

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ | ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ | ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΟ | ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ | ΠΟΙΝΙΚΟ | ΕΡΓΑΤΙΚΟ | ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ | ΕΣΔΑ

ΜΕΛΕΤΕΣ

Μ. Βηλαράς, Δικαστική Ανεξαρτησία και Αρχές της Αμοιβαίας Εμπιστοσύνης και Αναγνώρισης στην Πρόσφατη Νομολογία του ΔΕΕ - 128

Γ. Καρύδης, Κανονιστική ρύθμιση τιμών και κανόνες του ενωσιακού δικαίου περί θεμελιωδών ελευθεριών και ανταγωνισμού - 140

Π. Γκλαβίνης, Η αδύνατη ένωση της Μεσογείου: Δέκα χρόνια από την ίδρυση της «Ένωσης για τη Μεσόγειο» - 154

Α. Μεταξάς, Επενδυτική προστασία στο πλαίσιο της Συνθήκης για τον Χάρτη Ενέργειας (Energy Charter Treaty) - 166

Θ. Γαλάνης, Η πρόσληψη της νησιωτικότητας στο δίκαιο και τις πολιτικές της Ένωσης - 175

ΜΕΛΕΤΕΣ | ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ | ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ | VARIA

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Επισκόπηση Ενωσιακής Νομολογίας
Επιμέλεια: Γ. Αναγνωσταράς, Γ. Κώτσηρας - 190

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Επισκόπηση Νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης - 207
Επιμέλεια: Κ. Μαργαρίτης, Γ. Πουλάκος

VARIA

Νέος Πρόεδρος στο ΕΔΔΑ ο Λ.-Α. Σισιλιάνος - 218
Επιμέλεια: Α. Πλιάκος

Βιβλιοπαρουσιάσεις - 220

The Collaborative Economy and EU Law [B. Χατζόπουλος]
Παρουσίαση: Α. Πλιάκος

Transformation of EU and Eastern Mediterranean Energy Networks
Επιμέλεια έκδοσης: Α. Μεταξάς, L. Hancher
Παρουσίαση: Θ. Γαλάνης

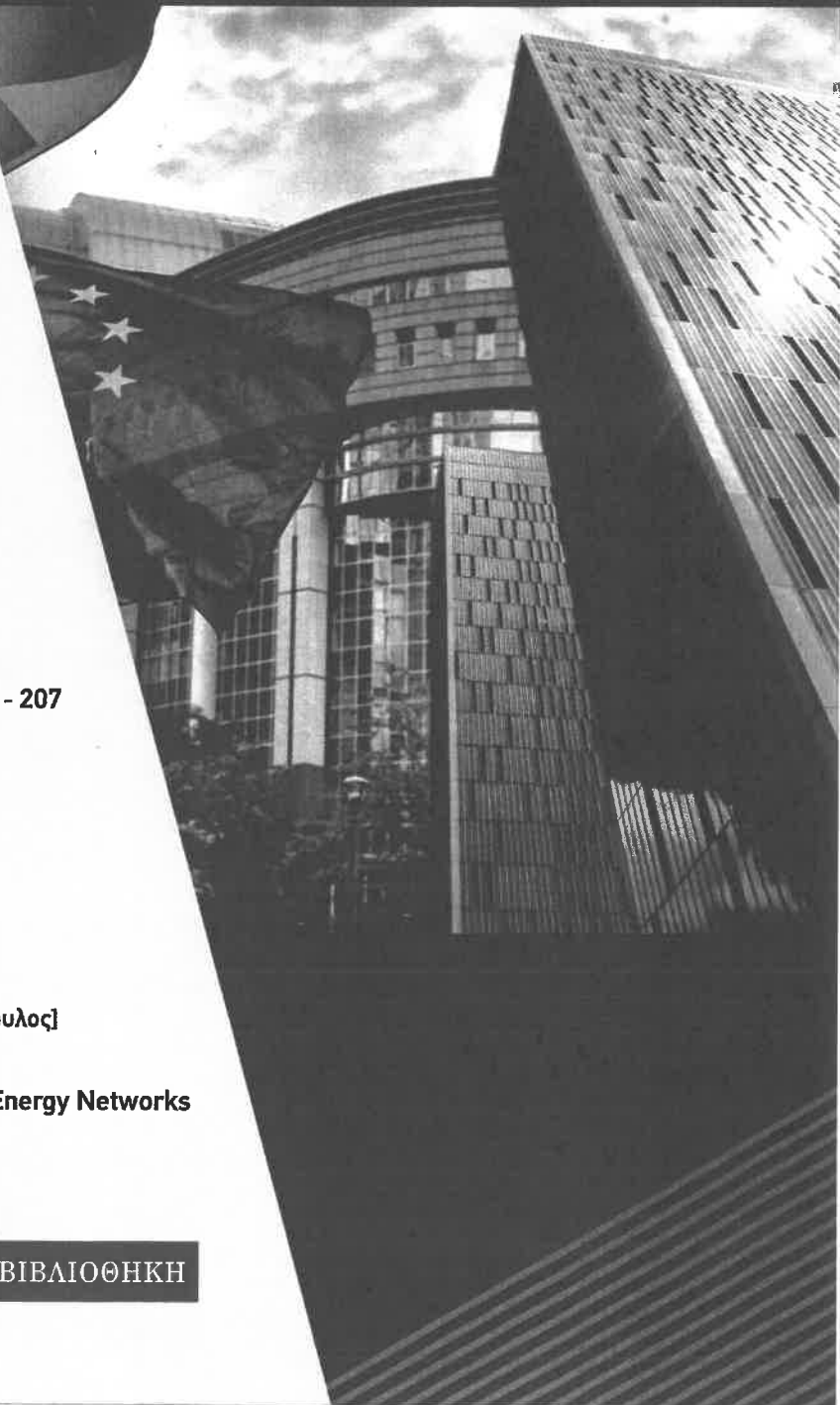
ISSN 2653-9349



16818/02-2019



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



Η αδύνατη ένωση της Μεσογείου: Δέκα χρόνια από την ίδρυση της «Ένωσης για τη Μεσόγειο»

Παναγιώτης Γκλαβίνης,

Αν. Καθηγητής Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου, Νομική Σχολή Α.Π.Θ.

Η Ένωση για τη Μεσόγειο είναι ένας περιφερειακός οργανισμός, στον οποίο συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. και όλες οι τρίτες παράκτιες χώρες της Μεσογείου. Ιδρύθηκε το 2008 αναβαθμίζοντας την Ευρωμεσογειακή Συνεργασία, η οποία εγκαινιάστηκε το 1995 με τη Διακήρυξη της Βαρκελώνης. Δέκα χρόνια μετά την ίδρυση της Ένωσης για τη Μεσόγειο, η μελέτη αυτή αποτιμά την πρόοδο των Ευρωμεσογειακών σχέσεων, τα νομικά εργαλεία που την προωθούν και τα εμπόδια που δυσχεραίνουν την ολοκλήρωσή τους στο άμεσο μέλλον, τα οποία επηρεάζουν και την πολιτική της διεύρυνσης που θα ακολουθήσει στο εξής η Ε.Ε.¹

Ι. Εισαγωγή - Το δίλημμα μεταξύ διεύρυνσης και συνεργασίας στις σχέσεις της Ε.Ε. με τους γείτονές της

Στο επίπεδο της εξωτερικής δράσης της, η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), ενώ συνάπτει διμερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες, στις οποίες συμβάλλονται από τη μια μεριά η ίδια και τα κράτη μέλη της και από την άλλη μια τρίτη κάθε φορά χώρα, έχει ως πολιτική και να ομαδοποιεί τις σχέσεις της με τις χώρες αυτές. Και τούτο, αξιοποιώντας μια σειρά εξουσιοδοτικών διατάξεων της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), όπως παραδείγματος χάρη αυτές που της επιτρέπουν να συνάπτει εμπορικές σχέσεις με τρίτες χώρες, σχέσεις αναπτυξιακής συνεργασίας ή σύνδεσης, ή και στενότερες σχέσεις που οδηγούν στην προσχώρηση και τη διεύρυνση².

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρώπη χρησιμοποιεί γεωγραφικά κριτήρια, με βάση τα οποία χαράσσει την περιφερειακή της πολιτική. Την ίδια στιγμή, για τη χρηματοδότηση της εξωτερικής της δράσης, αξιοποιεί χρηματοδοτικά εργαλεία, με τα οποία διευκολύνει την επίτευξη τόσο των γενικότερων στόχων της περιφερειακής της πολιτικής, όσο και των ειδικότερων στόχων των επιμέ-

ρους συμφωνιών που έχει συνάψει με κατ'ιδίαν τρίτα κράτη. Τα κυριότερα εργαλεία στο πλαίσιο αυτό είναι δυο: για τις τρίτες χώρες που έχουν σχέσεις γειτονίας με την Ε.Ε., η χρηματοδοτική στήριξη διοχετεύεται μέσω του «European Neighbourhood Policy Instrument» (ENPI), ενώ για τις χώρες εκείνες που επιπλέον τελούν σε διαδικασία προσχώρησης στην Ε.Ε., μέσω του «Instrument for Pre-Accession Assistance» (IPA).

Οι σχέσεις της Ε.Ε. με τις γειτονικές της χώρες έχουν την εξής ιδιαιτερότητα: θέτουν στην Ε.Ε. το δίλημμα της διεύρυνσης ή της συνεργασίας. Το δίλημμα αυτό τέθηκε ξεκάθαρα στις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες την επομένη της πτώσης του τείχους του Βερολίνου από τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΚΑΕ). Οι χώρες αυτές ζητούσαν να μάθουν εάν η συνεργασία τους με την Ευρώπη θα είχε ως προοπτική την ένταξή τους ως πλήρη μέλη σε αυτήν. Η Ευρώπη απάντησε θετικά στο ερώτημα αυτό για τις οκτώ κατ' αρχήν χώρες ΚΑΕ, που το 2004 προσχώρησαν στην Ε.Ε. ως πλήρη μέλη μαζί με την Μάλτα και την Κύπρο. Με αυτές συνάψα τις λεγόμενες «Europe Agreements» και τις χρηματοδότησε με το προενταξιακό πρόγραμμα Phare. Στις άλλες χώρες υπό μετάβαση, ωστόσο, που προέρχονταν από τη διάλυση της ΕΣΣΔ, απάντησε αρνητικά. Με αυτές συνάψα τις λεγόμενες «Partnership and Cooperation Agreements» (PCAs) και τις χρηματοδότησε με το πρόγραμμα Tacis³. Όταν έληξε η PCA με την Ουκρανία και η

1. This research is co-financed by Greece and the European Union (European Social Fund- ESF) through the Operational Program «Human Resources Development, Education and Lifelong Learning 2014-2020» in the context of the project MIS 5005494.

