



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Η προοπτική της διεύρυνσης της ΕΕ και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας

Bouris, D.; Tzifakis, N.

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Ευρωπαϊκή Ένωση

License

Article 25fa Dutch Copyright Act (<https://www.openaccess.nl/en/in-the-netherlands/you-share-we-take-care>)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Bouris, D., & Tzifakis, N. (2016). Η προοπτική της διεύρυνσης της ΕΕ και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας. In N. Maravegias (Ed.), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές* (pp. 297-314). (Επιστημονική Βιβλιοθήκη). Ekdoseis Kritikē.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Η ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΗΣ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΕΙΤΟΝΙΑΣ

1. Εισαγωγή

Η πολιτική της διεύρυνσης προκαλεί μια σειρά από αλυσιδωτές αλλαγές. Δεν μετασηματίζει μόνο τα νέα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), ανανοηματοδοτεί, ταυτόχρονα, το περιεχόμενο του «εμείς», δηλαδή της κοινής ενωσιακής ταυτότητας, και μεταβάλλει την ίδια τη φυσιογνωμία της ΕΕ. Η διεύρυνση, επίσης, μετατοπίζει μακρύτερα και επανα-οριοθετεί τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, με αποτέλεσμα τον επανακαθορισμό των «άλλων» απέναντι στους οποίους η ΕΕ ετεροπροσδιορίζεται (Τζιφάκης, 2007: 59). Υπό αυτό το πρίσμα, η διεύρυνση και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ) είναι δύο άμεσα αλληλένδετες πολιτικές όχι μόνο επειδή η πρώτη μεταβάλλει τους εταίρους στους οποίους απευθύνεται η δεύτερη, αλλά επιπλέον επειδή η ΕΠΓ βασίζεται στους μηχανισμούς και στις πολιτικές της διεύρυνσης.

Στη διαδικασία της διεύρυνσης, ορόσημο αποτέλεσε πρόσφατα η ένταξη της Κροατίας. Όπως εξήγησε ο Ζαν Κλοντ Γιούνκερ κατά την παρουσίαση των βασικών πτυχών του προγράμματός του στις 15 Ιουλίου 2014, «[η] ΕΕ πρέπει να σταματήσει προσωρινά τη διεύρυνση, προκειμένου να εδραιωθούν όσα έχουν επιτευχθεί από τα 28 κράτη μέλη» (Juncker, 2014: 13). Αρχικά, υπήρχαν σκέψεις για την κατάργηση του χαρτοφυλακίου της διεύρυνσης, αλλά, τελικά, κατά τον σχεδιασμό της διάρθρωσης της υπό της δικής του ηγεσίας Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο

1. Επίκουρος Καθηγητής Ευρωπαϊκής Ασφάλειας, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο του Άμστερνταμ, Ερευνητής στην Έδρα Ευρωπαϊκής Πολιτικής, Γειτονίας, College of Europe.

2. Επίκουρος Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.

Γιούνκερ προχώρησε σε μια συμβολικής σημασίας μετονομασία του χαρτοφυλακίου της «Διεύρυνσης και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας» σε «Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας και Διαπραγματεύσεις για τη Διεύρυνση».

Η Επιτροπή έχει, επομένως, υιοθετήσει θεσμικά τη θέση ότι καμία υποψήφια χώρα δεν πρόκειται να γίνει κράτος μέλος μέχρι τουλάχιστον το 2020. Παράλληλα, η ουκρανική κρίση και η παρατεταμένη αστάθεια σε αρκετές χώρες της νότιας Μεσογείου μεταφέρουν την προσοχή και την ενέργεια της ΕΕ στην ΕΠΓ και αντιστρέφουν (έστω προσωρινά) τις προτεραιότητες του εν λόγω χαρτοφυλακίου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επομένως, η πολιτική της διεύρυνσης και η ΕΠΓ έχουν βραχυπρόθεσμα αντίστροφες δυναμικές, με αποτέλεσμα να συγκλίνουν και να εμφανίζουν σημαντικές ομοιότητες. Το κεφάλαιο αυτό παρουσιάζει συνοπτικά και συγκριτικά τις δύο αυτές πολιτικές και καταλήγει σε ορισμένες κρίσιμες επισημάνσεις για την αποτελεσματικότητα και την προοπτική τους.

2. Η διεύρυνση προς τα Δυτικά Βαλκάνια και την Τουρκία

Μετά την εισδοχή της Κροατίας (και την απόφαση της Ισλανδίας να αποσύρει την αίτηση ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση), στον προθάλαμο της ΕΕ βρίσκονται τα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων –Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Μαυροβούνιο, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ), Σερβία και Κόσοβο– και η Τουρκία. Οι επόμενες παράγραφοι σκιαγραφούν τις θεσμικές διαδικασίες και τις βασικές προκλήσεις για την ενσωμάτωση των κρατών αυτών στην ΕΕ.

2.1 Τα Δυτικά Βαλκάνια

Η αποτυχία της ΕΕ να διαχειριστεί την κρίση στο Κόσοβο κατέδειξε για τρίτη φορά σε λίγα χρόνια³ την αδυναμία της να σταθεροποιήσει τα Δυτικά Βαλκάνια, μια περιοχή σε απόσταση μόλις μία ώρα πτήσης από το κέντρο της Ευρώπης (Fakiolas και Tzifakis, 2008: 381-382). Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ αποφάσισε να ενεργοποιήσει το ύστατο εργαλείο της εξωτερικής της πολιτικής, την ίδια τη διεύρυνσή της. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1999α, παρ. 72) της Κολωνίας έδωσε στα Δυτικά Βαλκάνια την «προοπτική πλήρους ενσωμάτωσης» στις δομές της ΕΕ μέσω «μιας συμβατικής σχέσης νέου τύπου», λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες και τις συνθήκες που επικρατούσαν σε καθένα από αυτά τα κράτη χωριστά. Πρόκειται για τη σύναψη «Συμφωνιών Σταθεροποίησης και Σύνδεσης» (ΣΣΣ) στο πλαίσιο της σύστασης της ομώνυμης «Διαδικασίας Σταθεροποίησης και Σύνδεσης» (Συμβού-

3. Οι προηγούμενες δύο φορές αφορούσαν τον Κροατο-Σερβικό Πόλεμο (1991) και τον Βοσνιακό Πόλεμο (1992-1995).

