

6.2024

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Προκλήσεις και ευκαιρίες στον νέο πολιτικό κύκλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Λουκάς Τσούκαλης, Σπύρος Μπλαβούκος, Πάνος Πολίτης-Λάμπρου,
Ιωάννης Αρμακόλας, Αλεξάνδρα Βουδούρη, Γιώργος Οικονομίδης,
Μαρία Γαβουνέλη

Ιούνιος 2024

Συγγραφείς

Λουκάς Τσούκαλης

Πρόεδρος ΔΣ ΕΛΙΑΜΕΠ, Καθηγητής, Sciences Po, Παρίσι, Ομότιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Σπύρος Μπλαβούκος

Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, και Επικεφαλής Ευρωπαϊκού Προγράμματος «Αριάν Κοντέλλη», ΕΛΙΑΜΕΠ

Πάνος Πολίτης-Λάμπρου

Βοηθός Ερευνητή, ΕΛΙΑΜΕΠ

Ιωάννης Αρμακόλας

Αναπληρωτής Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Κύριος Ερευνητής και Επικεφαλής του Προγράμματος Νοτιοανατολικής Ευρώπης, ΕΛΙΑΜΕΠ

Αλεξάνδρα Βουδούρη

Ανταποκρίτρια στις Βρυξέλλες, Καθημερινή, Ερευνήτρια του Προγράμματος Νοτιοανατολικής Ευρώπης, ΕΛΙΑΜΕΠ

Γιώργος Οικονομίδης

Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Μαρία Γαβουνέλη

Καθηγήτρια στη Νομική Σχολή του Εθνικού & Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Γενική Διευθύντρια του ΕΛΙΑΜΕΠ

Περιεχόμενα

Τα «πρέπει» και τα «μπορώ» της Ευρώπης	5
Η Ρώμη δεν χτίστηκε σε μία μέρα: Τα μικρά βήματα της ευρωπαϊκής αμυντικής ολοκλήρωσης	8
1. Εισαγωγή	8
2. Το μετέωρο βήμα της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Συνεργασίας	9
2.1 Από το Μάαστριχτ στη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία: Τριάντα χρόνια σταδιακής εξέλιξης.....	9
2.2 Η ευρωπαϊκή άμυνα μετά την έναρξη του πολέμου στην Ουκρανία	10
3. Ευρωπαϊκή Αμυντική Συνεργασία: Πολιτικοί και οικονομικοί παράγοντες επιρροής.....	12
4. Οι προκλήσεις της επόμενης μέρας για την Ευρωπαϊκής Αμυντικής Συνεργασίας.....	14
5. Συμπεράσματα.....	18
Βιβλιογραφία	20
Δύσκολες ισορροπίες: Αναλύοντας τη νέα δυναμική στην πολιτική διεύρυνσης της ΕΕ.....	21
1. Η τρέχουσα κατάσταση	21
2. Τι διακυβεύεται	23
2.1 Σταδιακή ενσωμάτωση και το νέο σχέδιο μεταρρύθμισης και ανάπτυξης	23
2.2 Οι μεταρρυθμίσεις εντός της ΕΕ	24
2.3 Ζητήματα προϋπολογισμού.....	28
2.4 Ασφάλεια: Οι γεωπολιτικές επιταγές και οι οικονομικές επιπτώσεις	29
2.5 Ευελιξία και χρονοδιάγραμμα.....	30
2.6 Διεύρυνση και κοινή γνώμη.....	31
3. Συμπεράσματα	32

Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια πρώτη αποτίμηση	34
1. Η ανάγκη οικονομικής διακυβέρνησης.....	34
2. Η σημασία των δημοσιονομικών κανόνων και το Σύμφωνο για τη Σταθερότητα και την Ανάπτυξη.....	36
2.1 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ	36
3. Το υφιστάμενο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης και η ανάγκη για μεταρρύθμιση.....	38
3.1 Η μεταρρύθμιση του 2005	39
3.2 Η μεταρρύθμιση του 2011	40
3.3 Η μεταρρύθμιση του 2013	41
3.4 Η ανάγκη για μεταρρύθμιση μετά την κρίση της πανδημίας	41
4. Το νέο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης	42
5. Αξιολόγηση του προτεινόμενου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης και συμπεράσματα.....	44
5.1 Κάποιες ίσως χρήσιμες επισημάνσεις.....	46
5.2 Πιθανές συνέπειες για την Ελλάδα από την εφαρμογή του νέου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης.....	47
Βιβλιογραφία.....	48
Το άσυλο και η μετανάστευση ως ευρωπαϊκή πολιτική	51
1. Μια μακρά διαδικασία επώασης.....	51
1.1 Εξασφάλιση των εξωτερικών συνόρων.....	53
1.2 Γρήγορες και αποτελεσματικές διαδικασίες.....	55
1.3 Ένα αποτελεσματικό σύστημα αλληλεγγύης και ευθύνης.....	56
1.4 Ενσωμάτωση της μετανάστευσης στις διεθνείς σχέσεις συνεργασίας	58
2. Μια αβέβαιη προοπτική	60

Δύσκολες ισορροπίες: Αναλύοντας τη νέα δυναμική στην πολιτική διεύρυνσης της ΕΕ

Ιωάννης Αρμακόλας, Αλεξάνδρα Βουδούρη

1. Η τρέχουσα κατάσταση

Η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία επανέφερε την πολιτική διεύρυνσης στο επίκεντρο της πολιτικής ατζέντας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προηγούμενος, και για τουλάχιστον μια δεκαετία, αυτό το εξαιρετικά επιτυχημένο και αποτελεσματικό «εργαλείο» εξωτερικής πολιτικής είχε αφεθεί στο περιθώριο. Η επιστροφή της πολιτικής διεύρυνσης θεωρείται ευρέως ως γεωπολιτική «επιταγή». Στην ομιλία της για την κατάσταση της ΕΕ τον Σεπτέμβριο του 2023, η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν δήλωσε ότι «η ιστορία μάς καλεί τώρα να εργαστούμε για την ολοκλήρωση της ένωσής μας».⁴

Λίγους μήνες αργότερα, η σύνοδος κορυφής της ΕΕ του Δεκεμβρίου 2023 προχώρησε σε μια νέα φάση διεύρυνσης, με την απόφαση να ξεκινήσουν ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Ουκρανία και με τη Μολδαβία καθώς και να αναγνωριστεί η Γεωργία ως υποψήφια προς ένταξη χώρα.⁵ Επίσης, τον Μάρτιο του 2024 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη.⁶ Με τις παραπάνω υποψηφιότητες για ένταξη στην ΕΕ, ο αριθμός των χωρών στις οποίες έχει δοθεί προοπτική ένταξης στα Δυτικά Βαλκάνια και την Ανατολική Ευρώπη αυξήθηκε σε εννέα.