2. Βλ. Ευθυμία Κάντζα, *Ευρωμεσογειακή Συνεργασία και Ένωση για τη Μεσόγειο*, Διπλωματική Εργασία, Νομική Σχολή ΑΠΘ, Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 9.

3. Όταν στήνονταν τα προγράμματα Phare και Tacis, τα Δυτικά Βαλκάνια φλέγονταν. Έτσι, δεν υπήρχε η δυνατότητα σύναψης ιδιαίτερων συμφωνιών με τις χώρες αυτές, ούτε η χρηματοδότησή τους από το ένα ή το άλλο από τα

Ε.Ε. διαπραγματεύτηκε μαζί της μια πιο ολοκληρωμένη συμφωνία συνεργασίας, την «Deep and Comprehensive Agreement», η οποία απέκλειε την προοπτική να γίνει η Ουκρανία μέλος στην Ευρασιατική Οικονομική Ένωση, την οποία από την άλλη μεριά προάγει επιθετικά η Ρωσία μεταξύ των μελών της πρώην ΕΣΣΔ, η Ουκρανία πλήρωσε την ευρωπαϊκή επιλογή της με διαμελισμό της επικράτειάς της. Θα έπρεπε, άραγε, η Ευρώπη να δώσει και στην Ουκρανία την προοπτική να γίνει πλήρες μέλος της από την δεκαετία του '90 ακόμη; Το μπορούσε;

Με ανάλογα ερωτήματα βρίσκεται αντιμέτωπη η Ε.Ε. σε δυο άλλες γειτονικές της περιοχές: στα Δυτικά Βαλκάνια και τη Μεσόγειο. Εν μέρει δε, οι σχέσεις γειτονίας που διατηρούν οι πρώτες με την Ε.Ε. συγχέονται με αυτές που διατηρεί η Ε.Ε. με τις Μεσογειακές χώρες, όταν οι πρώτες έχουν και αυτή την ιδιότητα. Σε αντίθεση, ωστόσο, με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, στις οποίες η Ε.Ε. αποφάσισε να ανοίξει διάπλατα τις πύλες της, καθιστάμενη σοφότερη ενδεχομένως από το Ουκρανικό παράδειγμα, στις άλλες Μεσογειακές χώρες, πλην της Τουρκίας, η οποία βρίσκεται στο πιο προχωρημένο ενταξιακό στάδιο από όλες τις γειτονικές χώρες της Ε.Ε., η τελευταία δεν προσέδωσε ενταξιακή προοπτική. Με τις χώρες αυτές, ωστόσο, βρίσκεται σε εταιρική σχέση εδώ και πάνω από είκοσι χρόνια στο πλαίσιο της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας, ενώ τα τελευταία δέκα χρόνια έχει αναβαθμίσει τη σχέση αυτή σε «ενωσιακή». Αξίζει να δούμε τι σημαίνει αυτό, εξετάζοντας πώς περάσαμε από τη Διαδικασία της Βαρκελώνης του 1995 στην Ένωση για τη Μεσόγειο του 2008, και να αναρωτηθούμε κατά πόσον η ένωση αυτή είναι εφικτή στο ευρύτερο περιβάλλον εντός του οποίου προάγεται και με τα συγκεκριμένα θεσμικά εργαλεία, με τα οποία προωθείται.

II. Το πολυμερές πλαίσιο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης και η Ευρωμεσογειακή Συνεργασία

Η Ευρωμεσογειακή Συνεργασία ξεκίνησε στις 27-28 Νοεμβρίου 1995 στη Βαρκελώνη. Η διακήρυξη που υπογράφηκε στην πόλη αυτή, εγκαινίασε την ομώνυμη Διαδικασία (Processus de Barcelone, Barcelona Process), προσβλέποντας στην ανάπτυξη μιας εταιρικής σχέσης (Partnership, Partenariat) μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών της, από τη μια μεριά, και των

προγράμματα αυτά, τα οποία απευθύνονταν, ωστόσο, σε οικονομίες υπό μετάβαση, όπως ήταν και αυτές των Δυτικών Βαλκανίων. Μετά την ειρήνευση στην περιοχή, η Ε.Ε. άρχισε να συνάπτει με τις χώρες αυτές τις λεγόμενες «Stabilisation and Association Agreements» και να τις χρηματοδοτεί με το πρόγραμμα CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation).

παράκτιων τρίτων χωρών της Μεσογείου, από την άλλη. Πρόκειται για τις χώρες που συγκροτούν την γνωστή στις διεθνείς σχέσεις κατηγορία χωρών MENA (Middle East North Africa)⁴. Στόχος της διαδικασίας αυτής ήταν η εξέλιξη της Μεσογείου σε μια ζώνη ειρήνης, σταθερότητας και οικονομικής ευημερίας μέσω του πολιτικού διαλόγου, της προσέγγισης λαών και πολιτισμών και της σταδιακής εγκαθίδρυσης μιας ζώνης ελευθέρων συναλλαγών (Free Trade Area) μέχρι το 2010. Φιλόδοξο εγχείρημα, αν αναλογιστεί κανείς πως η περιοχή αυτή σηκώνει στους ώμους της περισσότερη ιστορία απ' όση μπορεί να καταναλώσει.

Αρχικά, η Ευρωμεσογειακή Συνεργασία αναπτύχθηκε γύρω από τρεις άξονες: τον άξονα σταθερότητας και ασφάλειας, τον άξονα της οικονομικής ευημερίας και τον άξονα της κοινωνικής συνεργασίας μέσω της προσέγγισης λαών και πολιτισμών. Στόχος της ήταν να μεταφέρει την ειρήνη, τη δημοκρατία και την ευημερία του Βορρά στο Νότο μέσω μιας διαδικασίας σταδιακής ολοκλήρωσης. Το 2005 προστέθηκε και ένας τέταρτος άξονας, αυτός της μετανάστευσης. Γύρω από τους άξονες αυτούς, στήθηκαν έργα, προγράμματα και δράσεις που θα υλοποιούνταν με χρηματοδότηση της Ε.Ε. στις νότιες χώρες της Μεσογείου, ώστε να πετύχουν οι στόχοι της Διαδικασίας της Βαρκελώνης. Εμφανή αποτελέσματα είχαμε κυρίως στον άξονα της προσέγγισης των κοινωνιών⁵.

Πιο συγκεκριμένα, για τη χρηματοδότηση των δράσεων της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας στήθηκε το 1996, με απόφαση του Συμβουλίου της Ε.Ε., ένα ειδικό χρηματοδοτικό εργαλείο, το πρόγραμμα MEDA (Measure d'accompagnement), το οποίο λειτούργησε για μια δεκαετία, πριν αντικατασταθεί το 2007 από ένα ενιαίο χρηματοδοτικό εργαλείο εξωτερικής δράσης της Ε.Ε., το European Neighbourhood Policy Instrument (ENPI)⁶.

4. Οι τρίτες χώρες που συνυπέγραψαν την Διακήρυξη της Βαρκελώνης ήταν η Αλγερία, η Αίγυπτος, η Ιορδανία, το Ισραήλ, ο Λίβανος, η Μαυριτανία, το Μαρόκο, η Παλαιστίνη, η Συρία, η Τουρκία και η Τυνησία. Συμμετείχαν ακόμη η Κροατία, η Κύπρος και η Μάλτα, οι οποίες αργότερα προσχώρησαν στην Ε.Ε. Η Λιβύη ήταν παρατηρητής.

5. Βλ. Stefanie Georgakis Abbott, «The EU and the Middle East: From the Euro-Mediterranean Partnership to the Union for the Mediterranean», 28.11.2018, <https://www.e-ir.info/2018/11/28/the-eu-and-the-middle-east-from-the-euro-mediterranean-partnership-to-the-union-for-the-mediterranean>.

6. Στο πρόγραμμα MEDA, και συγκεκριμένα στο υποπρόγραμμα MEDA for Democracy, ο συγγραφέας έχει βιώσει μια πολύ διδακτική εμπειρία. Το 2000, εκπόνησε στη Νομική Σχολή ΑΠΘ, από κοινού με τον καθηγητή Πέτρο Στάγκο, ένα τολμηρό για την εποχή πρόγραμμα κατάρτισης δικαστών, εισαγγελέων και δικηγόρων από την Τυνησία και το Μαρόκο στα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, που ανέδειξε όλες τις δυσκολίες υλοποίησης μια

Την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2014-2020, έχει προβλεφθεί ένας ενδεικτικός προϋπολογισμός μεταξύ € 7.5 and € 9.2 δισ. για τη χρηματοδότηση δράσεων μέσω του ENPI στη Νότια Περιφέρεια Γειτνίασης. Την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013, είχαν διατεθεί στην ίδια περιοχή περί τα € 9 δισ. μέσω του ίδιου εργαλείου⁷.

Είναι σαφές πως με ένα ποσό της τάξης των € 20 δισ. σε διάστημα μιας δεκαπενταετίας περίπου, δεν μπορείτε να κάνετε πάρα πολλά πράγματα σε μια πολύ μεγάλη περιοχή με τεράστιες χρηματοδοτικές ανάγκες. Πλην όμως, σκοπός της αναπτυξιακής βοήθειας δεν είναι να φέρει η ίδια ανάπτυξη, αλλά να δημιουργήσει τις συνθήκες εκείνες στις χώρες στις οποίες παρέχεται, ώστε να προετοιμάσει το έδαφος, κυρίως σε επίπεδο υποδομών (τεχνικών, θεσμικών και κοινωνικών), για την υλοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων, από τις οποίες και μόνο μπορεί να αναμένει κανείς ουσιώδη και βιώσιμα αναπτυξιακά αποτελέσματα. Το στοιχείο της ανάπτυξης είναι σύνθετο και απαιτεί την ταυτόχρονη κινητοποίηση πολλών πηγών χρηματοδότησης για να κερδηθεί, ανάμεσα στις οποίες η αναπτυξιακή βοήθεια καταλαμβάνει ένα μικρό μόνο μέρος, πλην κρίσιμο καθότι καταλυτικό⁸.

Στο μεταξύ, παράλληλα με την αναπτυξιακή συνεργασία⁹, που ως πολιτική της Ε.Ε. κλήθηκε να επωμιστεί το μεγαλύτερο βάρος υλοποίησης της πολυμερούς Διαδικασίας της Βαρκελώνης (στην πραγματικότητα,

αυτή η πολιτική κράτησε εν ζωή την Ευρωμεσογειακή Συνεργασία), η Ε.Ε. συνέχισε την εμπορική της πολιτική με τις μεσογειακές χώρες σε διμερές επίπεδο, υλοποιώντας τις παλιές και συνάπτοντας νέες εμπορικές συμφωνίες μαζί τους, μακριά από το πολυμερές πλαίσιο της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας.

