Ellinas (2023) «καμία από τις εταιρείες στην κυπριακή ΑΟΖ δε βιάζεται να προχωρήσει σε οποιαδήποτε ανάπτυξη φυσικού αερίου στο εγγύς μέλλον και σίγουρα όχι εγκαίρως για να συμβάλει στους άμεσους στόχους της κυβέρνησης για το φυσικό αέριο».

Ο δεύτερος ευσεβής πόθος ήταν η κατασκευή του αγωγού EastMed. Πρόκειται για ένα έργο εξαιρετικά δύσκολο στην κατασκευή του, λόγω του ιδιόμορφου βυθού της Ανατολικής Μεσογείου, και ως εκ τούτου εξαιρετικά δαπανηρό. Είναι προφανές ότι ένα τέτοιο έργο δε θα μπορούσε να βασιστεί οικονομικά στα ήδη γνωστά κοιτάσματα της Κύπρου και του Ισραήλ. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο, παρά την ένταξή του στα ευρωπαϊκά έργα υποδομής και τη μελέτη σκοπιμότητας που χρηματοδοτήθηκε από την ΕΕ, δε βρέθηκε ποτέ χρηματοδότης και η κύρια χώρα υποδοχής φυσικού αερίου, η Ιταλία, δεν εντάχθηκε ποτέ στο έργο. Η Αίγυπτος, η οποία είναι η κύρια παραγωγός φυσικού αερίου στην Ανατολική Μεσόγειο, δεν έδειξε ποτέ ιδιαίτερο ενδιαφέρον να συμμετάσχει, καθώς διαθέτει εκτεταμένες εγκαταστάσεις υγροποίησης φυσικού αερίου και ενδέχεται να θεώρησε ότι το έργο ανταγωνιζόταν τις δικές της εξαγωγές.

Από την αρχή των συζητήσεων, το Ισραήλ προτίμησε τη λύση της διοχέτευσης του φυσικού αερίου μέσω της Κύπρου, της μεταφοράς του μέσω υποθαλάσσιου αγωγού (πολύ μικρότερου από τον EastMed) στην Τουρκία και της διοχέτευσής του στην ολόένα διευρυνόμενη τουρκική αγορά. Αυτό είναι το πιο ορθολογικό οικονομικά σενάριο, αλλά προϋπέθετε είτε την επίλυση του κυπριακού προβλήματος και την επανένωση του νησιού είτε μια ad hoc διευθέτηση που θα νομιμοποιούσε την τουρκική κατοχή της βόρειας Κύπρου. Όταν αυτό το σενάριο απορρίφθηκε, το Ισραήλ δεν ενδιαφερόταν πλέον για το σχέδιο. Αλλά δεν ήταν ανόητο να αποσυρθεί από τον σχεδιασμό ενός σχεδίου που δεν

του κόστιζε τίποτα, ενώ του προσέφερε μια στενή σχέση με τη Λευκωσία και την Αθήνα, που θα ήταν αδιανόητη στις αρχές της δεκαετίας του 2000. Τώρα στρέφεται σε πιο ρεαλιστικές λύσεις, όπως η συνεργασία με την Αίγυπτο για την εξαγωγή του φυσικού αερίου του, παρακάμπτοντας την Κύπρο.

Ο τρίτος ευσεβής πόθος οικοδομήθηκε με βάση τα δύο παραπάνω. Αυτός ήταν η πεποίθηση ότι η Κύπρος θα μπορούσε να εξερευνήσει και να εκμεταλλευτεί τον φυσικό της πλούτο ανενόχλητη, καθώς το Τελ Αβίβ και η Ουάσιγκτον δε θα επέτρεπαν να εμφανιστούν πραγματικές τουρκικές απειλές. Μάλιστα, πήγαιναν ένα βήμα παραπέρα, πιστεύοντας ότι η ανακάλυψη των κοιτασμάτων και το κέρδος από την εκμετάλλευσή τους θα πίεζε την τουρκοκυπριακή πλευρά να εμπλακεί σε ουσιαστικές διαπραγματεύσεις για την επίλυση του Κυπριακού. Οι εκτιμήσεις αποδείχθηκαν λανθασμένες. Η Τουρκία προχώρησε στις σοβαρότερες παραβιάσεις στα χωρικά ύδατα της Κυπριακής Δημοκρατίας από την εποχή της εισβολής, τη στιγμή μάλιστα που στην Αθήνα πραγματοποιούνταν η πρώτη ενεργειακή υπουργική διάσκεψη Ελλάδας, Κύπρου, Ισραήλ και ΗΠΑ τον Αύγουστο του 2019 (Αλμπάνης, 2019) και τον Οκτώβριο του 2020 στην πρώτη αμφισβήτηση του εδαφικού status quo στα Βαρώσια, χωρίς να ενοχληθούν ιδιαίτερα οι ΗΠΑ και το Ισραήλ.

Η Άγκυρα βρήκε μάλιστα την ευκαιρία να προβάλει όλες τις διεκδικήσεις της στην Ανατολική Μεσόγειο και να προχωρήσει στη συμφωνία οριοθέτησης της Αποκλειστικής Οικονομικής Ζώνης (ΑΟΖ) με την κυβέρνηση της Τρίπολης στη Λιβύη. Αυτή θέτει de facto απαγόρευση έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων στην περιοχή ανατολικά της Ρόδου και ουσιαστικά ακυρώνει στην πράξη την ελληνική θέση για τη συνεχή ΑΟΖ μεταξύ Ελλάδας και Κύπρου. Με τον τρόπο αυτό δηλώνει ότι οποιοδήποτε έργο ή πρόγραμμα συνεργασίας στην περιοχή αυτή θα πρέπει να έχει τη δική της συναίνεση. Η στάση αυτή της Τουρκίας δεν είναι απροσδόκητη, αλλά συνάδει με τη γενικότερη πολιτική της έναντι της Ελλάδας και της Κύπρου τα τελευταία σαράντα πέντε χρόνια.

Η επιλογή συμμαχιών έναντι της Τουρκίας είναι ο τέταρτος ευσεβής πόθος. Οι ελληνικές κυβερνήσεις θεώρησαν δυνατό να χρησιμοποιήσουν τις αντιπαλότητες της Τουρκίας με τις δυνάμεις της Μέσης Ανατολής προς όφελος των ελληνικών συμφερόντων. Αυτή η στρατηγική εδράζεται στην ασταθή βάση ότι «ο εχθρός του εχθρού μου είναι φίλος». Βασίζεται δηλαδή στην πολιτική και τα συμφέροντα των άλλων και όχι σε δικές της ενέργειες και

πρωτοβουλίες. Μέχρι τη δεκαετία του 2000, η Ελλάδα προσέφερε τις υπηρεσίες της διαμεσολάβησης στη Μέση Ανατολή, αλλά δεν είχε εμπλακεί στις συγκρούσεις στη Μέση Ανατολή. Η πρωτοβουλία του Ανδρέα Παπανδρέου για την αποχώρηση του Αραφάτ και των Παλαιστινίων μαχητών από τη Βηρυτό (1982) και για τη συνάντηση Μιτερνάν –Καντάφι (1984), η πρωτοβουλία του Υπουργού Εξωτερικών Γ. Κρανιδιώτη για τον ισραηλινο-παλαιστινιακό διάλογο κατά τη διάρκεια της ειρηνευτικής διαδικασίας του Όσλο (1997-1999) και οι πρωτοβουλίες του Υπουργού Εξωτερικών Ν. Κοτζιά με τις Συναντήσεις της Ρόδου για την περιφερειακή ασφάλεια στην Ανατολική Μεσόγειο και τις Διασκέψεις για τον θρησκευτικό πλουραλισμό στη Μέση Ανατολή (2015-2018) είναι μερικά από τα κορυφαία παραδείγματα αυτού του διαμεσολαβητικού ρόλου (Ρούσσο, 2021β).

Σήμερα, η ελληνική εξωτερική πολιτική κινείται σε ένα δυναμικό διεθνές τοπίο, που χαρακτηρίζεται από σημαντικές μεταβολές στις ισορροπίες ισχύος, στις περιφερειακές σταθερότητες και στις δράσεις σημαντικών δρώντων. Τρεις βασικές αλλαγές ξεχωρίζουν. Πρώτον, η σύγκρουση στην Ουκρανία μετασηματίζει τις παγκόσμιες συμμαχίες, ιδίως φέρνοντας πιο κοντά τη Μόσχα και το Πεκίνο – ένα σενάριο που ήταν αβέβαιο πριν από τη θέση των ΗΠΑ σε αυτήν τη σύγκρουση. Ταυτόχρονα, οι αναλυτές στις δυτικές πρωτεύουσες αναγνωρίζουν ότι αυτή η προσέγγιση μπορεί να οδηγήσει στην πλήρη εξάρτηση της Ρωσίας από το Πεκίνο, ένα αποτέλεσμα που η στρατηγική των ΗΠΑ προσπαθεί να αποφύγει τα τελευταία είκοσι χρόνια.

Δεύτερον, η Κίνα επανεστιάζει σημαντικά την εξωτερική της πολιτική μεσολαβώντας μεταξύ του Ιράν και της Σαουδικής Αραβίας. Αυτή η διαμεσολάβηση, που συνεχίζεται εδώ και περίπου δύο χρόνια, δεν αποτελεί πρόσφατη εξέλιξη, αλλά σηματοδοτεί την απομάκρυνση της Κίνας από την παραδοσιακή πολιτική της μη εμπλοκής της σε συγκρούσεις εκτός της άμεσης περιοχής της, ιδίως στη Μέση Ανατολή και τον Περσικό Κόλπο. Η περιοχή αυτή θεωρείται συνήθως ότι ανήκει στη σφαίρα επιρροής της Ουάσιγκτον. Είναι σημαντικό να θυμόμαστε ότι η Μέση Ανατολή υπήρξε ιστορικά πεδίο δοκιμών για νέα μοντέλα του διεθνούς συστήματος: διπολικότητα κατά την κρίση του Σουέζ (1956), μονοπολικότητα κατά τον πόλεμο του Κόλπου (1991) και ίσως τώρα πολυπολικότητα με την εμπλοκή της Κίνας στον Περσικό Κόλπο.

Τρίτον, ως αποτέλεσμα των παραπάνω, σημαντικές χώρες στη Μέση Ανατολή και την Ανατολική Μεσόγειο επανεξετάζουν τις στρατηγικές τους

συμμαχίες, επιδιώκοντας να διευρύνουν τις επιλογές τους πέρα από τις ΗΠΑ και τους συμμάχους τους. Στις αραβικές πρωτεύουσες, αυξάνεται η πεποίθηση ότι οι ΗΠΑ είναι έτοιμες να «αποσυρθούν» από τη Μέση Ανατολή, πράγμα που σημαίνει σημαντική μείωση του στρατιωτικού τους αποτυπώματος στην περιοχή. Το Ισραήλ φαίνεται επίσης έτοιμο να αναζητήσει εναλλακτικές συμμαχίες, καθώς οι σχέσεις του με τις ΗΠΑ υφίστανται μια συνολική αλλαγή (Ρούσσος, 2021α: 82).

Χώρες της περιοχής, οι οποίες μέχρι πρόσφατα ήταν ευνοϊκά διακείμενες προς τα τριγωνικά συμμαχικά σχήματα στην Ανατολική Μεσόγειο, όπως η Σαουδική Αραβία, τα Εμιράτα και η Αίγυπτος, αλλάζουν στάση καθώς πλησιάζουν την Άγκυρα. Τον Ιανουάριο 2024 υπεγράφη τριμερής συμφωνία αμυντικής συνεργασίας, με έμφαση κυρίως στη στρατιωτική βιομηχανία μεταξύ της Τουρκίας, της Σαουδικής Αραβίας και του Πακιστάν (*The New Arab*, 2024). Τα Εμιράτα έχουν υποστηρίξει σταθερά την τουρκική οικονομία σε κρίσιμες περιόδους. Η Αίγυπτος όχι μόνο αναβαθμίζει τις πολιτικές σχέσεις της με την Άγκυρα, αλλά παραγγέλλει drones και συνάπτει αμυντικές και οικονομικές συμφωνίες. Φαίνεται ότι οι Αλ Σίσι και Ερντογάν έχουν φτάσει σε μια συνεννόηση, ένα condominium, για τη Λιβύη. Κάιρο και Άγκυρα έχουν συμφωνήσει ότι η κυβέρνηση Νετανιάχου μπορεί να οδηγήσει την περιοχή σε μεγάλες περιπέτειες και θα ήθελαν να διαμορφωθεί μια κοινή θέση των «λογικών», που θα περιλαμβάνει και τη Σαουδική Αραβία και θα αντιπαρατεθεί με τον ισραηλινό τυχοδιωκτισμό (*Al-Quds al-Arabi*, 2024). Η συμφωνία Ιράν –Σαουδικής Αραβίας τον Μάρτιο του 2023, ιδίως υπό το φως της σφαγής των Παλαιστινίων στη Γάζα, καταδεικνύει έντονα τη ρευστή και πολύπλοκη φύση της περιφερειακής ισορροπίας στη Μέση Ανατολή (Farouk, 2023).

Αυτό που επίσης φαίνεται να μην έγινε κατανοητό κατά τη χάραξη αυτής της στρατηγικής είναι οι βασικοί παράγοντες που διέπουν την εξωτερική πολιτική στη Μέση Ανατολή. Ο ένας είναι το ισοζύγιο της ωμής ισχύος και ο άλλος η επιβίωση του καθεστώτος. Όλα τα άλλα, διεθνές δίκαιο, θεσμοί, κανόνες και συμφωνίες έρχονται σε δεύτερη μοίρα. Η Ελλάδα, πρώτον, δεν μπορεί, γιατί ποτέ δεν ανέπτυξε μηχανισμούς αποικιακής ή αυτοκρατορικής διαχείρισης των διεθνών θεμάτων, και δεύτερον, δεν τη συμφέρει να επαφίεται αποκλειστικά στην ωμή ισχύ ή στη στήριξη των μεσανατολικών καθεστώτων για την επίλυση των προβλημάτων της με τους γείτονες. Η πρόσφατη επαμφοτερίζουσα στάση της Αιγύπτου απέναντι στην Τουρκία επιβε-

βαιώνει τους βασικούς παράγοντες που διέπουν τη λήψη αποφάσεων στην ευρύτερη Μέση Ανατολή. Άλλωστε, άλλες είναι οι προτεραιότητες ασφάλειας της Αιγύπτου, του Ισραήλ ή των Εμιράτων και άλλες της Ελλάδας και της Κύπρου. Η εξωτερική πολιτική των τριγώνων κινδυνεύει να δημιουργήσει σημαντικά ζητήματα με χώρες που παραδοσιακά υποστηρίζουν τις θέσεις της Ελλάδας και της Κύπρου στον μουσουλμανικό κόσμο και στους διεθνείς οργανισμούς.

Συμπεράσματα

Από τη δεκαετία του 2010, ήταν κοινή πεποίθηση στην Ελλάδα, το Ισραήλ και την Αίγυπτο ότι η Τουρκία επιθυμούσε να αναλάβει ηγετικό ρόλο στη Μέση Ανατολή και την Ανατολική Μεσόγειο, μέσω της οικονομικής και πολιτικής επιρροής. Την ίδια περίοδο το Ισραήλ αισθανόταν απειλούμενο από την πολιτική του ΑΚΡ έναντι του πολιτικού Ισλάμ, και απομονωμένο ευρύτερα στην περιοχή. Ως αποτέλεσμα, η πολιτική του ελίτ αναζητούσε νέες συμμαχίες στην Ανατολική Μεσόγειο. Εν τω μεταξύ, οι στρατηγικές ανησυχίες της Ελλάδας επηρεάζονταν σε μεγάλο βαθμό από την αδυναμία της ΕΕ να οικοδομήσει μια ολοκληρωμένη δίκαιη λύση για την οικονομική και κοινωνική κρίση στον ευρωπαϊκό νότο και τα φτωχά αποτελέσματα που είχε ο εξευρωπαϊσμός της ελληνοτουρκικών σχέσεων στην επίλυση των προβλημάτων στο Αιγαίο και στο Κυπριακό Ζήτημα. Οι ανησυχίες αυτές επηρεάστηκαν περαιτέρω από την αδυναμία της Ελλάδας να αναλάβει ηγετικό ρόλο στα μεταψυχροπολεμικά Βαλκάνια, από νέες απειλές για την ασφάλεια, όπως η παράνομη μετανάστευση, και από νέες ευκαιρίες για την εκμετάλλευση υδρογονανθράκων στην Ανατολική Μεσόγειο.

Όλες αυτές οι εξελίξεις επανέφεραν παλιά διλήμματα σχετικά με τη στρατηγική συμμαχιών της Ελλάδας και εδραίωσαν μια κυρίαρχη στρατηγική προσέγγιση, η οποία επηρεάζεται βαθιά από τη συζήτηση για την αποτροπή της τουρκικής απειλής και υποστηρίζει ότι το Ισραήλ και η Ελλάδα θα πρέπει να σχηματίσουν έναν στρατηγικό άξονα στην Ανατολική Μεσόγειο προκειμένου να εξισορροπήσουν τη ανερχόμενη Τουρκία.

Λαμβάνοντας υπόψη τις αλλαγές που έχουν επιταχυνθεί στο παγκόσμιο σύστημα την τελευταία δεκαετία και τις περιφερειακές επιπτώσεις της σύγκρουσης στη Γάζα, οι τριγωνικές συμμαχίες (Ελλάδα – Κύπρος – Ισραήλ και Ελλάδα – Κύ-

προς – Αίγυπτος), που αποτέλεσαν κεντρικό στοιχείο της στρατηγικής της Ελλάδας για την αποτροπή της τουρκικής επιθετικότητας, τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια θα πρέπει να επανεκτιμηθούν. Η Αθήνα οφείλει να επανασχεδιάσει τη σύνδεση μεταξύ της συμπεριφοράς της Τουρκίας και των σχέσεων ΕΕ – Τουρκίας. Αυτό συνεπάγεται όχι μόνο κυρώσεις ως απάντηση στις επιθετικές πολιτικές, αλλά και συγκεκριμένα κίνητρα για την Άγκυρα όταν επιδεικνύει πράξεις καλής θέλησης, με κύριο στόχο την επίλυση των διαφορών για την υφαλοκρηπίδα και την Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη (ΑΟΖ) μέσω του Διεθνούς Δικαστηρίου. Η Ελλάδα θα πρέπει να επανακαθορίσει τη θέση της, ως χώρα-γέφυρα μεταξύ της ΕΕ, των Βαλκανίων και της Ανατολικής Μεσογείου και ως χώρα ήπιας ισχύος, δηλαδή ως δύναμη μεσολάβησης, πρωτοβουλιών ειρήνης, συνεργασίας και συλλογικής ασφάλειας, η οποία προωθεί τις πανανθρώπινες αξίες: δημοκρατία, θρησκευτικό πλουραλισμό, δίκαιη και βιώσιμη ανάπτυξη.

Βιβλιογραφία

- Αλμπάνης, Γ. (2019). «Για πρώτη φορά τουρκική γεώτρηση εντός των κυπριακών χωρικών υδάτων», *CNN Greece*, 7 Αυγούστου, <https://www.cnn.gr/kosmos/story/186833/gia-proti-fora-toyrkiki-geotrisi-entos-ton-kypriakon-xorikon-ydaton>
- Πάγκαλος, Θ. (2011). *Με τον Ανδρέα στην Ευρώπη*. Αθήνα: Πατάκης.
- Ρούσσο, Σ. (2011). «Η Ελλάδα και οι μεσανατολικές αντιφάσεις», Centre for Mediterranean, Middle East and Islamic Studies, University of Peloponnese, 2 Αυγούστου, http://www.cemmis.edu.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=262%3A2011-08-02-11-16-12&catid=37%3Aepikairi-analysi&Itemid=66&lang=el
- Ρούσσο, Σ. (2018). «Η αυτονομία του ηγέτη: Ο Ανδρέας Παπανδρέου και η εξωτερική πολιτική του ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1981-1989», στο Β. Ασημακόπουλος & Χρ. Τάσης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ 1974-2018: Πολιτική οργάνωση – Ιδεολογικές μετατοπίσεις – Κυβερνητικές μεταβολές*. Αθήνα: Gutenberg, σελ. 583-599.
- Ρούσσο, Σ. (2021α). «Ο πόλεμος της Ουκρανίας, η Μέση Ανατολή και η αμφισβήτηση του δυτικού μοντέλου», στο Κ. Φίλης (επιμ.), *Το Μέλλον της Ιστορίας: πώς ο πόλεμος στην Ουκρανία αλλάζει το παγκόσμιο πεδίο*. Αθήνα: Παπαδόπουλος, σελ. 82-90.
- Ρούσσο, Σ. (2021β). «Ο αγωγός EastMed και οι τέσσερις ευσεβείς πόθοι της ελληνικής στρατηγικής», ENA Institute, <https://shorturl.at/4b26j>
- Τσάκωνας, Π. (2021). «Στρατηγική του Ελσίνκι: Εκπόνηση, υλοποίηση, εγκατάλειψη, αναζήτηση», στο Π. Τσάκωνας (επιμ.), *Η στρατηγική του Ελσίνκι: 20+1 χρόνια μετά*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 11-71.
- Al-Quds al-Arabi* (2024). "Did the war on Gaza bring Turkey and Egypt closer together?", 6 Σεπτεμβρίου, <https://mideastwire.com/page/articleFree.php?id=84310>
- Badarin, E., & Schumacher, T. (2022). "The Eastern Mediterranean Energy Bonanza: A Piece in the Regional and Global Geopolitical Puzzle, and the Role of the European Union", *Comparative South Eastern European Studies*, 70(3), σελ. 414-438, <https://doi.org/10.1515/soeu-2022-0036>
- Barak, R. (2012). "Israel, Greece conduct joint naval drill amid ongoing tension with Turkey", *Haaretz*, 2 Απριλίου, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israel-greece-conduct-joint-naval-drill-amid-ongoing-tension-with-turkey-1.421907>
- Bertelsman Foundation, Center for Applied Policy Research (2002). *Europe, the Mediterranean and the Middle East*, Discussion Paper.
- Brom, Sh., & Stein, Sh. (2011). "Israel and its Strategic Environment: Opportunities for Political Initiative", *INSS Insight*, 283, September 26.
- Çetinsaya, G. (2005). "Turkey's Stature as a Middle Eastern Power", στο B. Maddy-Weitzman & A. Susser (επιμ.), *Turkish-Israeli Relations in a Trans-Atlantic Context: Wider Europe and the Greater Middle East*. Conference Proceedings, The Moshe Dayan Center: Tel Aviv University.

