



**ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ:
ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ
ΑΕΡΟΜΕΤΑΦΟΡΕΣ ΚΑΙ ΤΟ ΦΥΣΙΚΟ ΑΕΡΙΟ**

Μιχάλης Ι. Χαροκόπος

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή:

- κ. Αντώνιος Κόντης, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών (επιβλέπων)
- κ. Μιχάλης Τσινισιζέλης, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
- κ. Ναπολέον Μαραβέγιας, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

**Αθήνα
Φεβρουάριος 2011**

*Στη μητέρα μου Αναστασία Χαροκόπου
και τη σύζυγό μου Βάνα Κουτσάκη
για την αγάπη τους και την υπομονή τους*

Ευχαριστίες

Για τη συγγραφή της ανά χείρας μελέτης είμαι ευγνώμων για τη συμβουλή, τις ιδέες, την ενθάρρυνση και κυρίως, την επιμονή και υπομονή του στον επιβλέποντα καθηγητή κ. Αντώνιο Κόντη. Θα ήθελα, επίσης, να ευχαριστήσω τους καθηγητές κ.κ. Μιχάλη Τσινισιζέλη και Ναπολέοντα Μαραβέγια για το ενδιαφέρον τους και τα εποικοδομητικά τους σχόλια. Η συμβολή των συζητήσεων μαζί τους και των επιστημάνσεων τους ήταν σημαντική, ώστε να προλάβω αδυναμίες του τελικού κειμένου.

Ομοίως, ευχαριστώ θερμά τους συναδέλφους στο σεμινάριο υποψηφίων διδασκάλων για το χρόνο και τις παρατηρήσεις τους. Ιδιαίτερες ευχαριστίες στον Λέκτορα κ. Νικόλαο Κουτσιαρά για τις γόνιμες επιστημονικές και μεθοδολογικές του παρατηρήσεις, στο Λέκτορα κ. Βασίλη Τζεβελέκο για τη συνδρομή του στις ερευνητικές αναζητήσεις, κατά τη διάρκεια της συγγραφής και στη Δρ. Ελένη - Ανδριανή Σαμπατάκου για τις χρήσιμες παρατηρήσεις και συμβουλές της. Ευχαριστώ, επίσης, την κα Μαρίνα Πετρέλλη και την κα Κλεοπάτρα Ματσουκά για τη βοήθειά τους επί των γραφειοκρατικών διαδικασιών.

Τέλος, οφείλω να ευχαριστήσω το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών για την ηθική και υλική υποστήριξη της προσπάθειάς μου.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ	v
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ	vi
ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ	vii
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	x
ΜΕΡΟΣ Α΄	
1. Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής ως μέρος του διεθνούς πολιτικοοικονομικού συστήματος	2
1.1 Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής: Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις.....	2
1.2 Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής και Διεθνής Πολιτική Οικονομία: Μία συνθετική προσέγγιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.....	13
1.3 Περιφερειακή οικονομική ολοκλήρωση και Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική.....	27
1.3.1 Περιεχόμενο και συνέπειες της περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης.....	27
1.3.2 Η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική ανάμεσα στο δίπολο περιφερισμού - πολυμερισμού: Η εναλλακτική των διαπεριφερειακών συνεργιών.....	35
1.3.3 Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εξωτερική πολιτική.....	51
1.4 Διαμόρφωση της σχέσης κράτους - αγοράς εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.....	72
2. Αναζητώντας ένα θεωρητικό πλαίσιο για την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική	84
2.1 Το «δίλημμα» Νεο-λειτουργισμός ή Δια-κυβερνητισμός και η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική.....	84
2.2 Από το «δίλημμα» Νεο-λειτουργισμός ή Δια-κυβερνητισμός στο «δίπολο» Ορθολογική προσέγγιση - Κοινωνική κατασκευή.....	105
2.2.1 Ορθολογική προσέγγιση.....	107
2.2.2 Κοινωνική κατασκευή.....	118
2.3 Εξευρωπαϊσμός και εξωτερική πολιτική.....	130
2.4 Προσεγγίζοντας την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική υπό το πρίσμα της μάθησης.....	144
2.5 Κατασκευή ενός υποδείγματος ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής.....	157
2.5.1 Σχεδιασμός του υποδείγματος.....	157
2.5.1.1 Θεσμικές δομές.....	158
2.5.1.2 Συμφέροντα.....	161
2.5.1.3 Ταυτότητες - Ιδέες.....	164
2.5.1.4 Ο ρόλος της μάθησης.....	166
2.5.2 Εφαρμογή του υποδείγματος.....	168
ΜΕΡΟΣ Β΄	
3. Διεθνείς διαστάσεις της Πολιτικής Αερομεταφορών της Ευρωπαϊκής Ένωσης	172
3.1 Κύριες συνιστώσες της πολιτικής αερομεταφορών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	172
3.1.1 Διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών.....	173
3.1.2 Προστασία του περιβάλλοντος.....	185
3.1.3 Ασφάλεια και Προστασία από έκνομες ενέργειες.....	191
3.1.4 Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός: Προς μία «ευέλικτη χρήση» του Εναερίου Χώρου στην Ευρώπη.....	203

3.2 Οι τρεις πυλώνες των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	211
3.2.1 Οριζόντιες συμφωνίες.....	211
3.2.2 Ένας Κοινός Αεροπορικός Χώρος με τα γειτονικά κράτη.....	222
3.2.2.1 Η δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Αεροπορικού Χώρου.....	224
3.2.2.2 Η μεσογειακή διάσταση.....	235
3.2.2.3 Οι σχέσεις με τη Ρωσία, την Τουρκία και τις χώρες του Ευξείνου Πόντου.....	247
3.2.3 Συνεργασία σε παγκόσμιο επίπεδο.....	255
3.2.3.1 Σχέσεις με ΗΠΑ: Οι διαπραγματεύσεις για τη Συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών» και ο ανταγωνισμός Airbus – Boeing.....	255
3.2.3.2 Συμμετοχή στο Διεθνή Οργανισμό Πολιτική Αεροπορίας (ICAO) και συμφωνίες με χώρες «στόχους».....	279
4. Διεθνείς διαστάσεις της Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Φυσικό Αέριο.....	284
4.1 Το δίπολο απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου - ασφάλεια εφοδιασμού.....	285
4.1.1 Διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου.....	286
4.1.2 Εξ-ασφαλίζοντας τον εφοδιασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης με φυσικό αέριο ή απελευθερώνοντας το «δέσμιο Γκιούλιβερ».....	311
4.2 Χαρτογραφώντας τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του φυσικού αερίου.....	333
4.2.1 Κύριοι προμηθευτές.....	341
4.2.1.1 Ρωσία.....	341
4.2.1.2 Νορβηγία.....	358
4.2.1.3 Αλγερία.....	365
4.2.2 Χώρες - περιοχές διέλευσης.....	375
4.2.2.1 Τουρκία.....	375
4.2.2.2 Νοτιοανατολική Ευρώπη.....	388
4.2.2.3 Ουκρανία.....	398
Παράρτημα Β΄ Μέρους.....	412
ΜΕΡΟΣ Γ΄	
5. Η σχέση Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής – Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, υπό το πρίσμα του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης: Συμπεράσματα – Προτάσεις.....	427
5.1 «Μηχανισμός επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	427
5.1.1 Προσδιοριστικοί παράγοντες: Θεσμικές δομές - Συμφέροντα - Ταυτότητες - Ιδέες....	428
5.1.2 Η συμβολή της μάθησης.....	444
5.2 «Μηχανισμός επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του φυσικού αερίου.....	453
5.2.1 Προσδιοριστικοί παράγοντες: Θεσμικές δομές - Συμφέροντα - Ταυτότητες - Ιδέες....	453
5.2.2 Η συμβολή της μάθησης.....	474
5.3 Συγκριτική αποτίμηση της εφαρμογής του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης στα πεδία μελέτης.....	484
5.4 Αναπροσδιορίζοντας τη σχέση Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής - Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας.....	495
Βιβλιογραφία – Πηγές.....	505

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

1.1: Το παράδειγμα της παγκόσμιας πολιτικής των J. Nye και R. Keohane.....	10
1.2: Καθοριστικές συνθήκες για τη δημιουργία εμπορίου σε μία τελωνειακή ένωση.....	32
1.3: Σημασία στόχων σε συγκεκριμένες περιφερειακές συμφωνίες.....	35
2.1: Δια-κυβερνητισμός vs. νεο-λειτουργισμού.....	103
2.2: Οι πέντε σχολές του εξευρωπαϊσμού.....	135
2.3: Ανάλυση διαδικασίας εξευρωπαϊσμού.....	137
2.4: Εθνική Εξωτερική Πολιτική και Εξευρωπαϊσμός.....	141
2.5: Κατηγοριοποίηση υλικού.....	170
3.1: Δημιουργία της Εσωτερικής Αγοράς Αεροπορικών Μεταφορών – Οι τρεις δέσμες μέτρων.....	413
3.2: Διμερείς συμφωνίες αεροπορικών υπηρεσιών εναρμονισθείσες με το κοινοτικό κεκτημένο μετά την απόφαση του ΔΕΚ της 5ης Νοεμβρίου 2002.....	415
3.3: Μεσογειακή διάσταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού: Υφιστάμενες «προκλήσεις».....	246
3.4: Κύριες παράμετροι της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών».....	416
4.1: Ευρωπαϊκό Σχέδιο Οικονομικής Ανάκαμψης Επιλέξιμα Προγράμματα Ενεργειακών Υποδομών.....	420
4.2: Υπολογισμός του δείκτη v-1 στα κράτη μέλη ΕΕ.....	421
4.3: Υπολογισμός του δείκτη REES για την ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο 24 κρατών μελών ΕΕ.....	422
4.4: Ενεργειακή ασφάλεια: Εργαλεία πολιτικής.....	329
4.5: Ενεργειακές σχέσεις ΕΕ-Ρωσίας: Σενάρια και εργαλεία πολιτικής ΕΕ.....	355
4.6: Κατανομή μακροχρόνιων συμβάσεων προμήθειας φυσικού αερίου ΒΟΤΑΣ.....	378
5.1: Η διαμόρφωση της πολιτικής εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ ως διαδικασία μάθησης.....	447
5.2: Η διαμόρφωση της πολιτικής για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου ως διαδικασία μάθησης.....	479

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ

I: Διαμόρφωση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.....	12
II: Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική: Προσδιοριστικά Ερωτήματα.....	20
III: Διαπραγματεύσεις Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης: Εθνικές προτιμήσεις.....	52
IV: Υπόδειγμα Mundell – Fleming και Επεκτατική Νομισματική Πολιτική.....	57
V: Η απόφαση ένταξης σε μία νομισματική περιοχή: καμπύλες GG / LL.....	60
VI: Θέση Ευρωπαϊκής Επιτροπής περί θετικής συσχέτισης εμπορίου - οικονομικής σύγκλισης.....	62
VII: Δομές ισχύος.....	73
VIII: Σύστημα δομών ισχύος Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας.....	74
IX: Εξέλιξη ευρωπαϊκής ενοποίησης και Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική.....	93
X: Η διαδικασία μάθησης κατά τον Robert Jervis.....	146
XI: Υπόδειγμα πολιτικής μάθησης του Jack S. Levy.....	147
XII: Υπόδειγμα μάθησης για την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική.....	155
XIII/α: Σχεδιάζοντας ένα υπόδειγμα ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.....	159
XIII/β: Σχεδιάζοντας ένα υπόδειγμα ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.....	161
XIII/γ: Σχεδιάζοντας ένα υπόδειγμα ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.....	165
XIII/δ: Υπόδειγμα ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.....	167
XIV: Φορείς συμφερόντων και σχέσεις ανάμεσά τους στο πλαίσιο ΕΣΕΠ.....	162
XV: Οφέλη Διαλειτουργικότητας 2010-2025.....	416
XVI: FABS: Κόστος - Όφελος 2010-2025.....	417
XVII: Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός: Κόστος - Όφελος 2005-2025.....	417
XVIII: Εμπορικά Δικαιώματα - «Ελευθερίες Αέρος».....	418
XIX: Airbus v. Boeing R&D ως % εσόδων 2000-2004.....	419
XX: Airbus v. Boeing Παραγγελίες αεροσκαφών 2000-2008.....	419
XXI: Εξέλιξη μείγματος εισαγωγών ενέργειας ΕΕ-27, 1990-2030.....	284
XXII: Προκαταρκτικός υπολογισμός κανόνα «n-1» για 25 κράτη μέλη.....	323
XXIII: Υπολογισμός του δείκτη REES για την ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο 24 κρατών μελών.....	325
XXIV: Το φάσμα της ενεργειακής ασφάλειας.....	326
XXV: Ενεργειακή εξάρτηση της ΕΕ από τρίτες χώρες στον τομέα του φυσικού αερίου.....	423
XXVI: Προέλευση προμηθειών φυσικού αερίου ΕΕ, 2005-2008.....	339
XXVII: Ποσότητες εισαγόμενου φ/α από 20 κράτη μέλη ΕΕ, 2008.....	423
XXVIII: Κύριοι εισαγωγείς ρωσικού φ/α εντός ΕΕ: Ποσότητες και Εξάρτηση....	347
XXIX: Ενεργειακό μείγμα κυρίων εισαγωγέων ρωσικού φυσικού αερίου εντός ΕΕ, 2007.....	424
XXX: Προορισμός νορβηγικών εξαγωγών φυσικού αερίου, 2008.....	360
XXXI: Προορισμός αλγερινών εξαγωγών φυσικού αερίου, 2008.....	366
XXXII: Ενεργειακό μείγμα Τουρκίας, 2007.....	377
XXXIII: Συμμετοχή φ/α σε ενεργειακό μείγμα χωρών ΝΑ Ευρώπης, 2007.....	390
XXXIV: Ενεργειακό μείγμα Ουκρανίας, 2007.....	399
XXXV: Ιδεολογικό πλαίσιο δράσης της ΕΕ στις Διεθνείς Αερομεταφορές.....	443
XXXVI: Ιδεολογικό πλαίσιο δράσης της ΕΕ στις Εξωτερικές Ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του Φυσικού Αερίου.....	474

ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

ACER: Agency for the Co-operation of Energy Regulators
ACI: Airports Council International
AEA: Association of European Airlines
AIS: Aeronautical Information Services
ALPA: Airline Pilots Association
AM: Airspace Management
ANS: Air Navigation Services
ΑΞΕ: Άμεσες Ξένες Επενδύσεις
ATA: Air Transport Association
ATC: Air Traffic Control
ATM: Air Traffic Management
ATS: Air Traffic Services
ATSU: Air Traffic Services Unit
CEER: Council of European Energy Regulators
CNS: Communication Navigation Services
COREPER: Comité des Représentants Permanents
CRAF: Civil Reserve Air Fleet
ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ: Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΠΑ: Δημόσια Επιχείρηση Αερίου
ΔΠΟ: Διεθνής Πολιτική Οικονομία
EASA: European Aviation Safety Agency
EATMN: European Air Traffic Management Network
EBAA: European Business Aviation Association
EBRD: European Bank for Reconstruction and Development
ΕΔΔΣΜ: Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς Φυσικού Αερίου
ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ: Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική
EERP: European Economic Recovery Plan
EFET: European Federation of Energy Traders
EIB: European Investment Bank
ΕΚ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα

ELFAA: European Low Fares Airlines Association
ENTSO-G: European Network of Transmission System Operators for Gas
ΕΠΑΑ: Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ERA: European Regions Airline Association
ERGEG: European Regulators' Group for Electricity and Gas
ERM: European Exchange Rate Mechanism
ΕΣΕΠ: Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής
ESPAS: European Strategic Partnership for Aviation Security
ESRA: Eurocontrol Statistical Reference Area
ETS: Emission Trading Scheme
EUFIR: European Upper Flight Information Region
FAA: Federal Aviation Administration
FAB: Functional Airspace Blocks
FIR: Flight Information Region
FUA: Flexible Use of Airspace
GATT: General Agreement on Tariffs and Trade
GECF: Gas Exporting Countries Forum
GIE: Gas Infrastructure Europe
GLE: Gas LNG Europe
GRI: Gas Regional Initiative
GSE: Gas Storage Europe
GTE: Gas Transmission Europe
IACA: International Air Carrier Association
IAP: Ionian Adriatic Pipeline
ICAO: International Civil Aviation Organization
ICB: Industry Consultation Body
ISO: Independent System Operator
ISIS: Implementation of the Single European Sky In South East Europe
ITO: Independent Transport Operator
JAA: Joint Aviation Authorities
KEAX: Κοινός Ευρωπαϊκός Αεροπορικός Χώρος
ΚΕΠΠΑ: Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
LNG: Liquefied Natural Gas
NTB: Non-Tariff Barrier

ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
OPEC: Organization of the Petroleum Exporting Countries
ΟΣΠΑΕ: Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας
PEGP: Pan European Gas Pipeline
PNR: Passenger Name Record
ΠΟΕ: Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
RCC: Regional Co-operation Council
R&D: Research and Development
REES: Risky External Energy Supply
RPR: Rassemblement pour la République
SEE FAB: South East Europe Functional Airspace Block
SEEREM: South East Europe Regional Energy Market
SES: Single European Sky
SESAR: Single European Sky ATM Research
ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
TAP: Trans Adriatic Pipeline
TGI: Turkey – Greece – Italy Interconnector
TPA: Third Party Access
TSO: Transport System Operator
UMP: Union pour la majorité présidentielle
UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change
UNICE: Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
ΥΦΑ: Υγροποιημένο Φυσικό Αέριο

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η θέση σε ισχύ της συνθήκης της Λισσαβώνας, την 1^η Δεκεμβρίου του 2009, ανατροφοδότησε μία μακρά συζήτηση στον ακαδημαϊκό και πολιτικό χώρο σχετικά με την ενίσχυση της παρουσίας της Ευρώπης στην παγκόσμια σκηνή. Ο νέος θεσμικός σχεδιασμός της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης γεννά προσδοκίες, αλλά και αμφιβολίες για τη δυνατότητές της να ανταποκριθεί σε έναν ηγετικό ρόλο διεθνούς εμβέλειας. Ο ανανεωμένος ρόλος του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και η νεοσύστατη υπηρεσία εξωτερικής δράσης της ΕΕ, σημεία αιχμής του ανανεωμένου θεσμικού οικοδομήματος, αποτελούν τα νέα σημεία αναφοράς για την ανάπτυξη θέσεων και αντιθέσεων γύρω από την προοπτική εξασφάλισης για την Ευρώπη μίας διεθνούς παρουσίας που θα συνδυάζει συνοχή, συνέπεια και αναγνωρισιμότητα. Στο βάθος, ασφαλώς, του εν λόγω προβληματισμού υποβόσκουν τα μόνιμα υπαρξιακά ερωτήματα σχετικά με την ύπαρξη ή τη δυνατότητα ύπαρξης μίας Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής.

Προσεγγίζοντας το σχεδιασμό και την άσκηση εξωτερικής πολιτικής στην Ευρώπη υπό μία διαφορετική οπτική γωνία, στο ερευνητικό στόχαστρο της παρούσας μελέτης εισέρχεται το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής. Υπό το φως της συγκεκριμένης προσέγγισης, τα κύρια ερωτήματα αναπροσδιορίζονται, καθώς η σκοπιμότητα της προβληματικής σχετικά με την ύπαρξη ή μη Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής περιορίζεται, για να αναδειχθούν ουσιαστικότερα και διεισδυτικότερα ερωτήματα σχετικά με τα αίτια και τον τρόπο εξέλιξης ενός συστήματος εξωτερικής πολιτικής, το οποίο εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο του διεθνούς πολιτικοοικονομικού συστήματος. Μέσα από τη δυναμική αυτή προσέγγιση γεννάται το κεντρικό διττό ερώτημα της μελέτης: γιατί και πώς το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής «επιβιώνει» διαχρονικά; Το ερμηνευτικό γιατί και το περιγραφικό πώς αποτελούν τους δύο κεντρικούς πυλώνες, γύρω από τους οποίους διαρθρώνεται η ανάλυση της εξέλιξης του υπό εξέταση συστήματος.

Εντός του συγκεκριμένου αναλυτικού πλαισίου, στο πρώτο κεφάλαιο της μελέτης, προσδιορίζονται τα κύρια χαρακτηριστικά του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Μέσα από τη διαπίστωση ότι πρόκειται για ένα πολύσημο φαινόμενο των διεθνών σχέσεων με πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις, καταδεικνύεται η αδυναμία της παραδοσιακής προσέγγισης της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της ανάλυσής του.

Παράλληλα, όμως, αναδεικνύεται η χρησιμότητα, αλλά και η ανάγκη προσανατολισμού της μελέτης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής προς την κατεύθυνση της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, με στόχο μία συνθετική προσέγγιση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών πτυχών του συστήματος.

Υπό την προοπτική αυτή, στο δεύτερο κεφάλαιο, αναζητείται ένα θεωρητικό σχήμα κατάλληλο για να υποστηρίξει τη συγκεκριμένη προσέγγιση. Ξεπερνώντας το παραδοσιακό δίλημμα δια-κυβερνητισμός ή νεο-λειτουργισμός, η ανάλυση στρέφεται στο δίπολο ορθολογισμού – κοινωνικής κατασκευής, για να αναδειχθεί, τέλος, η συμβολή της μάθησης στη μελέτη του φαινομένου της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Με σημείο αναφοράς τους εν λόγω θεωρητικούς σταθμούς, προτείνεται η εφαρμογή ενός πρωτότυπου υποδείγματος ανάλυσης, το οποίο, λειτουργώντας ως συνδετικός κρίκος μεταξύ Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής και Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, αποσκοπεί στην αντιμετώπιση του κεντρικού διττού ερωτήματος της μελέτης. Στο σχεδιασμό του συγκεκριμένου υποδείγματος λαμβάνεται υπ' όψιν η φύση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής και δίδεται ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο της μάθησης για την εξήγηση της εξέλιξης του συστήματος.

Η εφαρμογή του προτεινόμενου υποδείγματος σε όλο το εύρος του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής θα στερείτο αποτελεσματικότητας. Η διαπίστωση αυτή ωθεί στην επιλογή συγκεκριμένων πεδίων, τα οποία αποτελούν συστατικά μέρη του συστήματος: τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις και τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου. Μέσα από τη συγκριτική αποτίμηση της εφαρμογής του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης στα ως άνω πεδία, εξάγονται συμπεράσματα, τα οποία συμβάλλουν στην ερμηνεία και την περιγραφή του αποκαλούμενου «μηχανισμού επιβίωσης» του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.

Η επιλογή των προαναφερθέντων πεδίων βασίζεται σε συγκεκριμένα κριτήρια που συνδέονται με το ειδικό τους βάρος όσον αφορά στην επιρροή του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής στο εξωτερικό του περιβάλλον, τη δυναμική που έχουν αναπτύξει και την ιδιαίτερη σχέση κράτους - αγοράς, όπως αυτή διαμορφώνεται στο πλαίσιό τους. Η εφαρμογή του υποδείγματος στα εν λόγω πεδία υποστηρίζεται από τη συγκριτική ανάλυση πρωτογενούς υλικού προερχόμενου από ένα ευρύ φάσμα πηγών, το οποίο διακρίνεται σε τρεις θεματικές κατηγορίες: (α) θεσμικό πλαίσιο, (β) ιδέες και διαβούλευση και (γ) εξωτερικό περιβάλλον.

Υπό το φως του ως άνω θεωρητικού περιγράμματος και με σημείο αναφοράς το προτεινόμενο υπόδειγμα ανάλυσης, το δεύτερο μέρος της μελέτης επικεντρώνεται στην ανάλυση των διεθνών διαστάσεων των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις αερομεταφορές και το φυσικό αέριο. Στόχο του δεύτερου μέρους δεν αποτελεί η διεξοδική ανάλυση των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων και των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου, αλλά η ανάδειξη βασικών πτυχών τους, μέσα από την προσέγγιση των οποίων, υπό το πρίσμα του προτεινόμενου υποδείγματος, διανοίγεται η δυνατότητα εξαγωγής ευρύτερων συμπερασμάτων για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής.

Εντός του συγκεκριμένου πλαισίου, στο τρίτο κεφάλαιο της μελέτης εξετάζονται, σε πρώτη φάση, οι τέσσερις κύριες συνιστώσες της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ - εσωτερική αγορά αερομεταφορών - προστασία του περιβάλλοντος - ασφάλεια και προστασία από έκνομες ενέργειες - Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός -, οι οποίες διέπουν όλο το πλέγμα των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Εν συνεχεία, στο δεύτερο τμήμα του κεφαλαίου η ανάλυση εστιάζει στους τρεις πυλώνες των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, τις οριζόντιες συμφωνίες, τον Κοινό Αεροπορικό Χώρο με τα γειτονικά κράτη και τη συνεργασία σε παγκόσμιο επίπεδο.

Υπό την ίδια λογική, εξετάζεται και το δεύτερο πεδίο εφαρμογής του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης, στο τέταρτο κεφάλαιο της μελέτης. Το πρώτο τμήμα του κεφαλαίου φωτίζει το δίπολο απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου – ασφάλεια εφοδιασμού, γύρω από το οποίο διαμορφώνεται η πολιτική της ΕΕ για το φυσικό αέριο και αναπτύσσονται οι εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της στο συγκεκριμένο τομέα. Στο δεύτερο τμήμα, εξετάζονται οι δύο κύριες διαστάσεις των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου: οι βασικοί προμηθευτές φυσικού αερίου και οι κυριότερες χώρες - περιοχές διέλευσης του φυσικού αερίου.

Η μελέτη ολοκληρώνεται με τον προσδιορισμό και την αξιολόγηση, στο τρίτο μέρος, των συμπερασμάτων που εξάγονται από την εφαρμογή του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης στα προαναφερθέντα πεδία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Μέσα από τη συγκριτική αποτίμηση των εξαχθέντων συμπερασμάτων και την ανάδειξη των σημείων σύγκλισης και των αποκλίσεων, η ανάλυση οδηγείται σε ορισμένα ευρύτερης σημασίας συμπεράσματα για τη λειτουργία και την εξέλιξη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.

Τέλος, ενδυναμωμένη από τα εξαχθέντα συμπεράσματα, αναδεικνύεται η πρόταση για μία στενότερη σύνδεση της μελέτης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής με τη Διεθνή Πολιτική Οικονομία, με το προτεινόμενο υπόδειγμα ανάλυσης να λειτουργεί ως συνδετικός κρίκος.

Σε ένα από τα δοκίμιά του για τη σύγχρονη εξωτερική πολιτική ο Βύρων Θεοδωρόπουλος παρομοιάζει εύστοχα τη διεθνή σκηνή με τη σκηνή του παλαιού σαιξπηρικού θεάτρου “The Globe”, επισημαίνοντας, ωστόσο, ότι σήμερα αλλάζουν με ταχείς ρυθμούς το σκηνικό, ο θίασος, το έργο και οι ρόλοι που διαδραματίζονται στο «διεθνές θέατρο» (Β. Θεοδωρόπουλος, 2007: 9-12). Επιδίωξη της μελέτης είναι να εξηγήσει και να περιγράψει την αλλαγή και την εξέλιξη των εν λόγω παραμέτρων σε μία από τις σημαντικότερες σκηνές του «διεθνούς θεάτρου» - στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής. Το σκηνικό στη συγκεκριμένη περίπτωση συνθέτουν οι θεσμικές δομές σε υπο-εθνικό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, ενώ το θίασο αποτελούν οι αντίστοιχοι δρώντες. Όσον αφορά στο έργο, αυτό ποικίλλει ανάλογα με τους επιμέρους τομείς του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στους ρόλους που διαδραματίζουν οι δρώντες σε κάθε έργο ή αλλιώς σε κάθε πεδίο δράσης του συστήματος. Οι ρόλοι αυτοί αντιμετωπίζονται ως μέσα έκφρασης όχι μόνον των συμφερόντων, αλλά και των ιδεών και των ταυτοτήτων που διέπουν τον κόσμο των δρώντων.

Στόχο της ερευνητικής διαδρομής αποτελεί η διάνοιξη μίας νέας οδού προσέγγισης του σχεδιασμού και της άσκησης εξωτερικής πολιτικής στην Ευρώπη. Υπό την προοπτική αυτή, το προτεινόμενο θεωρητικό υπόδειγμα ανάλυσης, το οποίο λειτουργεί ως οδικός χάρτης σε αυτήν τη διαδρομή, δύναται να συμβάλει στη διεύρυνση και την εμβάθυνση της ερευνητικής ματιάς στην «ευρωπαϊκή σκηνή» και το «διεθνές θέατρο» εν γένει.

ΜΕΡΟΣ Α΄

1. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΩΣ ΜΕΡΟΣ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΟΛΙΤΙΚΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Το πρώτο κεφάλαιο της μελέτης επικεντρώνεται στη θεωρητική προσέγγιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής ως μέρους ενός ευρύτερου πολιτικοοικονομικού συστήματος. Εντός του συγκεκριμένου πλαισίου, ξεκινώντας από την αποσαφήνιση των όρων Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική (ΕΕΠ) και Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΣΕΠ) και την αιτιολόγηση της επιλογής τους, προσδιορίζεται το κεντρικό διττό ερώτημα: γιατί και πώς το εν λόγω σύστημα κατορθώνει να έχει διάρκεια ή αλλιώς να «επιβιώνει» διαχρονικά; Η ανάλυση στρέφεται, στη συνέχεια, στο ρόλο της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής στη μελέτη του ΕΣΕΠ, για να επισημάνει τις ελλείψεις της παραδοσιακής προσέγγισης και να αναδείξει την ανάγκη «οικοδόμησης γεφυρών» επικοινωνίας με τον κλάδο της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, στο πλαίσιο μίας εναλλακτικής προσέγγισης. Υπό το πρίσμα αυτό, στο επόμενο τμήμα του κεφαλαίου, εξετάζεται η σχέση της περιφερειακής ολοκλήρωσης με την εξωτερική πολιτική και ειδικότερα, της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική. Τέλος, υπό την ίδια οπτική, η ανάλυση εστιάζει στη διαμόρφωση της σχέσης κράτους – αγοράς εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.

1.1 Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής: Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις

Η πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει εύστοχα παρομοιασθεί με το μύθο του Σισύφου (Stanley Hoffmann, 1994: 6). Ίσως, όμως, η παρομοίωση αυτή να ταιριάζει περισσότερο στην εξέλιξη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, στο πλαίσιο του οποίου αναπτύσσεται μία ατέρμονη διαδικασία διαμόρφωσης μίας «Κοινής» Εξωτερικής Πολιτικής για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στόχο της διαδικασίας αυτής αποτελεί η ενίσχυση του ρόλου, της συνεκτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αναγνωρισιμότητας της ΕΕ στο διεθνές σύστημα, μέσα από την «προικοδότησή της με τα θεσμικά και πολιτικά μέσα για το σκοπό αυτό» (Π.Κ. Ιωακειμίδης, 2010: 102). Πρόκειται για μία διαδικασία με εγγενή ελλείμματα που εμπερικλείει, όμως, σε μεγάλο βαθμό και το στοιχείο της μάθησης. Το χαρακτήρα του φαινομένου αποδίδει, επιτυχώς, ο Christopher Hill μέσα από την εικόνα ενός «χάσματος ικανότητας - προσδοκιών», καταδεικνύοντας, με σαφήνεια, τη

βασική αδυναμία, δηλαδή, την αναντιστοιχία ανάμεσα σε πραγματικές δυνατότητες και προσδοκώμενα αποτελέσματα (Christopher Hill, 1993: 315-318).

Το ερώτημα που προκύπτει, σε πρώτη φάση, αφορά στον προσδιορισμό των χρησιμοποιούμενων εννοιών. Η ανάλυση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής συνιστά ιδιαίτερο πεδίο μελέτης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τα όρια του οποίου παραμένουν ασαφή, λόγω του εύρους του αντικειμένου και της διαφορετικότητας των προσεγγίσεων. Τα ερωτήματα που τίθενται, κάθε φορά, ποικίλλουν και σχετίζονται, εν τέλει, με το τι επιδιώκει κανείς να μάθει¹. Σε κάθε περίπτωση, η χρησιμοποιούμενη ορολογία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, δεδομένου ότι σκιαγραφεί το πρίσμα, υπό το οποίο επιλέγει κανείς να εξετάσει το εκάστοτε ζήτημα. Στόχος, λοιπόν, του παρόντος τμήματος του κεφαλαίου είναι η αποσαφήνιση των όρων Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική και Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής και η αιτιολόγηση της επιλογής τους.

Η χρήση του όρου Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική προκαλεί, εύλογα, το ακόλουθο διττό ερώτημα: (α) είναι δόκιμο να γίνεται λόγος για εξωτερική πολιτική, εκτός των ορίων του παραδοσιακού φορέα άσκησης της, του κράτους και (β) υπό την προϋπόθεση της θετικής απάντησης στο πρώτο σκέλος, ποιό είναι το περιεχόμενο της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής; Περαιτέρω, κρίνεται σκόπιμο να εξετάσει κανείς σε τι διαφέρουν οι έννοιες Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική και Εξωτερική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και γιατί στη συγκεκριμένη μελέτη έχει επιλεγεί η πρώτη. Σημειώνεται εκ των προτέρων ότι ούτε περί τυχαίας επιλογής πρόκειται, ούτε οι δύο έννοιες μπορούν να χρησιμοποιούνται εναλλακτικά.

Όσον αφορά στο πρώτο σκέλος του ερωτήματος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ο ορισμός του James N. Rosenau, ο οποίος περιγράφει την εξωτερική πολιτική ως «τις επίσημες δράσεις που οι κυβερνήσεις αναλαμβάνουν – ή έχουν δεσμευθεί να αναλάβουν – προκειμένου είτε να διατηρήσουν τις επιθυμητές παραμέτρους του διεθνούς περιβάλλοντος είτε να μεταβάλουν τις ανεπιθύμητες» (James N. Rosenau, 1974: 6). Η άσκηση εξωτερικής πολιτικής περιορίζεται, σύμφωνα με τα ανωτέρω, σε επίσημες κυβερνητικές ενέργειες που αποσκοπούν στο να επηρεάσουν το διεθνές περιβάλλον, κατά τρόπον ώστε να εξυπηρετούνται τα συμφέροντα του κράτους, όπως, βέβαια, αυτά ορίζονται από τις ίδιες τις κυβερνήσεις.

¹ Σχολιάζοντας τον πλουραλισμό αυτό ο Walter Carlsnaes επισημαίνει ότι θα πρέπει να εξετασθεί κατά πόσον αποτελεί τελικά υγιές φαινόμενο, δεδομένου ότι «ό,τι σε μερικά αυτιά μπορεί να ακούγεται ως ευχάριστη πολυφωνική μουσική, μπορεί σε άλλα ... απλά να μοιάζει σαν ένα κακόηχο άκουσμα από παραφωνίες» (Walter Carlsnaes, 2004: 495)

Η εξωτερική πολιτική συμπεριφορά είναι, κατά τον Rosenau, «απαραιτήτως υπολογισμένη και στοχευμένη» (Ibid.). Ακόμα και αν τα αποτελέσματα μίας δράσης δεν είναι τα προσχεδιασμένα, στην αρχική της σύλληψη, κάθε ενέργεια έχει ως στόχο να ασκηθεί συγκεκριμένη επιρροή σε διεθνές επίπεδο.

Ο Rosenau, όμως, ξεφεύγει από την παραδοσιακή αντίληψη που θέλει τις διεθνείς σχέσεις να κυριαρχούνται από το έθνος - κράτος και το εθνικό επίπεδο να διακρίνεται αυστηρά από το διεθνές. «Η εθνική κοινωνία», σημειώνει, «έχει σήμερα υποστεί τέτοια διείσδυση από τον εξωτερικό κόσμο, ώστε να μην είναι πλέον η μόνη πηγή νομιμοποίησης ή ακόμα και χρήσης τεχνικών εξαναγκασμού». Ο Rosenau θεωρεί την άσκηση εξωτερικής πολιτικής πεδίο δραστηριοποίησης των εθνικών κυβερνήσεων, χωρίς ωστόσο να προσεγγίζει το έθνος - κράτος ως μονολιθική οντότητα. Αντιθέτως, υποστηρίζει ότι «οι πιο 'περικεκτικές δομές', μέσω των οποίων οι ομάδες αγωνίζονται να επιτύχουν τους στόχους τους είναι ολοένα και περισσότερο ένα σύνολο υπο-εθνικών, εθνικών και υπερεθνικών στοιχείων» [Rosenau, 1966(2006): 182]. Εντός του πλαισίου αυτού, αλλά τριανταπέντε χρόνια αργότερα, ο Rosenau παρατηρεί ότι οι αλλαγές που έχουν προκληθεί από τις «δυναμικές της παγκοσμιοποίησης» έχουν περιορίσει τη σημασία της εξωτερικής πολιτικής ως διάστασης της παγκόσμιας πολιτικής, όπως αντίστοιχα έχει περιορισθεί ή/και μεταβληθεί ο ρόλος και των εθνικών κυβερνήσεων στο διεθνές σκηνικό [Rosenau, 2001 (2006): 202].

Συγκρίνοντας τον ορισμό του Rosenau με έναν κατά τριάντα έτη νεότερο ορισμό της εξωτερικής πολιτικής από τον Christopher Hill, παρατηρεί κανείς ουσιώδεις διαφορές ως προς το υποκείμενο, αλλά και το αντικείμενο της εξωτερικής πολιτικής. Ο Hill ορίζει την εξωτερική πολιτική ως το «σύνολο των επισήμων εξωτερικών επαφών που διατηρεί ένας ανεξάρτητος δρών (συνήθως ένα κράτος) στις διεθνείς σχέσεις» (Christopher Hill, 2003: 3). Έμφαση θα πρέπει να δοθεί, καταρχάς, στον όρο «ανεξάρτητος». Η οντότητα του διεθνούς συστήματος που κατεξοχήν πληροί το συγκεκριμένο κριτήριο, δεν είναι άλλη από το σύγχρονο έθνος - κράτος². Παρά ταύτα, ο ορισμός δεν περιορίζει την άσκηση εξωτερικής πολιτικής μόνο στα κράτη. Η χρήση του όρου «ανεξάρτητοι δρώντες» διευρύνει, εσκεμμένα, το πεδίο αναφοράς, προκειμένου να συμπεριλάβει και διεθνείς δρώντες, όπως η Ευρωπαϊκή

² Υπάρχουν, βέβαια, περιπτώσεις κρατών, τα οποία, αν και ανεξάρτητα, έχουν εκχωρήσει το σύνολο ή μέρος του χειρισμού των εξωτερικών τους σχέσεων σε άλλα κράτη (π.χ. το Λιχτενστάιν στην Ελβετία ή το Μονακό στη Γαλλία). Αυτό συμβαίνει, ωστόσο, για πρακτικούς, κυρίως, λόγους (π.χ. μικρό μέγεθος) και αποτελεί, συνήθως, προϊόν της ιστορίας.

Ένωση. Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να διευκρινισθεί ότι δεν ασκούν όλοι οι δρώντες του διεθνούς συστήματος εξωτερική πολιτική (ενδεχομένως κάποιοι ασκούν, βέβαια, αποφασιστική επιρροή στη διαμόρφωσή της). Όλοι, όμως, όσοι ασκούν εξωτερική πολιτική, αποτελούν δρώντες του διεθνούς συστήματος. Δεν νοείται, με άλλα λόγια, εξωτερική πολιτική χωρίς δραστηριοποίηση στο διεθνές σύστημα, χωρίς «επίσημες εξωτερικές επαφές».

Αναλύοντας τον ορισμό του Hill, η αναφορά στο «σύνολο των επίσημων εξωτερικών επαφών» προκαλεί ένα εύλογο ερώτημα. Η εξωτερική πολιτική αποτελεί, απλά, ένα «σύνολο εξωτερικών επαφών», ή, μήπως, συνιστά ένα «συνδυασμό» σχέσεων σε διεθνές επίπεδο; Στην πρώτη περίπτωση, πρόκειται για ένα απλό άθροισμα επαφών, ενώ στη δεύτερη, οι εξωτερικές σχέσεις που αναπτύσσουν οι διεθνείς δρώντες που ασκούν εξωτερική πολιτική, είναι, κατά το δυνατόν, προσχεδιασμένες, συνδέονται μεταξύ τους, αλληλεπιδρούν και εξυπηρετούν συγκεκριμένους στόχους, οι οποίοι καθορίζονται από τα συμφέροντα τους. Θα πρέπει να σημειωθεί, ασφαλώς, ότι η εικόνα αυτή αντιστοιχεί σε ένα ιδανικό σύστημα σχεδιασμού και άσκησης εξωτερικής πολιτικής. Συχνά, ο τυχαίος παράγων ή ο ρόλος των ατόμων, των ιδεών που τα διακρίνουν και των συμπεριφορών που αναπτύσσουν, περιορίζουν τα ως άνω χαρακτηριστικά της εξωτερικής πολιτικής.

Συνεπώς, θα μπορούσε, σε πρώτη φάση, να υποστηριχθεί ότι η άσκηση εξωτερικής πολιτικής συνιστά το σύνολο των εξωτερικών σχέσεων που αναπτύσσει ένας ανεξάρτητος διεθνής δρων. Στην περίπτωση, λοιπόν, των κρατών θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν όχι μόνον η δραστηριότητα του κατεξοχήν αρμοδίου φορέα, του Υπουργείου Εξωτερικών, αλλά και το «προϊόν» των διεθνών επαφών των υπολοίπων Υπουργείων και υπηρεσιών του κράτους. Σε δεύτερη φάση, όταν παρατηρείται συνεργασία και συντονισμός στο σύνολο της εξωτερικής δράσης προς την κατεύθυνση της επίτευξης ενός κοινού στόχου μπορεί κανείς να αντικαταστήσει τον όρο σύνολο με τον όρο συνδυασμός. Όσο αρτιότερη οργάνωση και αποτελεσματικότερο σύστημα διάχυσης της προσλαμβανόμενης γνώσης διαθέτει κάθε δρων στην άσκηση εξωτερικής πολιτικής, τόσο υψηλότερο επίπεδο συνδυασμού επιτυγχάνει ως προς τις εξωτερικές του επαφές.

Σε μία σύγχρονη με τον ορισμό του Hill προσέγγιση, η Hazel Smith αντιλαμβάνεται την εξωτερική πολιτική ως την «ικανότητα σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών στο εξωτερικό, οι οποίες προωθούν τις εγχώριες αξίες, τα συμφέροντα, και τις πολιτικές του υπό εξέταση, κάθε φορά, δρώντα» (Hazel Smith,

2002: 7). Μέσω του εν λόγω ορισμού, η Smith προβαίνει σε ένα λειτουργικό διαχωρισμό ανάμεσα στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών που, σε θεωρητικό, τουλάχιστον, επίπεδο, συμβάλλει, σημαντικά, στην ανάλυση της εξωτερικής πολιτικής. Στην πράξη, βέβαια, είναι πιθανόν της εφαρμογής να μην προηγείται πάντα ο προαπαιτούμενος σχεδιασμός ή ο σχεδιασμός να έρχεται ως αντίδραση στις συχνά μη αναμενόμενες συνέπειες της εφαρμογής μίας πολιτικής. Περαιτέρω, είναι σαφές ότι ούτε ο συγκεκριμένος ορισμός περιορίζει την άσκηση εξωτερικής πολιτικής στο κράτος. Αντιθέτως, η Smith επιλέγει μία ευρύτερη αναφορά σε δρώντες, οι πολιτικές των οποίων αποσκοπούν στην προώθηση όχι μόνο συμφερόντων, αλλά και εγχώριων αξιών.

Η εξωτερική πολιτική δεν αποτελεί, σήμερα, αποκλειστικό πεδίο - *domaine reservé* - του κράτους, χωρίς, όμως, κάτι τέτοιο να σημαίνει ότι κάθε παράγων των διεθνών σχέσεων ασκεί εξωτερική πολιτική. Υιοθετώντας μία κατά το δυνατόν ολοκληρωμένη θεωρητική προσέγγιση, θα μπορούσε κανείς να ορίσει την εξωτερική πολιτική ως το σύνολο και υπό προϋποθέσεις, το συνδυασμό των δράσεων που σχεδιάζει και υλοποιεί ένας ανεξάρτητος δρών, εντός του πλαισίου των διεθνών σχέσεων, με σκοπό την προάσπιση ιδίων συμφερόντων και τη διασφάλιση και προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, εγχώριων αξιών και αρχών. Η κατεξοχήν ανεξάρτητη διεθνής οντότητα που ασκεί εξωτερική πολιτική είναι το κράτος. Υπό ορισμένες συνθήκες, όμως, εξωτερική πολιτική μπορεί να ασκούν και άλλοι διεθνείς δρώντες, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση. Συγκρίνοντας, βέβαια, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της εξωτερικής πολιτικής που ασκούν διεθνείς δρώντες διαφορετικής φύσης, είναι αναμενόμενο να παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη των πεδίων δράσης, όπου οι εξωτερικές πολιτικές κρατών και άλλων διεθνών δρώντων διασταυρώνονται. Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής προσφέρει ίσως το ιδανικό πλαίσιο για μία τέτοιου είδους ανάλυση.

Η παρατήρηση αυτή μας οδηγεί στην εξέταση του δεύτερου σκέλους του αρχικού ερωτήματος που αφορά στο περιεχόμενο της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Ο όρος Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική συνδυάζει, καταρχάς, τις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις που εντάσσονταν στον πρώτο (κοινοτικό) πυλώνα, με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, δηλαδή, το δεύτερο πυλώνα, σύμφωνα με την αρχιτεκτονική του οικοδομήματος της ΕΕ, μέχρι τη συνθήκη της Λισσαβώνας (υπ. 2007, σε ισχύ 2009). Αποτελεί γεγονός ότι ο διαχωρισμός ανάμεσα σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα και Ευρωπαϊκή Πολιτική

Συνεργασία, που εισήχθη με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (υπ. 1986, σε ισχύ 1987) και η δημιουργία τριών πυλώνων, προϊόν της Συνθήκης του Μάαστριχτ (υπ. 1992, σε ισχύ 1993), καθιέρωσαν μία κατακερματισμένη εικόνα της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Η διάκριση αυτή ανάμεσα σε υπερεθνικό και διακυβερνητικό πυλώνα ερείδεται στην κυρίαρχη νοοτροπία, που θέλει τις εξωτερικές οικονομικές σχέσεις να αποτελούν πεδίο δράσης, κατά κύριο λόγο, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την ΚΕΠΠΑ να περιορίζεται σε χειρισμούς των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Συχνά, ωστόσο, ο συγκεκριμένος «διχασμός» καταλήγει να γίνεται τροχοπέδη για τις εξωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αδυναμία την οποία έρχεται να θεραπεύσει, εν μέρει, η συνθήκη της Λισσαβώνας μέσα από την κατάργηση του οικοδομήματος των τριών πυλώνων.

Εστιάζοντας στο πρόβλημα του «διχασμού», ο Uwe Schmalz τονίζει ότι «προκειμένου να γίνει ενεργητικός και σημαίνων παίκτης στις διεθνείς υποθέσεις, η Ένωση πρέπει να διασφαλίσει τη συνέργεια της ‘πολιτικής’ με την ‘οικονομική’ συνιστώσα» (Uwe Schmalz, 1998: 426). Κινούμενος προς την ίδια κατεύθυνση, ο Παναγιώτης Ιωακειμίδης παρατηρεί ότι «προκειμένου να ενισχυθεί η συνοχή, συνέπεια και ικανότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να δρα και να μιλά με μία φωνή στο διεθνές σύστημα, θα πρέπει να καταργηθεί η αναχρονιστική δομή των πυλώνων που θεσπίστηκε από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Επισημαίνει δε ότι «η τεχνητή διάκριση ανάμεσα σε κοινοτικές και διακυβερνητικές πτυχές της εξωτερικής πολιτικής δεν έχει πλέον καμία πραγματική ουσία» (Π.Κ. Ιωακειμίδης, 2002: 2). Υπό το συγκεκριμένο πρίσμα, η αντιμετώπιση, σε θεωρητικό, τουλάχιστον, επίπεδο, των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων και της ΚΕΠΠΑ ως ενιαίου συνόλου, συμβάλλει σημαντικά στην ολοκληρωμένη μελέτη του αντικειμένου. Στο πλαίσιο αυτό, οι Ben Tonra και Thomas Christiansen, χρησιμοποιούν τον όρο Εξωτερική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να συνδυάσουν την πολιτική όχι μόνον με την οικονομική, αλλά και με την ανθρωπιστική και στρατιωτική διάσταση της εξωτερικής δράσης της ΕΕ (Ben Tonra and Thomas Christiansen, 2004: 2).

Εύλογο ερώτημα, που προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε, είναι σε τι διαφέρουν οι έννοιες Εξωτερική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική. Στην πραγματικότητα, η πρώτη συνιστά τμήμα της δεύτερης, η οποία αποτελεί, κατά τον Christopher Hill, «το σύνολο όσων η ΕΕ και τα κράτη μέλη της πράττουν στις διεθνείς σχέσεις» (Christopher Hill, 1998: 18). Αναλυτικότερα, όσον αφορά στο σκέλος των εξωτερικών δράσεων της ΕΕ, στις εξωτερικές

οικονομικές σχέσεις (πρώτος πυλώνας) και την ΚΕΠΠΑ (δεύτερος πυλώνας) θα πρέπει να προστεθεί και η εξωτερική διάσταση του τρίτου πυλώνα – της Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις, ένα πεδίο, το οποίο, όπως παρατηρεί η Karen Smith, εσφαλμένα, παραλείπεται από την ανάλυση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής (Karen Smith, 2003: 240). Άλλωστε, η επισήμανση αυτή της Smith δικαιολογείται και από τα ίδια τα γεγονότα, αν ληφθούν υπ’ όψιν οι εξελίξεις, σε διεθνές επίπεδο, μετά την 11^η Σεπτεμβρίου 2001.

Τη χρήση του όρου Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική υιοθετεί και η Elke Krahnmann, η οποία, όμως, δίνει έμφαση στην ανάγκη μίας «πολύ-επίπεδης ανάλυσης» (Elke Krahnmann, 2003: 3-8). Κάτι τέτοιο, βέβαια, προϋποθέτει, σύμφωνα με την Krahnmann, ότι κανείς κινείται πέρα από τα όρια της παραδοσιακής προσέγγισης της εξωτερικής πολιτικής, προκειμένου, πρώτον, να συνδυάσει «εθνικό, διεθνικό και διεθνές επίπεδο ανάλυσης», δεύτερον, να αποδεχθεί ότι σημαντικές αποφάσεις όσον αφορά στην Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική λαμβάνονται όχι μόνο από τις εθνικές κυβερνήσεις, αλλά και από διεθνείς οργανισμούς και τρίτον από την απλή περιγραφή να περάσει στην εξήγηση των διαδικασιών και των αποτελεσμάτων τους. Προκειμένου να ανταποκριθεί στις ως άνω απαιτήσεις της ανάλυσης, η Krahnmann προσεγγίζει την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική υπό το πρίσμα των πολύ-επίπεδων δικτύων. Βάσει αυτής της προσέγγισης, εντός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, διαμορφώνεται ένα «δίκτυο εξωτερικής πολιτικής» που εκτός από «διεθνικό» είναι και «πολύ-τομεακό». Το δίκτυο αυτό διατρέχει τομείς όπως αυτοί της γεωργίας, της βιομηχανίας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (Ibid.: 19-21). Ως εκ τούτου, η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική καλύπτει ένα ευρύ φάσμα πολύ-τομεακής δραστηριότητας που εκτείνεται σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο. Στη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής κεντρικό ρόλο διαδραματίζουν, ασφαλώς, τα κράτη μέλη και οι θεσμοί της ΕΕ. Σημαντική είναι όμως και η επιρροή τρίτων παραγόντων όπως οι διεθνείς οργανισμοί (π.χ. NATO και ΟΗΕ), στους οποίους συμμετέχουν τα κράτη μέλη.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι ο όρος «Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική» είναι σαφώς ευρύτερος της «Εξωτερικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Πρόκειται, στην πραγματικότητα, για ένα σύστημα εξωτερικής πολιτικής, το οποίο περιλαμβάνει τόσο τους (μέχρι τη συνθήκη της Λισσαβώνας) τρεις πυλώνες της ΕΕ, όσο και τις εξωτερικές πολιτικές των κρατών μελών. Οι εισροές στο σύστημα αυτό προέρχονται, σύμφωνα με τον Roy Ginsberg, από «απαιτήσεις εθνικών και υπο-

εθνικών δρώντων – κυβερνητικών και μη κυβερνητικών – και θεσμών της ΕΕ». Οι εκροές, πάλι, αφορούν, μεταξύ άλλων, σε δράσεις, θέσεις και στρατηγικές, επιβολή κυρώσεων, αλλά και αδράνεια. Οι εκροές αυτές μπορεί να επιδρούν, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, στο διεθνές περιβάλλον. Ο διαχωρισμός ανάμεσα σε εκροές και αποτελέσματα κατέχει κεντρική θέση στην ανάλυση του Ginsberg, καθώς τονίζεται ότι οι εκροές του συστήματος δεν συνεπάγονται, αυτομάτως και επιδράσεις στο διεθνές σύστημα· υπάρχει, δηλαδή, και η περίπτωση της αδράνειας (Roy Ginsberg, 2001: 22- 23).

Προσεγγίζοντας, λοιπόν, την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, θα πρέπει κανείς να συνεκτιμήσει, πρώτον, τις σχέσεις που αναπτύσσονται εντός του συστήματος και δεύτερον, την αλληλεπίδραση με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, καθώς το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής εντάσσεται σε ένα ευρύτερο διεθνές σύστημα. Συνεπώς, «η μελέτη της δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής εξετάζει την αλληλεπίδραση ανάμεσα σε εθνική και ευρωπαϊκή πολιτική και ανάμεσα σε ευρωπαϊκή πολιτική και διεθνές σύστημα» (Ibid., 2001: 12). Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής, όπως όλα τα «κοινωνικά», κατά τον Alexander Wendt, «είδη» (κατ' αντιδιαστολή προς τα 'φυσικά'), διαθέτει εσωτερική και εξωτερική δομή (Alexander Wendt, 1999: 71). Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατόν να απομονωθεί από το περιβάλλον του και να αναλυθεί σε συνθήκες «εργαστηρίου». Η προσέγγισή του δεν μπορεί παρά να σεβαστεί τον «εγγενή σχεσιακό» του χαρακτήρα, φωτίζοντας τόσο την εσωτερική όσο και την εξωτερική του διάσταση (βλ. Σχήμα Ι).

Υιοθετώντας τον όρο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής, η μελέτη ακολουθεί την πορεία μίας «συστημικής ανάλυσης», η οποία, σύμφωνα με τον David Easton, «υπόσχεται μία πιο διασταλτική, πιο περιεκτική και πιο ευέλικτη θεωρητική δομή» (David Easton, 1979: 21). Το ερώτημα που τίθεται, στο πλαίσιο αυτό, δεν είναι εάν υπάρχει Κοινή Εξωτερική Πολιτική ή όχι. Η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική αντιμετωπίζεται ως ένα σύστημα και ως εκ τούτου, το κεντρικό ερώτημα, όπως θα παρατηρούσε και ο Easton, είναι πώς μπορεί το συγκεκριμένο σύστημα να έχει διάρκεια, ή αλλιώς πώς μπορεί να «επιβιώνει» (David Easton, 1979: 15). Πέραν, όμως, από το «περιγραφικό» πώς, το ερευνητικό πεδίο της μελέτης επεκτείνεται και στο «ερμηνευτικό» γιατί· για ποιο λόγο, δηλαδή, το σύστημα αυτό επιβιώνει και πώς εξηγούνται οι επιλογές των συστατικών του μερών που οδηγούν προς αυτήν την κατεύθυνση;

Σε μία τέτοια προσέγγιση κρίνεται απαραίτητο να ληφθεί υπ' όψιν ένα ευρύ φάσμα δρώντων που συν-διαμορφώνουν ή επηρεάζουν τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Ιδιαίτερα σημαντική στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι η συμβολή της κατηγοριοποίησης που εισήγαγαν οι Joseph Nye και Robert Keohane με το παράδειγμά τους για την ανάλυση της Παγκόσμιας Πολιτικής, η οποία διακρίνει σε κυβερνητικούς, διακυβερνητικούς (διεθνείς οργανισμούς) και μη κυβερνητικούς (διεθνικούς) δρώντες (βλ. σχετ. Πίνακα 1.1). Η κατηγοριοποίηση αυτή συμπληρώνεται από την κάθετη διάκριση που πραγματοποιείται βάσει του βαθμού κεντρικού ελέγχου και συνοχής των δρώντων (Joseph Nye and Robert Keohane, 1971: 730). Σημειώνεται ότι το ως άνω παράδειγμα παραλείπει τους υπερεθνικούς δρώντες, έλλειψη ιδιαίτερος σημαντική για την ανάλυση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, δεδομένου του ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Πίνακας 1.1: Το παράδειγμα της παγκόσμιας πολιτικής των J. Nye και R. Keohane			
	Θέση		
Βαθμός κεντρικού ελέγχου	Κυβερνητική	Διακυβερνητική	Μη κυβερνητική
Μέγιστος	<i>Κράτη ως ενιαίες οντότητες</i>	<i>Διεθνείς οργανισμοί ως ενιαίες οντότητες</i>	<i>Διεθνικοί οργανισμοί ως ενιαίες οντότητες</i>
Ελάχιστος	<i>Επιμέρους Κυβερνητικές (γραφειοκρατικές) μονάδες</i>	<i>Επιμέρους μονάδες διεθνών οργανισμών</i>	<i>Επιμέρους μονάδες διεθνικών οργανισμών/ορισμένα άτομα</i>
Πηγή: Joseph Nye and Robert Keohane, 1971: 730			

Υπό το φως των ανωτέρω, στη μελέτη του ΕΣΕΠ, ιδιαίτερη σημασία συγκεντρώνει, καταρχάς, η εσωτερική δομή, όπως αυτή διαμορφώνεται από τη διάδραση που αναπτύσσεται ανάμεσα σε θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κυβερνήσεις των κρατών μελών και μη κυβερνητικούς φορείς (Βλ. Σχήμα Ι). Τα κράτη δεν αντιμετωπίζονται ως μονολιθικές οντότητες, αλλά συν-εκτιμάται το γεγονός ότι ορισμένοι φορείς, που τοποθετούνται συχνά και εντός του γραφειοκρατικού μηχανισμού των κρατών, μπορεί να παρεκκλίνουν εσκεμμένα ή μη από τον κεντρικό σχεδιασμό της εξωτερικής πολιτικής.

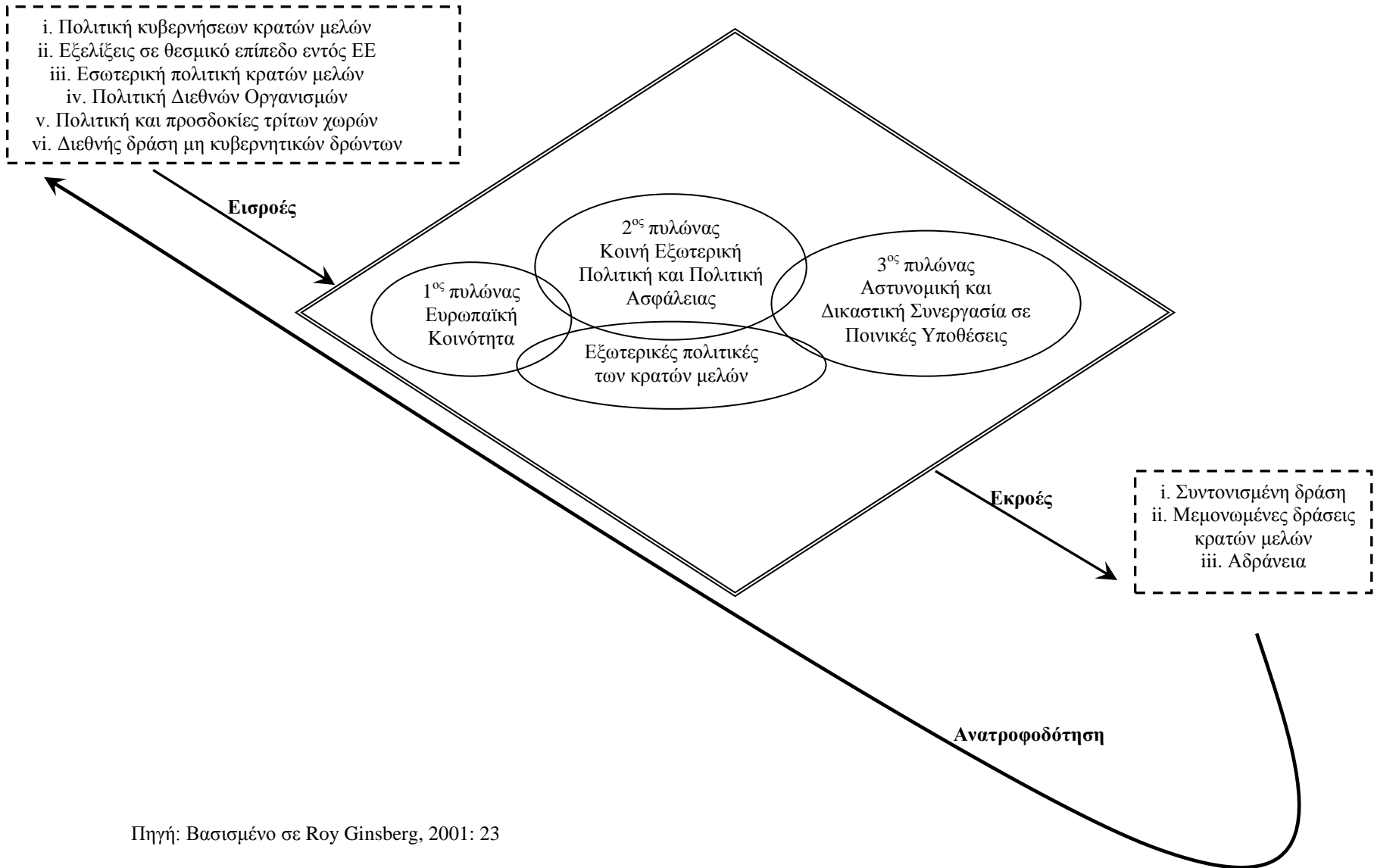
Σε ένα δεύτερο επίπεδο, αναλύοντας το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στο ρόλο που διαδραματίζουν εξωτερικοί παράγοντες (εξωτερική δομή), οι οποίοι ασκούν, σε ορισμένες περιπτώσεις, αποφασιστική επιρροή στη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής και

μπορεί, συχνά, να παρέχουν κίνητρα για το σχεδιασμό και την ανάληψη κοινών δράσεων από τα κράτη μέλη. Οι εξωτερικοί αυτοί παράγοντες περιλαμβάνονται στο διεθνές σύστημα, εντός του οποίου εντάσσεται, άλλωστε και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής. Πρόκειται για διεθνείς οργανισμούς και τρίτες χώρες, υποψήφιες προς ένταξη ή με κάποιου άλλου είδους σχέση με την ΕΕ ή/και τα κράτη μέλη της. Επιπλέον, όμως, μία πλήρης ανάλυση της λειτουργίας του συστήματος και ειδικότερα, των εισροών του προϋποθέτει τη διερεύνηση του ρόλου και των «διεθνικών δρώντων», των μη κυβερνητικών, δηλαδή, δρώντων του διεθνούς συστήματος, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις πολυεθνικές επιχειρήσεις. Όπως σημειώνουν, άλλωστε, οι Joseph Nye και Robert Keohane «η ανάπτυξη των διεθνικών κοινωνικών και οικονομικών οργανισμών έχει δημιουργήσει ισχυρούς και δυναμικούς διεθνικούς δρώντες ικανούς να προσαρμόζονται στις αλλαγές και να επιχειρούν συνειδητά να διαμορφώσουν τον κόσμο σύμφωνα με τα συμφέροντά τους» (Joseph Nye and Robert Keohane, 1971: 725).

Εξετάζοντας, τέλος, τις εκροές του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, αυτές μπορεί να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες: συντονισμένη δράση (π.χ. διεύρυνση, οικονομικές κυρώσεις, συμφωνίες σύνδεσης), μεμονωμένες/ ασυντόνιστες δράσεις των κρατών μελών (π.χ. μονομερής αναγνώριση κρατών), αλλά και αδράνεια. Κάθε μία από τις τρεις αυτές κατηγορίες εκροών συνδέονται με ανάλογα αποτελέσματα στο διεθνές περιβάλλον, ενώ, βάσει των αποτελεσμάτων αυτών, ακολουθεί η ανατροφοδότηση του συστήματος (Βλ. Σχήμα Ι).

Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής διαθέτει τη δική του δυναμική που καθορίζεται από τους εσωτερικούς συσχετισμούς και την αλληλεπίδραση με το εξωτερικό του περιβάλλον. Αποτελεί, όπως θα παρατηρούσε ο Ernst Haas, ένα «ανοιχτό» σύστημα, το οποίο βρίσκεται σε συνεχή εξέλιξη και «ανισορροπία» (Ernst Haas, 1982: 214-216). Η μελέτη του συνιστά πρόκληση για την Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής, καθώς παρεκκλίνει από την παραδοσιακή «κρατικοκεντρική» αντίληψη περί διαμόρφωσης και άσκησης εξωτερικής πολιτικής. Απαιτεί δε μία συνθετότερη προσέγγιση ικανή να προσφέρει μία συνδυαστική ανάγνωση της δράσης διαφορετικών παραγόντων σε ποικίλους τομείς των εξωτερικών σχέσεων.

ΣΧΗΜΑ Ι: ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ



Πηγή: Βασισμένο σε Roy Ginsberg, 2001: 23

1.2 Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής και Διεθνής Πολιτική Οικονομία: Μία συνθετική προσέγγιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής

Η Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής συνδέεται με μία ισχυρή θεωρητική παράδοση που ως βασικό της στόχο έχει τη μελέτη της εξωτερικής πολιτικής μέσα από τη διερεύνηση της διαδικασίας διαμόρφωσής της. Σύμφωνα με τον Hill, ο κλάδος αυτός «αναζητά τα κίνητρα και άλλες πηγές της συμπεριφοράς των διεθνών δρώντων και ιδιαίτερα των κρατών» (Christopher Hill, 2003: 10). Ως εκ τούτου, εύλογα θα υποστήριζε κανείς ότι συνιστά το κατάλληλο «όχημα» για την ανάλυση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Το ερώτημα, ωστόσο, που έχει, εμμέσως, τεθεί, ήδη από το προηγούμενο τμήμα του κεφαλαίου, είναι σε ποιο βαθμό οι ανάγκες της ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν από την παραδοσιακή προσέγγιση της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής. Η εν λόγω προβληματική διατρέχει το παρόν τμήμα του κεφαλαίου στο σύνολό του. Εντός του πλαισίου αυτού, εξετάζονται το περιεχόμενο και τα αδύνατα σημεία της παραδοσιακής προσέγγισης της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής, για να προβληθεί, στη συνέχεια, η προστιθέμενη αξία μίας εναλλακτικής προσέγγισης, η οποία, συνεκτιμώντας ορισμένες καίριες παραμέτρους για την ανάλυση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, αναδεικνύει την κρίσιμη συμβολή της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας σε αυτήν.

Η ανάπτυξη της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής είναι συνυφασμένη με τις εξελίξεις στο διεθνές σύστημα μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και καθ' όλη τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου. Το γεγονός αυτό είχε άμεσο αντίκτυπο στον προσανατολισμό του κλάδου σε θεωρητικό επίπεδο, ενώ επηρέασε και τα μεθοδολογικά του εργαλεία. Αναλυτικότερα, ο κεντρικός δρών και μοναδικός παράγοντας άσκησης εξωτερικής πολιτικής, σύμφωνα την παραδοσιακή προσέγγιση της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής, είναι το κράτος. Οι Mark Webber και Michael Smith παρατηρούν ότι η παραδοσιακή αντίληψη αντιλαμβάνεται την εξωτερική πολιτική ως «άρρηκτα συνδεδεμένη με τον 'κόσμο των κρατών', στον οποίον οι κύριοι δρώντες είναι τα έθνη κράτη και οι κυβερνήσεις τους και στον οποίον μία σειρά από προβλήματα πολιτικής προκύπτουν, αντανακλώντας την ανταγωνιστική και ανασφαλή φύση της διεθνούς πολιτικής» (Mark Webber and Michael Smith, 2002: 11). Στο ερευνητικό στόχαστρο βρίσκονται ο σχεδιασμός κι οι ενέργειες των κυβερνήσεων, οι οποίες κινούνται με αποκλειστικό κίνητρο το εθνικό συμφέρον.

Εκ των ανωτέρω, εύλογα προκύπτουν τα ακόλουθα ερωτήματα: Γιατί αποδίδεται αυτός ο κεντρικός και αποκλειστικός ρόλος στο κράτος από την παραδοσιακή προσέγγιση της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής; Ποιοι και πώς διαμορφώνουν την εξωτερική πολιτική και πώς ορίζεται το εθνικό συμφέρον;

Είναι σημαντικό να υπογραμμισθεί, εξ αρχής, ότι η Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής επηρεάστηκε, σε μεγάλο βαθμό, από την κυρίαρχη, κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, θεωρία των Διεθνών Σχέσεων, το ρεαλισμό, γεγονός που καταδεικνύεται από τον κεντρικό, εάν όχι αποκλειστικό ρόλο του κράτους και την έμφαση σε ζητήματα ασφαλείας, καθώς οι διεθνείς οικονομικές ή/και εμπορικές σχέσεις ανήκουν στα αποκαλούμενα «θέματα χαμηλής πολιτικής».

Όσον αφορά στους παράγοντες και τον τρόπο διαμόρφωσης της εξωτερικής πολιτικής και τον προσδιορισμό του εθνικού συμφέροντος, αποφασιστικό, εάν όχι αποκλειστικό ρόλο διαδραματίζει, σύμφωνα με την παραδοσιακή αντίληψη περί εξωτερικής πολιτικής, μία περιορισμένη ελίτ που βρίσκεται στο επίκεντρο της θεωρητικής ανάλυσης. Πρόκειται για μία «εξειδικευμένη ελίτ που καθορίζεται από τη μόρφωση, την εκπαίδευση και την εμπειρία» και που έχει ως αποστολή να «διαμορφώνει και να επιδιώκει το εθνικό συμφέρον και να μιλάει εκ μέρους της εθνικής κοινωνίας» (Mark Webber and Michael Smith, 2002: 12). Η θεώρηση αυτή αποτελεί προϊόν της ιδιαίτερης φύσης της εξωτερικής πολιτικής. Η διπλωματική εκπροσώπηση και η επίσημη επικοινωνία μεταξύ των κρατών που συντελείται στο πλαίσιο τους διεθνούς συστήματος, μίας «άναρχης», κατά τον Hedley Bull, κοινωνίας, γίνεται βάσει κανόνων που είναι ευρέως σεβαστοί (Hedley Bull, 1995: 161). Απαιτούνται λεπτοί χειρισμοί και ειδικές γνώσεις που διαθέτει μία μικρή ομάδα ανθρώπων. Τα πολιτικά κόμματα, τα κοινοβούλια και οι ομάδες συμφερόντων παίζουν, κατά την παραδοσιακή προσέγγιση της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής περιορισμένο ρόλο, καθώς η εξωτερική εικόνα του κράτους αποτελεί το βασικό διακύβευμα. Συνοψίζοντας, πρόκειται για τα, κατά τον Leopold von Ranke, «πρωτεία της εξωτερικής πολιτικής» - “Das Primat der Außenpolitik”.

Η συγκεκριμένη προσέγγιση είχε ως αποτέλεσμα, για μεγάλο χρονικό διάστημα, η Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής να αντιμετωπίζει το κράτος ως μία «μονολιθική» οντότητα των διεθνών σχέσεων, χωρίς ποικιλία αντιλήψεων και αντιθέσεις στο εσωτερικό του και με πλήρως ορθολογική συμπεριφορά. Η αντίληψη αυτή διέπει, όπως παρατηρούν οι Christopher Hill και Margot Light, παραδείγματα της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής που θεωρούν ότι οι κυβερνήσεις «αποτελούνται

από ενιαίους με στρατηγικούς στόχους παράγοντες, οι οποίοι κατέχοντας το σύνολο των πληροφοριών, υπολογίζουν και υλοποιούν δράσεις με γνώμονα τη μεγιστοποίηση με τον καλύτερο δυνατό τρόπο της ισχύος και της ασφάλειας». Στο ίδιο πλαίσιο κινούνται, άλλωστε και παραδείγματα που εξαρτούν τη διαμόρφωση των θέσεων της εξωτερικής πολιτικής, κατά κύριο λόγο, από την «αλληλεπίδραση διεθνών δυνάμεων» (Christopher Hill and Margot Light, 1985: 157).

Σύμφωνα με την αρχική αυτή εικόνα της παραδοσιακής Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής, η εσωτερική διάσταση στη μελέτη της εξωτερικής πολιτικής έχει παραμεληθεί πλήρως. Ωστόσο, θα αποτελούσε παράληψη, εάν δεν γινόταν ιδιαίτερη αναφορά στη συμβολή ορισμένων από τους κορυφαίους θεωρητικούς του κλάδου που αρκετά νωρίς υπογράμμισαν τη σημασία των εσωτερικών εξελίξεων. Ο Richard C. Snyder, μέσα από τη μελέτη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στην εξωτερική πολιτική, επιχειρεί ήδη από το 1952 να εμβαθύνει στην ανάλυση της εξωτερικής πολιτικής, υπογραμμίζοντας τη σημασία των κοινωνικών εξελίξεων και τάσεων (Richard C. Snyder, 1952: 61-69). Ο Snyder είναι ο πρώτος που, προκειμένου να περάσει από την απλή περιγραφή στην κατανόηση / εξήγηση της διεθνούς συμπεριφοράς του κράτους, επέλεξε να μεταφέρει το επίπεδο ανάλυσης από το διεθνές σύστημα στο κράτος ή όπως χαρακτηριστικά σημειώνεται στις «ιδιότητες» της δράσης «κάθε» κράτους (Richard C. Snyder et al., [1962] 2002: 57)³.

Στην ίδια κατεύθυνση με τον Snyder κινείται, άλλωστε και ο Rosenau, ο οποίος αντιμετωπίζει την εσωτερική πολιτική ως βασική παράμετρο της εξωτερικής, αφιερώνοντας μεγάλο μέρος της έρευνάς του στις «εσωτερικές επιρροές της εξωτερικής συμπεριφοράς» των κρατών (James N. Rosenau, 1971: 95). Θα πρέπει να υπογραμμισθεί, στο σημείο αυτό, ότι η διαδικασία διαμόρφωσης της εξωτερικής πολιτικής των ΗΠΑ στον πόλεμο του Βιετνάμ συνέβαλε σημαντικά στη σταδιακή στροφή του κλάδου της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής προς τη μελέτη της εσωτερικής πολιτικής των κρατών και της επίδρασής της στην εξωτερική τους συμπεριφορά. Ο Rosenau επισημαίνει: «Η έντονη διαμάχη στις Ηνωμένες Πολιτείες σχετικά με τον αγώνα στο Βιετνάμ ανέδειξε εκ νέου το γεγονός ότι η εξωτερική πολιτική των κυβερνήσεων δεν είναι απλά μία σειρά από αντιδράσεις σε εξωτερικά ερεθίσματα, ότι διεργασίες δυνάμεων εντός της κοινωνίας μπορούν επίσης να

³ Η μονογραφία “Foreign Policy Decision – Making” βασίζεται στην αρχική δημοσίευση του Richard C. Snyder, το 1954, υπό τον τίτλο “Decision-Making as an approach to the Study of International Politics”, από το Πανεπιστήμιο του Princeton. Δημοσιεύθηκε για πρώτη φορά με τη συμβολή και των H.W. Bruck και Burton Sapin, το 1962. Το 2002 δημοσιεύθηκε η αναθεωρημένη έκδοση.

συμβάλουν στην ποιότητα και το περιεχόμενο της εξωτερικής συμπεριφοράς» (James N. Rosenau, 1967: 2). Οι μαζικές διαδηλώσεις κατά του πολέμου στο Βιετνάμ που άρχισαν το 1965, για να κορυφωθούν τη διετία 1968-1969, αποτελούν την πιο ξεκάθαρη έκφραση της κοινής γνώμης σε ένα μείζον θέμα της εξωτερικής πολιτικής των ΗΠΑ.

Στην αμφισβήτηση της αντιμετώπισης του κράτους ως «μονολιθικής» οντότητας, χωρίς εσωτερικές διαφοροποιήσεις, συνέβαλε σημαντικά ένα άλλο επεισόδιο από την αμερικανική εξωτερική πολιτική, το οποίο αποτέλεσε και την κορύφωση του Ψυχρού Πολέμου. Πρόκειται για την κρίση των πυραύλων της Κούβας, τον Οκτώβριο του 1962. Μέσα από την ανάλυση των δεκατριών (13) ημερών της κρίσης ο Graham Allison κατέληξε στην κατασκευή τριών υποδειγμάτων που κατηγοριοποιούν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην εξωτερική πολιτική. Το πρώτο υπόδειγμα, αυτό του «ορθολογικού δρώντος» - “rational actor”, ενσωματώνει την παραδοσιακή αντίληψη για το κράτος ως έναν ορθολογικά κινούμενο δρώντα που σκοπό έχει τη μεγιστοποίηση του οφέλους του. Η ορθολογική δράση προϋποθέτει την ύπαρξη συγκεκριμένων στόχων και σκοπών και την ορθολογική επιλογή μεταξύ ενός συνόλου εναλλακτικών που συνοδεύονται από τις αντίστοιχες συνέπειες (Graham T. Allison and Philip Zelikow, 1999: 18)⁴.

Στο δεύτερο υπόδειγμα, της «οργανωσιακής διαδικασίας» - “organizational process”, η ανάλυση εξετάζει τις διαφορετικές οργανωτικές μονάδες του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, στις οποίες επιμερίζονται οι ευθύνες μίας απόφασης. Κάθε μονάδα έχει διαμορφώσει τη δική της κυρίαρχη «κουλτούρα» που διέπει τη συμπεριφορά των ατόμων που την αποτελούν. Πρόκειται ουσιαστικά για μία «χωριστή οντότητα» με δική της «ταυτότητα», η οποία αναπτύσσει ικανότητες και συμπεριφορές και παράγει αντίστοιχα αποτελέσματα. Κάθε οργανωτική μονάδα συνδέει τη λειτουργία της με μία τυπική διαδικασία – «ρουτίνα» (Graham T. Allison and Philip Zelikow, 1999: 143-147). Σε ένα σύστημα λήψης αποφάσεων οι τυπικές αυτές διαδικασίες των οργανωτικών μονάδων βρίσκονται σε συνεχή αλληλεπίδραση μεταξύ τους παράγοντας αποτελέσματα που συχνά δεν είναι τα αναμενόμενα από ένα ορθολογικό δρώντα.

⁴ Η πρώτη έκδοση του εν λόγω έργου πραγματοποιήθηκε το 1971 με συγγραφέα τον Graham T. Allison. Το 1999 κυκλοφόρησε η αναθεωρημένη έκδοση, στην οποία συμμετείχε και ο Philip Zelikow.

Τέλος, στο τρίτο υπόδειγμα, αυτό της «γραφειοκρατικής πολιτικής» - “governmental politics” έμφαση δίδεται στη θέση που έχει κάθε άτομο - «παίκτης» εντός των γραφειοκρατικών δομών του κυβερνητικού μηχανισμού. Η συμπεριφορά κάθε κυβέρνησης αποτελεί προϊόν ενός «διαπραγματευτικού παιγνίου» που αναπτύσσεται ανάμεσα σε «παίκτες», οι οποίοι αντιλαμβάνονται τα «εθνικά συμφέροντα» και διαμορφώνουν τους εκάστοτε πολιτικούς στόχους ανάλογα με τη θέση που καταλαμβάνουν στην εσωτερική ιεραρχία της. Δεν υφίσταται, συνεπώς, ένα πλαίσιο στρατηγικών στόχων. Οι αποφάσεις λαμβάνονται όχι βάσει της ορθολογικής επιλογής, αλλά μέσα από μία διαδικασία πολιτικού «δούναι και λαβείν» (Ibid.: 255-258).

Οι ως άνω εναλλακτικές για την εποχή τους προσεγγίσεις συνέβαλαν σημαντικά στην εξέλιξη του κλάδου της Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής, εισάγοντας στη σχετική έρευνα τις παραμέτρους της εσωτερικής διάστασης του κράτους και του μηχανισμού λήψης αποφάσεων και διαμόρφωσης της συμπεριφοράς των κυβερνήσεων. Ωστόσο, στο ερευνητικό στόχαστρο τόσο των Snyder και Rosenau, όσο και του Allison εξακολουθεί να βρίσκεται μόνο το κράτος. Επιπλέον, εύλογα θα παρατηρούσε κανείς ότι οι αναλύσεις τους περιστρέφονται γύρω από την εξωτερική πολιτική των ΗΠΑ και περιορίζονται στη λειτουργία του αμερικανικού πολιτικού συστήματος.

Το γεγονός αυτό καταδεικνύει την προέλευση του κλάδου της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής και το κοινωνικό πλαίσιο, εντός του οποίου αναπτύχθηκε, ενώ εγείρει ερωτήματα ως προς την αντικειμενικότητα. Στο σημείο αυτό, βέβαια, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι οι θεωρίες αναπτύσσονται εντός ενός κοινωνικού περιβάλλοντος, στο οποίο είναι αναμενόμενο να εστιάζουν, αλλά και από το οποίο επηρεάζονται σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό. Εύστοχα παρατηρεί ο Robert Cox ότι «η θεωρία είναι πάντα για κάποιον και για κάποιο σκοπό». Κάθε θεωρία αντιμετωπίζει τα κοινωνικά φαινόμενα από τη δική της σκοπιά, τη θέση που η ίδια κατέχει στο χρόνο και το χώρο (Robert Cox, 1981: 128). Στην ίδια κατεύθυνση κινούμενος, ο Colin Wight σημειώνει ότι οι κοινωνικές επιστήμες, σε αντίθεση προς τις φυσικές, αποτελούν «μέρος του ίδιου τους του ερευνητικού πεδίου» (Colin Wight, 2006: 55).

Σε μία προσέγγιση, λοιπόν, υπό το πρίσμα της κοινωνιολογίας της γνώσης, θα πρέπει να διερευνηθεί κανείς τα κοινωνικά δεδομένα που επηρέασαν την πορεία του κλάδου. Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι «πατρίδα» της Ανάλυσης Εξωτερικής

Πολιτικής είναι οι Ηνωμένες Πολιτείες. Ο Steve Smith τονίζει τη σημασία του γεγονότος αυτού, υπογραμμίζοντας την επίδραση του κοινωνικού περιβάλλοντος που στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν είναι άλλο από το αμερικανικό πολιτικό γίνεσθαι, στην Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής (Steve Smith, 1994: 11). Οι ΗΠΑ έχουν το δικό τους πολιτικό σύστημα και μία συγκεκριμένη agenda θεμάτων, τα οποία απασχολούν την εξωτερική τους πολιτική. Γίνεται αντιληπτό, λοιπόν, ότι η θεωρία της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής «οικοδομήθηκε» γύρω από την αμερικανική πολιτική πραγματικότητα. Το ίδιο ισχύει, όμως και σε επιστημολογικό επίπεδο. Χαρακτηριστικά στοιχεία της κυρίαρχης αμερικανικής προσέγγισης είναι ο «θετικισμός» και η προσπάθεια δημιουργίας μίας Γενικής Θεωρίας για την εξωτερική πολιτική. Προς αυτήν την κατεύθυνση κινούμενοι, οι «θετικιστές» της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής επιχειρούν να εξάγουν γενικά συμπεράσματα, βασιζόμενοι σε μία ορισμένη «αλήθεια» για τις διεθνείς σχέσεις (Steve Smith, 1994: 12-13).

Εν συνεχεία προς τα ανωτέρω, σημειώνεται ότι το γεγονός ότι ο κλάδος της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής συνδέθηκε εξ αρχής με ένα συγκεκριμένο κράτος οδήγησε σε μία εγγενή θεωρητική αδυναμία. Ενώ στο επίκεντρο της έρευνας βρίσκεται το κράτος και η διεθνής του δράση, δεν έχει υπάρξει μία εμπειριστατωμένη ανάλυση για τη φύση του κράτους. Ο Brian White παρατηρεί, σχετικά, ότι «μία από τις βασικές αδυναμίες της παραδοσιακής Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής είναι ότι επιχειρεί να εξηγήσει τη συμπεριφορά του κράτους χωρίς να θέτει, άμεσα, υπό έρευνα, τη φύση της κρατικής οντότητας» (Brian White, 1999: 54). Συνέπεια της δομικής αυτής αδυναμίας είναι η εξαγωγή γενικών συμπερασμάτων για τη συμπεριφορά των κρατών στη διεθνή σκηνή που καταλήγουν, συχνά, να είναι αυθαίρετα. Η ενασχόληση με τα κράτη και όχι με «το κράτος» περιορίζει τη δυνατότητα της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής να διακρίνει τους διαφορετικούς τύπους κρατών και τις μορφές εξωτερικής πολιτικής που τους αντιστοιχούν.

Έχοντας επισημάνει την ισχυρή επίδραση της αμερικανικής πολιτικής στη διαμόρφωση του κλάδου της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής, το ερώτημα που προκύπτει, στη συνέχεια, είναι εάν υφίσταται μία ευρωπαϊκή παράδοση στον αντίποδα της αμερικανικής, ικανή να ανταποκριθεί στις ανάγκες της ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, όπως αυτές προσδιορίζονται στο προηγούμενο τμήμα του κεφαλαίου. Σε πρώτη φάση, θα παρατηρούσε κανείς ότι η ύπαρξη μίας ευρωπαϊκής παράδοσης στην Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής (κατά το πρότυπο της

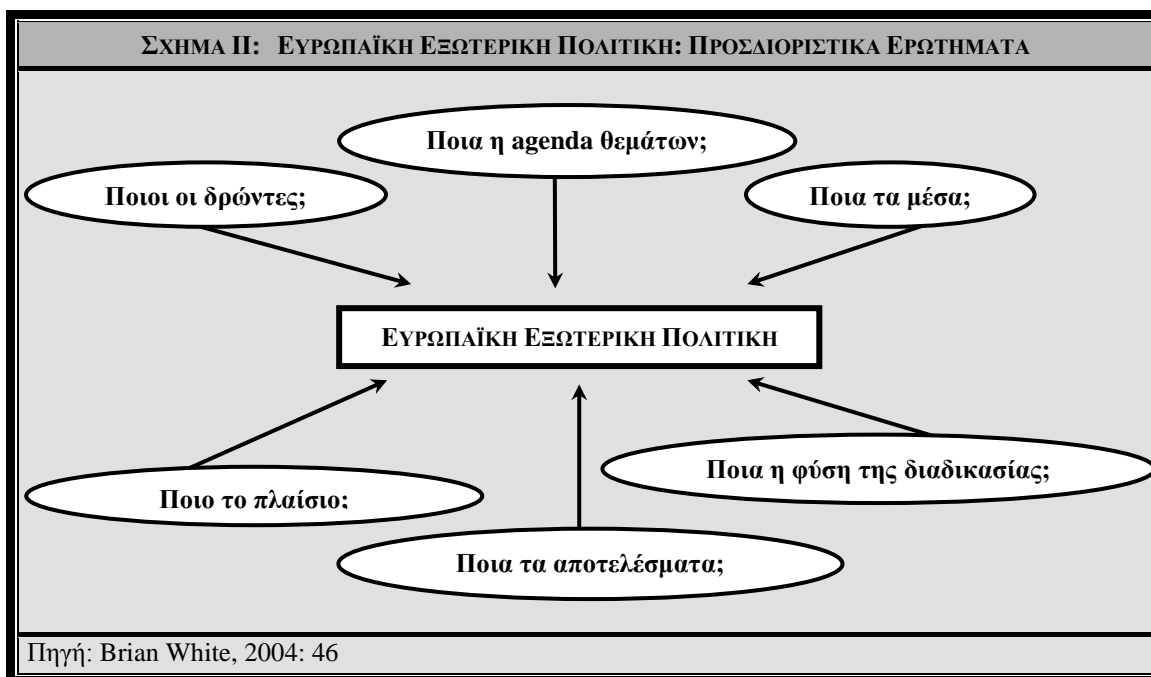
αμερικανικής) δεν είναι δυνατή, δεδομένου ότι απουσιάζουν το ενιαίο κοινωνικό πλαίσιο, αλλά και η κοινή agenda στην εξωτερική πολιτική.

Παρά ταύτα, αν και δεν μπορεί να γίνει λόγος για ευρωπαϊκή παράδοση στην Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής, σημειώνεται ότι έχουν ξεχωρίσει, στην ευρωπαϊκή ήπειρο, δύο σχολές που παρουσιάζουν αρκετές ομοιότητες και δύνανται και οι δύο να συμβάλουν, ουσιαστικά, στην ανάλυση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Πρόκειται για τη βρετανική και τη σκανδιναβική σχολή. Η μεν (Michael Smith, Brian White κ.ά.) προσανατολίζεται, σύμφωνα με τον Ole Waever, σε θεωρίες μέσου βεληνεκούς (σε αντίθεση με την αμερικανική παράδοση) και προτιμά τη μελέτη περιπτώσεων και τις ιστορικές προσεγγίσεις (Ole Waever, 1994: 250). Στόχος της είναι η εξέταση ορισμένων παραμέτρων της εξωτερικής πολιτικής (π.χ. γραφειοκρατία), χωρίς, όμως, τα εξαγόμενα συμπεράσματα να ανάγονται σε γενική θεωρία. Η δε (Walter Carlsnaes, Knud Erik Jorgensen, Helen Sjursen κ.ά.) ερείδεται στην έννοια της «ασθενούς θεωρίας», δηλαδή, μίας θεωρητικής προσέγγισης που διέπεται από πλήρη εσωτερική συνοχή και είναι ικανή να καλύψει ένα πολύ συγκεκριμένο και περιορισμένο κενό στην ανάλυση (Ole Waever, 1994: 251). Το στοιχείο που χαρακτηρίζει και τις δύο σχολές και τις διευκολύνει στην προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής είναι ότι δεν στοχεύουν σε μία γενική θεωρία, ούτε επιδιώκουν να καταλήξουν σε ευρύτερα συμπεράσματα για την εξωτερική πολιτική.

Εντός του πλαισίου αυτού, ο Brian White επιχειρεί να προσεγγίσει την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, μέσα από μία σειρά ερωτημάτων, τα οποία οδηγούν στην ανάδειξη ορισμένων προσδιοριστικών στοιχείων της ΕΕΠ, που «συνδέονται μεταξύ τους και συνιστούν ένα σύστημα εξωτερικής πολιτικής εν δράσει» (Brian White, 2004: 46). Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ερωτήματα αυτά (βλ. Σχήμα II κατωτέρω) και το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική αποτελεί ένα σύστημα που συνδυάζει διαφορετικούς τύπους εξωτερικής πολιτικής, σε επίπεδο κρατών μελών και Ευρωπαϊκής Ένωσης, γίνεται αντιληπτό ότι η Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής βρίσκεται αντιμέτωπη με μία πρόκληση, στην οποία ο παραδοσιακός «εξοπλισμός» της, όσον αφορά στα αναλυτικά της εργαλεία, δεν μπορεί να ανταποκριθεί.

Τα ερωτήματα για την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, όπως αποδίδονται ανωτέρω, αφορούν τόσο στους δρώντες, όσο και στις δομές του συστήματος. Ως εκ τούτου, η ανάλυση βρίσκεται, καταρχάς, αντιμέτωπη με το βασικό δίλημμα, που

κυριαρχεί στις Διεθνείς Σχέσεις και γενικότερα στις κοινωνικές επιστήμες, ανάμεσα σε δομές και δρώντες. Η σχετική συζήτηση πηγάζει, κατά τον Alexander E. Wendt, από δύο «αυταπόδεικτες αλήθειες»: Πρώτον, «οι άνθρωποι και οι οργανώσεις τους είναι δρώντες με δικούς τους στόχους, των οποίων οι ενέργειες βοηθούν στην αναπαραγωγή ή την αλλαγή της κοινωνίας, στην οποία ζουν» και δεύτερον, «η κοινωνία συγκροτείται από κοινωνικές σχέσεις, οι οποίες δομούν τις αλληλεπιδράσεις ανάμεσα σε αυτούς τους δρώντες» (Alexander E. Wendt, 1987: 337-338). Εξ αυτού, καθίσταται σαφές ότι ανάμεσα σε δομές και δρώντες υφίσταται μία εγγενής αλληλεξάρτηση. Οιαδήποτε αλλαγή στις μεν έχει άμεσες επιπτώσεις στους δε. Κάθε δράση αναπτύσσεται μέσα σε ένα πλαίσιο σχέσεων που συνιστά τη δομή ή, όπως εύστοχα παρατηρεί ο Colin Wight, «οι δρώντες πάντα φέρουν μαζί τους τις δομές τους» (Colin Wight, 1999: 110).



Ωστόσο, όσο και αν υφίσταται μία σχέση αλληλεπίδρασης ανάμεσα σε δομές και δρώντες, τα δύο αυτά επίπεδα ανάλυσης δεν παύουν, κατά τους Martin Hollis και Steve Smith, να συνιστούν, δύο διαφορετικούς τρόπους αφήγησης μίας ιστορίας, ο καθένας εκ των οποίων προσφέρει μία ιδιαίτερη οπτική γωνία (Martin Hollis and Steve Smith, 1994: 242). Ιδωμένη υπό το πρίσμα των δομών, η ανάλυση είναι «επεξηγηματική/ερμηνευτική» επικεντρώνεται, δηλαδή, στη διερεύνηση των αιτιακών σχέσεων που εξηγούν τα φαινόμενα. Από την άλλη πλευρά, μία προσέγγιση υπό το πρίσμα των δρώντων εστιάζει στην «κατανόηση» της σημασίας των γεγονότων/δράσεων και των αντιλήψεων των δρώντων (Martin Hollis και Steve

Smith, 1990: 1-2). Μέσα από το δομισμό, δίδεται μία ευρύτερη εικόνα και διερευνώνται σχέσεις και διαδικασίες εντός του πλαισίου ενός συστήματος που επιδρούν στη συμπεριφορά των δρώντων. Η βασισμένη στους δρώντες ανάλυση, πάλι, διερευνά ατομικές πεποιθήσεις και στόχους.

Εκ των ανωτέρω, συνάγεται ότι η υιοθέτηση μιας εκ των δύο προσεγγίσεων προκαλεί ένα αναλυτικό κενό. Το κενό αυτό καλύπτει η δομοποιητική θεωρία του Anthony Giddens, λειτουργώντας ως «γέφυρα» ανάμεσα σε δομές και δρώντες. «Οι δομικές ιδιότητες των κοινωνικών συστημάτων», κατά τον Giddens, «δεν βρίσκονται εκτός δράσης, αλλά εμπλέκονται, χρονίως, στην παραγωγή και αναπαραγωγή της» (Anthony Giddens, 1984: 374). Με τον τρόπο αυτό, ο Giddens περιγράφει τη διττή φύση της δομής. Σύμφωνα με τον Wendt, η δομοποιητική θεωρία αντιλαμβάνεται δομές και δρώντες ως δύο οντότητες χωριστές, αλλά «εκ της φύσης τους, εξαρτημένες μεταξύ τους» (Alexander E. Wendt, 1987: 360). Οι δομές αποτελούν προϊόν της ανθρώπινης δράσης, αλλά και κάθε δράση αναπτύσσεται μέσα σε ορισμένο δομικό πλαίσιο. Οι ίδιες δράσεις, έξω από τις δομές, εντός των οποίων υλοποιήθηκαν, χάνουν τη σημασία τους. Αυτή η σχέση «αλληλοπροσδιορισμού» βρίσκεται στο επίκεντρο της δομοποιητικής θεωρίας και τη διαφοροποιεί από το δομισμό, καθώς πρώτον οι κοινωνικές δομές είναι συνυφασμένες με τις δράσεις, στις οποίες αναφέρονται και δεύτερον εξαρτώνται από την αντίληψη που διαμορφώνουν οι ίδιοι οι δρώντες σχετικά με τις ενέργειες που επιτελούν (Ibid: 359).

Δεδομένου ότι, όπως σημειώνεται και στο προηγούμενο τμήμα του κεφαλαίου, σκοπός της μελέτης δεν είναι μόνο η περιγραφή - κατανόηση του τρόπου λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, αλλά και η εξήγηση - ερμηνεία των λόγων επιβίωσης του, η συμβολή της δομοποιητικής θεωρίας προς αυτήν την κατεύθυνση είναι σημαντική. Κινούμενος εντός του πλαισίου αυτού, ο Walter Carlsnaes προτείνει μία τρισδιάστατη προσέγγιση για την ανάλυση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, βασισμένη στον ορισμό της εξωτερικής πολιτικής ως «ενός συνδυασμού στοχευμένης συμπεριφοράς, γνωστικών-ψυχολογικών παραγόντων και των ποικίλων δομικών φαινομένων που χαρακτηρίζουν τις κοινωνίες και το περιβάλλον τους». Σε ένα πρώτο επίπεδο, με σαφώς ορθολογικό χαρακτήρα, η ανάλυση εξετάζει τις «προθέσεις» του δρώντος. «Εμβαθύνοντας», μέσα από την αναζήτηση των αιτιών, στρέφεται στην «προδιάθεση» και επικεντρώνεται σε ψυχολογικές - γνωστικές παραμέτρους. Τέλος, η ανάλυση ολοκληρώνεται μέσα από τη διερεύνηση των δομών που πλαισιώνουν τη δράση. Η σύνδεση αυτή δομών και

δρώντων δρα, κατά τον Carlsnaes, ταυτόχρονα, «περιοριστικά», αλλά και «ενισχυτικά» για την εξωτερική πολιτική δράση (Walter Carlsnaes, 2004: 505-506). Η προστιθέμενη αξία του συνθετικού υποδείγματος του Carlsnaes είναι ότι, μέσω του ως άνω τριπτύχου, πετυχαίνει ένα διπλό συνδυασμό της ορθολογικής με τη γνωστική προσέγγιση και των δομών με τους δρώντες στην ανάλυση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής.

Η μελέτη, βέβαια, του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής δεν πραγματοποιείται σε συνθήκες εργαστηρίου, αλλά εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο του διεθνούς συστήματος. Ως εκ τούτου, οι διεθνείς εξελίξεις διαμορφώνουν με καίριο τρόπο τις ανάγκες και τελικά, το ίδιο το αντικείμενο της ανάλυσης, δεδομένου ότι πρώτον η αντιμετώπιση του κράτους ως «παντοδύναμης» και «μονολιθικής» οντότητας στις διεθνείς σχέσεις τίθεται εν αμφιβόλω, καθώς αναδεικνύεται ο ρόλος νέων δρώντων, δεύτερον τα όρια μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής διάστασης είναι συχνά δυσδιάκριτα, τρίτον ο παραδοσιακός διαχωρισμός ανάμεσα σε πολιτική και οικονομία είναι παρωχημένος και τέταρτον, ως αποτέλεσμα των τριών προηγούμενων εξελίξεων, η διάκριση ανάμεσα σε θέματα «χαμηλής» και «υψηλής» πολιτικής είναι έωλη.

Τα νέα δεδομένα απαιτούν μεγαλύτερη ευελιξία και ικανότητα σύλληψης της «συμπληρωματικότητας» του εθνικού επιπέδου με αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Magnus Ekengren and Bengt Sundelius, 2004: 111). Εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής «συμβιώνουν» οι εξωτερικές πολιτικές των κρατών μελών με την εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την τελευταία να δρα, σύμφωνα με τον Hill, ως «κεντρομόλος δύναμη» (Christopher Hill, 2004: 145). Τα διαφορετικά επίπεδα διαμόρφωσης πολιτικής και κυρίως η συνεχής αλληλεπίδραση της πολιτικής με την οικονομική διάσταση, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η διάκριση ανάμεσα στην εσωτερική και την εξωτερική σφαίρα πολιτικής δράσης έχει καταστεί ιδιαίτερος δύσκολη, θέτουν μετ' επιτάσεως το ζήτημα του «προσανατολισμού» της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής προς την κατεύθυνση της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας. Προϋπόθεση για κάτι τέτοιο αποτελεί η αποδοχή του γεγονότος ότι οι διαφορετικοί κλάδοι των Διεθνών Σχέσεων δεν αποτελούν «ερμηνευτικές νησίδες» συγκεκριμένων τμημάτων της διεθνούς πολιτικοοικονομικής πραγματικότητας. Αντιθέτως, η διασύνδεσή τους, ανάλογα πάντα με το αντικείμενο μελέτης, διευρύνει τις ερμηνευτικές δυνατότητες κατά την προσέγγιση των διαφόρων πτυχών του σύγχρονου διεθνούς πολιτικοοικονομικού συστήματος.

Υπό το φως των ως άνω διαπιστώσεων, η συμβολή της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας (ΔΠΟ) στη μελέτη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής κρίνεται ιδιαίτερος χρήσιμη και αποτελεσματική. Το πεδίο αναφοράς της ΔΠΟ προσδιορίζουν οι Α. Κόντης και Χ. Τσαρδανίδης, παρατηρώντας ότι «δεν αποτελεί απλώς ένα πεδίο μελέτης ζητημάτων και προβλημάτων της διεθνούς οικονομίας, αλλά συνιστά και ένα διαφορετικό τρόπο θεώρησης της σχέσης της διεθνούς πολιτικής με την οικονομία, με βασικό ερμηνευτικό στόχο το ρόλο και τη σημασία του κράτους από τη μία και το ρόλο και τη σημασία της αγοράς από την άλλη» (Α. Κόντης – Χ. Τσαρδανίδης, 2005: 13-14). Εντός του πλαισίου αυτού, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η διερεύνηση της διττής σχέσης που αναπτύσσεται ανάμεσα πρώτον στην αγορά και τα κράτη μέλη και δεύτερον την αγορά και τις Βρυξέλλες. Προς αυτήν την κατεύθυνση κινούμενος, ο Gerd June επισημαίνει την αξία της μελέτης του ρόλου των πολυεθνικών επιχειρήσεων, ως δρώντων, στην Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, εξηγώντας ότι «αυτό που λειτουργεί περιοριστικά στη διαμόρφωση εξωτερικής πολιτικής δεν είναι τόσο η άμεση παρέμβαση από μία ή μερικές επιχειρήσεις, αλλά συχνότερα, οι δομές που έχουν δημιουργηθεί ως αποτέλεσμα των συλλογικών ενεργειών τους» (Gerd June, 1994: 85).

Τα ως άνω θέματα δεν απασχολούν, ασφαλώς, μόνον τη μελέτη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, αλλά συνδέονται με την ευρύτερη ανάλυση του διεθνούς συστήματος, στο πλαίσιο της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, η οποία τοποθετείται από τους Charles Lipson και Benjamin J. Cohen, «στη διασταύρωση παγκόσμιας πολιτικής και οικονομίας» (Charles Lipson και Benjamin J. Cohen, 1999: 5). Η ΔΠΟ έρχεται να καλύψει ένα αναλυτικό κενό στις Διεθνείς Σχέσεις ανάμεσα στα διεθνή οικονομικά και τη διεθνή πολιτική. Η Susan Strange επισημαίνει το κενό αυτό στη θεωρία, το οποίο αντανάκλα την ίδια την πραγματικότητα, όπως αυτή διαγράφεται στο διεθνές σύστημα, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '70. Πρόκειται για ένα συνεχώς διευρυνόμενο χάσμα ανάμεσα στο διεθνές οικονομικό και το διεθνές πολιτικό σύστημα. Το χάσμα αυτό δημιουργείται, καθώς το μεν αναπτύσσεται με ταχύτατους ρυθμούς, ενώ το δε είναι «στατικό» και «εύθραυστο» (Susan Strange, 1970: 304-307)⁵. Γεγονότα, όπως η χρηματοπιστωτική κρίση της Ασίας, του 1997, που άρχισε από την Ταϊλάνδη για να επεκταθεί μέχρι τη Ρωσία και τη Βραζιλία, επιβεβαιώνουν τα ανωτέρω και καταδεικνύουν ότι η έκταση

⁵ Για μία εμπειριστατομένη ανάλυση, βλ. Αλέξανδρος Στυλιανού - Χαράλαμπος Τσαρδανίδης, 2005: σελ. 35-63

που λαμβάνουν, αλλά και η ταχύτητα, με την οποία μεταδίδονται ανάλογα φαινόμενα, περιορίζουν σε μεγάλο βαθμό, εάν δεν εκμηδενίζουν, τις δυνατότητες των κρατών να τα ελέγξουν, με αποτέλεσμα οι κυβερνήσεις να μην μπορούν να προστατεύσουν τις εθνικές κοινωνίες από τις συνέπειές τους.

Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και ο Oran Young, ο οποίος περιγράφει ένα διεθνές σύστημα που ολοένα και περισσότερο «χαρακτηρίζεται από εκτεταμένες αλληλεπιδράσεις μεταξύ αρκετών τύπων δρώντων που διαφέρουν ποιοτικά,» (Oran Young: 1972: 139). Η πιστωτική κρίση που ξέσπασε στις ΗΠΑ, στα μέσα του 2007, για να επεκταθεί στο σύνολο της παγκόσμιας οικονομίας εντός ολίγων μηνών, επαληθεύει με ξεκάθαρο τρόπο τη θεωρητική αυτή αποτύπωση του διεθνούς συστήματος από τον Young περισσότερες από τρεις δεκαετίες νωρίτερα.

Η συμβολή της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας δεν περιορίζεται, όμως, μόνον στο γεγονός ότι ήλθε να καλύψει το θεωρητικό κενό ανάμεσα στα διεθνή οικονομικά και τη διεθνή πολιτική, αλλά, ως αποτέλεσμα της διασύνδεσης των δύο αυτών πεδίων ανάλυσης, επεκτείνεται και στην άρση του παραδοσιακού διαχωρισμού ανάμεσα σε θέματα «υψηλής» και «χαμηλής» πολιτικής. Τα θέματα ασφαλείας δεν μονοπωλούν πλέον τις διμερείς και πολυμερείς διακρατικές σχέσεις και καθώς τομείς που παραδοσιακά αποτελούν πεδία ανάλυσης της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, όπως το διεθνές εμπόριο, η ενεργειακή ασφάλεια, η μετανάστευση και τα δίκτυα μεταφορών, έρχονται στο προσκήνιο, η διάκριση ανάμεσα σε «υψηλή» και «χαμηλή» πολιτική χάνει τη λειτουργική της αξία. Κάθε πεδίο δράσης του κράτους έχει ιδιαίτερη σημασία για τη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής. Ο Stanley Hoffmann περιγράφει την κατάσταση αυτή ως εξής: «Ο ανταγωνισμός ανάμεσα στα κράτη εκτυλίσσεται σε διάφορες σκακιέρες επιπλέον των παραδοσιακών στρατιωτικών και διπλωματικών: για παράδειγμα, στις σκακιέρες του παγκοσμίου εμπορίου, των παγκοσμίων οικονομικών...και στην σκακιέρα αυτού που αποκαλείται 'ανεπίσημη διείσδυση'. Αυτές οι σκακιέρες δεν συνεπάγονται την προσφυγή στη χρήση βίας» (Stanley Hoffmann, 1970: 401).

Η ως άνω διαπίστωση συνεπάγεται, ασφαλώς, ότι το αντικείμενο της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής διευρύνεται, συμπεριλαμβάνοντας μία σειρά από ειδικότερους τομείς της εξωτερικής πολιτικής. Η ενίσχυση της διεθνούς αλληλεξάρτησης έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των πεδίων διεθνούς ανταγωνισμού και συνεργασίας. Ως εκ τούτου, ο κύκλος των φορέων, οι οποίοι εμπλέκονται σε κάθε κράτος στη διαχείριση των εξωτερικών σχέσεων διευρύνεται. Οι Nicholas Bayne και

Stephen Woolcock παρατηρούν ότι όσον αφορά στα παραδοσιακά θέματα της «πολιτικής διπλωματίας» τα Υπουργεία Εξωτερικών διατηρούν την κυριαρχία τους στη διαμόρφωση πολιτικής. Δεν συμβαίνει το ίδιο, όμως και με τα θέματα «οικονομικής διπλωματίας», καθώς όσο περισσότερο διεθνοποιούνται τα οικονομικά θέματα τόσο μεγαλώνει και ο αριθμός των εμπλεκόμενων κυβερνητικών υπηρεσιών και φορέων (Nicholas Bayne και Stephen Woolcock, 2003: 12). Τα Υπουργεία Εξωτερικών καλούνται να αναπτύξουν στην περίπτωση αυτή ένα ρόλο συντονιστή σε ένα ευρύ φάσμα θεμάτων που μπορεί να σχετίζονται με την υδρο-οικονομία, τις αεροπορικές μεταφορές, τη μετανάστευση κ.ά.. Αυτό που περιγράφει ο Christopher Hill ως «πρόκληση» για τους σύγχρονους διαμορφωτές της εξωτερικής πολιτικής, συνίσταται στην εξασφάλιση της ορθής αντίληψης για την εικόνα που προβάλλουν οι ενέργειες ενός κράτους στο διεθνές περιβάλλον και στον καθορισμό του επιθυμητού βαθμού συνάφειας των ενεργειών αυτών, αποφεύγοντας κενά που διαταράσσουν την ισορροπία ανάμεσα στην «κλασική εξωτερική πολιτική», όπως αυτή ασκείται από το Υπουργείο Εξωτερικών και τις «ποικίλες διεθνείς διαστάσεις της εσωτερικής πολιτικής» (Christopher Hill, 2003: 85).

Λαμβανομένων υπ' όψιν των ανωτέρω, το ευρύ φάσμα των τομέων, το οποίο καλείται να καλύψει η ανάλυση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, απαιτεί μία προσέγγιση που θα βασίζεται στη μελέτη ειδικότερων πεδίων της εξωτερικής πολιτικής και στη διερεύνηση των επιρροών που ασκούνται τόσο από το διεθνές περιβάλλον, όσο και από την εσωτερική πολιτική. Σε μία τέτοια προσέγγιση ο ρόλος της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας είναι ουσιαστικός, δεδομένου ότι το πεδίο έρευνάς της διαμορφώνεται από «τη συγχώνευση διεθνών οικονομικών, διεθνούς πολιτικής, εσωτερικής (εθνικής) οικονομίας και εσωτερικής πολιτικής» (Roger Tooze, 1984: 2). Μέσα από το βασικό ερώτημα που θέτει για τη σχέση κράτους - αγοράς, η Διεθνής Πολιτική Οικονομία προσφέρει τη δυνατότητα ενδεδειγμένης ανάλυσης διαφορετικών τομέων της εξωτερικής πολιτικής.

Προσεγγίζοντας το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής υπό το συγκεκριμένο πρίσμα, αναδεικνύεται η χρησιμότητα της ανάλυσης ειδικότερων πεδίων της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Προς την κατεύθυνση αυτή κινείται και η πρόταση των Nye και Keohane για τη μελέτη της παγκόσμιας πολιτικής, μέσω της ανάλυσης «διαφορετικών θεματικών περιοχών». Οι θεματικές αυτές περιοχές προσδιορίζονται ως «ανοργάνωτα ή μερικώς οργανωμένα συστήματα αλληλεπίδρασης», ενώ η ανάλυσή τους, σύμφωνα με τους Nye και Keohane, εστιάζει

στις μορφές αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης που αναπτύσσονται στο πλαίσιο τους και στο ρόλο που διαδραματίζουν κυβερνήσεις και διεθνικοί δρώντες. Επιπλέον, ειδικότερα ως προς τις κυβερνήσεις τίθεται το ερώτημα κατά πόσον αυτές λειτουργούν ως ενιαίες μονάδες ή σχηματίζονται ενδο-γραφειοκρατικές συνέργειες (Joseph Nye and Robert Keohane, 1971: 734).

Συγκεκριαλιώνοντας, η σημασία της συμβολής της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας στη μελέτη της εξωτερικής πολιτικής καταδεικνύει την ανάγκη «οικοδόμησης γεφυρών» επικοινωνίας μεταξύ ΔΠΟ και Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής⁶. Μέσα από τη «συνάντηση» των δύο κλάδων ενισχύεται το θεωρητικό «οπλοστάσιο» για την ανάλυση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, καθώς πρώτον, προσδιορίζεται η σχέση της με το φαινόμενο της περιφερειακής ολοκλήρωσης και δεύτερον, εξετάζεται η διαμόρφωση της σχέσης κράτους - αγοράς στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.

⁶ Ο James Rosenau επισημαίνει την ανάγκη «οικοδόμησης γεφυρών» ανάμεσα στη Διεθνή Πολιτική Οικονομία και τη Συγκριτική Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής, προκειμένου να ξεπεραστεί το φαινόμενο της «Αμοιβαία Εξασφαλισμένης Αδιαφορίας» (Mutually Assured Boredom - MAB) μεταξύ των δύο κλάδων [James Rosenau: 1988 (2006), 92]. Πρόκειται, βέβαια, για ένα λογοπαίγνιο του Rosenau με το αρκτικόλεξο MAD (Mutually Assured Destruction) που παραπέμπει στην περίοδο του Ψυχρού Πολέμου.

1.3 Περιφερειακή οικονομική ολοκλήρωση και Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική

Η περιφερειακή ολοκλήρωση, φαινόμενο της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας με ιδιαίτερη βαρύτητα, συνιστά πολυδιάστατη έννοια συνδεδεμένη με ερμηνείες που συχνά διαφέρουν, ανάλογα με την οπτική γωνία, υπό την οποία εξετάζεται. Το γεγονός αυτό αποτελεί επακόλουθο της πολυπλοκότητας του όρου «περιφέρεια». Συγκεκριμένα, ο Peter Katzenstein διακρίνει τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις: τις «υλιστικές, κλασικές θεωρίες της γεωπολιτικής», τις «ιδεαλιστικές, κριτικές θεωρίες της γεωγραφίας» και τις «συμπεριφορικές θεωρίες». Στην πρώτη περίπτωση έμφαση δίδεται σε έννοιες όπως η «εδαφική κυριαρχία» και οι «σφαίρες επιρροής». Για τη δεύτερη ομάδα θεωριών, εδαφικά σύνορα και περιφέρειες γίνονται αντιληπτά ως κοινωνικές κατασκευές. Τέλος, σύμφωνα με τις «συμπεριφορικές» θεωρίες, οι περιφέρειες «σχηματίζονται και ανασχηματίζονται από την πολιτική πρακτική», ενώ συνιστούν «υλικές δομές» με συγκεκριμένες ιδιότητες και αποτελέσματα σε «συμπεριφορικό» επίπεδο (Peter Katzenstein, 2005: 6-11). Λαμβάνοντας υπ' όψιν την πολυπλοκότητα της έννοιας, επιχειρείται ο προσδιορισμός του περιεχομένου της περιφερειακής ολοκλήρωσης και των συνεπειών της για τις εξωτερικές σχέσεις των συμμετεχουσών σε αυτήν χωρών. Παράλληλα, η ανάλυση στρέφεται στην προσέγγιση του φαινομένου του περιφερισμού αντιπαραθέτοντάς το με αυτό του πολυμερισμού. Έμφαση, τέλος, δίδεται στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, εστιάζοντας στη δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς και της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Κεντρικός στόχος του τμήματος αυτού του κεφαλαίου είναι να καταδειχθεί, μέσα από διαφορετικές οπτικές γωνίες, η αλληλεπίδραση ανάμεσα στη διαδικασία της περιφερειακής ολοκλήρωσης και τη διαμόρφωση εξωτερικής πολιτικής και συγκεκριμένα, ανάμεσα στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική.

1.3.1 Περιεχόμενο και συνέπειες της περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης

Η παραδοσιακή θεωρητική προσέγγιση της περιφερειακής ολοκλήρωσης, όπως παραδίδεται από τον Bela Balassa, διακρίνει πέντε διαφορετικά επίπεδα: ζώνη ελευθέρων συναλλαγών, τελωνειακή ένωση, κοινή αγορά, οικονομική ένωση και πλήρη οικονομική ολοκλήρωση (Bela Balassa, 1961: 126). Αρκετές παραλλαγές της ως άνω κατηγοριοποίησης έχουν διατυπωθεί με μικρότερες ή μεγαλύτερες

αποκλίσεις⁷. Μία πλήρη εικόνα των σχημάτων που μπορεί να λάβει η περιφερειακή συνεργασία δίνει ο Ευάγγελος Αραμπατζής, ο οποίος πραγματοποιεί μία αναλυτικότερη διάκριση σε τομεακή συνεργασία, προτιμησιακό σύστημα, ζώνη ελευθέρου εμπορίου, τελωνειακή ένωση, κοινή αγορά, οικονομική κοινότητα και οικονομική και νομισματική ένωση (Ευάγγελος Αραμπατζής, 2003: 24-26). Ως προς τη συχνότητα με την οποία εμφανίζονται οι ως άνω κατηγορίες περιφερειακής οικονομικής συνεργασίας, ο Χρ. Παπάζογλου παρατηρεί ότι η ζώνη ελευθέρου εμπορίου αποτελεί τη συνηθέστερη μορφή (περί το 85% επί του συνόλου), λόγω της ευελιξίας που παρέχει στα κράτη μέλη όσον αφορά στην επιλογή εμπορικών εταίρων και στην υιοθέτηση εμπορικής πολιτικής. Η τελωνειακή ένωση και, ακόμα περισσότερο, η κοινή αγορά είναι πολύ σπανιότερες, δεδομένου ότι προϋποθέτουν υιοθέτηση κοινού δασμολογίου, υψηλότερο βαθμό εναρμόνισης των πολιτικών μεταξύ των κρατών μελών και απώλεια της αυτονομίας της εμπορικής πολιτικής. Τέτοιες μορφές περιφερειακής οικονομικής συνεργασίας δεν περιορίζονται, συνήθως, στην απλή εμπορική συνεργασία, αλλά έχουν ως απώτερο στόχο την πολιτική ολοκλήρωση και τη δημιουργία οικονομικής και νομισματικής ένωσης (Χρ. Παπάζογλου, 2010: 114-115).

Ενδιαφέρουσα είναι η διάκριση των Albert Fischlow και Stephan Haggard σε «περιφερειακή ολοκλήρωση της αγοράς» και «πολιτική περιφερειακή ολοκλήρωση», καθώς θέτει το ζήτημα της σχέσης της πολιτικής με την οικονομική διάσταση (Albert Fischlow and Stephan Haggard, 1992, όπως αναφέρεται σε Robert Gilpin, 2002: 420). Οι θέσεις ως προς τη συγκεκριμένη σχέση ποικίλλουν ανάλογα με το πρίσμα, υπό το οποίο προσεγγίζει κανείς το εν λόγω φαινόμενο. Ο Balassa, ωστόσο, όπως και οι περισσότεροι, σήμερα, θεωρητικοί αποδέχονται τη σημασία της πολιτικής, αν και υπάρχουν διαφορές ως προς τη σπουδαιότητα που αποδίδεται στο ρόλο της (Bela Balassa, 1961: 129). Θα πρέπει να υπογραμμιστεί, πάντως, στο σημείο αυτό, πως στο βαθμό που συνδέεται, όπως στην περίπτωση της ΕΕ, με ανακατανομή των πόρων στο εσωτερικό, αλλά και διοχέτευση πόρων στο εξωτερικό - σε περιφερειακό ή / και διεθνές επίπεδο - η περιφερειακή ολοκλήρωση δεν μπορεί παρά να συνδέεται άμεσα με την εξωτερική πολιτική των χωρών που συμμετέχουν σε αυτή, με μία σχέση αλληλεπίδρασης. Κάθε φαινόμενο αυτού του είδους επηρεάζει τόσο την εγχώρια

⁷ Οι Richard Baldwin και Anthony Venables διακρίνουν τρία είδη συμφωνιών περιφερειακής ολοκλήρωσης: ζώνη ελευθέρων συναλλαγών, τελωνειακή ένωση και κοινή αγορά (Richard Baldwin and Anthony Venables, 1995: 1598).

πολιτική, όσο και τις εξωτερικές σχέσεις των συμμετεχόντων, πρώτον με τους υπόλοιπους εταίρους και δεύτερον με τις τρίτες χώρες.

Σε τι συνίστανται, όμως, οι ως άνω διαφορετικές μορφές περιφερειακής ολοκλήρωσης και ποιες οι συνέπειές τους; Ξεκινώντας από τη χαλαρότερη μορφή ολοκλήρωσης, σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση του Balassa, τη ζώνη ελευθέρων συναλλαγών, δύο ή περισσότερες χώρες μπορεί να συμφωνήσουν στην απελευθέρωση (πλήρη ή σε μεγάλο βαθμό) των μεταξύ τους εμπορικών συναλλαγών, διατηρώντας η καθεμία το δικό της εμπορικό καθεστώς έναντι τρίτων. Σε ένα υψηλότερο επίπεδο ολοκλήρωσης, την τελωνειακή ένωση, οι εταίροι υιοθετούν μία κοινή εξωτερική εμπορική πολιτική που έχει ως ακρογωνιαίο λίθο το κοινό δασμολόγιο. Στην κοινή αγορά, πάλι, πέρα από την άρση όλων των περιορισμών και εμποδίων στο εμπόριο, απελευθερώνονται, επιπλέον, η κίνηση υπηρεσιών, προσώπων και κεφαλαίων και η εγκατάσταση επιχειρήσεων στις χώρες μέλη. Στην οικονομική ένωση η κατάργηση των εμποδίων και των περιορισμών (αρνητική ολοκλήρωση) συμπληρώνεται από μέτρα εναρμόνισης ανάμεσα στις πολιτικές των κρατών μελών με στόχο να περισταλούν και ει δυνατόν να εξαφανιστούν διακρίσεις οφειλόμενες στις υπάρχουσες διαφορές. Τέλος, το ανώτερο στάδιο, η πλήρης οικονομική ολοκλήρωση, «προϋποθέτει την ενοποίηση νομισματικής, δημοσιονομικής, κοινωνικής και αντι-κυκλικής πολιτικής και απαιτεί την ίδρυση μίας υπερ-εθνικής αρχής, οι αποφάσεις της οποίας είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη» (Bela Balassa, 1961: 126-127).

Όσον αφορά στις συνέπειες της περιφερειακής ολοκλήρωσης είναι, σήμερα, ευρέως αποδεκτό ότι επηρεάζουν άμεσα τόσο την εσωτερική, όσο και την εξωτερική πολιτική, αλλά και ότι είναι διαφορετικές για μέλη και μη μέλη. Ο Walter Mattli παρατηρεί, εύστοχα, ότι «μία επιτυχής περιφερειακή διαδικασία εσωτερικοποίησης εξωτερικότητας μπορεί να προκαλέσει εξωτερικές επιδράσεις (εξωτερικότητες) σε χώρες που δεν συμμετέχουν στη διαδικασία» (Walter Mattli, 1999: 59). Η συγκεκριμένη αντίληψη, ωστόσο, ως προς τη διαφοροποίηση των επιδράσεων δεν ήταν πάντα η ίδια, καθώς στο παρελθόν (πριν τα μέσα του 20^{ου} αιώνα) μεταξύ των οικονομολόγων επικρατούσε η άποψη ότι η περιφερειακή ολοκλήρωση ήταν εξίσου ωφέλιμη για συμμετέχοντες και μη.

Τη θέση αυτή ήλθε να αμφισβητήσει ο Jacob Viner, ο οποίος παρατήρησε ότι η δημιουργία μίας τελωνειακής ένωσης μπορεί να οδηγήσει σε στρεβλώσεις στη διεξαγωγή του εμπορίου με τρίτες χώρες (Jacob Viner, 1950: 55-58). Ιδιαίτερη

έμφαση θα πρέπει να δοθεί, άλλωστε, στο γεγονός ότι ο Viner τόνισε την πολιτική διάσταση των τελωνειακών ενώσεων, αλλά και τη διασύνδεσή τους με στόχους εξωτερικής πολιτικής, κυρίως για τα μεγαλύτερα κράτη. Συγκεκριμένα, παρατηρεί ότι πολλές απόπειρες για τελωνειακή ένωση απέτυχαν διότι «δεν είχαν στέρεα θεμέλια στις βασικές και ισχυρές οικονομικές και πολιτικές δυνάμεις των θιγόμενων κοινοτήτων». Περαιτέρω διακρίνει σε «μεγάλα» και «μικρά» κράτη επισημαίνοντας ότι τα κίνητρα για μία τελωνειακή ένωση είναι για τα πρώτα, κυρίως, πολιτικά, ενώ για τα δεύτερα ως επί το πλείστον οικονομικά (Jacob Viner, 1950: 91-92). Τη θέση αυτή, βέβαια, έρχεται να αμφισβητήσει η ένταξη της Ελλάδας, αλλά και της Πορτογαλίας στην ΕΚ το 1981 και το 1986 που πέραν των οικονομικών παραμέτρων είχε και έντονα πολιτικό χαρακτήρα. Εκτός από τη σημασία της συγκεκριμένης κίνησης για τη θεμελίωση της δημοκρατίας στις παραπάνω χώρες (συμπεριλαμβανομένης και της Ισπανίας), για την Ελλάδα το 1981 σηματοδοτεί συνειδητή επιλογή προσανατολισμού για την εξωτερική της πολιτική.

Για τη σύγχρονη μελέτη της περιφερειακής ολοκλήρωσης αποτελεί, πλέον, κοινό τόπο το γεγονός ότι το εν λόγω φαινόμενο μπορεί να οδηγήσει όχι μόνο σε «δημιουργία», αλλά και σε «εκτροπή εμπορίου»⁸. Ο όρος «δημιουργία εμπορίου» αναφέρεται στην αύξηση των εμπορικών συναλλαγών ανάμεσα στα κράτη μέλη λόγω των ευνοϊκών επιδράσεων της κατάργησης δασμών και άλλων μη δασμολογικών εμποδίων (NTBs). Η αύξηση αυτή, παρατηρεί ο Χρ. Παπάζογλου, «εφόσον προκύπτει χωρίς καμία αντίστοιχη μείωση των εμπορικών συναλλαγών μεταξύ μελών και μη μελών, χαρακτηρίζεται ως «δημιουργία εμπορίου» (Χρ. Παπάζογλου, 2010: 116). Παράλληλα, όμως, λόγω της διατήρησης των δασμών ή άλλων εμποδίων έναντι των μη μελών, παρατηρείται και εκτροπή στις εμπορικές ροές με τρίτες χώρες που σε ορισμένους τομείς μπορεί να είναι ανταγωνιστικότερες από τα κράτη μέλη. Με άλλα λόγια, ενώ ένα προϊόν τρίτης χώρας είναι φθηνότερο, προτιμάται έναντι αυτού το αντίστοιχο του εταίρου διότι το τελευταίο δεν επιβαρύνεται με δασμούς. Το γεγονός αυτό έχει ασφαλώς αρνητικό αντίκτυπο στην κατανομή πόρων και στη συνολική ευημερία, αφού προκαλεί στρεβλώσεις στη λειτουργία της αγοράς και ανατρέπει το βασικό πλεονέκτημα του διεθνούς εμπορίου,

⁸ Σύμφωνα με τον W. M. Corden, «η δημιουργία» και «η εκτροπή εμπορίου» πρέπει να συμπληρωθούν από δύο ακόμα αποτελέσματα: «τη μείωση κόστους» και «την παύση των εμπορικών συναλλαγών» (W.M. Corden, 1990: 35-37).

την εξειδίκευση, δηλαδή, των χωρών στην παραγωγή προϊόντων, στα οποία εμφανίζουν συγκριτικό πλεονέκτημα.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η Mercosur (ζώνη ελευθέρου εμπορίου μεταξύ Αργεντινής, Βραζιλίας, Ουρουγουάης και Παραγουάης), η οποία, αν και αύξησε το διαπεριφερειακό εμπόριο, ενίσχυσε αναποτελεσματικούς κλάδους παραγωγής (π.χ. αυτοκινητοβιομηχανία Βραζιλίας), προκάλεσε εκτροπή εμπορικών ροών από φθηνότερους εκτός Mercosur προμηθευτές και είχε, τελικά, μάλλον αρνητικά αποτελέσματα για τις οικονομίες των κρατών μελών (Paul Krugman and Maurice Obstfeld, 2002: 345-348). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη των C. Papazoglou et al. σχετικά με τις δυνητικές συνέπειες, σε επίπεδο εμπορικών ροών, από την ένταξη στην ΕΕ των υπό μετάβαση οικονομιών των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Πέραν της αναμενόμενης δημιουργίας επιπλέον εμπορικών ροών, η διεύρυνση της ΕΕ συνδέεται και με αλλαγή στην κατεύθυνση των εμπορικών ροών. Συγκεκριμένα, βάσει του εφαρμοζόμενου μοντέλου πρόγνωσης, η αύξηση των εξαγωγών των μεταβατικών οικονομιών προς την ΕΕ των 15 συνοδεύεται από μείωση του όγκου εμπορίου με τους υπόλοιπους εμπορικούς εταίρους, κυρίως, δε, με τις χώρες της Βορείου Αμερικής και της άπω Ανατολής. Παράλληλα, παρατηρείται και εκτροπή των εμπορικών ροών των μεταβατικών οικονομιών από τη Ρωσία προς τα κράτη μέλη της ΕΕ (C. Papazoglou et al., 2006: 1084-1088). Το ερώτημα, που προκύπτει εκ των ανωτέρω, είναι κατά πόσον μία τελωνειακή ένωση ή κάποιο άλλο είδος περιφερειακής ολοκλήρωσης επιτυγχάνει να «δημιουργεί» όσο το δυνατόν περισσότερο εμπόριο και να «εκτρέπει όσο το δυνατόν λιγότερο», κάτι το οποίο καθορίζεται από μία σειρά παραμέτρων που συνδέονται με την οικονομία τόσο των συμμετεχουσών σε αυτήν κρατών όσο και των τρίτων χωρών (βλ. Πίνακα 1.2)⁹.

Πέραν, όμως, της «δημιουργίας και εκτροπής εμπορίου», οι συνέπειες της περιφερειακής ολοκλήρωσης επεκτείνονται σε δύο άλλες παραμέτρους, τη δημιουργία οικονομιών κλίμακος και την ενίσχυση του ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα, όσον αφορά στις οικονομίες κλίμακας, μέσα από τη διεύρυνση της αγοράς δίδεται η δυνατότητα στις επιχειρήσεις ορισμένων κλάδων να αυξήσουν την παραγωγή τους σε τέτοιο βαθμό, ώστε να μειώσουν το ανά μονάδα κόστος παραγωγής τους και να επιτύχουν υψηλότερες αποδόσεις (αυξανόμενες αποδόσεις). (Edward D. Mansfield and Helen V. Milner, 1999: 594). Σύμφωνα, μάλιστα, με τον

⁹ Για μία συνοπτική καταγραφή των κυριότερων εμπειρικών μελετών για τη δημιουργία και εκτροπή εμπορίου βλ. Χρ. Παπάζογλου, 2010: 122-123.

Paul Krugman, το εμπόριο ανάμεσα στα κράτη μέλη μία περιφερειακής ένωσης, όπως η ΕΚ, δεν βασίζεται τόσο στην ύπαρξη διαφορών ως προς τους πόρους ή την υπάρχουσα τεχνολογία (συγκριτικό πλεονέκτημα), όσο στην εξειδίκευση για την επίτευξη οικονομικών κλίμακος. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει εάν εξετάσει κανείς τις οικονομίες Γαλλίας και Γερμανίας που εμφανίζουν, πρώτον, αφθονία στους ίδιους πόρους (κεφάλαιο) και δεύτερον, υψηλούς δείκτες ενδο-κλαδικού εμπορίου. Επιπλέον, όμως, η περιφερειακή ολοκλήρωση μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο περιορισμού των ολιγοπωλιακών αγορών και ενίσχυσης του ανταγωνισμού. Τα οικονομικά μεγέθη μεταβάλλονται με τη διεύρυνση της αγοράς, γεγονός που περιστελλεί την ολιγοπωλιακή συμπεριφορά μίας μεγάλης επιχείρησης που σε εθνικό επίπεδο θα είχε τη δυνατότητα ή αλλιώς το «προνόμιο» να καθορίζει την τιμή ενός προϊόντος (Paul Krugman, 1990: 359-360).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2: ΚΑΘΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΜΠΟΡΙΟΥ ΣΕ ΜΙΑ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ			
Ζήτηση για εισαγωγή αγαθών από τρίτες χώρες και από κ-μ της τελωνειακής ένωσης	Ύψος κοινού εξωτερικού δασμολογίου	Γεωγραφική γειτνίαση των συμμετεχουσών οικονομιών	Ελαστικότητα προσφοράς των τρίτων χωρών
Εύρος της ένωσης	ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΜΠΟΡΙΟΥ		Εμπορικοί φραγμοί τρίτων χωρών
Επίπεδο δασμών μεταξύ των κ-μ πριν την τελωνειακή ένωση	Βαθμός συμπληρωματικότητας των οικονομιών των κ-μ πριν την τελωνειακή ένωση	Διάρθρωση ανά κλάδο όσον αφορά στη δύναμη των επιχειρήσεων	Επίπεδο ανάπτυξης των οικονομιών των κ-μ της τελωνειακής ένωσης
Πηγή: Miroslav Jovanovic, 2002: 89-91			

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, όμως, παρουσιάζει η επίδραση της περιφερειακής ολοκλήρωσης στους όρους εμπορίου. Η κατάργηση των δασμών εντός περιφερειακής ένωσης και η διατήρησή τους έναντι τρίτων έχει ως αποτέλεσμα εκτός από την ενδεχόμενη εκτροπή εμπορίου και τη βελτίωση των όρων εμπορίου για τις χώρες μέλη (Jacob Viner, 1950: 55). Αυτό συμβαίνει διότι οι παραγωγοί των τρίτων χωρών αναγκάζονται να μειώσουν τις τιμές των προϊόντων τους, προκειμένου να γίνουν και πάλι ανταγωνιστικά για την αγορά των κρατών που συμμετέχουν στην ολοκλήρωση. Κάτι τέτοιο, βέβαια, έχει αρνητικές συνέπειες για την ευημερία τους. Ωστόσο, αυτή

είναι η μία μόνον όψη του νομίσματος. Οι P.J. Lloyd και Donald MacLaren παρατηρούν ότι ο προσδιορισμός των τελικών αλλαγών στους όρους εμπορίου προϋποθέτει μία «ανάλυση γενικής ισορροπίας». Εισοδηματικές μεταβολές ή άλλες έμμεσες επιδράσεις στις τιμές από μία περιφερειακή συμφωνία είναι πιθανόν να οδηγήσουν σε αύξηση της ζήτησης για προϊόντα των τρίτων χωρών από τα κράτη μέλη ή / και σε αύξηση της προσφοράς προϊόντων που εισάγουν οι τρίτες χώρες από τα κράτη μέλη σε σχέση με ό,τι ίσχυε πριν τη συμφωνία (P.J. Lloyd and Donald MacLaren, 2003: 6). Τέτοιες αυξήσεις μπορούν, όπως γίνεται αντιληπτό, να επηρεάσουν σε μεγάλο βαθμό τους όρους εμπορίου.

Θετικές είναι οι συνέπειες της περιφερειακής ολοκλήρωσης για δύο βασικούς παράγοντες της σύγχρονης οικονομίας. Καταρχάς, συμβάλλει στην αύξηση των Άμεσων Ξένων Επενδύσεων (ΑΞΕ), καθώς οι επιχειρήσεις τρίτων χωρών, προκειμένου να παρακάμψουν τα εμπόδια στις εξαγωγές τους, εγκαθίστανται σε ένα ή περισσότερα κράτη της περιφερειακής ένωσης προβαίνοντας με αυτόν τον τρόπο στην πραγματοποίηση επενδύσεων. Πέραν, όμως, της εμπορικής προστασίας κίνητρο για ΑΞΕ αποτελεί και το μέγεθος της αγοράς. Όσο μεγαλύτερη είναι η αγορά που δημιουργείται τόσο περισσότερες οι ΑΞΕ (World Bank, 2000: 37, όπως αναφέρεται σε Ευάγγελος Αραμπατζής, 2003: 30). Το γεγονός αυτό, ωστόσο, μπορεί, όπως επισημαίνεται κατωτέρω, να οδηγήσει και σε ανισότητες εντός της περιφερειακής ένωσης. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η στρατηγική των επιχειρήσεων επηρεάζεται, σε μεγάλο βαθμό, από το φαινόμενο της περιφερειακής ολοκλήρωσης. Σε ένα άλλο επίπεδο, η δημιουργία μίας περιφερειακής ένωσης έχει ευνοϊκές συνέπειες για την εξέλιξη και τη διάδοση της τεχνολογίας και της τεχνογνωσίας. Το γεγονός αυτό οφείλεται πρώτον στον εντεινόμενο ανταγωνισμό που ενισχύει την πρόοδο της τεχνολογίας και δεύτερον στην αύξηση των εμπορικών ροών που συνεπάγονται και αύξηση στη μεταφορά τεχνολογίας και τεχνογνωσίας (World Bank, 2000: 37, ο.π. σε Ευάγγελος Αραμπατζής, 2003: 30).

Έως το σημείο αυτό η ανάλυση επικεντρώθηκε στις γενικότερες συνέπειες της περιφερειακής ολοκλήρωσης, διακρίνοντας σε μέλη και μη μέλη. Ωστόσο, οι επιδράσεις μίας περιφερειακής συμφωνίας διαφέρουν από χώρα σε χώρα και μπορεί, μάλιστα, να είναι και αρνητικές για ορισμένες οικονομίες. Η διαφοροποίηση αυτή οφείλεται στο ότι οι μεγάλες αγορές προσελκύουν ολοένα περισσότερες επενδύσεις ως αποτέλεσμα των κεντρομόλων δυνάμεων που αναπτύσσονται σε μία περιφερειακή ένωση. Συμβαίνει, δηλαδή, λόγω της ύπαρξης υποδομών σε τεχνολογία

και ανθρώπινο δυναμικό και της εύκολης πρόσβασης σε μεγάλο αριθμό καταναλωτών, οι επενδύσεις να κατευθύνονται σε μεγάλες αγορές προκαλώντας ή ενισχύοντας τη διάκριση ανάμεσα σε χώρες του «κέντρου» και της «περιφέρειας» (Richard Baldwin and Anthony Venables, 1995: 1617). Σε αυτήν την περίπτωση αντί να προωθείται η σύγκλιση ανάμεσα στις οικονομίες της ένωσης μεγαλώνουν οι αποστάσεις και ως εκ τούτου εντείνονται οι ανισότητες. Μία τέτοια εξέλιξη μπορεί, βέβαια, να αποφευχθεί εάν παράλληλα με τις αναγκαίες πολιτικές σύγκλισης οι μικρότερες χώρες εκμεταλλευτούν τα δικά τους συγκριτικά πλεονεκτήματα.

Πιθανή εξέλιξη εντός του πλαισίου μίας περιφερειακής συμφωνίας είναι ορισμένες χώρες να επιχειρήσουν, μέσω στρατηγικών πολιτικών εμπορίου, να προστατεύσουν ορισμένους κλάδους της οικονομίας τους. Τέτοιες κινήσεις θα μπορούσαν να πυροδοτήσουν σειρά προστατευτικών μέτρων ικανών να ανατρέψουν όλα τα οφέλη της ολοκλήρωσης. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, βέβαια, επισημαίνει ο Paul Krugman, οι απώλειες προκαλούνται από τις συγκρούσεις σε επίπεδο στρατηγικών πολιτικών εμπορίου και όχι από την ίδια την ολοκλήρωση (Paul Krugman, 1990: 362). Δεν θα πρέπει, πάντως, να παραβλεφθεί ότι μία συμφωνία περιφερειακής ολοκλήρωσης επιφέρει δομικές αλλαγές στις συμμετέχουσες οικονομίες, ενώ, σύμφωνα με τον Miroslav Jovanivic, «δεν υπάρχουν απόλυτες προσδοκίες ότι όλες οι χώρες θα ωφεληθούν από την ολοκλήρωση και ακόμα λιγότερο, ότι θα ωφεληθούν εξίσου». Προκειμένου, λοιπόν, να επιτευχθεί η διανομή κερδών και ζημιών κρίνεται απαραίτητη η υιοθέτηση πολιτικών προσαρμογής και σύγκλισης (Miroslav Jovanivic, 2002: 196-197).

Συγκεφαλαιώνοντας, ο John Whalley παραθέτει έξι βασικούς οικονομικούς και πολιτικούς παράγοντες που ωθούν τα κράτη σε περιφερειακές συμφωνίες. Συγκεκριμένα, μέσα από τη συμμετοχή τους σε μία συμφωνία περιφερειακής ολοκλήρωσης οι χώρες μέλη επιδιώκουν την αύξηση των κερδών τους σε επίπεδο εμπορίου. Παράλληλα, όμως, μία τέτοια κίνηση μπορεί να συνδέεται με μία προσπάθεια ενίσχυσης και θεμελίωσης των μεταρρυθμίσεων στο εσωτερικό της χώρας. Στις εξωτερικές, πάλι, σχέσεις τους τα κράτη μέλη προσδοκούν την ενίσχυση της διαπραγματευτικής τους δύναμης, αλλά και τη δυνατότητα πρόσβασης σε μεγαλύτερες αγορές (κυρίως όταν πρόκειται για συμφωνία μεταξύ 'μικρού' και 'μεγάλου' κράτους, όπως στην περίπτωση Καναδά - ΗΠΑ). Μία περιφερειακή συμφωνία μπορεί, βέβαια, να συνδέεται με στρατηγικούς στόχους, όπως η διασφάλιση της ειρήνης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Ευρωπαϊκή

Κοινότητα Άνθρακος και Χάλυβα και αργότερα η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. Τέλος, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην αλληλεπίδραση ανάμεσα σε πολυμερές και περιφερειακό επίπεδο, καθώς μία περιφερειακή συμφωνία μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως διαπραγματευτικό όπλο από ένα κράτος για την επίτευξη των στόχων του στο πλαίσιο μίας πολυμερούς συμφωνίας και αντιστρόφως (John Whalley, 1998: 70-74). Το ειδικό βάρος που μπορεί να έχει καθένας εκ των ως άνω στόχων ποικίλλει ανάλογα με τη χώρα και τη συμφωνία (Πίνακας 1.3).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.3: ΣΗΜΑΣΙΑ ΣΤΟΧΩΝ ΣΕ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ				
Στόχοι χωρών	Περιφερειακή συμφωνία			
	ΕΚ	ΝΑΡΤΑ	Καναδάς - ΗΠΑ	Mercosur
Εμπορικά κέρδη	A			A
Ενίσχυση εσωτερικών μεταρρυθμίσεων	A	I (Μεξικό)		
Ενίσχυση διαπραγματευτικής δύναμης				A
Πρόσβαση σε μεγαλύτερες αγορές		A	I (Καναδάς)	
Σύνδεση με στρατηγικούς στόχους	I			
Αλληλεπίδραση πολυμερούς με περιφερειακό επίπεδο		A (ΗΠΑ)	A (Καναδάς - ΗΠΑ)	I

Πηγή: John Whalley, 1998: 75/ I = Ισχυρός στόχος A = Αδύναμος στόχος

1.3.2 Η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική ανάμεσα στο δίπολο περιφερισμού - πολυμερισμού: Η εναλλακτική των διαπεριφερειακών συνεργιών

Εκ της ανάλυσης που προηγήθηκε, διαπιστώνεται ότι η περιφερειακή ολοκλήρωση αποτελεί πολυδιάστατο φαινόμενο με τόσο οικονομικό όσο και πολιτικό χαρακτήρα και σημαντικές αναδιανεμητικές επιδράσεις σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο. Ως εκ τούτου, διαδραματίζει πρωταρχικό ρόλο στις σύγχρονες διεθνείς σχέσεις και βρίσκεται σε υψηλή θέση στην agenda θεμάτων εξωτερικής πολιτικής των περισσότερων κρατών. Θέτει, παράλληλα, για τις κυβερνήσεις ένα βασικό δίλημμα που αφορά στην επιλογή ανάμεσα σε περιφερισμό και πολυμερισμό. Σύμφωνα, μάλιστα, με τον Peter Katzenstein, δεν πρόκειται για σημερινό δίλημμα της διεθνούς κοινωνίας, αλλά για μία ανταγωνιστική σχέση που αναπτύσσεται καθ' όλη τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα (Peter Katzenstein, 44: 2005). Θα πρέπει, ωστόσο, να

σημειωθεί ότι η διάσταση ανάμεσα σε περιφερισμό και πολυμερισμό, τόσο σε πρακτικό, όσο και σε θεωρητικό επίπεδο γίνεται ολοένα και πιο έντονη από τα μέσα της δεκαετίας του '80, οπότε αρχίζει να παρατηρείται ένα νέο κύμα περιφερειακών συμφωνιών. Εάν, μάλιστα, ληφθεί υπ' όψιν ότι «το χαρακτηριστικό γνώρισμα μίας συμφωνίας περιφερειακής ολοκλήρωσης», κατά τους Richard Baldwin και Anthony Venables, «είναι η βασιζόμενη σε γεωγραφικές διακρίσεις εμπορική πολιτική», γίνεται αντιληπτή η ένταση ανάμεσα σε περιφερισμό και πολυμερισμό (Richard Baldwin and Anthony Venables, 1995: 1598).