III. Οι διμερείς σχέσεις της Ε.Ε. με τις χώρες της Μεσογείου

Οι διμερείς σχέσεις της Ε.Ε. με τρίτα κράτη έχουν ως κεντρικό άξονα τις εμπορικές σχέσεις, που θα μπορούσαν να μετεξελιχθούν σε πιο ολοκληρωμένες μορφές συνεργασίας, ενδεχομένως δε και σε σχέσεις προσχώρησης. Η Ε.Ε. συνάπτει διμερείς συμφωνίες με τρίτα κράτη ανάλογα με το επίπεδο ολοκλήρωσης της οικονομικής συνεργασίας που επιθυμεί (ή μπορεί) να έχει μαζί τους, αλλά και τις επικρατούσες σε κάθε συμβαλλόμενη χώρα συνθήκες. Έτσι, μια μορφή συνθηκών που συνάπτει η Ε.Ε. είναι οι λεγόμενες «Stabilisation Agreements», όταν η χώρα αντιμετωπίζει πρόβλημα σταθεροποίησης. Μια άλλη είναι αυτή των «Partnership and Cooperation Agreements» (παλαιότερα αποκαλούνταν μόνον Cooperation Agreements), οι οποίες παρέχουν το γενικό πλαίσιο για την ανάπτυξη διμερών οικονομικών σχέσεων και τη νόμιμη αιτία για την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας προς τις συμβαλλόμενες χώρες, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι των συμφωνιών αυτών. Με τις συμφωνίες αυτές, ωστόσο, δεν μεταβάλλονται οι δασμοί στις εμπορικές σχέσεις των συμβαλλομένων μερών. Μια τρίτη σειρά πιο εξελιγμένων συμφωνιών εμπορικής φύσεως σε σχέση με τις PCAs είναι οι λεγόμενες «Deep and Comprehensive Agreements» (DCAs), με τις οποίες αντικαθίστανται πλέον οι PCAs όταν λήγουν. Οι συμφωνίες αυτές προβλέπουν την σταδιακή μείωση ή και εξάλειψη των δασμών στις διμερείς εμπορικές σχέσεις. Οι DCAs αποσκοπούν στο να εγκαθιδρύσουν μια ζώνη ελευθέρων συναλλαγών (FTA). Στην πραγματικότητα, οι DCAs είναι μικτές συμβάσεις, οι οποίες, πλέον μιας FTA, την οποία ενσωματώνουν, επεκτείνουν την συνεργασία των μερών και σε άλλους τομείς πέραν του εμπορικού, όπως στον οικονομικό, στον τομέα της ασφάλειας, των δικαιωμάτων, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ενέργειας, του περιβάλλοντος κ.ο.κ. Κατά βάση, ωστόσο, η DCA είναι μια FTA, η οποία μπορεί να εξελιχθεί σε πιο ολοκληρωμένη μορφή συνεργασίας στο πλαίσιο μιας Τελωνειακής Ένωσης (Customs' Union). Στην Τελωνειακή Ένωση, τα συμβαλλόμενα μέρη εξαλείφουν τους δασμούς στο μεταξύ τους εμπόριο και, επιπλέον, υιοθετούν κοινό δασμολόγιο έναντι τρίτων χωρών που επιθυμούν να εισαγάγουν τα προϊόντα τους σε μια χώρα της τελωνειακής ένωσης.

τέτοιας δράσης στις χώρες αυτές. Η συγκεκριμένη δράση εντασσόταν στο πλαίσιο προαγωγής των δικαιωκρατικών θεσμών στις εν λόγω χώρες μέσω της κινητοποίησης της ευρωπαϊκής ακαδημαϊκής κοινότητας και αποτυπώθηκε σε μια ειδική έκδοση του ΑΠΘ, που χρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Petros Stangos et Panayotis Glavinis (eds), *La formation des professionnels du droit dans le cadre du programme MEDA pour la démocratie*, Université Aristote de Thessalonique, 2001.

7. Σημειωτέον ότι στα 12 χρόνια ζωής του Barcelona Process, πριν εξελιχθεί σε Union for the Mediterranean, ήτοι από το 1995 έως το 2008, είχε απορροφηθεί μόλις το 70% του συνολικού προϋπολογισμού των € 16 δισ. που είχε διαθέσει η Ε.Ε. για την περιοχή με το πρόγραμμα MEDA. Αυτό λειτούργησε ως επιχείρημα υπέρ της Γαλλικής πρότασης για την ανάγκη αναμόρφωσης του συστήματος με την σύσταση της Ένωσης για τη Μεσόγειο.
8. Για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης, βλ. το Monterrey Consensus, όπως ισχύει μετά από τρεις παγκόσμιες διασκέψεις που συνεκλήθησαν υπό την αιγίδα των Η.Ε. το 2002 στο Monterrey του Μεξικού, το 2008 στην Doha του Qatar και το 2015 στην Addis Ababa της Αιθιοπίας. Είναι ένα ώριμο και διδακτικό κείμενο, επικυρωμένο από τη διεθνή κοινότητα, το οποίο αντικατοπτρίζει το παγκόσμιο «state of the art» στον τομέα της χρηματοδότησης της ανάπτυξης. Βλ. Aldo Caliari, «The Monterrey Consensus, 14 years later», *Development* (2016) 59: 5-7.
9. Βλ. άρθρα 208 επ. ΣΛΕΕ.

ΚΡΑΤΗ	ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ ΜΕ ΤΗΝ Ε.Ε.	Barcelona Process, EUROMED	ΕΝΩΣΗ για τη ΜΕΣΟΓΕΙΟ	European Neighbourhood Policy (ENPI)	Berlin Process, Western Balkans (IPA)	ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ
Αίγυπτος	Association Agreement (2004)	X	X	X		
Αλβανία	Stabilisation and Association Agreement (2009)		X		X	Candidate country από το 2014.
Αλγερία	Association Agreement (2005)	X	X	X		
Βοσνία και Ερζεγοβίνη	Stabilisation and Association Agreement (2015)		X		X	Potential candidate country. Αίτηση προσχώρησης το 2016.
Ιορδανία	Association Agreement (2002)	X	X	X		
Ισραήλ	Association Agreement (2000)	X	X	X		
Λίβανος	Association Agreement (2006)	X	X	X		
Μαρόκο	Association Agreement (2000). Σε διαπραγματεύσεις για μια Deep and Comprehensive Free Trade Area από 01/03/2013.	X	X	X		
Μαυριτανία	Economic Partnership Agreement, εκκρεμεί υπογραφή	X	X			
Μαυροβούνιο	Stabilisation and Association Agreement (2010)		X		X	Candidate country. Διαπραγματεύσεις προσχώρησης από 2012.
Μονακό	Διαπραγματεύσεις για μια Association Agreement άρχισαν το 2016.		X			
Παλαιστίνη	Interim Association Agreement (1997)	X	X	X		
Συρία	Co-operation Agreement (1977)	X	σε αναστολή	X		
Τουρκία	Customs Union (1995)	X	X			Candidate country. Διαπραγματεύσεις προσχώρησης από 2005.
Τυνησία	Association Agreement (1998). Διαπραγματεύσεις για μια Deep and Comprehensive Free Trade Area από 12/10/2013.	X	X	X		
Λιβύη			observer	X		
FYROM	Stabilisation and Association Agreement (2004)				X	Candidate country από το 2005.
Κόσσοβο	Stabilisation and Association Agreement (2016)				X	Potential candidate country
Σερβία	Stabilisation and Association Agreement (2013)				X	Candidate country. Διαπραγματεύσεις προσχώρησης από 2014.

Στον πίνακα που καταρτίσαμε, καταγράφουμε όλες τις συμφωνίες που έχουν συνάψει τα κράτη της Μεσογείου με την Ε.Ε., περιλαμβανομένων των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων, για το λόγο ότι τρία από αυτά είναι και μέλη της Ένωσης για τη Μεσόγειο. Διαπιστώνουμε ότι, σε διμερές επίπεδο, η Τουρκία βρίσκεται στην πιο προχωρημένη διασύνδεση με την Ευρώπη από οποιαδήποτε άλλη χώρα γενικώς, ενώ από τις Μεσογειακές χώρες το Μαρόκο και η Τυνησία είναι οι μόνες με τις οποίες η Ε.Ε. διαπραγματεύεται μια DCA. Τέλος, όλες οι παράκτιες χώρες των Δυτικών Βαλκανίων αποκτούν σιγά-σιγά το καθεστώς της υποψήφιας χώρας, ενώ καμιά νοτιο-μεσογειακή χώρα δεν έχει φτάσει σε αυτό το επίπεδο σχέσεων με την Ε.Ε.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναρωτηθούμε σε ποιο βαθμό προήγαγε τις Ευρωμεσογειακές σχέσεις το διμερές και πολυμερές πλαίσιο που περιγράψαμε ανωτέρω και τι στέκεται εμπόδιο στην προαγωγή των σχέσεων αυτών.

IV. Τα επιτεύγματα της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας και τα εμπόδια στην ολοκλήρωσή της

Είναι ανάγκη να αξιολογήσουμε τα επιτεύγματα της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας σε διμερές και πολυμερές επίπεδο (Α), πριν αναζητήσουμε τα αίτια που δυσχεραίνουν την ολοκλήρωσή της (Β). Καθοριστικό για μας ρόλο στο πλαίσιο αυτό διαδραματίζει η ενταξιακή πορεία της Τουρκίας (Γ).

A. Αξιολόγηση της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας σε διμερές και πολυμερές επίπεδο

Για την αξιολόγηση των επιτευγμάτων της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας, η Commission εκδίδει περιοδικές εκθέσεις, πλην όμως, για το σκοπό αυτό, επιλέγουμε να αναφερθούμε σε μια πιο ανεξάρτητη και διεισδυτική πηγή. Στα τέλη του 2016, υποστηρίχθηκε μια διδακτορική διατριβή στο Πανεπιστήμιο του Bordeaux, με θέμα «Le Partenariat Euromed»¹⁰. Η διατριβή αυτή μελετά την Ευρωμεσογειακή Συνεργασία ως έκφραση του «soft power» της Ε.Ε. Ο συγγραφέας, αφού εξέτασε πώς αρθρώνονται μεταξύ τους οι στόχοι, οι πολιτικές, οι συμφωνίες, τα εργαλεία υλοποίησής τους και η δράση της Ε.Ε. στον τομέα αυτό, καταλήγει σε πολύ χρήσιμα συμπεράσματα σε σχέση με τον θεμελιώδη κατ'

αυτόν στόχο της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας, που είναι η εγκαθίδρυση φιλελεύθερου δημοκρατικού καθεστώτος στις μεσογειακές χώρες.