Η Ουκρανία θεωρείται δικαιολογημένα η «κινήτρια δύναμη» στη νέα δυναμική της πολιτικής διεύρυνσης. Δεν θα είναι όμως απλό για την ΕΕ να διαπραγματευτεί με μια χώρα, η οποία θα παραμείνει σε πόλεμο για αβέβαιο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια θα κληθεί να αντιμετωπίσει μια δύσκολη και δαπανηρή φάση ανοικοδόμησης, ιδιαίτερα από τη στιγμή που την τελευταία δεκαετία το «μπλοκ» εμφανιζόταν απροετοίμαστο ή απρόθυμο να αντιμετωπίσει σοβαρά την ένταξη των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων.

⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ομιλία για την Κατάσταση της Ένωσης (Σεπτέμβριος 2023). Διαθέσιμο στο: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2023_en.

⁵ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (15-12-23). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/68967/european-council-conclusions-14-15-12-2023-en.pdf>.

⁶ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (22-03-24). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/70880/euco-conclusions-2122032024.pdf>.

Η λεγόμενη «μεγάλη έκρηξη» (“big bang”) της διεύρυνσης το 2004 πραγματοποιήθηκε σε μια εποχή, που το ευρύτερο πολιτικό και γεωπολιτικό περιβάλλον ήταν διαφορετικό, με την ΕΕ να αισθάνεται αυτοπεποίθηση και να προσφέρει συνθήκες ευημερίας, λίγα χρόνια μετά την υιοθέτηση του ευρώ. Ωστόσο, σήμερα η ανασφάλεια και η δυσαρέσκεια αντανakλώνται στην άνοδο της ακροδεξιάς και των λαϊκιστικών κομμάτων σε όλη την Ευρώπη, ενώ η γεωπολιτική κατάσταση είναι βαθιά ανησυχητική, από τη Ρωσία και τη Μέση Ανατολή έως την Ανατολική Ασία.

Η ΕΕ έχει δεσμευτεί να ενσωματώσει νέα μέλη, συμπεριλαμβανομένης μιας δυνητικά δαπανηρής ένταξης της Ουκρανίας, κάτι που προστίθεται στην ανάγκη επενδύσεων στην άμυνα και την ψηφιακή και πράσινη μετάβαση. Μια άλλη μεγάλη «πρόκληση» στον ορίζοντα είναι η πιθανή μετατροπή των κρατών μελών που έως τώρα επωφελούνταν σε μεγάλο βαθμό από τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε καθαρούς συνεισφέροντες (net contributors). Μια τέτοια εξέλιξη θα έδινε αφορμή στους λαϊκιστές και ακροδεξιούς πολιτικούς, οι οποίοι μπορεί επίσης να ενθαρρυνθούν από τις σημαντικές επιπτώσεις, που ενδέχεται να επιφέρει στην κοινή αγροτική πολιτική μια πιθανή ένταξη της Ουκρανίας, μιας χώρας με μεγάλο γεωργικό τομέα.

Επιστροφή του Ντόναλντ Τραμπ στον Λευκό Οίκο θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει «πρόκληση» σε πολλά επίπεδα, δεδομένου ότι πιθανότατα θα αυξήσει σημαντικά την ευθύνη της Ευρώπης για την αμυντική στήριξη της Ουκρανίας. Οι νέες «προκλήσεις» ενδέχεται να έχουν τις δικές τους επιπτώσεις στην πολιτική διεύρυνσης, καθώς και στην ετοιμότητα της ΕΕ, εφόσον η δική της «ικανότητα απορρόφησης» αποτελεί προϋπόθεση για την αποδοχή νέων μελών.

Επιπλέον, δεδομένου του ταραχώδους γεωπολιτικού περιβάλλοντος, δεν είναι βέβαιο ότι τα κράτη-μέλη θα είναι πρόθυμα για σοβαρές διαπραγματεύσεις και αναγκαίους συμβιβασμούς, προκειμένου να διασφαλιστεί η ικανότητα του «μπλοκ» να λειτουργεί με περισσότερα από 30 μέλη. Ως εκ τούτου, ελλοχεύουν πολιτικές και τεχνικές προκλήσεις, που είναι πιθανό να δημιουργήσουν ανωμαλίες, ιδίως μετά τις ευρωπαϊκές εκλογές τον Ιούνιο του 2024.

Η τρέχουσα κατάσταση, μάλιστα, επιδεινώνεται και από τις διαφωνίες μεταξύ των υποψήφιων χωρών και των κρατών-μελών της ΕΕ, όπως καταδεικνύουν σαφώς τα εμπόδια που θέτει η Βουλγαρία στη διαδικασία ένταξης της Βόρειας Μακεδονίας και η πρόσφατη νέα κρίση μεταξύ Ελλάδας και Αλβανίας.

Στη συνέχεια, θα γίνει εν συντομία, αναφορά σε ορισμένα από τα βασικά ζητήματα πολιτικής και τα διλήμματα, που προκύπτουν από το ανανεωμένο ενδιαφέρον για την πολιτική διεύρυνσης. Τα ζητήματα αυτά θα διαμορφώσουν, άλλωστε, την ατζέντα του πολιτικού τοπίου που θα προκύψει από τις ευρωπαϊκές εκλογές.

2. Τι διακυβεύεται

2.1 Σταδιακή ενσωμάτωση και το νέο σχέδιο μεταρρύθμισης και ανάπτυξης

Τον Μάρτιο του 2024, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση (communication) σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις και τις αναθεωρήσεις πολιτικής πριν από τη διεύρυνση, ως διαδικασία που αποσκοπεί στη διευκόλυνση των μελλοντικών εντάξεων.⁷ Η ανακοίνωση αναφέρει έναν κατάλογο αναγκαίων μεταρρυθμίσεων για μια «σταδιακή ολοκλήρωση» (gradual integration), εστιάζοντας σε θέματα όπως η ενίσχυση της συνδεσιμότητας, οι δεσμεύσεις για το κλίμα και το περιβάλλον, η επισιτιστική ασφάλεια, η κοινωνική και οικονομική σύγκλιση, η διαχείριση της μετανάστευσης και των συνοριακών ελέγχων, καθώς και ο προϋπολογισμός.