Προσεγγίζοντας το δίλημμα περιφερισμός ή πολυμερισμός κρίνεται απαραίτητος ο προσδιορισμός του περιεχομένου των δύο όρων. Αποπειρώμενος, βέβαια, κανείς να δώσει έναν ορισμό των δύο εννοιών κινδυνεύει να αποτυπώσει ένα πολύ περιορισμένο τμήμα του περιεχομένου τους. Ως προς τον περιφερισμό, λοιπόν, μία συνολική εικόνα δίνει η τυπολογία του Andrew Hurrell, ο οποίος διακρίνει πέντε είδη περιφερισμού (Andrew Hurrell, 1995: 38-45). Το πρώτο είναι η περιφερειοποίηση που αποτελεί «ήπια» μορφή περιφερισμού και αφορά σε «μη κατευθυνόμενες διαδικασίες κοινωνικής και οικονομικής αλληλεπίδρασης». Τον κύριο λόγο σε αυτήν την περίπτωση έχουν οι επιχειρήσεις και γενικότερα, η αγορά. Δεύτερον, σε ένα άλλο επίπεδο, παρατηρείται η διαμόρφωση μίας περιφερειακής «αντίληψης και ταυτότητας» που ερείδεται στην αίσθηση του «ανήκειν» σε μία συγκεκριμένη «φαντασιακή κοινότητα». Τρίτον, ο περιφερισμός μπορεί να λάβει τη μορφή διακρατικής συνεργασίας άτυπου χαρακτήρα ή υπό μορφή επίσημων θεσμών. Τέταρτον, είναι πιθανόν να πρόκειται για μία απόπειρα περιφερειακής ολοκλήρωσης προωθούμενη από τα κράτη και τέλος, πέμπτον, το πιο προωθημένο στάδιο περιφερισμού διαπιστώνεται, όταν αναπτύσσεται «περιφερειακή συνοχή», οπότε η περιφέρεια διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στις σχέσεις μεταξύ των κρατών και αποτελεί τη βάση για τη διαμόρφωση πολιτικών που σχετίζονται με την εγχώρια ή την εξωτερική πολιτική. Όπως γίνεται αντιληπτό, ο Hurrell επιχειρεί μία «πολυπρόσωπη» περιγραφή του περιφερισμού. Στην παρούσα ανάλυση, πάλι, ο περιφερισμός γίνεται αντιληπτός ως το φαινόμενο της ομαδοποίησης γεωγραφικά γειτνιαζουσών χωρών, εγγενές στοιχείο του οποίου είναι η αλληλεπίδραση της πολιτικής με την οικονομική διάσταση.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση του πολυμερισμού, καθώς, ενώ για ορισμένους θεωρητικούς αποτελεί διαδικασία επίλυσης προβλημάτων από τα κράτη μέσα από τη συνεργασία, για άλλους συνιστά τελικό αποτέλεσμα, δηλαδή,

κατάσταση, η οποία χαρακτηρίζεται, μάλιστα, από τη φιλελευθεροποίηση του εμπορίου. Στην προσέγγιση που επιχειρείται στο παρόν τμήμα του κεφαλαίου, ο πολυμερισμός αντιμετωπίζεται ως διαδικασία συνδεδεμένη άμεσα με τη συμπεριφορά των κρατών. Συγκεκριμένα, υιοθετείται η θέση του Alan Winters, σύμφωνα με την οποία ο πολυμερισμός αποτελεί «θετική συνάρτηση» του βαθμού περιστολής των διακρίσεων και της φιλελευθεροποίησης του εμπορικού καθεστώτος κάθε χώρας (L. Alan Winters, 1996: 3). Παράλληλα, όμως, κρίνεται σκόπιμο να συνυπολογιστεί μία ακόμα παράμετρος που αφορά στον προσανατολισμό της εξωτερικής πολιτικής. Αναλυτικότερα, ο πολυμερισμός δεν μπορεί παρά να είναι «θετική συνάρτηση» μίας εξωτερικής πολιτικής σταθερά προσανατολισμένης στο Διεθνές Δίκαιο, την ειρηνική επίλυση διαφορών και την προώθηση συνεργατικών μεθόδων αντιμετώπισης κρίσεων εντός του πλαισίου Διεθνών Οργανισμών όπως ο ΟΗΕ.

Όπως σημειώνεται και ανωτέρω, στα μέσα της δεκαετίας του '80 εκδηλώνεται ένα νέο κύμα περιφερειακών συμφωνιών ή αλλιώς, ο «δεύτερος περιφερισμός» (ο πρώτος περιφερισμός εκδηλώνεται τη δεκαετία του '60)¹⁰. Οι γνώμες σχετικά με τις επιδράσεις της συγκεκριμένης εξέλιξης στο πολυμερές σύστημα συνεργασίας δίστανται, καθώς, ανάλογα με την οπτική γωνία, υπό την οποία εξετάζει κανείς το θέμα, μπορεί να θεωρηθεί ότι ο περιφερισμός δρα ενισχυτικά ή διαβρωτικά σε σχέση με τον πολυμερισμό. Γι' αυτό το λόγο, εξηγεί ο Andrew Wyatt - Walter, «οι οικονομολόγοι ήταν πάντα λιγότερο ερωτευμένοι με τις περιφερειακές οικονομικές συμφωνίες απ' ό,τι οι διαμορφωτές εξωτερικής πολιτικής», καθώς για τους πρώτους τα περιφερειακά εμπορικά «μπλοκ» αποτελούν «δεύτερη καλύτερη λύση - second best» σε σχέση με την απελευθέρωση του εμπορίου σε πολυμερές επίπεδο (Andrew Wyatt - Walter, 1995: 80).

Σε μία πρώτη προσέγγιση θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο περιφερισμός οδηγεί στη δημιουργία περιφερειακών «μπλοκ» που διασπών το διεθνές σύστημα και θέτουν εμπόδια στη ελεύθερη λειτουργία του διεθνούς εμπορίου που βασίζεται στο συγκριτικό πλεονέκτημα. Από την άλλη πλευρά, η πρόοδος στον τομέα των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και των τεχνολογιών πληροφορικής έχει προκαλέσει τέτοιες αλλαγές, ώστε ο ρόλος του «ρικαρδιανού υποδείγματος» ως ακρογωνιαίου λίθου του διεθνούς εμπορίου να αμφισβητείται. Οι Gene M. Grossman

¹⁰ Βλ. σχετικά Jagdish Bhagwati, 1995: 28-31

και Esteban Rossi - Hansberg παρατηρούν, εύστοχα, ότι η Αγγλία και η Πορτογαλία (ο David Ricardo είχε χρησιμοποιήσει στο έργο του Αρχές της Πολιτικής Οικονομίας και της Φορολογίας, πριν δύο αιώνες, το εμπόριο υφάσματος και κρασιού ανάμεσα σε Αγγλία και Πορτογαλία ως παράδειγμα για την ισχύ του συγκριτικού πλεονεκτήματος) συμμετέχουν, σήμερα, ολοένα περισσότερο σε παγκόσμιες εφοδιαστικές αλυσίδες, στις οποίες η κατασκευή μερών των παραγόμενων προϊόντων λαμβάνει χώρα σε διαφορετικές τοποθεσίες. Στη λειτουργία, λοιπόν, του διεθνούς εμπορικού συστήματος ενσωματώνονται εκτός από την ανταλλαγή αγαθών και άλλες συνθετότερες έννοιες, όπως το εμπόριο «εξειδικευμένων εργασιών» ή ο «υπεράκτιος εξωπορισμός - offshoring» που διαπερνούν τα σύνορα κρατών και περιφερειακών σχηματισμών (Gene M. Grossman and Esteban Rossi - Hansberg, 2006: 1).

Σε κάθε περίπτωση πάντως, το νέο κύμα περιφερισμού αποτελεί απάντηση στην ανάγκη των κρατών να ανταποκριθούν με κάποιον τρόπο στις απαιτήσεις της σύγχρονης διεθνούς πολιτικής οικονομίας. Οι νέες περιφερειακές συνεργασίες συγκεντρώνουν ορισμένα γνωρίσματα που τους προσδίδουν έναν ιδιαίτερο χαρακτήρα. Ο νέος περιφερισμός, σύμφωνα με τον Björn Hettne, «ορίζεται ως μία πολυδιάστατη μορφή ολοκλήρωσης που περιλαμβάνει οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές και πολιτιστικές πτυχές ξεπερνώντας, έτσι, κατά πολύ το στόχο της δημιουργίας καθεστώτων ελευθέρων συναλλαγών ή συμμαχιών ασφαλείας με βάση την περιφέρεια»¹¹. Διαφέρει δε από τον παλαιό ως προς το ότι προέρχεται περισσότερο «από τα κάτω» και εκ των «έσω» σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν, δηλαδή, όχι μόνον οι κυβερνήσεις, αλλά και θεσμοί και οργανώσεις μη κυβερνητικού χαρακτήρα. Επιπλέον, είναι περισσότερο «εξωστρεφής» υπό την έννοια ότι πρωταρχικός στόχος των κρατών, σήμερα, κατά τον Hettne, δεν είναι να δημιουργήσουν κλειστές εμπορικές συμφωνίες (εμπορικά οχυρά), αλλά να αντιμετωπίσουν μέσω των περιφερειακών συμφωνιών τις συνέπειες της ολοένα και πιο έντονης αλληλεξάρτησης. Θα πρέπει άλλωστε να σημειωθεί ότι ο νέος περιφερισμός λαμβάνει χώρα σε εντελώς διαφορετικό διεθνές περιβάλλον μετά την

¹¹ Ο συγκεκριμένος ορισμός έχει υιοθετηθεί από το ερευνητικό πρόγραμμα UNU/WIDER του Πανεπιστημίου των Ηνωμένων Εθνών.

κατάρρευση του ανατολικού «μπλοκ» και το οριστικό τέλος του διπολισμού (Björn Hettne, 2000: xix-xx)¹².

Επανερχόμενοι, όμως, στη διερεύνηση της σχέσης περιφερισμού - πολυμερισμού θα πρέπει να επισημανθεί ότι σε θεσμικό επίπεδο ρυθμίζεται, εντός του ΠΟΕ/GATT από το άρθρο XXIV. Αναλυτικότερα, καταρχήν, επιτρέπεται η δημιουργία ζωνών ελευθέρων συναλλαγών και τελωνειακών ενώσεων, παρότι, ουσιαστικά, έρχονται σε αντίθεση με τη ρήτρα του μάλλον ευνοούμενου κράτους. Αν και αποτελούν ένα είδος προτιμησιακών συμφωνιών, γίνονται αποδεκτές με την προοπτική ότι σταδιακά θα συμβάλουν στην περαιτέρω απελευθέρωση του εμπορίου, το βασικό, δηλαδή, σκοπό του ΠΟΕ. Η λογική που διέπει τη συγκεκριμένη επιλογή, κατά τον Michael Finger, είναι να καταργηθούν οι αυθαίρετες διακρίσεις ως μέσο άσκησης εμπορικής πολιτικής, σε καθημερινή βάση και να τεθούν κανόνες για συγκεκριμένες εξαιρέσεις (Michael Finger, 1995: 133-134). Το σχετικό άρθρο προβλέπει την κατάργηση δασμών και άλλων περιοριστικών μέτρων ως προς «το κύριο μέρος του εμπορίου». Προϋπόθεση, με άλλα λόγια, είναι να απελευθερωθούν πλήρως οι εμπορικές συναλλαγές ανάμεσα στα κράτη μέλη εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος. Παράλληλα, απαγορεύεται η επιβολή δασμών σε τρίτες χώρες μεγαλύτερων από αυτούς που ίσχυαν πριν τη δημιουργία της τελωνειακής ένωσης. Το ζήτημα, βέβαια, που προκύπτει είναι αν οι διατάξεις του άρθρου XXIV συμπεριελήφθησαν στην GATT με το σκεπτικό ότι οι περιφερειακές συμφωνίες συνιστούν πρόδρομο της πλήρους απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου ή ως αποτέλεσμα πιέσεων κρατών και ομάδων συμφερόντων με αυτοσκοπό τον περιφερισμό. Το πιο πιθανό είναι ότι η απάντηση κρύβεται σε ένα συνδυασμό των δύο αυτών εξηγήσεων.

Μία έμμεση απάντηση, πάντως, στον ως άνω προβληματισμό δίνει ο Paul Krugman, παρατηρώντας ότι από το τέλος του δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου έως και τις αρχές της δεκαετίας του 1980 οι περιφερειακές συμφωνίες και οι παγκόσμιες διαπραγματεύσεις για την απελευθέρωση του εμπορίου γίνονταν αντιληπτές ως συμπληρωματικές ενέργειες, ενώ, σήμερα, πολλοί θεωρούν τις μεν υποκατάστατο των δε (Paul Krugman, 1991a: 7). Ως εκ τούτου η διχογνωμία ανάμεσα στους θεωρητικούς, αλλά και σε επίπεδο πρακτικής, ως προς τις συνέπειες του

¹² Για μία αναλυτικότερη περιγραφή των χαρακτηριστικών του νέου περιφερισμού βλ. Χαράλαμπος Τσαρδανίδης, 2005: 93-95.

περιφερισμού για τον πολυμερισμό και γενικότερα, για την οικονομική ευημερία γίνεται όλο και πιο έντονη.

Δεν θα αποτελούσε υπερβολή αν υποστήριζε κανείς ότι τη συζήτηση σχετικά με τις επιδράσεις του νέου περιφερισμού πυροδότησε ο ίδιος ο Krugman με δύο άρθρα του στις αρχές της δεκαετίας του '90. Συγκεκριμένα, στο πρώτο εκ των δύο άρθρων, διερευνώντας τη σχέση περιφερειακών συμφωνιών - παγκόσμιας οικονομικής ευημερίας, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η τελευταία επηρεάζεται από τον αριθμό των διαμορφούμενων περιφερειακών «μπλοκ». Αναλυτικότερα, ένας μικρός αριθμός μεγάλων «μπλοκ» έχει δυσμενέστερες συνέπειες για την παγκόσμια ευημερία απ' ό,τι ένας μεγάλος αριθμός περιφερειακών ομαδοποιήσεων με περιορισμένη δύναμη στην αγορά. Ειδικότερα, επισημαίνει ότι η ευημερία ελαχιστοποιείται όταν συνυπάρχουν τρία «μπλοκ», μία αρκετά πιθανή εξέλιξη για την παγκόσμια οικονομία (Paul Krugman, 1991b: 18-21).

Στη συνέχεια, ωστόσο, ο Krugman έρχεται να συμπληρώσει, εάν όχι να μεταβάλει τη θέση του σχετικά με τις επιπτώσεις των ολιγάριθμων περιφερειακών συμφωνιών στην παγκόσμια ευημερία, αναδεικνύοντας τη σημασία των «φυσικών εμπορικών μπλοκ» μέσα από τη βασική για το διεθνές εμπόριο «εξίσωση της βαρύτητας - gravity equation». Η εν λόγω εξίσωση περιλαμβάνει ορισμένες θεμελιώδεις για το διεθνές εμπόριο παραδοχές και λαμβάνει την εξής μορφή:

$$T_{ij} = A \frac{Y_i Y_j}{D_{ij}}$$

όπου: T = Αξία εξαγωγών από χώρα i σε χώρα j
 A = Σταθερά αναλογίας
 Y = Εθνικό εισόδημα
 D = Απόσταση μεταξύ δύο χωρών

Βάσει, λοιπόν, της ως άνω εξίσωσης η αξία των εξαγωγών από μία χώρα σε μία άλλη είναι ανάλογη των εθνικών τους εισοδημάτων και αντιστρόφως ανάλογη της μεταξύ τους απόστασης. Ερειδόμενος στη συγκεκριμένη εξίσωση ο Krugman καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα κέρδη από τη δημιουργία εμπορίου που προκαλεί μία συμφωνία απελευθέρωσης εμπορίου ανάμεσα σε «φυσικούς εταίρους», ξεπερνούν τις πιθανές απώλειες από την εκτροπή εμπορίου. «Φυσικοί εταίροι» είναι οι γεωγραφικά γειτνιάζουσες χώρες. Ως εκ τούτου εισάγεται μία νέα διάκριση ανάμεσα σε «φυσικές» και «μη φυσικές» συμφωνίες ελεύθερου εμπορίου που

καθορίζει, σε μεγάλο βαθμό και τις συνέπειες των δημιουργούμενων «μπλοκ» στην παγκόσμια ευημερία (Paul Krugman, 1991b: 18-21).

Όπως ήταν αναμενόμενο, το συγκεκριμένο συμπέρασμα έτυχε έντονης κριτικής, καθώς θεωρήθηκε ως ένας έμμεσος τρόπος δικαιολόγησης της συντελούμενης, σήμερα, υποκατάστασης του πολυμερισμού από τον περιφερισμό. Οι Frankel et al. βασιζόμενοι στην εξίσωση της βαρύτητας και λαμβάνοντας υπόψη την ως άνω διάκριση του Krugman, θέτουν το ερώτημα εάν, τελικά, τα δημιουργούμενα «ηπειρωτικά εμπορικά μπλοκ» είναι «φυσικά» ή «υπερφυσικά». Παρατηρούν δε ότι το πρόβλημα δεν βρίσκεται στις συμφωνίες ελευθέρου εμπορίου, αλλά στην έκταση που έχουν λάβει. «Το παγκόσμιο εμπορικό σύστημα», επισημαίνουν, «κινδυνεύει, σήμερα, να εισέλθει σε μία ζώνη υπέρμετρης περιφερειοποίησης», γεγονός που έρχεται σε ρήξη με το στόχο της παγκόσμιας απελευθέρωσης του εμπορίου και δρα περιοριστικά για την οικονομική ευημερία σε διεθνές επίπεδο (Jeffrey A. Frankel et al., 1998: 112).

Ο Jagdish Bhagwati εστιάζει την κριτική του σε δύο άλλους τομείς. Πρώτον, τονίζει ότι ιδιαίτερη σημασία για τη δημιουργία εμπορίου έχει ο βαθμός υποκατάστασης ανάμεσα σε προϊόντα τρίτων χωρών και σε εγχώρια προϊόντα, καθώς μπορεί να είναι τόσο υψηλός, ώστε το κόστος της διάκρισης να είναι ιδιαίτερα μεγάλο. Δεύτερον, επισημαίνει ότι το επιχείρημα της γεωγραφικής εγγύτητας μπορεί να αμφισβητηθεί, στην πράξη, αφού τα σύνορα συχνά αποτελούν και αιτία εχθρότητας ή και συγκρούσεων με αρνητικές για το εμπόριο συνέπειες (Jagdish Bhagwati, 1995: 34-35). Οι Robert Baldwin και Anthony Venables, πάλι, σημειώνουν ότι οι περιφερειακές εμπορικές συμφωνίες μικρού μεγέθους έχουν περιορισμένη επίδραση στον ανταγωνισμό και ως εκ τούτου δεν επηρεάζουν την οικονομική ευημερία εκτός περιφέρειας. Το αντίθετο, βέβαια, συμβαίνει με τις μεγάλες, «φυσικές ή μη». Η δημιουργία τελωνειακών ενώσεων ενισχύει την τάση των κρατών να παρεκκλίνουν από τις διεθνείς τους υποχρεώσεις, καθώς το εμπόριό τους εντός του διαμορφωθέντος εμπορικού «μπλοκ» δεν μπορεί να επηρεαστεί από τυχόν τιμωρία τους. Επιπλέον, ο καθορισμός του κοινού δασμολογίου είναι πιθανόν να προκύπτει από την αλληλεπίδραση πολιτικοοικονομικών συμφερόντων, αντί να διέπεται από την επιδίωξη μεγιστοποίησης της ευημερίας. Εν κατακλείδι, οι Baldwin και Venables παρατηρούν ότι οι περιφερειακές συμφωνίες ολοκλήρωσης, σήμερα, έχουν ευνοϊκές επιδράσεις στην ευημερία των συμμετεχόντων, αλλά είναι πιθανόν να επιφέρουν

μικρές μεν αρνητικές δε συνέπειες στον υπόλοιπό κόσμο (Robert Baldwin and Anthony Venables, 1995: 1636-1638).

Κριτική, όμως, έχει ασκηθεί και στο άρθρο XXIV της GATT που ρυθμίζει, όπως προαναφέρθηκε, το καθεστώς δημιουργίας περιφερειακών εμπορικών συμφωνιών. Το συγκεκριμένο άρθρο συμπεριλήφθη στη GATT με το σκεπτικό ότι οι περιφερειακές συμφωνίες θα λειτουργούσαν συμπληρωματικά ή ως ενδιάμεσο στάδιο για την απελευθέρωση του παγκόσμιου εμπορίου. Είναι, ωστόσο, πιθανόν, σύμφωνα με τους Mansfield και Milner, ορισμένες χώρες να διέκριναν στο εν λόγω άρθρο τη δυνατότητα να «αντισταθμίσουν προοδευτικά τις βαθύτερες περικοπές στην προστασία που πραγματοποιήθηκαν στο πολυμερές επίπεδο και να προστατεύσουν μη ανταγωνιστικούς τομείς» (Edward Mansfield and Helen Milner, 1999: 613). Το άρθρο XXIV, όμως, ελέγχεται και ως προς τη λογική του. Αναλυτικότερα, οι Frankel et al. αντιπαραβάλλοντας το ποσοστό των προτιμήσεων (της κατάργησης δηλαδή, δασμών και NTBs) σε μία περιφερειακή συμφωνία με το επίπεδο παγκόσμιας οικονομικής ευημερίας, καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η δημιουργία ενός περιφερειακού «μπλοκ», όπου το ποσοστό των προτιμήσεων αγγίζει το 100%, συνοδεύεται από μείωση της παγκόσμιας ευημερίας. Ως εκ τούτου, η προϋπόθεση του άρθρου XXIV για πλήρη απελευθέρωση του εμπορίου εντός των ζωνών ελεύθερου εμπορίου ή των τελωνειακών ενώσεων αντιστρατεύεται το στόχο της μεγιστοποίησης της παγκόσμιας οικονομικής ευημερίας μέσω της απελευθέρωσης των διεθνών εμπορικών συναλλαγών (Jeffrey Frankel et al., 1998: 103-109). Για μία σημαντική μερίδα οικονομολόγων το συγκεκριμένο άρθρο αποτελεί αποτυχία και μάλιστα, κατά τους Lloyd και MacLaren, «τη μεγαλύτερη αποτυχία από τους κανόνες όλων των τομέων της GATT/ΠΟΕ», καθώς, ενώ οι περιφερειακές εμπορικές συμφωνίες αντιμετωπίζονταν ως εξαιρέσεις, σήμερα, αποτελούν τον κανόνα (P.J. Lloyd and Donald MacLaren, 2003: 23). Ολοκληρώνοντας την αναφορά στο άρθρο XXIV, θα πρέπει να επισημανθεί, για μία ακόμα φορά, ότι η θέση που λαμβάνει κανείς εξαρτάται από την οπτική του γωνία, από το εάν, δηλαδή, αντιλαμβάνεται την περιφερειακή ολοκλήρωση ως συμπλήρωμα ή ως ανασταλτικό παράγοντα της πολυμερούς συνεργασίας.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η προσέγγιση του ως άνω διλήμματος θα είναι πληρέστερη εάν συνεκτιμηθεί και η πολιτική διάσταση του θέματος. Άλλωστε, θα αποτελούσε, μάλλον, ουτοπική προσέγγιση το να θεωρήσει κανείς ότι οι αποφάσεις για την επιβολή δασμών και την παραχώρηση προτιμήσεων

λαμβάνονται με γνώμονα την οικονομική ευημερία χωρίς την παρεμβολή συμφερόντων σε εθνικό ή διεθνές επίπεδο. Όπως παρατηρεί και ο Roy MacLaren, «η στενή διασύνδεση ανάμεσα σε απελευθέρωση του εμπορίου και στόχους εξωτερικής πολιτικής έχει επί μακρόν αποτελέσει κεντρικό θέμα για την ανάπτυξη ενός διεθνούς εμπορικού συστήματος βασισμένου σε κανόνες» (Roy MacLaren, 1998: 171). Το ζήτημα, ωστόσο, που τίθεται αφορά στο ποιό είναι οι παράγοντες εκείνοι που οδήγησαν στη «διάβρωση» του στόχου για την πολυμερή απελευθέρωση του εμπορίου και στην ανάδειξη του περιφερισμού ως εναλλακτικής επιλογής. Αναζητώντας τα βασικά αίτια θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι στη μετάβαση αυτή από τον πολυμερισμό στον περιφερισμό συνέβαλαν η είσοδος νέων «παικτών» στο διεθνές εμπόριο (π.χ. Κίνα) και η αδυναμία των κρατών να ανταποκριθούν μόνα τους στις σύγχρονες πολιτικοοικονομικές εξελίξεις που γεννά την ανάγκη περιφερειακών συνεργασιών.

Εντούτοις, οι διαστάσεις που λαμβάνει το εν λόγω φαινόμενο είναι τέτοιες που μόνο μία βαθύτερη συστημική αλλαγή θα ήταν δυνατόν να τις δικαιολογήσει. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον Robert Gilpin, η διεθνής οικονομική σταθερότητα συνιστά δημόσιο αγαθό που δύσκολα μπορεί να εξασφαλιστεί χωρίς την ύπαρξη ενός ισχυρού ηγεμόνα (Robert Gilpin, 2002: 120-125). Το ρόλο αυτό διεδραμάτιζαν οι Ηνωμένες Πολιτείες έως τα μέσα της δεκαετίας του '80, οπότε άρχισαν να νοιώθουν την οικονομική τους δύναμη να υποχωρεί. Η σταδιακή παραίτηση των ΗΠΑ από τον «ηγεμονικό» τους ρόλο και τη σθεναρή υποστήριξη του πολυμερισμού, κατά τη δεκαετία του '80, σηματοδοτεί, για μεγάλη μερίδα θεωρητικών τις απαρχές του νέου περιφερισμού (Jagdish Bhagwati, 1995: 29, Paul Krugman, 1991a: 28-29, Edward Mansfield and Helen Milner, 1999: 608).

Στο ίδιο πλαίσιο, αλλά με μία διαφορετική ερμηνεία της αλλαγής της αμερικάνικης πολιτικής, κινούνται οι Arvind Panagariya και T.N. Srinivasan. Οι ΗΠΑ, σύμφωνα με τη δική τους εκδοχή, υπαναχώρησαν από την αρχική τους θέση ως αποτέλεσμα της στάσης της ΕΚ στις διαπραγματεύσεις του 1982 για την έναρξη του όγδοου γύρου διαπραγματεύσεων για την απελευθέρωση του παγκόσμιου εμπορίου¹³. Οι Ηνωμένες Πολιτείες «αισθάνθηκαν υποχρεωμένες», κατά τους Panagariya και Srinivasan, «να εγκαταλείψουν την μακροχρόνια αντίθεσή τους στις περιφερειακές συμφωνίες» και να στραφούν στις προτιμησιακές συμφωνίες ως μόνο

¹³ Ο όγδοος γύρος άρχισε, τελικά, το 1986 και είναι γνωστός ως γύρος της Ουρουγουάης

μέσο συνέχισης της διαδικασίας απελευθέρωσης του εμπορίου (Arvind Panagariya and T.N. Srinivasan, 1998: 222). Το κατά πόσον η ως άνω ανάλυση αποτελεί μία επαρκή εξήγηση της επιλογής των ΗΠΑ είναι ένα ζήτημα. Αποτελεί, ωστόσο, γεγονός ότι για οποιουδήποτε λόγους (εσωτερικής ή εξωτερικής πολιτικής) και αν πραγματοποιήθηκε η συγκεκριμένη μεταστροφή, πυροδότησε μία σειρά περιφερειακών συμφωνιών. Τον ηγεμονικό ρόλο των ΗΠΑ ήλθαν να υποκαταστήσουν «τοπικοί ηγεμόνες» ή «ειδικοί συσχετισμοί δυνάμεων που καθιστούν έναν τέτοιο ηγεμόνα περιττό» (Paul Krugman, 1991a: 30).

Ιδιαίτερη έμφαση, όμως, θα πρέπει να δοθεί και στην επίδραση που ασκούν πολιτικο-στρατιωτικοί παράγοντες στις προτιμησιακές εμπορικές συμφωνίες. Οι Edward Mansfield και Helen Milner τονίζουν ότι «οι χώρες δεν μπορούν να αγνοήσουν τις εξωτερικότητες σε επίπεδο ασφαλείας που προέρχονται από το εμπόριο, χωρίς να διακινδυνεύουν την πολιτική τους ευημερία» (Edward Mansfield and Helen Milner, 1999: 610). Προτιμησιακές συμφωνίες συνάπτουν, συνεπώς, ως επί το πλείστον συμμαχικές χώρες, ακόμα και αν δεν γειτνιάζουν, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη δημιουργία της ζώνης ελευθέρων συναλλαγών ΗΠΑ - Ισραήλ, το 1985. Η Joanne Gowa επισημαίνει ότι τέτοιες εμπορικές συμφωνίες ενισχύουν τους δεσμούς και τα κέρδη σε μία πολιτικο-στρατιωτική συμμαχία, λόγω, ακριβώς της ύπαρξης «εξωτερικότητας σε επίπεδο ασφάλειας», ενώ, ταυτόχρονα, προκαλούν έμμεσες απώλειες για τους αντιπάλους, ιδιαίτερα, μάλιστα, όταν αναπτύσσονται μέσα σε ένα «διπολικό σύστημα» (Joanne Gowa, 1994: 31-38). Ο Χρ. Παπάζογλου παρατηρεί σχετικά ότι, μέσα από τη διαμόρφωση ελευθέρων ζωνών εμπορίου, «ευνοείται η δημιουργία στρατηγικών συνεργασιών μεταξύ σχετικά απομακρυσμένων χωρών χωρίς γεωγραφική εγγύτητα, με στόχους που μπορεί να επεκτείνονται από τη δημιουργία συνθηκών απρόσκοπτης πρόσβασης στις εγχώριες αγορές μέχρι και την ενίσχυση πολιτικών συμμαχιών» (Χρ. Παπάζογλου, 2010: 115).

Από την άλλη πλευρά, ο Bary Buzan σημειώνει ότι η agenda των θεμάτων ασφαλείας έχει διευρυνθεί, μετά το τέλος του ψυχρού πολέμου, με αποτέλεσμα να περιλαμβάνει τους τομείς της οικονομίας και του περιβάλλοντος που μέχρι πρότινος ανήκαν στη «χαμηλή πολιτική» (Bary Buzan, 2000: 9). Εφόσον, λοιπόν, θεωρηθεί ότι σήμερα η οικονομική ασφάλεια συνιστά μείζον θέμα των διεθνών σχέσεων, οι προτιμησιακές συμφωνίες, περιφερειακές και όχι μόνον, από μέσα για την ενίσχυση πολιτικο-στρατιωτικών συμφωνιών αναδεικνύονται σε αυτοσκοπό της εξωτερικής πολιτικής κάθε κράτους.

Μία εναλλακτική ερμηνεία της προτίμησης των κρατών για τον περιφερισμό έναντι του πολυμερισμού δίνει ο Richard Baldwin με τη θεωρία του «ντόμινο». Ο Baldwin υποστηρίζει ότι ο νέος περιφερισμός ξεκίνησε ως αποτέλεσμα δύο «ιδιότυπων γεγονότων»: της συμφωνίας για τη ζώνη ελευθέρων συναλλαγών ΗΠΑ - Μεξικού και του προγράμματος για τη δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς στην ΕΚ. Οι δύο αυτές εξελίξεις προκάλεσαν σειρά πιέσεων από ομάδες συμφερόντων στις κυβερνήσεις τρίτων χωρών, προκειμένου να συμμετάσχουν στις νέες συμφωνίες ή να εξασφαλίσουν ανάλογα οφέλη μέσω άλλων συμφωνιών (Richard Baldwin, 1994: 13-17). Με άλλα λόγια, θα μπορούσε κανείς να θεωρήσει ότι τα δύο αυτά γεγονότα λειτούργησαν ως πόλοι έλξης για τις υπόλοιπες χώρες. Στη συγκεκριμένη λογική βασίζεται και το αποκαλούμενο “Spaghetti - Bowl”, φαινόμενο κατά το οποίο γύρω από μία αρχική προτιμησιακή συμφωνία αρχίζουν να «διαπλέκονται» άλλες, διαφόρων ειδών, που σχηματίζουν, τελικά, ένα σύστημα συμφωνιών που παρομοιάζεται λόγω της πολυπλοκότητάς του με «μπολ με σπαγγέτι» (Arvind Panagariya and T.N. Srinivasan, 1998: 227).

Η προσέγγιση του Baldwin συμβάλλει σημαντικά στην ανανέωση της θεωρητικής μελέτης του νέου περιφερισμού. Ωστόσο, θα μπορούσε να θεωρήσει κανείς ότι το φαινόμενο του «ντόμινο» λειτούργησε και λειτουργεί, ακόμα και σήμερα, με διαφορετικό τρόπο. Αντί, δηλαδή, οι συναφθείσες συμφωνίες να αποτέλεσαν πόλος έλξης είναι πιθανόν να προκάλεσαν και να συνεχίζουν να προκαλούν τη συσπείρωση τρίτων χωρών σε ανταγωνιστικά περιφερειακά «μπλοκ». Υπό αυτές τις συνθήκες, τονίζουν οι Σπύρος Οικονομίδης και Peter Wilson, εάν επικρατήσει μία λογική «παιγνίου μηδενικού αθροίσματος», οι ανταγωνιστικές σχέσεις μπορεί να εξελιχθούν σε συγκρουσιακές και να λάβουν τη μορφή «οικονομικών πολέμων» ή ακόμα και πιο βίαιων ενεργειών «για την προστασία όχι εθνικών, αλλά, μάλλον, περιφερειακών ή υπερεθνικών συμφερόντων» (Spyros Economides and Peter Wilson, 2001: 170).

Εξετάζοντας τη σχέση πολυμερισμού - περιφερισμού στο σύγχρονο διεθνές σύστημα γεννώνται τα ερωτήματα κατά πόσον μία περιφερειακή ένωση κρατών μπορεί να λειτουργεί με βάση τις αρχές του πολυμερισμού και τι μπορεί να σημαίνει κάτι τέτοιο για την πολυμερή συνεργασία. Η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι θετική με χαρακτηριστικό και πιθανόν μοναδικό παράδειγμα, στο σύγχρονο διεθνές σύστημα, την Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρά την κριτική για το ρόλο της ΕΕ στις πολυμερείς διαπραγματεύσεις σε ΠΟΕ/GATT και γενικότερα, στην απελευθέρωση

του παγκόσμιου εμπορίου, η λειτουργία του συγκεκριμένου οργανισμού διέπεται από τις αρχές του πολυμερισμού, γεγονός το οποίο οφείλεται σε δύο λόγους¹⁴.

Πρώτον, εάν εξετάσει κανείς την ιστορία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, διαπιστώνει ότι από τα πρώτα βήματά της βασίζεται σε πολυμερείς διαπραγματεύσεις. Οι επιλογές της αμερικανικής πολιτικής, στη συγκεκριμένη περίπτωση, είναι καίριας σημασίας. Οι ΗΠΑ, σύμφωνα με τον Peter Katzenstein (σε αντίθεση με ό,τι έπραξαν στην Ασία), προτίμησαν να προωθήσουν στην Ευρώπη τη δημιουργία «πολυμερών θεσμών», θεωρώντας ότι κάτι τέτοιο θα είχε, μακροπρόθεσμα, ευνοϊκές συνέπειες για την ισχύ τους. Η κίνηση αυτή των Ηνωμένων Πολιτειών θα πρέπει, επιπλέον, να αποδοθεί στη σημασία που είχε η γηραιά ήπειρος για τον πολιτικό και οικονομικό τους σχεδιασμό, αλλά και στο μέγεθος της απειλής από το ανατολικό «μπλοκ» (Peter Katzenstein, 2005: 50-51).

Ο δεύτερος λόγος θα πρέπει να αναζητηθεί στο ίδιο το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής, σε επίπεδο τόσο εθνικών εξωτερικών πολιτικών, όσο και εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ (ΚΕΠΠΑ και εξωτερικές οικονομικές σχέσεις). Όσον αφορά στις πρώτες, οι πολυμερείς διαπραγματεύσεις, η επιδίωξη και η επίτευξη συναίνεσης, η αποδοχή της έννοιας του συμβιβασμού, αλλά και ο σταθερός προσανατολισμός στο Διεθνές Δίκαιο και τα Ηνωμένα Έθνη συνιστούν βασικές συνιστώσες του συστήματος διαμόρφωσής τους. Ως προς την ίδια την ΕΕ, ο πολυμερισμός συνιστά, σύμφωνα με την Επιτροπή, «προσδιοριστική αρχή της εξωτερικής της πολιτικής» (European Commission, 2003: 5). Οι L.V. Langenhove et al. επισημαίνουν, μετά το 2003, μία στροφή της ΕΕ προς την ενίσχυση των δεσμών με τον ΟΗΕ, περισσότερο από κάθε άλλη φορά στο παρελθόν, πολιτική επιλογή η οποία δικαιολογείται από την επιθυμία ενίσχυσης του πολυμερισμού, αλλά και της παρουσίας της Ένωσης σε διεθνές επίπεδο (L.V. Langenhove et al., 2006: 8-9).

Οι Charlotte Bretherton και John Vogler υπογραμμίζουν, πάλι, ότι «η προσήλωση στον πολυμερισμό βρίσκεται στον πυρήνα των εξωτερικών δραστηριοτήτων της ΕΕ» με χαρακτηριστικά παραδείγματα την υποστήριξη της εισόδου νέων μελών στον ΠΟΕ, όπως η Ρωσία, την προώθηση του Πρωτοκόλλου του Κιότο για την προστασία του περιβάλλοντος και την ενεργό διπλωματική δράση για την ίδρυση του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου (Charlotte Bretherton και John

¹⁴ Όπως σημειώνεται ανωτέρω, οι Arvind Panagariya και T.N. Srinivasan αμφισβητούν το συγκεκριμένο χαρακτηριστικό της ΕΚ/ΕΕ θεωρώντας την υπεύθυνη για το αδιέξοδο στις πολυμερείς διαπραγματεύσεις της GATT, το 1982. Βλ. επίσης Alan Winters, 1995 : 204-210.

Vogler, 2006: 185). Ειδικότερα, για την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας βασικό στόχο αποτελεί, από το 2003, η διαμόρφωση μίας «διεθνούς τάξης ερειδόμενης στον αποτελεσματικό πολυμερισμό» (Council of the European Union, 2003α: 9). Κινούμενη προς την ίδια κατεύθυνση, στον τομέα της ενέργειας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προωθεί την ανάληψη πρωτοβουλιών σε πολυμερές επίπεδο (European Commission, 2006: 4). Προκύπτει, συνεπώς, από την ως άνω ανάλυση ότι ο πολυμερισμός ως εξ αρχής καθοριστικός παράγοντας για το χαρακτήρα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αλλά και ως εγγενές στοιχείο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εξετάζοντας, στη συνέχεια, το δεύτερο ερώτημα, ο ρόλος που μπορεί να διαδραματίσει ένας περιφερειακός σχηματισμός που συγκεντρώνει τα παραπάνω χαρακτηριστικά, για την ενίσχυση της πολυμερούς συνεργασίας είναι καθοριστικός. Η δημιουργία, μάλιστα και άλλων περιφερειακών οργανισμών, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση και η ενίσχυση των σχέσεων μεταξύ τους δύναται να οδηγήσει στον αποκαλούμενο από τον Björn Hettne «πολυπεριφερισμό - multiregionalism», φαινόμενο το οποίο συνιστά «μία νέα περιφερειοποιημένη μορφή πολυμερούς παγκόσμιας τάξης» (Björn Hettne, 2005: 558). Ουσιαστικά, πρόκειται για ένα σταθερό σύστημα σχέσεων ανάμεσα στις περιφερειακές οργανώσεις, σε παγκόσμιο επίπεδο, το οποίο έρχεται να ανανεώσει την παραδοσιακή (και για κάποιους αναποτελεσματική) μορφή της πολυμερούς συνεργασίας. Σύμφωνα με τους Langenhove et al., «ο πολυπεριφερισμός» μπορεί να προσφέρει την απαραίτητη «νομιμοποίηση» στον πολυμερισμό, καθώς ενισχύει τη «φωνή» των μικρότερων χωρών και διευκολύνει την ενσωμάτωση των φτωχότερων χωρών στην παγκόσμια οικονομία (Luk Van Langenhove et al., 2004: 19).

Προς την κατεύθυνση αυτή κινείται σήμερα η ΕΕ, προωθώντας μία εναλλακτική λύση στο δίλημμα περιφερισμού – πολυμερισμού, μέσα από την πολιτική ενίσχυσης των διαπεριφερειακών συνεργειών. Θα πρέπει να σημειωθεί, βέβαια, ότι οι διαπεριφερειακές συνέργειες δεν αποτελούν μονοδιάστατο φαινόμενο. Αντιθέτως, το πεδίο τους διευρύνεται διαρκώς, εκτεινόμενο από την οικονομική και αναπτυξιακή συνεργασία έως τον πολιτικό διάλογο και τη διερεύνηση κοινών αξιών (F. Söderbaum et al., 2005: 368). Οι V.K. Aggarwal και E. Fogarty διακρίνουν τρία είδη διαπεριφερειακών συνεργειών. Το πρώτο αφορά σε σχέσεις μεταξύ δύο τελωνειακών ενώσεων ή άλλου τύπου περιφερειακών σχηματισμών οικονομικής

ολοκλήρωσης. Το δεύτερο αναφέρεται στη συνεργασία μεταξύ ενός περιφερειακού σχηματισμού (π.χ. Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών) και μίας ομάδας χωρών από μία άλλη περιφέρεια που δεν εντάσσονται σε μία περιφερειακή συνεργασία. Τέλος, το τρίτο περιλαμβάνει συμφωνίες μεταξύ ομάδων κρατών διαφορετικών περιφερειών, οι οποίες όμως δεν αποτελούν περιφερειακούς σχηματισμούς. Στην τρίτη κατηγορία μπορούν να συμπεριληφθούν και οι σχέσεις μεταξύ μη κυβερνητικών δρώντων (V.K. Aggarwal and E. A. Fogarty, 2004: 5).

Η δραστηριοποίηση της ΕΕ σε διεθνές επίπεδο, μέσω των διαπεριφερειακών συνεργιών, αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα άσκησης επιρροής του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής στο διεθνές σύστημα. Συνιστά μία από τις περιπτώσεις, όπου μία περιφέρεια λειτουργεί ως δρων, λαμβάνοντας, κατά τον Hettne, τη μορφή ενός «συστήματος σκοπίμων ενεργειών με πολυάριθμους δρώντες, οι οποίοι λειτουργούν, κατά κάποιο τρόπο, από κοινού» (Björn Hettne, 2005: 555). Οι εκροές του συστήματος αποτελούν, ως εκ τούτου, προϊόν διαφορετικών επιδράσεων που μπορεί να προέρχονται τόσο εκ των έσω, όσο και από το εξωτερικό περιβάλλον. Συνδυάζοντας την εσωτερική με την εξωτερική δομή του ΕΣΕΠ (βλ. σχετ. Κεφ.1.1), οι Aggarwal και Fogarty εντοπίζουν τέσσερις παράγοντες που ασκούν επιρροή στη διαμόρφωση πολιτικής: συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων εντός Ευρώπης, η γραφειοκρατία των Βρυξελλών, περιορισμοί και ευκαιρίες του διεθνούς συστήματος και τέλος η ανάγκη κατασκευής μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας και η πεποίθηση στη χρησιμότητα των περιφερειών ως οργανωτικής μονάδας για την παγκόσμια οικονομία (V.K. Aggarwal and E. A. Fogarty, 2004: 8-23).

Οι εν λόγω παράγοντες συν-διαμορφώνουν την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική αναφορικά με την ανάπτυξη διαπεριφερειακών συνεργιών. Συγκεκριμένα, εξετάζοντας τις ομάδες συμφερόντων, η στάση των ευρωπαϊκών εταιρειών ποικίλλει ανάλογα με τη θέση τους στην αγορά. Εταιρείες που επιδιώκουν τον ανταγωνισμό πιέζουν προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της πολιτικής των διαπεριφερειακών συνεργιών. Αντιθέτως, επιχειρήσεις που προσανατολίζονται μόνον ή κυρίως στην εσωτερική αγορά και εξαγωγείς που επιδιώκουν ένα όσο το δυνατόν υψηλότερο επίπεδο προστασίας επιδιώκουν την αποφυγή τέτοιου είδους σχέσεων. Η διαφοροποίηση εξηγείται από τα χαρακτηριστικά και την εξέλιξη κάθε τομέα παραγωγής, αλλά και το μέγεθος των επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα, οι τομείς των τηλεπικοινωνιών ή της αεροναυπηγικής (π.χ. Airbus) αντιμετωπίζουν θετικά την

περαιτέρω φιλελευθεροποίηση μέσω διαπεριφερειακών συνεργιών, υπό την προϋπόθεση, βέβαια, ότι οι τελευταίες δεν εμπλέκουν τις Ηνωμένες Πολιτείες. Ο αγροτικός τομέας πάλι ως κύριο μέλημά του έχει τη διατήρηση του προστατευτικού καθεστώτος. Εφόσον αυτό εξασφαλισθεί, αντιμετωπίζει τέτοιου είδους συνεργασίες ως ευκαιρίες για εξαγωγές. Οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις διακρίνουν στις διαπεριφερειακές συνέργειες προκλήσεις και κινδύνους, στους οποίους δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν, λόγω μεγέθους, με αποτέλεσμα να αντιμετωπίζουν την πολιτική ενίσχυσής τους με σκεπτικισμό.

Όσον αφορά στη γραφειοκρατία της ΕΕ, η ενίσχυση της πολιτικής των διαπεριφερειακών συνεργιών σημαίνει για την Επιτροπή ενίσχυση του ρόλου της ως διαπραγματευτή εμπορικών συμφωνιών για την ΕΕ. Παράλληλα, όσο διευρύνεται το πεδίο συνεργασίας επεκτείνεται και η agenda θεμάτων που χειρίζεται η ίδια. Κάτι τέτοιο, βέβαια, συνεπάγεται ώθηση προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της και ενδυνάμωση αυτής ως κέντρου εξουσίας εντός Ένωσης. Το Συμβούλιο, από την άλλη πλευρά, δεν έχει κάποιο άμεσο όφελος από τις διαπεριφερειακές συνέργειες. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, είναι τα εθνικά συμφέροντα των κρατών μελών που μπορεί να ωφελούνται ή και να θίγονται. Ωστόσο, ως ανταγωνιστής της Επιτροπής, σε θεσμικό επίπεδο, το Συμβούλιο δεν παύει να αντιμετωπίζει με σκεπτικισμό κάθε ενίσχυση της εξουσίας του υπερεθνικού οργάνου των Βρυξελλών.

Εξίσου σημαντικό ρόλο με τους προηγούμενους παράγοντες διαδραματίζουν και οι περιορισμοί και ευκαιρίες του διεθνούς συστήματος για την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική. Η ενίσχυση των περιφερειακών συνεργιών έχει ως κίνητρο, καταρχάς, την ανάγκη δημιουργίας ενός περιβάλλοντος οικονομικής ασφάλειας, ικανού να λειτουργήσει ως ασπίδα προστασίας σε εξωτερικές απειλές. Το σημαντικότερο, όμως, είναι η πρόκληση της ενίσχυσης της διεθνούς παρουσίας της ΕΕ - του ρόλου της ως παγκόσμιου δρώντα. Οι διαπεριφερειακές συνέργειες «ταιριάζουν» περισσότερο στη φύση της ΕΕ, ως «πολιτικής δύναμης» (civilian power), δεδομένου ότι βασίζονται στην οικονομική συνεργασία. Επιπλέον, υιοθετώντας μία ρεαλιστική ανάγνωση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, θα παρατηρούσε κανείς ότι η ΕΕ επιδιώκει τη συνεργασία αυτού του είδους, καθώς, δεδομένης της οικονομικής της δύναμης, αποτελεί πάντα τον ισχυρό εταίρο. Το γεγονός αυτό, άλλωστε, εξηγεί εν μέρει και την εξαίρεση της Βορείου Αμερικής από

την πολιτική ενίσχυσης των διαπεριφερειακών συνεργιών (V.K. Aggarwal and E. A. Fogarty, 2005: 337-338).

Ο τελευταίος παράγοντας επιρροής προέρχεται από την εσωτερική δομή του συστήματος και αναδεικνύει τα βαθύτερα αίτια της πολιτικής ενίσχυσης των διαπεριφερειακών συνεργιών. Ακολουθώντας μία προσέγγιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, υπό το πρίσμα της κοινωνικής κατασκευής, διαβλέπει κανείς στη συγκεκριμένη πολιτική μία προσπάθεια ανάδειξης της «διεθνούς ταυτότητας» της ΕΕ. Οι διαπεριφερειακές ενέργειες αποτελούν, κατά τους V.K. Aggarwal and E. A. Fogarty, την «απάντηση» της ΕΕ στη συνδεόμενη με τις ΗΠΑ παγκοσμιοποίηση (V.K. Aggarwal and E. A. Fogarty, 2004: 23). Πρόκειται ουσιαστικά για την προβολή του προτύπου της ΕΕ στο διεθνές περιβάλλον, η οποία συνοδεύεται από την προώθηση μίας ατζέντας θεμάτων που συνδέεται με την εικόνα της Ένωσης ως «πολιτικής δύναμης». Όπως παρατηρούν οι F. Söderbaum et al., μέσω των συνεργιών αυτών, «η ΕΕ προσπαθεί να προωθήσει την περιφερειακή της εμπειρίας ως τη νόρμα για την οικοδόμηση περιφερειών σε όλο τον κόσμο» (F. Söderbaum et al., 2005: 368).

Ωστόσο, αναλύοντας κανείς την πολιτική ενίσχυσης των διαπεριφερειακών συνεργιών, διαπιστώνει ότι δεν συνδέεται μόνο με την ανάδειξη της «διεθνούς ταυτότητας» της Ένωσης, αλλά και με την κατασκευή μίας ταυτότητας στο εσωτερικό της. Η διαδικασία αυτή συντελείται μέσα από τη σύγκριση με άλλα κράτη και κυρίως, με τις ΗΠΑ και τη διαμόρφωση μίας κοινής αντίληψης για την ύπαρξη ευρωπαϊκών συμφερόντων και το σημαντικότερο, μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας. Η προώθηση ενός συγκεκριμένου ευρωπαϊκού προτύπου περιφερειοποίησης σε διεθνές επίπεδο επιβεβαιώνει την ύπαρξή του προτύπου αυτού στο εσωτερικό της ΕΕ, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην κατασκευή μίας ιδιαίτερης ταυτότητας. Πρόκειται, στην πραγματικότητα, για έναν γνωστικό μηχανισμό, κατά τον οποίο «μόνο μέσω της ενσυνείδητης αλληλεπίδρασης με τους συγκρίσιμους ‘άλλους’ αρχίζει να σχηματίζεται η ‘αυτοαντίληψη’» (V.K. Aggarwal and E. A. Fogarty, 2004: 23). Ως εκ τούτου, η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, στην περίπτωση αυτή, συνδέεται με μία διαδικασία μάθησης υποκινούμενη από εσωτερικούς παράγοντες, όπως οι ομάδες συμφερόντων ή/και η γραφειοκρατία της ΕΕ και ανατροφοδοτούμενη από εξωτερικούς, όπως οι εταίροι της Ένωσης σε διαπεριφερειακό επίπεδο, μέσω των οποίων επιβεβαιώνεται η αντίληψη για την ύπαρξη ενός ευρωπαϊκού προτύπου περιφερειοποίησης.

Παρατηρώντας τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, διαπιστώνει κανείς ότι έχει ήδη διαμορφωθεί ένα σύστημα διαπεριφερειακών συνεργιών. Ο Hettne, μάλιστα, επισημαίνει ότι «υφίσταται, ήδη, σε εμβρυακή μορφή ένα πολυ-πολικό σύστημα, στο οποίο η ΕΕ συνιστά το κέντρο - “hub” και τον ηγετικό παράγοντα» (Björn Hettne, 2005: 563). Θα πρέπει να τονιστεί, βέβαια, ότι βασική προϋπόθεση είναι οι αρχές του πολυμερισμού, όπως έχουν ενσωματωθεί στο πρότυπο της ΕΕ, να αποτελέσουν συστατικό στοιχείο των διαπεριφερειακών συνεργιών. Σε αντίθετη περίπτωση, ελλοχεύει πάντα ο κίνδυνος τα διαμορφούμενα περιφερειακά «μπλοκ», αντί να συνεργαστούν, να αναπτύξουν συγκρουσιακές σχέσεις μεταξύ τους.

1.3.3 Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εξωτερική πολιτική

Στο τμήμα του κεφαλαίου που ακολουθεί η ανάλυση επικεντρώνεται στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και συγκεκριμένα στη δημιουργία της Εσωτερικής Αγοράς και της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ). Έμφαση δίδεται στο ρόλο που διεδραμάτισαν οι επιλογές εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών και η στάση της Επιτροπής στις δύο αυτές φάσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά και στις συνέπειες αυτών για τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ.

Εξετάζοντας, καταρχάς, την Εσωτερική Αγορά ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στις συνθήκες, υπό τις οποίες αποφασίστηκε και στους στόχους, τους οποίους εξυπηρετούσε η προώθησή της. Η δεκαετία του '80 δεν ξεκινάει με ευνοϊκούς οριζώντες για την ΕΚ. Μετά τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις, το 1973 και το 1979, οι οικονομίες των κρατών μελών δεν έχουν κατορθώσει ακόμα να ανακάμψουν από το στασιμοληθωρισμό της δεκαετίας του '70. Οι ρυθμοί ανάπτυξης παραμένουν χαμηλοί και η ανεργία κινείται σε υψηλά επίπεδα. Το 1983, μάλιστα, το ποσοστό ανεργίας στην ΕΚ ξεπερνάει για πρώτη φορά το αντίστοιχο των ΗΠΑ, για να παραμείνει έκτοτε σε υψηλότερο επίπεδο. Η κατάσταση στο εμπόριο δεν είναι καλύτερη, με το ενδοκοινοτικό εμπόριο να μένει στάσιμο ως ποσοστό του συνολικού εμπορίου και το μερίδιο της ΕΚ στην παγκόσμια αγορά βιομηχανικών προϊόντων να μειώνεται (Loukas Tsoukalis, 1997: 34). Ενώ, λοιπόν, η ΕΚ διανύει περίοδο «ευρωσκλήρυνσης», παρακολουθεί το χάσμα ανάμεσα στην ίδια και τους κύριους ανταγωνιστές της να διευρύνεται συνεχώς, καθώς ΗΠΑ και Ιαπωνία απολαμβάνουν υψηλών ρυθμών ανάπτυξης και σημειώνουν σημαντική τεχνολογική πρόοδο. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, κεντρικός στόχος της δημιουργίας της Εσωτερικής Αγοράς δεν

είναι άλλος από την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας σε διεθνές επίπεδο (David Mayes, 1993: 1, Robert Gilpin, 2002 : 242-243, Loukas Tsoukalis, 1997: 34-35). Παράλληλα, βέβαια, το πρόγραμμα για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς έως το 1992, θα λειτουργήσει ως κινητήριος δύναμη για την αναζωογόνηση του ενοποιητικού εγχειρήματος μετά από μία μακρά περίοδο στασιμότητας.

Για τους λόγους που προαναφέρθηκαν, η ανάγκη αναθεώρησης της συνθήκης της Ρώμης και διαμόρφωσης ενός πιο λειτουργικού συστήματος συνεργασίας αποτέλεσε κοινή διαπίστωση. Ωστόσο, οι εθνικές προτιμήσεις αναφορικά με τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις διέφεραν σημαντικά (Βλ. Σχήμα ΙΙΙ). Ενώ η Μεγάλη Βρετανία επεδίωκε την πλήρη απελευθέρωση του εμπορίου στην εσωτερική αγορά, Γαλλία και Γερμανία τάσσονταν υπέρ της διατήρησης της δυνατότητας πραγματοποίησης ορισμένων ρυθμιστικών παρεμβάσεων από τα κράτη μέλη. Προς αυτή άλλωστε την κατεύθυνση κινούνταν και οι χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία). Τελικά, παρατηρεί ο Geoffrey Garrett, «οι κανόνες αναφορικά με την οικονομία και οι πολιτικοί θεσμοί που διέπουν την εσωτερική αγορά αντανακλούν τις προτιμήσεις των πιο ισχυρών χωρών στην ΕΚ: της Γαλλίας και της Γερμανίας» (Geoffrey Garrett, 1992: 560).

ΣΧΗΜΑ ΙΙΙ: ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ: ΕΘΝΙΚΕΣ ΠΡΟΤΙΜΗΣΕΙΣ				
	Status Quo 1985	Μεγάλη Βρετανία	Γαλλία Γερμανία BENELUX	Ελλάδα Ιρλανδία Ισπανία Πορτογαλία
Οικονομικές παρεμβάσεις στην εσωτερική αγορά	<i>Εθνική προστασία</i>	<i>Διάχυτη απορρύθμιση εθνικών καθεστώτων από ΕΚ</i>	<i>Ρύθμιση εκ νέου σε επίπεδο ΕΚ / Διατήρηση στοιχείων εθνικών καθεστώτων</i>	
Σύστημα ψηφοφορίας στο Συμβούλιο Υπουργών	<i>Ομοφωνία Βέτο</i>	<i>Ομοφωνία με ανεπίσημο κανόνα ειδικής πλειοψηφίας</i>	<i>Κανόνας ειδικής πλειοψηφίας</i>	<i>Κανόνας απλής πλειοψηφίας</i>
Πηγή: Geoffrey Garrett, 1992: 543				

Στη διευθέτηση των διαφορών ανάμεσα στα κράτη μέλη και στην εξεύρεση συναινετικών λύσεων, μέσα από μία σειρά συμβιβασμών, συνέβαλαν η Επιτροπή,

αλλά και η ευρωπαϊκή επιχειρηματική κοινότητα, η οποία είχε, εξ αρχής, εκδηλώσει την υποστήριξή της στην πρωτοβουλία για την ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς. Το έδαφος για τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς είχαν προετοιμάσει οι ενέργειες του Viscount Davignon, επιτρόπου βιομηχανικών υποθέσεων από το 1979, ο οποίος κατόρθωσε να διαμορφώσει μια στρογγυλή τράπεζα με τη συμμετοχή των επικεφαλής των μεγαλύτερων επιχειρήσεων στην Ευρώπη¹⁵. Παράλληλα, έως το 1985, είχε δρομολογηθεί μία σειρά προγραμμάτων με σκοπό την ενίσχυση της έρευνας και της ανάπτυξης στην ΕΚ¹⁶.

Όσον αφορά στη Λευκή Βίβλο του 1985, προϊόν σε μεγάλο βαθμό ευτυχούς συγκυρίας προσώπων (Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήταν ο Jacques Delors και Επίτροπος για την εσωτερική αγορά ο λόρδος Cockfield), συγκεντρώνει ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά, τα οποία κρίθηκαν απαραίτητα για την επιτυχία της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς. Ο Λουκάς Τσούκαλης επισημαίνει ότι το πρόγραμμα διέπεται από τη λογική των οικονομικών της προσφοράς, γεγονός το οποίο εξασφάλισε την υποστήριξη κυβερνήσεων και επιχειρηματιών. Η ύπαρξη, παράλληλα, ενός χρονοδιαγράμματος κρίνεται σημαντική από πλευράς στοχοθεσίας. Επιπλέον, η όλη πρωτοβουλία παρουσιάστηκε ως μία προσπάθεια εξάλειψης των εμποδίων χωρίς οικονομικό κόστος, ενώ ο «τεχνικός και συγκρατημένος» χαρακτήρας της Λευκής Βίβλου περιόρισε την ανησυχία των κυβερνήσεων, κυρίως όσον αφορά στη διαφύλαξη της εθνικής κυριαρχίας (Loukas Tsoukalis, 1997: 44).

Ιδιαίτερη έμφαση, όμως πρέπει να δοθεί και στη μέθοδο που υιοθετήθηκε για την υλοποίηση της Ενιαίας Αγοράς, η οποία βασίζεται, πρώτον, στην αμοιβαία αναγνώριση και δεύτερον, στην πιο συστηματική προσφυγή σε πλειοψηφικές αποφάσεις (Tommaso Padoa - Schioppa, 1994: 108). Με αυτόν τον τρόπο το όλο πρόγραμμα λειτούργησε με μεγαλύτερη ευελιξία και αποτελεσματικότητα. Συνολικά, η Λευκή Βίβλος περιελάμβανε περί τα 300 μέτρα - προτάσεις της Επιτροπής για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς έως το 1992. Ορισμένα εξ αυτών ήταν μέτρα αρνητικής ολοκλήρωσης που στόχευαν στην άρση κάθε διάκρισης εντός ΕΚ (π.χ. εξάλειψη εμποδίων στην ελεύθερη διακίνηση αγαθών και παροχή υπηρεσιών ή κατάργηση διακρίσεων όσον αφορά στις κρατικές προμήθειες), ενώ άλλα ήταν μέτρα

¹⁵ Στη στρογγυλή τράπεζα συμμετείχαν οι εταιρείες Philips, Siemens, Olivetti, GEC, Daimler Benz, Volvo, Fiat, Bosch, ASEA και Ciba-Geigy (Walter Mattli, 1999: 49)

¹⁶ ESPRIT (European Strategic Programme for Research and Development), RACE (Research in Advanced Communications for Europe), BRIT (Basic Research in Industrial Technologies for Europe), EUREKA (European Research Co-ordinating Agency)

θετικής ολοκλήρωσης που αποσκοπούσαν στη δημιουργία νέων κοινών ρυθμιστικών πλαισίων για τα κράτη μέλη (εναρμόνιση σε ορισμένους τομείς με θέσπιση συγκεκριμένων κανόνων). Στην προώθηση του προγράμματος για την Ενιαία Αγορά σημαντική ήταν, τέλος και η συμβολή μίας σειράς μελετών που δημοσιεύθηκαν από την Επιτροπή υπό τον γενικό τίτλο «το κόστος της μη-Ευρώπης»¹⁷.

Ποιές ήταν, όμως, οι συνέπειες των ως άνω μέτρων για τις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας και σε ποιο βαθμό η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενίσχυσε τις διακρίσεις εναντίον τρίτων χωρών; Οι πρώτες αντιδράσεις σε διεθνές επίπεδο δεν άργησαν να εκδηλωθούν. Η ανησυχία για την πιθανή εξέλιξη της Ενιαίας Αγοράς σε εμπορικό «οχυρό» (fortress Europe) ήταν έκδηλη, ενώ ενισχύθηκε και από την απερίσκεπτη δήλωση του αρμοδίου για τις εξωτερικές σχέσεις Επιτρόπου Willy de Clerq, ο οποίος, σε μία αποστροφή του λόγου του αναφορικά με το ζήτημα της πρόσβασης εταιρειών τρίτων χωρών στα οφέλη της εσωτερικής αγοράς, παρατήρησε ότι «δεν χτίζουμε μία ενιαία αγορά για να την παραδώσουμε σε πεινασμένους ξένους» (Alan Winters, 1995: 207). Σχολιάζοντας, πάντως, το χαρακτηρισμό «οχυρό» για την εμπορική πολιτική της ΕΚ, ο Alan Winters παρατηρεί ότι πρόκειται για «παρερμηνεία», αν και σημειώνει ότι «έχει κατά καιρούς εκδηλωθεί μία εσωστρεφής τάση ως προς την κοινοτική αντίληψη της ολοκλήρωσης» (Ibid.:206-207).

Εξετάζοντας αναλυτικότερα τις συνέπειες της δημιουργίας της Εσωτερικής Αγοράς για τις τρίτες χώρες, ο David Mayes επισημαίνει ότι ποικίλλουν ανάλογα με τον τομέα και τη χώρα. Όσον αφορά, για παράδειγμα, στις κρατικές προμήθειες υφίσταται διάκριση έναντι των μη κρατών μελών, η οποία, όμως, είναι δυνατόν να αρθεί, εφόσον εξασφαλισθούν αμοιβαία οφέλη. Στην περίπτωση, πάλι, των μη δασμολογικών εμποδίων και συγκεκριμένα των κοινοτικών προτύπων αναφορικά με την προστασία της δημόσιας υγείας, χώρες, όπως οι ΗΠΑ και η Ιαπωνία, των οποίων οι εταιρείες δεν απέχουν πολύ από τα συγκεκριμένα πρότυπα, αποκτούν πλεονέκτημα έναντι άλλων που αναγκάζονται εκ των πραγμάτων να προσαρμοστούν για να διατηρήσουν το επίπεδο των εξαγωγών τους προς την ΕΚ. Σημαντικές, πάντως, ωφέλειες για όλες τις χώρες σημειώνονται σε δύο τομείς. Πρώτον, στο πλαίσιο της πολιτικής ανταγωνισμού, επιβάλλονται στις εταιρείες με έδρα κράτος μέλος της ΕΚ περιορισμοί, ούτως ώστε να αποτραπούν μονοπωλιακές ή ολιγοπωλιακές καταστάσεις που νοθεύουν τον ανταγωνισμό. Μία εταιρεία, όμως, τρίτης χώρας που

¹⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η έκθεση Cecchini το 1988.

κατέχει μονοπωλιακή θέση σε περιοχές εκτός ΕΚ, μπορεί να επωφεληθεί από το συγκεκριμένο πλεονέκτημα και να εξελιχθεί σε επιθετικό ανταγωνιστή εντός Ενιαίας Αγοράς. Οι δυνατότητες της Επιτροπής να ελέγξει μία τέτοια εταιρεία είναι σαφώς περιορισμένες. Σε ένα άλλο πεδίο, σημαντικά είναι τα οφέλη για τις εταιρείες τρίτων χωρών από τη ρητή απαγόρευση κρατικών ενισχύσεων εντός ΕΚ, γεγονός που διασφαλίζει την ίση μεταχείριση όλων των επιχειρήσεων που λειτουργούν σε έδαφος κράτους μέλους. Ιδιαίτερη έμφαση, τέλος, θα πρέπει να δοθεί, σύμφωνα με τον Mayes, στο βαθμό επέκτασης της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς, ο οποίος καθορίζει τις δυνατότητες «καθαρού κέρδους» για τις τρίτες χώρες (David Mayes, 1993: 15-17).

Λαμβάνοντας υπ' όψιν την ανάλυση που προηγήθηκε, το ερώτημα που τίθεται στη συνέχεια, αφορά στα αδύνατα σημεία της Εσωτερικής Αγοράς. Η όλη προβληματική εστιάζει σε τρεις τομείς. Καταρχάς, το νομοθετικό βάρος και ο όγκος των συμπληρωματικών μέτρων για την εύρυθμη λειτουργία της Ενιαίας Αγοράς κινούνται σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα. Δεύτερον, όπως τονίζει ο Tommaso Padoa-Schioppa, από τις τρεις λειτουργίες που διακρίνουν την οικονομική πολιτική - κατανομή, σταθεροποίηση και αναδιανομή - το πρόγραμμα της Επιτροπής επικεντρώνεται μόνο στην πρώτη, την κατανομή δηλαδή των πόρων, γεγονός που μπορεί να προκαλέσει σοβαρά προβλήματα σε σταθεροποιητικό και αναδιανεμητικό επίπεδο¹⁸. Τρίτον, ο συνδυασμός σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών και ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων εντός της Ενιαίας Αγοράς επιτάσσει περαιτέρω ολοκλήρωση στον τομέα της νομισματικής πολιτικής, αλλιώς όλο το σύστημα θα πάσχει από «λογική ασυνέπεια» και θα οδηγηθεί σε κατάρρευση (Tommaso Padoa-Schioppa, 1994: 110-113).

Βασιζόμενη στην τελευταία παρατήρηση η Επιτροπή τόνισε την ανάγκη δημιουργίας μίας Νομισματικής Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, οι Βρυξέλλες στήριξαν την επιχειρηματολογία τους υπέρ της ΟΝΕ στο γεγονός ότι η τελευταία «συνδέεται λειτουργικά» με τη διαδικασία της Εσωτερικής Αγοράς (Leila Simona Talani, 2004: 82). Καθώς, λοιπόν, με την επιτυχία της Ενιαίας Αγοράς είχαν συνδέσει τα συμφέροντά τους κυβερνήσεις, αλλά και ιδιωτικοί φορείς, η νομισματική ενοποίηση παρουσιάστηκε ως αναγκαία προϋπόθεση για τη διασφάλιση του όλου εγχειρήματος.

¹⁸ Οι Γιώργος Ανδρέου και Ναπολέων Μαραβέγιας επισημαίνουν την απροθυμία για την ανάληψη εκτεταμένων αναδιανεμητικών παρεμβάσεων σε κοινοτικό επίπεδο, παρατηρώντας ότι η ολοκλήρωση των αγορών των κρατών μελών πραγματοποιήθηκε κατά τρόπο που εξισορροπούσε τα επιμέρους εθνικά συμφέροντα και χωρίς να συνοδεύεται από την ίδρυση καταλλήλων εργαλείων και μηχανισμών (Γ. Ανδρέου και Ν. Μαραβέγιας, 2007: 584).

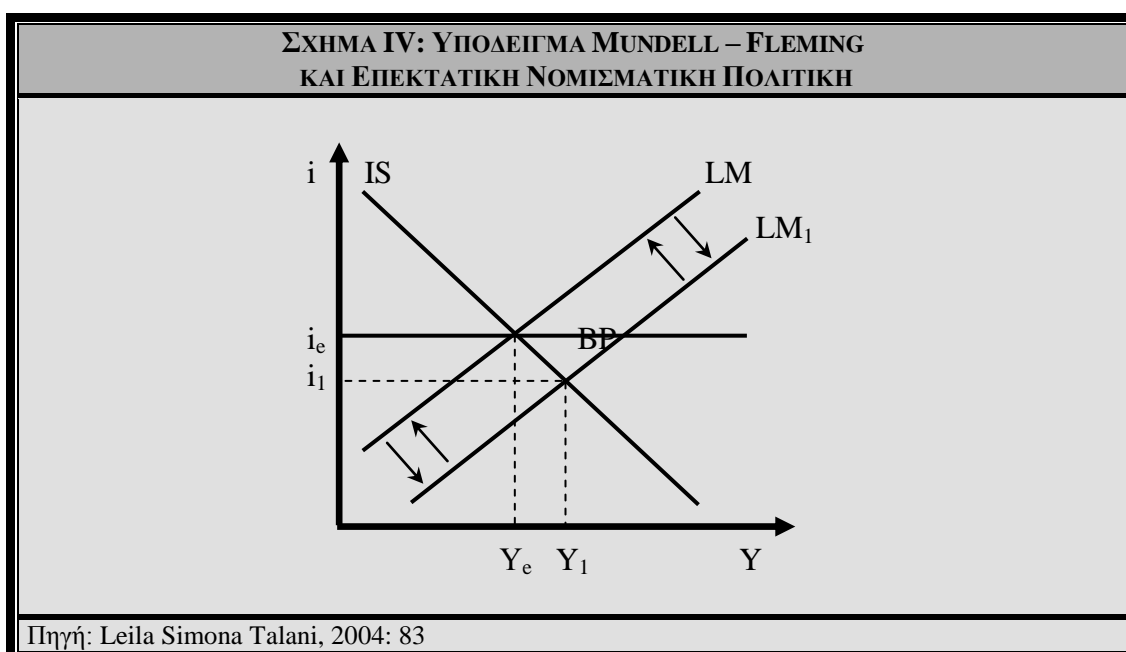
Με άλλα λόγια, η πολιτική απόφαση για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, έφερε τις κυβερνήσεις των κρατών μελών «αντιμέτωπες» με την «ασυμβίβαστη τριάδα» της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων, των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών και των αυτόνομων νομισματικών πολιτικών¹⁹.

Στην εξήγηση του εν λόγω φαινομένου συμβάλλει το υπόδειγμα Mundell - Fleming (Σχήμα IV). Το μακροοικονομικό αυτό υπόδειγμα συνδέει την «ισορροπία στην αγορά αγαθών» με την «ισορροπία στην αγορά χρήματος», ενώ λαμβάνει υπ' όψιν του και την «ισορροπία στον εξωτερικό τομέα». Αναλυτικότερα, η καμπύλη IS καταδεικνύει τους συνδυασμούς επιτοκίου “ i ” - εισοδήματος “ Y ”, με τους οποίους εξασφαλίζεται ισορροπία στην αγορά αγαθών, δηλαδή, η συνολική ζήτηση αγαθών και υπηρεσιών ισούται με το συνολικό προϊόν ή αλλιώς, η επένδυση ισούται με την αποταμίευση. Η καμπύλη, πάλι, LM καταδεικνύει τους συνδυασμούς επιτοκίου - εισοδήματος, με τους οποίους εξασφαλίζεται ισορροπία στην αγορά χρήματος, δηλαδή η ζήτηση χρήματος ισούται με την προσφορά. Τέλος, η BP καταδεικνύει τους συνδυασμούς επιτοκίου - εισοδήματος, με τους οποίους ο εξωτερικός τομέας της οικονομίας, δηλαδή το ισοζύγιο πληρωμών βρίσκεται σε ισορροπία. Η IS έχει αρνητική κλίση γιατί χαμηλότερα επιτόκια αντιστοιχούν σε υψηλότερες επενδύσεις και ως εκ τούτου υψηλότερα εισοδήματα. Η LM έχει θετική κλίση γιατί η αύξηση του εισοδήματος συνεπάγεται αύξηση στη ζήτηση χρήματος, η οποία με τη σειρά της οδηγεί σε αύξηση του επιτοκίου. Όσον αφορά στη BP, υπό ιδανικές συνθήκες πλήρους κινητικότητας του κεφαλαίου και σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών είναι παράλληλη προς τον άξονα “ x ” που αντιστοιχεί στη μεταβολή του εισοδήματος “ Y ”.

Εάν, λοιπόν, μέσα στο πλαίσιο της Ενιαίας Αγοράς, ένα κράτος μέλος επεδίωκε να ασκήσει επεκτατική νομισματική πολιτική αυξάνοντας την προσφορά χρήματος, κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε μετακίνηση της καμπύλης «ισορροπίας αγοράς χρήματος» προς τα δεξιά, από LM σε LM₁ (Σχήμα IV). Μία τέτοια εξέλιξη θα είχε ως συνέπεια τη μείωση των επιτοκίων, στο εσωτερικό, από i_e σε i_1 και την αύξηση του επιπέδου εισοδήματος από Y_e σε Y_1 . Η μείωση, όμως, των εγχώριων επιτοκίων σε σχέση με αυτά της αλλοδαπής θα προκαλούσε εκροή κεφαλαίου (ίση με την επιπλέον ποσότητα χρήματος που διοχετεύθηκε στην οικονομία), με αποτέλεσμα το ισοζύγιο πληρωμών να παρουσιάσει έλλειμμα και να ασκηθούν πιέσεις για υποτίμηση του

¹⁹ Σε ορισμένες περιπτώσεις συμπεριλαμβάνεται και το ελεύθερο εμπόριο, οπότε γίνεται λόγος για ασυμβίβαστη τετράδα.

νομίσματος. Υπό καθεστώς κυμαινόμενων ισοτιμιών μία κυβέρνηση θα μπορούσε να προβεί σε υποτίμηση. Σε συνθήκες, ωστόσο, σταθερών ή σταθερών αλλά προσαρμόσιμων ισοτιμιών (σταθερές ισοτιμίες με μικρό περιθώριο διακύμανσης) δεν υφίσταται τέτοια δυνατότητα. Δεδομένης, λοιπόν, της λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ERM), ενός συστήματος σταθερών αλλά προσαρμόσιμων ισοτιμιών, η κεντρική τράπεζα του υποτιθέμενου κράτους μέλους της ΕΚ θα έπρεπε να παρέμβει για να στηρίξει την ισοτιμία προσφέροντας συνάλλαγμα (σε αντάλλαγμα του εθνικού νομίσματος)²⁰. Η κίνηση αυτή συνεπάγεται τη μείωση της προσφοράς χρήματος και την επαναφορά της καμπύλης «ισορροπίας στην αγορά χρήματος» στην αρχική της θέση, από LM_1 σε LM .



Προκύπτει, λοιπόν, ότι σε ένα περιβάλλον πλήρους κινητικότητας του κεφαλαίου η αυτόνομη άσκηση νομισματικής πολιτικής δεν μπορεί να συμβαδίσει με την ύπαρξη σταθερών ή σταθερών αλλά προσαρμόσιμων συναλλαγματικών ισοτιμιών. Η κρίση του Σεπτεμβρίου του 1992 που οδήγησε στην έξοδο της βρετανικής και της ιταλικής λίρας από το Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών και στη διεύρυνση του περιθωρίου διακύμανσης σε 15%, κατέδειξε στα κράτη μέλη

²⁰ Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών λειτούργησε μέσα στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος που θεσπίστηκε το Μάρτιο του 1979. Κάθε νόμισμα είχε μία συγκεκριμένη κεντρική ισοτιμία προσδιοριζόμενη σε ECU (η Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα αποτελούσε ένα σταθμισμένο συνδυασμό των διαφόρων νομισμάτων των κρατών μελών της ΕΚ), από την οποία μπορούσε να αποκλίνει κατά 2,25% με την εξαίρεση των ασθενέστερων νομισμάτων, όπως η ιταλική λίρα ή η ισπανική πεσέτα που μπορούσαν να αποκλίνουν κατά 6%. Η Μεγάλη Βρετανία αποφάσισε να συμμετάσχει στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών τον Οκτώβριο του 1990 με ποσοστό διακύμανσης 6%.

ότι καταργώντας τον έλεγχο στις κινήσεις κεφαλαίων είχαν, ταυτόχρονα, στερήσει από το «οπλοστάσιό» τους ένα σημαντικό μέσο προστασίας της οικονομίας τους από εξωτερικούς κινδύνους (π.χ. κερδοσκοπικές επιθέσεις). Η ανάληψη, συνεπώς, σύντονων ενεργειών για προώθηση της ολοκλήρωσης σε νομισματικό επίπεδο συνιστούσε αδήριτο ανάγκη.

Σύμφωνα με την ως άνω προσέγγιση, η ανάγκη για τη δημιουργία της ONE προέκυψε ως συνέπεια της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, υποστηρίχθηκε από την Επιτροπή ότι ανάμεσα σε ONE και Ενιαία Αγορά υφίσταται μία «λειτουργική σύνδεση». Η θέση αυτή, ωστόσο, δεν έτυχε και δεν τυγχάνει, ακόμα και σήμερα, γενικής αποδοχής, γεγονός που εξηγεί και την ασκούμενη κριτική στην απόφαση των κυβερνήσεων των κρατών μελών να προχωρήσουν στην ONE. Θα πρέπει, άλλωστε, να σημειωθεί ότι δύο κράτη μέλη, η Δανία και η Μεγάλη Βρετανία, είχαν κοινοποιήσει στο Συμβούλιο την πρόθεσή τους να μην συμμετάσχουν στην τρίτη φάση της ONE²¹. Αναλυτικότερα, το επιχείρημα της Επιτροπής, όσον αφορά στη σχέση ONE - Ενιαίας Αγοράς πάσχει ως προς τη χρονική του διάσταση, καθώς η ιδέα για τη δημιουργία μίας Νομισματικής Ένωσης που πρωτο-διατυπώνεται στην έκθεση Werner, το 1970, προηγείται της απελευθέρωσης της κίνησης των κεφαλαίων που πραγματοποιείται το 1990 (Leila Simona Talani, 2004: 85). Προβληματισμό, όμως, προκάλεσε και η απώλεια της δυνατότητας χρησιμοποίησης της συναλλαγματικής ισοτιμίας ως μέσου οικονομικής πολιτικής. Ο Λ. Τσούκαλης παρατηρεί χαρακτηριστικά ότι «πολλοί οικονομολόγοι θα τάσσονταν υπέρ ενός συστήματος σταθερών, αλλά κατά περιόδους προσαρμοσίμων συναλλαγματικών ισοτιμιών για μία ομάδα χωρών με υψηλό επίπεδο οικονομικής αλληλεξάρτησης, όπως τα μέλη της ΕΕ» (Loukas Tsoukalis, 1997: 183). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το βάρος για την απορρόφηση των ασύμμετρων διαταραχών μετατοπίζεται στη δημοσιονομική πολιτική, στην ενδοκοινοτική μεταβίβαση εισοδήματος, στην ενδοκοινοτική κινητικότητα παραγωγικών συντελεστών, καθώς

²¹ Η διαδικασία δημιουργίας της ONE χωρίστηκε σε τρία στάδια: Το πρώτο στάδιο (01.07.1990-31.12.1993) είχε ως στόχους τη μεγαλύτερη σύγκλιση μεταξύ των οικονομικών πολιτικών και την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των Κεντρικών Τραπεζών. Κατά το δεύτερο στάδιο (01.01.1994-31.12.1998) τα κράτη μέλη ανέλαβαν τις υποχρεώσεις να περιορίσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα, των οποίων η νομισματική χρηματοδότηση απαγορεύθηκε και να προωθήσουν την ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών τους. Το τρίτο στάδιο (01.01.1999) αποτελεί και την τελευταία φάση της ONE, κατά την οποία τα εθνικά νομίσματα αντικαθίστανται από το ευρώ και υιοθετείται κοινή νομισματική πολιτική. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), η οποία αντικατέστησε το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ίδρυμα (ΕΝΙ), αποτελεί μαζί με τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ).

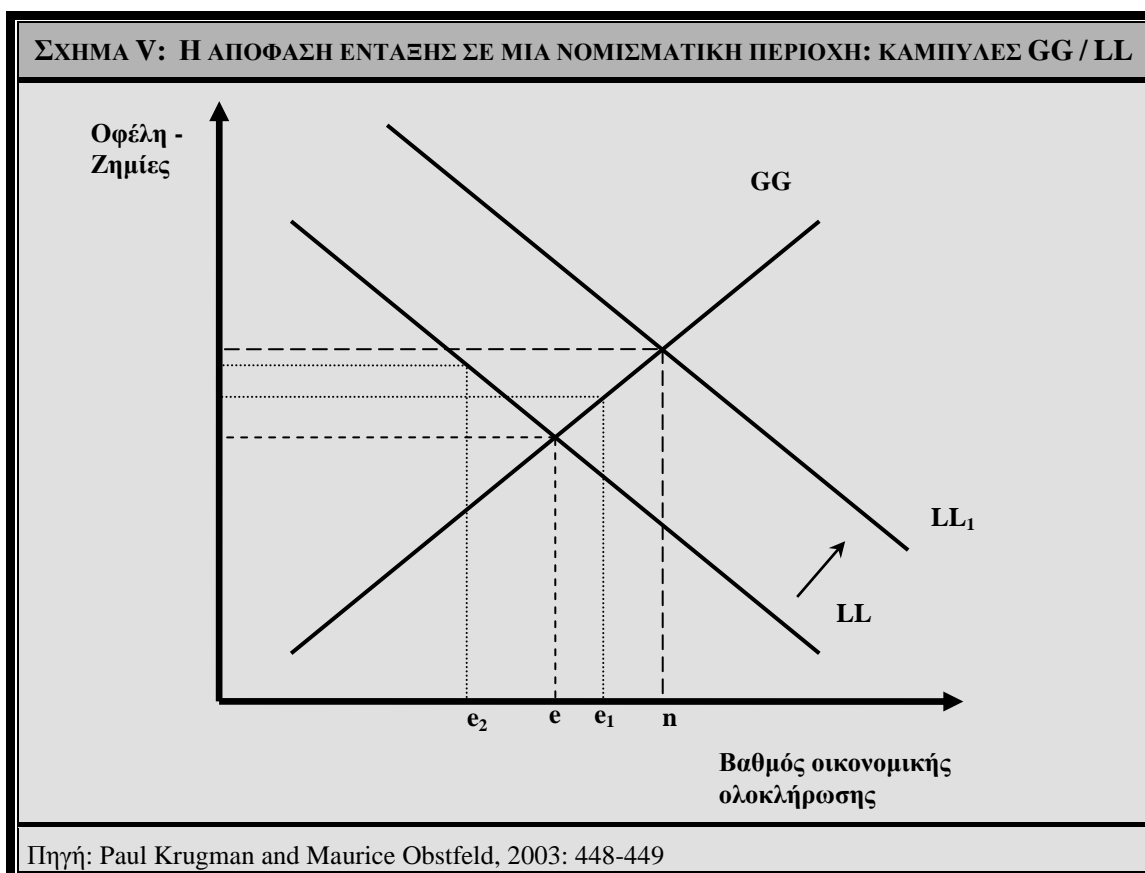
και στην ευκαμψία τιμών αγαθών και υπηρεσιών και αμοιβών παραγωγικών συντελεστών, αναβαθμίζοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, «υπέρμετρα», το ρόλο τους ως μέσα οικονομικής πολιτικής (Α. Κόντης, 2006: 193).

Η ισχυρότερη κριτική που έχει ασκηθεί στην ΟΝΕ, βασίζεται στη θεωρητική προσέγγιση των «άριστων νομισματικών περιοχών» που ανέπτυξε ο Robert Mundell. Το ζητούμενο είναι τα χαρακτηριστικά που πρέπει να συγκεντρώνει μία νομισματική περιοχή για να θεωρηθεί «άριστη». Σύμφωνα με τον Mundell, υπάρχουν δύο περιπτώσεις: πρώτον, οι οικονομικοί κύκλοι των συμμετεχουσών χωρών να συμπίπτουν, ώστε η κοινή νομισματική πολιτική να ικανοποιεί τις ανάγκες όλων και δεύτερον, η κινητικότητα στην αγορά εργασίας ανάμεσα στα κράτη μέλη να είναι τέτοια που να επιτρέπει τη μετακίνηση του εργατικού δυναμικού από τις χώρες που βρίσκονται σε ύφεση, σε όσες εμφανίζουν οικονομική άνθηση (άνοδο) (Robert Mundell, 1961: 661-665). Επειδή, βέβαια, η πρώτη περίπτωση είναι μάλλον απίθανη, προκύπτει ότι απαραίτητη προϋπόθεση για μία νομισματική ένωση, όπως η ΟΝΕ, είναι η υψηλή κινητικότητα του εργατικού της δυναμικού. Είναι, ωστόσο, ευρέως αποδεκτό ότι η ΟΝΕ δεν αποτελεί μία «άριστη νομισματική περιοχή», γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε υψηλά επίπεδα ανεργίας και χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης σε ορισμένα κράτη μέλη (Barry Eichengreen, 1997: 51-53; Geoffrey Garrett, 1998: 26-28)²².

Ερειδόμενοι στη θεωρία των «άριστων νομισματικών περιοχών», οι Krugman και Obstfeld εξετάζουν τους οικονομικούς παράγοντες που επιδρούν καθοριστικά στην απόφαση μίας χώρας για ένταξη σε μία συναλλαγματική περιοχή (περιοχή σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών - Paul Krugman and Maurice Obstfeld, 2003: 430-449). Συγκεκριμένα, παρατηρούν ότι «το όφελος νομισματικής αποτελεσματικότητας» (αποφυγή αβεβαιότητας και κόστους συναλλαγών) για μία χώρα από την ένταξή της σε μία συναλλαγματική περιοχή αυξάνει όσο ενισχύεται ο βαθμός οικονομικής ολοκλήρωσής της σε σχέση με την περιοχή αυτή, όσο, δηλαδή, πιο εκτεταμένες είναι οι εμπορικές συναλλαγές και η κίνηση των συντελεστών παραγωγής. Τη σχέση αυτή αποτυπώνει η καμπύλη GG, η οποία έχει θετική κλίση (Σχήμα V). Η ένταξη, όμως, σε μία συναλλαγματική περιοχή συνοδεύεται και από το κόστος, το οποίο προκύπτει από την απώλεια της δυνατότητας

²² Σύμφωνα με τον Geoffrey Garrett, το κόστος από την απώλεια της νομισματικής αυτονομίας υπολογίζεται να είναι ιδιαίτερα υψηλό για μία ομάδα χωρών που συμπεριλαμβάνει την Ελλάδα, τη Μεγάλη Βρετανία, τη Σουηδία και τη Φινλανδία (Geoffrey Garrett, 1998: 28).

χρησιμοποίησης της συναλλαγματικής ισοτιμίας και της νομισματικής πολιτικής. Το συγκεκριμένο κόστος αποκαλείται από τους Krugman και Obstfeld «απώλεια οικονομικής σταθερότητας» και είναι αντιστρόφως ανάλογο του βαθμού οικονομικής ολοκλήρωσης, αφού, όσο υψηλότερα κινούνται οι εμπορικές συναλλαγές και όσο μεγαλύτερη είναι η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, τόσο ηπιότερα αντιμετωπίζεται ενδεχόμενη ύφεση. Εξ αυτού προκύπτει και η αρνητική κλίση της καμπύλης LL. Από το σημείο τομής των καμπυλών GG/LL προκύπτει το ελάχιστο ή αλλιώς κρίσιμο επίπεδο ολοκλήρωσης “e”.



Για επίπεδα ολοκλήρωσης μεγαλύτερα (δεξιά) του “e” τα οφέλη υπερβαίνουν τις ζημίες για την εντασσόμενη χώρα (π.χ. e_1). Το αντίθετο, βέβαια, ισχύει για επίπεδα ολοκλήρωσης μικρότερα (αριστερά) του “e” (π.χ. e_2). Στην περίπτωση, τέλος, που η αστάθεια του προϊόντος και της απασχόλησης σε μία χώρα αυξηθεί ως αποτέλεσμα αλλαγών στο οικονομικό της περιβάλλον (π.χ. αύξηση του μεγέθους και της συχνότητας των διαταραχών στη ζήτηση εξαγωγών της χώρας), το κρίσιμο επίπεδο ολοκλήρωσης μετακινείται προς τα δεξιά (γίνεται, δηλαδή, υψηλότερο),

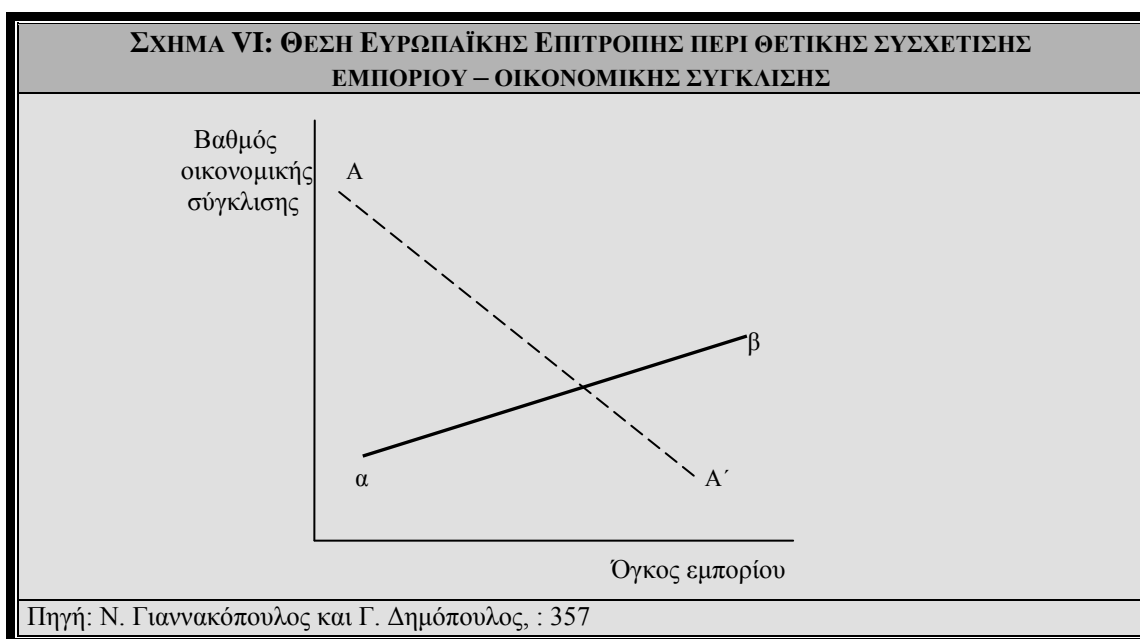
αφού η καμπύλη LL μετατοπίζεται και αυτή προς τα δεξιά και άνω. Το νέο σημείο τομής των LL_1 /GG καταδεικνύει και το νέο ελάχιστο επίπεδο ολοκλήρωσης “n”.

Όσον αφορά, ειδικότερα, στην ONE, καταλήγουν οι Krugman και Obstfeld, ο βαθμός οικονομικής ολοκλήρωσης ανάμεσα στα κράτη μέλη υπολείπεται του απαιτούμενου (στο σχήμα V θα μπορούσε να αντιστοιχεί στο σημείο e_2 ή σε οποιοδήποτε άλλο σημείο αριστερά του e), με αποτέλεσμα οι ζημιές από την «απώλεια οικονομικής σταθερότητας» να υπερβαίνουν τα κέρδη από το «όφελος νομισματικής αποτελεσματικότητας». Ως εκ τούτου, η ONE δεν συνιστά «άριστη νομισματική περιοχή» (Paul Krugman and Maurice Obstfeld, 2003: 450-459).

Η αντίληψη του Krugman για την ONE, παρατηρούν οι Ν. Γιαννακόπουλος και Γ. Δημόπουλος, βασίζεται στη θέση ότι μεταξύ όγκου εμπορίου και βαθμού οικονομικής σύγκλισης υφίσταται αρνητική σχέση (Ν. Γιαννακόπουλος και Γ. Δημόπουλος, 2001: 355 - βλ. Σχήμα VI – διαδρομή AA’). Η θέση αυτή εξηγείται από το γεγονός ότι η αύξηση του διεθνούς εμπορίου οδηγεί κάθε χώρα σε μεγαλύτερη εξειδίκευση παραγωγής ενός αγαθού, για το οποίο διαθέτει συγκριτικό πλεονέκτημα, γεγονός που συνδέεται με ενίσχυση των διαφορών ως προς τους συντελεστές παραγωγής. Η διαφοροποίηση αυτή συνεπάγεται περαιτέρω οικονομική απόκλιση και κατά συνέπεια μεγαλύτερο κίνδυνο ασύμμετρων διαταραχών. Σε αντίθεση με τη συγκεκριμένη προσέγγιση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει ότι η ONE θα είναι μακροχρόνια επωφελής για όλα τα κράτη μέλη. Η διαφορετική αυτή αντίληψη δικαιολογείται από το γεγονός ότι, ενώ ο Krugman βασίζει την ανάλυσή του στο διακλαδικό εμπόριο, η Επιτροπή εφαρμόζει το θεώρημα της συμπληρωματικότητας του Ethier, σύμφωνα με το οποίο «το ενδοκλαδικό εμπόριο και οι μετακινήσεις των συντελεστών της παραγωγής έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα» (Ibid.: 356-357).

Το θεώρημα της συμπληρωματικότητας βασίζεται στην αρχική υπόθεση ότι δύο χώρες παράγουν δύο αγαθά Α και Β, εκ των οποίων το μεν Β είναι ομοιογενές, το δε Α ανομοιογενές. Εφόσον οι διαφορές των συντελεστών παραγωγής είναι μεγάλες, κάθε χώρα εξειδικεύεται σε ένα από τα δύο προϊόντα, με αποτέλεσμα να αναπτύσσεται διακλαδικό εμπόριο. Εάν υποθεθεί, όμως, ότι η μετακίνηση των συντελεστών παραγωγής είναι ελεύθερη, κάτι το οποίο αναμένει κανείς να ισχύει στην περίπτωση της ONE, τότε το διακλαδικό εμπόριο μεταξύ των δύο χωρών υποκαθίσταται σταδιακά από την ανταλλαγή συντελεστών παραγωγής, γεγονός που συμβάλλει στη σύγκλιση των οικονομιών. Το διακλαδικό εμπόριο φθίνει, αλλά, ταυτόχρονα, αναπτύσσεται το ενδοκλαδικό, καθώς κάθε χώρα πλέον εξειδικεύεται σε

συγκεκριμένους τύπους του μη ομοιογενούς προϊόντος A, με τους καταναλωτές της, όμως, να επιθυμούν να έχουν στη διάθεσή τους όλες τις ποικιλίες του προϊόντος αυτού. Διαπιστώνεται, συνεπώς, ότι υφίσταται «θετική συσχέτιση» μεταξύ του ενδοκλαδικού εμπορίου και της σύγκλισης των οικονομιών (ως αποτέλεσμα της κινητικότητας των συντελεστών – βλ. σχήμα VI, διαδρομή αβ) που συνεπάγεται ότι «όσο υψηλότερο είναι το ενδοκλαδικό εμπόριο, τόσο μικρότερη αναμένεται ότι θα είναι η πιθανότητα εμφάνισης ασυμμετρικών διαταραχών και τόσο μικρότερο το κόστος από τη δημιουργία μίας νομισματικής ένωσης» (Ibid: 358-359).



Θα πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι η κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής συμπληρώνεται και από άλλους παράγοντες που προσδιορίζουν μία «Άριστη Νομισματική Περιοχή». Σύμφωνα με τον Ronald McKinnon είναι σημαντικό να λάβει κανείς υπ' όψιν του το πόσο ανοικτές είναι οι συμμετέχουσες οικονομίες, καθώς το κόστος που υφίσταται μία κλειστή οικονομία είναι σαφώς πολύ μεγαλύτερο από αυτό μίας ανοιχτής οικονομίας που λειτουργεί υπό συνθήκες αλληλεξάρτησης (Ronald McKinnon, 1963: 718-724). Ο Peter B. Kenen, πάλι, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο βαθμό διαφοροποίησης της παραγωγής σε μία οικονομία. Θεωρεί, μάλιστα, ότι η διαφοροποίηση στην παραγωγή μίας χώρας μπορεί να είναι πιο σημαντική από την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού εντός της νομισματικής ένωσης. Η διαφοροποίηση αυτή, αν και δεν αποτρέπει τα εξωτερικά «σοκ», συμβάλλει στον περιορισμό των συνεπειών τους (Peter B. Kenen, 1969: 49-50). Ωστόσο, ο Kenen δεν περιορίζεται στον προσδιορισμό των κρίσιμων παραγόντων για μία «Άριστη Νομισματική Περιοχή». Επισημαίνει, επιπλέον, την

ανάγκη παράλληλα με τη νομισματική πολιτική να υφίσταται και δημοσιονομική, προκειμένου να εξασφαλισθεί σταθερότητα στις εμπλεκόμενες οικονομίες. «Δημοσιονομική και νομισματική πολιτική πρέπει», κατά τον Kenen, «να συμβαδίζουν και για ‘ένα άριστο μείγμα πολιτικής’ να εκτείνονται στα ίδια πεδία» (Peter B. Kenen, 1969: 45). Ως εκ τούτου, μία κοινή δημοσιονομική πολιτική αποτελεί απαραίτητο συμπλήρωμα μίας νομισματικής ένωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, τίθεται το ερώτημα κατά πόσον η ONE αποτελεί, όντως, εκτός από νομισματική και οικονομική ένωση. Μία οικονομική ένωση προϋποθέτει την ύπαρξη κοινής δημοσιονομικής πολιτικής, κάτι το οποίο, όμως, στην περίπτωση της ONE δεν ισχύει. Στην πραγματικότητα, το σκέλος της οικονομικής ένωσης συνδέεται με μία διαδικασία δημοσιονομικού συντονισμού βασιζόμενη στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης²³. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή άρχισε, ήδη από το 2002, να παρουσιάζει εγγενή ελλείμματα και σημαντικά προβλήματα στην εφαρμογή της, τα οποία εντάθηκαν, μετά το 2008, ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης, για να κορυφωθούν το 2009 και το 2010, εντός της ευρωζώνης.

Η ανάγκη για μία πιο ευέλικτη και αποτελεσματικότερη διαδικασία, η οποία είχε, από νωρίς, επισημανθεί από αρκετούς οικονομολόγους, καθίσταται πλέον σαφής από την ίδια την πραγματικότητα. Ο Henrik Enderlein σημειώνει, χαρακτηριστικά, ότι «το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης φαίνεται να αποτελεί ένα κλασικό παράδειγμα για το πώς ένας θεσμός μπορεί να χάσει το στόχο του, να προκαλέσει ανεπιθύμητες συνέπειες και να έχει αρνητικές συνέπειες ακόμα και για τον αρχικό εμπνευστή του» (Henrik Enderlein, 2004: 1046). Τόσο ο Enderlein όσο και οι Iain Begg και Waltraud Schelkle τονίζουν ότι τα αυστηρά μέτρα δημοσιονομικής πειθαρχίας και η εφαρμογή μίας μονοδιάστατης πολιτικής έναντι όλων των οικονομιών του Συμφώνου έχουν προκαλέσει σοβαρά προβλήματα δημοσιονομικής σταθερότητας στο εσωτερικό των κρατών, επιδρώντας τελικά αρνητικά στη λειτουργία της ONE. Οι υφιστάμενες αποκλίσεις μεταξύ των οικονομιών της

²³ Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο συντονισμού των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών των χωρών της ONE. Το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου προβλέπει την υποβολή από τα κράτη μέλη ετήσιων προγραμμάτων σταθερότητας, τα οποία αξιολογούνται από την Επιτροπή. Σε περίπτωση υπερβολικών ελλειμμάτων η Επιτροπή προβαίνει σε σύσταση ή, μετά από πρόταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο απευθύνει προειδοποίηση. Το αποτρεπτικό σκέλος του συμφώνου περιλαμβάνει τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, η οποία τίθεται σε εφαρμογή όταν το έλλειμμα υπερβαίνει το όριο του 3% του ΑΕΠ. Σε αυτήν την περίπτωση το Συμβούλιο ορίζει προθεσμία για τη διόρθωσή του, ενώ, εάν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί, είναι δυνατόν να επιβληθούν κυρώσεις.

ευρωζώνης δικαιολογούν μία στροφή προς μεγαλύτερη αυτονομία για τα κράτη μέλη και μία ηπιότερη μέθοδο συντονισμού, βασισμένη λιγότερο στα αυστηρά μέτρα του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και περισσότερο στις Γενικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Οικονομική Πολιτική του Άρθρου 99 ΣΕΚ (Enderlein, 2004: 1041-1047, I. Begg and W. Schelkle, 2004: 1052-1055). Είναι αμφίβολο, βέβαια, εάν η Γερμανία θα αποδεχόταν ποτέ μία τέτοια εξέλιξη, δεδομένου ότι, όπως εύστοχα σημειώνει ο Kenen, στην απόφασή της για την κύρωση της συνθήκης του Μάαστριχτ, το Bundestag τόνισε ότι «θα είναι αντίθετη σε κάθε προσπάθεια χαλάρωσης των κριτηρίων σταθερότητας και θα συνεχίσει να παρακολουθεί προσεκτικά, προκειμένου να διαπιστώσει ότι η μετάβαση στο τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης θα διέπεται αυστηρά από αυτά τα κριτήρια» (Peter B. Kenen, 1995: 191).

Λαμβάνοντας υπ' όψιν την προβληματική λειτουργία του δημοσιονομικού σκέλους στην ΟΝΕ και την απουσία μίας κοινής δημοσιονομικής πολιτικής ικανής να εξομαλύνει τις διαφορές και να περιορίσει τις αποκλίσεις μεταξύ των συμμετεχουσών οικονομιών, γεννώνται τα επίκαιρα ερωτήματα εάν ένα σύστημα δημοσιονομικού ομοσπονδισμού είναι εφικτό στο εγγύς μέλλον, αλλά και κατά πόσον μία πολιτική ένωση συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την επιβίωση της ΟΝΕ σε βάθος χρόνου. Οι R. H. Alves και O. Afonso σημειώνουν ότι «υφίσταται ένα μεγάλο κενό ανάμεσα στο υφιστάμενο σύστημα και αυτό που θα προέκυπτε από την ευρεία εφαρμογή της θεωρίας του δημοσιονομικού ομοσπονδισμού» (R. H. Alves και O. Afonso, 2007: 21), ενώ, για τον H. Enderlein, η εισαγωγή ενός συστήματος δημοσιονομικού ομοσπονδισμού δεν αποτελεί μία ρεαλιστική προοπτική στην παρούσα συγκυρία (H. Enderlein, 2004: 1043). Ως προς την πολιτική ένωση, ο Barry Eichengreen εκφράζει την αντίθεσή του σε μία τέτοια προοπτική, τονίζοντας ότι «η πολιτική ενοποίηση δεν χρειάζεται για να καταστεί η νομισματική ολοκλήρωση πολιτικά αποδεκτή» (Barry Eichengreen, 1997: 249). Στο ίδιο πλαίσιο, ο Padoa – Schioppa παρατηρεί ότι, ενώ θα ήταν «παράδοξο» να θεωρήσει κανείς δυνατή μία πολιτική ένωση, χωρίς νομισματική ένωση, το αντίθετο είναι πιθανό. Ασφαλώς, τονίζει, αυτό δεν σημαίνει ότι η νομισματική ένωση δεν αποτελεί πολιτική απόφαση (Tommaso Padoa - Schioppa, 1994: 130-131). Μία εναλλακτική προσέγγιση υιοθετεί ο Kenneth Kletzer, ο οποίος παρατηρεί ότι η πολιτική ενοποίηση και ο δημοσιονομικός ομοσπονδισμός μπορεί να μεγιστοποιούν τα οφέλη από την ΟΝΕ, δεν αποτελούν, όμως, *sine qua non* για την επιτυχία της. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη «δημοσιονομικής

ασφάλειας», η οποία, ωστόσο, μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τη σύναψη συμφωνιών για «διεθνείς μεταβιβάσεις εισοδήματος» ανάμεσα στα κράτη μέλη (Kenneth Kletzer, 1998: 115-120). Η ΕΕ προσφέρει το απαραίτητο θεσμικό περιβάλλον για τη σύναψη συμφωνιών αυτού του είδους που έχουν ως ιδιαίτερο χαρακτηριστικό το γεγονός ότι προβλέπουν την επαναλαμβανόμενη τήρηση των υποχρεώσεων των συμβατικών μερών σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Προσεγγίζοντας την ΟΝΕ υπό μία διαφορετική οπτική γωνία, οφείλει κανείς να παρατηρήσει ότι το συγκεκριμένο εγχείρημα αποτελεί προϊόν, κυρίως, πολιτικής απόφασης και να επισημάνει ότι οι κυβερνήσεις δεν παραχωρούν ένα τόσο σημαντικό μέσο άσκησης οικονομικής πολιτικής χωρίς την ύπαρξη ή την προοπτική μίας πολιτικής ένωσης. Η δημιουργία μίας νομισματικής ένωσης, σημειώνει ο Padoa – Schioppa, «αποτελεί πολιτική απόφαση μείζονος σημασίας, καθώς θίγει θεμελιώδη ζητήματα κυριαρχίας και τροποποιεί το οικονομικό σύνταγμα των χωρών μελών» (Tommaso Padoa - Schioppa, 1994: 130-131). Επιπλέον, είναι αμφίβολο κατά πόσον τα οφέλη από την ΟΝΕ δεν θα παύσουν να ξεπερνούν το κόστος για ορισμένα κράτη μέλη, στο μέλλον, εάν η Ευρώπη δεν συνεχίσει να κινείται προς μία ολοένα «στενότερη» πολιτική ένωση. Άλλωστε, τονίζει η Kathleen MacNamara, η πρωτοβουλία για την ΟΝΕ όπως και όλες οι επιλογές των κρατών μελών δεν είναι «πολιτικά ουδέτερες». Αντιθέτως, έχουν «βαθύτερες συνέπειες για το ουσιαστικό περιεχόμενο της νομισματικής συνεργασίας και το κυριότερο, για την ισορροπία ανάμεσα στο κράτος και την αγορά» (K. MacNamara, 1998: 58). Οι πρόσφατες εξελίξεις εντός της ζώνης του ευρώ αποτελούν την πιο σαφή επιβεβαίωση των εν λόγω διαπιστώσεων.

Ιδιαίτερη ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι θέσεις της Susan Strange ως προς το ρόλο που διεδραμάτισαν οι διαμορφωθείσες, μετά τα μέσα της δεκαετίας του '80, αντιλήψεις για την προώθηση της ΟΝΕ. Τέσσερις υπήρξαν οι παράγοντες καθοριστικής σημασίας σύμφωνα με τη Strange: η αισιόδοξη διάθεση για το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που κυριάρχησε μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η βελτίωση των σχέσεων γαλλικής κυβέρνησης - Επιτροπής, οφειλόμενη, σε μεγάλο βαθμό, στο Jacques Delors, πρόεδρο της τελευταίας, η κατάρρευση του σοβιετικού «μπλοκ» και οι δραματικές αλλαγές που προκάλεσε στην Ευρώπη και παγκοσμίως και τέλος, η αίσθηση ότι, μέσω των αυστηρών όρων εισόδου στην τρίτη φάση της ΟΝΕ, θα ήταν δυνατό να προστατευθεί η όλη προσπάθεια νομισματικής ολοκλήρωσης από ανεπιθύμητους «επιβάτες» που θα μπορούσαν να δράσουν

αποσταθεροποιητικά, όπως στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (Susan Strange, 1998: 69-71).

Οι υπάρχουσες αντιλήψεις συνέβαλαν, όντως, σημαντικά στη δημιουργία της ONE. Ωστόσο, πρωτεύοντα ρόλο διεδραμάτισαν οι εσωτερικές εξελίξεις και οι συνδεόμενες με αυτές επιλογές εξωτερικής πολιτικής δύο χωρών, οι οποίες βρίσκονται στον πυρήνα του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, της Γαλλίας και της Γερμανίας. Σημαντική επίδραση στη νομισματική ολοκλήρωση της Ευρώπης άσκησε ένα ιστορικό γεγονός γεωπολιτικού χαρακτήρα που συνδέεται στενά με την κατάρρευση του ανατολικού «μπλοκ». Πρόκειται για την πτώση του τείχους του Βερολίνου και την επανένωση Ανατολικής (Λαϊκής Δημοκρατίας της Γερμανίας) και Δυτικής Γερμανίας (Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας). Βασικό στοιχείο της «συγχώνευσης» των οικονομιών των δύο Γερμανιών αποτέλεσε η απόφαση του Helmut Kohl η ανταλλαγή των ανατολικών μάρκων (Ostmark) με τα μάρκα δυτικής Γερμανίας (Deutschmark) να γίνεται στη βάση «ένα προς ένα».

Η επιλογή αυτή είχε σαφώς πολιτικά κίνητρα και πραγματοποιήθηκε σε πείσμα της εκπεφρασμένης αντίθεσης της Bundesbank. Το θέμα, λοιπόν, που προέκυψε ήταν με ποιον τρόπο θα αντιμετώπιζονταν το έλλειμμα στον προϋπολογισμό και οι πληθωριστικές πιέσεις, προϋπόντα και τα δύο της εξίσωσης ανατολικού - δυτικού μάρκου. Καθώς η πιθανότητα αύξησης των φόρων απορρίφθηκε, η άλλη λύση ήταν η αύξηση των επιτοκίων, γεγονός, όμως, το οποίο είχε ως αντίκτυπο την ενίσχυση του μάρκου. Οι Γερμανοί μπορούσαν να προβούν σε ανατίμηση του νομίσματός τους και σε περίπτωση αντίδρασης των Γάλλων να τους θέσουν προ του διλήμματος αποδοχής, εξ αρχής, της ανατίμησης ή διακοπής των παρεμβάσεων της Bundesbank στην αγορά για στήριξη του γαλλικού φράγκου στη συμφωνημένη, μέσα στο πλαίσιο του ERM, ισοτιμία. Κάτι τέτοιο, ωστόσο, θα διέλυε τη σχέση εμπιστοσύνης Γαλλίας - Γερμανίας, υποσκάπτοντας, έτσι, τα θεμέλια του Μάαστριχτ. Μία τέτοια εξέλιξη ερχόταν σε αντίθεση με τους στόχους του Kohl, ο οποίος, σύμφωνα με την Strange, ήταν «συναισθηματικά και πολιτικά αφοσιωμένος στην επιδίωξη του ονείρου της ONE» (Susan Strange, 1998: 71).

Για ποιο λόγο, όμως, η Γερμανία να υιοθετήσει μία τέτοια υποχωρητική, εκ πρώτης όψεως, στάση; Η απάντηση, υποστηρίζουν οι Barry Eichengreen και Jeffrey Frieden, βρίσκεται στη διασύνδεση θεμάτων, μία πρακτική, η οποία «δύναται να εξασφαλίσει κέρδη από πολιτικές συναλλαγές τόσο εγχωρίως, όσο και διεθνώς» (Barry Eichengreen and Jeffrey Frieden, 1998: 7). Στην πραγματικότητα, για τη

γερμανική εξωτερική πολιτική η ONE συνιστά κομμάτι ενός ευρύτερου σχεδίου, το οποίο περιλαμβάνει δύο ακόμα συστατικά μέρη, τη δημιουργία μίας πολιτικής ένωσης και τη διαμόρφωση, εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, μίας Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας για την ΕΕ. Επιδίωξη της Γερμανίας είναι, μέσω της ΚΕΠΠΑ, να κατορθώσει να διαδραματίσει στη διεθνή πολιτική το ρόλο που αρμόζει σε μία οικονομική δύναμη του βεληνεκούς της. Τον ίδιο στόχο, άλλωστε, εξυπηρετεί η ύπαρξη του δεύτερου πυλώνα και για την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σημειώνεται, βέβαια, ότι, παράλληλα, η ONE αποτέλεσε για το γερμανικό μάρκο το θεσμικό πλαίσιο επιβεβαίωσης της κυριαρχίας του, καθώς, σύμφωνα με τον Kenen, «με υψηλή κινητικότητα κεφαλαίων, μία νομισματική περιοχή θα έχει ενιαία νομισματική πολιτική, η οποία όμως θα αντικατοπτρίζει τις προτιμήσεις και τις συνθήκες που επικρατούν στη μεγαλύτερη χώρα με ισχυρό νόμισμα» (Peter B. Kenen, 1997: 212).

Παρά ταύτα, η «θυσία» του γερμανικού μάρκου «στο βωμό» της ONE συνιστά, κατά τον Geoffrey Garrett, «τη μέγιστη δοκιμασία» για την «αφοσίωση της κυβέρνησης του Kohl στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση» (Geoffrey Garrett, 1998: 43-44). Λαμβάνοντας υπ' όψιν την παρατήρηση αυτή για τη Γερμανία, πώς θα μπορούσε να περιγραφεί η πολιτική που ακολούθησε η «άλλη πλευρά», η Γαλλία, στην εν λόγω σχέση; Εάν για τη Γερμανία η ONE αποτέλεσε συνιστώσα ενός ευρύτερου σχεδιασμού εξωτερικής πολιτικής με σημείο αναφοράς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, για τη Γαλλία, τονίζουν οι de Boissieu και Ferry, «δεν θα υπερέβαλε κανείς εάν υποστήριζε ότι οικονομική και νομισματική πολιτική χρησίμευσαν ως μέσα για την επίτευξη του πολιτικού σκοπού της δημιουργίας μίας ενοποιημένης Ευρώπης, στην οποία η Γαλλία θα μπορούσε να είναι ένας εκ των δύο ηγετών». Η διαπίστωση αυτή, σύμφωνα με τους de Boissieu και Ferry, μπορεί να προκαλεί εντύπωση, αλλά εξηγείται από το γεγονός ότι στη Γαλλία η προτεραιότητα της εξωτερικής πολιτικής έναντι των θεμάτων εσωτερικής οικονομικής πολιτικής προκύπτει από την ίδια τη θεσμική δομή, δεδομένου ότι ο πρωθυπουργός, στις αρμοδιότητες του οποίου εμπίπτει η οικονομική πολιτική, υπάγεται στον πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος πρωτοστατεί στη χάραξη της γαλλικής εξωτερικής πολιτικής (Christian de Boissieu and Jean Pisany-Ferry, 1998: 64).

Στην ανάλυση που προηγήθηκε, οι επιδιώξεις γαλλικής και γερμανικής εξωτερικής πολιτικής συμπίπτουν, αφού απώτερος στόχος και των δύο χωρών είναι μία πολιτικά ενοποιημένη Ευρώπη. Μία διαφορετική προσέγγιση ακολουθεί ο Joseph

Grieco, ο οποίος διακρίνει σε «ισχυρούς» και «αδύναμους» εταίρους. Συγκεκριμένα, εντός της ONE, στη θέση του «ισχυρού» βρίσκεται η Γερμανία, ενώ χώρες, όπως η Γαλλία ή η Ιταλία είναι οι «αδύναμες». Οι στόχοι της γερμανικής πολιτικής είναι πρώτον, η διασφάλιση της σταθερότητας τιμών, γεγονός που εξηγεί την εμμονή των Γερμανών, κατά τις διαπραγματεύσεις, σε αυστηρά κριτήρια εισόδου στην τρίτη φάση της ONE και δεύτερον, η δημιουργία ενός ισχυρού συνασπισμού εναντίον των κύριων ανταγωνιστών της στο διεθνές οικονομικό σύστημα. Για ποιο λόγο, όμως, δέχτηκε η Γαλλία να συμμετάσχει σε μία ένωση, όπου η Γερμανία θα ήταν ο «ισχυρός παίκτης»; Η επιλογή αυτή εξηγείται, σύμφωνα με τον Grieco, από το ότι η Γαλλία αντιλήφθηκε ότι μέσα από τη δημιουργία θεσμών θα αποκτήσει «ισχυρότερη φωνή» σε αυτό το πεδίο συνεργασίας και θα κατορθώσει να λειτουργήσει υπό συγκεκριμένες προσυμφωνημένες συνθήκες σε ισότιμη βάση με την «ισχυρότερη» της Γερμανία (Joseph Grieco, 1995: 32-38). Πρόκειται για μία νεο-ρεαλιστική προσέγγιση, η οποία, αν και εξηγεί μερικώς τις προθέσεις κάθε χώρας όσον αφορά στην ONE, αδυνατεί να συλλάβει ότι η διαδικασία νομισματικής ολοκλήρωσης εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πολυ-επίπεδο και πολυ-τομεακό σύστημα, στο οποίο το ιδεολογικό υπόβαθρο διαδραματίζει κεντρικό ρόλο.

Αποτελεί γεγονός ότι, ενώ τα αρχικά στάδια οικονομικής ολοκλήρωσης στην Ευρώπη είχαν «προκληθεί», κυρίως, από παράγοντες που βρίσκονταν στο εξωτερικό περιβάλλον του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής (π.χ. ΗΠΑ), η δημιουργία της ONE «προκλήθηκε», σε μεγαλύτερο βαθμό, εκ των έσω, από την εξέλιξη, δηλαδή, των σχέσεων μεταξύ των δρώντων του συστήματος. Πέραν, όμως, της ιδιαίτερης σχέσης Γαλλίας – Γερμανίας και της αδιαμφισβήτητης συμβολής της στην ONE και εν γένει, στο ενοποιητικό εγχείρημα, είναι σημαντικό να εστιάσει κανείς στο ρόλο των ιδεών. «Οι ιδέες που έχουν οι πολιτικοί αρχηγοί για την μακροοικονομική πολιτική», σημειώνει η Kathleen MacNamara, «είναι κρίσιμες για την εξήγηση της ήδη διανυθείσας και της μελλοντικής πορείας των ευρωπαϊκών κρατών» (K. MacNamara, 1998: 4). Η ύπαρξη ενός συγκεκριμένου ιδεολογικού προσανατολισμού αποτέλεσε τη βάση για την ONE, καθώς επέτρεψε να διαμορφωθεί ένα *consensus* και συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη MacNamara, ένα «νεοφιλελεύθερο» *consensus* για τη νομισματική πολιτική, με βασικό στόχο την εξασφάλιση της σταθερότητας τιμών που συνεπάγεται τη διατήρηση του πληθωρισμού σε χαμηλά επίπεδα με κάθε τρόπο. Ως αποτέλεσμα, βέβαια, των ζυμώσεων που συντελέστηκαν

στο εσωτερικό του συστήματος, το *consensus* αυτό οικοδομήθηκε γύρω από το γερμανικό μοντέλο για την ONE (Ibid.: 166-171).

Υπό το φως των ανωτέρω και λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι η τρίτη φάση της νομισματικής ολοκλήρωσης στην Ευρώπη συνδέεται με την αντικατάσταση των εθνικών νομισμάτων από ένα κοινό νόμισμα, είναι σημαντικό να επισημανθεί η επίδραση της ONE και της εισαγωγής του ευρώ στις εθνικές ταυτότητες. Σύμφωνα με τον Eric Helleiner, οι νομισματικές δομές ενισχύουν τρία βασικά χαρακτηριστικά του έθνους - κράτους: «την οικονομική συνοχή στα εδάφη του», «την αίσθηση συλλογικότητας που ενώνει τους πολίτες» και «την πιο άμεση σύνδεση του κράτους με την κοινωνία». Το δεύτερο χαρακτηριστικό, επισημαίνει ο Helleiner, συμβάλλει, σε μεγάλο βαθμό, στην κατασκευή των αποκαλούμενων «φαντασιακών κοινοτήτων» (Eric Helleiner, 1997: 12-13)²⁴.

Η δημιουργία εθνικών νομισμάτων δεν εξυπηρετεί, λοιπόν, μόνο οικονομικούς σκοπούς. Αντιθέτως, παρατηρεί ο Helleiner, «σχεδόν καμία χώρα στον κόσμο δεν αντιπροσωπεύει το είδος 'άριστης νομισματικής περιοχής' που πολλοί οικονομολόγοι υποστηρίζουν ότι εξυπηρετείται καλύτερα από ένα κοινό νόμισμα» (Ibid: 20). Ως εκ τούτου, σε κάθε ανάλυση σχετικά με την εισαγωγή ενός κοινού νομίσματος θα πρέπει να συνυπολογίζονται, παράλληλα με την οικονομική, η πολιτική και η κοινωνιολογική διάσταση. Ιδιαίτερα, μάλιστα, όταν πρόκειται για ένα νέο νόμισμα που αντικαθιστά μία ομάδα παλαιότερων εθνικών νομισμάτων. Το ευρώ δεν «γεννήθηκε» σε πολιτικό ή/και κοινωνικό «κενό» με μοναδικό σκοπό την εξυπηρέτηση οικονομικών συμφερόντων. Αντιθέτως, βασική προϋπόθεση αποτέλεσε η ύπαρξη, εκ των προτέρων, μίας αίσθησης συλλογικότητας, την οποία, με την εισαγωγή του, ήλθε να ενισχύσει, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση μίας «φαντασιακής κοινότητας». Το κοινό νόμισμα, συνιστά, όπως σημειώνουν οι Aggarwal και Fogarty, ένα «θεσμικό μηχανισμό», άμεσα συνδεδεμένο με τη διαδικασία κατασκευής μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας (V.K. Aggarwal and E. A. Fogarty, 2004:22).

Θα αποτελούσε σφάλμα, ωστόσο, να θεωρήσει κανείς ότι η ONE και το ευρώ είχαν τις ίδιες συνέπειες σε επίπεδο ταυτοτήτων για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. «Η συλλογική ταύτιση με την Ευρώπη» επισημαίνει ο Thomas Risse «έχει εθνικά χρώματα» και κυμαίνεται ανάμεσα στο γερμανικό «ευρω-πατριωτισμό» και τη βρετανική αντίληψη της Ευρώπης ως κάτι το διαφορετικό - «το άλλο» (Thomas

²⁴ Τον όρο «φαντασιακή πολιτική κοινότητα» χρησιμοποιεί ο Benedict Anderson στον ορισμό του για το «έθνος» (Benedict Anderson, 1991: 6).

Risse, 1998: 24). Ιδιαίτερη έμφαση, όμως, θα πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι η στάση των διαφόρων κομματικών παρατάξεων στα κράτη μέλη δεν καθορίστηκε από την οικονομική ιδεολογία τους, αλλά από τις θέσεις τους, όσον αφορά στο συνολικό φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Χαρακτηριστικά, παρατηρεί ο Risse, θα περίμενε κανείς, εάν οι οικονομικές ιδεολογίες διεδραμάτιζαν σημαντικό ρόλο, Βρετανοί, Γάλλοι και Γερμανοί σοσιαλιστές να εμφανίζονται αρνητικοί ως προς την ONE, σε αντίθεση με τους νεο-φιλελεύθερους. Παρά ταύτα, αυτό που συμβαίνει, είναι το γερμανικό και το γαλλικό σοσιαλδημοκρατικό κόμμα (SPD/PS) και μερίδα των Βρετανών εργατικών να υποστηρίζουν την ONE, ενώ οι Βρετανοί συντηρητικοί και σε μικρότερο βαθμό, το γαλλικό RPR και ο διάδοχός του UMP να εμφανίζονται διχασμένοι ως προς το ζήτημα (Ibid.). Καθίσταται, συνεπώς, σαφές ότι η ONE και το ευρώ γίνονται αντιληπτά ως φορείς ευρύτερων πολιτικών και κοινωνικών νοημάτων που δεν περιορίζονται στις οικονομικές συνέπειες. Γι' αυτό, λοιπόν, το λόγο, η στάση κάθε κομματικής παράταξης καθορίζεται με βάση τον «αυτοπροσδιορισμό» της ως προς το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Εν κατακλείδι, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις τρεις υπο-ενότητες του συγκεκριμένου τμήματος του κεφαλαίου, εξάγει κανείς τρία βασικά συμπεράσματα. Πρώτον, είναι αδύνατον μία ομάδα χωρών να κινηθεί προς την κατεύθυνση της περιφερειακής ολοκλήρωσης χωρίς η επιλογή τους αυτή να επηρεάσει ουσιαστικά την εξωτερική τους πολιτική. Η δημιουργία μίας περιφερειακής ένωσης μπορεί, μάλιστα, να έχει τόσο μεγάλη επίδραση στο διεθνές σύστημα, ώστε να πυροδοτήσει μία σειρά από ανταγωνιστικές περιφερειακές «συσσωματώσεις». Δεύτερον, η διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής των κρατών, σήμερα, κινείται ανάμεσα στο δίπολο περιφερισμού - πολυμερισμού. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής διαμορφώνεται μία εναλλακτική προσέγγιση, η οποία προωθεί την προοπτική των διαπεριφερειακών συνεργειών και προβάλλει, ταυτόχρονα, το πρότυπο της ΕΕ σε διεθνές επίπεδο. Τρίτον, η δημιουργία της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς και η επακολουθήσασα Οικονομική και Νομισματική Ένωση άσκησαν καίρια επιρροή στην εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, αλλά και επηρεάστηκαν καθοριστικά από τις μεταβαλλόμενες ισορροπίες εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, μετά το 1989.

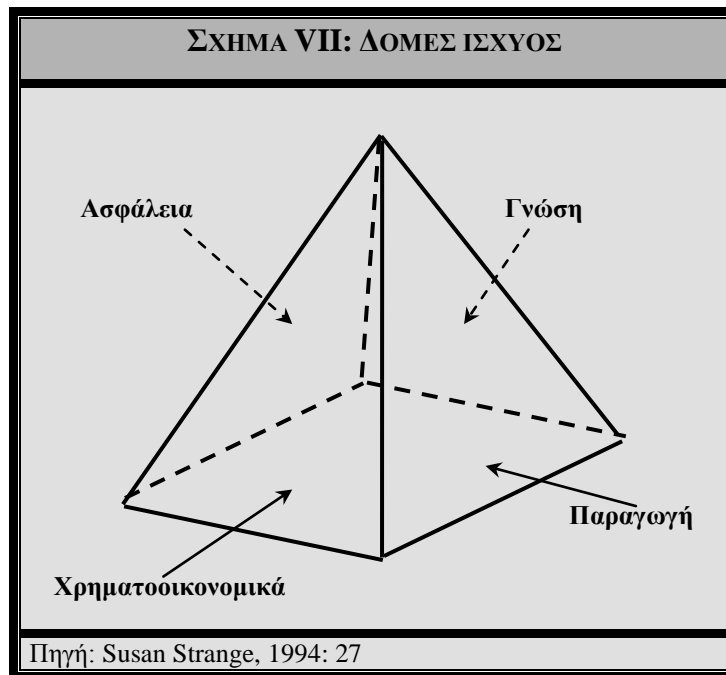
Υπό το φως των ανωτέρω, τίθεται, τελικά, το ερώτημα εάν η αλληλεπίδραση αυτή δύναται να οδηγήσει σε επέκταση του ευρωπαϊκού ενοποιητικού εγχειρήματος στον χώρο της εξωτερικής πολιτικής. Οι Luk Van Langenhove και Ana-Cristina

Costea σημειώνουν ότι το «περίγραμμα ενός περιφερισμού τρίτης γενιάς», ο οποίος αφορά στην ενοποίηση της εξωτερικής πολιτικής, έχει αρχίσει να είναι «διακριτό» στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Luk Van Langenhove και Ana-Cristina Costea, 2005:12). Εντούτοις, εύλογα διερωτάται κανείς εάν και σε πόσο χρονικό διάστημα θα διανυθεί η απαιτούμενη απόσταση, προκειμένου το εν λόγω «περίγραμμα» να αποκτήσει συγκεκριμένο σχήμα και μορφή.

1.4 Διαμόρφωση της σχέσης κράτους - αγοράς εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής

Η έμφαση που δόθηκε από την παραδοσιακή προσέγγιση της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής στη μελέτη του ρόλου του κράτους στις διεθνείς σχέσεις είχε ως αποτέλεσμα να παραμεληθούν άλλοι βασικοί δρώντες του διεθνούς συστήματος. Ωστόσο, η παρακολούθηση και ανάλυση της δράσης μη κυβερνητικών δρώντων με ιδιαίτερα σημαντική ισχύ σε περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο, όπως οι πολυεθνικές επιχειρήσεις, αποτελεί, σήμερα, *sine qua non* για μία ολοκληρωμένη προσέγγιση ενός συστήματος, όπως αυτό της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Στόχος του παρόντος τμήματος του κεφαλαίου είναι, εκκινώντας από τη θεωρητική αποτύπωση της σχέσης κράτους - αγοράς, όπως παραδίδεται από την Susan Strange, να εστιάσει στη διαμόρφωση της σχέσης αυτής στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Έμφαση δίδεται στην αλληλεπίδραση που αναπτύσσεται μεταξύ τριών παραγόντων: κρατών μελών, Ευρωπαϊκής Επιτροπής και επιχειρήσεων.

Η ανάλυση της σχέσης κράτους - αγοράς βρίσκεται στο επίκεντρο του ερευνητικού πεδίου της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας. Επιχειρώντας να «φωτίσει» όλες τις πλευρές της σχέσης αυτής, η Susan Strange προτείνει μία πολυδιάστατη προσέγγιση, βασικό σημείο της οποίας αποτελεί το γεγονός ότι η δομική ισχύς δεν περιορίζεται σε μία ενιαία δομή, αλλά συνδυάζει τέσσερις «διακριτές, αλλά συσχετιζόμενες μεταξύ τους δομές» που αφορούν στην ασφάλεια, τη γνώση, την παραγωγή και τα χρηματοοικονομικά (Susan Strange, 1994: 26). Οι τέσσερις αυτές βασικές δομές καθορίζουν τη σχέση κράτους - αγοράς και ως εκ τούτου, τις επιλογές ισχύος όλων των δρώντων, κυβερνητικών ή μη. Οι επιλογές αυτές κυμαίνονται από την απόλυτη έως τη μηδενική ισχύ. Η ως άνω σύνθετη προσέγγιση θα μπορούσε να αποτυπωθεί σχηματικά με μία πυραμίδα, στην οποία η κάθε πλευρά υποστηρίζει εξίσου το όλο οικοδόμημα (Σχήμα VII). Ο συνδυασμός και των τεσσάρων πλευρών της πυραμίδας εξασφαλίζει την άσκηση ισχύος μέσα από όλες τις κύριες δομές της σύγχρονης Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας και ως εκ τούτου, τον έλεγχο του συνολικού οικοδομήματος.

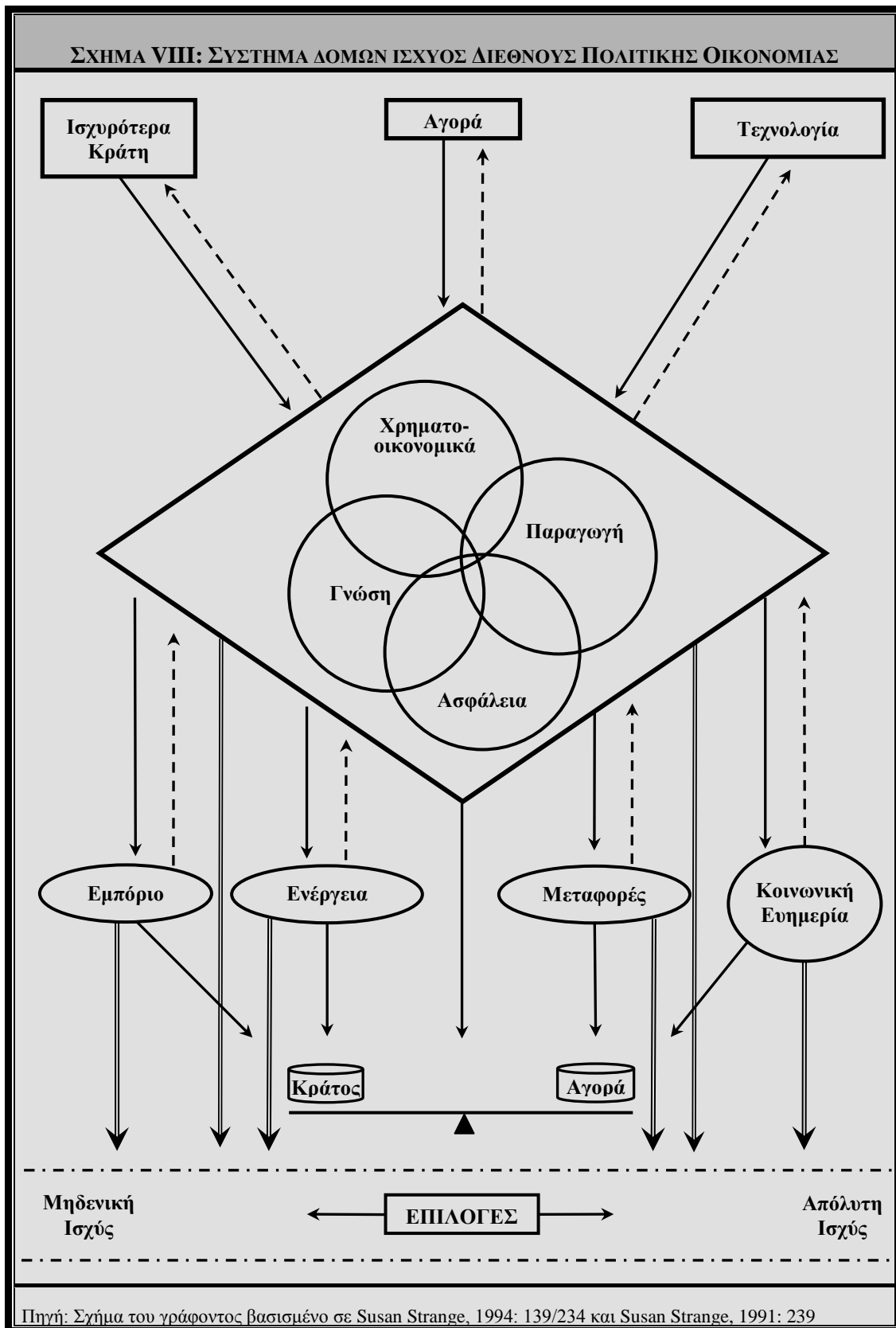


Εκτός, όμως, από τις βασικές δομές ισχύος, υπάρχουν και οι δευτερεύουσες, οι οποίες ορίζονται από την Strange ως «δομές που καθορίζουν τις ανοιχτές επιλογές σε επιχειρήσεις, μικρότερα κράτη, κοινωνικές ομάδες και άτομα» (Susan Strange, 1994: 139). Πρόκειται για τις δομές που αφορούν στις μεταφορές (οδικές, αεροπορικές και θαλάσσιες), το εμπόριο, την ενέργεια και την κοινωνική ευημερία και ανάπτυξη. Ανάμεσα σε αυτές τις δομές η αλληλεπίδραση είναι συνεχής. Ο λόγος δε, για τον οποίο χαρακτηρίζονται ως δευτερεύουσες, είναι ότι στο σχηματισμό τους συμβάλλουν, σε μεγάλο βαθμό, οι τέσσερις προαναφερθείσες βασικές δομές.

Ως εκ τούτου, στην αλληλεπίδραση ανάμεσα σε κράτος και αγορά στους τομείς των μεταφορών, του εμπορίου, της ενέργειας και της κοινωνικής ευημερίας και ανάπτυξης επιδρούν καθοριστικά οι δομές σε επίπεδο ασφάλειας, γνώσης, παραγωγής και χρηματοοικονομικών. Ποιοι είναι, όμως, οι παράγοντες, οι οποίοι καθορίζουν τις αλλαγές στις τέσσερις βασικές δομές; Εκτός από τα ισχυρότερα κράτη καίριο ρόλο διαδραματίζει, ασφαλώς, η αγορά. Υπάρχει, ωστόσο και ένας τρίτος παράγοντας, η τεχνολογία, η επίδραση της οποίας στις δομικές αλλαγές είναι, σύμφωνα με την Strange, «δυναμικότερη» τόσο από τις ενέργειες των κρατών, όσο και από τις συνθήκες της αγοράς (Susan Strange, 1991: 38).

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η σύγχρονη Διεθνής Πολιτική Οικονομία βασίζεται σε ένα πολύπλοκο σύστημα αλληλεπιδράσεων (Σχήμα VIII). Οι τέσσερις βασικές δομές, ασφάλεια, γνώση, παραγωγή και χρηματοοικονομικά, οι οποίες συνδέονται μεταξύ τους, επηρεάζονται από τις

ενέργειες των ισχυρότερων κρατών, τις συνθήκες της αγοράς και τις εξελίξεις στην τεχνολογία.



Ωστόσο, παράλληλα, οι συντελούμενες δομικές αλλαγές στους συγκεκριμένους τομείς επιδρούν, με τη σειρά τους, στους τρεις παράγοντες - πηγές των αλλαγών. Στη συνέχεια, μέσα από τις βασικές δομές ισχύος καθορίζονται οι τέσσερις δευτερεύουσες δομές, διαμορφώνεται η ισορροπία κράτους - αγοράς και επηρεάζονται οι επιλογές κρατών, επιχειρήσεων, ομάδων συμφερόντων και ατόμων στο διεθνές σύστημα. Τέλος, οι δευτερεύουσες δομές ισχύος, οι οποίες καθορίζονται από τις βασικές, έρχονται με τη σειρά τους να επηρεάσουν και αυτές την ισορροπία κράτους - αγοράς και τις επιλογές των προαναφερθέντων διεθνών δρώντων.

Εντός του συγκεκριμένου συστήματος δραστηριοποιούνται, όπως προαναφέρθηκε, εκτός από τα κράτη και μία σειρά μη κυβερνητικών δρώντων, μεταξύ των οποίων ξεχωρίζουν οι πολυεθνικές επιχειρήσεις, η σημασία των οποίων για τη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής αρχίζει να αναδεικνύεται κατά τη δεκαετία του '80. Εάν εξετάσει, μάλιστα, κανείς προγενέστερες μελέτες, όπως αυτή του Lester Milbrath, σχετικά με τις ομάδες συμφερόντων, θα παρατηρήσει ότι η επιρροή τους στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής αντιμετωπίζεται ως ασήμαντη (Lester Milbrath, 1967: 251). Το τέλος του «ψυχρού» πολέμου και η «άνοδο» θεμάτων εμπορικής και οικονομικής φύσης σε υψηλότερες θέσεις στην agenda των διεθνών διαπραγματεύσεων (διμερών και πολυμερών) οδήγησαν στην ενίσχυση του ρόλου των πολυεθνικών επιχειρήσεων στις διεθνείς σχέσεις.

Σύμφωνα με τους Brian Hocking και Steven Mc Guire, τρεις είναι οι «κινητήριες δυνάμεις» που καθορίζουν, σήμερα, τη σχέση επιχειρήσεων – κυβερνήσεων: Πρώτον, η agenda θεμάτων στην εμπορική πολιτική έχει επεκταθεί σε πολυάριθμους τομείς, με αποτέλεσμα οι εταιρείες να έχουν περισσότερα «κίνητρα», αλλά και «ευκαιρίες» να επηρεάσουν την όλη διαδικασία. Δεύτερον, η αύξηση των Άμεσων Ξένων Επενδύσεων (ΑΞΕ) συνοδευόμενη από την ύπαρξη σύνθετων διεθνών εφοδιαστικών αλυσίδων δεν επιτρέπουν στους διαμορφωτές της εξωτερικής πολιτικής να διακρίνουν με ευκολία ανάμεσα σε «εθνικές» και «αλλοδαπές» επιχειρήσεις. Τρίτον, διαγράφεται μία τάση «ιδιωτικοποίησης» της εμπορικής πολιτικής, καθώς, λόγω της πολυπλοκότητας και της ποικιλίας των θεμάτων, απαιτούνται γνώσεις που διαθέτουν μόνον εταιρείες εξειδικευμένες σε συγκεκριμένους τομείς. Σε μεγάλο βαθμό, λοιπόν, οι γραφειοκράτες των σύγχρονων υπουργείων εξωτερικών και των άλλων αρμοδίων ανά θέμα υπουργείων βασίζονται στη συνδρομή των ειδικών του ιδιωτικού τομέα (Brian Hocking and Steven McGuire, 2002: 451-452). Προκύπτει, συνεπώς, ότι η δυσκολία διάκρισης των σύγχρονων

επιχειρήσεων ως προς την «εθνικότητα» και η συμπερίληψη στις διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις θεμάτων τεχνικού χαρακτήρα ενίσχυσε την αλληλεπίδραση ιδιωτικού - δημοσίου τομέα, ενώ, παράλληλα, αναβάθμισε τη θέση των επιχειρήσεων στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής.

Οι πολυεθνικές επιχειρήσεις, ωστόσο, δεν περιορίζονται στο ρόλο του «συν-διαμορφωτή» εξωτερικής πολιτικής. Αντιθέτως, αναπτύσσουν, σταδιακά, αυτόνομη δράση στις διεθνείς σχέσεις, ακολουθώντας τη δική τους προσχεδιασμένη πολιτική, με σκοπό να επηρεάσουν τις αποφάσεις και τις κινήσεις άλλων δρώντων, κυβερνητικών ή μη, στο διεθνές περιβάλλον. Στο σύγχρονο, λοιπόν, διεθνές σύστημα, εκτός από τις διακρατικές σχέσεις, θα πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν και οι σχέσεις, πρώτον, ανάμεσα σε πολυεθνικές επιχειρήσεις και δεύτερον, ανάμεσα σε πολυεθνικές επιχειρήσεις και κράτη. Η τελευταία, σημειώνει ο Χρ. Παπάζογλου, «υποστηρίζεται ότι είναι μία σχέση «ανταγωνιστικών προσφορών» (Χρ. Παπάζογλου, 2010: 152). Εντός αυτού του πλαισίου, κάθε κράτος αναπτύσσει τη δική του πολιτική ορίζοντας τα κριτήρια, βάσει των οποίων οι διάφορες πολυεθνικές επιχειρήσεις αντιμετωπίζονται ως εταίροι ή ως αντίπαλοι και τα κίνητρα για την προσέλκυση ΑΞΕ. Προκειμένου, ασφαλώς, να καταστεί κάτι τέτοιο εφικτό, απαραίτητη προϋπόθεση είναι τόσο οι κυβερνήσεις, όσο και η γραφειοκρατία να γνωρίζουν το χαρακτήρα των σύγχρονων πολυεθνικών επιχειρήσεων, παρακάμπτοντας τους «μύθους» όσον αφορά στα κίνητρα και τις συνέπειες που συνδέονται με τη δημιουργία τους (Νικόλαος Κιτωνάκης και Αντώνιος Κόντης, 2005: 266-267)²⁵.

Αποτελεί γεγονός, πάντως, ότι ο ανταγωνισμός ανάμεσα στα κράτη για την προσέλκυση ΑΞΕ δίνει, σε αρκετές περιπτώσεις, στις πολυεθνικές επιχειρήσεις την ευκαιρία να θέσουν τους δικούς τους όρους στις εθνικές κυβερνήσεις. Ωστόσο, τις συνέπειες του ανταγωνισμού υφίστανται και οι επιχειρήσεις. Όπως εύστοχα επισημαίνει ο Jeffrey E. Garten, «εάν η Boeing δεν παίζει με τους κανόνες της Κίνας,

²⁵ Σύμφωνα με τους Ν. Κιτωνάκη και Α. Κόντη, με τις πολυεθνικές επιχειρήσεις συνδέονται τρεις «μύθοι» που έχουν, σήμερα, διαψευσθεί: α) οι πολυεθνικές επιχειρήσεις εγκαθίστανται σε λιγότερο αναπτυγμένες χώρες με στόχο τη μείωση του κόστους σε πρώτες ύλες και εργατικά χέρια, β) ανάμεσα σε διεθνές εμπόριο και ΑΞΕ υφίσταται «διαζευκτική σχέση» και γ) η διεθνοποίηση μίας επιχείρησης έχει αρνητικές συνέπειες για την απασχόληση στη χώρα βάσης. Από τα εμπειρικά στοιχεία προκύπτει ότι α) βασικό κίνητρο για τις περισσότερες πολυεθνικές επιχειρήσεις, σήμερα, είναι η ανεύρεση αγορών και όχι η μείωση του κόστους, β) η σχέση διεθνούς εμπορίου - ΑΞΕ είναι μάλλον συμπληρωματική και γ) η διεθνοποίηση μίας επιχείρησης ακολουθείται, συνήθως, από δημιουργία νέων θέσεων εργασίας υψηλότερης εξειδίκευσης στη χώρα βάσης (Νικόλαος Κιτωνάκης και Αντώνιος Κόντης, 2005: 266-267).

η Airbus θα το πράξει» και «εάν η AT&T δεν ικανοποιεί τις απαιτήσεις της Βραζιλίας, η Alcatel ευχαρίστως θα βοηθούσε» (Jeffrey E. Garten, 1997: 71).

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι στο σχεδιασμό της εξωτερικής τους πολιτικής τα κράτη θα πρέπει να συνυπολογίζουν έναν ακόμα διεθνή παράγοντα, τις πολυεθνικές επιχειρήσεις. «Οι εταιρείες», παρατηρεί η Susan Strange, «γίνονται σημαντικές για τα κράτη τόσο σε συμμαχία με τις κυβερνήσεις, όσο και σε σύγκρουση και ανταγωνισμό με αυτές» (Susan Strange, 1991: 40). Το γεγονός αυτό αποτελεί προϊόν «δομικών αλλαγών» στο διεθνές σύστημα που εσφαλμένα συνδέθηκαν, κατά την Strange, με τον όρο αλληλεξάρτηση. Οι τεχνολογικές εξελίξεις που επέφεραν αλλαγές στις μεθόδους παραγωγής, η υψηλή κινητικότητα των κεφαλαίων παγκοσμίως και η πρόοδος στους τομείς της επικοινωνίας και των μεταφορών οδήγησαν στην απώλεια του ελέγχου της παγκόσμιας αγοράς από πλευράς κρατών και στον ολοένα εντεινόμενο ανταγωνισμό σε επίπεδο εθνικών κυβερνήσεων και επιχειρήσεων για τη διασφάλιση όσο το δυνατόν μεγαλύτερου μεριδίου αγοράς. Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, η σύγχρονη διπλωματία αποκτά τρεις διαστάσεις που καθορίζονται από τις διαπραγματεύσεις ανάμεσα σε κράτη, ανάμεσα σε εταιρείες και τέλος, ανάμεσα σε κράτη και εταιρείες (Susan Strange, 1991: 41-44).