Εξετάζοντας, λοιπόν, τους τέσσερις πυλώνες της φιλελεύθερης δημοκρατίας, συμπεραίνει τα εξής: Στον οικονομικό τομέα έγιναν σημαντικές μεταρρυθμίσεις, πλην όμως το κεντρικός στόχος της εγκαθίδρυσης μιας ζώνης ελευθέρων συναλλαγών μέχρι το 2010 δεν επιτεύχθηκε. Η ενσωμάτωση των οικονομιών των μεσογειακών χωρών στην διεθνή οικονομία και την περιφερειακή αγορά προήχθη μεν, αλλά χωρίς θεαματικά αποτελέσματα. Η προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης βρίσκεται στο κέντρο των πολιτικών της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας και στοχεύει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των θεσμών και στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Η πρόοδος που επιτεύχθηκε στον τομέα αυτό χάρη στη Συνεργασία είναι ανεπαρκής. Στον τομέα του εκδημοκρατισμού και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, πολλά ουσιώδη προβλήματα αποσιωπήθηκαν και έμφαση δόθηκε σε θέματα ασφάλειας, καταπολέμησης της τρομοκρατίας και ελέγχου της μετανάστευσης. Τέλος, μη ικανοποιητικά αποτελέσματα είχαμε και στον τομέα ενδυνάμωσης της κοινωνίας των πολιτών.

B. Τα εμπόδια της αστάθειας και της τρομοκρατίας στην περιοχή

Κατά τη γνώμη μας, αυτό που κυρίως εμποδίζει την πρόοδο μιας ένωσης μεταξύ της Ε.Ε. και των μεσογειακών χωρών είναι το γεγονός ότι η περιοχή είναι ευάλωτη σε αποσταθεροποιητικές τάσεις. Στις παλιές εστίες συγκρούσεων που σιγοκαίνε στη Μέση Ανατολή με επίκεντρο το Ισραήλ και δεν πρόκειται να σβήσουν ποτέ, ήρθαν να προστεθούν νέες, στη Βόρειο Αφρική κατ' αρχήν, με την Αραβική Άνοιξη, και στη Συρία στη συνέχεια, με τον εμφύλιο πόλεμο στη χώρα και την εμφάνιση του ISIS στην περιοχή. Ο ισλαμικός φονταμενταλισμός, που ήρθε για πρώτη φορά στην εξουσία το 1991 σε μια μεσογειακή χώρα, την Αλγερία¹¹, για να επανέλθει στην εξουσία το 2012 σε μια άλλη, εμβληματική αυτή τη φορά, επίσης μεσογειακή χώρα, την Αίγυπτο¹², ταλαιπωρεί ολόκληρη την περιοχή και εξαγεται και στην Ευρώπη, για να συναντήσει εκεί την εγχώ-

10. Βλ. Samer Haydar, *Le Partenariat Euromed. Contribution à l'étude du soft power de l'Union Européenne*, thèse de doctorat en droit public, soutenue le 16.12.2016, sous la direction de M. Olivier DUBOS, Université de Bordeaux, Ecole doctorale de droit <NNT : 2016BORD0433> <tel-01643681>.

11. Επρόκειτο για το Ισλαμικό Απελευθερωτικό Μέτωπο (FIS), ένα εξτρεμιστικό πολιτικό κόμμα, που κέρδισε τις εκλογές στην Αλγερία το 1991 και έγινε κυβέρνηση, αλλά ανατράπηκε από πραξικόπημα, οπότε επακολούθησε ένας άγριος εμφύλιος στη χώρα, που κράτησε μια δεκαετία και είχε πάνω από 200 χιλιάδες θύματα!

12. Αυτό έγινε, μετά την πτώση του Χόσι Μουμπάρακ, στις εκλογές του 2011-2012, στις οποίες θριάμβευσε το κόμμα των Αδελφών Μουσουλμάνων «Ελευθερία και Δικαιοσύνη».

για ισλαμική τρομοκρατία. Εφόσον δεν υπάρχει ειρήνη και σταθερότητα στην περιοχή, δεν μπορούμε να μιλάμε για ανάπτυξη και δημοκρατία. Εξάλλου, η δημοκρατία δεν ήταν ποτέ το δυνατό σημείο των μεσογειακών χωρών, ακόμη και την εποχή που υπήρχε σχετική σταθερότητα στην περιοχή, και τούτο με λίγες εξαιρέσεις, που απλώς επιβεβαίωναν τον κανόνα¹³.

Κατά συνέπεια, οποιοδήποτε εγχείρημα συνένωσης του μεσογειακού Βορρά με τον μεσογειακό Νότο είναι καταδικασμένο να καρκινοβατεί, ενόσω δεν αποκαθίσταται η ειρήνη και η σταθερότητα στην περιοχή και δεν έχει καταπολεμηθεί ο ισλαμικός εξτρεμισμός ως πηγή της τρομοκρατίας που βιώνει με ιδιαίτερα επώδυνο τρόπο η Ευρώπη τα τελευταία χρόνια. Για την ακρίβεια, οποιοδήποτε τέτοιο εγχείρημα είναι ψευδής περιγραφή και εξυπηρετεί άλλους στόχους από αυτόν της ένωσης¹⁴.

Γ. Η καθοριστική για την ένωση της Μεσογείου περίπτωση της Τουρκίας

Ωστόσο, ακόμη κι αν γίνουν όλα τα παραπάνω, και επέλθει μια αιώνια ειρήνη στην περιοχή, και καταπολεμηθεί ολοσχερώς η τρομοκρατία, και επανέλθει πλήρως η ασφάλεια σε Βορρά και Νότο από τυφλά και μαζικά τρομοκρατικά χτυπήματα που διαπράττονται στο όνομα του Ιερού Πολέμου (Jihad), και πάλι δεν πρόκειται να ενωθούν οι δυο πλευρές της Μεσογείου σε κάποιας μορφής διεθνή συσσωμάτωση, αν δεν ξεκαθαρίσει προηγουμένως ποιο θα είναι το καθεστώς συμμετοχής της Τουρκίας στην ένωσή της με την Ε.Ε. Πράγ-

ματι, οι σχέσεις της Ε.Ε. με την Τουρκία μπορούν χωρίς επιφυλάξεις να χαρακτηριστούν ως σχιζοφρενικές:

Από τη μια μεριά, η Τουρκία είναι «buffer country» για τις μεταναστευτικές ροές προς την Ευρώπη, χώρα διέλευσης πολύτιμων για την ενεργειακή ασφάλεια της Ε.Ε. αγωγών πετρελαίου και φυσικού αερίου, και μια ελκυστική καταναλωτική αγορά για το τεράστιο εξαγωγικό δυναμικό της Ε.Ε. Συγχρόνως, διαθέτει μια μεγάλη στρατιωτική δύναμη, που τώρα είναι στην υπηρεσία του ΝΑΤΟ, ενώ θα μπορούσε να χρησιμεύσει για την ανάπτυξη μιας ανεξάρτητης αμυντικής πολιτικής της ίδιας της Ε.Ε. στο μέλλον. Για όλους αυτούς τους κρίσιμους γεωπολιτικούς και γεωοικονομικούς λόγους, η Τουρκία φαίνεται πως είναι προς το συμφέρον της Ε.Ε. να ενταχθεί ως πλήρες μέλος σε αυτήν. Εκτός των άλλων και για να εξευρωπαϊστεί πλήρως, διότι, εδώ και καιρό, κινείται στα όρια μεταξύ δυτικού κράτους και ισλαμικής δημοκρατίας. Είναι δε προφανές και αυταπόδεικτο ότι ο εξευρωπαϊσμός της Τουρκίας με την πλήρη ένταξή της στην Ε.Ε., θα είναι προς το συμφέρον και της Ελλάδας, αλλά και της Κύπρου. Και τούτο, όχι μόνο για λόγους ασφάλειας, που είναι βεβαίως οι κρίσιμότεροι στις σχέσεις του Έθνους μας με την Τουρκία. Αλλά και για λόγους οικονομικής ευημερίας και προοπτικής. Ένα μείζον θέμα διεθνούς πολιτικής, που άπτεται ζητημάτων ασφάλειας και ευημερίας συγχρόνως, είναι η μεταφορά υδρογονανθράκων από την λεκάνη της νοτιοανατολικής Μεσογείου προς τις δυτικές αγορές. Ενώ η ασφαλέστερη και πλέον βιώσιμη όδευση των αγωγών που θα μεταφέρουν το φυσικό αέριο από τις περιοχές του Ισραήλ και της Κύπρου προς τη Δύση είναι αυτή μέσω Κύπρου και Τουρκίας, κάτι που προϋποθέτει επιπλέον την επίλυση του Κυπριακού, αναζητείται εναλλακτική διέλευση με τον τεχνικά δύσκολο υλοποιήσιμο αγωγό Eastmed. Επειδή, όμως, η Τουρκία δεν είναι αυτό που θα θέλαμε να είναι, ούτε στο εσωτερικό της, ούτε πολύ περισσότερο στο εξωτερικό της, αναγκαζόμαστε να κάνουμε τα εύκολα δύσκολα στην προκειμένη περίπτωση.

Έτσι, λοιπόν, από την άλλη, η πλήρης ενσωμάτωση της Τουρκίας στην Ε.Ε. εγείρει επιφυλάξεις μεταξύ των κυβερνήσεων πολλών κρατών μελών, κυρίως δε μεταξύ των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Οι επιφυλάξεις αυτές έχουν να κάνουν αφενός με την ταυτότητα της Ε.Ε., που δεν είναι μόνον οικονομική, αφετέρου με την ελευθερία της κυκλοφορίας προσώπων εντός της Ε.Ε., που αν εφαρμοστεί και στην Τουρκία, κινδυνεύει να επιδεινώσει το μεταναστευτικό πρόβλημα που βιώνει η Ευρώπη σήμερα. Όχι τυχαία, λοιπόν, η ένταξη της Τουρκίας στην Ε.Ε. είναι από τα λίγα ευρωπαϊκά ζητήματα που είναι τόσο πολιτικοποιημένα σε εθνικό επίπεδο. Σπανίζουν τα ευρωπαϊκά ζητήματα που προσελκύνουν σε τέ-

13. Το έτος 2008, δηλαδή τη χρονιά που ιδρύθηκε η Ένωση για τη Μεσόγειο, το Centre for European Policy Studies δημοσίευσε έναν συγκριτικό πίνακα για τις δημοκρατικές επιδόσεις των περιοχών της Μεσογείου, της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, της Ασίας και της Υποσαχάριας Αφρικής, καταγράφοντας τις αξιολογήσεις του Freedom House, του Transparency International και των Reporters without Borders στους τομείς των πολιτικών ελευθεριών, των ατομικών δικαιωμάτων, της διαφθοράς και της ελευθερίας του τύπου. Η Μεσόγειος λάβαινε τον χειρότερο συνολικό βαθμό (21,2) έναντι της Υποσαχάριας Αφρικής (19,8), της Ασίας (18,4) και της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (12), για το λόγο ότι στην τελευταία προσμετρώνταν και οι οκτώ νέες χώρες μέλη της Ε.Ε. από την ΚΑΕ, που προσχώρησαν στην Ε.Ε. το 2004. Βλ. Michael Emerson, «Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean», Policy brief No. 155, March 2008, Centre for European Policy Studies, σελ. 4.