Η ανακοίνωση προτείνει μια δομή σταδιακής ένταξης των νέων κρατών, η οποία θα είναι «αξιοκρατική και αναστρέψιμη». Με τη σύσταση αυτή, η Επιτροπή θέλει να διασφαλίσει ότι τόσο η ΕΕ όσο και τα μελλοντικά μέλη της θα είναι πλήρως προετοιμασμένα για τη διεύρυνση. Τα προηγούμενα κύματα ένταξης, από το 2004 και μετά, περιλάμβαναν πολυετείς μεταβατικές περιόδους, επιτρέποντας στα υφιστάμενα κράτη-μέλη να περιορίσουν την προσβασιμότητα στην αγορά εργασίας για τους πολίτες των νέων κρατών-μελών. Εκτός από την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, πολλοί ανησυχούν ότι η διεύρυνση θα μπορούσε να περιπλέξει περαιτέρω τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ενώ θα οδηγούσε επίσης σε νέες κατανομές γεωργικών επιδοτήσεων και πιέσεις για κοινωνικο-οικονομική σύγκλιση.

Πρόκειται για ευαίσθητα ζητήματα για τα κράτη-μέλη της ΕΕ, τα οποία φοβούνται ότι θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε λιγότερα κονδύλια για τα ίδια. Περαιτέρω ανησυχίες αφορούν στη συμμόρφωση με το κράτος δικαίου και τις θεμελιώδεις αξίες από τα νέα κράτη-μέλη.

Η νέα προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προσφέρει ευκαιρίες για σταδιακή ένταξη των επίδοξων μελών σε διάφορες πολιτικές, πριν από την πλήρη ένταξή τους. Όπως υπογραμμίζει, για παράδειγμα, η πλήρης πρόσβαση στην αγορά της ΕΕ θα απαιτούσε «πλήρη προσχώρηση σε ένα μοναδικό και ολοκληρωμένο σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, η οποία δεν μπορεί να γίνει επιλεκτικά».⁸ Ανοίγει, παράλληλα, τον δρόμο για εμπειριστατωμένη αναθεώρηση των πολιτικών της ΕΕ στις αρχές του 2025.

⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις και τις αναθεωρήσεις πολιτικής πριν από τη διεύρυνση (Βρυξέλλες, 20.03.24). Διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf.

⁸ Ό.π.

Επιπλέον, τον Νοέμβριο του 2023, η Επιτροπή ενέκρινε νέο Σχέδιο Ανάπτυξης για τα Δυτικά Βαλκάνια, για το οποίο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμφώνησαν πρόσφατα επί της αρχής.⁹ Το σχέδιο αποσκοπεί στην προώθηση της κοινωνικο-οικονομικής σύγκλισης μεταξύ των χωρών της περιοχής και της ΕΕ.¹⁰ Οι πόροι ανέρχονται σε €6 δισ. για την περίοδο 2024-2027, εκ των οποίων τα €2 δισ. θα είναι σε επιχορηγήσεις και τα υπόλοιπα σε δάνεια με ευνοϊκούς όρους, που χορηγεί η ΕΕ. Οι χώρες της περιοχής καλούνται να καταρτίσουν σχετικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων (όπως προβλέπεται αντίστοιχα για τα Εθνικά Σχέδια Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας για τα κράτη-μέλη της ΕΕ), το οποίο θα πρέπει να εγκριθεί από την Επιτροπή.

Η εκταμίευση των κονδυλίων θα εξαρτηθεί από σειρά μεταρρυθμίσεων, που πρέπει να προετοιμάσουν οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων για πρόσβαση στην ενιαία αγορά. Το Σχέδιο Ανάπτυξης διευκολύνει την προηγούμενη ενίσχυση της Κοινής Περιφερειακής Αγοράς (Common Regional Market) της περιοχής, ενώ περιλαμβάνει εγγυήσεις για την αποτροπή αποκλεισμών –λόγω διμερών διαφορών– μεταξύ των κρατών της περιοχής.

Το σχέδιο προβλέπει, για παράδειγμα, ότι καμία χώρα των Δυτικών Βαλκανίων δεν μπορεί να εμποδίσει την πρόοδο μιας άλλης, ως προς τη διαδικασία πρόσβασης στην ενιαία αγορά. Υπάρχει, εξάλλου, ειδική ρήτρα που απαιτεί τόσο από τη Σερβία όσο και από το Κόσοβο να επιδείξουν εποικοδομητική δέσμευση για την εξομάλυνση των διμερών σχέσεων, ώστε να εφαρμοστούν οι υποχρεώσεις, που απορρέουν από το νέο χρηματοδοτικό μέσο. Εμπεριέχει δε σειρά κινήτρων και αντικινήτρων, συμπεριλαμβανομένης της ανακατανομής των κονδυλίων των κρατών, τα οποία δεν εφαρμόζουν τις μεταρρυθμίσεις προς άλλα που τις εφαρμόζουν.

2.2 Οι μεταρρυθμίσεις εντός της ΕΕ

Η πιθανή μεγέθυνση της ΕΕ σε περισσότερα από 30 κράτη-μέλη εγείρει σαφώς ζητήματα κυβερνησιμότητας και λειτουργικότητας, καθώς θα έχει αντίκτυπο στην εσωτερική διαδικασία λήψης αποφάσεων, στην ισορροπία δυνάμεων μεταξύ των κρατών-μελών και στα δικαιώματα ψήφου. Παρά τη ρητορική υποστήριξη της διεύρυνσης από όλα τα κράτη-μέλη, θα πρέπει να επιτευχθεί συναίνεση σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις, που ενδέχεται να απαιτηθούν πριν από το επόμενο κύμα προσχωρήσεων. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου 2024, οι ηγέτες αποφάσισαν

⁹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Νέο σχέδιο στήριξης των Δυτικών Βαλκανίων: καλύτερη διακυβέρνηση, ενίσχυση των αξιών της ΕΕ (11-03-24). Διαθέσιμο στο: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240311PR19202/new-support-plan-for-western-balkans-better-governance-bolstering-eu-values>

¹⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Βαλκάνια (08-11-23). Διαθέσιμο στο: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/new-growth-plan-western-balkans_en