Η ως άνω «τριδιάστατη» εικόνα της διπλωματίας αποτυπώνεται, με αρκετή ευκρίνεια, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, όμως, προστίθεται ένας ακόμα παράγοντας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Εξετάζοντας τις κινήσεις των κρατών μελών, στο πλαίσιο αυτού του τριγώνου (Κράτη μέλη - Επιτροπή - Εταιρείες), παρατηρεί κανείς ότι δεν κατόρθωσαν, σε πρώτη τουλάχιστον φάση, να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του ολοένα εντεινόμενου ανταγωνισμού. Οι πολυεθνικές επιχειρήσεις, πραγματοποιώντας εκτεταμένη χρήση της μεθόδου του «διαίρει και βασίλευε», πέτυχαν, σύμφωνα με τους David Bailey et al., να διχάσουν όχι μόνον τα κράτη μέλη, αλλά και τις περιφέρειες στο εσωτερικό τους (David Bailey et al., 1999: 312). Η εμφανής αυτή αδυναμία των κυβερνήσεων, σε επίπεδο τόσο εξωτερικής, όσο και εσωτερικής πολιτικής, οφείλεται στο γεγονός ότι όχι μόνο δεν κατέληξαν σε μία ενιαία στρατηγική σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά αρκετές εξ αυτών απέτυχαν να διαμορφώσουν και μία «εθνική» πολιτική για τις ΑΞΕ και τις πολυεθνικές επιχειρήσεις, υιοθετώντας συγκεκριμένα κριτήρια και θέτοντας όρους.

Κατά πόσον θα ήταν δυνατόν, βέβαια, να αναπτυχθεί μία πραγματικά κοινή ευρωπαϊκή στρατηγική στον εν λόγω τομέα είναι αμφίβολο. Κατά τις διαπραγματεύσεις για μία πολυμερή συμφωνία στον τομέα των επενδύσεων (Multilateral Agreement on Investment, MAI), στο πλαίσιο του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, το 1993, τα κράτη μέλη διαμόρφωσαν μία καταρχάς κοινή διαπραγματευτική θέση επικεντρωμένη σε συγκεκριμένα θέματα της ατζέντας, όπως την εξαίρεση των οπτικοακουστικών υπηρεσιών²⁶. Ωστόσο, αυτή η κοινή διαπραγματευτική γραμμή κατέρρευσε όταν προέκυψαν προβλήματα σχετικά με την εισαγωγή περιορισμών στις κυβερνήσεις ως προς τη ρυθμιστική τους αυτονομία (Alasdair Young, 2001: 9). Επιχειρώντας να ερμηνεύσει τη διαφοροποίηση στη στάση των κρατών μελών, ο Alasdair Young προτείνει μία ανάλυση βασισμένη στις «συνδεδεμένες αλληλεξαρτήσεις». Παρατηρεί ότι, καθώς η ΕΕ αποτελεί διεθνή οργανισμό, αλλά και διεθνή δρώντα, τα κράτη μέλη έχουν αναπτύξει αλληλεξαρτήσεις τόσο μεταξύ τους, όσο και με τρίτες χώρες. Οι προτιμήσεις τους λοιπόν επηρεάζονται από «εσωτερικές και εξωτερικές αλληλεξαρτήσεις». Συγκεκριμένα, όσα εξ αυτών έχουν ισχυρές «εξωτερικές αλληλεξαρτήσεις» είναι πιο πιθανόν να προωθούν μία διεθνή συμφωνία, ενώ όσα έχουν ισχυρότερες «εσωτερικές αλληλεξαρτήσεις» προωθούν λύσεις εντός της ΕΕ (Ibid: 14).

Μία εναλλακτική πρόταση, κατά τους David Bailey et al. και Cormac Hollingsworth, θα ήταν η δημιουργία «διεθνικών μονάδων παρακολούθησης» της δράσης των πολυεθνικών επιχειρήσεων σε επίπεδο περιφερειών, κρατών μελών και Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μέσα από τη συγκέντρωση πληροφοριών και την παροχή των κατάλληλων συμβουλών στους αρμοδίους φορείς, οι προαναφερθείσες «μονάδες παρακολούθησης» θα μπορούσαν, πρώτον, να διευκολύνουν στην καλύτερη κατανομή και αξιοποίηση των ΑΞΕ, ώστε να αποφευχθούν οι ανεπιθύμητες «κεντρομόλες» τάσεις (συγκέντρωση των επενδύσεων στα μεγάλα επιχειρηματικά κέντρα της Ευρώπης) και δεύτερον, να συμβάλουν σε μία «υγιέστερη» σχέση αμοιβαίου σεβασμού και εμπιστοσύνης ανάμεσα σε κυβερνήσεις και επιχειρηματικά συμφέροντα (David Bailey et al., 1991: 316-317 και Cormac Hollingsworth, 1999: 348-349). Κάτι τέτοιο, βέβαια, προϋποθέτει ότι τα κράτη μέλη θα μετέβαλλαν την ανταγωνιστική τους στάση ως προς την προσέλκυση ΑΞΕ, προκειμένου να

²⁶ Οι εν λόγω διαπραγματεύσεις δεν είχαν τελικά αίσιο τέλος.

διερευνήσουν και να εφαρμόσουν, από κοινού, τακτικές μεγιστοποίησης και κατανομής του οφέλους από τις επενδύσεις. Η εξέλιξη αυτή προσκρούει, όμως, στην έλλειψη μίας κυρίαρχης αντίληψης για την ύπαρξη ενός κοινού συμφέροντος σε ευρωπαϊκό επίπεδο αναφορικά με την προσέλκυση ΑΞΕ. Σε συνδυασμό δε με την έλλειψη αυτή, θα πρέπει κανείς να σταθεί και στις ουσιαστικές διαφορές νοοτροπίας ως προς την αντιμετώπιση των αλλοδαπών εταιρειών από τα κράτη μέλη. Ο John Stopford σημειώνει ότι οι αποκλίσεις ανάμεσα σε δύο κράτη μέλη μπορεί να είναι ιδιαίτερος σημαντικές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν η Μεγάλη Βρετανία και η Γαλλία, οι οποίες βρίσκονται στα δύο άκρα, καθώς η μεν θεωρεί αναγκαία την προσέλκυση επενδύσεων υψηλής προστιθέμενης αξίας ανεξαρτήτως προέλευσης, η δε επιμένει στη διάκριση με βάση την ιδιοκτησία (John M. Stopford, 1993: 74).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει η αντιμετώπιση της προοπτικής των διευρωπαϊκών επιχειρηματικών συμμαχιών από τα κράτη μέλη. Κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80, η προώθηση του προγράμματος για την ενιαία αγορά από την Επιτροπή, η υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, αλλά και η οικονομική άνθηση διαμορφώνουν ένα ευνοϊκό πλαίσιο συνεργασίας. Η επιδίωξη δημιουργίας «εθνικών πρωταθλητών» που είχε, σε αρκετές περιπτώσεις, στο παρελθόν, οδηγήσει σε αποτυχία, μεταβάλλεται, σταδιακά, στρεφόμενη προς την κατεύθυνση της ανάδειξης «ευρωπαϊκών πρωταθλητών». Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η Airbus, η οποία κατορθώνει να καταλάβει στα μέσα της δεκαετίας του '80 σημαντικό μερίδιο αγοράς και να εξελιχθεί στον κύριο ανταγωνιστή της Boeing. «Η συναινετική άποψη στην Ευρώπη (παρά τις βρετανικές επιφυλάξεις)», σημειώνει ο Andrew Wyatt-Walter, «ήταν ότι οι ευρωπαϊκές βιομηχανικές πολιτικές θα μπορούσαν να πετύχουν εκεί που οι εθνικές πολιτικές είχαν αποτύχει» (Andrew Wyatt-Walter, 1998: 141).

Ωστόσο, θα αποτελούσε σφάλμα να θεωρήσει κανείς ότι η αντίληψη αυτή έχει παγιωθεί για τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις. Αντιθέτως, οι επιλογές τους δεν έχουν παύσει να έχουν ως βασικό κριτήριο το «εθνικό» συμφέρον, με αποτέλεσμα η στάση τους να μεταβάλλεται ανάλογα με τους στόχους της εξωτερικής πολιτικής, αλλά και τις εξελίξεις στην εσωτερική πολιτική. Γι' αυτό το λόγο, σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν οι συνθήκες, υπό τις οποίες λαμβάνονται οι σχετικές αποφάσεις. Τη θέση αυτή ενισχύουν, μεταξύ άλλων, οι εξελίξεις στην ευρωπαϊκή αγορά ενέργειας, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη στάση της γαλλικής κυβέρνησης ως προς την πρόταση εξαγοράς τμήματος της γαλλικής Suez από την ιταλική ENEL,

αλλά και οι συνέπειες της κρίσης στην Airbus για τις σχέσεις Γαλλίας – Γερμανίας στις αρχές του 2007 (The Economist, 07.12.2006; Henri de Bresson et Cécile Calla, 2007).

Σε αντίθεση με την ποικιλία στη συμπεριφορά των κρατών μελών η Επιτροπή εμφανίζεται πιο σταθερή στην πολιτική της, προσανατολιζόμενη στην ενίσχυση των σχέσεων με εταιρείες εκτός ΕΕ με στόχο την προσέλκυση των απαραίτητων επενδύσεων για την ενίσχυση της έρευνας και της ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή δίνει βάρος στην «τοποθεσία» και όχι στην «ιδιοκτησία», γεγονός το οποίο αποδεικνύεται και από τη στάση της απέναντι σε εταιρείες, όπως η IBM, των οποίων η συμβολή στην ευρωπαϊκή οικονομία ήταν ιδιαίτερα σημαντική. Ενδεικτικό των στόχων των Βρυξελλών είναι ότι εκτός από την IBM, αρκετές ήταν οι εταιρείες αμερικανικών συμφερόντων με μικρότερη παρουσία στην ΕΕ που είχαν πρόσβαση σε προγράμματα όπως το ESPRIT I&II και το EUREKA (Andrew Wyatt-Walter, 1998: 143-144).

Παράλληλα, ιδιαίτερη κινητικότητα επέδειξε η Επιτροπή προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης μίας πολιτικής έρευνας και τεχνολογίας σε επίπεδο ΕΕ, αλλά και της δημιουργίας ευρωπαϊκών εταιρικών δικτύων. Μέσα από μία σειρά προγραμμάτων που συνόδευαν την πρωτοβουλία για την Ενιαία Αγορά, επεδίωξε την ενίσχυση των δεσμών ανάμεσα στις ευρωπαϊκές εταιρείες και της ανταγωνιστικότητάς τους στην παγκόσμια αγορά²⁷. Οι Albert Bressand και Kalypso Nikolaïdis παρατηρούν σχετικά ότι «η ανάπτυξη εταιρικών δικτύων (υπό την έννοια, κυρίως, των κοινών επιχειρήσεων, των συμμαχιών και της ηλεκτρονικής δικτύωσης) είναι το πιο σημαντικό δυναμικό αποτέλεσμα των προγραμμάτων υψηλής τεχνολογίας τύπου ‘ESPRIT’ και ‘EUREKA’» (Albert Bressand and Kalypso Nikolaïdis, 1990: 43).

Όπως σημειώνεται και ανωτέρω, από τα μέσα της δεκαετίας του ‘80 παρατηρείται μία τάση ενίσχυσης των επιχειρηματικών συνεργασιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Συγκεκριμένα, από το 1984 έως το 1990 σημειώνεται σημαντική αύξηση των συγχωνεύσεων και των εξαγορών στις υπηρεσίες και κυρίως, στη βιομηχανία, με ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά. Αντιθέτως, από τις αρχές της δεκαετίας του ‘90, οι σχετικές τάσεις παρουσιάζουν πτωτική πορεία (Λουκάς Τσούκαλης, 1997: 81-82). Σύμφωνα με τον David Coen, η πολιτική δράση των εταιρειών στην ΕΚ/ΕΕ χωρίζεται

²⁷ Σχετικά με τα εν λόγω προγράμματα βλ. Κεφ. 1.3.3

σε τρεις φάσεις. Κατά την πρώτη περίοδο, πριν την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, οι περισσότερες επιχειρήσεις «προτιμούσαν τις παραδοσιακές ιεραρχικές δομές των εθνικών κυβερνήσεων και ομοσπονδιών», με τη συμβολή τους στην ΕΚ να έχει, κυρίως, «αντιδραστικό και αρνητικό» χαρακτήρα (David Coen, 1997: 92-93). Οι μεγάλες εταιρείες υπήρξαν, παρατηρεί η Maria Green Cowles, «ο παίχτης που έλειπε» από τα πρώτα χρόνια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αφού η UNICE, η ένωση, δηλαδή, των συνομοσπονδιών βιομηχάνων και εργοδοτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, την πρώτη περίοδο μετά την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, είχε ως βασικό σκοπό τη δημιουργία ενός «μηχανισμού άμυνας εναντίον της δραστηριότητας της Επιτροπής» (Maria Green Cowles, 1998: 109).

Η πραγματική στροφή στο ρόλο των εταιρειών ήρθε μετά τα μέσα της δεκαετίας του '80, με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης. Στη δεύτερη αυτή φάση, μετεβλήθησαν, πρώτον, τα «οικονομικά σύνορα της εταιρείας» και δεύτερον, «η φύση των διαθέσιμων σε ευρωπαϊκό επίπεδο αγαθών» (David Coen, 1997: 94). Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής σε τομείς, όπως η έρευνα και η τεχνολογία, διευρύνθηκαν, ενώ οι μεγάλες επιχειρήσεις απέκτησαν πρόσβαση στις Βρυξέλλες και ανέπτυξαν ιδιαίτερες στρατηγικές και διαύλους επικοινωνίας και επιρροής. Τέλος, στην τρίτη φάση, η οποία ξεκινάει στις αρχές της δεκαετίας του '90, οι εταιρείες έχουν εξελιχθεί σε «βασικούς παίχτες στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής». Παράλληλα, η σχετικά εύκολη πρόσβαση στην Επιτροπή παύει να ισχύει, λόγω της υπερφόρτωσης των διαύλων επικοινωνίας. Οι Βρυξέλλες επιτρέπουν την πρόσβαση, μόνο σε όσους θεωρούν ότι θα μπορούσαν να αποτελέσουν «φυσικούς εταίρους» (David Coen, 1997: 96).

Αρχίζει, με αυτόν τον τρόπο, να διαμορφώνεται, λίγο πριν το τέλος του 20^{ου} αιώνα, μία νέα τάση. Οι ευρωπαϊκές εταιρείες σχηματίζουν ομάδες συλλογικής δράσης που επικεντρώνουν τη δράση τους σε συγκεκριμένα θέματα πολιτικής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η ομάδα ENER-G8, η οποία δημιουργήθηκε στο χρονικό διάστημα 1995-96, με στόχο να ασκήσει επιρροή ως προς το ζήτημα της διαμόρφωσης μίας εσωτερικής αγοράς ενέργειας (Maria Green Cowles, 1998: 121)²⁸. Παράλληλα, οι αποκαλούμενες «ευρωπαϊκές ελίτ» προωθούν στρατηγικές εμπορίου που συμβάλλουν στην κατασκευή ή ενίσχυση της αντίληψης περί ύπαρξης κοινών

²⁸ Η ομάδα ENER-G8 αποτελείται από τις εταιρείες AKZO Nobel, BASF, Mercedes-Benz, Dow Europe, ICI, KNP BT, Pilkington και Thyssen.

επιχειρηματικών συμφερόντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και αναδεικνύουν εταιρείες ευρωπαϊκού βεληνεκού (V.K. Aggarwal and E. A. Fogarty, 2004: 21).

Η πολιτική των ευρωπαϊκών εταιρειών καθορίζεται, σε μεγάλο βαθμό, από το μέγεθος και τον προσανατολισμό τους σε διεθνές επίπεδο. Όπως, λοιπόν και στην περίπτωση των κρατών μελών παρατηρούνται σημαντικές διαφορές. Οι μεγαλύτερες εταιρείες με «συμμαχίες» εκτός ΕΕ επιδιώκουν την ενίσχυση των υφιστάμενων δεσμών μέσα από τη συμμετοχή των «φιλικών» εταιρειών στα ευρωπαϊκά προγράμματα έρευνας και ανάπτυξης. Ορισμένες, μάλιστα, ευρωπαϊκές εταιρείες στοχεύουν και στη δική τους συμμετοχή σε αντίστοιχα προγράμματα τρίτων χωρών (π.χ. ΗΠΑ), βασιζόμενες στην αμοιβαιότητα. Το αντίθετο, ασφαλώς, συμβαίνει με τους ανταγωνιστές τους, γεγονός που εξηγεί τον αποκλεισμό των ιαπωνικών εταιρειών από τα ευρωπαϊκά προγράμματα για μεγάλο χρονικό διάστημα (Andrew Wyatt-Walter, 1998: 147-148). Σταδιακά, βέβαια, η στάση αυτή έναντι των ιαπωνικών εταιρειών μετεβλήθη, καθώς άρχισαν να διαμορφώνονται συμμαχίες σε ευαίσθητους τομείς, όπως αυτός της αυτοκινητοβιομηχανίας, που είχαν προκαλέσει έντονες εμπορικές συγκρούσεις μεταξύ ΕΕ και Ιαπωνίας στο παρελθόν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η κοινοπραξία μεταξύ του γαλλικού ομίλου PSA Peugeot Citroën και της ιαπωνικής Toyota Motor Corporation. Την εξωστρέφεια των ισχυρότερων ευρωπαϊκών εταιρειών δεν συμπεριλαμβάνονται οι μικρότερες επιχειρήσεις ή όσες είχαν συνδέσει τις επιδιώξεις τους με την πολιτική των κρατών προέλευσής τους για τη δημιουργία «εθνικών πρωταθλητών». Ωστόσο και σε αυτήν την περίπτωση υπάρχουν εταιρείες, οι οποίες μέσα από τη σχέση τους με ισχυρότερους «παίχτες» διείδαν τις δυνατότητες για μεταφορά τεχνογνωσίας και οικονομική στήριξη.

Σημειώνεται, βέβαια, ότι ερμηνεύοντας την εταιρική συμπεριφορά είναι σημαντικό να λάβει κανείς υπ' όψιν του και την πολιτική του κράτους προέλευσης κάθε εταιρείας. Συγκεκριμένα, από τα τέλη της δεκαετίας του '80, οι γαλλικές εταιρείες επιδεικνύουν σημαντική εξωστρέφεια και διάθεση για συνεργασία σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το γεγονός αυτό εξηγείται, σύμφωνα με τον Λουκά Τσούκαλη, από τις επιλογές της πολιτικής ηγεσίας της Γαλλίας και ειδικότερα, από τον έντονο «εξευρωπαϊσμό» της γαλλικής εξωτερικής πολιτικής κατά την περίοδο Mitterand. Οι γερμανικές, πάλι, εταιρείες, φάνηκαν πολύ πιο συγκρατημένες ως προς την προοπτική των «διασυννοριακών συμμαχιών». Άλλωστε, μετά την πτώση του τείχους στράφηκαν στην πρώην ανατολική Γερμανία. Μεγάλο μέρος ισπανικών εταιρειών

έγιναν στόχος εξαγοράς ή συγχώνευσης, ενώ ενεργό ρόλο διεδραμάτισαν και επιχειρήσεις με έδρα τη Δανία και την Ολλανδία. Στις κινήσεις αυτές των ευρωπαϊκών εταιρειών ο Λουκάς Τσούκαλης διακρίνει τάσεις «γεωγραφικής συγκέντρωσης ως προς την ιδιοκτησία και τον έλεγχο», αφού οι δυναμικότεροι «παίχτες» ήταν οι επιχειρήσεις των πιο ανεπτυγμένων οικονομικά κρατών μελών (Λουκάς Τσούκαλης, 1997: 83-84).

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ανωτέρω, θα παρατηρούσε κανείς ότι η σχέση κράτους - αγοράς, όπως διαμορφώνεται εντός του πλαισίου του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, παραπέμπει σε συνθήκες σύνθετης αλληλεξάρτησης. Με τις εταιρείες να αναδεικνύονται σε αυτόνομους δρώντες του διεθνούς συστήματος με δικούς τους στόχους, αλλά και μέσα άσκησης πολιτικής σε παγκόσμιο επίπεδο, τα κράτη μέλη έχουν να αντιμετωπίσουν εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, έναν ακόμα «παίχτη», ο οποίος, συχνά μάλιστα, διαθέτει μεγαλύτερη διαπραγματευτική ευχέρεια. Στο πλαίσιο της σύνθετης αλληλεξάρτησης, σχηματίζονται «πολλαπλοί διάυλοι επικοινωνίας» τόσο εντός όσο και εκτός του συστήματος. Εκτός από τις «διακυβερνητικές» σχέσεις αναπτύσσονται επίσης «διαγραφειοκρατικές» και «διεθνικές», ενώ τα σύνορα ανάμεσα σε εσωτερική και εξωτερική πολιτική καθίστανται θολά²⁹. Όπως σημειώνει ο Μιχάλης Τσινισιζέλης, ο «πολυδιάστατος» και «πολυτομεακός» χαρακτήρας της σύνθετης αλληλεξάρτησης έχει ως συνέπεια να «τείνουν να αμβλυνθούν οι παραδοσιακοί διαχωρισμοί μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής, εφόσον με αυξανόμενη την αλληλεξάρτηση 'εσωτερικεύεται' η εξωτερική πολιτική και 'εξωτερικεύεται' η εσωτερική» (Μιχάλης Ι. Τσινισιζέλης, 2001: 191). Υπό αυτές τις συνθήκες, η επίδραση των εταιρειών γίνεται ολοένα σημαντικότερη, τόσο στην εσωτερική, όσο και στην εξωτερική διάσταση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, με αποτέλεσμα το τρίγωνο κράτη μέλη - Επιτροπή - εταιρείες να πλαισιώνει ένα ευρύ πεδίο ζυμώσεων για τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής.

²⁹ Για μία εμπειριστατομένη ανάλυση σχετικά με τα χαρακτηριστικά της σύνθετης αλληλεξάρτησης βλ. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, 1989: 24-29

2. ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΕΝΑ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ...

Το δεύτερο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην αποτύπωση της συμβολής βασικών θεωρητικών προσεγγίσεων στη μελέτη της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, για να καταλήξει, βάσει του εξετασθέντος θεωρητικού πλαισίου, στην πρόταση ενός υποδείγματος ανάλυσης που ως στόχο έχει να απαντήσει στο κεντρικό ερώτημα γιατί και πώς «επιβιώνει» το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής. Έχοντας ως αφετηρία το «δίλημμα» νέο-λειτουργισμός ή δια-κυβερνητισμός, επιλέγεται μία νέα θεωρητική κατηγοριοποίηση που βασίζεται στο δίπολο ορθολογισμού – κοινωνικής κατασκευής. Επιπλέον, εξετάζεται, ειδικότερα, η προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού, για να αναδειχθεί, τέλος, η συμβολή της μάθησης στη μελέτη του φαινομένου της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Υπό το φως των ως άνω θεωρητικών «σταθμών», στο τελευταίο τμήμα του κεφαλαίου προτείνεται ένα υπόδειγμα ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, ενώ προσδιορίζονται τα πεδία εφαρμογής του στην παρούσα μελέτη και αιτιολογείται η επιλογή τους.

2.1 Το «δίλημμα» Νεο-λειτουργισμός ή Δια-κυβερνητισμός και η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική

Η θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης κινήθηκε, για μεγάλο χρονικό διάστημα, μεταξύ νεο-λειτουργισμού και δια-κυβερνητισμού. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, σημειώνει ο Simon Hix, αντιμετωπίστηκε, εξ αρχής, από του μελετητές της ως «ένα παράδειγμα υπερεθνικής ενοποίησης ή δια-κυβερνητικής συνεργασίας ανάμεσα σε (προηγουμένως) κυρίαρχα έθνη-κράτη» (Simon Hix, 1994: 1). Παρά τις αρνητικές συνέπειες της «εμμονής» στο συγκεκριμένο δίλημμα για την εξέλιξη του κλάδου, θα αποτελούσε σφάλμα να παραβλεφθεί ή να υποτιμηθεί η συμβολή των γενικών αυτών θεωριών στην κατανόηση του ενοποιητικού φαινομένου. Στο παρόν τμήμα του κεφαλαίου, εκκινώντας από την προσέγγιση του ενοποιητικού φαινομένου από τον Karl Deutsch, επιχειρείται η διερεύνηση της εξέλιξης τόσο του νεο-λειτουργισμού, όσο και του δια-κυβερνητισμού, δίδοντας έμφαση σε στοιχεία των θεωριών αυτών, τα οποία συμβάλλουν στην παράλληλη εξέλιξη της μελέτης του φαινομένου της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής.

Προσεγγίζοντας το φαινόμενο της ενοποίησης, ο Karl Deutsch σημειώνει ότι αποτελεί «μία σχέση μεταξύ μονάδων, μέσα στην οποία υπάρχει αμοιβαία αλληλεξάρτηση και παράγονται από κοινού συστημικές ιδιότητες που κάθε μονάδα χωριστά θα στερείτο» (Karl Deutsch, 1978: 198). Υπό τη συγκεκριμένη οπτική γωνία, η ενοποίηση διακρίνεται ως προς το «χώρο» ή αλλιώς, την «επικράτεια», εντός της οποίας συντελείται, το «πεδίο δράσης» που καλύπτει, το «βεληνεκές» της και τέλος, το «ειδικό της βάρος»³⁰. Ο πρώτος όρος αναφέρεται στον πληθυσμό των ενοποιούμενων περιοχών, ο δεύτερος στους τομείς που συμπεριλαμβάνονται, ο τρίτος στη σημασία που αποκτά για τα συμμετέχοντα μέρη και ο τέταρτος στο βαθμό συνοχής που επιτυγχάνεται. Τα προσδιοριστικά αυτά στοιχεία του ενοποιητικού εγχειρήματος καθορίζουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και εν τέλει, τη μορφή που λαμβάνουν οι δημιουργούμενες κοινότητες.

Η συγκεκριμένη αντίληψη της ενοποίησης ως μίας σχέσης μεταξύ μονάδων, η οποία καταλήγει στην οικοδόμηση «κοινοτήτων ασφαλείας», αντανακλά, σε μεγάλο βαθμό, τις θέσεις της «θεωρίας των συναλλαγών» που, κατά τον Δημήτρη Χρυσόχου, «αποτέλεσε μία συστηματική απόπειρα σύλληψης της σχέσης ανάμεσα στη διεθνή ενοποίηση και την κοινωνική επικοινωνία» (Δημήτρης Χρυσόχου, 2003: 106). Η σχέση αυτή που αναπτύσσεται ανάμεσα στις συμμετέχουσες στην ενοποίηση μονάδες, καθορίζεται από την έκταση των συναλλαγών και την ένταση της επικοινωνίας ανάμεσα στις ανθρώπινες κοινωνίες. Ωστόσο, η «θεωρία των συναλλαγών» δεν εξετάζει το ρόλο των συγκρουόμενων συμφερόντων σε υπερεθνικό επίπεδο ή τον «πολιτικό προσανατολισμό» τους, με αποτέλεσμα η συμβολή της στη μελέτη της ευρωπαϊκής ενοποίησης να είναι περιορισμένη (Simon Hix, 1994: 4).

Ενώ για τον Deutsch, αποτέλεσμα της ενοποίησης είναι η δημιουργία «κοινοτήτων ασφαλείας», σύμφωνα με τον Haas, το φαινόμενο της ενοποίησης αποτελεί μία «διαδικασία για τη δημιουργία πολιτικών κοινοτήτων που καθορίζονται μέσα από θεσμούς και συμπεριφορές» (Ernst Haas, 1971: 7). Το ενδιαφέρον του, δηλαδή, δεν επικεντρώνεται στις ροές, σε επίπεδο επικοινωνίας και συναλλαγών, αλλά στις θεσμικές εξελίξεις που διαμορφώνουν τις δομές της κοινότητας, και τους δρώντες που, μέσα από τη συμπεριφορά τους, επιταχύνουν ή επιβραδύνουν τις ενοποιητικές τάσεις. Ειδικότερα δε, όσον αφορά στη μελέτη της περιφερειακής ενοποίησης, τα ζητούμενα είναι το πώς και το γιατί τα κράτη εκχωρούν μέρος της

³⁰ Οι όροι που χρησιμοποιούνται αντίστοιχα από τον K. Deutsch είναι “domain”, “scope”, “range” και “weight” (Karl Deutsch, 1978: pp. 199 – 201)

ανεξαρτησίας τους, πώς διαμορφώνονται οι σχέσεις τους με τα άλλα κράτη και τέλος, ποιες είναι οι νέες «τεχνικές» που αναπτύσσονται για την επίλυση των διαφορών.

Αναζητώντας απαντήσεις στους ως άνω προβληματισμούς, κρίνεται σκόπιμο να θέσει κανείς το βασικό ερώτημα γιατί τα κράτη εμπλέκονται σε περιφερειακές και διεθνείς συνεργασίες. Υπό το πρίσμα της λειτουργικής προσέγγισης, η ύπαρξη κοινών αναγκών, σε παγκόσμιο επίπεδο, αποτελεί το σημείο εκκίνησης. Μέσα από τη συνειδητοποίηση της ταυτότητας των αναγκών αναπτύσσονται, σε διεθνές και περιφερειακό επίπεδο, συνεργατικές συμπεριφορές για την ευκολότερη και σε μεγαλύτερο βαθμό ικανοποίησή τους. Το γεγονός ότι ορισμένες ανάγκες εξυπηρετούνται καλύτερα πέραν των ορίων του κράτους, μέσα από τη διεθνή συνεργασία, έχει ως αποτέλεσμα τη στροφή των ατόμων από το κράτος προς νέες διεθνείς οργανώσεις με καθαρά λειτουργικούς σκοπούς και τεχνοκρατικό χαρακτήρα, για την εξυπηρέτηση αυτών των αναγκών. Η στροφή αυτή συνοδεύεται από τη μεταφορά της «νομιμοφροσύνης» των ατόμων από το κράτος στους νέους κοινούς θεσμούς. «Η εφαρμογή μίας τεχνοκρατικής και ορθολογικής προσέγγισης στην ανθρώπινη διακυβέρνηση», σημειώνει ο Ben Rosamond, συνιστά για το λειτουργισμό «τη βάση ενός λειτουργικού συστήματος ειρήνης» (Ben Rosamond, 2000: 33).

Υπογραμμίζοντας τη σημασία των κοινών αναγκών ως βάσης για την ανάληψη συντονισμένης δράσης σε διεθνές επίπεδο, ο David Mitraný υποστήριξε ότι η λειτουργική προσέγγιση θα κατόρθωνε «να μετακυλίσει την έμφαση από την ισχύ στα προβλήματα και τις επιδιώξεις» (David Mitraný, 1948: 356, όπως αναφέρεται σε Ernst B. Haas, 1964: 6-7). Η θεσμική μορφή που θα λάβει η διεθνής συνεργασία αποτελεί για τον Mitraný δευτερεύον ζήτημα, καθώς βασικός στόχος της κοινής δράσης είναι η αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση προβλημάτων διεθνούς εμβέλειας, αποφεύγοντας, πάντα, την εμπλοκή της πολιτικής. Προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται η δημιουργία εξειδικευμένων τεχνοκρατικής φύσης οργανισμών. Στο επίκεντρο της λειτουργικής μεθόδου, σημειώνουν οι Μ. Τσινισιζέλης και Δ. Χρυσόχου, βρίσκονται «η αναζήτηση του κοινού συμφέροντος και μία τάση για μη κατασταλτικά μέσα επίλυσης των προβλημάτων» (Μ. Τσινισιζέλης και Δ. Χρυσόχου, 2007: 99).

Επιπλέον, ο λειτουργισμός δεν αντιλαμβάνεται την υπερεθνική ενοποίηση σε περιφερειακό επίπεδο ως μέσο προώθησης της διεθνούς συνεργασίας. Αντιθέτως την αντιμετωπίζει ως μία εξέλιξη ικανή να οδηγήσει σε διαμόρφωση νέων εδαφικών συνόρων, με αποτέλεσμα την κατασκευή ενός νέου είδους «εθνικισμού» ευρύτερων

διαστάσεων. Η δημιουργία περιφερειακών οργανισμών, όπως η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, που δεν επικεντρώνονται στην εξυπηρέτηση συγκεκριμένων κοινών αναγκών, ξεφεύγει από το αυστηρά τεχνοκρατικό πρότυπο. Ουσιαστικά, «ο υπερ-εθνισμός, όπως εφαρμόζεται σε συγκεκριμένο περιφερειακό πλαίσιο, παράγοντας μία εδαφική αρχή μεγαλύτερου βεληνεκούς, γίνεται αντιληπτός» από το λειτουργισμό «ως μία εν δυνάμει πηγή αναπαραγωγής εθνικιστικών συναισθημάτων, σε ένα επίπεδο πέραν του έθνους – κράτους» (D.N.Chryssochou, M.J.Tsinisizelis, St. Stavridis and K. Ifantis, 2001: 9). Ως εκ τούτου, ο χαρακτηρισμός της λειτουργικής θεωρίας ως «μη εδαφικής» καταδεικνύει με τον καλύτερο τρόπο τον προσανατολισμό της (Μ. Τσινισιζέλης και Δ. Χρυσόχου, 2007: 99).

Λαμβάνοντας, ωστόσο, υπ' όψιν τη συντελούμενη τεχνολογική πρόοδο και τις υφιστάμενες κοινές ανάγκες, εύλογα τίθεται το ερώτημα κατά πόσον είναι εφικτός ο αυστηρός διαχωρισμός ανάμεσα σε πολιτική και τεχνοκρατική διάσταση. Η έμφαση που δίδει ο λειτουργισμός στη διάκριση αυτή τον φέρνει, συχνά, όπως παρατηρεί ο K. Deutsch, «σε σύγκρουση με την ανάπτυξη της σύγχρονης τεχνολογίας» (Karl Deutsch, 1978: 209). Οι συνέπειες, άλλωστε, ορισμένων αποφάσεων σε κρίσιμους τομείς της σύγχρονης τεχνολογίας είναι τέτοιες, ώστε τα όρια ανάμεσα σε τεχνοκρατικό και πολιτικό επίπεδο να καθίστανται, εκ των πραγμάτων, θολά.

Προσεγγίζοντας την περιφερειακή ενοποίηση υπό το πρίσμα μία «γενικής θεωρίας», όπως ο νεο-λειτουργισμός, ο Ernst Haas την περιγράφει ως μία διαδικασία, «κατά την οποία πολιτικοί δρώντες από διάφορα εθνικά κέντρα πείθονται να μεταφέρουν τη νομιμοφροσύνη, τις προσδοκίες και τις πολιτικές δραστηριότητές τους προς ένα 'νέο κέντρο', οι θεσμοί του οποίου έχουν ή απαιτούν δικαιοδοσία επί των προ-υπαρχόντων εθνικών κρατών» (Ernst Haas, 1968: 16). Όπως σημειώνεται και ανωτέρω, η διαδικασία αυτή, κατά τον Haas, καταλήγει στη δημιουργία μίας πολιτικής κοινότητας. Η πλουραλιστική και μη εξαναγκαστική αντίληψη του νεο-λειτουργισμού για την περιφερειακή ενοποίηση αποτελεί προσδιοριστικό στοιχείο της θεωρίας.

Η συγκέντρωση όλο και περισσότερων αρμοδιοτήτων από το προαναφερθέν νέο «κέντρο» το καθιστά πόλο έλξης για τις πολιτικές ελίτ και τις ομάδες συμφερόντων, οι οποίες διαδραματίζουν κυρίαρχο ρόλο, ιδιαίτερα, στις πρώτες φάσεις της ενοποίησης. Όπως παρατηρεί ο Thomas Risse, πρόκειται για «ένα είδος σπείρας θετικής ανατροφοδότησης, υπό την έννοια ότι οργανικά συμφέροντα οδηγούν στην αρχική ενοποίηση (μεταφορά εξουσίας σε ένα 'νέο κέντρο'), η οποία,

στη συνέχεια, οδηγεί σε ολοένα και αυξανόμενη ταύτιση με το ‘νέο κέντρο’ (‘μεταφορά νομιμοφροσύνης’) που έχει ως αποτέλεσμα την περαιτέρω ενοποίηση» (Thomas Risse, 2005: 293).

Έννοια κλειδί για το νεο-λειτουργισμό αποτελεί η «διάχυση», διαδικασία η οποία αντανακλά το σταδιακό χαρακτήρα της ενοποίησης. Κατά τον Haas, «η επίδραση της διάχυσης στην τομεακή ενοποίηση θεωρείται ότι οδηγεί αναπόφευκτα στην πλήρη οικονομική ένωση» (Ernst Haas, 1968: 283). Μέσα από το μηχανισμό αυτό, καλλιεργείται μία εσωτερική δυναμική που εξασφαλίζει τη συνέχιση, αλλά και την επέκταση της ενοποίησης σε νέους τομείς. Η εν λόγω δυναμική διακρίνεται, άλλωστε και στον ορισμό του Leon Lindberg, σύμφωνα με τον οποίον η διάχυση αναφέρεται σε «μία δεδομένη δράση, η οποία σχετιζόμενη με ένα συγκεκριμένο στόχο, δημιουργεί μία κατάσταση, στην οποία ο αρχικός στόχος μπορεί να διασφαλιστεί μόνο μέσα από την ανάληψη περαιτέρω δράσης που με τη σειρά της δημιουργεί νέες προϋποθέσεις και ανάγκες για περισσότερη δράση και ούτω καθεξής» (Leon Lindberg, 1963: 10).

Η «διάχυση» μπορεί να λάβει τρεις διαφορετικές μορφές. Καταρχάς, η «λειτουργική διάχυση» αφορά στις «τεχνικές πιέσεις» που οδηγούν στην επέκταση της ενοποίησης σε νέους τομείς. Με άλλα λόγια, η ανάγκη ενοποίησης σε ένα χώρο πολιτικής πιέζει για άρση των εμποδίων που μπορεί να προέρχονται από διαφορετικά πεδία. Η διαδικασία ενοποίησης ενδυναμώνεται, διαρκώς, χωρίς να απαιτούνται πολιτικές αποφάσεις. Η «πολιτική διάχυση», πάλι, αποτελεί προϊόν της εντατικοποίησης της επικοινωνίας και της διασύνδεσης των συμφερόντων των πολιτικών ελίτ και των ομάδων συμφερόντων. Η συγκεκριμένη μορφή «διάχυσης» έπεται του αρχικού σταδίου της ενοποίησης, αφού προϋποθέτει ότι έχει γίνει αντιληπτή η κοινότητα των συμφερόντων και έχει αναδειχθεί ένα νέο «υπερεθνικό κέντρο». Τέλος, η «σωρευτική διάχυση» σχετίζεται με τον ενεργό ρόλο της κεντρικής γραφειοκρατίας, η οποία μεριμνά για τη συνεχή κινητικότητα και εξάπλωση της ενοποίησης, για τη διατήρηση, δηλαδή, του “momentum”.

Συγκεφαλαιώνοντας, ο νεο-λειτουργισμός ερείδεται, σύμφωνα με τον Arne Niemann, σε έξι βασικές θέσεις (Arne Niemann, 1998: 429). Καταρχάς, η ενοποίηση γίνεται αντιληπτή ως διαδικασία. Οι νεο-λειτουργιστές επικεντρώνουν το ενδιαφέρον τους στη μελέτη της πορείας, ενώ η εικόνα που έχουν για το αποτέλεσμα είναι, μάλλον, ασαφής. Δεύτερον, όπως επισημάνθηκε και ανωτέρω, πρόκειται για μία πλουραλιστική θεωρία που εξετάζει τη δράση διαφορετικών δρώντων κατά μήκος

των εθνικών συνόρων. Τρίτον, βασικό ρόλο στην εξέλιξη της ενοποίησης διαδραματίζουν οι πολιτικές ελίτ, τα συμφέροντα των οποίων δεν θεωρούνται σταθερά, αλλά αλλάζουν, συνεχώς, παράλληλα με τη διαδικασία ενοποίησης. Τέταρτον, οι θεσμοί αναπτύσσουν ανεξάρτητη δράση και πέμπτον, συνήθως η δράση αυτή είναι αδύνατον να ελεγχθεί από τους δημιουργούς τους, τα κράτη μέλη. Τέλος, μεταξύ των οικονομιών υπάρχει έντονη αλληλεξάρτηση, βασική προϋπόθεση για την έναρξη, αλλά και τη συνέχιση της ενοποίησης. Στις συγκεκριμένες θέσεις θα πρέπει να προστεθεί ένας ακόμα παράγοντας, ο οποίος, κατά τον Δημήτρη Χρυσόχου, αποτελεί «το κυρίαρχο *modus operandi* του συστήματος». Πρόκειται για τη «γραφειοκρατική αλληλοδιείσδυση» ή αλλιώς “*engrenage*”, τη διαδικασία, δηλαδή, μέσα από την οποία «σημαντικοί πολιτικοί δρώντες από διαφορετικά εθνικά συστήματα μαθαίνουν να εργάζονται αποτελεσματικά στο πλαίσιο ενός ευρύτερου καθεστώτος συνδιαχείρισης» (Δημήτρης Χρυσόχου, 2003: 115).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ανάλυση του Philippe Schmitter, ο οποίος προβαίνει στο διαχωρισμό ανάμεσα σε «εύρος» και «επίπεδο» εξουσίας, μία διάκριση που δεν καθίσταται σαφής στο πλαίσιο του «παραδοσιακού» νεο-λειτουργισμού (Philippe Schmitter, 1971: 240-242). Με τον όρο «εύρος» αναφέρεται στους χώρους πολιτικής που συμπεριλαμβάνει η ενοποίηση, ενώ το «επίπεδο» σχετίζεται με το βαθμό ανάμειξης των υπερεθνικών θεσμών στη διαχείριση των χώρων πολιτικής που ενοποιούνται. Με αυτόν τον τρόπο, ο Schmitter εξαρτά τη δημιουργία μίας πολιτικής κοινότητας, στόχο της νεο-λειτουργικής προσέγγισης, από δύο παραμέτρους: το «εύρος» και το «επίπεδο» εξουσίας. Η διάχυση, μία από τις στρατηγικές επιλογές των δρώντων της ενοποιητικής διαδικασίας, διασφαλίζει την εξέλιξη και των δύο παραμέτρων. Ο Schmitter δεν θεωρεί, ωστόσο, τη διάχυση μονόδρομο, ούτε αντιλαμβάνεται τη σχέση «εύρους» - «επιπέδου» ως απαραίτητως ανάλογη. Για αυτό το λόγο, παραθέτει μία σειρά εναλλακτικών στρατηγικών με διαφορετικούς συνδυασμούς «πεδίου» και «επιπέδου» εξουσίας και αντίστοιχα αποτελέσματα ως προς την ενοποίηση.

Σε ένα άλλο πλαίσιο ανάλυσης, ο Leon Lindberg ανανεώνει τα θεωρητικά του εργαλεία, προσεγγίζοντας την ενοποίηση ως «πολυδιάστατο φαινόμενο», το οποίο οδηγεί στην ανάδειξη ενός «συστήματος συλλογικής λήψης αποφάσεων» (Leon Lindberg, 1971: 48-58). Μέσα από την εξέταση ορισμένων ιδιοτήτων που διέπουν τη λειτουργία του συγκεκριμένου συστήματος, προσδιορίζεται ο βαθμός ενοποίησης. Εφαρμόζοντας ο Lindberg ένα σύστημα αξιολόγησης για κάθε μία από τις

παραμέτρους του ως άνω συστήματος και συνδυάζοντας τα εξαγόμενα αποτελέσματα, επιχειρεί να υπολογίσει το βαθμό της πολιτικής ενοποίησης³¹.

Είναι γεγονός ότι ο νεο-λειτουργισμός, στην αρχική του, τουλάχιστον, μορφή δεν ασχολήθηκε ούτε με την κατασκευή ταυτοτήτων, αλλά ούτε και με την επίδραση της ενοποίησης στον πληθυσμό, αφού το ενδιαφέρον του ήταν στραμμένο στις κινήσεις ομάδων συμφερόντων και πολιτικών ελίτ. Απόρροια, σε μεγάλο βαθμό, του συγκεκριμένου θεωρητικού κενού είναι και η αδυναμία του νεο-λειτουργισμού να δώσει μία ικανή εξήγηση για τα εμπόδια που παρουσιάστηκαν στην ενοποιητική διαδικασία με την κρίση της «κενής έδρας» που ξέσπασε τον Ιούλιο του 1965. Ο μηχανισμός της «διάχυσης» έπαυσε να τροφοδοτεί την ενοποιητική δυναμική, αφού, τελικά, αποδείχτηκε ότι η αυτόματη διασύνδεση των θεμάτων «χαμηλής» με τα αντίστοιχα «υψηλής πολιτικής» δεν είναι εφικτή. Ο νεο-λειτουργισμός δεν προσέφερε μία ικανοποιητική ανάλυση της σχέσης της οικονομίας με την πολιτική, με αποτέλεσμα να αδυνατεί να παρακολουθήσει την ενοποιητική διαδικασία μετά από κάποιο στάδιο, που η πολιτική διάσταση άρχισε να γίνεται πιο έντονη. Επιπλέον, σημειώνουν οι Τσινισιζέλης και Χρυσόχου, «υποτίμησε το ρόλο της διπλωματίας κορυφής στην ανάδειξη σύνθετων συμφωνιών - πακέτο μεταξύ των κρατών μελών» (Μ. Τσινισιζέλης και Δ. Χρυσόχου, 2007: 112).

Εκκινώντας από τη θέση περί διαρκώς αυξανόμενης αλληλεξάρτησης ανάμεσα στις εθνικές οικονομίες και υπερεκτιμώντας, σε ορισμένες περιπτώσεις, τη σημασία των υπερεθνικών θεσμών, ο νεο-λειτουργισμός, σύμφωνα με τον James Caporaso, «φαινόταν να βασίζεται στην αφελή πίστη ότι οι κοινωνικές ανάγκες για συνεργασία δεν είχαν όρια» (James Caporaso, 1998: 9). Κάτι τέτοιο, βέβαια, πόρρω απείχε από την πραγματικότητα, γεγονός που αποδείχτηκε όταν στην εξουσία ήλθε ο De Gaulle. Αδυνατώντας να παρακολουθήσει τις εξελίξεις ο νεο-λειτουργισμός ξεπεράστηκε από τα ίδια τα γεγονότα. Παρότι, μάλιστα, επανήλθε στο προσκήνιο ως μία γενική θεωρία ικανή να ερμηνεύσει τη «θετική» ενοποίηση, προϊόν της Συνθήκης του Μάαστριχτ, σε αντιδιαστολή προς την «αρνητική» ενοποίηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, δεν κατόρθωσε να ανατρέψει την ασκούμενη σε αυτόν κριτική

³¹ Οι ιδιότητες του λειτουργικού συστήματος λήψης αποφάσεων είναι κατά τον Linberg οι ακόλουθες: α) λειτουργικό πεδίο συλλογικής λήψης αποφάσεων, β) φάσεις λήψης αποφάσεων, κατά τις οποίες εφαρμόζεται το συλλογικό σύστημα, γ) καθορισμός των κυβερνητικών αποφάσεων σε επιμέρους τομείς, δ) ροές αιτημάτων, ε) πόροι, στ) βαθμός θεσμοποίησης και νομιμοποίησης συλλογικής ηγεσίας, ε) τρόποι διαπραγμάτευσης και ικανοποίησης εθνικών και συλλογικών συμφερόντων, στ) διεισδυτικότητα συλλογικών αποφάσεων, ζ) βαθμός συμμόρφωσης με συλλογικές αποφάσεις και η) αναδιανεμητικές επιδράσεις συλλογικών αποφάσεων (Lindberg, 1971: 48-58)

(Hix, 1994: 5). Ο νεο-λειτουργισμός φάνηκε να αδυνατεί να «παράγει» μία πειστική εξήγηση για τη μετά το Μάαστριχτ πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, με αποτέλεσμα να ξεπερασθεί και πάλι από τα γεγονότα. Σε αυτό, άλλωστε, συνέβαλαν δύο ακόμα ελλείψεις της εν λόγω θεωρίας. Καταρχάς, δεν έλαβε υπ' όψιν της τη «λογική της διαφορετικότητας», κρίσιμο παράγοντα για κάθε ενοποιητικό εγχείρημα μεταξύ ανεξαρτήτων κρατών, ενώ, επιπλέον, φάνηκε να υποτιμά το ρόλο εξωγενών παραγόντων, όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες και γενικότερα, το εξελισσόμενο διεθνές πολιτικό σύστημα (Δημήτρης Χρυσόχου, 2003: 122).

Η υποτίμηση της επίδρασης της εξωτερικής σφαίρας στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης συνδέεται με την εν γένει στάση του νεο-λειτουργισμού έναντι της εξωτερικής πολιτικής. Ο Filippo Andreatta σημειώνει επ' αυτού ότι «μέσα στο νεο-λειτουργικό πλαίσιο, εξαιτίας της έμφασης στη 'χαμηλή πολιτική' και της παραδοσιακής αποστροφής προς την πολιτική ισχύος, η εξωτερική πολιτική υποβιβάζεται σε μία επικουρική θέση και γενικότερα, υφίσταται η προσδοκία ότι η πολιτική διάχυση θα ακολουθήσει την οικονομική και κοινωνική ενοποίηση» (Filippo Andreatta, 2005: 22). Ως εκ τούτου, θα παρατηρούσε κανείς ότι το φαινόμενο της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής βρίσκεται εκτός του ερευνητικού πεδίου του νεο-λειτουργισμού.

Ωστόσο, εάν κάτι τέτοιο ισχύει για την «παραδοσιακή» νεο-λειτουργική θεωρία, λιγότερο «παραδοσιακές» προσεγγίσεις δύνανται να συμβάλουν, σημαντικά, στην ανάλυση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Το «αναθεωρημένο νεο-λειτουργικό πρότυπο» του J. S. Nye αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα (J. S. Nye, 1971: 192-231). Η μελέτη του Nye όσον αφορά στους μηχανισμούς και τις συνθήκες της ενοποίησης συμπεριλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την «ανάμειξη των εξωτερικών παραγόντων» και τις «αντιλήψεις περί εξωτερικής ισχύος» (J. S. Nye, 1971: 207-217). Η πρώτη έννοια σχετίζεται με το ρόλο που διαδραματίζουν τρίτοι παράγοντες (κράτη, διεθνείς οργανισμοί και μη κυβερνητικοί φορείς, όπως οι πολυεθνικές επιχειρήσεις) στην ενοποιητική διαδικασία. Η δεύτερη επικεντρώνεται στην αντίληψη που διαμορφώνεται από τους παράγοντες λήψης αποφάσεων εντός της ΕΕ ως προς τη θέση της στο εξωτερικό περιβάλλον. Η συμβολή της προσέγγισης αυτής του Nye στη διασύνδεση της μελέτης του ενοποιητικού φαινομένου με αυτή της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής είναι διττή. Πρώτον, η ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία γίνεται αντιληπτή ως μέρος των εξελίξεων σε παγκόσμια κλίμακα. Υπό αυτήν την οπτική γωνία, αναπτύσσεται μία σχέση αλληλεπίδρασης με το διεθνές περιβάλλον.

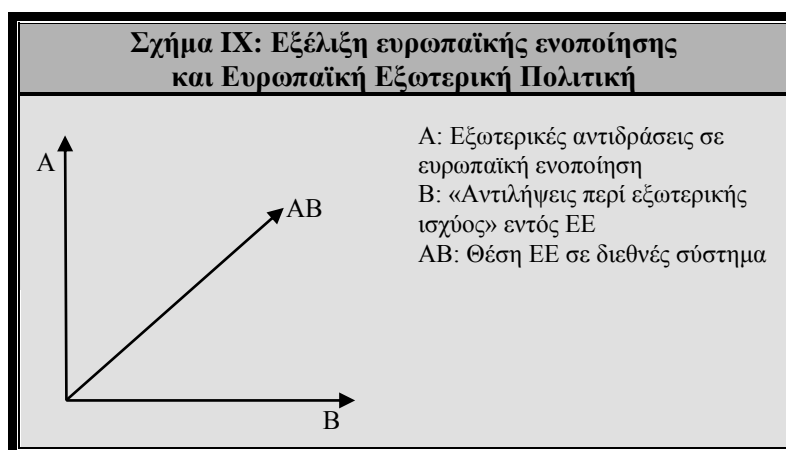
Δεύτερον, καταδεικνύεται ότι η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική αποτελεί ένα υποσύστημα του διεθνούς συστήματος. Μία από τις παραμέτρους που επηρεάζουν τις εκροές και κατά συνέπεια την «επιβίωση» του συγκεκριμένου υποσυστήματος είναι η σχέση του με το διεθνές περιβάλλον που αναλύεται, αφενός, στην επίδραση των διεθνών δρώντων σε αυτό και αφετέρου, στην κυριαρχούσα, στο εσωτερικό πεδίο, αντίληψη για τη θέση και το ρόλο του στο διεθνές σύστημα.

Στο ίδιο πλαίσιο με τον Nye κινείται και ο Philippe Schmitter εισάγοντας την έννοια της «εξωτερικοποίησης» στη νεο-λειτουργική θεωρία. Ο Schmitter εκτιμά ότι οι συμμετέχοντες στην ενοποίηση «θα εξαναγκαστούν - ανεξάρτητα από τις αρχικές προθέσεις τους - να υιοθετήσουν κοινές πολιτικές έναντι των μη συμμετεχόντων τρίτων μερών» (Philippe Schmitter, 1969: 165). Η «εξωτερικοποίηση» συνιστά ένα είδος «διάχυσης» συνδεδεμένο με την εξωτερική σφαίρα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Πρόκειται, ουσιαστικά, για την αποκαλούμενη από τον Niemann «υποκινούμενη διάχυση» (Arne Niemann, 1998: 431). Η συνεχής επέκταση της διαδικασίας ενοποίησης σε νέους τομείς εύλογα προκαλεί θετικές ή αρνητικές αντιδράσεις από τους μη συμμετέχοντες σε αυτή (τρίτες χώρες). Ως εκ τούτου, αναπτύσσονται εξωτερικές δυνάμεις που πιέζουν προς διαφορετικές κατευθύνσεις, ανάλογα με τα υφιστάμενα συμφέροντά, ενώ στο εσωτερικό ενισχύεται η τάση για από κοινού αντιμετώπιση των εξωτερικών πιέσεων. Ουσιαστικά, στην προσπάθειά τους να προστατευθούν από τις εξωτερικές πιέσεις οι εγχώριες ομάδες συμφερόντων ασκούν, κατά τον Nye, όλο και μεγαλύτερη πίεση στους παράγοντες λήψης αποφάσεων για την «επίτευξη συμφωνίας στην εξωτερική πολιτική» (J. S. Nye, 1971: 224).

Πρόκειται, συνεπώς, για μία διαδικασία, κατά την οποία αναπτύσσονται δύο δυνάμεις: η μεν αποτελεί προϊόν της αντίδρασης που προκαλεί η ευρωπαϊκή ενοποίηση εντός του διεθνούς συστήματος, η δε προκύπτει από τις «αντιλήψεις περί εξωτερικής ισχύος» που φέρουν οι συμμετέχοντες στο ενοποιητικό φαινόμενο. Οι δύο αυτές δυνάμεις καθορίζουν και τη θέση που καταλαμβάνει η ΕΕ στο διεθνές σύστημα ανάλογα με την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης (βλ. Σχήμα ΙΧ).

Κλείνοντας, είναι σημαντικό να υπογραμμίσει κανείς τη γνωστική διάσταση της νεο-λειτουργικής θεωρίας. Ο Haas εξετάζει τη διαδικασία της μάθησης εντός του πλαισίου του ενοποιητικού εγχειρήματος (Ernst Haas, 1971: 38-40). Έμφαση δίδεται στην επίδραση που ασκούν οι αντιλήψεις για το ατομικό συμφέρον που διατηρούν οι δρώντες, στην εξέλιξη της μάθησης και στις αλλαγές που αυτή επιφέρει. Ουσιαστικά, για τον Haas τα «μαθήματα» που ωθούν προς την ενοποίηση οδηγούν σε αλλαγή υπό

την προϋπόθεση ότι δεν έρχονται σε σύγκρουση με τις υφιστάμενες αντιλήψεις περί συμφέροντος. Η προσέγγιση αυτή προσφέρει μία περιοριστική ερμηνεία της μάθησης, αφού δεν λαμβάνει υπ' όψιν της το ρόλο των ιδεών και παραβλέπει την επίδραση της μάθησης στην κατασκευή ταυτοτήτων. Εισάγει, ωστόσο, την έννοια της μάθησης στη μελέτη της ευρωπαϊκής ενοποίησης, συμβάλλοντας στη μελέτη της υπό το φως της γνωστικής προσέγγισης.



Παρά ταύτα, όπως σημειώνεται ανωτέρω, οι εξελίξεις στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '60 (κρίση της κενής έδρας τον Ιούλιο του 1965 και συμβιβασμός του Λουξεμβούργου τον Ιανουάριο του 1966) δημιουργούν αμφιβολίες ως προς την ικανότητα της νεο-λειτουργικής θεωρίας να παράσχει μία ικανοποιητική ερμηνεία των γεγονότων, τα οποία διαψεύδουν τις βασικές της προτάσεις. Υπό αυτές τις συνθήκες, αναδεικνύεται μία ρεαλιστική προσέγγιση της ευρωπαϊκής ενοποίησης που υπογραμμίζει το ρόλο των κυβερνήσεων και τη σημασία του «εθνικού συμφέροντος». Η νέα αυτή προσέγγιση, ο δια-κυβερνητισμός, βρίσκεται, όπως γίνεται αντιληπτό, στον αντίποδα του νεο-λειτουργισμού.

Τα «θεωρητικά θεμέλια» του δια-κυβερνητισμού «οικοδομούνται» επί των βασικών θέσεων του ρεαλισμού. Κατεξοχήν χαρακτηριστικό του διεθνούς συστήματος είναι η αναρχία και μέσα σε αυτό το άναρχο περιβάλλον κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζουν τα κράτη, των οποίων βασικός στόχος είναι η επιβίωση. Όπως γίνεται αντιληπτό, υπό αυτές τις συνθήκες, η ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης και η συνεργασία καθίσταται δυσχερής, όχι όμως και αδύνατη. Παράλληλα, η δυνατότητα των θεσμών να εξασφαλίσουν την απαραίτητη εμπιστοσύνη ανάμεσα στα κράτη και να ενισχύσουν τη διεθνή συνεργασία θεωρείται περιορισμένη. Ειδικότερα, όσον αφορά στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, ο νεο-ρεαλισμός την αντιμετωπίζει ως «το παραπροϊόν μίας συγκεκριμένης διανομής της παγκόσμιας ισχύος στη μετά το

δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο εποχή» (Joseph Grieco, 1995: 27). Η Κοινότητα δεν αποτελεί παρά έναν ακόμα από τους διεθνείς οργανισμούς που δημιουργήθηκαν την επαύριον του πολέμου.

Η διασφάλιση της ειρήνης και η προώθηση της ενοποίησης στην ευρωπαϊκή ήπειρο εξηγείται, σύμφωνα με τον John Mearsheimer, από το γεγονός ότι, μετά το 1945, το διεθνές σύστημα γίνεται διπολικό (John J. Mearsheimer, 1990: 11-13). Αναλυτικότερα, η ανάδειξη δύο υπερδυνάμεων, των ΗΠΑ και της ΕΣΣΔ με ισχυρό πυρηνικό οπλοστάσιο και η ύπαρξη ενός κοινού εχθρού «εξ ανατολάς» είχε ως αποτέλεσμα οι χώρες της δυτικής Ευρώπης, αντί να επαναλάβουν τις διενέξεις του παρελθόντος, να αναζητήσουν την προστασία μίας εκ των δύο υπερδυνάμεων, των ΗΠΑ και να συσπειρωθούν εναντίον της άλλης, της ΕΣΣΔ. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, όμως, παρουσιάζει η πρόβλεψη του Mearsheimer για τη μεταψυχροπολεμική εποχή. Στη νέα ευρωπαϊκή τάξη πραγμάτων, με την απόσυρση Αμερικανών και Σοβιετικών διαμορφώνεται ένα πολυ-πολικό σύστημα. Αν μέσα σε αυτό το πλαίσιο, αναδειχθεί μία Ευρώπη, όπου θα απουσιάζει η απειλή των πυρηνικών, η νέα τάξη πραγμάτων θα είναι «πιθανόν, σχεδόν το ίδιο επικίνδυνη με τον κόσμο πριν το 1945». Με άλλα λόγια, κάνοντας χρήση της ορολογίας που υιοθετεί ο Mearsheimer, το συγκεκριμένο «σενάριο» παραπέμπει, τελικά, σε μία «βαλκανοποίηση» της Ευρώπης (John J. Mearsheimer, 1990: 31-32).

Οι παραπάνω δυσοίωνες προβλέψεις διαψεύστηκαν και η ευρωπαϊκή ενοποίηση συνεχίστηκε και μετά το τέλος του «ψυχρού πολέμου». Τα κράτη μέλη, μάλιστα, κινήθηκαν προς περαιτέρω ενοποίηση σε τομείς, όπως η οικονομική και νομισματική ένωση, γεγονός που αποτέλεσε πρόκληση για τη νεο-ρεαλιστική προσέγγιση. Επιχειρώντας να ερμηνεύσει την εξέλιξη αυτή, ο Joseph Grieco υιοθετεί μία «αναθεωρημένη» νεο-ρεαλιστική πρόταση για την ΕΕ (Joseph Grieco, 1995: 24). Εξετάζοντας τη δημιουργία της ΟΝΕ παρατηρεί ότι οι πιο «αδύναμοι» εταίροι υποστήριξαν τη συγκεκριμένη πρωτοβουλία υπολογίζοντας ότι ως μέλη της η «φωνή» τους θα ενισχυθεί. Αναλυτικότερα, τα πιο «αδύναμα» κράτη επιδιώκουν τη θεσμοποίηση των δεσμών τους με τα «ισχυρότερα», καθώς με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνουν τη συνεργασία για «αμοιβαία κέρδη» απομακρύνοντας τον κίνδυνο να γίνουν «υποτελείς» τους (Joseph Grieco, 1995: 34). Χαρακτηριστικό παράδειγμα, κατά τον Grieco, αποτελούν οι περιπτώσεις της Γαλλίας και της Ιταλίας, καθώς οι δύο αυτές χώρες, έχοντας την αρνητική εμπειρία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος, στο οποίο η Γερμανία είχε δυσανάλογη δύναμη, λόγω της κυριαρχίας

του μάρκου, επεδίωξαν, μέσω των κανόνων που διέπουν την ONE, να εξισορροπήσουν την κατάσταση εξασφαλίζοντας μεγαλύτερη ισότητα σε επίπεδο αρμοδιοτήτων και εξουσίας. Η γερμανική πλευρά πάλι συναίνεσε στο εν λόγω εγχείρημα, καθώς επιτυγχάνονταν δύο βασικοί της στόχοι: η σταθερότητα των τιμών, και η δημιουργία μίας ευρωπαϊκής συμμαχίας που θα μπορούσε να λειτουργήσει ως «αντίπαλον δέος» για την Ιαπωνία (Joseph Grieco, 1995: 36-38 – βλ. επίσης κεφ. 1.3.3).

Κύριος εκφραστής της κριτικής του δια-κυβερνητισμού στο νεο-λειτουργισμό είναι ο Stanley Hoffmann, του οποίου η ανάλυση βασίζεται σε δύο θέσεις που αντανακλούν τις βασικές προτάσεις του ρεαλισμού. Πρώτον, το κράτος εξακολουθεί να αποτελεί τη βασική μονάδα του διεθνούς συστήματος, αν και εμφανίζεται «μεταλλαγμένο». Όπως παρατηρεί ο Hoffmann πρόκειται για «νέο κρασί σε παλαιά μπουκάλια» (Stanley Hoffmann, 1966: 911). Δεύτερον, κάθε «διεθνές σύστημα τείνει να αναπαράγει τη διαφορετικότητα» ανάμεσα στα συστατικά μέρη του (Stanley Hoffmann, 1966: 864). Τελικά, παρά την ενοποιητική διαδικασία, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να επιδιώκουν την ικανοποίηση των συμφερόντων τους, τα οποία καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό στο εσωτερικό τους.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, όμως, παρουσιάζει και η διάκριση που εισάγει ο Hoffmann ανάμεσα σε «υψηλή» και «χαμηλή» πολιτική. Σύμφωνα με τον ως άνω διαχωρισμό, σε θέματα που άπτονται σημαντικών «εθνικών συμφερόντων» τα κράτη μέλη «προτιμούν τη βεβαιότητα ή την ελεγχόμενη από τα ίδια αβεβαιότητα της εθνικής αυτοδυναμίας» (Stanley Hoffmann, 1966: 882). Με άλλα λόγια, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις παρουσιάζουν ιδιαίτερη ευαισθησία σε ορισμένους τομείς, με αποτέλεσμα να αρνούνται να εκχωρήσουν τις σχετικές αρμοδιότητες σε υπερεθνικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης συναντά εμπόδια, τα οποία ανακόπτουν τη «γραμμική» της πορεία. Όπως παρατηρεί ο Ben Rosamond, ακολουθώντας το διαχωρισμό του Hoffmann διαμορφώνονται «δύο ευδιάκριτες περιοχές στην πολιτική οικονομία». Στην πρώτη, όπου κυριαρχεί η «χαμηλή πολιτική», τα κράτη είναι διατεθειμένα να συμμετάσχουν στην ενοποιητική διαδικασία, ενώ στη δεύτερη, «οι κανόνες συμπεριφοράς της υψηλής πολιτικής» αποτρέπουν τα κράτη από το να διακινδυνεύσουν εκχωρώντας μέρος της κυριαρχίας τους (Ben Rosamond, 2000: 78-79).

Εξετάζοντας το περιεχόμενο του όρου δια-κυβερνητισμός θα πρέπει, καταρχάς, να σημειωθεί ότι σε διεθνές επίπεδο αναφέρεται στους οργανισμούς

εκείνους, στους οποίους τα κράτη μέλη αρνούνται «οιονδήποτε περιορισμό στην κυριαρχία τους, εμμένοντας στη διατήρηση του εθνικού veto» (Carole Webb, 1983: 22). Ειδικότερα, εντός της ΕΕ η χρήση του συγκεκριμένου όρου παραπέμπει στον κεντρικό ρόλο που διαδραματίζουν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Με άλλα λόγια, δίδεται έμφαση στις δια-κυβερνητικές διαπραγματεύσεις, ενώ περιορίζεται η σημασία των υπερεθνικών οργάνων. Οι κανόνες και οι θεσμοί που «πλαισιώνουν» τη συνεργασία ανάμεσα στα κράτη μέλη, σημειώνει ο Donald Puchala, αποτελούν για το δια-κυβερνητισμό προϊόν της «σχετικής διαπραγματευτικής ισχύος» των κυβερνήσεων, οι οποίες τους αντιμετωπίζουν ως ένα «μέσο» διασφάλισης του αμοιβαίου σεβασμού των ανειλημμένων δεσμεύσεων (Donald Puchala, 1999: 319). Όλες οι σημαντικές αποφάσεις λαμβάνονται σε δια-κυβερνητικό επίπεδο. Ο Paul Mignette παρατηρεί χαρακτηριστικά ότι οι κυβερνήσεις είναι «πανταχού παρούσες», αφού εκτός από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο των Υπουργών και το COREPER διατηρούν το σημαντικό «προνόμιο» του διορισμού των Επιτρόπων (Paul Mignette, 2003: 69-77).

Εστιάζοντας στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και της ασφάλειας, σημειώνεται ότι, σύμφωνα με τις θέσεις του ρεαλισμού και κατ' επέκταση του δια-κυβερνητισμού, το βασικό κίνητρο για την ενοποίηση δεν ήταν άλλο από την ανάγκη για ασφάλεια στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Όπως παρατηρεί, άλλωστε, ο Robert Art, ο παράγοντας αυτός εξακολουθεί να διαδραματίζει κεντρικό ρόλο και μετά τη λήξη του ψυχρού πολέμου. Το κίνητρο, κατά τη δεκαετία του '90, είναι ο έλεγχος της Γερμανίας μετά την επανένωσή της, ούτως ώστε να επιτευχθεί ο «εξευρωπαϊσμός της Γερμανίας» και να αποφευχθεί η «γερμανοποίηση της Ευρώπης» (Robert Art, 1996: 2). Ο στόχος αυτός θεωρείται, μάλιστα, από τον Art, εξίσου σημαντικός με την επιδίωξη ανάδειξης της Ευρώπης ως ισχυρού οικονομικού και πολιτικού δρώντα σε διεθνές επίπεδο.

Όσον αφορά στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), παρατηρεί ο Alexander Moens, το χαρακτηριστικό που τη διακρίνει είναι η έλλειψη μίας «πραγματικής ενοποιητικής βάσης» (Alexander Moens, 1996: 166). Γι' αυτό το λόγο, άλλωστε και ο νεο-λειτουργισμός δεν έχει εφαρμογή στη συγκεκριμένη περίπτωση. Ενώ η έννοια της διάχυσης μπορεί να συνδεθεί με τον τομέα των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων του πρώτου πυλώνα, κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει στην ΚΕΠΠΑ που συμπεριλαμβάνει ζητήματα ασφαλείας. Ωστόσο, ο Moens αποδέχεται την εφαρμογή μίας «υποκινούμενης» διάχυσης, την οποία ο ίδιος

αποκαλεί «επίπλαστη», αφού ο «αυτοματισμός» της κατεξοχήν διάχυσης αντικαθίσταται από την παρεμβολή τρίτων παραγόντων (Alexander Moens, 1996: 174-175). Ουσιαστικά, δηλαδή, η διασύνδεση των θεμάτων δεν πραγματοποιείται από μόνη της, αλλά είναι απαραίτητη η εξωτερική παρέμβαση των πολιτικών.

Στην ίδια κατεύθυνση με τον Moens κινείται και ο Wolfgang Wagner, ο οποίος αντιλαμβάνεται την ΚΕΠΠΑ ως ένα «παίγνιο συντονισμού» ανάμεσα στις κυβερνήσεις των κρατών μελών στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής (Wolfgang Wagner, 2003: 582-585). Εκ φύσεως το συγκεκριμένο παίγνιο απαιτεί ταχύτητα κινήσεων, μια ιδιότητα που δεν διακρίνει τους υπερεθνικούς θεσμούς. Ως εκ τούτου, τα κράτη αποφεύγουν να εκχωρήσουν αρμοδιότητες στο συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής. Επιπλέον, όμως, ο Wagner υπογραμμίζει τη διαφορά ανάμεσα σε εξωτερικές σχέσεις και ΚΕΠΠΑ, λαμβάνοντας ως βασικό κριτήριο την επιβολή κυρώσεων (Wolfgang Wagner, 2003: 577). Συγκεκριμένα, παρατηρεί ότι η μη συμμόρφωση ενός κράτους μέλους με τις διεθνείς συμφωνίες στον τομέα του εμπορίου επιφέρει κυρώσεις, σε αντίθεση με τη μη συμμόρφωση με μία κοινή θέση σε ένα θέμα διεθνούς πολιτικής που μένει ατιμώρητη. Σύμφωνα, πάλι, με τον Hoffmann, το πρόβλημα συνδέεται, κατά κύριο λόγο, με τον τομέα της ασφάλειας. Ενώ, δηλαδή, η διπλωματία διαμορφώνεται παραδοσιακά «από πάνω», η ασφάλεια προϋποθέτει «δημόσια συναίνεση». Κάτι τέτοιο, βέβαια, στην περίπτωση της ΕΕ δεν υφίσταται, δεδομένης της έλλειψης ενός «ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου» (Stanley Hoffmann, 2000: 198).

Ο Roy Ginsberg υπογραμμίζει, πάλι, τη σημασία των «πολιτικών κλίμακας» εντός του πλαισίου του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής (Roy Ginsberg, 2001: 27). Ο όρος «πολιτικές κλίμακας» αναφέρεται στα οφέλη των κρατών μελών από τη συλλογική δράση. Μέσω της συνεργασίας στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής αναλαμβάνονται από κοινού δράσεις με κόστος και κίνδυνο χαμηλότερο από τις δράσεις που πραγματοποιούν τα κράτη ως μονάδες. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών αντιλαμβάνονται, συνεπώς, ότι είναι δυνατόν να ενισχύσουν το ειδικό τους βάρος συμμετέχοντας ως ένα ενιαίο «μπλοκ» με τους εταίρους τους σε διεθνείς διαπραγματεύσεις. Γίνεται αντιληπτό, ασφαλώς, ότι και σε αυτήν την περίπτωση το κίνητρο για τη συνεργασία δεν είναι, τελικά, άλλο από το «εθνικό συμφέρον».

Πέραν, όμως, των ως άνω «κατεξοχήν» δια-κυβερνητικών προτάσεων διακρίνει κανείς και ορισμένες θεωρητικές τάσεις που εντάσσονται στον ευρύτερο

κύκλο της δια-κυβερνητικής αντίληψης του ενοποιητικού φαινομένου, καθώς χωρίς να υποβαθμίζουν τη σημασία των κρατών ή των εθνικών κυβερνήσεων, επεκτείνουν την έρευνα σε άλλες παραμέτρους, όπως τη συμβολή των ελίτ στη λήψη αποφάσεων στην ΕΚ/ΕΕ και τη σημασία των πολιτικών διαδικασιών στο εσωτερικό των κρατών μελών. Πρόκειται για τη συναινετική θεωρία με κύριο εκπρόσωπο τον Paul Taylor, την προσέγγιση του Simon Bulmer που επικεντρώνεται στην εγχώρια πολιτική και τη «λογική των παιγνίων δύο επιπέδων» του Robert Putnam.

Εξετάζοντας σε πρώτη φάση τη συναινετική θεωρία παρατηρεί κανείς ότι βασικό της χαρακτηριστικό είναι η σημασία που αποδίδει στο ρόλο των ελίτ. Σύμφωνα με τον Paul Taylor, η συναινετική θεωρία αποτελεί ένα είδος «τροποποιημένου δια-κυβερνητισμού», ο οποίος δίνει έμφαση στη «σχέση ανάμεσα σε ηγέτες και ηγεμονευόμενους και στον τρόπο, με τον οποίο τα συμφέροντα των πρώτων απομακρύνονται από εκείνα των δεύτερων κατά τη διαδικασία» (Paul Taylor, 1996 : 82-92). Μέσα στο πλαίσιο της ενοποιητικής διαδικασίας, οι ελίτ μπορεί είτε να συνεργάζονται για την επίτευξη συμφωνιών που θα εξυπηρετούν τους σκοπούς τους - ακόμα και αν αυτές οι συμφωνίες έρχονται σε αντίθεση με τα συμφέροντα των χώρων, των οποίων ηγούνται - είτε να χρησιμοποιούν τις υπάρχουσες συμφωνίες για την προώθηση των γενικότερων συμφερόντων των υποστηρικτών τους. Στην τελευταία περίπτωση αποσκοπούν στη ενίσχυση της θέσης τους μέσα στο χώρο, του οποίου έχουν τεθεί επικεφαλής. Κινητήριο δύναμη της ενοποιητικής διαδικασίας αποτελεί ένας «ηγετικός συνασπισμός» - “cartel of elites”, ενώ οι αποφάσεις λαμβάνονται, τελικά, με βάση «τον ελάχιστο κοινό παρανομαστή» (Paul Taylor, 1996: 81)³². Ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει, όμως και σε μία άλλη βασική παράμετρο της συναινετικής θεωρίας, την έννοια της «αμοιβαίας αρνησικυρίας» που μαζί με τη «μεγάλη συμμαχία», «την αναλογικότητα» και «την τμηματική αυτονομία» αποτελούν τις τέσσερις αρχές του υποδείγματος Συναινετικής Δημοκρατίας του Lijphart (A. Lijphart, 1977:25-52, όπως αναφέρεται σε Δημήτρη Χρυσόχου, 2006: 122). Χάριν της «αμοιβαίας αρνησικυρίας», τονίζει ο Δ. Χρυσόχου, κατορθώνει ο «ηγετικός συνασπισμός» να «επιφέρει συναινετικά αποτελέσματα σε αμφιλεγόμενα ζητήματα μέσω αμοιβαία επωφελών διευθετήσεων»

³² Ο όρος «ηγετικός συνασπισμός» - “cartel of elites”, όπως χρησιμοποιήθηκε από τον R. Dahrendorf, αναφέρεται στις πολιτικές ελίτ από διάφορους χώρους που εμπλέκονται σε μία συνεχή διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται αποτελούν προϊόν των συμφωνιών και συμμαχιών ανάμεσα στα μέλη του cartel. Βλ. σχετικά R. Dahrendorf, 196: 267 όπως αναφέρεται σε Paul Taylor, 1996: 79.

(Δημήτρης Χρυσόχου, 2003: 236). Όσον αφορά στο κράτος η συναινετική θεωρία υποστηρίζει ότι κάθε άλλο παρά αποδυναμώνεται μέσα από την ενοποίηση. Κατά τον Paul Taylor, η «Κοινότητα δεν αμφισβητεί την ταυτότητα των κρατών μελών, αλλά, μάλλον, την ενισχύει» (Paul Taylor, 1996: 97).

Εντός του συγκεκριμένου πλαισίου, αναπτύσσεται μετά το 1994 το υπόδειγμα της συναινετικής συνομοσπονδίας των Μ. Τσινισιζέλη και Δ. Χρυσόχου. Η συναινετική συνομοσπονδία, παρατηρεί ο πρώτος, «αναφέρεται σε μία ιδιότυπη διαδικασία ώσμωσης μεταξύ κυρίαρχων κρατών στα πλαίσια μίας συλλογικά προσδιορισμένης μορφής ένωσης, χωρίς να αποτελεί δυνητική, έστω, απειλή για την εθνική ταυτότητα των μερών και χωρίς να θίγει την ατομική τους κυριαρχία» (Μιχάλης Τσινισιζέλης, 2001: 168-169). Αυτό που τη διακρίνει είναι η «συνύπαρξη» στοιχείων από την Ομοσπονδία με μία «πιο ήπια και πιο ευνοϊκή εκδοχή του δια-κυβερνητισμού» (Μιχάλης Τσινισιζέλης, 2001: 169). Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη προσέγγιση, τα κράτη μέλη συμμετέχουν σε μία μορφή ένωσης διατηρώντας παράλληλα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους αλλά και την αυτονομία τους. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι ηγετικές ομάδες – ελίτ, παρά τις αμοιβαίες υποχωρήσεις, δεν σταματούν να «επιδιώκουν την αυτόνομη δράση» (Δημήτρης Χρυσόχου, 2006: 123). Οι θέσεις της συναινετικής συνομοσπονδίας συμβάλλουν, όπως παρατηρεί ο Στέλιος Σταυρίδης, στην ερμηνεία της συμπεριφοράς των κρατών μελών στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, καθώς γίνονται ευκολότερα κατανοητά τα κίνητρα των διαφορετικών επιλογών των εθνικών κυβερνήσεων στο συγκεκριμένο χώρο που συνιστούν «παραφωνία» για την κοινή εξωτερική πολιτική της ΕΕ (Στέλιος Σταυρίδης, 2002: 301).

Παρακολουθώντας τις μεταλλάξεις της κρατικής κυριαρχίας, σε διεθνές επίπεδο, οι Μ.Ι. Τσινισιζέλης και Δ.Ν. Χρυσόχου προτείνουν «μία υπερβατική θέαση της αρχής της κυριαρχικής κρατικότητας», η οποία συνδέεται με την εξέλιξη του φαινομένου της συνδιάθεσης και αποτυπώνεται στην έννοια της ‘οργανωμένης συναρχίας’». Η συναρχία αφορά στη «συνάσκηση κυριαρχικών εξουσιών στη βάση της αμοιβαιότητας, της συμβατότητας αξιακών και συμπεριφορικών προτύπων, της θεσμοθέτησης ελέγχων και εξισορροπήσεων, της προσήλωσης σε μια συνεργατική πολιτική κουλτούρα και της ισοτέλειας βάσει κοινών κανονιστικών δεσμεύσεων και αμοιβαίως αποδεκτών στοχοθετήσεων». Η χρήση της έννοιας της συναρχίας προσδιορίζει την «οργάνωση της πολιτικής εξουσίας σε νέα επίπεδα συλλογικής συμβίωσης», εναρμονιζόμενη με το «συμπολιτειακό πρότυπο» και αναδεικνύοντας

μία «συντεταγμένη συγκυριότητα» (Μ.Ι. Τσινισιζέλης και Δ.Ν. Χρυσοχόου, 2010: 50-51).

Σε ένα άλλο επίπεδο, ο Simon Bulmer υιοθετεί μία προσέγγιση που εστιάζει στην εγχώρια πολιτική των κρατών μελών και στην επίδραση που ασκεί στην ΕΚ/ΕΕ. Ο Bulmer παρατηρεί ότι η έρευνα θα πρέπει να στραφεί από το ανώτερο επίπεδο λήψης αποφάσεων, τους θεσμούς της Κοινότητας, στο κατώτερο, δηλαδή τα κράτη μέλη, τα οποία αποτελούν τις βασικές μονάδες του συστήματος. Έμφαση, ωστόσο, θα πρέπει να δοθεί στη θέση του ότι «δεν ακολουθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων τη λογική της ολοκλήρωσης, αλλά μάλλον η ολοκλήρωση ακολουθεί τη λογική των διαδικασιών λήψης αποφάσεων» (Simon Bulmer, 1983: 144). Με άλλα λόγια, αντιτίθεται στη νεο-λειτουργική έννοια της διάχυσης αναδεικνύοντας τη σημασία των αποφάσεων που λαμβάνονται από τις κυβερνήσεις ως αποτέλεσμα των διαδικασιών που αναπτύσσονται στο εσωτερικό των κρατών μελών.

Πέντε είναι οι βασικές υποθέσεις της εν λόγω προσέγγισης (Simon Bulmer, 1983: 145-146). Πρώτον, το «εθνικό πολιτειακό» επίπεδο αποτελεί και τη βασική μονάδα στην ΕΕ, μέσα στο πλαίσιο της οποίας κυβερνήσεις, ομάδες συμφερόντων, κοινοβουλευτικά σώματα και πολιτικά κόμματα δραστηριοποιούνται, νομιμοποιούνται και ισχυροποιούνται. Δεύτερον, σε κάθε «εθνική πολιτεία» ισχύουν διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, οι οποίες καθορίζουν το πολιτικό περιεχόμενο και το «εθνικό συμφέρον». Τρίτον, η ευρωπαϊκή πολιτική αποτελεί μόνο μία όψη της δραστηριότητας κάθε «εθνικής πολιτείας», η οποία, όμως, δεν μπορεί να διαχωριστεί από την εγχώρια πολιτική. Τέταρτον, οι κυβερνήσεις κατέχουν «θέση - κλειδί» στη διασταύρωση εθνικής και κοινοτικής πολιτικής. Τέλος, πέμπτον, χρησιμοποιείται η έννοια του πολιτικού «ύφους - στυλ», προκειμένου να αναλυθούν οι σχέσεις που αναπτύσσουν κυβερνήσεις και άλλες εγχώριες πολιτικές δυνάμεις με την ευρωπαϊκή πολιτική. Παρά το γεγονός ότι η πρόταση του Bulmer εντάσσεται στον ευρύτερο κύκλο των δια-κυβερνητικών προσεγγίσεων, διαφοροποιείται από τον δια-κυβερνητισμό ως προς το ότι δεν αντιμετωπίζει τις κυβερνήσεις ως «παντοδύναμες» ή «μονολιθικές» δομές, αλλά συμπεριλαμβάνει, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, στην ανάλυση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και άλλους παράγοντες. Σε αυτό το σημείο, άλλωστε, εστιάζει η κριτική που ασκεί στο δια-κυβερνητισμό ο Bulmer, του οποίου η συμβολή κρίνεται ιδιαίτερος σημαντική, δεδομένου ότι εισήγαγε μία ακόμα παράμετρο στην ανάλυση της ευρωπαϊκής πολιτικής.

Λαμβάνοντας υπόψη τη συγκεκριμένη παράμετρο ο Robert Putnam αναπτύσσει μια θεωρητική προσέγγιση που βασίζεται στη λογική των «παιγνίων δύο επιπέδων». Εξετάζοντας, σε πρώτη φάση, το ζήτημα της διασύνδεσης εγχώριας πολιτικής - διεθνών σχέσεων διατυπώνει, στη συνέχεια, τη θεωρία περί «επικύρωσης» (Robert Putnam, 1988: 435). Πρόκειται, ουσιαστικά, για μια θεωρία περί δια-κυβερνητικών διαπραγματεύσεων, η οποία θα μπορούσε να εφαρμοστεί, όσον αφορά στην ΕΕ, στην περίπτωση των διαπραγματεύσεων στο COREPER. Ο Putnam διακρίνει δύο επίπεδα (Robert Putnam, 1988: 436-440). Στο «Επίπεδο Ι» οι κυβερνήσεις διαπραγματεύονται μεταξύ τους μία πιθανή συμφωνία. Στο «Επίπεδο ΙΙ» οι κυβερνήσεις εμπλέκονται σε διάλογο με μία σειρά από παράγοντες στο εσωτερικό της χώρας που μπορεί να είναι γραφειοκρατικές οργανώσεις, ομάδες συμφερόντων, κοινωνικές τάξεις ή ακόμα και κοινή γνώμη. Το αποτέλεσμα του συγκεκριμένου διαλόγου θα κρίνει αν θα «επικυρωθεί» ή όχι η επιτευχθείσα δια-κυβερνητική συμφωνία. Ως εκ τούτου, οι κυβερνήσεις δεν μπορούν να εγγυηθούν στους εταίρους την «επικύρωση» της συμφωνίας. Συχνά, βέβαια, οι δυσκολίες ή αλλιώς οι περιορισμοί που θέτει η εγχώρια πολιτική χρησιμοποιούνται ως πρόφαση από τις κυβερνήσεις στη διαπραγμάτευση. Αποτελεί γεγονός, ωστόσο, ότι κάθε πλευρά διαπραγματεύεται βάσει ενός «πλαίσιου» (win-set). Όσο πιο ευρύ είναι το «πλαίσιο» αυτό τόσο πιο πιθανή είναι η επίτευξη συμφωνίες δεδομένου ότι υπάρχει μεγαλύτερη ευελιξία κινήσεων. Όσο, πάλι, πιο στενό είναι, τόσο πιο δύσκολη είναι η επίτευξη συμφωνίας, αφού οι κυβερνήσεις κινδυνεύουν να προβούν σε υποχωρήσεις και να αναλάβουν υποχρεώσεις, τις οποίες δεν θα μπορέσουν να τηρήσουν λόγω των εσωτερικών περιορισμών.

Μέσα από την προσέγγιση των «δύο επιπέδων» ανατρέπεται η μονολιθική αντιμετώπιση των κρατών ως ενιαίων δρώντων στις διαπραγματεύσεις σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Χωρίς να αμφισβητείται ο κεντρικός ρόλος των κυβερνήσεων συνυπολογίζονται και άλλοι παράγοντες στο εσωτερικό του κράτους που συμβάλλουν στη διαμόρφωση των κυβερνητικών θέσεων. Η ανάδειξη της νέας αυτής διάστασης στη μελέτη της ευρωπαϊκής ενοποίησης άσκησε επιρροή στις νεότερες θεωρίες του χώρου με χαρακτηριστικό παράδειγμα το φιλελεύθερο δια-κυβερνητισμό.

Επιστρέφοντας, όμως, στις βασικές δια-κυβερνητικές θέσεις η κριτική επικεντρώνεται σε δύο, κυρίως, σημεία που συνδέονται με την έννοια του «εθνικού συμφέροντος». Σύμφωνα με τον δια-κυβερνητισμό, τα κράτη μέλη έχουν συγκεκριμένους στόχους, των οποίων την ικανοποίηση επιδιώκουν μέσα στο πλαίσιο

της ΕΕ. Εκκινώντας από αυτήν την παραδοχή ο δια-κυβερνητισμός αντιμετωπίζει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ως ένα «παίγνιο μηδενικού αθροίσματος» (Simon Hix, 1994: 7). Ωστόσο, η προσέγγιση αυτή της δράσης των κρατών μελών είναι μονοσήμαντη και ελλιπής, αφού στον προσδιορισμό των συμφερόντων κάθε κράτους συμβάλλουν μία σειρά από παράγοντες στο εσωτερικό του. Επιπλέον, όσο έντονες και αν είναι, αρκετά συχνά, οι δια-κυβερνητικές διαπραγματεύσεις καταλήγουν, συνήθως, σε συναινετικές αποφάσεις. Τις ελλείψεις αυτές του «παραδοσιακού» δια-κυβερνητισμού έρχονται να καλύψουν η συναινετική θεωρία, αλλά και οι προτάσεις των Bulmer και Putnam.

Σε ένα άλλο επίπεδο, ασκείται κριτική ως προς τον σαφή προσδιορισμό του «εθνικού συμφέροντος». Ο Simon Hix παρατηρεί, εύστοχα, ότι με το να μην πραγματοποιείται διάκριση ανάμεσα σε «διαπραγματεύσιμα» και «μη-διαπραγματεύσιμα» συμφέροντα, τελικά, σχεδόν όλοι οι χώροι λήψης αποφάσεων αφορούν σε «ζωτικής σημασίας» συμφέροντα (Simon Hix, 1994: 7). Στο συγκεκριμένο πρόβλημα επιχειρεί να δώσει λύση ο Putnam μέσα από τη «λογική των δύο επιπέδων» και τον καθορισμό ενός «πλαισίου» διαπραγμάτευσης, εντός του οποίου μπορούν να κινηθούν οι κυβερνήσεις, προκειμένου οι συμφωνίες να γίνουν αποδεκτές στο εσωτερικό.

Ολοκληρώνοντας την αναφορά στα δύο κυρίαρχα, για μεγάλο χρονικό διάστημα, ρεύματα της ενοποιητικής θεωρίας, θα είχε ενδιαφέρον να επισημανθούν οι βασικές αντιθέσεις των δύο αντιλήψεων, από τις οποίες πηγάζουν και οι διαφορετικές ερμηνείες του ενοποιητικού φαινομένου. Καταρχάς, όπως σημειώνεται και ανωτέρω, ενώ ο δια-κυβερνητισμός αντιμετωπίζει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, αλλά και γενικότερα τις σχέσεις των κρατών μελών ως ένα «παίγνιο μηδενικού αθροίσματος», ο νεο-λειτουργισμός θεωρεί ότι πρόκειται για «παίγνιο θετικού αθροίσματος».

Οι διαφορές, όμως, ανάμεσα στις δύο προσεγγίσεις είναι ευρύτερες και θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν βάσει τριών «δεικτών» (Carole Webb, 1983: 11). Ο πρώτος αφορά στην εν γένει διαφοροποίηση που ισχύει στη μελέτη της διεθνούς πολιτικής και της οργάνωσης του διεθνούς συστήματος και διακρίνει δύο σχολές. Η μεν αντιλαμβάνεται το κράτος ως μονολιθική οντότητα και τις κυβερνήσεις ως «συνεκτικές και οργανωμένες μονάδες» που διαχειρίζονται τις εξωτερικές υποθέσεις των κοινωνιών τους. Στον αντίποδα της συγκεκριμένης θέσης βρίσκεται η προσέγγιση που παρομοιάζει τη διεθνή πολιτική με «ιστό αράχνης». Το κράτος παύει να είναι μονολοθική οντότητα, καθώς στο εσωτερικό του διαμορφώνονται διακριτά

υποσύνολα και επίπεδα, όπου τα συμφέροντα διαφοροποιούνται σημαντικά, ενώ ανάμεσα στις ομάδες συμφερόντων των κρατών αναπτύσσονται δεσμοί που ξεπερνούν τα σύνορα. Ο παραδοσιακός δια-κυβερνητισμός συνδέεται, ασφαλώς, με την πρώτη σχολή σκέψης, ενώ ο νεο-λειτουργισμός, με τη δεύτερη.

Ο δεύτερο δείκτης σχετίζεται με τον προσδιορισμό της «κυριαρχίας». Η δια-κυβερνητική προσέγγιση την αντιμετωπίζει ως εγγενές στοιχείο της έννοιας του κράτους. Κατά το νεο-λειτουργισμό, πάλι, η «κυριαρχία» δεν είναι αδιαίρετη, αλλά «συνδέεται με τη νόμιμη και αποτελεσματική εκτέλεση καθηκόντων». Όπως παρατηρεί η Carole Webb για το νεο-λειτουργισμό ιδιαίτερη σημασία έχει η «εξίσωση κυριαρχίας - ικανότητας» (Carole Webb, 1983: 12).

Οι διαφορές νεο-λειτουργισμού - δια-κυβερνητισμού προσδιορίζονται, τέλος, από ένα τρίτο δείκτη που αναφέρεται στο «εθνικό συμφέρον». Ο νεο-λειτουργισμός υπογραμμίζει την ύπαρξη διαφορετικών συμφερόντων και αντιλήψεων περί των «εθνικών» στόχων. Υποστηρίζει δε ότι δεδομένων των διαφορών ο καθορισμός των «εθνικών προτεραιοτήτων» είναι μία «σύνθετη» και «ασταθής» διαδικασία (Carole Webb, 1983: 12). Ο δια-κυβερνητισμός, πάλι, αποσυνδέει τα «εθνικά συμφέροντα» από τις αντιθέσεις στο εσωτερικό του κράτους θεωρώντας ότι πρόκειται για ζητήματα «ζωτικής» σημασίας, τα οποία υπερβαίνουν τις επιμέρους διεκδικήσεις των ομάδων συμφερόντων.

Πίνακας 2.1: Δια-κυβερνητισμός vs. νεο-λειτουργισμός		
	<i>Δια-κυβερνητισμός</i>	<i>Νεο-λειτουργισμός</i>
<i>Χαρακτήρας παιγνίου</i>	Μηδενικού αθροίσματος	Θετικού αθροίσματος
<i>Οργάνωση διεθνούς συστήματος/ Χαρακτηριστικά κράτους</i>	Συνεκτικές και οργανωμένες μονάδες, καθοριζόμενες από τα εθνικά σύνορα.	Διαφοροποίηση συμφερόντων. Ομάδες συμφερόντων με δεσμούς που υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα.
<i>Κυριαρχία</i>	Εγγενές στοιχείο έννοιας κράτους.	Βασίζεται σε νόμιμη και αποτελεσματική εκτέλεση καθηκόντων
<i>Εθνικό συμφέρον</i>	Ζωτικής σημασίας/ Μονοσήμαντο.	Διαφοροποιήσεις βάσει ομάδων συμφερόντων.
Πηγή: Βασισμένο στους τρεις δείκτες της Carole Webb (Webb, 1983: 11-13)		

Συγκεφαλαιώνοντας, οι διαφορές νεο-λειτουργισμού - δια-κυβερνητισμού εκκινούν από τη διαφορετική προσέγγιση τριών παραμέτρων: πρώτον της οργάνωσης του διεθνούς συστήματος και ως εκ τούτου των χαρακτηριστικών που συγκεντρώνουν, κράτη και κυβερνήσεις ως διεθνείς δρώντες, δεύτερον της «κυριαρχίας» και τρίτον του «εθνικού συμφέροντος». Το χάσμα ανάμεσα στις δύο διαμετρικά αντίθετες αντιλήψεις έρχονται να γεφυρώσουν οι Keohane και Hoffmann

στις αρχές της δεκαετίας του '90. Συγκεκριμένα, ξεπερνώντας το δίλημμα νεο-λειτουργισμός ή δια-κυβερνητισμός περιγράφουν την ΕΚ ως ένα «δίκτυο που συνεπάγεται μία κοινοπραξία κυριαρχιών» (Robert Keohane and Stanley Hoffmann, 1990: 240). Επιπλέον, υπογραμμίζουν ότι αν και η πολιτική διαδικασία στην ΕΚ/ΕΕ χαρακτηρίζεται, ορθώς, ως υπερεθνική, το όλο οικοδόμημα βασιζόταν, πάντα, σε ένα «σύνολο δια-κυβερνητικών συμφωνιών». Με άλλα λόγια, όπως εύστοχα παρατηρούν, «η επιτυχής διάχυση προϋποθέτει προηγούμενη προγραμματική συμφωνία ανάμεσα στις κυβερνήσεις» (Robert Keohane and Stanley Hoffmann, 1990: 247).

Μέσω των ως άνω διαπιστώσεων, οι Keohane και Hoffmann ωθούν τη θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης σε νέες κατευθύνσεις, οι οποίες ξεφεύγουν από το δίλημμα νεο-λειτουργισμός ή δια-κυβερνητισμός (Keohane and Hoffmann, 1990: 248-255). Συγκεκριμένα, επιχειρώντας να εξηγήσουν τη θεσμική αλλαγή στην ΕΚ κατά τη δεκαετία του '80, διατυπώνουν τρεις ανταγωνιστικές μεταξύ τους «υποθέσεις». Η πρώτη τοποθετεί την «πηγή» της αλλαγής εντός της ΕΚ, στους πολιτικούς θεσμούς και τις διαδικασίες. Ουσιαστικά, συνδέει την αλλαγή με τη διάχυση, αλλά θέτει όρια στην έκταση που μπορεί να λάβει. Η δεύτερη «υπόθεση» αποδίδει τη θεσμική αλλαγή στην ΕΚ στην προσαρμογή στις πιέσεις της διεθνούς πολιτικής οικονομίας. «Η μορφή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ακολουθεί» σε αυτήν την περίπτωση «τις λειτουργίες που πρέπει να επιτελέσει για να διατηρήσει τις εταιρείες και τις οικονομίες της ανταγωνιστικές σε μία ταχύτατα μεταβαλλόμενη παγκόσμια οικονομία». Τέλος, η τρίτη «υπόθεση» αντιμετωπίζει τη θεσμική αλλαγή ως προϊόν της «σύμπτωσης των προτιμήσεων» των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων κατά τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο.

Εν κατακλείδι, οι ως άνω εναλλακτικές ερμηνείες των θεσμικών αλλαγών στην ΕΚ κατά τη δεκαετία του 1980 καταδεικνύουν τις διαφορετικές οδούς, διά των οποίων μπορεί να προσεγγίσει κανείς την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Τόσο ο νεο-λειτουργισμός, όσο και ο δια-κυβερνητισμός αποτέλεσαν αφετηρία για μία σειρά από προσεγγίσεις του ενοποιητικού φαινομένου, ορισμένες εκ των οποίων, μάλιστα, απομακρύνθηκαν σημαντικά από το σημείο εκκίνησης δημιουργώντας δικά τους παρακλάδια. Το «τοπίο» έχει γίνει πολύ πιο σύνθετο, με αποτέλεσμα οι δύο κεντρικοί πυλώνες του νεο-λειτουργισμού και του δια-κυβερνητισμού να μην επαρκούν πλέον για την αποτύπωσή του. Εύλογα, λοιπόν, γεννάται το ερώτημα ποια νέα κατηγοριοποίηση θα μπορούσε να καλύψει το υφιστάμενο κενό.

2.2 Από το «δίλημμα» Νεο-λειτουργισμός ή Δια-κυβερνητισμός στο «δίπολο» Ορθολογική προσέγγιση - Κοινωνική κατασκευή

Η επιλογή μίας νέας κατηγοριοποίησης των διαφορετικών προσεγγίσεων της ευρωπαϊκής ενοποίησης, κινούμενης πέρα από το «δίλημμα» νεο-λειτουργισμού – δια-κυβερνητισμού, ως στόχο έχει την όσο το δυνατόν πιο αντιπροσωπευτική ομαδοποίηση των σύγχρονων θεωρητικών τάσεων και τη σαφέστερη αποτύπωση των αποκλίσεων και σημείων συνάντησης. Ως εκ τούτου, τα κριτήρια διάκρισης σε κατηγορίες μεταβάλλονται παράλληλα με την εξέλιξη της θεωρίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Simon Hix εντάσσει, αρχικώς, τις διαφορετικές θεωρίες για την ΕΕ στους κλάδους των Διεθνών Σχέσεων και της Συγκριτικής Πολιτικής (Simon Hix, 1994: 2-3). Οι προσεγγίσεις των Διεθνών Σχέσεων αντιμετωπίζουν την ΕΕ ως διεθνή οργανισμό και εξετάζουν, κυρίως, την πορεία της ενοποίησης. Οι εντασσόμενες στον κλάδο της συγκριτικής πολιτικής προσεγγίσεις αντιλαμβάνονται την ΕΕ ως πολιτικό σύστημα και επικεντρώνουν την προσοχή τους στην ανάλυση της πολιτικής στο εσωτερικό της. Περαιτέρω, ο Hix προβαίνει σε μία οριζόντια διάκριση των θεωριών βάσει των διαφορών σε «οντολογικό» και «μεθοδολογικό» επίπεδο. Υπό το πρίσμα αυτό, οι θεωρίες κάθε κατηγορίας διακρίνονται ανάλογα, πρώτον, με την έμφαση που δίδουν σε δρώντες και δομές και δεύτερον, με τον τρόπο προσέγγισης αυτών. Ενώ, δηλαδή, ορισμένες θεωρίες που εστιάζουν στις δομές, υπογραμμίζουν την επίδραση αυτών σε συμπεριφορά και θεσμούς, άλλες επίσης «δομιστικές» προσεγγίσεις αντιλαμβάνονται συμπεριφορά και θεσμούς ως παράγοντες ανεξάρτητους από τις δομές.

Η ως άνω κατηγοριοποίηση κατορθώνει να συμπεριλάβει το ευρύ φάσμα των θεωρητικών προσεγγίσεων της ΕΕ στις αρχές της δεκαετίας του '90. Ωστόσο, ο ίδιος ο Hix ήλθε να την αμφισβητήσει, στα τέλη της ίδιας δεκαετίας, θεωρώντας ότι, λαμβάνοντας υπ' όψιν την εξέλιξη της μελέτης της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η διάκριση μεταξύ Διεθνών Σχέσεων και Συγκριτικής Πολιτικής έχει πλέον ξεπερασθεί. Αντικατέστησε, λοιπόν, το συγκεκριμένο διαχωρισμό με μία νέα διάκριση μεταξύ δύο ομάδων προσεγγίσεων, εκ των οποίων η μεν αντιμετωπίζει την ΕΕ ως ένα «νέο σύστημα διακυβέρνησης», η δε υποστηρίζει ότι αποτελεί ένα ασυνήθιστο «πολιτικό σύστημα», το οποίο, όμως, δεν είναι μοναδικό και μπορεί να συγκριθεί με άλλα υφιστάμενα πολιτικά συστήματα. Ουσιαστικά, το κεντρικό ερώτημα, βάσει του

οποίου διαμορφώνεται η νέα αυτή κατηγοριοποίηση, αφορά στο εάν η ευρωπαϊκή ενοποίηση συνιστά μοναδικό φαινόμενο της διεθνούς συνεργασίας ή ένα ιδιότυπο μεν, συγκρίσιμο δε πολιτικό σύστημα, στο οποίο μπορούν να εφαρμοσθούν οι υφιστάμενες θεωρίες (Simon Hix, 1998: 38-43). Η νέα κατηγοριοποίηση του Hix αναδεικνύει τον προβληματισμό ως προς το εάν η ευρωπαϊκή ενοποίηση αποτελεί ένα *sui generis* φαινόμενο που απαιτεί μία νέα θεωρία για την ερμηνεία του ή «μία ιδιόμορφη ποικιλία ενός είδους που έχει ήδη γίνει κατανοητό», συγκρίσιμη με άλλες μορφές του ίδιου «είδους». Πάσχει, ωστόσο, από πλευράς «συνεκτικότητας», κάτι το οποίο αποδέχεται, άλλωστε και ο ίδιος ο Hix, καθώς θεωρητικοί που υποστηρίζουν τη «νέα διακυβέρνηση» συχνά χρησιμοποιούν θεωρητικά «εργαλεία» που συνδέονται με τη συγκριτική μέθοδο (Ibid.: 55).

Πέραν τούτου, σήμερα, το ως άνω δίλημμα εξακολουθεί μεν να προβληματίζει, αδυνατεί δε να αποτυπώσει ένα νέο δίπολο, το οποίο έχει πλέον διαμορφωθεί στη μελέτη της ευρωπαϊκής ενοποίησης μέσα από το διάλογο μεταξύ των θεωρητικών του ορθολογισμού και της κοινωνικής κατασκευής (Joseph Jupille et al., 2002, Jeffrey Checkel, 2000, Mark Pollack, 2001). Καθώς και οι δύο σχολές διαθέτουν ανεπτυγμένα ερευνητικά προγράμματα και τη δική τους εξελισσόμενη «ατζέντα», ο διάλογος αυτός γίνεται ολοένα και πιο έντονος οδηγώντας όχι μόνον σε διλήμματα, αλλά και στην κατασκευή «γεφυρών» (Checkel Jeffrey and Moravcsik Andrew, 2001, Checkel, 2000). Επιπλέον, μέσα από το δίπολο ορθολογισμός – κοινωνική κατασκευή, η ευρωπαϊκή ενοποίηση συνδέεται με το ευρύτερο περιβάλλον των διεθνών σχέσεων, καθώς ο ανταγωνισμός μεταξύ των δύο σχολών ως προς την ερμηνεία της ΕΕ «αντικατοπτρίζει» τις διαφορετικές θέσεις τους στις διεθνείς σχέσεις. Το σημαντικότερο, όμως, είναι ότι η αυστηρή διάκριση μεταξύ Διεθνών Σχέσεων και συγκριτικής πολιτικής αίρεται, καθώς αναδεικνύεται η αλληλεπίδραση της εξωτερικής με την εσωτερική πολιτική και η σημασία των προτιμήσεων που διαμορφώνουν οι δρώντες στο εσωτερικό των κρατών μελών, για τις θέσεις που υιοθετούν οι κυβερνήσεις στο εξωτερικό (Mark Pollack, 2001: 238).

Ειδικότερα, στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, στο πλαίσιο του διαλόγου ορθολογισμού - κοινωνικής κατασκευής τίθεται το ζήτημα της κατασκευής ταυτοτήτων, με τους θεωρητικούς της κοινωνικής κατασκευής να συσχετίζουν την κατασκευή μίας «ευρωπαϊκής ταυτότητας» με τη διαμόρφωση μίας Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής για την ΕΕ και την «άλλη πλευρά» να αντιτείνει ότι η ορθολογική αντίληψη των δρώντων για τα συμφέροντά τους αποτελεί το βασικό

κριτήριο που καθορίζει την αλλαγή ή τη συνέχεια στην εξωτερική πολιτική. Επιπλέον, η ατζέντα του διαλόγου ανάμεσα στις δύο σχολές συμπεριλαμβάνει θέματα που αναφέρονται στο ρόλο των ιδεών, αλλά και στην επίδραση της διαδικασίας της μάθησης στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής.

Σημειώνεται, τέλος, ότι τόσο ο ορθολογισμός όσο και η κοινωνική κατασκευή αποτελούν ευρύτερες προσεγγίσεις της κοινωνικής έρευνας, οι οποίες συμπεριλαμβάνουν θεωρίες με συγκεκριμένα κοινά χαρακτηριστικά. Για την ορθολογική προσέγγιση, παρατηρεί ο Pollack, υφίστανται «καθορισμένες προτιμήσεις και ορθολογική συμπεριφορά μεταξύ όλων των δρώντων στην ΕΕ», ενώ η έρευνα επικεντρώνεται στους «τρόπους με τους οποίους οι κυβερνήσεις των κρατών μελών υιοθετούν θεσμούς που στη συνέχεια περιορίζουν και οριοθετούν τη συμπεριφορά τους» (Pollack, 2001: 222). Η κοινωνική κατασκευή, από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με τους Jupille et al., ερείδεται σε δύο βασικές υποθέσεις: πρώτον, το «περιβάλλον εντός του οποίου οι δρώντες αναλαμβάνουν δράση είναι τόσο κοινωνικό, όσο και υλικό» και δεύτερον, το περιβάλλον συμβάλλει ώστε οι δρώντες να αντιληφθούν τα συμφέροντά τους (Jupille et al., 2002: 7). Στο παρόν τμήμα του κεφαλαίου, δεν επιχειρείται μία διεξοδική ανάλυση των θεωριών που εντάσσονται σε κάθε σχολή, αλλά μία επιλεγμένη αναφορά σε συγκεκριμένες θεωρίες, με βασικό κριτήριο τη συμβολή τους στην ερμηνεία του ενοποιητικού φαινομένου και της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής.

2.2.1 Ορθολογική προσέγγιση

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα κύρια χαρακτηριστικά της ορθολογικής προσέγγισης, όπως αυτά σημειώνονται ανωτέρω και το προαναφερθέν κριτήριο επιλογής συγκεκριμένων θεωριών, στο πρώτο μέρος η μελέτη στρέφεται στην ορθολογική θεσμική επιλογή και το φιλελεύθερο δια-κυβερνητισμό. Η μεν εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της νεο-θεσμικής προσέγγισης μαζί με τον ιστορικό και τον κοινωνιολογικό θεσμισμό. Ο δε έχει χαρακτηριστεί ως ο συνδυασμός τριών «συμπληρωματικών» θεωριών μέσου βεληνεκούς, εντός ενός ορθολογικού θεωρητικού περιβάλλοντος: «μίας φιλελευθερης θεωρίας διαμόρφωσης εθνικών προτιμήσεων», «μίας διακυβερνητικής θεωρίας διαπραγμάτευσης» και «μίας νέας θεωρίας θεσμικής επιλογής με έμφαση στη σημασία των δεσμεύσεων» (Mark Pollack, 2001: 232).

Η νεο-θεσμική προσέγγιση, η οποία, αρχικώς, εμφανίζεται ως αντίδραση στην παράδοση του συμπεριφορισμού, δεν αποδέχεται ότι μέσα από την εξέταση συμπεριφορικών ή κοινωνιο-ψυχολογικών χαρακτηριστικών είναι δυνατόν να εξηγήσει κανείς την ατομική ή συλλογική δράση. Αντιθέτως, υποστηρίζει ότι καθώς δράση και θεσμοί συνδέονται άμεσα, είναι σημαντικό, πρώτον, να αποφεύγονται γενικεύσεις και δεύτερον, να λαμβάνονται υπ' όψιν, σε κάθε περίπτωση, οι θεσμοί (Asbjorn Sonne Norgaard, 1996: 33). Βασική πρόταση του νεο-θεσμισμού, σύμφωνα με τους Mark Aspinwall και Gerald Schneider, είναι ότι οι «θεσμοί επηρεάζουν τα αποτελέσματα πολιτικής» (Mark Aspinwall and Gerald Schneider, 2000: 3). Επιπλέον, οι νεο-θεσμιστές, σε αντίθεση με τον «τυπικό» θεσμισμό υιοθετούν ένα ευρύτερο ορισμό των θεσμών, ο οποίος συμπεριλαμβάνει και άτυπες διαδικασίες. Κατά τους James March και Johan Olsen, ο θεσμός αποτελεί «ένα σχετικά σταθερό σύνολο πρακτικών και κανόνων που καθορίζουν την κατάλληλη συμπεριφορά για συγκεκριμένες ομάδες δρώντων σε συγκεκριμένες καταστάσεις» (James G. March and Johan P. Olsen, 1998: 948)³³.

Ειδικότερα, όσον αφορά στην ορθολογική θεσμική επιλογή, βασικό της χαρακτηριστικό είναι ότι ερείδεται στις θέσεις του μεθοδολογικού ατομισμού. Σαφής είναι, επίσης, η επιρροή της νεο-κλασικής οικονομικής θεωρίας, καθώς οι δρώντες λειτουργούν ως προς τις προτιμήσεις τους με κριτήριο τη μεγιστοποίηση της χρησιμότητας. Επιπλέον, έμφαση δίδεται στην έννοια του «συναλλακτικού κόστους», στη μείωση του οποίου συμβάλλουν οι θεσμοί³⁴. Τέλος, σημαντική είναι η επίδραση που έχει ασκήσει η θεωρία των παιγνίων, η οποία εστιάζει στον τρόπο λήψης αποφάσεων των ατόμων, όταν το τελικό αποτέλεσμα επηρεάζεται από τις επιλογές άλλων δρώντων (Mark Aspinwall and Gerald Schneider, 2000: 11).

Τα κράτη, κατά την ορθολογική θεσμική επιλογή, επιδιώκουν την επίτευξη των στόχων τους, οι οποίοι καθορίζονται από τα συμφέροντά τους, εντός ενός

³³ Σε πρακτικές αναφέρεται και ο Oran Young, ο οποίος προτείνει έναν ευρύτερο ορισμό για τους θεσμούς, σύμφωνα με τον οποίον οι τελευταίοι συνιστούν «κοινωνικές πρακτικές αποτελούμενες από εύκολα αναγνωρίσιμους ρόλους συνδεδεμένους με ομάδες κανόνων ή συμβάσεων που διέπουν τις σχέσεις ανάμεσα στους κατόχους των ρόλων αυτών» (Oran Young, 1989: 32).

³⁴ Την έννοια του «συναλλακτικού κόστους» εισήγαγε στη μελέτη της διεθνούς συνεργασίας ο Robert Keohane. Βασισμένος στο σχετικό άρθρο του Ronald Coase (Coase, 1960), ο Keohane σημειώνει ότι, όπως στην αγορά υφίστανται «εξωτερικότητες» που δυσχεραίνουν την αποτελεσματική συνεργασία και το συντονισμό ανάμεσα στους ανεξάρτητους δρώντες, έτσι και «η παγκόσμια πολιτική χαρακτηρίζεται από θεσμικές ατέλειες που εμποδίζουν την αμοιβαία επωφελή συνεργασία». Ωστόσο, εντός του πλαισίου των θεσμών και συγκεκριμένα των Διεθνών Καθεστώτων, ο Keohane υποστηρίζει ότι το «σχετικό συναλλακτικό κόστος» μειώνεται, καθώς περιορίζεται η ανασφάλεια και διευκολύνεται η επαναλαμβανόμενη συνεργασία μεταξύ των κυβερνήσεων (Robert O. Keohane, 1984: 85-109).

πλαίσιου θεσμών. Οι τελευταίοι, παρατηρεί ο Rosamond, αποτελούν «μεταβλητές που μεσολαβούν ανάμεσα στις προτιμήσεις των δρώντων και τα αποτελέσματα πολιτικής» (Ben Rosamond, 2000: 114). Οι θεσμοί, ωστόσο, μπορεί να μεταβάλουν το σχετικό κόστος ή όφελος, αλλά δεν καθορίζουν τις ίδιες τις προτιμήσεις των δρώντων. Αυτές, σημειώνουν οι Jupille και Caporaso, διαμορφώνονται «εξωγενώς», αποτελούν ανεξάρτητες μεταβλητές και παραμένουν ανεπηρέαστες από τους θεσμούς, ενώ οι θεσμοί είναι «ενδογενείς» και συνιστούν εξαρτημένες μεταβλητές, με αποτέλεσμα η ανάλυση να στρέφεται στη διερεύνηση της προέλευσής τους και των λόγων για τους οποίους ορισμένοι διατηρούνται, ενώ άλλοι όχι, αλλά και στη μελέτη της δυναμικής των θεσμικών επιλογών (Joseph Jupille and James Caporaso, 1999: 432-433). Οι Aspinwall και Schneider, πάλι, κλίνουν περισσότερο προς τη θέση του Rosamond, υποστηρίζοντας ότι οι θεσμοί δεν αποτελούν «εξαρτημένες», αλλά «ενδιάμεσες» μεταβλητές, οι οποίες διαμορφώνουν το πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνονται οι αποφάσεις των δρώντων (Mark Aspinwall and Gerald Schneider, 2000: 12).

Η ορθολογική θεσμική επιλογή επέδειξε ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη μελέτη του φαινομένου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εστιάζοντας στη διερεύνηση των θεσμών και ξεπερνώντας την παραδοσιακή σύγκρουση υπερεθνικών - κρατοκεντρικών προτάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, οι George Tsebelis και Geoffrey Garrett εξετάζουν τη διαχρονική ισορροπία δυνάμεων ανάμεσα στα τέσσερα θεσμικά όργανα της Ένωσης, Συμβούλιο Υπουργών, Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (George Tsebelis and Geoffrey Garrett, 2001: 357-360). Το μοντέλο σύγκρισης βασίζεται στις τρεις εξουσίες - λειτουργίες του σύγχρονου κράτους και κατ' επέκταση του πολιτικού συστήματος της ΕΕ: νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική. Παράλληλα, τίθεται υπό αμφισβήτηση, από τη μία πλευρά, η πρόταση του παραδοσιακού δια-κυβερνητισμού ότι οι κυβερνήσεις είναι οι μόνοι σημαντικοί δρώντες και από την άλλη ο «νόμος των ακούσιων συνεπειών» της υπερεθνικής αντίληψης, σύμφωνα με τον οποίον η πρόοδος της ενοποίησης και ιδιαίτερα η αναθεώρηση των συνθηκών λαμβάνουν χώρα χωρίς οι κυβερνήσεις να συνειδητοποιούν τις συνέπειες ορισμένων αποφάσεων και ενεργειών τους. Οι θέσεις της ορθολογικής θεσμικής επιλογής είναι σαφείς και στις δύο περιπτώσεις, καθώς αρνείται τη μονοδιάστατη αντίληψη του δια-κυβερνητισμού, ενώ υποστηρίζει ότι, υπό συνθήκες άρτιας πληροφόρησης, οι δρώντες «σχεδιάζουν

θεσμούς που εξυπηρετούν καλύτερα τα συμφέροντά τους», έχοντας αντίληψη των συνεπειών των ενεργειών τους (George Tsebelis and Geoffrey Garrett, 2001: 386).

Τόσο η προαναφερθείσα μελέτη, όσο και μία σειρά από άλλες αναλύσεις της ορθολογικής θεσμικής επιλογής επικεντρώνονται στη διερεύνηση της σχέσης «εντολέα - εντολοδόχου», στο πολιτικό σύστημα της ΕΕ. Το εν λόγω σχήμα, εμπνευσμένο από τη σχέση μετόχων - διευθυντικών στελεχών ή αλλιώς εργοδοτών - μάνατζερ στο χώρο των επιχειρήσεων, εφαρμόστηκε αρχικά, στο πεδίο της πολιτικής επιστήμης, στην ανάλυση των σχέσεων νομοθετικής εξουσίας - γραφειοκρατίας στις ΗΠΑ (Christer Jönsson and Jonas Tallberg, 2001: 4). Χρησιμοποιήθηκε δε, σε πρώτη φάση, από τον παραδοσιακό δια-κυβερνητισμό, αλλά και αργότερα, από τη νεότερη προσέγγιση του φιλελεύθερου δια-κυβερνητισμού, με στόχο να εξηγήσει για ποιο λόγο τα κράτη μέλη εκχώρησαν ορισμένες αρμοδιότητες σε υπερεθνικούς θεσμούς. Στο πλαίσιο της ορθολογικής θεσμικής επιλογής, ωστόσο, η σχέση «εντολέα - εντολοδόχου» έλαβε άλλη διάσταση, καθώς αντιμετωπίστηκε από την πλευρά του «εντολοδόχου», δηλαδή, των θεσμών. Συγκεκριμένα, στο επίκεντρο της ανάλυσης βρέθηκαν ζητήματα, όπως ο ρόλος του ΔΕΚ και η συμμόρφωση των κρατών μελών με τις αποφάσεις του, η πολιτική διάσταση της νομικής ολοκλήρωσης και η επιρροή των θεσμών στη διαμόρφωση της ατζέντας της ευρωπαϊκής ενοποίησης (Geoffrey Garrett et al., 1998: 149-176, George Tsebelis and Amie Kreppel, 1998: 41-70, Geoffrey Garrett, 1995: 171-181).

Όσον αφορά, ειδικότερα, στην Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, η συμβολή της ορθολογικής θεσμικής επιλογής στην κατανόηση του φαινομένου είναι σημαντική, αν και έχει συγκεκριμένα όρια. Δεδομένου ότι πρόκειται για ένα σύστημα εξωτερικής πολιτικής που συνδυάζει εισροές, τόσο από τους δια-κυβερνητικούς, όσο και από τον υπερεθνικό πυλώνα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, η ανάλυση της επίδρασης των προτιμήσεων και των στόχων των δρώντων στους θεσμούς μπορεί να προσφέρει μία σαφή εξήγηση του μηχανισμού επιβίωσης του συστήματος (βλ. κεφ. 1.1). Εάν, μάλιστα, λάβει κανείς υπ' όψιν του την επισήμανση του Κωνσταντίνου Στεφάνου ότι «οι αδυναμίες που εμφανίζονται κατά καιρούς συνδέονται περισσότερο με συμπεριφορές κρατών μελών παρά με θεσμικές ατέλειες» (Κωνσταντίνος Στεφάνου, 2006: 121), η ορθολογική θεσμική επιλογή προσφέρεται για να εξετασθεί πώς και σε ποιο βαθμό οι επιλογές των κυβερνήσεων επηρεάζουν τους θεσμούς σε διάφορους τομείς της εξωτερικής πολιτικής, όπως οι εξωτερικές οικονομικές σχέσεις ή/και η ΚΕΠΠΑ. Όπως χαρακτηριστικά παρατηρεί ο Ben Rosamond, η αδυναμία

διαμόρφωσης μίας πραγματικά Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας θα αποδιδόταν από την ορθολογική θεσμική επιλογή στους «αποκλίνοντες στόχους πολιτικής ανάμεσα στις κυβερνήσεις των κρατών μελών και επιπλέον, στην υψηλή αξία που κανονικά δίδεται στην αυτονομία της εξωτερικής πολιτικής» (Ben Rosamond, 2000: 121).

Ωστόσο, η συγκεκριμένη ερμηνευτική προσέγγιση δεν προσφέρει παρά μία μερική εξήγηση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, για την οποία, ως πλειότιμο κοινωνικό φαινόμενο, είναι δύσκολο να δώσει κανείς μία σφαιρική εξήγηση. Το γεγονός ότι η ορθολογική θεσμική επιλογή αντιμετωπίζει τις προτιμήσεις των κρατών ως ανεξάρτητη και τους θεσμούς ως εξαρτημένη μεταβλητή έχει ως αποτέλεσμα να γίνεται αντιληπτό ένα μέρος μόνον της συνολικής εικόνας, καθώς, πρώτον, δεν συνεκτιμάται ότι οι θεσμοί μπορεί να αναπτύξουν δική τους «ζωή» και δεύτερον, δεν λαμβάνεται υπ' όψιν η επίδραση των θεσμών στους δρώντες. Όπως σημειώνει η Sophie Vanhoonacker, εξετάζοντας το ρόλο των θεσμών σε τρεις διαφορετικούς τομείς της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής - Κοινή Εμπορική Πολιτική, Αναπτυξιακή Πολιτική και Ανθρωπιστική Βοήθεια και ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ - οι θεσμικές αλλαγές λαμβάνουν χώρα σε «διαφορετικούς βαθμούς», «διαφορετικές κατευθύνσεις» και με «διαφορετικό αντίκτυπο», καθώς τα αίτια, η πορεία και οι επιπτώσεις τους διαφοροποιούνται σε μεγάλο βαθμό (Sophie Vanhoonacker, 2005: 70).

Η κριτική, πάλι, που ασκείται από πλευράς νεο-ρεαλισμού επικεντρώνεται στο γεγονός ότι τα κράτη δεν ενδιαφέρονται για «απόλυτα», αλλά για «σχετικά» κέρδη (Joseph M. Grieco, 1999: 22-25)³⁵. Σκοπός κάθε κράτους είναι να επιβιώσει στο διεθνές άναρχο περιβάλλον και προκειμένου να το επιτύχει, τα κέρδη του δεν θα πρέπει να είναι λιγότερα από αυτά των άλλων. Όταν, λοιπόν, τα κράτη συνεργάζονται, ενδιαφέρονται, κυρίως, για το πώς θα επηρεαστούν οι μελλοντικές τους ικανότητες σε σχέση με αυτές των συνεργατών τους. Στη «χρησιμότητα», συνεπώς, της συνεργασίας θα πρέπει να συνυπολογίζονται και τα «σχετικά» κέρδη. Ως εκ τούτου, η απόφαση των κρατών για συνεργασία στο πλαίσιο ενός θεσμού δεν βασίζεται μόνον στη μείωση του συναλλακτικού κόστους, αλλά και στην πεποίθηση της εξασφάλισης συγκριτικά μεγαλύτερου ή ίσου κέρδους με τα λοιπά κράτη.

³⁵ Συγκεκριμένα, ο Grieco αποτυπώνει τη θέση του αυτή μέσα από τη συνάρτηση $U = V - k(W - V)$, όπου U =Χρησιμότητα συνεργασίας, V =Απόλυτο κέρδος κάθε χώρας από συνεργασία, W =Άθροισμα κερδών από συνεργασία και k =συντελεστής ευαισθησίας. Σύμφωνα με τον Grieco, μία προσέγγιση που ενδιαφέρεται μόνον για το απόλυτο κέρδος περιορίζεται στο $U = V$ (βλ. σχετ. Grieco, 1999: 24-25).

Παρά την ασκούμενη κριτική, η ορθολογική θεσμική επιλογή συνιστά ουσιαστική και αναγκαία ανανέωση για τη μελέτη της ευρωπαϊκής ενοποίησης και ειδικότερα, της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Το γεγονός, ωστόσο, ότι, αντιλαμβάνεται την πολιτική ως «μία αρένα, εντός της οποίας τα άτομα επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση των προσωπικών κερδών τους» προσφέρει μία σαφή μεν, μονοδιάστατη δε ανάγνωση της ευρωπαϊκής πολιτικής (Mark Aspinwall and Gerald Schneider, 2000: 11).

Εκτός από την ορθολογική θεσμική επιλογή, εντός του πλαισίου της ορθολογικής προσέγγισης εντάσσεται και ο φιλελεύθερος δια-κυβερνητισμός, θεωρητική πρόταση, η οποία έχει ταυτιστεί με τον Andrew Moravcsik και συνιστά σημείο αναφοράς για τη θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Εξετάζοντας τις διαπραγματεύσεις για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, ο Moravcsik αποκαλεί, σε πρώτη φάση, την εξήγηση που υιοθετεί, δια-κυβερνητικό θεσμισμό (Andrew Moravcsik, 1991: 42). Βασική του θέση είναι ότι η θεσμική μεταρρύθμιση που επετεύχθη μέσα από την ΕΕΠ, δεν προήλθε από τη συνεργασία και συμμαχία ανάμεσα στους αξιωματούχους των Βρυξελλών και τις ομάδες επιχειρηματικών συμφερόντων, αλλά ήταν αποτέλεσμα των διακρατικών διαπραγματεύσεων ανάμεσα σε Βρετανία, Γαλλία και Γερμανία.

Η παρατήρηση αυτή πηγάζει από τη γενικότερη αντίληψη του Moravcsik ότι όλες οι μεγάλες ιστορικές στιγμές στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης συνιστούν προϊόν διαπραγμάτευσης ανάμεσα στα μεγάλα κράτη της ΕΚ/ΕΕ. Ο δια-κυβερνητικός θεσμισμός ερείδεται στο τρίπτυχο του «δια-κυβερνητισμού», του «ελάχιστου κοινού παρονομαστή» και της «προστασίας της κυριαρχίας» (Andrew Moravcsik, 1991: 46-48). Παρά το γεγονός, όμως, ότι δίδει έμφαση στο ρόλο των κυβερνήσεων, ξεφεύγει από την παραδοσιακή αντίληψη του κράτους ως «μαύρου κουτιού». Σε αντίθεση με τις παραδοσιακές κρατοκεντρικές προσεγγίσεις, ο δια-κυβερνητικός θεσμισμός παρατηρεί ότι τη διαμόρφωση των συμφερόντων μπορεί να επηρεάζει και η εσωτερική πολιτική. Παρά ταύτα, δεν παύει να θεωρεί ότι οι διαπραγματεύσεις καθορίζονται, τελικά, από τη σχετική ισχύ των κρατών μελών.

Εξέλιξη του δια-κυβερνητικού θεσμισμού αποτελεί ο φιλελεύθερος δια-κυβερνητισμός, προσέγγιση η οποία κατόρθωσε να επηρεάσει δραστικά το τοπίο της θεωρίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Στον πυρήνα της νέας θεωρητικής κατασκευής του Moravcsik βρίσκονται τρεις παράμετροι: η «υπόθεση της ορθολογικής κρατικής συμπεριφοράς», μία «φιλελεύθερη θεωρία για τη διαμόρφωση εθνικών προτιμήσεων»

και μία «δια-κυβερνητική ανάλυση περί διακρατικής διαπραγματεύσεως» (Andrew Moravcsik, 1993: 480). Ο φιλελεύθερος δια-κυβερνητισμός, παρατηρεί ο Δημήτρης Χρυσόχου, συνδυάζει τρία «σημαντικά πεδία της θεωρίας των διεθνών σχέσεων: την ανάλυση των διεθνών καθεστώτων, τη θεωρία των διαπραγματεύσεων και το δια-κυβερνητισμό» (Δημήτρης Χρυσόχου, 2006: 110).

Έμφαση θα πρέπει να δοθεί, πάντως, στο γεγονός ότι ο φιλελεύθερος δια-κυβερνητισμός αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο ρόλο της εγχώριας πολιτικής σκηνής, σε μεγαλύτερο βαθμό, μάλιστα, από τον προγενέστερο δια-κυβερνητικό θεσμισμό. Ο ίδιος ο Moravcsik, άλλωστε, παραδέχεται ότι, σε αυτό το σημείο, κινείται στο πλαίσιο φιλελεύθερων θεωριών των Διεθνών Σχέσεων που υποστηρίζουν ότι οι στόχοι της εξωτερικής πολιτικής των εθνικών κυβερνήσεων ποικίλλουν ανάλογα με τη «μεταβαλλόμενη πίεση από εγχώριες κοινωνικές ομάδες». Η επιρροή των παιγνίων δύο επιπέδων του Putnam στη συγκεκριμένη διάσταση του φιλελεύθερου δια-κυβερνητισμού είναι σαφής³⁶.

Ο Moravcsik διακρίνει στην αρχική του προσέγγιση δύο «στάδια» στη διεθνή συνεργασία (αργότερα θα συμπεριλάβει ένα ακόμα που αφορά στο ρόλο των υπερεθνικών θεσμών). Κατά το πρώτο, τη «ζήτηση», διαμορφώνονται οι προτιμήσεις στο εσωτερικό των χωρών, σύμφωνα με τις οποίες καθορίζονται και τα αναμενόμενα οφέλη από τη συνεργασία. Κατά το δεύτερο στάδιο, την «προσφορά», τα κράτη διαπραγματεύονται μεταξύ τους προσπαθώντας να ικανοποιήσουν τους στόχους τους που προκύπτουν από τις διαμορφωθείσες προτιμήσεις. Πρόκειται για το στάδιο που «καθορίζει» το βαθμό ανταπόκρισης του πολιτικού συστήματος της ΕΚ/ΕΕ στις πιέσεις που ασκούν οι κυβερνήσεις για την επίτευξη των στόχων τους. Τελικώς, «η αλληλεπίδραση ζήτησης και προσφοράς, προτιμήσεων και στρατηγικών δυνατοτήτων, διαμορφώνει τη συμπεριφορά των κρατών στην εξωτερική πολιτική» (Andrew Moravcsik, 1993: 481). Εντός, λοιπόν, του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής λαμβάνει χώρα μία συνεχής διαδικασία ισορρόπησης μεταξύ «ζήτησης» και «προσφοράς».

Ο συνδυασμός φιλελεύθερων προσεγγίσεων της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, όσον αφορά στη διαμόρφωση προτιμήσεων στο εσωτερικό και της θεωρίας των διαπραγματεύσεων, στο σκέλος της δια-κυβερνητικής αλληλεπίδρασης, φαίνεται να προσφέρει μία πλήρη θεωρητική κατασκευή. Για τον Moravcsik οι εθνικές

³⁶ Βλ. ανωτέρω κεφ. 2.1.

κυβερνήσεις αποτελούν τους κύριους δρώντες. Όσον αφορά στην εγχώρια πολιτική, η αλληλεπίδραση ανάμεσα σε κοινωνικές ομάδες και κυβέρνηση γίνεται αντιληπτή ως σχέση «εντολέα - εντολοδόχου» (Ibid.: 483). Οι εγχώριες ομάδες συμφερόντων διατυπώνουν θέσεις/προτιμήσεις, τις οποίες οι κυβερνήσεις συγκεντρώνουν και συνεκτιμούν, προκειμένου να καθορίσουν τους στόχους τους στις διαπραγματεύσεις. Ο ρόλος, λοιπόν, των μη κυβερνητικών δρώντων σε «υπο-εθνικό» επίπεδο εμφανίζεται περιορισμένος σε σχέση με αυτόν των κυβερνήσεων.

Ο Moravcsik κατορθώνει να αναπτύξει, σύμφωνα με τους Τσινισιζέλη και Χρυσόχου, «μία σειρά αιτιακών συνδέσεων ανάμεσα στις εγχώριες πολιτικές τάξεις, τα οικονομικά συμφέροντα των συστατικών κρατών και τους τρόπους λήψης αποφάσεων και δημιουργίας συμμαχιών στο διακυβερνητικό Συμβούλιο» (Μιχάλης Τσινισιζέλης και Δημήτρης Χρυσόχου, 2007: 129). Όσον αφορά στους υπερεθνικούς θεσμούς και τους αξιωματούχους των Βρυξελλών η δραστηριοποίησή τους χαρακτηρίζεται ως «μάταιη», «πλεονάζουσα» και ορισμένες φορές, ακόμα και «αντιπαραγωγική» (Andrew Moravcsik, 1998: 8). Ο Moravcsik θεωρεί ότι όλες οι ιστορικές στιγμές, όπως η συνθήκη της Ρώμης, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και η Συνθήκη του Μάαστριχτ, μπορούν να αναλυθούν μέσα από την «δι-επίπεδη προσέγγιση» εγχώριας πολιτικής και διακρατικών διαπραγματεύσεων. Παρατηρεί, μάλιστα, ότι η ισχύς (κυρίως η ανεπίσημη) υπερεθνικών αξιωματούχων έχει υπερτιμηθεί από τη θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης (Andrew Moravcsik, 1999: 267-270).

Με άμεσο τρόπο θίγει ο Moravcsik και το ζήτημα της ιεράρχησης συμφερόντων εντός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Εκφράζει τη διαφωνία του ως προς την αιτιολόγηση των επιλογών των κρατών μελών βάσει ανώτερων εθνικών και γεωπολιτικών στόχων. Προτείνει, μάλιστα, μία «εναλλακτική θεωρία εξωτερικής οικονομικής πολιτικής», σύμφωνα με την οποία δεν υφίσταται ιεράρχηση συμφερόντων. Τα «εθνικά συμφέροντα» αντικατοπτρίζουν, άμεσα, οικονομικά κίνητρα που γεννώνται ως αποτέλεσμα της διεθνούς οικονομικής αλληλεξάρτησης. Συνεπώς, η συνεργασία σε επίπεδο εμπορίου και νομισματικής πολιτικής συνιστά προϊόν των πιέσεων που ασκούνται στις κυβερνήσεις, προκειμένου να εκμεταλλευτούν τη δυνατότητα κερδών από το συντονισμό των πολιτικών τους στους συγκεκριμένους τομείς. Τα οικονομικά συμφέροντα, κατά τον Moravcsik, είναι αυτά που, τελικά, «καθόρισαν τις συνθήκες, υπό τις οποίες η γεωπολιτική ιδεολογία θα μπορούσε να επηρεάζει την πολιτική» (Andrew Moravcsik, 1998: 7). Μόνο σε

περιπτώσεις, κατά τις οποίες τα οικονομικά συμφέροντα ήταν ασαφή ή αδύναμα, στράφηκαν οι πολιτικές ηγεσίες σε γεωπολιτικούς στόχους.

Ιδιαίτερη έμφαση έδωσε ο Moravcsik στο περιβάλλον, εντός του οποίου διεξάγονται οι διαπραγματεύσεις στην ΕΚ/ΕΕ. Πρώτον, τα κράτη μέλη συμμετέχουν εκουσίως στις διαπραγματεύσεις, αφού δεν υφίσταται κανενός είδους στρατιωτικός ή οικονομικός εξαναγκασμός. Δεύτερον, το περιβάλλον είναι πλούσιο σε πληροφορίες. Τρίτον το συναλλακτικό κόστος είναι χαμηλό, αφού οι διαπραγματεύσεις διαρκούν για εκτεταμένο χρονικό διάστημα παρέχοντας τη δυνατότητα διασύνδεσης θεμάτων (Andrew Moravcsik, 1993: 498). Οι δύο τελευταίες παράμετροι φανερώνουν την επίδραση της προσέγγισης της ορθολογικής θεσμικής επιλογής στον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό. Ο Moravcsik συνδύασε τις θέσεις της συγκεκριμένης θεωρίας μέσου βεληνεκούς με αυτές της φιλελεύθερης θεωρίας διαμόρφωσης εθνικών προτιμήσεων και της θεωρίας διακρατικών διαπραγματεύσεων, προσφέροντας, με αυτόν τον τρόπο, ένα ολοκληρωμένο ορθολογικό πλαίσιο διεθνούς συνεργασίας (Andrew Moravcsik, 1998: 19-24). Ο συγκεκριμένος συνδυασμός αποκτά ιδιαίτερη σημασία, αφού, μέσω αυτού ο Moravcsik αναγνωρίζει ότι οι υπερεθνικοί θεσμοί διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο, καθώς διευκολύνουν την επίτευξη και την τήρηση των διακρατικών συμφωνιών.

Όσον αφορά στην επίδραση των υπερεθνικών θεσμών στις κυβερνήσεις, ο Moravcsik υποστηρίζει ότι σαφώς τις ενισχύουν, ταυτιζόμενος, στη συγκεκριμένη περίπτωση, με τη θεωρία του Alan Milward περί «διάσωσης του έθνους κράτους στην Ευρώπη» από τους υπερεθνικούς θεσμούς³⁷. Σύμφωνα με το φιλελεύθερο διακυβερνητισμό, οι εθνικές κυβερνήσεις ενδυναμώνονται, λόγω, πρώτον, της αύξησης της αποτελεσματικότητας των δια-κρατικών διαπραγματεύσεων και δεύτερον, της ενίσχυσης της αυτονομίας των εθνικών πολιτικών αρχηγών έναντι εξειδικευμένων κοινωνικών ομάδων στην εγχώρια πολιτική (Andrew Moravcsik, 1993: 507). Η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας συντελείται μέσα από τέσσερις «μηχανισμούς»: Πρώτον, εξασφαλίζεται ο έλεγχος στην agenda της εγχώριας πολιτικής μέσω της συμμετοχής των κυβερνήσεων σε διεθνείς συνεργασίες και συμφωνίες, όπου με πρωτοβουλία των τελευταίων τίγονται ζητήματα, τα οποία, στη συνέχεια, μεταφέρονται στην εγχώρια πολιτική σκηνή. Δεύτερον, η «εγχώρια διαδικασία» ευνοεί τις κυβερνήσεις, αφού είναι δύσκολο για τους εθνικούς βουλευτές

³⁷ Βλ. σχετ. Alan Milward, 1992.

να ακυρώσουν μία υπογραφείσα διεθνή συμφωνία αρνούμενοι να την επικυρώσουν. Τρίτον, μέσω της διεθνούς συνεργασίας, οι κυβερνήσεις αποκτούν πλεονέκτημα, λόγω καλύτερης και ευρύτερης πληροφόρησης από τις δυνάμεις στην εγχώρια πολιτική. Χάριν της ασύμμετρης πληροφόρησης που λειτουργεί υπέρ τους, έχουν περισσότερες δυνατότητες να ελέγξουν, αλλά και να επηρεάσουν τις αντιλήψεις στο εσωτερικό της χώρας. Τέλος, τέταρτον, οι κυβερνήσεις εξασφαλίζουν την εγχώρια «ιδεολογική νομιμοποίηση» μέσω της επίκλησης «κοινών αόριστων αξιών» που διέπουν τις διεθνείς συμφωνίες (Andrew Moravcsik, 1994: 8-14).

Η κριτική που έχει ασκηθεί στο φιλελεύθερο δια-κυβερνητισμό, επικεντρώνεται στην αντιμετώπιση που επιφυλάσσει για τους υπερεθνικούς θεσμούς. Η υποτίμηση του ρόλου τους από την αρχική, τουλάχιστον, μορφή της προσέγγισης, προκάλεσε, όπως ήταν αναμενόμενο, την αντίδραση της νεο-θεσμικής σχολής, για την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το ΔΕΚ επηρεάζουν άμεσα την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, κυρίως μέσω των πολιτικών που παράγονται καθημερινά. Ο Moravcsik, ωστόσο, αγνοεί τη συγκεκριμένη διάσταση, αφού επικεντρώνει την ανάλυσή του μόνο στις ιστορικές στιγμές της ΕΚ/ΕΕ. Οι Geoffrey Garrett και George Tsebelis τονίζουν ότι οι δια-κυβερνητικές προσεγγίσεις εμφανίζουν το εγγενές πρόβλημα να θεωρούν ότι οι εθνικές κυβερνήσεις αποτελούν τους μοναδικούς παράγοντες λήψης αποφάσεων, ενώ, στην πραγματικότητα, υπερεθνικά όργανα, όπως η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπ' όψιν δεδομένου του νομοθετικού τους ρόλου (Geoffrey Garrett and George Tsebelis, 1996: 294).

Σε ένα άλλο επίπεδο, ο Daniel Wincott χαρακτηρίζει το φιλελεύθερο δια-κυβερνητισμό ως προσέγγιση με ατεκμηρίωτες «προκαταλήψεις» κατά του υπερεθνισμού και χωρίς θεωρητικό περιεχόμενο, καθώς δεν παραθέτει «τις συνθήκες υπό τις οποίες θα μπορούσε να ανασκευαστεί εμπειρικά» (Daniel Wincott, 1995: 598). Ο Moravcsik, ωστόσο, απάντησε στη συγκεκριμένη κριτική επισημαίνοντας ότι η «βασική τριμερής δομή του φιλελεύθερου δια-κυβερνητισμού δεν συγκροτεί από μόνη της μία θεωρία, αλλά τις κεντρικές υποθέσεις ενός παραδείγματος που σχεδιάστηκε για να διευκολύνει μία δομημένη, θεωρητικά σαφή σύνθεση σύγχρονων θεωριών πολιτικής οικονομίας, διαπραγμάτευσης και καθεστώτων» (Andrew Moravcsik, 1995: 613).

Επιχειρώντας να εξετάσει κατά πόσον η εν λόγω προσέγγιση επαληθεύεται εμπειρικά, ο Anthony Forster αναλύει τη συμπεριφορά της Μεγάλης Βρετανίας στις

δια-κυβερνητικές διαπραγματεύσεις για τη συνθήκη του Μάαστριχτ σε συνάρτηση με τις βασικές θέσεις του φιλελεύθερου δια-κυβερνητισμού. Επιλέγει, μάλιστα, τρεις διαφορετικούς τομείς: Κοινωνική Πολιτική, ΚΕΠΠΑ και ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Τα αποτελέσματα, στα οποία καταλήγει, φανερώνουν ότι η προσέγγιση του Moravcsik δύσκολα εφαρμόζεται σε μη οικονομικά ζητήματα, ενώ αποτυγχάνει, τελικά, να ανοίξει το «μαύρο κουτί» του κράτους (Anthony Forster, 1998: 363-364).

Κριτική έχει ασκηθεί, όμως, στο φιλελεύθερο δια-κυβερνητισμό και ως προς τη «δι-επίπεδη» αντιμετώπιση της εξωτερικής πολιτικής και της διεθνούς συνεργασίας. Συγκεκριμένα, ο Moravcsik, παρά το ενδιαφέρον του για την εγχώρια πολιτική, δεν παύει να θεωρεί, κατά τον Rosamond, ότι συνιστά έναν «απομονωμένο» χώρο, σε αντίθεση με άλλους θεωρητικούς, για τους οποίους δεν υφίστανται πλέον τα σύνορα εγχώριας - εξωτερικής πολιτικής (Ben Rosamond, 2000: 139). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει, στο συγκεκριμένο σημείο, η ανάλυση του Karl-Orfeo Fioretos, ο οποίος επισημαίνει ότι, ενώ ο φιλελεύθερος δια-κυβερνητισμός και γενικότερα, η κρατοκεντρική παράδοση ενδιαφέρονται για την επίδραση της διεθνούς αλληλεξάρτησης στην εξωτερική αυτονομία των κρατών, έχει αναπτυχθεί και μία άλλη «ανάγνωση» του φαινομένου που εξετάζει την επιρροή που ασκεί η αλληλεξάρτηση στην εγχώρια πολιτική (Karl-Orfeo Fioretos, 1997: 293-296). Η διαφορά αυτή γίνεται αισθητή από το γεγονός ότι ο Moravcsik καταλήγει να αναλύει πώς οι κυβερνήσεις, τελικά, ενδυναμώνονται στο εσωτερικό της χώρας μέσα από τη διεθνή συνεργασία, αντί να προχωρήσει στη διερεύνηση των συνεπειών της ολοένα εντεινόμενης αλληλεξάρτησης για τις ομάδες συμφερόντων. Ο φιλελεύθερος δια-κυβερνητισμός παραμένει μία κατ' ουσίαν κρατοκεντρική προσέγγιση με περιορισμένο ενδιαφέρον για τους μη κυβερνητικούς δρώντες και τα συμφέροντά τους, για την οποία τα σύνορα ανάμεσα σε εγχώρια και εξωτερική πολιτική και κυβερνητικούς και μη κυβερνητικούς δρώντες είναι ακόμα αυστηρά.

Στην ανάλυση που προηγήθηκε, το στοιχείο που διακρίνει και τις δύο προσεγγίσεις (ορθολογικό θεσμισμό και φιλελεύθερο δια-κυβερνητισμό) είναι η «σύγκλιση γύρω από ένα ενιαίο ορθολογικό υπόδειγμα που θεωρεί σταθερές τις προτιμήσεις και ορθολογική τη συμπεριφορά όλων των δρώντων στην ΕΕ» (Mark Pollack, 2000: 222). Στο επίκεντρο της έρευνας βρίσκονται οι διαδικασίες ή/ και τα μέσα, διά των οποίων οι δρώντες επιδιώκουν την επίτευξη των προκαθορισμένων, βάσει των συμφερόντων τους, στόχων και τη μεγιστοποίηση των

κερδών τους. Η συγκεκριμένη προσέγγιση, όμως, δεν αποτελεί παρά τη μία πλευρά του νομίσματος. Η άλλη πλευρά, η οποία συγκεντρώνει ολοένα και περισσότερο το ενδιαφέρον των θεωρητικών της ευρωπαϊκής ενοποίησης και δη της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, αντιστοιχεί στο «αντίπαλον δέος» της ορθολογικής προσέγγισης, την κοινωνική κατασκευή.