λιο της ΕΕ, 1999). Το επόμενο βήμα έγινε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2000, παρ. 67) της Σάντα Μαρία Ντα Φείρα, όπου τα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων αναγορεύθηκαν «εν δυνάμει υποψήφια κράτη μέλη της ΕΕ», ενώ με τη Διακήρυξη του Ζάγκρεμπ (Νοέμβριος 2000) τα κράτη της περιοχής ανέλαβαν τη δέσμευση να εφαρμόσουν τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις και πολιτικές προκειμένου να προσεγγίσουν την ΕΕ (European Commission, 2000). Τέλος, στη Διάσκεψη Κορυφής ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων (2003, παρ. 2) της Θεσσαλονίκης οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων όλων των συμμετεχουσών χωρών δήλωσαν απερίφραστα ότι «[τ]ο μέλλον των Βαλκανίων βρίσκεται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Οι ΣΣΣ εν πολλοίς αναπαράγουν το περιεχόμενο και τη λογική των «Ευρωπαϊκών Συμφωνιών» που η ΕΕ σύναψε στο παρελθόν με τις υποψήφιες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Ωστόσο, ανάμεσα στις ΣΣΣ και τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες υπάρχουν δύο ουσιαστικές διαφορές. Πρώτα απ' όλα, οι ΣΣΣ περιλαμβάνουν ένα ευρύτερο φάσμα μεταρρυθμίσεων, δεδομένου ότι δεν αφορούν απλώς χώρες σε μετάβαση αλλά νεοσύστατα κράτη με αδύναμες ή ανύπαρκτες δομές, ορισμένα από τα οποία μάλιστα βίωσαν ένοπλες συγκρούσεις. Παράλληλα, οι ΣΣΣ είναι περισσότερο ετεροβαρείς από τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες, αναγνωρίζοντας λιγότερες υποχρεώσεις για την ΕΕ. Ειδικότερα, η σύναψη μιας ΣΣΣ δεν συνεπάγεται αυτομάτως την απόδοση καθεστώτος υποψηφίας προς ένταξη χώρας, ενώ η επιτυχής εφαρμογή μιας ΣΣΣ δεν σηματοδοτεί την απόκτηση της ιδιότητας του κράτους μέλους (Phinnemore, 2003). Ομοίως, η ένταξη μιας χώρας των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ δεν εξαρτάται μόνο από τη συμμόρφωσή της με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης.⁴ Η προσχώρησή της επιπρόσθετα προϋποθέτει την εκπλήρωση δύο νέων κριτηρίων: τη σύναψη σχέσεων καλής γειτονίας με όλα τα κράτη της περιοχής και τη συνεργασία της με το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για τα Εγκλήματα στην τέως Γιουγκοσλαβία. Ενώ η πρώτη πρόσθετη προϋπόθεση στοχεύει στην εξομάλυνση των διακρατικών σχέσεων και την παγίωση της ειρήνης και της σταθερότητας, η δεύτερη επιχειρεί να διευκολύνει τη συμφιλίωση των βαλκανικών λαών μέσω της απόδοσης δικαιοσύνης και της καταδίκης όσων ευθύνονται ατομικά για τις πολιτικές εθνοκάθαρσης που ακολουθήθηκαν κατά τη διάρκεια των γιουγκοσλαβικών πολέμων. Πάνω απ' όλα, η διεύρυνση προς τα Δυτικά Βαλκάνια είναι μια εξ' ορισμού περισσότερο απαιτητική διαδικασία από την αντίστοιχη διεύρυνση προς την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, δεδομένου

4. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1993) της Κοπεγχάγης, για την ένταξη ενός κράτους στην ΕΕ απαιτείται «να έχει επιτύχει σταθερότητα των θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων, τη λειτουργία οικονομίας της αγοράς καθώς και την ικανότητα αντιμετώπισης της ανταγωνιστικής πίεσης και των δυνάμεων της αγοράς στα πλαίσια της Ένωσης».

ότι το κοινοτικό κεκτημένο αναπτύσσεται και εξελίσσεται με γοργούς ρυθμούς. Συνεπώς, κάθε νέο υποψήφιο προς ένταξη κράτος καλείται να συμμορφωθεί με ένα διαρκώς μεγαλύτερο και περισσότερο σύνθετο σώμα κοινοτικής νομοθεσίας, το οποίο ξεπερνά πλέον τις 100.000 σελίδες.

Για να υποβοηθήσει την ενταξιακή προετοιμασία των Δυτικών Βαλκανίων, η ΕΕ υιοθέτησε μια σειρά από πολιτικές. Κατ' αρχάς, η ΕΕ έλαβε αυτόνομα εμπορικά μέτρα απέναντι στα κράτη της περιοχής και πρόσφερε ελεύθερη και χωρίς περιορισμούς πρόσβαση στην κοινή αγορά για τα περισσότερα προϊόντα προέλευσης των Δυτικών Βαλκανίων (Συμβούλιο της ΕΕ, 1999). Η ΕΕ, επίσης, διέθεσε σημαντική οικονομική βοήθεια για να στηρίξει την ανασυγκρότηση, τις μεταρρυθμίσεις και την ανάπτυξη της περιοχής. Αρχικά, με το Πρόγραμμα CARDS, το οποίο διοχέτευσε στα Δυτικά Βαλκάνια 4,65 δισ. ευρώ την περίοδο 2000-2006 (Συμβούλιο της ΕΕ, 2000) και στη συνέχεια με τον Μηχανισμό Προ-ενταξιακής Βοήθειας (IPA και IPA II), ο οποίος συμπεριλαμβάνει στις λήπτριες χώρες και την Τουρκία. Με τον IPA, η ΕΕ διέθεσε 11,46 δισ. κατά την περίοδο 2007-2013 (Συμβούλιο της ΕΕ, 2006), ενώ με τον IPA II θα χρηματοδοτηθούν έργα ύψους 11,15 δισ. την περίοδο 2014-2020 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ, 2014). Παράλληλα, η ΕΕ αξιοποιεί μηχανισμούς και διαδικασίες που φάνηκαν ιδιαίτερα χρήσιμοι κατά την ενταξιακή προετοιμασία των κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Ειδικότερα, το Γραφείο Ανταλλαγής Πληροφοριών σε Θέματα Τεχνικής Βοήθειας (TAIEX) προσφέρει τεχνογνωσία και υποστηρίζει το έργο των δημόσιων διοικήσεων των υποψήφιων (και εν δυνάμει υποψήφιων) κρατών για την προσέγγιση, υιοθέτηση και εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου. Παρομοίως, οι συμφωνίες «αδελφοποίησης» (twinning) δημόσιων οργανισμών των κρατών μελών με αντίστοιχους φορείς των υποψήφιων χωρών επιτρέπουν την απόσπαση στελεχών και εμπειρογνομόνων από τους πρώτους σε υπηρεσίες των τελευταίων με στόχο τη μεταφορά τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών. Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξετάζει αναλυτικά (screening) ανά τομέα πολιτικής τις συνθήκες που επικρατούν σε κάθε υποψήφια χώρα και παρακολουθεί στενά (monitoring) και καταγράφει σε περιοδικές εκθέσεις την πρόοδο που σημειώνεται για την εκπλήρωση των κριτηρίων ένταξης και την προσέγγιση με τους κανόνες και τα πρότυπα της ΕΕ.

Η πολιτική της διεύρυνσης στηρίζεται στη χρήση του εργαλείου της αιρεσιμότητας. Η αδιάλειπτη παροχή οικονομικής και τεχνικής βοήθειας, καθώς και η πρόοδος στην ενταξιακή πορεία κάθε υποψήφιου κράτους εξαρτώνται από τη συμμόρφωση του τελευταίου με τους εκάστοτε όρους και τις προϋποθέσεις της ΕΕ. Ωστόσο, η ιδιαιτερότητα της αιρεσιμότητας της διεύρυνσης είναι ότι περιλαμβάνει μόνο επιβραβεύσεις (Schimmelfennig κ.ά., 2003: 496). Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις της ΕΕ, η υποψήφια χώρα δεν αντιμετωπίζει άλλες επιπτώσεις (π.χ. κυρώσεις) πέρα από τη διακοπή της βοήθειας και την παύση της ενταξιακής της πορείας. Επομένως, η ικανότητα και η αποφασιστικότητα κά-

θε υποψήφιας χώρας να εκπληρώσει γρήγορα και αποτελεσματικά τους όρους και τις προϋποθέσεις της ΕΕ καθορίζουν αν και πότε θα αποκτήσει την ιδιότητα του πλήρους κράτους μέλους.