- Ehteshami, A. (2007). *Globalization and Geopolitics in the Middle East: Old Games New Rules*. Routledge.
- Ellinas, Ch. (2023). "Cyprus' energy conundrum", *Cyprus Economic Society*, June 2, <https://cypruseconomicsociety.org/cyprus-energy-conundrum/>
- Farouk, Y. (2023). "Riyadh's Motivations Behind the Saudi-Iran Deal", Carnegie Endowment for Peace, 30 Μαρτίου, <https://carnegieendowment.org/posts/2023/03/riyadhs-motivations-behind-the-saudi-iran-deal?lang=en>
- Ghafar, A. A. (2022). "The Return of Egypt? Assessing Egyptian Foreign Policy Under Sissi", Middle East Council on Global Affairs, Νοέμβριος.
- Hollis, R. (2000). "Barcelona's First Pillar: An Appropriate Concept for Security Relations?", στο S. Behrendt & Ch.-P. Hanelt (επιμ.), *Bound to Co-operate-Europe and the Middle East*. Bertelsmann Foundation Publishers: Gutersloh.
- Inbar, E. (2012). "The 2011 Arab Uprisings and Israel's National Security", Mideast Security and Policy Studies No. 95, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies Bar-Ilan University, Φεβρουάριος.
- Stearns, M. (1997). "Greek Security Issues", στο Gr. T. Allison & K. Nicolaidis (επιμ.), *The Greek Paradox: Promise vs. performance*. Cambridge: Center for Science and International Affairs, σελ. 61-73.
- The New Arab* (2024). "Pakistan, Saudi Arabia and Turkey agree to strengthen defense ties", 10 Ιανουαρίου, <https://www.newarab.com/news/pakistan-saudi-and-turkey-agree-strengthen-defence-ties>

Η νότια διάσταση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας και η Ελλάδα

Χρήστος Κουρτέλης¹

Εισαγωγή

Μετά τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) το 2004, η ΕΕ ανέπτυξε μια νέα πολιτική προς τους γείτονές της, την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ). Η ΕΠΓ ξεκίνησε το 2004 και διέπει έως σήμερα «τις σχέσεις της ΕΕ με δεκαέξι από τις πλησιέστερες ανατολικές και νότιες χώρες-εταίρους της» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χ.χ.). Οι δεκαέξι γειτονικές χώρες που συμμετέχουν στην ΕΠΓ χωρίζονται σε δύο ομάδες. Στο γκρουπ των χωρών της Ανατολικής Γειτονίας συμπεριλαμβάνονται τα εξής κράτη: Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσία, Γεωργία, Μολδαβία και Ουκρανία (οι τρεις τελευταίες είναι παράλληλα και υποψήφια για ένταξη στην ΕΕ). Αν και η Ρωσία συνορεύει με την ΕΕ και θα μπορούσε να ενταχθεί στην ΕΠΓ, η ρωσική κυβέρνηση προτίμησε να συνάψει διμερείς συμφωνίες με την ΕΕ. Συνεπώς η Ρωσία δεν ανήκει στην ΕΠΓ, αν και ορισμένες δράσεις στη χώρα έχουν χρηματοδοτηθεί από τα αναπτυξιακά εργαλεία της ΕΠΓ.



¹ Επίκουρος Καθηγητής Ευρωπαϊκής Δημόσιας Πολιτικής στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου.

Στο γκρουπ των χωρών της νότιας διάστασης της ΕΠΓ ανήκουν οι: Αλγερία, Αίγυπτος, Ιορδανία, Ισραήλ, Λίβανος, Μαρόκο, Τυνησία, Παλαιστινιακή Αρχή, Συρία, Λιβύη. Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί πως οι εμφύλιοι πόλεμοι στη Συρία και στη Λιβύη έχουν διακόψει τη συμμετοχή των χωρών στην ΕΠΓ και η συνεργασία της ΕΕ με τις δύο αυτές χώρες εντοπίζεται σε συγκεκριμένους τομείς και ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος (π.χ. μετανάστευση).

Βασική επιδίωξη της ΕΠΓ είναι η ενίσχυση των σχέσεων της ΕΕ με τις γειτονικές χώρες με σκοπό τη σταθερότητα, την ασφάλεια και την ανάπτυξη των περιοχών που περιβάλλουν την ΕΕ. Καθώς η ασφάλεια και η σταθερότητα (ειδικά της Ανατολικής Μεσογείου) αποτελούν κρίσιμα ζητήματα για την Ελλάδα, θα ήταν αναμενόμενο η χώρα να παίξει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση και την υλοποίηση της ΕΠΓ. Εντούτοις αυτό που παρατηρείται είναι ένα σπασμωδικό και μικρό ενδιαφέρον των ελληνικών κυβερνήσεων για την αρχιτεκτονική της ΕΠΓ και της εφαρμογής της στις χώρες που συμμετέχουν σε αυτή.

Για να αναλυθεί η συμμετοχή της Ελλάδας στη νότια διάσταση της ΕΠΓ, το παρόν κεφάλαιο χωρίζεται σε δύο μέρη. Το επόμενο σκέλος περιγράφει τις συζητήσεις για τη διαμόρφωση και τις προσπάθειες υλοποίησης της ΕΠΓ έως το 2010. Αυτή η χρονιά αποτελεί ορόσημο για τις σχέσεις της ΕΕ με τους νότιους γείτονές της, καθώς τον Δεκέμβριο του 2010 ξεκίνησαν τα κύματα διαδηλώσεων και διαμαρτυριών στις αραβικές χώρες, γνωστά και ως Αραβική Άνοιξη. Το δεύτερο μέρος του κεφαλαίου αναλύει τη συμβολή της Ελλάδας στην αναθεωρημένη ΕΠΓ από το 2011 έως και σήμερα.

Η συμβολή της Ελλάδας στη νότια διάσταση της ΕΠΓ έως το 2010

Κατά τη διάρκεια της διαμόρφωσης της ΕΠΓ, η νότια διάστασή της βασίστηκε σε προηγούμενες συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και των υπόλοιπων μεσογειακών χωρών και ειδικά στην Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση (ΕΕΣ) ή αλλιώς Διαδικασία της Βαρκελώνης (Barcelona Process), που ιδρύθηκε το

1995 και είχε συναφείς στόχους με την ΕΠΓ.² Οι στόχοι της ΕΕΣ ουσιαστικά χωρίζονταν σε τρεις κατηγορίες (πολιτική, οικονομική και κοινωνική) και νομική βάση της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των μεσογειακών της εταίρων ήταν οι Συμφωνίες Σύνδεσης (Association Agreements).

Συνοπτικά, οι κύριοι πολιτικοί στόχοι της ΕΕΣ ήταν η προώθηση της δημοκρατίας και της ασφάλειας, καθώς και η εδραίωση ενός κράτους δικαίου στις μεσογειακές χώρες της ΕΕΣ. Η βασική οικονομική επιδίωξη ήταν η απελευθέρωση του εμπορίου (κυρίως στα βιομηχανικά προϊόντα) και οι κοινωνικοί στόχοι αφορούσαν την ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών και διάφορες δράσεις για την ενίσχυση των πολιτισμικών δεσμών και του διαλόγου μεταξύ της ΕΕ και των νότιων εταίρων της.

Ωστόσο, οι Συμφωνίες Σύνδεσης, αν και έχουν δεσμευτική ισχύ, δεν κατάφεραν να επιτύχουν πλήρως αυτούς τους στόχους. Αυτό συνέβη διότι επικεντρώνονταν σε ζητήματα κυρίως οικονομικής φύσης, όπως ο περιορισμός των δασμών, η απελευθέρωση του εμπορίου κτλ. Αυτή η διάσταση αρνητικής ολοκλήρωσης της ευρωμεσογειακής συνεργασίας (negative integration) επιτάχυνε πρωτίστως την ενίσχυση των εμπορικών σχέσεων, αλλά όχι τις βαθύτερες αλλαγές που απαιτούνταν για τον εκδημοκρατισμό των ευρωπαϊκών εταίρων (Marks et al., 1996· Ghoneim, 2007· Montalbano, 2007· De Wulf & Maliszewska, 2010).

Υπό αυτό το πρίσμα, η λογική της ΕΠΣ για τους νότιους γείτονες της ΕΕ ήταν να συμπληρώσει την ΕΕΣ. Για τους μεσογειακούς εταίρους, η βάση της ΕΠΣ είναι τα Σχέδια Δράσης (Action Plans) που συνάπτουν τα μεσογειακά κράτη με την ΕΕ. Αυτά στηρίζονται σε εκθέσεις (country reports) όπου περιγράφονται οι πιο σημαντικές προκλήσεις για κάθε χώρα-εταίρο της ΕΠΓ. Τα Σχέδια Δράσης αποτελούν πολιτικά κείμενα και περιλαμβάνουν βελτιώσεις και αλλαγές που οι εταίροι της ΕΕ προτίθενται να κάνουν σε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών θεμάτων.

Αν και αρκετοί αναλυτές των ευρωμεσογειακών σχέσεων κατέκριναν τα Σχέδια Δράσης ως ευχολογικά κείμενα, διότι δεν έχουν δεσμευτική ισχύ



2 Ως γενικός στόχος της ΕΕΣ αναφέρεται «η μετατροπή της λεκάνης της Μεσογείου σε περιοχή διαλόγου, ανταλλαγής και συνεργασίας» (European Parliament, no date).

(Harasimowicz, 2007· Bindi & Angelescu, 2012), για την ΕΕ τα Σχέδια Δράσης προωθούν τη θετική ολοκλήρωση των διμερών σχέσεων μεταξύ της ΕΕ και των εταίρων της (positive integration), καθώς προσφέρουν κίνητρα για βαθύτερες μεταρρυθμίσεις, με αντάλλαγμα μεγαλύτερη συμμετοχή σε ευρωπαϊκά προγράμματα και δίκτυα, αυξημένη βοήθεια και ενισχυμένη πρόσβαση στην ευρωπαϊκή αγορά (European Commission, 2010). Ορισμένοι αναλυτές αναφέρουν πως η μη δεσμευτική ισχύς των Σχεδίων Δράσης θα πρέπει να αντιμετωπιστεί περισσότερο θετικά, γιατί με αυτόν τον τρόπο η ΕΕ επιτρέπει στις κυβερνήσεις των συνεργαζόμενων χωρών να κινηθούν με μεγαλύτερη ευελιξία και να μετριάσουν την ασυμμετρία ισχύος, ειδικά σε περιόδους αβεβαιότητας για το μέλλον των σχετικών πολιτικών ζητημάτων (Koremenos, Lipson & Snidal, 2001· Jojarth, 2009).

Καθώς η ΕΠΓ επικεντρώνεται σε ζητήματα μεταρρυθμίσεων και αλλαγές του κανονιστικού πλαισίου των γειτονικών χωρών, οι ελληνικές κυβερνήσεις δεν έδειξαν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη διαμόρφωσή της και η εξέλιξη της ΕΠΓ συζητήθηκε ελάχιστα στο ελληνικό Κοινοβούλιο. Ενώ κατά κανόνα οι ελληνικές κυβερνήσεις δείχνουν ενδιαφέρον για τη διαπραγμάτευση των Συμφωνιών Σύνδεσης με τις μεσογειακές χώρες, ειδικά για το ύψος των εξαγωγών (ανταγωνιστικών) αγροτικών προϊόντων προς την ΕΕ, κατά τη διάρκεια της συζήτησης για τη δημιουργία της ΕΠΓ στη Βουλή, τα ελληνικά κόμματα συμφώνησαν με τη γενική στόχευση της ΕΕ και μόνο το ΚΚΕ κατέκρινε την ΕΠΓ ως ιμπεριαλιστικό εργαλείο της ΕΕ για την εκμετάλλευση των γειτονικών χωρών της (Plenary Minutes, 2003· Plenary Minutes, 2004).

Το γεγονός πως η ΕΠΓ αποτελούσε στρατηγική χαμηλής πολιτικής σημασίας για τις ελληνικές κυβερνήσεις και δεν τραβούσε την προσοχή της κοινής γνώμης έθεσε γρήγορα τη χώρα σε θέση παρατηρητή των εξελίξεων για τη διαμόρφωση της ΕΠΓ. Στην πραγματικότητα δύο ζητήματα απασχόλησαν τις ελληνικές κυβερνήσεις κατά τη διάρκεια διαμόρφωσης της ΕΠΓ: ο διαμερισμός της οικονομικής βοήθειας μεταξύ των ανατολικών και νότιων εταίρων της ΕΠΓ και η πιθανότητα η ΕΠΓ να αποτελέσει προθάλαμο ένταξης ορισμένων ανατολικών εταίρων (κυρίως της Ουκρανίας).

Σχετικά με το πρώτο ζήτημα η Ελλάδα τάχθηκε υπέρ της θέσης που εξέφραζαν τα νότια κράτη-μέλη της ΕΕ και κυρίως η Γαλλία, η Ισπανία και η Ιταλία. Η βασική επιδίωξη αυτών των κρατών ήταν πως η ΕΕ θα έπρεπε να λάβει σοβαρά υπόψη τις αυξημένες ανάγκες των νότιων χωρών της

ΕΠΓ έναντι των ανατολικών γειτόνων της ΕΕ (θέση που προωθούσαν κυρίως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία, τα νέα κράτη-μέλη και τα σκανδιναβικά μέλη της ΕΕ). Πέρα από τον καταμερισμό της βοήθειας μεταξύ των ανατολικών και των νότιων γειτόνων της ΕΕ, η ελληνική διπλωματία δεν είχε σαφή προσανατολισμό. Στις συζητήσεις για τη δημιουργία της ΕΠΓ μερικά κράτη-μέλη της ΕΕ (για παράδειγμα το Βέλγιο, η Δανία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο) τάχθηκαν υπέρ της δυναμικής παροχής αναπτυξιακής βοήθειας ανάλογα με την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων από τους εταίρους της ΕΠΓ (Kourtellis, 2015).

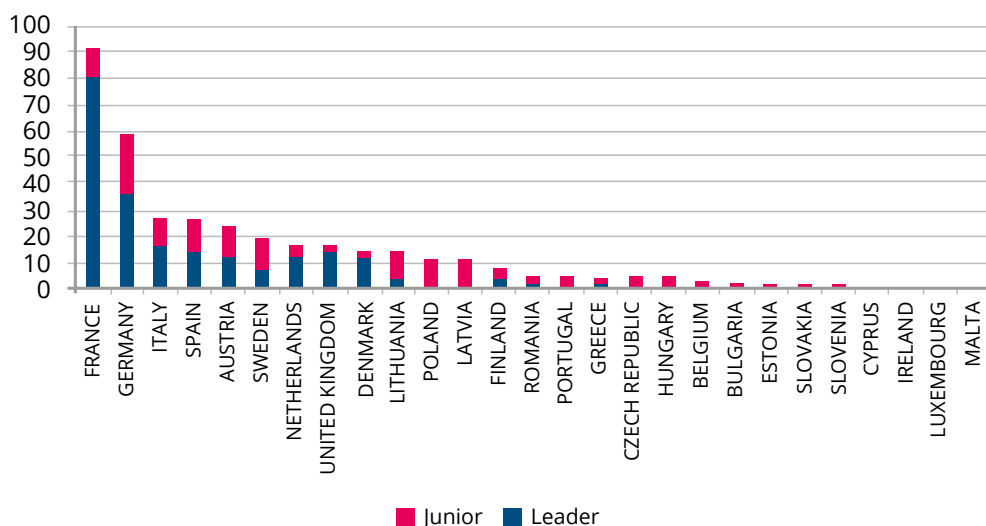
Σχετικά με το δεύτερο ζήτημα, η συζήτηση για το μέλλον των νέων γειτόνων της ΕΕ ξεκίνησε με την επιστολή του Επιτρόπου Chris Patten και του Υπατου Αρμοστή Javier Solana στα κράτη-μέλη της ΕΕ τον Αύγουστο του 2002 με τίτλο *Wider Europe* (Patten & Solana, 2002). Οι δύο πολιτικοί παρέθεταν τις ευκαιρίες που παρουσιάζονταν στην ΕΕ και η επιστολή τους ακολουθήθηκε από μία ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Μάρτιο του 2003 με τον ίδιο τίτλο, όπου αναφερόταν η ανάγκη να διαμορφωθούν δράσεις που θα περιέκλειαν όλες τις γειτονικές χώρες της ΕΕ (European Commission, 2003). Η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έγινε την περίοδο της τέταρτης ελληνικής προεδρίας και η ελληνική κυβέρνηση τάχθηκε υπέρ της άποψης η ΕΕ να παραμείνει ανοικτή σε μελλοντικές διευρύνσεις.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί πως αυτή η απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης δεν έγινε με γνώμονα την πιθανότητα ένταξης των εταίρων που θα συμμετείχαν στην ΕΠΓ (κυρίως της Ουκρανίας), αν και αυτή ήταν η προτεραιότητα κυρίως της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Η λογική της τότε κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ (υπό τον Κώστα Σημίτη) ήταν να βοηθηθούν οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και η Τουρκία που ήταν υποψήφιες για ένταξη στην ΕΕ.

Η υλοποίηση και η χρηματοδότηση της ΕΠΓ μέσω του *European Neighbourhood Policy Instrument* ξεκίνησε το 2007 μετά τη σύναψη των Σχεδίων Δράσης μεταξύ της ΕΕ και των γειτονικών χωρών της ΕΠΓ. Οι πρώτες μεσογειακές χώρες που συνήψαν τα Σχέδια Δράσης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήταν το Μαρόκο, η Τυνησία και η Αίγυπτος (Kourtellis, 2015). Ωστόσο κάποιες ενωσιακές πρωτοβουλίες για τον εκσυγχρονισμό των κρατικών δομών των γειτονικών χωρών της ΕΕ ξεκίνησαν από το 2005. Σε αυτές τις

δράσεις η Ελλάδα έπαιξε πολύ μικρό ρόλο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ελληνικής αδράνειας είναι η πολύ μικρή συμμετοχή της χώρας στα προγράμματα διδυμοποίησης (Twinning projects). Τα προγράμματα διδυμοποίησης είναι έργα συνεργασίας που αποσκοπούν στην υποστήριξη των εταιρών για την ευθυγράμμιση των δημόσιων διοικήσεών τους με τα πρότυπα της ΕΕ. Μέσω αυτών των έργων, τα κράτη-μέλη της ΕΕ συνεργάζονται στενά με τις χώρες της ΕΠΓ για να μεταφέρουν τεχνογνωσία και να βοηθήσουν στην ενίσχυση των θεσμών τους. Τα προγράμματα διδυμοποίησης καλύπτουν διάφορους τομείς, όπως η διαχείριση των οικονομικών, η δικαιοσύνη, τα ανθρώπινα δικαιώματα, η υγεία, η ενέργεια και η περιβαλλοντική πολιτική, υποστηρίζοντας έτσι τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την προσέγγιση των χωρών της ΕΠΓ με την ΕΕ.

Members States selected in awarded Twinning projects 2005-2025
23 EU Members States selected for 194 attributed EMP-Twinning



Πηγή: European Commission

Όπως φαίνεται στον παραπάνω Πίνακα, η Ελλάδα συμμετείχε σε ελάχιστα προγράμματα τέτοιας βοήθειας και μάλιστα ως βοηθητικός συνεργάτης. Από το 2005 έως το 2012, τη σημαντικότερη συμμετοχή σε αυτά τα προγράμ-

ματα σημείωσε η Γαλλία (σε 90 προγράμματα) και η Γερμανία (σε περίπου 60 προγράμματα). Όμως εδώ αξίζει να σημειωθεί πως ακόμη και νέα κράτη-μέλη της ΕΕ με μικρότερο πληθυσμό από την Ελλάδα (π.χ. η Λιθουανία και η Λετονία) σημείωσαν καλύτερες επιδόσεις από αυτή.

Σε γενικές γραμμές, η συμβολή της Ελλάδας στη νότια διάσταση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας έως το 2010 υπήρξε περιορισμένη, τοποθετώντας τη χώρα σε ρόλο παρατηρητή παρά ενεργού διαμορφωτή πολιτικής. Η ελληνική συμμετοχή σε ενωσιακές πρωτοβουλίες, όπως τα προγράμματα διδυμοποίησης, παρέμεινε χαμηλή σε σύγκριση με άλλα κράτη-μέλη, γεγονός που ανέδειξε τα περιθώρια για πιο δραστική συνεισφορά. Όπως θα δούμε στην επόμενη ενότητα, η θέση της χώρας ως προς την (ανα)διαμόρφωση της ΕΠΓ δεν άλλαξε δραματικά την επόμενη περίοδο.

Η συμβολή της Ελλάδας στη νότια διάσταση της ΕΠΓ μετά το 2010

Όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, τα γεγονότα της Αραβικής Άνοιξης έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην αναθεώρηση της ΕΠΓ. Αν και οι συζητήσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών για αλλαγές στην ΕΠΓ είχαν ξεκινήσει νωρίτερα, οι διαδηλώσεις στις αραβικές χώρες έθεσαν νέα δεδομένα για τη μελλοντική λειτουργία και στόχευση της ΕΠΓ.

Για την Ελλάδα το ζήτημα της αναθεώρησης της ΕΠΓ ήρθε σε μία πολύ δύσκολη περίοδο. Δύο χρόνια πριν τα γεγονότα της Αραβικής Άνοιξης η χώρα ήταν στην αρχή μιας βαθύτατης οικονομικής κρίσης, που δεν μπορούσε να διαχειριστεί το ντόπιο πολιτικό σύστημα χωρίς βοήθεια από το εξωτερικό. Υπό αυτές τις συνθήκες είναι εύλογο να υποθέσει κανείς πως η βασική επιδίωξη των διαδοχικών ελληνικών κυβερνήσεων στις συζητήσεις με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς ήταν η επίλυση της κρίσης της Ευρωζώνης, παρά θέματα ελάσσονος πολιτικής σημασίας για τις εξωτερικές σχέσεις της χώρας, όπως η αναθεώρηση της ΕΠΓ.