2.2.2 Κοινωνική Κατασκευή

Η κοινωνική κατασκευή, όπως, άλλωστε και ο ορθολογισμός δεν αποτελεί ενιαία θεωρία, αλλά ευρύτερη ερμηνευτική προσέγγιση, η οποία συμπληρώνει την «υλιστική» αντίληψη της πραγματικότητας με ιδέες, νόρμες και ταυτότητες. Οριοθετείται, σύμφωνα με τον Wendt από τρεις βασικές θέσεις: πρώτον, «τα κράτη αποτελούν τις βασικές μονάδες ανάλυσης για τη διεθνή πολιτική θεωρία», δεύτερον «οι κύριες δομές στο σύστημα των κρατών είναι διυποκειμενικές» και τρίτον, «οι ταυτότητες και τα συμφέροντα των κρατών κατασκευάζονται, κατά ένα σημαντικό μέρος, από αυτές τις κοινωνικές δομές» (Alexander Wendt, 1994: 385). Η αντίληψη που διέπει την κοινωνική κατασκευή της πραγματικότητας, σημειώνει ο Ανδρέας Αντωνιάδης, είναι ότι «η πραγματικότητα αποτελεί ένα σύστημα διυποκειμενικών παραδοχών και ορισμών, που έχει δημιουργηθεί και αναπαράγεται διαμέσου κοινωνικών διαντιδράσεων». Η προσέγγισή της συντελείται μέσα από «κοινωνικά κατασκευασμένα στερεότυπα σκέψης» (A. Antoniadis, 2003: 22)³⁸.

Διευκρινίζεται ότι οι ως άνω θέσεις αποτυπώνουν ένα εύληπτο περίγραμμα της παραδοσιακής διάστασης της κοινωνικής κατασκευής. Σήμερα, οι θεωρίες της κοινωνικής κατασκευής έχουν διευρύνει το πεδίο της έρευνάς τους σε υπερεθνικό και υπο-εθνικό επίπεδο και σταδιακά αναπτύσσουν γέφυρες επικοινωνίας με άλλες θεωρητικές αντιλήψεις που κινούνται στα όριά της ή και εκτός του πλαισίου της. Μία κατηγοριοποίηση των διαφορετικών τάσεων πραγματοποιείται από τον Jeffrey Checkel, ο οποίος διακρίνει τρεις «παραλλαγές» της κοινωνικής κατασκευής: τη «συμβατική», την «ερμηνευτική» και την «κριτική/ρίζοσπαστική» (Checkel, 2007: 58-59). Η «συμβατική», παρατηρεί ο Checkel, επικεντρώνεται, περισσότερο, στο ρόλο των νορμών και σε μικρότερο βαθμό, των ταυτοτήτων για τη διαμόρφωση διεθνών πολιτικών αποτελεσμάτων. Οι θεωρητικοί της συγκεκριμένης τάσης είναι

³⁸ Σχετικά με την κοινωνικά κατασκευασμένη πραγματικότητα βλ. επίσης Α. Αντωνιάδης, 2001: 99-103

θετικιστές, ως προς τον επιστημολογικό τους προσανατολισμό και υποστηρικτές της «οικοδόμησης γεφυρών μεταξύ διαφορετικών θεωρητικών προοπτικών». Η «ερμηνευτική» τάση αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο «ρόλο της γλώσσας για τη διαμεσολάβηση και την κατασκευή της κοινωνικής πραγματικότητας». Συγκεκριμένα, εξηγεί ο Checkel, «αντί να εξετάζουν ποιοι παράγοντες προκάλεσαν αλλαγές σε ποιες πλευρές της ταυτότητας ενός κράτους...οι κονστρουκτιβιστές της ερμηνευτικής τάσης θα εξέταζαν τις συνθήκες και τις γλωσσικές κατασκευές (σύμπαντα λόγου) που κατέστησαν, καταρχάς, δυνατή μία τέτοια αλλαγή» (Ibid.: 59). Τέλος, η «κριτική/ ριζοσπαστική» προσέγγιση διατηρεί την έμφαση στις γλωσσικές κατασκευές, προσθέτοντας, όμως, μία ακόμα διάσταση, την επίδραση που ασκεί ο ίδιος ο ερευνητής στην αναπαραγωγή των ταυτοτήτων που μελετά.

Παρά τις υφιστάμενες διαφορές, ο John Gerard Ruggie επισημαίνει ορισμένα βασικά σημεία σύγκλισης μεταξύ των διαφορετικών προσεγγίσεων της κοινωνικής κατασκευής: πρώτον, «τα κομμάτια που οικοδομούν τη διεθνή πραγματικότητα είναι τόσο ιδεατά, όσο και υλικά», δεύτερον, «οι ιδεατοί παράγοντες έχουν τόσο κανονιστική, όσο και εργαλειακή διάσταση», τρίτον «εκφράζουν όχι μόνον ατομική αλλά και συλλογική προθετικότητα» και τέταρτον «το νόημα και η σημασία των ιδεατών παραγόντων δεν είναι ανεξάρτητα από το χρόνο και το χώρο». (John Gerard Ruggie, 1998: 879).

Το στοιχείο, ωστόσο, που, κατά τον Ruggie, χαρακτηρίζει την κοινωνική κατασκευή και τη διακρίνει από τις «νεο-ωφελμιστικές» προσεγγίσεις είναι η έμφαση στους «καταστατικούς» κανόνες. «Οι καταστατικοί κανόνες καθορίζουν το σύνολο των πρακτικών που απαρτίζουν μία συγκεκριμένη κατηγορία συνειδητά οργανωμένης κοινωνικής δραστηριότητας - δηλαδή προσδιορίζουν σε τι συνίσταται αυτή η δραστηριότητα» (John Gerard Ruggie, 1998: 871). Η βασική τους διαφορά από τους «ρυθμιστικούς» κανόνες είναι η απουσία της σχέσης αιτίου - αιτιατού. Οι «ρυθμιστικοί» κανόνες έχουν ως στόχο να καθορίσουν την ανθρώπινη συμπεριφορά σε έναν τομέα, ούτως ώστε να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα ή να αποφευχθεί το ανεπιθύμητο. Στην περίπτωση της οδήγησης για παράδειγμα, ο Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας προέκυψε ως αποτέλεσμα της ανάγκης να ρυθμιστεί η κυκλοφορία λόγω της αύξησης της κίνησης. Ωστόσο, η σχετιζόμενη με την οδήγηση δραστηριότητα υπήρχε και πριν την εισαγωγή των «ρυθμιστικών» κανόνων και προσδιοριζόταν βάσει ορισμένων «καταστατικών» κανόνων. Για να τονίσει την απουσία αιτιακής σχέσης από τους «καταστατικούς» κανόνες ο Ruggie χρησιμοποιεί

το παράδειγμα του Searle για τους κανόνες στο σκάκι, οι οποίοι, όπως παρατηρεί εύστοχα ο τελευταίος, δεν δημιουργήθηκαν για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας ανάμεσα στα πόνια, αλλά γιατί «οι κανόνες στο σκάκι δημιουργούν την ίδια τη δυνατότητα να παίζει κανείς σκάκι» (John Searle, 1995: 28 όπως αναφέρεται σε John Gerard Ruggie, 1998: 871).

Εντός του πλαισίου αυτού, αναπτύσσεται η κοινωνιολογική θεσμική θεωρία, η οποία σε αντίθεση με την ορθολογική θεσμική επιλογή υποστηρίζει ότι οι θεσμοί μπορούν να επηρεάσουν και να μεταβάλουν τις προτιμήσεις των δρώντων παρέχοντας «ένα πολιτικό περιβάλλον ή πολιτισμικό πλαίσιο που αλλάζει την αίσθηση του ατόμου σχετικά με τα συμφέροντά του». Για την κοινωνιολογική θεσμική θεωρία το πλαίσιο αυτό διαμορφώνει, τελικά, «ταυτότητες, προτεραιότητες και ερμηνείες της πραγματικότητας» (Mark Aspinwall and Gerard Schneider, 2000: 6-7). Στο σημείο αυτό συγκλίνει, άλλωστε, με την ιστορική θεσμική προσέγγιση, η οποία, παρότι δεν εντάσσεται στην κοινωνική κατασκευή, κινείται, σε αρκετές περιπτώσεις, στα όρια αυτής. Πρακτικά, όπως παρατηρεί η Kathleen Thelen, ανάμεσα στην ιστορική θεσμική προσέγγιση και την κοινωνιολογική θεσμική θεωρία έχει αναπτυχθεί μία αμφίδρομη σχέση «δανεισμού» θέσεων, και «αλληλο-γονιμοποίησης» (cross-fertilization) (Kathleen Thelen, 1999: 371). Η σχέση αυτή ερείδεται στο γεγονός ότι η διαδικασία διαμόρφωσης των προτιμήσεων των δρώντων είναι ενδογενής στις αναλύσεις και των δύο προσεγγίσεων. Οι θεσμοί, ωστόσο, αποτελούν για την ιστορική θεσμική προσέγγιση ενδιάμεση μεταβλητή, ενώ για την κοινωνιολογική θεσμική θεωρία συνιστούν ανεξάρτητη μεταβλητή (Mark Aspinwall and Gerard Schneider, 2000: 19).

Ιδέες, νόρμες και κουλτούρα αποτελούν βασικές παραμέτρους για την ιστορική και την κοινωνιολογική αντίληψη του νέου θεσμισμού. Παράλληλα, υπογραμμίζεται ο ρόλος των ταυτοτήτων στη διαμόρφωση των προτιμήσεων των δρώντων. Οι τελευταίοι υπακούουν σε κανόνες, οι οποίοι «συνδέουν συγκεκριμένες ταυτότητες με συγκεκριμένες καταστάσεις», ενώ «η επιδίωξη των στόχων συνδέεται περισσότερο με ταυτότητες παρά με συμφέροντα και περισσότερο με την επιλογή κανόνων παρά με ατομικές ορθολογικές προσδοκίες» (James March and Johan Olsen, 1998: 951).

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται από την ιστορική θεσμική προσέγγιση στην έννοια της «εξαρτημένης τροχιάς», της επίδρασης, δηλαδή, του παρελθόντος στις προτιμήσεις και τις επιλογές του παρόντος. Τα αποτελέσματα πολιτικής δεν

καθορίζονται αυτόματα από τις σύγχρονες με αυτά πολιτικοοικονομικές συνθήκες, αλλά «παράγονται» εντός ενός ήδη υπάρχοντος πλαισίου που διαμορφώθηκε κατά το παρελθόν. Ο ιστορικός θεσμισμός, παρατηρούν οι Hall και Taylor, αναδεικνύει «την εικόνα της εξαρτημένης από την πορεία κοινωνικής αιτιότητας», απορρίπτοντας τη θέση ότι «οι ίδιες λειτουργικές δυνάμεις θα προκαλούν τα ίδια αποτελέσματα παντού» και προκρίνοντας «την άποψη ότι μεταξύ των δυνάμεων αυτών και του αποτελέσματος θα μεσολαβούν τα στοιχεία μίας δεδομένης κατάστασης που συχνά αποτελούν κληρονομιά του παρελθόντος» (Peter Hall and Rosemary Taylor, 1996: 938). Την ανάλυση της ιστορικής θεσμικής προσέγγισης περί «εξαρτημένης τροχιάς» συμπληρώνει η κοινωνιολογική θεσμική θεωρία, η οποία ορίζει τους θεσμούς ως «συλλογικά αποτελέσματα» που «ενσωματώνουν κοινές πολιτισμικές αντιλήψεις για τον τρόπο λειτουργίας του κόσμου» (Thelen, 1999: 386). Υπό το πρίσμα αυτό, οι θεσμοί αποτελούν «κοινωνικές κατασκευές», οι οποίες «εξαρτώνται» από τις συντελεσθείσες εξελίξεις στις κοινωνικές δομές.

Για την κοινωνιολογική θεσμική θεωρία, ωστόσο, προσδιοριστικό στοιχείο των θεσμών αποτελεί το γεγονός ότι είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι με την έννοια της κουλτούρας. Κάτι τέτοιο, άλλωστε, είναι εύλογο για μία θεωρία της κοινωνικής κατασκευής, για την οποία, όπως σημειώνει ο Alexander Wendt, «δομική αλλαγή» σημαίνει «αλλαγή σε επίπεδο κουλτούρας» (Alexander Wendt, 1999: 314). Η κουλτούρα για την κοινωνιολογική θεσμική θεωρία «περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις γνωστικές ομοιότητες που έχουν ως αποτέλεσμα οι άνθρωποι να μοιράζονται κοινές αντιλήψεις για τον κόσμο γύρω τους» (Mark Aspinwall and Gerald Schneider, 2000: 8). Η διασύνδεση θεσμών - κουλτούρας αναδεικνύει τη γνωστική διάσταση των πρώτων, υπογραμμίζοντας την επίδρασή της στη διαμόρφωση των προτιμήσεων και των συμφερόντων των δρώντων.

Σε συνδυασμό με την έμφαση στην κουλτούρα η κοινωνιολογική θεσμική θεωρία υπογραμμίζει και τον «καταστατικό» χαρακτήρα των θεσμών. Με τον τρόπο αυτό ξεπερνά την εργαλειακή αντίληψη της ορθολογικής θεσμικής επιλογής διευρύνοντας το πεδίο της ανάλυσης πέρα από την κανονιστική διάσταση των θεσμών. Όπως παρατηρούν οι Hall και Taylor, υπάρχουν καταστάσεις, οι οποίες φανερώνουν ότι ορισμένες πτυχές στη σχέση θεσμών - δράσης δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπισθούν από την ορθολογική προσέγγιση (Peter Hall and Rosemary Taylor, 1996: 951). Αντιθέτως, η κοινωνιολογική θεσμική θεωρία κατορθώνει μέσα από την πολιτισμική διάσταση και τον καταστατικό χαρακτήρα που αποδίδει στους θεσμούς,

να εξηγήσει κοινωνικά φαινόμενα που ξεφεύγουν από την απλή εργαλειακή λογική και κινούνται σε γνωστικό επίπεδο³⁹.

Προσδιοριστικό στοιχείο των αναλύσεων της κοινωνικής κατασκευής αποτελεί η έμφαση στη μελέτη της διαδικασίας δημιουργίας ταυτοτήτων. Με τη συγκεκριμένη διαδικασία συνδέονται, άλλωστε, άμεσα, ζητήματα μείζονος σημασίας για την κοινωνική κατασκευή, όπως η επίδραση της δομής στην ατομική συμπεριφορά, η κοινωνική μάθηση και η εν γένει σχέση των δρώντων με τις κοινωνικές δομές. Στο πλαίσιο αυτό, ο Alexander Wendt αναπτύσσει ένα υπόδειγμα διαμόρφωσης ταυτοτήτων (Alexander Wendt, 1999: 318-336). Ο Wendt αναφέρεται σε δύο «λογικές» ή, αλλιώς, δύο εναλλακτικά «μονοπάτια», μέσα από τα οποία μπορούν να εξελιχθούν οι ταυτότητες: τη «φυσική» ή την «επιλογή κουλτούρας». Παραλληλίζει δε τις δύο αυτές «λογικές» με τους δύο μηχανισμούς, με τους οποίους, σύμφωνα με τη ρεαλιστική προσέγγιση του Kenneth Waltz, η «δομή επηρεάζει τη συμπεριφορά»: «τον ανταγωνισμό» και «την κοινωνικοποίηση». Στην πρώτη περίπτωση ο μηχανισμός «επιβραβεύει όσους παράγουν προϊόντα αποδοτικά και τιμωρεί εκείνους που δεν το πράττουν», στη δεύτερη «επιβραβεύει» ή «τιμωρεί» ανάλογα με το βαθμό προσαρμογής στις κοινωνικές νόρμες (Kenneth Waltz, 1979: 74-77, όπως αναφέρεται σε Alexander Wendt, 1999: 318).

Η «φυσική επιλογή» στη διαδικασία διαμόρφωσης ταυτοτήτων βασίζεται σε μία «υλιστική λογική», σύμφωνα με την οποία οι οργανισμοί που αδυνατούν ή δυσκολεύονται να προσαρμοστούν στον «ανταγωνισμό για τους σπάνιους πόρους σε ένα περιβάλλον», αντικαθίστανται από άλλους που έχουν προσαρμοστεί καλύτερα. Η συγκεκριμένη λογική, όμως, παρατηρεί ο Wendt, εμφανίζει περιορισμένες δυνατότητες εξήγησης της εξέλιξης των ταυτοτήτων στη σύγχρονη διεθνή πολιτική, δεδομένου ότι η πίεση που προέρχεται από τον ανταγωνισμό για επιβίωση μεταξύ των κρατών είναι πλέον πολύ μικρή, λόγω του προστατευτικού ρόλου των θεσμών κυρίως για τα μικρά κράτη (Wendt, 1999: 321-324). Η «επιλογή κουλτούρας», πάλι, βασίζεται σε μία «ιδεαλιστική λογική». Χαρακτηρίζεται ως ένας «εξελικτικός μηχανισμός που συνεπάγεται τη μεταφορά των προσδιοριστικών στοιχείων της συμπεριφοράς από άτομο σε άτομο και ως εκ τούτου από γενιά σε γενιά».

³⁹ Οι Hall και Taylor αναφέρουν, χαρακτηριστικά, ότι η εργαλειακή αντίληψη της ορθολογικής θεσμικής επιλογής αδυνατεί να εξηγήσει το γεγονός ότι κάποιος σταματάει στο φανάρι, ενώ δεν υπάρχει κανένας άλλος τριγύρω.

Η διαδικασία μεταφοράς πραγματοποιείται μέσω είτε της «μίμησης» είτε της «κοινωνικής μάθησης» (Alexander Wendt, 1999: 318-324).

Με ιδιαίτερη προσοχή προσεγγίζει η κοινωνική κατασκευή την έννοια της συλλογικής ταυτότητας. Βασικό χαρακτηριστικό της δόμησης συλλογικών ταυτοτήτων είναι ο αυτο-προσδιορισμός σε σχέση με κάποιον ή κάποιους άλλους. «Οι κοινωνικές ομάδες», παρατηρούν οι Marcussen et al., «τείνουν να αυτο-προσδιορίζονται επί τη βάση ενός συνόλου ιδεών, με τις οποίες τα μέλη μπορούν να σχετίζονται θετικά». Οι ιδέες αυτές «προσδιορίζουν την κοινωνική ομάδα ως οντότητα διακριτή από άλλες κοινωνικές ομάδες» (Martin Marcussen et al., 1999: 615). Οι συγκεκριμένες ιδέες προσδιορίζουν, με άλλα λόγια, το «εμείς» έναντι των άλλων και αποτελούν τα συστατικά στοιχεία μίας συλλογικής ταυτότητας. Επιπλέον, λειτουργούν, κατά την Aggestam, ως «οδηγός πολιτικής δράσης και βασικές κοσμοθεωρίες» (Lisbeth Aggestam, 2004: 82).

Αναφερόμενος στο ζήτημα της προσέγγισης των ιδεών, ο Α. Αντωνιάδης παρατηρεί ότι, βασιζόμενη στην υπόθεση ότι «οι ιδέες δεν μεταφέρονται από μόνες τους», η σχετική βιβλιογραφία έχει επικεντρωθεί στην έννοια του «κομιστή ιδεών», διαμέσου του οποίου εξαπλώνονται τα εξεταζόμενα ιδεατά φαινόμενα. Ωστόσο, επισημαίνει, υπάρχουν ιδεατά φαινόμενα, η προσέγγιση των οποίων δεν είναι δυνατή μέσα από τη συγκεκριμένη οδό. Πρόκειται για ιδεατά φαινόμενα, τα οποία «είναι από τη φύση τους ‘ανοικτά’ και παραγωγικά και επιδρούν άμεσα και απευθείας στο σύνολο του κοινωνικού σώματος». Για την προσέγγιση αυτών των φαινομένων, τα οποία ορίζονται ως ηγεμονικά, η έρευνα στρέφεται από τη μελέτη «ιδεών φερομένων από άτομα» στη μελέτη «του τρόπου με τον οποίο το ιδεατό συμμετέχει στη σύσταση της κοινωνικής πραγματικότητας και των υποκειμένων της» (Α. Αντωνιάδης, 2010: 145-147). Υπ’ αυτήν την προοπτική, ο όρος «ιδέες» αντικαθίσταται από τον όρο «λόγοι» και η έρευνα εστιάζει, πλέον, στη μελέτη των ηγεμονικών λόγων, οι οποίοι ορίζονται ως «ιστορικά συγκεκριμένες κοινωνικές τεχνολογίες που αφορούν στην (ανα)παραγωγή της (κοινωνικής) ζωής μέσα στη σφαίρα του διεθνούς» (Ibid.: 150).

Την ποικιλία, αλλά και την έλλειψη προδιαγεγραμμένων και σαφών ορίων ανάμεσα στις διαφορετικές ταυτότητες που μπορεί να συνυπάρχουν, επισημαίνει ο Thomas Risse. Στο πλαίσιο αυτό, παρομοιάζει, με επιτυχία, τις πολλαπλές ταυτότητες και την ακανόνιστη αλληλοδιείσδυση μεταξύ τους με το γνωστό «μαρμπλ κέικ». Υπό την προοπτική αυτή, ο Risse τονίζει ότι η «ευρωπαϊκή ταυτότητα μπορεί να σημαίνει διαφορετικά πράγματα για διαφορετικούς ανθρώπους» (Thomas Risse, 2005: 296).

Η κατασκευή συλλογικών ταυτοτήτων αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν συνδέεται με τη διακρατική συνεργασία. Οι συλλογικές ταυτότητες, κατά τον Wendt, «ποικίλλουν ανά θέμα, χρόνο και χώρο, αλλά και ανάλογα με το εάν είναι διμερείς, περιφερειακές ή παγκόσμιες» (Alexander Wendt, 1994: 388). Ο Wendt αναγνωρίζει ότι η διαμόρφωση μίας συλλογικής ταυτότητας μπορεί να συνδέεται με μία περιφερειακή συνεργασία σε ένα συγκεκριμένο τομέα ή με μία διμερή συνεργασία για ορισμένο χρονικό διάστημα. Διακρίνει δε τρεις «μηχανισμούς» διαμόρφωσης συλλογικών ταυτοτήτων: το «δομικό περιβάλλον» (περιφερειακό ή διεθνές), εντός του οποίου δραστηριοποιούνται τα κράτη, τις «συστημικές διαδικασίες», οι οποίες αναφέρονται σε δυναμικές που αναπτύσσονται στο εξωτερικό περιβάλλον των κρατών και που μπορεί να λάβουν τη μορφή της αλληλεξάρτησης ή μίας κοινής απειλής και τέλος, τη «στρατηγική πρακτική», η οποία αφορά στις ενέργειες των δρώντων ανεξάρτητα από δομές και διαδικασίες (Ibid.: 390). Η ανάλυση αυτή του Wendt βρίσκει πρακτική εφαρμογή στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής, όπου η ποικιλία και η πολυπλοκότητα των τομέων και των μορφών συνεργασίας αντικατοπτρίζει την ποικιλία των συλλογικών ταυτοτήτων και αποτυπώνει στην πράξη τους τρεις προαναφερθέντες μηχανισμούς.

Τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική προσφέρονται ως πεδία ανάλυσης για την κοινωνική κατασκευή. Η συστηματική ενασχόληση των θεωρητικών της κοινωνικής κατασκευής με το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ενοποίησης αναπτύσσεται κατά τη δεκαετία του '90, οπότε η πτώση του τείχους του Βερολίνου, η επανένωση της Γερμανίας, η διάλυση του ανατολικού μπλοκ, το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, ο πόλεμος στη Γιουγκοσλαβία και η διεύρυνση της ΕΕ γέννησαν σοβαρά ερωτήματα σχετικά με μία σειρά από ιδέες, νόρμες και ταυτότητες που σχετίζονταν πρώτον με αλλαγές στο εσωτερικό της Ένωσης και δεύτερον με τη διεθνή της παρουσία. Παράλληλα, οι προαναφερθείσες εξελίξεις έθεσαν εκ νέου, επιτακτικά, το ζήτημα του «ανήκειν», τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για τις γειτονικές χώρες της ΕΕ.

Σε αντίθεση με την ορθολογική θεσμική επιλογή, η κοινωνιολογική θεσμική θεωρία, αλλά και η ιστορική θεσμική προσέγγιση, σύμφωνα με τον Simon Bulmer, στρέφουν την προσοχή τους στην πολιτισμική διάσταση της ευρωπαϊκής ενοποίησης (S.J. Bulmer, 1998: 370). Ειδικότερα, η κοινωνιολογική θεσμική θεωρία δίνει έμφαση στην «επίδραση της 'δυποκειμενικότητας' και του 'κοινωνικού πλαισίου' στην εξελισσόμενη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης» (Thomas Christiansen et al.,

1999: 528-529). Μελετώντας, λοιπόν, τη διαδικασία διαμόρφωσης και εξέλιξης των νορμών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης η κοινωνική κατασκευή εστιάζει σε τρεις δυναμικές. Η πρώτη προέρχεται από άτομα τοποθετημένα σε κεντρικές θέσεις, τα οποία δρουν ως φορείς αντιλήψεων και ιδεών, για τις οποίες προσπαθούν να πείσουν τους υπολοίπους, η δεύτερη δημιουργείται όταν οι ευρύτερες ομάδες, στις οποίες εντάσσονται αυτά τα άτομα, αντιμετωπίζουν ένα νέο πρόβλημα, για την αντιμετώπιση του οποίου αναζητούν λύση πέρα από τις ήδη υπάρχουσες προτιμήσεις και τέλος, η τρίτη συνδέεται με τις διαδικασίες κοινωνικής μάθησης και κοινωνικοποίησης που προωθούν τη διαμόρφωση νορμών που ξεκίνησε από τη δραστηριοποίηση των ατόμων (Jeffrey Checkel, 1999: 552).

Ειδικότερα, η διαδικασία της κοινωνικοποίησης δύναται να προωθήσει τη συνεργασία σε πεδία με έντονα δι-υποκειμενικό χαρακτήρα, όπως αυτό της εξωτερικής πολιτικής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι άτυπες συναντήσεις “Gymnich” των Υπουργών Εξωτερικών των κρατών μελών. Η κοινωνικοποίηση, σύμφωνα με τον Kenneth Glarbo, συνιστά τη «διαδικασία, δια της οποίας δι-υποκειμενικά κοινές αντιλήψεις της πολιτικής συνεργασίας παρέχουν κώδικες με σκοπό να χρησιμοποιηθούν από τους διπλωμάτες, κατά την άσκηση κοινής εξωτερικής πολιτικής» (Kenneth Glarbo, 1999: 646). Ωστόσο, ο ίδιος ο Glarbo τονίζει ότι η κοινωνικοποίηση στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής έχει τα όριά της που προσδιορίζονται, πρώτον, από την περιοριστική λειτουργία των εθνικών συστημάτων διπλωματίας (δομών) έναντι των διπλωμάτων (δρώντων) και δεύτερον από τους ίδιους τους διπλωμάτες, οι οποίοι αντιλαμβανόμενοι το περιεχόμενο της κοινωνικοποίησης αναγνωρίζουν και επωφελούνται της δυναμικής της, αλλά θέτουν και τα όριά της (Kenneth Glarbo, 1999: 648).

Η κοινωνική κατασκευή αντιμετωπίζει την ευρωπαϊκή ενοποίηση ως μία εξελισσόμενη διαδικασία, στρέφοντας το ενδιαφέρον της έρευνας στη «φύση της αλλαγής», αλλά και στην «έκταση» και τους «τρόπους», με τους οποίους «συγκροτείται μία νέα πολιτεία στην Ευρώπη» (Thomas Christiansen et al., 1999: 537). Έμφαση δίδεται, ασφαλώς, στη διαδικασία κατασκευής ταυτοτήτων. Η σχετική έρευνα της κοινωνικής κατασκευής κινείται σε τρεις κατευθύνσεις εξετάζοντας, πρώτον, την προοπτική μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας, δεύτερον, την ανακατασκευή των εθνικών ταυτοτήτων υπό την επιρροή της ενοποιητικής διαδικασίας και τρίτον, τη δυνατότητα «θεμελίωσης» μίας «ευρωπαϊκής πολιτικής ταυτότητας» στον πλουραλισμό των εθνικών ταυτοτήτων και πολιτισμών (Ibid.: 540).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει η μελέτη των Marcussen et al., η οποία εξετάζει την εξέλιξη και την αλλαγή των ταυτοτήτων στη Γαλλία, τη Γερμανία και τη Μεγάλη Βρετανία μετά τη δεκαετία του '50 (Martin Marcussen et al., 1999). Η σχετική έρευνα καταλήγει στο ότι «οι νέες ιδέες για την ευρωπαϊκή ταυτότητα και την ευρωπαϊκή πολιτική τάξη μεταδίδονται συχνά μέσω του λόγου σε διεθνικές οργανώσεις και κινήσεις» (Ibid.: 631). Αυτές οι ιδέες μεταφέρονται σε εθνικό επίπεδο υπό την προϋπόθεση ότι είναι σύμφωνες με τις υπάρχουσες κατασκευές ταυτοτήτων. Ωστόσο, οι αλλαγές στις ταυτότητες δεν αποτελούν συχνό φαινόμενο, ενώ είναι πιο πιθανές σε περιόδους που συνδέονται με «κρίσιμες περιστάσεις». Σε κάθε περίπτωση πάντως εξυπηρετούν τα συμφέροντα των πολιτικών ελίτ. Τέλος, η «εσωτερική» και η «θεσμοποίηση» των νέων ιδεών, αποτελούν απαραίτητα στάδια για την ολοκλήρωση της ενσωμάτωσής τους στις υφιστάμενες ταυτότητες. Ως προς την κατασκευή μίας κοινής ταυτότητας για το ευρωπαϊκά έθνη - κράτη, οι Marcussen et al. σημειώνουν ότι οι αντιδράσεις μεταξύ των τριών χωρών ποικίλλουν από την πλήρη άρνηση της Μεγάλης Βρετανίας σε μία τέτοια προοπτική έως την ενσωμάτωση σχετικών ιδεών στην ταυτότητα του γαλλικού έθνους - κράτους. Η ενσωμάτωση αυτή συνεπάγεται τη σταδιακή κατασκευή μίας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας, η οποία όμως εξακολουθεί να φέρει «εθνικά χρώματα» (Ibid.).

Υπό το φώς της προηγηθείσας ανάλυσης, η κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας συνδέεται άμεσα με την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, δεδομένου ότι οι «αλλαγές στην αυτο-αντίληψη συνδέονται στενά με την μακροπρόθεσμη αλλαγή στην εξωτερική πολιτική» (Lisbeth Aggestam, 2004: 82). Εκτός, όμως, από μακροπρόθεσμες, οι αλλαγές που προκαλούνται στην εξωτερική πολιτική από πιθανές μεταβολές σε επίπεδο ταυτοτήτων είναι και βαθύτατες, συνιστώντας ουσιαστικές τομές. Το ζήτημα που προκύπτει είναι πώς διασυνδέεται, πρακτικά, η εξωτερική πολιτική με την εθνική και ευρωπαϊκή ταυτότητα.

Η απάντηση στο συγκεκριμένο προβληματισμό δίδεται από την Aggestam, μέσα από τη χρήση της έννοιας των ρόλων, η οποία, όπως η ίδια παρατηρεί «διευκολύνει μία πολιτικο-πολιτισμική προσέγγιση στην ανάλυση εξωτερικής πολιτικής με δύο τρόπους». Καταρχάς, μέσω των διαφορετικών ρόλων, πολιτισμικές νόρμες και αξίες που συνθέτουν μία ορισμένη ταυτότητα συνδέονται με συγκεκριμένα πρότυπα συμπεριφοράς στην εξωτερική πολιτική. Δημιουργούνται, με αυτό τον τρόπο, κατά την Aggestam, «οδικοί χάρτες» που χρησιμεύουν ως «πλοηγόι» για όσους συμμετέχουν στη διαμόρφωση εξωτερικής πολιτικής. Παράλληλα, όμως, οι

διαφορετικές «αντιλήψεις ρόλων» λειτουργούν και ως «σύνδεσμοι» ανάμεσα σε δομές και δρώντες, καθώς, μέσω αυτών, μπορεί κανείς να συλλάβει τόσο τις προτιμήσεις και τους στόχους, όσο και το θεσμικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο διαμορφώθηκε η εξωτερική πολιτική (Lisbeth Aggestam, 2004: 82).

Η κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας καθορίζει, τελικώς, την πορεία της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, μέσα από την οριοθέτηση των πεδίων συνεργασίας και τον προσδιορισμό της ποιότητας των σχέσεων, πρώτον, μεταξύ των κρατών μελών και δεύτερον, μεταξύ ΕΕ και τρίτων χωρών. Παράλληλα, η συνείδηση της ύπαρξης μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας, η οποία διέπεται από ορισμένα «βασικά στοιχεία» που συνδέονται με τις αρχές της «φιλελεύθερης δημοκρατίας», της «κοινωνικής οικονομίας της αγοράς» και «της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών», ικανοποιεί, σύμφωνα με τον Adrian Hyde-Price, την ανάγκη «προσδιορισμού του ρόλου της Ευρώπης στη διεθνή κοινωνία, των φίλων και εχθρών της και των κοινών συμφερόντων και προτιμήσεων» (Adrian Hyde-Price, 2004: 108). Θα πρέπει, βέβαια, να επισημανθεί ότι κάτι τέτοιο παρουσιάζει σημαντικές δυσκολίες, δεδομένου ότι η ευρωπαϊκή ταυτότητα συνδυάζεται με ένα σύστημα πολλαπλών ταυτοτήτων, το οποίο εκτός του ότι συμβάλλει στην αρχική διαμόρφωσή της, δεν παύει να την καθορίζει σε μεταγενέστερες φάσεις. Παρά ταύτα, η σταδιακή διαμόρφωση ή η συνείδηση της ύπαρξης μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας συμβάλλουν στην ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών μελών στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής και ως εκ τούτου στην «επιβίωση» του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.

Η ύπαρξη μίας ορισμένης ταυτότητας που συνδέεται με συγκεκριμένες νόρμες και «επικοινωνιακές πρακτικές», έχει ως αποτέλεσμα, κατά τον Ulrich Sedelmeier, να «περιορίζει το πλήθος των δυνατών πολιτικών επιλογών» και να προωθεί συμφωνίες που δεν «αντανακλούν μόνο τη σχετική (υλική) διαπραγματευτική ισχύ των εμπλεκομένων», αλλά και διαδικασίες επιχειρηματολογίας, πειθούς και προστασίας/ διατήρησης της «καλής φήμης» των κρατών - μελών. Διαμορφώνεται, με αυτόν τον τρόπο, μία «εξαρτημένη τροχιά» - (path dependence), η οποία επιδρά καθοριστικά (όπως θα υποστήριζε και η ιστορική θεσμική προσέγγιση) στην συμπεριφορά των χωρών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής (Ulrich Sedelmeier, 2004: 131-132).

Κριτική έχει ασκηθεί στην κοινωνική κατασκευή από την ορθολογική προσέγγιση, αλλά και, «εκ των έσω» από μερίδα των ανα-στοχαστών. Για τον Andrew Moravcsik οι κονστρουκτιβιστές «έχουν συμβάλει πολύ λιγότερο στην

εμπειρική και θεωρητική κατανόηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης απ' ό,τι οι μετα-θεωρητικοί τους ισχυρισμοί θα άφηναν να εννοηθεί». Η θέση του αυτή βασίζεται στην «απροθυμία των κονστρουκτιβιστών να θέσουν τις προτάσεις τους σε οιοδήποτε πραγματικό κίνδυνο εμπειρικής διάψευσης» (Andrew Moravcsik, 1999: 670). Παράλληλα, ο Moravcsik αμφισβητεί το γεγονός ότι η μελέτη του ρόλου των ιδεών αποτελεί προνόμιο της κοινωνικής κατασκευής. Οι ιδέες έχουν σημασία και για τις ορθολογικές προσεγγίσεις, μολονότι σε σχέση με άλλους παράγοντες επιρροής της συμπεριφοράς των κρατών αποτελούν «επιφανόμενα» (Andrew Moravcsik, 1999: 674). Από την πλευρά των ανα-στοχαστών, η ασκούμενη κριτική εστιάζει, κυρίως, στο γεγονός ότι η κοινωνική κατασκευή συγκεντρώνει τόσο διαφορετικές μεταξύ τους προσεγγίσεις, ώστε δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν σε μία ενιαία ομάδα. Οι διάφορες προτάσεις, σημειώνει ο Steve Smith, έχουν ως κοινό στοιχείο περισσότερο «αυτά που απορρίπτουν» παρά «όσα προτείνουν» (Steve Smith, 1999: 690).

Απάντηση στην κριτική του Moravcsik δίνουν ορισμένες πρόσφατες εμπειριστατωμένες εμπειρικές μελέτες που εντάσσονται στο χώρο της κοινωνικής κατασκευής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η έρευνα του Florian Pichler σχετικά με τις διαφορετικές αποχρώσεις που λαμβάνει η έννοια της «ευρωπαϊκής ταυτότητας» στην Ευρώπη (Pichler, 2008). Ο Pichler, ακολουθώντας μία προσέγγιση από τα κάτω, χρησιμοποιεί δεδομένα από το ευρωβαρόμετρο αναφορικά με τους λόγους, για τους οποίους κανείς αυτό-προσδιορίζεται ως Ευρωπαίος. Βασιζόμενος στα εμπειρικά δεδομένα που συνέλεξε, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η ταύτιση με την Ευρώπη διαμορφώνεται από διαφορετικούς πολιτισμικούς και πολιτικούς παράγοντες σε κάθε χώρα, γεγονός, το οποίο εξηγεί τις διαφορές ως προς τη σημασία της ευρωπαϊκής ταυτότητας σε κάθε περίπτωση (Pichler, 2008: 413).

Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η πρόταση του Christiano Bee, ο οποίος χρησιμοποιεί πρωτογενές υλικό, το οποίο έχει παραχθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μετά το 1970 (μεταξύ άλλων Λευκές και Πράσινες Βίβλους και Ανακοινώσεις) σε διάφορους τομείς (π.χ. επικοινωνία, κουλτούρα, πληροφορία) για να εξετάσει τη διαδικασία κατασκευής μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας από την Επιτροπή (Bee, 2008). Βάσει του υλικού αυτού, καταλήγει σε τέσσερις φάσεις: Στην πρώτη, κατά τη δεκαετία του 1970, η ευρωπαϊκή ταυτότητα προσδιορίζεται ως μία εξελισσόμενη έννοια αναπτυσσόμενη παράλληλα με την κοινή αγορά. Στη δεύτερη φάση, κατά τη δεκαετία του 1980, δίδεται έμφαση στη συμβολική κατασκευή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με την Επιτροπή να επικεντρώνει την προσοχή της στην

κατασκευή ενός κοινού ευρωπαϊκού πολιτιστικού υποβάθρου, το οποίο αντιπαρατίθεται στις εθνικές παραδόσεις. Κατά τη δεκαετία του 1990, στην τρίτη φάση, η κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας συνδέεται με την έννοια του Ευρωπαίου πολίτη. Η Επιτροπή εστιάζει την τακτική της στην ανάδειξη ορισμένων αποκλειστικά ευρωπαϊκών χαρακτηριστικών, ενισχύοντας, σε ορισμένο βαθμό, την ιδέα της Ευρώπης ως «φρουρίου». Τέλος, στην τέταρτη φάση, μεταξύ 2001 και 2005, η κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας συνδέεται με την ιδέα της πολύ-επίπεδης δημόσιας σφαίρας, με τις Βρυξέλλες να προωθούν τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή (Bee, 2008: 437-444).

Συγκεφαλαιώνοντας, μέσα από την ανάλυση του διπόλου ορθολογικής προσέγγισης - κοινωνικής κατασκευής η σημασία θεσμών και δρώντων, ταυτοτήτων και συμφερόντων μεταβάλλεται, ανάλογα με την οπτική γωνία υπό την οποία επιλέγει κανείς να εξετάσει την ευρωπαϊκή ενοποίηση και την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική. Οι διαφορές ανάμεσα στις δύο προσεγγίσεις αφορούν τόσο στα ερωτήματα όσο και στη μεθοδολογία που ακολουθείται από κάθε πλευρά. Ωστόσο, όπως σημειώνεται και στην αρχή του συγκεκριμένου τμήματος του κεφαλαίου, ο διάλογος που αναπτύσσεται ανάμεσά τους είναι γόνιμος αρκετά, ώστε να διευκολύνει τη διακίνηση ιδεών και τον εκατέρωθεν «δανεισμό» θέσεων. Ο διάλογος αυτός είναι επωφελής και για τις δύο προσεγγίσεις, καθώς η μεν κοινωνική κατασκευή «ωριμάζει» όσον αφορά στη μεθοδολογία και ειδικότερα, στην αρτιότερη εμπειρική τεκμηρίωση των θεωρητικών της προτάσεων και τη στενότερη σύνδεση αιτίου - αιτιατού, η δε ορθολογική προσέγγιση ανανεώνεται ως προς τα βασικά ερευνητικά της ερωτήματα και επηρεαζόμενη από «τον κόσμο των ιδεών», ξεφεύγει από τη μονοδιάστατη «υλιστική» και «εργαλειακή» αντίληψη της πραγματικότητας.

2.3 Εξευρωπαϊσμός και εξωτερική πολιτική

Στη μελέτη του ενοποιητικού φαινομένου στην Ευρώπη ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει η εξέταση των διαδικασιών αλλαγής πολιτικής και προσαρμογής των κρατών μελών. Στο πλαίσιο αυτό, μία μερίδα θεωρητικών της ευρωπαϊκής ενοποίησης έχει εστιάσει το ενδιαφέρον της, από τις αρχές της δεκαετίας του '90, στον εξευρωπαϊσμό, μία έννοια που το περιεχόμενό της επιδέχεται ποικίλες ερμηνείες ανάλογα με την οπτική γωνία, υπό την οποία εξετάζεται. Σημειώνεται εξ αρχής ότι σημαντικό κομμάτι της θεωρητικής ενασχόλησης με τον εξευρωπαϊσμό επικεντρώνεται στην εξωτερική πολιτική των κρατών μελών, γεγονός που επιβεβαιώνεται, άλλωστε και από τον αριθμό των σχετικών άρθρων⁴⁰. Στο παρόν τμήμα του κεφαλαίου, εξετάζονται, καταρχάς, οι βασικοί ορισμοί του εξευρωπαϊσμού και διερευνώνται ο μηχανισμός λειτουργίας και τα αποτελέσματα αυτού, για να αναλυθεί, στη συνέχεια, η επίδραση του εξευρωπαϊσμού στη διαμόρφωση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.

Ο μεγάλος αριθμός ορισμών που έχουν δοθεί για να τον εξευρωπαϊσμό, αλλά και οι σημαντικές διαφορές που εμφανίζουν μεταξύ τους, έχουν προκαλέσει ασάφεια ως προς το περιεχόμενο της συγκεκριμένης έννοιας, αλλά και ανασφάλεια ανάμεσα στους θεωρητικούς ως προς το εάν, τελικά, μέσα από τη χρήση του όρου αυτού, αναφέρονται στο ίδιο φαινόμενο. Ως εκ τούτου, ενώ φαίνεται να υπάρχει συμφωνία ανάμεσα στους συνομιλητές για το «σημαίνον», παρατηρούνται μικρότερες ή μεγαλύτερες διαφοροποιήσεις ως προς το «σημαινόμενο», με αρνητικά αποτελέσματα, ασφαλώς, για τον επιστημονικό διάλογο.

Το σημαντικότερο, ίσως, ερώτημα που προκύπτει από την περιγραφήσα πολυσημία του εξευρωπαϊσμού είναι εάν συνιστά διαδικασία ή αποτέλεσμα. Σε έναν πρώτο ορισμό, το 1994, ο Robert Ladrech προσεγγίζει τη συγκεκριμένη έννοια ως «μία σταδιακή διαδικασία που αναπροσδιορίζει την κατεύθυνση και το σχήμα της εσωτερικής πολιτικής στο βαθμό που η πολιτική και οικονομική δυναμική της ΕΚ γίνονται μέρος της οργανωτικής λογικής της εθνικής πολιτικής και του εθνικού τρόπου λήψης αποφάσεων» (Robert Ladrech, 1994: 69). Είναι σαφές ότι για τον Ladrech ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί διαδικασία αλλαγής και προσαρμογής σε νέα δεδομένα, αφού, όπως ο ίδιος παρατηρεί, με τον όρο «οργανωτική λογική»

⁴⁰ Σύμφωνα με τον Kevin Featherstone, το 16,7% των δημοσιευθέντων άρθρων σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό αφορά στις εξωτερικές σχέσεις. (Kevin Featherstone, 2003 : 6)

αναφέρεται σε «διαδικασίες προσαρμογής των οργανισμών σε ένα μεταβληθέν ή μεταβαλλόμενο περιβάλλον» (Robert Ladrech, 1994: 69). Όσον αφορά στο σταδιακό χαρακτήρα της διαδικασίας, ο Ladrech παρατηρεί, σε μεταγενέστερο άρθρο του, ότι οι αλλαγές μπορεί να είναι άμεσες και ταχύτατες, ανάλογα με το είδος των «εισροών από την ΕΕ στο εγχώριο πολιτικό σύστημα». Καταλήγει δε στο συμπέρασμα ότι «εάν ο εξευρωπαϊσμός γίνει αντιληπτός ως η διαδικασία, δια της οποίας άτομα, οργανωτικοί δρώντες και θεσμοί ανταποκρίνονται στην αλλαγή συνθηκών που προκλήθηκε από την ανάπτυξη της ΕΕ, μετά την προώθηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, τότε μία απλή ή γραμμικά αποτυπωμένη απάντηση είναι ουσιαστικά αδύνατη» (Robert Ladrech, 2002: 393). Με άλλα λόγια η ποικιλία των μορφών αντίδρασης ανάμεσα στις διάφορες οργανωτικές μονάδες δεν μπορεί παρά να αποκλείει μία μονοδιάστατη αντίληψη του εξευρωπαϊσμού.

Ως διαδικασία αντιμετωπίζει τον εξευρωπαϊσμό και ο Παναγιώτης Ιωακειμίδης και μάλιστα, ως «διαδικασία 'εσωτερικοποίησης εισροών από το περιβάλλον' από τα πολιτικά και κοινωνικά συστήματα των κρατών μελών της ΕΕ», η οποία συνεπάγεται «ένα διαρκή αναπροσδιορισμό των λειτουργιών, σχέσεων, συνόρων, αξιών, κοινωνικών χαρακτηριστικών και κανονιστικών προτύπων που διαμορφώνουν τις εσωτερικές δυναμικές του πολιτικού συστήματος». Ο διαρκής αυτός αναπροσδιορισμός αφορά, επίσης, στα σύνορα ανάμεσα σε κράτος και κοινωνία, καθώς και στις σχέσεις εντός των κρατικών δομών και της κοινωνίας. Ωστόσο, ο εξευρωπαϊσμός συνιστά διαφορετική εμπειρία για κάθε κράτος μέλος. Ο Π. Ιωακειμίδης διακρίνει δύο μεγάλες βασικές κατηγορίες ή, αλλιώς, γενικούς τύπους εξευρωπαϊσμού: το «δεκτικό» ('responsive') και τον «εμπρόθετο» ('intended') εξευρωπαϊσμό. Στην πρώτη περίπτωση πραγματοποιείται μικρή ή καθόλου συνειδητή προσπάθεια από τους πολιτικούς δρώντες για την εισαγωγή των νομών, της λογικής και της δυναμικής της ΕΕ στο πολιτικό τους σύστημα. Στη δεύτερη περίπτωση, ο εξευρωπαϊσμός γίνεται αντιληπτός ως «υποκατάστατο» του εκσυγχρονισμού και της αλλαγής και αφορά στη σαφή και ισχυρή πρόθεση των πολιτικών δρώντων να εισάγουν όλα τα χαρακτηριστικά και τα πρότυπα που συνδέονται με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (P.C. Ioakimidis, 2001: 73-75).

Προσεγγίζοντας, και αυτός, τον εξευρωπαϊσμό ως διαδικασία, ο Kevin Featherstone παρατηρεί ότι πρόκειται για μία «διαδικασία δομικής αλλαγής που επηρεάζει, ποικιλοτρόπως, δρώντες και θεσμούς, ιδέες και συμφέροντα», ενώ οι συνέπειες της δεν περιορίζονται στα κράτη μέλη, αλλά επεκτείνονται και σε άλλες

ευρωπαϊκές χώρες που επιδιώκουν την ένταξή τους στην ΕΕ. Ο Featherstone υιοθετεί μία δυναμική προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού, θεωρώντας ότι «οι δομικές επιδράσεις του δεν είναι απαραίτητως μόνιμες ή αμετάκλητες» (Kevin Featherstone, 2003: 3-4). Παράλληλα, υπογραμμίζει τη σημασία της «διαβάθμισης», καθώς τα αποτελέσματά του εξευρωπαϊσμού ποικίλλουν τόσο ως προς τη έκταση, όσο και ως προς την έντασή τους. Συνεπώς, ο Featherstone καταλήγει στο ίδιο συμπέρασμα με τον Ladrech, αντιμετωπίζοντας τον εξευρωπαϊσμό ως μία πολυσήμαντη διαδικασία, τα αποτελέσματα της οποίας διαφοροποιούνται ανάλογα με την κάθε περίπτωση.

Ο Claudio Radaelli, πάλι, συνδέει τον εξευρωπαϊσμό με «διαδικασίες πολιτιστικής αλλαγής, διαμόρφωσης νέων ταυτοτήτων, αλλαγής σε επίπεδο πολιτικής, διοικητικής ανανέωσης και ακόμα και εκσυγχρονισμού» που αναπτύσσονται όχι μόνον στα κράτη μέλη, αλλά και στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες (Claudio Radaelli, 2000: 4). Τονίζει, ωστόσο, την ανάγκη να τεθούν «όρια» στον προσδιορισμό του περιεχομένου του εξευρωπαϊσμού, ενώ ασκεί κριτική στην έννοια της «διαβάθμισης». Για το λόγο αυτό, επιχειρεί να διαχωρίσει σημασιολογικά και να οριοθετήσει τις έννοιες εξευρωπαϊσμός, σύγκλιση, εναρμόνιση, πολιτική ενοποίηση και διαμόρφωση πολιτικής στην ΕΕ.

Ως προς τη σύγκλιση, ο Radaelli παρατηρεί ότι ο συγκεκριμένος όρος περιγράφει ένα αποτέλεσμα, ενώ ο εξευρωπαϊσμός συνιστά διαδικασία, η οποία, μάλιστα, μπορεί να οδηγεί όχι μόνο σε σύγκλιση, αλλά και σε απόκλιση. Η ίδια λογική ισχύει και για τη διάκριση ανάμεσα σε εναρμόνιση και εξευρωπαϊσμό. Όσον αφορά στη σχέση πολιτικής ενοποίησης - εξευρωπαϊσμού, η μεν αποτελεί προϋπόθεση του δε, υπό την έννοια ότι η πρώτη εξετάζει τη διαδικασία εκχώρησης αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη στην Ένωση και διαμόρφωσης κοινών θεσμών, ενώ ο δεύτερος επικεντρώνεται, ουσιαστικά, στην επίδραση των εκροών από τους διαμορφωθέντες θεσμούς στα κράτη μέλη. Προσεγγίζοντας κανείς την πολιτική ενοποίηση της ΕΕ διερευνά κατά πόσον το συγκεκριμένο φαινόμενο ενδυναμώνει ή αποδυναμώνει το κράτος και εάν, τελικώς, οδηγεί σε νέες μορφές διακυβέρνησης. Από την άλλη πλευρά, η μελέτη του εξευρωπαϊσμού επικεντρώνεται σε ζητήματα όπως η λειτουργία και ο ρόλος των εσωτερικών θεσμών στη διαδικασία προσαρμογής⁴¹. Αναφορικά, τέλος, με τη διαμόρφωση πολιτικής στην ΕΕ, ο Radaelli

⁴¹ Υιοθετώντας μία διαφορετική άποψη η Kerry Howell παρατηρεί ότι ο εξευρωπαϊσμός και η ευρωπαϊκή ενοποίηση συνδέονται με μία σχέση αλληλεπίδρασης, κατά την οποία είναι δύσκολο να

αποδέχεται ότι δεν είναι εύκολο να διαχωριστεί από τον εξευρωπαϊσμό, σε πρακτικό επίπεδο. Ωστόσο, παρατηρεί ότι δεν παύει να υφίσταται η διάκριση ανάμεσα στη διαδικασία διαμόρφωσης μίας πολιτικής και στις συνέπειες από την «αντανάκλαση» της συγκεκριμένης πολιτικής στην εγχώρια πολιτική σκηνή (Claudio Radaelli, 2000: 5-6).

Ενδιαφέρον παρουσιάζει μία σειρά από ορισμούς του εξευρωπαϊσμού που διαφοροποιούνται από τις ως άνω προσεγγίσεις. Συγκεκριμένα, η Tanja Börzel αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στους εγχώριους θεσμούς υιοθετώντας μία θεσμική αντίληψη του εξευρωπαϊσμού (Tanja Börzel, 1999: 574). Αναλυτικότερα, εξετάζοντας την επίδραση του εξευρωπαϊσμού στους θεσμούς των κρατιδίων της Γερμανίας και των Αυτόνομων Κοινοτήτων της Ισπανίας, η Börzel υποστηρίζει ότι ο ρόλος των εγχώριων θεσμών αναδεικνύεται με τρεις τρόπους: πρώτον, «καθορίζοντας τη διανομή των πόρων ανάμεσα στους εγχώριους δρώντες», δεύτερον, «καθορίζοντας το βαθμό στον οποίο ο εξευρωπαϊσμός μεταβάλλει τη διανομή των πόρων ανάμεσα στους εγχώριους δρώντες» και τρίτον, «επηρεάζοντας τον τρόπο, με τον οποίο οι εγχώριοι δρώντες ανταποκρίνονται στην ασυμφωνία ανάμεσα σε ευρωπαϊκούς και εθνικούς θεσμούς» (Tanja Börzel, 1999: 577-578).

Έναν πολύ ευρύτερο ορισμό του εξευρωπαϊσμού προτείνουν οι Thomas Risse et al., θεωρώντας ότι το εν λόγω φαινόμενο αφορά στην «εμφάνιση και ανάπτυξη στο ευρωπαϊκό επίπεδο ξεχωριστών δομών διακυβέρνησης, δηλαδή, πολιτικών, νομικών και κοινωνικών θεσμών συνδεδεμένων με την επίλυση πολιτικών προβλημάτων που επισημοποιούν τις αλληλεπιδράσεις ανάμεσα στους δρώντες και δικτύων πολιτικής που εξειδικεύονται στη δημιουργία έγκυρων κανόνων» (Thomas Risse et al., 2001: 4). Πρόκειται για έναν περιεκτικό ορισμό, ο οποίος, όμως, οδηγεί σε «υπερέκταση» της έννοιας του εξευρωπαϊσμού, με αποτέλεσμα να μην απέχει πολύ από αυτή της πολιτικής ενοποίησης. Τέλος, όπως σημειώνεται και ανωτέρω, ο εξευρωπαϊσμός δεν αντιμετωπίζεται από όλες τις προσεγγίσεις ως διαδικασία. Για τους Jim Buller και Andrew Gamble γίνεται αντιληπτός ως «μία κατάσταση, κατά την οποία διαφορετικοί τρόποι ευρωπαϊκής διακυβέρνησης έχουν μεταβάλει όψεις της εσωτερικής πολιτικής» (Jim Buller and Andrew Gamble, 2002: 17). Υπ' αυτήν την οπτική γωνία, ο εξευρωπαϊσμός δεν αποτελεί εξελισσόμενο φαινόμενο, αλλά αποτέλεσμα αλλαγών στο εσωτερικό των κρατών μελών

διακρίνει κανείς, τελικά, ποια είναι η εξαρτημένη και ποια η ανεξάρτητη μεταβλητή (Kerry E. Howell, 2004: 3).

Μία διαφορετική προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού προτείνει ο Thomas Lawton μέσα από την ανάλυσή του σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό της πολιτικής αεροπορικών μεταφορών. Ο Lawton προβαίνει σε μία πρακτική και ιδιαίτερος χρήσιμη διάκριση ανάμεσα στον εξευρωπαϊσμό, κατά τον οποίον η Επιτροπή αποκτά τυπική (de jure) εξουσία σε μία πολιτική, μέσα από τη διεύρυνση της κανονιστικής της εντολής και την «ευρωπαϊκοποίηση - europeification», την πιο ουσιαστική διάσταση, κατά την οποία η Επιτροπή, παρά την τυπική εξουσία, δεν ελέγχει πλήρως τη συγκεκριμένη πολιτική, αλλά καταλήγει να μοιράζεται την εξουσία με τις εθνικές κυβερνήσεις (Thomas Lawton, 1999: 108)⁴². Κάτι τέτοιο συμβαίνει, κυρίως, σε τομείς, όπως οι αεροπορικές μεταφορές, των οποίων η εξωτερική διάσταση αποκτά ιδιαίτερη σημασία σε επίπεδο όχι μόνο οικονομίας, αλλά και πολιτικής, αναγόμενη σε σημαντική συνιστώσα της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής.

Συγκεφαλαιώνοντας, ο εξευρωπαϊσμός συνδέεται με μία σειρά από προσεγγίσεις, οι οποίες, όπως παρατηρεί και ο Johan Olsen, μάλλον συμπληρώνουν, παρά αποκλείουν η μία την άλλη (Johan Olsen, 2001: 2). Κατηγοριοποιώντας τις διαφορετικές «όψεις» του συγκεκριμένου φαινομένου, ο Olsen διακρίνει πέντε μορφές ή αλλιώς «πιθανές χρήσεις» του όρου εξευρωπαϊσμός. Η πρώτη αφορά στις αλλαγές στα εξωτερικά εδαφικά όρια, υπό την έννοια της περαιτέρω εξάπλωσης ενός συστήματος διακυβέρνησης ως αποτέλεσμα της διεύρυνσης. Η δεύτερη σχετίζεται με την ανάπτυξη θεσμών διακυβέρνησης στο ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ η τρίτη περιγράφει τη διαδικασία «διείσδυσης» στα εθνικά και υπο-εθνικά συστήματα διακυβέρνησης και την κατανομή των αρμοδιοτήτων και της εξουσίας ανάμεσα σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Η τέταρτη μορφή εξευρωπαϊσμού συνδέεται άμεσα με την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, καθώς συνίσταται στην «εξαγωγή μορφών πολιτικής οργάνωσης και διακυβέρνησης» που χαρακτηρίζουν την ΕΕ και στην αναζήτηση μίας ξεχωριστής θέσης για την Ένωση στην παγκόσμια τάξη. Τέλος, ο εξευρωπαϊσμός ταυτίζεται με το «πολιτικό σχέδιο που στοχεύει σε μία ενωμένη και πολιτικά ισχυρότερη Ευρώπη» (Johan Olsen, 2001: 3-4). Όπως γίνεται αντιληπτό, λοιπόν και από την ως άνω κατηγοριοποίηση είναι ιδιαίτερος δύσκολο να τεθούν όρια σε μία έννοια που λαμβάνει τέτοιες διαστάσεις και καλύπτει πτυχές που συχνά

⁴² Ο όρος «ευρωπαϊκοποίηση - Europeification» χρησιμοποιήθηκε, σε πρώτη φάση, από τους Svein Andersen και Kjell Eliassen για να περιγράψει τη μερική επίδραση των ευρωπαϊκών θεσμών στους εθνικούς (Svein Andersen and Kjell Eliassen, 1993: 13, όπως αναφέρεται σε Thomas Lawton, 1999: 94).

εντάσσονται σε άλλα πλαίσια, όπως αυτό της πολιτικής ενοποίησης ή της διαμόρφωσης πολιτικής στην ΕΕ.

Επιχειρώντας να ξεπεράσει το συγκεκριμένο πρόβλημα οριοθέτησης, ο Reuben Wong δεν αντιμετωπίζει τον εξευρωπαϊσμό ως ενιαία προσέγγιση, αλλά διακρίνει πέντε επιμέρους σχολές (βλ. Πίνακα 2.2 κατωτέρω). Η πρώτη αντιλαμβάνεται τον εξευρωπαϊσμό ως εθνική προσαρμογή, ενώ η δεύτερη συνδέει το εν λόγω κοινωνικό φαινόμενο με την εξαγωγή ιδεών και πολιτικών από τα κράτη μέλη στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Για την τρίτη σχολή ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί μία διαδικασία ανακατασκευής ταυτοτήτων, στην οποία συμβάλλει η «κοινωνικοποίηση των ελίτ». Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Ελλάδα, αλλά και άλλες χώρες, όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία, έχει η αντιμετώπιση του εξευρωπαϊσμού από μία ομάδα θεωρητικών ως πολιτικού, οικονομικού και κοινωνικού εκσυγχρονισμού. Τέλος, ο εξευρωπαϊσμός συνδέεται και με την έννοια του «ισομορφισμού σε επίπεδο πολιτικών» που αναφέρεται στη σύγκλιση σε σημαντικά πεδία πολιτικής ως αποτέλεσμα της διαρκούς συνεργασίας ανάμεσα στα κράτη μέλη σε διάφορους τομείς (Reuben Wong, 2005: 136-140).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.2: ΟΙ ΠΕΝΤΕ ΣΧΟΛΕΣ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ		
Σχολές σκέψης	Κατεύθυνση αλλαγής	Διαδικασίες
Εθνική προσαρμογή	Από τα άνω προς τα κάτω	Παγκοσμιοποίηση – σύγκλιση
Εθνική προβολή	Από κάτω προς τα άνω	Προβολή - μάθηση - μεταφορά πολιτικής
Ανακατασκευή ταυτοτήτων	Από τα άνω προς τα κάτω	Κοινωνικοποίηση ελίτ
Εκσυγχρονισμός	Από τα άνω προς τα κάτω	Εκδημοκρατισμός - οικονομική ανάπτυξη - «δυτικοποίηση»
Ισομορφισμός σε επίπεδο πολιτικών	Από τα άνω προς τα κάτω και πλαγίως	Μάθηση - μίμηση - μεταφορά πολιτικής
Πηγή: Reuben Wong, 2005: 136-140		

Το ερώτημα που τίθεται, στη συνέχεια και συμβάλλει στην πληρέστερη κατανόηση και οριοθέτηση της έννοιας, αφορά στην περιγραφή του μηχανισμού του εξευρωπαϊσμού. Δύο είναι οι βασικές προϋποθέσεις προκειμένου ο μηχανισμός του εξευρωπαϊσμού να κινηθεί και να παράγει αποτελέσματα στην εγχώρια πολιτική σκηνή. Πρώτον, θα πρέπει να υπάρχει ένας ορισμένος βαθμός «ασυμφωνίας» ή αλλιώς «ασυμβατότητας» μεταξύ θεσμών σε εθνικό και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Δεύτερον, θα πρέπει να υπάρχουν παράγοντες διευκόλυνσης της όλης διαδικασίας, οι

οποίοι θα ανταποκρίνονται στις «πιέσεις για προσαρμογή» (Tanja Börzel and Thomas Risse, 2000: 1).

Ο πρώτος όρος εξηγείται από το γεγονός ότι δεν υφίσταται εξευρωπαϊσμός αν δεν υπάρξει αλλαγή, η οποία, με τη σειρά της, επέρχεται μόνον όταν υπάρχουν ουσιαστικές διαφορές ανάμεσα σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Ως προς τον δεύτερο όρο, οι παράγοντες διευκόλυνσης του εξευρωπαϊσμού διαφοροποιούνται ανάλογα με την οπτική γωνία, υπό την οποία τον αντιμετωπίζει κανείς. Ακολουθώντας την ορθολογική προσέγγιση, η αλλαγή στην εγχώρια πολιτική που προκαλεί ο εξευρωπαϊσμός, γίνεται αντιληπτή ως μια διαδικασία «αναδιανομής πόρων». Σε αυτήν την περίπτωση, οι διαμεσολαβητικοί παράγοντες είναι δύο. Ο πρώτος, ο οποίος, μάλιστα, έχει ανασταλτική λειτουργία, είναι οι φορείς που έχουν την εξουσία άσκησης «βέτο», που μπορούν, δηλαδή, να σταματήσουν μία διαδικασία, όπως ο εξευρωπαϊσμός, όταν δεν εξυπηρετεί τα συμφέροντά τους. Υπάρχει, όμως και ένας άλλος παράγοντας που ενισχύει τον εξευρωπαϊσμό και δεν είναι άλλος από τους επίσημους θεσμούς των κρατών μελών, οι οποίοι «παρέχουν στους δρώντες τους απαραίτητους πόρους σε επίπεδο υλικό και ιδεών για να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες που δίνει η Ευρώπη και με αυτόν τον τρόπο να προωθήσουν την εγχώρια προσαρμογή» (Tanja Börzel and Thomas Risse, 2000: 8-9).

Στον αντίποδα του ορθολογισμού, η κοινωνική κατασκευή αντιλαμβάνεται την αλλαγή στην εσωτερική πολιτική ως διαδικασία κοινωνικοποίησης και μάθησης. Η αλλαγή στη συγκεκριμένη περίπτωση προκαλείται είτε ως αποτέλεσμα της συνεχούς αλληλεπίδρασης ανάμεσα στους θεσμούς που οδηγεί, σε βάθος χρόνου, στην ανάπτυξη ομοιοτήτων μεταξύ τους σε επίπεδο οργανωτικών δομών και αρχών (θεσμικός ισομορφισμός), είτε μέσω της «εσωτερίκευσης» νέων νορμών και κανόνων από τους εγχώριους δρώντες μέσα από την κοινωνικοποίηση και την κοινωνική μάθηση (Ibid.: 10-11).

Ο μηχανισμός αλλαγής που τίθεται σε λειτουργία, στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού, δεν είναι μονοδιάστατος. Εύστοχα παρατηρεί η Vivien Schmidt ότι υπάρχουν διαφορετικοί βαθμοί πιέσεων προσαρμογής που συνδυάζονται με τους αντίστοιχους μηχανισμούς (Vivien Schmidt, 2002: 897, βλ. Πίνακα 2.3 κατωτέρω). Στο ανώτερο επίπεδο, συναντά κανείς κανόνες υψηλής εξειδίκευσης που συνθέτουν ένα μηχανισμό έντονων πιέσεων για προσαρμογή προς τα κράτη μέλη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Νομισματική Ένωση. Σε ένα χαμηλότερο επίπεδο, οι κανόνες είναι λιγότερο εξειδικευμένοι και οι πιέσεις λιγότερο έντονες,

όπως στην περίπτωση των αεροπορικών μεταφορών ή της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Ακόμα χαμηλότερα στη διαβάθμιση βρίσκονται οι προτεινόμενοι ή αλλιώς προαιρετικοί κανόνες, οι οποίοι συνδυάζονται με ένα μηχανισμό προσαρμογής που βασίζεται στη μίμηση. Τα κράτη μέλη, δηλαδή, αποφασίζουν αν και πότε θα ακολουθήσουν - «μιμηθούν» - την πρακτική που προτείνουν οι εν λόγω κανόνες (π.χ. σιδηροδρομικές μεταφορές). Τέλος, είναι πιθανόν να μην έχουν θεσπιστεί καθόλου κανόνες, οπότε ισχύει, απλά, η άρση των εμποδίων στο εμπόριο και ο μηχανισμός που τίθεται σε λειτουργία δεν είναι άλλος από τον ανταγωνισμό, ο οποίος ρυθμίζει την οικονομική δραστηριότητα (π.χ. αμοιβαία αναγνώριση προϊόντων).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.3: ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ			
Πιέσεις προσαρμογής	Μηχανισμός	Διαμεσολαβητικοί παράγοντες	Ενδεχόμενη έκβαση
Κανόνες υψηλής εξειδίκευσης	Υψηλά επίπεδα πίεσης	Οικονομική αδυναμία	Αδράνεια Απορρόφηση Μετασχηματισμός
Κανόνες λιγότερο εξειδικευμένοι	Χαμηλότερα επίπεδα πίεσης	Ικανότητες σε επίπεδο πολιτικών θεσμών	
Κανόνες απλώς προτεινόμενοι	Μίμηση	Πολιτική κληρονομιά	
Απουσία κανόνων	Ρυθμιστικός ανταγωνισμός	Πολιτικές προτιμήσεις	
		Λόγος	
Πηγή: Vivien A. Schmidt, 2002: 897-901			

Κινούμενοι στο ίδιο πλαίσιο, οι Christoph Knill και Dirk Lehmkuhl διακρίνουν τρεις διαφορετικούς μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού. Στην πρώτη περίπτωση, η αλλαγή στην εγχώρια πολιτική πραγματοποιείται μέσω κανόνων που συνθέτουν ένα νέο «θεσμικό πρότυπο», στο οποίο τα κράτη μέλη πρέπει να προσαρμοστούν. Ο εξευρωπαϊσμός, όμως, μπορεί να λειτουργήσει και μέσα από μία άλλη οδό, την αλλαγή των εγχώριων δομών ευκαιριών και ως εκ τούτου την αναδιανομή πόρων και εξουσίας. Ωστόσο, η μεταβολή αυτή επιτυγχάνεται μέσω της αρνητικής ολοκλήρωσης, της κατάργησης, δηλαδή, εμποδίων που δυσχεραίνουν την ορθή λειτουργία της αγοράς, χωρίς, όμως, να διαμορφώνονται νέα «θεσμικά πρότυπα». Τέλος, ο εξευρωπαϊσμός μπορεί να λαμβάνει διαφορετική μορφή μεταβάλλοντας τις πεποιθήσεις και τις προσδοκίες των εγχώριων δρώντων (Christoph Knill and Dirk Lehmkuhl, 1999: 1-3). Η συγκεκριμένη διαδικασία είναι έμμεση και

πολύ πιο ήπια από τις προηγούμενες, επιδρά, όμως, τελικά, καθοριστικά, στη διαμόρφωση προτιμήσεων και στρατηγικών.

Κεντρικό ρόλο στον εξευρωπαϊσμό διαδραματίζουν ορισμένοι «διαμεσολαβητικοί παράγοντες» εντός των κρατών, οι οποίοι παρεμβαίνουν ανάμεσα στους κανόνες, τα μέσα, δηλαδή, πίεσης και το αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού. Η Schmidt διακρίνει πέντε τέτοιους παράγοντες (Vivien Schmidt, 2002: 899-900). Η «οικονομική αδυναμία» ασκεί την πιο άμεση επιρροή, δεδομένου ότι η συμπεριφορά των κρατών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την οικονομική τους κατάσταση. Παράλληλα, «η ικανότητα των πολιτικών θεσμών» κάθε χώρας επιδρά στην προσαρμοστικότητά της, ενώ εξίσου σημαντική επιρροή ασκούν οι μακροχρόνιες πολιτικές και οι θεσμοί άσκησης πολιτικής. Συγκεκριμένα, οι μακροχρόνιες πολιτικές είναι πιθανόν να ανατρέψουν θετικές ή αρνητικές επιδράσεις που μπορεί να υφίσταται το εκάστοτε πολιτικό σύστημα κατά τη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού, καθώς αυτές καθορίζουν, σε μεγάλο βαθμό, τη συμφωνία - συμβατότητα του εθνικού με το υπερεθνικό πλαίσιο. Τη συμφωνία, όμως, αυτή «συγκαθορίζουν» οι προτιμήσεις των κυρίαρχων πολιτικών δρώντων, αλλά και της κοινής γνώμης, η επιθυμία τους για αλλαγές ή η εμμονή τους στην παράδοση. Τέλος, ο διαμεσολαβητικός παράγοντας, ο οποίος, υπό προϋποθέσεις, αποδεικνύεται ισχυρότερος όλων είναι ο λόγος. Στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες ασκεί επιρροή, ο συγκεκριμένος παράγοντας αναπροσδιορίζει ιδέες, αντιλήψεις και προτιμήσεις. Η επίδραση που δύναται να ασκήσει ο λόγος είναι βαθύτερη και ουσιαστικότερη, καθώς κινείται σε γνωστικό επίπεδο. Οι αλλαγές αυτές μπορεί να αφορούν στην αναδιαμόρφωση της κυρίαρχης αντίληψης για την οικονομική κατάσταση της χώρας, αλλά και για τις επιλογές σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής.

Δεδομένης της ποικιλίας των μηχανισμών και των παραγόντων που εμπλέκονται στον εξευρωπαϊσμό, διαφοροποίηση σημειώνεται και ως προς τα αποτελέσματα Σύμφωνα με τον Radaelli, τέσσερα είναι τα πιθανά αποτελέσματα (Claudio Radaelli, 2000: 15). Το πρώτο είναι η «αδράνεια» και αναφέρεται στην παντελή έλλειψη αλλαγών. Το δεύτερο είναι η «απορρόφηση», μία κατάσταση, κατά την οποία αν και πραγματοποιούνται ορισμένες αλλαγές ο πυρήνας θεσμών και πολιτικών παραμένει ο ίδιος. Πρόκειται, ουσιαστικά, για ένα είδος ήπιας προσαρμογής. Για το τρίτο αποτέλεσμα χρησιμοποιείται ο όρος «μετασχηματισμός», υπό την έννοια της «αλλαγής παραδείγματος», καθώς οι αλλαγές σε αυτήν την περίπτωση δεν είναι επιφανειακές, αλλά συνδέονται με τη μεταβολή της βαθύτερης

λογικής, στην οποία βασίζεται η πολιτική συμπεριφορά των δρώντων. Τέλος, ο εξευρωπαϊσμός μπορεί να οδηγήσει και σε «περιορισμό» ή αλλιώς οπισθοδρόμηση. Στην περίπτωση αυτή, το κράτος μέλος απεμπλέκεται από τη διαδικασία αλλαγής, κινούμενο προς την αντίθετη κατεύθυνση, δηλαδή, την «περιστολή» του εξευρωπαϊσμού.

Στο ίδιο πλαίσιο με τον Radaelli, αλλά με ορισμένες διαφορές ως προς την ορολογία κινούνται και οι Tanja Börzel και Thomas Risse. Συγκεκριμένα, προτείνουν ένα τρίπτυχο για τον καθορισμό της επίδρασης του εξευρωπαϊσμού. Η «απορρόφηση» αποτελεί το χαμηλότερο επίπεδο αλλαγής, αφού συνδέεται με επουσιώδεις μεταβολές. Η σημαντική διαφωνία με τον Radaelli αφορά στο περιεχόμενο του όρου «προσαρμογή». Ενώ, λοιπόν, ο τελευταίος τον ταυτίζει με την «απορρόφηση», για τους Börzel και Risse αναφέρεται σε ανώτερο επίπεδο, καθώς οι θεσμοί και οι πολιτικές αλλάζουν, χωρίς, όμως, να σημειώνονται μεταβολές στις «βαθύτερες συλλογικές αντιλήψεις», οι οποίες, όπως και στον Radaelli συμβαίνουν μόνο στην περίπτωση του «μετασχηματισμού» (Tanja Börzel and Thomas Risse, 2000: 10). Τέλος, όπως γίνεται αντιληπτό και από τον πίνακα που ακολουθεί, η Schmidt υιοθετεί τη διαβάθμιση του Radaelli, παραλείποντας μόνον την οπισθοδρόμηση.

Λαμβανομένων υπ' όψιν των ορισμών του εξευρωπαϊσμού, αλλά και των αναλύσεων, όσον αφορά στο μηχανισμό λειτουργίας του και στα πιθανά αποτελέσματα, η μελέτη του ρόλου του εξευρωπαϊσμού στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Όπως σημειώνεται ανωτέρω, ένας σημαντικός αριθμός άρθρων περί εξευρωπαϊσμού έχει εστιάσει την προσοχή του στο συγκεκριμένο πεδίο. Στο πλαίσιο αυτό, άλλωστε, έχει αναπτυχθεί η μελέτη του εξευρωπαϊσμού όχι μόνον της εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών, αλλά και συγκεκριμένων τομέων του συστήματος της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, όπως η ενέργεια ή η ασφάλεια και η άμυνα

Ο εξευρωπαϊσμός της εξωτερικής πολιτικής αποτελεί πολυσήμαντο φαινόμενο. Κάτι τέτοιο είναι, άλλωστε, αναμενόμενο δεδομένης της ευρύτητας του περιεχομένου του όρου, αλλά και του πολυδιάστατου χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Knud Erik Jorgensen, συνδέεται με τρεις διαδικασίες (Knud Erik Jorgensen, 2004: 48-50). Η πρώτη, η «προσαρμογή», αναφέρεται στην επιρροή που ασκεί η συνεχής αλληλεπίδραση σε ευρωπαϊκό επίπεδο στη διαμόρφωση και άσκηση της εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών.

Η δεύτερη διαδικασία αφορά στη μεταφορά ορισμένων θεμάτων εξωτερικής πολιτικής από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο. Τέλος, ο εξευρωπαϊσμός γίνεται αντιληπτός από τον Jorgensen ως διαδικασία «ενδυνάμωσης» των εθνικών εξωτερικών πολιτικών, καθώς μέσα από τη συμμετοχή τους στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής τα κράτη μέλη ενισχύουν τη θέση τους σε διεθνές επίπεδο.

Βασιζόμενος στο διαχωρισμό του εξευρωπαϊσμού σε πέντε σχολές σκέψης (βλ. ανωτέρω), ο Reuben Wong διακρίνει τρεις όψεις του εξευρωπαϊσμού των εθνικών εξωτερικών πολιτικών, για κάθε μία εκ των οποίων χρησιμοποιεί ορισμένους δείκτες (Reuben Wong, 2005: 140-142, βλ. Πίνακα 2.4 κατωτέρω). Συγκεκριμένα, στην περίπτωση της προσαρμογής και της σύγκλισης παρατηρείται ενίσχυση της ευρωπαϊκής ατζέντας θεμάτων και των κοινών στόχων και πολιτικών. Όταν, πάλι, ο εξευρωπαϊσμός εξελίσσεται σε διαδικασία εθνικής προβολής, τα κράτη μέλη επιδιώκουν, μέσα από την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, να ενισχύσουν τη θέση τους παγκοσμίως, να επηρεάσουν τις εξωτερικές πολιτικές άλλων κρατών μελών, αλλά και να χρησιμοποιήσουν την ΕΕ για την επίτευξη των εθνικών τους στόχων και την προστασία τους από εξωτερικούς κινδύνους σε περιφερειακό ή διεθνές επίπεδο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ως προς τη συγκεκριμένη διάσταση του εξευρωπαϊσμού της εξωτερικής πολιτικής συνιστά η Ελλάδα κατά το χρονικό διάστημα 1985-1995 (Spyros Economides, 2005: 472, Χαράλαμπος Τσαρδανίδης - Στέλιος Σταυρίδης, 2004: 290-291). Στην περίπτωση, τέλος, κατά την οποία ο εξευρωπαϊσμός λειτουργεί ως διαδικασία ανακατασκευής ταυτοτήτων, διαπιστώνει κανείς την ανάδειξη κοινών νορμών ανάμεσα στους παράγοντες διαμόρφωσης της εξωτερικής πολιτικής και την ταύτιση εθνικών με ευρωπαϊκά συμφέροντα. Η τρίτη διάσταση του εξευρωπαϊσμού της εξωτερικής πολιτικής είναι και η πιο σημαντική. Απαιτεί, όμως και το μεγαλύτερο χρονικό διάστημα για να αναπτυχθεί. Η ιδιαίτερη έμφαση στον εξευρωπαϊσμό ως διαδικασία κατασκευής ταυτοτήτων εξηγείται από το γεγονός ότι οι συνέπειές του για την εξωτερική πολιτική των κρατών μελών είναι βαθύτερες και μακροπρόθεσμες, καθώς, μεταβάλλοντας τις ιδέες, τις ταυτότητες και τελικά, την ίδια την αντίληψη ως προς το συμφέρον, επιδρούν στην «καρδιά» του συστήματος διαμόρφωσης εξωτερικής πολιτικής.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.4: ΕΘΝΙΚΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ	
Όψεις εξευρωπαϊσμού	Δείκτες εθνικής εξωτερικής πολιτικής
Προσαρμογή και σύγκλιση	i. Αυξάνουσα βαρύτητα της ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας ii. Προσκόλληση σε κοινούς στόχους iii. Προτεραιότητα Κοινής Πολιτικής έναντι εθνικών “domaines réservés”
Εθνική προβολή	i. Προσπάθειες των κρατών για ενίσχυση της εθνικής επιρροής παγκοσμίως ii. Προσπάθειες των κρατών για επιρροή των εξωτερικών πολιτικών των άλλων χωρών μελών iii. Χρησιμοποίηση της ΕΕ από τα κράτη μέλη ως προκάλυμμα
Ανακατασκευή ταυτοτήτων	i. Ανάδειξη νορμών ανάμεσα σε ελίτ διαμόρφωσης πολιτικής ii. Ταύτιση ευρωπαϊκών και εθνικών συμφερόντων
Πηγή: Reuben Wong, 2005: 142	

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, αναπτύσσονται, σύμφωνα με τον Michael Smith, ορισμένες νόρμες, οι οποίες επιδρούν στη λογική, βάσει της οποίας λειτουργούν τα κράτη μέλη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Παρατηρείται, δηλαδή, ένας αναπροσανατολισμός από τη νοοτροπία του «αντισταθμίσματος» προς την κοινή επιδίωξη για την «επίλυση προβλημάτων». Οι προαναφερθείσες νόρμες είναι η τακτική επικοινωνία και διαβούλευση για θέματα εξωτερικής πολιτικής που συμβάλλει στη διαμόρφωση μίας κοινής αντίληψης - μίας “communauté de vue” - για τα ευρωπαϊκά συμφέροντα, η εμπιστευτικότητα στις συζητήσεις, η λήψη αποφάσεων, βάσει συναίνεσης (consensus) και ο σεβασμός ανάμεσα στους εταίρους για ορισμένα *domaines réservés*, για θέματα, δηλαδή, εξωτερικής πολιτικής που αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη και στα οποία, λόγω της ευαισθησίας τους, δεν δέχονται εύκολα παρεμβάσεις. Οι νόρμες αυτές συνοδεύονται από συγκεκριμένους δείκτες προσαρμογής που αφορούν στην κοινωνικοποίηση των ελίτ, τη γραφειοκρατική αναδιοργάνωση, τη συνταγματική αλλαγή και την ενίσχυση της στήριξης της κοινής γνώμης για την ευρωπαϊκή πολιτική συνεργασία (Michael Smith, 2000: 615-617).

Εξετάζοντας την επίδραση του εξευρωπαϊσμού στην εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής ο Roy Ginsberg παρατηρεί ότι με αφετηρία την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία «ένα ολοένα και περισσότερο δεσμευτικό σύνολο προτύπων συμπεριφοράς αναδείχθηκε μέσα από ένα μικρό σύνολο ανεπίσημων κατευθυντήριων γραμμών» (Roy Ginsberg, 2001: 38). Οι θεσμοί δεν γίνονται αντιληπτοί μόνον ως

«μηχανισμοί μείωσης του συναλλακτικού κόστους» στις διακρατικές διαπραγματεύσεις, αλλά αποκτούν πιο δημιουργικό ρόλο. Κάθε κράτος μέλος αρχίζει να γνωρίζει τις ιδιαιτερότητες της εξωτερικής πολιτικής των εταίρων του, αλλά και να τις λαμβάνει υπ' όψιν του, συμμετέχοντας, ταυτόχρονα, στο σχηματισμό κοινών θέσεων και στο σχεδιασμό κοινών δράσεων. Θα παρατηρούσε κανείς ότι, χωρίς να παραιτούνται από την επιδίωξη ικανοποίησης των συμφερόντων τους, οι «παίχτες» του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής συμβάλλουν, παράλληλα, στη δημιουργία προστιθέμενης αξίας μέσα από τη συγκεκριμένη συνεργασία.

Παρά ταύτα, η διερεύνηση της λειτουργίας του εξευρωπαϊσμού στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής παρουσιάζει το πρόβλημα ότι δεν είναι πάντα δυνατόν να καθορίσει κανείς τη σχέση αιτίου - αιτιατού. Είναι αμφίβολο, με άλλα λόγια, εάν ορισμένες μεταβολές στην εξωτερική πολιτική ενός κράτους μέλους είναι αποτέλεσμα των πιέσεων του εξευρωπαϊσμού ή κάποιου άλλου φαινομένου. Επιπλέον, η Claudia Major επισημαίνει ότι «δεδομένου ότι η ΕΕ δεν ορίζει ένα σαφές πρότυπο της ΚΕΠΠΑ, στο οποίο τα κράτη μέλη πρέπει να προσαρμοστούν, οι μηχανισμοί πίεσης της ΕΕ για προσαρμογή που ασκούνται καθέτως και η 'ασυμβατότητα', πιθανόν, να μην εξυπηρετούν, με τον καλύτερο τρόπο, στην εξήγηση των διαδικασιών εσωτερικής αλλαγής ή διάρκειας» (Claudia Major, 2005: 185). Οι δυνατότητες των ερμηνευτικών εργαλείων του εξευρωπαϊσμού φαίνεται, λοιπόν, να περιορίζονται, όταν χρησιμοποιούνται στο χώρο της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής.

Μία εναλλακτική μέθοδος είναι η προσέγγιση της αλλαγής μέσω της αντίστροφης λογικής, πώς, δηλαδή, θα διαμορφωνόταν η εξωτερική πολιτική των κρατών μελών εάν δεν υπήρχε Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ως άνω μέθοδος διευκολύνει, σαφώς, στο να διαπιστωθεί η εσφαλμένη απόδοση αλλαγών στην εξωτερική πολιτική στις πιέσεις του εξευρωπαϊσμού. Το μειονέκτημά της, ωστόσο, είναι ότι δεν συμβάλλει, παράλληλα, στη δόμηση της σχέσης αιτίου - αιτιατού, στη διασύνδεση, δηλαδή, μία συγκεκριμένης μεταβολής με την επίδραση που ασκεί ένα ορισμένο κοινωνικό φαινόμενο, όπως ο εξευρωπαϊσμός. Η έλλειψη αυτής της δυνατότητας είναι ιδιαίτερα σημαντική, δεδομένου ότι η πίεση για αλλαγή δεν έχει παντού και πάντα τα ίδια αποτελέσματα. Τόσο ο José Torreblanca όσο και ο Jordi Vaquer Fanés τονίζουν ότι οι ίδιες πιέσεις μπορεί να έχουν διαφορετικές συνέπειες όταν ασκούνται σε διαφορετικές χώρες ή/ και στην ίδια χώρα, αλλά σε διαφορετικά χρονικά διαστήματα (José Torreblanca, 2001: 4-5, Jordi Vaquer Fanés, 2001: 5).

Χαρακτηριστικά, ο Torreblanca παρατηρεί ότι η ένταξη της Ισπανίας και της Ελλάδας στην ΕΕ και η διαδικασία εκδημοκρατισμού τους δεν είχαν ως άμεσο αποτέλεσμα τον εξευρωπαϊσμό της εξωτερικής τους πολιτικής. Η μεν Ισπανία διατήρησε τον προσανατολισμό της σε διεθνές επίπεδο, κυρίως, όσον αφορά στη Λατινική Αμερική, η δε Ελλάδα εξακολούθησε να έχει μία «εθνικιστική εξωτερική πολιτική σε επίπεδο λόγου και πρακτικής», τουλάχιστον κατά τη δεκαετία του '80 (José Torreblanca, 2001: 5).

Κλείνοντας, κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί ότι, παρά την ασκούμενη κριτική, η μελέτη του εξευρωπαϊσμού ως διακριτού κοινωνικού φαινομένου συνέβαλε, ουσιαστικά, στην κατανόηση των αλλαγών στο διοικητικό μηχανισμό των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, όσον αφορά στην Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, «φώτισε» τις διαφορετικές κατευθύνσεις των ασκούμενων επιρροών (από τις Βρυξέλλες στα κράτη μέλη και αντιστρόφως και ανάμεσα στα κράτη μέλη) και τα αποτελέσματά τους. Τέλος, σημαντική πτυχή του εξευρωπαϊσμού συνιστά η ανάδειξη της διαδικασίας αλλαγής ιδεών και ανακατασκευής ταυτοτήτων, καθώς και των μακροπρόθεσμων συνεπειών τους για την εξωτερική πολιτική.

2.4 Προσεγγίζοντας την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική υπό το πρίσμα της μάθησης

Οι θεωρητικές προσεγγίσεις που εξετάστηκαν στα προηγούμενα τμήματα του κεφαλαίου, επικεντρώθηκαν στις επιδράσεις εξωτερικών παραγόντων στη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Έμφαση δόθηκε, δηλαδή, στο πώς οι πιέσεις που ασκούνται στους δρώντες της ΕΕΠ από το κοινωνικό περιβάλλον επηρεάζουν τις αντιδράσεις τους εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Ως εκ τούτου, η εξέλιξη του τελευταίου έγινε αντιληπτή ως συνάρτηση των εξωτερικών επιδράσεων. Ωστόσο, μία προσέγγιση αυτού του είδους αποτυγχάνει να αναδείξει στο σύνολό τους τις παραμέτρους που καθορίζουν την πορεία του ΕΣΕΠ. Προκειμένου να καταστεί κάτι τέτοιο εφικτό, κρίνεται απαραίτητο να συνυπολογισθούν οι εσωτερικές διαδικασίες πρόσληψης γνώσης, διαμόρφωσης ή αλλαγής πεποιθήσεων και ενδεχομένως, αλλαγής πολιτικής. Προτείνεται, με άλλα λόγια, να αντιμετωπιστεί η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική ως διαδικασία μάθησης. Εντός του πλαισίου αυτού, στο παρόν κεφάλαιο, προσδιορίζεται ο ρόλος της μάθησης στη διαμόρφωση εξωτερικής πολιτικής και αναλύονται οι διαφορετικές μορφές που λαμβάνει. Εν συνεχεία, εξετάζονται τα εμπόδια που συναντά η διαδικασία της μάθησης στο διεθνές περιβάλλον, ενώ τέλος, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα εμπόδια, αλλά και την κριτική που έχει ασκηθεί στην προσέγγιση της εξωτερικής πολιτικής ως διαδικασίας μάθησης, προτείνεται ένα υπόδειγμα μάθησης για την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική.

Ένα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της έννοιας της μάθησης είναι ότι επιδέχεται διαφορετικών ερμηνειών ανάλογα με την οπτική γωνία, υπό την οποία εξετάζεται, αλλά και το χώρο, στον οποίο συντελείται. Είναι δυνατόν, λοιπόν, να λαμβάνει διαφορετική μορφή, αλλά και να αναφέρεται σε διαφορετικό υποκείμενο και αντικείμενο. Κάθε ανάλυση, λοιπόν, η οποία αντιμετωπίζει τη μάθηση ως καθοριστικό παράγοντα για τη διαμόρφωση εξωτερικής πολιτικής, θα πρέπει, να προσδιορίζει το «ποιός», το «τι», το «πότε» και το «πώς». Όσον αφορά στην αλλαγή πολιτικής δεν συνιστά φυσικό αποτέλεσμα της μάθησης, αλλά εξαρτάται από τις προαναφερθείσες παραμέτρους. Η μετάβαση, συνεπώς, από τη μάθηση στην αλλαγή πολιτικής συντελείται υπό προϋποθέσεις, περιλαμβάνει διαφορετικά στάδια και δύσκολα μπορεί να τυποποιηθεί. Βάσει των ανωτέρω, η μάθηση ορίζεται, από τον Jack S. Levy, ως «αλλαγή πεποιθήσεων ή ανάπτυξη νέων πεποιθήσεων, ικανοτήτων ή

διαδικασιών ως αποτέλεσμα της παρατήρησης και ερμηνείας της εμπειρίας» (Jack S. Levy, 1994: 283).

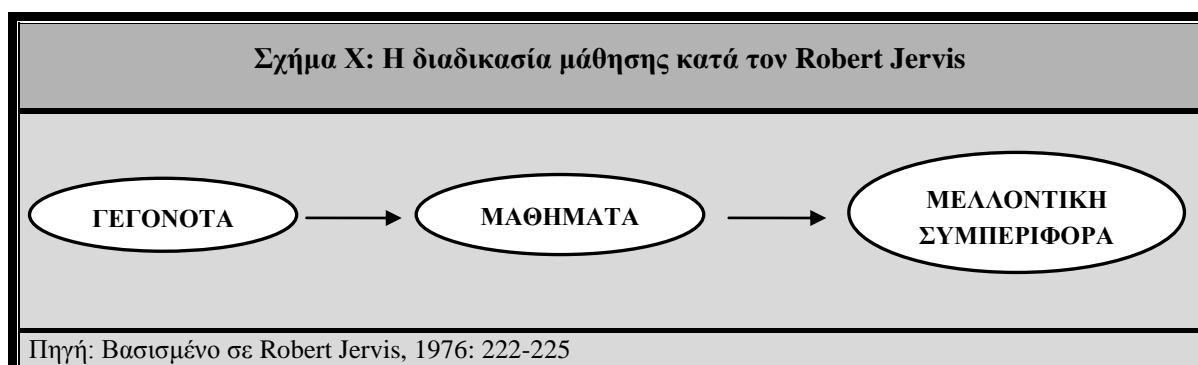
Έχοντας οριοθετήσει, σε πρώτη φάση, την έννοια της μάθησης ως προς τις αλλαγές που προκαλεί, το επόμενο βήμα είναι η ανάλυση των διαφορετικών μορφών που μπορεί να λάβει, ανάλογα με τις συνθήκες, υπό τις οποίες συντελείται. Η βασική κατηγοριοποίηση στηρίζεται στη διάκριση ανάμεσα σε «απλή» και «σύνθετη» μάθηση. Σύμφωνα με το παράδειγμα του Alexander Wendt, εάν θεωρηθεί ότι σε μία σχέση ανάμεσα σε δύο δρώντες, αποκαλούμενους “Ego” και “Alter”, ο “Alter” μεταβάλλει τις ιδέες που είχε πριν τη σχέση, ως αποτέλεσμα της δράσης του “Ego”, τότε αρχίζει να αναπτύσσεται μία μορφή μάθησης, κατά την οποία η γνώση που, αρχικά, διατηρούσε κάθε μέρος της σχέσης, χωριστά, τώρα μοιράζεται ανάμεσά τους (Alexander Wendt, 1999: 330-331). Εάν στις θέσεις των “Ego” και “Alter” τοποθετήσει κανείς δύο κράτη (π.χ. Γαλλία και Μεγάλη Βρετανία) του ΕΣΕΠ, θα έχει μία πρώτη, αρκετά «θολή», βέβαια, εικόνα της διαδικασίας μάθησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής.

Η διαδικασία αυτή μάθησης, όπως περιγράφεται από τον Wendt, μπορεί να ακολουθήσει δύο διαφορετικές κατευθύνσεις και να εξελιχθεί σε «απλή» ή «σύνθετη». Η «απλή» μάθηση, η οποία υιοθετείται από ορθολογικές προσεγγίσεις, επικεντρώνεται στον τρόπο, με τον οποίο η απόκτηση νέων πληροφοριών από τους δρώντες εξυπηρετεί τα συμφέροντά τους και συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων τους. Από την άλλη πλευρά, η κοινωνική κατασκευή επιφυλάσσει πιο ουσιαστικό ρόλο για τη μάθηση και συγκεκριμένα τη «σύνθετη» μάθηση, η οποία μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την κατασκευή ταυτοτήτων και συμφερόντων (Alexander Wendt, 1999: 327). Ενώ, λοιπόν, η «απλή» μάθηση συνδέεται με μία ωφελμιστική αντίληψη του αντικειμένου και αφορά, κυρίως, στο πώς η μάθηση επιδρά στις ικανότητες των δρώντων να επιτυγχάνουν τους στόχους τους, η «σύνθετη» έχει βαθύτερες και μακροπρόθεσμες συνέπειες, καθώς, υπό προϋποθέσεις, δύναται να μεταβάλει τις προτιμήσεις, αλλά και την «αυτοαντίληψη» των δρώντων.

Τις πιθανές συνέπειες της μάθησης στα συστήματα πεποιθήσεων των δρώντων επιχειρεί να προσδιορίσει η Mary Farrell μέσα από μία ιεράρχηση τριών επιπέδων. Στο υψηλότερο ιεραρχικά επίπεδο βρίσκονται οι θεμελιώδεις πεποιθήσεις, οι οποίες είναι αδύνατον να μεταβληθούν. Στο δεύτερο επίπεδο τοποθετούνται οι αποκαλούμενες «πυρηνικές» πεποιθήσεις που διέπουν την πολιτική δράση, η μεταβολή των οποίων είναι ιδιαίτερα δύσκολη και προϋποθέτει μεγάλο χρονικό

διάστημα ή ένα απρόσμενο εξωτερικό σοκ. Τέλος, στην τρίτη θέση της ιεραρχίας βρίσκονται οι δευτερεύουσες πεποιθήσεις, οι οποίες αφορούν σε ήσσονος σημασίας πολιτικές προτιμήσεις ή σε επιλογές ανάμεσα σε διαφορετικά εργαλεία πολιτικής και μεταβάλλονται ευκολότερα (Farrell, 2009: 1168-1169).

Πέραν, όμως, των ως άνω διακρίσεων και κατηγοριοποιήσεων, διαπιστώνει κανείς ότι υφίσταται μία σειρά από προσεγγίσεις, οι οποίες, παρά τις μικρότερες ή μεγαλύτερες μεταξύ τους διαφορές, έχουν περισσότερο συμπληρωματική παρά αντιθετική σχέση. Ο Robert Jervis, εξετάζοντας τη διαδικασία μάθησης σε επίπεδο ατόμων που λαμβάνουν ή διαμορφώνουν αποφάσεις, προτείνει μία διαδικασία, η οποία περιλαμβάνει δύο στάδια. Στο πρώτο, από τα γεγονότα εξάγονται συγκεκριμένα συμπεράσματα, τα οποία λειτουργούν ως μαθήματα για το άτομο. Η μάθηση, όμως, δεν σταματάει σε αυτό το σημείο. Ακολουθεί το δεύτερο στάδιο, κατά το οποίο τα μαθήματα επιδρούν στη μελλοντική συμπεριφορά του ατόμου. Ο Jervis, ωστόσο, θεωρεί ότι η ως άνω διαδικασία διαφέρει ανά περίπτωση, ενώ δεν οδηγεί πάντα σε αλλαγές στη συμπεριφορά, καθώς «ό,τι ένα άτομο μαθαίνει σε χρόνο t επηρεάζεται, ορισμένες φορές αποφασιστικά, από τις αντιλήψεις του σε $t - 1$ ». Έμφαση, με άλλα λόγια θα πρέπει να δοθεί στην «προδιάθεση» σε επίπεδο αντιλήψεων (Robert Jervis, 1976: 222-225). Η συγκεκριμένη παράμετρος αποκτά, μάλιστα, ιδιαίτερη βαρύτητα, όταν η μάθηση αφορά στις υπάρχουσες γραφειοκρατικές αντιλήψεις στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής. Παρά το γεγονός ότι ο Jervis, όπως σημειώνεται ανωτέρω, ασχολείται, κυρίως, με τη μάθηση σε επίπεδο ατόμων, δεν παραλείπει να κάνει ιδιαίτερη αναφορά στη μάθηση σε επίπεδο οργανώσεων, σημειώνοντας ότι «επιτυχίες ή αποτυχίες του παρελθόντος αντανακλώνται στις αλλαγές στην καθημερινή λειτουργία και τις κατευθυντήριες γραμμές των οργανώσεων» (Robert Jervis, 1976: 238).



Σαφώς επηρεασμένος από τον Jervis, ο Jack S. Levy προτείνει ένα υπόδειγμα «πολιτικής μάθησης», το οποίο αποτελείται, επίσης, από δύο στάδια. Ο Levy,

ωστόσο, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην «οργανωσιακή μάθηση» και τονίζει ότι συντελείται υπό την προϋπόθεση ότι «τα συμπεράσματα σε ατομικό επίπεδο από την αποκτηθείσα εμπειρία χαράσσονται βαθιά στη μνήμη και τις διαδικασίες της οργάνωσης» (Jack S. Levy, 1994: 288). Στο πρώτο στάδιο του υποδείγματος, η παρατήρηση και η ερμηνεία της εμπειρίας οδηγεί σε αλλαγή πεποιθήσεων, ενώ στο δεύτερο η αλλαγή πεποιθήσεων επηρεάζει τη μετέπειτα συμπεριφορά.

Προκειμένου, όμως, το εν λόγω υπόδειγμα να λειτουργήσει αποτελεσματικά, θα πρέπει, κατά τον Levy, να αποδειχθεί με σαφήνεια η σχέση αιτίου - αιτιατού ανάμεσα σε μάθηση και αλλαγή πολιτικής (Jack S. Levy, 1994: 291). Εξ άλλου, είναι σημαντικό η διασύνδεση πρώτον, ανάμεσα στο ερέθισμα (την εμπειρία) και την αλλαγή πεποιθήσεων και δεύτερον, ανάμεσα στην αλλαγή πεποιθήσεων και την αλλαγή συμπεριφοράς να τεκμηριώνεται με σαφήνεια. Σε αντίθετη περίπτωση το «νήμα» που συνδέει μάθηση και αλλαγή κινδυνεύει να κοπεί.



Μία πιο πρακτική διάσταση της μάθησης δίδεται από την Janice Gross Stein, η οποία επιχειρεί να ερμηνεύσει τις αλλαγές που συντελέστηκαν στην εξωτερική πολιτική της Σοβιετικής Ένωσης από τον Mikhail Gorbachev. Η Stein επισημαίνει ότι οι αναλύσεις που βασίζονται, είτε στις μεταβολές στην παγκόσμια ισορροπία ισχύος, είτε στην εγχώρια πολιτική της ΕΣΣΔ, δεν προσφέρουν, από μόνες τους, ικανοποιητική εξήγηση για την αλλαγή της σοβιετικής εξωτερικής πολιτικής. Το ίδιο ισχύει και για τη θεωρητική κατασκευή περί γενεαλογικής διαδοχής. Στην πραγματικότητα, σύμφωνα με τη Stein, πρόκειται για ένα νέο «τρόπο σκέψης» από πλευράς Gorbachev, βασισμένο σε μία «σύνθετη σχέση αλληλεπίδρασης ανάμεσα σε πολιτική μάθηση και δράση που παρείχε ταχεία ανατροφοδότηση» (Janice Gross Stein, 1994: 178). Περιγράφεται, δηλαδή, μία διαδικασία μάθησης μέσα από την πράξη και συχνά μέσα από λάθη.

Ωστόσο, η Stein, όπως και ο Levy, θεωρεί ότι σε καμία περίπτωση η ατομική μάθηση δεν μπορεί, από μόνη της, να οδηγήσει σε αλλαγή της εξωτερικής πολιτικής. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η «θεσμοποίηση» της ατομικής γνώσης. Αυτή είναι η μοναδική οδός σύνδεσης της μάθησης με τη θεσμική μνήμη. Επιπλέον, η Stein τονίζει ότι σε κάθε ανάλυση της διαδικασίας μάθησης στην εξωτερική πολιτική είναι σημαντικό να λαμβάνεται υπ' όψιν το πολιτικό πλαίσιο ή αλλιώς οι εσωτερικές πολιτικές ισορροπίες, καθώς η μάθηση και η αλλαγή συνιστούν, σε μεγάλο βαθμό συνάρτηση αυτών (Janice Gross Stein, 1994: 182). Την ανάγκη μετάβασης από το ατομικό στο συλλογικό επίπεδο, μέσα από τη θεσμοποίηση της προσλαμβανόμενης γνώσης, επισημαίνουν και οι Anthony Zito και Adriaan Schout. Επιπλέον, όμως, παρατηρούν ότι, πέραν της πολυ-επίπεδης διά-δρασης που αναπτύσσεται ανάμεσα σε άτομα, ομάδες και οργανώσεις, κεντρικό ρόλο στη διαδικασία της μάθησης διαδραματίζουν τα δίκτυα, μέσω των οποίων η γνώση διαχέεται (Zito και Schout, 2009: 1107).

Δύο εναλλακτικές προσεγγίσεις της μάθησης ακολουθούν οι Jeffrey Knopf και Christer Jönsson. Ο Knopf εξετάζει το φαινόμενο της «διεθνούς μάθησης», η οποία αναφέρεται σε μία διαδικασία «από κοινού μάθησης δύο ή περισσότερων κρατών» (Jeffrey Knopf, 2003: 186). Οι συμμετέχοντες μοιράζονται εμπειρίες και μαθήματα, με αποτέλεσμα οι αλλαγές στην εξωτερική τους πολιτική να κινούνται προς την κατεύθυνση της συνεργασίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, κατά τον Knopf, αποτελεί η προσέγγιση Αργεντινής - Βραζιλίας (Jeffrey Knopf, 2003: 201-202). Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και ο Jönsson, ο οποίος επιχειρεί να εξηγήσει την αλλαγή καθεστώτος μέσα από τη μάθηση και ειδικότερα, την «αμοιβαία μάθηση», μία διαδικασία, κατά την οποία «κάθε μέρος είναι τόσο δάσκαλος, όσο και μαθητής» (Christer Jönsson, 1993: 217). Έμφαση στην «αμοιβαία μάθηση» δίνει και ο Jeffrey Checkel, ο οποίος επισημαίνει ότι, σε συνδυασμό με τη διαμόρφωση νέων προτιμήσεων, η συγκεκριμένη διαδικασία μπορεί να ενισχύσει τη συνεργατική συμπεριφορά των δρώντων σε διεθνές επίπεδο (Jeffrey Checkel, 2001: 560). Θα πρέπει, βέβαια, να ληφθεί υπ' όψιν ότι και στις δύο προσεγγίσεις τα αποτελέσματα καθορίζονται, σε μεγάλο βαθμό, από τα υποκείμενα της μάθησης και τις συνθήκες, υπό τις οποίες συντελείται.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ανάλυση των Colin J. Bennett και Michael Howlett, οι οποίοι εξετάζουν μία σειρά από θεωρητικές προσεγγίσεις της μάθησης για να καταλήξουν σε δύο προτάσεις, μέσω των οποίων δίδουν μία

εμπεριστατωμένη ερμηνεία της έννοιας της μάθησης. Συγκεκριμένα, παρατηρούν ότι πρώτον, «η μάθηση αποτελεί ένα σύνθετο πολυ-επίπεδο φαινόμενο που μπορεί να επηρεάσει οργανώσεις λήψης αποφάσεων και διαδικασίες, ειδικότερα προγράμματα και μέσα που χρησιμοποιούνται για την εφαρμογή πολιτικής ή/και τους στόχους, βάσει των οποίων αναπτύσσεται μία πολιτική» και δεύτερον, «ο φορέας κάθε είδους μάθησης είναι διαφορετικός» (Colin J. Bennett and Michael Howlett, 1992: 289). Με προσοχή θα πρέπει να σταθεί κανείς στην αναφορά των Bennett και Howlett στους Peter A. Hall και Hugh Hecló, μέσα από την οποία καταδεικνύεται ότι δύο προσεγγίσεις της μάθησης, οι οποίες θα μπορούσαν, σε πρώτη φάση, να θεωρηθούν ως αντίθετες, είναι, τελικά, συμπληρωματικές.

Αναλυτικότερα, ενώ ο Hall θεωρεί ότι βασικός σκοπός της μάθησης σε επίπεδο κυβερνήσεων είναι η βελτίωση της απόδοσής τους στην επίτευξη των στόχων τους, ο Hecló υποστηρίζει ότι η μάθηση είναι μία λιγότερο «συνειδητή» διαδικασία, κατά την οποία οι κυβερνήσεις ανταποκρίνονται σε ερεθίσματα που προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον (Peter A. Hall, 1988: 6 και Hugh Hecló, 1974: 306 όπως αναφέρονται σε Colin J. Bennett and Michael Howlett, 1992: 276). Η διαφορά αυτή ανάμεσα σε Hall και Hecló εκκινεί, στην πραγματικότητα, από τη διαφορετική αντίληψη σχετικά με τα βασικά υποκείμενα της μάθησης. Ο Hecló θεωρεί ότι κεντρικό ρόλο στη μάθηση διαδραματίζουν οι κοινωνικές δυνάμεις. Δίνει δε έμφαση σε ομάδες πολιτικών δρώντων, οι οποίοι λειτουργούν σαν «μάνταξ, μέσω του οποίου αλλαγές σε κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον μεταφέρονται στις κυβερνήσεις». Ο Hall, πάλι, επικεντρώνεται στο κράτος ως υποκείμενο μάθησης, χωρίς, όμως, να αποκλείει τις κοινωνικές δυνάμεις, αν και σε αντίθεση με τον Hecló, τονίζει ότι η ανεξαρτησία του κράτους από τις κοινωνικές δυνάμεις είναι ο παράγοντας που διασφαλίζει το γεγονός ότι η διαμόρφωση πολιτικής χαρακτηρίζεται περισσότερο από τη μάθηση παρά από τη σύγκρουση (Hugh Hecló, 1974: 311 και Peter A. Hall, 1988: 5 όπως αναφέρονται σε Colin J. Bennett and Michael Howlett, 1992: 279-281). Ως προς το αντικείμενο της μάθησης, ο Hall ξεφεύγει από την αυστηρά ωφελμιστική προσέγγιση (όπως αυτή παρουσιάζεται ανωτέρω) και θεωρεί ότι αφορά τόσο σε μέσα όσο και σε στόχους πολιτικής. Όπως, μάλιστα, σημειώνουν οι Bennett και Howlett, το είδος μάθησης, το οποίο προτείνει ο Hall, επηρεάζει «βασικές πεποιθήσεις και αξίες, επί των οποίων ερείδονται δημόσιες πολιτικές». Στο σημείο αυτό, ο Hall «συναντά» τον Hecló, ο οποίος παρατηρεί, εύστοχα, ότι αντικείμενο της μάθησης είναι εκτός από το «περιεχόμενο» και η «διαδικασία» της πολιτικής. Με άλλα λόγια

οι προαναφερθείσες ομάδες πολιτικών δρώντων που λειτουργούν ως μεσάζοντες, μαθαίνουν όχι μόνον το «τι» αλλά και το «πώς» (Colin J. Bennett and Michael Howlett, 1992: 283-285).

Επικεντρώνοντας το ερευνητικό του ενδιαφέρον στη μεταφορά πολιτικής, ο David Dolowitz εξετάζει τις διαδικασίες μάθησης που αναπτύσσονται στο πλαίσιο της. Διακρίνει δε σε «εντονότερες» και «ηπιότερες» μορφές μάθησης. Οι πρώτες αναφέρονται σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι διαμορφωτές πολιτικές οδηγούνται, μέσα από την παρατήρηση, σε βαθύτερη κατανόηση του δικού τους και των άλλων πολιτικών συστημάτων, προκειμένου, στη συνέχεια, να προσαρμόσουν τη γνώση και την πληροφορία που λαμβάνουν από το ξένο σύστημα στις ανάγκες του δικού τους. Στις «ηπιότερες» μορφές μάθησης, οι διαμορφωτές πολιτικής περιορίζονται σε μία επιφανειακή παρατήρηση και ανάλυση των πολιτικών συστημάτων, χωρίς να ανανεώνουν επί της ουσίας τις γνώσεις τους, με αποτέλεσμα οι όποιες αλλαγές να αποτελούν απλή μίμηση ή αντιγραφή (Dolowitz, 2009: 328-329). Σε κάθε περίπτωση, τονίζει ο Dolowitz, «οι κουλτούρες (θεσμικοί μύθοι), στις οποίες εντάσσονται τα άτομα, διαμορφώνουν (εάν δεν καθορίζουν) το περιεχόμενο της μάθησης και τον τρόπο αξιοποίησής αυτής της πληροφορίας» (Ibid.: 326).

Η προσέγγιση του Dolowitz αποτυπώνεται με αναλυτικό τρόπο στη μελέτη των Simon Bulmer, David Dolowitz et al. για τη μεταφορά πολιτικής και τις αναπτυσσόμενες διαδικασίες μάθησης σε τρεις επιμέρους τομείς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που εντάσσονται στο πλαίσιο των υπηρεσιών κοινής ωφελείας: τις αερομεταφορές, τις τηλεπικοινωνίες και την ηλεκτρική ενέργεια. Μέσα από τη χρήση της έννοιας της μεταφοράς πολιτικής, οι Bulmer, Dolowitz et al. επιδιώκουν να «παρακολουθήσουν τη ροή ιδεών, το περιεχόμενο πολιτικής και τα θεσμικά υποδείγματα από τη διαμόρφωση της πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ έως και τη θέση αυτής σε λειτουργία» (Bulmer, Dolowitz et al., 2007: 6). Αποτυπώνουν δε τις σημαντικές αποκλίσεις ως προς τα χαρακτηριστικά που μπορεί να προσλάβει η μεταφορά πολιτικής, μέσα από ένα συνεχές, στις δύο άκρες του οποίου βρίσκονται η «εκούσια» μεταφορά πολιτικής, η οποία συντελείται μέσα από την «πρόσληψη μαθημάτων» και η «αναγκαστική», η οποία επιβάλλεται έξωθεν. Εντός του συγκεκριμένου πλαισίου, αναπτύσσονται τρία διαφορετικά υποδείγματα: της «διαπραγμάτευσης», της «ιεραρχίας» και της «διαμεσολάβησης-διευκόλυνσης». Το υπόδειγμα της «ιεραρχίας» βρίσκεται πιο κοντά στην «αναγκαστική» μεταφοράς πολιτικής, ενώ αυτό της

«διαμεσολάβησης – διευκόλυνσης» τοποθετείται εγγύτερα στην «εκούσια» (Ibid.: 14-25).

Σημαντική είναι η συμβολή στην ανάλυση της διαδικασίας της μάθησης στην εξωτερική πολιτική της θεωρητικής προσέγγισης των επιστημονικών κοινοτήτων. Σύμφωνα με τον Peter M. Haas, η επιστημονική κοινότητα αποτελεί «ένα δίκτυο επαγγελματιών εγνωσμένης εμπειρίας και ικανοτήτων σε ένα συγκεκριμένο χώρο και έγκυρη γνώση σε θέματα πολιτικής εντός αυτού του χώρου ή του θεματικού τομέα» (Peter M. Haas, 1992: 3). Η ιδιαίτερη σημασία των επιστημονικών κοινοτήτων σε ένα διεθνές περιβάλλον έντονης αβεβαιότητας, όπου απαιτείται εξειδικευμένη γνώση συγκεκριμένων θεμάτων, έγκειται στην παροχή έγκυρων πληροφοριών προς τα κέντρα λήψης αποφάσεων και διαμόρφωσης πολιτικής. Οι επιστημονικές κοινότητες λειτουργούν, συνεπώς, ως «επιταχυντές» της διαδικασίας μάθησης, προωθώντας, με αυτόν τον τρόπο, ενδεχόμενες αλλαγές σε επιλογές πολιτικής. Αποτελούν, στην πραγματικότητα, «διαύλους, διαμέσου των οποίων νέες ιδέες κυκλοφορούν από κοινωνίες σε κυβερνήσεις, αλλά και από χώρα σε χώρα» (Peter M. Haas, 1992: 27).

Οι επιστημονικές κοινότητες προσδιορίζονται από τον Α. Αντωνιάδη ως «κοινότητες σκέψης (Denkgemeinschaft) που συγκροτούνται από κοινωνικά αναγνωρισμένα γνωσιοκεντρικά δίκτυα, τα μέλη των οποίων έχουν κοινή αντίληψη επί ενός συγκεκριμένου προβλήματος/ θέματος ή μία κοινή κοσμοαντίληψη και επιδιώκουν να μεταφράσουν τις πεποιθήσεις του σε κυρίαρχο κοινωνικό σύμπαν λόγου και κυρίαρχη κοινωνική πρακτική» (Α. Antoniadis, 2003: 26). Οι επιστημονικές κοινότητες μπορεί να έχουν το χαρακτήρα ενός *ad hoc* «συνασπισμού» για την επίλυση ενός συγκεκριμένου προβλήματος πολιτικής ή έναν πιο «μόνιμο και ολιστικό χαρακτήρα με στόχο την εγκαθίδρυση και διαίωσιση πεποιθήσεων και οραμάτων ως κυρίαρχων κοινωνικών συμπάντων λόγου». Εντός του πλαισίου «του παιχνιδιού των κοινωνικών διαντιδράσεων», οι επιστημονικές κοινότητες ελέγχουν τη γνώση, η οποία στη συγκεκριμένη διαδικασία αποτελεί «δύναμη». Τα κοινωνικά γεγονότα, οι κοινωνικές δομές και οι ταυτότητες, που διέπουν την κοινωνική πραγματικότητα, «συνιστούν και συνίστανται σε διυποκειμενική γνώση». Ελέγχοντας τη γνώση, οι επιστημονικές κοινότητες «διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο στις

διαντιδράσεις που παράγουν και αναπαράγουν τις διυποκειμενικές γνωσιακές κατασκευές, επί των οποίων ερείδεται η κοινωνική πραγματικότητα (Ibid.: 28-29)⁴³.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η διαδικασία της μάθησης ποικίλλει ανάλογα με την οπτική γωνία, υπό την οποία εξετάζεται, αλλά και τις συνθήκες υπό τις οποίες λαμβάνει χώρα. Οι John Grin και Anne Loeber, έχοντας παρακολουθήσει την εξέλιξη της θεωρίας της μάθησης, συνοψίζουν τις συντελεσθείσες αλλαγές με τρεις σταθμούς: Πρώτον, η αρχική έμφαση στους κυβερνητικούς δρώντες διευρύνθηκε, ώστε να συμπεριλάβει και κοινωνικούς δρώντες. Δεύτερον, η μάθηση εξετάζεται από τις πιο σύγχρονες προσεγγίσεις περισσότερο ως συλλογική παρά ως ατομική διαδικασία. Τέλος, τρίτον, η σχέση ανάμεσα σε δρώντες, δομές, μάθηση και κοινωνική αλλαγή προσδιορίζεται με μεγαλύτερη σαφήνεια και πληρότητα (Grin και Loeber, 2007: 214).

Όσον αφορά, ειδικότερα, στη μάθηση στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής μία σειρά από παράγοντες επηρεάζουν, άμεσα, την πορεία της και συχνά, δρουν ανασταλτικά. Οι George W. Breslauer και Philip E. Tetlock διακρίνουν τέσσερα βασικά «εμπόδια» (George W. Breslauer and Philip E. Tetlock, 1991: 3-4). Πρώτον, το διεθνές περιβάλλον είναι τόσο σύνθετο ώστε καθίσταται δύσκολη η κατανόηση των πραγματικών αιτιών ορισμένων γεγονότων. Η ύπαρξη πολλαπλών δρώντων, αλλά και διαφορετικών επιπέδων δράσης στο σύγχρονο διεθνές σύστημα έχει, συχνά, ως αποτέλεσμα το «νήμα» των γεγονότων να χάνεται, με αποτέλεσμα τα βαθύτερα αίτια να μένουν ανεξακρίβωτα. Δεύτερον, το διεθνές περιβάλλον χαρακτηρίζεται από «υψηλή αβεβαιότητα». Ως εκ τούτου η διατύπωση υποθέσεων εργασίας που μπορούν να διευκολύνουν τη διαδικασία μάθησης, καθίσταται δυσχερής. Με άλλα λόγια, είναι δύσκολο να προβλέψει κανείς ποιες θα ήταν οι συνέπειες μίας πολιτικής διαφορετικής από αυτή που εφαρμόζεται σε κάποιο ζήτημα. Τρίτο εμπόδιο συνιστά το γεγονός ότι το διεθνές περιβάλλον μεταβάλλεται διαρκώς, με αποτέλεσμα η μάθηση και η γνώση που προκύπτουν από την ανάλυση της διεθνούς πραγματικότητας, να απαξιώνονται με ταχύτατους ρυθμούς. Τέλος, σημαντικός ανασταλτικός παράγοντας για τη μάθηση είναι οι πεπερασμένες φυσικές δυνατότητες που έχουν οι διαμορφωτές της εξωτερικής πολιτικής, για να επεξεργαστούν ένα μεγάλο όγκο πληροφοριών, αλλά και οι απόψεις και οι εμπειρίες που φέρουν από το παρελθόν. Εάν στις παραμέτρους αυτές προστεθεί η συχνή έλλειψη υψηλά

⁴³ Σχετικά με τον ορισμό και το ρόλο των επιστημονικών κοινοτήτων στην πολιτική πραγματικότητα βλ. επίσης Α. Αντωνιάδης, 2001: 103-111

κατηρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού, γίνεται αντιληπτό ότι διαδικασία της μάθησης στην εξωτερική πολιτική λειτουργεί, σε μεγάλο βαθμό, αποσπασματικά.

Εκτός, όμως, από τα ως άνω εμπόδια που δυσχεραίνουν τη μάθηση στην εξωτερική πολιτική, σημαντική είναι και η κριτική που ασκείται σε θεωρητικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, η μάθηση παρουσιάζει ένα εγγενές πρόβλημα που χαρακτηρίζει τις γνωστικές προσεγγίσεις στο σύνολό τους. Πρόκειται για το ζήτημα της «επαλήθευσης». Όπως σημειώνεται και ανωτέρω, μάθηση και αλλαγή πολιτικής δεν ταυτίζονται. Επιπλέον, η μεν δεν αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση της δε. Αντιθέτως, αλλαγές μπορεί να προκληθούν από μία σειρά τρίτων παραγόντων πλην της μάθησης. Η διαδικασία της μάθησης, πάλι, είναι αρκετά πιθανόν να είναι ατελέσφορη. Το πρόβλημα της «επαλήθευσης» αφορά, ουσιαστικά, στη δόμηση της σχέσης αιτίου - αιτιατού. Προκειμένου, λοιπόν, να αντιμετωπιστεί, κρίνεται απαραίτητο να καταστούν σαφείς οι δεσμοί ανάμεσα στα δύο σκέλη της εν λόγω σχέσης. Πρέπει, ουσιαστικά, να καταδεικνύεται, κάθε φορά, ότι συγκεκριμένη αλλαγή πολιτικής είναι προϊόν αντίστοιχης διαδικασίας μάθησης.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν την ανάλυση που προηγήθηκε, σχετικά με τα διαφορετικά είδη μάθησης, τα εμπόδια στη λειτουργία της και το ζήτημα της «επαλήθευσης», τα ερωτήματα που τίθενται στη συνέχεια είναι πρώτον, κατά πόσον μπορεί να χρησιμεύσει η συγκεκριμένη προσέγγιση στη μελέτη της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, δεύτερον, εάν το πλαίσιο πολιτικής δράσης εντός ΕΕ διευκολύνει τη μάθηση και τρίτον, τι μορφή λαμβάνει ένα υπόδειγμα μάθησης για την ΕΕΠ. Όσον αφορά στο πρώτο ερώτημα, ο Ben Tonra παρατηρεί ότι, μέσα από τη χρήση εννοιών, όπως η μάθηση, είναι δυνατόν να κατασκευαστεί ένα «δυναμικό μοντέλο εξωτερικής πολιτικής και αλλαγής της εξωτερικής πολιτικής εντός της Ε.Ε.» (Ben Tonra, 2003: 736). Αναλυτικότερα, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής συνιστά ένα «ανοιχτό σύστημα». Συνεπώς, σύμφωνα με τον Ernst B. Haas, υπόκειται σε αλλαγές, αναπτύσσει τη δική του δυναμική και βρίσκεται σε συνεχή εξέλιξη και «ανισορροπία», ενώ οι επιλογές των δρώντων έχουν καθοριστική επίδραση στη διαμόρφωσή του (Ernst Haas, 1982: 214-215). Δεδομένης της ως άνω σύντομης περιγραφής των βασικών χαρακτηριστικών του ΕΣΕΠ, η συμβολή της μάθησης συνίσταται στο ότι η ίδια ως διαδικασία εμπεριέχει τη συνεχή εξέλιξη και την αλλαγή. Επιπλέον, οι επιλογές των δρώντων και η επηρεαζόμενη από αυτές διαμόρφωση του ΕΣΕΠ, μπορούν να ερμηνευτούν με μεγαλύτερη συνέπεια μέσα από μία γνωστική προσέγγιση, όπως η μάθηση.

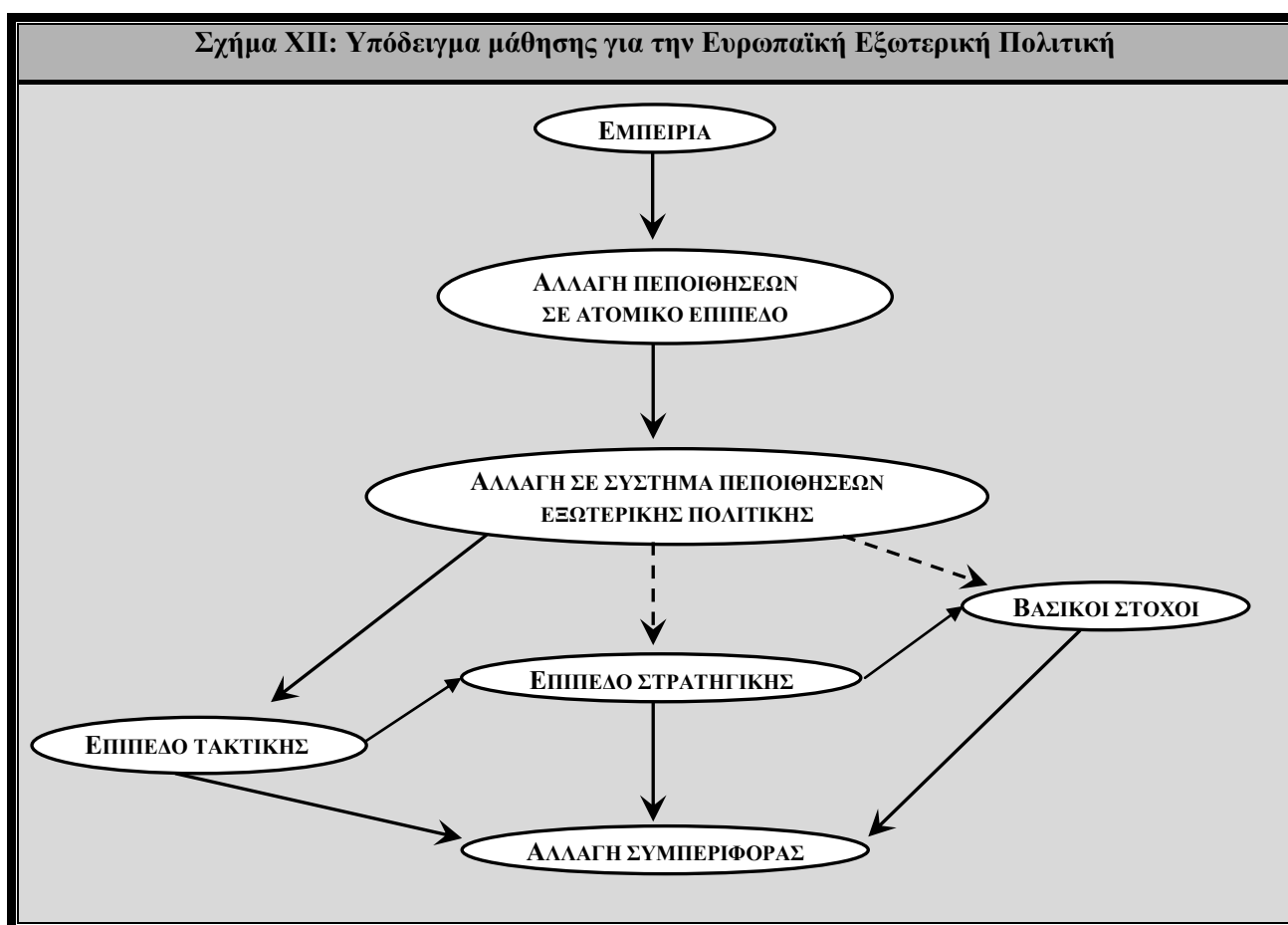
Ως προς το δεύτερο ερώτημα οι Juncos και Pomorska υποστηρίζουν ότι η ύπαρξη ενός λειτουργικού θεσμικού πλαισίου, όπως αυτό της ΕΕ, δύναται να ενισχύσει τη διαδικασία της μάθησης, κυρίως σε ομάδες εργασίας, στις οποίες δεν συμμετέχουν πολιτικά πρόσωπα και υψηλόβαθμοι αξιωματούχοι (Ana Juncos and Karolina Pomorska, 2006: 6). Οι Zito και Schout εμφανίζονται πιο διστακτικοί, παρατηρώντας ότι, παρά την ύπαρξη χαρακτηριστικών που διευκολύνουν την ανταλλαγή ιδεών και γνώσεων και ως εκ τούτου, ενισχύουν τη μάθηση, υφίστανται, επίσης, διάφορα εμπόδια, τα οποία δρουν ανασταλτικά. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, όμως, παρουσιάζει η εμπειρική μελέτη του Eric Monpetit, ο οποίος ελέγχει την πεποίθηση ότι ο συναινετικός χαρακτήρας άσκησης πολιτικής εντός ΕΕ δρα ενισχυτικά για τη διαδικασία μάθησης. Ο Monpetit συγκρίνει τις διαδικασίες μάθησης σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής στην ΕΕ και στις χώρες της Βορείου Αμερικής, για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η υπόθεση που θέλει το πλαίσιο πολιτικής δράσης εντός ΕΕ να διευκολύνει τη μάθηση, δεν τεκμηριώνεται εμπειρικά (Monpetit, 2009: 1190-1196).

Περνώντας στο τρίτο ερώτημα, το προτεινόμενο υπόδειγμα μάθησης για την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική βασίζεται, κατά κύριο λόγο, στα μοντέλα των Jervis και Levy, λαμβάνοντας, ωστόσο, υπ' όψιν τη συμβολή και άλλων προσεγγίσεων, όπως αυτή της Stein. Η διαδικασία της μάθησης στην Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική εκκινεί από το άτομο και συγκεκριμένα, από διπλωμάτες και άλλους υπαλλήλους δημοσίων υπηρεσιών των κρατών μελών, των υποψήφιων προς ένταξη χωρών, αλλά και των υπερεθνικών θεσμών της ΕΕ. Θα πρέπει, στο σημείο αυτό, να τονιστεί ότι οι ως άνω παράγοντες δεν υφίστανται, παθητικά, τη διαδικασία της μάθησης. Αντιθέτως, ένας μεγάλος αριθμός εξ αυτών και κυρίως, οι παλαιότεροι και συνήθως, ιεραρχικά ανώτεροι, συνειδητοποιούν το πλαίσιο, εντός του οποίου εντάσσονται και τη δυναμική του και αναπτύσσουν εσωτερικές διαδικασίες «αυτοπροσδιορισμού», μέσα από τις οποίες ερμηνεύουν τη σκέψη τους και τη συμπεριφορά τους σε συνάρτηση με το μεταβαλλόμενο κοινωνικό περιβάλλον, στο οποίο λειτουργούν σε καθημερινή βάση (βλ. σχετικά ανάλυση του Kenneth Glarbo, κεφ.2.2.2). Παράλληλα, η παρατήρηση και η δοκιμή, αλλά και ο ρυθμός επανάληψης εμπειριών καθορίζουν την αλλαγή ή όχι των ατομικών τους πεποιθήσεων.

Συνεπώς, η επεξεργασία των εμπειριών και η αλλαγή πεποιθήσεων πραγματοποιείται, αρχικώς, σε ατομικό επίπεδο (βλ. Σχήμα XII κατωτέρω). Προκειμένου να εξελιχθεί, ωστόσο, η διαδικασία μάθησης, είναι απαραίτητο

η αλλαγή αυτή να «διεισδύσει» και να «διαχυθεί» σε ολόκληρο το σύστημα πεποιθήσεων εξωτερικής πολιτικής, στην εθνική ή/και υπερεθνική του διάσταση. Σύμφωνα με τον Philip Tetlock, ένα σύστημα πεποιθήσεων εξωτερικής πολιτικής είναι οργανωμένο, ιεραρχικά, σε τρία επίπεδα: στο κατώτερο βρίσκονται οι «τακτικές πεποιθήσεις και προτιμήσεις», ενδιάμεσα «οι στρατηγικές» και στην κορυφή οι «βασικοί στόχοι πολιτικής» (Philip Tetlock, 1991: 28-30). Η αλλαγή ξεκινάει από το επίπεδο της τακτικής, όπου είναι και ευκολότερη και μόνον σε περίπτωση επανειλημμένων αποτυχιών των επιλογών τακτικής μπορεί να περάσει σε επίπεδο στρατηγικής. Προκειμένου, τέλος, η αλλαγή να καταλήξει στην κορυφή απαιτείται μία μακροχρόνια διαδικασία μάθησης και σειρά αποτυχιών σε στρατηγικό επίπεδο.

Σχήμα XII: Υπόδειγμα μάθησης για την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική



Βάσει των τριών αυτών επιπέδων διαμορφώνονται και οι αντίστοιχες συνέπειες από τις αλλαγές στη συμπεριφορά των δρώντων εντός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Μία μεταβολή, δηλαδή, σε επίπεδο τακτικής από ένα κράτος μέλος ή την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να έχει περιορισμένα σε σημασία και σε διάρκεια αποτελέσματα. Αντιθέτως, μακροπρόθεσμες και με ιδιαίτερη βαρύτητα είναι οι αλλαγές που προκαλούν οι αναθεωρήσεις των στόχων

πολιτικής στην κορυφή της πυραμίδας. Σκιαγραφώντας, λοιπόν, το εν λόγω υπόδειγμα μάθησης θα παρατηρούσε κανείς ότι βασικά του γνωρίσματα είναι πρώτον ο πολυεπίπεδος χαρακτήρας του και δεύτερον η ποικιλία των πιθανών αποτελεσμάτων, στοιχεία που δικαιολογούνται, εάν ληφθούν υπ' όψιν οι ιδιαιτερότητες της εξωτερικής πολιτικής και δη της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής.

Εν κατακλείδι, η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής ως διαδικασίας μάθησης ενισχύει τις δυνατότητες εξήγησης των συντελούμενων αλλαγών. Υπό το πρίσμα της μάθησης, η έρευνα εστιάζει στις βασικές παραμέτρους διαμόρφωσης των προτιμήσεων και των αποφάσεων των δρώντων, δηλαδή, στα κυρίαρχα συστήματα πεποιθήσεων, τις αντιλήψεις, τις ιδέες και τις ταυτότητες που θέτουν τα όρια, εντός των οποίων κινούνται οι πιθανές επιλογές πολιτικής. Ειδικότερα, μέσω του ως άνω υποδείγματος, ικανοποιείται η ανάγκη δυναμικής ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Τη δυναμική αυτή διάσταση στο υπόδειγμα εξασφαλίζουν η «διάχυση» της αλλαγής από το ατομικό επίπεδο στο σύστημα πεποιθήσεων εξωτερικής πολιτικής και τα διαφορετικά επίπεδα (τακτικής, στρατηγικής και βασικών στόχων πολιτικής), στα οποία διακρίνεται το τελευταίο. Τέλος, το γεγονός ότι η διαδικασία εκκινεί από το ατομικό επίπεδο αναδεικνύει τον παράγοντα της διυποκειμενικότητας, ο οποίος διαδραματίζει καίριο ρόλο στη μάθηση, αλλά και στην εξωτερική πολιτική, εν γένει.

2.5 Κατασκευή ενός υποδείγματος ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής

Μέσα από την αναζήτηση ενός θεωρητικού πλαισίου για την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική, η ανάλυση «μεταπήδησε» από το δίλημμα νέο-λειτουργισμός ή δια-κυβερνητισμός στο δίπολο ορθολογισμού - κοινωνικής κατασκευής, στο πλαίσιο του οποίου, εκτός από τη σημασία των θεσμών, εξετάσθηκε ο ρόλος των συμφερόντων, των ταυτοτήτων και των ιδεών στην εξωτερική πολιτική. Στο επόμενο βήμα, η μελέτη στράφηκε στην έννοια του εξευρωπαϊσμού για να καταλήξει στην προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής ως διαδικασίας μάθησης. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα συμπεράσματα που εξήχθησαν από τους διαφορετικούς θεωρητικούς «σταθμούς» της ως άνω πορείας, στο παρόν τμήμα του κεφαλαίου σχεδιάζεται ένα υπόδειγμα ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής. Σημείο αναφοράς για την κατασκευή του συγκεκριμένου υποδείγματος αποτελεί το ερώτημα που διατυπώνεται στο αρχικό κεφάλαιο της μελέτης (κεφ. 1.1): Πώς και γιατί το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής «επιβιώνει»; Τέλος, προσδιορίζονται τα πεδία μελέτης ή αλλιώς τα πεδία εφαρμογής του υποδείγματος και αιτιολογείται η επιλογή τους.

2.5.1 Σχεδιασμός του υποδείγματος

Προσεγγίζοντας τη ριζική μεταβολή στην εξωτερική πολιτική της Σοβιετικής Ένωσης, κατά την περίοδο Γκορμπατσόφ, την οποία χαρακτηρίζει ως «επανάσταση», ο Checkel σημειώνει ότι «η αλλαγή στην εξωτερική πολιτική είναι αποτέλεσμα μίας σύνθετης αλληλεπίδρασης ανάμεσα σε κίνητρα από το εξωτερικό περιβάλλον και εσωτερικές γνωστικές, θεσμικές και πολιτικές μεταβλητές» (Checkel, 1993: 297). Στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής οι αλλαγές δεν είναι τόσο ριζικές, ούτε λαμβάνουν χώρα σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα όσο στην εξωτερική πολιτική της ΕΣΣΔ, κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980. Ωστόσο, η φύση των κινήτρων που προκάλεσαν τις αλλαγές αυτές και η διττή προέλευσή τους (εσωτερική/εξωτερική σφαίρα) αποτελούν στοιχεία που συνδέουν τη μελέτη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής με την προσέγγιση της εξωτερικής πολιτικής Γκορμπατσόφ από τον Checkel.

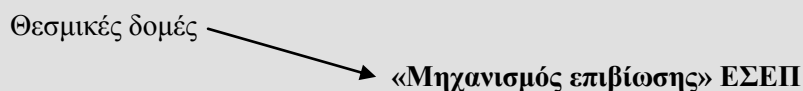
Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής, όπως έχει ήδη σημειωθεί (βλ. κεφ. 1.1), αποτελεί ένα «ανοιχτό» σύστημα σε εξέλιξη, στο πλαίσιο του οποίου «συμβιώνουν» οι εξωτερικές πολιτικές των κρατών μελών με την εξωτερική πολιτική της ΕΕ, παράγοντας αποτελέσματα που κυμαίνονται από την αδράνεια έως την ανάληψη συντονισμένης δράσης. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα βασικά αυτά χαρακτηριστικά του συστήματος, στο παρόν τμήμα του κεφαλαίου σχεδιάζεται ένα υπόδειγμα ανάλυσής του. Η εξαρτημένη μεταβλητή του υποδείγματος προκύπτει από το διττό ερώτημα της μελέτης που αφορά στο «πώς» και «γιατί» το συγκεκριμένο σύστημα «επιβιώνει», στην περιγραφή και την ερμηνεία, δηλαδή, του «μηχανισμού επιβίωσης» του. Ο όρος «επιβίωση», ο οποίος χρησιμοποιείται από τον D. Easton στη συστημική ανάλυση, αναφέρεται στη διαδικασία «αναπαραγωγής» και τη διαχρονική εξέλιξη του ΕΣΕΠ ως «ανοιχτού» συστήματος (βλ. κεφ. 1.1). Στην ανάλυση που ακολουθεί, προσδιορίζονται οι τρεις ανεξάρτητες μεταβλητές που επηρεάζουν το «μηχανισμό επιβίωσης» του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, αλλά και η ενδιάμεση μεταβλητή, η οποία παρεμβάλλεται μεταξύ ανεξάρτητων μεταβλητών και εξαρτημένης μεταβλητής.

2.5.1.1 Θεσμικές δομές

Οι θεσμικές δομές αποτελούν την πρώτη ανεξάρτητη μεταβλητή του υποδείγματος ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής (Σχήμα XIII/α). Γίνονται αντιληπτές ως τυπικά και άτυπα «συμπλέγματα» κανόνων, νορμών, συμβάσεων και πρακτικών που διέπουν την ανθρώπινη συμπεριφορά και τις σχέσεις μεταξύ των δρώντων. Ξεπερνώντας την «εργαλειακή» αντίληψη για το ρόλο των θεσμών, υποστηρίζεται ότι δεν αποτελούν απλώς πλαίσια για τη διευκόλυνση της διεξαγωγής διαπραγματεύσεων ή/ και τη διασφάλιση της τήρησης ανειλημμένων υποχρεώσεων. Οι θεσμοί δεν «γεννώνται» σε πολιτικό και πολιτισμικό κενό, αλλά έχουν συγκεκριμένες πολιτικές και πολιτισμικές ρίζες. Εξελίσσονται δε μέσα από γνωστικές διαδικασίες που αναπτύσσονται εντός του κοινωνικού πλαισίου. Επιπλέον, μπορούν να επηρεάσουν, αλλά και να μεταβάλουν, μακροπρόθεσμα, τις προτιμήσεις και τις επιλογές των δρώντων μέσα από τη διαμόρφωση ενός πολιτικού περιβάλλοντος και το σημαντικότερο, ενός πολιτισμικού πλαισίου δράσης (βλ. σχετ. κεφ. 2.2.2). Οι δρώντες δεν παύουν να θέτουν στόχους και να επιδιώκουν την

επίτευξή τους. Αυτό που συμβαίνει, κατ' ουσίαν, είναι ότι το κοινωνικό περιβάλλον επιδρά καθοριστικά στην ίδια τη στοχοθεσία των δρώντων.

Σχήμα XIII/α: Σχεδιάζοντας ένα υπόδειγμα ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής



Η προσέγγιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΣΕΠ) υπό το πρίσμα των δομών και ειδικότερα, των θεσμικών δομών, παρέχει τη δυνατότητα διερεύνησης των αιτιακών σχέσεων και διαδικασιών που αναπτύσσονται στο πλαίσió του (βλ. κεφ. 2.1). Η ανάλυση του ρόλου των θεσμικών δομών του συγκεκριμένου συστήματος συμβάλλει στην κατανόηση τόσο του τρόπου, όσο και των λόγων επιβίωσής του.

Η σημασία της μελέτης των θεσμικών δομών του ΕΣΕΠ καταδεικνύεται από τη φύση της επιρροής που ασκεί στο εξωτερικό του περιβάλλον. Την επιρροή αυτή εξηγεί, εν μέρει, η θεωρητική προσέγγιση της «εξωτερικής διακυβέρνησης», η οποία, λαμβάνοντας ως σημείο αναφοράς τις «θεσμικές διαδικασίες διάδοσης νομών και μεταφοράς πολιτικής», επισημαίνει ότι «οι κανόνες της ΕΕ μπορούν να παράγουν τόσο αρνητικές, όσο και θετικές εξωτερικότητες για εξωτερικούς δρώντες, οι οποίοι υιοθετούν τους κανόνες της ΕΕ και συμμορφώνονται με αυτούς, διότι η άγνοια ή η παραβίασή τους συνεπάγεται κόστος» (Lavenex and Schimmelfennig, 2009: 799). Ωστόσο, η ανάλυση της επιρροής του ΕΣΕΠ στο εξωτερικό του περιβάλλον, υπό το πρίσμα του κόστους ή του οφέλους που μπορεί αυτή να συνεπάγεται για τους εξωτερικούς δρώντες, αδυνατεί να αποδώσει τη συνολική εικόνα του φαινομένου.

Τις ανάγκες μίας τέτοιας ανάλυσης ικανοποιεί μία προσέγγιση υπό το πρίσμα της «Δομικής Εξωτερικής Πολιτικής», η οποία ορίζεται από τους Stephan Keukeleire και Jennifer MacNaughtan ως «η εξωτερική πολιτική, η οποία ασκούμενη μακροπρόθεσμα, επιδιώκει να επηρεάσει ή να σχηματίσει βιώσιμες πολιτικές, νομικές, κοινωνικο-οικονομικές και νοητικές δομές, καθώς και δομές ασφαλείας». «Οι δομές αυτές», συμπληρώνουν οι Keukeleire και MacNaughtan, «χαρακτηρίζουν όχι μόνον τα κράτη και τις διακρατικές σχέσεις, αλλά και τις κοινωνίες, τη θέση των

ατόμων, τις σχέσεις ανάμεσα στα κράτη και τις κοινωνίες και το διεθνές σύστημα στο σύνολό του» (Stephan Keukeleire and Jennifer MacNaughtan, 2008: 25-26).

Αναλύοντας την εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπ' αυτή την οπτική γωνία, ο Keukeleire τονίζει ότι ο χαρακτηρισμός της ως «Δομικής Εξωτερικής Πολιτικής» δικαιολογείται από το γεγονός ότι οι στρατηγικές και οι εταιρικές σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες και άλλες περιφέρειες «στοχεύουν στη βελτίωση του διεθνούς περιβάλλοντος μέσω της στήριξης μακροπρόθεσμων δομικών αλλαγών τόσο στην εσωτερική κατάσταση των χωρών, όσο και στις διακρατικές σχέσεις και τη γενικότερη κατάσταση των περιφερειών» (Stephan Keukeleire, 2001: 546). Βασικός στόχος της «Δομικής Εξωτερικής Πολιτικής» είναι να επηρεάσει το εξωτερικό περιβάλλον, κάτι το οποίο αποτελεί κοινό τόπο για την πλειονότητα των προσεγγίσεων της εξωτερικής πολιτικής. Η διαφορά στην περίπτωση της «Δομικής Εξωτερικής Πολιτικής» συνίσταται στο ότι επιδιώκεται η άσκηση επιρροής σε επίπεδο δομών και μάλιστα σε βάθος χρόνου. Η χρήση του όρου «βιώσιμος» παραπέμπει σε επιδράσεις που έχουν διάρκεια και συνδέονται με δομικές αλλαγές. Ιδιαίτερο γνώρισμα της «Δομικής Εξωτερικής Πολιτικής», σύμφωνα με τους Keukeleire και MacNaughtan, είναι ότι ο σχεδιασμός της βασίζεται στη συνεκτίμηση «ιδίων συμφερόντων» και συμφερόντων «των άλλων» (Keukeleire and MacNaughtan, 2008: 21-23). Η άσκηση μίας εξωτερικής πολιτικής που συνεπάγεται «βιώσιμες» αλλαγές στις πολιτικοοικονομικές δομές μίας κοινωνίας, περνάει μέσα από την κατανόηση των αναγκών και των συμφερόντων της. Πρόκειται, ουσιαστικά, για μία «αμφίδρομη» διαδικασία που βασίζεται στην αλληλεπίδραση των «εμπλεκόμενων» σε αυτή, οι οποίοι δεν περιορίζονται στις εθνικές κυβερνήσεις. Αντιθέτως, στη «Δομική Εξωτερική Πολιτική» εμπλέκονται τόσο κυβερνητικοί όσο και μη κυβερνητικοί φορείς, ενώ οι δομές στις οποίες επιδρά μπορεί να είναι υπο-εθνικές, εθνικές, περιφερειακές, δια-περιφερειακές και διεθνείς.