Η ενταξιακή διαδικασία έχει μεγάλη χρονική διάρκεια⁵ και απαιτεί σύνθετες μεταρρυθμίσεις, ορισμένες από τις οποίες έχουν σημαντικό πολιτικό κόστος. Από την άλλη μεριά, η πλήρης εισδοχή ενός υποψήφιου κράτους δεν είναι ένα είδος επιβράβευσης το οποίο μπορεί να δοθεί τμηματικά και σύμφωνα με την πρόοδο που σημειώνεται. Αντιθέτως, αποτελεί ένα επίτευγμα που κατακτιέται συνολικά στο τέλος της διαδρομής. Συνεπώς, σε πολλές υποψήφιες χώρες σημειώνεται κόπωση με τις μεταρρυθμίσεις και παρατηρείται απροθυμία των πολιτικών ηγεσιών να αναλάβουν το βραχυπρόθεσμο κόστος πολιτικών επιλογών των οποίων τα οφέλη θα γίνουν αντιληπτά στο απώτερο μέλλον (Noutcheva κ.ά., 2004: 20-21). Στην περίπτωση των Δυτικών Βαλκανίων, η ΕΕ επιχείρησε να αντιμετωπίσει αυτό το πρόβλημα θεσπίζοντας μια επιπρόσθετη ενδιάμεση επιβράβευση στην ενταξιακή πορεία: την απαλλαγή των ταξιδιωτών από τα κράτη της περιοχής από την υποχρέωση θεώρησης (*visa liberalisation*). Η επιβράβευση αυτή συνδέθηκε με τη σημείωση ουσιαστικής προόδου στην υιοθέτηση των κανόνων και πρακτικών της ΕΕ σε τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, όπως η διαχείριση και ο έλεγχος των συνόρων, η ασφάλεια των ταξιδιωτικών εγγράφων, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η δικαστική συνεργασία, η εφαρμογή του νόμου και η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς. Πράγματι, η ΕΕ κατάργησε τις θεωρήσεις για τους ταξιδιώτες από το Μαυροβούνιο, την ΠΓΔΜ και τη Σερβία στις 19 Δεκεμβρίου 2009 (Council of the EU, 2009: 6) και αντίστοιχα για τους ταξιδιώτες προερχόμενους από την Αλβανία και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη στις 15 Δεκεμβρίου 2010 (Council of the EU, 2010: 5). Τέλος, όσον αφορά το Κόσοβο, η Επιτροπή εξέδωσε στις 14 Ιουνίου 2012 οδικό χάρτη με τις μεταρρυθμίσεις που πρέπει να γίνουν προκειμένου να απελευθερωθεί από τις ταξιδιωτικές θεωρήσεις η μετάβαση και των δικών του πολιτών στην ΕΕ (European Commission, 2012).

Η ενσωμάτωση των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ εξαρτάται από την πρόοδο που σημειώνουν η καθεμία από αυτές χωριστά στην υιοθέτηση και εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων και προτύπων. Συνεπώς, κάθε βαλκανικό κράτος βρίσκεται σε διαφορετικό στάδιο της ενταξιακής του πορείας.

Η ΠΓΔΜ είναι η πρώτη χώρα των Δυτικών Βαλκανίων με την οποία η ΕΕ σύναψε ΣΣΣ τον Απρίλιο του 2001 (νωρίτερα και από την αντίστοιχη συμφωνία με την Κροατία). Τα Σκόπια αιτήθηκαν την εισδοχή τους στην ΕΕ τον Μάρτιο του 2004 και η ΠΓΔΜ ανακηρύχθηκε υποψήφια προς ένταξη χώρα στις 16 Δεκεμβρίου

5. Στην περίπτωση της Κροατίας, 12 χρόνια μεσολάβησαν μεταξύ της υπογραφής της ΣΣΣ και την πλήρη ένταξή της στην ΕΕ.

2005 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2005: παρ. 23). Μολονότι η Επιτροπή έχει κατ'επανάληψη εισηγηθεί την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων (και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει εξίσου τοποθετηθεί θετικά) μετά τον Οκτώβριο του 2009, αυτό δεν έχει μέχρι τις μέρες μας καταστεί εφικτό εξαιτίας των ελληνικών ενστάσεων που σχετίζονται με τη μη επίλυση του ζητήματος της ονομασίας. Ωστόσο, η ενταξιακή πορεία της ΠΓΔΜ είναι τα τελευταία χρόνια σε αδιέξοδο, με την κυβέρνηση του Νίκολα Γκρούεφσκι να αντιστρέφει το μεταρρυθμιστικό της έργο και να αναπτύσσει αυταρχικές τάσεις, επιχειρώντας να ελέγξει τους κρατικούς θεσμούς (π.χ. τη δικαιοσύνη) και τα ΜΜΕ. Σ' αυτό το πλαίσιο, ιδιαίτερη ανησυχία προκαλεί το γεγονός ότι δεν έχει εφαρμοστεί πλήρως η Συμφωνία της Οχρίδας για την εξομάλυνση στη χώρα των διεθνοτικών σχέσεων (European Commission, 2014γ).

Στην περίπτωση της Αλβανίας, οι διαπραγματεύσεις για τη σύναψη ΣΣΣ εκκίνησαν τον Ιανουάριο του 2003 και ολοκληρώθηκαν τρία χρόνια αργότερα. Τα Τίρανα υπέβαλαν τον Απρίλιο του 2009 αίτηση ένταξης στην ΕΕ και η Αλβανία έλαβε το καθεστώς της υποψήφιας χώρας στις 27 Ιουνίου 2014, αφού εφάρμοσε με επιτυχία το Σχέδιο Δράσης (και την αναθεώρησή του) με μεταρρυθμίσεις που είχαν υποδειχθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2014). Σε γενικές γραμμές, η Αλβανία καλείται πλέον να δώσει μεγαλύτερη προσοχή στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και του τομέα της δικαιοσύνης, την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την κατάργηση των διακρίσεων ενάντια στις μειονότητες, τη διασφάλιση της ελευθερίας έκφρασης και των ΜΜΕ, καθώς και την εφαρμογή οικονομικών μεταρρυθμίσεων για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, την καταπολέμηση της ανεργίας και την προσέλκυση επενδύσεων. Τέλος, η ΕΕ ζητά από τα μεγαλύτερα αλβανικά πολιτικά κόμματα να εργαστούν από κοινού για την παγίωση ενός κλίματος εποικοδομητικού πολιτικού διαλόγου ανάμεσα στην κυβέρνηση και την αντιπολίτευση (European Commission, 2014α).

Μολονότι το Μαυροβούνιο ανακήρυξε σχετικά πρόσφατα (το 2006) την ανεξαρτησία του, η ενταξιακή του πορεία στην ΕΕ σημείωσε σε σύντομο χρονικό διάστημα εντυπωσιακή πρόοδο σε σχέση με τα υπόλοιπα κράτη της περιοχής. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕ σύναψε με το Μαυροβούνιο ΣΣΣ τον Οκτώβριο του 2007 και η Ποντγκόριτσα έκανε αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ τον αμέσως επόμενο χρόνο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2010: παρ. 10) αναγόρευσε το Μαυροβούνιο υποψήφια προς ένταξη χώρα στις 17 Δεκεμβρίου 2010 και οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις εκκίνησαν στις 29 Ιουνίου 2012 (Council of the EU, 2012: 7). Μέχρι τα τέλη Μαρτίου 2015, έχουν σταδιακά ανοίξει 18 κεφάλαια διαπραγμάτευσης, σε δύο από τα οποία –στα κεφάλαια 25 (Επιστήμη και Έρευνα) και 26 (Εκπαίδευση και Πολιτισμός)– η μεταφορά και εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου έχει ήδη ολοκληρωθεί (Συμβούλιο της ΕΕ, 2015). Οι βασικές προκλήσεις που αντιμετωπί-

ζει στις μέρες μας το Μαυροβούνιο είναι η μεταρρύθμιση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της νομοθεσίας σχετικά με τη χρηματοδότηση των κομμάτων, η διασφάλιση της ελευθερίας έκφρασης, η αποπολιτικοποίηση και η αύξηση του επαγγελματισμού της δημόσιας διοίκησης, η οικοδόμηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς και η εφαρμογή οικονομικών μεταρρυθμίσεων (European Commission, 2014β).