Στην πραγματικότητα τα γεγονότα της Αραβικής Άνοιξης δεν έπιασαν απροετοίμαστη μόνο την Ελλάδα, αλλά και τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ΕΕ. Στην πρώτη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Φεβρουάριο του 2011 μετά το ξέσπασμα της Αραβικής Άνοιξης οι ηγέτες των κρατών-μελών της ΕΕ υποστήριξαν το γενικό αίτημα των αραβικών κοινωνιών για τον περαιτέρω εκδημοκρατισμό των νότιων εταίρων της ΕΠΓ. Ωστόσο, στα συμπεράσματα της συνεδρίασης φαίνεται ξεκάθαρα πως τα κράτη-μέλη συμφώνησαν πως η βάση για τις σχέσεις της ΕΕ με τις χώρες που βρίσκονται σε αλλαγή καθεστώτος (με

ειδική αναφορά στην Αίγυπτο) θα πρέπει να είναι οι υπάρχουσες Συμφωνίες Σύνδεσης (European Council, 4 February 2011, Conclusions, 2011).

Η απουσία σχεδίου ακόμη και από τα μεγαλύτερα μέλη της ΕΕ για την αντιμετώπιση των αλλαγών που επέφερε η Αραβική Άνοιξη επέτρεψε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (τουλάχιστον αρχικά) να παίξει σημαντικό ρόλο για την προσαρμογή της ΕΠΓ στα νέα δεδομένα. Στην ανακοίνωσή της προς τα κράτη-μέλη στις 8 Μαρτίου 2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέδεσε τις εξεγέρσεις με την προβληματική οικονομική ανάπτυξη των μεσογειακών χωρών και πρότεινε ένα νέο μοντέλο για την ΕΠΓ που θα έδινε μεγαλύτερη έμφαση στην ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς (*inclusive growth*), στη βοήθεια στις μικρές και μικρομεσαίες επιχειρήσεις και στον βαθύτερο εκδημοκρατισμό (*deeper democracy*) των μεσογειακών εταίρων (European Commission, 2011).

Όπως και τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ΕΕ, η Ελλάδα δεν παρουσιάστηκε αντίθετη προς αυτή την κατεύθυνση της ΕΠΓ. Αρχικά υπήρξε η πεποίθηση πως τα γεγονότα της Αραβικής Άνοιξης θα μπορούσαν να αποτελέσουν εφαλτήριο για μία διαφοροποιημένη προσέγγιση της ΕΕ προς τους μεσογειακούς εταίρους και πως οι νέες ενωσιακές πρωτοβουλίες δε θα επαναλάμβαναν λάθη του παρελθόντος. Για παράδειγμα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και άλλοι ενωσιακοί φορείς κατέκριναν τις επιλεκτικές δράσεις της ΕΕ που βελτίωναν το εισόδημα μόνο των μεγάλων εξαγωγέων αγροτικών προϊόντων προς την ΕΕ (Rinaldi, 2012· Narro & Moreno, 2014· Kourtellis, 2018) και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο επέκρινε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τον τρόπο διαχείρισης των ευρωπαϊκών κονδυλίων πριν το ξέσπασμα της Αραβικής Άνοιξης και την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας στα αυταρχικά κράτη της Βόρειας Αφρικής (European Court of Auditors, 2013).

Ωστόσο πολύ γρήγορα μετά την αναθεώρηση της ΕΠΓ το 2011, έγινε κατανοητό πως η ΕΠΓ δε θα άλλαζε ριζικά (Bicchi, 2014· Roccu & Voltolini, 2018). Δύο ζητήματα αναδύθηκαν ως σημαντικά για τις ηγεσίες των κρατών-μελών της ΕΕ σχετικά με την επόμενη αναθεώρηση της ΕΠΓ. Το πρώτο ήταν οι πόροι που θα διέθεταν μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού για το κύριο αναπτυξιακό εργαλείο της ΕΠΓ [(που μετονομάστηκε το 2014 σε *European Neighbourhood Instrument (ENI)*)] και το δεύτερο ήταν ο ρόλος που θα έπαιζε η ΕΠΓ στην αντιμετώπιση των αυξημένων μεταναστευτικών ροών ειδικά από τις χώρες της Βόρειας Αφρικής και της Συρίας προς την ΕΕ.

Σχετικά με αυτά τα δύο ζητήματα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητούσε μεγαλύτερη χρηματοδότηση για την ΕΠΓ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα χρήματα για την ΕΠΓ να δοθούν κυρίως σε δράσεις για τον βαθύτερο εκδημοκρατισμό των μεσογειακών εταίρων. Για την αναθεώρηση του ENI οι τρίλογοι μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου διήρκησαν εννέα μήνες, από τον Μάρτιο έως τον Δεκέμβριο του 2013. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, εκείνη την περίοδο η Ελλάδα βρισκόταν σε βαθύτατη οικονομική κρίση και αντιμετώπιζε τις αυξημένες μεταναστευτικές ροές κυρίως από τη Συρία μέσω Τουρκίας. Επομένως είναι ευνόητο πως η χώρα δεν ήταν υπέρ της γενναίας χρηματοδότησης της ΕΠΓ με πόρους που θα μπορούσαν να δοθούν για την αντιμετώπιση των εσωτερικών (οικονομικών) προβλημάτων της ΕΕ. Παράλληλα, είναι εύλογο πως η χώρα θα αντιμετώπιζε θετικά οποιαδήποτε δράση της ΕΠΓ για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης.

Η δεύτερη αναθεώρηση της ΕΠΓ επιτεύχθηκε το 2015. Ο συμβιβασμός των διαφορετικών δρώντων εξυπηρέτησε τις ελληνικές θέσεις, ακόμη και αν η χώρα δεν έπαιξε σημαντικό ρόλο στις διαπραγματεύσεις εντός των ευρωπαϊκών θεσμών. Ο κύριος λόγος ήταν πως τις ελληνικές ανησυχίες για την κρίση της Ευρωζώνης και την αύξηση της μετανάστευσης μοιράζονταν σημαντικοί πολιτικοί παράγοντες από τις μεγαλύτερες χώρες της ΕΕ (Cassarino, 2014· MacKenzie, Kaunert & Léonard, 2015). Τα κυριότερα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων αφορούσαν την περιορισμένη αύξηση των πόρων για το κύριο αναπτυξιακό εργαλείο της ΕΠΓ σχετικά με την προηγούμενη περίοδο και τη μεγαλύτερη έμφαση στον περιορισμό της μετανάστευσης στην αναθεωρημένη ΕΠΓ (Bouris & Schumacher, 2017).

Οι δράσεις για τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης στο πλαίσιο της ΕΠΓ δε θα πρέπει να συγχέονται με τη συμφωνία μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας στην οποία η Ελλάδα έπαιξε πιο ενεργό ρόλο. Μεταξύ των δράσεων της ΕΠΓ για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης ήταν η χρηματοδότηση για καλύτερη φύλαξη των συνόρων των μεσογειακών εταίρων, βοήθεια για την καταπολέμηση των παράνομων δικτύων διακίνησης μεταναστών και τη βελτίωση των συστημάτων παροχής ασύλου στα μέλη της ΕΠΓ που δέχονται αιτήσεις από τρίτες χώρες (π.χ. η συμμετοχή της ΕΕ στη βελτίωση των τυνησιακών δομών υποστήριξης για αιτούντες άσυλο από πρόσφυγες προερχόμενους από χώρες της υποσαχάριας Αφρικής) (European Commission, 2023).

Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τη δεύτερη αναθεώρηση της ΕΠΓ, η παράνομη προσάρτηση της Κριμαίας από τη Ρωσία απασχόλησε τα κράτη-μέλη της ΕΕ. Σχετικά με τη νότια διάσταση της ΕΠΓ η ρωσική επιθετικότητα συνδέθηκε με πιθανές εναλλακτικές λύσεις που οι μεσογειακοί εταίροι θα μπορούσαν να προσφέρουν για την απεξάρτηση της ΕΕ από το ρωσικό πετρέλαιο και το φυσικό αέριο. Εντούτοις, η ΕΠΓ δε θα πρέπει να σχετίζεται με εμπορικές συμφωνίες μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ και των μεσογειακών εταίρων. Επίσης προσπάθειες διασύνδεσης νότιων κρατών-μελών της ΕΕ με μεσογειακές χώρες που συμμετέχουν στην ΕΠΓ, όπως για παράδειγμα η διασύνδεση της Ελλάδας και της Κύπρου με το Ισραήλ για τη μεταφορά φυσικού αερίου μέσω του EastMed, δεν είναι μέρος των διαπραγματεύσεων για την ΕΠΓ, αλλά αποτελούν ξεχωριστές διακρατικές συμφωνίες.

Σχετικά με τον τομέα της ενέργειας, στο επίκεντρο της ΕΠΓ βρίσκεται η διακυβέρνηση των ενεργειακών πόρων. Τα Σχέδια Δράσης των μεσογειακών εταίρων περιείχαν άρθρα τα οποία τόνιζαν την προσπάθεια για εναρμόνιση των ντόπιων κανόνων με το ευρωπαϊκό κεκτημένο για την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, ωστόσο οι μεσογειακοί εταίροι έκαναν πολύ δειλά βήματα για αλλαγές στην αγορά ενέργειας. Η Ένωση για τη Μεσόγειο που δημιουργήθηκε το 2008 έδωσε μεγαλύτερη έμφαση στην κατασκευή κάποιων έργων για την παροχή ενέργειας (κυρίως μέσω ανανεώσιμων πηγών), αλλά και πάλι τα αποτελέσματα ήταν απογοητευτικά. Στην αναθεωρημένη εκδοχή της ΕΠΓ (από το 2011) η ΕΕ προσπάθησε να (ξανα)προωθήσει τους στόχους της για την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, αυτή τη φορά μέσω διαφορετικών δράσεων. Χαρακτηριστική είναι η στρατηγική της Ενεργειακής Κοινότητας ΕΕ – Νότιας Μεσογείου (EU – Southern mediterranean energy community) για την ενίσχυση του διαλόγου μεταξύ της ΕΕ και των νότιων εταίρων της ΕΠΓ και την ενθάρρυνση επενδύσεων στον ενεργειακό τομέα, με στόχο την ενεργειακή ασφάλεια, την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής (Bouris & Schumacher, 2017).

Στην προώθηση τέτοιων δράσεων, η Ελλάδα δεν είχε σημαντική συμβολή. Η χώρα μπορεί να υποστηρίξει τη δημιουργία μιας περιφερειακής αγοράς που θα συμπεριλαμβάνει τα μέλη της ΕΠΓ, ωστόσο η ενεργειακή διπλωματία των ελληνικών κυβερνήσεων κατά τη διάρκεια της κρίσης είχε διαφορετικές επιδιώξεις. Όπως προαναφέρθηκε, ο βασικός στόχος της χώρας ήταν (και παραμένει) η ολοκλήρωση διακρατικών συμφωνιών που δεν εμπίπτουν στην ΕΠΓ.

Συμπεράσματα

Το παρόν κεφάλαιο εξέτασε τη συμβολή της Ελλάδας στη διαμόρφωση και υλοποίηση της ΕΠΓ, ιδιαίτερα όσον αφορά τη νότια διάσταση αυτής της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Σε γενικές γραμμές η εξέλιξη της νότιας διάστασης της ΕΠΓ χωρίζεται σε δύο περιόδους: από το 2004 έως το τέλος του 2010 και από τα γεγονότα της Αραβικής Άνοιξης μέχρι σήμερα.

Στις δύο αυτές περιόδους, η Ελλάδα, αν και άμεσα επηρεασμένη από τις γεωπολιτικές εξελίξεις στη Νότια Μεσόγειο, έδειξε περιορισμένο ενδιαφέρον για την ΕΠΓ. Η ελληνική διπλωματία δεν έθεσε εμπόδια στις αναθεωρήσεις της ενωσιακής στρατηγικής, ωστόσο δε συμμετείχε ενεργά στις διαπραγματεύσεις για την ΕΠΓ.

Κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας της ΕΠΓ, σε δύο σημαντικές πτυχές της ενωσιακής στρατηγικής η Ελλάδα υποστήριξε την αυξημένη χρηματοδότηση των νότιων γειτόνων και την ενταξιακή προοπτική της ΕΕ προς τις γειτονικές της χώρες, αλλά με γνώμονα το μέλλον των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων και της Τουρκίας. Παρότι η Ελλάδα συμμετείχε σε προγράμματα διδυμοποίησης, τα οποία στόχευαν στη μεταφορά τεχνογνωσίας σε γειτονικές χώρες, η συμμετοχή της ήταν περιορισμένη σε σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ, αναδεικνύοντας περιθώρια για μεγαλύτερη συνεισφορά στις ενωσιακές πρωτοβουλίες.

Η αναθεώρηση της ΕΠΓ μετά το 2011 ανέδειξε τη σημασία της δημοκρατίας και της βιώσιμης ανάπτυξης και επηρέασε την κατεύθυνση της ΕΠΓ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη, προώθησε κάποιες μεταρρυθμίσεις που να ανταποκρίνονται στις νέες συνθήκες, αν και αυτές δεν κρίνονται ικανοποιητικές. Η Ελλάδα, εν μέσω της δικής της οικονομικής κρίσης, βρέθηκε σε δύσκολη θέση και δεν μπόρεσε να αναλάβει πιο ενεργό ρόλο, με τις προσπάθειες της διπλωματίας της να επικεντρώνονται σε θέματα που άπτονταν της ευρωπαϊκής κρίσης χρέους. Παρά τη θετική της στάση προς την κατεύθυνση της αναθεωρημένης ΕΠΓ, δεν υπήρξε από τους βασικούς δρώντες στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Όπως αναφέρει ο Μπλαβούκος, η πέμπτη ελληνική προεδρία το 2014 «δε συνοδεύτηκε από την ανάληψη ουσιαστικών πρωτοβουλιών, γεγονός που δικαιολογείται από το πολύ περιορισμένο πολιτικό κεφάλαιο της χώρας» (Μπλαβούκος, 2021, σ. 176).

Συμπερασματικά, η ΕΠΓ έχει αναδειχθεί σε σημαντικό βραχίονα των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ με τις γειτονικές της χώρες. Η συμμετοχή της παραμένει μικρή στις προσπάθειες αναθεώρησης της ΕΠΓ, παρά το γεγονός πως λόγω της γεωγραφικής θέσης της, η χώρα θα έπρεπε να έχει πιο σημαντικό ρόλο στη (νότια διάσταση της) ΕΠΓ, ενισχύοντας τη συμβολή της στις πρωτοβουλίες εκδημοκρατισμού και οικονομικής ανάπτυξης των γειτονικών χωρών της Μεσογείου. Ο πιο ενεργός ρόλος της θα μπορούσε να συμβάλει στη διαμόρφωση ενός πιο ασφαλούς και σταθερού περιβάλλοντος και να αναδείξει τη χώρα ως γέφυρα ανάμεσα στην ΕΕ και τη Νότια Μεσόγειο. Ωστόσο μέχρι σήμερα η ελληνική διπλωματία δεν έχει καταφέρει να αρθρώσει ολοκληρωμένες προτάσεις για το μέλλον των διαφορετικών πτυχών της ΕΠΓ και αρκείται να ακολουθεί στρατηγικές που χαράσσονται από άλλους δρώντες εντός της ΕΕ.

Βιβλιογραφία

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (χ.χ.). *Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/european-neighbourhood-policy_el.
- Μπλαβούκος, Σ. (2021). «Οι πέντε ελληνικές Προεδρίες και το εκκρεμές της ελληνικής συμμετοχής στην ενωσιακή διαδικασία» στο Α. Πασσάς, Κ. Αρβανιτόπουλος, & Μ. Κοππά (επιμ.), Ελλάδα - Ευρωπαϊκή Ένωση. Μια σχέση «μέσα από σαράντα κύματα», 1981-2021. Αθήνα: Πεδίο.
- Bicchi, F. (2014). "The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring: 'More for More or Less of the Same?', *Mediterranean Politics*, σελ. 1-15.
- Bindi, F., & Angelescu, I. (2012). *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Washington: Brookings Institution Press.
- Bouris, D., & Schumacher, T. (eds). (2017). *The Revised European Neighbourhood Policy: Continuity and Change in EU Foreign Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Cassarino, J.-P. (2014). "Channelled Policy Transfers: EU-Tunisia Interactions on Migration Matters", *European Journal of Migration and Law*, 16(1), σελ. 97-123.
- De Wulf, L., & Maliszewska, M. (2010). *Prospects for Future Euro-Mediterranean Trade*. Center for Social and Economic Research.
- European Commission (2003). *Wider Europe — Neighbourhood: A new framework for relations with our eastern and southern neighbours*, 104 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2010). *The European Neighbourhood Policy*, http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm.
- European Commission (2011). *Communication From the Commission to the Council and the European Parliament. "A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean"*, 200 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2023). *Commission announces almost €127 million in support of the implementation of the Memorandum of Understanding with Tunisia and in line with the 10-point plan for Lampedusa*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-announces-almost-eu127-million-support-implementation-memorandum-understanding-tunisia-2023-09-22_en.
- European Council 4 February 2011 Conclusions (2011). Brussels, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07652-re01.en08.pdf>.
- European Court of Auditors (2013). *EU cooperation with Egypt in the field of governance*. 4/2013. Luxembourg.
- European Parliament (no date) *EU texts | Documents | DMED*, <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dmed/documents/eu-texts>
- Ghoneim, A.F. (2007). *Examining the Deep Integration Aspects of the EU-South Mediterranean Countries: Comparing the Barcelona Process and Neighbourhood Policy, the Case of Egypt*. FEM 31-08. FEMISE.

- Harasimowicz, A. (2007). "European Neighbourhood Policy, 2004-2006: The Growing Need for a Strategy", στο M. Cremona & G. Meloni (επιμ.), *The European Neighbourhood Policy: A framework for Modernisation?* Florence: European University Institute.
- Jorath, C. (2009). *Crime, War, and Global Trafficking: Designing International Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koremenos, B., Lipson, C., & Snidal, D. (2001). "The Rational Design of International Institutions", *International Organization*, 55(4), σελ. 761-799.
- Kourtellis, C. (2015). *The Political Economy of Euro-Mediterranean Relations - The European Neighbourhood Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Kourtellis, C. (2018) "From Neglect to Selective Engagement: The EU Approach to Rural Development in the Arab Mediterranean after the Arab Uprisings", *Mediterranean Politics*, 23(1), σελ. 23-42.
- MacKenzie, A., Kaunert, C., & Léonard, S. (2015). "EU Counterterrorism and the Southern Mediterranean Countries after the Arab Spring: New Potential for Cooperation?", στο P. Bower (επιμ.), *Arab Spring Challenges for Democracy and Security in the Mediterranean*. London: Routledge.
- Marks, G. et al. (1996). *Governance in the European Union*. London: SAGE.
- Montalbano, P. (2007). "The European Neighbourhood Policy: Towards a New EU-MED Partnership?", στο M. Cremona & G. Meloni (eds.), *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?* Florence: European University Institute.
- Narro, P., & Moreno, J. (2014). *Opinion of the European Economic and Social Committee on "EU-Morocco Trade Relations" (own-initiative opinion)*. 2014/C 214/03. European Economic and Social Committee, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013IE3614>.
- Patten, C., & Solana, J. (2002). "Wider Europe", http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/0130163334_001_en.pdf.
- Plenary Minutes (2003). Athens.
- Plenary Minutes (2004). Athens.
- Rinaldi, N. (2012). *On Trade for Change: The EU Trade and Investment Strategy for the Southern Mediterranean following the Arab Spring revolutions*. 2011/2113(INI). Brussels: European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20120508IPR44655/meps-call-for-trade-to-build-democracy-in-arab-spring-countries>.
- Roccu, R., & Voltolini, B. (2018). "Framing and reframing the EU's engagement with the Mediterranean: Examining the security-stability nexus before and after the Arab uprisings", *Mediterranean Politics*, 23(1), σελ. 1-22.

Η ΚΕΠΠΑ, οι αραβικές εξεγέρσεις και η Ελλάδα: Οι περιπτώσεις της Λιβύης και της Συρίας

Βιβή Κεφαλά¹

Εισαγωγή

Από την ίδρυση της ΕΚΑΧ, το 1951, μέχρι την Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κρατών-μελών, η διαδρομή ήταν μακρά και δύσκολη, καθώς επρόκειτο για μία επίπονη διαδικασία, που απαιτούσε, μεταξύ άλλων, και την προσαρμογή της ΕΕ στις πολιτικο-οικονομικές συνθήκες που επικρατούσαν στο διεθνές σύστημα από τις αρχές της δεκαετίας του '50 μέχρι σήμερα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση κατάφερε να ισχυροποιηθεί οικονομικά και στήριξε την εξωτερική της πολιτική σε τρεις άξονες. Ο πρώτος άξονας αφορούσε την επίτευξη της ασφάλειας και σταθερότητας των γειτονικών της υποσυστημάτων, την προώθηση της ειρήνης, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του διαλόγου, της χρηστής διακυβέρνησης και της δημοκρατίας. Ο δεύτερος άξονας στόχο



¹ Καθηγήτρια Διεθνών Σχέσεων στην ευρύτερη Μέση Ανατολή και Βόρεια Αφρική και Διευθύντρια του Κέντρου Ανάλυσης Μεσανατολικής Πολιτικής (ΚΕΑΜΕΠ) του Ινστιτούτου Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων.

είχε την οικονομική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ανάπτυξη οικονομικών σχέσεων με γειτονικές της χώρες. Τέλος, ο τρίτος άξονας επικεντρωνόταν στον διαπολιτισμικό διάλογο και στην εκπαίδευση, αλλά και στην αντιμετώπιση ασύμμετρων απειλών, όπως η ισλαμική τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα ή οι προσφυγικές-μεταναστευτικές ροές προς την Ευρώπη.

Το 1995, με τη λεγόμενη διαδικασία της Βαρκελώνης, εγκαινιάστηκε η Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση, επιδίωξη της οποίας ήταν η δημιουργία ενός περιβάλλοντος ασφάλειας, πολιτικής συνεννόησης, οικονομικής ανάπτυξης και πολιτισμικής ώσμωσης (Σημίτη, 2008: 9). Το 2003, η ΕΕ θέσπισε την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, μέσω της οποίας επιδίωξε να συσφίξει τις σχέσεις της με τους γείτονές της, πρωτίστως στους τομείς του εμπορίου, της οικονομίας και της ανθρώπινης ασφάλειας (Τσαρδανίδης, 2019: 282).