να «ασχοληθούν με τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις σε προσεχή Σύνοδο με σκοπό να υιοθετήσουν έως το καλοκαίρι του 2024 συμπεράσματα σχετικά με έναν οδικό χάρτη για τις μελλοντικές εργασίες».¹¹

Επιπλέον, στην ανακοίνωσή της το Μάρτιο του 2024, η Επιτροπή υπογράμμισε ότι «ενώ η Επιτροπή έχει δηλώσει ότι υποστηρίζει την αλλαγή των Συνθηκών, “εάν και όπου χρειάζεται”, πιστεύει ότι η διακυβέρνηση της ΕΕ μπορεί να βελτιωθεί γρήγορα με τη χρήση όλων των δυνατοτήτων των υφιστάμενων Συνθηκών, όπως οι “μεταβατικές ρήτρες” που επιτρέπουν τη μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο σε βασικούς τομείς».¹²

Πέρυσι, ομάδα Γερμανών και Γάλλων εμπειρογνομόνων πρότεινε λίστα θεσμικών μεταρρυθμίσεων, προκειμένου να καταστεί η ΕΕ έτοιμη για διεύρυνση έως το 2030.¹³ Η έκθεση σκιαγραφεί τη νέα «αρχιτεκτονική» μιας διευρυμένης ΕΕ, επαναφέροντας την ιδέα των ομόκεντρων κύκλων ολοκλήρωσης. Συγκεκριμένα, προτείνει σειρά μεταρρυθμίσεων για να διασφαλιστεί ότι η ΕΕ είναι έτοιμη για νέες προσχωρήσεις, να διευκολυνθεί η διαδικασία και να εξασφαλιστεί ότι οι ελπίδες των υποψηφίων κρατών-μελών δεν θα ματαιωθούν μελλοντικά. Όμως, οι ριζοσπαστικές λύσεις για τον εξορθολογισμό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων θεωρούνται από ορισμένα κράτη-μέλη ως προσπάθειες περιορισμού του ρόλου μικρότερων χωρών προς όφελος των μεγαλύτερων.

Στο επίκεντρο βρίσκεται το ζήτημα της επέκτασης της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία (“Qualified Majority Voting”, εφεξής QMV). Οι απειλές για την άσκηση βέτο της Ουγγαρίας στο Συμβούλιο, όπως αποδεικνύεται από τη δυσκολία επίτευξης συναίνεσης σε θέματα που αφορούν την Ουκρανία, έχουν καταστήσει την QMV πιο «ελκυστική» για αρκετά κράτη-μέλη. Για πολλούς, η επέκτασή της σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας κρίνεται απαραίτητη, για να καταστεί η ΕΕ ισχυρότερος γεω-πολιτικός παράγοντας.

Μια αξιοσημείωτα μεγάλη ομάδα εννέα κρατών-μελών (Βέλγιο, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Σλοβενία, Ισπανία και Ρουμανία) δημιούργησε, μάλιστα, «Ομάδα Φίλων για την Ψηφοφορία με Ειδική Πλειοψηφία στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας

¹¹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (22-03-24). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/70880/euco-conclusions-2122032024.pdf>

¹² Ό.π.

¹³ Έκθεση της γαλλογερμανικής ομάδας εργασίας για τη θεσμική μεταρρύθμιση της ΕΕ (18-09-23). Διαθέσιμο στο: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329b5bbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>

της ΕΕ». ¹⁴ Σε κοινή δήλωση τόνισαν ότι είναι «πεπεισμένοι ότι η ενωσιακή εξωτερική πολιτική χρειάζεται προσαρμοσμένες διαδικασίες, προκειμένου να ενισχυθεί η ΕΕ ως φορέας εξωτερικής πολιτικής». ¹⁵

Ωστόσο, ορισμένοι παρατηρητές επιμένουν ότι η επέκταση της QMV στην εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας δύσκολα θα γίνει αποδεκτή από πολλά κράτη-μέλη και ότι, αντίθετα, θα πρέπει να δοθεί έμφαση περισσότερο στη χρήση της QMV στην πολιτική διεύρυνσης. Για παράδειγμα, η γαλλογερμανική ομάδα εμπειρογνομόνων πρότεινε την επέκτασή της σε όλα τα ενδιάμεσα στάδια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. ¹⁶

Από την πλευρά τους, ορισμένα κράτη-μέλη, όπως η Ελλάδα, Κύπρος, Μάλτα, Ουγγαρία και άλλα, παραμένουν ιδιαίτερα επιφυλακτικά ή αντιτίθενται στην επέκταση της QMV, καθώς θεωρούν την ομοφωνία σημαντικό «εργαλείο» για την προστασία των εθνικών τους συμφερόντων. ¹⁷ Ίσως γι' αυτό τον λόγο, μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2023, πολλοί τείνουν να προτείνουν την ιδέα της λεγόμενης «εποικοδομητικής αποχής», η οποία επέτρεψε στην ΕΕ να ανοίξει τις διαδικασίες ένταξης της Ουκρανίας, παρά την απροθυμία της Ουγγαρίας. ¹⁸

Ωστόσο, το ζήτημα της QMV αποτελεί μόνο ένα στοιχείο των απαιτούμενων εσωτερικών μεταρρυθμίσεων της ΕΕ. Η Γαλλία, η οποία το 2020 πίεσε για την αναθεώρηση της μεθοδολογίας διεύρυνσης της ΕΕ, επιδιώκει, όπως δήλωσε ο Πρόεδρος Μακρόν τον Μάιο του 2023 στην Μπρατισλάβα, έναν βαθύ μετασχηματισμό του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. ¹⁹ Ο Γάλλος Πρόεδρος τόνισε ότι η ΕΕ πρέπει να διευρυνθεί και «να επανεξεταστεί εκτενώς όσον αφορά τη διακυβέρνηση και τους στόχους της». ²⁰ Το Βερολίνο τάσσεται επίσης υπέρ της εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με τον καγκελάριο Σολτς να δηλώνει τον Αύγουστο του 2022 στην Πράγα ότι η διεύρυνση εξαρτάται από θεσμικές αλλαγές. ²¹ Ο Σολτς έχει πολλές

¹⁴ Κοινή δήλωση των υπουργείων Εξωτερικών σχετικά με την έναρξη της Ομάδας Φίλων για την Ψηφοφορία με Ειδική Πλειοψηφία στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της ΕΕ (Μάιος 2023). Διαθέσιμο στο: <https://europeanunion.diplomatie.belgium.be/sites/default/files/2023-06/Joint%20Statement%20of%20the%20Foreign%20Ministries%20on%20the%20Launch%20of%20the%20Group%20of%20Friends%20on.pdf>.