14. Βλ. Thérèse Carolin Tasche, «The project of a Union for the Mediterranean – Pursuing French objectives through the instrumentalisation of the *Mare Nostrum*», Centre international de formation européenne, L'Europe en Formation 2010/2, No. 356, σελ. 53-70. Βλ. και Richard Gillespie, «A "Union for the Mediterranean" ... or for the EU?», Mediterranean Politics 2008, vol. 13, No. 2, σελ. 277-286.

τοιο βαθμό το ενδιαφέρον των κοινωνιών των κρατών μελών. Η προσχώρηση της Τουρκίας στην Ε.Ε. είναι ένα από αυτά, σε σημείο, μάλιστα, που να καταστεί και ζήτημα πολιτικής εκμετάλλευσης από τις δυνάμεις εκείνες που αντιτίθενται στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Θα αναφέρουμε δυο παραδείγματα:

Στην τελευταία του ανοικτή συγκέντρωση την εβδομάδα πριν την διεξαγωγή του δημοψηφίσματος για την κύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης στη Γαλλία τον Ιούνιο του 2005, ο Jean-Marie Le Pen εμφανίστηκε με το σύνθημα «Non à l'Europe turque», γραμμένο με μεγάλα γράμματα στην οθόνη πίσω από το βήμα του ομιλητή! Τελικά, ο Jacques Chirac έχασε το δημοψήφισμα αυτό, με αποτέλεσμα η Συνταγματική Συνθήκη, μετά την απόρριψή της και στην Ολλανδία, να μην τεθεί ποτέ σε ισχύ. Επίσης, στη Βρετανία, επ' ευκαιρία ενός άλλου δημοψηφίσματος, για το Brexit, το ζήτημα της προσχώρησης της Τουρκίας στην Ε.Ε. έπαιξε κεντρικό ρόλο στην προεκλογική εκστρατεία, όπου ένα από τα κύρια θέματα συζήτησης ήταν το μεταναστευτικό, το οποίο είχε οξυνθεί την προηγούμενη χρονιά με την μαζική διέλευση μεταναστών από τα ελληνοτουρκικά σύνορα. Και στις δυο αυτές περιπτώσεις, η αντιευρωπαϊκή ψήφος επικράτησε με μικρή διαφορά. Δεν μπορούμε να ξέρουμε με βεβαιότητα σήμερα, αν η Ευρώπη είχε μια ξεκάθαρη πολιτική απέναντι στην Τουρκία και όχι επαμφοτερίζουσα όπως έχει, ποιο θα ήταν το αποτέλεσμα. Σε κάθε περίπτωση, η Τουρκία αποκαλύπτει τα όρια της διεύρυνσης της Ε.Ε. και σηματοδοτεί την συμμετοχή των κοινωνιών στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Σήμερα, οι επιφυλάξεις που διατυπώνονται στην Ευρώπη απέναντι στη συνέχιση των διαπραγματεύσεων προσχώρησης της Τουρκίας στην Ε.Ε. έχουν πλέον περάσει από το πεδίο των πολιτικών δηλώσεων που γίνονται για εσωτερική κατανάλωση, στο πεδίο των τεχνοκρατικών διαπιστώσεων, στις οποίες προβαίνουν τα αρμόδια όργανα της Ε.Ε. Έτσι, στην έκθεσή της για την πολιτική διεύρυνσης της Ε.Ε., που δημοσιεύτηκε στις 17.4.2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε τα εξής σε σχέση με την ενταξιακή προοπτική της Τουρκίας:

«Turkey has been significantly moving away from the European Union. Under the currently prevailing circumstances, no new chapters are considered for opening»¹⁵.

Υπό την πίεση των κοινωνιών τους, οι Ευρωπαίοι ηγέτες συνειδητοποιούν πως πρέπει να ξεκαθαρίσουν πλέον τη στάση τους απέναντι στην Τουρκία, να κάνουν τις επιλογές τους, να σταθούν πίσω τους και να τις στηρίξουν. Ούτε η Ευρώπη, ούτε η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μπορούν να τα έχουν όλα δικά τους. Πρέπει

να διαλέξουν. Στις 8.11.2002, ο πρώην Πρόεδρος της Γαλλίας Valéry Giscard d'Estaing, τότε Πρόεδρος της Συντακτικής Συνέλευσης για την Ευρώπη, είχε δηλώσει στη *Monde* με το θάρρος της γνώμης που πάντοτε τον διέκρινε:

«Je regrette que l'on ait toujours tenu vis-à-vis des dirigeants turcs un langage ambigu, puisque la majorité des membres du Conseil européen s'est en réalité prononcée contre [l'adhésion de la Turquie], mais on ne l'a jamais dit aux Turcs»¹⁶.

Στην ίδια συνέντευξη, ο VGE, εμμέσως πλην σαφώς, έπαιρνε θέση και επί της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας, την οποία, όμως, διέκρινε από τη διαδικασία διεύρυνσης, που κατ' αυτόν έπρεπε να περιορισθεί στην ευρωπαϊκή ήπειρο για λόγους που έχουν να κάνουν με τη γεωγραφία, την ταυτότητα, την παράδοση, τον πολιτισμό, αλλά και το δημογραφικό πρόβλημα που ταλαιπωρεί την Ευρώπη:

«On peut dire qu'il faut faire une organisation régionale de l'Europe et du Proche-Orient, avec des institutions, un grand marché, etc., mais c'est un autre projet.»

Είναι ένα «άλλο project», είπε ο VGE, και, κατά συνέπεια, δεν μπορεί να το αντιμετωπίσουμε με τον ίδιο τρόπο, με τον οποίο αντιμετωπίζουμε τη διεύρυνση. Πλην όμως, το 2005, η Τουρκία, που είχε λάβει στο μεταξύ το καθεστώς υποψήφιας χώρας στην κρίσιμη και για τα δικά μας εθνικά συμφέροντα σύνοδο κορυφής του Helsinki τον Δεκέμβριο του 1999, αφού είχε προηγουμένως συνάψει σχέση τελωνειακής ένωσης με την Ε.Ε. από το 1995, άρχισε τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Ένωση, οι οποίες, όμως, μετά το πραξικόπημα του 2016 και την φυσιογνωμία που έλαβε έκτοτε η χώρα, οδηγήθηκαν ευλόγως σε αδιέξοδο. Στο μεταξύ, αποχωρεί από την Ένωση και εκείνη η μεγάλη δύναμη, η οποία επέμενε περισσότερο από κάθε άλλη χώρα της Ε.Ε. να προσχωρήσει η Τουρκία σε αυτήν¹⁷.

Κατά τη γνώμη μας, η τύχη των σχέσεων Ε.Ε. – Τουρκίας καθορίζει και τη μορφή που μπορεί να λάβει τελι-

15. Βλ. COM(2018) 450 final, Strasbourg, 17.4.2018, Communication on EU Enlargement Policy, σελ. 9.

16. https://www.lemonde.fr/europe/article/2002/11/08/pour-ou-contre-l-adhesion-de-la-turquie-a-l-union-europeenne_297386_3214.html.

17. Μάλιστα, για το θέμα αυτό, η *Monde* έγραφε στο ίδιο ως άνω άρθρο, που περιείχε την συνέντευξη του VGE που παραθέσαμε: «[VGE] constate, d'autre part, que "ceux qui ont le plus poussé à l'élargissement en direction de la Turquie sont les adversaires de l'Union européenne". Ils ont eu ce moyen dans les années 1980, explique-t-il, en faisant ainsi allusion à la Grande-Bretagne, "pour dire 'on va rendre le système fragile, et donc on ira vers une espèce de zone de libre-échange commune à l'Europe et au Proche-Orient'. Ils se sont dit 'avec un tel système, on est tranquilles, parce que l'intégration s'arrête'. Ce n'est pas du tout le projet de l'Union européenne».

κά μια ένωση του μεσογειακού Βορρά με τον μεσογειακό Νότο. Με λίγα λόγια, ό,τι γίνεται για την Τουρκία, θα γίνεται και για τις άλλες χώρες της Μεσογείου. Και ό,τι δεν μπορεί να γίνει με την Τουρκία, δεν θα γίνει με καμιά άλλη μεσογειακή χώρα. Σε κάθε περίπτωση, πρόκειται για ένα «άλλο project» σε σχέση με αυτό της διεύρυνσης της Ε.Ε., όπως πολύ εύστοχα επεσήμανε ο πρώην Γάλλος Πρόεδρος έξι χρόνια πριν η Γαλλία επιχειρήσει να δώσει μια νέα πνοή στο μεσογειακό όραμα με την ίδρυση της Ένωσης για τη Μεσόγειο, η οποία ήδη συμπλήρωσε δέκα χρόνια ζωής.

V. Η θεσμική αναβάθμιση του πολυμερούς πλαισίου των Ευρωμεσογειακών σχέσεων με την ίδρυση της «Ένωσης για τη Μεσόγειο»

Τον Φεβρουάριο του 2007, ο Nicolas Sarkozy διατύπωσε προεκλογικά το όραμά του για την ένωση της Μεσογείου, κάτι που δεν ξέχασε όταν εκφώνησε τον πρώτο λόγο μετά την εκλογή του στην Γαλλική Προεδρία στις 6.5.2007. Όσο συγκεκριμενοποιούσε το σχέδιό του, όμως, προσέκρουε στην αντίδραση της Γερμανίας, η οποία δεν μπορούσε να χωνέψει πώς ήταν δυνατόν να στηθεί ένας περιφερειακός οργανισμός με τη συμμετοχή ευρωπαϊκών χωρών και τη χρηματοδότηση της Ε.Ε., χωρίς να προσυπογράφουν τη συμφωνία όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε.! Ειρήσθω·εν παρόδω ότι κάτι τέτοιο κινούνταν στα όρια της ενωσιακής νομιμότητας αν θέλεις να ιδρύσεις μια ένωση που θα μπορεί να εξελιχθεί σε οικονομική ένωση¹⁸, αλλά υποθέτω ότι οι νομικοί σύμβουλοι του Γάλλου Προέδρου θα είχαν διερευνήσει αν στην προκειμένη περίπτωση επιτρεπόταν η δημιουργία μιας περιφερειακής ένωσης μεταξύ ορισμένων μόνο χωρών της Ε.Ε., από τη μια πλευρά¹⁹, και των τρίτων παράκτιων χωρών της Μεσογείου, από την άλλη. Το βέβαιον είναι ότι, το αρχικό σχέδιο του Γάλλου Προέδρου –για νομικούς καθαρά λόγους– δεν ήταν μια οικονομική ένωση κρατών, που θα μπορούσε να εξελιχθεί σε ζώνη ελευθέρων συναλλαγών και στη συνέχεια σε τελωνειακή ένωση ή κοινή αγορά. Εάν ήταν, θα έπρεπε να περιλαμβάνει την συμμετοχή τόσο της ίδιας της Ε.Ε., όσο και όλων των κρατών μελών της. Δεν ήταν, δηλαδή, μια Ένωση που θα μπορούσε να πάει μακριά. Για άλλους λόγους, προφανώς, την προωθούσε ο Γάλλος Πρόεδρος. Στις 5.12.2007, η Γερμα-

νίδα Καγκελάριος Angela Merkel αντέδρασε ως εξής στο σχέδιο του Nicolas Sarkozy:

«This would create a situation I would qualify as dangerous. A situation could be created where Germany would be drawn to Central and Eastern Europe and France to the Mediterranean. This would create tension that I would not like.»