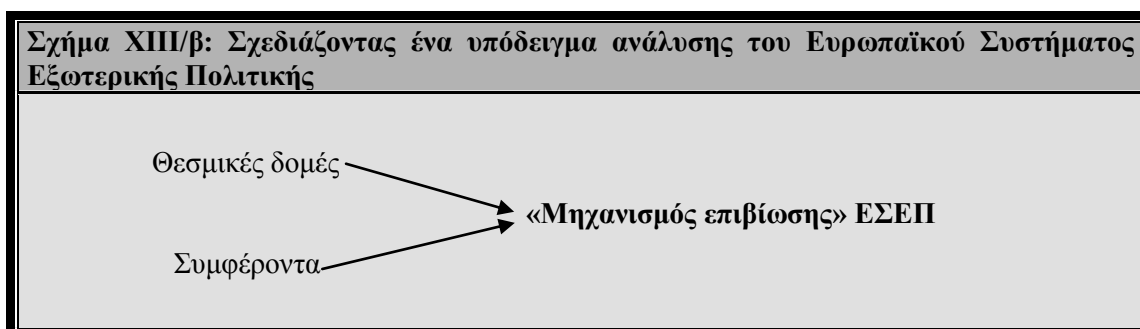
Μέσα από τη διασύνδεση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής με τη «Δομική Εξωτερική Πολιτική» δύναται κανείς να παρατηρήσει, αλλά και να ερμηνεύσει τη διαδικασία προβολής των δομών του ΕΣΕΠ και τελικά, του ίδιου του προτύπου της ΕΕ στο διεθνές περιβάλλον. Η συγκεκριμένη προσέγγιση παραπέμπει στην έννοια της δομικής ισχύος, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από την Susan Strange στο πλαίσιο της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, ως δηλαδή «δύναμης διαμόρφωσης και καθορισμού των δομών της παγκόσμιας πολιτικής οικονομίας, στο πλαίσιο της οποίας άλλα κράτη, οι πολιτικοί θεσμοί τους, οι επιχειρήσεις τους και (εξίσου

σημαντικό) οι επιστήμονές τους και άλλοι επαγγελματίες είναι υποχρεωμένοι να λειτουργούν» (Susan Strange, 1994: 25). Εάν, ωστόσο, η ανάλυση της επίδρασης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής στις δομές τρίτων χωρών, περιφερειών και διεθνούς συστήματος αποτυπώνει την ουσία της ΕΕΠ, η μελέτη των θεσμικών δομών που προσδιορίζουν τη λειτουργία του ΕΣΕΠ, συνιστά τη βάση για μία τέτοια ανάλυση. Προϋπόθεση για την ερμηνεία και κατανόηση ενός φαινομένου αυτού του βεληνεκού αποτελεί η εκ των έσω προσέγγιση των ίδιων των θεσμικών δομών του.

Εκ των πραγμάτων, η συγκεκριμένη ανάλυση, όπως και κάθε ανάλυση του φαινομένου της εξωτερικής πολιτικής, έρχεται αντιμέτωπη με το δίλημμα μεταξύ δομών και δρώντων, καθώς οι μεν συνθέτουν το πλαίσιο δράσης των δε, από τους οποίους όμως διαμορφώνονται. Δομές και δρώντες αποτελούν χωριστές αλλά αλληλεξαρτώμενες οντότητες που προσδιορίζουν την εξωτερική πολιτική. Όπως, άλλωστε, παρατηρεί ο Hill, «η διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής αποτελεί μία σύνθετη διαδικασία αλληλεπίδρασης ανάμεσα σε πολλούς δρώντες, εντεταγμένους με διαφορετικούς τρόπους σε ένα ευρύ φάσμα διαφορετικών δομών» (C. Hill, 2003: 28). Ως εκ τούτου, για την ανάλυση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής κρίνεται απαραίτητη η σύνθεση δομών και δρώντων, ανάγκη που ικανοποιείται από τη δομοποιητική θεωρία, η οποία υπογραμμίζει τη σχέση αλληλοπροσδιορισμού ανάμεσά τους (βλ. κεφ. 2.2).

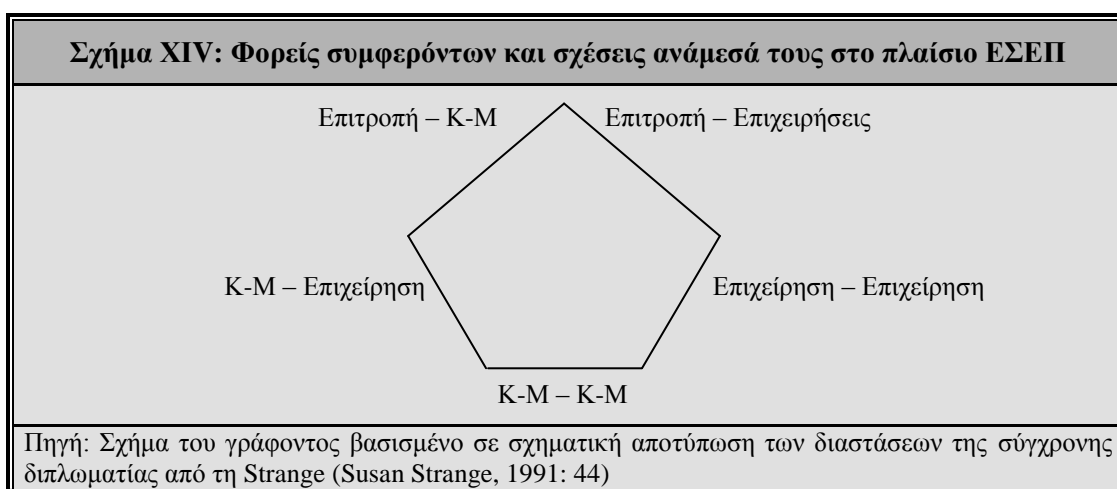
2.5.1.2 Συμφέροντα

Τη δεύτερη ανεξάρτητη μεταβλητή του υποδείγματος ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής αποτελούν τα συμφέροντα και ειδικότερα τα υλικά συμφέροντα των δρώντων του ΕΣΕΠ (Σχήμα XIII/β).



Εξετάζοντας τη διαμόρφωση της σχέσης κράτους - αγοράς στο πλαίσιο του ΕΣΕΠ, σε προηγούμενο κεφάλαιο της μελέτης, σημειώθηκε ότι η διπλωματία έχει σήμερα τρεις διαστάσεις: τις διακρατικές σχέσεις, τις σχέσεις μεταξύ επιχειρήσεων και τέλος τις σχέσεις μεταξύ κρατών και επιχειρήσεων (βλ. κεφ. 1.4, Susan Strange, 1991: 41-44). Εισάγοντας το ως άνω τρισδιάστατο σχήμα στην ανάλυση του ΕΣΕΠ, συμπληρώθηκε από έναν ακόμα δρόμο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ως εκ τούτου, το τρίγωνο της σύγχρονης διπλωματίας της Susan Strange μετατρέπεται σε πεντάγωνο, καθώς προστίθενται δύο ακόμα διαστάσεις, οι σχέσεις Ευρωπαϊκή Επιτροπής - κρατών μελών και Ευρωπαϊκής Επιτροπής - επιχειρήσεων (Σχήμα XIV). Σημειώνεται ότι καθεμία εκ των πέντε διαστάσεων - σχέσεων μεταξύ φορέων συμφερόντων - επηρεάζει δυνητικά τις υπόλοιπες τέσσερις (ή ορισμένες εξ αυτών).

Εκκινώντας από τα κράτη μέλη, βρίσκεται κανείς αντιμέτωπος με την έννοια του εθνικού συμφέροντος. Οι διαφορετικές αποχρώσεις που λαμβάνει η συγκεκριμένη έννοια, ανάλογα με το ποιος τη χρησιμοποιεί, δυσχεραίνουν τον προσδιορισμό της. Προσεγγίζοντας το εθνικό συμφέρον, ο Rosenau πραγματοποιεί μία λειτουργική διάκριση ως προς τη χρήση του στην πολιτική ανάλυση και την πολιτική δράση (Rosenau, 2006: 246). Στην πρώτη περίπτωση, σημειώνει, χρησιμοποιείται για να «περιγράψει, εξηγήσει ή αξιολογήσει τις πηγές ή την καταλληλότητα της εξωτερικής πολιτικής ενός κράτους». Στη δεύτερη, λειτουργεί ως μέσο για τη «δικαιολόγηση, απόρριψη ή πρόταση πολιτικών». Σημείο συνάντησης των δύο αυτών «οδών» είναι το αξιολογικό υπόβαθρο που τις διακρίνει. Στόχος και των δύο είναι η ανάδειξη της καλύτερης δυνατής επιλογής.



Ωστόσο, πέραν της προαναφερθείσας διάκρισης, η αντίληψη του εθνικού συμφέροντος συνδέεται με τον τρόπο προσέγγισης του ίδιου του κράτους. Από τη μία

πλευρά, το κράτος γίνεται αντιληπτό ως μία ενιαία οντότητα, όπου το εθνικό συμφέρον ορίζεται ως η αντικειμενικά καλύτερη επιλογή βάσει της διεθνούς πραγματικότητας. Από την άλλη, υπογραμμίζεται η σημασία των ισορροπιών εντός του κράτους και η ανάγκη μίας διεισδυτικότερης προσέγγισης στο εσωτερικό του «μαύρου κουτιού». Οι Hollis και Smith θεωρούν «τουλάχιστον αληθοφανές» το γεγονός ότι το εθνικό συμφέρον αποτελεί συχνά το προϊόν αγώνα ισχύος ανάμεσα σε ανταγωνιστικές γραφειοκρατικές ομάδες εντός του κράτους (Hollis and Smith, 1986: 273). Η παρατήρηση αυτή παραπέμπει στα τρία υποδείγματα του Allison για τη λήψη αποφάσεων στην εξωτερική πολιτική που, εκτός από την αντιμετώπιση του κράτους ως ορθολογικού δρώντα και μονολιθικής οντότητας, στρέφουν την προσοχή της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής και στην εσωτερική διάσταση (βλ. σχετ. κεφ. 2.1). Στο προτεινόμενο υπόδειγμα, η χρήση του όρου εθνικό συμφέρον συνδέεται με την περιγραφή και ερμηνεία της εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών (εντάσσεται δηλαδή στο πλαίσιο της πολιτικής ανάλυσης). Επιπλέον, υιοθετείται μία υποκειμενική προσέγγιση της έννοιας, ενώ επιδιώκεται η ανάδειξη των διαφορετικών θέσεων ως προς τον προσδιορισμό του εθνικού συμφέροντος στο εσωτερικό των κρατών μελών.

Όσο ο κυρίαρχος ρόλος του κράτους στο διεθνές σύστημα υποχωρεί, τόσο η χρήση της έννοιας του εθνικού συμφέροντος στην πολιτική ανάλυση συμπληρώνεται από την προσθήκη άλλων παραμέτρων. Η λήψη αποφάσεων συνδέεται ολοένα και περισσότερο με υπερεθνικούς δρώντες και περιφερειακούς σχηματισμούς. Οι παράγοντες, οι οποίοι συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων, λειτουργούν όλο και πιο συχνά σε περιφερειακό επίπεδο συμβάλλοντας, ως επί το πλείστον, εκουσίως, στη διαμόρφωση περιφερειακών συμφερόντων.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ανωτέρω, υποστηρίζεται ότι, εκτός από τα συμφέροντα των κρατών μελών, υφίστανται επίσης τα συμφέροντα της ΕΕ, τα οποία κρίνεται σκόπιμο να συνεκτιμηθούν σε ένα υπόδειγμα ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Ο προσδιορισμός των συμφερόντων αυτών διευρύνει τις δυνατότητες ανάλυσης του συστήματος, παρέχοντας μεγαλύτερη ακρίβεια στην περιγραφή και ερμηνεία του τρόπου λειτουργίας του. Σημειώνεται, βέβαια, ότι σε αρκετές περιπτώσεις είναι δύσκολο να διακρίνει κανείς τα συμφέροντα της ΕΕ, καθώς μπορεί να είναι υπό διαμόρφωση ή απλά, όπως συμβαίνει συχνά, να συμπίπτουν με αυτά ορισμένων ή όλων των κρατών μελών.

Το πρόβλημα αυτό περιορίζεται εάν εστιάσει κανείς στο ρόλο που διαδραματίζει ο κατ' εξοχήν φορέας και εκφραστής των συμφερόντων της ΕΕ - η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο ρόλος αυτός εμπερικλείει όχι μόνον τις ενέργειες της Επιτροπής, αλλά και τις συγκεκριμένες επιδιώξεις, στις οποίες αυτές αποσκοπούν. Μέσα, λοιπόν, από την ανάλυσή του, φωτίζονται τα συμφέροντα της ΕΕ, εφόσον, ασφαλώς, υπάρχουν.

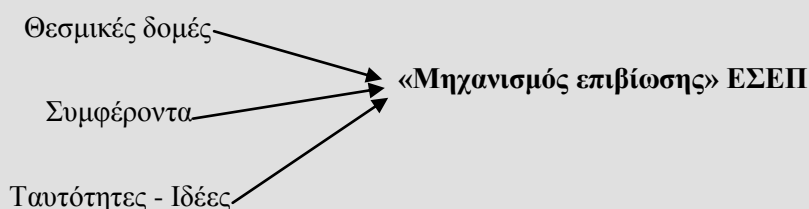
Το τρίπτυχο των φορέων συμφερόντων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής ολοκληρώνεται με τις επιχειρήσεις. Όπως έχει ήδη επισημανθεί (βλ. κεφ. 1.4), οι πολυεθνικές επιχειρήσεις έχουν αναλάβει, σήμερα, ενεργό ρόλο στις διεθνείς σχέσεις, ασκώντας τη δική τους προσχεδιασμένη πολιτική και στοχεύοντας στην επιρροή του εξωτερικού τους περιβάλλοντος. Η ιδιαιτερότητα του συγκεκριμένου φορέα σε σχέση με τους άλλους δύο (κράτη μέλη και Επιτροπή) είναι η κυριαρχία των ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων σε κάθε επιλογή και τελικά, στη διαμόρφωση των συμφερόντων. Η επιρροή των συμφερόντων των επιχειρήσεων στο ΕΣΕΠ ασκείται, είτε άμεσα, μέσα από τη δράση ορισμένων επιχειρήσεων, αρκετά ισχυρών, ώστε να επιδρούν καθοριστικά στις εξελίξεις στον τομέα τους, σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, είτε έμμεσα, μέσω της επίδρασης στις αποφάσεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών ή/ και της Επιτροπής.

2.5.1.3 Ταυτότητες - Ιδέες

Στο προτεινόμενο υπόδειγμα, ταυτότητες και ιδέες αποτελούν την τρίτη ανεξάρτητη μεταβλητή, η οποία υποστηρίζεται ότι αποτελεί συστατικό στοιχείο μίας ολοκληρωμένης ανάλυσης του ΕΣΕΠ (βλ. Σχήμα III/γ). Υπό το πρίσμα μίας προσέγγισης κινούμενης στο πλαίσιο της κοινωνικής κατασκευής, ταυτότητες και ιδέες διατηρούν μία άμεση αιτιακή σχέση με την αλλαγή/εξέλιξη του ΕΣΕΠ. Οι μεν συνδέονται με τον αυτο-προσδιορισμό μίας κοινωνικής ομάδας έναντι των άλλων, βάσει ενός κοινού συνόλου ιδεών και ποικίλλουν ανάλογα με το θέμα τον χρόνο και το χώρο (βλ. σχετ. Marcussen et al. και Wendt σε κεφ. 2.2.2). Οι δε, συστατικό στοιχείο της διαδικασίας κατασκευής ταυτοτήτων, γίνονται αντιληπτές ως συστήματα πεποιθήσεων, τα οποία «μπορεί να λειτουργήσουν ως 'σημεία αναφοράς' γύρω από τα οποία συγκλίνει η συμπεριφορά των δρώντων» (Geoffrey Garrett and Barry R. Weingast, 1993: 176). Άρρηκτα συνδεδεμένες ταυτότητες και ιδέες ικανοποιούν την

ανάγκη προσδιορισμού του ρόλου ΕΕ και κρατών μελών στο διεθνές περιβάλλον, καθορίζοντας με τον τρόπο αυτό την εξέλιξη του ίδιου του ΕΣΕΠ.

Σχήμα XIII/γ: Σχεδιάζοντας ένα υπόδειγμα ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής



Η ανάλυση της διαδικασίας κατασκευής ταυτοτήτων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής κινείται μεταξύ δύο προσεγγίσεων (βλ. σχετ. Ulrich Sedelmeier, 2004: 126-129). Σύμφωνα με την πρώτη, η κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας προκύπτει από τον «αντικατοπτρισμό» των ταυτοτήτων των συστατικών μερών της ΕΕ. Έμφαση δίδεται στο εσωτερικό των κρατών μελών, από το οποίο απορρέουν ιδέες, νόρμες και αρχές που συντελούν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής ταυτότητας. Η δεύτερη προσέγγιση μεταφέρει την κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας σε επίπεδο ΕΕ. Διακρίνει κανείς τρεις διαδικασίες: τη δημιουργία διαδικαστικών κανόνων/νορμών που αφορούν στην αλληλεπίδραση μεταξύ των κρατών μελών εντός του ΕΣΕΠ, τον «αυτοπροσδιορισμό» της ΕΕ, μέσω της αλληλεπίδρασής της με το εξωτερικό περιβάλλον και τέλος, τη διαμόρφωση και την εξέλιξη νορμών σε επίπεδο ΕΕ. Ανάλογα με τα ερωτήματα που θέτει κάθε ερευνητικό εγχείρημα, εστιάζει και σε διαφορετική διαδικασία. Δεν θα μπορούσε, ωστόσο, κανείς να συνδέσει την κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας, αποκλειστικά, με μία από τις παραπάνω διαδικασίες.

Στην παρούσα ανάλυση, την εξέλιξη του ΕΣΕΠ υποστηρίζεται ότι επηρεάζει ένας συνδυασμός ομόκεντρων κύκλων ταυτοτήτων - εθνικών, υπο-εθνικών και υπερεθνικών. Οι ταυτότητες αυτές προβάλλονται, συχνά, με διαφορετικό τρόπο, αλλά και ένταση ανάλογα με το θεματικό πλαίσιο, εντός του οποίου εξετάζονται. Παράλληλα, συνυπολογίζεται το γεγονός ότι η κατασκευή ταυτοτήτων συνδέεται με το παρελθόν, επηρεάζεται, δηλαδή, από την «εξαρτημένη τροχιά» - (path dependence), στο βαθμό που γίνεται αποδεκτό ότι «η εμπιστοσύνη, οι κοινές ταυτότητες και η οικειότητα ενθαρρύνουν τις περαιτέρω επαφές, την περαιτέρω ολοκλήρωση, την επέκταση του αριθμού των θεμάτων που θεωρούνται κατάλληλα

για συζήτηση και την ανάπτυξη κοινών ορισμών για τα προβλήματα και κατάλληλων δράσεων» (March and Olsen, 1998: 963-964).

Κρίσιμο ζήτημα για την αποτελεσματική χρήση της τρίτης ανεξάρτητης μεταβλητής στο υπόδειγμα ανάλυσης του ΕΣΕΠ είναι η ανεύρεση ενός τρόπου διασύνδεσης ταυτοτήτων και ιδεών με το σχεδιασμό και την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής. Τη λειτουργία αυτή επιτελούν, όπως σημειώνεται σε προηγούμενο τμήμα του κεφαλαίου (κεφ. 2.2.2), οι ρόλοι που διαδραματίζουν και κυρίως, που αντιλαμβάνονται ότι διαδραματίζουν οι δρώντες στο πλαίσιο του ΕΣΕΠ. Η «γέφυρα» αυτή μεταξύ ιδεών - ταυτοτήτων και εξωτερικής πολιτικής που χαρακτηρίζεται από τη Lisbeth Aggestam ως «οδικός χάρτης» για την άσκηση εξωτερικής πολιτικής, στηρίζεται σε τρεις «πυλώνες»: (α) τις προσδοκίες τρίτων από το ρόλο των δρώντων της ΕΕΠ, (β) την αντίληψη των ίδιων των δρώντων για το ρόλο τους και (γ) τον πραγματικό τους ρόλο (Lisbeth Aggestam, 2004: 87-91). Οι τρεις αυτές αλληλεξαρτώμενες παράμετροι προσδιορίζουν τελικά το ρόλο των δρώντων, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην ανάδειξη των επιδράσεων ταυτοτήτων και ιδεών στο ΕΣΕΠ.

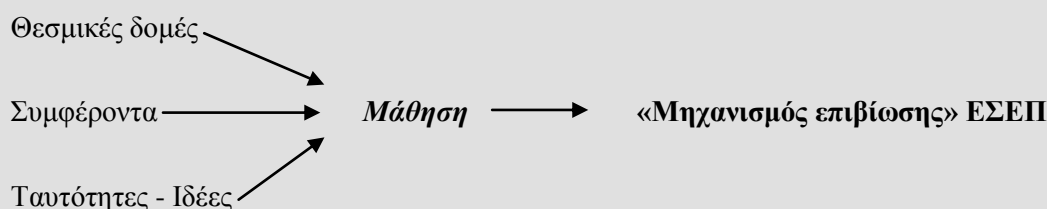
2.5.1.4 Ο ρόλος της μάθησης

Η μελέτη της λειτουργίας και εξέλιξης ενός συστήματος εξωτερικής πολιτικής όπως το ΕΣΕΠ, απαιτεί ένα δυναμικό υπόδειγμα ανάλυσης. Βασισμένο μόνον στις τρεις ανεξάρτητες μεταβλητές που παρουσιάζονται ανωτέρω, το προτεινόμενο υπόδειγμα ανάλυσης είναι, ωστόσο, στατικό. Προκύπτει, συνεπώς, η ανάγκη μίας μεταβλητής ικανής να εξηγήσει τη διαδικασία αλλαγής και ως εκ τούτου την εξέλιξη του ΕΣΕΠ. Το ρόλο αυτό διαδραματίζει η μάθηση, η οποία λειτουργώντας ως ενδιάμεση μεταβλητή, παρεμβάλλεται ανάμεσα στις τρεις ανεξάρτητες μεταβλητές του υποδείματος (θεσμικές δομές, συμφέροντα και ταυτότητες - ιδέες) και την εξαρτημένη μεταβλητή (μηχανισμός επιβίωσης του ΕΣΕΠ) (βλ. σχήμα XIII/δ).

Υποστηρίζεται ότι η μάθηση έχει ως αποτέλεσμα την κατασκευή ή την αλλαγή συμφερόντων, ιδεών και ταυτοτήτων των δρώντων στο ΕΣΕΠ. Πρόκειται, συνεπώς, για τη «σύνθετη» μορφή μάθησης, η οποία συνδέεται με τη μεταβολή των προτιμήσεων, αλλά και της «αυτοαντίληψης» των δρώντων (βλ. κεφ. 2.4). Μέσω της «σύνθετης» μάθησης δίνεται η δυνατότητα να εξηγηθούν βαθύτερες αλλαγές στην

ΕΕΠ που αφορούν στους ρόλους ή αλλιώς στους «οδικούς χάρτες» άσκησης εξωτερικής πολιτικής.

Σχήμα ΧΙΠ/δ: Υπόδειγμα ανάλυσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής



Η «σύνθετη» μάθηση αποτελεί μακροπρόθεσμη διαδικασία, η οποία αναπτύσσεται μέσα από την αλληλεπίδραση των δρώντων στο εσωτερικό του ΕΣΕΠ, αλλά και τις σχέσεις τους με διεθνείς δρώντες εκτός συστήματος. Ως διαδικασία ξεκινάει από το ατομικό επίπεδο, στο οποίο πραγματοποιείται η επεξεργασία των προσληφθεισών εμπειριών που δύναται να οδηγήσει σε αλλαγή πεποιθήσεων. Ιδιαίτερη σημασία, βέβαια, στη φάση αυτή έχει η προδιάθεση των δρώντων, όπως αυτή διαμορφώνεται βάσει των υφιστάμενων αντιλήψεων.

Ωστόσο, προκειμένου η μάθηση να οδηγήσει σε αλλαγή στην ΕΕΠ, είναι απαραίτητο οι συνέπειές της να προωθηθούν από το ατομικό στο συλλογικό επίπεδο, κάτι το οποίο συντελείται μέσα από τη «θεσμοποίηση» της ατομικής γνώσης και τη μετατροπή της σε θεσμική μνήμη (βλ. σχετ. κεφ. 2.4). Ως εκ τούτου, η επίδραση της «σύνθετης» μάθησης σε θεσμικές δομές, συμφέροντα και ταυτότητες - ιδέες προϋποθέτει ότι κράτη μέλη και Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν την ικανότητα «θεσμοποίησης» της προσλαμβανόμενης γνώσης. Η ικανότητα αυτή διαφέρει ανάλογα με τον δρώντα, αλλά και τον τομέα της εξωτερικής δράσης.

Η εισαγωγή της ενδιάμεσης μεταβλητής της «σύνθετης» μάθησης στο υπόδειγμα ανάλυσης του ΕΣΕΠ εκτός της δυναμικής διάστασης που προσφέρει, οξύνει και τις ερμηνευτικές δυνατότητες του υποδείγματος, καθώς δίνει έμφαση στις γνωστικές διαδικασίες. *Conditio sine qua non* για την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων αυτών είναι η συνεπής τεκμηρίωση της σύνδεσης της μάθησης με την αλλαγή, της σχέσης, δηλαδή, αιτίου - αιτιατού που αναπτύσσεται ανάμεσά τους, στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες γίνεται χρήση αυτής.

2.5.2 Εφαρμογή του υποδείγματος

Το προτεινόμενο υπόδειγμα ανάλυσης παρέχει ένα «μηχανισμό ενδοσκόπησης» του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Εστιάζει, δηλαδή, στο εσωτερικό του συστήματος δίδοντας μία εικόνα του τρόπου λειτουργίας του. Δεδομένου του εύρους του ΕΣΕΠ (βλ. σχετ. Σχήμα Ι, κεφ. 1.1), η εφαρμογή του εν λόγω υποδείγματος στο σύνολο του συστήματος θα στερείτο αποτελεσματικότητας. Για το λόγο αυτό, κρίνεται σκοπιμότερο όπως το υπόδειγμα εφαρμοσθεί σε συγκεκριμένα πεδία, τα οποία αποτελούν συστατικά μέρη του ΕΣΕΠ. Μέσα από τη συγκριτική ανάλυση των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή του υποδείγματος στα πεδία αυτά, εξάγονται συμπεράσματα, τα οποία συμβάλλουν στην περιγραφή και την ερμηνεία του «μηχανισμού επιβίωσης» του ΕΣΕΠ.

Λαμβανομένων υπ' όψιν των ανωτέρω, το υπόδειγμα ανάλυσης εφαρμόζεται σε δύο πεδία του ΕΣΕΠ: τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις και τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου. Η επιλογή των συγκεκριμένων πεδίων δεν έγινε ασφαλώς τυχαία, αλλά βασίσθηκε σε συγκεκριμένα κριτήρια.

Πρώτον, τόσο η ενέργεια όσο και οι μεταφορές αποτελούν κεντρικούς «πυλώνες» άσκησης επιρροής της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής σε τρίτες χώρες ή περιφέρειες (ιδιαίτερος δε σε γειτονικές). Το γεγονός αυτό καθίσταται σαφές εάν εξετάσει κανείς τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τονίζει ότι η ενεργειακή ασφάλεια αποτελεί τομέα αυξανόμενης αλληλεξάρτησης στη γειτονιά της ΕΕ, επισημαίνοντας ότι, μέσω της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, δίνεται η δυνατότητα συνεργασίας για την εξασφάλιση ενεργειακής επάρκειας. Επιπλέον, υπογραμμίζει την ανάγκη ενός «ολοκληρωμένου συστήματος μεταφορών», το οποίο θα εκτείνεται πέραν της ΕΕ στις γειτονικές χώρες, δίδοντας έμφαση στον Κοινό Ευρωπαϊκό Εναέριο Χώρο [COM(2007)774: 9-10]. Μεταφορές και ενέργεια διαδραματίζουν ρόλο «κλειδί» και στις σχέσεις με τρίτες χώρες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι σχέσεις με τη Ρωσία, στο πλαίσιο των οποίων το «δίδυμο» αυτό κατέχει κεντρική θέση στον «οδικό χάρτη» για τη δημιουργία ενός Κοινού Οικονομικού Χώρου ΕΕ – Ρωσίας (Council of the European Union, 2005: 14-17).

Δεύτερον, λόγω της δυναμικής που αναπτύσσεται στο πλαίσιο των αεροπορικών μεταφορών και του φυσικού αερίου, σήμερα, σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, της αλληλεξάρτησης ανάμεσα σε εσωτερική και εξωτερική σφαίρα

και του συνδυασμού των πολιτικών των κρατών μελών με την πολιτική της ΕΕ οι εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις και οι εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου λειτουργούν ως «συστήματα - μικρογραφίες» του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Επιπλέον, λόγω της συνεχούς εξέλιξης και της ανάμειξης διαφορετικών παραγόντων προσφέρουν πλούσιο υλικό προς ανάλυση και το σημαντικότερο, ποικιλία πηγών (π.χ. κράτη μέλη, τρίτες χώρες, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επιχειρήσεις). Όσον αφορά στο πεδίο των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρωτοβουλία για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό, η οποία συνδέεται άμεσα με τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Εναέριου Χώρου. Κυβερνήσεις κρατών μελών, αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες (π.χ. Υπηρεσίες Πολιτικής Αεροπορίας), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Eurocontrol, αεροπορικές εταιρείες και τρίτες χώρες αποτελούν τους βασικούς «παίχτες» στις ως άνω περιπτώσεις. Στο πεδίο των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου, εξασφάλιση ενεργειακής ασφάλειας και εξωτερικές σχέσεις με τρίτες χώρες, όπως η Ρωσία ή η Τουρκία, είναι άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους. Ασφαλώς, και σε αυτή την περίπτωση κράτη μέλη, τρίτες χώρες, Επιτροπή και ενεργειακές επιχειρήσεις διαδραματίζουν το δικό τους ρόλο.

Τρίτον, η μελέτη της σχέσης κράτους - αγοράς, όπως διαμορφώνεται στα πεδία των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων και των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου προσφέρεται για την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων για την αλληλεπίδραση της πολιτικής με την οικονομία στο πλαίσιο του ΕΣΕΠ. Η Εσωτερική Αγορά Αερομεταφορών, η Συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών» ΗΠΑ – ΕΕ, η δημιουργία και ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων στον τομέα του φυσικού αερίου και η Εσωτερική Αγορά Φυσικού Αερίου αποτελούν ορισμένες μόνον από τις περιπτώσεις, στις οποίες η σχέση κράτους - αγοράς προσδιορίζει την εξέλιξή τους.

Τέλος, τέταρτον, οι πολιτικές τόσο για το φυσικό αέριο, όσο και για τις αερομεταφορές έχουν ως βασικό ζητούμενο τη διαμόρφωση δικτύων σε περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο. Το στοιχείο αυτό προσδιορίζει την εξέλιξη των πολιτικών της ΕΕ και των κρατών μελών στους συγκεκριμένους τομείς των εξωτερικών τους σχέσεων. Διέπει δε τις σχέσεις τους με τους κύριους παίχτες σε κάθε πεδίο μελέτης.

Η εφαρμογή του υποδείγματος στα ως άνω πεδία υποστηρίζεται, εκτός από την υφιστάμενη βιβλιογραφία, από τη συγκριτική ανάλυση πρωτογενούς υλικού προερχόμενου από ένα ευρύ φάσμα πηγών που εντάσσονται στο πλαίσιο των

αεροπορικών μεταφορών και του φυσικού αερίου. Το υλικό αυτό διακρίνεται σε τρεις κατηγορίες: (α) θεσμικό πλαίσιο, (β) ιδέες και διαβούλευση και (γ) εξωτερικό περιβάλλον (Πίνακας 2.5).

Πίνακας 2.5: Κατηγοριοποίηση υλικού			
	Θεσμικό πλαίσιο	Ιδέες και διαβούλευση	Εξωτερικό περιβάλλον
Περιεχόμενο	Συμφωνίες (διμερείς - πολυμερείς)/ Νομοθεσία/ Νομολογία	Ομιλίες/ Ανακοινώσεις/ Επίσημες θέσεις/ Κείμενα πολιτικής	Ομιλίες/ Ανακοινώσεις/ Επίσημες θέσεις/ Κείμενα πολιτικής
Πηγή	Κράτη μέλη/ Επιτροπή/ Συμβούλιο/ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο/ ΔΕΚ	Υπηρεσίες κρατών μελών/ Επιτροπή/ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο/ Μη κυβερνητικοί δρώντες και φορείς εντός και εκτός ΕΣΕΠ	Τρίτες χώρες/ Διεθνείς οργανισμοί/ Μη κυβερνητικοί δρώντες και φορείς εντός και εκτός ΕΣΕΠ

Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τις διμερείς και πολυμερείς συμφωνίες στους τομείς των αεροπορικών μεταφορών και του φυσικού αερίου, στις οποίες συμμετέχουν κράτη μέλη και ΕΕ και τη σχετική νομοθεσία και νομολογία, όπως έχει εξελιχθεί μέχρι σήμερα. Στη δεύτερη εντάσσονται ομιλίες, ανακοινώσεις, επίσημες θέσεις και κείμενα πολιτικής. Το υλικό αυτό προέρχεται από υπηρεσίες των κρατών μελών (π.χ. Υπηρεσίες Πολιτικής Αεροπορίας), θεσμικά όργανα της ΕΕ, μη κυβερνητικούς δρώντες και φορείς (π.χ. Association of European Airlines, Airbus, Enel, Eurocontrol). Τέλος η τρίτη κατηγορία αναφέρεται σε υλικό ανάλογο με αυτό της δεύτερης, αλλά από δρώντες που βρίσκονται εκτός ΕΣΕΠ, αλλά επηρεάζουν τη λειτουργία του. Πρόκειται δηλαδή για τρίτες χώρες, διεθνείς οργανισμούς (π.χ. ICAO, IEA) και μη κυβερνητικούς δρώντες και φορείς (π.χ. Boeing).

Το παρόν τμήμα του κεφαλαίου, με το οποίο ολοκληρώνεται η διαμόρφωση του θεωρητικού πλαισίου της μελέτης, λειτουργεί ως «πλοηγός» για την πορεία που θα ακολουθήσει η ανάλυση. Αναδεικνύει με ξεκάθαρο τρόπο το ζητούμενο - την περιγραφή και ερμηνεία του «μηχανισμού επιβίωσης» του ΕΣΕΠ - και προσδιορίζει την προτεινόμενη μέθοδο για τη διερεύνηση αυτού. Συγκεκριμένα, προτείνεται ένα υπόδειγμα ανάλυσης, με εξαρτημένη μεταβλητή «το μηχανισμό επιβίωσης» του ΕΣΕΠ και ανεξάρτητες μεταβλητές τις θεσμικές δομές, τα συμφέροντα και τις ταυτότητες - ιδέες. Ιδιαίτερη σημασία δίδεται στο ρόλο της μάθησης που λειτουργεί ως ενδιάμεση μεταβλητή. Εν συνεχεία, καθορίζονται τα πεδία εφαρμογής του υποδείγματος - εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις και εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου - και αιτιολογείται η επιλογή τους, ενώ τέλος, κατηγοριοποιείται το υλικό υποστήριξης της εφαρμογής του υποδείγματος.

ΜΕΡΟΣ Β΄

3. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΕΡΟΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Στο πρώτο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους, η μελέτη επικεντρώνεται στις διεθνείς διαστάσεις της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ. Στόχο του κεφαλαίου δεν αποτελεί η διεξοδική ανάλυση του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, αλλά η ανάδειξη βασικών πτυχών του, η προσέγγιση των οποίων, υπό το πρίσμα του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης, παρέχει τη δυνατότητα να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με τη λειτουργία, την εξέλιξη και τελικά, το «μηχανισμό επιβίωσης» του. Σημείο αφετηρίας της ανάλυσης αποτελούν οι τέσσερις κύριες συνιστώσες της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ - εσωτερική αγορά αερομεταφορών - προστασία του περιβάλλοντος από τις συνέπειες των αερομεταφορών - ασφάλεια και προστασία από έκνομες ενέργειες - Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός -, οι οποίες διέπουν όλο το πλέγμα των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Ερειδόμενη στο πρώτο τμήμα του κεφαλαίου, η ανάλυση στρέφεται, στη συνέχεια, στους τρεις πυλώνες των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, τις οριζόντιες συμφωνίες, τον Κοινό Αεροπορικό Χώρο με τα γειτονικά κράτη και τη συνεργασία σε παγκόσμιο επίπεδο. Ειδικότερα, στο πλαίσιο των δύο τελευταίων πυλώνων, εξετάζονται οι διαστάσεις της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου, καθώς και οι διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις, με έμφαση στη διαπραγμάτευση για τη συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών».

3.1 Κύριες συνιστώσες της πολιτικής αερομεταφορών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στο πρώτο τμήμα του κεφαλαίου εξετάζονται οι τέσσερις συνιστώσες, οι οποίες συνθέτουν την πολιτική αερομεταφορών της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η εσωτερική αγορά αερομεταφορών, η πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος από τις συνέπειες των αερομεταφορών, οι πολιτικές ασφάλειας και προστασίας από έκνομες ενέργειες και η πρωτοβουλία του «Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού». Στο πλαίσιο αυτό και υπό το φως του προτεινόμενου, στο προηγούμενο κεφάλαιο, υποδείγματος ανάλυσης, δίδεται έμφαση σε συγκεκριμένες πτυχές των τεσσάρων αυτών τομέων, μέσα από τις οποίες μπορεί κανείς να διακρίνει το ρόλο που διαδραματίζουν θεσμικές δομές, συμφέροντα, ιδέες και ταυτότητες, αλλά και να

παρακολουθήσει τη διαδικασία και τα αίτια των συντελούμενων αλλαγών. Δεδομένου, μάλιστα, ότι οι διεθνείς διαστάσεις της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ διαρθρώνονται γύρω από τις τέσσερις προαναφερθείσες συνιστώσες, οι τελευταίες λειτουργούν ως «οδικός χάρτης» για την εφαρμογή του υποδείγματος ανάλυσης στο «μικροσύστημα» των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ.

3.1.1 Διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών

Η πολιτική μεταφορών αποτελεί μία εκ των τριών πρώτων κοινών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, τόσο οι θαλάσσιες, όσο και οι αεροπορικές μεταφορές εξαιρούνται από την κοινή πολιτική μεταφορών. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως τροποποιήθηκε μετά τη συνθήκη της Λισσαβόνας, οι διατάξεις του τίτλου VI για τις μεταφορές εφαρμόζονται στις σιδηροδρομικές, οδικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές (ΕΣΛΕΕ Άρθρο 100, παρ. 1), ενώ προβλέπεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν κατάλληλες διατάξεις για τις θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές (ΕΣΛΕΕ Άρθρο 100, παρ. 2)⁴⁴. Εξ αυτού, καθίσταται, κατ' αρχήν, σαφής η διστακτικότητα των κρατών μελών της ΕΕ να εκχωρήσουν αρμοδιότητες προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης μίας κοινής πολιτικής αεροπορικών μεταφορών.

Η συγκεκριμένη στάση εξηγείται, πρώτον, από το γεγονός ότι μία κοινή πολιτική στον εν λόγω τομέα μπορεί να θίξει (άμεσα ή έμμεσα) ευαίσθητα για τα κράτη μέλη ζητήματα, τα οποία αφορούν στη διαχείριση του εναέριου χώρου και τον έλεγχο της Περιοχής Πληροφοριών Πτήσεων - FIR (Flight Information Region). Δεύτερον, ένα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κλάδου των αεροπορικών μεταφορών στην Ευρώπη (πριν την απελευθέρωση της αγοράς) ήταν ότι οι αεροπορικές εταιρείες, στην πλειονότητά τους, ελέγχονταν, εξ ολοκλήρου ή εν μέρει, από το κράτος και απολάμβαναν μη ελεγχόμενων κυβερνητικών ενισχύσεων, καθώς αποτελούσαν «εργαλεία πολιτικής» για τις κυβερνήσεις, αλλά και μέσο προβολής της χώρας διεθνώς (βλ. σχετ. O'Reilly and Stone Sweet, 1998: 448). Υπό τις συνθήκες αυτές, ο Walter Hallstein, πρώτος πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, επισημαίνει

⁴⁴ Σημειώνεται ότι το άρθρο 80 παρ. 2 ΣΕΚ που αντικαταστάθηκε, προέβλεπε ότι το Συμβούλιο δύναται να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία εάν, κατά ποιο μέτρο και κατά ποια διαδικασία, θα είναι δυνατόν να θεσπισθούν κατάλληλες διατάξεις για τις θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές.

ότι, ενώ οι αεροπορικές μεταφορές θα μπορούσαν να αποτελέσουν «τον κινητήρα της ολοκλήρωσης ενισχύοντας την κινητικότητα των Ευρωπαίων πολιτών», κατέληξαν να αποτελούν «μείζον εμπόδιο στη μεγαλύτερη ενότητα, εξαιτίας του πολιτικοποιημένου, εθνικιστικού χαρακτήρα τους» (Thomas C. Lawton, 1999: 92). Οι προσπάθειες διαμόρφωσης μίας εσωτερικής αγοράς αεροπορικών μεταφορών ήλθαν να συγκρουστούν με τα συγκεκριμένα δεδομένα.

Η κατάσταση στις αεροπορικές μεταφορές της ΕΕ, πριν το 1987, οπότε θεσπίζεται και η πρώτη δέσμη μέτρων για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς αεροπορικών μεταφορών, χαρακτηρίζεται από την κυριαρχία του κρατικού προστατευτισμού και των διμερών διακρατικών συμβάσεων, σύμφωνα με τη γενική διεθνή πρακτική. Το έναυσμα για τη μεταβολή των συνθηκών αυτών έδωσε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ – ΔΕΕ/Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη συνθήκη της Λισσαβόνας), το 1974, υπογραμμίζοντας ότι οι «γενικοί κανόνες» της Συνθήκης της Ρώμης και συγκεκριμένα, οι σχετικοί με τις ελευθερίες κυκλοφορίας αγαθών και εργαζομένων, παροχής υπηρεσιών και διακίνησης κεφαλαίων, εφαρμόζονται στο σύνολο των μεταφορών, συνεπώς και στις θαλάσσιες και αεροπορικές [ΔΕΚ, 167/73 (1974), Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας]. Με άλλη απόφασή του, το 1986, το ΔΕΚ έκρινε ότι στους εν λόγω τομείς των μεταφορών έχουν εφαρμογή και οι κανόνες ανταγωνισμού, οι οποίοι, επίσης, συμπεριλαμβάνονται στους «γενικούς κανόνες» της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας [ΔΕΚ, 209/84 (1986), *Nouvelles Frontières*; P.D. Dagtoglou, 1994: 78]⁴⁵. Με αυτόν τον τρόπο, σημειώνει η Ράνια Χατζηνικολάου, το ΔΕΚ προώθησε «τη σταδιακή απελευθέρωση των αεροπορικών δρόμων και των ναύλων στην Ευρωπαϊκή Ένωση», ενώ «έδωσε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αρχίσει τις διαδικασίες για τη δημιουργία θεσμικού πλαισίου απελευθέρωσης των αεροπορικών μεταφορών» (Ράνια Χατζηνικολάου – Αγγελίδου, 2005: 309).

Παράλληλα, ως μοχλός πίεσης για την απελευθέρωση των αεροπορικών μεταφορών στην ΕΕ λειτούργησαν οι ΗΠΑ. Η απορρύθμιση των αεροπορικών μεταφορών είχε συντελεσθεί στις Ηνωμένες Πολιτείες από το 1978 (για τις μεταφορές cargo από το 1977), υπό την καθοδήγηση του Alfred Kahn, προεδρεύοντος του Συμβουλίου Αεροπλοΐας στις ΗΠΑ, κατά την περίοδο εκείνη και

⁴⁵ Βλ. επίσης σχετ. ΔΕΚ, 66/86 (1989), Ahmed Saeed και P.D. Dagtoglou, 1994: 108-112

«πατέρα» της απορρύθμισης στις αεροπορικές μεταφορές, με αποτέλεσμα οι αμερικανικές αεροπορικές εταιρείες να έχουν προσαρμόσει τη λειτουργία τους σε συνθήκες υψηλού ανταγωνισμού. Η εμπειρία αυτή τους έδινε σημαντικό προβάδισμα έναντι των ευρωπαϊκών.

Αξιοποιώντας τις αποφάσεις του ΔΕΚ, οι Βρυξέλλες προβαίνουν στην έκδοση δύο μνημονίων (1979 και 1984). Με το πρώτο που περιλαμβάνει ορισμένες γενικές προτάσεις, επιχειρούν να ανοίξουν το διάλογο γύρω από τις αεροπορικές μεταφορές (European Commission, 1979). Η αντίδραση, ωστόσο, των άλλων οργάνων της ΕΕ, των κρατών μελών και κυρίως, των φορέων είναι, σαφώς, αρνητική (Dolores O'Reilly and Alec Stone Sweet, 1998: 450). Στο δεύτερο μνημόνιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αφού προβεί σε αποτίμηση του διαλόγου και των εξελίξεων στο διάστημα 1979 -1984, προτείνει «ένα συνολικό πλαίσιο για την πολιτική αεροπορικών μεταφορών στην Κοινότητα» και παρουσιάζει τα «μέτρα» που σκοπεύει να λάβει και τις «ενέργειες» που προτίθεται να πραγματοποιήσει. Τέλος, θέτει ως μακροπρόθεσμο στόχο τη δημιουργία μίας «κοινής αγοράς αεροπορικών μεταφορών» [COM (84) 72: 1-2]. Παράλληλα, ένα χρόνο πριν την έκδοση του δεύτερου μνημονίου, εκδίδεται η πρώτη οδηγία του Συμβουλίου για τις αεροπορικές μεταφορές και πιο συγκεκριμένα, για ορισμένες κατηγορίες «δια-περιφερειακών αεροπορικών υπηρεσιών». Η επίδραση, βέβαια, της οδηγίας αυτής υπήρξε μικρή, δεδομένου ότι το πεδίο εφαρμογής της περιορίστηκε σε αεροπλάνα χωρητικότητας μικρότερης των 70 θέσεων και για αποστάσεις άνω των 400 χλμ. (European Commission, 1997: 17).

Σε διακυβερνητικό επίπεδο, η Ομάδα Εργασίας Υψηλού Επιπέδου, με συμμετοχή των Γενικών Διευθυντών πολιτικής αεροπορίας κάθε κράτους μέλους και εκπροσώπων της Επιτροπής, αδυνατεί να αξιολογήσει τις προτάσεις της τελευταίας και να λάβει ουσιαστικές αποφάσεις. Σημαντική, ωστόσο, ώθηση στις σχετικές διαπραγματεύσεις δίνει η κυβέρνηση των συντηρητικών στη Μεγάλη Βρετανία, η οποία εκλέγεται το 1979 με σαφή πολιτική βούληση για ιδιωτικοποιήσεις και απελευθέρωση της αγοράς. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η ολλανδική κυβέρνηση. Οι δύο χώρες υπογράφουν, μάλιστα, το 1984, διμερή διακρατική σύμβαση με στόχο την απελευθέρωση των αεροπορικών μεταφορών μεταξύ τους. Παρόμοιες συμφωνίες θα συνάψει η Μεγάλη Βρετανία με το Βέλγιο, τη Γερμανία και την Ιρλανδία (Dolores O'Reilly and Alec Stone Sweet, 1998: 458).

Το σκεπτικισμό των κυβερνήσεων και μερίδας των εμπλεκόμενων φορέων του κλάδου των αεροπορικών μεταφορών, ως προς τη σκοπιμότητα των

προτεινόμενων από τα μνημόνια της Επιτροπής αλλαγών, ήλθαν να ανατρέψουν η αισιοδοξία και η δυναμική που καλλιέργησαν η υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (υπ. Φεβ. 1986, σε ισχύ Ιούλιο 1987) και η προοπτική ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς, έως το τέλος του 1992. Στο πλαίσιο αυτό, το 1987, θεσπίζεται η πρώτη δέσμη μέτρων για την απελευθέρωση της ευρωπαϊκής αγοράς αεροπορικών μεταφορών που περιλαμβάνει δύο Κανονισμούς, μία Οδηγία και μία Απόφαση [Κανονισμοί Συμβουλίου 3975/87 και 3976/87 (14.12.1987), Οδηγία Συμβουλίου 87/601/ΕΟΚ (14.12.1987) και Απόφαση Συμβουλίου 87/602/ΕΚ (14.09.1987)]. Στόχος των δύο Κανονισμών είναι η εφαρμογή των γενικών κανόνων της ΣΕΟΚ και ειδικότερα, των κανόνων περί ανταγωνισμού στις αεροπορικές μεταφορές, ενώ τίγονται και ζητήματα ορισμένων κατηγοριών συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών. Παράλληλα, η μεν Οδηγία αναφέρεται στο θέμα του καθορισμού των αεροπορικών ναύλων, η δε Απόφαση αφορά στην κατανομή της μεταφορικής ικανότητας μεταξύ των αερομεταφορέων των τακτικών αεροπορικών γραμμών των κρατών μελών και στην πρόσβαση στην αγορά. Σε πρακτικό επίπεδο, η πρώτη δέσμη μέτρων πραγματοποιεί περιορισμένες αλλαγές (βλ. σχετ. Πίνακα 3.1 σε Παράρτημα). Θέτει, ωστόσο, τις βάσεις για τη δεύτερη και τρίτη δέσμη μέτρων.

Το «πακέτο μέτρων» του 1990 (τρεις Κανονισμοί) άπτεται των ίδιων θεμάτων με αυτό του 1987 [Κανονισμοί Συμβουλίου 2342/90, 2343/90 και 2344/90 (24.07.1990)]. Στην πραγματικότητα, η πρόοδος που σημειώνεται είναι μικρή, καθώς η πρόταση της Επιτροπής για απελευθέρωση των ενδομεταφορών (cabotage) απορρίπτεται από το Συμβούλιο (European Commission, 1997: 19). Ορισμένες βελτιώσεις παρατηρούνται, ωστόσο, σε επίπεδο ποσοστών στους περιορισμούς μεταφορικής ικανότητας και στον προσδιορισμό των ναύλων, ενώ, ενισχύεται η πρόσβαση στην αγορά.

Η απελευθέρωση των υπηρεσιών στις αεροπορικές μεταφορές της Ένωσης υλοποιείται, ουσιαστικά, μέσα από την τρίτη δέσμη μέτρων, του 1992 [Κανονισμοί Συμβουλίου 2407/92, 2408/92 και 2409/92 (23.07.1992)]. Ένα χρόνο νωρίτερα είχε συντελεστεί η πλήρης απελευθέρωση των εμπορευματικών αεροπορικών μεταφορών (Cargo) [Κανονισμός Συμβουλίου 294/91 (04.02.1991)]. Εντός του πλαισίου της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, προβλέπεται η χορήγηση άδειας εκμετάλλευσης των αεροπορικών μεταφορών, δηλαδή, έγκρισης χορηγούμενης από το υπεύθυνο κράτος σε επιχείρηση που της επιτρέπει την πραγματοποίηση αεροπορικής μεταφοράς επιβατών και φορτίου, έναντι αμοιβής ή και μίσθωσης (Κανονισμός Συμβουλίου

2407/92, Άρθρο 2). Βασικές αρχές που διέπουν το σχετικό Κανονισμό είναι η κατάργηση των διακρίσεων ως προς την εγκατάσταση και τον έλεγχο των επιχειρήσεων και η διαφάνεια. Κριτήρια για τη χορήγηση της άδειας αποτελούν η χρηματοοικονομική ικανότητα - φερεγγυότητα, το υψηλό επίπεδο ασφαλείας και η επαρκής ασφαλιστική κάλυψη (συμπεριλαμβανομένης της αστικής ευθύνης έναντι τρίτων) (Ράνια Χατζηνικολάου - Αγγελίδου, 2005: 262-268).

Παράλληλα, όσον αφορά στην ελεύθερη πρόσβαση, με τον Κανονισμό 2408/1992 του Συμβουλίου, καθιερώνεται η προοδευτική απελευθέρωση της αγοράς των αεροπορικών μεταφορών, η οποία ολοκληρώνεται μετά το πέρας της 1^{ης} Απριλίου του 1997, οπότε οι προβλεφθείσες μεταβατικές διατάξεις παύουν να ισχύουν. Ειδικότερα, η ισχύς των εξαιρέσεων αναφορικά με την ενδομεταφορά στα ελληνικά νησιά και τις νήσους Αζόρες, τερματίζεται την 1^η Ιουλίου 1998. Μόνος περιορισμός στις ενδομεταφορές είναι η επιβολή υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας από το κράτος σε δρομολόγια που κρίνονται απαραίτητα για την ανάπτυξη ορισμένων περιοχών στην περιφέρεια. Η επιβολή της υποχρέωσης υπόκειται σε έγκριση από την Επιτροπή και έχει διάρκεια τριών ετών (Ibid.: 280-285).

Ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στο ζήτημα του καθορισμού των ναύλων και των κομίστρων των αεροπορικών μεταφορών που πραγματοποιούνται εξ ολοκλήρου εντός Κοινότητας [Κανονισμός Συμβουλίου 2409/92]. Οι αερομεταφορείς οφείλουν να γνωστοποιούν στο ευρύ κοινό την ορισθείσα από τους ίδιους κλίμακα των ναύλων. Προβλέπεται η δυνατότητα διαφοροποίησης ως προς τη συγκεκριμένη κλίμακα, όταν συντρέχουν ειδικοί λόγοι που επηρεάζουν άμεσα την αγορά. Οι αεροπορικές εταιρείες έχουν, επίσης, το δικαίωμα καθορισμού χαμηλότερων ναύλων από τους ήδη υπάρχοντες σε ορισμένα δρομολόγια και για περιορισμένο αριθμό θέσεων. Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι τα παραπάνω δεδομένα ισχύουν μόνο για τις τακτικές πτήσεις. Στις ναυλωμένες πτήσεις (charter) πραγματοποιούνται ελεύθερες συμφωνίες ανάμεσα στο ναυλωτή και τον αερομεταφορέα.

Καθώς με την απελευθέρωση της αγοράς αρκετές αεροπορικές εταιρείες αντιμετώπισαν προβλήματα προσαρμογής (π.χ. Air France, Iberia, Ολυμπιακή Αεροπορία, TAP Air Portugal), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε συγκεκριμένους όρους για τη χορήγηση «κρατικών ενισχύσεων», προκειμένου αυτές να έχουν ως αποτέλεσμα την εξυγίανση και όχι την απόκτηση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Υπό τις νέες αυτές συνθήκες, τα κράτη - μέλη οφείλουν να καταθέτουν σχέδιο εξυγίανσης, ενώ η ενίσχυση δεν δίδεται εφάπαξ, αλλά τμηματικά (σε tranches),

κατόπιν έγκρισης, κάθε φορά, της Επιτροπής⁴⁶. Στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, εισήχθησαν, επιπλέον, κοινοί κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (χρονοθυρίδες - slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες, προκειμένου να «εξασφαλισθούν οι αρχές της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της μη εισαγωγής διακρίσεων» [Κανονισμός Συμβουλίου 95/93/ΕΚ (18.01.1993)]. Σύμφωνα, τέλος, με Οδηγία του Συμβουλίου, ρυθμίζεται το ζήτημα της πρόσβασης στην αγορά υπηρεσιών εδάφους. Η εν λόγω Οδηγία αφορά σε «φορείς παροχής επίγειας εξυπηρέτησης προς τρίτους» (Handling Agents), σε «αυτοεξυπηρετούμενους αερομεταφορείς» (Self-Handled Air-Carriers) και σε λοιπά θέματα επίγειας εξυπηρέτησης [Οδηγία Συμβουλίου 96/97/ΕΚ (20.12.1996)].

Η τρίτη δέσμη μέτρων, παρατηρεί ο R. Doganis, «προχώρησε, από δύο σημαντικές απόψεις, πέρα από τις διμερείς συμφωνίες ανοιχτών ουρανών αμερικάνικου τύπου». Πρώτον, επρόκειτο για ένα είδος πολυμερούς συμφωνίας, η οποία δεν αφορούσε μόνον δύο χώρες, αλλά μία ευρύτερη περιοχή, συμπεριλαμβάνοντας μεγάλο αριθμό χωρών. Δεύτερον, σε αντίθεση με τις συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών», η τρίτη δέσμη δεν είχε περιορισμούς ως προς το καθεστώς ιδιοκτησίας αερομεταφορέων, σε διασυνοριακό επίπεδο. Πρακτικά, παρείχε στις εταιρείες των κρατών μελών της ΕΕ το δικαίωμα της ελεύθερης εγκατάστασης και λειτουργίας σε οποιοδήποτε κράτος μέλος της ΕΕ ή/ και την αγορά αερομεταφορέα άλλου κράτους μέλους (R. Doganis, 2002: 67).

Μέσω του ανωτέρω κανονιστικού πλαισίου, διαμορφώθηκαν, σταδιακά, οι απαραίτητες θεσμικές δομές για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς στις αεροπορικές μεταφορές. Στο επίκεντρο, όμως, της διαδικασίας δημιουργίας της εσωτερικής αγοράς, βρίσκεται και η κατασκευή της ιδέας του «κοινοτικού αερομεταφορέα» που ήλθε να αντικαταστήσει αυτήν του «εθνικού αερομεταφορέα». Δεδομένης της κυρίαρχης αντίληψης σχετικά με το ρόλο, αλλά και τη συμβολική σημασία των «εθνικών αερομεταφορέων», η αλλαγή στον προσδιορισμό των αερομεταφορέων των κρατών μελών της ΕΕ από «εθνικούς» σε «κοινοτικούς»

⁴⁶ Οι προϋποθέσεις για την έγκριση της Επιτροπής είναι: i) μείωση του κόστους λειτουργίας ή επάνοδος στην κερδοφορία, ii) μείωση στη μεταφορική ικανότητα ή περιορισμοί στην επέκταση, iii) μη επέκταση του στόλου, iv) μη χρήση της ενίσχυσης για την εξαγορά άλλων αεροπορικών εταιρειών, v) μη ανάληψη ηγετικού ρόλου στον καθορισμό των τιμών της αγοράς, vi) μη ανάμειξη των κυβερνήσεων στη διοίκηση της εταιρείας και vii) απαγόρευση κάθε άλλης ενίσχυσης κατά την εφαρμογή του σχεδίου εξυγίανσης. Βλ. σχετικά European Commission, 1997: 23 και Νίκος Μούσης, 2005: 318-319. Σχετικά με τις ειδικές προϋποθέσεις έγκρισης κρατικών ενισχύσεων βλ. Ν.Ε. Φαραντούρης, 2006: 91-133.

συνεπάγεται και αλλαγή σε επίπεδο συμφερόντων, ιδεών και ταυτοτήτων. Από τη μία πλευρά, για τις κυβερνήσεις των κρατών μελών οι αερομεταφορείς παύουν να αποτελούν «εργαλεία πολιτικής» σε εσωτερική και εξωτερική σφαίρα, από την άλλη, για τους αερομεταφορείς τα «εθνικά χρώματα ξεθωριάζουν», για να καλυφθούν από νέα σημεία αναφοράς και στοιχεία αυτοπροσδιορισμού που συνδέονται με τις βασικές αρχές της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών της ΕΕ, όπως αυτές «εμπερικλείονται» στην ιδέα του «κοινοτικού αερομεταφορέα». Η κατασκευή της ιδέας του «κοινοτικού αερομεταφορέα» συνιστά μία μακροχρόνια διαδικασία αλλαγής. Στην πορεία της επηρεάζεται, αλλά και επηρεάζει, με καίριο τρόπο, τις σχέσεις της ΕΕ στον τομέα των αερομεταφορών με τρίτες χώρες και δη με τις ΗΠΑ, ενώ αποτελεί ορόσημο για τη διαμόρφωση της πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ.

Το προαναφερθέν κανονιστικό πλαίσιο συνιστά το υπόβαθρο ή, αλλιώς, τους «κανόνες του παιχνιδιού» για την ανάπτυξη της πολιτικής αερομεταφορών στην ΕΕ. Το ερώτημα που προκύπτει, είναι πώς εφαρμόστηκαν επί της ουσίας οι κανόνες και τι συνέπειες είχαν για την εξέλιξη των αερομεταφορών. Με μία πρώτη ματιά, γίνεται αντιληπτό ότι το σκηνικό των αερομεταφορών έχει μεταβληθεί σημαντικά στην ΕΕ από το 1992. Από τις διμερείς συμφωνίες αεροπορικών συμφωνιών μεταξύ των κρατών μελών και τα κρατικά μονοπώλια οι αεροπορικές μεταφορές στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν περάσει σε μία ανοιχτή αγορά. Σε αυτό το πλαίσιο, το “cabotage” έχει απελευθερωθεί, πλήρως, από τον Απρίλιο του 1997 (βλ. σχετ. Πίνακα 3.1 σε Παράρτημα), ενώ ο αριθμός των εταιρειών, όπως και των δρομολογίων έχουν αυξηθεί σημαντικά.

Μία σχολαστικότερη, όμως, εξέταση της εσωτερικής αγοράς δημιουργεί αμφιβολίες ως προς την εύρυθμη λειτουργία της. Σχεδόν δύο δεκαετίες μετά τη θέση σε ισχύ της τρίτης δέσμης μέτρων τα προβλήματα που παρατηρούνται είναι αρκετά. Εξακολουθούν να υπάρχουν εμπόδια στην αγορά υπηρεσιών αεροπορικών μεταφορών της ΕΕ, η οποία σε ορισμένες περιπτώσεις δεν δικαιολογεί το χαρακτηρισμό της ως ενιαίας. Συχνά δε, παρατηρούνται φαινόμενα αδιαφάνειας ως προς τον καθορισμό των τιμών και πρακτικές διακριτικής μεταχείρισης, βάσει της χώρας προέλευσης. Επιπλέον, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μετά την εφαρμογή της τρίτης δέσμης μέτρων, η είσοδος στην αγορά αερομεταφορών της ΕΕ νέων εταιρειών εξακολουθεί να είναι δυσχερής. Σημειώνεται, χαρακτηριστικά, ότι 8% των αεροπορικών εταιρειών που επεχείρησαν να εισέλθουν στην αγορά στο

διάστημα 2000-2005, πτώχευσαν και δεν κατόρθωσαν να λειτουργήσουν ποτέ, ενώ 12% δεν είχαν περισσότερο από πέντε (5) μήνες λειτουργίας [Commission Staff Working Document, SEC (2006) 943: 6-8].

Η εσωτερική αγορά αεροπορικών μεταφορών παρουσιάζει μία εικόνα ανομοιογένειας που προκαλείται από την αποσπασματική και ασυνεπή εφαρμογή της τρίτης δέσμης μέτρων από τα κράτη μέλη. Στην κατάσταση αυτή, εκτός από το διαφορετικό βαθμό συμμόρφωσης των κρατών μελών με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, συμβάλλει και το φαινόμενο της «πολυνομίας» που προκαλείται από τη διόγκωση και την ασάφεια του σχετικού κανονιστικού πλαισίου. Τα μεγαλύτερα προβλήματα αφορούν (α) στην παροχή άδειας λειτουργίας, (β) στις πρακτικές μίσθωσης - leasing αεροσκαφών, (γ) στη διασύνδεση της εσωτερικής αγοράς με τις αεροπορικές υπηρεσίες σε τρίτες χώρες, (δ) στις υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών, (ε) στην κατανομή του κυκλοφοριακού φόρτου ανάμεσα στα αεροδρόμια και (στ) στη διαφάνεια ως προς τον καθορισμό των ναύλων (Ibid.: 8). Έμφαση θα πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι τα ως άνω προβλήματα επιδρούν αρνητικά όχι μόνον στην αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς, αλλά και σε επίπεδο ασφαλείας.

Με δεδομένες τις συνθήκες αυτές λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάλεσε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς να διατυπώσουν τις θέσεις τους, ενεργοποιώντας τη διαδικασία της διαβούλευσης σχετικά με την αναθεώρηση της τρίτης δέσμης μέτρων. Στη διαδικασία συμμετείχαν εθνικές αρχές (αρμόδια Υπουργεία και Υπηρεσίες Πολιτικής Αεροπορίας των κρατών μελών), διεθνείς οργανισμοί, αεροπορικές εταιρείες, αεροδρόμια και άλλοι μη κυβερνητικοί φορείς. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η πλειοψηφία όσων συμμετείχαν, δηλώνουν «κανοποιημένοι από τους σημερινούς κανονισμούς, αλλά συμφωνούν με την ανάγκη μερικών προσαρμογών και μίας προσπάθειας εναρμόνισης, η οποία θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί προσθέτοντας περισσότερες λεπτομέρειες στα κείμενα ή σχεδιάζοντας κατευθυντήριες γραμμές». Στο ίδιο πλαίσιο, υποστηρίζεται ο εκσυγχρονισμός και η απλοποίηση των κειμένων (European Commission, September 2003: 1-2).

Πιο συγκεκριμένα, ως προς τον Κανονισμό 2407/92 που αφορά στην παροχή αδειών εκμετάλλευσης των αεροπορικών μεταφορών, σύμφωνα πάντα με τις Βρυξέλλες, οι θέσεις που διατυπώθηκαν, επεσήμαναν την ανάγκη παρακολούθησης της οικονομικής βιωσιμότητας των αερομεταφορέων και αυστηρότερων απαιτήσεων για τη χρηματοδοτική μίσθωση – leasing αεροσκαφών. Σχετικά με τα θέματα

ασφαλείας σημειώθηκε ότι θα πρέπει να συνεχίζουν να εξετάζονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας (European Aviation Safety Agency - EASA). Αναφορικά με τον Κανονισμό 2408/92 που εισάγει την ελευθερία κυκλοφορίας υπηρεσιών, προσώπων, εμπορευμάτων και κεφαλαίων στην αγορά των αεροπορικών μεταφορών και καθιερώνει το δικαίωμα της ελεύθερης πρόσβασης σε όλα τα ενδοκοινοτικά αεροπορικά δρομολόγια, οι περισσότεροι τοποθετήθηκαν αρνητικά ως προς την πρόταση ενσωμάτωσης στον κανονισμό θεμάτων που αφορούν στη διαχείριση των σχέσεων της ΕΕ με τρίτες χώρες. Τέλος, σε ό,τι αφορά τον Κανονισμό 2409/92 για την ελευθερία καθορισμού των ναύλων η αντίθεση των αεροπορικών εταιρειών σε οποιαδήποτε ενέργεια που πιθανόν να περιόριζε την ελευθερία αυτή, ήταν σαφής (Ibid.).

Η ως άνω περιληπτική απόδοση του συνόλου των απαντήσεων στις προτάσεις της Επιτροπής προσφέρει το περίγραμμα των αποτελεσμάτων της δημόσιας διαβούλευσης. Ωστόσο, μία αναλυτικότερη προσέγγιση ορισμένων απαντήσεων κρίνεται σκόπιμη, προκειμένου να υπογραμμισθούν τα σημεία σύγκλισης και απόκλισης Επιτροπής, κρατών μελών και μη κυβερνητικών φορέων του κλάδου.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η στάση της Μεγάλης Βρετανίας. Οι θέσεις κυβέρνησης και Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, ουσιαστικά, ταυτίζονται⁴⁷. Η ιδέα που διατρέχει τις απαντήσεις τους είναι ότι δεν υπάρχει ανάγκη για θέσπιση άλλου κανονισμού. Το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο είναι αρκετό, εφόσον εφαρμοστεί σωστά. Οι Βρετανοί εμφανίζονται αντίθετοι σε οιασδήποτε μορφής ρύθμιση της αγοράς και είναι αρνητικοί στην ενίσχυση των εξουσιών της Επιτροπής. Ειδικότερα, όσον αφορά στην ιδέα της «ευρωπαϊκής εταιρείας» οι ανησυχίες που διατυπώνονται από την Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας ουσιαστικά την ακυρώνουν. Η αρνητική στάση της βρετανικής κυβέρνησης είναι ακόμα πιο ξεκάθαρη στην πρόταση για ενσωμάτωση θεμάτων που αφορούν στη διαχείριση των σχέσεων με τρίτες χώρες στην αναθεώρηση του Κανονισμού 2408/92. Όπως και οι υπόλοιπες χώρες, τοποθετεί τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ εκτός του πεδίου του συγκεκριμένου κανονισμού.

⁴⁷ Βλ. σχετ.: (i) UK government response to Commission consultation paper on revision of third package, September, 2003 (ii) UK Civil Aviation Authority response to Commission consultation for revision of third package, September, 2003

Σαφώς διαλλακτικότερη είναι η στάση της British Airways, η οποία τονίζει, εξ αρχής, ότι, παρά τον περιορισμό των κυβερνητικών παρεμβάσεων στην αγορά αεροπορικών υπηρεσιών, η αποτελεσματική λειτουργία της τελευταίας εξακολουθεί να πλήττεται από την επιρροή που ασκούν τα κράτη μέλη μέσω της πολιτικής διάθεσης χρονοθυρίδων (slot allocations) και των άμεσων ή έμμεσων κρατικών ενισχύσεων (British Airways, 2003). Η British Airways εμφανίζεται, καταρχάς, θετική στην πρόταση για μία Κοινοτική Αρχή έκδοσης αδειών ή επίβλεψης της διαδικασίας. Όσον αφορά στην ιδέα της «ευρωπαϊκής εταιρείας» τηρεί θετική στάση, σημειώνοντας, μάλιστα, ότι εάν κάτι τέτοιο γίνει πραγματικότητα στην Ε.Ε., «η έννοια της εθνικότητας των αερομεταφορέων θα πρέπει να επανεξετασθεί» (Ibid.: 4). Περαιτέρω, η British Airways αποδέχεται την πρόταση ενίσχυσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της ασφάλειας, αλλά θεωρεί ότι οι συνθήκες δεν είναι αρκετά ώριμες, ώστε να συμπεριληφθούν θέματα που αφορούν στις σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες σε έναν αναθεωρημένο κανονισμό για την εσωτερική αγορά.

Η στάση της Γαλλίας εμφανίζεται, σε πρώτη φάση, διαφορετική από αυτήν της Μεγάλης Βρετανίας, αφού η αναθεώρηση χαρακτηρίζεται, στην απάντησή της ως «επιθυμητή», υπό το φως, όμως, των συνθηκών στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον, των ολοένα αυξανόμενων απαιτήσεων στον τομέα του περιβάλλοντος και των θεσμικών μεταβολών στον τομέα αυτό⁴⁸. Ενώ τοποθετείται υπέρ της ανάληψης πρωτοβουλιών από την Επιτροπή στους τομείς του ελέγχου της οικονομικής βιωσιμότητας και της ασφάλειας, επί της ουσίας, διατυπώνει θέσεις υπέρ της ενίσχυσης των εξουσιών των κυβερνήσεων τόσο στον τομέα του οικονομικού ελέγχου των εταιρειών, όσο και της ασφάλειας. Ως προς την πρόταση για εισαγωγή του θεσμού της «ευρωπαϊκής εταιρείας» και στις αεροπορικές μεταφορές εκφράζονται αμφιβολίες για το νομικό καθεστώς που θα τη διέπει. Τέλος, αναφορικά με την ενσωμάτωση θεμάτων που άπτονται των σχέσεων με τρίτες χώρες και η Γαλλία θεωρεί τη συγκεκριμένη πρόταση άκαιρη. Παρατηρεί, μάλιστα, ότι «μακροπρόθεσμα μία σύγκλιση μεταξύ των προσεγγίσεων που επικρατούν στις ενδοκοινοτικές σχέσεις με αυτές των σχέσεων εκτός Κοινότητας είναι αρκετά

⁴⁸ Réponse française à la consultation pour la révision du troisième paquet pour la libéralisation du transport, Septembre 2003

πιθανή»⁴⁹. Κάτι τέτοιο, ωστόσο, δεν συμβαίνει, σήμερα, καθώς στην Επιτροπή δίδονται συγκεκριμένες εντολές για διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες.

Αρκετά διστακτική ως προς την ενίσχυση των εξουσιών της Επιτροπής και των ελέγχων οικονομικής βιωσιμότητας των εταιρειών εμφανίζεται και η Γερμανία, η οποία είναι, επίσης, αρνητική σε κάθε αναφορά σε σχέσεις με τρίτες χώρες. Έμφαση δίδεται από πλευράς της στην απλοποίηση και την «απογραφειοκρατικοποίηση»⁵⁰.

Η Ελλάδα εμφανίζεται αρνητική ως προς την ενίσχυση των ελέγχων οικονομικής βιωσιμότητας των εταιρειών και των καθορισμών των ναύλων. Ιδιαίτερη προσοχή, όμως, δίνει στην εξασφάλιση δικαιωμάτων αποκλειστικότητας σε όποιον αερομεταφορέα δεσμεύεται με υποχρεώσεις παροχής δημοσίων υπηρεσιών, χωρίς να αποζημιώνεται. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η στάση της Ελλάδας στο θέμα των σχέσεων με τρίτες χώρες, καθώς δηλώνει ότι «υποστηρίζει σθεναρά τη δημιουργία ενός συστήματος έγκρισης ενισχύσεων για λειτουργία δρομολογίων προς τρίτες χώρες που συγκεντρώνουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Κοινότητα ή είναι ουσιαστικής σημασίας για την ανάπτυξη ενός κράτους μέλους»⁵¹.

Τέλος, η Ένωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών (ΑΕΑ) υπογραμμίζει την ανάγκη ενίσχυσης του θεσμικού πλαισίου σχετικά με την υποχρέωση παροχής δημόσιων υπηρεσιών, προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι έμμεσες κρατικές ενισχύσεις. Είναι δε θετική ως προς την ενίσχυση των εξουσιών της Επιτροπής, ενώ προτείνει να ληφθούν υπ' όψιν οι διαπραγματεύσεις ΕΕ - ΗΠΑ στην αναθεώρηση της τρίτης δέσμης μέτρων (ΑΕΑ, 2003).

Τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης ήλθε να συμπληρώσει, τέσσερα (4) χρόνια αργότερα, η έκθεση της «Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για το μελλοντικό θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής αεροπορίας» που ιδρύθηκε, το Νοέμβριο του 2006, από τον τότε Επίτροπο Μεταφορών Jacques Barrot. Σύμφωνα με την έκθεση, η πραγματική πρόκληση για την ΕΕ δεν είναι η αλλαγή, αλλά η υλοποίηση των υφιστάμενων πρωτοβουλιών και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των βασικών «παιχτών». Προς την κατεύθυνση αυτή κινείται και η παρότρυνση για σαφείς και διακριτούς ρόλους ανάμεσα σε κράτη μέλη, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς. Επιπλέον, η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου προβαίνει σε δέκα

⁴⁹ Ibid.: 1

⁵⁰ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stellungnahme zur Konsultation für die Revision des Dritten Liberalisierungspaketes, 13.06.2003

⁵¹ Hellenic Republic, Ministry of Transport and Communication, Civil Aviation Authority, Consultation for revision of Regulations 2407/92, 2408/92 and 2409/92 of July 1992, 10.06.2003

εισηγήσεις για τη μελλοντική πορεία του ευρωπαϊκού συστήματος αερομεταφορών:

(α) Κρίνεται απαραίτητο να ενισχυθεί ο ρόλος της ΕΕ ως κινητήριας δύναμης. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται η χρήση της «κοινοτικής μεθόδου», με τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία και την εφαρμογή τους μέσα από τη στενή συνεργασία Επιτροπής και κρατών μελών. (β) Αναδεικνύεται ο ρόλος ιδιωτικών φορέων του κλάδου των αερομεταφορών στην Ευρώπη και επισημαίνεται η ανάγκη για πιο ενεργό ανάμειξη και ανάληψη ευθυνών. (γ) Υπογραμμίζεται ότι θα πρέπει να υπάρξει καλύτερη ρύθμιση με παράλληλη αποφυγή της υπερβολικής ρύθμισης. (δ) Σημειώνεται ότι είναι απαραίτητη η βελτίωση της απόδοσης. (ε) Καθίσταται σαφές ότι πρέπει να ολοκληρωθεί η πρωτοβουλία για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό. (στ) Τονίζεται η σημασία της συμβολής του Eurocontrol και ζητείται η ενίσχυση του ρόλου του. (ζ) Επισημαίνεται το πρόβλημα της περιορισμένης χωρητικότητας των αεροδρομίων. (η) Δίδεται έμφαση στη βελτίωση της ασφάλειας. (θ) Υπογραμμίζεται η σημασία της προστασίας του περιβάλλοντος. (ι) Τονίζεται ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να δεσμευθούν για την παραγωγή αποτελεσμάτων (High Level Group for the future European Aviation Regulatory Framework, 2007).

Λαμβάνοντας υπ' όψιν την πρόταση της Επιτροπής, τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης και την έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσαν στις 24 Σεπτεμβρίου 2008 τον Κανονισμό 1008/2008/ΕΚ σχετικά με κοινούς κανόνες εκμετάλλευσης των αεροπορικών γραμμών στην Κοινότητα. Ο νέος Κανονισμός εστιάζει σε δύο σημεία: τη διαφάνεια των τιμών και το υψηλό επίπεδο ασφάλειας. Προς την κατεύθυνση αυτή ενισχύει το κανονιστικό πλαίσιο για την έγκυρη πληροφόρηση του κοινού ως προς το σύνολο των χρεώσεων, τους κανόνες για τη χορήγηση αδειών εκμετάλλευσης και τον έλεγχο των αεροπορικών εταιρειών. Επιπλέον, με συγκεκριμένες διατάξεις για την πρόσβαση σε δρομολόγια και τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας επιχειρεί να διασφαλίσει τις συνθήκες ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά αεροπορικών μεταφορών.

Κλείνοντας, ιδιαίτερη αναφορά κρίνεται σκόπιμο να γίνει στο ζήτημα του υψηλού διοικητικού κόστους, λόγω του όγκου του ρυθμιστικού πλαισίου. Η Επιτροπή έχει θέσει ως στόχο την εφαρμογή μίας αποτελεσματικότερης και απλούστερης ρυθμιστικής πολιτικής για τον περιορισμό του διοικητικού κόστους στον τομέα των μεταφορών κατά 25% έως το 2012 [COM(2007)23]. Την ανάγκη περιορισμού του διοικητικού κόστους επισημαίνουν, άλλωστε και οι τρεις ενώσεις με ηγετικό ρόλο στο χώρο των αερομεταφορών στην Ευρώπη (ERA, AEA και IACA) με πρόταση

τριάντα σημείων που έχουν υποβάλει στο πλαίσιο του διαλόγου με την Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τη μείωση του διοικητικού φόρτου (ERA, AEA and IACA, 2009).

Η εσωτερική αγορά αερομεταφορών αποτελεί το σκληρό πυρήνα της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ. Μέσα από την προσέγγισή της διαπιστώνει κανείς ότι πρόκειται για μία διαρκώς εξελισσόμενη «πραγματικότητα», προσδιοριζόμενη από τις συντελούμενες αλλαγές στις θεσμικές δομές, τα συμφέροντα, τις ιδέες και τον τρόπο αυτοπροσδιορισμού των εμπλεκόμενων παραγόντων. Κεντρική θέση στη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών κατέχει η κατασκευή της ιδέας του «κοινοτικού αερομεταφορέα», η οποία έρχεται, μέσα από μία μακροχρόνια διαδικασία, να αντικαταστήσει αυτή του «εθνικού αερομεταφορέα», επιφέροντας αλλαγές τόσο για τα κράτη μέλη, όσο και για τον αεροπορικό κλάδο.

3.1.2 Προστασία του περιβάλλοντος

Από το σύνολο των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα προερχομένων από ανθρώπινη δραστηριότητα στις αεροπορικές μεταφορές αναλογεί το 3% (The Economist, 2006^β: 76). Το ποσοστό είναι χαμηλό, αλλά παρουσιάζει έντονα ανοδικές τάσεις ως αποτέλεσμα της αύξησης του αριθμού των πτήσεων. Συγκεκριμένα, υπολογίζεται ότι οι εκπομπές προερχόμενες από διεθνείς πτήσεις των αεροδρομίων της ΕΕ θα σημειώσουν αύξηση της τάξεως του 150% σε διάστημα 22 ετών (1990-2012), γεγονός που θα επηρεάσει άμεσα το στόχο της Ένωσης για μείωση της εκπομπής ρύπων [COM (2005) 459: 2].

Διακηρυγμένος στόχος της Επιτροπής, αλλά και της ευρωπαϊκής αεροπορικής βιομηχανίας είναι ο συνδυασμός της οικονομικής ανάπτυξης με την προστασία του περιβάλλοντος, δηλαδή, μία βιώσιμη ανάπτυξη για τις αεροπορικές μεταφορές. Κινούμενη προς αυτήν την κατεύθυνση η στρατηγική της Επιτροπής αναλύεται σε τέσσερις πυλώνες: βελτίωση του τεχνικού περιβαλλοντικού επιπέδου όσον αφορά στις εκπομπές ρύπων και την ηχορύπανση, ενδυνάμωση των οικονομικών κινήτρων, ενίσχυση των προσπαθειών των αεροδρομίων στο συγκεκριμένο τομέα και τέλος, προώθηση της έρευνας και της τεχνολογίας [COM (1999) 640: 6]. Σύμφωνα, πάλι, με την «πολιτική περιορισμού των εκπομπών ρύπων» (Emissions Containment Policy) της Ένωσης Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών (ΑΕΑ), την οποία έχει υιοθετήσει το μεγαλύτερο μέρος του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου, η στρατηγική θα πρέπει

να βασίζεται στους εξής τέσσερις πυλώνες: (α) την τεχνολογική πρόοδο μέσω των επενδύσεων R&D, (β) τη βελτίωση των υποδομών ως προς τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας και την αποτελεσματική λειτουργία των αεροδρομίων, (γ) τα λειτουργικά μέτρα που αφορούν στον τρόπο χρήσης των αεροσκαφών και την εκπαίδευση των χειριστών και (δ) τη λήψη συμπληρωματικών οικονομικών μέτρων, όπως το σύστημα εμπορίας ρύπων, λαμβάνοντας πάντα υπ' όψιν τις συνθήκες της αγοράς (AEA, 2008^α).

Παρά τον καταρχήν κοινό στόχο, διαπιστώνει κανείς την ύπαρξη σημαντικών διαφορών ανάμεσα στις προσεγγίσεις Επιτροπής και αεροπορικού κλάδου. Τις διαφορές αυτές έφερε στην επιφάνεια η έκθεση της Ομάδας Εργασίας για τις αεροπορικές μεταφορές που δημιουργήθηκε κατόπιν πρωτοβουλίας της Επιτροπής, στο πλαίσιο του προγράμματος για τις κλιματικές αλλαγές, γνωστή και ως έκθεση Lucas από το όνομα της Βρετανίδας ευρωβουλευτού Caroline Lucas. Η έκθεση Lucas βασίστηκε στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Κύρια πρότασή της ήταν η εισαγωγή ενός Συστήματος Εμπορίας Ρύπων (Emission Trading Scheme, ETS) για τις αεροπορικές μεταφορές, κατά το πρότυπο του ευρύτερου Συστήματος Εμπορίας Ρύπων της ΕΕ (EU ETS) που διαμορφώθηκε βάσει της Σύμβασης Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές αλλαγές (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) και του Πρωτοκόλλου του Κιότο [European Parliament (2006)0296: 3-4].

Τον Ιούνιο του 2007, σε συνέχεια της έκθεσης Lucas και της πρότασης της Επιτροπής (Δεκέμβριος 2006) για υπαγωγή των αεροπορικών μεταφορών στο σύστημα εμπορίας ρύπων της ΕΕ και εν όψει της έκδοσης της σχετικής οδηγίας, η Ernst & Young πραγματοποίησε μελέτη σχετικά με τις συνέπειες μίας τέτοιας πρωτοβουλίας, η οποία ζητήθηκε και χρηματοδοτήθηκε από φορείς της ευρωπαϊκής και παγκόσμιας αεροπορικής βιομηχανίας, τόσο στον τομέα των υπηρεσιών (AEA, IACA, EBAA, ELFAA κ.ά.) όσο και στον κατασκευαστικό (Airbus – Boeing). Η εν λόγω μελέτη προέβλεπε ένα συνδυασμό αρνητικών επιδράσεων για τον κλάδο των αερομεταφορών, τον καταναλωτή και την ευρωπαϊκή οικονομία ως αποτέλεσμα της εισαγωγής του συστήματος εμπορίας ρύπων. Αναλυτικότερα, η μείωση κερδών των αεροπορικών εταιρειών υπολογιζόταν να ανέλθει σε 40 δισ. ευρώ έως το 2020. Η εκτίμηση αυτή συνδυάστηκε με την περιορισμένη δυνατότητα μετακύλισης του κόστους στους καταναλωτές και τη μείωση της ζήτησης σε ενδεχόμενη αύξηση των τιμών. Επιπλέον, για τους καταναλωτές η έκθεση προέβλεψε περιορισμό των

επιλογών τους για φθηνούς ναύλους και οικονομική επιβάρυνση (έστω και περιορισμένη). Τέλος, η μελέτη επεσήμανε τις αρνητικές επιπτώσεις στην αγορά εργασίας, τον τουρισμό και το δίκτυο διασύνδεσης της Ευρώπης στο εσωτερικό και με προορισμούς στο εξωτερικό (Ernst & Young, 2006).

Παρά την αντίθεση της αεροπορικής βιομηχανίας, στις 11 Νοεμβρίου 2008, υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η Οδηγία 2008/101/ΕΚ, με την οποία εντάσσονται οι αεροπορικές μεταφορές στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου της ΕΕ. Στο σύστημα συμμετέχουν υποχρεωτικά όλες οι πτήσεις από και προς Ευρώπη, ανεξαρτήτως εθνικότητας του αερομεταφορέα. Η αρχική κατανομή ενός μέρους των δικαιωμάτων (15%) προβλέπεται να διενεργηθεί μέσω πλειστηριασμού από την 1^η Ιανουαρίου 2013. Σχεδιάζεται επίσης η δημιουργία ενός ειδικού αποθεματικού δικαιωμάτων που θα επιτρέπει την είσοδο νέων αερομεταφορέων στην αγορά και την κάλυψη των αναγκών αερομεταφορέων με ραγδαία αύξηση της δραστηριότητάς τους.

Η υπαγωγή των αερομεταφορών στο ευρωπαϊκό σύστημα εμπορίας ρύπων αποτελεί σημείο αναφοράς μίας ευρύτερης στρατηγικής της ΕΕ για τον περιορισμό των επιπτώσεων των αερομεταφορών στην αλλαγή του κλίματος. Προς την ίδια κατεύθυνση κινούνται το εγχείρημα για τη βελτίωση της διαχείρισης του εναέριου χώρου στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, αλλά και η Κοινή Τεχνολογική Πρωτοβουλία «Καθαρός Ουρανός» - Joint Technological Initiative “Clean Sky” που αποσκοπεί στη διασύνδεση τεχνολογικής καινοτομίας και προστασίας του περιβάλλοντος στο χώρο των αερομεταφορών⁵².

Παρά ταύτα, η εισαγωγή του συστήματος εμπορίας ρύπων στις αεροπορικές μεταφορές έτυχε οξείας κριτικής τόσο σε εσωτερικό, όσο και σε εξωτερικό επίπεδο. Θέση της ευρωπαϊκής αεροπορικής βιομηχανίας είναι ότι για την εισαγωγή μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος είναι απαραίτητο να συνυπολογισθούν οι οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις. Υπό το πρίσμα αυτό, η προσπάθεια επίτευξης των στόχων του Κιότο δεν θα πρέπει να θίγει την ανταγωνιστικότητα του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου και τη συνδεδεμένη με αυτήν περιφερειακή ανάπτυξη, ερχόμενη, τελικά, σε σύγκρουση με τους ίδιους τους στόχους της Λισσαβόνας. Το σύστημα

⁵² Η Κοινή Τεχνολογική Πρωτοβουλία «Καθαρός Ουρανός» αποτελεί σύμπραξη δημοσίου με ιδιωτικό τομέα και χρηματοδοτείται εξ ίσου από κοινοτικούς πόρους και συνεισφορές φορέων του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου. Η Πρωτοβουλία εγκαινιάστηκε το Φεβρουάριο του 2008, έχει χρονική διάρκεια επτά ετών και ο συνολικός προϋπολογισμός της ανέρχεται σε 1,6 δισ. ευρώ. Κανονισμός (ΕΚ) του Συμβουλίου 71/2007/20.12.2007.

εμπορίας ρύπων γίνεται δεκτό μόνον ως μέτρο συμπληρωματικό και προσαρμοσμένο στις ιδιαιτερότητες των αερομεταφορών (ΑΕΑ, 2008^{στ}).

Επιπλέον, υποστηρίζεται ότι η μέθοδος του πλειστηριασμού συνεπάγεται μεγάλη οικονομική επιβάρυνση και συνιστά διάκριση εναντίον των αεροπορικών μεταφορών. Ο Γενικός Γραμματέας της Ένωσης Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών (ΑΕΑ), Ulrich Schulte-Strathaus, επισημαίνει ότι το σύστημα εμπορίας ρύπων επιβαρύνει ακόμα περισσότερο τα ήδη προβληματικά οικονομικά των ευρωπαϊκών αεροπορικών εταιρειών τονίζοντας το μέγεθος του προβλήματος και υιοθετώντας επιθετική ρητορική, όπως γίνεται αντιληπτό από την παρακάτω δήλωση: «Το νομοθετικό αυτό πακέτο καταστρέφει την επενδυτική δυνατότητα της βιομηχανίας, δεν δίνει κανένα κίνητρο στις κυβερνήσεις της Ευρώπης να δεσμευθούν για τον εκσυγχρονισμό του εναερίου χώρου και προκαλεί σύγκρουση αντί για συνεργασία με τους διεθνείς εταίρους» (ΑΕΑ, 2008^γ).

Έντονη είναι, όμως, η κριτική εναντίον της νέας κοινοτικής νομοθεσίας και σε διεθνές επίπεδο. Ο λόγος είναι ότι το σύστημα εμπορίας ρύπων δεν αφορά μόνον τους αερομεταφορείς της ΕΕ, αλλά και το σύνολο όσων εκτελούν πτήσεις εντός ΕΕ, ανεξαρτήτως εθνικότητας. Στο κείμενο της ίδιας της Οδηγίας επισημαίνεται ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ διατύπωσαν επιφύλαξη ως προς το ψήφισμα της 36^{ης} συνέλευσης του ICAO (Σεπτέμβριος 2007) που καλεί τα συμβαλλόμενα μέρη να μην εφαρμόσουν το σύστημα εμπορίας ρύπων σε αερομεταφορείς άλλων συμβαλλόμενων μερών, εφόσον δεν υπάρχουν σχετικές συμφωνίες. Καθίσταται, επιπλέον, σαφής η επιδίωξη το σύστημα εμπορίας ρύπων της ΕΕ να λειτουργήσει ως υπόδειγμα για ένα παγκόσμιο σύστημα εμπορίας ρύπων για τον περιορισμό των επιπτώσεων στο περιβάλλον από τις αεροπορικές μεταφορές.

Ωστόσο, η εφαρμογή του εν λόγω συστήματος στους αερομεταφορείς τρίτων χωρών συναντά σημαντικά προβλήματα. Καθώς οι κυβερνήσεις τρίτων χωρών με ηγετικό ρόλο στις αεροπορικές μεταφορές, όπως οι ΗΠΑ, δεν έχουν συναινέσει στη λήψη του μέτρου αυτού, υποστηρίζεται ότι η επιβολή του στους αερομεταφορείς τους έρχεται σε αντίθεση με το διεθνές δίκαιο και ειδικότερα τη Σύμβαση του Σικάγο. Ο πρόεδρος της Ένωσης Αεροπορικών Μεταφορών των ΗΠΑ (ATA) χαρακτηρίζει την επιλογή της ΕΕ όχι μόνον εσφαλμένη πολιτική, αλλά και παράνομη. Τονίζει δε ότι η ΕΕ επιβάλλει το σύστημα εμπορίας ρύπων στις αμερικανικές αεροπορικές εταιρείες χωρίς τη συγκατάθεση της αμερικανικής κυβέρνησης (James C. May, 2008).

Ανεξάρτητα από το νομικό σκέλος της διεθνούς εφαρμογής του συστήματος εμπορίας ρύπων στις αεροπορικές μεταφορές, είναι σημαντικό να εξετασθούν επίσης οι συνέπειες της πρόσθετης αυτής επιβάρυνσης σε εταιρείες κρατών μελών και τρίτων χωρών. Οι αρνητικές επιδράσεις στη ζήτηση (σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό) αναμένεται να είναι σαφώς πιο αισθητές στους κοινοτικούς αερομεταφορείς, σε βάθος χρόνου, δεδομένου ότι, ενώ το σύστημα εμπορίας ρύπων εφαρμόζεται στο σύνολο των πτήσεων των τελευταίων, στην περίπτωση των αερομεταφορέων τρίτων χωρών θίγει μόνον ένα μέρος αυτών. Σύμφωνα με τους S. Albers et al., η εισαγωγή του ETS θα επιφέρει μείωση έως 3% επί του συνόλου των επιβατών των κοινοτικών αερομεταφορέων και 3% επί των επιβατών των δρομολογίων από και προς (ή μέσω) της ΕΕ των μη κοινοτικών. Η απώλεια αυτή, σημειώνουν, θα μπορούσε να περιορισθεί μέσα από την προβολή της εικόνας μίας ευαισθητοποιημένης περιβαλλοντικά εταιρείας, τακτική η οποία είναι αρκετά πιθανό να έχει αποτελέσματα σε μία βιομηχανία με ομοιογενή προϊόντα και υψηλό ανταγωνισμό (S. Albers et al., 2009: 3).

Η πολιτική της ΕΕ για τον περιορισμό της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης από τις αεροπορικές μεταφορές συμπληρώνεται από τα μέτρα για τον περιορισμό της ηχορύπανσης. Το μέγεθος του προβλήματος επισημαίνει η Raquel Girvin, παρατηρώντας ότι η ηχορύπανση συνιστά ένα από τα σημαντικότερα εμπόδια στην επέκταση των αεροδρομίων σε παγκόσμιο επίπεδο (Raquel Girvin, 2008: 14). Σήμερα, έχει διαμορφωθεί στην ΕΕ ένα πλαίσιο κανόνων για τις προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν τα αεροσκάφη, ως προς την εκπομπή θορύβων και τον έλεγχο της ηχορύπανσης [Οδηγίες 2006/93/ΕΚ (12.12.2006), 2002/49/ΕΚ, (25.06.2002) και 2002/30/ΕΚ, (28.03.2002)]. Με την υφιστάμενη νομοθεσία επιδιώκεται να διαχωριστούν τα αεροδρόμια ανάλογα με την κίνηση που παρουσιάζουν, με στόχο τα πιο «ευαίσθητα» στην ηχορύπανση (άνω των 50.000 κινήσεων ανά έτος και κυρίως αεροδρόμια εντός πόλεων) να μπορούν να επιβάλουν αυστηρότερα μέτρα.

Η επιβολή περιορισμών στις νυχτερινές πτήσεις και υψηλών χρεώσεων στις νυχτερινές προσγειώσεις/απογειώσεις αποτελούν τα κύρια μέτρα της ρυθμιστικής παρέμβασης αναφορικά με το πρόβλημα της ηχορύπανσης που προκαλείται από τις αεροπορικές μεταφορές. Το κόστος που συνεπάγονται, έχει προκαλέσει αντιδράσεις από τον κλάδο των αεροπορικών μεταφορών στην Ευρώπη, αλλά και σε τρίτες χώρες. Συγκεκριμένα, το Διεθνές Συμβούλιο Αεροδρομίων Ευρώπης (Airports Council International, ACI-Europe) αποδέχεται την αναγκαιότητα περιορισμού της

ηχορύπανσης, αλλά επισημαίνει ότι τα προτεινόμενα μέτρα «στοχοποιούν» την αεροπορική βιομηχανία χωρίς να έχουν αποτελεσματικότητα (ACI-Europe, 2002^{α/β}). Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η Ένωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών (ΑΕΑ), η οποία τονίζει τη σημαντική επιβάρυνση των πτήσεων cargo, μεγάλο ποσοστό των οποίων πραγματοποιείται νυχτερινές ώρες (ΑΕΑ, 2007: 4). Το 2005, σε μελέτη ιδιωτικής εταιρείας για την Επιτροπή, σημειώνεται ότι το κόστος διαφέρει ανάλογα με το αεροδρόμιο και το είδος της πτήσης, ενώ επισημαίνεται ότι η λήψη μέτρων από τις αρμόδιες εθνικές αρχές θα πρέπει να βασίζεται σε υπολογισμό του άμεσου και έμμεσου κόστους που αυτά επιφέρουν στο σύνολο των θιγόμενων φορέων και να ακολουθείται από μεταβατικές περιόδους (European Commission, 2005: 114-121).

Ιδιαίτερα έντονες είναι οι αντιδράσεις σε διεθνές επίπεδο, καθώς η επιβολή περιορισμών στις νυχτερινές πτήσεις μετακυλίζει το κόστος της επίλυσης του προβλήματος σε τρίτες χώρες. Το ζήτημα έχει επανειλημμένως τεθεί στο Διεθνή Οργανισμό Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO), κυρίως από αναπτυσσόμενες χώρες, οι οποίες, έχοντας λιγότερο αυστηρό ή μη διαθέτοντας σχετικό ρυθμιστικό πλαίσιο, επιβαρύνονται τελικά από τα περιοριστικά μέτρα σε παγκόσμιο επίπεδο (ICAO, Working Paper A36-WP/132, EX/52, 2007 και ICAO, Working Paper A3-WP/172, EX/57, 2004). Για το λόγο αυτό, έχει επισημανθεί ότι «ασυντόνιστες» πολιτικές σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο είναι πιθανόν να επιδρούν αρνητικά στις αεροπορικές μεταφορές, ενώ έχει τονισθεί η ανάγκη μίας «ισορροπημένης προσέγγισης» υπό την καθοδήγηση του ICAO (ICAO, Doc 9848, 2005: I.39-40). Εκτός, όμως, από το πολυμερές επίπεδο, το ζήτημα τίθεται και διμερώς, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων ΕΕ-ΗΠΑ για τη συμφωνία ανοιχτών ουρανών, με τις Ηνωμένες Πολιτείες να υπογραμμίζουν τις συνέπειες των εν λόγω περιορισμών σε εταιρείες cargo και κυρίως, ταχυμεταφορών (FedEX, UPS κ.ά.) που λειτουργούν σε μεγάλο βαθμό με νυχτερινές πτήσεις (The US Mission to the EU, 2008).

Η προστασία του περιβάλλοντος αναδεικνύεται σε κρίσιμο τομέα της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ. Πρωτοβουλίες, όπως η εισαγωγή του συστήματος εμπορίας ρύπων στις αεροπορικές μεταφορές, ανανεώνουν τους «κανόνες του παιχνιδιού», επηρεάζοντας, αλλά και επηρεαζόμενες, τόσο από οικονομικά συμφέροντα, όσο και από κυρίαρχες αντιλήψεις. Ως εξ αυτού, το σύστημα εμπορίας ρύπων προκαλεί την αντιπαράθεση δημοσίου - ιδιωτικού τομέα και συγκεκριμένα Ευρωπαϊκής Επιτροπής - αεροπορικού κλάδου εντός, αλλά και εκτός ΕΕ, λόγω του εύρους εφαρμογής του. Υπ' αυτές τις συνθήκες, η εξέλιξη της πρωτοβουλίας αυτής

και εν γένει, της περιβαλλοντικής διάστασης της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ εξαρτώνται από το ρυθμό και το εύρος των συντελούμενων αλλαγών στα συμφέροντα και τις αντιλήψεις των εμπλεκόμενων δρώντων.

3.1.3 Ασφάλεια και Προστασία από έκνομες ενέργειες

Σε βασικές παραμέτρους της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ έχουν αναδειχθεί η ασφάλεια (safety) και η προστασία από έκνομες ενέργειες (security). Προσδιορίζοντας το περιεχόμενο των δύο αυτών όρων στο πλαίσιο των αεροπορικών μεταφορών, σημειώνεται ότι η μεν αναφέρεται στις παραμέτρους εκείνες που συνδέονται με τεχνικά ζητήματα του αεροσκάφους, του ελέγχου του εναέριου χώρου και της κατάρτισης του προσωπικού, η δε αφορά στις εξωτερικές απειλές που μπορεί να προέρχονται από παράνομες δράσεις, όπως η τρομοκρατία. Ο Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Περιφερειακών Αεροπορικών Εταιρειών (ERA - European Regions Airline Association) παρατηρεί σχετικά ότι «η ασφάλεια είναι ευθύνη των αεροπορικών εταιρειών, η προστασία έναντι κινδύνων ευθύνη του κράτους» (ERA, 2005). Στην πραγματικότητα, η ευθύνη επιμερίζεται στη δημόσια και την ιδιωτική σφαίρα και για τα δύο πεδία.

Στον τομέα της ασφάλειας, οι διαφορές ως προς τις τεχνικές προδιαγραφές ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ, παρά τις προσπάθειες εναρμόνισης από τις Κοινές Αεροπορικές Αρχές (Joint Aviation Authorities, JAA), αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα στην διαμόρφωση ενός ενιαίου χώρου ασφαλείας. Δεδομένου ότι η ασφάλεια αποτελεί συστατικό στοιχείο μίας πολιτικής αερομεταφορών, η έλλειψη ενός κοινοτικού συστήματος αεροπορικής ασφάλειας αναδείχθηκε, κυρίως από την Επιτροπή, σε μείζον πρόβλημα, προς επίλυση του οποίου δημιουργήθηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας (European Aviation Safety Agency, EASA), ο οποίος άρχισε να λειτουργεί το Σεπτέμβριο του 2003 [Κανονισμός 1592/2002 (15.07.2002)]. Στόχος του EASA είναι η διαμόρφωση ενιαίας αντίληψης για την ασφάλεια στις αεροπορικές μεταφορές εντός ΕΕ, βασιζόμενης σε κοινά πρότυπα, κανόνες και τεχνικές προδιαγραφές, αλλά και η προώθηση των θέσεων της Ένωσης σε διεθνές επίπεδο⁵³.

⁵³ Αναλυτικότερα, σύμφωνα με τον ως άνω Κανονισμό, στόχοι της EASA είναι «η θέσπιση και διατήρηση υψηλού και ομοιόμορφου επιπέδου ασφαλείας της πολιτικής αεροπορίας και περιβαλλοντικής προστασίας, η διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών προσώπων και

Οι αρμοδιότητες του EASA περιορίζονται σε πρώτη φάση στην «πιστοποίηση των αεροναυτικών προϊόντων, των οργανισμών και του προσωπικού», αλλά διευρύνονται, σταδιακά, κυρίως με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής [COM (2005) 578]. Παράλληλα, διαμορφώνεται, σταδιακά, ένα σύστημα κανόνων για τις προδιαγραφές αξιοπλοΐας, τη συνεργασία κατά τη διερεύνηση ατυχημάτων και συμβάντων της πολιτικής αεροπορίας, την ενημέρωση σχετικά με βλάβες σε αεροσκάφη, τη δημιουργία μαύρης λίστας αεροπορικών εταιρειών και την εναρμόνιση των διοικητικών διαδικασιών⁵⁴.

Ο ρόλος του EASA προσδιορίζεται με τον Κανονισμό 216/2008 του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (20.02.2008). Ο Οργανισμός εξακολουθεί να δρα επικουρικά προς την Επιτροπή εκδίδοντας γνώμες, συστάσεις, προδιαγραφές πιστοποίησης και εκθέσεις για τις επιθεωρήσεις που διενεργεί. Σημαντική εξέλιξη αποτελεί το γεγονός ότι η Επιτροπή μπορεί να επιβάλει πρόστιμα και χρηματικές ποινές σε επιχειρήσεις, για τις οποίες ο Οργανισμός έχει εκδώσει πιστοποιητικά, κατόπιν αιτήματος του τελευταίου.

Εκτός, όμως, από τη σταδιακή ενίσχυση της θέσης του EASA εντός ΕΕ, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην εξωστρέφεια του Οργανισμού. Ο EASA έχει αναπτύξει, παρά τις περιορισμένες δυνατότητες που του παρέχει το πλαίσιο δράσης του, συνεργασία με τον ICAO, αλλά και αντίστοιχους φορείς τρίτων χωρών όπως η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (FAA) των ΗΠΑ. Οι πρόνοιες του νέου Κανονισμού για το διεθνή ρόλο του EASA δεν έχουν αλλάξει σε σχέση με τον προηγούμενο του 2002. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι επικουρεί την Κοινότητα και τα κράτη μέλη στις σχέσεις τους με τρίτες χώρες, κυρίως «στην εναρμόνιση των κανόνων και στην αμοιβαία αναγνώριση των εγκρίσεων» για την ικανοποιητική εφαρμογή αυτών (Άρθρο 27). Επιπλέον, επικουρεί τα κράτη μέλη στην τήρηση των διεθνών τους υποχρεώσεων, με έμφαση σε εκείνες που απορρέουν από τη Σύμβαση του Σικάγο του 1947. Ιδιαίτερη αναφορά πραγματοποιείται στη δυνατότητα συνεργασίας με αρχές τρίτων χωρών και σύναψης συμφωνιών εργασίας, υπό την προϋπόθεση ότι έχουν εκ των προτέρων εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή

υπηρεσιών, η βελτίωση της σχέσης κόστους - αποτελεσματικότητας στις κανονιστικές διαδικασίες και στις διαδικασίες πιστοποίησης, η βοήθεια προς τα κράτη μέλη για εκπλήρωση των διεθνών υποχρεώσεών τους και η προώθηση ανά τον κόσμο των κοινοτικών απόψεων αναφορικά με τα πρότυπα ασφαλείας της πολιτικής αεροπορίας.

⁵⁴ Το κανονιστικό πλαίσιο περιλαμβάνει τις Οδηγίες 91/670 (31.12.1991), 94/56 (12.12.1994) και 2003/42 (04.07.2003) και τους Κανονισμούς 3922/91 (31.12.1991), 1069/1999 (26.05.1999), 1702/2003 (24.09.2003), 2042/2003 (20.11.2003) και 2111/2005 (14.12.2005)

Επιτροπή. Όπως παρατηρεί κανείς, ο ρόλος που επιφυλάσσεται για τον EASA σε διεθνές επίπεδο είναι κατ' αρχήν επικουρικός. Ωστόσο, παρέχεται η δυνατότητα διεθνούς συνεργασίας, πάντα, όμως, υπό το στενό έλεγχο της Επιτροπής.

Την ασφάλεια στις αεροπορικές μεταφορές έρχεται να συμπληρώσει η προστασία από έκνομες ενέργειες. Οι τρομοκρατικές ενέργειες, το Σεπτέμβριο του 2001, στη Νέα Υόρκη, ανέδειξαν, με τον πιο έντονο και σαφή τρόπο, δεκατρία χρόνια μετά την υπόθεση Lockerbie (21.12.1988), την ανάγκη ενίσχυσης της προστασίας από την απειλή αεροπορικού τρομοκρατικού χτυπήματος. Προς την κατεύθυνση αυτή, διαμορφώνεται, σταδιακά, ένα κανονιστικό πλαίσιο για την πρόληψη παρανόμων ενεργειών, μέσω του οποίου καθορίζονται κοινά βασικά πρότυπα και κανόνες για την αεροπορική ασφάλεια και θεσπίζονται μηχανισμοί για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης [Κανονισμός 300/2008 (11.03.2008)].

Εντός του πλαισίου αυτού, τα κράτη μέλη δεσμεύονται να διαμορφώσουν δικά τους εθνικά προγράμματα ασφαλείας και ποιοτικού ελέγχου της πολιτικής αεροπορίας, ενώ προγράμματα ασφαλείας υποχρεούνται να διαθέτουν, επίσης, αερολιμένες και αερομεταφορείς. Ο ρόλος, πάλι, της Επιτροπής επεκτείνεται πέρα από την απλή παρακολούθηση της τήρησης των υφισταμένων προτύπων στην πραγματοποίηση επιθεωρήσεων αερολιμένων και άλλων φορέων, οι οποίοι οφείλουν να εφαρμόζουν πρότυπα αεροπορικής ασφαλείας, αλλά και στην αποστολή σε Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και κράτη μέλη ετήσιας έκθεσης ως προς την πορεία εφαρμογής των κανόνων. Καθίσταται, συνεπώς, σαφές ότι η προστασία από έκνομες ενέργειες βασίζεται στο διπλό συνδυασμό εθνικού – υπερεθνικού και κυβερνητικού – μη κυβερνητικού επιπέδου. Εκ του γεγονότος αυτού προκύπτει μία σειρά ζητημάτων ως προς την υλοποίηση της πολιτικής προστασίας από έκνομες ενέργειες. Τα σημαντικότερα εξ αυτών αφορούν στον επιμερισμό της οικονομικής επιβάρυνσης που συνεπάγεται η ενίσχυση των μέτρων για την προστασία από έκνομες ενέργειες και στην προστασία δικαιωμάτων και ειδικότερα, προσωπικών δεδομένων των επιβατών στις περιπτώσεις συνεργασίας, στον εν λόγω τομέα, με τρίτες χώρες.

Σύμφωνα με το Διεθνές Συμβούλιο Αεροδρομίων Ευρώπης (ACI – Europe), το κόστος για την προστασία από έκνομες ενέργειες ανήλθε, μετά την 11/9, από 5-8% σε 35% του συνολικού κόστους λειτουργίας ενός αεροδρομίου [COM (2009) 30: 2]. Ανεξάρτητα από το εφαρμοζόμενο «πρότυπο» ασφαλείας, η οικονομική επιβάρυνση έχει λάβει, σήμερα, σημαντικές διαστάσεις, με αποτέλεσμα να τίθεται, μετ'

επιτάσεως, το ζήτημα του επιμερισμού του κόστους. Στο πλαίσιο αυτό, οι ευρωπαϊκές αεροπορικές εταιρείες επισημαίνουν το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών της ΕΕ δεν αναλαμβάνουν το κόστος των επιπρόσθετων μέτρων ασφαλείας, αλλά το μετακυλίνουν σε αυτές, την ίδια στιγμή που, από την άλλη πλευρά του Ατλαντικού, όπως υποστηρίζουν σε κοινή ανακοίνωσή τους, η κυβέρνηση των ΗΠΑ έχει παράσχει οικονομική ενίσχυση ύψους \$ 32 δισ. στον αμερικανικό αεροπορικό κλάδο για τη λήψη μέτρων ασφαλείας, κατά το χρονικό διάστημα από την 11/9 έως και το 2004 (ΑΕΑ-ΕΡΑ-ΑCΙ-ΙΑCΑ-ΕCΑ, 2004). Η διαφοροποίηση αυτή ανάμεσα σε Ηνωμένες Πολιτείες και ΕΕ, όπως, άλλωστε και η υφιστάμενη πίεση από τον κλάδο των αεροπορικών μεταφορών προς τις κυβερνήσεις των κρατών μελών της ΕΕ για ανάληψη σημαντικού μεριδίου από το υψηλό κόστος των μέτρων ασφαλείας αποτυπώνονται και στην Έκθεση που συνέταξαν για λογαριασμό της Επιτροπής η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας της Ιρλανδίας και η εταιρεία “Avia Solutions” (Irish Aviation Authority and Avia solutions, 2004: 235-247).

Η ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να καθορίζουν σε ποιες περιπτώσεις και σε ποιο βαθμό οι δαπάνες για τα μέτρα ασφαλείας που λαμβάνονται για την προστασία της πολιτικής αεροπορίας από πράξεις έκνομων επεμβάσεων, βαρύνουν το κράτος, τους φορείς εκμετάλλευσης του αερολιμένα, τους αερομεταφορείς, άλλες αρμόδιες υπηρεσίες ή τους ίδιους χρήστες. Παράλληλα, όμως, η Επιτροπή υπέβαλε, στις 02.02.2009, στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Έκθεση για τη χρηματοδότηση των μέτρων ασφαλείας για την προστασία από έκνομες ενέργειες στις αεροπορικές μεταφορές [COM (2009) 30]. Μέσω της Έκθεσης αυτής, οι Βρυξέλλες εστιάζουν σε τέσσερα βασικά ζητήματα: (α) κατά πόσον τα τέλη ασφαλείας αφορούν, αποκλειστικά, στην κάλυψη δαπανών ασφαλείας, (β) τη διαφάνεια των τελών αυτών, (γ) την επίδραση των μέτρων ασφαλείας και της χρηματοδότησής τους στον ανταγωνισμό, τόσο μεταξύ αερολιμένων, όσο και μεταξύ αερομεταφορέων και (δ) την προστασία του καταναλωτή ως προς τη δίκαιη κατανομή των δαπανών για μέτρα ασφαλείας μεταξύ φορολογουμένων και χρηστών.

Από την έρευνα που διεξήγαγε η Επιτροπή προκύπτει ότι μόνον ένδεκα (11) κράτη μέλη απάντησαν ότι μέσα από τις διαβουλεύσεις με τον αεροπορικό κλάδο και την παροχή πληροφοριών διασφαλίζεται ότι τα τέλη χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για να καλυφθούν δαπάνες ασφαλείας. Όσον αφορά στη διαφάνεια των τελών ασφαλείας, μόνον στην Ολλανδία και την Ιταλία έχει υπάρξει ανάλογη πρόβλεψη από

ειδική νομοθεσία, ενώ στην πρώτη προβλέπεται, επίσης, ότι τα τέλη θα πρέπει να σχετίζονται με το κόστος ασφαλείας. Επιπλέον, καθίσταται σαφές ότι το κόστος για τα μέτρα ασφαλείας επιβαρύνει κυρίως αεροπορικές εταιρείες, εταιρείες cargo και επιβάτες. Συγκεκριμένα, ένδεκα (11) κράτη μέλη βασίζονται σχεδόν εξ ολοκλήρου σε τέλη που στοχεύουν στις παραπάνω κατηγορίες, ενώ σε μόνον έξι (6) οι κυβερνήσεις συμβάλλουν σημαντικά στην κάλυψη της δαπάνης. Τέλος, η έρευνα της Επιτροπής επιβεβαιώνει το αίτημα του κλάδου των αερομεταφορών για ανάληψη του κόστους από τα ίδια τα κράτη, αλλά και για ενίσχυση της συνεργασίας σε παγκόσμιο επίπεδο, στο πλαίσιο του ICAO, προκειμένου να επιτευχθεί ο καλύτερος δυνατός συντονισμός ως προς τα μέτρα ασφαλείας που λαμβάνονται από κάθε χώρα.

Η Επιτροπή τονίζει ότι οι διαφορές ανάμεσα στα κράτη μέλη ως προς τα εφαρμοζόμενα μέτρα ασφαλείας είναι πιθανόν να θίξουν τη λειτουργία της ευρωπαϊκής αγοράς αερομεταφορών. Γι' αυτό το λόγο, άλλωστε, υπογραμμίζει την ανάγκη να διασφαλισθεί ότι δεν θα υπάρξουν φαινόμενα διακριτικής μεταχείρισης ως προς το ύψος των τελών και ότι τα επιβαλλόμενα τέλη θα συνδέονται, άμεσα, με τις δαπάνες ασφαλείας. Σημειώνεται δε ότι, αν και αναγνωρίζει ότι η προστασία από έκνομες ενέργειες είναι, κατά κύριο λόγο, ευθύνη των κρατών, παρατηρεί ότι η χρηματοδότηση των μέτρων ασφαλείας δεν θα πρέπει να καλύπτεται μόνον απ' αυτά, αλλά και από τους «χρήστες», δηλαδή αεροπορικές εταιρείες, αερολιμένες και επιβάτες.

Η συζήτηση, όμως, για το κόστος των μέτρων ασφαλείας και τον επιμερισμό του συνδέεται, ολοένα και περισσότερο, με την παράμετρο του εξορθολογισμού της πολιτικής προστασίας από έκνομες ενέργειες. Προϋπόθεση για κάτι τέτοιο είναι η διαμόρφωση μίας στρατηγικής βασισμένης στην αξιολόγηση κινδύνου. Προς αυτήν την κατεύθυνση κινούνται τόσο η ΕΕ, όσο και χώρες όπως οι ΗΠΑ και ο Καναδάς, αν και, σύμφωνα με τον R.W.Poole, βρίσκονται ακόμα σε πρώιμο στάδιο (R.G. Poole Jr, 2008: 15).

Η ανάγκη εξορθολογισμού της πολιτικής προστασίας από έκνομες ενέργειες επισημαίνεται και από τους δύο σημαντικότερους τομείς του κλάδου των υπηρεσιών αερομεταφορών (αερομεταφορείς και αερολιμένες). Σε συνδυασμό με την ανάληψη της δαπάνης από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, ο ΑΕΑ σημειώνει ότι είναι απαραίτητες η συστηματική αξιολόγηση του κόστους και η εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων κάθε νέας πρωτοβουλίας, προκειμένου να προσδιορίζεται ο βαθμός αποτελεσματικότητας των εκάστοτε μέτρων ασφαλείας (ΑΕΑ, 2008^β). Στο ίδιο

πλαίσιο, το Διεθνές Συμβούλιο Αεροδρομίων Ευρώπης (ACI – Europe) υπογραμμίζει ότι, δεδομένου του κόστους που συνεπάγονται τα μέτρα ασφαλείας, θα πρέπει, ει δυνατόν, να διασφαλίζεται ότι είναι τα ενδεδειγμένα, μέσα από τον σαφή προσδιορισμό της απειλής και την αξιολόγηση του κινδύνου (ACI-Europe, 2005^α). Η «σύμπλευση» αυτή των δύο κύριων τομέων του αεροπορικού κλάδου αναδεικνύεται μέσα από την ανάληψη μίας κοινής πρωτοβουλίας για την ασφάλεια των αερομεταφορών στην Ευρώπη υπό τον τίτλο European Strategic Partnership for Aviation Security (ESPAS). Το ESPAS συνιστά, επί της ουσίας, μία «πλατφόρμα» συνεργασίας μεταξύ αερολιμένων και αερομεταφορέων που αποσκοπεί στη διαμόρφωση μίας κοινής πολιτικής προστασίας από έκνομες ενέργειες για τον κλάδο των αερομεταφορών. Τη σημασία της συνεργασίας των δύο αυτών «συνιστωσών» των αερομεταφορών υπογραμμίζει ο U.S. Strathaus, Γενικός Γραμματέας της Ένωσης Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών (ΑΕΑ), δηλώνοντας ότι «καθώς οι κανόνες γίνονται όλο και περισσότεροι, επιδρούν όχι μόνον στον τρόπο λειτουργίας αερομεταφορέων και αερολιμένων, αλλά και στον τρόπο συνεργασίας μεταξύ τους» (ΑΕΑ/ACI, 2006). Συνεπώς, εύλογα θα παρατηρούσε κανείς ότι η ανάγκη διαμόρφωσης μίας πολιτικής προστασίας από έκνομες ενέργειες στην ΕΕ και το κόστος που αυτή συνεπάγεται, έχουν μεταβάλει σε τέτοιο βαθμό το τοπίο στις αεροπορικές μεταφορές, ώστε τα συμφέροντα αερομεταφορέων και αερολιμένων να συναντώνται, πλέον, σε πολλά σημεία.

Πέραν της σημαντικής επίδρασης στο κόστος των αεροπορικών μεταφορών, η ενίσχυση των μέτρων ασφαλείας, στο πλαίσιο της προστασίας από έκνομες ενέργειες, έχει αντίκτυπο και στον ιδιαίτερος ευαίσθητο τομέα των ατομικών δικαιωμάτων των επιβατών, καθώς έρχεται, συχνά, σε σύγκρουση με την προστασία των προσωπικών τους δεδομένων. Το δίλημμα που προκύπτει, ανάμεσα στη διασφάλιση των δικαιωμάτων και την προστασία από έκνομες ενέργειες, όπως η αεροπειρατεία, ανέδειξε η αρχική συμφωνία ΕΕ - ΗΠΑ (28 Μαΐου 2004) για την εκχώρηση προσωπικών δεδομένων επιβατών μέσα από το σύστημα PNR (Passenger Name Record).

Η ως άνω συμφωνία είχε ως στόχο να επιλύσει το πρόβλημα που δημιουργούσε για τις αεροπορικές εταιρείες της ΕΕ η απαίτηση της αρμόδιας υπηρεσίας των Ηνωμένων Πολιτειών (US Bureau of Customs and Border Protection, CBP) για εκχώρηση προσωπικών δεδομένων επιβατών. Η μη ικανοποίηση της απαίτησης αυτής ήταν δυνατόν να επιφέρει οικονομικές κυρώσεις ύψους έως και

§ 5.000 ανά επιβάτη, μεγάλες καθυστερήσεις κατά την άφιξη κάθε πτήσης ή ακόμα και την απώλεια του δικαιώματος προσγείωσης (Zecchini, 2003).

Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή προέβη στην έκδοση Απόφασης για την επαρκή προστασία των προσωπικών δεδομένων που περιέχονται στο PNR και εκχωρούνται στις Ηνωμένες Πολιτείες, στην οποία γίνεται ειδική αναφορά στις σχετικές δεσμεύσεις που αναλαμβάνει η αρμόδια υπηρεσία των ΗΠΑ – CBP [Απόφαση 2004/535/EK (14.05.2004)]. Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε αντίθεση με την Επιτροπή, θεώρησε την προστασία ανεπαρκή και πρότεινε την αντικατάσταση του ισχύοντος συστήματος «άντλησης» (pull system) πληροφοριών από το PNR από ένα σύστημα «προώθησης» (push system) 19 μόνων στοιχείων που θα συνοδεύεται από τη χρήση ορισμένων «φίλτρων» προστασίας [European Parliament, PA_TA-PROV(2004)0245, 2004]. Επιπλέον, το Σεπτέμβριο του 2004, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσέφυγε στο ΔΕΕ κατά της Επιτροπής για κατάχρηση εξουσίας και παραβίαση βασικών δικαιωμάτων, καθώς και της αρχής της αναλογικότητας. Παράλληλα, ζήτησε την ακύρωση της Απόφασης του Συμβουλίου, η οποία υιοθετούσε τη συμφωνία ΗΠΑ - ΕΕ. Το ΔΕΚ έκρινε, στις 30 Μαΐου 2006, ότι «ούτε η Απόφαση της Επιτροπής που θεωρούσε ότι τα δεδομένα προστατεύονται επαρκώς από τις ΗΠΑ, ούτε η Απόφαση του Συμβουλίου που ενέκρινε τη συμφωνία για τη μεταφορά τους σε εκείνη τη χώρα βασίζονται σε κατάλληλη νομική βάση» (ΔΕΚ, 317/4 και 318/4, 30.05.2006). Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το ΔΕΚ, η συμφωνία για τη μεταφορά στοιχείων PNR στις ΗΠΑ αφορά, κυρίως, στη δημόσια ασφάλεια. Συνεπώς, δεν εντάσσεται στο πεδίο των αεροπορικών μεταφορών και ως εκ τούτου, βρίσκεται εκτός πρώτου πυλώνα. Η απόφαση αυτή του ΔΕΚ είχε ως αποτέλεσμα η συμφωνία ΗΠΑ – ΕΕ να παύσει να ισχύει μετά τις 30 Σεπτεμβρίου 2006, οπότε έληξε η μεταβατική περίοδος.

Στο χρονικό διάστημα, που μεσολάβησε μεταξύ προσφυγής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και απόφασης του ΔΕΚ, η Μεικτή Ομάδα ΕΕ-ΗΠΑ για την εξέταση της εφαρμογής των δεσμεύσεων της CBP ανέλαβε την πραγματοποίηση σχετικής έρευνας. Ωστόσο, στους εκπροσώπους της ΕΕ επετράπη περιορισμένη πρόσβαση στα αρχεία της CBP, παρά το γεγονός ότι υποχρεώθηκαν να υπογράψουν δηλώσεις εμπιστευτικότητας που προέβλεπαν ποινικές κυρώσεις για τυχόν παραβάσεις. Επιπλέον, η ομάδα της ΕΕ επεσήμανε στην έκθεσή της την καθυστέρηση ενός έτους στην εφαρμογή των δεσμεύσεων της CBP (Μάιος 2004 έως Μάιος 2005). Πρότεινε, μάλιστα, τα δεδομένα PNR που είχαν συλλεχθεί, κατά το ανωτέρω χρονικό διάστημα,

να διαγραφούν. Την απόσταση ανάμεσα στις δύο πλευρές μαρτυρεί το γεγονός ότι, κατά τη διάρκεια της έρευνας, οι αρμόδιες αρχές των ΗΠΑ εξέφρασαν την πρόθεσή τους να διατηρήσουν το σύστημα «άντλησης» (pull system) πληροφοριών από το PNR, παρά τις δεσμεύσεις τους για πλήρη λειτουργία ενός συστήματος «προώθησης» (push system) έως το τέλος του 2005.

Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι μία διεθνής συμφωνία που ετέθη σε ισχύ και λειτούργησε για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, διαπιστώθηκε, εκ των υστέρων, ότι βασίστηκε σε λάθος σκέλος της δομής της ΕΕ, με αποτέλεσμα η σύναψή της να είναι παράνομη, καταδεικνύει την προβληματική λειτουργία της ΕΕ ως διεθνούς δρώντος. Όπως παρατηρούν οι E. Guild και E. Brouwer, πρόκειται για ένα γεγονός, το οποίο θίγει τη βασική αρχή της ασφάλειας δικαίου, αλλά και την ίδια την αποτελεσματικότητα της Ένωσης ως «διαπραγματευόμενου εταίρου» στις διεθνείς σχέσεις (E. Guild and E. Brouwer, 2006: 3).

Εξ ίσου σημαντική, όμως, είναι και η διάσταση της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ, η οποία ασφαλώς δεν περιορίζεται μόνον στις αεροπορικές μεταφορές. Συγκεκριμένα, οι Ηνωμένες Πολιτείες επιδιώκουν, μετά την 11/9, να ενισχύσουν τη δυνατότητα πρόσβασης σε προσωπικά δεδομένα πολιτών της ΕΕ σε τομείς όπως ο τραπεζικός και το διαδίκτυο. Ωστόσο, απαραίτητη προϋπόθεση για την ενίσχυση της συνεργασίας ΕΕ-ΗΠΑ στον τομέα της ασφάλειας αποτελεί η εξασφάλιση του ίδιου επιπέδου προστασίας των προσωπικών δεδομένων που απολαμβάνουν οι πολίτες της ΕΕ και από τις αρμόδιες αρχές των ΗΠΑ. Η προϋπόθεση αυτή δεν είναι πάντα ευπρόσδεκτη από την άλλη πλευρά, κάτι το οποίο κατέστη σαφές από τη στάση των ΗΠΑ έναντι της Απόφασης - Πλαισίου του Συμβουλίου για την Προστασία των Προσωπικών Δεδομένων (Απόφαση 2008/977/27.11.2008). Ενδεικτικό της στάσης αυτής είναι ότι, ήδη, από το 2006, όταν η εν λόγω Απόφαση - Πλαίσιο είχε ακόμα χαρακτήρα σχεδίου, οι ΗΠΑ είχαν εκφράσει, κατά την ανεπίσημη συνάντηση κορυφής ΕΕ-ΗΠΑ για την Ελευθερία, την Ασφάλεια και τη Δικαιοσύνη, στη Βιέννη, στις 2-3 Μαρτίου 2006, τον προβληματισμό τους για τις ειδικές απαιτήσεις για τη μεταφορά προσωπικών δεδομένων στις υπηρεσίες τρίτων χωρών που έθετε η Απόφαση (Ibid.: 5).

Το ερώτημα που τίθεται, είναι κατά πόσον διασφαλίστηκε, τελικώς, η προβλεπόμενη προστασία των προσωπικών δεδομένων στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών. Σε συνέχεια της Απόφασης του ΔΕΚ, η οποία προέβλεπε ότι η συμφωνία θα έπανε να ισχύει το Σεπτέμβριο του 2006, τον Ιούλιο του ίδιου έτους ξεκίνησε νέος

γύρος διαπραγματεύσεων, οι οποίες κατέληξαν, τον Οκτώβριο του 2006, σε μία ενδιάμεση συμφωνία, με ισχύ έως τις 31 Ιουλίου 2007. Η ενδιάμεση αυτή συμφωνία είχε ως βάση της, αυτή τη φορά, τον τρίτο πυλώνα, ενώ αναφερόταν, σαφώς, στις δεσμεύσεις που είχαν αναλάβει οι ΗΠΑ, πριν την υπογραφή της πρώτης συμφωνίας.

Ενώ, λοιπόν, σε πρώτη φάση, η νέα συμφωνία δεν φαίνεται να διαφοροποιείται, ουσιαστικά, από την αρχική, εάν κανείς την προσεγγίσει σε συνδυασμό με την επιστολή που έστειλε ο Stewart Baker, αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικής Ασφαλείας (Department of Homeland Security - DHS) των ΗΠΑ προς την Επιτροπή και την Προεδρία της ΕΕ αναφορικά με την ισχύ των δεσμεύσεων που είχαν αναλάβει οι ΗΠΑ με την πρώτη Συμφωνία, διαπιστώνει ότι η αποτελεσματικότητα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων περιορίζεται σημαντικά. Συγκεκριμένα, το Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας των ΗΠΑ έχει, σύμφωνα με την επιστολή, τη δυνατότητα να μοιράζεται τις πληροφορίες που αντλεί από τα PNR και με άλλες αμερικανικές υπηρεσίες, γεγονός που δεν επιτρέπει, ασφαλώς, τον έλεγχο του τελικού αποδέκτη των πληροφοριών. Επιπλέον, τα στοιχεία PNR μπορούν να διατηρούνται για περισσότερο από τριάνμισι χρόνια. Η καταστροφή τους μπορεί να συζητηθεί στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για τη νέα συμφωνία που θα αντικαταστήσει την ενδιάμεση. Τέλος, σύμφωνα πάντα με την επιστολή Baker δεν θα πραγματοποιηθεί άλλη εξέταση της Μεικτής Ομάδας ΕΕ-ΗΠΑ για την εφαρμογή των δεσμεύσεων των ΗΠΑ μέχρι την υπογραφή νέας Συμφωνίας (Stewart Baker, 2006).

Επί της ουσίας, με την επιστολή αυτή, οι ΗΠΑ μετέβαλαν το περιεχόμενο των δεσμεύσεών τους σε σχέση με τη Συμφωνία του 2004. Προέβησαν, μάλιστα, στη μεταβολή αυτή με μονομερή ενέργεια. Ωστόσο, όπως, επισημαίνεται σε έκθεση της Επιτροπής της Βουλής των Λόρδων για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σχετικά με τη Συμφωνία ΕΕ-ΗΠΑ για τα στοιχεία PNR, ανεξάρτητα από τους λόγους, για τους οποίους διευρύνεται ο κύκλος των υπηρεσιών που μοιράζονται τα στοιχεία PNR, μία χώρα που έχει συνάψει σχετική Συμφωνία, δεν δικαιολογείται, σε καμία περίπτωση, να πράξει κάτι τέτοιο με μονομερή δήλωση (House of Lords - European Union Committee, 2007: 24-26). Το ίδιο, ασφαλώς, ισχύει και για το χρονικό διάστημα διατήρησης των στοιχείων. Με την επιστολή Baker οι ΗΠΑ υπαναχώρησαν, στην πραγματικότητα, από τις δεσμεύσεις που είχαν αναλάβει και ίσχυαν καθ' όλη τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης της ενδιάμεσης Συμφωνίας. Παρά ταύτα, στην απαντητική τους επιστολή Προεδρία και Επιτροπή περιορίστηκαν στο να

υπογραμμίσουν τη σημασία που αποδίδουν η ΕΕ και τα κράτη μέλη της στο «σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ιδιαίτερα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων, ενώ, παρά την υπαναχώρηση των ΗΠΑ σημείωσαν ότι η δέσμευση του Υπουργείου Εσωτερικής Ασφάλειας των ΗΠΑ για συνέχιση της εφαρμογής των ανειλημμένων δεσμεύσεων επιτρέπουν στην ΕΕ να θεωρεί ότι διασφαλίζεται το κατάλληλο επίπεδο προστασίας των προσωπικών δεδομένων για την εφαρμογή της Συμφωνίας⁵⁵. Όπως, όμως, εύστοχα σημειώνεται στην προαναφερθείσα έκθεση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Ένωση της Βουλής των Λόρδων, «από τη στιγμή που στις δεσμεύσεις δόθηκε η ερμηνεία της επιστολής Baker, ακόμα και εκείνοι που θεωρούσαν, στο παρελθόν, ότι αυτές παρείχαν ένα κατάλληλο επίπεδο προστασίας δεδομένων, είναι πολύ πιθανόν να άλλαξαν γνώμη» (Ibid.: 26).

Η ενδιάμεση Συμφωνία αντικαταστάθηκε στις 23 Ιουλίου 2007, μετά από εκτεταμένες διαπραγματεύσεις, από τη νέα Συμφωνία ΕΕ-ΗΠΑ, η οποία έχει διάρκεια επτά ετών. Η Συμφωνία αυτή ετέθη σε ισχύ, σε προσωρινή βάση, από την ημερομηνία υπογραφής της, ενώ προβλέπεται η θέση της σε ισχύ, σε μόνιμη βάση, μόλις ολοκληρωθούν οι προβλεπόμενες εσωτερικές διαδικασίες των δύο μερών. Σημειώνεται ότι η ολοκλήρωση της διαδικασίας θέσεως σε ισχύ της συμφωνίας προϋποθέτει την ολοκλήρωση των «συνταγματικών διαδικασιών» ένδεκα (11) κρατών μελών (Βέλγιο, Γερμανία, Ισπανία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Ολλανδία, Ουγγαρία, Πολωνία, Τσεχία και Φινλανδία) (Council of the European Union, Doc. No 5311/1/09, 2009).

Η Συμφωνία της 23^{ης} Ιουλίου 2007 προβλέπει ότι, από την 1^η Ιανουαρίου 2008, το σύστημα «άντλησης» (pull system) πληροφοριών από το PNR αντικαθίσταται από το σύστημα «προώθησης» (push system) για όσους αερομεταφορείς διαθέτουν τις απαραίτητες τεχνικές προδιαγραφές. Ο αριθμός των στοιχείων PNR μειώνεται από 34 (Ενδιάμεση Συμφωνία) σε 19, ενώ η χρονική διάρκεια διατήρησής τους σε ενεργό “status” είναι έως επτά έτη και σε μη λειτουργικό έως οκτώ. Τέλος, οι ΗΠΑ δεσμεύθηκαν για την επέκταση των μηχανισμών πρόσβασης και προσφυγής αναφορικά με τα στοιχεία PNR σε όλους τους πολίτες ανεξαρτήτως υπηκοότητας και χώρας μόνιμης κατοικίας.

⁵⁵ Βλ. σχετ. Reply by the Council Presidency and the Commission to the letter from the USA’s Department of Homeland Security, 2006/C 259/02, 27.10.2006

Παρά τις, κατ' αρχάς, ευνοϊκές προαναφερθείσες διατάξεις, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επεσήμανε ότι η νέα Συμφωνία εξακολουθεί να μην παρέχει ένα κατάλληλο επίπεδο προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Συγκεκριμένα, οι όροι για τη συλλογή, το χειρισμό και τη διατήρηση των προσωπικών δεδομένων δεν προκύπτουν από το ίδιο το κείμενο της Συμφωνίας, αλλά από διαβεβαιώσεις που περιέχονται σε μία επιστολή και οι οποίες θα μπορούσαν, μονομερώς, να μεταβληθούν (βλ. ανωτέρω σχετ. προηγούμενο επιστολής Baker). Οι λόγοι χρήσης των στοιχείων PNR δεν περιορίζονται στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, αλλά και σε άλλες αδιευκρίνιστες περιπτώσεις. Προβλέπεται η παροχή και ευαίσθητων δεδομένων, όπως η εθνική καταγωγή και οι πολιτικές απόψεις σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Ο περιορισμός του αριθμού των στοιχείων PNR οφείλεται κυρίως σε ενοποίηση κατηγοριών, ενώ το χρονικό διάστημα διατήρησής τους επεκτάθηκε σημαντικά. Τέλος, έμφαση δίδεται στο γεγονός ότι τρίτες χώρες μπορεί να αποκτήσουν πρόσβαση στα χορηγηθέντα στο Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας των ΗΠΑ προσωπικά δεδομένα, εφόσον δοθεί έγκριση από την αμερικανική κυβέρνηση (European Parliament, Press Release, 12.07.2007). Σημειώνεται ότι με επιστολή του προς την Προεδρία της ΕΕ, από 30.07.2007, ο Paul Rosenzweig, Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών Υποθέσεων των ΗΠΑ ζητάει όλα τα έγγραφα και τα στοιχεία των διαπραγματεύσεων ΕΕ-ΗΠΑ που κατέληξαν στη σύναψη Συμφωνίας, να έχουν εμπιστευτικό χαρακτήρα για τουλάχιστον μία δεκαετία από την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ της Συμφωνίας, αίτημα το οποίο ικανοποιήθηκε από πλευράς ΕΕ (Council of the European Union, Doc. no. 12307/07, 2007).

Μέσα από την ανάλυση της πορείας μέχρι τη Συμφωνία της 23^{ης} Ιουλίου 2007 για το ζήτημα των στοιχείων PNR, αποτυπώνεται η εν γένει διάσταση αντιλήψεων ως προς την προστασία προσωπικών δεδομένων μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ. Παρά τις προσπάθειες των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και από τις δύο πλευρές του Ατλαντικού να «απαλύνουν» τις υφιστάμενες διαφορές, η υπαναχώρηση των ΗΠΑ αναφορικά με τις δεσμεύσεις του 2004 καταδεικνύει την υφιστάμενη απόσταση. Μολονότι ΕΕ και ΗΠΑ ξεκίνησαν από κοινή βάση όσον αφορά στην προστασία των προσωπικών δεδομένων, ακολούθησαν, σύμφωνα με τους Kay Hailbronner et al., διαφορετικές προσεγγίσεις. Ενώ στην ΕΕ η προστασία των προσωπικών δεδομένων απέκτησε θεσμικό χαρακτήρα, στις ΗΠΑ επεκράτησε μία αντίληψη “laissez faire” (Kay Hailbronner et al., 2008: 193-193). Εύλογα, η διαφοροποίηση αυτή «αναδύεται» σε κάθε μορφή συνεργασίας που συνδέεται με θέματα ασφαλείας και προστασίας από

τρομοκρατικές ενέργειες. Παρά ταύτα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Ομάδα Επαφής Υψηλών Αξιωματούχων ΕΕ-ΗΠΑ για την ανταλλαγή πληροφοριών και την προστασία των προσωπικών δεδομένων κατέληξε σε μία τελική έκθεση, στις 8 Μαΐου 2008, στην οποία καθορίζονται ορισμένες βασικές κοινές αρχές, στις οποίες συμφωνούν και οι δύο πλευρές (Council of the European Union, Doc. No. 9831/08, 2008). Βάσει της εν λόγω εκθέσεως, κατά τη συνάντηση για θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, σε επίπεδο Υπουργών, που πραγματοποιήθηκε στην Ουάσιγκτον στις 12 Δεκεμβρίου 2008, ΕΕ και ΗΠΑ συμφώνησαν να ξεκινήσουν, το συντομότερο δυνατόν, διαπραγματεύσεις για τη σύναψη διεθνούς δεσμευτικής Συμφωνίας για την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων⁵⁶.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τις εξελίξεις στην ασφάλεια και την προστασία από έκνομες ενέργειες, παρατηρεί κανείς, καταρχάς, ότι, όπως και στα προηγούμενα σκέλη των αεροπορικών μεταφορών της ΕΕ, η αλληλεπίδραση ανάμεσα στην εσωτερική και την εξωτερική σφαίρα αποτελεί εγγενές φαινόμενο. Επιπλέον, συνάγεται ότι στο σημερινό πλαίσιο εξωτερικής δράσης της ΕΕ είναι δύσκολο να τεθούν σαφή όρια μεταξύ των διαφορετικών πεδίων της. Είναι συχνά, μάλιστα, αδύνατον τομείς, όπως αυτός της προστασίας από έκνομες ενέργειες στις αεροπορικές μεταφορές, να περιορισθούν σε ένα μόνο πεδίο. Αντιθέτως, πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται στο σκέλος αυτό της αεροπορικής συνεργασίας με τρίτες χώρες και συγκεκριμένα οι συνομιλίες και η Συμφωνία ΕΕ-ΗΠΑ όσον αφορά στα δεδομένα PNR, συνδέονται, άμεσα, με θέματα εξωτερικής δράσης που εντάσσονται στην “agenda” του τρίτου πυλώνα του οικοδομήματος της ΕΕ. Το γεγονός αυτό παραπέμπει σε μία διττή εικόνα, όπου τα πεδία της εξωτερικής δράσης της ΕΕ, λειτουργούν σαν συγκοινωνούντα δοχεία, αλλά και σαν λαβύρινθος (βλ. για παράδειγμα αρχική Συμφωνία ΕΕ-ΗΠΑ για τα δεδομένα PNR). Η υπόθεση, όμως, των δεδομένων PNR οδηγεί και σε μία άλλη μείζονος σημασίας διαπίστωση. Η εξωτερική δράση της ΕΕ διέπεται από ορισμένες βασικές αρχές, οι οποίες προσδιορίζουν την ταυτότητά της και τη διαφοροποιούν από άλλους διεθνείς δρώντες. Ωστόσο, όπως μαρτυρούν οι διαπραγματεύσεις και η Συμφωνία ΕΕ-ΗΠΑ για τα δεδομένα PNR οι αρχές αυτές και ως εκ τούτου και η ταυτότητα της ΕΕ σε διεθνές επίπεδο δεν παραμένουν αμετάβλητες. Αντιθέτως, μέσα από τη διεθνή

⁵⁶ Βλ. σχετ. Statement on Information Sharing and Privacy and personal data protection between the European Union and the United States of America, Washington, December 12th, 2008

«τριβή», αλλά και τις διεργασίες εντός ΕΕ, μπορεί, σταδιακά, να αλλοιώνονται, αν όχι στο σκληρό πυρήνα τους, τουλάχιστον επιφανειακά ή/ και σε μεγαλύτερο βάθος.

3.1.4 Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός: Προς μία «ευέλικτη χρήση» του Εναερίου Χώρου στην Ευρώπη

Η αύξηση κατά 50% της εναέριας κυκλοφορίας στην Ευρώπη, κατά την τελευταία δεκαετία και οι προβλέψεις για τις επόμενες δύο δεκαετίες έχουν, εκ των πραγμάτων, αναδείξει την ανάγκη ορθολογικής διαχείρισης του ευρωπαϊκού εναερίου χώρου. Σύμφωνα με μελέτη του Eurocontrol (Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια της Αεροναυτιλίας), η οποία εξετάζει τέσσερα πιθανά σενάρια για την εναέρια κυκλοφορία, το 2025, ο αριθμός πτήσεων θα είναι από 1,6 έως 2,1 φορές μεγαλύτερος από σήμερα (με μέσο ετήσιο ρυθμό ανάπτυξης από 2,3 έως 3,4%, αντιστοίχως) (Eurocontrol, 2004: 17)⁵⁷. Η κεντρική και η νοτιοανατολική Ευρώπη συγκεντρώνουν, μάλιστα, τα υψηλότερα ποσοστά. Δεδομένου ότι η χωρητικότητα του ευρωπαϊκού εναερίου χώρου, με αριθμό πτήσεων που ανέρχεται στα 8,5 εκ., σε ετήσια βάση, έχει φτάσει ήδη στα όριά της, αποτελεί κοινή διαπίστωση των κρατών μελών της Ε.Ε., της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Eurocontrol αλλά και του αεροπορικού κλάδου ότι το παρόν σύστημα διαχείρισης του εναερίου χώρου είναι παρωχημένο με αρνητικές συνέπειες σε επίπεδο τόσο οικονομικής αποτελεσματικότητας (π.χ. άνοδος του κόστους των πτήσεων λόγω καθυστερήσεων), όσο και ασφάλειας.

Ωστόσο, η δημιουργία ενός ορθολογικού συστήματος διαχείρισης του εναερίου χώρου προϋποθέτει αλλαγή νοοτροπίας σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου. Τα νέα δεδομένα απαιτούν μία «Ευέλικτη Χρήση» του Εναερίου Χώρου (Flexible Use of Airspace, FUA), διακηρυγμένο σκοπό της πρωτοβουλίας για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό (Single European Sky, SES) και απαραίτητο συμπλήρωμα του εγχειρήματος για τη δημιουργία μίας ενιαίας αγοράς στις αεροπορικές μεταφορές. Βασικές αρχές της «Ευέλικτης Χρήσης» του Εναερίου Χώρου είναι (α) ο συντονισμός μεταξύ πολιτικών και στρατιωτικών αρχών, (β) η συνοχή μεταξύ της «Διαχείρισης του Εναερίου Χώρου» (Airspace Management, AM), της «Διαχείρισης της Εναέριας Κυκλοφορίας» (Air Traffic Management, ATM)

⁵⁷ Η μελέτη του Eurocontrol αφορά στην ESRA (Eurocontrol Statistical Reference Area).

και των «Υπηρεσιών Εναέριας Κυκλοφορίας» (Air Traffic Services, ATS), (γ) ο προσωρινός χαρακτήρας της δέσμευσης του εναερίου χώρου για αποκλειστική ή ειδική χρήση, (δ) η κατάτμησή του με κριτήριο την αποτελεσματικότητα και όχι τα εθνικά σύνορα ή τις «Περιοχές Πληροφοριών Πτήσεως» (Flight Information Region, FIR) και (ε) η χρήση του διαθέσιμου εναερίου χώρου από τις «Μονάδες Εξυπηρέτησης Εναέριας Κυκλοφορίας» (Air Traffic Services Unit, ATSU) με τον καλύτερο δυνατό τρόπο [Κανονισμός 2150/2005 (23.12.2005), Άρθρο 3].

Λειτουργώντας εντός του πλαισίου αυτού, η πρωτοβουλία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού βασίζεται στην κοινή παραδοχή ότι, εφόσον η διάσταση του χώρου δεν είναι πια αρκετή, θα πρέπει να στραφεί κανείς σε αυτή του χρόνου. Προϋπόθεση για την υλοποίηση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού αποτελεί ο συντονισμός των κρατών μελών σε μία δέσμη υπηρεσιών που αφορούν σε ATM (Διαχείριση Εναέριας Κυκλοφορίας), ATS (Υπηρεσίες Εναέριας Κυκλοφορίας), ANS (Air Navigation Services, Υπηρεσίες Αεροναυτιλίας), AIS (Aeronautical Information Services, Υπηρεσίες Αεροναυτικών Πληροφοριών) και CNS (Communication Navigation Services, Υπηρεσίες Αεροναυτικών Επικοινωνιών). Ο συντονισμός αυτός είναι απαραίτητο να συμπληρώνεται από τη συνεργασία ανάμεσα στο πολιτικό και το στρατιωτικό σκέλος της αεροπορίας με στόχο την αποδέσμευση σημαντικών τμημάτων του εναερίου χώρου που διατηρεί η πολεμική αεροπορία για αποκλειστική χρήση (ασκήσεις).