¹⁵ Ό.π.

¹⁶ Ό.π.

¹⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Ψηφοφορία με Ειδική Πλειοψηφία στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας. Europe report (19-08-23). Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU\(2023\)740243_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU(2023)740243_EN.pdf).

¹⁸ EUR-Lex: Εποικοδομητική αποχή (θετική αποχή). Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/abstention-constructive-positive-abstention.html>.

¹⁹ Σλοβακία - Σύνοδος κορυφής GLOBSEC στην Μπρατισλάβα – Καταληκτική ομιλία από τον Εμμανουέλ Μακρόν, Πρόεδρο της Γαλλικής Δημοκρατίας (31/05/23): Διαθέσιμο στο: <https://is.ambafrance.org/Slovakia-GLOBSEC-summit-in-Bratislava-Closing-speech-by-M-Emmanuel-Macron>.

²⁰ Ό.π.

²¹ Ομιλία του Ομοσπονδιακού Καγκελάριου της Γερμανίας Όλαφ Σολτς στο Πανεπιστήμιο Καρόλου της Πράγας (29-08-22). Διαθέσιμο στο: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752>.

φορές διατυπώσει την ιδέα της επέκτασης της QMV στην εξωτερική πολιτική και στην πολιτική φορολογίας. Ωστόσο, μια ισχυρή ώθηση στη διαφοροποιημένη ολοκλήρωση (differentiated integration), που θα μπορούσε ενδεχομένως να μετασχηματίσει ριζικά την ΕΕ δεν συγκαταλέγεται στις προτεραιότητες της Γερμανίας.

Άλλα κράτη-μέλη, συμπεριλαμβανομένων των ανατολικών χωρών, που στηρίζουν τις ευρωπαϊκές ελπίδες της Ουκρανίας, Μολδαβίας και Γεωργίας, δεν έχουν ξεκαθαρίσει τη θέση τους, γεγονός που ενδεχομένως σημαίνει ότι αντιμετωπίζουν με σκεπτικισμό τις μεγάλες θεσμικές αλλαγές. Αυτό αντανακλάται, άλλωστε, σε δήλωση του Πολωνού Πρωθυπουργού Ντόναλντ Τουσκ τον Οκτώβριο του 2023 στις Βρυξέλλες, όταν σχολίασε ότι «ανεξάρτητα από τις γαλλικές και γερμανικές θέσεις (σ.σ. για τις μεταρρυθμίσεις της ΕΕ), δεν χρειάζονται επαναστατικές αλλαγές».²² Η Πολωνία φαίνεται να θεωρεί ότι οι εσωτερικές μεταρρυθμίσεις θα αποτελέσουν «εμπόδιο» για τη διεύρυνση της Ένωσης προς τα ανατολικά.

Οι «Φίλοι των Δυτικών Βαλκανίων», μια ομάδα κρατών-μελών που περιλαμβάνει την Αυστρία, την Ιταλία, την Ελλάδα, την Τσεχία και άλλες χώρες, δεν έχει επίσης διευκρινίσει τη θέση της, αλλά γενικά τονίζει την ανάγκη επιτάχυνσης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων για τις χώρες της περιοχής.

Επιπλέον, υπάρχει ευρεία συναίνεση μεταξύ των κρατών-μελών ότι δεν θα πρέπει να υπάρξει σύντομα αλλαγή των ευρωπαϊκών Συνθηκών. Η απερχόμενη Πρόεδρος της Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν στην ομιλία της για την Κατάσταση της Ένωσης (State of the Union) δήλωσε ότι είναι δεκτική σε αλλαγές. Ωστόσο, απηχώντας τις απόψεις της πλειοψηφίας των κρατών μελών, πρόσθεσε ότι «δεν μπορούμε –και δεν πρέπει– να περιμένουμε την αλλαγή των Συνθηκών για να προχωρήσουμε στη διεύρυνση».²³

Δεν φαίνεται, πάντως, να υπάρχει μεγάλη διάθεση στις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες να αντιμετωπίσουν όλα αυτά και άλλα σημαντικά ζητήματα, ιδίως ενόψει των ευρωεκλογών, κάτι που αντικατοπτρίζεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μαρτίου 2024, καθώς υπογραμμίζεται ότι σχετικές αποφάσεις για τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις θα υιοθετηθούν «έως το καλοκαίρι του 2024».²⁴ Για τον ίδιο ακριβώς λόγο, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις θα ήθελαν να αποφύγουν τη διεξαγωγή δύσκολων συζητήσεων ειδικά για το «κόστος» της διεύρυνσης. Όμως, τα θέματα αυτά

²² Bielecki, T. (2023). Tusk is preparing Brussels for his government. Deutsche Welle. Διαθέσιμο στο: <https://www.dw.com/pl/tusk-szykuje-bruksel%C4%99-na-sw%C3%B3j-rz%C4%85d/a-67211119>.

²³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: State of the Union 2023 (13-09-23). Διαθέσιμο στο: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2023_en

²⁴ Ο.π.

θα επανέλθουν αμέσως μετά τις εκλογές, τα αποτελέσματα των οποίων θα επηρεάσουν επίσης το εύρος και την ταχύτητα της συζήτησης για τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις.

2.3 Ζητήματα προϋπολογισμού

Η διεύρυνση της ΕΕ, ώστε να συμπεριλάβει ενδεχομένως έως και εννέα νέες χώρες, θα μπορούσε να κοστίσει στα υφιστάμενα μέλη περισσότερα από €256 δισ., σύμφωνα με εσωτερικό έγγραφο της Γραμματείας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που παρουσιάστηκε στους ευρωπαίους ηγέτες, τον Σεπτέμβριο του 2023. «Όλα τα κράτη-μέλη θα πρέπει να συνεισφέρουν περισσότερο στον προϋπολογισμό της ΕΕ και να λαμβάνουν λιγότερα από αυτόν –πολλά κράτη-μέλη που σήμερα είναι καθαροί αποδέκτες (*net receivers*) θα γίνουν καθαροί συνεισφέροντες (*net contributors*)», αναφέρει το έγγραφο, που διέρρευσε στους Financial Times.²⁵