Ούτε αυτό ίσχυε όπως ακριβώς ειπώθηκε, στο μέτρο που η κυρία Merkel είχε στο μυαλό της μια περιφερειακή οικονομική ένωση, την οποία, όμως, δεν είχε στο δικό του μυαλό ο Nicolas Sarkozy, αφού μια τέτοια ένωση δεν μπορούσε να στηθεί από ορισμένα μόνο κράτη μέλη της Ε.Ε. χωρίς να παραβιασθεί το ενωσιακό δίκαιο. Προφανώς, αλλού στόχευε ο Γάλλος Πρόεδρος, αλλά λίγη σημασία έχει πλέον, αφού οι δυο ηγέτες στην πορεία συμβιβάστηκαν. Τα ακριβή ανταλλάγματα που προσέφερε η Γαλλία στην Γερμανία φάνηκαν πολύ αργότερα και επιβεβαιώθηκαν πρόσφατα, όπως θα εξηγήσουμε κατωτέρω. Σε κάθε περίπτωση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 13-14.3.2008 ενέκρινε επί της αρχής την ίδρυση της «Ένωσης για τη Μεσόγειο» ως συνέχεια του Barcelona Process. Ο Nicolas Sarkozy μπορούσε τώρα να οργανώσει μια εντυπωσιακή σύνοδο στο Παρίσι την παραμονή της επετείου της πτώσης της Βαστίλης, όπου δεν έλειψε κανείς²⁰. Θα ήταν το πρώτο μεγάλο επίτευγμα της Γαλλικής Προεδρίας της Ε.Ε., που μόλις ξεκινούσε.

Η ιδρυτική διακήρυξη, που υπογράφηκε στο Παρίσι στις 13.7.2008, προέβλεπε τη σύσταση ενός διεθνούς περιφερειακού οργανισμού, ο οποίος συμφωνήθηκε να εγκατασταθεί στη Βαρκελώνη, σηματοδοτώντας την συνέχεια του Barcelona Process, την οποία εξέφραζε η Ένωση για τη Μεσόγειο, αναβαθμίζοντάς την και δίνοντάς της νέα πνοή. Ως άξονες δράσεις της Ένωσης για τη Μεσόγειο υιοθετήθηκαν και οι τέσσερις άξονες της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας, ενώ η ίδια η Ένωση θα λειτουργούσε «συμπληρωματικά» προς τις διμερείς σχέσεις μεταξύ Ε.Ε. και τρίτων μεσογειακών κρατών, όπως άλλωστε γινότανε και προηγουμένως. Πλην όμως, αυτό σήμαινε κιόλας ότι, αν ποτέ η Ένωση εξελισσόταν σε ζώνη ελευθέρων συναλλαγών, τελωνειακή ένωση ή κοινή αγορά, αυτό θα έπρεπε να αποφασιστεί όχι στο πολυμερές πλαίσιο αυτής, αλλά στο πλαίσιο των διμερών σχέσεων της Ε.Ε. με τις τρίτες χώρες της Μεσογείου. Οσαύτως, η Ένωση για τη Μεσόγειο θα ήταν «ανεξάρτητη» από την πολιτική διεύρυνσης της Ε.Ε., η οποία επίσης θα αποφαιζόταν στο πλαίσιο των διμερών σχέσεων μεταξύ της Ε.Ε. και των υποψηφίων προς ένταξη χωρών. Κατά τα λοιπά, η Ένωση για τη Μεσόγειο θα εξακολουθούσε να χρηματοδο-

18. Το σχέδιο του Nicolas Sarkozy είχε αντιμετωπιστεί περιπαικτικά με τον τίτλο «Club Med».

19. Πιο συγκεκριμένα, το αρχικό σχέδιο Sarkozy προέβλεπε τη συμμετοχή εκ μέρους της Ε.Ε. επτά (7) μόνο χωρών, της Γαλλίας, της Ισπανίας, της Πορτογαλίας, της Ιταλίας, της Ελλάδος, της Κύπρου και της Μάλτας.

20. Μόνη λαμπρή απουσία ήταν αυτή του Βασιλιά της Ιορδανίας, ο οποίος εκπροσωπήθηκε από τον πρωθυπουργό του.

τείται από την Νότιο Διάσταση του ENPI. Ποια ήταν, λοιπόν, η προστιθέμενη αξία της Ένωσης;

Θα αδικούσαμε σφόδρα το εγχείρημα αν υποστηρίζαμε ότι η ίδρυση της Ένωσης για τη Μεσόγειο δεν αποτέλεσε ξεκάθαρη πρόοδο σε σχέση με την Διαδικασία της Βαρκελώνης, επί των αποτελεσμάτων της οποίας έκτισε και συνεχίζει να κτίζει, συνιστώντας το μοναδικό forum, στο οποίο συναντώνται όλες οι κυβερνήσεις μιας περιοχής από τις πλέον ευαίσθητες στον κόσμο. Επίσης, ένα partnership εξελίχθηκε σε διεθνή οργανισμό, ο οποίος αναβάθμιζε σαφώς το επίπεδο του πολιτικού διαλόγου μεταξύ της Ε.Ε. και των μεσογειακών χωρών. Επιπλέον, η Ένωση για τη Μεσόγειο στοχεύει σε μεγαλύτερη συγκυριότητα των σχέσεων που εγκαθιδρύει, ώστε οι νότιοι εταίροι να μην αισθάνονται ότι τούς επιβάλλονται οι σχέσεις αυτές από τον ισχυρό Βορρά. Γι' αυτό και προκρίθηκε η κοινή προεδρία του νέου οργανισμού από εκπροσώπους των δυο κατηγοριών εταίρων. Τέλος, και το πλέον χαρακτηριστικό, ο νέος οργανισμός θα ήταν προσανατολισμένος στην υλοποίηση συγκεκριμένων projects κοινού ενδιαφέροντος, για τα οποία συμφωνήθηκε μια λίστα έξι τομέων προτεραιότητας:

- Καταπολέμηση της μόλυνσης της Μεσογείου
- Ανάπτυξη έργων υποδομών για τις θαλάσσιες και οδικές μεταφορές
- Δράσεις πολιτικής προστασίας για την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών
- Ενέργεια με έμφαση στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας
- Ανώτατη Εκπαίδευση και Έρευνα
- Ενθάρρυνση μεσογειακής επιχειρηματικότητας

Αυτό ήταν και το αρχικό σχέδιο του Προέδρου Sarkozy, ο οποίος εμπνεόταν από το προηγούμενο της χαμηλής πολιτικής που είχε προτείνει ο Jean Monnet για την ένωση της Ευρώπης με τη δημιουργία της πρώτης Ευρωπαϊκής Κοινότητας του Άνθρακα και του Χάλυβα, τη στιγμή που η υψηλή πολιτική είχε αποτύχει. Να δημιουργήσει, δηλαδή, μια de facto αλληλεγγύη μεταξύ των μεσογειακών χωρών στο πρότυπο της σύζευξης των συμφερόντων των Γερμανών και των Γάλλων μετά τον Πόλεμο, ώστε να διασφαλίσει με αυτό τον τρόπο την μεταξύ τους ειρήνη και τη σταθερότητα στην περιοχή.

Η ιδέα ήταν σωστή, με τη διαφορά ότι τόσο η ΕΚΑΧ στην αρχή, όσο και η ΕΟΚ και η ΕΚΑΕ στη συνέχεια, ήταν οργανισμοί ρύθμισης και όχι απλής δράσης, ενώ η Ένωση για τη Μεσόγειο δεν στήθηκε ως ρυθμιστικός οργανισμός, αλλά ως ένας οργανισμός προσανατολισμένος στο να ταυτοποιεί έργα και να προωθεί την υλοποίησή τους (project oriented organization). Η ρύθμιση των εμπορικών σχέσεων των δυο κατηγοριών εταίρων θα προχωρούσε εκτός Ένωσης και με τον τρόπο που διε-

ξαγόταν μέχρι τότε, ήτοι σε διμερές επίπεδο. Έτσι, στα δέκα χρόνια ζωής του, ο οργανισμός περιορίστηκε στο να προωθεί την υλοποίηση έργων κοινού ενδιαφέροντος. Προώθησε, έτσι, 54 συνολικά έργα μέχρι τώρα, αξίας € 5,6 δισ., στους τομείς της γαλάζιας οικονομίας (δηλαδή του ύδατος), της εκπαίδευσης, των υποδομών, της απασχόλησης των νέων, της ισότητας των φύλων, κλπ. Δυο έργα συνιστούν επιτεύγματα αναφοράς γι' αυτόν: το Ευρωμεσογειακό Πανεπιστήμιο που ιδρύθηκε στη Fès του Μαρόκου²¹ και το εργοστάσιο αφαλάτωσης που κατασκευάστηκε στη Γάζα²².

VI. Η Ένωση για τη Μεσόγειο δοκιμάζεται

Ήδη, όμως, η Ένωση για τη Μεσόγειο δοκιμάζεται σε δυο κρίσιμες περιοχές της: στη Νοτιοανατολική Μεσόγειο (Α) και στα Δυτικά Βαλκάνια (Β).

A. Η Ένωση για τη Μεσόγειο δοκιμάζεται στον ενεργειακό τομέα

Ένας τομέας που ενώνει, αλλά και διχάζει σήμερα είναι η παραγωγή, η μεταφορά και η κατανάλωση ενέργειας σε όμορες χώρες με διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης και διαφορετικές ανάγκες. Εύλογα, συνεπώς, ο τομέας αυτός αποτελεί έναν από τους έξι τομείς προτεραιότητας της Ένωσης για τη Μεσόγειο. Σε μια άλλη περιοχή, αυτή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, η Ε.Ε. προώθησε, μέσω του γνωστού ως «Athens Process», τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού οργανισμού για την ολοκλήρωση της περιφερειακής αγοράς ενέργειας μεταξύ των Ευρωπαϊκών χωρών και των τρίτων χωρών της Ανατολικής Ευρώπης και του Καυκάσου που γειτνιάζουν με την Ε.Ε. Πρόκειται για την Energy Community, έναν διεθνή οργανισμό με έδρα την Βιέννη, που ιδρύθηκε με διακρατική συνθήκη, η οποία υπογράφηκε στην Αθήνα τον Οκτώβριο του 2005 και τέθηκε σε ισχύ το 2006²³. Η αποστολή της και η λειτουργία της θα μπορούσαν να εμπνεύσουν την Ένωση για τη Μεσόγειο, η οποία θα μπορούσε να συνδυάσει ωφέλιμα τον προσανατολισμό της στην υλοποίηση συγκεκριμένων έργων με την ρύθμιση ενός τομέα από τους πλέον κρίσιμους και για τις δυο όχθες της Μεσογείου. Ελλείπει αρμοδιοτήτων της Ένωσης για τη Μεσόγειο στον τομέα αυτό, μεσογειακά κράτη από την Ε.Ε. και την Νοτιοανατολική Μεσόγειο αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες εκτός αυτής, όπως η Αίγυπτος τελευταία, με το σχέδιό της για την ίδρυση ενός «East Mediterranean Gas Forum», στο οποίο θα μπορούν να συμμετέχουν επίσης η Ελλάδα, η Κύπρος,

21. <http://www.ueuromed.org>.