Σημειώνεται ότι η αρχική, τουλάχιστον, πρόβλεψη για εναρμόνιση των συστημάτων διαχείρισης του εναερίου χώρου που αποβλέπει στη δημιουργία ενός «Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαχείρισης Εναέριας Κυκλοφορίας» (European Air Traffic Management Network, EATMN), αφορά στον ανώτερο εναέριο χώρο, δηλαδή, άνω των 28.500 ποδών. Ωστόσο, παρατηρεί ο Ben Van Houtte, επικεφαλής της μονάδας για τον Ευρωπαϊκό Εναέριο Χώρο, «δεν υπάρχει τίποτα που να εμποδίζει τα κράτη μέλη να προχωρήσουν κάτω από αυτό το επίπεδο, όπου θα υπήρχαν επιχειρησιακά οφέλη από κάτι τέτοιο» (Ben Van Houtte, 2004: 13). Σε πρώτη φάση, πάντως, βασικό στόχο αποτελεί η ίδρυση μίας «Ευρωπαϊκής Περιοχής Πληροφοριών Πτήσης για τον Ανώτερο Εναέριο Χώρο» (European Upper Flight Information Region, EUFIR), η οποία, μάλιστα, προβλέπεται να επεκταθεί, πέραν των κρατών μελών, σε γειτονικές χώρες. Εντός του πλαισίου αυτού, προωθείται η διαμόρφωση «Λειτουργικών Τμημάτων Εναερίου Χώρου» (Functional Airspace Blocks, FABs), τα οποία, σύμφωνα με την Επιτροπή, συνιστούν το «κλειδί για μία πιο ορθολογική οργάνωση

του εναερίου χώρου» (European Commission-DG TREN, 2004: 4). Δεδομένου ότι πρωτοβουλία για τα FABs διέπεται από την αντίληψη ότι η διαχείριση του εναερίου χώρου δεν θα πρέπει να πραγματοποιείται βάσει των εθνικών συνόρων, αλλά των επιχειρησιακών αναγκών, επιδιώκεται η κατάργηση των εθνικών συνόρων ως προς τη διαχείριση και τον έλεγχο της εναερίας κυκλοφορίας και η συνεργασία ανάμεσα στα κράτη μέλη με στόχο τη δημιουργία FABs με κοινές υπηρεσίες ATM και ATC (Air Traffic Control, Έλεγχος Εναερίας Κυκλοφορίας).

Ωστόσο, υπογραμμίζεται ότι η εν λόγω πρωτοβουλία «δεν εμποδίζει την εφαρμογή μέτρων από ένα κράτος μέλος, εφόσον αυτά είναι απαραίτητα για τη διασφάλιση ζωτικών του συμφερόντων πολιτικής ασφάλειας ή άμυνας»⁵⁸. Επιπλέον, σύμφωνα με τον «Κανονισμό για τον Εναέριο Χώρο», τα κράτη μέλη «διατηρούν τις ευθύνες τους έναντι του ICAO εντός των γεωγραφικών ορίων της Περιοχής Πληροφοριών Πτήσης του Ανώτερου Εναερίου Χώρου και των περιοχών πληροφοριών πτήσης που τους έχει αναθέσει ο ICAO κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του κανονισμού», ενώ μέσω της εγκαθίδρυσης της EUFIR δεν τίγονται οι ευθύνες των κρατών μελών ως προς τον «ορισμό φορέα παροχής υπηρεσιών εναερίας κυκλοφορίας» για τον υπ' ευθύνη τους εναέριο χώρο (Κανονισμός 551/2004, Άρθρο 3 §3 και §4). Τέλος, για την αναδιάρθρωση του ανώτατου εναερίου χώρου σε FABs προϋπόθεση συνιστά η «αμοιβαία συμφωνία μεταξύ όλων των κρατών μελών που είναι υπεύθυνα για οποιοδήποτε μέρος του εναερίου χώρου» που μπορεί να περιλαμβάνεται στο υπό διαμόρφωση FAB (Κανονισμός 551/2004, Άρθρο 5 §4)⁵⁹. Η δημιουργία FABs, βασίστηκε, σε πρώτη φάση, σε μία προσέγγιση «από τα κάτω προς τα άνω» - “bottom - up approach”, ενώ μετά το 2009, περνά, σταδιακά, σε υπερεθνικό επίπεδο - “top - down approach”⁶⁰.

⁵⁸ Σύμφωνα με το Άρθρο 13 (Διασφαλίσεις) του Κανονισμού 549/2004 πρόκειται για μέτρα που επιβάλλονται: i) για την επιτήρηση του εναερίου χώρου που τελεί υπό την ευθύνη του κράτους, σύμφωνα με τις συμφωνίες για το περιφερειακό σχέδιο αεροναυτιλίας της ICAO και περιλαμβάνουν την ικανότητα ανίχνευσης, αναγνώρισης και αξιολόγησης όλων των αεροσκαφών που χρησιμοποιούν τον εναέριο αυτό χώρο, προκειμένου να επιτυγχάνεται η κατοχύρωση της ασφάλειας των πτήσεων και να αναλαμβάνεται δράση για την κατοχύρωση της ασφάλειας και των αμυντικών αναγκών, ii) σε περίπτωση σοβαρών εσωτερικών διαταραχών που επηρεάζουν τη διατήρηση της δημόσιας τάξης, iii) σε περίπτωση πολέμου ή σοβαρής διεθνούς έντασης που αποτελεί απειλή πολέμου, iv) για την εκπλήρωση υποχρεώσεων των κρατών μελών που έχουν αναληφθεί σε διεθνές επίπεδο με σκοπό τη διατήρηση τη διατήρηση της ειρήνης και της διεθνούς ασφάλειας και v) για τη διεξαγωγή στρατιωτικών επιχειρήσεων και στρατιωτικής εκπαίδευσης συμπεριλαμβανομένων των αναγκαίων δυνατοτήτων για ασκήσεις.

⁵⁹ Όπως γίνεται αντιληπτό οι εν λόγω ρυθμίσεις των Κανονισμών 549/2004 και 551/2004 έχουν ιδιαίτερη σημασία για την Ελλάδα.

⁶⁰ FABs που έχουν ολοκληρωθεί ή βρίσκονται, σήμερα, υπό διαμόρφωση είναι τα ακόλουθα: Maastricht UAC (BENELUX - Γερμανία), Baltic FAB, NUAC /NEFAB (Δανία, Σουηδία/Νορβηγία,

Κεντρικό ρόλο στην υλοποίηση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού διαδραματίζει το Eurocontrol, καθώς μεγάλο μέρος της σχετικής νομοθεσίας της Ε.Ε., σε πρώτη τουλάχιστον φάση, βασίζεται στη μεταφορά στη νομική της τάξη κανόνων του συγκεκριμένου οργανισμού (Maurizio Castelleti και Kim O' Neil, 2002: 1). Ο Κανονισμός Πλαίσιο (Κανονισμός 549/2004) για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό προβλέπει ότι η Επιτροπή δίνει εντολή στο Eurocontrol που έχει την ειδική γνώση, να επεξεργαστεί και να υποβάλει προτάσεις για θέσπιση ορισμένων κανόνων, οι οποίοι ελέγχονται, στη συνέχεια, ως προς τη συμβατότητά τους με το κοινοτικό κεκτημένο. Επιπλέον, συστήνεται «Επιτροπή Ενιαίου Ουρανού», η οποία δρα συμβουλευτικά προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και απαρτίζεται από δύο αντιπροσώπους από κάθε κράτος μέλος, έναν από την πολιτική και έναν από την πολεμική αεροπορία. Ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι προβλέπεται η σύσταση «συμβουλευτικού οργάνου του κλάδου» (Industry Consultation Body, ICB), στο οποίο συμμετέχουν οι πάροχοι υπηρεσιών αεροναυτιλίας, οι ενώσεις των χρηστών του εναερίου χώρου, τα αεροδρόμια, η κατασκευαστική βιομηχανία και τα όργανα εκπροσώπησης του επαγγελματικού προσωπικού.

Κρίσιμο ζήτημα για την υλοποίηση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού αποτελούν τα οικονομικά οφέλη και το κόστος του συνεπάγεται η συγκεκριμένη πρωτοβουλία. Τα βασικά οφέλη προέρχονται από δύο παράγοντες: (α) τη «διαλειτουργικότητα» που συνδέεται με τη μείωση του κόστους στους τομείς της μηχανικής υποστήριξης, των προμηθειών και της προσαρμογής των διαφορετικών συστημάτων, αλλά και από τη βελτίωση του συντονισμού ανάμεσα στα διαφορετικά κέντρα και (β) την ευέλικτη χρήση του εναερίου χώρου, δηλαδή τα FABs. Ωστόσο, τα ως άνω οφέλη υπολογίζεται ότι θα αρχίσουν να εμφανίζονται μετά το 2010, ενώ, γενικότερα, τα κέρδη από την εφαρμογή του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού αναμένεται να ξεπεράσουν το κόστος μετά το 2015 (βλ. σχετ. Σχήματα XV-XVII σε Παράρτημα).

Παρά τη διαμόρφωση ενός αρκετά ισχυρού θεσμικού πλαισίου για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό, τα αποτελέσματα αποδεικνύονται κατώτερα των προσδοκιών. Τα σημαντικότερα προβλήματα, κατά την υλοποίησή τους, συνάντησαν τα FABs. Πέραν των τεχνικών, οργανωτικών και οικονομικών δυσκολιών, οι οποίες, όπως

Φινλανδία, Εσθονία, Ισλανδία, Δανία, Σουηδία), FAB UK-Ireland, FAB Central Europe, SEE FABA (Νοτιοανατολική Ευρώπη), Danube (Βουλγαρία-Ρουμανία), FAB Portugal-Spain και BlueMed (Αίγυπτος, Αλβανία, Ελλάδα, Ιορδανία, Ιταλία, Κύπρος, Μάλτα και Τυνησία).

προαναφέρθηκε, αντιμετωπίζονται, μακροπρόθεσμα, το κρίσιμο ζήτημα αφορά στην άσκηση κυριαρχικών δικαιωμάτων των κρατών μελών στον εναέριο χώρο και στην ανάμειξη του στρατιωτικού σκέλους. Ωστόσο, παρατηρεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ η υλοποίηση των FABs θα συνέβαλε στην αποτελεσματικότερη άσκηση αυτών που αντιλαμβάνονται τα κράτη μέλη ως κυριαρχικά δικαιώματα, τα τελευταία συνιστούν εμπόδιο στην ενοποίηση των εναέριων χώρων κατά λειτουργικό τρόπο [COM(2008) 389/2: 3]. Καθώς ο έλεγχος της εναέριας κυκλοφορίας συνδέεται στενά με την άσκηση κυριαρχικών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη, είναι δύσκολο να ξεπεράσει τα εθνικά σύνορα. Το γεγονός αυτό επιβεβαίωσε, όπως παρατηρεί ο Alberto Alemanno, η κρίση που προκλήθηκε στις αεροπορικές μεταφορές της Ευρώπης από την εξάπλωση της ηφαιστειακής τέφρας μετά την έκρηξη του ηφαιστείου “Eyjafjallajökull” στην Ισλανδία, στις 14 Απριλίου 2010 (Alberto Alemanno, 2010: 3). Ως εκ τούτου, το ευρωπαϊκό σύστημα ελέγχου εναέρια κυκλοφορίας παραμένει κατακερματισμένο και αναποτελεσματικό. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται εάν ληφθεί υπ’ όψιν ότι το αμερικανικό αντίστοιχο σύστημα διαχειρίζεται το διπλάσιο αριθμό πτήσεων με τον ίδιο προϋπολογισμό, ενώ ο κατακερματισμός κοστίζει στο ευρωπαϊκό σύστημα ένα δισ. ευρώ, ετησίως (Ibid.: 6).

Η ενδιάμεση έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πρόοδο της υλοποίησης του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού επικεντρώθηκε στη δημιουργία FABs, επισημαίνοντας ότι, αν και τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν εμπλακεί σε σχετικές πρωτοβουλίες, διαπιστώνονται σημαντικές διαφορές ως προς την «ένταση» των προσπαθειών [COM(2007) 101: 13]. Στο ίδιο πλαίσιο, αν και με σαφώς πιο αυστηρό τόνο, η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για το μελλοντικό ρυθμιστικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Αεροπορίας επεσήμανε τη σημαντική καθυστέρηση στην υλοποίηση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού (βλ. ανωτέρω κεφ. 3.1).

Λαμβάνοντας υπ’ όψιν τις εισηγήσεις της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου, η Επιτροπή προέβη σε πρόταση προς Συμβούλιο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για έναν Κανονισμό, τροποποιητικό του προηγούμενου κανονιστικού πλαισίου του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού με στόχο την βελτίωση της αποδοτικότητας και της βιωσιμότητας του ευρωπαϊκού συστήματος αεροπορίας [COM(2008) 388]. Η πρόταση αυτή βασίζεται στους τέσσερις πυλώνες που ορίζονται από την Επιτροπή, στην Ανακοίνωσή της για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό II [COM(2008) 389/2: 7-11]. Συγκεκριμένα, ο πρώτος πυλώνας αφορά στη ρύθμιση της αποδοτικότητας μέσα από τη βελτίωση του συστήματος ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας, την

ολοκλήρωση των FABs μέχρι το 2012 και ενίσχυση της λειτουργίας διαχείρισης του ευρωπαϊκού δικτύου (π.χ. συντονισμός και κατανομή χρονοθυρίδων - slots, στο πλαίσιο της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας). Ο δεύτερος πυλώνας συνδέεται με την προσπάθεια δημιουργίας ενός ενιαίου πλαισίου ασφαλείας, όπως αυτή περιγράφεται ανωτέρω. Ο τρίτος πυλώνας περιλαμβάνει την εισαγωγή νέων τεχνολογιών με έμφαση στην εφαρμογή του προγράμματος SESAR (Single European Sky ATM Research), το οποίο στοχεύει στον εκσυγχρονισμό των υποδομών ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας στην ΕΕ, αλλά και παγκοσμίως, με χρονικό ορίζοντα τριάντα ετών⁶¹. Τέλος, ο τέταρτος πυλώνας αναφέρεται στην ενίσχυση της χωρητικότητας των αερολιμένων μέσα από την καλύτερη χρήση των υφιστάμενων υποδομών, τον καλύτερο σχεδιασμό σε επίπεδο υποδομών, την προώθηση της δια-λειτουργικότητας, τη βελτίωση της πρόσβασης στους αερολιμένες και τη σύσταση ενός Παρατηρητηρίου για τη χωρητικότητα των αερολιμένων με συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Η ως άνω πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έγινε δεκτή από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα οποία εξέδωσαν, τον Ιούλιο του 2009, σχετικό κανονισμό για την τροποποίηση του κανονιστικού πλαισίου του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού με στόχο τη βελτίωση των επιδόσεων και της βιωσιμότητας του ευρωπαϊκού συστήματος πολιτικής αεροπορίας [Κανονισμός 3640/09 (20.07.2009)].

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη διασύνδεση της πρωτοβουλίας του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού II με την προστασία του περιβάλλοντος και ειδικότερα το Σύστημα Εμπορίου Ρύπων. Συγκεκριμένα, μέσα από τη δημιουργία των FABs και την ευέλικτη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας υπολογίζεται ότι θα εξοικονομηθούν σχεδόν πέντε τόνοι CO², καθώς οι αερομεταφορείς υποχρεούνται να πραγματοποιούν μεγαλύτερες πτήσεις απ' ό,τι κανονικά θα χρειαζόταν σε πολλά δρομολόγια, λόγω του κατακερματισμένου ευρωπαϊκού εναερίου χώρου [COM(2008) 389/2: 4]. Εστιάζοντας στην περιβαλλοντική διάσταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού II, η Επιτροπή επεδίωξε

⁶¹ Το SESAR περιλαμβάνει τρεις φάσεις: (α) Φάση προσδιορισμού (2005-2008) που ολοκληρώθηκε με το Γενικό Σχέδιο (Master Plan) για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας, (β) Φάση ανάπτυξης (2008-2013), στο πλαίσιο του οποίου θα αναπτυχθεί νέος εξοπλισμός, συστήματα και πρότυπα, προκειμένου να διασφαλισθεί η σύγκλιση προς ένα πλήρως λειτουργικό σύστημα διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας στην Ευρώπη και (γ) Φάση επέκτασης (2014-2020), κατά την οποία προβλέπεται η εκτεταμένη παραγωγή και εφαρμογή των νέων υποδομών διαχείρισης εναέριας κυκλοφορίας. Κανονισμός (ΕΚ) 219/2007 του Συμβουλίου, της 27^{ης} Φεβρουαρίου 2007, για τη σύσταση κοινής επιχείρησης για την ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Νέας Γενιάς για τη Διαχείριση της Εναέριας Κυκλοφορίας (SESAR).

να καταστήσει σαφές στον ευρωπαϊκό αεροπορικό κλάδο ότι το κόστος για την προστασία του περιβάλλοντος δεν επιβαρύνει μόνον αυτόν, μέσω του Συστήματος Εμπορίας Ρύπων. Αντιθέτως, το τελευταίο εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο βιώσιμης ανάπτυξης της αεροπορίας στην ΕΕ, το κόστος για την οποία διαχέεται.

Η κίνηση αυτή της Επιτροπής είχε ως αποτέλεσμα ο ευρωπαϊκός αεροπορικός κλάδος να αντιμετωπίσει θετικά τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό II επισημαίνοντας την περιβαλλοντική του διάσταση. Σύμφωνα με την Ένωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών (ΑΕΑ), «το περιβαλλοντικό κόστος του κατακερματισμού του εναέριου χώρου υπογράμμισε η κίνηση επέκτασης του συστήματος εμπορίας ρύπων στην αεροπορία», ενώ υπολογίζεται ότι για κάθε έτος μη εφαρμογής του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού οι αεροπορικές εταιρείες θα πρέπει να αποκτούν άδειες για περίπου 12 εκατ. τόνους CO². Με σαφώς πιο άμεσο τρόπο ο Γενικός Γραμματέας της ΑΕΑ, Ulrich Schulte-Strathaus, επισημαίνει την ευθύνη των κυβερνήσεων των κρατών μελών, σημειώνοντας ότι «οι πολιτικοί της Ευρώπης πρέπει να κατανοήσουν ότι ο Ενιαίος Ουρανός δεν μπορεί να διαχωριστεί από τους φιλόδοξους στόχους για την αλλαγή του κλίματος» και τονίζοντας ότι «η ιδέα του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού εξαρτάται, πρωτίστως, από τη δέσμευση των εθνικών κυβερνήσεων ως προς την προοπτική ενός ουρανού χωρίς σύνορα» (ΑΕΑ, 2008^δ).

Ανάλογα θετική ήταν η ανταπόκριση και του Διεθνούς Συμβουλίου Αεροδρομίων Ευρώπης (ACI - EUROPE), το οποίο εξέφρασε την ικανοποίησή του για το γεγονός ότι το ζήτημα της χωρητικότητας των αεροδρομίων αποτελεί έναν από τους τέσσερις πυλώνες της πρωτοβουλίας για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό II. Επιπλέον, όπως και η Ένωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών (ΑΕΑ), ανέδειξε την ευθύνη των κυβερνήσεων των κρατών μελών, επισημαίνοντας ότι «η απτή και διαρκής πρόοδος στα κρίσιμα αυτά θέματα εξαρτάται από τη σταθερή δέσμευση των κρατών μελών για την πραγματοποίηση των απαραίτητων αλλαγών» (ACI – Europe, 2008).

Η πορεία υλοποίησης του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού συνιστά έναν καλό «οδηγό» για την εξέλιξη της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ. Ειδικότερα, μέσα από την πρωτοβουλία των FABs και των προβλημάτων που συναντώνται κατά τη δημιουργία τους, παρατηρεί κανείς τη σταδιακή διαμόρφωση θεσμικών δομών, οι οποίες, αναπτυσσόμενες, θέτουν το πλαίσιο και ορίζουν το στόχο που δεν είναι άλλος από την ορθολογική διαχείριση του εναερίου χώρου. Παράλληλα, διαπιστώνει ότι, καθώς ο στόχος αυτός είναι σύμφωνος με τα συμφέροντα του

ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου, ο τελευταίος δρα επικουρικά στην επίτευξή του. Ωστόσο, η πρωτοβουλία για τα FABs έρχεται να «συγκρουστεί» με παγιωμένες ιδέες σχετικά με την άσκηση κυριαρχικών δικαιωμάτων στον εναέριο χώρο, οι οποίες, τελικά, συνδέονται με τον ίδιο τον αυτοπροσδιορισμό των κρατών μελών στο πλαίσιο της ΕΕ. Ως εκ τούτου, η θετική έκβαση της πρωτοβουλίας εξαρτάται από τη μακροχρόνια διαδικασία αλλαγής σε επίπεδο ιδεών και τελικά, αυτοπροσδιορισμού των κρατών μελών που συντελείται από τις αρχές της δεκαετίας, οπότε και ξεκινάει η πορεία του σχεδίου για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό.

3.2 Οι τρεις πυλώνες των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στο πρώτο τμήμα του κεφαλαίου η μελέτη επικεντρώθηκε στις τέσσερις κύριες συνιστώσες της πολιτικής αεροπορικών μεταφορών της ΕΕ, βάσει των οποίων αναπτύσσονται οι αεροπορικές σχέσεις ΕΕ και κρατών μελών με τρίτες χώρες. Από την ανάλυση βασικών πτυχών καθεμίας εκ των τεσσάρων συνιστωσών προέκυψε ότι η αλληλεπίδραση της εσωτερικής με την εξωτερική σφαίρα είναι τόσο στενή, ώστε καθίσταται πρακτικά αδύνατον να υπάρξουν σαφή όρια ανάμεσά τους. Ο Michael Smith παρατηρεί σχετικά ότι οι αεροπορικές μεταφορές της ΕΕ, λόγω της «ίδιαις της φύσης», είναι ένας από τους πολλούς τομείς που «δεν είναι δυνατόν, απλά, να ενταχθούν στο ‘εσωτερικό’ ή το ‘εξωτερικό’ κουτί» (Michael Smith, 2001: 794). Ως εκ τούτου, όπως καταδεικνύεται από την ανάλυση που ακολουθεί, η διεθνής δράση κρατών μελών και ΕΕ επιδρά άμεσα, όχι μόνον στη λειτουργία, αλλά και στην ίδια την ύπαρξη της εσωτερικής αγοράς αεροπορικών μεταφορών και αντιστρόφως, το σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ ερείδεται στην εσωτερική αγορά. Για το λόγο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεδίωξε, μετά την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, να αποκτήσει όσο το δυνατόν ισχυρότερη φωνή στις «διεθνείς» αεροπορικές μεταφορές. Στο πλαίσιο αυτό, οι εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ οικοδομούνται, σήμερα, γύρω από τρεις πυλώνες: (α) τις οριζόντιες συμφωνίες, (β) τον Κοινό Εναέριο Χώρο με τα γειτονικά κράτη και (γ) τη συνεργασία σε παγκόσμιο επίπεδο.

3.2.1 Οριζόντιες συμφωνίες

Κύριο χαρακτηριστικό του καθεστώτος αεροπορικών μεταφορών, παγκοσμίως, είναι ο κατακερματισμός του σε πολυάριθμες διμερείς διακρατικές συμφωνίες αεροπορικών υπηρεσιών (περί τις 2.000), οι οποίες ρυθμίζουν ζητήματα, όπως τα δρομολόγια και η συχνότητά τους, ενώ περιέχουν περιορισμούς και ειδικούς όρους ως προς τη μεταφορική ικανότητα, αλλά και το ύψος των ναύλων. Το σημαντικότερο, όμως, γνώρισμα των διμερών αυτών συμφωνιών είναι ότι όλες οι πρόνοιές τους για συχνότητες και δρομολόγια αφορούν αποκλειστικά στους διορισμένους αερομεταφορείς των συμβαλλομένων κρατών. Προκειμένου οι διορισμένοι αερομεταφορείς να κάνουν χρήση των δικαιωμάτων που εκχωρούνται σε

κάθε μία εκ των συμβαλλομένων χωρών, παρατηρεί ο Martin Staniland, θα πρέπει όχι μόνο η πλειοψηφία του μετοχικού τους κεφαλαίου να ανήκει σε υπηκόους αυτών, αλλά και ο πραγματικός έλεγχος να ασκείται από αυτούς (Martin Staniland, 1999: 7). Η πρώτη διακρατική συμφωνία αεροπορικών υπηρεσιών υπεγράφη ανάμεσα σε Μεγάλη Βρετανία και Ηνωμένες Πολιτείες, το 1946 (Συμφωνία των Βερμούδων), ενώ ακολούθησε και δεύτερη συμφωνία, το 1977 (Συμφωνία Βερμούδων II). Όπως γίνεται αντιληπτό, οι διμερείς διακρατικές συμφωνίες αεροπορικών υπηρεσιών έχουν σαφώς περιοριστικό χαρακτήρα.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ανωτέρω, το γεγονός ότι όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν υπογράψει ανάλογες διμερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες γεννά ερωτήματα σχετικά με την επιβίωση της ιδέας του «κοινοτικού αερομεταφορέα» και την εφαρμογή της αρχής μη διάκρισης - «ακρογωνιαίων λίθων» της εσωτερικής αγοράς αεροπορικών μεταφορών. Λόγω της «ρήτρας εθνικότητας», η υπογραφή μίας συμφωνίας αεροπορικών υπηρεσιών ανάμεσα σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ και μία τρίτη χώρα περιορίζει την εκμετάλλευση της νέας αγοράς μόνον σε αερομεταφορείς του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση διακρατικής συμφωνίας ΗΠΑ - Ολλανδίας, ενώ μία ολλανδική αεροπορική εταιρεία θα μπορούσε, ανάλογα με τους όρους της συμφωνίας, να πραγματοποιήσει πτήσεις Άμστερνταμ - Νέα Υόρκη, μία βρετανική δεν θα μπορούσε, εφόσον η Μεγάλη Βρετανία δεν είχε υπογράψει αντίστοιχη συμφωνία με τις ΗΠΑ, να εισέλθει στο συγκεκριμένο τμήμα της αγοράς.

Συνεπώς, πραγματοποιείται διάκριση, λόγω εθνικότητας, μεταξύ των δύο εταιρειών και δίδεται σαφές πλεονέκτημα στην πρώτη (ολλανδική). Επιπλέον, εξ αυτού του γεγονότος, πρώτον, αποτρέπεται η βρετανική εταιρεία από την πραγματοποίηση επενδύσεων στην Ολλανδία και δεύτερον, δυσχεραίνεται η υλοποίηση οιασδήποτε σχεδίου συγχώνευσης ανάμεσα στις δύο εταιρείες, καθώς για καθεμία ισχύουν διαφορετικοί κανόνες, ανάλογα με τους όρους των συμφωνιών που έχουν υπογραφεί από τις χώρες τους. Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω, στρεβλώνονται οι κανόνες του ανταγωνισμού και τελικά, η ίδια η εσωτερική αγορά αεροπορικών μεταφορών οδηγείται σε κατακερματισμό. Παράλληλα, δημιουργούνται προσκόμματα στην προσπάθεια των αεροπορικών εταιρειών της Ε.Ε. να επιβιώσουν σε ένα ιδιαίτερα ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον, αυξάνοντας το μέγεθος τους μέσω συγχωνεύσεων.

Υπ' αυτές τις συνθήκες, σημειώνει η Sophie Meunier, «τρίτες χώρες που ενδιαφέρονται για την αλλαγή του ευρωπαϊκού *status quo*, έχουν τη δυνατότητα να συνάψουν διμερείς συμφωνίες με τα ανοιχτά σε συμβιβασμό κράτη μέλη, χωρίς να εμποδίζονται από τα αντιτιθέμενα κράτη μέλη» (Sophie Meunier, 2005: 144). Επιπλέον, τρίτες χώρες αποκτούν τη δυνατότητα εκμετάλλευσης των πλεονεκτημάτων της εσωτερικής αγοράς αεροπορικών μεταφορών της ΕΕ, παρέχοντας περιορισμένη πρόσβαση στις αγορές τους. Για τα κράτη μέλη, πάλι, η πρακτική των διμερών συμφωνιών αεροπορικών υπηρεσιών έχει ως αποτέλεσμα να μένει ανεκμετάλλευτο το ειδικό βάρος μίας ενοποιημένης ευρωπαϊκής αγοράς αεροπορικών μεταφορών σε διεθνές επίπεδο.

Όπως ήταν αναμενόμενο, η ευρωπαϊκή αγορά δεν άργησε να προσελκύσει το ενδιαφέρον των Ηνωμένων Πολιτειών, οι οποίες έχοντας προχωρήσει σε απορρύθμιση της εγχώριας αγοράς αεροπορικών υπηρεσιών, από το 1978, βρίσκονταν σε πλεονεκτική θέση. Επιπλέον, σημειώνει η Meunier, «η επέκταση των αμερικανικών αερομεταφορέων στα διατλαντικά δρομολόγια ήταν, σε κάποιο βαθμό, ζήτημα ανάγκης και επιβίωσης. Ήταν υπερ-εξοπλισμένες, είχαν πραγματοποιήσει υψηλές επενδύσεις σε αεροδρόμια - κόμβους (hubs) και σε πολλές περιπτώσεις, είχαν μεγάλη ανάγκη των κερδών που θα τους απέφεραν τα διατλαντικά δρομολόγια» (Meunier, 2005: 148).

Προκειμένου, να κατορθώσουν να εκμεταλλευτούν, κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο, την ευρωπαϊκή αγορά, οι ΗΠΑ ακολούθησαν την τακτική του «διαίρει και βασίλευε». Επιλέγοντας μία χώρα, κάθε φορά, και στην πρώτη φάση, κυρίως, «μικρή», διαπραγματεύονταν από θέση ισχύος επιτυγχάνοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, τη συμφωνία που εξυπηρετούσε τα συμφέροντά τους. Η εν λόγω διαδικασία άρχισε, σύντομα να λειτουργεί σαν «ντόμινο», καθώς το ένα μετά το άλλο τα κράτη μέλη επεδίωκαν να αποκτήσουν το πλεονέκτημα της πρόσβασης στην αμερικανική αγορά. Η πίεση, σύντομα, έγινε έντονη και σε «μεγάλα» κράτη, όπως η Γαλλία και η Γερμανία, με αποτέλεσμα οι Ηνωμένες Πολιτείες να κατορθώσουν να υπογράψουν, συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών» με έντεκα κράτη μέλη (Meunier, 2005: 150-154/ Cornelia Woll, 2006: 60).

Οι συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών» των ΗΠΑ με τα κράτη μέλη της ΕΕ περιλαμβάνουν την «πέμπτη ελευθερία», γεγονός που επιτρέπει σε αμερικανικές αεροπορικές εταιρείες μετά τον πρώτο σταθμό σε χώρα της ΕΕ να συνεχίζουν το ταξίδι τους σε άλλη, προνόμιο το οποίο για τα κράτη μέλη δεν έχει ιδιαίτερη αξία,

δεδομένου ότι η σύνδεση δύο προορισμών εντός Ηνωμένων Πολιτειών θα προϋπέθετε εκχώρηση της «όγδοης ελευθερίας» (consecutive cabotage)⁶². Ελλείψει, μάλιστα, της «έβδομης ελευθερίας» από τις εν λόγω συμφωνίες οι ευρωπαϊκές αεροπορικές εταιρείες υποχρεούνται να πραγματοποιούν πτήσεις μόνον από το κράτος εθνικότητας, αδυνατώντας με αυτό τον τρόπο να επωφεληθούν του πλεονεκτήματος που θα τους έδινε η εσωτερική αγορά αερομεταφορών της ΕΕ, να εκτελούν, δηλαδή, δρομολόγια ανάμεσα σε άλλα κράτη μέλη και τις ΗΠΑ (The Brattle Group, 2002: 9). Τέλος, μέσα από τις συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών» αποτρέπονται επικίνδυνες (λόγω μεγέθους) για τα συμφέροντα των αμερικανικών εταιρειών συγχωνεύσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αποτυχία της προσπάθειας συγχώνευσης KLM – British Airways, το 2000 (Michael Harrison, 2003: 22)⁶³.

Δεδομένου ότι η απουσία πολιτικής από πλευράς ΕΕ για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις θα μπορούσε να καταστήσει τις ρυθμίσεις για την εσωτερική αγορά «κενό γράμμα», η Επιτροπή είχε αρχίσει να πιέζει, ήδη, από τις αρχές της δεκαετίας του '90, για πιο ενεργό ρόλο στις διεθνείς διαστάσεις της πολιτικής αερομεταφορών και συγκεκριμένα, για μία «κοινοτική πολιτική εξωτερικών σχέσεων στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών» [COM (90) 17]. Το ζήτημα, όμως, της εκχώρησης εξωτερικών αρμοδιοτήτων στις Βρυξέλλες στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, δίχασε τα κράτη μέλη. Σε ορισμένες, μάλιστα, περιπτώσεις προκάλεσε διχογνωμία και στο εσωτερικό τους, καθώς σε Γαλλία και Γερμανία, ενώ τα Υπουργεία Εξωτερικών αντιμετώπιζαν θετικά μία ενιαία ευρωπαϊκή παρουσία στις διεθνείς αεροπορικές διαπραγματεύσεις, τα Υπουργεία Μεταφορών ήταν, επισήμως, αντίθετα σε οιαδήποτε μεταφορά διαπραγματευτικών αρμοδιοτήτων (Meunier, 2005: 148-149).

Η στάση των εθνικών κυβερνήσεων αποτελούσε, στην πραγματικότητα, προϊόν των συμφερόντων των αεροπορικών εταιρειών της χώρας τους. Η απόσταση ανάμεσα στις θέσεις των κρατών μελών εξηγείται από την απόκλιση μεταξύ των συμφερόντων των ευρωπαϊκών αεροπορικών εταιρειών. Στην περίπτωση των συμφωνιών «ανοιχτών ουρανών», παρατηρεί ο Alasdair Young, οι θέσεις των κρατών μελών «αντανακλούν» τις θέσεις των αεροπορικών τους εταιρειών, όπως αυτές

⁶² Σχετικά με τις ελευθερίες αέρος βλ. Σχήμα XVIII.

⁶³ Για μία καταγραφή των βασικών χαρακτηριστικών των συμφωνιών «ανοιχτών ουρανών» βλ. N.E.Farantouris, 2002: 57-58

διαμορφώνονται βάσει της σημασίας της διατλαντικής αγοράς για αυτές, της ανταγωνιστικότητάς τους, του βαθμού έκθεσής τους στον έμμεσο ανταγωνισμό από αερομεταφορείς άλλων κρατών μελών, καθώς και το επίπεδο των σχέσεών τους με αμερικανικές αεροπορικές εταιρείες (Alasdair Young, 2001: 7). Εξάιρεση στην ταύτιση των θέσεων των κρατών μελών με αυτές των αεροπορικών εταιρειών τους αποτελεί η Μεγάλη Βρετανία. Οι Mark Odell et al παρατηρούν σχετικά ότι, ενώ η βρετανική κυβέρνηση θεωρούσε ότι τα συμφέροντα της χώρας θα υποστηρίζονταν από Βρετανούς διαπραγματευτές, ο Bob Ayling, Διευθύνων Σύμβουλος της British Airways τασσόταν, σαφώς, υπέρ μίας κοινής φωνής από πλευράς ΕΕ (Mark Odell et al, 1996: 18-19).

«Παγιδευμένες» ανάμεσα στις «συμπληγάδες» της πολιτικής των Η.Π.Α., από τη μία πλευρά και της άρνησης των κρατών μελών να εκχωρήσουν αρμοδιότητες στις εξωτερικές σχέσεις, στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, από την άλλη, οι Βρυξέλλες ακολούθησαν διττή τακτική με στόχο την εξασφάλιση διαπραγματευτικής εντολής από το Συμβούλιο. Σε πρώτη φάση, επικαλούμενες το ρόλο τους ως φύλακα των συνθηκών προσέφυγαν στο ΔΕΚ κατά της Αυστρίας, του Βελγίου, της Γερμανίας, της Δανίας, του Λουξεμβούργου, της Σουηδίας, της Φινλανδίας και της Μεγάλης Βρετανίας (Δεκέμβριος 1998) με το επιχείρημα ότι η ρήτρα εθνικότητας που περιείχαν τόσο οι συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών», όσο και η συμφωνία «Βερμούδες II» (Η.Π.Α. - Μεγάλη Βρετανία) ήταν ασυμβίβαστη με την έννοια του «Κοινοτικού Αερομεταφορέα». Τον Οκτώβριο του 1999, η Ολλανδία αποφάσισε να λάβει μέρος στην υπόθεση συντασσόμενη με τα άλλα κράτη μέλη, ενώ ακολούθησε δεύτερη προσφυγή (από την Επιτροπή) κατά των υπολοίπων κρατών μελών που υπέγραψαν συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών» μετά την παραπάνω ημερομηνία.

Η επιχειρηματολογία της Επιτροπής, παρατηρεί ο Νικόλαος Ε. Φαραντούρης, βασίστηκε στη διαπίστωση ότι η πρακτική της σύναψης τέτοιων συμφωνιών ανάμεσα στις Ηνωμένες Πολιτείες και την ΕΕ συνεπάγεται «κατακερματισμό της κοινής αγοράς αερομεταφορών και ως εκ τούτου, παραβιάζει τη νομοθεσία της ΕΕ». Οι συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών», σύμφωνα με την Επιτροπή, οδηγούν σε στρεβλώσεις στη εσωτερική αγορά, λόγω της χορήγησης δικαιωμάτων πέμπτης ελευθερίας εντός της ΕΕ σε αερομεταφορείς των ΗΠΑ και της διάκρισης μεταξύ των «Κοινοτικών Αερομεταφορέων», βάσει της εθνικότητας, γεγονός το οποίο δεν

επιτρέπει την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης εγκατάστασης (N.E Farantouris, 2002: 61).

Καταλήγοντας σε μία «σολομώντεια λύση», κατά τη Meunier, το ΔΕΚ απεφάνθη ότι ορισμένοι όροι των σχετικών συμφωνιών έρχονται σε ρήξη με το κοινοτικό κεκτημένο (καθορισμός των ναύλων σε δρομολόγια εντός ΕΕ, κανόνες λειτουργίας των Ηλεκτρονικών Συστημάτων Κρατήσεων και κατανομή χρονοθυρίδων σε κοινοτικούς αερολιμένες) και η ρήτρα εθνικότητας παραβιάζει την κοινοτική αρχή της «μη διάκρισης» (Meunier, 2005: 162). Παράλληλα, όμως, απέρριψε τις αξιώσεις της Επιτροπής περί αποκλειστικής αρμοδιότητας διαπραγμάτευσης διεθνών αεροπορικών συμφωνιών (ΔΕΚ, Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις 466/98, 467/98, 489/98, 471/98, 472/98, 475/98 και 476/98, Αποφάσεις «Ανοιχτοί Ουρανοί», 05.11.2002).

Ωστόσο, η Επιτροπή δεν αρκέστηκε στην προσφυγή της στο ΔΕΚ. Πέραν της θεσμικής προσέγγισης, επεδίωξε να αναδείξει μέσα από τη ρητορική που ανέπτυξε, την ύπαρξη μίας κοινότητας συμφερόντων, ιδεών και αρχών. Κινούμενη προς αυτήν την κατεύθυνση, επικεντρώθηκε, καταρχάς, στο κόστος της πολυδιάσπασης, η οποία επέτρεπε στις ΗΠΑ να επιβάλουν τους δικούς τους όρους στις συμφωνίες ανοιχτών ουρανών. Η συσπείρωση θα επέτρεπε στα κράτη μέλη να εκμεταλλευτούν τη δυναμική της εσωτερικής αγοράς και να διαπραγματευθούν υπό σαφώς καλύτερες συνθήκες (Woll, 2006: 62).

Συνδυάζοντας τη ρητορική της με την Απόφαση του ΔΕΚ, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση, με την οποία καλούσε τα κράτη μέλη, ει δυνατόν, να απέχουν, από διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες και να την ενημερώνουν για οιαδήποτε τέτοια ενέργεια [COM (2002) 649]. Εν συνεχεία, με δεύτερη ανακοίνωσή της ζητούσε να της δοθεί εντολή, από το Συμβούλιο για την έναρξη διαπραγματεύσεων με τις ΗΠΑ, αλλά και με άλλες τρίτες χώρες σε τομείς κοινοτικής αρμοδιότητας των αεροπορικών μεταφορών, ενώ τόνιζε την ανάγκη συνεργασίας ανάμεσα στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη αναφορικά με τη σύναψη διεθνών συμφωνιών [COM (2003) 94/4]. Η Επιτροπή αναφέρεται ρητώς στην κρίση του κλάδου των αεροπορικών μεταφορών, μετά το 2001 και επισημαίνει ότι, προκειμένου να επιτευχθεί η δέουσα μεταρρύθμιση, είναι απαραίτητο, σε συνδυασμό με τα σχέδια αναδιάρθρωσης των ευρωπαϊκών αεροπορικών εταιρειών να επιδειχθεί «δυναμισμός» από εθνικές και κοινοτικές αρχές σε διεθνές επίπεδο. Προϋπόθεση για κάτι τέτοιο αποτελεί η διαμόρφωση του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου για μία «ισορροπημένη» και

«αποτελεσματική» συνεργασία που θα αξιοποιήσει το ειδικό βάρος της ΕΕ προς όφελος του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου. Επιπλέον, όμως, τονίζεται ότι «η φιλοδοξία της κοινοτικής πολιτικής» στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών δεν περιορίζεται στη διόρθωση των παρανομιών που έχει ήδη επισημάνει το ΔΕΚ, αλλά επεκτείνεται στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση του κλάδου, τη δημιουργία νέων δυνατοτήτων για τους ευρωπαϊκούς αερομεταφορείς, αλλά και τη διεύρυνση του φάσματος των επιλογών για τους καταναλωτές ως προς τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, σημειώνει η Επιτροπή, θα πρέπει να εξασφαλισθεί η διάχυση της πληροφόρησης μεταξύ κρατών μελών και κοινοτικών θεσμών σχετικά με τις διεξαγόμενες ή σχεδιαζόμενες διαπραγματεύσεις, ώστε να αναδειχθούν τα σημεία κοινού ενδιαφέροντος και να υπάρξει συντονισμός, όπου κρίνεται απαραίτητος.

Ικανοποιώντας το αίτημα των Βρυξελλών, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο εξέδωσαν Κανονισμό, με τον οποίο θεσπίζεται το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο για το συντονισμό Επιτροπής - κρατών μελών κατά τις διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες, τη διασφάλιση της «εναρμονισμένης προσέγγισης» κατά την εφαρμογή των συμφωνιών αεροπορικών υπηρεσιών και τη συμμόρφωση των τελευταίων με το κοινοτικό κεκτημένο στις αεροπορικές μεταφορές (Κανονισμός 847/2004, 30.04.2004). Η έκδοση του εν λόγω Κανονισμού αποτελεί τη «δικαίωση» μίας επίμονης προσπάθειας της Επιτροπής για ανάληψη ενεργού ρόλου στις διεθνείς διαστάσεις της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ και εξασφάλιση των απαραίτητων προϋποθέσεων για τη διαμόρφωση μίας πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ.

Στο πλαίσιο αυτό, λίγο πριν την έκδοση του Κανονισμού, η Επιτροπή έλαβε από το Συμβούλιο Μεταφορών του Ιουνίου του 2003 «οριζόντια εντολή» για έναρξη διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες, με τις οποίες τα κράτη μέλη είχαν υπογράψει διμερείς συμφωνίες αεροπορικών υπηρεσιών, προκειμένου να διασφαλισθεί η εναρμόνιση των συμφωνιών αυτών με το κοινοτικό κεκτημένο και ειδικότερα, να απαλειφθούν όροι, όπως «η ρήτρα εθνικότητας» που, επί της ουσίας καταργούσαν την εσωτερική αγορά αερομεταφορών. Οι διαπραγματεύσεις αυτές καταλήγουν σε «οριζόντιες συμφωνίες» ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και την εκάστοτε διαπραγματευόμενη τρίτη χώρα, οι οποίες τροποποιούν όλες τις συμφωνίες που έχουν υπογραφεί ανάμεσα σε κράτη μέλη και τη χώρα αυτή.

Οι «οριζόντιες συμφωνίες» ξεφεύγουν από το πρότυπο των παραδοσιακών συμφωνιών αεροπορικών υπηρεσιών. Δεν αποτελούν συνολικές συμφωνίες αεροπορικών μεταφορών με τις τρίτες χώρες και κυρίως, δεν αναφέρονται σε συχνότητες, δρομολόγια και εν γένει, σε εμπορικά δικαιώματα (traffic rights). Ως εκ τούτου, δεν αντικαθιστούν τις συμφωνίες των κρατών μελών με τρίτες χώρες, αλλά τις τροποποιούν. Συγκεκριμένα, περιέχουν (α) όρους σχετικά με το διορισμό «κοινοτικών» και όχι «εθνικών» αερομεταφορέων από τα κράτη μέλη στα συμφωνηθέντα δρομολόγια, (β) πρόνοιες για θέματα αεροπορικής ασφάλειας, επιβολής φόρων στα καύσιμα και καθορισμού ναύλων σε δρομολόγια που πραγματοποιούνται εξ ολοκλήρου εντός ΕΕ και (γ) μία γενική ρήτρα, σύμφωνα με την οποία κανένας όρος των διμερών συμφωνιών αεροπορικών υπηρεσιών δεν θα πρέπει να οδηγεί σε στρέβλωση ή περιορισμό του ανταγωνισμού⁶⁴. Σημειώνεται, βέβαια, ότι σε ορισμένες περιπτώσεις τρίτων χωρών, όπως το Μαρόκο και το Ισραήλ, παράλληλα ή σε συνέχεια των διαπραγματεύσεων για την υπογραφή οριζόντιας συμφωνίας, είναι δυνατόν να διεξάγονται διαπραγματεύσεις για αναλυτική συμφωνία αεροπορικών μεταφορών, εφόσον, ασφαλώς έχει εκδηλωθεί ενδιαφέρον από αυτές και έχει δοθεί σχετική διαπραγματευτική εντολή στην Επιτροπή.

Η πρακτική των «οριζόντιων συμφωνιών» δεν αποκλείει τη διαπραγμάτευση και υπογραφή τροποποιητικών ή νέων συμφωνιών αεροπορικών υπηρεσιών από τα κράτη μέλη. Ωστόσο, ο Κανονισμός 847/2004 (Άρθρα 4-8) θέτει συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ενημερώσουν την Επιτροπή για τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων και το αποτέλεσμά τους και να ζητήσουν από την τρίτη χώρα την εισαγωγή των «πρότυπων κοινοτικών ρητρών». Εάν οι διαπραγματεύσεις καταλήξουν σε ενσωμάτωση των τελευταίων, δίδεται άδεια στα κράτη μέλη για σύναψη της συμφωνίας. Σε αντίθετη περίπτωση, η συμφωνία μπορεί να συναφθεί, ακολουθώντας την προβλεπόμενη από το άρθρο 7 διαδικασία διαβούλευσης (όπως αυτή ορίζεται από την Απόφαση 1999/468/ΕΚ - Άρθρο 3 και 7 – που τροποποιήθηκε από την Απόφαση 2006/512/ΕΚ), υπό την προϋπόθεση ότι δεν «θίγει το αντικείμενο και το στόχο της κοινής πολιτικής μεταφορών». Το κράτος μέλος μπορεί να εφαρμόσει, προσωρινά, τη συμφωνία μέχρι να ολοκληρωθεί η διαδικασία, ενώ, σε κάθε περίπτωση, τα εμπορικά δικαιώματα θα πρέπει να κατανεμηθούν χωρίς διακρίσεις στους κοινοτικούς αερομεταφορείς. Έμφαση δίδεται

⁶⁴ Βλ. σχετ. European Commission, “Draft Horizontal Agreement”, 20.02.2006

στην τήρηση των κανόνων εμπιστευτικότητας, εφόσον κάτι τέτοιο ζητηθεί από κράτος μέλος.

Εφαρμόζοντας το ως άνω νομικό πλαίσιο, από τον Ιούνιο του 2003 έως το Δεκέμβριο του 2008, έχουν τροποποιηθεί συνολικά 783 διμερείς συμφωνίες, εκ των οποίων οι 651, μέσω «οριζόντιων συμφωνιών», με 37 χώρες και έναν περιφερειακό οργανισμό με 8 κράτη μέλη και οι 132, μέσω διμερών συμφωνιών με 60 χώρες⁶⁵. Όπως γίνεται αντιληπτό, η μέθοδος των «οριζόντιων συμφωνιών» αποδεικνύεται ταχύτερη και αποδοτικότερη.

Επανερχόμενοι στην ανάλυση της τακτικής της Επιτροπής, η οποία, *ex post*, κρίνεται επιτυχημένη, δεδομένου ότι κατέληξε στην εντολή για τη σύναψη «οριζόντιων συμφωνιών», κρίνεται σκόπιμο να επικεντρωθεί κανείς, καταρχάς, στη θεσμική της διάσταση, δίδοντας έμφαση στη στάση του ΔΕΚ. Η Επιτροπή επικαλέστηκε, κατά την προσφυγή της στο ΔΕΚ, το γεγονός ότι ο περιορισμός των δικαιωμάτων μεταφοράς που εξασφάλιζε κάθε κράτος μέλος, μέσω της συμφωνίας «ανοιχτών ουρανών» με τις ΗΠΑ, μόνο σε δικούς του διορισμένους μεταφορείς συνιστούσε παραβίαση της αρχής της ελεύθερης εγκατάστασης (Άρθρο 43 ΣΕΚ). Επιπλέον, βάσισε τις αξιώσεις της περί αποκλειστικής αρμοδιότητας στην αρχή ότι η εξωτερική αρμοδιότητα μπορεί να συναχθεί από την εσωτερική, σύμφωνα με τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ [ΔΕΚ, Γνωμοδοτήσεις 1/76 (26.04.1977) και 2/92 (24.03.1995)].

Το ΔΕΚ, παρατηρεί ο Frank Hoffmeister, στέλεχος της νομικής υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «απάντησε με προσοχή στην ενέργεια της Επιτροπής και έτσι, συνέβαλε, με λογικό τρόπο, στην αναζωογόνηση της Κοινοτικής πολιτικής αεροπορικών μεταφορών». Αυτό το πέτυχε, «περιορίζοντας την αρχή της γνωμοδότησης 1/76, αναπτύσσοντας το δόγμα της υπόθεσης AETR και διευρύνοντας το δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης» (Frank Hoffmeister, 2004: 572).

Συγκεκριμένα, ως προς το πρώτο επιχείρημα της Επιτροπής, το ΔΕΚ επιβεβαίωσε ότι η επιβολή του προαναφερθέντος περιορισμού συνεπάγεται διακριτική μεταχείριση εις βάρος των «Κοινοτικών αερομεταφορέων» και παραβίαση του δικαιώματος της ελεύθερης εγκατάστασης. Ωστόσο, όσον αφορά στο δεύτερο σκέλος της επιχειρηματολογίας των Βρυξελλών, το ΔΕΚ εστίασε στις προϋποθέσεις που έχει το ίδιο θέσει με τη σχετική νομολογία του, σύμφωνα με τις οποίες η

⁶⁵ Βλ. σχετ. Πίνακα 3.2 σε Παράρτημα

ανάληψη εξωτερικής δράσης, όπως η σύναψη διεθνούς συμφωνίας, πρέπει να είναι απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και οι στόχοι αυτοί να μην μπορούν να επιτευχθούν με την εισαγωγή κοινών κανόνων στο εσωτερικό. Το Συμβούλιο, όμως, επεσήμανε το ΔΕΚ, θα μπορούσε να έχει υιοθετήσει εσωτερική νομοθεσία για κοινή δράση έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών. Ως εκ τούτου, η «αρχή της γνωμοδότησης 1/76» δεν μπορούσε να εφαρμοσθεί. Αντιθέτως, το ΔΕΚ αναφέρθηκε στην υπόθεση AETR, κατά την οποία απεφάνθη ότι, «εφόσον η Κοινότητα έχει υιοθετήσει κοινούς κανόνες, υπό οποιαδήποτε μορφή, τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον το δικαίωμα, δρώντας ανεξάρτητα ή ακόμα και συλλογικά, να αναλαμβάνουν δεσμεύσεις έναντι τρίτων χωρών που είτε επηρεάζουν αυτούς τους κανόνες, είτε μεταβάλλουν το αντικείμενό τους» (Hoffmeister, 2004: 567-568). Όσον αφορά, λοιπόν, στον καθορισμό των ναύλων σε δρομολόγια εντός ΕΕ, στους κανόνες λειτουργίας των Ηλεκτρονικών Συστημάτων Κρατήσεων εντός ΕΕ και στην κατανομή χρονοθυρίδων σε Κοινοτικούς αερολιμένες, τομείς για τους οποίους υφίσταται Κοινοτική νομοθεσία, τα κράτη μέλη δεν έχουν το δικαίωμα να συμπεριλάβουν σχετικούς όρους στις συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών» με τις ΗΠΑ.

Εξετάζοντας, στη συνέχεια, τη ρητορική της Επιτροπής, η έμφαση που έδωσε στην ύπαρξη μίας κοινότητας συμφερόντων βασίστηκε, κατ' αρχάς, σε μία ορθολογική προσέγγιση. Η δημιουργία της εσωτερικής αγοράς αεροπορικών μεταφορών επέβαλλε στα κράτη μέλη ένα αυστηρό θεσμικό πλαίσιο, στο οποίο ήταν υποχρεωμένα να προσαρμοσθούν, αλλά τους εξασφάλιζε και ένα σημαντικό πλεονέκτημα, που ήταν το ειδικό βάρος σε διεθνές επίπεδο. Για τα κράτη μέλη της ΕΕ ήταν σαφές, όπως επισημαίνει ο R. Abeyratne, στέλεχος του ICAO, ότι το μέγεθός τους για τη διεθνή αεροπορική αγορά ήταν μικρό σε σχέση με άλλες χώρες (π.χ. ΗΠΑ, Καναδάς, Ρωσία) και ως εκ τούτου, η διαπραγματευτική τους δύναμη περιορισμένη (R. Abeyratne, 2003: 514). Η ενιαία αγορά αερομεταφορών της ΕΕ συνεπαγόταν γι' αυτά αλλαγή των «όρων του παιχνιδιού» διεθνώς.

Οι συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών» ακύρωναν, όμως, το πλεονέκτημα αυτό. Διαπραγματευόμενα μόνα τους και συνάπτοντας ξεχωριστές συμφωνίες με τις Ηνωμένες Πολιτείες, τα κράτη μέλη και οι αερομεταφορείς τους υφίσταντο το «τίμημα της συμμόρφωσης» με το θεσμικό πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, χωρίς να «καρπώνονται» το σημαντικό κέρδος σε διεθνές επίπεδο. Παρείχαν στις ΗΠΑ πρόσβαση σε αυτή, χωρίς τα ίδια να μπορούν να αξιοποιήσουν τα οφέλη της και επιπλέον, χωρίς να εξασφαλίζουν ανάλογα οφέλη στην αμερικανική

αγορά αερομεταφορών. Επί της ουσίας, παρατηρεί εύστοχα ο T.D. Grant, οι συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών» «αντανακλούσαν τη θέση ισχύος μίας ηπειρωτικής υπερδύναμης διαπραγματευόμενης με χώρες μικρού και μεσαίου βεληνεκούς» (T.D. Grant, 2002: 1059). Εκ των ανωτέρω προκύπτει το συμπέρασμα ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών χρειάζονταν έναν κοινό διαπραγματευτή έναντι των ΗΠΑ και το ρόλο αυτό μπορούσε να διαδραματίσει μόνον η Επιτροπή.

Η ρητορική των Βρυξελλών δεν περιορίστηκε, όμως, στην ορθολογική προσέγγιση, μέσα από την ανάδειξη των κοινών συμφερόντων. Αντιθέτως, επεκτάθηκε στην κατασκευή μίας «συλλογικής ταυτότητας» στον τομέα των αερομεταφορών, ακολουθώντας, σύμφωνα με την C. Woll, συγκεκριμένη «γνωστική στρατηγική» (C. Woll, 2006: 64). Έχοντας θέσει ως στόχο τη διαμόρφωση μίας πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ και την ανάληψη δράσης σε διεθνές επίπεδο, μέσω της εξασφάλισης διαπραγματευτικής εντολής από το Συμβούλιο, η Επιτροπή επεδίωξε να κατασκευάσει έναν «αντίπαλο» και σε αυτό συνέβαλαν, άθελά τους, οι Ηνωμένες Πολιτείες με την τακτική του «διαίρει και βασίλευε».

Καθιστώντας, λοιπόν, τις ΗΠΑ σημείο αναφοράς στην προσπάθεια κατασκευής μίας «συλλογικής ευρωπαϊκής ταυτότητας», η Επιτροπή κατήγγειλε στο ΔΕΚ τις συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών» για να ζητήσει, στη συνέχεια, από το Συμβούλιο εντολή για διαπραγματεύσεις με τις ΗΠΑ και άλλες τρίτες χώρες, να λάβει από το Συμβούλιο Μεταφορών του Ιουνίου του 2003 «εντολή» για σύναψη οριζόντιων συμφωνιών και να αναχθεί, τελικά, σε «ρυθμιστή» των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Ερμηνεύοντας την τακτική αυτή, η C. Woll αναφέρεται στη θεωρητική προσέγγιση του A. Wendt για την κατασκευή συλλογικών ταυτοτήτων, υπογραμμίζοντας ότι «η ικανότητα συμπεριφοράς ως διεθνούς δρώντος εξαρτάται, κατ' αποφασιστικό τρόπο, από μία συλλογική ταυτότητα ή τουλάχιστον μία συλλογική ταυτότητα γύρω από ένα ορισμένο θέμα» (C. Woll, 2006: 56). Όπως σημειώνεται στο κεφάλαιο 2.2.2, η κατασκευή συλλογικών ταυτοτήτων αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν αφορά σε περιπτώσεις διακρατικής συνεργασίας, ενώ η διαμόρφωση μίας συλλογικής ταυτότητας, κατά τον Wendt, μπορεί να συνδέεται με μία περιφερειακή συνεργασία σε ένα συγκεκριμένο τομέα ή με μία διμερή συνεργασία για ορισμένο χρονικό διάστημα. Λαμβάνοντας, πάντως, υπ' όψιν τους τρεις «μηχανισμούς» διαμόρφωσης συλλογικών ταυτοτήτων του Wendt - το «δομικό περιβάλλον», τις «συστημικές διαδικασίες» και τη «στρατηγική πρακτική» - θα

παρατηρούσε κανείς ότι η «καταλυτική» δράση της Επιτροπής ωθεί στο συμπέρασμα ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση, κατά κύριο λόγο, λειτούργησε ο τρίτος, (βλ. κεφ. 2.2.2).

Συγκεφαλαιώνοντας, η εντολή του Συμβουλίου προς την Επιτροπή για σύναψη «οριζόντιων συμφωνιών» αποτελεί το επιστέγασμα μίας επίμονης προσπάθειας της δεύτερης που συνδυάστηκε με την καθιέρωσή της ως κύριου παράγοντα στις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ και την εντολή για διαπραγμάτευση μίας ενιαίας συμφωνίας με τις ΗΠΑ. Συνιστά, όμως και αφετηρία για την ανάδειξη του ρόλου της ΕΕ ως διεθνούς δρώντος με σημαντικό ειδικό βάρος σε περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο. Μέσα από την ανάλυση της τακτικής που υιοθέτησε η Επιτροπή, αναδεικνύεται η σημασία θεσμικών δομών, συμφερόντων, ιδεών και ταυτοτήτων. Το σημαντικότερο, όμως, είναι ότι μπορεί κανείς να παρακολουθήσει τη διαδικασία αλλαγής των μεταβλητών αυτών που προσδιορίζουν το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής και ειδικότερα, το «μικρο-σύστημα» των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ - μία διαδικασία προϊόν της τακτικής της Επιτροπής.

3.2.2 Ένας Κοινός Αεροπορικός Χώρος με τα γειτονικά κράτη

Η διαμόρφωση του πρώτου πυλώνα των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ αποτελεί, κατά κύριο λόγο, προϊόν της αντίδρασης της Επιτροπής σε ένα εξωτερικό ερέθισμα, την επιθετική πολιτική των Ηνωμένων Πολιτειών. Στην περίπτωση, όμως, του Κοινού Αεροπορικού Χώρου με τα γειτονικά κράτη, του δεύτερου, δηλαδή, πυλώνα, η πρωτοβουλία έχει περάσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Υπό τις συνθήκες αυτές, στο σχεδιασμό της πολιτικής αερομεταφορών έναντι των γειτόνων είναι δυνατόν να λαμβάνονται υπ' όψιν οι ανάγκες της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, οι ιδιαιτερότητες κάθε χώρας, αλλά και το ευρύτερο πλαίσιο της συνολικής πολιτικής της ΕΕ ανά γεωγραφική περιοχή.

Κινούμενη εντός του πλαισίου αυτού, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η ανάδειξη της ΕΕ σε «κύριο θεσμικό και κανονιστικό μοχλό» της ευρωπαϊκής αεροπορίας συνεπάγεται «πρόσθετες ευθύνες» για την εξασφάλιση της κατάλληλης συμμετοχής των γειτονικών χωρών σε έργα και πρωτοβουλίες που αφορούν σε τομείς, οι οποίοι δεν είναι δυνατόν να περιορισθούν εντός των συνόρων της Ένωσης, όπως η διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφάλειας πτήσεων και ασφάλειας από έκνομες

ενέργειες, η βελτιστοποίηση της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας (ATM) και η προστασία του περιβάλλοντος. Υπ' αυτό το πρίσμα, η πολιτική για τον Κοινό Αεροπορικό Χώρο (ΚΑΧ) με τα γειτονικά κράτη έχει ως σημεία αναφοράς δύο βασικές ιδέες - στόχους: (α) το άνοιγμα της αγοράς μέσα από τη δημιουργία νέων οικονομικών δυνατοτήτων και επενδυτικών ευκαιριών και (β) τη δρομολόγηση μίας διαδικασίας κανονιστικής σύγκλισης που θα διασφαλίσει ένα ικανοποιητικό επίπεδο ανάπτυξης με ίσες ευκαιρίες και συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού [COM (2008) 596: 6].

Η πολιτική για τον Κοινό Αεροπορικό Χώρο εντάσσεται, όμως και στο ευρύτερο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ, καθώς, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, «λειτουργεί συμπληρωματικά και ως προς τους άλλους στόχους της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας». Συγκεκριμένα, μέσα από τη ρητορική που αναπτύσσουν οι Βρυξέλλες, επισημαίνεται ότι «οι μεταφορές εν γένει, και οι αεροπορικές μεταφορές, ειδικότερα, αποτελούν καίριο παράγοντα για την προώθηση καρποφόρας συνεργασίας μεταξύ των χωρών», ενώ συμβάλλουν στην ενίσχυση της αλληλεξάρτησης σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο, η οποία «μπορεί να αποτελέσει μέσο για την προώθηση της σταθερότητας, της ασφάλειας και της βιώσιμης ανάπτυξης τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ» [COM(2004)74: 2; COM(2008)596: 2].

Η υλοποίηση της πολιτικής για τον Κοινό Αεροπορικό Χώρο (ΚΑΧ) βασίζεται στη σύναψη συνολικών αεροπορικών συμφωνιών με τρίτες χώρες ή ομάδες χωρών ανά γεωγραφική περιοχή. Καθίσταται, ωστόσο, σαφές ότι, λόγω των διαφορετικών χαρακτηριστικών των χωρών που γειτνιάζουν με την ΕΕ, δεν είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί ενιαία διαπραγματευτική προσέγγιση, ούτε αποτελεσματικό να επιδιωχθεί η σύναψη συνολικών συμφωνιών με όλους ταυτοχρόνως.

Ενδιαφέρον συγκεντρώνει το γεγονός ότι η Επιτροπή οριοθετεί, σαφώς, το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής του Κοινού Αεροπορικού Χώρου, κατονομάζοντας «ενδεχόμενους εταίρους» από τις περιοχές της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (Βουλγαρία*, Ρουμανία*, Αλβανία, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Κροατία, Μαυροβούνιο, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Σερβία και Αποστολή των Ηνωμένων Εθνών για την προσωρινή διοίκηση του Κοσσυφοπεδίου - UNMIK) και της Μεσογείου (Αίγυπτος, Αλγερία, Ιορδανία, Ισραήλ, Λίβανος, Μαρόκο, Συρία, Τυνησία και Παλαιστινιακή Αρχή), καθώς και συγκεκριμένες χώρες (Τουρκία,

* Βουλγαρία και Ρουμανία αποτελούν πλέον κράτη μέλη της ΕΕ.

Μολδαβία, Ουκρανία και η Λευκορωσία) [COM (2004) 74: 6]. Επιπλέον, όμως, τονίζει ότι επιδίωξη της πολιτικής της ΕΕ για τον ΚΑΧ δεν είναι η διαμόρφωση ενός ετερογενούς συνόλου πολυμερών και διμερών συμφωνιών που θα έχει ως αποτέλεσμα τον κατακερματισμό του. Αντιθέτως, στόχος είναι η «υπο-περιφερειακή ολοκλήρωση» μέσα από τη σταδιακή συγχώνευση μεμονωμένων συμφωνιών, εφόσον, βέβαια, οι εμπλεκόμενες χώρες μίας συγκεκριμένης γεωγραφικής περιοχής έχουν επιτύχει ένα υψηλό επίπεδο κανονιστικής εναρμόνισης [COM (2008) 596: 7].

3.2.2.1 Η δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Αεροπορικού Χώρου

Ο σχεδιασμός της πολιτικής για τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο θα μπορούσε να ενταχθεί σε μία θεωρητική κατασκευή δύο ομόκεντρων κύκλων. Ο εσωτερικός κύκλος με τη μικρότερη ακτίνα περιλαμβάνει αρχές, συμφέροντα, ιδέες και στόχους που αφορούν στην πολιτική της ΕΕ για τις αεροπορικές της σχέσεις με τις γειτονικές χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Στον εξωτερικό ευρύτερο κύκλο εμπεριέχονται αρχές, συμφέροντα, ιδέες και στόχοι που συνδέονται με τη γενικότερη πολιτική της ΕΕ για την περιοχή αυτή και ειδικότερα, μετά την ένταξη Βουλγαρίας και Ρουμανίας στην ΕΕ, το 2007, για τα Δυτικά Βαλκάνια.

Οι δύο βασικοί άξονες ιδεών της πολιτικής της ΕΕ για τον Κοινό Αεροπορικό Χώρο (ΚΑΧ) με τα γειτονικά κράτη, όπως περιγράφονται ανωτέρω (άνοιγμα αγοράς και κανονιστική σύγκλιση), διέπουν και την πολιτική της για τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι άξονες αυτοί δεν λειτουργούν μόνον ως «θεωρητικό μοντέλο», αλλά και ως «πρακτική δομή που επιτρέπει την προσαρμογή των συμφωνιών αεροπορικών μεταφορών στις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης». Τονίζει δε ότι συστατικό στοιχείο του Κοινού Ευρωπαϊκού Αεροπορικού Χώρου (ΚΕΑΧ) αποτελεί το πρότυπο της «Ενιαίας Αεροπορικής Αγοράς», μέσα από το οποίο εξασφαλίζεται η εφαρμογή κοινών κανόνων στις αεροπορικές αγορές όλων των εταίρων. Επιπλέον, όμως, οι Βρυξέλλες προσδιορίζουν και τα αποτελέσματα της υλοποίησης του ΚΕΑΧ, πρώτον, στην αύξηση της «κρίσιμης μάζας της κοινοτικής αεροπορικής αγοράς» και της «πολιτικής και οικονομικής βαρύτητας της κοινοτικής αεροπορίας» και δεύτερον, στη δημιουργία «σταθερότερων επιχειρησιακών συνθηκών» αναφορικά ακόμα και με ευαίσθητους τομείς όπως της ασφάλειας και της προστασίας από έκνομες ενέργειες [COM (2004) 74: 6; COM (2008) 596: 6]. Η σημαντικότερη, τέλος, διαπίστωση είναι

ότι οι διαπραγματεύσεις για τον ΚΕΑΧ εντάσσονται στη λογική της περιφερειακής προσέγγισης της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης. Υπ' αυτό το πρίσμα, η εξέλιξη της αεροπορικής αγοράς των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων εξαρτάται από την πορεία των σχέσεων με την ΕΕ, αλλά και από τη δραστηριοποίηση κοινοτικών αερομεταφορέων σε αεροπορικές συνδέσεις με τις χώρες αυτές ή εντός των χωρών αυτών.

Η πρωτοβουλία για τον ΚΕΑΧ έχει ως σημείο αφετηρίας την εντολή του Συμβουλίου στην Επιτροπή, στις 3 Οκτωβρίου 1996, να αρχίσει διαπραγματεύσεις με τη Βουλγαρία, την Εσθονία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, την Ουγγαρία, την Πολωνία, τη Ρουμανία, τη Σλοβακία, τη Σλοβενία και την Τσεχία και αργότερα και την Κύπρο με στόχο τη σύναψη συμφωνιών ή μίας ενιαίας συμφωνίας για τις αεροπορικές μεταφορές. Στις διαπραγματεύσεις αυτές συμμετείχαν επίσης η Ισλανδία και η Νορβηγία. Απώτερος στόχος των διαπραγματεύσεων ήταν η δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Αεροπορικού Χώρου βάσει του προτύπου της «Ενιαίας Αεροπορικής Αγοράς».

Καθώς, όμως, οι χώρες - εταίροι της αρχικής εντολής (πλην Βουλγαρίας και Ρουμανίας και ασφαλώς Ισλανδίας και Νορβηγίας) εντάχθηκαν στην ΕΕ και ως εκ τούτου οι αεροπορικές αγορές τους ενσωματώθηκαν στην εσωτερική αεροπορική αγορά της ΕΕ, η Επιτροπή συνέστησε, το 2004, στο Συμβούλιο να διευρύνει την εντολή του 1996, ώστε να συμπεριληφθούν και οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων στις διαπραγματεύσεις για τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο. Βάσει της σύστασης αυτής, το Δεκέμβριο του 2004, το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή να ξεκινήσει διαπραγματεύσεις με οχτώ χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (Αλβανία, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Κροατία, Μαυροβούνιο, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Ρουμανία και Σερβία) και την Αποστολή των Ηνωμένων Εθνών για την προσωρινή διοίκηση του Κοσσυφοπεδίου - UNMIK για τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Αεροπορικού Χώρου, ο οποίος δύναται να προσφέρει στις χώρες - εταίρους την προοπτική πλήρους ένταξης σε μία ενιαία αγορά αερομεταφορών πριν τη μελλοντική τους ένταξη στην ΕΕ. Η συμφωνία, στην οποία συμμετέχουν, εκτός από τους ως άνω εταίρους και τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ, δύο ακόμα χώρες, η Ισλανδία και η Νορβηγία, υπεγράφη στο Λουξεμβούργο, στις 9 Ιουνίου 2006, ενώ είχε προηγηθεί η διακήρυξη του Σάλτσμπουργκ για τον ΚΕΑΧ, στις 5 Μαΐου 2006. Σημειώνεται η σημαντική καθυστέρηση ως προς την κύρωσή της από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, γεγονός το οποίο επεσήμανε η Επιτροπή,

στην έκθεση προόδου για τον Κοινό Αεροπορικό Χώρο (ΚΑΧ) με τις γειτονικές χώρες του 2008, ζητώντας την επίτευξη των διαδικασιών κύρωσης, προκειμένου «να αποδειχθεί η πολιτική δέσμευση της Κοινότητας στο έργο του ΚΑΧ» [COM (2008) 596: 11].

Η αρχιτεκτονική της συμφωνίας ΚΕΑΧ διαμορφώνεται από ένα βασικό κείμενο πολυμερούς χαρακτήρα που εφαρμόζεται σε όλες τις χώρες - εταίρους. Καθώς, όμως, αυτές παρουσιάζουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, προσαρμόζεται στις ανάγκες τους και τις απαραίτητες μεταβατικές περιόδους, μέσα από μία σειρά Πρωτοκόλλων. Συγκεκριμένα, προβλέπονται δύο μεταβατικά διαστήματα για την πλήρη ένταξη των εταίρων στον ΚΕΑΧ και την αξιοποίηση των ωφελημάτων από την ενιαία αγορά αερομεταφορών. Οι απαιτήσεις ανά μεταβατικό στάδιο διαφέρουν ανά χώρα, αν και για το πρώτο έχουν προβλεφθεί ορισμένες κοινές προϋποθέσεις ως προς τη συμμετοχή στο Σύνδεσμο Αεροπορικών Αρχών (Joint Aviation Authorities), ο οποίος, μετά την 1^η Ιουλίου 2009, απορροφήθηκε από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Ασφαλείας της Αεροπορίας (European Aviation Safety Agency) και την εφαρμογή κοινοτικών κανόνων που αφορούν, μεταξύ άλλων, στην ασφάλεια και την προστασία από έκνομες ενέργειες, τα τέλη και τις τιμές των ναύλων, τις υπηρεσίες επίγειας εξυπηρέτησης και την επιθεώρηση ατυχημάτων. Για τη διαχείριση και τη σταδιακή εφαρμογή της συμφωνίας προβλέπεται επίσης η ίδρυση Μεικτής Επιτροπής, στην οποία συμμετέχουν με εκπρόσωπό τους όλα τα μέλη της συμφωνίας. Η Μεικτή Επιτροπή προβαίνει σε συστάσεις, αλλά και αποφάσεις, οι οποίες λαμβάνονται με ομοφωνία και είναι δεσμευτικές για τις χώρες που συμμετέχουν στον ΚΕΑΧ⁶⁶.

Ο Κοινός Ευρωπαϊκός Αεροπορικός Χώρος δεν παρέχει, όμως, απλώς, το θεσμικό πλαίσιο για μία πολυμερή τομεακή συνεργασία. Στην πραγματικότητα, όπως παρατηρεί η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, λειτουργεί ως μία θεσμοποιημένη διαδικασία ένταξης των γειτονικών χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης στην εσωτερική αγορά αερομεταφορών της ΕΕ (European Commission, Press Release, IP/06/582, Annex I: 2). Δεν πρόκειται, ωστόσο, για μία διαδικασία διαπραγμάτευσης, αλλά, όπως επισημαίνει ο Erwin von den Steinen, υιοθέτησης ενός συνόλου κανόνων που έχουν προαποφασίσει τα κράτη μέλη της ΕΕ (von den Steinen, 2006: 139). Στην υλοποίηση του εκτεταμένου κανονιστικού πλαισίου του ΚΕΑΧ συμβάλλει η παροχή

⁶⁶ Η Μεικτή Επιτροπή, η προεδρία της οποίας εναλλάσσεται μεταξύ των μελών της, έχει συγκληθεί, μέχρι σήμερα, τρεις φορές στις Βρυξέλλες, στις 12.12.2006, το Ζάγκρεμπ, στις 14.12.2007 και το Όσλο, στις 10.12.2008.

τεχνικής βοήθειας από πλευράς ΕΕ προς τις χώρες εταίρους, η οποία συνδυάζεται με την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εξέλιξης της κανονιστικής σύγκλισης ανά χώρα. Σημειώνεται ότι, καθώς η Βουλγαρία και η Ρουμανία αποτελούν κράτη μέλη της ΕΕ από τον Ιανουάριο του 2007, η πρωτοβουλία του Κοινού Ευρωπαϊκού Αεροπορικού Χώρου αφορά, πλέον, στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων (ήτοι Αλβανία, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Μαυροβούνιο, Κροατία, ΠΓΔΜ και Σερβία).

Εστιάζοντας, λοιπόν, στον αεροπορικό κλάδο των Δυτικών Βαλκανίων, επισημαίνονται οι ριζικές αλλαγές που επέφερε η διάλυση της Γιουγκοσλαβίας, μετά την οποία, σύμφωνα με τον Daniel Müller-Jentsch, «μετετράπη σε σκιά του εαυτού του» (Daniel Müller-Jentsch, 2007: 2). Χαρακτηριστικό γνώρισμα της αγοράς αεροπορικών μεταφορών στην περιοχή είναι το μικρό της μέγεθος που περιορίζει τις δυνατότητες κέρδους, τουλάχιστον, ως προς τις εσωτερικές πτήσεις. Επιπλέον, όμως, υψηλός είναι ο βαθμός εξάρτησής της από τη Δυτική Ευρώπη. Καθώς, μάλιστα δεν έχει δημιουργηθεί κάποιος περιφερειακός αεροπορικός κόμβος (hub) στην περιοχή, τα κύρια αεροδρόμια της οποίας είναι το Ζάγκρεμπ και το Βελιγράδι, το ρόλο αυτό διαδραματίζουν η Βιέννη, το Μιλάνο και το Μόναχο.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η αγορά των αεροπορικών εταιρειών. Αμέσως μετά τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας, όλα τα νέα κράτη έσπευσαν να αποκτήσουν εθνικούς αερομεταφορείς, οι περισσότεροι από του οποίους, όμως, ήταν ζημιογόνοι (Jentsch, 2007: 3). Όπως σημειώνεται σε σχετική έκθεση για την Παγκόσμια Τράπεζα, εάν λάβει κανείς υπ' όψιν του ότι οι αερομεταφορείς των έξι χωρών των Δυτικών Βαλκανίων μετέφεραν, το 2005, σχεδόν το ένα τρίτο (3,2 εκ. επιβάτες) των επιβατών που μετέφερε η Austrian Airlines, κατά την ίδια περίοδο, καθίσταται σαφές ότι απαιτείται αναδιάρθρωση του τομέα, κατά το πρότυπο άλλων περιφερειακών αγορών, όπως αυτή της Κεντρικής Αμερικής, όπου, υπό την Central America's Grupo Taca, ενοποιήθηκαν όλοι οι εθνικοί αερομεταφορείς (Sanjay Kathuria, 2008: 94). Ωστόσο, παρότι μία ορθολογική προσέγγιση οδηγεί στο παραπάνω συμπέρασμα, δεν μπορεί να αγνοηθεί η κυρίαρχη για τα Δυτικά Βαλκάνια ιδέα του εθνικού αερομεταφορέα, η οποία εντάσσεται στη διαδικασία κατασκευής ταυτοτήτων που ενεργοποιήθηκε στα νέα κράτη που προέκυψαν από τη διάλυση της πρώην Γιουγκοσλαβίας. Την ιδιαίτερη σημασία του εθνικού αερομεταφορέα καταδεικνύει η περίπτωση της Βοσνίας και Ερζεγοβίνης, στην οποία λειτουργούσαν δύο αερομεταφορείς (ένας για κάθε οντότητα) μέχρι το 2003, οπότε κήρυξε πτώχευση η Air Srpska (της σερβοβοσνιακής οντότητας).

Όσον αφορά στις υποδομές, τα αεροδρόμια των Δυτικών Βαλκανίων βρίσκονται σε μεταβατικό στάδιο, καθώς τα περισσότερα εξ αυτών βελτιώνουν τις προσφερόμενες υπηρεσίες, προκειμένου να καταστούν περισσότερο λειτουργικά και επικερδή. Στην κατεύθυνση αυτή συμβάλλουν η ενίσχυση από ευρωπαϊκούς και διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς και οι συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ). Συγκεκριμένα, στην περίπτωση του αεροδρομίου Τιράνων η χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (EBRD) συνδυάστηκε με την υπογραφή σύμβασης παραχώρησης με την TIA (Tirana International Airport Sh.p.k.), κοινοπραξία, της οποίας ηγείται η γερμανική εταιρεία Hochtief Airport GmbH (EBRD, Press Release, 2008). Επιπλέον, όλες οι χώρες της περιοχής προωθούν τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων και των υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας τους, κυρίως, μέσα από έργα χρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (EBRD) και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (EIB). Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην περίπτωση της Βοσνίας και Ερζεγοβίνης, στην οποία οι υπηρεσίες εναέριας κυκλοφορίας για το FIR του Σεράγεβο παρέχονται από την Κροατία και τη Σερβία. Με την προοπτική ανάληψης του ρόλου αυτού από την ίδια τη χώρα, η EBRD χρηματοδοτεί τη σύσταση παρόχου υπηρεσιών αεροπλοΐας (Air Navigation Services Provider), η λειτουργία του οποίου θα ρυθμίζεται από την Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας της χώρας, σύμφωνα με τις αρχές του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού. Ωστόσο, παρά τη συμβολή και της Αποστολής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη Βοσνία και Ερζεγοβίνη, μέσω μίας ιδιωτικής συμβουλευτικής εταιρείας ουγγρικών συμφερόντων (AAM Consortium), η διαμόρφωση του απαραίτητου νομοθετικού πλαισίου συνάντησε σημαντικά προβλήματα, λόγω της σύνθετης και δυσλειτουργικής πολιτικής κατάστασης στη χώρα (Eurocontrol, 2008: 2).

Οι αεροπορικές μεταφορές στα Δυτικά Βαλκάνια παρουσιάζουν την εικόνα ενός κλάδου σε μετάβαση. Πέραν, όμως, της γενικής αυτής παρατήρησης, θα μπορούσε κανείς να διακρίνει τρεις κατηγορίες κρατών. Η πρώτη περιλαμβάνει την Κροατία και τη Σερβία. Η δυναμική των χωρών αυτών είναι σημαντική, δεδομένου του μεγέθους της αγοράς τους και των υφιστάμενων υποδομών. Ειδικότερα, η Κροατία αναπτύσσεται σε ώριμη αγορά χάριν και της σημαντικής ανάπτυξης του τουριστικού της τομέα [COM (2004) 74: 7]. Το ζήτημα που τίθεται για τις χώρες αυτές είναι κατά πόσον θα κατορθώσουν να εξελιχθούν σε κόμβους της περιοχής. Επιπλέον, η εξέλιξη του αεροπορικού τους κλάδου και η υλοποίηση των

απαραίτητων μεταρρυθμίσεων σε αυτόν εξαρτώνται όχι μόνον από την εναρμόνισή του με το κοινοτικό κεκτημένο, αλλά και από την εν γένει πορεία των σχέσεων τους με την ΕΕ. Η δεύτερη κατηγορία αφορά σε μία μόνο χώρα, τη Βοσνία και Ερζεγοβίνη. Για τη χώρα αυτή η εξέλιξη του αεροπορικού της κλάδου εξαρτάται από την εσωτερική πολιτική της κατάσταση και το μέλλον της ομοσπονδίας. Τέλος, στην τρίτη κατηγορία εντάσσονται η Αλβανία, το Μαυροβούνιο και η ΠΓΔΜ, τρεις χώρες με μικρή αγορά που έχουν, όμως, σημειώσει πρόοδο ως προς την εναρμόνιση του θεσμικού τους πλαισίου με την κοινοτική νομοθεσία για τις αερομεταφορές, τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας και τις υποδομές. Ειδικότερα, η Αλβανία ξεχωρίζει από αυτή την ομάδα χωρών, λόγω, κυρίως, της ανάπτυξης των αεροπορικών υποδομών της, όπως τα αεροδρόμια στις πόλεις των Τιράνων, αλλά και του Κούκες (το τελευταίο κατασκευάστηκε με χρηματοδότηση ύψους 12 εκ. ευρώ από τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα)⁶⁷. Θα πρέπει, πάντως, να επισημανθεί ότι ανεξάρτητα από το σημείο αφετηρίας και τη σημερινή κατάσταση του αεροπορικού κλάδου των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, οι συντελούμενες ή προγραμματισθείσες αλλαγές συνδέονται, άμεσα, με την προοπτική ένταξης στην «ευρωπαϊκή οικογένεια»⁶⁸.

Υπ' αυτό το πρίσμα, η συμφωνία για τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο αποκτά ιδιαίτερη πολιτική σημασία. Ειδικότερα δε, για τα κράτη αυτά των Δυτικών Βαλκανίων, των οποίων η ένταξη στην ΕΕ δεν είναι ορατή στο εγγύς μέλλον, λειτουργεί ως ενδιάμεσο κίνητρο. Από την πλευρά της ΕΕ, πάλι, αυτή η περιφερειακού χαρακτήρα πρωτοβουλία ανταποκρίνεται στο διττό στόχο της ατζέντας της Επιτροπής, αφενός για «τη δημιουργία νέων οικονομικών προοπτικών για όσο το δυνατόν μεγαλύτερο άνοιγμα των αγορών και των δυνατοτήτων επένδυσης», αφετέρου για την «εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού» [COM (2005) 79: 2-3]. Επιπλέον, εξετάζοντας το περιεχόμενο της συμφωνίας για τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο γίνεται αντιληπτό ότι ικανοποιεί την κύρια επιδίωξη της πολιτικής εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, όπως έχει αποτυπωθεί, με σαφήνεια από τον πρώην Επίτροπο Μεταφορών Jacques Barrot: «την αναπαραγωγή του συστήματος αερομεταφορών της ΕΕ σε διεθνές επίπεδο» (Jacques Barrot, 2007^α).

⁶⁷ Σημειώνεται ότι η κυβέρνηση της ΠΓΔΜ έχει αναθέσει, από το Σεπτέμβριο του 2008, το έργο του εκσυγχρονισμού και της λειτουργίας των αεροδρομίων σε Σκόπια και Οχρίδα στην τουρκική εταιρεία TAV, χωρίς, όμως, η τελευταία να έχει προβεί στην υλοποίηση του έργου, λόγω οικονομικών προβλημάτων.

⁶⁸ Για μία αναλυτικότερη καταγραφή του κλάδου των αερομεταφορών στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων βλ. Jentsch, 2007: σελ. 15-22

Εντός του πλαισίου αυτού, έμφαση δίδεται στην ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά, καθώς, μέσω της συμφωνίας για τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο, εισάγονται στις χώρες εταίρους η αρχή της μη-διάκρισης και το δικαίωμα της ελεύθερης εγκατάστασης υπηκόων κρατών μελών της ΕΕ ή εταίρων της συμφωνίας στο έδαφος οιαδήποτε εξ αυτών (Άρθρα 6-7). Προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται και η σταδιακή εναρμόνιση της νομοθεσίας των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων με το κοινοτικό κεκτημένο όσον αφορά στα κρατικά μονοπώλια, τις κρατικές ενισχύσεις και τους κανόνες ανταγωνισμού. Για το σκοπό αυτό προβλέπεται η ίδρυση ενός ανεξάρτητου σώματος υπεύθυνου για την εφαρμογή των όρων που προβλέπονται από τη συμφωνία ΚΕΑΧ για εξαγορές δημοσίου ή ιδιωτικού χαρακτήρα και μίας ανεξάρτητης αρχής για την εφαρμογή των όρων σχετικά με τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων (Παράρτημα ΙΙΙ, Άρθρο 3). Διαμορφώνεται, λοιπόν, σταδιακά, ένας Κοινός Αεροπορικός Χώρος, στον οποίο η σύναψη συμμαχιών μεταξύ αεροπορικών εταιρειών, οι πρακτικές των συμφωνιών «κοινού κωδικού πτήσης» - “code share” και των προγραμμάτων «τακτικών επιβατών» - “frequent flyers”, οι περιπτώσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης και οι κρατικές ενισχύσεις πρόκειται να αντιμετωπίζονται από όλες τις χώρες που συμμετέχουν σε αυτόν κατά τον ίδιο τρόπο.

Επιπλέον, οι εταίροι καλούνται να υιοθετήσουν ένα σύνολο κοινοτικών κανονισμών και οδηγιών, οι οποίοι προβλέπονται από το Παράρτημα Ι της συμφωνίας - όπως αυτό τροποποιήθηκε με Απόφαση της 3^{ης} συνόδου της Μεικτής Επιτροπής ΚΕΑΧ (Όσλο, 10.12.2008) - σχετικά, μεταξύ άλλων, με την πρόσβαση στα δρομολόγια, την κατανομή χρονοθυρίδων, τους ναύλους και τα τέλη για τις αεροπορικές υπηρεσίες, τον κώδικα δεοντολογίας για τα συστήματα ηλεκτρονικών κρατήσεων, την πρόσβαση στην αγορά υπηρεσιών επίγειας εξυπηρέτησης, την ασφάλεια και την προστασία από έκνομες ενέργειες και την προστασία του περιβάλλοντος (Απόφαση 2009/243/ΕΚ, 03.03.2009). Ειδικότερα, όσον αφορά στην κατανομή των χρονοθυρίδων, υπογραμμίζεται από την Επιτροπή ότι η διαχείριση της κυκλοφοριακής υπερφόρτωσης αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία των αεροπορικών μεταφορών. Καθώς το σύστημα των ιστορικών δικαιωμάτων - “grandfather rights” εμποδίζει την είσοδο νέων αερομεταφορέων, η Επιτροπή επισημαίνει ότι διακρίνεται από μια «έμφυτη τάση να παγώνει την πρόσβαση στην αγορά» (European Commission-DG TREN, June 2007: 18). Γι’ αυτό το λόγο, εισάγεται ο θεσμός του διορισμένου συντονιστή χρονοθυρίδων, μέσω του οποίου επιδιώκεται η δημιουργία ενός συστήματος που θα διέπεται από διαφάνεια και

την απουσία διακρίσεων και θα λειτουργεί αποτελεσματικά, βασιζόμενο στην ιδέα της καλύτερης δυνατής χρήσης της υπάρχουσας χωρητικότητας. Παρά ταύτα, λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι ένα τέτοιο σύστημα προϋποθέτει σημαντική γραφειοκρατική επιβάρυνση, προβλέπεται η εφαρμογή του μόνον σε καταστάσεις σοβαρής κυκλοφοριακής υπερφόρτωσης. Από επιτόπια έρευνα που πραγματοποιήθηκε στα αεροδρόμια των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, στα μέσα του 2005, κατέστη σαφές ότι, στην παρούσα φάση, τα περισσότερα δεν χρειάζονται συντονιστή χρονοθυρίδων, ενώ στις λιγότες προβληματικές περιπτώσεις η υπερφόρτωση οφείλεται σε ελλείψεις σε επίπεδο υποδομών, όπως οι χώροι στάθμευσης (Ibid.).

Μέσα από τη σταδιακή εφαρμογή αρχών και ιδεών του Κοινού Ευρωπαϊκού Αεροπορικού Χώρου προωθείται η εφαρμογή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών της ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια. Επιστέγασμα της διαδικασίας αυτής αποτελεί η αντικατάσταση της ιδέας του εθνικού αερομεταφορέα από αυτή του αερομεταφορέα ΚΕΑΧ, κατά το πρότυπο του κοινοτικού αερομεταφορέα. Η σημασία της αντικατάστασης αυτής καθίσταται σαφής εάν λάβει κανείς υπ' όψιν του την περίπτωση της Βοσνίας και Ερζεγοβίνης, όπου η Air Srpska συνδέθηκε με τον εθνικό αυτοπροσδιορισμό και την ταυτότητα της σερβοβοσνιακής οντότητας. Επί της ουσίας δε, η πραγματοποίηση αυτής της αλλαγής συνεπάγεται την αναβάθμιση του πλαισίου λειτουργίας των αερομεταφορών και της αεροπορικής αγοράς από εθνικό σε περιφερειακό επίπεδο.

Επιδιώκοντας την ίδια αναβάθμιση και ως προς το σκέλος της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε, το 2005, την πρωτοβουλία για τη δημιουργία του FAB Νοτιοανατολικής Ευρώπης (SEE FAB) σε στενή συνεργασία με το Σύμφωνο Σταθερότητας και το Eurocontrol. Εφαρμόζοντας τη βασική αρχή του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, την ευέλικτη χρήση του εναερίου χώρου, το FAB Νοτιοανατολικής Ευρώπης αποσκοπούσε στον περιορισμό, εάν όχι στην κατάργηση της κατάτμησης του εναερίου χώρου στην περιοχή. Κινούμενη στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, η εν λόγω πρωτοβουλία είχε λειτουργικό χαρακτήρα, στόχευε στην ενίσχυση της χωρητικότητας, της αποτελεσματικότητας και του επιπέδου ασφαλείας των υπηρεσιών ATM και στην πιο αποτελεσματική οργάνωση της επίβλεψης των υπηρεσιών αεροπλοΐας. Απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση του FAB Νοτιοανατολικής Ευρώπης ήταν η διασφάλιση του κατάλληλου πολιτικού και οικονομικού πλαισίου από τα κράτη που επρόκειτο να

συμμετάσχουν στο FAB, ενώ υιοθετήθηκε μία προσέγγιση από τα κάτω προς τα άνω με έμφαση στον κοινωνικό διάλογο (SEE - FABA WG, 2006: 5-7).

Το FAB Νοτιοανατολικής Ευρώπης προβλεπόταν να υλοποιηθεί, σταδιακά, μέσα από τρεις φάσεις: τη φάση της μελέτης (Απρίλιος 2005 – Φεβρουάριος 2006) που ολοκληρώθηκε με την έκδοση σχετικής έκθεσης, τη φάση του προσδιορισμού (Μάρτιος 2006 - Μάρτιος 2009) που είχε ως σκοπό την παροχή των απαραίτητων προτάσεων για την υλοποίηση, (σενάρια FAB, αξιολόγηση επιδράσεων κλπ.) και τη φάση της υλοποίησης. Σημειώνεται ότι Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Σύμφωνο Σταθερότητας είχαν δεσμευθεί για την παροχή του απαραίτητου πολιτικού πλαισίου για τη φάση του προσδιορισμού (European Commission and Stability Pact for Southeastern Europe, 2006: 2).

Ωστόσο, κατά τη δεύτερη συνάντηση του κυβερνητικού οργάνου του SEE FABA, τον Ιούνιο του 2007, αποφασίστηκε η βελτίωση του σκοπού και των στόχων της πρωτοβουλίας, έργο το οποίο ανατέθηκε σε Ομάδα Δράσης Υψηλού Επιπέδου. Η δημοσιευθείσα, τον Απρίλιο του 2008, έκθεση της Ομάδας Δράσης, η οποία βασίστηκε σε επί τόπου έρευνα στις χώρες KEAX και συνεργασία με εμπλεκόμενους φορείς, όπως το EUROCONTROL, κατέτεινε προς την κατεύθυνση του αναπροσανατολισμού του SEE FABA. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Έκθεση, η εικόνα σχετικά με την πρόοδο της δημιουργίας FAB εξακολουθεί να είναι ασαφής, ενώ η παρούσα κατάσταση του SEE FABA χαρακτηρίζεται από σειρά ελλείψεων που αφορούν στη διάθεση δέσμευσης από τις κυβερνήσεις των εταίρων, τους διατιθέμενους πόρους, το συντονισμό με άλλες πρωτοβουλίες, την ύπαρξη αναγνωρίσιμων βραχυπρόθεσμων στόχων και το συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων (High Level Review Task Force, 2008: 14-15). Για την αναστροφή της εικόνας αυτής η Ομάδα Δράσης Υψηλού Επιπέδου προέβη σε μία δέσμη προτάσεων προσανατολισμένη στην μετατροπή του SEE FABA από μία πρωτοβουλία επικεντρωμένη στη δημιουργία FAB σε ένα ευρύτερο πρόγραμμα με στόχο την επέκταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού στην περιοχή. Υπ' αυτή τη λογική, το FAB παύει να αποτελεί το κύριο διακύβευμα και μεταβάλλεται σε έναν από τους επιδιωκόμενους στόχους στο πλαίσιο της εφαρμογής της νομοθεσίας του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού. Επιπλέον, στις επιμέρους προτάσεις της Ομάδας Δράσης περιλαμβάνονται η τροποποίηση της διοικητικής δομής του SEE FABA και η μετατροπή του από πρωτοβουλία σε πρόγραμμα με δικό του ειδικευμένο προσωπικό, χρηματοδοτούμενο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ενίσχυση της εμπλοκής των

κοινωνικών εταιρών και η προσέλκυση δωρητών για την ενίσχυση του προγράμματος (Ibid. 25).

Βασιζόμενοι στην έκθεση της Ομάδας Δράσης, τα μέλη του κυβερνητικού οργάνου του SEE FABA συμφώνησαν, κατά την 3^η σύνοδό του στη Στοκχόλμη, στις 22 Απριλίου 2008, στον αναπροσανατολισμό της πρωτοβουλίας, τη μετατροπή της σε πρόγραμμα για την υποστήριξη της εφαρμογής του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού στην περιοχή, την προετοιμασία των διοικήσεων των εμπλεκόμενων χωρών για τις επικείμενες εξελίξεις στη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας που συνδέονται με τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό II, το πρόγραμμα SESAR και τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA), καθώς και την μετονομασία της σε “ISIS – Implementation of the Single European Sky In South East Europe”. Για την υλοποίηση του προγράμματος συμφωνήθηκε επίσης η ίδρυση Γραφείου Διαχείρισης του Προγράμματος (Programme Management Office), το οποίο, αρχικώς, θα εγκατασταθεί στις Βρυξέλλες, για να μεταφερθεί, μετά από δύο χρόνια, στη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Επιπλέον, το κυβερνητικό όργανο του SEE FABA απηύθυνε αίτημα στην Επιτροπή να παρέχει ή να εξετάσει τη χρηματοδότηση του Γραφείου και των απαραίτητων στελεχών του. Επισημαίνεται ότι στο κείμενο που προέκυψε από τη συνάντηση, κατεγράφη η δέσμευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμφώνου Σταθερότητας για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη για την παροχή του πολιτικού πλαισίου και της απαραίτητης υποστήριξης για τη διεξαγωγή του προγράμματος “ISIS” (SEE FABA Governing Body, 2008). Η υιοθέτηση του προγράμματος “ISIS” κινείται προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης του συστήματος λειτουργίας των αεροπορικών μεταφορών στις χώρες KEAX με αυτό της ΕΕ, καθώς συμβάλλει στην επέκταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού στα Δυτικά Βαλκάνια. Σύμφωνα με τον Erhard Busek, ειδικό συντονιστή του Συμφώνου Σταθερότητας για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, «αντανακλά τη βούληση των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης να κινηθούν πέραν της παραδοσιακής εθνικής προσέγγισης για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας προς μία πιο ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή προοπτική και καταδεικνύει τη συνέχεια της προοπτικής που δόθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τη Σύνοδο Κορυφής ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων στη Θεσσαλονίκη, το 2003». Προσεγγίζοντας το “ISIS” υπό το ίδιο πρίσμα, ο Hido Biscenic, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου Περιφερειακής Συνεργασίας για τα Βαλκάνια (Regional Co-operation Council - RCC), διαδόχου σχήματος του Συμφώνου Σταθερότητας για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη,

υπογραμμίζει τον «υπο-περιφερειακό» χαρακτήρα του προγράμματος, επισημαίνοντας ότι μέσα από την προώθηση της ολοκλήρωσης των εθνικών δικτύων ενισχύεται η περιφερειακή συνεργασία και ολοκλήρωση όχι μόνον ανάμεσα στην ΕΕ και τους γείτονές της, αλλά και ανάμεσα στις χώρες της περιοχής (SEE FAB Press Release, 2008).

Ωστόσο, υπό μία διαφορετική οπτική γωνία, κρίνεται σκόπιμο να υπογραμμισθεί ότι το “ISIS” αντικατέστησε μία πρωτοβουλία - τη δημιουργία FAB για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη - που δεν είχε την αναμενόμενη εξέλιξη. Η διαπιστωθείσα από την Ομάδα Δράσης Υψηλού Επιπέδου έλλειψη διάθεσης των κυβερνήσεων των χωρών KEAX να δεσμευθούν για μία τέτοια αλλαγή «αντανακλά» τη βούλησή τους να διατηρήσουν υπό εθνικό έλεγχο το συγκεκριμένο σκέλος των αεροπορικών μεταφορών και «καταδεικνύει» ότι η διαχείριση του εναερίου χώρου εξακολουθεί να αποτελεί έναν ευαίσθητο τομέα για αυτές. Καθίσταται δε σαφές ότι για την επιτυχή υλοποίηση μία τέτοιας πρωτοβουλίας δεν αρκεί μία αλλαγή σε επίπεδο συμφερόντων που θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσα από τη χρηματοδότηση πρωτοβουλιών σε περιφερειακό επίπεδο. Προϋποθέτει, τελικά, και μία βαθύτερη αλλαγή που συνδέεται με την επικρατούσα αντίληψη σε κάθε χώρα σχετικά με το ρόλο της στην περιοχή και τις σχέσεις με τα γειτονικά κράτη.

Συγκεφαλαιώνοντας, ο Κοινός Ευρωπαϊκός Αεροπορικός Χώρος αποτελεί μία πρωτοβουλία των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ και ειδικότερα, της πολιτικής αερομεταφορών έναντι των γειτόνων της με πολυδιάστατο χαρακτήρα που απαιτεί τη διάθεση πόρων, καθώς και τη διαρκή τεχνική και διοικητική συνδρομή των χωρών εταίρων. Καλύπτει ένα ευρύτατο φάσμα επιμέρους τομέων των αεροπορικών μεταφορών, γεγονός το οποίο εξηγεί και την έκδοση από την Επιτροπή ειδικού «οδηγού για την υλοποίηση της συμφωνίας KEAX» (European Commission-DG TREN, June 2007). Υπ’ αυτήν την προοπτική, η πρωτοβουλία για τον KEAX συνιστά μία διαδικασία που στοχεύει σε αλλαγές στις δομές των εμπλεκόμενων χωρών και τελικά, στην «κατασκευή» ενός συστήματος αερομεταφορών κατά το πρότυπο του ευρωπαϊκού συστήματος. Ως εκ τούτου, κατέστη σαφές ότι ο αρχικός στόχος που είχε τεθεί, για την υλοποίηση του KEAX έως το 2010 ήταν ανέφικτος [COM (2008) 596: 12]. Η ολοκλήρωση των αλλαγών και η εμπέδωσή τους από το διοικητικό μηχανισμό των χωρών KEAX απαιτεί πολύ μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, καθώς, όπως μαρτυρούν τα παραδείγματα της ίδρυσης, αλλά και διατήρησης επί μακρόν ζημιόγων εθνικών αερομεταφορών και της προβληματικής εξέλιξης της

πρωτοβουλίας για το FAB Νοτιοανατολικής Ευρώπης, προϋποθέτουν αλλαγές σε επίπεδο θεσμικών δομών, συμφερόντων, ιδεών και ταυτοτήτων.

3.2.2.2 Η Μεσογειακή διάσταση

Η διάσταση της πολιτικής εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ που εξετάζεται στο προηγούμενο τμήμα του κεφαλαίου αφορά σε χώρες, για τις οποίες η ένταξη στην ΕΕ υφίσταται ως στόχος για το εγγύς ή απώτερο μέλλον. Η ειδοποιός διαφορά του τμήματος που ακολουθεί, είναι ότι αναφέρεται σε μία ομάδα χωρών, για τις οποίες η ένταξη στην «ευρωπαϊκή οικογένεια» δεν υφίσταται ως προοπτική. Η σημασία του γεγονότος αυτού γίνεται αντιληπτή εάν ληφθεί υπ' όψιν ότι η προοπτική ένταξης στην ΕΕ συνιστά ένα από τα αποτελεσματικότερα (εάν όχι το αποτελεσματικότερο) «εργαλεία» εξωτερικής πολιτικής για την ΕΕ και, όπως έχει ήδη υπογραμμισθεί στην περίπτωση των χωρών – εταίρων του ΚΕΑΧ, κίνητρο για την πραγματοποίηση των υπαγορευόμενων από την ΕΕ αλλαγών στις αεροπορικές μεταφορές τους. Το δεδομένο της μη ένταξης διατρέχει όλο το φάσμα των σχέσεων της ΕΕ και των κρατών μελών της με τις τρίτες χώρες της Μεσογείου. Άλλωστε, για το λόγο αυτό, έχει εισαχθεί, ήδη από το 1995, με τη Διαδικασία της Βαρκελώνης (Διάσκεψη Υπουργών, Βαρκελώνη, 27-28 Νοεμβρίου 1995) η ιδέα της Ευρω-μεσογειακής εταιρικής σχέσης, η οποία υποκαθιστά την άμεση συμμετοχή στην «ευρωπαϊκή οικογένεια».

Οι αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ με τους μεσογειακούς εταίρους εντάσσονται στο πλαίσιο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης και έχουν ως σημείο αναφοράς τους τρεις άξονες που υιοθετήθηκαν στη Βαρκελώνη από την Ευρω-μεσογειακή διάσκεψη Υπουργών: (α) «την πολιτική εταιρική σχέση και την εταιρική σχέση για την ασφάλεια», (β) «την οικονομική και χρηματοδοτική εταιρική σχέση» και (γ) «την ανθρώπινη, κοινωνική και πολιτιστική εταιρική σχέση». Ως εκ τούτου, αποτελώντας τμήμα ενός ευρύτερου σχεδιασμού, διέπονται από τις ιδέες της Μεσογειακής πολιτικής της ΕΕ και συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της⁶⁹.

⁶⁹ Οι τρεις στόχοι προτεραιότητας για την περίοδο 2007-2013, σύμφωνα με το στρατηγικό σχέδιο για την περιφερειακή συνεργασία στη Μεσόγειο είναι: (α) ένας κοινός Ευρω-μεσογειακός χώρος δικαιοσύνης, ασφάλειας και συνεργασίας για τη μετανάστευση, (β) ένας κοινός βιώσιμος οικονομικός χώρος με έμφαση στην απελευθέρωση του εμπορίου, την περιφερειακή εμπορική ολοκλήρωση, τις υποδομές δικτύων και την προστασία του περιβάλλοντος και (γ) μία κοινή σφαίρα κοινωνικο-πολιτιστικών ανταλλαγών. Βλ. σχετ. EUROMED, 2007^β: 3

Παράλληλα, όμως, οι σχέσεις ΕΕ – μεσογειακών εταίρων στις αερομεταφορές διαμορφώνονται βάσει της Ευρω-μεσογειακής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών και ειδικότερα, των αεροπορικών μεταφορών. Στο πλαίσιο αυτό, έχουν, καταρχάς, ως γενικό στόχο τη δημιουργία «ενός ολοκληρωμένου δια-τροπικού Ευρω-μεσογειακού δικτύου μεταφορών» (Euro-Mediterranean Ministerial Conference on Transport, 2005). Ειδικότερα, το Περιφερειακό Σχέδιο Δράσης για τις μεταφορές στην περιοχή της Μεσογείου που καταρτίστηκε στο 8^ο Ευρω-μεσογειακό Forum για τις μεταφορές (Βρυξέλλες, 30.05.2007), ορίζει τρεις κύριους άξονες δράσης για τον τομέα των αερομεταφορών: πρώτον, τη μεταρρύθμιση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου κάθε χώρας, προκειμένου να διευκολυνθεί το άνοιγμα της αγοράς αερομεταφορών και να επιτραπεί ο ανταγωνισμός, υπό το φως της προοπτικής ένταξης σε έναν Κοινό Αεροπορικό Χώρο, δεύτερον την εισαγωγή στην εθνική νομοθεσία των κανόνων της ΕΕ σχετικά με τις αεροπορικές μεταφορές και τη συνεργασία στον τομέα της ασφάλειας με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Ασφάλειας της Αεροπορίας και τρίτον, την εισαγωγή διασυνοριακών ρυθμίσεων σχετικά με τη διερεύνηση ατυχημάτων και ενίσχυση του ρυθμιστικού πλαισίου στους τομείς της ασφάλειας και της προστασίας από έκνομες ενέργειες [EUROMED, 2007^α: 21-22, (Actions 14-16)]. Όσον αφορά, τέλος, στο σχεδιασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ με τους γείτονές της στη Μεσόγειο βασίζονται στην άσκηση μίας ευέλικτης πολιτικής που, μεσοπρόθεσμα, επιδιώκει τη σύναψη ολοκληρωμένων αεροπορικών συμφωνιών, με μεταβατικά διαστήματα εφαρμογής προσαρμοσμένα στα δεδομένα της αεροπορικής αγοράς, τις υποδομές και τις δυνατότητες κάθε μεσογειακού εταίρου, αλλά, μακροπρόθεσμα, έχει ως στόχο τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρω-Μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου [COM (2008) 596: 4].

Η υλοποίηση του συγκεκριμένου στόχου ενισχύει το ειδικό βάρος της ΕΕ στις αεροπορικές μεταφορές σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο, διευρύνοντας τον Κοινό Αεροπορικό Χώρο και διαμορφώνοντας μία περιφερειακή αγορά, η οποία λειτουργεί βάσει του προτύπου της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Επιπλέον, όμως, ικανοποιεί δύο ανάγκες. Πρώτον, δεδομένης της γεωγραφικής γειτνίασης με τις τρίτες χώρες της μεσογειακής λεκάνης, η ενσωμάτωση στα υπό διαμόρφωση «Λειτουργικά Τμήματα Εναερίου Χώρου» (FABs) της Νοτίου Ευρώπης τμημάτων του εναερίου χώρου των τελευταίων εξυπηρετεί την αποτελεσματικότερη λειτουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού. Δεύτερον, αποτρέπει την κατασκευή μίας εικόνας κλειστής αγοράς - φρουρίου για την εσωτερική αγορά αερομεταφορών της ΕΕ, στο βαθμό που

διευρύνει τον κύκλο των συμμετεχόντων, επιτρέποντας την είσοδο σε αυτή και τρίτων γειτονικών χωρών υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

Στην υλοποίηση του Κοινού Ευρω-Μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου, αλλά και, γενικότερα, στην άσκηση της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ στην περιοχή της Μεσογείου κύριο ρόλο διαδραματίζει το “Euromed Aviation Project” (Ευρω-μεσογειακό έργο αεροπορικών μεταφορών). Συγκεντρώνει ιδιαίτερο ενδιαφέρον το γεγονός ότι η λειτουργία του συγκεκριμένου έργου βασίζεται σε μία κοινοπραξία πέντε εταιρειών που επελέγησαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή: τη γαλλική “Sofreavia, την ισπανική “Ineco”, τη γερμανική “Lufthansa consulting”, την “Ernst & Young” Ιταλίας και την ολλανδική “Ecorys”. Αποστολή του τριετούς (2007-2010) “Euromed Aviation Project”, το οποίο χρηματοδοτείται από το πρόγραμμα MEDA με το ποσό των 4,99 εκ. ευρώ, είναι η παραγωγή ενός οδικού χάρτη για τη δημιουργία του Κοινού Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου, αλλά και η μελέτη επιπτώσεων. Κατά τα δύο πρώτα χρόνια υλοποίησης του έργου προβλέπεται η διοργάνωση εκπαιδευτικών σεμιναρίων, η παροχή τεχνικής βοήθειας, καθώς και η πραγματοποίηση επιτόπου έρευνας σε κάθε εταίρο. Επιπλέον, προβλέπεται η συνεχής ενημέρωση των συμμετεχόντων φορέων, καθ’ όλη τη διάρκεια του έργου⁷⁰.

Προκειμένου να σχεδιασθεί ο οδικός χάρτης για τον Κοινό Ευρω-μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο, καταρτίστηκε, στο πλαίσιο του “Euromed Aviation Project”, αναλυτικό ερωτηματολόγιο, το οποίο εστάλη, το Φεβρουάριο του 2009, στους Μεσογειακούς εταίρους (EUROMED Aviation Project, 2009⁷). Οι τρεις κύριες ενότητες ερωτημάτων στοχεύουν στον προσδιορισμό των προσδοκιών από τον Κοινό Ευρω-μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο, του βαθμού ετοιμότητας για έναν Κοινό Αεροπορικό Χώρο και του τρόπου οργάνωσης του ρυθμιστικού πλαισίου ανά χώρα. Πέραν αυτών, όμως, υποβάλλεται και ένας εκτεταμένος αριθμός ερωτημάτων (συνολικά 111) που αφορούν στην πρόσβαση στην αγορά, την ασφάλεια, την προστασία από έκνομες ενέργειες, την προστασία του περιβάλλοντος και τη διαχείριση του εναερίου χώρου και στοχεύουν στην αξιολόγηση της παρούσας

⁷⁰ Τα πέντε συστατικά μέρη του έργου καλύπτουν όλο το φάσμα των αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ με τους Μεσογειακούς εταίρους. Συγκεκριμένα, αφορούν στην (α) υποστήριξη μίας ανοιχτής, υγιούς και ανταγωνιστικής περιφερειακής αγοράς αερομεταφορών, (β) προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας των αερομεταφορών στην περιοχή, (γ) ενίσχυση της προστασίας από έκνομες ενέργειες στις αερομεταφορές, (δ) προώθηση ολοένα και πιο φιλικών προς το περιβάλλον αεροπορικών μεταφορών και (ε) υποστήριξη της συνεργασίας και εναρμόνισης στον τομέα της διαχείρισης εναερίου κυκλοφορίας. (EUROMED Aviation Project, Info no 1, 2007: 2-3)

κατάστασης σε κάθε εταίρο, εφαρμόζοντας ως μέτρο σύγκρισης, πάντα, το κοινοτικό κεκτημένο ανά τομέα.

Το ως άνω ερωτηματολόγιο δεν είχε τα επιθυμητά αποτελέσματα, καθώς μόνον έξι από τις δέκα χώρες απήντησαν εμπρόθεσμα. Ως εκ τούτου, το πρώτο σχέδιο οδικού χάρτη που καταρτίστηκε το Μάιο του 2009 υπό το “Euromed Aviation Project”, ελέγχεται ως προς την ακρίβειά του. Παρά ταύτα, δεν παύει να αποτελεί ένα πρώτο σχέδιο συστηματοποίησης της διαδικασίας διαμόρφωσης ενός Κοινού Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι η σχετική Συμφωνία θα καλύπτει όλους τους τομείς των αερομεταφορών, ενώ τίθεται ως ορόσημο το 2015. Οι διαπραγματεύσεις προγραμματίζεται να αρχίσουν το 2012, οπότε αναμένεται να έχει ολοκληρωθεί το άνοιγμα των αεροπορικών αγορών όλων των χωρών μέσω διμερών αεροπορικών συμφωνιών.

Το Σχέδιο Οδικού Χάρτη προετοιμάστηκε από μία ομάδα ειδικών του “Euromed Aviation Project” βάσει του ερωτηματολογίου που απαντήθηκε από ορισμένους μόνον εταίρους και των επιτόπιων ερευνών. Ωστόσο, η ολοκλήρωση και υιοθέτησή του προϋποθέτει την ενεργό συμμετοχή των αρμόδιων υπηρεσιών των μεσογειακών χωρών. Γι’ αυτό το λόγο συνεκλήθη στο Κάιρο, στις 26-27 Μαΐου 2009 η 1^η συνάντηση εργασίας των εκπροσώπων των Υπηρεσιών Πολιτικής Αεροπορίας των Μεσογειακών εταίρων. Ωστόσο και σε αυτήν την περίπτωση δεν συμμετείχαν όλες οι εμπλεκόμενες χώρες, γεγονός το οποίο γεννά ερωτήματα σχετικά με το βαθμό αποδοχής της πρωτοβουλίας για τον Κοινό Ευρω-μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο και το εύρος της πιθανής υλοποίησής της⁷¹.

Από τα συμπεράσματα της συνάντησης, πάντως, προκύπτει ότι οι συμμετέχοντες αποδέχονται τις δύο χρονολογίες ορόσημα, δηλαδή το 2012 για την ολοκλήρωση της πρώτης φάσεως υπογραφής διμερών αεροπορικών συμφωνιών μεταξύ της ΕΕ και των μεσογειακών εταίρων και το 2015 για τη σύναψη πολυμερούς συμφωνίας για τον Κοινό Ευρω-μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο. Επιπλέον, ενθαρρύνονται όλες οι μεσογειακές χώρες να συνάψουν διμερείς συμφωνίες μεταξύ τους για το άνοιγμα των αεροπορικών αγορών τους. Έμφαση δόθηκε, όμως και στο κόστος που συνεπάγεται η εφαρμογή του Οδικού Χάρτη για τις συμμετέχουσες χώρες, καθώς και στην ανάγκη ενίσχυσης της τεχνικής βοήθειας και των

⁷¹ Συγκεκριμένα, συμμετείχαν εκπρόσωποι της Αιγύπτου, της Ιορδανίας, του Ισραήλ, του Λιβάνου, του Μαρόκου, της Παλαιστινιακής Αρχής και της Τυνησίας, ενώ απείχαν η Αλγερία, η Συρία και η Τουρκία.

προγραμμάτων εκπαίδευσης, ανάλογα με τις ανάγκες κάθε εταίρου (EUROMED Aviation Project, 2009^α: 2).

Όπως γίνεται αντιληπτό, αναπόφευκτα, οι αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ με τους μεσογειακούς εταίρους επηρεάζονται από τα προβλήματα και τα ιδιαίτερα γνωρίσματα του κλάδου των αερομεταφορών στην περιοχή της Μεσογείου. Αναλυτικότερα, θα μπορούσε κανείς να διακρίνει δύο κατηγορίες προβλημάτων: πρώτον, την υφιστάμενη κατάσταση που χαρακτηρίζεται από το χαμηλό επίπεδο υποδομών, τους δυσλειτουργικούς θεσμούς και την κυρίαρχη ανά χώρα νοοτροπία και δεύτερον, τα διαφορετικά πρόσωπα που παρουσιάζουν οι πολιτικές αερομεταφορών των εταίρων. Σύμφωνα με τις επιτόπιες έρευνες που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του “Euromed Aviation Project”, το 2007, την εικόνα του αεροπορικού κλάδου στην περιοχή συνθέτουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: (α) οι υπηρεσίες αεροπορικών μεταφορών βασίζονται, κατά κύριο λόγο, στις παραδοσιακές συμφωνίες αεροπορικών υπηρεσιών των Μεσογειακών εταίρων με τα κράτη μέλη της ΕΕ ή μεταξύ των Μεσογειακών εταίρων, (β) τα επίπεδα του ρυθμιστικού πλαισίου και της εφαρμογής των κανόνων ασφαλείας ποικίλλουν σημαντικά ανά χώρα, (γ) τα πρότυπα στον τομέα της προστασίας από έκνομες ενέργειες εξαρτώνται από το γεωπολιτικό περιβάλλον, (δ) δεν υφίσταται ρυθμιστικό πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος, (ε) διαπιστώνονται σημαντικές ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό και χρηματοδοτικούς πόρους και τέλος, (στ) η συνεργασία μεταξύ των εταίρων είναι ανεπαρκής (EUROMED Aviation Project, Info no 2, 2008: 2-3). Υπό τις προαναφερθείσες συνθήκες, η διαφοροποίηση αναδεικνύεται σε απαραίτητο στοιχείο για το σχεδιασμό της πολιτικής της ΕΕ έναντι των Μεσογειακών εταίρων στον τομέα των αερομεταφορών.

Εντός του πλαισίου αυτού, όπως προκύπτει και από το πρώτο σχέδιο του οδικού χάρτη του “Euromed Aviation Project” για τον Κοινό Ευρω-Μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο, η στρατηγική της Επιτροπής έχει επικεντρωθεί, σε πρώτη φάση, στη σύναψη διμερών Συμφωνιών Ανοιχτών Ουρανών, διατηρώντας την προοπτική δημιουργίας ενός Κοινού Ευρω-Μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου, αλλά σε βάθος χρόνου. Οι συμφωνίες αυτές, οι οποίες φέρουν τον τίτλο Ευρω-Μεσογειακές Αεροπορικές Συμφωνίες, έχουν ως κύριους στόχους «το αμοιβαίο άνοιγμα των αγορών», την εξασφάλιση «ισότιμων όρων εκμετάλλευσης», την ενίσχυση της «ασφάλειας, της προστασίας από έκνομες ενέργειες και του σεβασμού του περιβάλλοντος» και τη στήριξη των Μεσογειακών εταίρων στην ανάπτυξη των

αερομεταφορών τους [COM (2005) 79: 8]. Πρόκειται για μία προσέγγιση σαφώς επιφυλακτική, η οποία εξηγείται, σύμφωνα με την ίδια την Επιτροπή, από τέσσερις κρίσιμους παράγοντες: (α) τις διαφορές στο νομικό, διοικητικό και οικονομικό πλαίσιο, υπό το οποίο έχουν οργανωθεί οι αεροπορικές μεταφορές σε κάθε Μεσογειακό εταίρο, (β) την έλλειψη του κινήτρου της ένταξης, (γ) το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν θα μπορούσε να αναλάβει το βάρος τη διαχείρισης ενός Κοινού Ευρω-Μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου και (δ) την ύπαρξη διαφορετικών κανόνων για την ασφάλεια, την προστασία από έκνομες ενέργειες και τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας.

Η πολιτική των Ευρω-Μεσογειακών Αεροπορικών Συμφωνιών έχει ως αφετηρία την εντολή του Συμβουλίου προς την Επιτροπή, το Δεκέμβριο του 2004, για έναρξη διαπραγματεύσεων με το Μαρόκο. Οι διαπραγματεύσεις που είχαν δοκιμαστικό χαρακτήρα για το βαθμό αποδοχής του συγκεκριμένου νέου τύπου συμφωνίας από τους Μεσογειακούς εταίρους, κατέληξαν, μετά από πέντε γύρους, στις 12 Δεκεμβρίου του 2006, στην υπογραφή μίας συμφωνίας, η οποία, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, «ξεπερνά τη συμβατική αμερικανική ιδέα για τους ‘ανοιχτούς ουρανούς’», καθώς, πέραν των όρων για τη ρύθμιση της αγοράς, καθιστά δυνατή την επενδυτική συνεργασία μεταξύ αεροπορικών εταιρειών της ΕΕ και του Μαρόκου και έχει συμπεριλάβει ειδικές πρόνοιες για την προστασία του περιβάλλοντος και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών (European Commission, Press Release IP/06/1770, 2006). Σύμφωνα, μάλιστα, με τον τότε Επίτροπο Μεταφορών, Jacques Barrot, αποτελεί «τον πρώτο λίθο στο οικοδόμημα του Κοινού Αεροπορικού Χώρου που η Ευρώπη ελπίζει να κατασκευάσει με τους γείτονές της στα Νότια και τα Ανατολικά έως το 2010» (στόχος, ο οποίος, βέβαια, αποδείχθηκε ανέφικτος) (Jacques Barrot, 2006).

Η συμφωνία λειτουργεί ως ένα «εργαλείο» σύγκλισης των κανόνων λειτουργίας των αεροπορικών μεταφορών του Μαρόκου με το κοινοτικό κερτημένο. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει δύο φάσεις, κατά τις οποίες προβλέπεται η παροχή τεχνικής βοήθειας προς τη χώρα με στόχο την επίσπευσή της (European Commission, Press Release, IP/06/582, Annex III 2006: 7-8). Αναλυτικότερα, κατά την πρώτη φάση και υπό την προϋπόθεση ικανοποιητικής αξιολόγησης των μεταρρυθμίσεων ως προς την ασφάλεια, την απαγόρευση των κρατικών επιδοτήσεων και τους κανόνες ανταγωνισμού, παρέχονται εμπορικά δικαιώματα «τρίτης» και «πέμπτης ελευθερίας» στους μαροκινούς και κοινοτικούς αερομεταφορείς, δηλαδή ελεύθερης μεταφοράς

επιβατών από και προς την ΕΕ και το Μαρόκο, αντιστοίχως. Εφόσον η μαροκινή νομοθεσία εναρμονισθεί με την κοινοτική στους προβλεπόμενους από το Παράρτημα 6 της συμφωνίας τομείς τόσο οι μαροκινοί όσο και οι κοινοτικοί αερομεταφορείς αποκτούν δικαιώματα «πέμπτης ελευθερίας», δηλαδή μεταφοράς επιβατών από την ΕΕ και το Μαρόκο σε τρίτες χώρες με προέλευση ή τελικό προορισμό το Μαρόκο και την ΕΕ, αντιστοίχως (βλ. Σχήμα XVIII, σε Παράρτημα).

Η ολοκλήρωση της διαπραγμάτευσης με το Μαρόκο και η σύναψη της πρώτης διμερούς Ευρω-Μεσογειακής Αεροπορικής Συμφωνίας συνοδεύτηκε από εντολές του Συμβουλίου προς την Επιτροπή για την έναρξη διαπραγματεύσεων με την Αλγερία, την Ιορδανία, το Ισραήλ, το Λίβανο και την Τυνησία. Λαμβάνοντας υπ' όψιν το βαθμό δυσκολίας που παρουσιάζουν οι διαπραγματεύσεις με τις προαναφερθείσες χώρες, ιδιαίτερη σημασία συγκεντρώνει η περίπτωση του Ισραήλ. Μία συμφωνία μεταξύ ΕΕ και Ισραήλ εύλογα διαθέτει έντονο πολιτικό χαρακτήρα και συνδέεται με τη στάση της πρώτης έναντι της Παλαιστινιακής Αρχής. Δεδομένου δε ότι οι μεταφορές αποτελούν σημείο αντιπαράθεσης μεταξύ Ισραήλ και Παλαιστινιακής Αρχής που επιδρά άμεσα στην οικονομική ανάπτυξη της περιοχής, λόγω των περιορισμών που έχουν επιβληθεί από το Ισραήλ στις μετακινήσεις και της καταστροφής του αεροδρομίου της Παλαιστινιακής Αρχής στη Λωρίδα της Γάζας από ισραηλινές δυνάμεις το 2001 και το 2002, οι διαπραγματεύσεις για μία νέου τύπου συμφωνία αεροπορικών μεταφορών και η υπογραφή, στις 9 Δεκεμβρίου 2008, οριζόντιας συμφωνίας αερομεταφορών μεταξύ ΕΕ και Ισραήλ προκάλεσαν αντιδράσεις από την Παλαιστινιακή Αρχή και την Αίγυπτο που είναι, επίσης, μεσογειακοί εταίροι⁷². Επιπλέον, εντός της ΕΕ, πέντε κράτη μέλη (Βέλγιο, Βρετανία, Ιρλανδία, Κύπρος και Μάλτα) επεχείρησαν να συνδέσουν την υπογραφή της Οριζόντιας συμφωνίας με την πρόοδο στις διαπραγματεύσεις Ισραήλ – Παλαιστίνης, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανέβαλε, επ' αόριστον ψήφισμά του επί της αναβάθμισης των αεροπορικών σχέσεων ΕΕ - Ισραήλ. Τελικώς, μετά από παρέμβαση της πρώην Υπουργού Εξωτερικών του Ισραήλ Τζίπι Λίβνι προς τον Μπερνάρ

⁷² Το διεθνές αεροδρόμιο της Γάζας (μετονομασθέν, αργότερα, σε αεροδρόμιο Γιάσερ Αραφάτ) λειτούργησε από τα τέλη του 1998 έως το 2001. Η κατασκευή του χρηματοδοτήθηκε από την Αίγυπτο, τη Γερμανία, την Ιαπωνία, την Ισπανία και τη Σαουδική Αραβία και κόστισε 86 εκ. δολ. ΗΠΑ. Μετά το ξέσπασμα της δεύτερης Ιντιφάντα (al-Aqsa Intifada), στα τέλη Σεπτεμβρίου 2000, οι Ισραηλινές δυνάμεις κατέστρεψαν το σταθμό ραντάρ και τον πύργο ελέγχου, ενώ τον Ιανουάριο του 2001 κατέστρεψαν και το διάδρομο προσγείωσης του αεροδρομίου. Η δικαιολόγηση από Ισραηλινής πλευράς της εν λόγω ενέργειας βασίστηκε στο γεγονός ότι, λόγω του αεροδρομίου, το Ισραηλινό κράτος αδυνατούσε να ελέγξει τις μεταφορές της Παλαιστινιακής Αρχής.

Κουσνέρ, Υπουργό Εξωτερικών της Γαλλίας, τότε προεδρεύουσας της ΕΕ, η προαναφερθείσα σύνδεση θεμάτων δεν υλοποιήθηκε και η οριζόντια συμφωνία υπεγράφη ανοίγοντας τον δρόμο για τη διαπραγμάτευση μίας ευρω-μεσογειακής συμφωνίας ΕΕ – Ισραήλ (Barak Ravid, 2008; Herb Keinson, 2008). Δύο μήνες αργότερα, στις 23 Φεβρουαρίου 2009, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε ψήφισμα για την ανάπτυξη ενός Κοινού Αεροπορικού Χώρου με το Ισραήλ [European Parliament, Committee on Transport and Tourism, 2008/2136(INI), 2009].

Η σημασία της δημιουργίας Κοινού Αεροπορικού Χώρου με το Ισραήλ τονίστηκε, εξ αρχής, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία στην ανακοίνωσή της, με την οποία ζητούσε εντολή από το Συμβούλιο για την έναρξη διαπραγματεύσεων σημείωνε ότι, από τη μία πλευρά, «η αγορά της ΕΕ είναι η σημαντικότερη για το Ισραήλ, με 4,54 εκατομμύρια διεθνών αεροπορικών κινήσεων επιβατών από και προς το Ισραήλ επί συνόλου 8,59 εκατομμυρίων (ή 54%)» και από την άλλη, «για την ΕΕ, το Ισραήλ είναι η σημαντικότερη αγορά στη Μέση Ανατολή με μεγάλες δυνατότητες ανάπτυξης». Όσον αφορά στην ανάγκη συνεργασίας Ισραήλ – Παλαιστινιακής Αρχής στον τομέα των μεταφορών, το συγκεκριμένο θέμα αντιμετωπίστηκε επιφανειακά μέσα από μία γενική παρατήρηση για την «πραγματοποίηση με επιτυχία συζητήσεων για τη σύσταση μίας κοινής ισραηλινο-παλαιστινιακής επιτροπής μεταφορών, η οποία θα παρέχει τη συνδρομή της σε πρακτικές πτυχές του από κοινού σχεδιασμού των μεταφορών» [COM(2007) 691: 4]. Εκ των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι το Ισραήλ αποτελούσε και εξακολουθεί να αποτελεί, παρά τις αντιθέσεις μεταξύ των κρατών μελών, αλλά και στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, προτεραιότητα για την πολιτική αεροπορικών μεταφορών της ΕΕ στην περιοχή της Μεσογείου. Η Επιτροπή ανέδειξε την προτεραιότητα αυτή, προσεγγίζοντας τη συμφωνία για την αναβάθμιση των αεροπορικών σχέσεων με το Ισραήλ και την ένταξή του στον Κοινό Αεροπορικό Χώρο ως έναν ισχυρό «μοχλό» ικανό να δώσει ώθηση στη διαδικασία υπογραφής διμερών Ευρω-μεσογειακών Αεροπορικών Συμφωνιών και δημιουργίας ενός Κοινού Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου.

Η προσέγγιση αυτή δικαιολογείται και από το γεγονός ότι η ιδέα των Ευρω-μεσογειακών Αεροπορικών Συμφωνιών δεν έγινε δεκτή χωρίς αντιδράσεις από όλους τους Μεσογειακούς εταίρους, καθώς μεταβάλλει ριζικά την αγορά αερομεταφορών στην περιοχή. Για το λόγο αυτό, η Αλγερία και η Τυνησία ζήτησαν την επιβολή περιορισμών στη χωρητικότητα των αεροσκαφών, τονίζοντας ότι η μεταβολή αυτή συνοδεύεται από αύξηση του ανταγωνισμού και επιτρέπει στους κοινοτικούς

αερομεταφορείς που διαθέτουν σημαντικό μέγεθος, να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες που προκύπτουν από το σταδιακό άνοιγμα της αγοράς, συχνά, εις βάρος των μικρότερων αερομεταφορέων των τρίτων μεσογειακών χωρών. Επιπλέον, επεσήμαναν ότι η Επιτροπή προτείνει ένα συγκεκριμένο πρότυπο συμφωνίας, χωρίς να υπάρχουν περιθώρια ουσιαστικής διαπραγμάτευσης, γεγονός το οποίο συνεπάγεται ανισότητα μεταξύ των συμβαλλομένων μερών. Σε απάντηση των θέσεων αυτών, οι Βρυξέλλες υποστήριξαν ότι οι όροι των Ευρω-μεσογειακών Αεροπορικών Συμφωνιών είναι αδιαπραγμάτευτοι, διότι βασίζονται στους κανόνες της Ενιαίας Αγοράς Αερομεταφορών της ΕΕ, ενώ για την αύξηση του ανταγωνισμού, κυρίως, από Κοινοτικούς αερομεταφορείς προέβλεπαν ως λύση την προώθηση της περιφερειακής ολοκλήρωσης ανάμεσα στους Μεσογειακούς εταίρους (Euromed Working Group on Air Transport, 2004: 2).

Εντός του πλαισίου της Ευρω-μεσογειακής πολιτικής στον τομέα των αερομεταφορών και παράλληλα με τη διαπραγμάτευση των διμερών αεροπορικών συμφωνιών, προωθείται και η εισαγωγή των κοινοτικών προτύπων για τη διαχείριση του εναερίου χώρου στα εθνικά συστήματα διαχείρισης του εναερίου χώρου των Μεσογειακών εταίρων. Επιδιωκόμενος στόχος, εντός του πλαισίου του “Euromed Aviation Project”, είναι ο περιορισμός των διαφορών και η διαμόρφωση μίας κοινής αντίληψης για τη διαχείριση του εναερίου χώρου. Η προοπτική αυτή, άλλωστε, επιβεβαιώθηκε και σε επίπεδο «εξαγγελιών» από τους εκπροσώπους των Υπηρεσιών Πολιτικής Αεροπορίας των Μεσογειακών εταίρων στην πρώτη Ευρω-μεσογειακή συνάντηση εργασίας για τη διαχείριση του εναερίου χώρου που συνεκλήθη στο Μαρακές, στις 27-28 Ιουνίου 2007 (Euromed Aviation Project, 2007). Παρά ταύτα, οι ιδιαιτερότητες που εμφανίζουν τα συστήματα διαχείρισης του εναερίου χώρου κάθε χώρας δυσχεραίνουν την ομογενοποίηση των προτύπων λειτουργίας τους. Εάν, μάλιστα, συνδυασθεί το γεγονός αυτό με τις ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό και υλικούς πόρους, γίνεται αντιληπτό ότι ο περιορισμός της κατάτμησης του εναερίου χώρου και η διαμόρφωση FABs, βάσει της αρχής της ευέλικτης χρήσης του εναερίου χώρου, δεν μπορούν να υλοποιηθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα⁷³.

⁷³ Μέχρι σήμερα έχουν αναπτυχθεί τρεις πρωτοβουλίες με αντικείμενο τη διαχείριση του εναερίου χώρου, στο πλαίσιο των οποίων συνεργάζονται κράτη μέλη με τρίτες χώρες της Μεσογείου: (α) η EMAC (Europe Middle-East Air Traffic Management Coordination Agreement), με τη συμμετοχή της Αιγύπτου, της Ιορδανίας, Κύπρου, του Λιβάνου και της Συρίας, (β) η ομάδα AEFMP που περιλαμβάνει την Αλγερία, τη Γαλλία, το Μαρόκο, την Πορτογαλία και την Ισπανία και (γ) η Blue Meda που περιλαμβάνει την Ελλάδα, την Ιταλία, την Κύπρο, τη Μάλτα, την Αίγυπτο, την Αλβανία και

Αντιθέτως, όπως και στην περίπτωση του SEE FAB, προϋποθέτουν μία σειρά από αλλαγές σε θεσμικό, νομικό, πολιτικό και τεχνικό επίπεδο (βλ. σχετ. Πίνακα 3.3, κατωτέρω). Με στόχο την επίσπευση των απαραίτητων αλλαγών, οι συμμετέχοντες στο 3^ο σεμινάριο διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας (Βρυξέλλες, 3-4 Μαρτίου 2009) του “Euromed Aviation Project” προέβησαν σε συστάσεις για την υλοποίηση συγκεκριμένων μέτρων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Συγκεκριμένα, προτάθηκαν η εκπόνηση μελέτης επιπτώσεων από την επέκταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού στους Μεσογειακούς εταίρους, η ίδρυση Κατευθυντήριας Επιτροπής ATM (διαχείρισης εναερίου χώρου) σε κάθε χώρα, η διασφάλιση της απαραίτητης χρηματοδότησης ανά χώρα για την επέκταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού σε ρυθμιστικό και τεχνικό επίπεδο, η ενίσχυση της ενημέρωσης για τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό και η υλοποίηση επιμορφωτικών προγραμμάτων, η αναζήτηση τεχνικής βοήθειας από την ΕΕ, μέσω περιφερειακών προγραμμάτων όπως το ISIS και τέλος, η ίδρυση, σε περιφερειακό επίπεδο, ειδικής συντονιστικής δομής για το χειρισμό περιφερειακών θεμάτων διασυνοριακού, πολιτικο-στρατιωτικού και δια-λειτουργικού χαρακτήρα (Euromed Aviation Project, 2009^β). Εκ των ανωτέρω, διαπιστώνει κανείς ότι, όπως συνέβη και στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, ο σχεδιασμός στον τομέα της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας στρέφεται από την έμφαση στη δημιουργία FAB σε μία ευρύτερη προσέγγιση που στοχεύει στην υλοποίηση των απαραίτητων θεσμικών, νομικών, πολιτικών και τεχνικών μεταρρυθμίσεων για την επέκταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού.

Εξετάζοντας την πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ στη Μεσόγειο διαπιστώνει κανείς ότι ακολουθείται μία προσέγγιση σαφώς πιο επιφυλακτική από την αντίστοιχη στη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Ωστόσο, στο σχεδιασμό τους οι δύο αυτές διαστάσεις της πολιτικής αερομεταφορών έχουν παρόμοια δομή. Συνεπώς, η θεωρητική κατασκευή των δύο ομόκεντρων κύκλων μπορεί να εφαρμοσθεί και στην περίπτωση της Ευρω-μεσογειακής πολιτικής αερομεταφορών. Το περιεχόμενο του εσωτερικού κύκλου διαμορφώνεται από αρχές, συμφέροντα, ιδέες και στόχους που περιλαμβάνονται στην Ευρω-μεσογειακή πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ και άλλες πηγές, όπως το Περιφερειακό Σχέδιο Δράσης για τις μεταφορές στην περιοχή της Μεσογείου και το σχέδιο Οδικού Χάρτη για τον Κοινό Ευρω-μεσογειακό

την Τυνησία ως μέλη και την Ιορδανία ως παρατηρητή. Επιπλέον, Ισπανία, Μαρόκο και Πορτογαλία εξετάζουν τη σύσταση FAB. Βλ. σχετ. Euromed Transport Forum – Aviation Working Group, 2007: 2

Αεροπορικό Χώρο του “Euromed Aviation Project”. Στον εξωτερικό κύκλο εντάσσονται αρχές, συμφέροντα, ιδέες και στόχοι που συνδέονται με το ευρύτερο πλαίσιο της Ευρω-μεσογειακής συνεργασίας, όπως αυτό «σχηματίζεται» από τη Διακήρυξη της Βαρκελώνης και το Στρατηγικό Σχέδιο για την περιφερειακή συνεργασία στη Μεσόγειο (2007-2012).

Ανάμεσα στους δύο ομόκεντρους κύκλους η αλληλεπίδραση είναι συνεχής, καθώς, από τη μία πλευρά, η Διακήρυξη της Βαρκελώνης πλαισιώνει την Ευρω-μεσογειακή πολιτική αερομεταφορών και από την άλλη, η δεύτερη συμβάλλει στην υλοποίηση της πρώτης. Συγκεκριμένα, όσον αφορά στον πρώτο άξονα της Διακήρυξης, η θεσμοποιημένη συνεργασία μέσα από το “Euromed Aviation Project” σε συνδυασμό με την προοπτική του Κοινού Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου λειτουργούν ως άτυπη διαδικασία «οικοδόμησης εμπιστοσύνης» που συνεισφέρει σημαντικά στη σταδιακή κατασκευή «της πολιτικής εταιρικής σχέσης και της εταιρικής σχέσης για την ασφάλεια». Ως προς τον δεύτερο άξονα, η ενθάρρυνση της περιφερειακής συνεργασίας μέσα από εξειδικευμένα προγράμματα του “Euromed Aviation Project” και ασφαλώς, ο στόχος της δημιουργίας ενός Κοινού Αεροπορικού Χώρου προάγουν «την οικονομική και χρηματοδοτική εταιρική σχέση». Τέλος, η βελτίωση των αεροπορικών υποδομών, η αύξηση των αεροπορικών συνδέσεων και η παροχή οικονομικότερων αεροπορικών υπηρεσιών δύνανται να ενισχύσουν «την κοινωνική και πολιτιστική εταιρική σχέση».

Παρά ταύτα, η περιορισμένη ανταπόκριση των Μεσογειακών εταίρων σε πρωτοβουλίες που στοχεύουν στην προώθηση του Κοινού Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου, όπως ο σχεδιασμός Οδικού Χάρτη στο πλαίσιο του “Euromed Aviation Project” και ο σκεπτικισμός, με τον οποίο αντιμετωπίζεται η σύναψη οριζόντιων και Ευρω-μεσογειακών συμφωνιών καταδεικνύουν την ελλιπή εμπέδωση του περιεχομένου τόσο του εσωτερικού, όσο και του εξωτερικού κύκλου. Η δημιουργία ενός Κοινού Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου συνεπάγεται ριζικές αλλαγές για τον αεροπορικό κλάδο των χωρών της Μεσογείου και συνδέεται με προκλήσεις που θίγουν ευαίσθητους τομείς, όπως ο έλεγχος του εναερίου χώρου και ο συντονισμός της πολιτικής με την πολεμική αεροπορία (βλ. σχετ. Πίνακα 3.3 κατωτέρω).

Πίνακας 3.3: Μεσογειακή διάσταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού: Υφιστάμενες «προκλήσεις»

Θεσμικές	Νομικές	Πολιτικές	Τεχνικές
<p>Ενίσχυση ανθρώπινου δυναμικού των ΥΠΑ</p> <p>Διαχωρισμός (τουλάχιστον σε λειτουργικό επίπεδο) μεταξύ παρόχων υπηρεσιών και ρυθμιστικών αρχών</p> <p>Ίδρυση Εθνικών Εποπτικών Αρχών</p>	<p>Εφαρμογή της νομοθεσίας του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού</p>	<p>Ανανέωση της πολιτικής στήριξης και δέσμευσης από τα κέντρα λήψεως αποφάσεων</p> <p>Αντιμετώπιση και επίλυση ευαίσθητων θεμάτων όπως η εκχώρηση της αρμοδιότητας ελέγχου του εναερίου χώρου</p> <p>Επίτευξη πολιτικο-στρατιωτικού συντονισμού</p> <p>Διασφάλιση των απαραίτητων χρηματοδοτικών πόρων</p>	<p>Διαφορές μεταξύ των συστημάτων ATM</p> <p>Αντίσταση στην αλλαγή</p> <p>Έλλειψη κατηρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού</p>

Πηγή: Euromed Aviation Project, 2009^b

Παράλληλα, η αδυναμία ουσιαστικής διαπραγμάτευσης των διμερών αεροπορικών συμφωνιών με την ΕΕ ισοδυναμεί για ορισμένους εταίρους με «επιβολή» συγκεκριμένων όρων που λειτουργούν προς όφελος των κοινοτικών αερομεταφορέων και εις βάρος των μικρότερου μεγέθους δικών τους εθνικών αερομεταφορέων. Όπως γίνεται αντιληπτό, ο συνδυασμός των ως άνω παραγόντων προκαλεί μία εύλογη αντίδραση στην επιχειρούμενη αλλαγή. Η μεταβολή της στάσης αυτής είναι εφικτή μόνον σε βάθος χρόνου, καθώς προϋποθέτει αλλαγές σε επίπεδο όχι μόνο συμφερόντων, αλλά και ιδεών. Εφόσον, μάλιστα, γίνει δεκτή η θέση του Wendt ότι οι συλλογικές ταυτότητες «ποικίλλουν ανά θέμα, χρόνο και χώρο, αλλά και ανάλογα με το εάν είναι διμερείς, περιφερειακές ή παγκόσμιες» και ως εκ τούτου, ότι η διαμόρφωση μίας συλλογικής ταυτότητας μπορεί να συνδέεται με μία περιφερειακή συνεργασία σε ένα συγκεκριμένο τομέα (βλ. σχετ. κεφ. 2.2.2), οι προαναφερθείσες αλλαγές «συναντώνται», τελικά, με τη διαδικασία κατασκευής μίας περιφερειακής ευρω-μεσογειακής ταυτότητας στις αεροπορικές μεταφορές.

3.2.2.3 Οι σχέσεις με τη Ρωσία, την Τουρκία και τις χώρες του Ευξείνου Πόντου

Από τη μέχρι τώρα ανάλυση των αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ με τους γείτονές της διαπιστώνει κανείς ότι η Ένωση έχει τη δυνατότητα, στο πλαίσιο των διμερών αεροπορικών συμφωνιών και υπό την προοπτική του Κοινού Αεροπορικού Χώρου, να θέτει συγκεκριμένους όρους για την εναρμόνιση ολόκληρου του συστήματος αεροπορικών μεταφορών των εταίρων της με το κοινοτικό πρότυπο, αφήνοντας πολύ στενά περιθώρια διαπραγμάτευσης στους τελευταίους. Επιπλέον, παρά τις υφιστάμενες διαφορές μεταξύ των χωρών τόσο στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, όσο και στη Μεσόγειο, έχει διαμορφωθεί μία περιφερειακή προσέγγιση που στοχεύει στην επέκταση του Κοινού Αεροπορικού Χώρου στις δύο αυτές περιοχές. Σε αντίθεση με τις προαναφερθείσες πτυχές των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, η Ρωσία και η Τουρκία συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά, τα οποία τις καθιστούν *sui generis* περιπτώσεις και επιβάλλουν ένα ειδικό πλαίσιο διαπραγμάτευσης για την καθεμία. Παρά ταύτα, και οι δύο περιλαμβάνονται στο σχεδιασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημιουργία Κοινού Αεροπορικού Χώρου με τους γείτονες, όπως αυτός διαμορφώνεται, το 2005, από τον «προγραμματισμό της εξωτερικής πολιτικής αερομεταφορών της Κοινότητας» [COM (2005) 79: 8-9].