Το 1992, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ θεσμοθετήθηκε η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), ενώ το 2009, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΕΠΑΑ) μετονομάστηκε σε Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΚΠΑΑ), οι οποίες συνδέονται άμεσα, όπως θα δούμε στη συνέχεια. Παρότι οι τρεις αυτοί άξονες της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής δεν υφίστανται πλέον, ωστόσο οι βασικοί τους στόχοι διατηρούνται, μεταξύ των οποίων πρωτεύοντα ρόλο έχουν η περιφερειακή σταθερότητα, η οικονομική ανάπτυξη, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το κράτος δικαίου κ.λπ.

Παρά τις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για ανάπτυξη των σχέσεων της με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου, οι αραβικές εξεγέρσεις του 2011 αποτέλεσαν για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και για την υπόλοιπη Δύση, κεραυνό εν αιθρία. Η ΚΕΠΠΑ ουσιαστικά δε λειτούργησε, εφόσον χρειάζεται ομοφωνία για να αναληφθεί κοινή δράση. Ως εκ τούτου, μεμονωμένα ευρωπαϊκά κράτη, όπως η Γαλλία, η Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, τότε μέλος της ΕΕ των 27, ακολούθησαν το καθένα τη δική του πολιτική, κυρίως όσον αφορά τη Λιβύη.

Η θέση που αναπτύσσεται στο παρόν κεφάλαιο είναι ότι η ΚΕΠΠΑ δε λειτουργεί αποτελεσματικά, για λόγους που θα αναφερθούν στη συνέχεια, όμως η Ελλάδα υιοθετεί τις αποφάσεις της ΚΕΠΠΑ, όποτε υπάρχουν, όπως εξάλλου και τα υπόλοιπα κράτη-μέλη. Οι αποφάσεις αυτές, όμως, μι-

κρή σχέση έχουν με τον βασικό άξονα της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, ο οποίος είναι η αντιμετώπιση του εντεινόμενου τουρκικού επεκτατισμού. Οι περιφερειακές ανακατατάξεις του 2010, όπως η ρήξη μεταξύ Τουρκίας και Ισραήλ, η ανακάλυψη πλούσιων υποθαλάσσιων ενεργειακών κοιτασμάτων στην Ανατολική Μεσόγειο, αλλά και οι αραβικές εξεγέρσεις του 2011 ώθησαν την Ελλάδα σε μια σημαντική στροφή στην εξωτερική της πολιτική. Η Ελλάδα πρωτοστάτησε στη δημιουργία τριμερών σχημάτων συνεργασίας με χώρες της Ανατολικής Μεσογείου, στο πλαίσιο των οποίων ανέπτυξε στενές σχέσεις με το Ισραήλ, διαφοροποιώντας αισθητά τη φιλοαραβική της πολιτική (Κεφαλά, 2020).

Η Ελλάδα, συντασσόμενη με τις βασικές θέσεις της ΚΕΠΠΑ, στη μεν περίπτωση της Λιβύης συμμετείχε στην επιχείρηση «Αυγή της Οδύσσειας», όπως επίσης και στον διεθνή συνασπισμό για την καταπολέμηση του λεγόμενου Ισλαμικού Κράτους του Ιράκ και της Συρίας. Όμως, οι θέσεις της Αθήνας σε φλέγοντα ζητήματα για την Ελλάδα, όπως λ.χ. το Τουρκολιβυκό Μνημόνιο, οι τουρκικές αξιώσεις στο Αιγαίο και οι κατά καιρούς απειρόφραστες απειλές της Άγκυρας εναντίον της χώρας μας δεν έτυχαν της δέουσας στήριξης από τους Ευρωπαίους εταίρους της ούτε καταδικάστηκαν επισήμως από τον Ευρωπαίο ΥΕ ΚΕΠΠΑ – ΚΠΑΑ.

ΚΕΠΠΑ – ΚΠΑΑ: Δημιουργία, δομή και στόχοι

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), ενώ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, που ετέθη σε ισχύ το 2009, η ΕΠΑΑ μετεξελίχθηκε στην Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΚΠΑΑ), η οποία συνδέθηκε άμεσα με την ΚΕΠΠΑ. Παράλληλα, δημιουργήθηκαν νέοι θεσμοί, όπως αυτός του Υπατού Εκπροσώπου (ΥΕ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης για θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, που είναι ταυτόχρονα *ex officio* και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, του Μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, καθώς και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, που εκτελεί χρέη ενός οιονεί Υπουργείου Εξωτερικών (Κοππά, 2019: 213).

Η ΚΕΠΠΑ της ΕΕ έχει σχεδιαστεί για την επίλυση των συγκρούσεων και την προώθηση της διεθνούς συνεργασίας, ενώ βασίζεται στη διπλωματία και στον σεβασμό των διεθνών κανόνων. Το εμπόριο, η ανθρωπιστική βοήθεια και

η αναπτυξιακή συνεργασία είναι επίσης σημαντικοί παράγοντες για την άσκηση του διεθνούς ρόλου της ΕΕ. Η εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της ΕΕ αποσκοπεί στη διατήρηση της ειρήνης, στην ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, στην προώθηση της διεθνούς συνεργασίας, στην ανάπτυξη και εδραίωση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Επομένως, μέσω της ΚΕΠΠΑ επιδιώκεται η διαφύλαξη των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ενίσχυση της ασφάλειάς της, η προστασία των εξωτερικών συνόρων της, η διατήρηση της ειρήνης και η ενδυνάμωση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, την Τελική Πράξη του Ελσίνκι και τους στόχους της Χάρτας των Παρισίων.

Στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ έχει υιοθετηθεί η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής² (Συνθήκη της Λισαβόνας, άρθρο 42.7), η οποία προβλέπει ότι: «σε περίπτωση ένοπλης επίθεσης κατά της εδαφικής ακεραιότητας ενός κράτους-μέλους, τα λοιπά κράτη-μέλη οφείλουν να συνδράμουν τον εταίρο που δέχθηκε επίθεση, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών». Επίσης, έχει υιοθετηθεί και η ρήτρα αλληλεγγύης, η οποία προβλέπει ότι: «σε περίπτωση τρομοκρατικής επίθεσης κατά ενός κράτους-μέλους, φυσικής ή άλλης καταστροφής, η Ένωση και τα κράτη-μέλη της θα δράσουν από κοινού, σε πνεύμα αλληλεγγύης, συμπεριλαμβανομένης της κινητοποίησης στρατιωτικών πόρων» (Υπουργείο Εξωτερικών, 2024).

Η ΚΠΑΑ συνδέεται άμεσα με την ΚΕΠΠΑ, όπως ήδη αναφέρθηκε, και αφορά την αμυντική και στρατιωτική συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως επίσης και τη διαχείριση κρίσεων. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκε η *Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία* (Permanent Structured Cooperation / PESCO). Η συμμετοχή στη Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία δεν είναι ούτε υποχρεωτική ούτε δεσμευτική για τα κράτη-μέλη, τα οποία συμμετέχουν εφόσον το επιθυμούν και είναι διατεθειμένα να αναλάβουν επιπλέον δεσμεύσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2017), αλλά και εφό-



2 Η ρήτρα αυτή έχει ενεργοποιηθεί μία μόνο φορά, δηλαδή μετά την τρομοκρατική επίθεση του 2015 στο Παρίσι.

σον διαθέτουν τις απαιτούμενες στρατιωτικές δυνατότητες. Η πρωτοβουλία της ανάπτυξης προγραμμάτων PESCO εναπόκειται στα κράτη-μέλη και η απόφαση λαμβάνεται από το Συμβούλιο της ΕΕ, κατόπιν εισήγησης του ΥΕ. Τέλος, μπορούν να συμμετάσχουν σε προγράμματα PESCO και τρίτα κράτη εφόσον πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια (αιρεσιμότητα), (Υπουργείο Εξωτερικών, 2024).

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καταργήθηκε η δομή των τριών πυλώνων των προηγούμενων συνθηκών, ωστόσο η εξωτερική πολιτική παρέμεινε διαχωρισμένη από τις υπόλοιπες πολιτικές της ΕΕ. Η ΚΕΠΠΑ ενσωματώθηκε στο πλαίσιο της Ένωσης, ωστόσο διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες (άρθρο 24, παράγραφος 2 ΣΕΕ). Οι στόχοι και οι όροι της ΚΕΠΠΑ περιλαμβάνονται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη συνοχή σε σχέση με τις προηγούμενες συνθήκες (The Diplomatic Service of the European Union, 2023).

Οι αποφάσεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ λαμβάνονται από το Συμβούλιο με ομοφωνία. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θέτει τις προτεραιότητες και προσδιορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα της ΕΕ. Το Συμβούλιο λαμβάνει αποφάσεις ή/και προβαίνει σε δράσεις. Ο ΥΕ και τα κράτη-μέλη θέτουν τις αποφάσεις αυτές σε ισχύ, χρησιμοποιώντας εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους. Ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μπορεί να συγκαλέσει έκτακτη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αν το απαιτούν οι διεθνείς εξελίξεις (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2024).

Για να ληφθεί η οποιαδήποτε απόφαση στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, απαιτείται ομοφωνία, αφού η εξωτερική πολιτική αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα του κάθε κράτους-μέλους.³ Το γεγονός αυτό εμποδίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση να λαμβάνει γρήγορα αποφάσεις σε περιόδους κρίσης και βεβαίως να δρα συντονισμένα και αποτελεσματικά, αποκτώντας το διεθνές πολιτικό βάρος που αναλογεί στην οικονομική της ισχύ. Οι λόγοι αυτής της υστέρησης είναι πολλοί, οι βασικότεροι, όμως, είναι η διαφορετική θεώρηση των απειλών και οι διαφορές συμφερόντων μεταξύ ευρωπαϊκού βορρά και ευρωπαϊκού νότου. Επίσης, δε θα πρέπει να ξεχνάμε και τις οικονομικές και πολιτικές αντιπαλότητες μεταξύ κρατών-μελών, πράγμα που επί της ουσίας, αν όχι ακυρώνει, τουλάχιστον



3 Ωστόσο, σε κάποιους τομείς, όπως στην αναπτυξιακή πολιτική, η ΕΕ και τα κράτη-μέλη έχουν συναρμοδιότητα (συντρέχουσα αρμοδιότητα).

χιστον εξασθενεί την ευρωπαϊκή αλληλεγγύη σε περιπτώσεις όπως η τουρκική πολιτική έναντι της Ελλάδας και της Κύπρου. Ως εκ τούτου, συζητήθηκε το ζήτημα της μετάβασης από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία, η υιοθέτηση της οποίας θα μπορούσε να επιταχύνει τη λήψη αποφάσεων σε κρίσιμα ζητήματα. Όμως, ούτε και αυτή η επιλογή αποτελεί πανάκεια. Πολύ περισσότερο εφόσον υπάρχει και το μείζον πρόβλημα της πληθυσμιακής ανισότητας, το οποίο σε περίπτωση αλλαγής του τρόπου λήψης αποφάσεων θα ευνοήσει τις μεγάλες χώρες, κάτι που, προφανώς, θα ήθελαν να αποφύγουν οι μικρότερες πληθυσμιακά χώρες της Ένωσης.

Πάντως, ο πόλεμος στην Ουκρανία έχει θέσει πολλά ερωτήματα σχετικά με την ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ, και ήδη από τον Μάιο του 2023, ομάδα εννέα κρατών, μεταξύ των οποίων η Γαλλία, η Γερμανία και η Ιταλία, ζητά την εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας, αντί της ομοφωνίας, στη λήψη αποφάσεων σχετικά με θέματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας (Brzozowski, 2023). Σε κάθε περίπτωση τα διλήμματα είναι πολλά και μέχρι τώρα οι επιδόσεις της ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ δεν είναι ανάλογες των ασύμμετρων απειλών και των κρίσεων που περιβάλλουν την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ελληνικές θέσεις και συμβολή σε ΚΕΠΠΑ – ΚΠΑΑ

Η Ελλάδα υπήρξε ανέκαθεν μεταξύ των κρατών-μελών που τάσσονταν με συνέπεια υπέρ της ανάπτυξης της ΚΕΠΠΑ της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της ανάδειξης μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας στον τομέα της άμυνας. Στο πλαίσιο αυτό, η Αθήνα τάχθηκε υπέρ της ενίσχυσης της ΕΕ για μία αξιόπιστη κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας, η οποία θα διαθέτει το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, τη συνοχή και συνεκτικότητα που απαιτούνται, καθώς και τα επιχειρησιακά εργαλεία για την επίτευξη των στόχων της. Όπως αναφέρεται από το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών (2024) «Η χώρα μας, με σταθερό πνεύμα ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, συμμετέχει ενεργά στις αποστολές/επιχειρήσεις ΚΠΑΑ και εν γένει στις πρωτοβουλίες ΚΕΠΠΑ και στηρίζει ενεργά τις διεργασίες για την επίτευξη ουσιαστικής στρατηγικής αυτονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και καθιέρωσής της ως αξιόπιστου διεθνούς παράγοντα ασφάλειας και σταθερότητας».

Σχετικά με την ΚΠΑΑ και τη συμμετοχή της Ελλάδας, το Υπουργείο Εξωτερικών (2024) αναφέρει ότι: «Από τις, εν εξελίξει, στρατιωτικές και μη στρατιωτικές επιχειρήσεις-αποστολές ΚΠΑΑ η Ελλάδα ηγείται της αμυντικής ναυτικής Επιχείρησης ASPIDES, για την αποκατάσταση και διασφάλιση της ελεύθερης ναυσιπλοΐας στην Ερυθρά Θάλασσα και τον Κόλπο, υπό την καθοδήγηση του επιχειρησιακού στρατηγείου (ΕΕ) της Λάρισας. Το εν λόγω στρατηγείο αποτελεί ένα εκ των πέντε αντίστοιχων στη διάθεση της ΕΕ για τη διεξαγωγή επιχειρήσεων. Τα λοιπά βρίσκονται σε Γαλλία, Ισπανία, Ιταλία και Γερμανία. Επιπλέον, η χώρα μας συμμετέχει σε 16 ακόμα από τις επιχειρήσεις /αποστολές ΚΠΑΑ [...], ενώ είναι μέλος σε πολλά προγράμματα της PESCO και ηγείται (project leader) σε έξι από αυτά».

Οι αραβικές εξεγέρσεις

Το ξέσπασμα των αραβικών εξεγέρσεων του 2011⁴ βρήκε εντελώς απροετοίμαστη την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως εξάλλου και τις ΗΠΑ. Επρόκειτο για εξεγέρσεις που δεν είχαν στόχο την αλλαγή των πολιτευμάτων αλλά την επανανοηματοδότηση των ήδη υπαρχόντων, τα οποία από δημοκρατικά πολιτεύματα είχαν μετατραπεί σε κατασταλτικά και απολυταρχικά καθεστώτα. Επομένως, το ζητούμενο, τουλάχιστον από τις κοσμικές πολιτικές δυνάμεις, ήταν η εγκαθίδρυση ενός πραγματικά δημοκρατικού πολιτεύματος, με όλα όσα συνεπάγεται αυτό.

Μέσω της διαδικασίας της Βαρκελώνης, της Πολιτικής Γειτονίας και τέλος μέσω της ΚΕΠΠΑ, η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε προσπαθήσει να επιτύχει βασικούς της στόχους, όπως η διατήρηση της ειρήνης και η προώθηση της συνεργασίας με τις χώρες της νότιας ακτής της Μεσογείου, αποσκοπώντας στην ανάπτυξη των οικονομικών της σχέσεων με τις χώρες αυτές, καθώς και στη διατήρηση της σταθερότητας. Ωστόσο, οι ευρωπαϊκές προσπάθειες δεν ευοδώθηκαν, διότι, αν και η σταθερότητα αποτελεί μείζον ζητούμενο για την ΕΕ,



4 Η πρώτη αραβική εξέγερση έγινε στην Τυνησία, με αφορμή την αυτοπυρπόληση του Μοχάμεντ Μπουαζίζι, στις 17 Δεκεμβρίου 2010 στην πόλη Σίντι Μπουζίντ της κεντρικής Τυνησίας, σε ένδειξη διαμαρτυρίας για την καταστολή, τη διαφθορά και την αυθαιρεσία των αρχών. Μερικές εβδομάδες αργότερα, στις 13 Ιανουαρίου 2011, μετά από μαζικότερες διαδηλώσεις, ο πρόεδρος της Τυνησίας, Μπεν Άλι, εγκατέλειψε τη χώρα. Οι υπόλοιπες εξεγέρσεις στον αραβικό κόσμο πραγματοποιήθηκαν μετά την πτώση του Τυνησίου προέδρου και άρχισαν το 2011.

για τις αραβικές κοινωνίες μείζον ζητούμενο ήταν η αλλαγή που θα έφερνε τη δημοκρατία και την οικονομική ανάπτυξη. Όμως, αυτή η απολύτως αναγκαία αλλαγή δεν μπορούσε να επιτευχθεί, δεδομένου ότι η λειτουργία μιας πραγματικής, και όχι μόνο θεσμικής, επομένως κατ' επίφασιν, δημοκρατίας αποκλειόταν λόγω της καταστολής. Επίσης, η οικονομική ανάπτυξη δεν ερχόταν εξαιτίας της διαφθοράς και της ατιμωρησίας των κρατικών λειτουργών, ενώ δεν υπήρχε κάποιο σχέδιο για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης ανεργίας και φτώχειας. Τέλος, διότι οι ηγέτες των χωρών αυτών είχαν την έξωθεν καλή μαρτυρία και τη στήριξη της ΕΕ.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Τυνησία, από όπου άρχισαν οι αραβικές εξεγέρσεις, αναφερόταν από την ΕΕ ως υπόδειγμα διακυβέρνησης στον αραβικό κόσμο, παρά την κατασταλτική πολιτική του προέδρου Μπεν Άλι και τη διαφθορά. Ως προς αυτό, είναι χαρακτηριστική η στάση Γάλλων αξιωματούχων που είχαν στενές προσωπικές σχέσεις με τον πρόεδρο Μπεν Άλι της Τυνησίας, ακόμα και κατά τη διάρκεια των μαζικών διαδηλώσεων στη χώρα, με χαρακτηριστικότερη τη στάση της υπουργού Μισέλ Αλιό-Μαρί (*Le Monde*, 2013). Επομένως, παρότι η σταθερότητα είναι απαραίτητη για την οικονομική ανάπτυξη και την εμπέδωση της δημοκρατίας, οι συγκεκριμένες συνθήκες που επικρατούν στον αραβικό κόσμο καθιστούν αυτούς τους στόχους ασύμβατους με την πραγματικότητα, αλλά και με τις ανάγκες των αραβικών κοινωνιών. Όμως, παρ' όλα αυτά, η Ευρωπαϊκή Ένωση συνέχιζε να τους προωθεί, εφόσον η σταθερότητα των αραβικών καθεστώτων εξυπηρετούσε σημαντικά οικονομικά και πολιτικά της συμφέροντα (Colombo Tocchi, 2012) αλλά και ζητήματα ασφάλειας, όπως το θέμα της παράτυπης μετανάστευσης.

Η πρώτη επίσημη αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις αραβικές εξεγέρσεις αποτυπώθηκε στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που έλαβε χώρα στις 2 Μαρτίου 2011. Ακολούθησε, στις 8 Μαρτίου 2011, κοινό ανακοινωθέν της ΥΕ Κάθριν Άστον και της Επιτροπής, στο οποίο προτεινόταν μια «εταιρική σχέση για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία με τη Νότια Μεσόγειο» (European Council, 2011). Στο κείμενο υπογραμμιζόταν ότι «η Ένωση πρέπει να υποστηρίξει πλήρως το αίτημα που εκφράζεται για συμμετοχή στην πολιτική ζωή, αξιοπρέπεια, ελευθερία και νέες θέσεις εργασίας και παρουσιάζει μια στρατηγική που βασίζεται στον σεβασμό των οικουμενικών αξιών και των κοινών συμφερόντων» (MEMO/11/918, 2011). Επίσης, υπογράμμιζε την ανάγκη παροχής αυξημένης βοήθειας είτε στο οικονομικό πεδίο (money) είτε στο πεδίο της κινητικότητας (mobility) είτε στη μεγαλύτερη πρόσβαση στην ενι-

αία αγορά της ΕΕ (market) στις χώρες εταίρους που σημειώνουν τη μεγαλύτερη πρόοδο στην εδραίωση των μεταρρυθμίσεων, με βάση την αμοιβαία ευθύνη. Αυτή η στρατηγική αναλύθηκε λεπτομερώς σε άλλη κοινή ανακοίνωση, στις 25 Μαΐου, σηματοδοτώντας την έναρξη «Μιας νέας στρατηγικής για μια μεταβαλλόμενη γειτονιά» (MEMO/11/918, 2011).

Ωστόσο, όλα αυτά ήταν «πολύ λίγα, πολύ αργά», δεδομένου ότι ο πρόεδρος της Τυνησίας είχε εγκαταλείψει τη χώρα ήδη από τις 15 Ιανουαρίου του 2011 και ο πρόεδρος της Αιγύπτου είχε εξαναγκαστεί σε παραίτηση στις 11 Φεβρουαρίου του ίδιου έτους. Όπως παρατηρεί η F. Bicchì, η ευρωπαϊκή απάντηση στις αραβικές εξεγέρσεις ήταν εξαιρετικά συντηρητική, απηχώντας τη στάση των ευρωπαϊκών φορέων χάραξης πολιτικής απέναντι στις αλλαγές που συντελούνταν στη Νότια Μεσόγειο. Αυτή η στάση περιόρισε σημαντικά τις δυνατότητες της Ευρώπης να συμμετάσχει στις πολιτικές εξελίξεις μετά τις εξεγέρσεις. Η Ευρωπαϊκή Ένωση όχι μόνο αιφνιδιάστηκε, αλλά και είχε να αντιμετωπίσει σοβαρά οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα εξαιτίας των ημιτελών μετασχηματισμών που απαιτούνταν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ως εκ τούτου, οι ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες την επαύριον των αραβικών εξεγέρσεων ενίσχυσαν την άποψη ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση και η συντηρητική της στάση αποτελούσε μάλλον μέρος του προβλήματος παρά της λύσης του (Bicchì, 2013).