22. <https://ufmsecretariat.org/project/the-desalination-facility-for-the-gaza-strip-project/>.

23. <https://www.energy-community.org/>.

το Ισραήλ, η Ιταλία, η Ιορδανία και η Παλαιστίνη. Μάλιστα, στις 14.1.2019, η Αίγυπτος οργάνωσε για το σκοπό αυτό στο Κάιρο μια πρώτη σύσκεψη σε επίπεδο υπουργών ενέργειας από τις παραπάνω χώρες για να προωθήσει το πολυμερές σχέδιό της μακριά από το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης για τη Μεσόγειο²⁴.

Εάν υλοποιηθεί ένα τέτοιο σχέδιο χωρίς την Ένωση για τη Μεσόγειο και εκτός αυτής, θα αποτελέσει πλήγμα για την ίδια, αποκαλύπτοντας τα όρια της χρησιμότητας και της σχετικότητάς της με τις εξελίξεις στις οικονομίες των κρατών μελών της, και μάλιστα σε έναν τομέα ευθύνης της. Τελικά, το σχέδιο του Nicolas Sarkozy να ιδρύσει έναν οργανισμό χαμηλής πολιτικής που θα εστιάζει στη δημιουργία έργων κοινού ενδιαφέροντος σε χώρες με πολύ διαφορετικά συμφέροντα έως και αντιπαλότητες στην περιοχή, αλλά χωρίς ρυθμιστικές αρμοδιότητες, δοκιμάζεται σε έναν κρίσιμο τομέα πολιτικής και αποκαλύπτει τα όρια της ενοποιητικής δυναμικής που μπορεί να δημιουργήσει. Θα μπορούσε η Ένωση για τη Μεσόγειο να εξοπλιστεί με αρμοδιότητες της Ενεργειακής Κοινότητας και να καταστεί περισσότερο σχετική με τις εξελίξεις; Δεν γνωρίζουμε αν θα το επέτρεπε το Ισραήλ, σε κάθε περίπτωση, όμως, δεν θα το αποδεχόταν η Τουρκία, η οποία, αν και συμμετείχε στο «Athens process» και στις διαπραγματεύσεις της ιδρυτικής συνθήκης για την Ενεργειακή Κοινότητα, δεν την υπέγραψε τελικά. Μπορεί η Ένωση για τη Μεσόγειο να επέζησε της αρχέγονης αντιπαλότητας μεταξύ του Ισραήλ και της Παλαιστινιακής Αρχής, δεν είναι σίγουρο, όμως, ότι θα επιβιώσει της αντιπαλότητας της Τουρκίας και του Ισραήλ για το ποια από τις δυο αυτές περιφερειακές δυνάμεις θα κυριαρχήσει στη Μέση Ανατολή.

B. Η Ένωση για τη Μεσόγειο δοκιμάζεται στα Δυτικά Βαλκάνια - Το «quid pro quo» του γαλλογερμανικού άξονα

Ένα άλλο πλήγμα κατά της Ένωσης για τη Μεσόγειο βρίσκεται σε εξέλιξη. Όπως προαναφέραμε, ο οργανισμός αυτός λειτουργεί ανεξάρτητα από την πολιτική διεύθυνση της Ε.Ε. Η ρητή αναφορά στην ιδρυτική διακήρυξη σε αυτήν την ανεξαρτησία προέκυψε εξ αιτίας της αντίδρασης της Τουρκίας στην προώθηση της Ένωσης ως εναλλακτικού σχεδίου σε σχέση με την πλήρη ενσωμάτωσή της στην Ε.Ε., με την οποία διεξήγαγε διαπραγματεύσεις προσχώρησης από το 2005. Ήταν γνωστή, άλλωστε, η αντίθεση του Προέδρου Sarkozy προς την πλήρη ένταξη της Τουρκίας στην Ε.Ε. Πλην όμως, η ιστορία έχει αποδείξει από την προσχώρηση των κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης

στην Ε.Ε., πως όταν μια χώρα που βρίσκεται στη γειτονιά της Ευρώπης δεν έχει την προοπτική της πλήρους ενσωμάτωσής της σε αυτήν, δεν έχει τα ίδια κίνητρα να προβεί σε μεταρρυθμίσεις με μια άλλη χώρα, στην οποία δίνεται αυτή η προοπτική²⁵. Έτσι, αν στο Μαρόκο, για παράδειγμα, που εννοεί να χτυπά συστηματικά την πόρτα της Ευρώπης, δεν δίνουμε αυτή την προοπτική, ενώ την δίνουμε στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και την δώσαμε και στην Τουρκία, το Μαρόκο δεν θα οικειοποιηθεί κατά τον ίδιο τρόπο τη σχέση του με την Ε.Ε. στο πλαίσιο της Ένωσης για τη Μεσόγειο²⁶. Και τούτο, γιατί τα Δυτικά Βαλκάνια βρίσκονται σε χειρότερη κατάσταση απ' ό,τι πολλοί εταίροι της Ε.Ε. στην Ένωση για τη Μεσόγειο σήμερα. Πώς θα πείσεις, λοιπόν, τις νότιες χώρες της Μεσογείου, που βρίσκονται σε καλύτερη κατάσταση από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, ότι οι τελευταίες θα μπορούν να ενσωματωθούν πλήρως στην Ε.Ε. ενώ οι ίδιες όχι, αν και αποτελούν και αυτές μέλη του ίδιου οργανισμού όπως και οι υπό διεύθυνση χώρες των Δυτικών Βαλκανίων; Παρά ταύτα, όπως προκύπτει από τον πίνακα που καταρτίσαμε και δημοσιεύουμε ανωτέρω, τρεις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, πέραν της Τουρκίας, βρίσκονται σε διαδικασία προσχώρησης στην Ε.Ε. (αν και όχι όλες στο ίδιο σημείο), ενώ είναι συγχρόνως μέλη της Ένωσης για τη Μεσόγειο. Πρόκειται για την Αλβανία, το Μαυροβούνιο και τη Βοσνία Ερζεγοβίνη. Στις 17 Απριλίου 2018, η Commission πρότεινε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο Υπουργών της Ε.Ε. να εγκρίνουν την έναρξη των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση της Αλβανίας και της FYROM στην Ε.Ε.²⁷. Προηγουμένως, ο Πρόεδρος της Επιτροπής J.-C. Juncker είχε επισκεφθεί, μαζί με την αντιπρόεδρο Mogherini και τον επίτροπο για τη διεύθυνση Hahn, τα Δυτικά Βαλκάνια από τις 25.2 έως την 1.3.2018 για να προαγάγει την ενταξιακή τους πορεία.

24. Μάλιστα, δεν εκλήθη να συμμετάσχει η Αλγερία, κατ'εξοχήν παραγωγός φυσικού αερίου στη Μεσόγειο.

25. Βλ. Sofia Casablanca, «The Dilemma of the EU Neighbourhood Policy: Mediterranean vs. Eastern Partnership», Readings, Eastern Europe in Brief, No. 3, April 2015, σελ. 4, όπου αναφέρει το παράπονο της Ουκρανίας σχετικά: «Any form of neighbourhood policy without a membership perspective cannot satisfy», παραπέμποντας στο άρθρο του N. Mikheilidze, «Eastern Partnership and Conflicts in the South Caucasus: Old Wine in New Skins?» IAI Working Papers No. 23/2009, Istituto Affari Internazionali, Rome 2009.

26. Το Μαρόκο έχει καταστήσει σαφές ότι αν η Τουρκία ενταχθεί στην Ε.Ε. θα ζητήσει και αυτό να προσχωρήσει στην Ε.Ε. Στη Γαλλία συζητείται έντονα γιατί η Ε.Ε. διαπραγματεύεται την ένταξη της Τουρκίας και όχι και του Μαρόκου. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται, μάλιστα, στη στρατιωτική βοήθεια που προσέφερε στη Γαλλία ο Βασιλιάς του Μαρόκου Χασάν Ι κατά τον 2ο ΠΠ.

27. Βλ. COM(2018) 450 final, Strasbourg, 17.4.2018, Communication on EU Enlargement Policy.

Ποιο κράτος, όμως, ανέλαβε εδώ και καιρό να προωθήσει την ένταξη των Δυτικών Βαλκανίων στην Ε.Ε. και ποιο αντιδρά σε αυτό;

Στις 28.8.2014, έξι χρόνια μετά την ίδρυση της Ένωσης για τη Μεσόγειο, η Γερμανία υποδεχόταν στο Βερολίνο τους εκπροσώπους της Αλβανίας, της Βοσνίας Ερζεγοβίνης, της Κροατίας, του Κοσόβου, της FYROM, του Μαυροβουνίου, της Σερβίας και της Σλοβενίας σε μια σύνοδο κορυφής για τα Δυτικά Βαλκάνια (Western Balkans Summit). Στα συμπεράσματα της συνόδου, η οικοδέσποινα Καγκελάρια Merkel επεσήμαινε:

1. We agree that today's conference should provide a framework for a period of four years, during which we will further our endeavours to make additional real progress in the reform process, in resolving outstanding bilateral and internal issues, and in achieving reconciliation within and between the societies in the region. We are also united in the aim of enhancing regional economic cooperation and laying the foundations for sustainable growth.

5. The German Government expressly underlines its support for the prospect of European integration for the countries of the Western Balkans. All of the countries of the Western Balkans will have an opportunity to join the European Union if they meet the conditions for accession. Germany is aware of its responsibility for a peaceful, stable and democratic future based on the rule of law, and will continue to support the region on its path to this future.