Εντός του πλαισίου αυτού, η Ρωσία αντιμετωπίζεται ως ειδική περίπτωση, αλλά και ως προτεραιότητα για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ «διότι είναι γειτονική χώρα, αλλά και για λόγους που την αφορούν αποκλειστικά, τόσο από οικονομική, όσο και από πολιτική άποψη» (Ibid.). Επιπλέον, έμφαση δίδεται στη συνεργασία στους τομείς της προστασίας του περιβάλλοντος, της ασφάλειας και της προστασίας από έκνομες ενέργειες, καθώς και στην αεροδιαστημική βιομηχανία. Η συνεργασία μεταξύ ΕΕ και Ρωσίας στον τελευταίο τομέα βρίσκεται ήδη σε εξέλιξη σε τομείς όπως ο σχεδιασμός και η παραγωγή, ενώ, το 2003, η “Airbus” ίδρυσε στη Ρωσία το κέντρο μηχανικής “ECAR” (Engineering Centre Airbus in Russia), στο οποίο συμμετέχει και η ρωσική εταιρεία “Kaskol”. Μία συμφωνία με τη Ρωσία θα μπορούσε, λοιπόν, σύμφωνα με την Επιτροπή, να διαμορφώσει το κατάλληλο πλαίσιο για την περαιτέρω προώθηση αυτού του είδους της συνεργασίας [COM (2005) 77: 11-12]. Ωστόσο, η εξέλιξη των αεροπορικών σχέσεων με τη χώρα αυτή, από το 2005 μέχρι σήμερα, δεν ανταποκρίνεται στις αρχικές προσδοκίες, καθώς τα κρίσιμα

ζητήματα που τις επιβάρυναν, στο παρελθόν, εξακολουθούν να υφίστανται, παρά τις επανειλημμένες προσπάθειες επίλυσής τους.

Οι διμερείς αεροπορικές σχέσεις των κρατών μελών της ΕΕ με τη Ρωσία αντικατοπτρίζουν, σε μεγάλο βαθμό, την κατάσταση της ρωσικής αγοράς αερομεταφορών, μίας αγοράς με περιορισμένη πρόσβαση και αυξημένη κρατική επιρροή. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι πολυάριθμες συμφωνίες κρατών μελών - Ρωσίας συνθέτουν ένα «κατακερματισμένο και περιοριστικό περιβάλλον αγοράς». Οι διμερείς αυτές συμφωνίες ρυθμίζουν σε διακρατικό επίπεδο την πρόσβαση στην αγορά προσδιορίζοντας τους αερομεταφορείς, τα σημεία προέλευσης και προορισμού, τις συχνότητες και τη χωρητικότητα των πτήσεων. Πρόκειται, ασφαλώς, για συμφωνίες περιοριστικού χαρακτήρα, οι οποίες, εάν ληφθεί υπ' όψιν η νομολογία του ΔΕΚ, όπως διαμορφώθηκε με τις Αποφάσεις του Νοεμβρίου 2002, για τις συμφωνίες «Ανοιχτών Ουρανών» (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.1), παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο, στο βαθμό που περιέχουν ρήτρες που προκαλούν διακρίσεις εις βάρος των αερομεταφορέων άλλων κρατών μελών (Ibid.: 7-9).

Παρά το γεγονός ότι η διαπραγματευτική εντολή για μία αεροπορική συμφωνία με τη Ρωσία δόθηκε από το Συμβούλιο στην Επιτροπή το Μάρτιο του 2006, η εικόνα «κατακερματισμού» των αεροπορικών σχέσεων ΕΕ-Ρωσίας δεν έχει αλλάξει και οι στόχοι που έθετε η εντολή δεν έχουν επιτευχθεί. Τροχοπέδη στην ανάπτυξη των αεροπορικών μεταφορών μεταξύ ΕΕ και Ρωσίας αποτελεί το ζήτημα των τελών για τις υπερπτήσεις της Σιβηρίας⁷⁴. Το θέμα αυτό ορίζεται ως το βασικό διακύβευμα και από το Συμβούλιο, το οποίο με τη διαπραγματευτική εντολή προς την Επιτροπή επιδιώκει μία συμφωνία που θα διασφαλίζει την απόλυτη κατάργηση των τελών για τις υπερπτήσεις της Σιβηρίας το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2013, τη σταδιακή μείωσή τους κατά το μεταβατικό διάστημα από το 2006 έως το 2013, την κατάργηση των υποχρεωτικών εμπορικών συμφωνιών που συνδέονται με τις υπερπτήσεις έως το 2013, τη σταδιακή άρση των περιορισμών στις υπερπτήσεις της ρωσικής επικράτειας από αεροσκάφη που δραστηριοποιούνται σε δρομολόγια μεταξύ Ευρώπης και Ασίας και την κατάργηση όλων των μη-τεχνικής φύσεως περιορισμών έως το 2013 (Council of the European Union, 2006⁷).

⁷⁴ Τα τέλη υπολογίζεται ότι κόστισαν στους κοινοτικούς αερομεταφορείς, το 2006, περί τα 430 εκ. €. Η παράκαμψη της Σιβηρίας είναι ασύμφορη λόγω του επιπλέον κόστους των καυσίμων και του χρόνου που απαιτείται (Margot Light, 2008: 10).

Μολονότι η Επιτροπή προχώρησε στη διαπραγμάτευση και κατόρθωσε, στο περιθώριο της συνόδου κορυφής ΕΕ-Ρωσίας, το Νοέμβριο του 2006, να πείσει τη ρωσική πλευρά να μονογράψει συμφωνία με θέμα τις υπερπτήσεις της Σιβηρίας, μέχρι σήμερα, η συμφωνία αυτή δεν έχει υπογραφεί από το Κρεμλίνο, παρότι, το Νοέμβριο του 2007, έλαβε την αρχική έγκριση της ρωσικής κυβέρνησης. Συγκεντρώνει ιδιαίτερο ενδιαφέρον το γεγονός ότι, αν και η συνήθης κριτική για τις αδυναμίες που παρουσιάζει η ΕΕ σε διεθνές επίπεδο επικεντρώνεται στην πολυφωνία, στη συγκεκριμένη περίπτωση μεταξύ τόσο των θεσμών, όσο και των κρατών μελών επικρατεί σύμπνοια. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να αποδώσει κανείς σε άλλες αιτίες τη συγκεκριμένη αποτυχία.

Η ΕΕ έχει συνδέσει, ήδη από το 2003, την ένταξη της Ρωσίας στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου με την κατάργηση των τελών για τις υπερπτήσεις της Σιβηρίας, θέση την οποία επανέλαβε το Συμβούλιο και στο κείμενο της διαπραγματευτικής εντολής προς την Επιτροπή (Council of the European Union, 2003β: 12; Council of the European Union, 2006^γ). Σύμφωνα, μάλιστα, με την Επιτροπή, η «Κοινότητα ήταν σε θέση να επιδείξει την ισχύ της κατά τις διαπραγματεύσεις με τη Ρωσία, με κατάληξη τη δέσμευση που προσέφερε η ρωσική κυβέρνηση στις 21 Μαΐου 2004, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση της Ρωσίας στον ΠΟΕ, να καταργήσει τα μη εμπορικά στοιχεία του παρόντος συστήματος τελών που επιβάλλει η Ρωσία για τις υπερπτήσεις της Σιβηρίας, προκειμένου να αντικαταστήσει το σύστημα με ένα άλλο, βασισμένο στο κόστος, διαφανές και αμερόληπτο, το αργότερο έως το 2013» [COM (2005) 77: 10]. Ωστόσο, παρά τη ρητορική της Επιτροπής περί επίδειξης ισχύος και τη δέσμευση της Ρωσίας, η τελευταία δεν έχει ακόμα προβεί σε τροποποίηση του ισχύοντος καθεστώτος για τις υπερπτήσεις της Σιβηρίας.

Αναλύοντας την τακτική της ΕΕ, θα παρατηρούσε κανείς, σε μια πρώτη προσέγγιση, ότι ο μοχλός πίεσης που χρησιμοποιήθηκε, δεν ήταν ισχυρός αρκετά, ώστε να μεταβάλει, άμεσα και αποτελεσματικά, την πολιτική της Ρωσίας ως προς τις υπερπτήσεις στη Σιβηρία. Η αποκαλούμενη από τις Βρυξέλλες «επίδειξη ισχύος», αν και φάνηκε, σε πρώτη φάση, να αποδίδει, εκ των υστέρων αποδείχθηκε περιορισμένης εμβέλειας.

Ωστόσο, μία εναλλακτική προσέγγιση, βασισμένη στην εξέλιξη των διαπραγματεύσεων με τη Ρωσία και τον τρόπο χρήσης του μοχλού πίεσης της ένταξης στον ΠΟΕ, παρουσιάζει μία αρκετά διαφοροποιημένη εικόνα. Συγκεκριμένα,

ο Hubert Zimmerman παρατηρεί ότι, μολονότι στα θέματα προτεραιότητας, των οικονομικών και εμπορικών σχέσεων της ΕΕ με τη Ρωσία είχε σημειωθεί μικρή πρόοδος, οι δύο πλευρές υπέγραψαν, στις 21 Μαΐου 2004, συμφωνία, με την οποία ολοκληρώνονταν οι διαπραγματεύσεις για την εκατέρωθεν πρόσβαση στις αγορές τους, υπό την προοπτική της ένταξης της Ρωσίας στον ΠΟΕ⁷⁵. Το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων δεν είναι δυνατόν να ερμηνευθεί, σύμφωνα με τον Zimmerman, εάν λάβει κανείς υπ' όψιν του την εξάρτηση της Ρωσίας από την ευρωπαϊκή αγορά και την εν γένει οικονομική ανωτερότητα της ΕΕ. Για το λόγο αυτό εισάγει στην «εξίσωση» έναν τρίτο παράγοντα μη-εμπορική φύσεως, το περιβάλλον και συγκεκριμένα το Πρωτόκολλο του Κιότο (Hubert Zimmerman, 2007: 825-827).

Το αντάλλαγμα για την υπογραφή του πρωτοκόλλου του Κιότο από τη Ρωσία, παρατηρεί σχετικά ο Anders Åslund, είναι το «άνοιγμα» από πλευράς ΕΕ του «δρόμου» προς τον ΠΟΕ για τη Ρωσία (Anders Åslund, 2004). Ο Zimmerman έρχεται να επισημάνει ότι «αυτή η αρκετά ασυνήθιστη στρατηγική διασύνδεσης θεμάτων μπορεί να εξηγηθεί από την κεντρική θέση που καταλαμβάνει η διπλωματία για το κλίμα στο πλαίσιο των προσδοκιών της ΕΕ να καταστεί μια δύναμη που να χαίρει σεβασμού, παγκοσμίως» (Hubert Zimmerman, 2007: 827). Υπ' αυτή τη λογική, η αρνητική στάση των ΗΠΑ έναντι του Πρωτοκόλλου του Κιότο αποτελούσε για την ΕΕ ευκαιρία ανάληψης ηγετικού ρόλου, διεθνώς, στο συγκεκριμένο θέμα. Σημειώνεται ότι, μόλις η Ρωσία υπέγραψε το Πρωτόκολλο του Κιότο, η ΕΕ επανήλθε στην προηγούμενη ατζέντα θεμάτων. Ωστόσο, όπως αποδεικνύει η σημαντική καθυστέρηση στην υπογραφή της συμφωνίας του Νοεμβρίου του 2006 για τις υπερπτήσεις της Σιβηρίας από τη Ρωσία και η διατήρηση του ισχύοντος, δυσμενούς για τους κοινοτικούς αερομεταφορείς, καθεστώτος, η διαπραγματευτική ισχύς της ΕΕ και η ικανότητά της να ασκήσει πίεση στη Ρωσία για το συγκεκριμένο ζήτημα έχουν πλέον μειωθεί.

Εξετάζοντας την εξέλιξη των αεροπορικών σχέσεων ΕΕ – Ρωσίας, αβίαστα, προκύπτει το συμπέρασμα ότι πόρρω απέχει από τη δημιουργία ενός κοινού αεροπορικού χώρου. Συγκεκριμένα, το 2005, η Επιτροπή εμφανίζεται συγκρατημένη επισημαίνοντας ότι, δεδομένων των συνθηκών της αγοράς και των κανονιστικών

⁷⁵ Τα θέματα προτεραιότητας αφορούσαν στις χαμηλές τιμές φυσικού αερίου στη Ρωσία που λειτουργούν ως έμμεση επιδότηση για το βιομηχανικό κλάδο, την απελευθέρωση τηλεπικοινωνιών, τραπεζικού και ασφαλιστικού κλάδου, την κατάργηση των πληρωμών για τις υπερπτήσεις της Σιβηρίας και την εισαγωγή στη ρωσική αγορά των ευρωπαϊκών βιομηχανικών και ρυθμιστικών προτύπων.

ρυθμίσεων η «δημιουργία ενός Ανοικτού Αεροπορικού Χώρου, αν και παραμένει μακροπρόθεσμος στόχος, δεν φαίνεται να αποτελεί ρεαλιστικό άμεσο στόχο». Παράλληλα, όμως, στον «προγραμματισμό της εξωτερικής πολιτικής αερομεταφορών», του ίδιου έτους, η Ρωσία αντιμετωπίζεται ως «προτεραιότητα» και προτείνεται «μια ευρεία συμφωνία που θα περιλαμβάνει πολλές ειδικές πτυχές και θα αποβλέπει ταυτόχρονα στο οικονομικό άνοιγμα και τη συνεργασία για την προσέγγιση των αγορών και την ανάπτυξη των βιομηχανικών δυνατοτήτων» [COM(2005) 77: 9; COM (2005) 79: 9]. Τρία χρόνια αργότερα, οι Βρυξέλλες είναι σαφώς πιο συγκρατημένες. Στην έκθεση προόδου για τον Κοινό Αεροπορικό Χώρο του 2008, περιορίζονται στο να σημειώσουν ότι «χρειάζεται να διαμορφωθεί ένα ορθό πλαίσιο συνεργασίας σε θέματα αεροπορικών μεταφορών», θέτοντας, παράλληλα, ως προϋπόθεση την εναρμόνιση των διμερών συμφωνιών αεροπορικών μεταφορών Ρωσίας – κρατών μελών με την κοινοτική νομοθεσία και την υπογραφή της συμφωνίας του Νοεμβρίου του 2007 [COM (2008) 596: 5].

Η καθυστέρηση στην υπογραφή της ως άνω συμφωνίας και η εν γένει παρελκυστική τακτική της Ρωσίας ως προς το ζήτημα των δικαιωμάτων υπέρπτησης της Σιβηρίας, όχι μόνον αποτελεί την κύρια αιτία για τη στασιμότητα των αεροπορικών σχέσεων, αλλά επιδρά και στο ευρύτερο πλαίσιο των διμερών σχέσεων ΕΕ – Ρωσίας. Η μονογράφιση της συμφωνίας του Νοεμβρίου του 2006, στο περιθώριο της συνόδου κορυφής ΕΕ – Ρωσίας, απετέλεσε τη μεγάλη επιτυχία της συνόδου. Ωστόσο, τονίζει η Margot Light, το γεγονός ότι οι Ρώσοι δεν είχαν υπογράψει, ένα χρόνο αργότερα (στις αρχές του Νοεμβρίου του 2007), τη συμφωνία αυτή, ώστε να τεθεί σε ισχύ, οδήγησε στην ακύρωση της προγραμματισμένης, για τις 16-17 Νοεμβρίου 2007, συνόδου κορυφής (Margot Light, 2008: 10).

Εάν οι αεροπορικές σχέσεις ΕΕ – Ρωσίας παρουσιάζουν μία εικόνα στασιμότητας και αναμονής, οι αντίστοιχες μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας είναι πολύ κατώτερες των προσδοκιών. Είναι χαρακτηριστικό ότι, ενώ το 2005 η συμμετοχή της Τουρκίας στον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης ήταν κάτι αναμενόμενο, κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σήμερα, η προοπτική αυτή έχει απομακρυνθεί, καθώς συναντά σημαντικά προσκόμματα πολιτική φύσεως [COM (2005) 79: 8]. Τρία χρόνια αργότερα, η Επιτροπή παρατηρεί ότι, αν και η Τουρκία, ως υποψήφια προς ένταξη χώρα, «πρέπει να συμμετάσχει πλήρως στον Κοινό Αεροπορικό Χώρο», έχει σημειωθεί επιβράδυνση στην πρόοδο προς την κατεύθυνση αυτή, «διότι η Τουρκία δεν

αναγνωρίζει τον ολοκληρωμένο χαρακτήρα της ενιαίας αγοράς αερομεταφορών, ούτε τα συνεχιζόμενα θέματα της ασφάλειας πτήσεων στο πεδίο της ATM» [COM (2008) 596: 5]. Μοναδική θετική εξέλιξη αποτελεί η μονογράφιση της «οριζόντιας συμφωνίας» μετά από μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις, το Μάρτιο του 2010.

Η στάση αυτή της Τουρκίας έχει σαφές πολιτικό υπόβαθρο και συνδέεται άμεσα με την εφαρμογή του πρόσθετου Πρωτοκόλλου της συμφωνίας της Αγκύρας, του 2005. Επί της ουσίας, η αυθαίρετη τουρκική απαγόρευση πρόσβασης στους τουρκικού αερολιμένες αεροσκαφών υπό κυπριακή σημαία ή υπηκοότητα καταστρατηγεί, στο πλαίσιο των αερομεταφορών, τις βασικές αρχές της ενιαίας αγοράς αερομεταφορών. Επιπλέον, όμως, η άρνηση συνεργασίας, από την τουρκική πλευρά, με το κυπριακό κέντρο ελέγχου εναέρια κυκλοφορίας έχει αρνητικές συνέπειες για τη λειτουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, προκαλώντας προβλήματα στη διαχείριση του εναερίου χώρου και διακυβεύοντας την ασφάλεια των πτήσεων στην Περιοχή Πληροφοριών Πτήσεων (FIR) Λευκωσίας.

Η πλήρης εναρμόνιση της Τουρκίας με το κοινοτικό κεκτημένο στις αεροπορικές μεταφορές και η ενσωμάτωσή της στον Κοινό Αεροπορικό Χώρο συνεπάγεται μία σειρά κρίσιμων αλλαγών στη λειτουργία του συστήματος αερομεταφορών της χώρας. Οι Sinan Ülgen et al. παρατηρούν σχετικά ότι μία τέτοια εξέλιξη θα οδηγούσε καταρχάς σε ενίσχυση του ανταγωνισμού προς όφελος των Τούρκων καταναλωτών, δεδομένου ότι θα επιτρεπόταν στους Κοινοτικούς αερομεταφορείς να εισέλθουν στην τουρκική αγορά. Προς την ίδια κατεύθυνση θα συνέβαλε, άλλωστε και η υποχρεωτική κατάργηση του προκαθορισμού των τιμών. Παράλληλα, η εναρμόνιση των διμερών αεροπορικών συμφωνιών της Τουρκίας με τρίτες χώρες με την κοινοτική νομοθεσία θα απελευθέρωνε τη διεθνή αγορά για τους τουρκικούς ιδιωτικούς αερομεταφορείς, δημιουργώντας ανταγωνισμό για τον εθνικό αερομεταφορέα, τις Τουρκικές Αερογραμμές (Turk Hava Yolları - THY). Μέσα από την κατάργηση του μονοπωλίου της THY σε σημαντικά διεθνή δρομολόγια, επισημαίνουν οι Sinan Ülgen et al., η τελευταία θα έχανε τη δυνατότητα να επιδοτεί εσωτερικά δρομολόγια, βασιζόμενη στα κέρδη από τα διεθνή δρομολόγια. Επιπλέον, η εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας για την παρακολούθηση των κρατικών ενισχύσεων θα συνέβαλε στην αντιμετώπιση προβλημάτων που συνδέονται με πρακτικές έμμεσων ενισχύσεων ή άλλων κυβερνητικών μέτρων που δίνουν πλεονέκτημα στον εθνικό αερομεταφορέα (Sinan Ülgen et al., 2007: 168-170).

Εξίσου σημαντικές είναι, σύμφωνα με τους Sinan Ülgen et al., οι αλλαγές που θα επέφερε η ενσωμάτωση της Τουρκίας στον Κοινό Αεροπορικό Χώρο, στο σύστημα κατανομής των υποχρεώσεων παροχής δημοσίας υπηρεσίας, καθώς το υφιστάμενο σύστημα, το οποίο συνδέει τη χορήγηση αδειών εκτέλεσης δρομολογίων με την επιβολή υποχρεώσεων παροχής δημοσίας υπηρεσίας, χαρακτηρίζεται ως «αδιαφανές». Η εναρμόνιση με το κοινοτικό κερτημένο θα συνέβαλε, επιπλέον, στην ενίσχυση της διαφάνειας του συστήματος κατανομής χρονοθυρίδων (slots), κυρίως σε αεροδρόμια με κυκλοφοριακή συμφόρηση όπως το Atatürk International στην Κωνσταντινούπολη. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται, τέλος, από τους Sinan Ülgen et al. στα οικονομικά οφέλη από τη συμμετοχή της Τουρκίας στον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι την προοπτική αυτή «δυσχεραίνει η μακροχρόνια πολιτική αντιπαράθεση στην Κύπρο» (Ibid.: 169).

Παρά το γεγονός ότι η Τουρκία βρίσκεται εκτός KEAX, η αγορά αερομεταφορών έχει σημειώσει ιδιαίτερη ανάπτυξη από το 2002, έτος - αφετηρία σημαντικών αλλαγών με στόχο τη σταδιακή απελευθέρωση. Η ανάπτυξη του κλάδου, κατά την εξαετία 2002-2008 - μία περίοδο με σημαντικά οικονομικά προβλήματα για τις αεροπορικές μεταφορές, παγκοσμίως - ανερχόταν, κατά μέσον όρο, σε 53,3% (UNECE, 2009: 1). Η Turk Hava Yollari (THY), εθνικός αερομεταφορέας της χώρας, βρίσκεται σε τροχιά ταχείας ανάπτυξης με την αγορά νέων αεροσκαφών και την επέκταση του δικτύου των διεθνών δρομολογίων της, ενώ σε επίπεδο υποδομών η κατασκευή σύγχρονων αεροδρομίων σε διάφορα σημεία της χώρας έχει συμβάλει στην ανάπτυξη της αγοράς αερομεταφορών τόσο στις πτήσεις εσωτερικού, όσο και εξωτερικού (OECD – International Transport Forum, 2009: 6-7; Turkish Daily News, 2008; Airwise, 2009). Παράλληλα, η Κωνσταντινούπολη έχει εξελιχθεί σε ιδιαίτερος σημαντικό περιφερειακό και διεθνή αεροπορικό κόμβο (hub). Το βαθμό της ανάπτυξής και της κυκλοφοριακής συμφόρησης του διεθνούς αεροδρομίου “Atatürk” μαρτυρεί η κατασκευή του νέου αεροδρομίου “Sabiha Gökçen” στην ασιατική πλευρά της πόλεως. Εύλογα, η δυναμική που παρουσιάζει η τουρκική αεροπορική αγορά «θέλγει» τον αεροπορικό κλάδο στα κράτη μέλη της ΕΕ, δεδομένου ότι σε μία περίοδο κρίσης, δημιουργεί νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες για επενδύσεις ή συνεργασίες αεροπορικών εταιρειών. Επιβεβαιώνει δε τη σημασία της Τουρκίας για την πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ στην περιοχή.

Πέραν της Ρωσίας και της Τουρκίας η πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ έναντι των γειτόνων της στρέφεται και προς μία άλλη ομάδα χωρών, η οποία θα μπορούσε

να προσδιορισθεί γεωγραφικά έχοντας ως σημείο αναφοράς τον Εύξεινο Πόντο. Στον προγραμματισμό της εξωτερικής πολιτικής του 2005 η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συνεχής εξέλιξη των αερομεταφορών σε γειτονικές χώρες όπως το Αζερμπαϊτζάν, η Αρμενία, η Γεωργία, Μολδαβία και η Ουκρανία, «ανοίγει ορίζοντες για την προοδευτική ένταξή τους στον κοινό εναέριο χώρο» [COM (2005) 79: 9]. Η ΕΕ έχει υπογράψει, μέχρι σήμερα, «οριζόντιες συμφωνίες» με όλες τις προαναφερθείσες χώρες, ενώ η Επιτροπή έχει λάβει εντολή διαπραγματεύσεων για σύναψη συνολικών συμφωνιών αερομεταφορών με τη Γεωργία (Ιούνιος 2009) και την Ουκρανία (Δεκέμβριος 2006). Στις σχέσεις με τη συγκεκριμένη ομάδα χωρών η Επιτροπή αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στους τομείς της ασφάλειας και της προστασίας από έκνομες ενέργειες θέτοντας ως προτεραιότητα την υιοθέτηση από πλευράς τους των σχετικών κοινοτικών προτύπων. Προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται η παροχή τεχνικής συνδρομής από την ΕΕ και οι ανταλλαγές σε επίπεδο εμπειρογνομώνων [COM (2008) 596: 4].

Μεταξύ των χωρών που προαναφέρθηκαν, ξεχωρίζει η Ουκρανία, η οποία έχει υπογράψει διμερείς συμφωνίες αεροπορικών υπηρεσιών με όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και οριζόντια συμφωνία με την ΕΕ. Η Επιτροπή επισημαίνει την ανάγκη εκσυγχρονισμού του αεροπορικού κλάδου της χώρας, κυρίως στους τομείς της ασφάλειας, της προστασίας από έκνομες ενέργειες, της προστασίας του περιβάλλοντος, της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας και των υποδομών. Παράλληλα, αναδεικνύει τις δυνατότητες συνεργασίας στον τομέα της αεροναυπηγικής βιομηχανίας, δεδομένης της κληρονομιάς της Ουκρανίας από τη Σοβιετική Ένωση [COM(2005) 451: 5-6]. Εντός του πλαισίου αυτού, στις προτεραιότητες της ατζέντας του 2010 για τις σχέσεις ΕΕ – Ουκρανίας συμπεριλαμβάνεται η ολοκλήρωση της συνολικής συμφωνίας για τη δημιουργία ενός Κοινού Αεροπορικού Χώρου, οι διαπραγματεύσεις για την οποία είχαν ξεκινήσει από το 2007 (European Commission, 2010^β: 7).

Ανακεφαλαιώνοντας, η ανάλυση που προηγήθηκε, εστιάζει στις αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ με δύο χώρες - τη Ρωσία και την Τουρκία - που συνιστούν ειδικές περιπτώσεις και μία ομάδα χωρών, με αναπτυσσόμενους αεροπορικούς κλάδους και μακροπρόθεσμη προοπτική ένταξης στον Κοινό Αεροπορικό Χώρο, από τις οποίες ξεχωρίζει η Ουκρανία. Το ενδιαφέρον επικεντρώνεται στη Ρωσία και την Τουρκία για δύο λόγους. Πρώτον, και οι δύο χώρες, κατανοώντας την ιδιαίτερη σημασία τους για το σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, αποδεικνύονται «σκληροί»

διαπραγματευτές, διατεθειμένοι, όπου θεωρούν ότι τα συμφέροντά τους θίγονται, να προβάλουν προσκόμματα στην προώθηση της ατζέντας της ΕΕ. Δεύτερον, η διασύνδεση των αεροπορικών σχέσεων με το ευρύτερο πλαίσιο των σχέσεων της Ένωσης με τις συγκεκριμένες χώρες και τα προβλήματα που τις διέπουν, είναι περισσότερο σαφής από κάθε άλλη περίπτωση. Λαμβάνοντας υπ' όψιν, ιδιαίτερα, τη δεύτερη διαπίστωση, γίνεται αντιληπτό ότι η ενίσχυση, με ρυθμούς ταχύτερους από τους σημερινούς, των αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ τόσο με τη Ρωσία, όσο και με την Τουρκία προσκρούει σε συμφέροντα και ιδέες που προσδιορίζουν το σχεδιασμό της εξωτερικής πολιτικής των χωρών αυτών, γεγονός το οποίο, τελικά, επιβραδύνει τις προσδοκώμενες αλλαγές (βλ. κατάργηση της επιβολής τελών για υπερσιβηρικές πτήσεις, εναρμόνιση Τουρκίας με κοινοτικό κεκτημένο στις αερομεταφορές, συμμετοχή της στον ΕΚΑΧ και συνεργασία σε επίπεδο ΑΤΜ).

3.2.3 Συνεργασία σε παγκόσμιο επίπεδο

Από την ανάλυση των αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ με γειτονικές της χώρες και των προοπτικών διαμόρφωσης ενός Κοινού Αεροπορικού Χώρου, στο τμήμα του κεφαλαίου που προηγήθηκε, η μελέτη στρέφεται, στη συνέχεια, στη διερεύνηση πτυχών του διεθνούς ρόλου της ΕΕ στον τομέα των αερομεταφορών. Στη συγκεκριμένη διάσταση των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ κυριαρχούν οι Ηνωμένες Πολιτείες. Ωστόσο, σταδιακά, διαπιστώνει κανείς ότι αναπτύσσεται ένα δίκτυο συμφωνιών με χώρες στόχους σε παγκόσμιο επίπεδο, το οποίο πλαισιώνει τις διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις. Παράλληλα, η Επιτροπή, στοχεύοντας στην καθιέρωση του πρωταγωνιστικού ρόλου της Ένωσης στο διεθνές καθεστώς αερομεταφορών, επιδιώκει την ενίσχυση των σχέσεων της τελευταίας με το Διεθνή Οργανισμό Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO), σε συνδυασμό με το συντονισμό των ενεργειών - πρωτοβουλιών των κρατών μελών στο πλαίσιο του.

3.2.3.1 Σχέσεις με Η.Π.Α.: Οι διαπραγματεύσεις για τη Συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών» και ο ανταγωνισμός Airbus - Boeing

Διατρέχοντας το πρώτο τμήμα του τρίτου κεφαλαίου της μελέτης διαπιστώνει κανείς ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες εμπλέκονται σχεδόν σε κάθε πλευρά της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ (μεταξύ άλλων, απελευθέρωση αγοράς αερομεταφορών,

προστασία του περιβάλλοντος, ασφάλεια και προστασία από έκνομες ενέργειες). Περισσότερο, όμως, από οποιαδήποτε άλλη περίπτωση διεδραμάτισαν ουσιαστικό ρόλο και συνέβαλαν, εκούσες - άκουσες, στην εξέλιξη, εάν όχι τη «γέννηση», της εξωτερικής διάστασης της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ. Στηριζόμενη, κατά κύριο λόγο, στην επιχειρηματολογία της για την επίδραση των διμερών συμφωνιών ανοιχτών ουρανών των ΗΠΑ με τα κράτη μέλη στην ενιαία αγορά αερομεταφορών και θέτοντας ως διακύβευμα την επιβίωση της τελευταίας έναντι της «διχαστικής» αμερικανικής τακτικής, η Επιτροπή κατόρθωσε να λάβει την επιδιωκόμενη εντολή από το Συμβούλιο για τη διαπραγμάτευση «οριζόντιων» συμφωνιών (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.1). Πέτυχε, όμως, επίσης, να λάβει εντολή για τη διαπραγμάτευση μίας συμφωνίας «Ανοιχτού Εναερίου Χώρου» (Open Aviation Area) με τις Η.Π.Α.. Η αξιοποίηση της συγκεκριμένης εντολής και οι διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία για τον «Ανοιχτό Εναέριο Χώρο» βρίσκονται στο επίκεντρο των διατλαντικών αεροπορικών σχέσεων. Παράλληλα, άμεση επίδραση στις σχέσεις ΕΕ-ΗΠΑ ασκεί ο ανταγωνισμός “Airbus” - “Boeing”, των δύο κυρίαρχων «παιχτών» της αεροναυπηγικής βιομηχανίας, παγκοσμίως, ο οποίος έχει, πλέον, εξελιχθεί σε διαμάχη.

Πραγματοποιώντας μία σύντομη αναδρομή στο πρόσφατο παρελθόν των αεροπορικών σχέσεων ΕΕ – ΗΠΑ, διαπιστώνει κανείς ότι η διατλαντική αγορά αερομεταφορών, παρά τη σημασία της και για τις δύο πλευρές, δεν βασιζόταν σε ένα σταθερό και εφάμιλλο της αξίας της θεσμικό πλαίσιο. Αντιθέτως, το τελευταίο ήταν κατακερματισμένο και ανομοιογενές, καθώς αποτελούσε συνάρτηση του επιπέδου των διμερών αεροπορικών σχέσεων των Ηνωμένων Πολιτειών με κάθε κράτος μέλος. Η εντολή της 5^{ης} Ιουνίου 2003 του Συμβουλίου των Υπουργών Μεταφορών προς τις Βρυξέλλες για έναρξη διαπραγματεύσεων με την Ουάσιγκτον, εκτός του ότι αποτελούσε «νίκη» για την Επιτροπή, άνοιγε και το δρόμο για την αναβάθμιση των θεσμικών δομών των διατλαντικών σχέσεων.

Η επικοινωνία ανάμεσα στις δύο πλευρές, λίγο πριν την έναρξη των επαφών, δεν επέτρεπε υψηλές προσδοκίες. Χαρακτηριστικό της ποιότητας της επικοινωνίας μεταξύ Ουάσιγκτον και Βρυξελλών στον τομέα των αερομεταφορών είναι το γεγονός ότι, σχεδόν τέσσερις μήνες πριν την έκδοση της εντολής για διαπραγμάτευση, στα τέλη Φεβρουαρίου 2003, οι ΗΠΑ είχαν διοργανώσει στο Παρίσι συνάντηση με τους εταίρους τους από τις συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών», προκειμένου να διερευνήσουν πιθανές εναλλακτικές για τους όρους των συμφωνιών που

επιηρεάζονταν από την απόφαση της 5^{ης} Νοεμβρίου 2002 του ΔΕΚ. Προς μεγάλη έκπληξη της αμερικανικής αποστολής, εκτός από τους εκπροσώπους των κρατών μελών παρών ήταν και εκπρόσωπος της Επιτροπής, ο οποίος, επί της ουσίας, παρεμπόδιζε την εξέλιξη των διαπραγματεύσεων θέτοντας, διαρκώς, εν αμφιβόλω την αρμοδιότητα των κρατών μελών να εξετάζουν θέματα που σχετίζονταν με «ρήτρες εθνικότητας» (βλ. σχετ. Cornelia Woll, 2003: 12-13). Περισσότερο από κάθε άλλη φορά στην πορεία των διαπραγματεύσεων που ακολούθησαν, Βρυξέλλες και Ουάσιγκτον είχαν θολή εικόνα όχι μόνον για το ρόλο του άλλου, αλλά και για τον ίδιο το δικό τους ρόλο σε μία ευμετάβλητη κατάσταση.

Η εντολή του Συμβουλίου προς την Επιτροπή διευκόλυνε, με καθοριστικό τρόπο, την επικοινωνία ανάμεσα στις δύο πλευρές, καθώς νομιμοποιούσε το ρόλο της Επιτροπής ως διαπραγματευτή έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών, αλλά και «υποδείκνυε» στις τελευταίες το συνομιλητή τους. Κατόπιν τούτου, η κυβέρνηση των ΗΠΑ αποδέχθηκε, αμέσως, να συμμετέχει σε διαπραγματεύσεις, η έναρξη των οποίων ανακοινώθηκε στη Σύνοδο Κορυφής ΕΕ-ΗΠΑ, τον Ιούνιο του 2003. Εξακολουθούσαν να υφίστανται, βέβαια, σημαντικές δυσκολίες σε θέματα όπως ο έλεγχος στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των αερομεταφορέων, οι ενδομεταφορές και η χρηματοδοτική μίσθωση. Άλλωστε και οι στόχοι των δύο πλευρών στο σημείο αφετηρίας της διαπραγμάτευσης ήταν σαφώς διαφορετικοί. Στόχος της ΕΕ ήταν η δημιουργία ενός «Ανοιχτού Εναερίου Χώρου», ο οποίος θα έθετε όλες τις πτυχές των αεροπορικών σχέσεων με τις ΗΠΑ «υπό τη σκέπη μίας συμφωνίας σε Κοινοτικό επίπεδο» και «θα δημιουργούσε μία ενιαία αγορά για τις αεροπορικές μεταφορές μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ, στην οποία η ροή των επενδύσεων θα ήταν ελεύθερη και οι ευρωπαϊκοί και αμερικανικοί αερομεταφορείς θα παρείχαν αεροπορικές υπηρεσίες χωρίς περιορισμούς, συμπεριλαμβανομένων και των εσωτερικών αγορών των δύο μερών» (European Commission - DG TREN, 2008⁷: 2). Από την άλλη πλευρά, οι Ηνωμένες Πολιτείες ενδιαφέρονταν, απλώς, να διαμορφώσουν ένα πολυμερές πλαίσιο, το οποίο θα περιέβαλλε τις διμερείς συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών».

Παρά ταύτα, η ανάγκη αναβάθμισης των αεροπορικών σχέσεων ΕΕ – ΗΠΑ δεν περιοριζόταν στην κατάργηση της «εθνικής ρήτρας» που περιείχαν οι διμερείς συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών». Το θεσμικό πλαίσιο των διατλαντικών αεροπορικών σχέσεων καθιστούσε οιασδήποτε μορφής συγχώνευση μεταξύ ευρωπαϊκών και αμερικανικών αερομεταφορέων αδύνατη, επιτρέποντας μόνον χαλαρές συμμαχίες αεροπορικών εταιρειών, τα όρια στην εκατέρωθεν ροή επενδύσεων περιόριζαν τις

δυνατότητες πρόσβασης σε νέα κεφάλαια για τους αερομεταφορείς με οικονομικά προβλήματα και των δύο πλευρών, ενώ η εσωτερική αγορά αερομεταφορών των ΗΠΑ προστατευόταν από τον εξωτερικό ανταγωνισμό (Yu Chun Chang and Chia-Jui Hsu, 2007: 2).

Εξετάζοντας τις αρχικές θέσεις, με τις οποίες εισήλθαν στη διαπραγμάτευση οι δύο πλευρές, η αμερικανική θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως σαφής, απλή και «μινιμαλιστική», δεδομένου ότι οι ΗΠΑ περιορίζονταν στην άρση των «εθνικών ρητρών», παρά το γεγονός ότι, εάν έδιναν τη συγκατάθεσή τους στις διατλαντικές συγχωνεύσεις εταιρειών, θα επέτρεπαν, σύμφωνα με τον Michael Harrison, μία «πολύ αναγκαία ένεση κεφαλαίου στις προβληματικές αμερικανικές αεροπορικές εταιρείες» (Michael Harrison, 2003: 22). Εάν η αμερικανική θέση ήταν σαφής, δεν θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς το ίδιο και για αυτήν της ΕΕ. Η εντολή διαπραγμάτευσης σίγουρα δεν αποτελούσε «πανάκεια» για την πολυφωνία που προκαλούσαν τα διαφορετικά συμφέροντα των κρατών μελών. Τη μεγαλύτερη αντίδραση συνάντησε η Επιτροπή από τη Μεγάλη Βρετανία, η οποία διέβλεπε στην απελευθέρωση των μεταφορών με τη δυτική ακτή του Ατλαντικού την απώλεια σημαντικών πλεονεκτημάτων. Τη στάση των Βρετανών υποστήριζαν, ρητώς ή σιωπηλά, και αεροπορικές εταιρείες, οι οποίες ανησυχούσαν ότι θα έχαναν προνόμια που είχαν αποκτήσει χάριν των διμερών συμφωνιών «ανοιχτών ουρανών» των χωρών τους με τις ΗΠΑ.

Υπ' αυτές τις συνθήκες, οι πιθανότητες έγκρισης από το Συμβούλιο μίας αεροπορικής συμφωνίας με τις ΗΠΑ ήταν περιορισμένες, κάτι το οποίο αποδείχθηκε, τον Ιούνιο του 2004, όταν οι διαπραγματεύσεις κατέληξαν σε κείμενο συμφωνίας. Η πρόταση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο των Υπουργών Μεταφορών των κρατών μελών της ΕΕ για υιοθέτηση της συμφωνίας απορρίφθηκε. Η αρνητική στάση του Συμβουλίου βασίσθηκε στο επιχείρημα ότι «η ικανοποίηση της κύριας επιθυμίας των ΗΠΑ – μεγαλύτερης πρόσβασης στο αεροδρόμιο Heathrow – θα περιόριζε τη δυνατότητα άσκησης πίεσης στις ΗΠΑ για επιστροφή, αργότερα, στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων και διαπραγμάτευσης της πρόσβασης στη εσωτερική αγορά τους» (Dorothy Robyn et al., 2005: 71). Το επιχείρημα αυτό δεν απέχει από την πραγματικότητα, καθώς η συμφωνία προέβλεπε την κατάργηση ορισμένων περιορισμών, χωρίς να θίγει θέματα, όπως οι περιορισμοί των ΗΠΑ στις ξένες επενδύσεις στους αμερικανικούς αερομεταφορές. Ερμηνεύοντας την αρνητική αυτή στάση, ο John Byerly, επικεφαλής της αμερικανικής αποστολής, παρατήρησε ότι

μπορεί, «δημοσίως», η Ένωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών (ΑΕΑ) να επιζητούσε την εντολή προς την Επιτροπή για διαπραγμάτευση με τις ΗΠΑ, «ιδιωτικά», όμως, ευρωπαϊκοί αερομεταφορείς εξέφραζαν τον προβληματισμό τους ως προς τις συνέπειες των διαπραγματεύσεων για τα εμπορικά τους συμφέροντα. Στην πραγματικότητα, ο Byerly αναφερόταν, σύμφωνα με τους Dorothy Robyn et al., στην προστατευτική πολιτική της “British Airways” και της “Lufthansa” (Robyn et al., 2005: 72).

Η απόρριψη του σχεδίου συμφωνίας από το Συμβούλιο Υπουργών είχε ως αποτέλεσμα το «πάγωμα» των διαπραγματεύσεων για χρονικό διάστημα ενός έτους. Στην αναστροφή της στασιμότητας συνέβαλαν ομάδες συμφερόντων και από τις δύο πλευρές του Ατλαντικού που πίεζαν για την επανέναρξη των διαπραγματεύσεων. Με αυτή τη λογική η Ένωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών άσκησε κριτική, το Μάιο του 2005, στην πρόταση της Επιτροπής για εντολή διαπραγμάτευσης με τη Ρωσία και την Κίνα για συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών», επισημαίνοντας ότι οι σχέσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες αποτελούσαν την κύρια παράμετρο της εξωτερικής διάστασης των αερομεταφορών της ΕΕ (ΑΕΑ, 2005^b). Προς την ίδια κατεύθυνση κινούμενες, οι ενώσεις των ευρωπαϊκών και αμερικανικών αεροδρομίων άσκησαν πιέσεις στον τότε αρμόδιο για τις μεταφορές Επίτροπο Jacques Barrot και τον Υπουργό Μεταφορών των ΗΠΑ Norman Y. Mineta για επάνοδο στις διαπραγματεύσεις και επίσπευσή τους (ACI-Europe, 2005^b).

Υπό τις συνθήκες αυτές, ένας νέος γύρος διαπραγματεύσεων άρχισε τον Αύγουστο του 2005, για να ολοκληρωθεί σε διάστημα τριών μηνών, με νέο σχέδιο συμφωνίας. Η Ένωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών χαρακτήρισε τη συντελεσθείσα πρόοδο «ιστορική», με τον Γενικό Γραμματέα της, Ulrich Schulte-Strathaus, να σημειώνει ότι «είναι η πρώτη φορά στην αεροπορική ιστορία που δύο μεγάλες οικονομικές και πολιτικές περιφέρειες συμφωνούν στη σύγκλιση των αεροπορικών πολιτικών τους» (ΑΕΑ, 2005^a). Η συμφωνία είχε, όμως, «αντιπάλους» και από τις δύο πλευρές. Η “British Airways” αντιτάχθηκε, όπως, άλλωστε, ήταν αναμενόμενο, στην εφαρμογή της, τονίζοντας την ανάγκη προηγούμενης τροποποίησης των κανόνων ιδιοκτησίας στις ΗΠΑ, ενώ η “Continental” άρχισε, αμέσως, να πιέζει για την ακύρωσή της, επισημαίνοντας ότι το Heathrow δεν θα είναι πραγματικά ανοιχτό για τους αμερικανικούς αερομεταφορείς (Euractiv, 2005; Don Philips, 2005).

Το βασικό πρόβλημα της συμφωνίας κατέστη σαφές από το κοινό ανακοινωθέν που εκδόθηκε, αμέσως μετά τη μονογράφιση της, καθώς σε αυτό τονιζόταν από πλευράς ΕΕ ότι η εφαρμογή της προϋποθέτει την έγκριση του Συμβουλίου των Υπουργών Μεταφορών των κρατών μελών της ΕΕ, το οποίο «θα λάβει υπ' όψιν του το αποτέλεσμα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας που πρόσφατα ξεκίνησε από το Υπουργείο Μεταφορών των ΗΠΑ για επέκταση των δυνατοτήτων επένδυσης και συμμετοχής στη διοίκηση των αμερικανικών αερομεταφορέων για πολίτες άλλων χωρών» (European Union Delegation to the United States of America, 2005). Το αμερικανικό Υπουργείο Μεταφορών προέβη, όπως είχε συμφωνηθεί, σε πρόταση για τροποποίηση της ισχύουσας περιοριστικής αμερικανικής νομοθεσίας, την οποία, όμως, στη συνέχεια, το Δεκέμβριο του 2006, απέσυρε, λόγω των αντιδράσεων που προκάλεσε στο Κογκρέσο, αλλά και στον κλάδο των αερομεταφορών στις ΗΠΑ, με αποτέλεσμα τη μη εφαρμογή άλλης μίας συμφωνίας ΕΕ - ΗΠΑ.

Σε συνέχεια των ανωτέρω εξελίξεων, οι δύο πλευρές βρέθηκαν και πάλι, αλλά σε πολύ πιο σύντομο χρονικό διάστημα αυτή τη φορά (τον Ιανουάριο του 2007), στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων. Τις διαθέσεις των διαπραγματευομένων και το κλίμα των επαφών φανερώνει η ρητορική που αναπτύχθηκε εκατέρωθεν του Ατλαντικού. Μετά την απόσυρση της πρότασης του αμερικανικού Υπουργείου Μεταφορών για τροποποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας για τις επενδυτικές δυνατότητες αλλοδαπών σε αμερικανικούς αερομεταφορείς, η αρμόδια Υπουργός Mary Peters επεσήμανε την ανάγκη ενημέρωσης των εμπλεκόμενων ομάδων συμφερόντων και του Κογκρέσου για τα οφέλη που θα προέκυπταν, εάν επιτρέπονταν περισσότερες διεθνείς επενδύσεις στο χώρο των αερομεταφορών (The United States Mission to the European Union, 2006). Η έμμεση αυτή παραδοχή της ύπαρξης ελλιπούς ενημέρωσης αποτελεί μία απόπειρα δικαιολόγησης από την Peters του χάσματος μεταξύ της γραφειοκρατίας του Υπουργείου Μεταφορών και των υπολοίπων αμερικανικών υπηρεσιών και φορέων ως προς την αντίληψη του υπό εξέταση θέματος. Ωστόσο, η δήλωση του επικεφαλής της αμερικανικής αποστολής John Byerly ότι «είναι απαραίτητο και από τις δύο πλευρές του Ατλαντικού να γίνει αποδεκτό το γεγονός ότι μία μεγάλη αλλαγή στους αμερικανικούς κανόνες που διέπουν τον έλεγχο των αμερικανικών αεροπορικών εταιρειών, απλά δεν βρίσκεται στο τραπέζι, τουλάχιστον για το εγγύς μέλλον» δίνει την εντύπωση μίας ξεκάθαρης θέσης που έχει διαμορφωθεί από τους ιθύνοντες, εν γνώσει όλων των παραμέτρων, στέλνοντας, κατ'

αυτό τον τρόπο, ένα σαφές μήνυμα στην άλλη πλευρά του διαπραγματευτικού τραπέζιου (The United States Mission to the European Union, 2007^β).

Η απάντηση της ΕΕ στην αμερικανική στάση ήταν πολύ πιο ευέλικτη από το παρελθόν. Ενώ υπογράμμιζε την ανάγκη αλλαγής της αμερικανικής νομοθεσίας που έθιγε τις ευρωπαϊκές επενδύσεις στον τομέα των αερομεταφορών, τόνιζε, την ίδια στιγμή, την επείγουσα ανάγκη για μια διατλαντική συμφωνία αερομεταφορών. Αναλύοντας τη θέση της ΕΕ στον νέο κύκλο διαπραγματεύσεων, στο πλαίσιο ομιλίας του στον Όμιλο Διεθνούς Αεροπορίας (Ουάσιγκτον, 5 Φεβρουαρίου 2007), ο Jacques Barrot έστειλε, με τη σειρά του, ένα σαφές μήνυμα ευελιξίας προς την αμερικανική κυβέρνηση, μέσα από την ακόλουθη φράση: «Βρισκόμαστε στην ευχάριστη θέση να επιτρέψουμε στους αμερικανικούς αερομεταφορείς να λειτουργούν εντός της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ, μόνον, όμως, εφόσον υπάρχουν αντίστοιχες ευκαιρίες στην αμερικανική αγορά για τις ευρωπαϊκές αεροπορικές εταιρείες. Ωστόσο, ο στόχος μας είναι τόσο φιλόδοξος που δεν πρέπει να 'ρίξουμε την πετσέτα'. Δεν έχουμε, όμως, και απεριόριστο χρόνο. Αυτές οι διαπραγματεύσεις δεν μπορούν να διαρκέσουν για πάντα. Με απλά λόγια, η υφιστάμενη κατάσταση δεν αποτελεί επιλογή» (Jacques Barrot, 2007^β). Η ρητορική της Επιτροπής, όπως εκφράζεται από τον αρμόδιο Επίτροπο και Αντιπρόεδρό της, είναι σαφώς προσανατολισμένη προς το ξεπέραςμα του αδιεξόδου και την εξεύρεση λύσης, δείχνοντας σημάδια διαλλακτικότητας. Θέτει, όμως, εμμέσως και ένα χρονικό όριο στις διαπραγματεύσεις, προκειμένου να αποφύγει τη διεξαγωγή πολλαπλών γύρων χωρίς αποτελέσματα.

Η στάση αυτή των Βρυξελλών βασίστηκε σε μία δημιουργική ερμηνεία της κατάστασης και του ρόλου των εμπλεκόμενων δρώντων που στόχο είχε να διαμορφώσει τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την επίτευξη συμφωνίας. Οι θέσεις των δύο πλευρών, μετά τα τέσσερα χρόνια διαπραγματεύσεων που είχαν προηγηθεί, ήταν πλέον γνωστές και αυτό συνέβαλε στο να μην δημιουργηθούν υψηλές προσδοκίες για τη συμφωνία. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την κοινή αντίληψη ότι μόνον μία σταδιακή προσέγγιση θα μπορούσε να οδηγήσει σε επιτυχία τις διαπραγματεύσεις είχαν ως αποτέλεσμα τη μονογράφιση μίας προσωρινής συμφωνίας «ανοιχτών ουρανών» από τους επικεφαλής των αντιπροσωπειών ΕΕ και ΗΠΑ στις Βρυξέλλες, στις 2 Μαρτίου 2007.

Η έγκριση της συμφωνίας από το Συμβούλιο Υπουργών Μεταφορών κάθε άλλο παρά απλή διαδικασία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί. Η κύρια αντίδραση

προερχόταν από τη Μεγάλη Βρετανία, δεδομένου ότι πολύ δύσκολα θα δεχόταν μία συμφωνία που θα «άνοιγε» το αεροδρόμιο Heathrow του Λονδίνου στο διεθνή ανταγωνισμό και, το σημαντικότερο, θα υποχρέωνε τη “British Airways” να θυσιάσει τα κέρδη που συνεπαγόταν για την ίδια το ολιγοπώλιο στις διατλαντικές πτήσεις (μεταξύ Μεγάλης Βρετανίας και ΗΠΑ) που μοιραζόταν με τις “Virgin Atlantic”, “American Airlines” και “United”, στο βωμό μία συμφωνίας αεροπορικών μεταφορών ΕΕ – ΗΠΑ. Το μέγεθος της θυσίας γίνεται αντιληπτό, εάν ληφθεί υπ’ όψιν ότι το 60% των εσόδων της εταιρείας προερχόταν, τη συγκεκριμένη περίοδο, από τις διατλαντικές πτήσεις (Euractiv, 2007^a). Παρά ταύτα, αυτή τη φορά, οι πιέσεις της Επιτροπής, αλλά και κρατών μελών προς τη βρετανική κυβέρνηση απέδωσαν καρπούς. Έχοντας εξασφαλίσει μία μεταβατική περίοδο για την εφαρμογή της συμφωνίας που έληξε στις 30 Μαρτίου 2008, το Ηνωμένο Βασίλειο συναίνεσε στην υπογραφή της συμφωνίας, η οποία έλαβε χώρα στην Ουάσιγκτον, στις 30 Απριλίου 2007, στο πλαίσιο της συνόδου κορυφής ΕΕ - ΗΠΑ.

Η συμφωνία «ανοιχτών ουρανόων» ΕΕ – ΗΠΑ διαμορφώνει ένα νέο *status quo* στις διατλαντικές αερομεταφορές, μεταβάλλοντας την κατακερματισμένη εικόνα των αεροπορικών σχέσεων μεταξύ των δύο πλευρών. Αντιμετωπίζει σημαντικά ζητήματα, χωρίς, ωστόσο, να δημιουργεί έναν «Ανοιχτό Εναέριο Χώρο» (βλ. Πίνακα 3.4 σε Παράρτημα). Η σημαντικότερη έλλειψή της είναι ότι δεν παρέχει λύση στο ζήτημα της ιδιοκτησίας αμερικανικών αεροπορικών εταιρειών από Ευρωπαίους επενδυτές, με αποτέλεσμα η ΕΕ να διατηρήσει το δικαίωμα επιβολής εξίσου περιοριστικών κανόνων στις αμερικανικές επενδύσεις σε κοινοτικούς αερομεταφορείς. Γι’ αυτό το λόγο, ελήφθη στο κείμενο της συμφωνίας ειδική πρόνοια για έναρξη δεύτερης φάσης διαπραγματεύσεων με στόχο την επανεξέτασή της, ενώ εισήχθη και σχετική «ρήτρα αναστολής» εμπορικών δικαιωμάτων (Άρθρο 21).

Σε αντίθεση με την ΕΕ, στις ΗΠΑ η υπογραφή της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανόων» έτυχε θετικής αντιμετώπισης. Λίγες μέρες πριν την υπογραφή της ο επικεφαλής της αμερικανικής αντιπροσωπείας στις διαπραγματεύσεις τόνιζε ότι πρόκειται για «μία πολυμερή συμφωνία αξεπέραστη ως προς το μέγεθος της αγοράς που ανοίγει, την έκταση της απελευθέρωσης που προαναγγέλλει, το εύρος των ωφελειών που συνεπάγεται για τους καταναλωτές και τη σημασία του προηγούμενου που δημιουργεί για τις άλλες χώρες για το άνοιγμα των αγορών τους σε λιγότερη ρύθμιση και περισσότερο ανταγωνισμό» (John R. Byerly, 2007). Επιπλέον, σε επίπεδο αεροπορικών εταιρειών, τόσο η “Continental”, όσο και η “Delta” δεν

έκρυσαν την ικανοποίησή τους, δίδοντας έμφαση στην κατάργηση των περιορισμών στο αεροδρόμιο Heathrow (Wall Street Journal, 2007).

Κοινός τόπος για τον ευρωπαϊκό αεροπορικό κλάδο είναι το γεγονός ότι μόνον ένας πραγματικός «Ανοιχτός Εναέριος Χώρος» που θα συνδυάζει πρόσβαση στις ενδομεταφορές των ΗΠΑ και απελευθέρωση του αμερικανικού καθεστώτος επενδύσεων στις αερομεταφορές, εξασφαλίζει μία αμφοτεροβαρή συμφωνία ΕΕ – ΗΠΑ. Η Ένωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών επεσήμανε, εξ αρχής ότι «η συμφωνία της πρώτης φάσης δεν παρέχει όλα τα στοιχεία ενός υψηλού επιπέδου υγιούς ανταγωνισμού και αποτελεί μόνον το πρώτο βήμα προς τον βασικό στόχο, έναν πραγματικό Ανοιχτό Εναέριο Χώρο ΕΕ – ΗΠΑ». Προσέθεσε δε ότι «μακράν σημαντικότερη είναι η δεύτερη φάση, η οποία θα πρέπει να περιέχει πρόνοιες, τις οποίες αυτή η ώριμη και ανταγωνιστική βιομηχανία έχει ανάγκη» (ΑΕΑ, 2008⁷). Είναι αμφίβολο, ωστόσο, εάν η προοπτική του «Ανοιχτού Εναερίου Χώρου» συνδέεται με την ενίσχυση του ανταγωνισμού στη διατλαντική αγορά αερομεταφορών. Ο Eric Pils σημειώνει ότι τα αποτελέσματα του «Ανοιχτού Ατλαντικού Εναερίου Χώρου» είναι πιθανόν να ομοιάζουν με τα αποτελέσματα της απορρύθμισης των αγορών αερομεταφορών της ΕΕ και των ΗΠΑ. Συγκεκριμένα, «σε συνέχεια της απορρύθμισης αυτών των αγορών, οι αεροπορικές εταιρείες ρύθμισαν εκ νέου τα δίκτυά τους σε μία διαδικασία διαμόρφωσης δικτύου κόμβου - ακτινών και συγχώνευσης». Ως εκ τούτου, «αντί να ανταγωνίζονται, οι αεροπορικές εταιρείες, χρησιμοποιώντας δίκτυα κόμβου – ακτινών, παραμένουν προσκολλημένες στους κόμβους οχυρά και συμμετέχουν σε συμμαχίες» (Eric Pils, 2009: 88).

Σύμφωνα με τη μελέτη που πραγματοποίησε για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η εταιρεία συμβούλων “Booz Allen Hamilton Ltd.”, τα οφέλη από την απελευθέρωση των αεροπορικών μεταφορών που συνεπάγεται ένας «Ανοιχτός Εναέριος Χώρος» μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ, μπορεί κανείς να τα διακρίνει σε βάθος πενταετίας, οπότε η συνολική αύξηση των επιβατών υπολογίζεται να αγγίξει τα 26 εκατομμύρια, ενώ η διατλαντική αγορά αναμένεται να είναι κατά 34% μεγαλύτερη (Booz Allen Hamilton, 2007: iv-v)⁷⁶. Ωστόσο, οι Mayor και Tol αμφισβήτησαν τη μεθοδολογία που υιοθετήθηκε για τις συγκεκριμένες προβλέψεις, ως προς την επίδραση της

⁷⁶ Η μελέτη της “Booz Allen Hamilton Ltd.” συμπλήρωσε και επικαιροποίησε την προηγούμενη μελέτη που είχε πραγματοποιήσει για την Επιτροπή η συμβουλευτική εταιρεία “Brattle Group”. Και στις δύο μελέτες, πάντως, υποστηρίζεται ότι, μέσα από τον «Ανοιχτό Εναέριο Χώρο», θα ενισχυθεί ο ανταγωνισμός, θα μειωθούν οι ναύλοι και θα αυξηθεί το πλεόνασμα του καταναλωτή (Booz Allen Hamilton Ltd., 2007: v-vi). (Brattle Group, 2002: iv-v).

υποτιθέμενης μείωσης στο μισό του κόστους του διατλαντικού αεροπορικού ταξιδιού στον αριθμό των επιβατών, σημειώνοντας ότι η πραγματική αύξηση θα είναι πολύ μικρότερη (Mayor and Tol, 2007: 7).

Σε κάθε περίπτωση, παρά την ασκούμενη κριτική για την υπογραφή της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών» και τις διαφορετικές προσεγγίσεις ως προς την προοπτική ενός «Ανοιχτού Διατλαντικού Εναερίου Χώρου», για την Επιτροπή η σταδιακή προσέγγιση, που υλοποιήθηκε μέσα από την υπογραφή μίας αρχικής συμφωνίας και την εκατέρωθεν δέσμευση για έναρξη νέων διαπραγματεύσεων, αποτελούσε την απάντηση στο δίλημμα ανάμεσα σε μία νέα κατάρρευση των διαπραγματεύσεων, συνεπαγόμενη αδιέξοδο και τη συνέχιση της διαδικασίας. Οι Βρυξέλλες επέλεξαν να δοθεί ώθηση στη συνέχιση των διαπραγματεύσεων, διασφαλίζοντας, παράλληλα, ότι τα σημεία, στα οποία οι θέσεις των δύο πλευρών συναντώνται, θα καταγραφούν και θα «επενδυθούν» με ένα θεσμικό πλαίσιο, μέσω της υπογραφής της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών». Η τελευταία δεν αποτελεί, για την Επιτροπή, παρά το «πρελούδιο» ενός «Ανοιχτού Εναερίου Χώρου» μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ.

Παρότι, εκ των ανωτέρω, θα κατέληγε κανείς στο συμπέρασμα ότι οι διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις διανύουν ένα μεταβατικό διάστημα, οι αεροπορικές εταιρείες έσπευσαν να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες που δημιούργησε η συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών». Συγκεκριμένα, η “Air France/KLM” άρχισε να εκτελεί πτήσεις μεταξύ Λονδίνου και Λος Άντζελες, ενώ η “British Airways”, μέσω της θυγατρικής της “Open Skies” δραστηριοποιήθηκε στο δρομολόγιο Παρίσι – Νέα Υόρκη. Στο σκέλος των επενδύσεων, η “Lufthansa” εξαγόρασε το 19% του αμερικανικού αερομεταφορέα “JetBlue” και οι αεροπορικές εταιρείες “Air France-KLM”, “Delta” και “Northwest” (οι δύο τελευταίες έχουν πλέον συγχωνευθεί υπό το όνομα της πρώτης) συμφώνησαν στη δημιουργία κοινοπραξίας. Η Επιτροπή ανέδειξε τις συγκεκριμένες επιχειρηματικές πρωτοβουλίες, προβάλλοντας, παράλληλα και την πρόοδο στις επίσημες διατλαντικές σχέσεις σε κρίσιμους τομείς, όπως η ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος και η πολιτική ανταγωνισμού (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, IP/08/474, 2008; European Commission, 2008^b). Μέσα από τη ρητορική που ανέπτυξε, επεδίωξε να τονίσει την ολοένα και πιο έντονη αλληλεξάρτηση στις αεροπορικές σχέσεις ΕΕ – ΗΠΑ, έχοντας ως στόχο, από τη μία πλευρά, να πείσει στο «εσωτερικό» για την τακτική της και τους λόγους υπογραφής της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών» και από την άλλη, να πιέσει στο «εξωτερικό» τις ΗΠΑ για

έναν παραγωγικό δεύτερο γύρο διαπραγματεύσεων που θα οδηγήσουν στον επιδιωκόμενο «Ανοιχτό Εναέριο Χώρο». Προς αυτήν την κατεύθυνση κινούνται και οι δηλώσεις του Jacques Barrot, κατά τη συνέντευξη τύπου για την υπογραφή της συμφωνίας, με τις οποίες τόνισε τον προσωρινό της χαρακτήρα, αποκαλώντας την ένα «πρώτο βήμα» για τις αεροπορικές σχέσεις ΕΕ – ΗΠΑ και υπογράμμισε ότι «η ΕΕ παραμένει αποφασισμένη να προχωρήσει στην κατάργηση και άλλων εμποδίων, κυρίως στο χώρο των ξένων επενδύσεων, όπου οι αερομεταφορές παραμένουν περιορισμένες και κλειστές σε σχέση με άλλους τομείς της οικονομίας» (Jacques Barrot, 2008).

Ο δεύτερος γύρος διαπραγματεύσεων είχε, όχι μόνον προβλεφθεί από τη συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών», αλλά και προσχεδιασθεί ως προς τα θέματα της ατζέντας του. Συγκεκριμένα, το Άρθρο 21 της συμφωνίας ορίζει ότι οι διαπραγματεύσεις θα αφορούν, μεταξύ άλλων, στην περαιτέρω απελευθέρωση των εμπορικών δικαιωμάτων, τις επιπλέον δυνατότητες για ξένες επενδύσεις, την επίδραση των μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος και των περιορισμών στις υποδομές στην άσκηση των εμπορικών δικαιωμάτων και την περαιτέρω πρόσβαση στις χρηματοδοτούμενες από τις κυβερνήσεις αερομεταφορές. Επιπλέον, το γεγονός ότι οι θέσεις της ΕΕ – άρση των περιορισμών ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς των αμερικανικών αεροπορικών εταιρειών και ελεύθερες ενδομεταφορές – ήταν εξ αρχής γνωστές στις ΗΠΑ διευκόλυνε τη μετάβαση στο δεύτερο γύρο των διαπραγματεύσεων, η πρώτη συνάντηση του οποίου έλαβε χώρα στο Βrdo της Σλοβενίας, στις 16 Μαΐου 2008. Κατά τη συνάντηση αυτή, η Επιτροπή δεν αρκέσθηκε στο να επαναλάβει τις θέσεις της ΕΕ, αλλά αναφέρθηκε ρητώς και στους μείζονες προβληματισμούς της άλλης πλευράς που αφορούν στην εθνική άμυνα, την προστασία από έκνομες ενέργειες και την προστασία των εργαζομένων στον κλάδο των αερομεταφορών. Μέσα από την τακτική αυτή, η Επιτροπή θέλησε να επενδύσει στο ήδη διαμορφωθέν πλαίσιο διαπραγμάτευσης και στις πολυάριθμες προηγούμενες συναντήσεις των δύο πλευρών, επιδιώκοντας την ομαλή συνέχιση των διαπραγματεύσεων, μετά την υπογραφή της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών» και τη διαμόρφωση ενός κλίματος αλληλοκατανόησης.

Σε αντίθεση με την προσέγγιση αυτή, οι Ηνωμένες Πολιτείες επεχείρησαν να αποσυνδέσουν τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης από το προκαθορισμένο πλαίσιο συνεργασίας, διευρύνοντας την ατζέντα των επαφών. Απαντώντας στο αίτημα της ΕΕ για αμοιβαία κατάργηση των περιορισμών σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των

αεροπορικών εταιρειών, εξέφρασαν την πρόθεσή τους να ξεκινήσουν διαπραγματεύσεις για μία πολυμερή συμφωνία για τη διευκόλυνση των διασυνοριακών επενδύσεων στις αεροπορικές εταιρείες, σε πρώτη φάση, σε 65 χώρες. «Η ιδέα», σύμφωνα με τον Byerly, «είναι να σπάσει ο περιπελεγμένος ιστός των περιορισμών στις διμερείς συμφωνίες που αποτελούν ένα πραγματικό εμπόδιο στις διασυνοριακές επενδύσεις». Επιπλέον, οι Ηνωμένες Πολιτείες ήγειραν το θέμα της αρνητικής επίδρασης που συνεπάγονται οι περιορισμοί των νυχτερινών πτήσεων στα αεροδρόμια της ΕΕ, για τις αμερικανικές πτήσεις ταχυμεταφορών. Όσον αφορά στο αίτημα της ΕΕ για «άνοιγμα» της αγοράς ενδομεταφορών των ΗΠΑ στους κοινοτικούς αερομεταφορείς, η αμερικανική πλευρά επεσήμανε ότι δεν πρόκειται να υπάρξει κάποια αλλαγή στη σχετική νομοθεσία στο εγγύς μέλλον. Ιδιαίτερη, τέλος, έμφαση θα πρέπει να δοθεί στη θέση της αμερικανικής αντιπροσωπείας ότι η πρόταση της ΕΕ για έναν «Ανοιχτό Εναέριο Χώρο» θα μπορούσε να οδηγήσει σε υπερβολική ρύθμιση (The United States Mission to the European Union, 2008).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν απέρριψε την αμερικανική πρόταση για μία πολυμερή συμφωνία για τη διευκόλυνση των διασυνοριακών επενδύσεων στις αεροπορικές εταιρείες. Εξέφρασε, όμως, τη βούλησή της για πλήρη απελευθέρωση της διατλαντικής αγοράς αερομεταφορών πριν αρχίσουν διαπραγματεύσεις και με άλλες χώρες. Κατ' αυτόν τον τρόπο, προσπάθησε να επαναφέρει τη διαπραγμάτευση εντός του προκαθορισμένου πλαισίου, θέτοντας, μάλιστα, ως προτεραιότητα τη δημιουργία ενός «Ανοιχτού Εναερίου Χώρου» που συνεπάγεται αμοιβαία κατάργηση των περιορισμών στην ιδιοκτησία των αεροπορικών εταιρειών από επενδυτές προερχόμενους από την ΕΕ ή τις ΗΠΑ και άνοιγμα της αμερικανικής αγοράς αερομεταφορών στους κοινοτικούς αερομεταφορείς (Ibid.).

Ωστόσο, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις θέσεις των Ηνωμένων Πολιτειών, εύλογα καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι στόχος τους στη συγκεκριμένη φάση ήταν να αλλάξουν τις συνθήκες διαπραγμάτευσης. Η πρόταση για μία πολυμερή συμφωνία μεταβάλλει ριζικά το διαμορφωμένο από τη συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών» πλαίσιο, ενώ η αρνητική διάθεση στο ζήτημα των ενδομεταφορών και, το σημαντικότερο, στην πρόταση της ΕΕ για έναν «Ανοιχτό Εναέριο Χώρο» έρχονται σε ρήξη με το πνεύμα συνεργασίας και επίλυσης των εκκρεμών προβλημάτων που είχε επιδειχθεί και από τις δύο πλευρές αμέσως μετά την υπογραφή της συμφωνίας.

Ερμηνεύοντας την τακτική των ΗΠΑ, έμφαση θα πρέπει να δοθεί σε δύο παράγοντες με σημαντική επιρροή στη διαμόρφωση της αμερικανικής πολιτικής στον

τομέα των αερομεταφορών. Πρώτον, μετά την 11^η Σεπτεμβρίου, οι Ηνωμένες Πολιτείες είναι ιδιαίτερα ευαίσθητες σε θέματα ασφαλείας. Η προοπτική ιδιοκτησίας αμερικανικών αερομεταφορέων από ξένους επενδυτές προκαλεί έντονο προβληματισμό, λόγω της απώλειας ελέγχου επί αυτών, κάτι το οποίο εκλαμβάνεται ως δυνητική απειλή για την ασφάλεια της χώρας. Δεύτερον, για τις ΗΠΑ έχει ιδιαίτερη σημασία η προστασία της λειτουργίας του προγράμματος “CRAF” (Civil Reserve Air Fleet), στο πλαίσιο του οποίου οι αερομεταφορείς της χώρας υποχρεούνται να παρέχουν μεταφορά στρατιωτικού προσωπικού και υλικού σε περίπτωση έκτακτης αμυντικής ανάγκης, με αντάλλαγμα την προνομιακή πρόσβαση στις μετακινήσεις κυβερνητικών αξιωματούχων σε περίοδο ειρήνης (Dorothy Robyn et al., 2005: 56). Ως εκ τούτου, η ιδιοκτησία από αλλοδαπούς αμερικανικών αερομεταφορέων δύναται να εξαρτήσει τη στρατιωτική ασφάλεια από ξένους επενδυτές, η αυξημένη επιρροή των οποίων θα έθετε σε κίνδυνο την εθνική ασφάλεια (The United States Mission to the European Union, 2007^a).

Η αμερικανική στάση παρέμεινε αναλλοίωτη και στις επόμενες δύο συναντήσεις των αντιπροσωπειών ΗΠΑ και ΕΕ σε Ουάσιγκτον (Σεπτέμβριος 2008) και Βρυξέλλες (Ιούνιος 2009). Επιπλέον, υπό την πίεση, κυρίως, των αμερικανικών εργατικών συνδικάτων στο χώρο των αερομεταφορών που αντιμετωπίζουν την προοπτική ενός «Ανοιχτού Εναέριου Χώρου» ως δυνητική απειλή για τα συμφέροντά τους, προωθήθηκαν, το Μάιο και τον Ιούνιο του 2009, στο Κογκρέσο δύο νομοθετικές πράξεις με σαφώς περιοριστικό χαρακτήρα. Η πρώτη αφορά στην πρόβλεψη για διενέργεια ελέγχων, δύο φορές το χρόνο, από Αμερικανούς αξιωματούχους, στις τεχνικές βάσεις επισκευής αεροσκαφών άλλων χωρών. Η ρύθμιση αυτή προκάλεσε την έντονη αντίδραση της Επιτροπής, η οποία επεσήμανε ότι αποτελεί παραβίαση της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών» για αμοιβαία αναγνώριση των προτύπων ασφαλείας κάθε πλευράς. Σε συνέχεια της αντίδρασης αυτής, τον Ιούλιο του 2009, η αμερικανική Γερουσία εισήγαγε στην εν λόγω νομοθετική πράξη ειδική ρήτρα περί σεβασμού των διεθνών δεσμεύσεων των ΗΠΑ, η οποία εξαιρεί τα κράτη μέλη της ΕΕ από την προαναφερθείσα ρύθμιση. Η δεύτερη νομοθετική πράξη προβλέπει τον πλήρη έλεγχο όλων των ζητημάτων που αφορούν στην επιχειρηματική δράση και τη δομή των αμερικανικών αερομεταφορέων, από Αμερικανούς πολίτες, ρύθμιση η οποία ενισχύει τους περιορισμούς ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς των αμερικανικών αεροπορικών εταιρειών. Οι πιέσεις της ΕΕ έρχονται, στην περίπτωση αυτή, σε ευθεία σύγκρουση με τις θέσεις των

αμερικανικών εργατικών συνδικάτων στις αερομεταφορές, τα οποία, επισημαίνει ο Brian Beary, μετά την εκλογή του νέου Προέδρου των ΗΠΑ Μπαράκ Ομπάμα και την εξασφάλιση του ελέγχου σε Κογκρέσο και Γερουσία από τους Δημοκρατικούς, έχουν αυξημένη δυνατότητα επιρροής (Brian Beary, 2009^β).

Εκ των ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό ότι, πέραν της ευαισθησίας των Ηνωμένων Πολιτειών για τα θέματα εθνικής ασφάλειας, η προοπτική επιτυχούς ολοκλήρωσης του δεύτερου γύρου διαπραγματεύσεων ΕΕ – ΗΠΑ αποτελεί συνάρτηση και των θέσεων των αμερικανικών συνδικάτων στο χώρο των αερομεταφορών, τα οποία είναι αντίθετα στο άνοιγμα της αγοράς αερομεταφορών της χώρας τους στους κοινοτικούς αερομεταφορείς. Με στόχο τη δημιουργία διαύλων επικοινωνίας με τα αμερικανικά συνδικάτα, η Επιτροπή ανέλαβε την πρωτοβουλία της διοργάνωσης ενός εξειδικευμένου forum για τη διερεύνηση της επίδρασης της απελευθέρωσης της διατλαντικής αγοράς αερομεταφορών στους εργαζομένους στο συγκεκριμένο επαγγελματικό χώρο (Ουάσιγκτον, 3-4.12.2008). Στο πλαίσιο του forum, η Ένωση Πιλότων Αεροπορικών Εταιρειών (Airline Pilots Association - ALPA) διευκρίνισε ότι δεν είναι αντίθετη στο άνοιγμα της αεροπορικής αγοράς, αλλά στο άνοιγμα χωρίς προστασία, γεγονός το οποίο δικαιολογεί την αντίθεση της Ένωσης στην χορήγηση του δικαιώματος ενδομεταφορών στους κοινοτικούς αερομεταφορείς. Ως προς το ζήτημα της απελευθέρωσης της ιδιοκτησίας και του ελέγχου αμερικανικών αερομεταφορέων από ξένους επενδυτές, η ALPA επεσήμανε ότι οι λόγοι της αρνητικής στάσης της συνδέονται με την εφαρμογή των προστατευτικών μέτρων της αμερικανικής νομοθεσίας στους εργαζομένους των αμερικανικών αερομεταφορέων εκτός επικράτειας ΗΠΑ, καθώς και με το πλαίσιο διαπραγμάτευσης και εφαρμογής συλλογικών συμβάσεων μεταξύ των Αμερικανών πιλότων και των αεροπορικών εταιρειών υπό ξένη ιδιοκτησία (European Commission - DG TREN, 2008^α: 6) Προκύπτει, μέσα από τις θέσεις των εμπλεκόμενων αμερικανικών εργατικών συνδικάτων, ότι η προοπτική της περαιτέρω απελευθέρωσης της διατλαντικής αγοράς αερομεταφορών αντιμετωπίζεται με σκεπτικισμό. Ο Kenneth Button παρατηρεί σχετικά ότι «τα συμφέροντα των εσωτερικών συμμαχιών που επηρεάζουν τη στάση των ΗΠΑ ευνοούν τη ρύθμιση των ‘Ανοιχτών Ουρανών’ ΕΕ – ΗΠΑ, ενώ η Ένωση επιθυμεί μία πολύ πιο φιλελεύθερη προσέγγιση που θα επιτρέπει τις ενδομεταφορές και την ευέλικτη κίνηση των κεφαλαίων, όπως συμβαίνει εντός Ευρώπης, μέσω ενός ‘Ανοιχτού Εναέριου Χώρου’» (Kenneth Button, 2009: 64).

Η προοπτική αυτή αποτυπώνεται, άλλωστε και μέσα από την ίδια τη συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών» με τρόπο δεσμευτικό. Όπως σημειώνεται ανωτέρω, το άρθρο 21 της συμφωνίας προβλέπει ένα δεύτερο γύρο διαπραγματεύσεων με συγκεκριμένη ατζέντα θεμάτων. Επιπλέον, εφόσον οι δύο πλευρές δεν έχουν καταλήξει σε συμφωνία, σε χρονικό διάστημα 30 μηνών από την ημερομηνία έναρξης του δεύτερου γύρου διαπραγματεύσεων (δηλαδή, έως το Νοέμβριο του 2010), προβλέπεται η δυνατότητα αναστολής των χορηγηθέντων εμπορικών δικαιωμάτων. Ως εκ τούτου, το status quo στις αεροπορικές σχέσεις ΕΕ – ΗΠΑ, όπως διαμορφώθηκε από τη συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών», έχει προσωρινό χαρακτήρα, ενώ η διατήρηση των συμφωνηθέντων εμπορικών δικαιωμάτων εξαρτάται από την επιτυχή ολοκλήρωση του δεύτερου γύρου διαπραγματεύσεων. Υπ' αυτές τις προϋποθέσεις και με δεδομένη, πλέον, την πίεση χρόνου, οι αντιπροσωπεΐες ΕΕ και ΗΠΑ συναντήθηκαν εκ νέου στην Ουάσιγκτον, στις 7-9 Οκτωβρίου 2009. Επιδιώκοντας μία πιθανή διέξοδο στη διαπραγμάτευση σχετικά με την απελευθέρωση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των αμερικανικών αεροπορικών εταιρειών, η Επιτροπή πρότεινε την εφαρμογή ενός συστήματος σταδιακής απελευθέρωσης, κατά το πρότυπο της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών» ΕΕ – Καναδά. Η αντίδραση των ΗΠΑ δεν ήταν θετική, χωρίς, ωστόσο, να αποκλείεται μία τέτοια προοπτική για το μέλλον. Με εξαίρεση τη μικρή αυτή παρέκκλιση, οι αμερικανικές θέσεις δεν διαφοροποιήθηκαν ουσιαστικά ούτε σε αυτήν τη συνάντηση, δεδομένου ότι ο John Byerly επανέλαβε την πρόταση για μία πολυμερή συμφωνία απελευθέρωσης της ιδιοκτησίας αεροποριών εταιρειών και τον προβληματισμό των ΗΠΑ για τους κοινοτικούς περιορισμούς στις νυχτερινές πτήσεις (Brian Beary, 2009^α).

Έχοντας διανύσει ένα εκτεταμένο χρονικό διάστημα από την έναρξη της δεύτερης φάσης των διαπραγματεύσεων, οι θέσεις και η τακτική των δύο πλευρών είναι πλέον σαφείς. Οι Ηνωμένες Πολιτείες αρκούνται στη συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών», αλλά συμμετέχουν στο νέο κύκλο διαπραγματεύσεων, υπό την πίεση του Άρθρου 21 που εμπεριέχει την «έμμεση» απειλή αναστολής των «πολύτιμων» για τους αμερικανικούς αερομεταφορείς εμπορικών δικαιωμάτων στο αεροδρόμιο του Heathrow. Αδυνατώντας, λόγω της υφιστάμενης ευαισθησίας για θέματα ασφαλείας, αλλά και των θιγόμενων συμφερόντων στο εσωτερικό της χώρας, να ικανοποιήσουν το αίτημα της ΕΕ για απελευθέρωση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των αμερικανικών αερομεταφορέων, επιχειρούν να μετατοπίσουν το βάρος της άρνησης στην ΕΕ, προτείνοντας την υπογραφή πολυμερούς συμφωνίας. Η κίνηση αυτή, όπως

γίνεται αντιληπτό, μεταβάλλει το χαρακτήρα του ζητήματος, καθιστώντας το από διμερές πολυμερές, με αποτέλεσμα η εξεύρεση λύσης να είναι πολύ πιο δύσκολη και να μετατίθεται στο απώτερο μέλλον.

Από την άλλη πλευρά, για την ΕΕ η συνέχιση των διαπραγματεύσεων αποτελούσε απαραίτητη προϋπόθεση για την υπογραφή της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών». Δεδομένου ότι δύο βασικά αιτήματά της παραμένουν ανικανοποίητα, η Ένωση επιδιώκει την ανατροφοδότηση της διαδικασίας μέσα από νέες προτάσεις. Στόχος της είναι η μεγιστοποίηση των ωφελειών, που προκύπτουν από τη μακρά διαπραγματευτική διαδικασία, μέσα από τη δημιουργία ενός «Ανοιχτού Εναέριου Χώρου». Ο Kenneth Button επισημαίνει σχετικά ότι «αυτό που φαίνεται ξεκάθαρο, υπό την ευρωπαϊκή προοπτική, είναι ότι υπάρχουν οφέλη για την Ένωση, συνολικά, από την υιοθέτηση μιας ενιαίας συμφωνίας Ανοιχτών Ουρανών με τις ΗΠΑ, αλλά είναι πιθανόν να υπάρχουν επιπρόσθετα κέρδη από την επέκτασή της σε έναν ολοκληρωμένο και γνήσιο Ανοιχτό Εναέριο Χώρο» (Kenneth Button, 2009: 70).

Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, οι διαπραγματεύσεις ανάμεσα στις δύο πλευρές ολοκληρώθηκαν στις 25 Μαρτίου 2010, στις Βρυξέλλες, με την υπογραφή ενός Μνημονίου Διαβουλεύσεων από τους επικεφαλής των αντιπροσωπειών ΕΕ και ΗΠΑ, Daniel Calleja και John Byerly, αντιστοίχως, ενώ τρεις μήνες αργότερα, στις 24 Ιουνίου 2010, υπεγράφη η συμφωνία του δευτέρου σταδίου. Η ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων χαιρετίστηκε από τον Siim Kallas, Αντιπρόεδρο της Επιτροπής, αρμόδιο για θέματα μεταφορών ως ένα «άλμα προς τα εμπρός» (Europa Press Release IP/10/371, 2010). Ωστόσο, το ζήτημα της μεταρρύθμισης των κανόνων κυριότητας και ελέγχου των αεροπορικών εταιρειών στις Ηνωμένες Πολιτείες δεν ρυθμίστηκε ούτε από τη νέα συμφωνία, γεγονός το οποίο προκάλεσε την κριτική του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου, αλλά και της IATA. Παρά τη δέσμευση από τις ΗΠΑ ότι θα κινήσουν μία διαδικασία μεταρρύθμισης του σχετικού κανονιστικού πλαισίου, ο Γενικός Γραμματέας της ΑΕΑ επισημαίνει την έλλειψη οιασδήποτε «εγγύησης ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες θα άρουν τα εμπόδια στις ευρωπαϊκές επενδύσεις στο εγγύς ή ακόμα και στο απώτερο μέλλον» (ΑΕΑ, 2010). Πιο έντονη κριτική ασκήθηκε από την IACA, με τη Γενική Διευθύντρια της ένωσης Sylviane Lust να τονίζει ότι, πέραν της ρητορικής που αναπτύσσεται, στην πραγματικότητα «πρόκειται για μία πλήρως ετεροβαρή συμφωνία υπέρ των ΗΠΑ» (IACA, 2010). Προς την ίδια κατεύθυνση κινούμενος και ο Γενικός Διευθυντής και Διευθύνων Σύμβουλος της IATA Giovanni Bisignanni παρατηρεί: «είναι απογοητευτικό ότι, σε

αυτήν την κρίσιμη συγκυρία, δεν κατορθώσαμε να επιτύχουμε σημαντική πρόοδο στο ζήτημα της ιδιοκτησίας.

Η συμφωνία δεν ήταν ένα βήμα προς τα πίσω, αλλά δεν μας οδήγησε και προς τα εμπρός» (IATA, 2010).

Θετικό σημείο της συμφωνίας του δεύτερου γύρου αποτελεί η πρόνοια για μεγαλύτερη πρόσβαση των αεροπορικών εταιρειών της ΕΕ στις χρηματοδοτούμενες από την αμερικανική κυβέρνηση αεροπορικές μεταφορές (πρόγραμμα 'Fly America'). Ωστόσο, η ενεργοποίηση της συγκεκριμένης ευνοϊκής ρύθμισης συνδέθηκε ευθέως με την αλλαγή του ισχύοντος καθεστώτος εντός ΕΕ ως προς την επιβολή περιορισμών στις νυχτερινές πτήσεις και υψηλών χρεώσεων στις νυχτερινές προσγειώσεις/απογειώσεις (βλ. σχετ. κεφ. 3.1.2)⁷⁷. Η εν λόγω πρόνοια εντάσσεται στο ευρύτερο πνεύμα του άρθρου 3 του τροποποιητικού Πρωτοκόλλου της συμφωνίας του πρώτου σταδίου, σχετικά με το περιβάλλον. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι όταν ένα από τα δύο συμβαλλόμενα μέρη λαμβάνει μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος σε περιφερειακό, εθνικό ή τοπικό επίπεδο, θα λαμβάνει υπ' όψιν του τις συνέπειες αυτών για τα δικαιώματα που προκύπτουν από τη συγκεκριμένη συμφωνία και θα λαμβάνει κατάλληλα μέτρα για τον περιορισμό των αρνητικών επιδράσεων. Επιπλέον, προβλέπεται, ρητώς, ότι τα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος θα είναι σύμφωνα προς τα περιβαλλοντικά πρότυπα που έχουν υιοθετηθεί από τον ICAO, με την εξαίρεση των καταγεγραμμένων διαφοροποιήσεων. Μέσα από τις συγκεκριμένες πρόνοιες, οι ΗΠΑ κατορθώνουν να διασφαλίσουν τα δικαιώματα των αερομεταφορέων τους, προστατεύοντάς τους από την εφαρμογή της προωθημένης νομοθεσίας της ΕΕ για την προστασία του περιβάλλοντος (βλ. σχετ. Σύστημα Εμπορίας Ρύπων σε κεφ. 3.1.1).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει η ειδική αναφορά στην κοινωνική διάσταση των αεροπορικών σχέσεων ΕΕ – ΗΠΑ και συγκεκριμένα, στην προστασία των νομικών δικαιωμάτων των εργαζομένων στον αεροπορικό κλάδο των δύο πλευρών και τη διατήρηση των προτύπων εργασίας (Άρθρο 4). Πρόκειται για μία ρύθμιση, η οποία στοχεύει, κυρίως, στην αντιμετώπιση τυχόν αντιδράσεων και ανησυχιών των αμερικανικών συνδικάτων στο χώρο των αερομεταφορών, τα οποία, όπως σημειώνεται ανωτέρω, αντιμετώπιζαν με σκεπτικισμό την προοπτική περαιτέρω απελευθέρωσης των αεροπορικών μεταφορών μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ.

⁷⁷ Η άμεση διασύνδεση των δύο θεμάτων προκύπτει, σαφώς, από το Άρθρο 21, παρ. 4 του σχετικού Πρωτοκόλλου (Protocol to Amend the Air Transport Agreement between the United States of America and the European Community and its Member States, signed on April 25 and 30, 2007)

Διατρέχοντας την πορεία των διαπραγματεύσεων για τη συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών», κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί η εξέλιξη του ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Χρησιμοποιώντας ως σημείο αναφοράς τις τρεις καθοριστικές παραμέτρους της Lisbeth Aggestam για την ανάλυση του ρόλου των δρώντων στην εξωτερική πολιτική - τις προσδοκίες τρίτων από το ρόλο τους, την αντίληψη των ίδιων για το ρόλο τους και τον πραγματικό τους ρόλο - (βλ. κεφ. 2.5.1.3) διαπιστώνει κανείς ότι οι συγκεκριμένες παράμετροι ακολουθούν πορεία σύγκλισης. Συγκεκριμένα, λίγο πριν την έναρξη των διαπραγματεύσεων, οι κυβερνήσεις κρατών μελών και ΗΠΑ αντιμετώπιζαν την Επιτροπή ως εξωτερικό «εισβολέα» στο πλαίσιο των αεροπορικών τους σχέσεων⁷⁸. Για τις Βρυξέλλες, πάλι, ο μοναδικός διαπραγματευτής από πλευράς ΕΕ, μετά και την απόφαση του ΔΕΚ στις 5 Νοεμβρίου 2002, θα έπρεπε να είναι οι ίδιες, προκειμένου να «υπερασπισθούν» τα συμφέροντα και τις ιδέες που συνθέτουν την πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ και τελικά, τη «συλλογική ευρωπαϊκή ταυτότητα» στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.1). Στην πραγματικότητα, όμως, κάθε άλλο παρά ξεκάθαρο ήταν ότι ο ρόλος που διεκδικούσε η Επιτροπή, όντως της ανήκε, ενώ ήταν αμφίβολο κατά πόσον, δεδομένων των συμφερόντων των κρατών μελών και των αερομεταφορέων τους, η ΕΕ διέθετε σαφείς θέσεις και ενιαία στάση έναντι των ΗΠΑ.

Ωστόσο, προϊόντος του χρόνου, παρατηρεί κανείς ότι, σταδιακά, η απόσταση ανάμεσα στις τρεις παραμέτρους μειώνεται. Η Επιτροπή θεωρείται, πλέον, από τις κυβερνήσεις κρατών μελών και τις ΗΠΑ ως ο διαπραγματευτής και κύριος εκφραστής των θέσεων της ΕΕ στις επαφές ανάμεσα στις δύο πλευρές, κάτι το οποίο συνάδει, ασφαλώς και με την πραγματικότητα. Παρά ταύτα, ο τρόπος που χειρίστηκε το ρόλο αυτό, κατά τον πρώτο γύρο των διαπραγματεύσεων, δεν ικανοποίησε τις προσδοκίες ορισμένων κρατών μελών (κατά κύριο λόγο της Μεγάλης Βρετανίας), καθώς δεν επετεύχθη ένας πραγματικός «Ανοιχτός Διατλαντικός Εναέριος Χώρος» με απελευθέρωση των επενδύσεων και άνοιγμα της αγοράς ενδομεταφορών των ΗΠΑ. Στο δεύτερο γύρο των διαπραγματεύσεων η Επιτροπή διαδραματίζει πιο ενεργό ρόλο απ' ό,τι στον πρώτο, αναλαμβάνοντας πρωτοβουλίες με στόχο τη δημιουργία ενός πραγματικού «Ανοιχτού Εναέριου Χώρου». Μέσα από τη στάση της αυτή εκτός του ότι επιβεβαιώνει το ρόλο της ως διαπραγματευτή και εκφραστή των

⁷⁸ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συνάντηση του Φεβρουαρίου 2003, στο Παρίσι, ανάμεσα στις Ηνωμένες Πολιτείες και τα κράτη μέλη, με τα οποία είχαν υπογράψει συμφωνίες Ανοιχτών Ουρανών, στην οποία η Επιτροπή εμφανίστηκε απροσκάλεστη με στόχο να εμποδίσει τις κατ' ιδίαν διαπραγματεύσεις (βλ. ανωτέρω).

θέσεων της ΕΕ, περιορίζει και την απόσταση ανάμεσα στη δική της αντίληψη για τον τρόπο χειρισμού αυτού του ρόλου και τις προσδοκίες των κρατών μελών. Συνεπώς, παρακολουθώντας, συνολικά, τη μέχρι σήμερα πορεία, μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι οι προσδοκίες των τρίτων για το ρόλο της Επιτροπής, η αντίληψη της ίδιας της Επιτροπής για το ρόλο της και ο πραγματικός της ρόλος συγκλίνουν. Η κριτική που ασκήθηκε στα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων του δεύτερου γύρου από τον ευρωπαϊκό αεροπορικό κλάδο αποτελεί ένδειξη ενός χάσματος ανάμεσα στις υφιστάμενες προσδοκίες και την πραγματικότητα. Ωστόσο, το χάσμα αυτό δεν αφορά σε διαφορετικές αντιλήψεις ως προς το ρόλο της Επιτροπής, αλλά στην απόσταση ανάμεσα στα προσδοκώμενα αποτελέσματα από τη διαπραγμάτευση με τις ΗΠΑ, υπό την ηγεσία της Επιτροπής και το τελικό κείμενο της συμφωνίας.

Οι αεροπορικές σχέσεις ΕΕ – ΗΠΑ δεν περιορίζονται, όμως, στη διακρατική διάστασή τους, όπως αυτή αποτυπώνεται στις διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών». Περιλαμβάνουν και ένα ιδιαίτερο κεφάλαιο που αφορά στην αντιπαράθεση των δύο κορυφαίων, σε παγκόσμιο επίπεδο, επιχειρήσεων της αεροναυπηγικής βιομηχανίας, της “Airbus” και της “Boeing”. Η συγκεκριμένη πτυχή των αεροπορικών σχέσεων ΕΕ – ΗΠΑ, πέραν του γεγονότος ότι αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αλληλεπίδρασης της αγοράς με την πολιτική των εμπλεκόμενων κυβερνήσεων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, παρουσιάζει, επίσης, την ιδιαιτερότητα ότι διέπεται από τους κανόνες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου.

Η μελέτη της πορείας των δύο εταιρειών παρέχει μία σαφή εικόνα του τρόπου, με τον οποίο ο μεταξύ τους ανταγωνισμός εξελίχθηκε σε μείζονα αντιπαράθεση.

Η αμερικανική “Boeing”, η οποία ιδρύθηκε το 1916, λειτουργούσε, έως το 1980 χωρίς ουσιαστικό ανταγωνισμό, καθώς οι άλλες δύο αμερικανικές εταιρείες του χώρου, η “McDonnell Douglas” και η “Lockheed” δεν συνιστούσαν σοβαρή απειλή. Όταν, όμως, τη δεκαετία του 1980, η ιδρυθείσα το 1970 “Airbus” κατέλαβε το 30% της αγοράς κάνοντας αισθητή την παρουσία της (χάριν του A320, ενός σύγχρονου μικρού αεροσκάφους με χαμηλή τιμή), η “Boeing” άρχισε να αντιλαμβάνεται ότι τα δεδομένα είχαν, πλέον, αλλάξει (Samuelson, 2004).

Το κύριο όπλο της “Airbus”, κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα 2000-2004, ήταν οι επενδύσεις σε έρευνα και ανάπτυξη (βλ. σχετ. Σχήμα XIX Α σε παράρτημα). Αφιερώνοντας πολύ υψηλότερα ποσά από τη “Boeing”, στο συγκεκριμένο τομέα, κατόρθωσε να καλύψει το κενό και μετά το 2000, όχι μόνον να μοιράζεται την αγορά,

αλλά και να ξεπερνά την τελευταία σε παραγγελίες (βλ. σχετ. Σχήμα XIX Β σε παράρτημα). Το γεγονός αυτό προκάλεσε την αντίδραση της άλλης πλευράς σε επίπεδο όχι μόνον εταιρείας, αλλά και κυβέρνησης. Ήδη, άλλωστε, από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80, οι ΗΠΑ είχαν αρχίσει να διαμαρτύρονται ότι η "Airbus" είχε ξεπεράσει το στάδιο της «νηπιακής» βιομηχανίας και έπρεπε να σταματήσει να λαμβάνει άμεσες ή έμμεσες κρατικές ενισχύσεις (The Economist, 2005^α). Το βασικό επιχείρημα της "Boeing", αλλά και της αμερικανικής κυβέρνησης συνίσταται στο ότι η ευρωπαϊκή αεροναυπηγική βιομηχανία έχει τη δυνατότητα να αφιερώνει μεγάλο τμήμα του προϋπολογισμού της στην έρευνα και να διευρύνει, κατ' αυτόν τον τρόπο, την ποικιλία των αεροσκαφών που παράγει, λόγω των κρατικών δανείων που συνιστούν, σύμφωνα με τις ΗΠΑ, κρατική ενίσχυση, δεδομένου ότι η αποπληρωμή τους εξαρτάται από την εμπορική επιτυχία των χρηματοδοτούμενων εγχειρημάτων (Office of the United States Trade Representative, 2005^β). Ως εκ τούτου «θωρακίζεται» έναντι του επιχειρηματικού κινδύνου, ο οποίος στον τομέα της αεροναυπηγικής έρευνας είναι ιδιαίτερα υψηλός. Παράλληλα, υποστηρίζεται από αμερικανικής πλευράς ότι ενίσχυση αποτελεί και η κατασκευή υποδομών από τις κυβερνήσεις Γαλλίας, Γερμανίας και Ισπανίας στις περιοχές, όπου η "Airbus" διατηρεί μονάδες παραγωγής (π.χ. Αμβούργο και Τουλούζη). Τέλος, οι διαμαρτυρίες στρέφονται και κατά της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ETE) για ενισχύσεις ύψους €700 εκ. για το πρόγραμμα A380 της "Airbus" (Office of the United States Trade Representative, 2005^β; WTO, WT/DS316/2, 2005). Συνολικά δε, σύμφωνα με τη "Boeing", το A380 έχει, εμμέσως, επιδοτηθεί με κρατικό δάνειο \$3,7 δισ., ποσό το οποίο δίνει στο συγκεκριμένο αεροσκάφος σαφές πλεονέκτημα έναντι του κύριου ανταγωνιστή του, του B787 (The Economist, 2005^β).

Η "Airbus", οι κυβερνήσεις της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ισπανίας και της Μεγάλης Βρετανίας, καθώς και η Επιτροπή, από την άλλη πλευρά, επισημαίνουν ότι η "Boeing" έχει ενισχυθεί, την τελευταία δεκαετία, με περισσότερο από \$22 δισ. από τη NASA και τα Υπουργεία Άμυνας και Εμπορίου των Ηνωμένων Πολιτειών, στους τομείς της παραγωγής και των πωλήσεων. Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι, όσον αφορά στο B787, οι κρατικές ενισχύσεις ανέρχονται στο 70% του κόστους του εγχειρήματος. Παράλληλα, μία σειρά από συμβάσεις, άνευ διαγωνισμού, για «στρατιωτικό εξοπλισμό», σε τιμές ιδιαίτερα υψηλές συνιστούν πρόσθετη πηγή εσόδων για τη "Boeing", αλλά και έμμεση κρατική ενίσχυση (WTO, WT/DS317/5, 2006). Επιπλέον, στην κατασκευή του B787 συνεργάζονται οι ιαπωνικές εταιρείες

“Fuji”, “Kawasaki” και “Mitsubishi”, οι οποίες έχουν συστήσει την κοινοπραξία “Japanese Aircraft Development Corporation - JADC”. Η τελευταία έχει λάβει δάνειο από την ιαπωνική κυβέρνηση, το οποίο υποχρεούται να αποπληρώσει, μόνον εάν το B787 σημειώσει εμπορική επιτυχία, κάτι το οποίο, βέβαια, ισχύει και για τον ανταγωνιστή του, το A380 (The Economist, 2005^b).

Ειδικότερα, ως προς την τελευταία πτυχή των ευρωπαϊκών θέσεων, έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον η κριτική που αναπτύσσει η Επιτροπή, η οποία επισημαίνει ότι «η ‘Boeing’ ολοένα και περισσότερο εκχωρεί έργα που αφορούν στην έρευνα και την τεχνολογία, σε μη αμερικανικές επιχειρήσεις και ως εκ τούτου σε μη αμερικανούς εργαζομένους, ενώ συνεχίζει να δέχεται ενισχύσεις από την κυβέρνηση των ΗΠΑ». Υπογραμμίζει δε ότι το αντίθετο συμβαίνει με την “Airbus”, η οποία «εισάγει ολοένα και περισσότερες θέσεις εργασίας στις ΗΠΑ, αλλά δεν επωφελείται από τη χρηματοδότηση της κυβέρνησης των ΗΠΑ» (European Commission, 2007^a: 8). Σύμφωνα με την “Airbus”, οι Ηνωμένες Πολιτείες είναι η χώρα, από την οποία αγοράζονται τα περισσότερα υλικά και ολοκληρωμένα τμήματα για τα αεροσκάφη της, ενώ ως πελάτης των σημαντικότερων αμερικανικών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στο χώρο της αεροναυπηγικής, η εταιρεία συμβάλλει στη διατήρηση 180.000 θέσεων εργασίας υψηλής κατάρτισης σε 40 πολιτείες των ΗΠΑ (Airbus, Press release, 2009^a). Ωστόσο, ενώ η Επιτροπή αναπτύσσει την προαναφερθείσα ρητορική, δεν μπορεί κανείς να παραβλέψει τη συνεργασία της “Airbus” με την κοινοπραξία των ελεγχόμενων από το κινεζικό κράτος εταιρειών “Tianjin Free Trade Zone - TJFTZ” και “China Aviation Industry Corporation - AVIC” για την ίδρυση γραμμής τελικής συναρμολόγησης της «οικογένειας» αεροσκαφών A320 στην πόλη “Tianjin”, ειδικότερα, μάλιστα, εάν ληφθεί υπ’ όψιν ότι η αγορά του πρώτου αεροσκάφους από την “Dragon Aviation Leasing” χρηματοδοτήθηκε από την Τράπεζα Εισαγωγών – Εξαγωγών της Κίνας (Airbus, Press release, 2009^b).

Παρά την έντονη αντιπαράθεση, ΕΕ και ΗΠΑ είχαν καταλήξει, το 1992, σε Συμφωνία Πλαίσιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις στις δύο εταιρείες. Συγκεκριμένα, προβλεπόταν ότι το ανώτατο όριο κυβερνητικής ενίσχυσης, με τη μορφή δανείων, για την “Airbus” θα περιοριζόταν στο 33% του κόστους ανάπτυξης του προγράμματος νέου αεροσκάφους, ενώ η έμμεση βοήθεια προς τη “Boeing” από Πεντάγωνο και NASA θα περιοριζόταν στο 4% των μεικτών κερδών της εταιρείας (The Economist, 2004). Η εν λόγω συμφωνία διήρκεσε έως το 1998, οπότε η

αμερικανική κυβέρνηση, αντιλαμβανόμενη ότι η “Airbus” μπορεί να ελέγξει σημαντικό μερίδιο της αγοράς, με αποτέλεσμα να απειλήσει την πρωτοκαθεδρία της “Boeing”, προειδοποίησε ότι σκοπεύει να προσφύγει στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου, επικαλούμενη την παράνομη ενίσχυση του προγράμματος A380 που τότε ξεκινούσε.

Η προειδοποίηση αυτή δεν έγινε αμέσως πραγματικότητα, αλλά πυροδότησε νέο κύκλο αντιπαράθεσης. Η ΕΕ πρότεινε τη σύναψη νέας Συμφωνίας κατά το πρότυπο της Συμφωνίας Πλαισίου του 1992. Ωστόσο, η συνεχιζόμενη άνοδος της “Airbus” που, το 2001, ξεπέρασε σε παραγγελίες αεροσκαφών τη “Boeing” (βλ. σχετ. Σχήμα XX σε παράρτημα) και το σημαντικότερο, οι ολοένα εντεινόμενες πιέσεις προς την κυβέρνηση George W. Bush, λόγω των οικονομικών προβλημάτων της “Boeing” και της απώλειας θέσεων εργασίας στο Seattle, την έδρα της εταιρείας για τα πολιτικά αεροσκάφη, όξυναν την αντιπαράθεση (The Economist, 2004). Παρά ταύτα, σε μία τελευταία προσπάθεια αποφυγής του επερχόμενου «εμπορικού πολέμου», ο τότε αρμόδιος για θέματα εμπορίου της ΕΕ Επίτροπος Peter Mandelson και ο τότε Αναπληρωτής Υπουργός Εξωτερικών, αρμόδιος για θέματα εξωτερικού εμπορίου των ΗΠΑ Robert Zoellick κατέληξαν, τον Ιανουάριο του 2005, σε προσωρινή συμφωνία για το πάγωμα επιδοτήσεων και δικαστικών διεκδικήσεων, για χρονικό διάστημα τριών μηνών. Σύντομα, όμως, κατέστη σαφές ότι η απόσταση μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ ήταν αγεφύρωτη, ενώ Mandelson και Zoellick ήλθαν, σύμφωνα με τον John Newhouse, σε σύγκρουση και σε προσωπικό επίπεδο (John Newhouse, 2007: 58-60).

Στις 30 Μαΐου 2005, οι ΗΠΑ προσέφυγαν στο σύστημα επίλυσης διαφορών του ΠΟΕ και ζήτησαν τη σύσταση «πάνελ» για την επίλυση των διαφορών με την ΕΕ ως προς το θέμα των κρατικών ενισχύσεων της εταιρείας “Airbus”. Σε απάντηση του αμερικανικού αιτήματος, η ΕΕ ζήτησε, με τη σειρά της, τη σύσταση «πάνελ» για την επίλυση των διαφορών με τις Ηνωμένες Πολιτείες ως προς τις χορηγούμενες κρατικές ενισχύσεις στη “Boeing” (WTO, 13.06.2005). Δεδομένου ότι τα δύο μέρη δεν συμφώνησαν σχετικά με τους κανόνες και τις διαδικασίες που θα διέπουν τα «πάνελ», η υπόθεση παραπέμφθηκε στο Όργανο Επίλυσης Διαφορών για να αποφασίσει αυτό για τα ανωτέρω ζητήματα.

Το ειδικό βάρος των δύο εταιρειών, το ύψος των κεφαλαίων που διακυβεύονται και ο περιπεπλεγμένος χαρακτήρας της διαφοράς είχαν ως αποτέλεσμα η έκδοση της απόφασης για την προσφυγή των ΗΠΑ, η οποία δικαιώνει, σε μεγάλο

βαθμό, την τελευταία, να καθυστερήσει σχεδόν πέντε χρόνια. Η προκαταρκτική έκθεση έγινε γνωστή το Σεπτέμβριο του 2009, ενώ η τελική εκδόθηκε τον Ιούνιο του 2010 (WTO DS 316, 2010; Dean Foust, 2009^b; Peter Whoriskey, 2009; Frances Williams, 2009). Λίγους μήνες αργότερα, το Σεπτέμβριο του 2010, γνωστοποιήθηκε η προκαταρκτική έκθεση για την προσφυγή της ΕΕ, η οποία αναγνωρίζει την ύπαρξη επιδοτήσεων από την αμερικανική κυβέρνηση στη “Boeing”, αν και σε μικρότερη έκταση απ’ ό,τι οι κρατικές ενισχύσεις προς την “Airbus” (Jonathan Lynn and Tim Herper, 2010; Toby Vogel, 2010; Jonathan Stearns et al., 2010). Σχολιάζοντας με εύστοχο τρόπο τα αποτελέσματα των εκατέρωθεν προσφυγών στον ΠΟΕ, ο Christopher Drew παρατηρεί ότι «μετά από χρόνια ακροάσεων των διαδίκων, εκατομμύρια σε νομικούς λογαριασμούς και πολιτικές εξαγγελίες και από τις δύο πλευρές του Ατλαντικού, η διαφορά σχετικά με τις επιδοτήσεις αεροσκαφών επέστρεψε, με πολλαπλές εκφάνσεις, στο σημείο, όπου είχε αρχίσει πριν από πέντε χρόνια» (Christopher Drew, 2010).

Η εξέλιξη της αντιπαράθεσης μεταξύ “Airbus” και “Boeing” αναμένεται να επηρεάσει την πορεία του κλάδου της αεροναυπηγικής σε παγκόσμιο επίπεδο, δεδομένου ότι πρόκειται για μία βιομηχανία που εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την άμεση ή έμμεση κρατική χρηματοδότηση. Επιπλέον, συνδέεται και με τον ανταγωνισμό “Airbus-Northrop” - “Boeing” για την ανάληψη του έργου προμήθειας της αμερικανικής πολεμικής αεροπορίας με αεροσκάφος εναέριου εφοδιασμού (ιπτάμενο τάνκερ) νέας γενιάς (βλ. σχετ. Daniel Michaels, 2010). Δεδομένης της αξίας του έργου που ανέρχεται σε \$ 40 δισ., ο Dean Foust παρατηρεί ότι η απόφαση της αμερικανικής διοίκησης, αναπόφευκτα θα επηρεαστεί από την εξέλιξη της αντιπαράθεσης (Dean Foust, 2009^a). Αναλύοντας την αντιπαράθεση “Airbus” - “Boeing”, η οποία εξελίχθηκε σε «εμπορικό πόλεμο» ΕΕ – ΗΠΑ, ο John Newhouse, σύμβουλος για ευρωπαϊκά θέματα στο αμερικανικό Υπουργείο Εξωτερικών, κατά το δεύτερο μισό της διακυβέρνησης Κλίντον, επισημαίνει ότι «στην πραγματικότητα κάθε πλευρά θα βρει τρόπους ενίσχυσης της βιομηχανίας εμπορικών αεροσκαφών της». Η μέθοδος που ακολουθούν η αμερικανική και οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, μπορεί να διαφέρει, αλλά το αποτέλεσμα είναι, τελικά, το ίδιο. Συγκεκριμένα, εξηγεί ο Newhouse, «η πολιτική κουλτούρα της Ευρώπης ευνοεί τα γενναϊόδωρα δίκτυα ασφαλείας και τις βιομηχανικές πολιτικές που βοηθούν στη διατήρησή τους». Από την άλλη πλευρά, «η προσέγγιση των ΗΠΑ για την προστασία της βαριάς αεροναυπηγικής βιομηχανίας έντασης κεφαλαίου είναι λιγότερο άμεση, περισσότερο

σύνθετη και πιθανόν λιγότερο αποτελεσματική, χωρίς όμως μεγάλη διαφορά». Το λάθος, υποστηρίζει, είναι ότι το θέμα ήλθε και πάλι στο προσκήνιο και μάλιστα, με πρωτοβουλία της “Boeing” (Newhouse, 2007: 53-54).

Εξηγώντας τη συγκεκριμένη επιλογή της τελευταίας με αυστηρά επιχειρηματικά κριτήρια, μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι στόχος της κίνησης αυτής ήταν να πλήξει οικονομικά την “Airbus”, προκειμένου να καθυστερήσει η κατασκευή ενός αεροσκάφους ανταγωνιστικού προς το 787 της “Boeing” ή να προκαλέσει προβλήματα στην ολοκλήρωση του A380. Ωστόσο, ο Newhouse επισημαίνει τη θέση του Προέδρου και Διευθύνοντος Συμβούλου της “Airbus” Βορείου Αμερικής, Henri Courpron, σύμφωνα με την οποία η διαμάχη δεν αφορά στο B787 ή στο A380, αλλά καθορίζεται από την τακτική που αποφάσισε να ακολουθήσει η “Boeing” για να δώσει πολιτικό χαρακτήρα σε μία εμπορική αντιπαράθεση. Συγκεκριμένα, υποστηρίζει ο Courpron, η “Boeing” αντιλαμβανόμενη ότι χάνει, συνεχώς, μερίδιο αγοράς προς όφελος της “Airbus” και ότι αδυνατεί να κερδίσει τον κύριο ανταγωνιστή της, αποφάσισε να στραφεί προς την κυβέρνηση των Ηνωμένων Πολιτειών, μετατρέποντας, κατ’ αυτόν τον τρόπο, το επίπεδο της σύγκρουσης από επιχειρηματικό σε πολιτικό (Newhouse, 2007: 54). Όπως γίνεται αντιληπτό, υπό την προσέγγιση αυτή, η αντιπαράθεση “Airbus” - “Boeing” εξελίσσεται σε διαμάχη ΕΕ - ΗΠΑ.

Συγκεφαλαιώνοντας, ο ανταγωνισμός “Airbus” - “Boeing” και οι διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών» περιγράφουν, σε μεγάλο βαθμό, το πλέγμα των αεροπορικών σχέσεων ΕΕ - ΗΠΑ υπό δύο διαφορετικές οπτικές γωνίες. Ωστόσο, και στις δύο πτυχές ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει το γεγονός ότι, πέραν της συχνής αντιπαράθεσης μεταξύ των δύο πλευρών του Ατλαντικού, διαφαίνεται και μία βαθύτερη εσωτερική σύγκρουση ανάμεσα σε δύο διαστάσεις την ιδεολογική και την ωφελμιστική. Η πρώτη διαμορφώνεται από ιδέες που διέπουν την εσωτερική αγορά αερομεταφορών της ΕΕ, αλλά και την αντίστοιχη των Ηνωμένων Πολιτειών, όπως η απελευθέρωση της αγοράς και ο υγιής ανταγωνισμός, ενώ τη δεύτερη καθορίζουν συμφέροντα που συνδέονται με την προστασία ευαίσθητων τομέων (βλ. ιδιοκτησιακό καθεστώς αμερικανικών αερομεταφορέων) ή την ενίσχυση βιομηχανιών με ιδιαίτερη σημασία για την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση (βλ. κρατικές ενισχύσεις ‘Airbus’ και ‘Boeing’). Η διακύβευση σημαντικών οικονομικών συμφερόντων και η ύπαρξη ισχυρών ομάδων πίεσης θέτουν όρια στην ισχύ του προτύπου, που, όπως σημειώθηκε

σε προηγούμενα κεφάλαια, η ΕΕ προωθεί και επιχειρεί να επιβάλει σε τρίτες χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου. Ωστόσο, αυτή η διαδικασία σύγκρουσης ιδεών - συμφερόντων δεν παραμένει στάσιμη, αλλά μπορεί να αμβλύνεται ή να οξύνεται ανάλογα με τη συντελούμενη αλλαγή σε επίπεδο ιδεών ή/και συμφερόντων. Παράλληλα, μέσα από τη μελέτη του πλέγματος των αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ με τις Ηνωμένες Πολιτείες, γίνεται αισθητή η διαδικασία κατασκευής μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στον τομέα των αερομεταφορών, βασιζόμενη στη διαπίστωση της ύπαρξης κοινών συμφερόντων και της ιδεολογικής ταύτισης, η οποία, άλλοτε επιβεβαιώνεται (βλ. προοπτική Ανοιχτού Εναερίου Χώρου με ΗΠΑ και ενίσχυση 'Airbus' ως ευρωπαϊκής εταιρείας) και άλλοτε ανατρέπεται (βλ. βρετανικές αντιδράσεις σε συμφωνία Ανοιχτών Ουρανών).

3.2.3.2 Συμμετοχή στο Διεθνή Οργανισμό Πολιτική Αεροπορίας (ICAO) και συμφωνίες με χώρες «στόχους»

Οι διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην ατζέντα της διεθνούς πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ, χωρίς, όμως, να τη μονοπωλούν. Η Ένωση εξελίσσεται σε «παίχτη» παγκόσμιας εμβέλειας στις διεθνείς αερομεταφορές, μέσα από τη δραστηριότητα που αναπτύσσει στο πλαίσιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας και μέσω του σταδιακά διευρυνόμενου δικτύου αεροπορικών συμφωνιών με χώρες «στόχους». Υπ' αυτήν την προοπτική, δύναται να «εξάγει» τα πρότυπα που διέπουν την εσωτερική αγορά αερομεταφορών, συν-διαμορφώνοντας, κατά τον τρόπο αυτόν, το διεθνές καθεστώς αερομεταφορών.

Η δραστηριοποίηση της ΕΕ στο πλαίσιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO) έχει δύο συνιστώσες, τη συμμετοχή των κρατών μελών της που αποτελούν, στο σύνολό τους, και μέλη του Οργανισμού και τον ιδιότυπο ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία έχει ιδρύσει γραφείο, από το Σεπτέμβριο του 2005, στο Μόντρεαλ και έχει διορίσει αντιπρόσωπο στον ICAO, ενώ ακόμα εκκρεμεί ο προσδιορισμός του νομικού καθεστώτος της αντιπροσώπευσης της ΕΕ στον ICAO. Η Επιτροπή έχει προτείνει, από το 2002, την έναρξη διαπραγματεύσεων για τη συμμετοχή της, ως πλήρους μέλους, στον Οργανισμό [European Commission, SEC (2002) 381]. Ωστόσο, η Σύμβαση του Σικάγο του 1944 προβλέπει ότι μέλη στον ICAO μπορούν να γίνουν μόνον κράτη. Συνεπώς, η συμμετοχή της ΕΚ ως πλήρους μέλους προϋποθέτει τροποποίηση της Συμβάσεως, κάτι το οποίο απαιτεί ειδική

πλειοψηφία δύο τρίτων. Ως εκ τούτου, ο ρόλος της Επιτροπής συνίσταται στο συντονισμό των θέσεων των κρατών μελών με στόχο τη διαμόρφωση κοινής στάσης στο πλαίσιο του ICAO και στην προώθηση της συνεργασίας ΕΕ - ICAO.

Παρά το γεγονός ότι η ΕΕ δεν αποτελεί μέλος του ICAO, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι διαθέτει και ασκεί πολιτική με συγκεκριμένο προσανατολισμό για την παγκόσμια πολιτική αεροπορία που συνίσταται στην έμφαση στην περιφερειακή συνεργασία και στο συντονισμό των ενεργειών του Οργανισμού με τις περιφερειακές πρωτοβουλίες. Συγκεντρώνει ιδιαίτερο ενδιαφέρον το γεγονός ότι σε μία ανάλυση του διεθνούς καθεστώτος αερομεταφορών, το 1996, οι Mark W. Zacher et al., διαπιστώνοντας την ύπαρξη μίας νέας, τότε, τάσης «περιφερειακών οικονομικών ομαδοποιήσεων» στις διεθνείς αερομεταφορές, επισημαίνουν ότι η εξέλιξή της «εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις μελλοντικές πολιτικές της ΕΕ» (Mark W. Zacher et al., 1996: 93). Περισσότερο από μία δεκαετία αργότερα, η εν λόγω προσέγγιση επαληθεύεται. Κεντρική ιδέα της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ, όπως αυτή εκφράζεται σε διεθνή “fora” και κατά κύριο λόγο στον ICAO, αποτελεί η «περιφερειοποίηση» του διεθνούς καθεστώτος αεροπορικών μεταφορών.

Υπό την προοπτική αυτή και επιχειρώντας να «εμπλέξει» τον ίδιο τον Οργανισμό στη διαδικασία ενίσχυσης της περιφερειακής διάστασης στις διεθνείς αερομεταφορές, η Επιτροπή προώθησε και πέτυχε τη συν-διοργάνωση από ICAO και ΕΕ συνεδρίου για το ρόλο των περιφερειακών οργανισμών στην πολιτική αεροπορία (Μόντρεαλ, 10-11 Απριλίου 2008). Ο τότε Επίτροπος Μεταφορών Daniel Calleja επισημαίνει σχετικά: «Παρότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αντιπροσωπεύει μία ιδιαίτερα φιλόδοξη και εκτεταμένη μορφή περιφερειακής συνεργασίας, δεν είναι σε καμία περίπτωση μόνη της. Ακριβώς επειδή όλοι παρατηρούμε μία τάση προς την ίδρυση ολοένα και περισσότερων περιφερειακών οργανισμών και πρωτοβουλιών για την πολιτική αεροπορία, ανά τον κόσμο, αισθανθήκαμε ότι είναι σημαντικό να στρέψουμε την προσοχή της διεθνούς κοινότητας πολιτικής αεροπορίας σε αυτό το φαινόμενο οργανώνοντας το συνέδριο αυτό μαζί με τον ICAO». Γίνεται αντιληπτό ότι η Επιτροπή θέτει το συγκεκριμένο ζήτημα, ψηλά, στην ατζέντα της συζήτησης για τις διεθνείς αεροπορικές σχέσεις, εκμεταλλευόμενη, μάλιστα, τις ήδη υπάρχουσες δομές του ICAO. Καθώς, μάλιστα, ο Calleja τονίζει ότι «η περιφερειακή ολοκλήρωση μπορεί να λειτουργήσει ως ένας από τους κύριους καταλύτες για την αλλαγή και να ενισχύσει τον μελλοντικό ρόλο του ICAO, διασφαλίζοντας πιο αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή παγκόσμιων προτύπων», συνδέει, άμεσα,

την προώθηση της περιφερειακής συνεργασίας με την εξέλιξη του ίδιου ICAO (Calleja Daniel, 2008).

Η έμφαση που δίδεται στην περιφερειακή ολοκλήρωση στις αεροπορικές μεταφορές, συνοδεύεται από την κριτική του υπάρχοντος μοντέλου, το οποίο αντιμετωπίζεται ως παρωχημένο. Ο ICAO αδυνατεί, σύμφωνα με την Επιτροπή, να παρακολουθήσει τις εξελίξεις στις αεροπορικές μεταφορές, παγκοσμίως, με αποτέλεσμα να συνιστά, πλέον, «παράγοντα κατακερματισμού του παγκόσμιου αεροπορικού πλαισίου». Ως εκ τούτου, ο αναπροσανατολισμός του ρόλου του Οργανισμού είναι απαραίτητος για την επιβίωσή του. Στο πλαίσιο αυτό, η δράση του θα πρέπει να έχει τρεις διαστάσεις τη θέσπιση και την εφαρμογή παγκοσμίων προτύπων ουσιαστικού περιεχομένου, την παροχή τεχνικής βοήθειας, όπου χρειάζεται και την προώθηση της περιφερειακής ολοκλήρωσης (European Commission, 2007^b).

Έμφαση δίδεται, όπως γίνεται αντιληπτό, στην τρίτη διάσταση. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται και από τα συμπεράσματα του προαναφερθέντος συνεδρίου που συν-διοργανώθηκε από ΕΕ και ICAO (Μόντρεαλ, 10-11 Απριλίου 2008). Η περιφερειακή ολοκλήρωση στις αεροπορικές μεταφορές αντιμετωπίζεται ως ταχέως εξελισσόμενο φαινόμενο, το οποίο μπορεί να οδηγήσει στη «δημιουργία περιφερειακών οργάνων για την πολιτική αεροπορία με δράσεις και αρμοδιότητες εκτελεστικού ή/και ρυθμιστικού χαρακτήρα». Προκειμένου να εκμεταλλευτεί τη συγκεκριμένη δυναμική, κρίνεται απαραίτητο ο ICAO να αναπτύξει «εργαλεία» συνεργασίας με τα νέα περιφερειακά όργανα στις αεροπορικές μεταφορές (EC-ICAO, 2008).

Υπό την προοπτική αυτή, ΕΕ και ICAO κατέληξαν, κατά την 37^η Γενική Συνέλευση του τελευταίου (Μόντρεαλ, 28.09-08.10.2010), στη μονογράφιση ενός Μνημονίου, το οποίο παρέχει ένα διευρυμένο πλαίσιο συνεργασίας στους τομείς της ασφάλειας και προστασίας από έκνομες ενέργειες, της προστασίας του περιβάλλοντος και της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας. Σύμφωνα με την ενημερωτική έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το εν λόγω Μνημόνιο δίνει τη δυνατότητα ενίσχυσης της επιρροής της ΕΕ εντός του ICAO. Επιπλέον, πρόκειται για την πρώτη επίσημη συμφωνία ανάμεσα στους δύο Οργανισμούς, μέσα από την οποία επιβεβαιώνεται η αναγνώριση από τον ICAO του εκτεταμένου ρόλου της ΕΕ στις αερομεταφορές και η δυνατότητα συμμετοχής της στις συναντήσεις του υπό το καθεστώς του παρατηρητή (Council Information Note 14885/10, 2010: 3).

Παράλληλα με την πολιτική που αναπτύσσει σε σχέση με τον ICAO και το διεθνές καθεστώς αερομεταφορών, η ΕΕ διευρύνει σταδιακά το δίκτυο των αεροπορικών συμφωνιών της με τρίτες χώρες. Εντός του πλαισίου αυτού, έχει συνάψει συμφωνίες ή διεξάγει σχετικές διαπραγματεύσεις με τους κύριους «παίκτες» των αερομεταφορών, σε παγκόσμιο επίπεδο. Λαμβάνοντας υπ' όψιν το επίπεδο των αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ με τις χώρες αυτές και τη σημασία τους για την εξωτερική διάσταση της πολιτικής αερομεταφορών της, θα μπορούσε κανείς να διακρίνει τρεις ομάδες χωρών. Η πρώτη περιλαμβάνει την Αυστραλία και τον Καναδά, δύο παραδοσιακές «δυνάμεις» στις παγκόσμιες αερομεταφορές με ιδιαίτερα σημαντική αγορά. Η ΕΕ διεξάγει, από το Νοέμβριο του 2008, διαπραγματεύσεις με την Αυστραλία για την υπογραφή μία συνολικής συμφωνίας αεροπορικών μεταφορών, κατά το πρότυπο της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών», ενώ έχει ήδη υπογραφεί «οριζόντια» συμφωνία. Οι αεροπορικές σχέσεις με τον Καναδά βρίσκονται σε πιο προχωρημένο στάδιο, καθώς έχει ήδη συναφθεί και εγκριθεί από το Συμβούλιο συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών», η οποία, πέραν των εμπορικών δικαιωμάτων, προβλέπει τη συνεργασία σε τομείς όπως το περιβάλλον, η ασφάλεια και η προστασία από έκνομες ενέργειες, καθώς και τη σταδιακή απελευθέρωση του καθεστώτος ιδιοκτησίας και ελέγχου των αερομεταφορέων κάθε πλευράς.

Η δεύτερη ομάδα χωρών περιλαμβάνει τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα και τη Σιγκαπούρη, δύο ισχυρούς «παίκτες», διεθνούς εμβέλειας, με ιδιαίτερως σημαντικές επενδύσεις στις αεροπορικές μεταφορές, τόσο σε επίπεδο υποδομών, όσο και υπηρεσιών. Η ΕΕ έχει συνάψει και με τις δύο αυτές χώρες «οριζόντιες» συμφωνίες (το 2006 με τη Σιγκαπούρη και το 2007 με τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα). Στην τρίτη ομάδα χωρών εντάσσονται η Ιαπωνία, η Ινδία και η Κίνα. Οι αγορές των χωρών αυτών προσελκύουν το ενδιαφέρον του ευρωπαϊκού κλάδου αερομεταφορών, λόγω του μεγέθους τους και της ευρύτερης σημασίας τους για το παγκόσμιο εμπόριο αγαθών και υπηρεσιών. Στην περίπτωση της Ινδίας έχει υπογραφεί «οριζόντια» συμφωνία αερομεταφορών, κάτι το οποίο, όμως, δεν έχει ακόμα επιτευχθεί με την Κίνα, παρότι οι σχετικές διαπραγματεύσεις έχουν αρχίσει από το 2005. Όσον αφορά στην Ιαπωνία, μετά από μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις, τον Ιανουάριο του 2009, οι δύο πλευρές κατέληξαν σε μία καταρχήν συμφωνία, με την οποία αναγνωρίζεται η έννοια του κοινοτικού αερομεταφορέα και γίνεται αποδεκτή η εισαγωγή του στις διμερείς συμφωνίες Ιαπωνίας - κρατών μελών. Ολοκληρώνοντας τη σύντομη χαρτογράφηση του παγκόσμιου δικτύου αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, κρίνεται

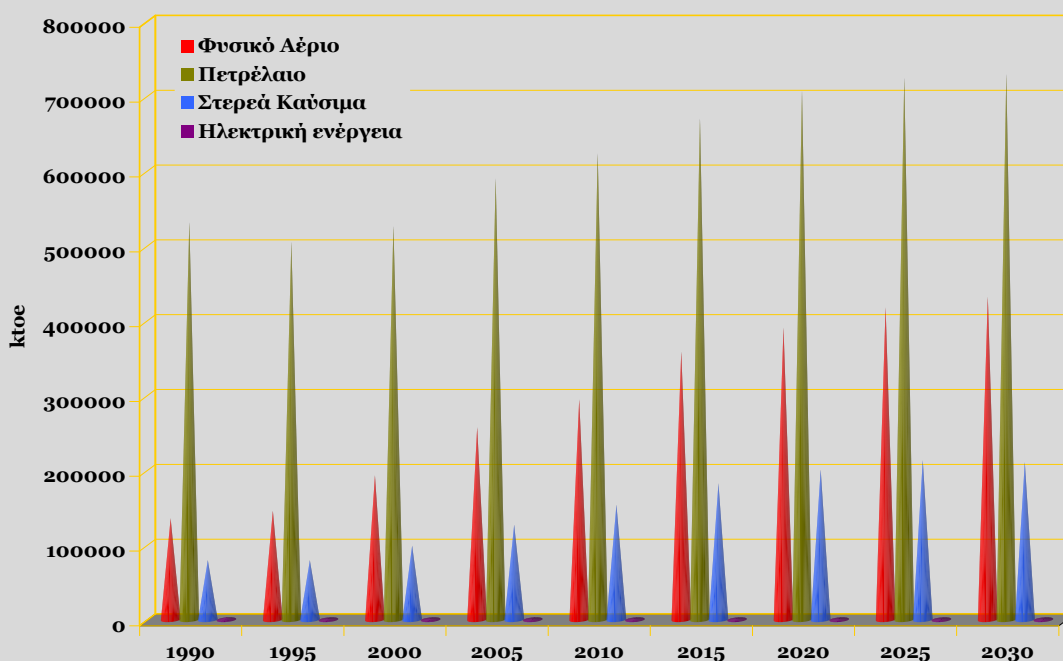
σκόπιμο να γίνει αναφορά σε μία τέταρτη ομάδα χωρών, πέραν των προαναφερθέντων βασικών «παικτών», η οποία καθορίζεται με κριτήριο τη γεωγραφική τους θέση. Πρόκειται για χώρες της Κεντρικής και Νοτίου Αμερικής (Μεξικό, Ουρουγουάη, Παναμάς, Παραγουάη, Περού και Χιλή), με τις οποίες έχουν συναφθεί «οριζόντιες» συμφωνίες αερομεταφορών που εναρμονίζουν με το κοινοτικό κεκτημένο το σύνολο των διμερών συμφωνιών τους με τα κράτη μέλη.

Η δραστηριοποίηση της ΕΕ στο πλαίσιο του ICAO, οι θέσεις της για την αναδιαμόρφωση του διεθνούς καθεστώτος αερομεταφορών και η επέκταση του παγκοσμίου δικτύου των αεροπορικών της σχέσεων καταδεικνύουν την επιδίωξη ανάληψης ηγετικού διεθνούς ρόλου στον τομέα των αερομεταφορών. Σημείο αναφοράς στην άσκηση της πολιτικής αυτής αποτελεί η ιδέα της περιφερειακής ολοκλήρωσης στις αερομεταφορές. Υπό το συγκεκριμένο πρίσμα, η αλλαγή στο διεθνές καθεστώς αερομεταφορών συνδέεται, αναπόσπαστα, με τη δημιουργία περιφερειακών σχημάτων συνεργασίας που είτε αφορούν σε ειδικότερους τομείς των αερομεταφορών, είτε καλύπτουν όλο το φάσμα τους, κατά το πρότυπο της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών της ΕΕ.

4. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΦΥΣΙΚΟ ΑΕΡΙΟ

Το δεύτερο πεδίο εφαρμογής του προτεινόμενου στο θεωρητικό σκέλος της μελέτης υποδείγματος ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής αφορά στις διεθνείς διαστάσεις της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το φυσικό αέριο. Η επιλογή του συγκεκριμένου τομέα των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ δικαιολογείται από τον ολοένα και σημαντικότερο ρόλο που διαδραματίζει το φυσικό αέριο για την ενεργειακή πολιτική της, γεγονός, το οποίο καθίσταται σαφές εάν λάβει κανείς υπ' όψιν του την εξέλιξη της θέσης που καταλαμβάνει το φυσικό αέριο στο μείγμα εισαγωγών ενέργειας της ΕΕ (βλ. σχήμα XXI κατωτέρω). Δεδομένου ότι η πολιτική της ΕΕ για το φυσικό αέριο προσδιορίζεται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου τομέα ενέργειας, αλλά εντάσσεται και στο ευρύτερο πλαίσιο της ενεργειακής της πολιτικής, η ανάλυση επικεντρώνεται στο φυσικό αέριο, υπό το φως, όμως, των εξελίξεων στην ενεργειακή πολιτική της ΕΕ.

ΣΧΗΜΑ XXI: ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΙΓΜΑΤΟΣ ΕΙΣΑΓΩΓΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΕΕ-27, 1990-2030



Πηγή: European Commission-DG TREN (prepared by ICCS-NTUA), 2008: 96

Στόχο του κεφαλαίου, όπως και στην περίπτωση του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, δεν αποτελεί η εξαντλητική ανάλυση του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, αλλά η ανάδειξη βασικών πτυχών του, η προσέγγιση των οποίων, υπό το πρίσμα του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης, παρέχει τη δυνατότητα να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με τη λειτουργία, την εξέλιξη και τελικά, το «μηχανισμό επιβίωσής» του. Υπ' αυτό το πρίσμα, το πρώτο τμήμα του κεφαλαίου εστιάζει στο δίπολο απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου – ασφάλεια εφοδιασμού, γύρω από το οποίο διαμορφώνεται η πολιτική της ΕΕ για το φυσικό αέριο και αναπτύσσεται το σύστημα εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου. Εν συνεχεία, στο δεύτερο τμήμα, η ανάλυση στρέφεται στις δύο κύριες διαστάσεις των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, τις σχέσεις με τους βασικούς προμηθευτές - τη Ρωσία, τη Νορβηγία και την Αλγερία και τις κυριότερες χώρες - περιοχές διέλευσης – την Τουρκία, τη Νοτιοανατολική Ευρώπη και την Ουκρανία.

4.1 Το δίπολο απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου – ασφάλεια εφοδιασμού

Στο πρώτο τμήμα του κεφαλαίου η μελέτη επικεντρώνεται στην προσέγγιση του διπόλου που καθορίζει την εξέλιξη της πολιτικής της ΕΕ για το φυσικό αέριο. Από τη μία πλευρά, η απελευθέρωση της αγοράς αποτέλεσε το κυρίαρχο ιδεολογικό υπόβαθρο της διαδικασίας διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ, καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '90, ενώ εξακολουθεί να αποτελεί τον έναν από τους δύο πόλους της πολιτικής της ΕΕ για το φυσικό αέριο μέχρι και σήμερα. Από την άλλη, η ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο αναδείχθηκε, μετά το 2000, σε κύριο διακύβευμα, συνιστώντας, επί της ουσίας, το δεύτερο πόλο της πολιτικής της ΕΕ για το φυσικό αέριο. Μέσα από αυτή τη διττή προσέγγιση, στην ανάλυση που ακολουθεί, εξετάζεται, σε πρώτη φάση, η διαδικασία διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, για να διερευνηθεί, στη συνέχεια, η συντελούμενη, μετά το 2000, αλλαγή «παραδείγματος» στην πολιτική της ΕΕ για το φυσικό αέριο.

4.1.1 Διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου

Η εσωτερική αγορά φυσικού αερίου εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς ενέργειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ αναπτύσσεται παράλληλα με την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας. Παρουσιάζει, όμως και τα δικά της ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία συνδέονται με τα γνωρίσματα του φυσικού αερίου ως πηγής ενέργειας. Ως εκ τούτου, στη μελέτη της διαδικασίας διαμόρφωσής της οφείλει κανείς να συνδυάσει το ειδικό, εστιάζοντας στο φυσικό αέριο, με το γενικό, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις εξελίξεις που αφορούν στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Ακολουθώντας τη διττή αυτή προσέγγιση, εξετάζονται οι διαφορετικές φάσεις της διαδικασίας διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, όπως αυτή εξελίσσεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 μέχρι σήμερα.

Η ενεργειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης εθεωρείτο, έως τη δεκαετία του 1980, μία «θεαματική αποτυχία», χαρακτηριζόμενη από τη σύγκρουση ανάμεσα στην προοπτική μίας κοινής πολιτικής, από τη μία πλευρά και των διαφορετικών εθνικών πολιτικών, από την άλλη (Andersen, 1999: 1). Μετά τα μέσα του 1980, η εικόνα αυτή αρχίζει να μεταβάλλεται μέσα από πρωτοβουλίες, οι οποίες ως στόχο έχουν την ενίσχυση του υπερεθνικού χαρακτήρα της ενεργειακής πολιτικής. Στην αλλαγή αυτή συνέβαλαν το θετικό κλίμα που δημιούργησε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το 1987 και η προοπτική ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς έως το 1992. Ωστόσο, σημειώνεται ότι η ίδια η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη δεν περιείχε καμία αναφορά σε κοινή ενεργειακή πολιτική.

Η αλλαγή της εικόνας, μετά τα μέσα του 1980, συνδέεται, όμως και με τον εν γένει προσανατολισμό της ενεργειακής πολιτικής, στην Ευρώπη, την ίδια περίοδο. Σύμφωνα με τον Dieter Helm, «οι ενεργειακές πολιτικές στις δεκαετίες του '80 και του '90 ήταν επικεντρωμένες στους στόχους της ιδιωτικοποίησης, της απελευθέρωσης και του ανταγωνισμού» (Helm, 2005: 7). Προς την κατεύθυνση αυτή κινήθηκε πρώτη η Μεγάλη Βρετανία, ήδη, από το 1982, ενώ τα υπόλοιπα κράτη μέλη ακολούθησαν με σημαντική καθυστέρηση, αλλά και αντιδράσεις. Εξηγώντας τη διαμόρφωση του συγκεκριμένου πλαισίου για την ενεργειακή πολιτική, στα μέσα του '80, ο Aldo Spanjer επισημαίνει ότι τρεις παράγοντες «κατέστησαν την εισαγωγή των δυνάμεων του ανταγωνισμού, μέσω της απελευθέρωσης, τη νέα πανάκεια». Πρώτον, η εμπειρία των Ηνωμένων Πολιτειών και της Μεγάλης Βρετανίας, στα τέλη του '70

και στις αρχές του '80, αντιστοίχως, έδωσαν ώθηση στην απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας και ειδικότερα, του φυσικού αερίου στην ηπειρωτική Ευρώπη. Στα μέσα της δεκαετίας του '80, παρατηρεί ο Spanjer, σημειώνεται μία στροφή από τη διαχείριση των αγορών φυσικού αερίου από τις εθνικές κυβερνήσεις στον περιορισμό της κυβερνητικής ανάμειξης και την απελευθέρωση των δυνάμεων του ανταγωνισμού. Δεύτερον, το πλεόνασμα προσφοράς φυσικού αερίου, κατά τη συγκεκριμένη χρονική συγκυρία, είχε ως αποτέλεσμα το φυσικό αέριο να είναι φθινό και ευρέως διαθέσιμο και η ισορροπία δυνάμεων να ευνοεί τους αγοραστές. Ως εκ των ανωτέρω, η παρέμβαση των κυβερνήσεων για τη διασφάλιση του εφοδιασμού κρίθηκε, τότε, ότι δεν ήταν αναγκαία. Τρίτον, ένα μεγάλο μέρος της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου θεωρήθηκε ώριμο, γεγονός το οποίο συνεπάγεται ότι τα κεφάλαια των αρχικών επενδύσεων είχαν αποσβεσθεί και ότι οι υφιστάμενες υποδομές μεταφοράς μπορούσαν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση. Για το λόγο αυτό, αντί να προβλεφθούν κίνητρα για νέες επενδύσεις, δόθηκε έμφαση στην αποδοτική αξιοποίηση όσων είχαν ήδη πραγματοποιηθεί (Spanjer, 2009: 3251).

Υπό τις συνθήκες αυτές, το Συμβούλιο επισημαίνει, το Σεπτέμβριο του 1986, την ανάγκη για «μεγαλύτερη ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, διά της κατάργησης των εμποδίων στο εμπόριο, με στόχο την ενίσχυση της ασφάλειας του εφοδιασμού, τη μείωση του κόστους και τη βελτίωση της οικονομικής ανταγωνιστικότητας» (Paul Lyons, 1998: 20). Το Συμβούλιο του Ιουνίου του 1987 υπογραμμίζει, εκ νέου, τη σημασία της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, υποστηρίζει την πρόταση της Επιτροπής για καταγραφή των υφιστάμενων εμποδίων και την καλεί να υποβάλει, εν ευθέτω χρόνω, προτάσεις για τη σταδιακή εξάλειψη των εμποδίων αυτών πριν το τέλος του 1992 (Council of the European Communities, Press Release 6775/87, 1988: 11). Ειδικότερα, όσον αφορά στο φυσικό αέριο, βασιζόμενο στη σχετική Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Δεκέμβριο του 1986, το Συμβούλιο επισημαίνει την ανάγκη περαιτέρω ενοποίησης του ευρωπαϊκού δικτύου φυσικού αερίου, συνδέοντάς την με την ασφάλεια εφοδιασμού φυσικού αερίου, ζήτημα το οποίο θα εξετασθεί σε επόμενο μέρος του κεφαλαίου. Επιπλέον, δίνει έμφαση στην «όσο το δυνατόν μεγαλύτερη σύγκλιση των προσεγγίσεων της Κοινότητας, των κρατών μελών και των οικονομικών διαχειριστών» στην αντιμετώπιση προβλημάτων σχετικά με το φυσικό αέριο και υπογραμμίζει τη σκοπιμότητα της ενίσχυσης της διαβούλευσης και της ανταλλαγής πληροφοριών ανάμεσά τους [COM (86) 518].

Μία αναλυτικότερη εικόνα του ενεργειακού κλάδου στην Ευρώπη δίνει η Επιτροπή με την Ανακοίνωσή της το Μάιο του 1988. Παρουσιάζοντας τις ενεργειακές πολιτικές και των δώδεκα, τότε, κρατών μελών, η Επιτροπή αναδεικνύει την ύπαρξη σημαντικών διαφορών, γεγονός το οποίο συνεπάγεται και διαφορετικά σημεία εκκίνησης στην πορεία προς την ενιαία αγορά ενέργειας. Παράλληλα, οι Βρυξέλλες τονίζουν την ανάγκη να αρθούν εμπόδια, τα οποία παραβιάζουν τις γενικές αρχές της εσωτερικής αγοράς και επισημαίνουν το πρόβλημα της ελλιπούς διαφάνειας στις τιμές [COM (88) 174].

Εντός του πλαισίου αυτού, εισάγονται τα πρώτα στοιχεία ανταγωνισμού στις αγορές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου των κρατών μελών. Το 1990, το Συμβούλιο υιοθετεί την οδηγία για τη διαφάνεια των τιμών στους τομείς τόσο της ηλεκτρικής ενέργειας, όσο και του φυσικού αερίου (Οδηγία 90/377/ΕΟΚ). Βάσει της Οδηγίας αυτής, οι πάροχοι υποχρεούνται να δίνουν, σε τακτική βάση, στοιχεία στη Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με τις τιμές, το σύστημα τιμολόγησης και τον όγκο των καταναλωτών και της κατανάλωσης. Επιπλέον, η Επιτροπή προτείνει στο Συμβούλιο δύο άλλες οδηγίες σχετικά με τα δικαιώματα διέλευσης ('transit') στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου. Στόχος των οδηγιών είναι να διασφαλισθεί ότι ο διαχειριστής του δικτύου σε ένα κράτος μέλος δεν θα εμποδίζει το εμπόριο ηλεκτρικής ενέργειας ή αερίου μεταξύ άλλων κρατών μελών (Οδηγίες 90/547/ΕΟΚ και 91/296/ΕΟΚ για τη διαμετακόμιση ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, αντιστοίχως). Ενώ, όμως, η οδηγία για την ηλεκτρική ενέργεια υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο, το 1990, χωρίς προβλήματα, στην περίπτωση του φυσικού αερίου υπήρξαν αντιδράσεις που καθυστέρησαν την έκδοση και εφαρμογή της σχετικής οδηγίας. Οι πιο έντονες ενστάσεις προήλθαν από τη Γερμανία και την Ολλανδία, οι οποίες υποστήριζαν τους εθνικούς μονοπωλιακούς παρόχους τους, τη "Ruhrgas" και τη "Gasunie", αντιστοίχως (Lyons, 1998: 41). «Οι αντιδράσεις αυτές από θιγόμενα συμφέροντα θα μπορούσαν», σύμφωνα με τον Andersen, «να εκληφθούν ως τοποθετήσεις για την καταπολέμηση μελλοντικών και πιο μακρόπνοων προτάσεων της Επιτροπής» (Andersen, 2000: 7). Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει η αντίθεση των κρατών μελών στην προτεινόμενη από την Επιτροπή Οδηγία για τη διαφάνεια στις επενδύσεις, η οποία εκφράσθηκε στο Συμβούλιο του Μαΐου του 1990 με την απόρριψη της Οδηγίας.

Η ως άνω δέσμη μέτρων συνιστά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ. Το δεύτερο στάδιο

περιλαμβάνει πιο «ολοκληρωμένα μέτρα ρύθμισης» και προτάσεις που «θήγουν την καρδιά των κλάδων του φυσικού αερίου και της ηλεκτρικής ενέργειας» (Andersen, 2000: 7; Lyons, 1994: 5). Σύμφωνα με τον Lyons, οι προτάσεις στην αρχική τους μορφή, όπως, δηλαδή, διατυπώθηκαν το Φεβρουάριο του 1992, προέβλεπαν (α) την κατάργηση των αποκλειστικών δικαιωμάτων σχετικά με την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και την κατασκευή γραμμών μεταφοράς φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας, (β) το διαχωρισμό των δραστηριοτήτων των κάθετα ολοκληρωμένων επιχειρήσεων (σε επίπεδο λογαριασμών και διαχείρισης) και (γ) την εισαγωγή της πρόσβασης τρίτων - TPA (Third Party Access) για ορισμένες περιπτώσεις μεγάλων καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου (Lyons, 1998: 29-30).

Η νέα δέσμη μέτρων και κυρίως, το ζήτημα της πρόσβασης τρίτων προκάλεσε έντονη αντίδραση από κράτη μέλη, μεγάλο μέρος των εμπλεκόμενων κλάδων, αλλά και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Austvik, 1997: 1000, Lyons, 1998: 42). Ο Andersen παρατηρεί ότι η Επιτροπή είχε ως κύριους συμμάχους τη Μεγάλη Βρετανία και τους μεγάλους καταναλωτές που ευνοούνταν από την πρόβλεψη για την εισαγωγή της πρόσβασης τρίτων και απέναντί της σχεδόν όλα τα κράτη μέλη και τους κλάδους του φυσικού αερίου και της ηλεκτρικής ενέργειας. Ως αποτέλεσμα της διαμορφωθείσας κατάστασης, το Συμβούλιο απέρριψε τις προτάσεις της Επιτροπής επιστρέφοντας τα σχέδια Οδηγιών με «λεπτομερείς πολιτικές οδηγίες» (Andersen, 2000: 8).