Πράγματι, η εστίαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περιφερειακή σταθερότητα οδήγησε στη στήριξη αυταρχικών καθεστώτων, η πολιτική των οποίων κάθε άλλο παρά συμβατή ήταν με τα ευρωπαϊκά ιδεώδη, ενώ ούτε οι πρωτοβουλίες για τη Μεσόγειο μπόρεσαν να αποδώσουν, εφόσον στηρίζονταν στην άποψη ότι η οικονομία, δηλαδή τα κοινά συμφέροντα, ενώνουν, ενώ η πολιτική χωρίζει. Η άποψη αυτή, ωστόσο, παραβλέπει τα σοβαρά περιφερειακά προβλήματα, όπως το Παλαιστινιακό ή το Κυπριακό. Επίσης, η πολιτική αυτή απέτυχε, επειδή ενίσχυε καθεστώτα που είχαν χάσει προ πολλού την εσωτερική πολιτική τους νομιμοποίηση (Gallais, 2012). Κυρίως, όμως, δημιούργησε γόνιμο έδαφος για την επέκταση της επιρροής των ισλαμιστών, οι οποίοι προσέφεραν υπηρεσίες που υποκαθιστούσαν το αναποτελεσματικό κράτος πρόνοιας, ενώ παράλληλα υπόσχονταν ένα μέλλον που θα συμπεριλάμβανε το πλήθος των κοινωνικά και οικονομικά αποκλεισμένων. Αυτό ακριβώς εξηγεί και το γιατί σε όποιες αραβικές χώρες έγιναν πραγματικά δημοκρατικές εκλογές κέρδισαν τα ισλαμικά κόμματα.

Η εξέγερση στη Λιβύη

Μετά την Τунησία και την Αίγυπτο, η εξέγερση έφτασε και στη Λιβύη, όπου υπήρχαν ήδη όλες οι προϋποθέσεις για την εκδήλωσή της: ένα απολυταρχικό σύστημα που είχε φθαρεί, καθώς και σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες μετά το άνοιγμα της λιβυκής οικονομίας στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Στην περίπτωση της Λιβύης, όμως, υπήρχαν και άλλοι δύο σημαντικοί παράγοντες που τη διαφοροποιούν από τις υπόλοιπες αραβικές εξεγέρσεις και οδήγησαν στη σημερινή ανεξέλεγκτη κατάσταση. Ο πρώτος παράγοντας είναι η ύπαρξη πολλών φυλών, που διατηρούν την ιδιαίτερη ταυτότητά τους, γεγονός που σημαίνει ότι η υπακοή στη φυλή προτάσσεται έναντι της υπακοής στην κεντρική εξουσία. Ο δεύτερος παράγοντας είναι η ιδιαίτερη σημασία της θρησκείας, η οποία αποτέλεσε και τον κύριο συνεκτικό ιστό μεταξύ των φυλών, όταν η Λιβύη έγινε ανεξάρτητο κράτος το 1952 (Κεφαλά, 2015: 278).

Το ξέσπασμα της εξέγερσης στη Λιβύη, τον Φεβρουάριο του 2011, έγινε σε μια χρονική στιγμή που το καθεστώς Καντάφι είχε εξομαλύνει πλήρως τις σχέσεις του με τη Δύση και είχε απαλλαγεί από τη διεθνή του απομόνωση, πρωτίστως διότι και τα δύο μέρη ήθελαν να συνεργαστούν στον τομέα της καταπολέμησης της ισλαμικής τρομοκρατίας.

Όμως, η αιματηρή καταστολή των διαδηλώσεων οδήγησε την Ευρωπαϊκή Ένωση στην άμεση διακοπή κάθε συνεργασίας με το λιβυκό καθεστώς. Τον Μάρτιο πραγματοποιήθηκε έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τη Λιβύη, και το λιβυκό ζήτημα συζητήθηκε σε όλα τα επόμενα Συμβούλια Εξωτερικών Υποθέσεων. Παράλληλα, ο ΥΕ συμμετείχε σε διεθνείς συνδιασκέψεις για το ζήτημα της Λιβύης και συνέβαλε στη σύγκλιση των θέσεων των μεγάλων διεθνών εταίρων, όπως οι ΗΠΑ, η Γαλλία και η Ιταλία. Επίσης η Ευρωπαϊκή Ένωση σε πολλά ανακοινωθέντα της υπερασπίστηκε τα ανθρώπινα δικαιώματα των εξεγερμένων και καταδίκασε την αιματηρή καταστολή που ασκούσε το καθεστώς, ενώ του επέβαλε σειρά κυρώσεων. Η ενεργός συμμετοχή των κρατών-μελών της ΕΕ στις διεθνείς διεργασίες οδήγησε στην υιοθέτηση του ψηφίσματος 1973 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, το οποίο καλούσε τη διεθνή κοινότητα να λάβει μέτρα για την προστασία των αμάχων, δημιουργώντας το απαραίτητο νομικό πλαίσιο που νομιμοποιούσε τη στρατιωτική επέμβαση του NATO. Το ψήφισμα υπέβαλαν η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Έτσι, στις 19 Μαρτίου 2011 άρχισε η επιχείρηση «Αυγή της Οδύσσειας», με τη σύμφωνη γνώμη των ΗΠΑ, της ΕΕ, της Αφρικανικής Ένωσης, του Αραβικού Συνδέσμου, υπό τη Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, τις ΗΠΑ και τον Καναδά. Στον συνασπισμό συμμετείχαν και άλλα κράτη, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα αλλά με επικουρικό ρόλο: αποστολή μιας φρεγάτας και ενός αεροσκάφους-ραντάρ. Η Τουρκία εξέφρασε την έντονη αντίθεσή της στην επιχείρηση αυτή, αλλά τελικά συμμετείχε (Κεφαλά, 2015).

Αναφερόμενος στην ελληνική θέση σχετικά με τη Λιβύη, ο τότε Υπουργός Εξωτερικών, Δημήτρης Δρούτσας, δήλωσε ότι: «Είμαστε μια χώρα η οποία, όταν αντιμετωπίζει δικά της θέματα, πάντα στηριζόμαστε και επικαλούμαστε το Διεθνές Δίκαιο. Άρα νομίζω ότι είναι συνεπής αυτή η στάση, δηλαδή ότι η Ελλάδα θα σεβαστεί και θα βοηθήσει στην υλοποίηση των αποφάσεων του ΟΗΕ. Αυτό για μας είναι η πρώτη της αρχή. Για να πετύχουμε αυτόν τον σκοπό, του σεβασμού των αποφάσεων του ΟΗΕ, και την υλοποίηση των στόχων που έχουν θέσει οι αποφάσεις του ΟΗΕ, χρειάζεται να βοηθήσουμε και με τις δικές μας βάσεις, όπως στην Κρήτη, στη Σούδα, αλλά και τις άλλες βάσεις που υπάρχουν» (Υπουργείο Εξωτερικών, 2011).

Από την έναρξη της κρίσης στη Λιβύη το 2011, η ΕΕ παρείχε περισσότερα από 155 εκατομμύρια ευρώ σε ανθρωπιστική βοήθεια και κινητοποίησε τις ομάδες πολιτικής προστασίας και τους πόρους της για να βελτιώσει τη ζωή των αμάχων τόσο στη Λιβύη όσο και στα σύνορα της χώρας. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διέθεσε 30 εκατομμύρια ευρώ για τη στήριξη των άμεσων προτεραιοτήτων σταθεροποίησης του Εθνικού Μεταβατικού Συμβουλίου (NTC) και επιπλέον 50 εκατομμύρια ευρώ για μακροπρόθεσμα προγράμματα στήριξης (MEMO/11/918, 2011). Τέλος, η Ευρωπαϊκή Ένωση απέστειλε Συνοριακή Βοήθεια στη Λιβύη (EUBAM, 2024).

Η λιβυκή κρίση διαρκεί μέχρι σήμερα και μάλιστα έχει μετατραπεί σε πόλεμο διά αντιπροσώπων, στον οποίο βασικό ρόλο διαδραματίζει η Τουρκία στηρίζοντας τη διεθνώς αναγνωρισμένη κυβέρνηση της Λιβύης, με την οποία υπέγραψε τον Δεκέμβριο του 2019 το παράνομο Τουρκολιβυκό Μνημόνιο, επί τη βάσει του οποίου δεν αναγνωρίζεται καμία επήρεια ελληνικών νησιών, ούτε καν της Κρήτης όσον αφορά την οριοθέτηση θαλάσσιων ζωνών. Λίγο αργότερα, η Ελλάδα αντέδρασε στο Τουρκολιβυκό Μνημόνιο, με την οριοθέτηση ΑΟΖ με την Αίγυπτο, τον Αύγουστο του 2020. Από πλευράς της, η Τουρκία ανακοίνωσε την 5η Ιανουαρίου 2020 πως άρχιζε να στέλνει στρατιωτικούς της (οι περισ-

σότεροι μισθοφόροι) στη Λιβύη, γεγονός που κατήγγειλε η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως επίσης κατήγγειλε και τη ρωσική ανάμειξη στη Λιβύη μέσω της ομάδας «Βάγκνερ» (D.W, 2019).

Εν τω μεταξύ, έντονο διαμεσολαβητικό ρόλο στη λιβυκή κρίση ανέλαβε η Γερμανία, η οποία συγκάλεσε δύο διασκέψεις στο Βερολίνο (τον Ιανουάριο και τον Ιούνιο του 2020), στις οποίες δεν προσκλήθηκε η Ελλάδα, παρότι είχε υποβάλει σχετικό αίτημα, όπως είχε κάθε λόγο να το κάνει, δεδομένου ότι διακυβεύονταν ζωτικά της συμφέροντα και απειλούνταν κυριαρχικά της δικαιώματα.

Σήμερα, η λιβυκή κρίση συνεχίζεται, αν και έχει επισκιαστεί από τους πολέμους στην Ουκρανία και τη Γάζα, αποτελώντας μια σοβαρή εστία περιφερειακής αστάθειας, ενώ τα ανθρώπινα δικαιώματα καταπατώνται με τον πλέον βάνανσο τρόπο (Διεθνής Αμνηστία, 2020). Μέσα σε αυτές τις συνθήκες, αναμένεται να συνεχιστούν οι προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές προς τις ευρωπαϊκές χώρες και από άλλα αφρικανικά κράτη. Ως εκ τούτου, εκφράζονται φόβοι όχι μόνο για την αύξηση των προσφύγων και των μεταναστών αλλά και για το ότι μεταξύ τους μπορεί να υπάρχουν μέλη τρομοκρατικών ισλαμικών οργανώσεων που θα δράσουν σε ευρωπαϊκές χώρες. Λύση για την ατελείωτη αυτή τραγωδία δε διαφαίνεται στον ορίζοντα, δεδομένου ότι ένας πόλεμος διά αντιπροσώπων, όπως αυτός που διεξάγεται στη Λιβύη, δεν μπορεί να τελειώσει όσο οι εμπλεκόμενοι εξωτερικοί δρώντες δεν επιτυγχάνουν τους στόχους τους και όσο δεν υπάρχει ουσιαστική διεθνής παρέμβαση.

Η κρίση στη Συρία

Παρότι και η Συρία αντιμετώπιζε παρεμφερή προβλήματα με τις άλλες αραβικές χώρες όπου ξέσπασε εξέγερση, δε φαινόταν να υπάρχει πρόσφορο έδαφος για κάτι ανάλογο, δεδομένης της άρρηκτης σχέσης μεταξύ στρατού και πολιτικής εξουσίας, κάτι που δε συνέβαινε λ.χ. στην Τυνησία. Το πιθανότερο ήταν να γίνουν κάποιες διαδηλώσεις, όπως στην Αλγερία ή το Μαρόκο, οι οποίες δεν είχαν ιδιαίτερες συνέπειες. Πράγματι, οι πρώτες διαδηλώσεις που έγιναν στη Συρία είχαν πολύ μικρή συμμετοχή και μάλλον δε θα έπαιρναν διαστάσεις, εάν ο στρατός δεν αντιδρούσε τόσο βίαια, μη ανεχόμενος την παραμικρή αμφισβήτηση του καθεστώτος. Στην περίπτωση, επομένως, της Συρίας η εξέλιξη της εξέγερσης καθορίστηκε από την ακλόνητη σχέση στρατού και πολιτικής εξουσίας,

ενώ το καθεστώς Άσαντ θα είχε καταρρεύσει εάν δεν είχε την απόλυτη στήριξη του Ιράν και της Ρωσίας (Κεφαλά, 2021: 252).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά τη «σφαγή της Ντεράα», τον Μάρτιο του 2011, καταδίκασε έντονα το καθεστώς Άσαντ με κοινό ανακοινωθέν, το οποίο ακολούθησαν πολλά άλλα αντίστοιχα κείμενα. Στη συνέχεια, η ΕΕ επέβαλλε διαδοχικές κυρώσεις στη Συρία, ζητώντας παράλληλα την έναρξη εθνικού διαλόγου, με τη συμμετοχή όλων των εθνικών και θρησκευτικών κοινοτήτων του συριακού πληθυσμού. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαδραμάτισε ενεργό ρόλο, υποστηρίζοντας, στις 27 Φεβρουαρίου 2012, την έγκριση ψηφίσματος του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για τη Συρία, στο οποίο μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι: «υποστηρίζει την απόφαση του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων της 23ης Ιανουαρίου 2012 για επιβολή νέων περιοριστικών μέτρων και ζητά να επιβληθούν αυστηρότερες κυρώσεις κατά του συριακού καθεστώτος, λαμβάνοντας υπόψη τις πρόσφατες εκθέσεις, σύμφωνα με τις οποίες το συριακό καθεστώς σκοπεύει να αντισταθεί στα περιοριστικά μέτρα, ιδίως μέσω της συνεργασίας του με το Ιράν» (Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συρία (2012/2543/RSP). Παρομοίως, η ΕΕ είχε ενεργό ρόλο στην εκστρατεία υιοθέτησης ενός ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, με στόχο να πλήξει την ικανότητα του καθεστώτος να συνεχίσει την καταστολή. Τέλος, η Ένωση εργάστηκε για να διερευνήσει τη δυνατότητα στήριξης της κοινωνίας των πολιτών στη Συρία, ιδίως τους ακτιβιστές και υπερασπιστές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (MEMO_11_918, 2011).

Η συριακή εξέγερση, όμως, μετατράπηκε σε εμφύλιο, που, όπως ακριβώς και στη Λιβύη, εξελίχθηκε σε έναν πόλεμο διά αντιπροσώπων. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τη χαοτική κατάσταση που επικρατούσε στο Ιράκ μετά την αμερικανοβρετανική εισβολή του 2003, έδωσε την ευκαιρία στην Αλ Κάιντα του Ιράκ να καταλάβει εδάφη και στις δύο χώρες, με οιονεί πρωτεύουσά του τη Ράκα. Οι φρικαλεότητες που διέπραξε είναι γνωστές, αυξάνοντας κατακόρυφα την ασύμμετρη απειλή της ισλαμικής τρομοκρατίας, όχι μόνο λόγω της *de facto* εδαφικής κυριαρχίας που απέκτησε, αλλά και διότι δεκάδες μικρότερες τρομοκρατικές οργανώσεις, πού δρουν στη ζώνη του Σαχέλ και όχι μόνο, ορκίστηκαν πίστη και υπακοή στο λεγόμενο Ισλαμικό Κράτος του Ιράκ και της Συρίας, το οποίο αυτοανακηρύχθηκε σε Ισλαμικό Χαλιφάτο τον Ιούνιο του 2014.

Κατά συνέπεια, ο κίνδυνος ήταν εξαιρετικά μεγάλος για να αγνοηθεί και έτσι, το 2017 τα κράτη-μέλη της ΕΕ και του ΝΑΤΟ αποφάσισαν να ενταχθούν ως συμμαχία στον Διεθνή Συνασπισμό κατά του λεγόμενου Ισλαμικού Χαλιφάτου,

υπό την ηγεσία των ΗΠΑ, αλλά χωρίς συμμετοχή στις επιχειρήσεις (non combat role). Ο νέος ρόλος του NATO συνίστατο στη συμμετοχή του στον Διεθνή Συνασπισμό κατά του ISIL (Global Coalition Against ISIL),⁵ επιδιώκοντας την παρουσία του στις συζητήσεις του Συνασπισμού, καθώς και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε θέματα που σχετίζονται με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας (counter-terrorism), την ενίσχυση της συλλογικής άμυνας αλλά και τη βελτιστοποίηση της ανταλλαγής πληροφοριών.

Η θέση της Ελλάδας

Στη Διακήρυξη των Αθηνών, με την οποία ολοκληρώθηκε η τριμερής Σύνοδος Κορυφής Ελλάδας, Αιγύπτου και Κύπρου, τον Δεκέμβριο του 2015, αναφέρεται ότι οι τρεις χώρες «υποστηρίζουν σθεναρά την ενότητα και την εδαφική ακεραιότητα της Συρίας και πιστεύουν ότι οι συμμετέχοντες στη Διαδικασία της Βιέννης πρέπει να απέχουν από ενέργειες που ουσιαστικά υπονομεύουν το πνεύμα της Συμφωνίας που υπογράψαμε εκεί. Συνεχίζουμε να υποστηρίζουμε τις προσπάθειες του Staffan de Mistura, Ειδικού Απεσταλμένου των Ηνωμένων Εθνών για τη Συρία, και θεωρούμε ότι οι δύο Σύνοδοι της Βιέννης αποτέλεσαν σημαντικό βήμα προόδου τόσο για τη δέσμη των συμφωνηθέντων αρχών για τη μελλοντική κατάσταση της Συρίας, αλλά και για το χρονοδιάγραμμα που έχει οριστεί σχετικά με τα βήματα που πρέπει να γίνουν στο άμεσο μέλλον, προκειμένου να σταματήσει η αιματοχυσία» (Διακήρυξη των Αθηνών της Τριμερούς Συνόδου Κορυφής Ελλάδας, Αιγύπτου και Κύπρου, 2015).

Σχετικά με τη συνεχιζόμενη σύγκρουση στη Συρία, σε ανακοίνωσή του το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών αναφέρει τα εξής:

«Η χώρα μας στηρίζει τη διαδικασία “Step for Step”, του Ειδικού Απεσταλμένου του Γενικού Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών για τη Συρία κ. Geir Pedersen, θεωρώντας τη βήμα που θα οδηγήσει στην επίτευξη βιώσιμης λύσης μέσω διαπραγματεύσεων, στις οποίες θα συμμετέχουν όλες οι εμπλεκόμενες πα-



5 Το ακρωνύμιο ISIL είναι μία από τις μετονομασίες του Ισλαμικού Κράτους, που πρωτοεμφανίστηκε ως Αλ Κάιντα του Ιράκ, μετονομάστηκε σε Ισλαμικό Κράτος του Ιράκ και του Λεβάντε, στη συνέχεια σε Ισλαμικό Κράτος του Ιράκ και της Συρίας και τέλος σε Ισλαμικό Χαλιφάτο (Κεφαλά, 2021: 150).

ρατάξεις, και θα εγγυάται την ενότητα, την εθνική κυριαρχία και την εδαφική ακεραιότητα της Συρίας, την αποχώρηση των ξένων δυνάμεων, καθώς και την επιστροφή των προσφύγων στις εστίες τους, σύμφωνα με την Απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ 2254/2015. Στο πλαίσιο αυτό δηλώνουμε έτοιμοι, σε συνεργασία με τον κ. Pedersen, να αναλάβουμε ενεργό ρόλο στη διεθνή προσπάθεια επίλυσης του Συριακού» (Υπουργείο Εξωτερικών, 2024). Πρόκειται για πάγιες θέσεις της Ελλάδας, επί των οποίων στηρίζει την εξωτερική της πολιτική, οι οποίες ανταποκρίνονται σε κανόνες και αρχές του Διεθνούς Δικαίου, καθώς και σε αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων εθνών.

Στην ίδια ανακοίνωση του ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών τονίζεται η σημασία την οποία αποδίδει, για προφανείς λόγους, η Αθήνα στη συριακή κρίση: «Απόδειξη της σημασίας που αποδίδει η Ελλάδα για τη Συρία αποτέλεσε η φιλοξενία της άτυπης συνάντησης Retreat on Syria στην Αθήνα (21-23 Απριλίου 2023), με τη συμμετοχή των Ειδικών Απεσταλμένων και των επικεφαλής αποστολών των κρατών-μελών της ΕΕ για τη Συρία, καθώς και την παρουσία του κ. Pedersen. Παράλληλα, η χώρα μας υποστηρίζει την αποστολή ανθρωπιστικής βοήθειας στη Συρία. Στο πλαίσιο αυτό, η Ελλάδα απέστειλε, στις 20.02.2023, μέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας, ανθρωπιστική βοήθεια για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων του σεισμού της 6ης Φεβρουαρίου 2023 στη Συρία, η οποία παραδόθηκε στον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης του ΟΗΕ στο Γκαζιαντέπ της Τουρκίας και από εκεί διοχετεύθηκε στη ΒΔ Συρία» (Υπουργείο Εξωτερικών, 2024).

Τον Οκτώβριο του 2018, ο Πρόεδρος των ΗΠΑ Ντόναλντ Τραμπ ανακοίνωσε επίσημα ότι ο πόλεμος κατά του λεγόμενου Ισλαμικού Κράτους τελείωσε, στην πραγματικότητα όμως η τρομοκρατική αυτή οργάνωση έχασε κάθε εδαφικό έλεγχο σχεδόν έναν χρόνο αργότερα. Το λεγόμενο Ισλαμικό Κράτος του Ιράκ και της Συρίας μπορεί να διαλύθηκε, ωστόσο ο κίνδυνος που αντιπροσωπεύει η τρομοκρατική αυτή οργάνωση, όπως άλλωστε και η Αλ Κάιντα, παραμένει.