Στη σύνοδο αυτή, η Γερμανία θεσμοθετούσε το λεγόμενο «Berlin Process», που αποσκοπούσε στο να διαμορφώσει τις συνθήκες εκείνες, ώστε, εντός τεσσάρων ετών, να φέρει τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων στην πόρτα της Ε.Ε. Και τα κατάφερε. Μάλιστα, ένα από τα θέματα που όριζε στα συμπεράσματα της διάσκεψης του Βερολίνου ότι έπρεπε να λυθεί, ήταν και το ονοματολογικό ζήτημα μεταξύ της Ελλάδος και της FYROM²⁸. Το ζήτημα αυτό λύθηκε πράγματι όταν υπογράφηκε στις Πρέσπες η ομώνυμη συμφωνία ένα μή-

28. Στα συμπεράσματα της συνόδου του Βερολίνου διαβάζουμε συγκεκριμένα: «6. All of the participants underline the need to resolve outstanding bilateral questions as quickly as possible in the interests of good neighbourly relations and increased stability in the region. The prime ministers of Serbia and Kosovo reiterated their determination to revitalise the process of normalising relations. The naming dispute between the FYR of Macedonia and Greece is one of the outstanding bilateral issues. The participating States agreed that this dispute must urgently be resolved by a willingness to compromise on all sides». Στο πλαίσιο αυτό, λοιπόν, δηλαδή στο πλαίσιο του Berlin Process εντάσσονταν οι προσπάθειες επίλυσης των δυο βασικών διμερών διαφορών στην περιοχή μεταξύ της Σερβίας και του Κοσόβου, αφενός, και της Ελλάδος και της FYROM, αφετέρου.

να πριν την τελευταία ετήσια διάσκεψη των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, που έγινε στο Λονδίνο στις 10.7.2018 στο πλαίσιο του «Berlin Process»²⁹. Στις 10.1.2019, λίγο πριν την κύρωση της Συμφωνίας των Πρεσπών από τα Κοινοβούλια των συμβαλλομένων χωρών, η Γερμανίδα Καγκελάρια επισκέφθηκε την Αθήνα για να εκφράσει την ευγνωμοσύνη της στον Έλληνα Πρωθυπουργό για την επίλυση του ζητήματος αυτού, που στεκόταν εμπόδιο στην έναρξη διαπραγματεύσεων με τα Σκόπια για την ένταξή τους στην Ε.Ε., μαζί με τις άλλες χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Ήταν, φαίνεται, ένα προσωπικό στοίχημα της Angela Merkel να βάλει το τραίνο των Δυτικών Βαλκανίων στις ράγες της Ε.Ε. πριν αποχωρήσει από την Καγκελαρία. Και μάλιστα εντός του χρονοδιαγράμματος που η ίδια έθεσε στην πρώτη διάσκεψη στο Βερολίνο!

Είναι σαφές για μας, ότι ο γαλλογερμανικός άξονας μοιράστηκε τις γειτονιές της Ευρώπης ήδη από τότε που η Γερμανία αντιδρούσε στο σχέδιο της Γαλλίας να προχωρήσει με την Ένωση της Μεσογείου³⁰. Η Γαλλία κράτησε μεν τη Μεσόγειο, πλην όμως παραχώρησε τα Δυτικά Βαλκάνια στη Γερμανία, η οποία το 2014 διοργάνωσε μια αντίστοιχη σύνοδο για την περιοχή αυτή στο Βερολίνο, όπως είχε κάνει η Γαλλία για την Ένωση της Μεσογείου έξι χρόνια πριν στο Παρίσι³¹.

29. Στα συμπεράσματα της συνόδου του Λονδίνου διαβάζουμε: «We congratulated Prime Ministers Zaev and Tsipras on the historic agreement signed by their Foreign Ministers on 17 June 2018 and the subsequent steps being taken to implement the agreement». Στην ίδια σύνοδο επιβεβαιώθηκε η ευρωπαϊκή πορεία των Δυτικών Βαλκανίων: «We also unanimously reaffirmed our unequivocal support for the European perspective of the Western Balkans».

30. Βλ. Richard Gillespie, «A "Union for the Mediterranean" ... or for the EU?», op. cit., σελ. 278: «President Sarkozy's proposal ... was viewed as a plan to renew French influence in an area that it had dominated during colonial times; an initiative to rebalance French-German relations and acquire a more influential role in the EU by playing the initiating role in reshaping the Union's southern dimension, to offset the pre-eminence of Germany in relation to the East».

31. Μετά την ίδρυση της Ένωσης για την Μεσόγειο στο νότο, και ως αντιστάθμισα σε αυτήν, εγκαινιάστηκε στις 7.5.2009 στην Πράγα το «Eastern Partnership», κατόπιν πρωτοβουλίας των υπουργών εξωτερικών της Πολωνίας και της Σουηδίας, R. Sikorski και Carl Bildt, αντίστοιχα. Ο ίδιος ο Πρόεδρος Sarkozy, μιλώντας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 16.12.2008, κάνοντας τον απολογισμό της Γαλλικής Προεδρίας, είχε αναφέρει σχετικά: «The Union for the Mediterranean is in no way hindering the Czech and Swedish presidencies from developing in the future the eastern partnerships Europe needs». Το «Eastern Partnership» περιλαμβάνει τις χώρες Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Γεωργία, Μολδαβία, Λευκορωσία και Ουκρανία. Πίσω από την πρωτοβουλία αυτή δεν βρίσκεται η Γερμανία, η οποία σε καμιά περίπτωση δεν θα αντάλλαζε την Μεσόγειο με τις παραπάνω χώρες, που δεν έχουν και καμιά ελ-

Περίεργως, όμως, αν και όχι τόσο, η χώρα που κατ'εξοχήν αντέδρασε στην έναρξη των προενταξιακών διαπραγματεύσεων με τα Σκόπια ήταν η Γαλλία! Διότι, οι καγκελαρίες των μεγάλων χωρών έχουν μνήμη, σε αντίθεση με αυτές των μικρών, που θυμούνται μόνον όσο διαρκεί η θητεία μιας κυβέρνησης, και πολλές φορές ούτε καν τόσο.

V. Επίλογος

Οι Ευρωμεσογειακές σχέσεις πολυμεροποιήθηκαν για πρώτη φορά τη δεκαετία του '90 για τις ανάγκες διοχέτευσης της αναπτυξιακής βοήθειας της Ε.Ε. στις Μεσογειακές χώρες για την επίτευξη των στόχων των διμερών συμφωνιών που συνάπτει η Ε.Ε. με καθεμιά από τις χώρες αυτές. Το 2008 οι σχέσεις αυτές αναβαθμίστηκαν με την ίδρυση ενός περιφερειακού οργανισμού, ο οποίος σχεδιάστηκε για να προωθήσει έργα κοινού ενδιαφέροντος σε επιλεγμένους τομείς, με σκοπό να δημιουργήσει de facto δεσμούς μεταξύ των Μεσογειακών χωρών, ώστε μέσα από αυτούς να γεννηθεί η ανάγκη για πραιτέρω σύσφιξη των σχέσεών τους. Το διμερές πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ της Ε.Ε. και των τρίτων παράκτιων Μεσογειακών χωρών δεν άλλαξε, ούτε υποκαταστάθηκε από το πολυμερές πλαίσιο της Ένωσης για τη Μεσόγειο. Έτσι, το τελευταίο συμβιώνει με το διμερές πλαίσιο των δεσμευτικών νομικών

πίδα προσχώρησης στην Ε.Ε. Αυτό που έλαβε τελικά η Γερμανία ως αντιστάθμισμα της παραχώρησης της Μεσογείου στη Γαλλία, ήταν τα Δυτικά Βαλκάνια, στα οποία άρχισε να δουλεύει συστηματικά σε επίπεδο επιχειρήσεων και επενδύσεων, πριν οργανώσει την σύνοδο κορυφής του Βερολίνου το 2014. Δεν είναι τυχαίο, ίσως, ότι, όταν αντέδρασε η Γερμανία στο σχέδιό του, ο Nicolas Sarkozy ανέθεσε τον εξευμενισμό της στον Alain Le Roy, έναν άνθρωπο κοντά στον Bernard Kouchner από την εποχή που ο τελευταίος ήταν στα Βαλκάνια. Βλ. επ' αυτού το άρθρο του Steven Erlanger, «Sarkozy's Union of the Mediterranean falters», The New York Times, 6.7.2008.

κείμενων. Η Ένωση για τη Μεσόγειο δεν διαθέτει ρυθμιστικές αρμοδιότητες, ούτε αποτελεί forum σταδιακής ολοκλήρωσης των σχέσεων του αναπτυσσόμενου Μεσογειακού Βορρά με τον λιγότερο αναπτυσσόμενο Μεσογειακό Νότο. Επί του παρόντος, είναι ένα όχημα σύγκλισης χαμηλών πολιτικών και παροχής ευρωπαϊκής αναπτυξιακής βοήθειας, ευάλωτο σε διασπαστικές ενέργειες χωρών που επιλέγουν να συνεργαστούν σε τομείς της αρμοδιότητάς του έξω από αυτό, αποδεικνύοντας πως δεν το πιστεύουν. Φαίνεται, όμως, πως δεν το πιστεύει ούτε η Ε.Ε., αν κρίνουμε από το γεγονός ότι οι προοπτικές προσχώρησης που επέλεξε να δώσει στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων δημιουργούν, στο πλαίσιο της Ένωσης για τη Μεσόγειο, τρίτα κράτη δύο ταχυτήτων.

Καθόσον μας αφορά, η Ελλάδα βρίσκεται στο γεωγραφικό κέντρο όλων των εξελίξεων που περιγράψαμε ανωτέρω. Στο Βορρά γειτνιάζει με τα Βαλκάνια, στην Ανατολή με την Τουρκία και στο Νότο με τις αραβικές χώρες της Μεσογείου, ενώ εμπλέκεται άμεσα, μαζί με την Κύπρο, το Ισραήλ και την Αίγυπτο, στις διεργασίες για τη μεταφορά προς τη Δυτική Ευρώπη του φυσικού αερίου που ανακαλύφθηκε πρόσφατα στην περιοχή. Καμιά άλλη χώρα από τις εμπλεκόμενες και στις τέσσερις διαπλεκόμενες υποθέσεις (προσχώρηση Δυτικών Βαλκανίων, Ένωση για τη Μεσόγειο, σχέσεις με Τουρκία και East Med Gas Forum) δεν συσσωρεύει σε τέτοιο βαθμό και τις τέσσερις ιδιότητες. Είναι η μόνη που έχει τετραπλό ένομο συμφέρον «δια να ομιλεί». Πρόκειται για τον ορισμό της κομβικής θέσης, η οποία, ωστόσο, δεν βρίσκεται σε αντιστοιχία με τη διπλωματική θέση της χώρας, που είναι ευάλωτη στις επιρροές του γαλλογερμανικού άξονα, από τον οποίον εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό για την αντιμετώπιση της κρίσης του δημοσίου χρέους της. Υπό άλλες συνθήκες, θα έπρεπε σήμερα να κατέχουμε θέση περιφερειακής δύναμης στην περιοχή, μια θέση την οποία, ανθ' ημών, διεκδικούν η Τουρκία και το Ισραήλ.

EuΔικ