Η ενταξιακή πορεία της Σερβίας παρουσίαζε για πολλά χρόνια στασιμότητα εξαιτίας της περιορισμένης συνεργασίας της με το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για τα Εγκλήματα στην Πρώην Γιουγκοσλαβία. Πράγματι, η ΣΣΣ υπογράφηκε τον Απρίλιο του 2008 και το Βελιγράδι υπέβαλε αίτηση ένταξης στην ΕΕ τον Δεκέμβριο του 2009. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2012: παρ. 39) αναγόρευσε τη Σερβία υποψήφια προς ένταξη χώρα την 1η Μαρτίου 2012 και ενέκρινε την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων στις 28 Ιουνίου 2013 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2013: παρ. 19). Η τελευταία εξέλιξη αποτέλεσε επιβράβευση της Σερβίας για την εποικοδομητική στάση που κράτησε στις συνομιλίες με το Κόσοβο με αντικείμενο την εξομάλυνση των διμερών σχέσεων. Παρότι οι υπό ευρωπαϊκή μεσολάβηση συνομιλίες ανάμεσα στο Βελιγράδι και την Πρίστινα έχουν ήδη παραγάγει ορισμένα απτά αποτελέσματα, δεν αναμένεται ότι θα οδηγήσουν σε πλήρη επίλυση της διαφοράς σχετικά με το τελικό καθεστώς του Κοσόβου. Ωστόσο, στον βαθμό που οι σχέσεις καλή γειτονίας είναι κριτήριο εισδοχής, αρκετοί στην ΕΕ υποστηρίζουν ότι η προσχώρηση της Σερβίας προϋποθέτει την αναγνώριση από το Βελιγράδι της ανεξαρτησίας και της κρατικής κυριαρχίας του Κοσόβου (π.χ. *InNews*, 2015). Καίτοι αυτή η άποψη δεν έχει υιοθετηθεί από τους κοινοτικούς θεσμούς, η διατύπωσή της και μόνο καθιστά προφανές ότι η εισδοχή της Σερβίας στην ΕΕ θα απαιτήσει, πέρα από την εφαρμογή πολιτικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων, την επίλυση του ζητήματος του Κοσόβου.

Η ενταξιακή πορεία της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης συναντά αρκετές δυσκολίες. Οι διαπραγματεύσεις για τη ΣΣΣ ξεκίνησαν τον Νοέμβριο του 2005 και ολοκληρώθηκαν έπειτα από σχεδόν μια δεκαετία, στις 21 Απριλίου 2015 (Council of the EU, 2015: 6). Η Βοσνία-Ερζεγοβίνη έχει πραγματοποιήσει ελάχιστες από τις μεταρρυθμίσεις που έχει υποδείξει η ΕΕ και διατηρεί ακόμη το καθεστώς του εν δυνάμει υποψήφιου προς ένταξη κράτους. Πρόκειται για μια βαθιά διαιρεμένη χώρα ανάμεσα σε τρεις εθνότητες –τους Βόσνιους Μουσουλμάνους (Bosniaks), τους Σέρβους και τους Κροάτες– με εκ διαμέτρου αντίθετες αντιλήψεις για την οργάνωση και την προοπτική του κοινού τους κράτους. Η ειρηνευτική διαδικασία έχει στηριχθεί στην οικοδόμηση μιας δαιδαλώδους πολιτείας με 14 κυβερνήσεις (σε διαφορετικά επίπεδα από το κεντρικό ως το επίπεδο των καντονιών) και αντίστοιχα νομοθετικά σώματα στα οποία οι εθνότητες διαθέτουν το δικαίωμα της αρνησικυρίας. Συνεπώς, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα συνοχής και διακυβέρνησης και η ενταξιακή της πορεία δεν μπορεί να προχω-

ρήσει αν δεν υπάρξει στο εσωτερικό της συναίνεση και συναντίληψη για το μέλλον της χώρας και την εφαρμογή των απαραίτητων πολιτικο-οικονομικών μεταρρυθμίσεων (Tzifakis, 2012).

Τέλος, η προσχώρηση του Κοσόβου στην ΕΕ είναι μια εξαιρετικά περίπλοκη υπόθεση. Αυτό συμβαίνει εξαιτίας της διχογνωμίας στο εσωτερικό της ΕΕ σχετικά με το τελικό καθεστώς της περιοχής. Ενώ 23 κράτη μέλη έχουν αναγνωρίσει την ανεξαρτησία και την κρατική κυριαρχία του Κοσόβου, 5 κράτη (η Ελλάδα, η Ισπανία, η Κύπρος, η Ρουμανία και η Σλοβακία) διατηρούν επιφυλάξεις και σημειώνουν την απουσία μιας λύσης που να τυγχάνει της αποδοχής της Σερβίας και της νομιμοποίησης του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ (Tzifakis, 2013: 45). Η διάσταση απόψεων στην ΕΕ σχετικά με την κρατική υπόσταση του Κοσόβου έχει σταθεί εμπόδιο στη σύναψη συμβατικών σχέσεων με την Πρίστινα. Ωστόσο, κανείς στην ΕΕ δεν αμφισβητεί την ευρωπαϊκή προοπτική του Κοσόβου. Επομένως, η Επιτροπή εκκίνησε τον Οκτώβριο του 2013 διαπραγματεύσεις με το Κόσοβο και αποφάσισε στις 30 Απριλίου 2015 να προτείνει την υπογραφή μιας ΣΣΣ με βάση το μοντέλο των σχέσεων που έχουν αναπτυχθεί ανάμεσα στην ΕΕ και την Ταϊβάν. Πιο συγκεκριμένα, αν εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ, η συμφωνία δεν θα υπογραφεί από τα κράτη μέλη αλλά από την Ύπατη Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, τη Φεντερίκα Μογκερίνι (B92 News, 2015). Συνολικά, είναι προφανές ότι η ενταξιακή πορεία του Κοσόβου δεν μπορεί να προχωρήσει ικανοποιητικά όσο τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν έχουν ενιαία στάση στο ζήτημα του τελικού καθεστώτος.

2.2 Η Τουρκία

Η Τουρκία έδειξε από πολύ νωρίς ενδιαφέρον στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και υπέβαλε αίτηση σύνδεσης με την ΕΟΚ τον Ιούλιο του 1959. Ακολούθησαν διαπραγματεύσεις οι οποίες κατέληξαν στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην υπογραφή της «Συμφωνίας της Άγκυρας», με την οποία τα συμβαλλόμενα μέρη δεσμεύθηκαν να αναπτύξουν εμπορικές σχέσεις και να δημιουργήσουν προοδευτικά μια τελωνειακή ένωση. Αξίζει να σημειωθεί ότι το άρθρο 28 της συμφωνίας ανέφερε ρητά ότι η σημείωση σημαντικής προόδου θα είχε ως αποτέλεσμα την εξέταση του ενδεχομένου της πλήρους ένταξης της Τουρκίας στην ΕΟΚ. Ωστόσο, οι επόμενες δύο δεκαετίες στιγματίστηκαν από πολιτικές ταραχές και δύο πραξικοπήματα, με αποτέλεσμα την πλήρη στασιμότητα στις σχέσεις ΕΟΚ-Τουρκίας (Müftüler Baş, 2005: 19-20).