Συμπεράσματα

Η επίδραση των αραβικών εξεγέρσεων ήταν πολύ σημαντικότερη για τις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, λόγω της εγγύτητάς τους, από ό,τι για τις χώρες του ευρωπαϊκού βορρά. Επίσης, χώρες όπως η Ελλάδα και η Ιταλία βρέθη-

καν –και συνεχίζουν να βρίσκονται– αντιμέτωπες με κύματα προσφύγων και μεταναστών. Παράλληλα, οι αραβικές εξεγέρσεις έπληξαν σημαντικά οικονομικά συμφέροντα νοτιοευρωπαϊκών χωρών, όπως η Γαλλία και η Ιταλία, που σχετίζονται με την εκμετάλλευση ενεργειακών πόρων στη Λιβύη. Κατά συνέπεια, στην αντιμετώπιση των αραβικών εξεγέρσεων, δεν ήταν δυνατόν, πέραν ορισμένων κοινών ανακοινωθέντων, να υπάρξει ομόφωνη απόφαση και, ως εκ τούτου, κάθε χώρα αντιμετώπισε τις εξεγέρσεις με τον δικό της τρόπο. Επομένως, οι αραβικές εξεγέρσεις κατέδειξαν ότι η στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την περιοχή ήταν τουλάχιστον ανεπαρκής, αν δε συνέβαλε στη διατήρηση του φαύλου κύκλου διαφθοράς, καταστολής και έλλειψης ανάπτυξης στις χώρες αυτές.

Στην περίπτωση της Λιβύης, η Γαλλία επεδίωκε την ένοπλη επέμβαση, προοπτική στην οποία ήταν αντίθετη η Ιταλία. Στην περίπτωση της Συρίας, αντιθέτως, η καταδίκη του καθεστώτος Άσαντ ήταν ομόθυμη και επιβλήθηκαν κυρώσεις σταδιακά αυξανόμενες.

Αναφορικά με την ελληνική πολιτική στις κρίσεις αυτές, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Αθήνα ακολούθησε την πολιτική των Ευρωπαίων εταίρων της, εφόσον το Διεθνές Δίκαιο και ο σεβασμός του αποτελεί σημαντικό παράγοντα της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, όπως επίσης και η προσπάθεια να εμπεδωθεί η έννοια των κοινών ευρωπαϊκών συνόρων. Παράλληλα, η Ελλάδα επιχείρησε να αναλάβει περιφερειακές πρωτοβουλίες, όπως τα σχήματα τριμερούς συνεργασίας στην Ανατολική Μεσόγειο, αφενός διότι ανήκει στον ευρωπαϊκό νότο και αφετέρου διότι η περιφερειακή της πολιτική έχει αλλάξει άρδην μετά την προσέγγιση Ελλάδας-Ισραήλ.

Όπως προκύπτει, στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ μάλλον απουσιάζει μια συλλογική δράση των κρατών-μελών σε περιπτώσεις κρίσης. Αντίθετα, κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζουν μεμονωμένα κράτη-μέλη, τα οποία επιδιώκουν να ικανοποιήσουν ίδια συμφέροντα, ακόμα και εάν παραβιάζονται κατάφωρα οι αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ακόμα και εάν κάποια από τα κράτη-μέλη της, όπως η Ελλάδα και η Κύπρος, απειλούνται από την επεκτατική πολιτική τρίτων κρατών, κυρίως της Τουρκίας.

Βιβλιογραφία

- Διακήρυξη των Αθηνών της Τριμερούς Συνόδου Κορυφής Ελλάδας, Αιγύπτου και Κύπρου (09/12/2015), [https://www.mfa.gr/epikairotita/diloseis-omilies/diakερuxe-ton-athenon-tes-trimerous-sunodou-koruphes-elladas-aigyprou-kai-kyprou.html](https://www.mfa.gr/epikairotita/diloseis-omilies/diakेरuxe-ton-athenon-tes-trimerous-sunodou-koruphes-elladas-aigyprou-kai-kyprou.html).
- Διεθνής Αμνηστία (2020). Λιβύη: Το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων πρέπει να προβεί σε σημαντικά βήματα για τον τερματισμό της ατιμωρησίας, 24 Φεβρουαρίου, <https://www.amnesty.gr/news/articles/article/23026/livyi-symvoylio-anthropinon-dikaionaton-prepei-na-provei-se-simantika>.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών (2011). Συνέντευξη τύπου ΥΠΕΞ Δ. Δρούτσα μετά το πέρας της Διάσκεψης για τη Λιβύη, 30 Μαρτίου, <https://www.mfa.gr/epikairotita/diloseis-omilies/sunenteuxe-tupou-upeks-droutsa-meta-to-peras-tes-diaskepses-gia-te-libue.html>.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών (2024). 14 Μαρτίου, <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/kpaa.html>.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών (2024). 13 Μαρτίου, <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/keppa.html>.
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών (2024). Ελλάδα – Συρία Πολιτικές Σχέσεις, 14 Μαΐου, <https://www.mfa.gr/blog/dimereis-sheseis-tis-ellados/syria>.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020). Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας. Εξωτερικές υποθέσεις και πολιτική ασφάλειας, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/485421>.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2024). Θεματολογικά Δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι διακυβερνητικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, Μάρτιος, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/9/%CE%BF%CE%B9>
- Κεφαλά, Β. (2015). Βόρεια Αφρική. Εσωτερική πολιτική, περιφερειακές και διεθνείς σχέσεις. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κεφαλά, Β. (2021). Διεθνής πολιτική στη Μέση Ανατολή και ανεπίλυτες συγκρούσεις. Παλαιστίνη, Λίβανος, Συρία, Ιράκ. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Κεφαλά, Β. (2021). «Το Ισλαμικό Κράτος του Ιράκ και του Λεβάντε (ΙΚΙΛΚΙΣ). Οι κίνδυνοι περιφερειακής αποσταθεροποίησης και ο ρόλος των Ηνωμένων Εθνών», στο Ντάλης Σ. & Στεφανάκης Μ., (επιμ.). *Επετηρίδα Μεσογειακών Σπουδών*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κεφαλά, Β. (2020). «Οι σχέσεις Ελλάδας – Ισραήλ: από την ψυχρότητα στην συνεργασία», στο Ε. Αθανασοπούλου, Χ. Τσαρδανίδης, & Ε. Φακιολάς (επιμ.), *Εξωτερική πολιτική της Ελλάδας. Επιλογές και προσδοκίες στον 21ο αιώνα*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κοππά, Μ. (2019). «Εξωτερική Πολιτική, Άμυνα και Ασφάλεια της ΕΕ μετά την Παγκόσμια Στρατηγική Ασφάλειας», στο Σ. Μπλαβούκος, Δ. Μπουραντώνης, & Π. Τσάκωνας (επιμ.), *Εξωτερικές σχέσεις της Ε.Ε.* Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2017). Απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2017/2315 (2017) του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου, για τη θεσμοθέτηση μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας

- (PESCO) και την κατάρτιση του καταλόγου των συμμετεχόντων κρατών-μελών. Document 32017D2315, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32017D2315>
- Σημίτη, Μ. (2008). Η Κοινωνία Πολιτών στην Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Τσαρδανίδης, Χαρ. (2019). Η νότια διάσταση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, στο Σ. Μπλαβούκος, Δ. Μπουραντώνης & Π. Τσάκωνας (επιμ.), Εξωτερικές σχέσεις της Ε.Ε.. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συρία (2012/2543(RSP), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-7-2012-0072_EL.html.
- Brzozowski, A. (2023). Πιέσεις για αλλαγή στη λήψη αποφάσεων για την εξωτερική πολιτική της ΕΕ, *EURACTIV*, 5 Μαΐου, <https://www.euractiv.gr/section/i-eyropi-kai-o-kosmos/news/pieseis-gia-allagi-sti-diadikasia-lipsis-apofaseon-gia-tin-exoteriki-politiki-tis-ee/>.
- Bicchi, F. (2013). Europe and the Arab Uprisings: The Irrelevant Power?, στο F.A. Gerges (επιμ.), *The New Middle East: Protest and Revolution in the Arab World*. Cambridge University Press.
- Colombo, S., & Tocci, N. (2012). The EU Response to the Arab Uprising: Old Wine in New Bottles? *Istituto Affari Internazionali*, <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep09872.9.pdf>.
- Consolidated text: Council Decision (CFSP) 2017/2315 (2017). Establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States. December 11. Document 02017D2315-20230523, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02017D2315-20230523>
- Deutsche Welle* (2019). «Τι ζητά στη Λιβύη η ρωσική “ομάδα Βάγκνερ;”», 21 Δεκεμβρίου, <https://www.dw.com/el/%CF%84%CE%B9-%CE%B6%CE%B7%CF%84%CE%AC-%CF%83%CF%84%CE%B7-%CE%BB%CE%B9%CE%B2%CF%8D%CE%B7-%CE%B7>.
- EU Border Assistance Mission in Libya (2024). EUBAM Libya bolsters MoI Mid-Level Commanders' Border Security Skills, May, 5, https://www.eeas.europa.eu/eubam-libya/eubam-libya-bolsters-moi-mid-level-commanders%E2%80%99-border-security-skills_en?s=327.
- European Council (2011). Brussels, February 4, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-2-2011-INIT/en/pdf>.
- Fiche d'information (2011). La réaction de l'UE au “printemps arabe », MEMO/11/918, Bruxelles, le 16 Décembre, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_11_918.
- Gallais, A. (2012). L'Union Européenne et le «Printemps arabe». *Pour la Solidarité*, Working Paper, Février, https://www.pourlasolidarite.eu/sites/default/files/publications/files/wp-upm_0.pdf.
- Hollis, R. (2012). No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the “Arab Spring”, *International Affairs*, 88(1), σελ. 81-94.
- Le Monde* (2013). “Michèle Alliot-Marie et la Tunisie, retour sur une polémique”, 5 April.
- The Diplomatic Service of the European Union (2023). 1 January, https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en.

Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ελλάδας στην Ανατολική Ευρωπαϊκή Γειτονιά: Σύγκλιση και απόκλιση

Παναγιώτα Μανώλη¹

Εισαγωγή

Η έννοια της Ανατολικής Ευρωπαϊκής Γειτονιάς εμφανίζεται μετά το 2004 και την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονιάς (ΕΠΓ) από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) ως το ευρύτερο πλαίσιο μέσω του οποίου η ΕΕ θα διαμόρφωνε σφαιρικά και ολιστικά τις σχέσεις της με όλες τις γειτονικές χώρες που δεν είχαν –τότε– άμεση προοπτική ένταξης ή δε βρίσκονταν σε προενταξιακή διαδικασία. Μάλιστα, η εμφάνιση του όρου Ανατολική Ευρωπαϊκή Γειτονιά σηματοδοτεί και τη «γεωπολιτική» άφιξη της ΕΕ στην ευρύτερη περιοχή του Ευξείνου Πόντου. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 ήταν αυτός ο όρος –ευρύτερος Εύξεινος Πόντος– που χρησιμο-



¹ Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Πολιτικής Οικονομίας των Διεθνών Σχέσεων στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου.

ποιήθηκε για να ορίσει τη διεθνή περιοχή στα ανατολικά όρια της Ευρώπης, χωρίς, ωστόσο, να δίνει κάποια πολιτική ταυτότητα στην περιοχή. Καθώς η ΕΕ αποφασίζει την ανάπτυξη της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης (ΑΕΣ) τον Μάιο του 2009, γεννάται μια νέα ευρωπαϊκή περιοχή, αυτή της Ανατολικής Ευρωπαϊκής Γειτονιάς, που περιλαμβάνει τις τρεις χώρες του νότιου Καυκάσου (Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν και Γεωργία), την Ουκρανία, τη Μολδαβία και τη Λευκορωσία.

Το παρόν κεφάλαιο εστιάζει στην περιοχή αυτή² και επιχειρεί να αναδείξει τα βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικής παρευξείνιας πολιτικής, λαμβάνοντας υπόψη το ευρωπαϊκό πλαίσιο εντός του οποίου διαμορφώνεται και υλοποιείται η ελληνική εξωτερική πολιτική. Αναδεικνύονται οι παράγοντες που διαμόρφωσαν την ελληνική και ευρωπαϊκή πολιτική στην περιοχή επιχειρώντας μια ιστορική αναδρομή από τη δεκαετία του 1990 έως σήμερα.

Η περιοχή του Ευξείνου Πόντου στο περιθώριο

Στη δεκαετία του 1990, η περιοχή του ευρύτερου Ευξείνου Πόντου δεν αποτέλεσε προτεραιότητα για την ελληνική εξωτερική πολιτική αλλά ούτε και για τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ΕΟΚ/ΕΕ. Η ΕΟΚ/ΕΕ, πέρα από τα στοχευμένα χρηματοδοτικά προγράμματα (όπως το TACIS), δεν ανέπτυξε μια ξεχωριστή περιφερειακή πολιτική στην περιοχή, σε αντίθεση με ό,τι συνέβη με τη μεσογειακή διάσταση, όταν το 1995 ξεκίνησε η λεγόμενη Διαδικασία της Βαρκελώνης με στόχο την εμβάθυνση της ευρωμεσογειακής συνεργασίας.

Τόσο για την Ελλάδα όσο και για τους Ευρωπαίους εταίρους της, η αστάθεια στα Βαλκάνια και ιδιαίτερα στον πρώην γιουγκοσλαβικό χώρο, καθώς και η προοπτική διεύρυνσης της ΕΕ (και του NATO) στην Κεντρική Ευρώπη κυριαρχούσαν στην ατζέντα. Ειδικότερα, η Ελλάδα δεν περιλάμβα-



2 Οι όροι «Ευρύτερη Παρευξείνια Περιοχή» και «Ανατολική Ευρωπαϊκή Γειτονιά» χρησιμοποιούνται στο κείμενο εναλλακτικά.

νε τότε (ούτε και σήμερα) την περιοχή του Ευξείνου Πόντου στις περιοχές με πρωταρχική σημασία για την εθνική της ασφάλεια και άμυνα. Λόγω της αστάθειας που προέκυψε στα βόρεια σύνορα της χώρας με τη λήξη του Ψυχρού Πολέμου στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και στη συνέχεια με τους γιουγκοσλαβικούς πολέμους, αλλά και λόγω του ζητήματος του ονόματος της Βόρειας Μακεδονίας, τα Βαλκάνια αποτέλεσαν προτεραιότητα για την ελληνική εξωτερική πολιτική (παράλληλα με τον τουρκικό κίνδυνο εξ ανατολής). Μπορούμε μάλιστα να πούμε ότι η Μεσόγειος και η Μέση Ανατολή έχουν σταθερά υπερισχύσει της σημασίας του Ευξείνου Πόντου υπό το πρίσμα της ασφάλειας είτε αυτή συνδέεται με παραδοσιακές είτε με μη παραδοσιακές απειλές, όπως η παράνομη διακίνηση ατόμων, η κλιματική αλλαγή ή το οργανωμένο έγκλημα.

Συνέπεια αυτής της υποβάθμισης της σημασίας του Ευξείνου Πόντου για τα ελληνικά συμφέροντα αποτέλεσε η απουσία ενός σχεδίου για τις χώρες της περιοχής και μιας ελληνικής «παρευξείνιας» στρατηγικής. Η ελληνική πολιτική προς την περιοχή υλοποιήθηκε κυρίως μέσω διμερών σχέσεων που παραδοσιακά φιλτράρονταν από τις σχέσεις της Ελλάδας με τη Ρωσία και τον παράγοντα Τουρκία. Επίσης ιδιαίτερο παράγοντα στη διαμόρφωση της ελληνικής πολιτικής προς την περιοχή αποτέλεσαν οι Έλληνες ομογενείς στον Καύκασο, στην Ουκρανία αλλά και σε άλλες παρευξείνιες περιοχές.

Κατά τη διάρκεια της ελληνικής προεδρίας στο Συμβούλιο της ΕΕ (το πρώτο εξάμηνο του 1994), ολοκληρώθηκαν οι προσπάθειες για τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την εισδοχή της Αυστρίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας και την υπογραφή των σχετικών πράξεων ένταξης. Ταυτόχρονα η Ελλάδα προώθησε την προοπτική της διεύρυνσης της ΕΕ προς τη Νότια και την Κεντρική Ευρώπη, έχοντας ως πρωταρχικό στόχο να εξασφαλισθεί η σταθερότητα και η ανάπτυξη στα βόρεια σύνορά της στη Νοτιοανατολική Ευρώπη (συμπεριλαμβανομένων των δύο παρευξείνιων κρατών, της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας). Η παρευξείνια ατζέντα της Αθήνας την περίοδο αυτή είναι λιτή και αντανakλά μια σύγκλιση στρατηγικής σκέψης και προτεραιοτήτων με τις άλλες χώρες της ΕΕ δίνοντας προτεραιότητα:

- στην υποβοήθηση της διαδικασίας της μετάβασης στην οικονομία της αγοράς και την εγκαθίδρυση του κράτους δικαίου
- στη στήριξη του ελληνικής καταγωγής πληθυσμού στις χώρες της περιοχής

- στη θεσμική ενίσχυση των διμερών σχέσεων με όλες τις χώρες της περιοχής (σε ευρωπαϊκό επίπεδο αυτό αντανακλάται με τη σύναψη Συμφωνιών Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας)
- στη διασυνδεσιμότητα και στη συνεργασία στον τομέα της ενέργειας. Το πλέον προβεβλημένο σχέδιο (που ωστόσο δεν ευοδώθηκε) της περιόδου αυτής υπήρξε ο αγωγός Μπουργκάς – Αλεξανδρούπολη, ο οποίος προτάθηκε από ρωσικές και ελληνικές εταιρείες το 1993.

Μετά το 1995, το ενδιαφέρον της Ελλάδας άρχισε σταδιακά να επεκτείνεται στον Εύξεινο Πόντο (Μανώλη, 2008) και την περιφερειακή συνεργασία. Οι παράγοντες που κυρίως ώθησαν αυτή την αλλαγή ήταν:

- Η σταδιακή απογοήτευση ως προς τις δυνατότητες της περιφερειακής συνεργασίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη λόγω του πολέμου στη Βοσνία.
- Η επανεκτίμηση της θέσης της Ελλάδας στην ΕΕ υπό το πρίσμα της επικείμενης διεύρυνσης της τελευταίας προς τα ανατολικά. Η Ελλάδα συνειδητοποίησε το πλεονέκτημα που είχε ως η μόνη χώρα που ήταν μέλος της ΕΕ και ταυτόχρονα συμμετείχε σε περιφερειακούς οργανισμούς της περιοχής και ειδικότερα στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας Ευξείνου Πόντου (ΟΣΕΠ), και διεκδίκησε τον ρόλο της «γέφυρας» με την ΕΕ.
- Οικονομικοί λόγοι επίσης συνέβαλαν στην αλλαγή της ελληνικής στάσης. Οι αναδυόμενες αγορές των χωρών του Ευξείνου Πόντου προσέλκυαν ελληνικά επιχειρηματικά κεφάλαια και έδωσαν νέες ευκαιρίες για επέκταση της ελληνικής επιχειρηματικότητας.

Ο ρόλος της Ελλάδας στην ανάδειξη της παρευξείνιας διάστασης στην ευρωπαϊκή πολιτική

Η ένταξη της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στους ευρω-ατλαντικούς θεσμούς και την ΕΕ κατέστησε την περιοχή του Ευξείνου Πόντου νέο εξωτερικό σύνορο της ΕΕ (και του NATO) και έφερε την περιοχή εγγύτερα στην Ελλάδα. Την περίοδο αυτή η Αθήνα επιχείρησε την ανάπτυξη μιας παρευξείνιας περιφερειακής διάστασης στην

ευρωπαϊκή ατζέντα (policy uploading). Ωστόσο, θα πρέπει να επισημανθεί ότι ακόμα προτεραιότητα δινόταν στην ευρωπαϊκή πορεία των (Δυτικών) Βαλκανίων και η τέταρτη ελληνική προεδρία (1η Ιανουαρίου – 31η Ιουνίου 2003) μέσα από την Ατζέντα της Θεσσαλονίκης του Ιουνίου 2003 πίεσε για μια σαφή ευρωπαϊκή δέσμευση στο ευρωπαϊκό μέλλον των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων.

Η ανάπτυξη μιας συνεκτικής και συμπεριληπτικής παρευξείνιας διάστασης στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας υποστηρίχθηκε ενεργά από την Αθήνα. Ένα σημαντικό στοιχείο που εξηγεί την ελληνική πολιτική και τη σύγκλιση της ελληνικής οπτικής με αυτή των «παλιών» κρατών-μελών της ΕΕ (πριν το 2022) ήταν ότι οι απειλές για την ασφάλεια της Ελλάδας από την περιοχή του Ευξείνου Πόντου δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως «άμεσες», υπό την έννοια ότι άπτονταν ζωτικών εθνικών συμφερόντων. Αυτό σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει στη Νοτιοανατολική Μεσόγειο και το Αιγαίο, όπως και στα Βαλκάνια υπό μια έννοια, και όπου συχνά οι ελληνικές θέσεις και συμφέροντα απέκλιναν από τις ευρωπαϊκές. Την περίοδο αυτή η ΕΕ δεν είχε, ακόμα, αναπτύξει καμία σφαιρική πολιτική-πλαίσιο για τις σχέσεις της με τις χώρες της περιοχής πλην των διμερών Συμφωνιών Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας (ΣΕΣΣ) που είχαν υπογραφεί στη δεκαετία του 1990. Ένα σημείο καμπής για την ελληνική πολιτική ήταν η ανάληψη της Προεδρίας του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας Χωρών Ευξείνου Πόντου (ΟΣΕΠ) το 2004, όταν η χώρα ανέλαβε ταυτόχρονα πρωτοβουλία για τη θεσμοθέτηση των σχέσεων της ΕΕ και του ΟΣΕΠ. «Φέρνουμε τον ΟΣΕΠ πιο κοντά στην ΕΕ» ήταν το σύνθημα της ελληνικής προεδρίας στον ΟΣΕΠ το 2004 (Νοέμβριος 2004 – Απρίλιος 2005) (Manoli, 2005). Η ελληνική προεδρία του ΟΣΕΠ προετοίμασε την πρώτη ειδική συνάντηση της Επιτροπής Ανώτερων Αξιωματούχων του ΟΣΕΠ με εκπροσώπους των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών της ΕΕ που πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες στις 11 Απριλίου του 2005. Υπό τη μολδαβική προεδρία, το Συμβούλιο του ΟΣΕΠ (Κισινάου, 28 Οκτωβρίου 2005) έδωσε εντολή στην Ελλάδα να προβεί σε διερευνητικές διαβουλεύσεις με τα αρμόδια θεσμικά όργανα της ΕΕ με σκοπό την έγκριση δήλωσης από το Συμβούλιο της ΕΕ σχετικά με μια ενισχυμένη εταιρική σχέση ΟΣΕΠ – ΕΕ και την ενδεχόμενη διατύπωση μιας παρευξείνιας διάστασης της ΕΕ με στόχο τον συντονισμό των ευρωπαϊκών πολιτικών στην περιοχή.