Η Ουκρανία, μακράν η μεγαλύτερη από τις εννέα χώρες που ενδέχεται να ενταχθούν στην ΕΕ, θα δικαιούται €186 δισ. σε διάστημα επτά ετών, σύμφωνα με τους FT. Οι αριθμοί αυτοί αμφισβητούνται από άλλες εκτιμήσεις, που μειώνουν σημαντικά το προβλεπόμενο οικονομικό κόστος της διεύρυνσης. Τα «καταστροφολογικά» σενάρια τείνουν επίσης να μην εστιάζουν στο κόστος της μη διεύρυνσης, είτε οικονομικό, είτε πολιτικό/στρατηγικό.²⁶

Ως εκ τούτου, ο προϋπολογισμός της ΕΕ αναμένεται να αποτελέσει το πιο αμφιλεγόμενο θέμα και θα πρέπει να διευθετηθεί έως το 2027, δηλαδή πριν από την έναρξη του επόμενου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου. Το έγγραφο της Γραμματείας που διέρρευσε, εκτιμά ότι ο προϋπολογισμός θα πρέπει να αυξηθεί κατά 21%, σε €1,47 τρις, σε περίπτωση ένταξης και των εννέα χωρών. Αυτό συνεπάγεται σημαντική αύξηση των συνεισφορών της Γερμανίας και της Γαλλίας. Τα κονδύλια για τη γεωργία θα επηρεαστούν επίσης, με την Ουκρανία να δικαιούται €95 δισ. για επτά χρόνια, ένα κόστος δηλαδή, που τα κράτη-μέλη θα πρέπει να εξετάσουν.

Λόγω της εγχώριας πολιτικής «πίεσης» των αγροτών τον τελευταίο χρόνο, ήδη Πολωνία και Γαλλία ζητούν περαιτέρω περιορισμούς στις εισαγωγές ουκρανικών γεωργικών προϊόντων στην ΕΕ που θα μπορούσαν να κοστίσουν στο Κίεβο €1,2 δισ.²⁷ Όπως δείχνει ξεκάθαρα το παράδειγμα της Πολωνίας, κράτη-μέλη που τάσσονται αναφανδόν υπέρ της ένταξης

²⁵ EU estimates Ukraine entitled to €186bn after accession (n.d.). Financial Times (04-10-23). Διαθέσιμο στο: <https://www.ft.com/content/a8834254-b8f9-4385-b043-04c2a7cd54c8>.

²⁶ Jelena Dzankic, Matteo Bonomi, Jana Juzova, Bojana Zoric. «Το κόστος της μη διεύρυνσης», ΕΛΙΑΜΕΠ – Υπό δημοσίευση.

²⁷ Brzeziński, B. & Gijis, C. (2024). France joins Poland's push to curb Ukrainian imports. *Politico*. Ανακτήθηκε στις 18.04.2024, από: <https://www.politico.eu/article/ukraine-imports-europe-france-poland-agriculture/>.

της Ουκρανίας στην ΕΕ, μπορούν την ίδια στιγμή να είναι εκείνα που αναδεικνύουν τις οικονομικές πιέσεις που θα δημιουργούσε η ένταξη. Αυτή η παραδοξότητα καθίσταται ταυτόχρονα εντυπωσιακή ένδειξη των μελλοντικών προκλήσεων, σχετικά με την αλλαγή του καθεστώτος εκείνων που επωφελούνται από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό. Σίγουρα, δεν θα γίνει εύκολα αποδεκτή η προοπτική μετάβασης ορισμένων κρατών-μελών από την ομάδα των καθαρών δικαιούχων στην ομάδα των καθαρών συνεισφερόντων. Και αυτό αποτελεί ζήτημα, που ενδέχεται να επηρεάσει μελλοντικά την κοινή γνώμη στην ΕΕ.

2.4 Ασφάλεια: Οι γεωπολιτικές επιταγές και οι οικονομικές επιπτώσεις

Ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη-μέλη της ΕΕ αντιλαμβάνονται τον γεωπολιτικό στόχο της διεύρυνσης ποικίλλει. Υπάρχουν εκείνα που βλέπουν τη διεύρυνση ως προϋπόθεση ασφάλειας και εκείνα που πιστεύουν ότι η εξασφάλιση της προστασίας μέσω ένταξης στο ΝΑΤΟ θα μπορούσε να αποτελέσει προϋπόθεση για τη διεύρυνση. Η Ουκρανία βρίσκεται στο επίκεντρο αυτής της «διχογνωμίας».

Επιπλέον, η ΕΕ πρέπει να εξασφαλίσει και να παραγάγει σημαντικούς οικονομικούς πόρους για την Ουκρανία, ανεξάρτητα από το πότε θα καταστεί δυνατή η πλήρης ένταξη της χώρας. Πάντως, το συνολικό κόστος της ανασυγκρότησης της Ουκρανίας έχει εκτιμηθεί σε περίπου 1 τρισ. δολάρια σε βάθος δεκαετίας,²⁸ στο οποίο η ΕΕ θα πρέπει να συμβάλει σημαντικά. Οι Ευρωπαίοι ηγέτες έχουν ήδη συμφωνήσει επί της αρχής να χρησιμοποιήσουν κέρδη από δεσμευμένα ρωσικά περιουσιακά στοιχεία, ύψους περίπου €200 εκατ., για τη χρηματοδότηση της ανασυγκρότησης της Ουκρανίας, αν και δεν είναι ακόμη σαφές το πώς και το πότε θα συμβεί αυτό.²⁹ Συμφώνησαν, επίσης, τον Φεβρουάριο του 2024 να χορηγήσουν €50 δισ. στον μηχανισμό «Διευκόλυνση για την Ουκρανία» (Ukraine Facility) έως τα τέλη του 2027.³⁰ Το ποσό θα προκύψει από μια εφάπαξ αύξηση των εθνικών συνεισφορών, αλλά το διαρθρωτικό πρόβλημα του τρόπου χρηματοδότησης τέτοιων δαπανών μετά το 2028 παραμένει ανεπίλυτο. Επιπλέον, εάν η υποστήριξη των ΗΠΑ προς την Ουκρανία μειωθεί, η ΕΕ πιθανόν να επωμιστεί μόνη της το βάρος στήριξης του Κιέβου.

²⁸ Παγκόσμια Τράπεζα: Αξιολόγηση των αναγκών ανάκαμψης και ανασυγκρότησης της Ουκρανίας (Μάρτιος 2023). Διαθέσιμο στο: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment>.

²⁹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (22-03-24). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/70880/euco-conclusions-2122032024.pdf>.