Το 1987, η Τουρκία υπέβαλε αίτηση ένταξης στην ΕΟΚ, η οποία απορρίφθηκε δύο χρόνια αργότερα με το εγχείρημα ότι κανένα από τα δύο συμβαλλόμενα μέρη δεν ήταν εκείνη την εποχή έτοιμο για αυτή την εξέλιξη. Ωστόσο, η ΕΕ επιτάχυνε την εφαρμογή της Συμφωνίας Σύνδεσης και το 1995 αποφασίστηκε η σύναψη με

την Τουρκία τελωνειακής ένωσης (Müftüler Baş, 2005: 20). Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1999β: παρ. 12) του Ελσίνκι, η Τουρκία αναγορεύθηκε υποψήφια προς ένταξη χώρα και οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις ξεκίνησαν στις 3 Οκτωβρίου 2005 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2004: παρ. 22). Ενώ τα επόμενα χρόνια άνοιξαν 12 κεφάλαια διαπραγμάτευσης, το Συμβούλιο της ΕΕ αποφάσισε στις 11 Δεκεμβρίου 2006 να παγώσει το άνοιγμα 8 πρόσθετων κεφαλαίων εξαιτίας της άρνησης της Τουρκίας να εφαρμόσει στην περίπτωση της Κύπρου το Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Συμφωνίας της Άγκυρας (Council of the EU, 2006: 9).

Η ΕΕ έχει προσπαθήσει να στηρίξει την ενταξιακή πορεία της Τουρκίας με τα ίδια ακριβώς εργαλεία που χρησιμοποιεί για τα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων: χρηματοδότηση μέσω του IPA, μεταφορά τεχνογνωσίας από το ΤΑΙΕΧ, συμφωνίες twinning και αναλυτική εξέταση, στενή παρακολούθηση και περιοδική αποτίμηση της προόδου που σημειώνεται για την εκπλήρωση των κριτηρίων ένταξης και την υιοθέτηση και εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου. Ωστόσο, η Επιτροπή εκφράζει ανησυχίες, μεταξύ άλλων, για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, τη διάκριση των εξουσιών, την περιστολή της ελευθερίας έκφρασης και του δικαιώματος της συνάθροισης, καθώς και την αποτελεσματική διερεύνηση των κρουσμάτων διαφθοράς (European Commission, 2014δ). Από την άλλη μεριά, η Τουρκία παρατηρεί άβολα τις πολιτικές ηγεσίες και τις κοινωνίες πολλών κρατών μελών (π.χ. της Γερμανίας, της Γαλλίας, της Ολλανδίας και της Αυστρίας) να αναπτύσσουν αρνητική στάση απέναντι στην ενταξιακή της προοπτική. Ορισμένοι μάλιστα αντιπροτείνουν τη σύναψη με την Τουρκία μιας ειδικής σχέσης σε αντικατάσταση της προσχώρησής της ως πλήρες κράτος μέλος. Η κατάληξη της ενταξιακής πορείας της Τουρκίας θα αποτελέσει αναμφίβολα σταθμό τόσο για το μέλλον της πολιτικής της διεύρυνσης όσο και για το περιεχόμενο και την προοπτική της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, η οποία εξετάζεται στην επόμενη ενότητα.

3. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας

Η βάση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (ΕΠΓ) ήταν μια βρετανική πρόταση η οποία κατατέθηκε στην Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2002. Το αντικείμενό της ήταν μια διαφορετική, φιλόδοξη και μακροπρόθεσμη προσέγγιση των νέων (μετά την επικείμενη διεύρυνση) ανατολικών γειτόνων της ΕΕ (της Λευκορωσίας, της Μολδαβίας και της Ουκρανίας) και η οικοδόμηση με αυτά τα κράτη μιας «ιδιαιτέρως γειτονικής σχέσης» (Barbé και Johansson-Nogués, 2008: 81). Έναν μήνα αργότερα, η Σουηδία κυκλοφόρησε ένα ανεπίσημο έγγραφο (non-paper) στο οποίο υποστήριζε τη βρετανική ιδέα και πρότεινε μια ευρύτερη και πιο δυναμική πολιτική, η οποία θα περιλάμβανε όλους τους γείτονες της ΕΕ, από τη Ρωσία και την Ουκρανία μέχρι τους εταίρους στη Μεσόγειο.

Στις 11 Μαρτίου 2003, η Επιτροπή παρουσίασε την ανακοίνωσή της «Ευρύτερη Ευρώπη-Γειτονικές σχέσεις: Ένα νέο πλαίσιο σχέσεων με τους γείτονές μας στα ανατολικά και νότια σύνορά μας» (Commission of the European Communities, 2003). Ο στόχος ήταν η δημιουργία ενός «κύκλου φίλων» με τους οποίους η Ένωση θα σύναπτε σχέσεις στενής συνεργασίας και καλής γειτονίας. Σκοπός της ΕΠΓ ήταν να αποφευχθεί η ανάδυση νέων διαχωριστικών γραμμών μετά τη διεύρυνση της ΕΕ προς τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Με την ΕΠΓ, η ΕΕ εισήγαγε νέα εργαλεία πολιτικής στις σχέσεις της με τις γειτονικές χώρες, όπως ο ενισχυμένος πολιτικός διάλογος, η στενότερη οικονομική συνεργασία και η αυξημένη κινητικότητα και επαφές μεταξύ των ανθρώπων. Η ανακοίνωση ξεκαθάρισε πως η νέα αυτή πολιτική θα συμπεριλάμβανε τη Μολδαβία, την Ουκρανία και τη Λευκορωσία, τα κράτη της Βορείου Αφρικής και της Μέσης Ανατολής και τη Ρωσία. Αντιθέτως, δεν θα αφορούσε όσες χώρες είχαν προοπτική ένταξης στην ΕΕ, δηλαδή την Τουρκία, τη Ρουμανία, τη Βουλγαρία και τα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων. Παράλληλα, οι εταίροι στην ΕΠΓ αποκλείονταν ρητά από την προοπτική συμμετοχής στους ευρωπαϊκούς θεσμούς (*everything but the institutions*) (Prodi, 2002). Ο αποκλεισμός αυτός προκάλεσε την αντίδραση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο φοβήθηκε ότι αυτή η διάκριση θα λειτουργούσε ως αντι-κίνητρο για την περαιτέρω σύσφιξη της συνεργασίας με τα γειτονικά κράτη:

Πρέπει να αποφύγουμε, όπως φαίνεται να προτείνει η ανακοίνωση, το να χαρακτηριστεί αυτή η συγκρότηση του «κύκλου φίλων» από την καθαρή αντίθεση μεταξύ της εξίσωσης «γείτων χώρα» ίσον «χώρα που αποκλείεται να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση» και της ιδέας ότι η ενταξιακή προοπτική συνιστά το μόνο μέσο στενότερης συνεργασίας (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2003).