Υλοποιώντας την εντολή του Συμβουλίου του ΟΣΕΠ, το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών συνέταξε έγγραφο εργασίας με τίτλο «Προς μια περιφερειακή διάσταση της ΕΕ στην ευρύτερη περιοχή του Ευξείνου Πόντου», το οποίο παρουσιάστηκε στη συνεδρίαση της ομάδας εργασίας για την Ανατολική Ευρώπη και την Κεντρική Ασία (COEST) στις Βρυξέλλες (25 Ιανουαρίου 2006). Μια δεύτερη συνεδρίαση της Επιτρο-

πής Ανώτερων Αξιωματούχων του ΟΣΕΠ με εκπροσώπους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών-μελών πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες στις 11 Απριλίου 2006. Σε συνέχεια σειράς συναντήσεων, και μεταξύ άλλων ευνοϊκών συγκυριών, και ιδιαίτερα του ενδιαφέροντος της γερμανικής προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ, η ΕΕ τελικά προχώρησε με την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Συνέργεια του Ευξείνου Πόντου: μια νέα πρωτοβουλία περιφερειακής συνεργασίας» στις 11 Απριλίου του 2007 και την αποδοχή της Επιτροπής στη θέση του παρατηρητή στον ΟΣΕΠ τον Ιούνιο του 2007 (Μανώλη, 2009: 122).

Διστακτικότητα έναντι της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης

Η Ελλάδα ήταν από τους λιγότερο ενθουσιώδεις υποστηρικτές της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης όταν αυτή προτάθηκε ως μια κοινή πρωτοβουλία της Πολωνίας και της Σουηδίας στις αρχές του 2008, ταυτόχρονα, σχεδόν, με την υιοθέτηση της Συνέργειας του Ευξείνου Πόντου στη Σύνοδο Κορυφής στο Κίεβο στις 14 Φεβρουαρίου του 2008. Η ΑΕΣ προτάθηκε με στόχο την εμβάθυνση των πολιτικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ της ΕΕ και έξι χωρών εταίρων της Ανατολικής Ευρώπης, υποστηρίζοντας τις μεταρρυθμίσεις στις χώρες αυτές. Ο ρωσο-γεωργιανός πόλεμος του Αυγούστου του 2008 επίσπευσε την υιοθέτηση της ΑΕΣ, η οποία εγκαινιάστηκε στη Σύνοδο Κορυφής της Πράγας στις 7 Μαΐου του 2009.

Καταρχάς, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η ισόρροπη ανάπτυξη της νότιας και της ανατολικής διάστασης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας αποτέλεσε κατευθυντήρια αρχή της ελληνικής πολιτικής (Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, 2017). Η συμφωνία της Αθήνας στην υιοθέτηση της ΑΕΣ από την ΕΕ το 2008/9 θα πρέπει να ερμηνευθεί λαμβάνοντας υπόψη παράλληλες πρωτοβουλίες περιφερειακής πολιτικής που τέθηκαν σε διαπραγμάτευση την ίδια περίοδο εντός της ΕΕ. Το ίδιο διάστημα η Αθήνα έδινε προτεραιότητα στη νότια διάσταση της ΕΠΓ και την Ένωση για τη Μεσόγειο, που αποτέλεσε γαλλική πρωτοβουλία. Οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ προκειμένου να γίνει αποδεκτή η ενίσχυση της νότιας διάστασης της ΕΠΓ με την Ένωση για τη Μεσόγειο οδήγησαν την Αθήνα στην αποδοχή της πολωνικής-σουηδικής πρότασης για την ανάπτυξη μιας αντίστοιχης ανατολικής διάστασης. Η ανάγκη για ισόρροπη ανάπτυξη των δύο διαστάσεων της ΕΠΓ τονίστηκε από τον Έλληνα Υπουργό Εξωτερικών στο πλαίσιο της Προεδρίας του Συμβουλίου

της ΕΕ, ο οποίος σε κοινή δήλωση με τον Υπουργό Εξωτερικών της Λετονίας ανέφερε ότι «...θα εφαρμόσουμε τις αποφάσεις της Συνόδου Κορυφής του Βίλνιους για την ανατολική εταιρική σχέση και η λετονική προεδρία φυσικά θα δείξει το ενδιαφέρον της για τη νότια εταιρική σχέση και για τις πολιτικές μας σε σχέση με τη Μεσόγειο» (Βενιζέλος, 2013).

Δύο ήταν κυρίως οι λόγοι που έκαναν την Ελλάδα να είναι αρχικά διστακτική ως προς την αναγκαιότητα και τον σχεδιασμό της ΑΕΣ. Πρώτον, η Αθήνα είχε σαφή προτίμηση αντ' αυτής στην πολιτική της Συνέργειας του Ευξείνου Πόντου που είχε ξεκινήσει μόλις λίγους μήνες νωρίτερα και για την οποία είχε δαπανήσει διπλωματικό κεφάλαιο. Ο οριζόντιος χαρακτήρας της Συνέργειας του Ευξείνου Πόντου, με τη συμμετοχή όλων των παράκτιων κρατών (συμπεριλαμβανομένης της Ρωσίας), η έμφαση στην περιφερειακή, τομεακή, συνεργασία και σε διασυνοριακά έργα στους τομείς των υποδομών, της ενέργειας και του περιβάλλοντος και η αναγνώριση του ειδικού ρόλου του ΟΣΕΠ σε αυτήν ήταν στοιχεία που έκαναν την Ελλάδα ένθερμο υποστηρικτή της. Η θεσμική συνεργασία ΕΕ - ΟΣΕΠ στο πλαίσιο της Συνέργειας αποτέλεσε βασικό στόχο της ελληνικής πολιτικής, καθώς η Ελλάδα ήταν ένα από τα ιδρυτικά μέλη του ΟΣΕΠ, φιλοξενώντας μάλιστα στη Θεσσαλονίκη την έδρα της Παρευξείνιας Τράπεζας Εμπορίου και Ανάπτυξης, η οποία αποτελεί συνδεδεμένο όργανο του ΟΣΕΠ. Όπως ανέφερε και ο Έλληνας ευρωβουλευτής Γεώργιος Παπαστάμκος (Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα) κατά τη διάρκεια συζήτησης στην ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την ανάπτυξη μιας παρευξείνιας περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ στις 16 Ιανουαρίου του 2008, «πρέπει ... να καθιερώσουμε θεσμοθετημένη δι-απεριφερειακή συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και της περιοχής της Μαύρης Θάλασσας» (European Parliament, 2008).

Δεύτερον, η υφέρπουσα διαδικασία πολιτικής ενσωμάτωσης που υπήρχε στην ΑΕΣ δεν αντανakλούσε τις ελληνικές προτεραιότητες. Η Αθήνα, όπως και το Βερολίνο μεταξύ άλλων ευρωπαϊκών πρωτευουσών και σε αντίθεση με τη Βαρσοβία, αντιμετώπιζε την ΑΕΣ αποκλειστικά ως ένα μέσο εξευρωπαϊσμού και ένα μέσο που προωθούσε την οικονομική αλλά όχι την πολιτική ολοκλήρωση των ανατολικών εταίρων στην ΕΕ. Η Αθήνα υποστήριζε ότι η ΑΕΣ, ως η ανατολική διάσταση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, και η διαδικασία διεύρυνσης αποτελούν δύο τελείως διακριτές πολιτικές (Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, 2017). Η προοπτική διεύρυνσης της ΕΕ με τις χώρες της ανατολικής γειτονίας δεν ήταν στην ελληνική ατζέντα, σε αντίθεση με τη διαδικασία διεύρυνσης στα Δυτικά Βαλκάνια. Μάλιστα, η Αθήνα αμφισβητούσε τη χρησιμότητα της ΑΕΣ ως γεωπολιτικού εργαλείου ανάσχεσης της επιρροής της Ρωσίας στην περιοχή, θεωρώντας ότι μια τέτοια προσέγγιση

έθετε σε κίνδυνο τη στρατηγική εταιρική σχέση μεταξύ ΕΕ και Ρωσίας, η οποία ήταν προτεραιότητα της Ελλάδας (όπως της Γερμανίας, της Γαλλίας και της Ιταλίας μεταξύ άλλων κρατών της ΕΕ).

Ωστόσο σταδιακά η πολιτική «πρώτα η Ρωσία» αντισταθμίστηκε από τη στήριξη που παρείχε η Αθήνα στις χώρες-εταίρους στον εξευρωπαϊσμό τους και στη στήριξη των πρωτοβουλιών της ΕΕ στην περιοχή. Υποστηρίζοντας τις αποστολές Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) στην περιοχή, η Αθήνα συμμετείχε ειδικότερα στην EUMM Γεωργία, EUMA Αρμενία, EUAM Ουκρανία, EUMAM Ουκρανίας και την EUPM Μολδαβία. Το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών υπέγραψε μνημόνια συνεργασίας με τα αντίστοιχα υπουργεία καθεμίας από τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης (πλην της Λευκορωσίας), με στόχο την παροχή βοήθειας για την προώθηση των θεσμικών μεταρρυθμίσεων στις χώρες-εταίρους και τη σταδιακή υιοθέτηση του ευρωπαϊκού κεκτημένου.³ Ήταν κατά τη διάρκεια της ελληνικής προεδρίας στο Συμβούλιο της ΕΕ που υπογράφηκε το πολιτικό μέρος της Συμφωνίας Σύνδεσης μεταξύ Ουκρανίας και ΕΕ στις 21 Μαρτίου του 2014. Στο περιθώριο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2014 υπογράφηκαν επίσης οι Συμφωνίες Σύνδεσης και οι Προωθημένες και Περιεκτικές Περιοχές Ελεύθερου Εμπορίου της ΕΕ με τη Γεωργία και τη Μολδαβία, καθώς και το εμπορικό τμήμα της Συμφωνίας Σύνδεσης με την Ουκρανία. Είχε προηγηθεί η υπογραφή των πολιτικών κεφαλαίων της συμφωνίας με την Ουκρανία, στο περιθώριο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 6ης Μαρτίου 2014. Οι διμερείς αυτές συμφωνίες στο πλαίσιο υλοποίησης της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης είχαν ως στόχο την ενδυνάμωση της πολιτικής συνεργασίας και τη σταδιακή οικονομική ενσωμάτωση των ανατολικών εταίρων. Η ελληνική προεδρία, από κοινού με τα ευρωπαϊκά όργανα, επιδίωξε την επίσπευση του χρόνου υπογραφής των συμφωνιών και την ολοκλήρωση της διαδικασίας άρσης του καθεστώτος θεωρήσεων για τους Μολδαβούς πολίτες στις 28 Απριλίου 2014. Μετά τη ρωσική επέμβαση στην Ουκρανία το 2014, η ΑΕΣ χρησιμοποιήθηκε ως πλαίσιο στήριξης των ανατολικών εταίρων. Η Ελλάδα, ασκώντας την προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ εκείνη την περίοδο, διοργάνωσε διμερείς συναντήσεις με εκπρο-



3 Το Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών και του Υπουργείου Εξωτερικών της Γεωργίας για την προσέγγιση της Γεωργίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπεγράφη το 2013 και κυρώθηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο το 2016. Το αντίστοιχο Μνημόνιο Συνεργασίας με την Ουκρανία υπεγράφη το 2009 και τέθηκε σε ισχύ το 2011, με την Αρμενία υπεγράφη το 2013 και κυρώθηκε το 2014, με τη Μολδαβία υπεγράφη το 2014 και κυρώθηκε το 2016, με το Αζερμπαϊτζάν υπεγράφη το 2014 και κυρώθηκε το 2016.

σώπους των μελών της ΑΕΣ, και συγκεκριμένα την Ουκρανία, τη Γεωργία, τη Μολδαβία και το Αζερμπαϊτζάν, και υποστήριξε τη συνεργασία με τους ανατολικούς εταίρους «αναλόγως των αναγκών εκάστου και χωρίς διλήμματα σχετικά με τις επιλογές τους» (Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, 2014).

Η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία και η μεταστροφή της ελληνικής πολιτικής

Η αντίδραση της Αθήνας στη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία στις 24 Φεβρουαρίου 2022 σηματοδότησε μια ασυνέχεια σε σχέση με την ελληνική παρευξείνια πολιτική του παρελθόντος (Manoli, 2023: 349-366). Η τοποθέτηση της Αθήνας, ωστόσο, δεν απομακρύνθηκε από τους θεμελιώδεις πυλώνες της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής υπέρ του status quo, δηλαδή του σεβασμού των αρχών του απαραβίαστου των διεθνών συνόρων, της εδαφικής ακεραιότητας και κυριαρχίας και της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών. Σε τι έγκειται αυτή η ασυνέχεια;

Καταρχάς, η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία σηματοδότησε το τέλος μιας μάλλον προσεκτικής και «χαμηλού προφίλ» παρευξείνιας πολιτικής της Αθήνας κυρίως ως προς τα ζητήματα περιφερειακής ασφάλειας, η οποία επιχειρούσε να διατηρήσει ισορροπίες μεταξύ των υποχρεώσεων της χώρας που πήγαιναν από τη συμμετοχή της στους ευρωατλαντικούς θεσμούς και την ΕΕ, και των εθνικών της προτεραιοτήτων που υπαγόρευαν συνεργατικές σχέσεις με τη Ρωσία. Η παρευξείνια πολιτική της Ελλάδας πριν το 2022 φιλτράρονταν από τη διμερή ελληνορωσική ατζέντα. Συχνά, στο παρελθόν, η Ελλάδα κατηγορούνταν (ιδιαίτερα από τα νέα μέλη της ΕΕ) ότι δεν υποστήριζε ανοιχτά τις θέσεις της ΕΕ σχετικά με τις εκκρεμείς συγκρούσεις που υποδαυλιζόνταν από τη Μόσχα, όπως στην Αμπχαζία, τη Νότια Οσετία και την Υπερδνειστερία ή όσον αφορά τις κυρώσεις της ΕΕ στη Ρωσία που επιβλήθηκαν ως απάντηση στην παράνομη προσαρτηση της Κριμαίας το 2014, όταν είχαν εκφραστεί αντιρρήσεις από την Αθήνα λόγω των οικονομικών συνεπειών. Ασκώντας κριτική στη θεώρηση αυτή, ο Μάνος Καραγιάννης την αποκαλεί ως «νέο-Orientalism» (Karagiannis, 2015). Παρά τον τεκμηριωμένο φιλορωσισμό που αποτυπώνεται στην ελληνική κοινωνία, και τις φιλορωσικές θέσεις μεμονωμένων μελών του ελληνικού και

ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,⁴ και συγκεκριμένων πολιτικών δυνάμεων, οι ελληνικές κυβερνήσεις συντάχθηκαν με τις πολιτικές της ΕΕ, ακόμα και όταν αυτές είχαν οικονομικές επιπτώσεις (όπως στην περίπτωση των κυρώσεων μετά το 2014 και το 2022) ή έρχονταν σε αντίθεση με ένα σημαντικό μέρος της κοινής γνώμης. Αν και μετά την εισβολή στην Ουκρανία οι φιλορωσικές απόψεις έχουν μειωθεί, οι διαφορές από το ευρύτερο ευρωπαϊκό κοινό είναι εμφανείς. Μια δημοσκόπηση του Ευρωβάρόμετρου στις 6 Μαΐου 2022 έδειξε ότι το 53% των Ελλήνων υποστήριξε τις κυρώσεις κατά της Ρωσίας, σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ, που ήταν 80%. Μόλις το 40% των Ελλήνων υποστήριξε την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση για την αγορά όπλων για την Ουκρανία, έναντι του 67% των Ευρωπαίων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022). Μια άλλη έρευνα που διεξήχθη από το Politico τον Μάρτιο του 2022 έδειξε ότι το 60% των Ελλήνων θεώρησαν «απαράδεκτη» τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, σε σύγκριση με το 86%, το 82% και το 78% στην Ισπανία, τη Γερμανία και τη Γαλλία αντίστοιχα (Psaropoulos, 2022).

Όταν η Ρωσία προσάρτησε την Κριμαία το 2014, η Ελλάδα ασκούσε την εκ περιτροπής προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ, ωστόσο η δυνατότητα της Αθήνας να αναλάβει οποιαδήποτε πρωτοβουλία για τη διαμεσολάβηση στην ουκρανική σύγκρουση ήταν εξαιρετικά περιορισμένη. Το διπλωματικό κεφάλαιο και η αξιοπιστία της χώρας είχαν αποδυναμωθεί σημαντικά από τη βαθιά οικονομική κρίση και η ελληνική προεδρία είχε δώσει προτεραιότητα σε θέματα που αφορούσαν τη διακυβέρνηση της Ευρωζώνης, τη μετανάστευση και τη θαλάσσια πολιτική της ΕΕ. Ωστόσο, στο πλαίσιο της γεωπολιτικής έντασης με τη Ρωσία στην ανατολική ευρωπαϊκή γειτονία η Αθήνα «υποστήριξε τη συνεργασία με τους ανατολικούς εταίρους αναλόγως των αναγκών εκάστου και χωρίς διλήμματα σχετικά με τις επιλογές τους» (Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, 2014). Η Αθήνα χρησιμοποίησε τη θητεία της στην προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ για να εκδώσει δηλώσεις σχετικά με την κατάσταση στην Ουκρανία, καταδικάζοντας την παραβίαση των αρχών του διεθνούς δικαίου και του ΟΑΣΕ από τη Ρωσία (OSCE, 2014a, OSCE, 2014b) και λαμβάνοντας σταθερή θέση για την υποστήριξη της ουκρανικής κυριαρχίας. Παρ' όλα αυτά εξακολουθούσε να τάσσεται υπέρ μιας «λειτουργικής» σχέσης μεταξύ ΕΕ, NATO και Ρωσίας (Γραφείο



4 Τρεις Έλληνες ευρωβουλευτές καταψήφισαν την πρόταση της Επιτροπής για νέο πρόγραμμα έκτακτης ευρωπαϊκής οικονομικής βοήθειας 1,2 δισεκατομμυρίων ευρώ για την Ουκρανία την οποία υπέβαλε τον Φεβρουάριο του 2022 και η οποία ωστόσο εγκρίθηκε από το Συμβούλιο.

Πρωθυπουργού, 2021). Στο ίδιο πλαίσιο πολιτικής, και λίγες ημέρες πριν τη ρωσική εισβολή, στις 18 Φεβρουαρίου 2022, ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών Ν. Δένδιας είχε συνάντηση με τον Ρώσο ομόλογό του και συνόψισε την ελληνική θέση για την Ουκρανία σε τρεις άξονες: την ανάγκη για άμεση αποκλιμάκωση, την υποστήριξη της Ελλάδας για την εφαρμογή των συμφωνιών Μινσκ 1 και Μινσκ 2 και την ασφάλεια της ελληνικής κοινότητας στην Ουκρανία, ιδιαίτερα στην ευρύτερη περιοχή της Μαριούπολης και κοντά στη γραμμή επαφής (Κανονίδου, 2022).⁵

Η απάντηση της Αθήνας στη ρωσική εισβολή στις 24 Φεβρουαρίου υπήρξε άμεση και σαφής. Η ανακοίνωση που εξέδωσε το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών την ίδια ημέρα αναφερόταν στη ρωσική επίθεση στην Ουκρανία ως «κατάφωρη παραβίαση του Διεθνούς Δικαίου και των Παγκόσμιων Αξιών», η οποία «υπονομεύει την Ευρωπαϊκή Ειρήνη και Ασφάλεια», εκφράζοντας την αλληλεγγύη στην Ουκρανία (Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, 2022α). Ακολούθησαν πολυάριθμες επίσημες δηλώσεις που καταδίκάζαν τη ρωσική πολιτική, συμπεριλαμβανομένης της απόφασης της Μόσχας να προσαρτήσει παράνομα ουκρανικά εδάφη που κατέχονται από ρωσικές στρατιωτικές δυνάμεις (περιοχές Ντόνετσκ, Λουχάνσκ, Ζαπορίζια και Χερσώνα), η οποία χαρακτηρίστηκε για άλλη μια φορά ως «κατάφωρη παραβίαση του Διεθνούς Δικαίου και άκυρη», μια απόφαση που «η Ελλάδα δεν αναγνωρίζει» (Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, 2022β).

Η εκκένωση των Ελλήνων από την εμπόλεμη ζώνη της Ουκρανίας και η παροχή καταφυγίου σε Ουκρανούς πρόσφυγες απασχόλησαν τις ελληνικές αρχές τις πρώτες μέρες του πολέμου. Η Αθήνα έλαβε μέτρα, όπως το πρόγραμμα ένταξης Helios για την εφαρμογή της οδηγίας της ΕΕ για το άνοιγμα των συνόρων της στους Ουκρανούς υπηκόους. Το πρόγραμμα Helios παρείχε επίδομα στέγασης και μαθήματα ελληνικής γλώσσας, καθώς και υπηρεσίες επαγγελματικού προσανατολισμού σε αιτούντες άσυλο. Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, 70.676 πρόσφυγες από την Ουκρανία είχαν περάσει τα ελληνικά σύνορα από την αρχή του πολέμου και μέχρι τον Ιούλιο του 2022. Ωστόσο, αρκετοί από αυτούς χρησιμοποίησαν την Ελλάδα ως ενδιάμεσο σταθμό για να μεταβούν σε άλλη ευρωπαϊκή χώρα, όπως φαίνεται από τις αιτήσεις για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Συνολικά μέχρι το τέλος Ιουλίου 2022 υποβλήθηκαν 19.273 ηλεκτρονικές αιτήσεις και εκδόθηκαν



5 Η ομογένεια αριθμούσε άνω των 100.000 Ουκρανών πολιτών ελληνικής καταγωγής που κατοικούσαν στην Ουκρανία πριν από τον πόλεμο, πολλοί από αυτούς στη Μαριούπολη, η οποία καταστράφηκε σχεδόν ολοσχερώς από τις ρωσικές δυνάμεις.