³⁰ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (01-02-24): Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/69874/20240201-special-euco-conclusions-en.pdf>.

Ο πόλεμος στην Ουκρανία έθεσε, παράλληλα, εκ νέου ζητήματα ασφάλειας στα Δυτικά Βαλκάνια. Με τη Ρωσία και την Κίνα να ευθυγραμμίζονται όλο και περισσότερο, η ΕΕ ανησυχεί ιδιαίτερα για την επιρροή τους στην περιοχή. Ενώ οι δημοσκοπήσεις δείχνουν σημαντική υποστήριξη για ένταξη στην ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια, η μεγάλη πλειοψηφία των Σέρβων συνεχίζει να θεωρεί τη Ρωσία πραγματικό σύμμαχο, παρά το γεγονός ότι η ΕΕ είναι ο σημαντικότερος οικονομικός υποστηρικτής της Σερβίας.³¹ Στην πραγματικότητα, η υποστήριξη για την ένταξη στην ΕΕ έχει πέσει κάτω από το 50%. Η Σερβία είναι επίσης η κύρια χώρα των Δυτικών Βαλκανίων που αποκλίνει από την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας της ΕΕ –τρεις άλλες χώρες (Μαυροβούνιο, Βόρεια Μακεδονία και Αλβανία) είναι πλήρως ευθυγραμμισμένες. Ως εκ τούτου, η ΕΕ πρέπει να εξασφαλίσει περισσότερες πρόνοιες και όρους για να διασφαλίσει μεγαλύτερο βαθμό ευθυγράμμισης των υποψήφιων χωρών με την εξωτερική πολιτική και τις κύριες γεωστρατηγικές κατευθύνσεις της.

2.5 Ευελιξία και χρονοδιάγραμμα

Ο «χρόνος» αποτελούσε πάντα μια μάλλον διφορούμενη έννοια στη διαδικασία διεύρυνσης. Το 2030, δηλαδή η ημερομηνία-ορόσημο για τη διεύρυνση που πρότεινε ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Σαρλ Μισέλ τον Αύγουστο του 2023, επικρίθηκε από άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και κράτη-μέλη.³² Φάνηκε –για ακόμα μια φορά– το πόσο επιζήμια μπορεί να αποδειχθεί η έλλειψη συντονισμού και επικοινωνίας εντός της ΕΕ. Ωστόσο, το ζήτημα δεν είναι εάν το εν λόγω χρονοδιάγραμμα είναι εφικτό ή επιθυμητό, αλλά το πώς θα αποφύγει η Ένωση να απωλέσει εκ νέου την αξιοπιστία της.

Επιπλέον, με την Ουκρανία να απειλείται από τον ρωσικό επεκτατισμό, ο παράγοντας χρόνος έχει καταστεί κρίσιμος. Προς το παρόν, η ΕΕ υποθέτει ότι η Ουκρανία θα παραμείνει ανεξάρτητο και φιλοδυτικό κράτος. Όμως, μια πιθανή ήττα θα αποτελούσε σημαντικό πλήγμα για την ΕΕ και σίγουρα οι διαπραγματεύσεις με το Κίεβο δεν μπορούν να παραταθούν επ' αόριστον, όπως συνέβη με την Τουρκία.

Η ΕΕ τονίζει ότι η ένταξη είναι μια διαδικασία βασισμένη στην αξία της κάθε υποψηφιότητας. Ταυτόχρονα, υπογραμμίζει ότι η ένταξη της Ουκρανίας αποτελεί γεωπολιτική και στρατηγική «επιταγή». Το ίδιο επιχείρημα χρησιμοποιείται και για το ευρωπαϊκό μέλλον των Δυτικών Βαλκανίων. Επομένως, η ΕΕ θα πρέπει να σταθμίσει τα γεωστρατηγικά της συμφέροντα έναντι της

³¹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Ρωσία και Δυτικά Βαλκάνια: (18-04-23). Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)747096](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747096).

³² Ομιλία του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Σαρλ Μισέλ στο Στρατηγικό Φόρουμ του Μπλεντ (23-08-23). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>.

αντικειμενικής προόδου των μεταρρυθμίσεων που πρέπει σύντομα να σημειώσουν τα υποψήφια κράτη-μέλη. Η ένταξη, λοιπόν, δεν είναι μόνο θέμα συμμόρφωσης των υποψήφιων χωρών με τα απαιτούμενα κριτήρια της Κοπεγχάγης. Τα γεωπολιτικά συμφέροντα και τα συμφέροντα ασφαλείας διαδραματίζουν και πρέπει να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο.

Επομένως, η ΕΕ αντιμετωπίζει ένα ακόμη δίλημμα. Αν γίνει υπερβολικά αυστηρή σε ό,τι αφορά στην πλήρη συμμόρφωση με τα απαιτούμενα κριτήρια πριν από την ένταξη, η Ένωση θα μπορούσε να χάσει μια ιστορική ευκαιρία. Αν όμως αγνοήσει σοβαρές ελλείψεις, κινδυνεύει να αναλάβει άλυτα προβλήματα ή να δεχθεί νέα μέλη που δεν είναι πλήρως προετοιμασμένα, γεγονός που ενδεχομένως να υπονομεύσει τη λειτουργία της και την ακεραιότητα των βασικών θεσμικών πυλώνων της, όπως για παράδειγμα η ενιαία αγορά.

2.6 Διεύρυνση και κοινή γνώμη

Προς το παρόν, η αλληλεγγύη προς την Ουκρανία βρίσκεται σε υψηλά επίπεδα στην ΕΕ. Πρόσφατη δημοσκόπηση που διεξήχθη για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Εξωτερικών Σχέσεων (ECFR) έδειξε ότι οι Ευρωπαίοι τάσσονται υπέρ της ένταξης της Ουκρανίας, παρά τους προφανείς κινδύνους για την οικονομία και την ασφάλεια, ενώ υποστηρίζουν επίσης την ένταξη της Μολδαβίας και του Μαυροβουνίου.³³ Τάσσονται, ωστόσο, κατά της ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ και είναι μάλλον ουδέτεροι όσον αφορά τις υποψηφιότητες της Αλβανίας, της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, της Γεωργίας, της Βόρειας Μακεδονίας, της Σερβίας και του Κοσόβου.