Τα γεγονότα που ακολούθησαν τους επόμενους μήνες (π.χ. η «επανάσταση των ρόδων» στη Γεωργία) οδήγησαν την Επιτροπή στην απόφαση να συμπεριλάβει την Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν και τη Γεωργία στα κράτη που αναφέρονται στο Έγγραφο Στρατηγικής το οποίο παρουσιάστηκε τον Μάιο του 2004 και έμεινε γνωστό ως «Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2004). Η Επιτροπή, επίσης, πρότεινε μια διαφοροποιημένη σχέση με τη Ρωσία, η οποία είχε, εξ αρχής, εκφράσει την απροθυμία της να συμπεριληφθεί σε αυτή την πολιτική, προτιμώντας μια πιο ισότιμη διμερή εταιρική σχέση με την ΕΕ. Τελικά, η ΕΠΓ απευθύνθηκε στις εξής χώρες: την Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν, την Αίγυπτο, τη Γεωργία, το Ισραήλ, την Ιορδανία, τον Λίβανο, τη Μολδαβία, το Μαρόκο, την Παλαιστινιακή Αρχή, την Τυνησία, την Ουκρανία, την Αλγερία, τη Λευκορωσία, τη Λιβύη και τη Συρία.

Η απόφαση της Επιτροπής να συμπεριλάβει όλες αυτές τις χώρες κάτω από την ενιαία ομπρέλα της ΕΠΓ εξηγείται στην περιγραφή των στόχων της πολιτικής

αυτής. Ειδικότερα, η Επιτροπή σημειώνει ότι επιθυμεί να συνεργαστεί με τους εταίρους για τη δημιουργία μιας «περιοχής κοινής ευημερίας και σταθερότητας» στην οποία θα προωθηθούν η οικονομική ανάπτυξη και η αντιμετώπιση κοινών προκλήσεων και προβλημάτων (Commission of the European Communities, 2003: 9).

Σύμφωνα με την ΕΠΓ, η εταιρική σχέση μεταξύ ΕΕ και γειτονικών χωρών θα θεμελιωνόταν στην «αμοιβαία» προσήλωση σε «κοινές αξίες», όπως το κράτος δικαίου, η χρηστή διακυβέρνηση, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η οικονομία της αγοράς, η βιώσιμη ανάπτυξη και η καταπολέμηση της φτώχειας (Commission of the European Communities, 2003: 9). Στην ανακοίνωσή της, ωστόσο, η Επιτροπή αναγνώρισε πως, παρόλο που η ΕΕ και οι γειτονικές χώρες μοιράζονται κοινές αξίες και αντιμετωπίζουν κοινές προκλήσεις, η ΕΠΓ θα λάμβανε ιδιαίτερα υπόψη την ανομοιογένεια ανάμεσα σε αυτές τις χώρες σε ό,τι αφορά τους πολιτικούς θεσμούς, την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων, την οικονομική ανάπτυξη και το «βάθος» των σχέσεων με την ΕΕ. Γ' αυτό τον λόγο, μια από τις καινοτομίες της ΕΠΓ ήταν η εισαγωγή της αρχής της διαφοροποίησης μεταξύ των εταίρων (differentiated bilateralism) (Del Sarto και Schumacher, 2005: 21). Πρόκειται για μια νέα προσέγγιση σε αντιδιαστολή με τις πολιτικές που είχαν μέχρι τότε ακολουθηθεί και είχαν ως κύριο χαρακτηριστικό την προσπάθεια της οικοδόμησης περιφερειών (region building) (π.χ. η Ευρω-Μεσογειακή Συνεργασία).⁶ Έτσι, η ΕΠΓ προέβλεπε την ενίσχυση και «αναβάθμιση» των σχέσεων με εκείνες τις γειτονικές χώρες οι οποίες είτε είχαν ήδη υλοποιήσει είτε είχαν τη βούληση να εφαρμόσουν πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό γνώρισμα της ΕΠΓ, το οποίο συνδέεται στενά με την αρχή της διαφοροποίησης, είναι η χρήση της αιρεσιμότητας με παρόμοιο τρόπο με αυτόν που εφαρμόζεται στην πολιτική της διεύρυνσης.⁷ Έτσι, δεν δόθηκε βαρύτητα στην αρνητική αιρεσιμότητα (negative conditionality), δηλαδή στην απειλή κυρώσεων σε περίπτωση που δεν τηρούνταν τα συμφωνηθέντα. Αντιθέτως, η ΕΠΓ έχει στηριχθεί στη θετική αιρεσιμότητα (positive conditionality) και στην ανταμοιβή όσων εφαρμόζουν με συνέπεια και αποτελεσματικότητα τις μεταρρυθμίσεις που έχουν συμφωνηθεί. Η ΕΕ μάλιστα καθορίζει μέσω της ΕΠΓ συγκεκριμένους στόχους πολιτικής και σημεία αναφοράς (benchmarks) για να αξιολογεί την πρόοδο που σημειώνουν οι γειτονικές χώρες στην υλοποίηση του μεταρρυθμιστικού τους έργου.

Το τρίτο καινοτόμο στοιχείο της ΕΠΓ είναι η σύναψη διμερών Σχεδίων Δράσης

6. Για τις διαφορές μεταξύ Ευρω-Μεσογειακής Συνεργασίας και ΕΠΓ, βλ. Del Sarto και Schumacher (2005)· Comelli (2005)· Ξενάκης (2006).

7. Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την αιρεσιμότητα και την ΕΠΓ, βλ. Sasse (2008)· Lavenex (2008) και Freyburg κ.ά. (2009).

(Action Plans) με τις χώρες εταίρους, στα οποία καθορίζονται οι βασικές προτεραιότητες και ενέργειες σε τομείς όπως: ο πολιτικός διάλογος, το εμπόριο και η προετοιμασία των εταίρων για βαθμιαία συμμετοχή στην εσωτερική αγορά της ΕΕ, η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις, η ενέργεια, οι μεταφορές, η κοινωνία της πληροφορίας, το περιβάλλον, η έρευνα και η καινοτομία, η κοινωνική πολιτική και οι επαφές ανάμεσα στους λαούς (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2004: 3). Το συγκριτικό πλεονέκτημα των Σχεδίων Δράσης, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είναι πως χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό ευελιξίας, που επιτρέπει την προσαρμογή τους στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε γειτονικής χώρας (Commission of the European Communities, 2006). Τα Σχέδια Δράσης υποβάλλονται από την Επιτροπή μετά τη διεξαγωγή διερευνητικών συνομιλιών και διαπραγματεύσεων με τις γειτονικές χώρες και εγκρίνονται, στη συνέχεια, από τα αντίστοιχα Συμβούλια Συνεργασίας ή Σύνδεσης. Η συνήθης διάρκειά τους είναι 3-5 χρόνια. Η Επιτροπή στη συνέχεια παρακολουθεί την εφαρμογή τους και υποβάλλει περιοδικές εκθέσεις στις οποίες αξιολογείται η πρόοδος που έχει γίνει και αποτιμάται αν απαιτείται η προσαρμογή τους σε νέα δεδομένα ή η ανανέωσή τους. Συνεπώς, τα Σχέδια Δράσης αποτελούν τον κύριο μηχανισμό μέσω του οποίου εφαρμόζεται η αρχή της διαφοροποίησης και αξιοποιείται το εργαλείο της αιρεσιμότητας.

3.1 Η αναθεωρημένη ΕΠΓ

Τα περιορισμένα αποτελέσματα της ΕΠΓ όσον αφορά την ενίσχυση της σταθερότητας, της ασφάλειας και της ευημερίας στις γειτονικές χώρες οδήγησαν στον αναστοχασμό αυτής της πολιτικής και τα γεγονότα της «Αραβικής Άνοιξης» επιτάχυναν τη διαδικασία της αναθεώρησης. Στις 8 Μαρτίου 2011, η Επιτροπή εξέδωσε την ανακοίνωση «Μια φιλόδοξη εταιρική σχέση για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία με τις χώρες της νότιας Μεσογείου» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011β). Και στις 25 Μαΐου 2011, η Επιτροπή παρουσίασε την κοινή ανακοίνωση «Μια νέα απάντηση σε μια γειτονιά που αλλάζει» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011α) που αποτέλεσε τον πυρήνα της Αναθεωρημένης ΕΠΓ.