18.048 άδειες προσωρινής προστασίας. Τον Φεβρουάριο του 2023, υπολογίστηκε ότι περίπου 22.000 Ουκρανοί πρόσφυγες εξακολουθούσαν να βρίσκονται στην Ελλάδα, κυρίως γυναίκες και παιδιά (UNHCR, 2023).

Καθώς οι κυρώσεις έγιναν το κύριο εργαλείο της απάντησης της ΕΕ στη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, η Αθήνα τις εφάρμοσε παρά το κόστος για την ανάκαμψη της οικονομίας της, και συνέχισε να συμφωνεί στους επόμενους γύρους κυρώσεων,⁶ συμπεριλαμβανομένου του αποκλεισμού των συναλλαγματικών αποθεμάτων της Ρωσίας, των περιορισμών στην οικονομική συνεργασία και κινητικότητα, διπλωματικές κυρώσεις και κυρώσεις στον ενεργειακό τομέα. Η εφαρμογή των κυρώσεων από την Ελλάδα οδήγησε σε έναν πόλεμο δηλώσεων, ασυνήθιστο για τις δύο χώρες που παραδοσιακά διατηρούσαν φιλικές σχέσεις. Το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών κατηγόρησε τη Μόσχα για διάδοση ψευδών ειδήσεων και παραπληροφόρηση, ενώ η εκπρόσωπος του ρωσικού Υπουργείου Εξωτερικών Μαρία Ζαχάροβα κατηγόρησε την Αθήνα για «ρωσοφοβική υστερία που καλλιεργείται από τις αρχές» λόγω της απόφασης να αναστείλει ουσιαστικά όλους τους τύπους διμερών συνεργασιών, συμπεριλαμβανομένων των Ετών Κοινών Αφιερωμάτων (*Ekathimerini*, 2022). Τον Ιούλιο του 2022, η Μόσχα συμπεριέλαβε την Ελλάδα στον κατάλογο των «μη φιλικών» χωρών, που δημιουργήθηκε αρχικά τον Μάιο του 2021, περιορίζοντας τον αριθμό του τοπικού προσωπικού που μπορεί να προσληφθεί στις διπλωματικές αποστολές της Ελλάδας στη Ρωσία σε τριάντα τέσσερις (The Russian Government, 2022).

Μια άλλη αλλαγή που σημειώθηκε είναι ότι η Αθήνα μετέβαλε τη στάση της ως προς την προοπτική διεύρυνσης της ΕΕ με τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης. Μέχρι τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία το 2022, η Αθήνα δε στήριζε τις ευρωατλαντικές φιλοδοξίες της Ουκρανίας. Έκτοτε, ωστόσο, υπήρξε μια στροφή 180 μοιρών στην ελληνική πολιτική όσον αφορά την ένταξη της Ουκρανίας στην ΕΕ και στο NATO, όπως δείχνει η κοινή δήλωση Ελλάδας – Ουκρανίας για την ένταξη της τελευταίας στο NATO «όταν συμφωνήσουν οι σύμμαχοι και πληρούνται οι προϋ-



6 Τον Ιούνιο του 2023 κατά τη συζήτηση για το 11ο πακέτο κυρώσεων η Ελλάδα και η Ουγγαρία συνδέουν τη συναίνεσή τους στην τελική συμφωνία με το ζήτημα της αφαίρεσης των εταιρειών τους από τη «λίστα διεθνών χορηγών του πολέμου» που είχε συντάξει το Κίεβο (παρότι οι εταιρείες που περιλαμβάνονται δεν κατηγορούνται για παραβίαση των κυρώσεων και δεν υπόκεινται σε νομικές συνέπειες λόγω της συμπερίληψής τους σε αυτήν). Η Ουκρανία έβγαλε από τη «μαύρη λίστα» πέντε ελληνικές ναυτιλιακές εταιρείες που έχουν στόλο με δεξαμενόπλοια και είχαν μπει στη λίστα αυτή φερόμενες ότι παραβιάζουν τις κυρώσεις της ΕΕ σε βάρος της Ρωσίας για μεταφορά ρωσικού πετρελαίου.

ποθέσεις» (*H Nafteporiki*, 2023). Αν και οι ελληνικές κυβερνήσεις εξακολουθούν να δίνουν προτεραιότητα στη διεύρυνση της ΕΕ με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, έχουν επίσης υποστηρίξει τις υποψηφιότητες ένταξης της Ουκρανίας, Μολδαβίας και Γεωργίας (Tzifakis & Manoli, 2023). Έτσι, η αίτηση ένταξης της Ουκρανίας, που υποβλήθηκε στις 28 Φεβρουαρίου 2022, υποστηρίχθηκε από την Αθήνα για γεωπολιτικούς λόγους, αν και η Ελλάδα αντιτίθεται στη γρήγορη διαδικασία που προτείνουν ορισμένες χώρες της ΕΕ (όπως η Πολωνία) για την Ουκρανία. Με πρωτοβουλία της Αθήνας, διοργανώθηκε στην Αθήνα στις 21 Αυγούστου 2023 μια Σύνοδος Κορυφής για τη διεύρυνση της ΕΕ. Εκεί, οι ηγέτες τεσσάρων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ελλάδα, Κροατία, Βουλγαρία και Ρουμανία) συναντήθηκαν με τους ομολόγους τους από τα Δυτικά Βαλκάνια, την Ουκρανία και τη Μολδαβία για να συζητήσουν τις προοπτικές της πολιτικής διεύρυνσης της ΕΕ, παρουσία της προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν και του τότε προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Σαρλ Μισέλ. Η σύνοδος κορυφής συζήτησε «την πορεία προς τα εμπρός», προκειμένου να γίνει πραγματικότητα η ένταξη των ενδιαφερόμενων χωρών στην ΕΕ. Η Διακήρυξη της Συνόδου Κορυφής της Αθήνας υπογράμμισε επίσης «την ανάγκη για μια αναζωογονημένη και επαναπροσανατολισμένη διαδικασία διεύρυνσης, η οποία θα είναι απτή και αξιόπιστη, χωρίς παρακάμψεις στις προϋποθέσεις που έχουν τεθεί», και εξέφρασε «τη δέσμευση [...] να υποστηρίξουμε την Ουκρανία και τη Μολδαβία να κάνουν τα επόμενα βήματα στην ενταξιακή τους διαδικασία μόλις ολοκληρώσουν τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις» (*Το Βήμα*, 2023).

Η ελληνική κοινωνία ωστόσο δεν υπήρξε ενθουσιώδης με την πιθανή ένταξη της Ουκρανίας στην ΕΕ τις πρώτες ημέρες του πολέμου. Σύμφωνα με έρευνα του Ευρωβαρόμετρου του Απριλίου 2022 (Eurobarometer, 2022), το 54% των ερωτηθέντων στην Ελλάδα υποστήριζε την ένταξη της Ουκρανίας στην ΕΕ «όταν είναι έτοιμη», σε σύγκριση με το 66% στην ΕΕ. Ενδεικτικό είναι επίσης το γεγονός ότι, όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψήφισε με συντριπτική πλειοψηφία υπέρ της αποδοχής της αίτησης της Ουκρανίας για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δύο από τους 13 βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που καταψήφισαν ήταν Έλληνες.⁷

Αυτό που, επίσης, σηματοδότησε ένα σημαντικό ορόσημο στην ελληνική εξωτερική πολιτική ήταν η απόφαση της κυβέρνησης να παράσχει στρατιωτική βοήθεια στην Ουκρανία πέρα από την ανθρωπιστική βοήθεια. Ο πόλεμος στην



7 Οι ευρωβουλευτές Ιωάννης Λαγός και Λευτέρης Αλαβάνος που εκπροσωπούσαν την ακροδεξιά και την ακροαριστερά, αντίστοιχα.

Ουκρανία έθεσε τέλος σε μια μακροχρόνια πολιτική μη στρατιωτικής εμπλοκής σε περιφερειακές συγκρούσεις. Η Ελλάδα παραδοσιακά απείχε από την αποστολή όπλων στο εξωτερικό (με εξαίρεση το σύστημα αεράμυνας Patriot, που στάλθηκε στη Σαουδική Αραβία το 2021) και δεν είχε άμεση στρατιωτική εμπλοκή σε περιφερειακές συγκρούσεις. Ακόμη και κατά τη διάρκεια του Γιουγκοσλαβικού Πολέμου στη δεκαετία του 1990, δεν ενεπλάκη στρατιωτικά, αλλά είχε επιτρέψει μόνο τη χρήση του εδάφους της για τη διέλευση στρατευμάτων του NATO στο πλαίσιο των υποχρεώσεων της ως μέλους της συμμαχίας. Ωστόσο, ήταν από τις πρώτες χώρες που παρείχαν στρατιωτική βοήθεια στην Ουκρανία (καλάσνικοφ, εκτοξευτές ρουκετών και πυρομαχικά) στο πλαίσιο της συμμετοχής της στο NATO και την ΕΕ και ως ένδειξη αλληλεγγύης στην Ουκρανία (Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, 2022). Η Αθήνα συμφώνησε επίσης με τη Γερμανία να παραδώσει οχήματα μάχης πεζικού (IFV) στην Ελλάδα, με αντάλλαγμα η τελευταία να διαβιβάσει όπλα σοβιετικού τύπου στην Ουκρανία. Το λιμάνι της Αλεξανδρούπολης στη Βορειοανατολική Ελλάδα προσφέρθηκε επίσης για την υποστήριξη της στρατιωτικής βοήθειας στην Ουκρανία και την ενίσχυση της ανατολικής πτέρυγας του NATO, καθώς παρέχει πρόσβαση στην Ουκρανία μέσω νατοϊκών εδαφών (Βουλγαρίας και Ρουμανίας) παρακάμπτοντας τα Στενά του Βοσπόρου. Το θέμα της στρατιωτικής βοήθειας της Ελλάδας στην Ουκρανία αποδείχθηκε ότι ήταν ένα σημαντικό σημείο της πολιτικής αντιπαράθεσης στο εσωτερικό της χώρας. Το σοσιαλιστικό κόμμα ΠΑΣΟΚ-ΚΙΝΑΛ ήταν το μόνο κόμμα της αντιπολίτευσης που τάχθηκε στο πλευρό της κυβέρνησης σε αυτό το θέμα, ενώ όλα τα άλλα κόμματα αντιτάχθηκαν, ζητώντας από την κυβέρνηση να στείλει μόνο ανθρωπιστική βοήθεια. Το, αριστερό, κόμμα της αντιπολίτευσης ΣΥΡΙΖΑ υποστήριξε ότι «η άμεση εμπλοκή της Ελλάδας στον πόλεμο της Ουκρανίας, που είναι επικίνδυνη για τα εθνικά μας συμφέροντα, αυξάνεται κάθε εβδομάδα, την ίδια στιγμή που κλιμακώνεται η ένταση από την πλευρά της Τουρκίας» (*Greek City Times*, 2022). Επέκρινε επίσης την κυβέρνηση ότι ένωνε τις δυνάμεις της με την ΕΕ, αν και η ΕΕ δεν είχε λάβει μέτρα για να σταματήσει τις ρεβιζιονιστικές διεκδικήσεις και να επιβάλει κυρώσεις κατά της Τουρκίας για παραβίαση των κυριαρχικών δικαιωμάτων της Ελλάδας και για το Κυπριακό (ΣΚΑΪ, 2022).

Παρά τις αντιδράσεις σε μέρος του πολιτικού συστήματος, η ελληνική κυβέρνηση έχει εκφράσει την πρόθεσή της να συμμετάσχει με τις ένοπλες δυνάμεις της σε μια ενδεχόμενη ειρηνευτική δύναμη στην Ουκρανία, στο πλαίσιο των προσπαθειών για κατάπαυση του πυρός και τερματισμό του πολέμου, υπό δύο προϋποθέσεις: πρώτον, η αποστολή να γίνει υπό τη «σημαία» της ΕΕ και δεύτερον, να έχει γίνει αποδεκτή από τη Ρωσία η ανάπτυξη μιας τέτοιας δύναμης. Η

ενεργός αυτή στάση της Αθήνας ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της εξυπηρέτησης εθνικών λόγων και ειδικότερα της προστασίας των ομογενών που βρίσκονται στην Ουκρανία, αλλά και της πιθανής συμμετοχής της Τουρκίας σε μια τέτοια αποστολή (*Huffington Post*, 2025).

Συμπεράσματα

Η ανάπτυξη μιας παρευξείνιας διάστασης στην ελληνική εξωτερική πολιτική δεν αποτέλεσε προτεραιότητα για την Αθήνα κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια, ενώ αντίστοιχα άργησε να αναδειχθεί και μια διακριτή ανατολική διάσταση στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Η διεύρυνση της ΕΕ το 2004/7 και η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία το 2022 αποτέλεσαν δύο σημεία καμπής για την πολιτική της Ελλάδας και της ΕΕ προς την ευρύτερη περιοχή του Ευξείνου Πόντου. Η διεύρυνση του 2004/7 κινητοποίησε τόσο την Αθήνα όσο και τις Βρυξέλλες, ώστε να δημιουργηθεί για πρώτη φορά μια περιφερειακή πολιτική που να λειτουργεί ως ένα συνεκτικό πλαίσιο προώθησης του εξευρωπαϊσμού των χωρών που βρίσκονταν στα νέα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και ως ένα εργαλείο εμβάθυνσης της περιφερειακής συνεργασίας. Για την Ελλάδα ειδικότερα, η συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ εργαλειοποιήθηκε και αποτέλεσε το βασικό πλαίσιο εντός του οποίου αναπτύχθηκε η ελληνική παρευξείνια πολιτική με στόχο την οικονομική ενσωμάτωση της περιοχής στον ευρωπαϊκό χώρο και τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις στα ευρωπαϊκά πρότυπα, χωρίς όμως να στηρίζεται η προοπτική της διεύρυνσης. Η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία το 2022 σηματοδοτεί μια άλλη ριζική αλλαγή τόσο για την Αθήνα όσο και για τις Βρυξέλλες, καθώς ακυρώνει την κυρίαρχη προσέγγιση του «πρώτα η Ρωσία» και ανοίγει το κεφάλαιο της διεύρυνσης της ΕΕ με τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης που το επιδιώκουν.

Παρά τις ιδιαίτερες αποχρώσεις που εμφανίζονται στις αντιλήψεις και τις προτεραιότητες της Αθήνας στη χάραξη της πολιτικής της έναντι των χωρών του ευρύτερου Ευξείνου Πόντου, μπορεί κανείς να διακρίνει το ευρωπαϊκό πλαίσιο εντός του οποίου έχει αυτή διαμορφωθεί τόσο σε επίπεδο αρχών και εργαλείων άσκησης πολιτικής όσο και σε επίπεδο στόχων.

Βιβλιογραφία

- Βενιζέλος, Ε. (2013). Κοινές Δηλώσεις Αντιπροέδρου Κυβέρνησης και Υπουργού Εξωτερικών Ευ. Βενιζέλου και Υπουργού Εξωτερικών της Λετονίας Edgars Rinkēvičs, 5 Νοεμβρίου, <https://evenizelos.gr/mme/statementsgr/statements-2013/4238-frontex.html>.
- Γραφείο Πρωθυπουργού (2021). Δηλώσεις του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη με τον Πρόεδρο της Ρωσικής Ομοσπονδίας Vladimir Putin, μετά τη συνάντησή τους στο Σότσι. Αθήνα: Γραφείο Πρωθυπουργού της Ελληνικής Δημοκρατίας, 8 Δεκεμβρίου, <https://www.primeminister.gr/2021/12/08/28161>.
- Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών (2022α). Ανακοίνωση του Υπουργείου Εξωτερικών αναφορικά με τη ρωσική επίθεση στην Ουκρανία (24.02.2022). Αθήνα: Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, 24 Φεβρουαρίου, <https://www.mfa.gr/anakoinose-tou-upourgeiou-exoterikon-anaphorika-me-ten-rosike-epithese-sten-oukrania-24022022/>.
- Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών (2022β). Ανακοίνωση Υπουργείου Εξωτερικών αναφορικά με διάγγελμα Ρώσου Προέδρου και απόφαση παράνομης προσάρτησης κατεχομένων εδαφών της Ουκρανίας στη Ρωσία. Αθήνα: Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, 30 Σεπτεμβρίου, <https://www.mfa.gr/anakoinose-anaphorika-me-diaggelma-rosou-proedrou-kai-apophase-paranomes-prosarteses-katekhomenon-edaphon-tes-oukranias-ste-rosia/>.
- Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών (2017). Εξωτερικές Σχέσεις – Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην ΕΕ, 3 Μαΐου, <https://www.mfa.gr/brussels/monimi-antiprosopia-ee/ellada-sten-ee/exoterikes-skheseis-europaike-politike-geitonias.html?page=1>.
- Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών (2014). Απολογισμός της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης 1η Ιανουαρίου – 30 Ιουνίου 2014. Αθήνα: Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών.
- Κανονίδου, Κ. (2022). «Συνάντηση Δένδια – Λαβρόφ: Οι θέσεις της Αθήνας», *News1.gr*, 9 Φεβρουαρίου, <https://news1.gr/synantisi-dendia-lavrof-i-thesis-tis-athinas/>.
- Μανώλη, Π. (2009). «Η συμμετοχή της Ελλάδας στον ΟΣΕΠ», στο Π. Μανώλη (επιμ.), *Ξεδιπλώνοντας την Οικονομική Συνεργασία του Ευξείνου Πόντου. Απόψεις από την περιοχή*. Αθήνα: Παπαζήσης/ΔΙΚΕΜΕΠ, σελ. 105-126.
- Μανώλη, Π. (2008). «Ελλάδα και παρευξείνια οικονομική συνεργασία», στο Π. Μανώλη & Δ. Τριανταφύλλου (επιμ.), *Ο Εύξεινος Πόντος. Μια αναδυόμενη περιοχή, Αφιέρωμα, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 182-196.
- ΣΚΑΙ (2022). «Τσίπρας-Βουλή: Λάθος να στείλουμε σήμα ότι η Ελλάδα είναι μέρος της εμπλοκής κι όχι της λύσης», 1 Μαρτίου, <https://www.skai.gr/news/politics/tsipras-vouli-lathos-na-steiloume-sima-oti-ellada-einai-meros-tis-emplokis-ki-oxi-tis>.

Το Βήμα (2023). «Διακήρυξη των Αθηνών: Όσα συμφώνησαν οι 11 ηγέτες στο Μαξίμου», 22 Αυγούστου.

Υπουργείο Εθνικής Άμυνας (2022). Ομιλία ΥΕΘΑ Νικόλαου Παναγιωτόπουλου στη Διαρκή Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων & Αμύνης κατά την ενημέρωση για τις τρέχουσες εξελίξεις και την αμυντική αρωγή στην Ουκρανία. Αθήνα: Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, 8 Ιουνίου, <https://www.mod.mil.gr/omilia-yetha-nikolaoy-panagiotopoyloy-sti-diarki-epitropi-exoterikon-ypotheseon-amp-3/>.

UNHCR (2023). Ουκρανές γυναίκες στην Ελλάδα: Η μεγαλύτερη ευχή είναι να τελειώσει ο πόλεμος, <https://www.unhcr.org/gr/node/28>.

Eurobarometer (2022). EU's response to the war in Ukraine. Brussels: European Commission, May, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2772>.

European Parliament (2008). A more effective EU policy for the South Caucasus - A Black Sea Regional Policy Approach (debate), Verbatim Report of Proceedings, PV 16/01/2008 – 15, CRE 16/01/2008 – 15. Strasbourg: European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-6-2008-01-16-ITM-015_EN.html.

Greek City Times (2022). "Greece to send more weapons to Ukraine in deal with Germany, SYRIZA & KINAL demand answers". Athens Bureau, 1 June, <https://greekcitytimes.com/2022/06/01/greece-weapons-ukraine-germany/>.

Huffington Post (2025). «Πρόθυμη να συμμετάσχει σε ειρηνευτική δύναμη στην Ουκρανία η Ελλάδα, υπό 2 προϋποθέσεις», 13 Μαρτίου.

Karagiannis, E. (2015). "Greece is not Russia's Trojan Horse to Europe", *Al Jazeera*, 9 April, <https://www.aljazeera.com/opinions/2015/4/9/greece-is-not-russias-trojan-horse-to-europe>.

Manoli, P. (2005). "Bringing BSEC and the EU closer", *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, 5(2), σελ. 167-169.

Manoli, P. (2023). "Greece's Response to Russia's War on Ukraine", στο A. Mihr & Ch. Pierobon (επιμ.), *Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance Studies on Transformation and Development in the OSCE Region*. Cham: Springer, σελ. 349-366.

Naftemporiki (2023). "Mitsotakis, Zelensky sign Joint Declaration on Ukraine's Euro-Atlantic integration", 22 August, <https://www.naftemporiki.gr/english/1505744/mitsotakis-zelensky-sign-joint-declaration-on-ukraines-euro-atlantic-integration/#:~:text=note%20that%20the%20Hellenic%20Republic,2023%20in%20the%20English%20language>.

OSCE (2014a). Statement by the Greek Presidency of the Council of the EU on the ongoing violations of OSCE principles and commitments by the Russian Federation and the situation in Ukraine, PC.DEL/675/14, 1004th Plenary Meeting of the Permanent Council, 12 June, <https://www.osce.org/pc/119941>.

OSCE (2014b). Statement by the Greek Presidency of the Council of the EU on the situation in Ukraine, FSC.DEL/65/14, 751st Plenary Meeting of the Forum for Security Co-operation, 2 April, <https://www.osce.org/fsc/117192>.

Psaropoulos, J. T. (2022). «Ukraine war boosts Europeanism in border-wary Greece», Al Jazeera, 20 May, <https://www.aljazeera.com/news/2022/5/20/ukraine-war-boosts-europeanism-in-border-wary-greece>.

The Russian Government (2022). The Government expands the list of unfriendly countries. Directive No. 1998-r of 20 July 2022, <http://government.ru/en/docs/46080/>.

Tzifakis, N. & Manoli, P. (2023). "EU Enlargement and Reform (III): Greece's 'Duty to Guide'? A View from Athens", *Internationale Politik Quarterly*, 28 September, <https://ip-quarterly.com/en/eu-enlargement-and-reform-iii-greeces-duty-guide-view-athens>.