Η δημοσκόπηση καταδεικνύει μια «διαίρεση» μεταξύ παλαιών και νέων κρατών-μελών της ΕΕ αναφορικά με το χρονοδιάγραμμα της διεύρυνσης, με τους πολίτες της Αυστρίας, Δανίας, Γερμανίας και Γαλλίας να υποστηρίζουν ότι η ΕΕ δεν θα πρέπει –αυτή τη στιγμή– να προσθέσει νέα κράτη-μέλη, ενώ οι πολίτες της Ρουμανίας και Πολωνίας να υποστηρίζουν σθεναρά το αντίθετο.³⁴

Ωστόσο, κάτι που δεν έχει ακόμη μετρηθεί είναι το πώς αισθάνονται οι φορολογούμενοι στα κράτη-μέλη της ΕΕ για τις τεράστιες μεταβιβάσεις πόρων σε νέα κράτη-μέλη, πώς θα αντιδρούσαν δηλαδή, εάν οι δικές τους οικονομίες έμεναν στάσιμες ή αν θα συνεχίσουν να στηρίζουν την άμυνα της Ουκρανίας, όταν το κόστος της ένταξής της στην ΕΕ γίνει αισθητό στις εγχώριες οικονομίες τους.

³³ Δημοσκόπηση του ECFR (Δεκέμβριος 2023). Διαθέσιμη στο: <https://ecfr.eu/publication/europeans-open-to-ukraine-joining-the-eu-despite-security-risks>.

³⁴ Buras, P., & Morina, E. (2023). Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU. ECFR. Διαθέσιμο στο: <https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/#state-of-play>.

Επιπλέον, στα περισσότερα κράτη-μέλη της ΕΕ τα ακροδεξιά και λαϊκιστικά κόμματα βρίσκονται σε άνοδο: στις ευρωπαϊκές εκλογές το 2024 σημειώθηκε σημαντική μετατόπιση προς τα δεξιά σε πολλές χώρες, με τα λαϊκιστικά ριζοσπαστικά δεξιά κόμματα να κερδίζουν ψήφους και έδρες σε όλη την ΕΕ, και τα κεντροαριστερά και πράσινα κόμματα να υποχωρούν.³⁵ Στην πραγματικότητα, οι αντιευρωπαϊκοί λαϊκιστές θα μπορούσαν να αναδειχθούν πρώτοι σε εννέα κράτη-μέλη (Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Γαλλία, Ουγγαρία, Ιταλία, Ολλανδία, Πολωνία και Σλοβακία) και να έρθουν δεύτεροι ή τρίτοι σε εννέα χώρες (Βουλγαρία, Εσθονία, Φινλανδία, Γερμανία, Λετονία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ισπανία και Σουηδία). Αυτή η στροφή προς τα δεξιά, πιθανόν να έχει σημαντικές συνέπειες για τις ευρωπαϊκές πολιτικές, οι οποίες θα επηρεάσουν και τις επιλογές εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.

3. Συμπεράσματα

Οι Ευρωπαίοι ηγέτες και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στέλνουν τα σωστά μηνύματα, όταν πρόκειται για τη διεύρυνση, παραμένει όμως αβέβαιο το αν θα προχωρήσουν στις αντίστοιχες ενέργειες. Οι πρόσφατες ευρωπαϊκές και οι επερχόμενες εθνικές εκλογές σε διάφορα κράτη-μέλη ίσως εξηγούν μια τέτοια απροθυμία. Ωστόσο, μόνο συγκεκριμένα βήματα θα διασφαλίσουν την αξιοπιστία της ΕΕ αναφορικά με τη νέα δυναμική της διεύρυνσης: συγκεκριμένο όραμα και στρατηγική, οικοδόμηση συναίνεσης και οι απαραίτητοι πόροι.

Η ΕΕ πρέπει να προσφέρει συγχρόνως έναν αξιόπιστο «οδικό χάρτη» για τη βαθύτερη ένταξη των υποψήφιων χωρών τα επόμενα χρόνια και σαφήνεια σχετικά με τη δική της πορεία για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Θα πρέπει να υπάρξει, άλλωστε, κοινή προσέγγιση που να συνδέει τις μεταρρυθμίσεις και τη διεύρυνση με σταδιακό τρόπο, καθώς και ένας μηχανισμός που θα «μετράει» την αντίστοιχη πρόοδο.

Σημαντικό στοιχείο αποτελεί η κοινή γνώμη και το πώς αυτή θα πειστεί να συναινέσει σε μια διευρυμένη Ένωση. Η ΕΕ έχει έως τώρα αποφύγει να ανοίξει δημόσια συζήτηση, ιδίως ενόψει των ευρωεκλογών. Η ιστορία όμως έχει δείξει ότι αν η Ένωση θέλει να επιτύχει μια μεταρρύθμιση, δεν μπορεί να αποφύγει μια δημόσια συζήτηση για όλα τα σχετικά ζητήματα. Οι ευρωπαϊκές κοινωνίες πρέπει να πειστούν ότι η διεύρυνση είναι τόσο εφικτή για την ΕΕ όσο και επωφελής για τα υφιστάμενα κράτη-μέλη.

Ανεξάρτητα από την αναγκαία πρόοδο, που πρέπει να επιτευχθεί σε ό,τι αφορά την κοινή γνώμη και τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις, η ΕΕ χρειάζεται

³⁵ Δημοσκόπηση του Euronews (22-03-24). Διαθέσιμη στο: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/22/radical-right-now-unstoppable-in-eus-inner-six-euronews-polls-show>.

να συνειδητοποιήσει ότι πρέπει να αντιστρέψει τα αποτελέσματα της φθίνουσας πολιτικής διεύρυνσης κατά την προηγούμενη δεκαετία. Η ΕΕ και τα κράτη-μέλη πρέπει όχι μόνο να στείλουν τα σωστά μηνύματα σε όλες τις υποψήφιας χώρες, να τις διαβεβαιώσουν δηλαδή ότι η προοπτική ένταξης είναι πραγματική, αλλά και να προχωρήσουν σε αντίστοιχες αποφασιστικές ενέργειες. Εάν δεν συμβεί αυτό, οι μεταρρυθμίσεις στα υποψήφια κράτη ενδεχομένως να μην ξεκινήσουν ποτέ, η γεωπολιτική στιγμή για την ΕΕ να καθεί και η ευρωπαϊκή ήπειρος να παραμείνει διαιρεμένη και εύκολος «στόχος» για τις γεωπολιτικές πιέσεις αυταρχικών δυνάμεων και άλλων αναδυόμενων διεθνών παικτών.



diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