Σε θεωρητικό επίπεδο, το πρώτο έγγραφο εισήγαγε ως νέο στοιχείο την αρχή του «περισσότερα για περισσότερα» (more for more), βασιζόμενο στη λογική πως όσο περισσότερο οι κυβερνήσεις των γειτονικών χωρών θα εφαρμόζουν τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις, τόσο μεγαλύτερη θα είναι η «επιβράβευση» και η «ανταμοιβή» τους από την ΕΕ. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η θετική αιρεσιμότητα υπήρχε ήδη στην αρχική ΕΠΓ. Αυτό που ίσως μπορεί να θεωρηθεί νέο στοιχείο της Αναθεωρημένης ΕΠΓ είναι η ρητορική του «λιγότερα για λιγότερα» (less for less) και η ετοιμότητα της ΕΕ να χρησιμοποιήσει αρνητική αιρεσιμότητα, δηλώνοντας ότι «η παρεχόμενη στήριξη θα αναδιανέμεται ή θα επανε-

στιάζεται σε όσες χώρες παραμένουν στάσιμες ή υπαναχωρούν σε σχέση με συμφωνηθέντα μεταρρυθμιστικά προγράμματα» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011β). Αυτή η αλλαγή ρητορικής αποτελεί μια ρήξη με όσα ίσχυαν μέχρι τότε και δείχνει τη μεγαλύτερη αποφασιστικότητα της ΕΕ να μην αγνοήσει εφεξής τη μη συμμόρφωση των εταίρων της με το περιεχόμενο των συμφωνιών τους (Schumacher, 2011: 109).

Μια πρόσθετη καινοτομία της Αναθεωρημένης ΕΠΓ είναι η αποσαφήνιση της έννοιας της δημοκρατίας, δηλώνοντας ότι «προκαταρκτική προϋπόθεση για τη σύναψη εταιρικής σχέσης θα είναι η ανάληψη δέσμευσης για διεξαγωγή ελεύθερων και ανόθευτων εκλογών, που θα αποτελούν το αντικείμενο επαρκούς παρακολούθησης» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011β). Η ιδέα αυτή αναπτύχθηκε περισσότερο στη δεύτερη ανακοίνωση («Μια νέα απάντηση σε μια γειτονία που αλλάζει»), όπου η ΕΕ εισήγαγε την ιδέα της «βαθιάς και βιώσιμης δημοκρατίας» (deep and sustainable democracy), η οποία θα είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών και την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Μολονότι η ιδέα της «βαθιάς δημοκρατίας» συνιστά αλλαγή σε σχέση με την έμφαση που είχε δοθεί τα προηγούμενα χρόνια στην πολιτική σταθερότητα (έναν στόχο ο οποίος ενίσχυε την παραμονή στην εξουσία αυταρχικών καθεστώτων), η έλλειψη αντίστοιχων αποσαφηνίσεων και σημείων αναφοράς για το τι ακριβώς συνιστά «βαθιά» δημοκρατία καθιστά δύσκολο να εκτιμηθεί σε ποιο βαθμό πρεσβεύει κάτι καινούργιο ή όχι.

4. Συμπεράσματα

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η πολιτική της διεύρυνσης και η ΕΠΓ είναι δύο άρρηκτα συνδεδεμένες πολιτικές. Η ΕΠΓ δομήθηκε στα πρότυπα της πολιτικής της διεύρυνσης και ακολουθεί τη λογική της. Από αυτή την άποψη, δεν είναι τυχαίο ότι η ΕΠΓ αναπτύχθηκε αρχικά στο πλαίσιο της Γενικής Διεύθυνσης για τη Διεύρυνση και αργότερα μεταφέρθηκε στη Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων. Τα κοινά στοιχεία των δύο πολιτικών είναι η σύναψη εταιρικών σχέσεων, η χρηματοδότηση μέσω διάφορων προγραμμάτων συνεργασίας, η μεταφορά τεχνογνωσίας και η εμπάθунση των διμερών σχέσεων. Κεντρικό στοιχείο επίσης και των δύο πολιτικών είναι η χρήση του εργαλείου της αιρεσιμότητας, καθώς και η ρητορική σχετικά με τις «κοινές αξίες». Ωστόσο, η κύρια διαφορά μεταξύ των δύο πολιτικών είναι η προοπτική της ένταξης στην ΕΕ και η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της αιρεσιμότητας. Στην περίπτωση της διεύρυνσης, τα υποψήφια κράτη μέλη έχουν ισχυρό κίνητρο να εφαρμόσουν τις μεταρρυθμίσεις που υποδεικνύονται από την ΕΕ, αναγνωρίζοντας πως αυτός είναι ο μόνος τρόπος για να καταφέρουν να προσχωρήσουν στις κοινοτικές δομές. Όμως, στην περίπτωση της ΕΠΓ,

η απουσία της ενταξιακής προοπτικής λειτουργεί ως αντι-κίνητρο για τους εταίρους, αφού η αιρεσιμότητα χρησιμοποιείται πιο ευέλικτα και το κόστος της μη συμμόρφωσης είναι μικρό.

Τα τελευταία χρόνια, η ΕΕ έχει στρέψει την προσοχή της στην ΕΠΓ εξαιτίας των γεγονότων της «Αραβικής Άνοιξης» και της ουκρανικής κρίσης. Εντούτοις, το παράδειγμα των Δυτικών Βαλκανίων, όπου ως ύστατο εργαλείο σταθεροποίησης χρησιμοποιήθηκε η πολιτική της διεύρυνσης, δεν μπορεί να αποτελέσει ξανά οδηγό για την κοινή εξωτερική πολιτική. Επομένως, η μεγαλύτερη πρόκληση στο άμεσο μέλλον για την ΕΕ είναι να καταφέρει να αυξήσει την αποτελεσματικότητα της ΕΠΓ και να ενισχύσει την αξιοπιστία της αιρεσιμότητάς της προς τους εταίρους της γειτονίας, δεδομένης της απουσίας από την πολιτική αυτή της ενταξιακής προοπτικής.

Βιβλιογραφικές αναφορές και συμπληρωματική βιβλιογραφία

- Διάσκεψη Κορυφής ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων (2003). *Θεσσαλονίκη – Δήλωση*. Θεσσαλονίκη, 21 Ιουνίου. http://www.eu2003.gr//multimedia/pdf/2003_6/1090.pdf.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2004) *Ανακοίνωση της Επιτροπής – Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, Έγγραφο Στρατηγικής*. COM 373 Τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011α) *Κοινή Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Μια νέα απάντηση σε μια γειτονιά που αλλάζει*. COM 303 Τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011β) *Κοινή Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Εταιρική Σχέση με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου για τη Δημοκρατία και την Κοινή Ευημερία*. COM 200 Τελικό.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2003) *Έκθεση σχετικά με την Ευρύτερη Ευρώπη – Γειτονικές σχέσεις: Ένα νέο πλαίσιο σχέσεων με τους γείτονές μας στα ανατολικά και νότια σύνορά μας*. A5-0378, Τελικό.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2014) Κανονισμός (ΕΕ) Αριθ. 231/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2014 για τη θέσπιση Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας (ΜΠΒ II). *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, L 77, EL, 15 Μαρτίου.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2014) *Συμπεράσματα*. Βρυξέλλες 26-27 Ιουνίου. EUCO 79/14.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2013) *Συμπεράσματα*. Βρυξέλλες 27-28 Ιουνίου. EUCO 104/2/13 REV 2.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2012) *Συμπεράσματα*. Βρυξέλλες 1-2 Μαρτίου. EUCO 4/3/12REV 3.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2010) *Συμπεράσματα*. Βρυξέλλες 16-17 Δεκεμβρίου. EUCO 30/1/10REV 1.

- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2005) *Συμπεράσματα της Προεδρίας*. Βρυξέλλες 15-16 Δεκεμβρίου. SN 15914/1/05REV 1.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2004) *Συμπεράσματα*. Βρυξέλλες 16-17 Δεκεμβρίου. 16238/1/04 REV 1.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2000) *Συμπεράσματα της Προεδρίας*. Σάντα Μαρία ντα Φέιρα 19-20 Ιουνίου. SN 200/00.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1999α) *Συμπεράσματα της Προεδρίας*. Κολωνία 3-4 Ιουνίου. SN 150/1/99 REV1.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1999β). *Συμπεράσματα της Προεδρίας*. Ελσίνκι, 10-11 Δεκεμβρίου. SN 300/99.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1993) *Συμπεράσματα της Προεδρίας*. Κοπεγχάγη 21-22 Ιουνίου. SN 180/1/93/REV 1.
- Ξενάκης, Δ. (2006) Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Μεσόγειος: Η Διαδικασία της Βαρκελώνης και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας. Στο Δ. Ξενάκης και Μ. Τσινισιζέλης (επιμ.). *Παγκόσμια Ευρώπη: Οι διεθνείς διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, σελ. 461-494.
- Συμβούλιο της ΕΕ (2015) Το Μαυροβούνιο και η ΕΕ ανοίγουν δύο ακόμη κεφάλαια διαπραγματεύσεων στη διαδικασία προσχώρησης. Δελτίο Τύπου 159/15, 30 Μαρτίου.
- Συμβούλιο της ΕΕ (2006) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1085/2006 του Συμβουλίου της 17ης Ιουλίου 2006 για τη θέσπιση μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (IPA). *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, L 210, EL, 31 Ιουλίου.
- Συμβούλιο της ΕΕ (2000) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2666/2000 του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 2000, για την παροχή βοήθειας προς την Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την Κροατία, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1628/96 και για την τροποποίηση των Κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 3906/89 και (ΕΟΚ) αριθ. 1360/90, και των αποφάσεων 97/256/ΕΚ και (ΕΟΚ) αριθ. 1999/311/ΕΚ. *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, L 306, EL, 7 Δεκεμβρίου.
- Συμβούλιο της ΕΕ (1999) *2192η σύνοδος του Συμβουλίου – Γενικές Υποθέσεις*. Λουξεμβούργο, 21-22 Ιουνίου. C/99/198, 9008/99 (Presse 198).
- Barbé, E. και Johansson-Nogués, E. (2008) The EU as a Modest «force for good»: The European Neighbourhood Policy. *International Affairs*, 84(1): 81-96.
- B92 News (2015) EC's Kosovo SAA «based on Taiwan model». 1 Μαΐου. http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=05&dd=01&nav_id=93987.
- Comelli, M. (2005) The Approach of the European Neighbourhood Policy (ENP): Distinctive Features and Differences with the Euro-Mediterranean Partnership. *Istituto Affari Internazionali*.
- Commission of the European Communities (2006) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*. COM 726 Final.

- Commission of the European Communities (2003) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. COM 104 Final.
- Council of the EU (2015) *3383rd Council meeting – General Affairs*. 8159/15, Press Release, PRESSE 29, PR CO 21, Luxemburg, 21 Απριλίου.
- Council of the EU (2012) *3180th Council meeting – General Affairs*. 11690/12, Press Release, PRESSE 283, PR CO 42, Luxemburg, 26 Ιουνίου.
- Council of the EU (2010) *Council conclusions on enlargement/stabilisation and association process*. 3060th General Affairs Council meeting. Brussels, 14 Δεκεμβρίου.
- Council of the EU (2009) *Council conclusions on enlargement/stabilisation and association process*. 2984th General Affairs Council meeting. Brussels, 7-8 Δεκεμβρίου.
- Council of the EU (2006) *2770th Council meeting – General Affairs and External Relations*. 16289/06(Presse352), Brussels, 11 Δεκεμβρίου.
- Del Sarto, R. και Schumacher, T. (2005) From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?. *European Foreign Affairs Review*, 10(1): 17-38.
- European Commission (2014α) Albania 2014 Progress Report. SWD 304 final, Brussels, 8 Οκτωβρίου.
- European Commission (2014β) Montenegro 2014 Progress Report. SWD 301 final, Brussels, 8 Οκτωβρίου.
- European Commission (2014γ) The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report. SWD 303 final, Brussels, 8 Οκτωβρίου.
- European Commission (2014δ) Turkey 2014 Progress Report. SWD 307 final, Brussels, 8 Οκτωβρίου.
- European Commission (2012) Commission delivers visa roadmap to Kosovo government. Press Release IP/12/605, Brussels, 14 Ιουνίου.
- European Commission (2011) *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*. COM 200 Final.
- European Commission (2000) Zagreb Summit 24 November 2000: Final Declaration. <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>.
- Fakiolas, E. T. και Tzifakis, N. (2008) Transformation or accession? Reflecting on the EU's strategy towards the Western Balkans. *European Foreign Affairs Review*, 13(3): 377-398.
- Freyburg, T., Lavenex, S. και Schimmelfennig, F. (2009) EU promotion of democratic governance in the neighbourhood. *Journal of European Public Policy*, 16(6): 916-934.
- Juncker, J.-C. (2014) *Νέο ξεκίνημα για την Ευρώπη: Το πρόγραμμά μου για απασχόληση, ανάπτυξη, δικαιοσύνη και δημοκρατική αλλαγή*. Στρασβούργο, 15 Ιουλίου. http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_el.pdf.
- InNews* (2015) Lunacek: Recognition of Kosovo condition for Serbia's EU accession. 1

- Μαρτίου. <http://inserbia.info/today/2015/03/lunacek-recognition-of-kosovo-condition-for-serbias-eu-accession/>
- Lavenex, S. (2008) A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality?. *Journal of European Public Policy*, 15(6): 938-955.
- Müftüler Baç, M. (2005) Turkey's Political Reforms and the Impact of the European Union. *South European Society and Politics*, 10(1): 17-31.
- Noutcheva, G., Tocci, N., Coppieters, B., Kovziridze, T., Emerson, M. και Huysseune, M. (2004) Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1: 1-35.
- Phinnemore, D. (2003) Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?. *European Foreign Affairs Review*, 8(1): 77-103.
- Prodi, R. (2002) A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability. Sixth ECSA World Conference. Jean Monnet Project, Brussels, 5-6 Δεκεμβρίου. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm.
- Sasse, G. (2008) The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours. *Europe-Asia Studies*, 60(2): 295-316.
- Schimmelfennig, F., Engert, S. και Knobel, H. (2003) Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey. *Journal of Common Market Studies*, 41(3): 495-518.
- Schumacher, T. (2011) The EU and the Arab Spring: Between Spectatorship and Actor-ness. *Insight Turkey*, 13(3): 107-119.
- Tzifakis, N. (2013) The European Union in Kosovo: Reflecting on the Credibility and Efficiency Deficit. *Problems of Post-Communism*, 60(1): 43-54.
- Tzifakis, N. (2012) Bosnia's slow Europeanisation. *Perspectives on European politics and society*, 13(2): 131-148.
- Tzifakis, N. (2007) EU's Region-building and Boundary-drawing Policies: The European Approach to the Southern Mediterranean and the Western Balkans. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 9(1): 47-64.