Οι διαπραγματεύσεις του δευτέρου σταδίου είχαν οδηγηθεί, λίγους μήνες μετά την υποβολή των σχετικών προτάσεων από την Επιτροπή, σε αδιέξοδο, «παγώνοντας» τη διαδικασία διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ. Ενδεικτικό του αρνητικού κλίματος που είχε διαμορφωθεί, κατά το δεύτερο μισό του 1992, είναι ότι ακόμα και η Οδηγία για την αδειοδότηση της αναζήτησης, εξερεύνησης και παραγωγής υδρογονανθράκων, που δεν αφορούσε στην απελευθέρωση των αγορών φυσικού αερίου, δεν υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο του Νοεμβρίου του 1992, λόγω της αντίδρασης της Δανίας, αλλά σχεδόν δύο χρόνια αργότερα, το Μάιο του 1994 (Οδηγία 94/22/ΕΚ). Είναι χαρακτηριστικό, μάλιστα, ότι, εκτός από τη Δανία, σημαντικό ρόλο στην αναβολή και τροποποίηση της Οδηγίας διεδραμάτισε και μία τρίτη χώρα, η Νορβηγία (μέλος του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου), τα συμφέροντα της οποίας, ως παραγωγού και κύριου προμηθευτή πετρελαίου και φυσικού αερίου της ΕΕ, θίγονταν. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει την ιδιαιτερότητα των ενεργειακών θεμάτων και επιβεβαιώνει, κατά τον Andersen, το «πολιτικό βάρος», το οποίο δίδεται σε αυτά από τα κράτη μέλη (Andersen, 2000: 8).

Στη διαπίστωση αυτή έρχεται να προστεθεί το δεδομένο της ανομοιογένειας της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου. Στις αρχές του '90, ορισμένα κράτη μέλη – Μεγάλη Βρετανία, Σουηδία και Φινλανδία – είχαν ήδη απελευθερώσει ή βρίσκονταν σε διαδικασία απελευθέρωσης των αγορών τους. Για τις χώρες αυτές η προώθηση της απελευθέρωσης σε επίπεδο ΕΕ θα έδινε τη δυνατότητα επέκτασης των αγορών τους, χωρίς, όμως, αυτό να σημαίνει ότι θα αποδέχονταν μία εκτεταμένη κοινοτική παρέμβαση. Η Γερμανία, η Ισπανία και η Ιταλία, δεν είχαν, ακόμα, εμπλακεί στη διαδικασία απελευθέρωσης των αγορών τους, παρότι είχαν ανάγκη από ανταγωνιστικότερες τιμές ενέργειας. Για το λόγο αυτό και προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις αντιδράσεις, στο εσωτερικό, στην προοπτική απελευθέρωσης, χρησιμοποιούσαν, συχνά, την κοινοτική διάσταση ως μέσο πίεσης. Τέλος, η Γαλλία, η οποία είχε εξασφαλίσει ανταγωνιστικές τιμές, για το φυσικό αέριο και την ηλεκτρική ενέργεια, δεν είχε λόγο να αλλάξει το καθεστώς λειτουργίας της αγοράς της. Ως εκ τούτου, έθεσε, εξ αρχής, συγκεκριμένους περιοριστικούς όρους, προκειμένου η απελευθέρωση να είναι συμβατή με τη διατήρηση του δημόσιου χαρακτήρα ιστορικών μονοπωλίων, τις υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και τον ιδιαίτερο ρόλο της πυρηνικής ενέργειας (École Nationale d'Administration – Promotion Copernic, 2004: 29-30).

Υπό τις συνθήκες αυτές, οι όποιες αλλαγές προϋπέθεταν την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη σύγκλιση συμφερόντων, κάτι το οποίο «κατανάλωσε» αρκετό χρόνο. Ο Stern παρατηρεί, σχετικά, ότι «οι κλάδοι του φυσικού αερίου στην ηπειρωτική Ευρώπη κατόρθωσαν να εξασφαλίσουν την υποστήριξη των κυβερνήσεών τους σε τέτοιο βαθμό, ώστε πέρασε σχεδόν μία δεκαετία μέχρι να εκδοθεί μία Οδηγία που να ρυθμίζει το άνοιγμα των κλάδων του φυσικού αερίου στον ανταγωνισμό και να συμφωνηθεί η απελευθέρωση της πρόσβασης στα δίκτυα» (Jonathan P. Stern, 1998: vii). Κινούμενος στο ίδιο πλαίσιο, ο Luciani επισημαίνει την επιμονή της Γαλλίας στη διατήρηση των δύο κρατικών μονοπωλίων, της “Electricité de France (EDF)” και της “Gaz de France (GDF)”, αντιστοίχως. Σημειώνει δε ότι σε ορισμένα κράτη μέλη «οι κυβερνήσεις ασχολήθηκαν περισσότερο με την υποστήριξη των εθνικών πρωταθλητών τους, παρά με τη διαμόρφωση ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος», προβάλλοντας ως χαρακτηριστικό παράδειγμα την εξαγορά της μεγαλύτερης γερμανικής εταιρείας στο χώρο του φυσικού αερίου “Ruhrigas” από την “E.ON”, τη μεγαλύτερη γερμανική εταιρεία ηλεκτρικής ενέργειας, παρά την αντίδραση της

αρμόδιας γερμανικής Επιτροπής Μονοπωλίων (Monopolkommission) (Giacomo Luciani, 2003: 3-4).

Η προτεινόμενη οδηγία για την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου και τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ προκάλεσε αντιπαράθεση γύρω από τέσσερα σημεία (Andersen, 1999: 14-15). Το πρώτο και κυριότερο σημείο τριβής ήταν η ιδέα της ρυθμιζόμενης πρόσβασης τρίτων, με τη λειτουργία μίας ρυθμιστικής αρχής σε επίπεδο ΕΕ. Η πρόταση αυτή έθιγε τα αποκλειστικά δικαιώματα χρήσης των υφιστάμενων αγωγών, προκαλώντας προβληματισμό σχετικά με τη δυνατότητα συνδυασμού της απελευθέρωσης αυτού του τμήματος της αγοράς με την εξασφάλιση μελλοντικών επενδύσεων σε υποδομές. Το δεύτερο ζήτημα αντιπαράθεσης αφορούσε στην επίδραση της απελευθέρωσης στις μακροχρόνιες συμβάσεις εφοδιασμού φυσικού αερίου (συμβάσεις ‘take-or-pay’ - υποχρεωτικής αγοράς ανεξαρτήτως παραλαβής). Στην περίπτωση αυτή το ερώτημα που τίθεται, είναι πως μπορεί κανείς να συνδυάσει τις συμβάσεις “take-or-pay” που λειτουργούν ως μέσο για την εξασφάλιση επενδύσεων και μακροχρόνιου εφοδιασμού, με την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου. Τρίτον, ήταν απαραίτητο να ξεκαθαρισθεί κατά πόσον θα ήταν δυνατή η επιβολή ειδικών υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, όπως η ασφάλεια ανεφοδιασμού ή η προστασία του περιβάλλοντος, στους παρόχους φυσικού αερίου. Τέλος, τέταρτο σημείο αντιπαράθεσης αποτελούσε η ίδρυση χωριστών αγορών μέσα από το διαχωρισμό των λειτουργιών στην αγορά φυσικού αερίου που συνεπαγόταν τη διάλυση των μονοπωλίων των κάθετα ολοκληρωμένων επιχειρήσεων.

Ωστόσο, η πρώτη αυτή απόπειρα απελευθέρωσης της αγοράς φυσικού αερίου δεν πυροδότησε, απλώς, μία αντιπαράθεση εντός ΕΕ, λόγω των θιγόμενων συμφερόντων. Αντιθέτως, κινητοποίησε μία βαθύτερη διαδικασία αλλαγής σε επίπεδο ιδεών, η οποία, όπως παρατηρεί ο Andersen, αντιστοιχεί σε αλλαγή «παραδείγματος» για την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ. Στον πυρήνα αυτής της διαδικασίας βρίσκεται η σύγκρουση ανάμεσα σε δύο μοντέλα, εκ των οποίων το μεν βασιζόταν στην αντίληψη περί λειτουργικότητας της αγοράς και στην εμπιστοσύνη στις δυνάμεις του ανταγωνισμού, το δε είχε ως επιχειρήματα για τη διατήρησή του την «καταλληλότητά του, τις αποδεκτές επιδόσεις των υφιστάμενων εθνικών συστημάτων, αλλά και τις πιθανές βλαπτικές συνέπειες» του νέου μοντέλου στα τελευταία. Το σημαντικότερο, όμως, είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις που περιελάμβανε το νέο μοντέλο, δεν υπαγορεύονταν από την αποτυχία του προηγούμενου. Αντιθέτως, επισημαίνει ο

Andersen, «κινητοποιήθηκαν και νομιμοποιήθηκαν από την αναγέννηση της φιλελεύθερης ιδεολογίας στην οικονομική πολιτική (Θατσερισμός)». Ο τρόπος λειτουργίας της αγοράς φυσικού αερίου αντιστοιχούσε σε μία «κουλτούρα» αντίθετη προς αυτήν του προγράμματος ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς, μετά την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, αλλά και την παγκόσμια «κουλτούρα» απελευθέρωσης της αγοράς της εποχής (Andersen, 1999: 13-15). Βάσει του παραδοσιακού μοντέλου της ηπειρωτικής Ευρώπης, «η ευρωπαϊκή αγορά φυσικού αερίου ήταν, κυρίως, οργανωμένη γύρω από ένα ολιγοπώλιο παραγωγών – εξαγωγέων (δημόσιες επιχειρήσεις στην Αλγερία, τη Νορβηγία, τη Ρωσία και την Ολλανδία) και ένα ολιγοπώλιο αγοραστών, που περιελάμβανε τις εταιρείες φυσικού αερίου στις ευρωπαϊκές χώρες, οι οποίες κατείχαν μονοπωλιακές (ή σχεδόν μονοπωλιακές) θέσεις στις αγορές χονδρικής των χωρών τους». «Αυτή η θεσμική αρχιτεκτονική», επισημαίνουν οι Finon και Locatelli, επέτρεπε την ανάπτυξη σταθερών και ώριμων συστημάτων εφοδιασμού φυσικού αερίου» (Dominique Finon - Catherine Locatelli, 2002: 3).

Η J.H. Matlary επισημαίνει, όπως και ο Andersen, την «αναδυόμενη αλλαγή παραδείγματος» που προκλήθηκε από την αμφισβήτηση του αποκλειστικού ρόλου του κράτους στον τομέα της ενέργειας. Ωστόσο, διευκρινίζει ότι η συγκεκριμένη τάση εμφανίσθηκε σε μία περίοδο πολιτικής σταθερότητας, χωρίς σημαντικές κρίσεις εφοδιασμού, ενώ η εξάρτηση από τις εξαγωγές δεν απασχολούσε ιδιαίτερα τις δυτικές χώρες. Εύστοχα παρατηρεί ότι, παρά ταύτα, η ενεργειακή πολιτική αποτελεί ένα πεδίο πολιτικής με σαφή «δομικά συμφέροντα». Οι χώρες που εισάγουν ενέργεια, έχουν σαφώς διαφορετικά συμφέροντα από αυτές που εξάγουν και το δεδομένο αυτό δύσκολα αλλάζει. Τελικά, καταλήγει η Matlary, «όποτε μία κρίση αναστατώνει την ομαλή λειτουργία της αγοράς, πολιτικά θέματα έχουν την τάση να εισβάλλουν» (J.H. Matlary, 1996: 258-260).

Εντός του συγκεκριμένου πλαισίου και έχοντας αποτύχει στην πρώτη προσπάθεια απελευθέρωσης της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου, η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις οδηγίες του Συμβουλίου και τις απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, επανέρχεται το Δεκέμβριο του 1993 με νέο τροποποιημένο σχέδιο Οδηγίας. Οι κυριότερες αλλαγές αφορούσαν στην αντικατάσταση της ρυθμιζόμενης πρόσβαση τρίτων από την πρόσβαση κατόπιν διαπραγμάτευσης, στην εισαγωγή μίας διαδικασίας διαγωνισμού ως εναλλακτικής για το σύστημα αδειοδότησης νέων δραστηριοτήτων μεταφοράς και παραγωγής και στη μεγαλύτερη έμφαση στις

υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (Lyons, 1998: 42). Παράλληλα, η Επιτροπή κατέθεσε και το σχέδιο Οδηγίας για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, στην οποία δόθηκε, αρχικώς, έμφαση από το Συμβούλιο. Δεδομένου, όμως, ότι οι ιδέες που καθόριζαν το περιεχόμενο των δύο κειμένων ήταν οι ίδιες, η υιοθέτηση της Οδηγίας για την ηλεκτρική ενέργεια, στα μέσα του 1996, άνοιξε το δρόμο και για το φυσικό αέριο. Η κυριότερη αντίδραση στο σχέδιο Οδηγίας για την ηλεκτρική ενέργεια προήλθε από τη Γαλλία, η οποία δεν αποδέχθηκε την ιδέα της πρόσβασης τρίτων κατόπιν διαπραγματεύσεως και επέμεινε στην εισαγωγή του συστήματος του «μοναδικού αγοραστή», το οποίο, ουσιαστικά, αλλοίωσε τις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού⁷⁹. Η αποδοχή του όρου αυτού από την Επιτροπή, ένα χρόνο αργότερα, οδήγησε στην τελική συγκατάθεση και της Γαλλίας.

Παρότι η υιοθέτηση της Οδηγίας για την ηλεκτρική ενέργεια αποτελούσε τον προάγγελο της αποδοχής της Οδηγίας για το φυσικό αέριο και, επιπλέον, στο Συμβούλιο του Δεκεμβρίου του 1996 εκφράσθηκε η πολιτική βούληση για προώθηση της εν λόγω Οδηγίας, οι σχετικές διαπραγματεύσεις διήρκεσαν έως τα μέσα του 1998 (Council of the European Communities, General Secretariat, Press Release 12214/96). Το κύριο ζήτημα αντιπαράθεσης ήταν ο βαθμός ανοίγματος της αγοράς. Σημαντικό ρόλο στην υιοθέτηση της Οδηγίας διεδραμάτισε η Ολλανδία, η οποία, ήδη, από το 1995 είχε αρχίσει να μεταβάλλει την αρνητική της στάση έναντι των μεταρρυθμίσεων. Υπό την προεδρία της, το Μάιο του 1997, το Συμβούλιο κατέληξε σε μία αρχική συμφωνία για το άνοιγμα των αγορών σε παραγωγούς ενέργειας και μεγάλες βιομηχανίες και στην εξαίρεση αναδυόμενων αγορών που δεν ήταν συνδεδεμένες στο δίκτυο της ΕΕ, δηλαδή των αγορών της Ελλάδος και της Πορτογαλίας (Council of the European Communities, General Secretariat, Press Release 8319/97).

Παρά την πίεση, όμως, της ολλανδικής προεδρίας, προκειμένου να επιτευχθεί μία πολιτική συμφωνία για την υιοθέτηση της Οδηγίας, κάτι τέτοιο δεν κατέστη δυνατό, καθώς, πρώτον, η νέα γαλλική κυβέρνηση χρειαζόταν περισσότερο χρόνο, και δεύτερον, εξακολουθούσαν να υφίστανται σημαντικές διαφορές με περιορισμένες λύσεις. Οι διαφορές αυτές αφορούσαν στον προσδιορισμό του ποσοστού – «κατωφλιού» του ανοίγματος της αγοράς φυσικού αερίου, το μηχανισμό που θα ίσχυε

⁷⁹ Ο μοναδικός αγοραστής ορίζεται από την Οδηγία 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας ως «κάθε νομικό πρόσωπο που είναι υπεύθυνο στο δίκτυο, το οποίο είναι εγκατεστημένο, για την ενοποιημένη διαχείριση του δικτύου μεταφοράς ή/και για τη συγκεκριμένη αγορά και πώληση ηλεκτρικής ενέργειας».

για τις συμβάσεις “take or pay”, το ρόλο των διανομέων και τον τρόπο διασφάλισης της πρόσβασης στα «ανάντη» - “upstream” δίκτυα αγωγών⁸⁰. Η ρύθμιση του τελευταίου ζητήματος καθυστέρησε, παρότι αντιμετωπιζόταν θετικά από την πλειονότητα των χωρών, καθώς καταπολεμήθηκε από τη Νορβηγία (έναν από τους τρεις κύριους προμηθευτές της ΕΕ σε φυσικό αέριο) (Lyons, 1998: 43). Ωστόσο, εκμεταλλεζόμενη τις πιο ώριμες συνθήκες, η προεδρία του Λουξεμβούργου πέτυχε εκεί, όπου η Ολλανδία είχε αποτύχει, εξασφαλίζοντας μία πολιτική συμφωνία στο Συμβούλιο του Δεκεμβρίου του 1997 (Council of the European Communities, Press Release 13134/97). Έχοντας λάβει την έγκριση και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τον Απρίλιο του 1998, η Οδηγία σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου υιοθετήθηκε τον Ιούνιο του 1998 (Οδηγία 98/30/EK).

Η υιοθέτηση από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της Οδηγίας για την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου σηματοδοτεί την ολοκλήρωση του δευτέρου σταδίου, και, συνολικά, της πρώτης φάσης της διαδικασίας διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, η οποία διήρκεσε οχτώ χρόνια (1990 –1998). Το αποτέλεσμα ήταν κατώτερο των αρχικών προσδοκιών της Επιτροπής και της Μεγάλης Βρετανίας, γεγονός το οποίο δικαιολογείται, εάν ληφθεί υπ’ όψιν ότι, κατά το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από την ανάληψη της σχετικής πρωτοβουλίας έως την ολοκλήρωσή της, ο αρχικός ενθουσιασμός της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης είχε μετατραπεί στον «ευρωσκεπτικισμό» της μετά-Μάαστριχτ εποχής. Παρά ταύτα, η Οδηγία του 1998 εισήγαγε ένα νέο «παράδειγμα» στην αγορά φυσικού αερίου, το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, βασιζόταν στις ιδέες της ελεύθερης λειτουργίας της αγοράς και του ανταγωνισμού. Το θέμα, βέβαια, είναι ότι, λίγο μετά την υιοθέτησή τους, οι ιδέες αυτές και κατά συνέπεια, το ίδιο το παράδειγμα θα αμφισβητηθούν από ένα πιο σύγχρονο παράδειγμα, προσαρμοσμένο στις νεότερες απαιτήσεις της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου.

Η Οδηγία του 1998 επιφυλάσσει για τα κράτη μέλη έναν σχεδόν κυρίαρχο ρόλο στην υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου. Οι εθνικές κυβερνήσεις οφείλουν να μεριμνήσουν ώστε η λειτουργία των επιχειρήσεων φυσικού αερίου να είναι σύμφωνη με τις αρχές της Οδηγίας και το σκοπό της ανταγωνιστικής

⁸⁰ Τα «ανάντη» - “upstream” δίκτυα αγωγών ορίζονται από την Οδηγία 98/30/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22^{ης} Ιουνίου 1998 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου ως δίκτυα αγωγών που λειτουργούν ή/και κατασκευάζονται ως μέρος ενός έργου παραγωγής πετρελαίου ή φυσικού αερίου, ή χρησιμοποιούνται για την παροχέτευση φυσικού αερίου από ένα ή περισσότερα τέτοια έργα προς ένα εργοστάσιο ή τερματικό σταθμό επεξεργασίας ή τελικό παράκτιο σταθμό εκφόρτωσης.

αγορά φυσικού αερίου, χωρίς κανενός είδους διακρίσεις. Επιπλέον, μπορούν να επιβάλουν στις επιχειρήσεις υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, εντός του πλαισίου, πάντα, της διαφάνειας και της αμεροληψίας. Οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών χορηγούν τις απαραίτητες άδειες για την κατασκευή ή την εκμετάλλευση των εγκαταστάσεων φυσικού αερίου, καθώς και για την προμήθεια φυσικού αερίου. Για τις ολοκληρωμένες επιχειρήσεις φυσικού αερίου προβλέπεται διαχωρισμός των λογαριασμών για τις δραστηριότητες μεταφοράς, διανομής και αποθήκευσης. Η Οδηγία προβλέπει, επίσης, ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να δημιουργήσουν κατάλληλους και αποδοτικούς μηχανισμούς για τη ρύθμιση, τον έλεγχο και τη διαφάνεια, προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης, χωρίς, όμως, να δίνει συγκεκριμένες κατευθύνσεις ως προς τη μορφή, το χαρακτήρα και κυρίως, το βαθμό ανεξαρτησίας των μηχανισμών αυτών.

Όσον αφορά στην πρόσβαση στο δίκτυο, τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν μεταξύ της ρυθμιζόμενης πρόσβασης τρίτων και της πρόσβασης κατόπιν διαπραγμάτευσης. Ως επιλέξιμοι πελάτες ορίζονται οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας, οι τελικοί πελάτες που καταναλώνουν άνω των 25 εκατομμυρίων κ.μ., ετησίως, ανά τόπο κατανάλωσης και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, οι διανομείς. Ως προς το βαθμό ανοίγματος της αγοράς, τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνήσουν, ώστε το σύνολο των επιλέξιμων πελατών να ισούται με το 20% της συνολικής ετήσιας κατανάλωσης στην εθνική αγορά φυσικού αερίου. Σταδιακά, το ποσοστό αυξάνεται σε 28%, την πρώτη πενταετία μετά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της Οδηγίας και σε 33%, μετά από δέκα έτη. Στην περίπτωση που το σύνολο των επιλέξιμων πελατών αντιστοιχεί σε άνοιγμα της εθνικής αγοράς μεγαλύτερο του 30%, το κράτος μέλος δύναται να τροποποιήσει τον ορισμό των επιλέξιμων καταναλωτών, ώστε το άνοιγμα της αγοράς να μειωθεί έως και το επίπεδο του 30%. Εξαιρέσεις προβλέφθηκαν, τελικώς, για την Ελλάδα, την Πορτογαλία και τη Φινλανδία.

Η έκδοση της Οδηγίας του 1998 μπορεί να αποτελεί την επιβεβαίωση της ολοκλήρωσης της πρώτης φάσης μίας μακράς προσπάθειας εισαγωγής στην ευρωπαϊκή αγορά φυσικού αερίου των ιδεών της απελευθέρωσης της αγοράς και του υγιούς ανταγωνισμού, αλλά δεν σηματοδοτεί, σε καμία περίπτωση, και την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου. Αντιθέτως, μετά την έκδοσή της αρχίζει μία νέα φάση στη διαδικασία διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, κατά την οποία συντελούνται σημαντικές αλλαγές σε επίπεδο θεσμικών δομών, συμφερόντων, ιδεών, καθώς και ταυτοτήτων. Κατά το πρώτο

στάδιο της νέας φάσης, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών εφαρμόζουν την Οδηγία στα εθνικά συστήματα φυσικού αερίου, ενώ η Επιτροπή παρακολουθεί τη διαδικασία αυτή εναρμόνισης, προκειμένου, όπως προβλέπεται από την ίδια την Οδηγία, να υποβάλει σχετική έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Παράλληλα, σε κοινοτικό επίπεδο ιδρύεται το forum της Μαδρίτης για τη ρύθμιση της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου, στο οποίο συμμετέχουν οι ρυθμιστικές αρχές των κρατών μελών, εκπρόσωποι του κλάδου και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Κατά την πρώτη σύνοδο του forum της Μαδρίτης, η οποία συνεκλήθη στις 30 Σεπτεμβρίου – 1 Οκτωβρίου 1999, προσδιορίστηκαν ο ρόλος του forum, ως «συνοδευτικού μέτρου» της Οδηγίας 98/30/EK και η λειτουργία του «ως ανεπίσημου πλαισίου σε επίπεδο ΕΕ για τη συζήτηση θεμάτων και την ανταλλαγή εμπειριών σχετικά με την ίδρυση μίας ανταγωνιστικής εσωτερικής αγοράς για το φυσικό αέριο», αλλά και ως πλαισίου «συγκριτικής προτυποποίησης» - “benchmarking” σε μία σειρά ρυθμιστικών θεμάτων, τα οποία απασχολούν όλα τα κράτη μέλη. Ως κύριος στόχος του forum ετέθη η διαμόρφωση, ανάμεσα στους συμμετέχοντες, μίας συναινετικής αντίληψης για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου. Επιπλέον, σύμφωνα με τα συμπεράσματα της πρώτης συνόδου, οι τομείς, οι οποίοι χρήζουν περαιτέρω προσοχής, αφορούν (α) στη ρύθμιση των όρων πρόσβασης τρίτων στο σύστημα φυσικού αερίου, προκειμένου να διασφαλισθούν η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια, (β) στον προσδιορισμό των τιμών για τη μεταφορά και τη διανομή φυσικού αερίου, καθώς και άλλες βοηθητικές υπηρεσίες, (γ) στο διασυνοριακό εμπόριο φυσικού αερίου μεταξύ των κρατών μελών και την ανάλυση πιθανών εμποδίων, λόγω διαφορετικών χαρακτηριστικών των συστημάτων φυσικού αερίου των κρατών μελών και (δ) στους όρους χρήσης των υπηρεσιών αποθήκευσης και ρύθμισης (European Gas Regulatory Forum, 1999).

Περιγράφοντας την κατάσταση στην αγορά φυσικού αερίου, σχεδόν ένα χρόνο μετά την υιοθέτηση της Οδηγίας 98/30/EK, η Επιτροπή εκφράζει την αισιοδοξία της για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, ενώ, μάλιστα, σημειώνει ότι, λαμβάνοντας υπ’ όψιν την προοπτική της διεύρυνσης θα πρέπει να διασφαλισθεί μία «ομαλή μετάβαση σε μία ευρύτερη εσωτερική αγορά». Αναλυτικότερα, παρατηρεί ότι, ενώ το αρχικό ελάχιστο ποσοστό ανοίγματος της αγοράς φυσικού αερίου στον ανταγωνισμό έχει οριστεί στο 20%, στην πράξη σχεδόν το 33% της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου θα απελευθερωθεί εξ αρχής. Αναφέρεται δε, μεταξύ άλλων, στις περιπτώσεις της Μεγάλης Βρετανίας που

απελευθέρωσε πλήρως την αγορά της, το Μάιο του 1998, αλλά και της Ισπανίας, του Βελγίου και της Ολλανδίας, των οποίων οι αγορές είχαν ήδη «ανοίξει» ή επρόκειτο να «ανοίξουν» στον ανταγωνισμό, σε ποσοστό ίσο ή άνω του 45% [COM (1999) 198]. Στο ίδιο πλαίσιο κινήθηκε και η έκθεση που εξέδωσε η Επιτροπή, το 2000, για την εφαρμογή της Οδηγίας. Σύμφωνα με την έκθεση, μία ομάδα έξι κρατών μελών (Βέλγιο, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Μεγάλη Βρετανία και Φινλανδία) έχει ήδη θεσπίσει την απαραίτητη νομοθεσία για την εφαρμογή της Οδηγίας, ενώ επτά άλλα κράτη μέλη (Αυστρία, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία και Σουηδία) βρίσκονται σε προχωρημένο στάδιο. Τέλος, η Ελλάδα και η Πορτογαλία έχουν σημειώσει τη μικρότερη πρόοδο στην εφαρμογή της Οδηγίας. Όσον αφορά στο ποσοστό ανοίγματος της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου, υπολογιζόταν ότι το 2000 θα έφθανε το 77,9% (European Commission – DG TREN, 2000: 2).

Υπό την αισιοδοξη αυτή προοπτική και εντός του πλαισίου της «Στρατηγικής της Λισσαβόνας», η Επιτροπή πρότεινε την πλήρη απελευθέρωση και ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών αγορών ενέργειας έως το 2004. Η ενέργεια, όμως, αυτή των Βρυξελλών προκάλεσε έκπληξη και έντονη κριτική. Λαμβάνοντας υπ' όψιν το πραγματικό επίπεδο απελευθέρωσης, σύμφωνα με τη Haase, η πρόταση της Επιτροπής φάνηκε «στην καλύτερη περίπτωση μη ρεαλιστική», ενώ ο στόχος του 2004 παρέπεμπε σε «λάθος πρωτάρη» (Nadine Haase, 2008: 24). Είναι αμφίβολο εάν η Επιτροπή δεν είχε, όντως, εικόνα της πραγματικής κατάστασης και των αντιδράσεων στην απελευθέρωση στο εσωτερικό των κρατών μελών ή επεδίωξε να δώσει ώθηση στην απελευθέρωση θέτοντας ως στόχο το 2004. Πάντως, στην πρώτη συγκριτική έκθεσή (benchmarking report) της, επισημαίνει ότι, παρά τη μεταφορά της Οδηγίας του 1998 από σχεδόν όλα τα κράτη μέλη στην εσωτερική τους νομοθεσία, εξακολουθούν να υφίστανται εμπόδια στον πλήρη ανταγωνισμό, τα οποία συνδέονται με (α) τον καθορισμό του κόστους πρόσβασης στο σύστημα, βάσει της απόστασης, πρακτική η οποία δεν εξασφαλίζει ευελιξία επιλογής στα τρίτα μέρη, (β) το γενικότερα υψηλό κόστος πρόσβασης στο δίκτυο που λειτουργεί ως εμπόδιο στον ανταγωνισμό, καθώς αποτρέπει την πρόσβαση τρίτων, (γ) τη συγκέντρωση της παραγωγής φυσικού αερίου και της εισαγωγής σε μία ή δύο εταιρείες, γεγονός το οποίο έχει ως αποτέλεσμα να αποθαρρύνει την είσοδο νέων ανταγωνιστών, (δ) τον ανεπαρκή διαχωρισμό και (ε) την αβεβαιότητα ως προς τους όρους πρόσβασης στο δίκτυο [European Commission, SEC (2001) 1957: 4-5]. Επιπλέον, η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία παράβασης κατά της Γαλλίας, η οποία κατέληξε σε προσφυγή στο

ΔΕΚ, το Μάρτιο του 2001, καθώς, σύμφωνα με τις Βρυξέλλες, η μεταφορά της Οδηγίας στην εσωτερική νομοθεσία της χώρας και η μερική ιδιωτικοποίηση της “Gaz de France” επρόκειτο να καθυστερήσουν σημαντικά και να ολοκληρωθούν μετά τις προεδρικές εκλογές του 2002 (Euractiv, 2001).

Υπό τις συνθήκες αυτές, η λειτουργία του forum της Μαδρίτης ως ανεπίσημου πλαισίου συζήτησης, σε τεχνικό επίπεδο, αποδείχθηκε ιδιαίτερα αποδοτική, παρά την πολιτική στασιμότητα (Haase, 2008: 24). Κατά τη δεύτερη σύνοδο, τονίσθηκε η σημασία των δίκαιων, χωρίς διακρίσεις και διαφανών μηχανισμών για την πρόσβαση στο δίκτυο, αλλά και για τις υπηρεσίες μεταφοράς που καθιστούν την πρόσβαση τρίτων αποτελεσματική. Επιπλέον, επισημάνθηκε η ανάγκη εφαρμογής των απαραίτητων δομών και μηχανισμών σε επίπεδο διαχειριστών των συστημάτων μεταφοράς, προκειμένου να εξασφαλισθούν η μη διάκριση και η τήρηση της εμπιστευτικότητας για τις εμπορικές πληροφορίες. Με στόχο να δοθεί ώθηση προς αυτήν την κατεύθυνση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι εκπρόσωποι των κρατών μελών και η Ευρωπαϊκή Ένωση Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (CEER) κάλεσαν τον ευρωπαϊκό κλάδο φυσικού αερίου να ιδρύσει ένα νέο όργανο, με μέλη όλους όσους συμμετέχουν στη διαχείριση του συστήματος μεταφοράς στην Ευρώπη. Δύο μήνες αργότερα ιδρύθηκε η Ένωση Μεταφοράς Φυσικού Αερίου στην Ευρώπη – GTE (Gas Transmission Europe), ως τμήμα της δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης Εταιρειών Φυσικού Αερίου – EUROGAS (European Gas Regulatory Forum, 2000^β). Σύμφωνα με τη Haase, πρόκειται για μία κίνηση τακτικής της Επιτροπής και των ρυθμιστικών αρχών, βασιζόμενη στην ιδέα ότι, καθώς τα συμφέροντα όσων εμπλέκονται στη μεταφορά δεν είναι τα ίδια με αυτά των εμπόρων φυσικού αερίου, η GTE θα μπορούσε να αναπτύξει δικές της ανεξάρτητες θέσεις (Haase, 2008: 24). Ωστόσο, η ίδρυση της GTE «υπό τη σκέπη» της EUROGAS δεν άφηνε πολλά περιθώρια διαφοροποίησης. Για το λόγο αυτό, επισημάνθηκε η ανάγκη διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων EUROGAS – GTE, προκειμένου η τελευταία να έχει την απαραίτητη ανεξαρτησία για την εξέταση των συμφερόντων όλων των χρηστών του δικτύου φυσικού αερίου (European Gas Regulatory Forum, 2000^α).

Ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι το forum της Μαδρίτης λειτούργησε και ως μέσο ώθησης της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου πέραν της Οδηγίας του 1998. Κατά την τρίτη σύνοδο του forum της Μαδρίτης, η Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Ένωση των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, αλλά και ενώσεις καταναλωτών υπογράμμισαν ότι ο διαχωρισμός των

δραστηριοτήτων στο φυσικό αέριο θα πρέπει να προχωρήσει πέραν όσων προβλέπει η Οδηγία, προκειμένου να δημιουργηθεί πραγματικός ανταγωνισμός. Επιπλέον, τονίσθηκε ότι προϋπόθεση για τη διαμόρφωση μίας εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου είναι να αρθούν οι σημαντικές διαφορές ανάμεσα στις επιχειρήσεις φυσικού αερίου ως προς τις παρεχόμενες υπηρεσίες, τους ισχύοντες όρους και τα συστήματα κοστολόγησης, αλλά και τα τεχνικά εμπόδια που προκύπτουν από τη διαφορετική ποιότητα αερίου και τα προβλήματα στη διασύνδεση των δικτύων (European Gas Regulatory Forum, 2000^α).

Παράλληλα με το forum της Μαδρίτης, η Επιτροπή επεδίωξε να επιταχύνει τη διαδικασία ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου και σε επίσημο επίπεδο. Στο εγχείρημα αυτό είχε ως συμμάχους της τη Μεγάλη Βρετανία, την Ολλανδία και την Ισπανία, αλλά και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ συνάντησε την αρνητική στάση της Γερμανίας και κυρίως, της Γαλλίας. Το Μάρτιο του 2001, οι Βρυξέλλες πρότειναν ένα σχέδιο νέας Οδηγίας για το φυσικό αέριο, το οποίο προέβλεπε την απελευθέρωση της πρόσβασης στο δίκτυο έως το 2004, για τους μη οικιακούς καταναλωτές και το 2005, για το σύνολο των καταναλωτών, την ενίσχυση του διαχωρισμού δραστηριοτήτων και την απομάκρυνση της ρύθμισης της αγοράς από τον κυβερνητικό έλεγχο, προκειμένου να λειτουργήσουν ανεξάρτητοι ρυθμιστές. Δεδομένης της στάσης της Γαλλίας, η μεσολάβηση ενός έτους μέχρι την επίτευξη μίας αρχικής συμφωνίας θα μπορούσε να θεωρηθεί αναμενόμενη. Το Μάρτιο του 2002, χάριν του ενεργού ρόλου της ισπανικής προεδρίας, η Γαλλία αποδέχθηκε, στη σύνοδο κορυφής της Βαρκελώνης, το άνοιγμα της αγοράς φυσικού αερίου για τους μη οικιακούς καταναλωτές έως το 2004, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι δεν θα ορισθεί συγκεκριμένη ημερομηνία για το άνοιγμα της αγοράς σε όλους τους καταναλωτές. Σημαντική ήταν η συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαμόρφωση και υιοθέτηση της δεύτερης Οδηγίας για το φυσικό αέριο. Στο πλαίσιο των τροποποιήσεων στο σχέδιο οδηγίας, το Μάρτιο του 2002, υποστήριξε την Επιτροπή, τονίζοντας ότι οι ρόλοι του διαχειριστή του συστήματος και των εταιρειών που έχουν αναλάβει την προμήθεια του αερίου θα πρέπει να είναι *de jure* και *de facto* ανεξάρτητοι. Ωστόσο, απέρριψε την πρόταση μεταφοράς της αρμοδιότητας ρύθμισης από τις κυβερνήσεις σε ανεξάρτητους ρυθμιστές. Πρότεινε, όμως, η Επιτροπή να αναλάβει την πρωτοβουλία δημιουργίας μίας Ευρωπαϊκής Ομάδας Ρυθμιστικών Αρχών (Haase, 2008: 26-27).

Η δεύτερη οδηγία για το φυσικό αέριο υιοθετήθηκε, τελικώς, τον Ιούνιο του 2003, μετά από τη συμφωνία που επετεύχθη στο Συμβούλιο, το Νοέμβριο του 2002, για άνοιγμα της αγοράς φυσικού αερίου σε όλους του καταναλωτές μέχρι την 1^η Ιουλίου 2007 (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Δελτίο Τύπου 14337/02). Προς την κατεύθυνση αυτή ώθησε, άλλωστε και η δεύτερη συγκριτική έκθεση (benchmarking report) της Επιτροπής για την εφαρμογή της 1^{ης} Οδηγίας, σύμφωνα με την οποία η πρόοδος που συντελέστηκε σε σχέση με την προηγούμενη έκθεση είναι περιορισμένη και σίγουρα μικρότερη από την αντίστοιχη στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας. Τα σημαντικότερα εμπόδια (ανεπαρκής διαχωρισμός δραστηριοτήτων, διαφορές στα συστήματα κοστολόγησης, έλλειψη διαφάνειας, συγκέντρωση της παραγωγής και εισαγωγής φυσικού αερίου σε λίγες εταιρείες και εμπόδια στο δια-συνοριακό εμπόριο φυσικού αερίου) εξακολουθούν να υφίστανται [European Commission, SEC (2003) 448: 5-6].

Στο προοίμιο της Οδηγίας του 2003 επισημαίνεται η ύπαρξη σημαντικών ελλείψεων και δυνατοτήτων για βελτίωση της αγοράς, ενώ τονίζεται ότι «απαιτούνται συγκεκριμένες διατάξεις για τη διασφάλιση ισότιμων όρων παραγωγής και τη μείωση των κινδύνων δημιουργίας δεσπόζουσας θέσης στην αγορά και επιθετικής συμπεριφοράς» (Οδηγία 2003/55/ΕΚ). Εντός του πλαισίου αυτού, προβλέπεται ότι τόσο οι διαχειριστές δικτύων μεταφοράς, όσο και οι διαχειριστές δικτύων διανομής, σε περίπτωση που αποτελούν μέρος μίας κάθετα ολοκληρωμένης επιχείρησης, πρέπει να είναι ανεξάρτητοι, τουλάχιστον από άποψη νομικής μορφής, οργάνωσης και λήψης αποφάσεων, από τις λοιπές δραστηριότητες που δεν συνδέονται με τη μεταφορά. Ωστόσο, τονίζεται ότι δεν είναι υποχρεωτικός ο διαχωρισμός του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των περιουσιακών στοιχείων των δικτύων μεταφοράς ή διανομής από την κάθετα ολοκληρωμένη επιχείρηση. Επιπλέον, επιτρέπεται, υπό συγκεκριμένους κανόνες, η ύπαρξη διαχειριστών συνδυασμένων δικτύων μεταφοράς και διανομής, οι οποίοι, ως προς τη νομική μορφή, την οργάνωση και τη λήψη αποφάσεων, θα πρέπει να είναι ανεξάρτητοι από άλλες δραστηριότητες (Άρθρα 9, 13 και 15). Η αγορά φυσικού αερίου ανοίγει, όπως είχε συμφωνηθεί, σε πρώτη φάση, για τους μη οικιακούς καταναλωτές έως την 1^η Ιουλίου 2004 και για το σύνολο των καταναλωτών, την 1^η Ιουλίου 2007 (Άρθρο 23).

Όσον αφορά στη ρύθμιση της αγοράς, η Οδηγία του 2003, παρά την προσπάθεια της Επιτροπής να αφαιρέσει την αρμοδιότητα αυτή από τις κυβερνήσεις, προβλέπει ότι τα κράτη μέλη ορίζουν αρμόδια όργανα ως ρυθμιστικές αρχές, οι

οποίες, δρώντας ανεξάρτητα από τα συμφέροντα του κλάδου του φυσικού αερίου, έχουν ως έργο τη διασφάλιση της αμεροληψίας, του ουσιαστικού ανταγωνισμού και της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς (Άρθρο 25). Παράλληλα, μετά τη σχετική παραίτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σημειώνεται η πρόθεση της Επιτροπής να ιδρύσει μία Ευρωπαϊκή Ομάδα Ρυθμιστικών Αρχών για την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο - ERGEG. Η ERGEG ιδρύθηκε το Νοέμβριο του 2003 και λειτουργεί ως συμβουλευτικός μηχανισμός για την ενθάρρυνση της συνεργασίας και του συντονισμού των εθνικών ρυθμιστικών αρχών (Απόφαση 2003/796/EK).

Η νέα Οδηγία σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου δίνει ιδιαίτερη σημασία στο ζήτημα των υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και δη στην ασφάλεια του εφοδιασμού. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ρητώς, στο προοίμιο, η υποχρέωση τήρησης των προδιαγραφών – ελαχίστων προτύπων περί υπηρεσιών κοινής ωφέλειας από όλα τα κράτη μέλη, με στόχο την προστασία των καταναλωτών, την ασφάλεια του εφοδιασμού, την προστασία του περιβάλλοντος και των ισοδύναμων επιπέδων ανταγωνισμού σε όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον, σημειώνεται ότι οι προδιαγραφές περί υπηρεσιών κοινής ωφέλειας μπορούν να ερμηνεύονται σε εθνική βάση, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις εθνικές συνθήκες, εντός του πλαισίου του κοινοτικού δικαίου. Έμφαση δίδεται, ειδικότερα, στην ασφάλεια εφοδιασμού. Η ευθύνη για την παρακολούθηση της ασφάλειας του εφοδιασμού βαρύνει τα κράτη μέλη, ενώ προβλέπεται ότι οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών θα συντάσσουν και θα αποστέλλουν, σε ετήσια βάση, στην Επιτροπή, έκθεση σχετικά με την ασφάλεια του εφοδιασμού σε εθνικό επίπεδο (Άρθρο 5). Ως προς το άμεσα συνδεδεμένο με την ασφάλεια του εφοδιασμού ζήτημα των μακροπρόθεσμων συμβάσεων, σημειώνεται, στο προοίμιο, ότι θα εξακολουθήσουν να αποτελούν σημαντικό σκέλος της προμήθειας φυσικού αερίου των κρατών μελών και θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν, κατά τον προγραμματισμό του δυναμικού προμήθειας και μεταφοράς των επιχειρήσεων φυσικού αερίου.

Η διαπραγμάτευση για την Οδηγία του 2003 διήρκεσε σαφώς λιγότερο από την αντίστοιχη για την Οδηγία του 1998. Η Επιτροπή αναγκάστηκε να συμβιβαστεί σε σημεία όπως η ανεξαρτητοποίηση των ρυθμιστικών Αρχών από τις εθνικές κυβερνήσεις και η μετάθεση του χρονικού ορίου για το άνοιγμα της αγοράς φυσικού αερίου για το σύνολο των καταναλωτών στο 2007, αλλά πέτυχε να αναζωογονήσει τη διαδικασία διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, η πιο σημαντική

παρατήρηση ως προς τη νέα οδηγία για το φυσικό αέριο είναι ότι αρχίζει να γίνεται αισθητή μία τάση μετάθεσης της έμφασης από την απελευθέρωση της αγοράς και τη δημιουργία συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού προς τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και κυρίως, την ασφάλεια εφοδιασμού.

Υπό το πρίσμα της αναθεωρημένης στρατηγικής της Λισσαβώνας, που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Μάρτιο του 2005, η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ανακοίνωσε ότι πρόκειται να διεξάγει έρευνα για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στον τομέα της ενέργειας, η οποία άρχισε τον Ιούνιο του 2005 (European Commission, Press Release IP/05/716, 2005). Η πρωτοβουλία για την έρευνα αυτή βασίστηκε στον Κανονισμό 1/2003 για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού και είχε ως στόχο τον εντοπισμό των δυσλειτουργιών της αγοράς ενέργειας [Κανονισμός (ΕΚ) 1/2003]. Παράλληλα, προκειμένου να αρθούν τα εμπόδια που εξακολουθούσαν να υφίστανται, η Επιτροπή επεδίωξε και πέτυχε να υιοθετηθεί, το 2005, Κανονισμός με συγκεκριμένους τεχνικούς κανόνες που στόχευαν στην άρση των εμποδίων στην πρόσβαση στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου [Κανονισμός (ΕΚ) 1775/2005].

Στο πλαίσιο της έρευνας για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού, η Επιτροπή επεσήμανε επτά τομείς, στους οποίους παρατηρούνται δυσλειτουργίες: (α) συγκέντρωση της αγοράς, (β) κάθετη στεγανοποίηση της αγοράς, με έμφαση στον ανεπαρκή διαχωρισμό δικτύων και προμήθειας, (γ) μη ολοκλήρωση της αγοράς, (δ) έλλειψη διαφάνειας, (ε) διαμόρφωση των τιμών, (στ) αγορές επόμενων σταδίων και (ζ) αγορές εξισορρόπησης. Αναλυτικότερα, σημειώνεται ότι, καθώς στις συναλλαγές χονδρικής οι αγορές φυσικού αερίου (αλλά και της ηλεκτρικής ενέργειας) παραμένουν εθνικές και διατηρείται το υψηλό επίπεδο συγκέντρωσης, δίδεται η δυνατότητα «άσκηση ισχύος». Επιπλέον, η απουσία δυναμικού διασυνοριακού εμπορίου δεν επιτρέπει την ολοκλήρωση της αγοράς, ενώ η έλλειψη αξιόπιστης και έγκαιρης πληροφόρησης για τις αγορές επιδρά αρνητικά στη διαφάνεια. Το έλλειμμα διαφάνειας επηρεάζει τη διαμόρφωση των τιμών και ως εκ τούτου, την εμπιστοσύνη καταναλωτών, αλλά και δυνητικών νέων επενδυτών. Ειδικότερα, όσο αφορά στις αγορές επόμενων σταδίων, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο ανταγωνισμός σε επίπεδο λιανικής είναι συχνά περιορισμένος, ενώ ως προς τις αγορές εξισορρόπησης, τονίζεται ότι, στην πράξη, ευνοούν τους κατεστημένους φορείς, καθώς το μέγεθος των υφιστάμενων ζωνών εξισορρόπησης κρίνεται «υπερβολικά μικρό», γεγονός το οποίο, συνδυαζόμενο με την ανομοιογένεια και την

πολυπλοκότητα των κανόνων κάθε ζώνης και την υποχρέωση δέσμευσης δυναμικότητας σε κάθε μεθοριακό σημείο, συνεπάγεται μεγάλη αύξηση του κόστους [COM (2006) 851: 1-10].

Εκτός, όμως, από την ως άνω έρευνα που διεξήγαγε η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Επιτροπής, η καθ' ύλην αρμόδια Γενική Διεύθυνση για την ενέργεια (Γ.Δ. Μεταφορών και Ενέργειας) εξέδωσε το 2006 την Πράσινη Βίβλο για μία «ευρωπαϊκή στρατηγική για αειφόρο, ανταγωνιστική και ασφαλή ενέργεια». Οι προτεραιότητες της ευρωπαϊκής στρατηγικής διαμορφώνονται βάσει έξι προκλήσεων: (α) ανταγωνιστικότητα και εσωτερική αγορά ενέργειας, (β) διαφοροποίηση της σύνθεσης των ενεργειακών πηγών, (γ) μηχανισμός αλληλεγγύης για την πρόληψη και τη διαχείριση των κρίσεων, (δ) αειφόρος ανάπτυξη, (ε) καινοτομία και τεχνολογία και (στ) μία κοινή εξωτερική πολιτική για την ενέργεια [COM 2006 (105): 5]. Οι προτεραιότητες της προτεινόμενης ενεργειακής στρατηγικής είναι ιδιαίτερα φιλόδοξες, αλλά και αλληλοσυγκρουόμενες. Η σύγκρουση αυτή είναι εγγενής στην εν λόγω στρατηγική, καθώς η Επιτροπή επιδιώκει να συνδυάσει δύο τάσεις με διαφορετικό προσανατολισμό, την παλαιότερη που δίνει έμφαση στην απελευθέρωση της αγοράς και την ανταγωνιστικότητα, με τη νεότερη που επικεντρώνεται στην ασφάλεια εφοδιασμού.

Μέσω της Πράσινης Βίβλου, οι Βρυξέλλες επαναφέρουν την πρότασή τους για την ίδρυση μίας «ευρωπαϊκής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας», η οποία είχε απορριφθεί από τα κράτη μέλη στην προηγούμενη φάση της διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου. Συγκεκριμένα, επισημαίνουν την ανάγκη ταχύτερης προόδου, ώστε όλοι οι καταναλωτές να έχουν τη δυνατότητα αγοράς φυσικού αερίου από προμηθευτές σε άλλα κράτη μέλη και προκειμένου να καταστεί κάτι τέτοιο εφικτό, αναλαμβάνουν να εξετάσουν «τι χρειάζεται να γίνει για να αντιμετωπιστούν οι διαφορές μεταξύ κρατών μελών από πλευράς εξουσιών των ρυθμιστικών αρχών και ανεξαρτησίας τους και κατά πόσον είναι κατάλληλες οι υφιστάμενες μορφές συνεργασίας μεταξύ εθνικών ρυθμιστικών αρχών και φορέων εκμετάλλευσης εθνικών διασυνδεδεμένων δικτύων, ή χρειάζεται στενότερο επίπεδο συνεργασίας - για παράδειγμα, με μια ευρωπαϊκή ρυθμιστική αρχή ενέργειας που θα εξετάζει διασυνοριακά ζητήματα» (Ibid.: 7).

Ωστόσο, παρά τις επιδιώξεις της Επιτροπής, στη συζήτηση για την προτεινόμενη ευρωπαϊκή ενεργειακή στρατηγική, στο Συμβούλιο της 16^{ης} Μαρτίου του 2006, αναδείχθηκε η ανάγκη ενίσχυσης των ρυθμιστικών αρχών των κρατών

μελών και του μεταξύ τους συντονισμού (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοινωθέν τύπου 7009/06: 8). Στο ίδιο ακριβώς πλαίσιο κινήθηκαν και τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του ίδιου μήνα (23-24 Μαρτίου 2006), ενώ, επιπλέον, επισημάνθηκε η ανάγκη «ταχύτερης ανάπτυξης της περιφερειακής ενεργειακής συνεργασίας στο εσωτερικό της ΕΕ, ώστε να διευκολυνθούν η συνολοκλήρωση των περιφερειακών αγορών και η περαιτέρω ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς της Ένωσης» (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 7775/1/06: 14-17). Ενδεικτικές, άλλωστε, της απόστασης ανάμεσα στην επιμονή της Επιτροπής για δημιουργία μίας κοινής ρυθμιστικής αρχής σε κοινοτικό επίπεδο, ώστε να προωθηθεί, ταχύτερα, η απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας και στις θέσεις των εθνικών κυβερνήσεων είναι οι απόψεις που διατύπωσαν η Γερμανίδα Καγκελάρια Angela Merkel και ο Γάλλος Πρόεδρος Jacques Chirac. Η μεν σημείωσε ότι η Ενιαία Αγορά μπορεί να λειτουργήσει μόνον εάν «αποδεχθούμε την ύπαρξη Ευρωπαίων πρωταθλητών και δεν σκεφτόμαστε μόνον εθνικά», ενώ ο δε τόνισε ότι «η κατασκευή μίας Ευρώπης της ενέργειας δεν μπορεί να περιορισθεί στην απελευθέρωση των αγορών» (Haase, 2008: 33). Στη ρητορική που αναπτύσσουν και οι δύο ηγέτες, παρατηρεί κανείς ότι η έμφαση δεν δίδεται στις ιδέες της απελευθέρωσης και της ανταγωνιστικότητας, αλλά στην κατασκευή μίας τομεακής ευρωπαϊκής ταυτότητας στο χώρο της ενέργειας, ως απαραίτητου στοιχείου για μία Ευρωπαϊκή Ενεργειακή Πολιτική.

Δεδομένης της αδυναμίας δημιουργίας μίας κοινοτικής ρυθμιστικής αρχής και υπό το πρίσμα των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μαρτίου 2006, δόθηκε έμφαση στη συνεργασία μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών σε περιφερειακό επίπεδο. Εντός του πλαισίου αυτού, η ERGEG ίδρυσε, τον Απρίλιο του 2006, την Περιφερειακή Πρωτοβουλία Φυσικού Αερίου (Gas Regional Initiative -GRI), υπό την οποία διαμορφώθηκαν τρεις περιφερειακές αγορές, η Βορειοδυτική, η Νοτιοανατολική και η Νότια. Ο στόχος της GRI δεν περιορίζεται στη συνεργασία των ρυθμιστικών αρχών και την ολοκλήρωση στις ορισθείσες περιφέρειες. Στην πραγματικότητα, για την ERGEG και την Επιτροπή η GRI αποτελεί επικουρικό μέσο για την προώθηση της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, διά του οποίου εντοπίζονται και απομακρύνονται τα κύρια εμπόδια στον ανταγωνισμό σε περιφερειακό επίπεδο (ERGEG, 2006).

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα συμπεράσματα της έρευνας για τον ανταγωνισμό στον τομέα του φυσικού αερίου και τις δυσλειτουργίες, οι οποίες περιόριζαν,

σημαντικά, την εμβέλεια της εσωτερικής αγοράς, η Επιτροπή έθεσε, το 2007, ως νέο στόχο, τη δημιουργία μίας πλήρους εσωτερικής αγοράς ενέργειας «με ανοικτό ανταγωνισμό και αποτελεσματική ρύθμιση» έως τον Ιανουάριο του 2009 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή MEMO/07/09, 2007). Εξειδικεύοντας τα απαιτούμενα μέτρα για την επίτευξη του στόχου αυτού, εστίασε στην ανάγκη νέων κανόνων για την αποφυγή διακρίσεων, δίδοντας έμφαση στο διαχωρισμό της παραγωγής από τη διανομή και εκφράζοντας την προτίμησή της για το διαχωρισμό της ιδιοκτησίας έναντι της ιδέας του ανεξάρτητου διαχειριστή συστήματος (ISO). Επανάφερε, επίσης, για μια ακόμα φορά, το ζήτημα της ίδρυσης ενός νέου ενιαίου κοινοτικού ρυθμιστικού οργάνου, προτείνοντας ως εναλλακτική ένα ευρωπαϊκό δίκτυο ανεξαρτήτων ρυθμιστικών αρχών, το οποίο θα λαμβάνει υπ' όψιν του το κοινοτικό συμφέρον και στο οποίο θα συμμετέχει και η Επιτροπή - μία εξελιγμένη, δηλαδή, εκδοχή της Ευρωπαϊκής Ομάδας Ρυθμιστικών Αρχών για το φυσικό αέριο - μία "ERGEG+". Επιπλέον, έμφαση δόθηκε στην ενίσχυση των υποδομών, την πραγματοποίηση επενδύσεων στα δίκτυα, τη διαφάνεια και την υιοθέτηση κοινών ελαχίστων δεσμευτικών προτύπων για την ασφάλεια των δικτύων [COM (2007) 1: 7-11].

Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η Ανακοίνωση της Επιτροπής, τον Ιανουάριο του 2007, για τις προοπτικές της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας. Τονίζεται ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση εξακολουθεί «να μην έχει πλησιάσει το στόχο μιας αληθούς εσωτερικής αγοράς ενέργειας» και «να μην είναι σε θέση να εγγυηθεί σε οποιαδήποτε ευρωπαϊκή εταιρεία το δικαίωμα πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας και αερίου σε οποιοδήποτε κράτος μέλος υπό όρους ισότιμους με τους αντίστοιχους για τις υφιστάμενες εθνικές εταιρείες, χωρίς διακρίσεις ή μειονεκτική θέση» [COM (2006) 841: 7]. Με τη θέση αυτή συμφωνεί και ο Πρόεδρος της "EUROGAS", ο οποίος τονίζει ότι «η μεταφορά των οδηγιών στην εθνική νομοθεσία υλοποιήθηκε με διαφορετικούς τρόπους, οδηγώντας σε 27 εθνικές αγορές» (Willy Bosmans, 2007: 3). Η Επιτροπή αποδίδει, σε μεγάλο βαθμό, την αδυναμία διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς στην εσφαλμένη εφαρμογή του ισχύοντος νομικού πλαισίου, επισημαίνοντας ότι έχει κινήσει 34 διαδικασίες παράβασης εναντίον 20 κρατών μελών για παραβίαση και μη μεταφορά των ισχυουσών οδηγιών. Παράλληλα, όμως, αποδέχεται ότι η «έμμονη φύση» των ανωτέρω παραβιάσεων καταδεικνύει και τις ανεπάρκειες και ελλείψεις του ισχύοντος κοινοτικού νομικού πλαισίου (Ibid.: 6).

Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή πρότεινε, το Σεπτέμβριο του 2007, μία νέα δέσμη μέτρων, η οποία ως στόχο είχε να παράσχει συγκεκριμένους τεχνικούς κανόνες για την προώθηση της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς, αλλά και την ίδρυση του αποκαλούμενου “ERGEG+”. Η νέα δέσμη μέτρων περιελάμβανε μία οδηγία σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και δύο κανόνες για τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου και την ίδρυση του Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (Agency for the Co-operation of Energy Regulators - ACER) [COM (2007) 532].

Η προτεινόμενη νέα νομοθεσία προκάλεσε διχογνωμία και αντιδράσεις. Ειδικότερα, ως προς το κρίσιμο ζήτημα του διαχωρισμού της ιδιοκτησίας δημιουργήθηκαν τρεις ομάδες: (α) οι υποστηρικτές του διαχωρισμού - η πλειοψηφία των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Μεγάλη Βρετανία, Ολλανδία, Βέλγιο, Ισπανία, Δανία, Σουηδία, Φινλανδία και Ρουμανία, (β) οι αναποφάσιστοι – Ιρλανδία, Ιταλία, Λιθουανία, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβενία και Τσεχία και (γ) οι αντίπαλοι του διαχωρισμού – Αυστρία, Βουλγαρία, Ελλάδα, Κύπρος, Λετονία, Λουξεμβούργο και Σλοβακία (Euractiv, 2007α; Haase, 2008). Διαφορετικές «φωνές» ακούστηκαν και στο πλαίσιο του forum της Μαδρίτης. Στα γενικά συμπεράσματα της 13^{ης} συνόδου σημειώνεται ότι η νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής είναι «ευπρόσδεκτη», ενώ τονίζεται, μάλιστα, ότι «η νομοθετική διαδικασία που θα ακολουθήσει, θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη, προκειμένου να αποφευχθούν αρνητικά αποτελέσματα στην περαιτέρω πρόοδο στις περιφέρειες ή στις επενδύσεις, λόγω του αβέβαιου νομικού πλαισίου». Ωστόσο, επισημαίνεται και ο προβληματισμός ορισμένων κρατών μελών, ρυθμιστικών αρχών και μετόχων για συγκεκριμένα θέματα, όπως ο διαχωρισμός της ιδιοκτησίας και η ίδρυση ανεξάρτητου ρυθμιστή του συστήματος (European Gas Regulatory Forum, 2007: 1-2).

Σε κλαδικό επίπεδο, στο πλαίσιο της Ενώσεως Υποδομών Φυσικού Αερίου Ευρώπης – GIE (Gas Infrastructure Europe), η νέα δέσμη μέτρων έτυχε μεγαλύτερης αποδοχής από το χώρο του υγροποιημένου αερίου (GLE, 2007). Τα άλλα δύο σκέλη της GIE, αποθήκευση (GSE – Gas Storage Europe) και μεταφορά (GTE – Gas Transmission Europe), αντιμετώπισαν θετικά τα νέα μέτρα, αλλά με προϋποθέσεις και επιφυλάξεις, που αφορούσαν στην ενεργό εμπλοκή όλων των μετόχων στη διαβούλευση, καθώς και στο βαθμό διαχωρισμού (GSE, 2007; GTE, 2007). Την ίδια στάση τήρησε και η Ευρωπαϊκή Ένωση Εταιρειών Φυσικού Αερίου – EUROGAS, η

οποία δήλωσε ότι «στηρίζει το στόχο της Επιτροπής να επιτύχει μίας πλήρως λειτουργούσα εσωτερική αγορά», αλλά επεσήμανε την ανάγκη η ρύθμιση να προσαρμοστεί στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε τομέα του φυσικού αερίου και εξέφρασε επιφυλάξεις ως προς την αποτελεσματικότητα του διαχωρισμού (EUROGAS, 2007). Πιο αρνητική εμφανίσθηκε η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εμπόρων Ενέργειας – EFET (European Federation of Energy Traders), η οποία, αν και δήλωσε ότι υποστηρίζει το «βαθύτερο διαχωρισμό», εξέφρασε την ανησυχία ότι «η δέσμη μέτρων δίδει, κυρίως, ώθηση στη δημιουργία γραφειοκρατικών διαδικασιών, παρά στην αντιμετώπιση των εμποδίων στην ανάπτυξη της αγοράς» (EFET, 2007: 1-2). Προτεραιότητα, για την EFET - την οποία είχε, σε προγενέστερη φάση της διαβούλευσης, υιοθετήσει και η ισπανική “Iberdrola” - αποτελούσε η εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας (Iberdrola, 2006). Αρνητική ήταν η αντίδραση των γερμανικών εταιρειών “E.ON” και “RWE”, με την τελευταία, μάλιστα, να δηλώνει ότι τα σχέδια της Επιτροπής για διαχωρισμό «θα αποθάρρυναν τις επενδύσεις και τον ανταγωνισμό» (Euractiv, 2007^b).

Όπως ήταν αναμενόμενο, οι νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής κίνησαν μία διαδικασία διαπραγματεύσεων, το προϊόν της οποίας αποτυπώνεται στις σχετικές κοινές θέσεις του Συμβουλίου. Όσον αφορά στον Οργανισμό Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, το Συμβούλιο περιορίζει σημαντικά τη ρυθμιστική εποπτεία του Οργανισμού επί διασυνοριακών θεμάτων και αφαιρεί την προτεινόμενη από την Επιτροπή δυνατότητα λήψης αποφάσεων, βάσει κατευθυντήριων γραμμών, οι οποίες θα εγκρίνονταν μετά την έναρξη ισχύος της τρίτης δέσμης μέτρων. Με τον τρόπο αυτό μειώνει την ευελιξία και προσαρμοστικότητα του Οργανισμού στα νέα δεδομένα της αγοράς, καθώς περιορίζει τη δράση του μόνον στα θέματα που έχουν, εκ των προτέρων, προβλεφθεί [COM (2008) 908: 4]. Σύμφωνα με τις Βρυξέλλες, «η κοινή θέση καταλήγει σε έναν βιώσιμο συμβιβασμό που θα επιτρέπει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς», αλλά «θα πρέπει να δοθεί στην Επιτροπή και στον Οργανισμό ένας ισχυρότερος εποπτικός ρόλος προκειμένου να διασφαλισθεί η εναρμονισμένη εφαρμογή της τρίτης δέσμης μέτρων» (Ibid.: 7).

Ως προς το ζήτημα του αποτελεσματικού διαχωρισμού, το Συμβούλιο, κατόπιν παρεμβάσεως Γαλλίας και Γερμανίας, προσέθεσε στις δύο επιλογές του ιδιοκτησιακού διαχωρισμού που προέκρινε η Επιτροπή και του ανεξάρτητου διαχειριστή συστήματος (ISO), τον ανεξάρτητο διαχειριστή μεταφοράς (ITO), κάτι το οποίο επιτρέπει στους διαχειριστές συστήματος μεταφοράς (TSO) να εξακολουθούν

να είναι ενσωματωμένοι σε ολοκληρωμένες επιχειρήσεις. Προβλέπονται, βέβαια, κανόνες για την αυτονομία και την ανεξαρτησία, καθώς και μια ειδική ρήτρα αναθεώρησης. Επιπλέον, ο TSO πρέπει να πιστοποιείται από την εθνική ρυθμιστική αρχή, χωρίς, όμως, να είναι υποχρεωτικός ο εποπτικός ρόλος της Επιτροπής. Παρά το γεγονός ότι η πρότασή της για τον αποτελεσματικό διαχωρισμό «αμβλύνεται», η Επιτροπή αποδέχεται, τελικώς, τις τροποποιήσεις του Συμβουλίου «ως τμήμα ενός γενικού συμβιβασμού» [COM (2008) 907: 3-4].

Όσον αφορά στον προτεινόμενο νέο Κανονισμό για τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου, το Συμβούλιο αποδέχθηκε τη θέση της Επιτροπής για καθορισμό των τιμών στα σημεία εισόδου και εξόδου, εισάγοντας, όμως, ένα μεταβατικό χρονικό διάστημα δύο ετών. Δεν αποδέχθηκε, όμως, την πρότασή της το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς να εκπονεί, υποχρεωτικά, ένα πρόγραμμα επενδύσεων στο δίκτυο, ανά διετία και κατέληξε, αντ' αυτού, σε ένα μη δεσμευτικό ενδεικτικό σχέδιο ανάπτυξης δικτύου. Τέλος, την αντίδραση της Επιτροπής προκάλεσε η διαγραφή από το Συμβούλιο της δυνατότητας θέσπισης κατευθυντήριων γραμμών για τις δευτερογενείς αγορές Υγροποιημένου Φυσικού Αερίου και την αποθήκευση. Πέραν τούτου, όμως, όπως και στις τροποποιήσεις των άλλων δύο νομοθετικών προτάσεων, η Επιτροπή κατέληξε ότι η κοινή θέση «επιτυγχάνει μια σωστή ισορροπία και καταλήγει σε ένα βιώσιμο συμβιβασμό που θα επιτρέπει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου» [COM (2008) 911: 4-7].

Η τελευταία δέσμη μέτρων υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 13 Ιουλίου 2009 και ετέθη σε ισχύ στις 3 Σεπτεμβρίου 2009. Η σημαντικότερη «καινοτομία» είναι η ίδρυση του Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ΟΣΡΑΕ), με την οποία η εθελοντική συνεργασία των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, στο πλαίσιο του ERGEG, εντάσσεται, πλέον σε μία κοινοτική δομή με σαφείς αρμοδιότητες [Κανονισμός (ΕΚ) 713/2009]. Ως αποτέλεσμα των σχετικών διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών, ο ΟΣΡΑΕ δεν διαθέτει ισχυρή ρυθμιστική εξουσία, όπως οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές. Ωστόσο, αποτελεί κοινοτικό όργανο με νομική προσωπικότητα, το οποίο μπορεί να διατυπώνει γνώμες και συστάσεις προς τους διαχειριστές συστημάτων μεταφοράς, τις ρυθμιστικές αρχές, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή, να εκδίδει ατομικές ρυθμιστικές αποφάσεις σε συγκεκριμένες περιπτώσεις και να υποβάλει στην Επιτροπή μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές (Άρθρο 4).

Ιδιαίτερη σημασία έχει η αρμοδιότητα - έστω και περιορισμένη - του ΟΣΡΑΕ στις διασυνοριακές υποδομές, καθώς προβλέπεται ότι αποφασίζει σχετικά με τα ρυθμιστικά ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, εφόσον δεν καταστεί δυνατό (εντός έξι μηνών) να επιτευχθεί συμφωνία των αρμόδιων εθνικών ρυθμιστικών αρχών ή κατόπιν κοινής αιτήσεως των αρμόδιων εθνικών ρυθμιστικών αρχών (Άρθρο 8). Σημειώνεται, τέλος, ότι ο ΟΣΡΑΕ χρηματοδοτείται από τον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τέλη και εθελοντικές εισφορές.

Η νέα οδηγία σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την αγορά φυσικού αερίου προβλέπει, ρητώς, την έννοια της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, σε διμερές και περιφερειακό επίπεδο, με στόχο την ασφάλεια του εφοδιασμού (Οδηγία 2009/73/EK, Άρθρο 6). Στο πλαίσιο αυτό, προωθείται η περιφερειακή συνεργασία, καθώς ορίζεται ότι «τα κράτη μέλη καθώς και οι ρυθμιστικές αρχές συνεργάζονται μεταξύ τους για την ενοποίηση των εθνικών αγορών τους σε ένα και περισσότερα περιφερειακά επίπεδα, ως ένα βήμα προς μια πλήρως απελευθερωμένη εσωτερική αγορά» (Άρθρο 7). Όσον αφορά στο διαχωρισμό των δραστηριοτήτων, προβλέπεται ότι, μετά τις 3 Μαρτίου 2012, κάθε επιχείρηση που έχει στην ιδιοκτησία της σύστημα μεταφοράς ενεργεί ως διαχειριστής συστήματος μεταφοράς (TSO), ενώ το ίδιο ή τα ίδια πρόσωπα δεν δικαιούνται να ασκούν άμεσα ή έμμεσα έλεγχο επί επιχείρησης που εκτελεί οποιαδήποτε από τις δραστηριότητες παραγωγής ή προμήθειας και σε διαχειριστή συστήματος μεταφοράς ή σε σύστημα μεταφοράς. Ωστόσο, παρέχονται οι δυνατότητες, εφόσον στις 3 Σεπτεμβρίου 2009, το σύστημα μεταφοράς ανήκε σε κάθετα ολοκληρωμένη επιχείρηση, τα κράτη μέλη να ορίσουν ανεξάρτητο διαχειριστή συστήματος - ISO (Άρθρο 9) ή ανεξάρτητο διαχειριστή μεταφοράς – ΙΤΟ (Κεφ. IV).

Ιδιαίτερη σημασία έχει η υιοθέτηση του νέου κανονισμού για την πρόσβαση στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου, καθώς καθορίζει τα απαραίτητα «βήματα» για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς Φυσικού Αερίου (ΕΔΔΣΜ), απαραίτητου θεσμού για το συντονισμό των ευρωπαϊκών δικτύων [Κανονισμός (ΕΚ) 715/2009 (Άρθρο 5)]. Υπό την προοπτική αυτή, προβλέπεται ότι το ΕΔΔΣΜ φυσικού αερίου εκπονεί κώδικες δικτύου, κοινά εργαλεία λειτουργίας του δικτύου για να εξασφαλίζεται ο συντονισμός της λειτουργίας του και μη δεσμευτικό δεκαετές κοινοτικό πρόγραμμα ανάπτυξης δικτύων, ενώ μπορεί να προβαίνει και σε συστάσεις σχετικά με το συντονισμό της τεχνικής συνεργασίας

μεταξύ κοινοτικών διαχειριστών συστημάτων μεταφοράς και διαχειριστών συστημάτων μεταφοράς τρίτης χώρας. Ειδικότερα, οι κώδικες δικτύου που εκπονεί το ΕΔΔΣΜ φυσικού αερίου, αφορούν, μεταξύ άλλων, σε κανόνες ασφαλείας και αξιοπιστίας δικτύου, σύνδεσης με το δίκτυο, πρόσβασης τρίτων, διαλειτουργικότητας και διαφάνειας (Άρθρο 8).

Η δημιουργία του Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, ο «οδικός χάρτης» για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς Φυσικού Αερίου, η έμφαση στο ζήτημα του διαχωρισμού - ακόμα και με την εισαγωγή του «τρίτου δρόμου» - του ανεξάρτητου διαχειριστή συστήματος από Γαλλία και Γερμανία - αλλά και η εισαγωγή της πρακτικής των κατευθυντήριων γραμμών αποτελούν σημαντικές καινοτομίες της νέας δέσμης μέτρων. Ωστόσο, έμφαση θα πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι στους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου προβλέπεται, ρητώς, ότι «για να διασφαλισθεί η ασφάλεια του εφοδιασμού στην εσωτερική αγορά φυσικού αερίου, τα κράτη μέλη συνεργάζονται με σκοπό την προώθηση της περιφερειακής και διμερούς αλληλεγγύης». Η αλληλεγγύη αποκτά υπόσταση μέσα από τις ειδικές πρόνοιες για συντονισμό των εθνικών μέτρων έκτακτης ανάγκης, προσδιορισμό και, όταν είναι αναγκαίο, ανάπτυξη ή αναβάθμιση των διασυνδέσεων φυσικού αερίου και την παροχή, υπό προϋποθέσεις, αμοιβαίας συνδρομής. Επιπλέον, προβλέπεται ότι η Επιτροπή μπορεί να εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές για την περιφερειακή συνεργασία σε πνεύμα αλληλεγγύης (Άρθρο 6 της Οδηγίας 2009/73/EK/13.07.2009).

Όπως έχει προαναφερθεί, το ζήτημα της ασφάλειας εφοδιασμού έχει τεθεί, ήδη από την Οδηγία για τους κοινούς κανόνες του 2003. Ωστόσο, η εισαγωγή της ιδέας της «αλληλεγγύης» σηματοδοτεί μία ποιοτική διαφοροποίηση, καθώς παραπέμπει στην κατασκευή μίας κοινότητας, τα σημεία αναφοράς της οποίας δεν περιορίζονται στην απελευθέρωση της αγοράς και την εξασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού, αλλά επεκτείνονται σε πιο ευαίσθητα για τα κράτη μέλη ζητήματα, όπως η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται, άλλωστε, η συμπερίληψη ενός νέου τίτλου για την ενέργεια στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΣΛΕΕ τίτλος XXI, Άρθρο 194), στο πλαίσιο της οποίας προβλέπεται ότι η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας, σε «πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών», έχει ως στόχο να διασφαλίζει τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας και τον ενεργειακό εφοδιασμό της ΕΕ, καθώς και να προωθεί την ενεργειακή αποδοτικότητα και την εξοικονόμηση ενέργειας, την

ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και τη διασύνδεση των ενεργειακών δικτύων. Ωστόσο, αναφέρεται, επίσης, ρητώς, ότι τα μέτρα που λαμβάνονται για την υλοποίηση των στόχων αυτών «δεν επηρεάζουν το δικαίωμα κράτους μέλους να καθορίζει τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών του πόρων, την επιλογή του μεταξύ των διαφόρων ενεργειακών πηγών και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού» (Π.Κ. Ιωακειμίδης, 2010: 122).

Εξετάζοντας τη διαδικασία διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, στο σύνολο της, καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για μία σύνθετη διαδικασία αλλαγής. Η διαδικασία αυτή, η οποία ξεκινάει από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80, διέρχεται από διαφορετικά στάδια, ο χαρακτήρας των οποίων καθορίζεται από τις πολιτικοοικονομικές συνθήκες κάθε περιόδου. Η σημαντικότερη, όμως, αλλαγή στο «παράδειγμα» της πολιτικής της ΕΕ για το φυσικό αέριο, αλλά και γενικότερα της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ, συντελείται μετά το 2000 και αποτυπώνεται στα κανονιστικά πλαίσια του 2003 και του 2009, στα οποία δίδεται έμφαση στην ασφάλεια του εφοδιασμού και στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Προσεγγίζοντας την αλλαγή στην ενεργειακή πολιτική της ΕΕ, ο Andersen σημειώνει ότι η θεσμοποίηση κάθε νέου «παραδείγματος» αποτελεί μία «αναστοχαστική διαδικασία, κατά την οποία οι δρώντες αλλάζουν αντιλήψεις σχετικά με τα συμφέροντά τους, τον σωστό τρόπο οργάνωσης και ελέγχου των δραστηριοτήτων και ακόμα και την αυτοεικόνα και τις ταυτότητές τους» (Andersen, 1999: 24). Η διαδικασία αυτή διέπει τις μείζονος σημασίας αλλαγές, κατά τη διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου και ειδικότερα, την τελευταία μεταστροφή από το «παράδειγμα» της απελευθέρωσης της αγοράς και της ιδιωτικοποίησης σε αυτό της ασφάλειας εφοδιασμού.

4.1.2 Εξ-ασφαλίζοντας τον εφοδιασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης με φυσικό αέριο ή απελευθερώνοντας το «δέσμιο Γκιούλιβερ»...

Ο διάλογος για την ασφάλεια στον ενεργειακό εφοδιασμό εγκαινιάζεται, επισήμως, εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το 2000, με την έκδοση από την Επιτροπή της Πράσινης Βίβλου για την ενέργεια, υπό τον τίτλο «Προς μία ευρωπαϊκή στρατηγική για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού» [COM (2000) 769]. Το έτος αυτό αποτελεί, άλλωστε, όπως σημειώνεται και ανωτέρω, ορόσημο για την αλλαγή του «παραδείγματος» πολιτικής της ΕΕ για το φυσικό αέριο και εν γένει, για

την ενέργεια, μία αλλαγή που χαρακτηρίζεται από τη μετατόπιση της έμφασης από την απελευθέρωση της αγοράς στην ασφάλεια του εφοδιασμού. Στόχος της ανάλυσης που ακολουθεί, είναι να προσδιορισθούν, σε πρώτη φάση, οι δομικές αλλαγές που οδήγησαν σε αυτή τη στροφή, για να εξετασθεί, στη συνέχεια, πώς διαμορφώνεται η πολιτική της ΕΕ για την ασφάλεια στον ενεργειακό εφοδιασμό, δίδοντας έμφαση στο φυσικό αέριο και να αναδειχθούν τα κυρίαρχα, σήμερα, σενάρια για την εξέλιξη του ισχύοντος *status quo*.

Η Πράσινη Βίβλος του 2000 προέκυψε, σύμφωνα με την Επιτροπή, από τη διαπίστωση ότι έχει αυξηθεί ανησυχητικά η ενεργειακή εξάρτηση της Ευρώπης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση - παρομοιαζόμενη εύστοχα, από τις Βρυξέλλες, με τον Γκιούλιβερ - μολονότι παράγοντας ιδιαίτερης βαρύτητας στη διεθνή αγορά ενεργειακών προϊόντων, είναι δέσμια των διακυμάνσεων της παγκόσμιας ενεργειακής ζήτησης, της γεωπολιτικής κατάστασης, της γεωγραφικής θέσης και της σταθερότητας των χωρών διαμετακόμισης. Η εξάρτηση αυτή, μάλιστα, στην περίπτωση του φυσικού αερίου γίνεται ολοένα εντονότερη. Πώς δικαιολογείται, όμως, η ταχεία άνοδος της ασφάλειας του εφοδιασμού στην κορυφή της ενεργειακής ατζέντας της ΕΕ;

Η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού ορίζεται από τον Jean - Marie Chevalier ως «η ικανοποίηση της ζήτησης από τις ροές του ενεργειακού εφοδιασμού, κατά τέτοιο τρόπο και σε τέτοιο επίπεδο τιμών, ώστε να μην διακόπτεται η πορεία της οικονομίας, στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας» (Jean - Marie Chevalier, 2006: 2). Προσδιοριστικά στοιχεία της ασφάλειας είναι (α) η διαθεσιμότητα, η ύπαρξη, δηλαδή, φυσικών ενεργειακών πόρων σε μία οικονομία, (β) η προσβασιμότητα, που συνδέεται με γεωπολιτικές παραμέτρους, (γ) η οικονομική προσιτότητα, που αφορά στο κόστος της ενέργειας και τέλος, (δ) η δυνατότητα αποδοχής, που περιλαμβάνει την περιβαλλοντική και ευρύτερη κοινωνική διάσταση (Bert Kruyt et al., 2009: 2167). Σύμφωνα με τον Roze, πάλι, η ασφάλεια είναι μία «εξελισσόμενη έννοια, από τη μία περίοδο στην άλλη, από τη μία χώρα στην άλλη, εξαρτώμενη, κυρίως από ορισμένους βασικούς παράγοντες: το επίπεδο των εγχωρίων πηγών εφοδιασμού, την εξάρτηση από τις εισαγωγές, το μερίδιο της εισαγόμενης ενέργειας στο εθνικό ενεργειακό ισοζύγιο, το ρόλο του κράτους στην εθνική ενεργειακή πολιτική, την ισχύ των ιδιωτικών εταιρειών και το επίπεδο των γεω-πολιτικών κινδύνων» (Jimmy Roze, 2007: 4).

Ιδιαίτερη σημασία έχει ο διαχωρισμός σε βραχυπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη ασφάλεια, με την πρώτη να αφορά σε ξαφνικές και απρόσμενες διακοπές στον εφοδιασμό και τη δεύτερη να συνδέεται με τις δομές του ενεργειακού συστήματος, στις οποίες, συχνά, εντοπίζονται, βέβαια, τα πραγματικά αίτια για τις διακοπές στον εφοδιασμό και τα προβλήματα στην βραχυπρόθεσμη διάσταση. Η ανάγκη διάκρισης ανάμεσα σε μακροπρόθεσμη και βραχυπρόθεσμη ασφάλεια του εφοδιασμού με φυσικό αέριο τονίζεται και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία επισημαίνει ότι οι κίνδυνοι, οι τρόποι πρόληψης προβλημάτων εφοδιασμού και τα πιθανά μέσα αποκατάστασης είναι διαφορετικά [COM (2008) 769: 3-4]. Συγκεκριμένα, η μακροπρόθεσμη ασφάλεια εξαρτάται, σύμφωνα με την Επιτροπή, κυρίως, από τη διαχείριση της ζήτησης, την εξέλιξη της εγχώριας παραγωγής της ΕΕ, μια αποτελεσματική ευρωπαϊκή εξωτερική ενεργειακή πολιτική, την προώθηση των επενδύσεων σε υποδομές και την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς αερίου στην ΕΕ. Η βραχυπρόθεσμη ασφάλεια, από την άλλη πλευρά, συνδέεται άμεσα με την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Κεντρικό ρόλο, στη συγκεκριμένη περίπτωση, διαδραματίζει η κατάρτιση ενός σχεδίου έκτακτης ανάγκης, κάτι το οποίο στερείται η ΕΕ (Ibid.).

Επανερχόμενοι, όμως, στο αρχικό ερώτημα, η άνοδος της ασφάλειας του εφοδιασμού στην κορυφή της ενεργειακής ατζέντας της ΕΕ εξηγείται από την αλλαγή παραδείγματος στην ενεργειακή πολιτική της τελευταίας που συντελείται στις αρχές της νέας χιλιετίας. Βασιζόμενος στην ανάλυση του Thomas Kuhn για την αλλαγή παραδείγματος στην επιστήμη, ο Dieter Helm επισημαίνει ότι αλλαγή παραδείγματος μπορεί να επέλθει και στην πολιτική, καθώς «τα γεγονότα μπορεί να συνωμοτούν για να αλλάξουν το ιστορικό πλαίσιο σε τέτοιο βαθμό, ώστε να καθίσταται ολοένα και πιο δύσκολος ο συμβιβασμός της νοοτροπίας των διαμορφωτών πολιτικής με την πραγματικότητα». Αυτή η αλλαγή πλαισίου οδηγεί σε αλλαγή σε επίπεδο ιδεών, απαραίτητη προϋπόθεση, σύμφωνα με τον Helm, για τη μεταβολή του παραδείγματος στην πολιτική (Helm, 2005: 1).

Στην περίπτωση της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ, η αλλαγή παραδείγματος έρχεται ως φυσικό αποτέλεσμα δομικών αλλαγών, οι οποίες ανέδειξαν την ασφάλεια του ανεφοδιασμού σε προτεραιότητα, προκαλώντας, κατά τον τρόπο αυτό, τη ριζική αναθεώρηση του ρόλου της ιδιωτικοποίησης, της απελευθέρωσης και του ανταγωνισμού. Οι δομικές αυτές αλλαγές αφορούν, πρώτον, στη μεταβολή της σχέσης και της ισορροπίας δυνάμεων μεταξύ παραγωγών και αγοραστών, σε διεθνές

επίπεδο, δεύτερον, στην έλλειψη των απαραίτητων επενδύσεων σε υποδομές και τρίτον, στην αυξημένη επίδραση της πολιτικής στις ενεργειακές σχέσεις, ως αποτέλεσμα της υψηλής ενεργειακής εξάρτησης της ΕΕ από συγκεκριμένες χώρες (Helm, 2005: 3-6, Spanjer, 2009: 3251). Το τρίπτυχο των εν λόγω αλλαγών φέρνει τη ρήξη με το προηγούμενο παράδειγμα ενεργειακής πολιτικής και οδηγεί στην ανάδειξη νέων ιδεών που διέπουν το νέο παράδειγμα.

Αναλυτικότερα, η συζήτηση σχετικά με την απελευθέρωση της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου και τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας ξεκινάει στα μέσα του '80, βασιζόμενη στα παραδείγματα των ΗΠΑ και της Μεγάλης Βρετανίας, στα τέλη του '70 και τις αρχές του '80, αντιστοίχως. Εντάσσεται δε στο ευρύτερο κλίμα μείωσης του ελέγχου της αγοράς από το κράτος και απελευθέρωσης των δυνάμεων του ανταγωνισμού. Πρόκειται για μία περίοδο, κατά την οποία δεν σημειώθηκαν μεγάλες κρίσεις ενεργειακού εφοδιασμού και δεν είχε αρχίσει, ακόμα, να δίδεται ιδιαίτερη σημασία στο ζήτημα της ενεργειακής εξάρτησης από τρίτες χώρες. Παράλληλα, το πλεόνασμα στον εφοδιασμό φυσικού αερίου και η χαμηλή τιμή του εξασφάλιζαν στους αγοραστές πλεονεκτική θέση έναντι των παραγωγών (J.H.Matlary, 1996: 258-259; A.R.Spanjer, 2009: 3251).

Ωστόσο, η κατάσταση αυτή μεταβάλλεται σταδιακά, προς όφελος των παραγωγών. Η ζήτηση για ενέργεια σημειώνει ταχύτατη άνοδο, γεγονός που εξηγείται, σε μεγάλο βαθμό, από τους ρυθμούς ανάπτυξης της Ινδίας και κυρίως, της Κίνας, ενώ οι πηγές ενέργειας συγκεντρώνονται, ως επί το πλείστον, σε συγκεκριμένους «παίκτες», στη Μέση Ανατολή, όσον αφορά στο πετρέλαιο και στη Ρωσία, ως προς το φυσικό αέριο. Ως εκ τούτου, η αύξηση στις τιμές της ενέργειας είναι αναπόφευκτη, η ισορροπία δυνάμεων μεταβάλλεται, διεθνώς, υπέρ των παραγωγών και η ενεργειακή εξάρτηση των κρατών μελών της ΕΕ από τρίτες χώρες γίνεται ολοένα και πιο αισθητή. Επιπλέον, η διασύνδεση της πολιτικής με τις ενεργειακές σχέσεις καθίσταται σαφής μέσα από τις συνέπειες των συγκρούσεων της Λευκορωσίας με τη ρωσική “Gazprom” το 2004 και της Ρωσίας με την Ουκρανία, το 2006, το 2008 και το 2009, για τον εφοδιασμό με φυσικό αέριο των κρατών μελών της ΕΕ.

Παράλληλα, αναδεικνύεται η ανάγκη κατασκευής νέων σταθμών υγροποιημένου φυσικού αερίου και αγωγών ικανών να τροφοδοτήσουν με τις απαραίτητες ποσότητες φυσικού αερίου την ευρωπαϊκή αγορά. Ωστόσο, μία επένδυση σε ένα αγωγό φυσικού αερίου ενσωματώνει υψηλό κίνδυνο, δεδομένου ότι

δεν μπορεί να έχει σχεδόν καμία άλλη χρήση. Ως εκ τούτου, η κατασκευή ενός αγωγού είναι άμεσα συνδεδεμένη με τον εφοδιασμό του με φυσικό αέριο. Στην περίοδο του πλεονάσματος στην προσφορά φυσικού αερίου η ανάληψη τέτοιων επενδυτικών πρωτοβουλιών είχε, ασφαλώς, πολύ χαμηλότερο κίνδυνο. Η μεταβολή, όμως, των όρων στη διεθνή αγορά φυσικού αερίου δημιουργεί νέα δεδομένα και συνεπάγεται μεγαλύτερο κίνδυνο για την ανάληψη επενδύσεων στις υποδομές, με αρνητικές συνέπειες για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού.

Υπό τις συνθήκες αυτές, εκδίδεται, το 2004, η πρώτη Οδηγία σχετικά με τα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο. Στόχος της Οδηγίας είναι η θέσπιση μέτρων, τα οποία θα διασφαλίσουν ένα επαρκές επίπεδο ασφαλείας στον εφοδιασμό με φυσικό αέριο, αλλά και θα συμβάλουν στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου (Άρθρο 1). Σχεδόν αποκλειστικό ρόλο στην επίτευξη του στόχου αυτού διαδραματίζουν τα κράτη μέλη, τα οποία αναλαμβάνουν να θεσπίσουν πολιτικές για την ασφάλεια του εφοδιασμού, χωρίς, όμως, να εισάγουν διακρίσεις και να θίγουν τις συνθήκες ανταγωνισμού της εσωτερικής αγοράς αερίου.

Ο ρόλος της Επιτροπής συνίσταται, κυρίως, στην παρακολούθηση των εφαρμοζόμενων πολιτικών όσον αφορά στις νέες συμβάσεις μακράς διάρκειας για τον εφοδιασμό με εισαγόμενο αέριο από τρίτες χώρες, στην ύπαρξη επαρκούς ρευστότητας εφοδιασμού με αέριο και στο επίπεδο διασύνδεσης των εθνικών συστημάτων αερίου των κρατών μελών, καθώς και στην υποβολή έως το Μάιο του 2008 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικής έκθεσης αξιολόγησης. Επιπλέον, συγκροτείται, υπό την προεδρία της Επιτροπής, ομάδα συντονισμού σε επίπεδο ΕΕ, στην οποία συμμετέχουν αντιπρόσωποι των κρατών μελών και τα αντιπροσωπευτικά όργανα του κλάδου και των καταναλωτών. Αποστολή της εν λόγω ομάδας είναι η διευκόλυνση του συντονισμού ως προς τη λήψη μέτρων για την ασφάλεια του εφοδιασμού (Άρθρο 7).

Η Οδηγία του 2004 προβλέπει την ύπαρξη και κοινοτικού μηχανισμού, ο οποίος, όμως, ενεργοποιείται μόνον σε περίπτωση μείζονος διακοπής εφοδιασμού για σημαντικό χρονικό διάστημα ή εάν κάποιο κράτος μέλος αναφέρει στην ομάδα συντονισμού «περιστάσεις τις οποίες λόγω του μεγέθους και του ασυνήθους χαρακτήρα τους» αδυνατεί να διαχειρισθεί με εθνικά μέτρα (Οδηγία 2004/67/ΕΚ,

Άρθρο 9)⁸¹. Υπό τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η Επιτροπή συγκαλεί με δική της πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους την ομάδα συντονισμού, η οποία προβλέπεται ότι εξετάζει και, ενδεχομένως, επικουρεί τα κράτη μέλη στο συντονισμό των μέτρων που έχουν ληφθεί σε εθνικό επίπεδο για την αντιμετώπιση της μείζονος διακοπής εφοδιασμού. Εφόσον τα εθνικά μέτρα δεν επαρκούν, η Επιτροπή μπορεί να «καθοδηγήσει» τα κράτη μέλη προς την κατεύθυνση της συνδρομής των εταίρων που πλήττονται ιδιαίτερα από τη μείζονα διακοπή εφοδιασμού.

Επί της ουσίας, η εν λόγω Οδηγία παρέχει ένα «χαλαρό» πλαίσιο συντονισμού μεταξύ των πολιτικών των κρατών μελών, χωρίς, όμως, να ορίζει συγκεκριμένα πρότυπα ή να θέτει κατευθυντήριες γραμμές. Τα προβλήματα εφαρμογής της Οδηγίας αποτυπώνονται στη σχετική αξιολόγηση της Επιτροπής, το Νοέμβριο του 2008. Συγκεκριμένα, τονίζεται η ανομοιογένεια μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά στα πρότυπα ασφαλείας του εφοδιασμού και ειδικότερα, τις περιστάσεις, υπό τις οποίες οι συνήθεις μηχανισμοί της αγοράς δεν επαρκούν και τα κράτη οφείλουν να παρέμβουν για την εξασφάλιση του απαραίτητου εφοδιασμού με αέριο. Επιπλέον, ουσιώδεις διαφορές σημειώνονται στον καθορισμό του ρόλου και των αρμοδιοτήτων των παραγόντων της αγοράς ως προς την ασφάλεια εφοδιασμού, ενώ τα στοιχεία που γνωστοποιούν στην Επιτροπή τα κράτη μέλη, μέσω των υποβαλλόμενων εκθέσεων, κρίνονται ανεπαρκή για την αξιολόγηση της μακροπρόθεσμης και βραχυπρόθεσμης ασφαλείας εφοδιασμού κρατών μελών και ΕΕ και της αποτελεσματικότητας των μέσων αποκατάστασης. Όσον αφορά στον Κοινοτικό μηχανισμό, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο δείκτης της μείζονος διακοπής εφοδιασμού έχει οριστεί σε πολύ υψηλό επίπεδο, παρατηρώντας ότι ακόμα και χαμηλότερα ελλείμματα θα δικαιολογούσαν την ανάληψη δράσης σε Κοινοτικό επίπεδο. Ιδιαίτερη σημασία, όμως, συγκεντρώνει η διευκρίνισή της ότι ο εν λόγω δείκτης δεν αποτελεί, στην πραγματικότητα, προϋπόθεση για την ενεργοποίηση του Κοινοτικού μηχανισμού, καθώς οποιοδήποτε κράτος μέλος μπορεί, εφόσον θεωρεί ότι αδυνατεί να διαχειριστεί ένα έλλειμμα σε εθνικό επίπεδο, να ζητήσει από την Επιτροπή να προβεί σε ενέργειες ενεργοποίησής του. Παρά ταύτα, στο χρονικό διάστημα 2004-2008, ο Κοινοτικός μηχανισμός δεν ενεργοποιήθηκε. Ακόμα και τον Ιανουάριο του 2006, οπότε παρουσιάστηκε το σοβαρότερο έλλειμμα της περιόδου 2004-2008, η δημιουργηθείσα

⁸¹ Ως μείζων διακοπή εφοδιασμού ορίζεται «η κατάσταση κατά την οποία η Κοινότητα κινδυνεύει να χάσει άνω του 20% του εφοδιασμού της με αέριο από τρίτες χώρες για τουλάχιστον οχτώ εβδομάδες και η διαχείριση της οποίας σε κοινοτικό επίπεδο δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί αποτελεσματικά με εθνικά μέτρα» (Οδηγία 2004/67/EK, Άρθρο2).

κατάσταση έκτακτης ανάγκης αντιμετωπίστηκε με εθνικά μέσα. Η ομάδα συντονισμού συνεκλήθη με πρωτοβουλία της Επιτροπής, αλλά συνεδρίασε αφού πλέον ο εφοδιασμός είχε αποκατασταθεί πλήρως [COM (2008) 769: 5-9].

Είναι σαφές ότι τα κράτη μέλη δεν αντιμετώπισαν το μηχανισμό της Οδηγίας του 2004 ως ένα αποτελεσματικό μέσο αντιμετώπισης κρίσεων εφοδιασμού, στο οποίο θα μπορούσαν να προσφύγουν σε περιόδους μεγάλων ελλειμμάτων. Αντιθέτως, τα μέτρα που ελήφθησαν σε τέτοιες περιπτώσεις, περιορίστηκαν σε εθνικό επίπεδο. Η στάση αυτή των κρατών μελών δικαιολογείται, σε μεγάλο βαθμό, από την αδυναμία του Κοινοτικού μηχανισμού να παράσχει αποτελεσματικές λύσεις, εγκαίρως. Συγκεκριμένα, χρειάζονται πέντε μέρες από την ενεργοποίηση του μηχανισμού για να συγκληθεί η Ομάδα συντονισμού για το αέριο, στο πλαίσιο της οποίας τα κράτη μέλη παρουσιάζουν τα ληφθέντα μέτρα και εφόσον κριθεί σκόπιμο, διατυπώνονται *ad hoc* μέτρα, τα οποία, για να τεθούν σε εφαρμογή, πρέπει να προταθούν από την Επιτροπή στο Συμβούλιο, το οποίο, στη συνέχεια, πρέπει να τα εγκρίνει. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή επισημαίνει την ανάγκη να διαμορφωθεί ένα «σχέδιο έκτακτης ανάγκης ή/και ένας μηχανισμός αλληλεγγύης», ενώ αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο «κοινό πολιτικό μήνυμα - ενιαία ευρωπαϊκή φωνή - που μπορεί να μεταδώσει» η Ομάδα συντονισμού, στην οποία συμμετέχουν εκτός από τα κράτη μέλη και εκπρόσωποι των ευρωπαϊκών ενώσεων της βιομηχανίας αερίου και των καταναλωτών (Ibid.: 7-8).

Η ενίσχυση της «ενιαίας ευρωπαϊκής φωνής» όσον αφορά στην ασφάλεια του εφοδιασμού, προϋπόθεση μίας αποτελεσματικής διεθνούς πολιτικής της ΕΕ για το φυσικό αέριο, αποτελεί συνάρτηση δύο βασικών παραμέτρων: (α) της διαμόρφωσης ενός κοινοτικού προτύπου, προς το οποίο θα συγκλίνουν τα σχέδια έκτακτης ανάγκης και προληπτικής δράσης των κρατών μελών και (β) της ύπαρξης ενός αποτελεσματικού κοινοτικού μηχανισμού έκτακτης ανάγκης, ο οποίος θα είναι δυνατόν να ενεργοποιηθεί άμεσα, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Υπό το φως και της κρίσης φυσικού αερίου του Ιανουαρίου του 2009, η Επιτροπή επισημαίνει ότι μεμονωμένες ενέργειες των κρατών μελών δεν μπορούν να διασφαλίσουν ένα επαρκές ρυθμιστικό πλαίσιο και επενδύσεις για την ασφάλεια εφοδιασμού με αέριο. Αντιθέτως, σύμφωνα με τις Βρυξέλλες, «αυστηρότερες μεμονωμένες δράσεις κρατών μελών θα ήταν δυνατόν να παρακωλύσουν την περαιτέρω ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς, να οδηγήσουν σε διακριτική μεταχείριση, ενδεχομένως θέτοντας σε κίνδυνο την ασφάλεια εφοδιασμού άλλων κρατών μελών» [COM (2009) 980: 5]. Παρά ταύτα,

αποδείχθηκε στην πράξη ότι το κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο που παρέχει η Οδηγία του 2004, είναι ανεπαρκές, αόριστο και ασαφές. Ως εκ τούτου, η αναδιαμόρφωσή του συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη του διακηρυγμένου στόχου της «ενιαίας ευρωπαϊκής φωνής».

Υπό τη συγκεκριμένη προοπτική, η Επιτροπή ανέλαβε τη νομοθετική πρωτοβουλία για ένα Κανονισμό σχετικά με τα μέτρα κατοχύρωσης της ασφάλειας εφοδιασμού με φυσικό αέριο, ο οποίος θα αντικαταστήσει την Οδηγία του 2004. Η σχετική πρόταση υπεβλήθη σε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, τον Ιούλιο του 2009 [COM (2009), 363], ενώ, στις 2 Δεκεμβρίου 2010, ο Κανονισμός ετέθη σε ισχύ (Κανονισμός 994/2010). Στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου Κανονισμού σημειώνεται ότι το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησαν την ταχεία αναθεώρηση της υφιστάμενης Οδηγίας «σε απάντηση» στη ρωσο-ουκρανική κρίση του αερίου, τον Ιανουάριο του 2009, κάτι το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει στην εσφαλμένη διαπίστωση ότι ο Κανονισμός αποτελεί μια πρωτοβουλία – απάντηση σε ένα συγκεκριμένο εξωτερικό ερέθισμα (Ibid.: 2). Ωστόσο, επί της ουσίας, η διαδικασία αναθεώρησης του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου έχει ξεκινήσει, ήδη από το Νοέμβριο του 2008, οπότε η Επιτροπή εξέδωσε την αξιολόγησή της για την εφαρμογή της Οδηγίας του 2004, ενώ η ανάγκη για ανανέωση του θεσμικού πλαισίου έχει καταδειχθεί τόσο από εξωτερικά ερεθίσματα, όσο και από τη διαπίστωση των ασαφειών και δυσλειτουργιών κατά την εφαρμογή της Οδηγίας στο εσωτερικό των κρατών μελών, κατά το χρονικό διάστημα 2004-2008. Ως εκ τούτου, η ρωσο-ουκρανική κρίση δεν αποτελεί παρά την αφορμή για την επίτευξη της ανάληψης νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Η δημόσια διαβούλευση για την αναθεώρηση της Οδηγίας του 2004 διήρκεσε από το Νοέμβριο του 2008 έως το Μάρτιο του 2009. Παράλληλα, στις συνόδους του Συμβουλίου Ενέργειας της 12^{ης} Ιανουαρίου και της 19^{ης} Φεβρουαρίου 2009, τα κράτη μέλη ζήτησαν από την Επιτροπή να επισπεύσει την αναθεώρηση της Οδηγίας για την ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο, κυρίως ως προς τον ορισμό της «μείζονος διακοπής εφοδιασμού» και τη διαμόρφωση ενός πιο αποτελεσματικού μηχανισμού αντιμετώπισης κρίσεων (Council of the European Union, Press Release 5215/09: 7; Council of the European Union, Press Release 6670/09: 10).

Στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης, ετέθησαν τα ζητήματα των κοινών προτύπων της ΕΕ ως προς την ασφάλεια εφοδιασμού, του Κοινοτικού Μηχανισμού έκτακτης ανάγκης και της προοπτικής ενός μηχανισμού αλληλεγγύης. Σύμφωνα με

την Επιτροπή, κράτη μέλη, αλλά και μέλη του ευρωπαϊκού κλάδου φυσικού αερίου τόνισαν την ανάγκη να γίνουν σεβαστές οι υφιστάμενες διαφορές μεταξύ των χωρών. Παράλληλα, όμως, επεσήμαναν ότι θεωρούν ουσιαστικής σημασίας τη διαμόρφωση ενός «κοινού και συγκρίσιμου επιπέδου ασφαλείας για τη διαχείριση σοβαρών ελλείψεων ή διακοπών στην παροχή αερίου». Τα «συγκρίσιμα» πρότυπα ασφαλείας ως προς τον εφοδιασμό και το βαθμό ετοιμότητας γίνονται αντιληπτά ως προϋπόθεση για την αποφυγή του φαινομένου του «λαθρεπιβάτη» - “free-riding”, όταν αναλαμβάνονται δράσεις αλληλεγγύης, αλλά και ως τρόπος περιορισμού των *ad hoc* πολιτικών παρεμβάσεων σε περιπτώσεις κρίσης. Επιπλέον, σημειώθηκε ότι τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν μεγαλύτερο κίνδυνο, θα πρέπει να λαμβάνουν επιπρόσθετα μέτρα για τη διασφάλιση του κατάλληλου επιπέδου ασφαλείας [European Commission, 2009: 2].

Όσον αφορά στον Κοινοτικό μηχανισμό εκτάκτου ανάγκης, κατέστη σαφές από τις θέσεις που διατυπώθηκαν, ότι σε περίπτωση εκτάκτου ανάγκης ο μηχανισμός της αγοράς θα πρέπει να χρησιμοποιείται όσο το δυνατόν περισσότερο, ενώ ο μηχανισμός αλληλεγγύης και οι κυβερνητικές παρεμβάσεις θα πρέπει να ενεργοποιούνται ως έσχατη λύση. Έμφαση δόθηκε στην κατάρτιση επαρκών εθνικών σχεδίων εκτάκτου ανάγκης και τη διαφάνεια. Υποστηρίχθηκαν, επίσης, η ενίσχυση του ρόλου της Ομάδος Συντονισμού Φυσικού Αερίου και η προσέγγιση σε περιφερειακό επίπεδο, ώστε να επιτευχθεί ο καλύτερος δυνατός συντονισμός και να διασφαλισθεί ότι τα μέτρα που λαμβάνονται από ένα κράτος μέλος δεν θίγουν τους γείτονές του. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει η θέση της Ιρλανδίας, η οποία πρότεινε να υπάρξει πρόβλεψη για συνδρομή των κρατών μελών προς τους γείτονες τους σε περίοδο κρίσης, προκειμένου να διασφαλισθεί ο εφοδιασμός των νοικοκυριών (Ibid.: 3).

Κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι, βάσει των θέσεων που διατυπώθηκαν στη δημόσια διαβούλευση, ο μηχανισμός αλληλεγγύης θεωρείται «ακραία επιλογή», η οποία θα ήταν προτιμότερο να μην πραγματοποιηθεί. Τονίσθηκε, πάντως, ότι, εφόσον επιλεγεί η ενεργοποίησή του, θα πρέπει να διασφαλίζεται, σε κάθε περίπτωση, σε κυβερνητικό επίπεδο, ότι οι συμβατικές υποχρεώσεις θα τηρούνται ακόμα και σε καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης (Ibid.: 4).

Ο Κανονισμός 994/2010 προβλέπει, καταρχάς, ότι η ασφάλεια εφοδιασμού είναι «καθήκον των επιχειρήσεων φυσικού αερίου, των κρατών μελών, ιδίως μέσω των αρμοδίων αρχών τους και της Επιτροπής», ενώ τονίζεται ότι η ασφάλεια

εφοδιασμού απαιτεί υψηλό επίπεδο συνεργασίας μεταξύ των συναρμοδίων φορέων και αρχών (Άρθρο 3). Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ορίσουν, εντός ενός έτους από την έναρξη ισχύος του Κανονισμού, Αρμόδια Αρχή, υπεύθυνη για την εφαρμογή των μέτρων ασφαλείας εφοδιασμού με αέριο και να τη γνωστοποιήσουν στην Επιτροπή, η οποία συντονίζει τις Αρμόδιες Αρχές σε κοινοτικό επίπεδο. Επιπλέον, έως τις 3 Δεκεμβρίου 2012, οι Αρμόδιες Αρχές πρέπει να έχουν καταρτίσει σχέδια προληπτικής δράσης και έκτακτης ανάγκης, τα περιεχόμενα των οποίων προσδιορίζονται από τον Κανονισμό. Η Επιτροπή προβλέπεται ότι θα συμμετέχει, μέσω διαβουλεύσεων με τις Αρμόδιες Αρχές, στην κατάρτιση των σχεδίων, ενώ δύναται να συστήσει την κατάρτιση κοινού σχεδίου σε περιφερειακό επίπεδο. Κρίνεται σκόπιμο να τονισθεί ότι, εφόσον η Επιτροπή θεωρήσει ότι ένα σχέδιο έρχεται σε αντίθεση με τα σενάρια κινδύνου ή με τα σχέδια άλλης Αρμόδιας Αρχής ή με τις διατάξεις του Κανονισμού ή θέτει σε κίνδυνο την ασφάλεια εφοδιασμού άλλου κράτους μέλους ή της ΕΕ στο σύνολό της, μπορεί να απαιτήσει την αναθεώρησή του, με την οποία, κατόπιν συγκεκριμένης διαδικασίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφωθούν (Άρθρο 4).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνουν οι πρόνοιες του Κανονισμού για την κήρυξη της Κοινοτικής κατάστασης έκτακτης ανάγκης, την ενεργοποίηση, δηλαδή του Κοινοτικού μηχανισμού, οι οποίες αποκλίνουν, από το αρχικό σχέδιο Κανονισμού. Συγκεκριμένα, στο σχέδιο Κανονισμού προβλεπόταν ότι η Επιτροπή μπορεί να κηρύξει κατάσταση έκτακτης ανάγκης «μετά από αίτηση μίας Αρμόδιας Αρχής ή όταν η Κοινότητα χάνει περισσότερο από το 10% των ημερήσιων εισαγωγών της αερίου από τρίτες χώρες σύμφωνα με τον υπολογισμό του ENTSO-G», ενώ, επίσης, «κηρύσσει κατάσταση έκτακτης ανάγκης όταν περισσότερο από μία Αρμόδιες Αρχές έχουν κηρύξει κατάσταση έκτακτης ανάγκης» (Άρθρο 10 σχεδίου Κανονισμού). Βάσει των ανωτέρω, ο υπολογισμός του δείκτη μείζονος διακοπής εφοδιασμού αντικειμενικοποιείται, δεδομένου ότι πραγματοποιείται από το «Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς Φυσικού Αερίου» - «ENTSO-G», ενώ οι προϋποθέσεις κήρυξης της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνονται πιο σαφείς.

Ωστόσο, στο τελικό κείμενο του Κανονισμού το επίπεδο κρίσης ορίζεται ως κατάσταση έκτακτης ανάγκης «σε περίπτωση εξαιρετικά υψηλής ζήτησης φυσικού αερίου, σημαντικής διαταραχής του εφοδιασμού ή άλλης σημαντικής επιδείνωσης του εφοδιασμού και σε περίπτωση που όλα τα σχετικά μέσα έχουν εφαρμοστεί, αλλά ο

εφοδιασμός με αέριο δεν αρκεί για να καλύψει την εναπομένουσα ζήτηση αερίου, έτσι ώστε να πρέπει να ληφθούν πρόσθετα μέτρα που δεν στηρίζονται στην αγορά» (Άρθρο 10, παρ. 3γ). Προβλέπεται ότι η Επιτροπή μπορεί να κηρύξει ενωσιακή ή περιφερειακή κατάσταση έκτακτης ανάγκης για συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή, κατόπιν αιτήματος Αρμόδιας Αρχής και μετά την επαλήθευση, βάσει των οριζόμενων στο Άρθρο 10. Μπορεί, επίσης να κηρύξει γενική ενωσιακή ή περιφερειακή κατάσταση έκτακτης ανάγκης, κατόπιν αιτήματος τουλάχιστον δύο Αρμοδίων Αρχών που έχουν ήδη κηρύξει κατάσταση έκτακτης ανάγκης (Άρθρο 11).

Ο Κανονισμός διαμορφώνει ένα πιο συγκεκριμένο, λειτουργικότερο και αποτελεσματικότερο θεσμικό πλαίσιο για την ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο σε σχέση με αυτό της Οδηγίας του 2004. Αποτυγχάνει, όμως, να θέσει σαφή και αντικειμενικά κριτήρια για την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Η σημαντικότερη συμβολή του συνίσταται στο γεγονός ότι συνδέει ρητώς και με συγκεκριμένο τρόπο την ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο με το ζήτημα της διασφάλισης των απαραίτητων υποδομών. Η διασύνδεση των υποδομών με την ασφάλεια εφοδιασμού δεν αποτελεί, βέβαια, καινοτομία του εν λόγω Κανονισμού, αλλά προβλέπεται και από το σχέδιο δράσης της ΕΕ για την ενεργειακή ασφάλεια και αλληλεγγύη, όπως αυτό διατυπώνεται στη δεύτερη επισκόπηση της ενεργειακής στρατηγικής της ΕΕ. Η Επιτροπή επισημαίνει στο σχέδιο δράσης ότι, ενώ η αγορά πετρελαίου είναι μια ρευστή διεθνής αγορά, ο εφοδιασμός με φυσικό αέριο εξαρτάται κυρίως από τη σταθερή υποδομή των αγωγών και προτείνει έξι δράσεις προτεραιότητας ως προς τις υποδομές: ένα σχέδιο διασύνδεσης της Βαλτικής, την ανάπτυξη του νοτίου διαδρόμου φυσικού αερίου, ένα σχέδιο για το υγροποιημένο φυσικό αέριο και την κατάλληλη αποθήκευσή του, την ολοκλήρωση του μεσογειακού ενεργειακού δακτυλίου φυσικού αερίου, τις διασυνδέσεις φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας στον άξονα Βορρά-Νότου εντός της Κεντρικής και της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και ένα προσχέδιο για ένα υπεράκτιο δίκτυο στη Βόρειο Θάλασσα [COM (2008) 781: 4-7].

Η ειδική πρόνοια στον Κανονισμό για τις απαραίτητες υποδομές στα κράτη μέλη εντάσσεται στο ίδιο πλαίσιο, έχοντας ως στόχο τη διασφάλιση σταθερής υποδομής. Η διαφορά της συνίσταται στο ότι εστιάζει στα κράτη μέλη και η προστιθέμενη αξία της στο ότι εισάγει ένα συγκεκριμένο «κανόνα για την υποδομή» που βασίζεται σε έναν προκαθορισμένο δείκτη, τον «n-1» (Άρθρο 6, Παράρτημα 1, σημείο 2). Ο δείκτης «n-1» περιγράφει την ικανότητα της υποδομής αερίου να

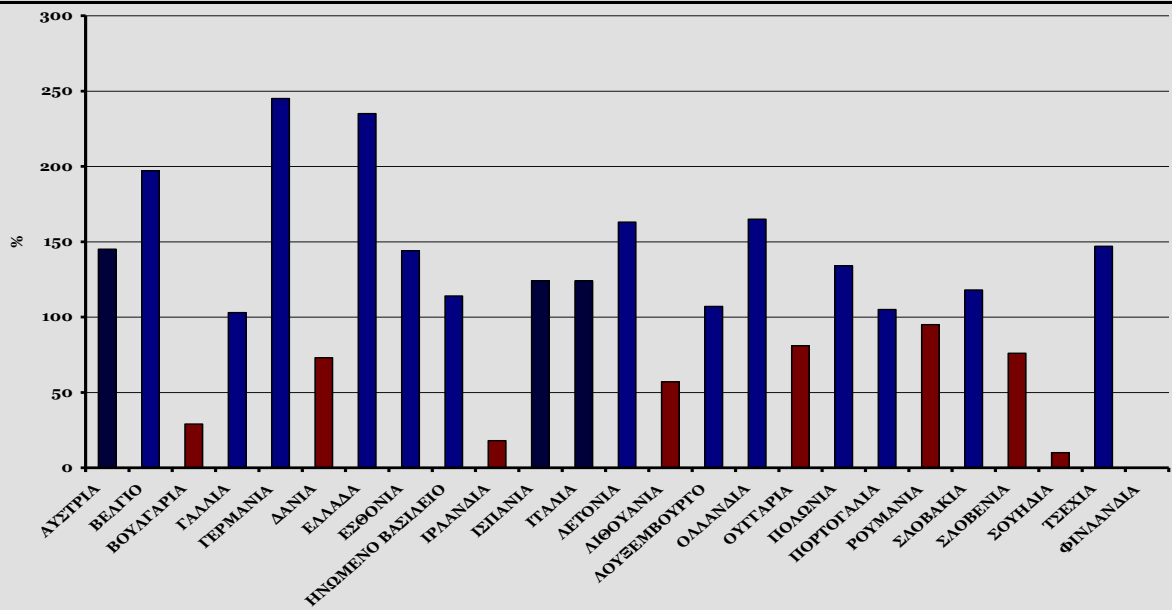
παρέχει το αέριο για την κάλυψη της μέγιστης ζήτησης στην περιοχή υπολογισμού σε περίπτωση διαταραχής της μεγαλύτερης υποδομής. Σύμφωνα με τον «κανόνα για την υποδομή», σε χρονικό διάστημα τριών ετών από την έναρξη ισχύος του Κανονισμού, η Αρμόδια Αρχή θα πρέπει να εξασφαλίσει ότι σε περίπτωση διαταραχής της μεγαλύτερης υποδομής εφοδιασμού με αέριο, η υπόλοιπη υποδομή «n-1» θα έχει την ικανότητα να παρέχει την απαραίτητη ποσότητα αερίου για να ικανοποιήσει τη συνολική ζήτηση⁸². Ο υπολογισμός του δείκτη «n-1» πραγματοποιείται βάσει συγκεκριμένης μεθοδολογίας που προσδιορίζεται από το σχέδιο Κανονισμού (Βλ. Πίνακα 4.1 σε Παράρτημα).

Η ιδιαίτερη έμφαση που δίδεται στο ζήτημα των υποδομών, αναδεικνύει και το υφιστάμενο πρόβλημα στα κράτη μέλη της ΕΕ, λόγω της έλλειψης των απαραίτητων επενδύσεων σε υποδομές. Η Επιτροπή, στο πλαίσιο της εκτίμησης επιπτώσεων της αναθεώρησης της Οδηγίας του 2004, προέβη σε προκαταρκτικό υπολογισμό του κανόνα «n-1», παρέχοντας, κατά τον τρόπο αυτόν, μία αρχική εικόνα της υφιστάμενης κατάστασης και των αδυναμιών ως προς τις υποδομές στα κράτη μέλη. Ως βασική υποδομή (δηλαδή το «-1» στο «n-1») θεωρήθηκε ο κύριος αγωγός εισαγωγής, με τις εξαιρέσεις της Μεγάλης Βρετανίας, της Δανίας και των Κάτω Χωρών, όπου ως βασική υποδομή θεωρήθηκε η κύρια εγκατάσταση παραγωγής και της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, όπου κύρια υποδομή απετέλεσε ο κύριος τερματικός σταθμός LNG. Βάσει του αρχικού αυτού υπολογισμού, οι υποδομές σε εννέα κράτη μέλη δεν ικανοποιούν τον κανόνα «n-1» (βλ. Σχήμα XXII κατωτέρω).

Ωστόσο, τα δεδομένα διαφέρουν σημαντικά ανάμεσα στα συγκεκριμένα κράτη μέλη. Ειδικότερα, η Δανία, η Ιρλανδία, η Λιθουανία, η Σουηδία και η Φινλανδία θα μπορούσαν να αποτελέσουν μία ομάδα χωρών, καθώς εμφανίζουν περιορισμένη συνδεσιμότητα με το δίκτυο. Από τις χώρες αυτές, όμως, το ενεργειακό μείγμα της Σουηδίας βασίζεται μόνον κατά 2% στο αέριο, στη Φινλανδία προωθείται η στροφή προς άλλες μορφές ενέργειας και στη Δανία, την Ιρλανδία και τη Λιθουανία η έμφαση δίδεται στην κατασκευή αγωγών και άλλων υποδομών. Από τα υπόλοιπα κράτη μέλη, Βουλγαρία και Ουγγαρία απέχουν πολύ από το να ικανοποιήσουν τον κανόνα «n-1», ενώ Ρουμανία και Σλοβενία βρίσκονται σε σχετικά καλύτερη θέση [European Commission, SEC(2009) 979: 33].

⁸² Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το Άρθρο 6, η υπόλοιπη υποδομή «n-1» θα πρέπει να έχει την ικανότητα να παρέχει την απαραίτητη ποσότητα αερίου για να ικανοποιήσει τη συνολική ζήτηση φυσικού αερίου της περιοχής υπολογισμού για περίοδο μίας ημέρας εξαιρετικά υψηλής ζήτησης αερίου, η οποία επέρχεται με στατιστική πιθανότητα μίας φορές σε είκοσι έτη.

ΣΧΗΜΑ XXII: ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΟΣ ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΝΟΝΑ «N-1» ΓΙΑ 25 ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ



Πηγή: Βλ. Πίνακα 4.2 σε Παράρτημα

Σύμφωνα με την Επιτροπή, η υλοποίηση των επενδύσεων σε υποδομές που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Οικονομικής Ανάκαμψης (ΕΣΟΑ) (European Economic Recovery Plan - EERP) με 1.440 εκ. ευρώ (βλ. Πίνακα 4.2 σε Παράρτημα), μπορούν να συμβάλουν στην ικανοποίηση του κανόνα «n-1» σε τέσσερα από τα εννέα κράτη μέλη. Κρίνεται σκόπιμο να τονισθεί ότι, σύμφωνα με την Επιτροπή, μία περιφερειακή προσέγγιση του κανόνα «n-1» θα μπορούσε να περιορίσει το κόστος και να είναι πιο αποτελεσματική. Ωστόσο, θα πρέπει να συνδυάζεται με την ολοκλήρωση της αγοράς σε περιφερειακό επίπεδο και την κατάλληλη διασύνδεση των υποδομών (Ibid.: 34).

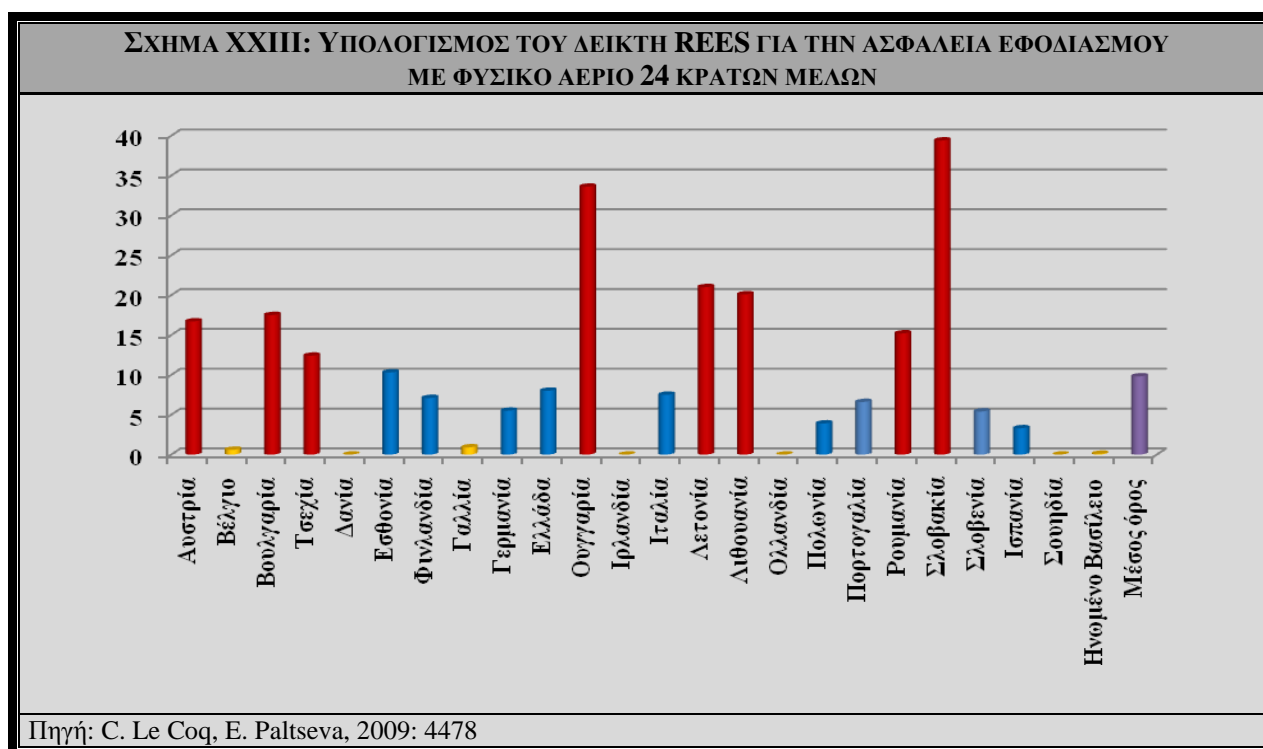
Ιδιαίτερη κριτική στο σχέδιο Κανονισμού της Επιτροπής ως προς τις πρόνοιές του για το ζήτημα των απαραίτητων υποδομών ασφαλείας άσκησε η «Ευρωπαϊκή Ένωση Εταιρειών Φυσικού Αερίου - EUROGAS», υποστηρίζοντας ότι επιβάλλει δεσμευτικά πρότυπα σε πολύ «σφιχτά» χρονικά πλαίσια. Αντί των υποχρεωτικών Κοινοτικών προτύπων, η “EUROGAS” αντιπροτείνει, σε πρώτη φάση, κάθε κράτος μέλος να πραγματοποιήσει μία αναλυτική εκτίμηση της υφισταμένης κατάστασης, βάσει κοινής μεθοδολογίας. Σε δεύτερη φάση, τα αποτελέσματα της έρευνας θα αποτυπωθούν στα σχέδια εκτάκτου ανάγκης κάθε κράτους μέλους, τα οποία θα μπορούσαν να ελέγχονται στο πλαίσιο της Ομάδος Συντονισμού, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι ανταποκρίνονται στα Κοινοτικά πρότυπα ασφαλείας. Σημαντικά προβλήματα εντοπίζει, επίσης, η “EUROGAS” στον κανόνα «n-1», ως προς τις παραμέτρους που χρησιμοποιούνται στον τρόπο υπολογισμού του και κυρίως τη

σκοπιμότητά του. Συγκεκριμένα, τονίζει ότι «για ορισμένα κράτη μέλη ο κανόνας ‘n-1’ μπορεί να οδηγήσει σε τεράστιες επενδυτικές ανάγκες σε νέες υποδομές, προκαλώντας σημαντικό κόστος και επηρεάζοντας σε μεγάλο βαθμό τις τιμές του φυσικού αερίου για τους τελικούς καταναλωτές». Ως εκ τούτου, οι οικονομικές συνέπειες από την εφαρμογή του εν λόγω κανόνα πρέπει να εκτιμηθούν προσεκτικά, κάτι το οποίο, κατά τη “EUROGAS”, δεν έχει γίνει (EUROGAS, 2009: 1-3).

Το ζήτημα των παραμέτρων που χρησιμοποιούνται στον υπολογισμό του δείκτη «n-1» συνδέεται, όμως, με την ίδια τη χρησιμότητα του εν λόγω δείκτη και, τελικά, με την εν γένει προσέγγιση της ασφάλειας εφοδιασμού εντός ΕΕ. Οι Chloé Le Coq και Elena Paltseva παρατηρούν ότι η ΕΕ έχει υιοθετήσει μία «εσωστρεφή προοπτική», έχοντας ως κύριο στόχο την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, προκειμένου να επιτύχει πιο ανταγωνιστικές τιμές, να βελτιώσει τις υποδομές και να διευκολύνει τη συνεργασία σε περίπτωση ενεργειακής κρίσης. Αντί της αντίληψης αυτής, προτείνουν την προσέγγιση της ασφάλειας εφοδιασμού υπό μία «εξωτερική» προοπτική, επικεντρωμένη στους κινδύνους που συνδέονται με τον ενεργειακό εφοδιασμό από τρίτες χώρες. Βασικό στοιχείο της ασφάλειας εξωτερικού εφοδιασμού είναι ότι μπορεί να επηρεασθεί, όχι μόνον από οικονομικούς παράγοντες, αλλά και από τις πολιτικές επιδιώξεις και την κοινωνικο-πολιτική αστάθεια στις χώρες παραγωγούς (Chloé Le Coq and Elena Paltseva, 2009: 4474-4477). Λαμβάνοντας υπ’ όψιν το δεδομένο αυτό, οι Le Coq και Paltseva κατασκευάζουν ένα δείκτη μέτρησης του κινδύνου από τον εξωτερικό ενεργειακό εφοδιασμό (Risky External Energy Supply – REES Index), ο οποίος βασίζεται στη σύνθεση των παραμέτρων εξάρτησης από τις εισαγωγές, του πολιτικού κινδύνου των χωρών-προμηθευτριών, του μεταφορικού κινδύνου, της ευχέρειας αλλαγής και της οικονομικής σημασίας κάθε μορφής ενέργειας για το ενεργειακό μείγμα κάθε χώρας (βλ. Πίνακα 4.3 σε Παράρτημα).

Από τον υπολογισμό του εν λόγω δείκτη για κάθε κράτος μέλος διαμορφώνονται τρεις ομάδες χωρών όσον αφορά στο φυσικό αέριο (βλ. Σχήμα XXIII). Η πρώτη, με το υψηλότερο επίπεδο κινδύνου, περιλαμβάνει την Αυστρία, τη Βουλγαρία, την Τσεχία, την Ουγγαρία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, τη Ρουμανία και τη Σλοβακία. Για τις χώρες αυτές το ποσοστό συμμετοχής του φυσικού αερίου στο ενεργειακό τους μείγμα είναι υψηλό και καλύπτεται (με την εξαίρεση της Ρουμανίας), στο μεγαλύτερο μέρος του, από εισαγωγές από τρίτες χώρες. Στη δεύτερη ομάδα χωρών, με μέση επικινδυνότητα ως προς την ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο,

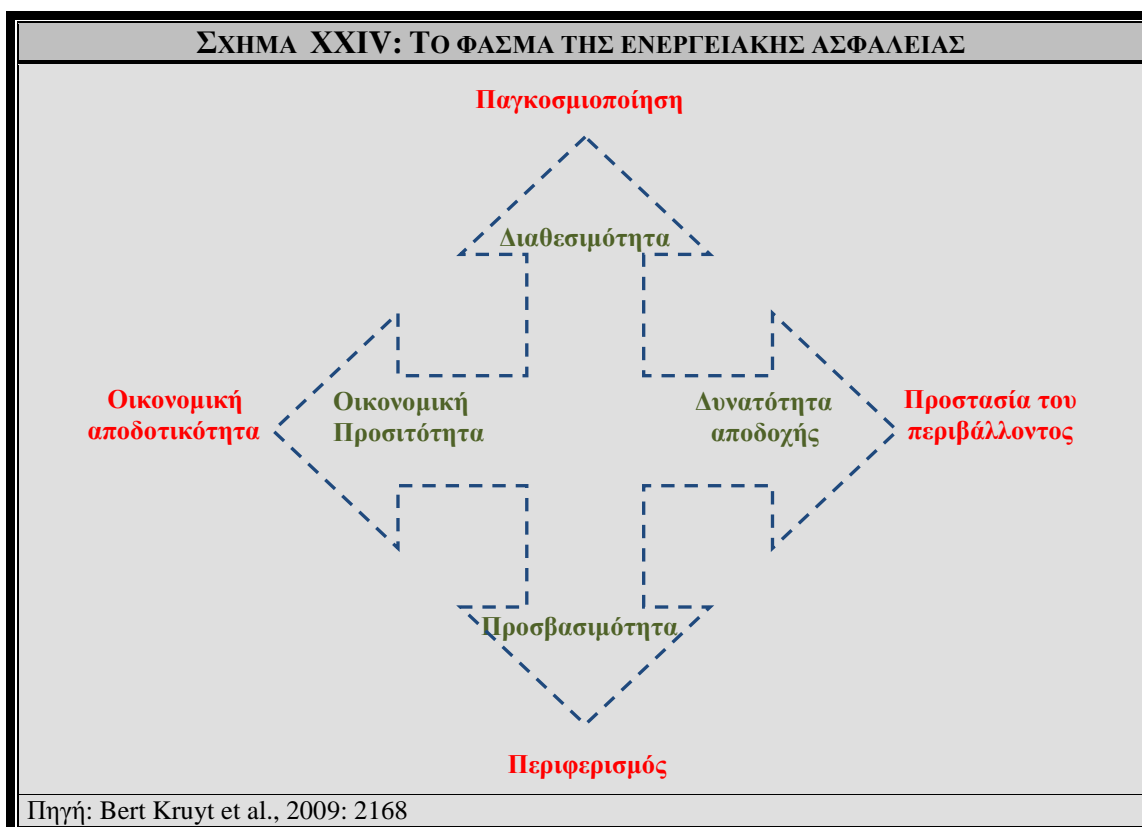
περιλαμβάνονται η Εσθονία, η Φινλανδία, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ιταλία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Σλοβενία και η Ισπανία. Οι συγκεκριμένες χώρες έχουν, συνήθως, μεγαλύτερη διαφοροποίηση του ενεργειακού τους μείγματος ή /και μικρό ποσοστό συμμετοχής σε αυτό του φυσικού αερίου. Τέλος, τα κράτη μέλη της τρίτης ομάδας έχουν χαμηλότερους δείκτες επικινδυνότητας, λόγω είτε της εγχώριας παραγωγής φυσικού αερίου, είτε της εισαγωγής, κυρίως, από κράτη μέλη της ΕΕ.



Συγκρίνοντας τα αποτελέσματα των δύο δεικτών (‘ν-1’ και REES), παρατηρεί κανείς ότι χώρες με ιδιαίτερος υψηλά ποσοστά ως προς το δείκτη «ν-1», όπως η Λετονία, η Γερμανία και η Ελλάδα (163%, 245% και 235%, αντιστοίχως), εντάσσονται στην πρώτη ή δεύτερη ομάδα επικινδυνότητας όσο αφορά στην ασφάλεια εξωτερικού εφοδιασμού, ενώ χώρες, όπως η Δανία και η Σουηδία, που δεν πληρούν τον κανόνα του «ν-1», βρίσκονται στην τρίτη ομάδα με τη χαμηλότερη επικινδυνότητα (βλ. Πίνακες 4.2 και 4.3 σε Παράρτημα). Ως εκ τούτου, η χρησιμότητα του δείκτη «ν-1» τίθεται εν αμφιβόλω, δεδομένου ότι τα συμπεράσματα που εξάγονται, από τον υπολογισμό του, για τις αναγκαίες επενδύσεις σε υποδομές σε κάθε κράτος μέλος, δεν δικαιολογούνται από το επίπεδο ασφαλείας, ως προς τον εξωτερικό εφοδιασμό με φυσικό αέριο.

Ανεξαρτήτως, πάντως, της χρησιμότητας και της σκοπιμότητας των δεικτών «ν-1» και “REES”, είναι γεγονός ότι η ενεργειακή ασφάλεια αποτελεί έννοια, η οποία δεν μπορεί να ποσοτικοποιηθεί, κατά τρόπον ώστε να οδηγήσει σε πλήρως

αντικειμενικά συμπεράσματα. Αντιθέτως, οι Bert Kruyt et al. παρατηρούν ότι εξαρτάται από το ευρύτερο πλαίσιο αναφοράς και επισημαίνουν την ύπαρξη τεσσάρων διαφορετικών τάσεων. Η πρώτη κινείται προς την κατεύθυνση της παγκοσμιοποίησης, του πολυμερισμού και της εμπιστοσύνης στις δυνάμεις της αγοράς και δίνει έμφαση στη διαθεσιμότητα πηγών ενέργειας. Η δεύτερη είναι προσανατολισμένη προς τον περιφερισμό, διαβλέποντας την αύξηση του ανταγωνισμού μεταξύ των περιφερειών και την ανάδειξη της σημασίας της ενεργειακής ανεξαρτησίας. Στην περίπτωση αυτή, έμφαση δίδεται στην προσβασιμότητα. Η τρίτη τάση εστιάζει στην προστασία του περιβάλλοντος και σε αρχές όπως η ισότητα και η αλληλεγγύη, ενώ η τέταρτη επικεντρώνεται στην οικονομική αποδοτικότητα (Kruyt et al., 2009: 2168). Όπως γίνεται αντιληπτό, η πρώτη με τη δεύτερη τάση και η τρίτη με την τέταρτη διαμορφώνουν δύο ζεύγη αντιθέσεων που συνθέτουν όλο το φάσμα της ενεργειακής ασφάλειας. Αναλυτικότερα, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα προσδιοριστικά στοιχεία της ενεργειακής ασφάλειας (βλ. ανωτέρω), η διαθεσιμότητα εμπίπτει στο πλαίσιο αναφοράς της πρώτης τάσης και η προσβασιμότητα σε αυτό της δεύτερης, ενώ η οικονομική προσιτότητα και η δυνατότητα αποδοχής εμπίπτουν στο πλαίσιο αναφοράς της τρίτης και της τέταρτης τάσης, αντιστοίχως (βλ. Σχήμα XXIV κατωτέρω).



Οι δύο αντίθετες τάσεις του κάθετου άξονα του φάσματος της ενεργειακής ασφάλειας, όπως αποτυπώνεται από τους B. Kruyt et al. - παγκοσμιοποίηση και περιφερισμός - διέπουν και τα δύο κυρίαρχα σενάρια της μελέτης για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού που πραγματοποίησε για την Επιτροπή (DG TREN) το Ινστιτούτο Διεθνών Σχέσεων “Clingendael”, στο πλαίσιο του διεθνούς ερευνητικού προγράμματος για την ενέργεια (CIEP). Η εν λόγω μελέτη δημοσιεύθηκε τον Ιανουάριο του 2004, λίγους μήνες πριν την έκδοση της Οδηγίας 2004/67/EK σχετικά με τα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο και παρέχει μία εικόνα των εξελίξεων όσον αφορά στην ενεργειακή ασφάλεια της ΕΕ, βασισμένη σε δύο σενάρια. Το πρώτο σενάριο που φέρει τον τίτλο «Περιφέρειες και Αυτοκρατορίες», προβλέπει τη διάσπαση του κόσμου σε πολιτικά και οικονομικά «μπλοκ» που θα ανταγωνίζονται μεταξύ τους για τις αγορές και τις πηγές ενέργειας. Η σημασία της διατήρησης του συστήματος πολυμερούς συνεργασίας υποβαθμίζεται υπό την πίεση των ισχυρών συμφερόντων των πολιτικών και οικονομικών «μπλοκ». Στο δεύτερο, που αποκαλείται «Αγορές και Θεσμοί», η υπόθεση προβλέπει τη συνέχιση και ενίσχυση της διεθνοποίησης των αγορών και της συνεργασίας στους διεθνείς πολιτικούς και οικονομικούς θεσμούς. Στοιχείο κλειδί της υπόθεσης αποτελεί η παραδοχή ότι η ανάπτυξη του συστήματος πολυμερούς συνεργασίας θα συνεχίσει να διέπει τις διεθνείς σχέσεις (CIEP, 2004: 88-89).

Εντός του συγκεκριμένου πλαισίου, η μελέτη καταλήγει ότι, ενώ οι Ηνωμένες Πολιτείες έχουν στραφεί στο σενάριο «Περιφέρειες και Αυτοκρατορίες» από το «Αγορές και Θεσμοί», η ΕΕ παραμένει «αφοσιωμένη» στο δεύτερο σενάριο, λόγω της φύσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Μία αλλαγή από το δεύτερο στο πρώτο σενάριο θα απαιτούσε, σύμφωνα με τη μελέτη, να αναδειχθεί παράλληλα με την οικονομική διάσταση της ολοκλήρωσης και η πολιτική. Δεδομένου, όμως, ότι η έμφαση εξακολουθεί να δίδεται στην οικονομική διάσταση, η επικράτηση του πρώτου σεναρίου θα είχε ως αποτέλεσμα την επιβράδυνση της ολοκλήρωσης της αγοράς ενέργειας και της δημιουργίας ισχυρών θεσμών, εξαιτίας της περιορισμένης πολιτικής ολοκλήρωσης, η οποία, υπό την πίεση των συμφερόντων, ενδέχεται, να μη είναι δυνατόν να αποτρέψει εθνικές, περιφερειακές ή τομεακές εντάσεις. Αντιθέτως, υπό το δεύτερο σενάριο, η ολοκλήρωση της αγοράς ενέργειας εξελίσσεται με ταχύτερους ρυθμούς και ενισχύεται η λειτουργία των θεσμών σε κοινοτικό και διεθνές επίπεδο, ενώ η ΕΕ επεκτείνεται στα Βαλκάνια και την Τουρκία και ενισχύει τις σχέσεις της με τη Ρωσία (Ibid.: 92/96).

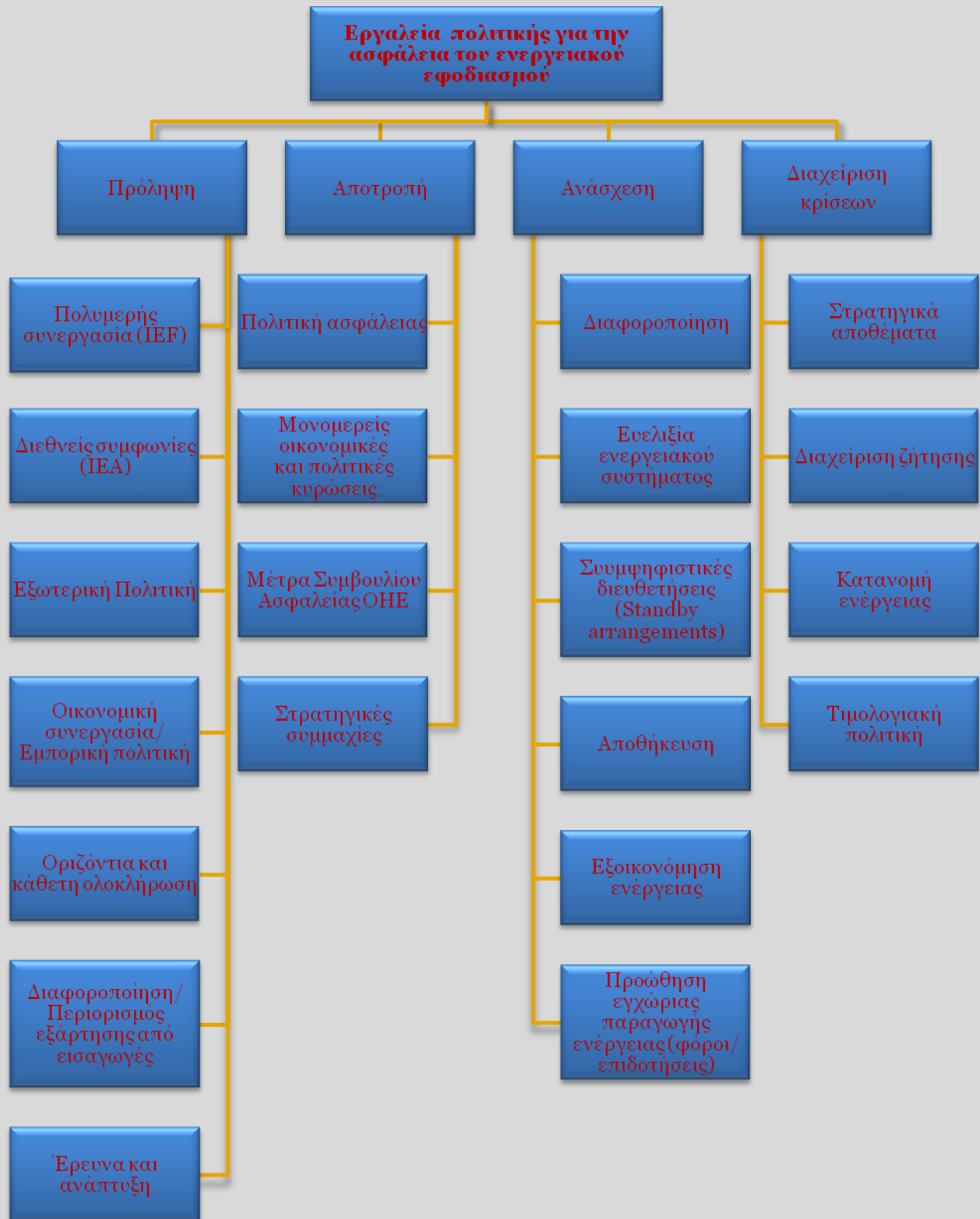
Έντονη κριτική ασκεί η εν λόγω μελέτη στη διαδικασία ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, η οποία «χαρακτηρίζεται» ως πηγή αστάθειας για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ. Συγκεκριμένα, τονίζεται ότι η διαδικασία απελευθέρωσης προκαλεί ανασφάλεια ως προς την ανάληψη επενδυτικών σχεδίων και «διαβρώνει» τις υφιστάμενες ρυθμίσεις ασφαλείας. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με τη μελέτη, ακόμα και η μερική μετάβαση από το καθεστώς των μακροχρόνιων συμβολαίων σε βραχυχρόνιες ρυθμίσεις ενισχύει το βαθμό έκθεσης των αγορών στον περιορισμό του εφοδιασμού με φυσικό αέριο, ιδιαίτερα, μάλιστα, εάν οι ποσότητες ανα-προσανατολίζονται σε άλλες αγορές. Επιπλέον, η απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου που αποτελεί εσωτερική διαδικασία της ΕΕ, έχει ως εξωτερική συνέπεια οι προμηθεύτριες χώρες και, κυρίως, η Ρωσία, να ανησυχούν για την επίδραση της Κοινοτικής νομοθεσίας στα ιδιαίτερα συμφέροντά τους. «Η μυωπική προσέγγιση της απελευθέρωσης της αγοράς φυσικού αερίου», καταλήγει η μελέτη, «δεν αναγνώρισε την ολοένα αυξανόμενη σημασία των εισαγωγών για το εφοδιασμό με φυσικό αέριο και τα συμφέροντα των χωρών παραγωγών» (Ibid.: 131-132).

Εν κατακλείδι, η μελέτη επισημαίνει ότι, καθώς διαφαίνεται ο περιορισμός του πολυμερούς χαρακτήρα του διεθνούς συστήματος, η ΕΕ θα πρέπει να προχωρήσει στην αποσαφήνιση των ζωτικών μεσο - μακροπρόθεσμων συμφερόντων της και στον προσδιορισμό των απαιτούμενων μέσων για την ικανοποίησή τους, καθώς η αγορά μόνη της είναι ανεπαρκής. Εντός του πλαισίου αυτού, προτείνει μία «ολοκληρωμένη προσέγγιση» για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, η οποία θα συνδυάζει, εκτός από τα παραδοσιακά εργαλεία της ενεργειακής πολιτικής (π.χ. στρατηγικά αποθέματα) και εργαλεία της εξωτερικής εμπορικής πολιτικής, της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας. Η προσέγγιση αυτή έχει τέσσερις διαστάσεις: (α) Πρόληψη, (β) Αποτροπή, (γ) Ανάσχεση και (δ) Διαχείριση κρίσεων. Καθεμία εκ των διαστάσεων αυτών συνδυάζει διαφορετικά μέσα άσκησης πολιτικής (βλ. Πίνακα 4.4 κατωτέρω).

Ανάλογα με τις εξελίξεις, προβλέπεται η ενεργοποίηση των κατάλληλων εργαλείων πολιτικής. Υπό τις συνθήκες του δεύτερου σεναρίου (Αγορές και Θεσμοί), έμφαση δίδεται στα εργαλεία της πρόληψης και της διαχείρισης κρίσεων (π.χ. πολυμερής συνεργασία, διαφοροποίηση, τιμολογιακή πολιτική). Εφόσον, όμως, ισχύσουν δεδομένα που προσιδιάζουν στο πρώτο σενάριο (Περιφέρειες και Αυτοκρατορίες), αναδεικνύεται και η συμβολή των εργαλείων της Αποτροπής και της

Ανάσχεσης, όπως οι στρατηγικές συμμαχίες, η ευελιξία του ενεργειακού συστήματος και η προώθηση της εγχώριας παραγωγής ενέργειας (Ibid.: 115-117/145).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.4: ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ: ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ



Πηγή: CIEP, 2004: 115

Βασίζοντας την ανάλυσή της στα δύο σενάρια της μελέτης του CIEP για την Επιτροπή, η Aurèlia Mañé - Estrada προτείνει τη δημιουργία ενός «πανευρωπαϊκού γεω-ενεργειακού χώρου», ο οποίος θα μπορούσε να βελτιώσει τη θέση της Ευρώπης στη διεθνή ενεργειακή σκηνή. Η πρόταση αυτή βασίζεται σε τρεις παράγοντες: την αποτυχία των πολιτικών για την ενεργειακή ασφάλεια που εντάσσονταν στην προσέγγιση «Αγορές και Θεσμοί», τις αλλαγές στη διεθνή ενεργειακή σκηνή που «δείχνουν» προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης μίας περιφερειακής προσέγγισης στα ενεργειακά θέματα και την πολιτική γειτονίας της ΕΕ. Η προσέγγιση «Αγορές και Θεσμοί», επισημαίνει η Mañé - Estrada, έχει εμπνευσθεί από τη νέο-φιλελεύθερη σχολή σκέψης και επιδιώκει τη δημιουργία μίας αγοράς ενέργειας που θα λειτουργεί ως μηχανισμός αυτορρύθμισης για την ενεργειακή ασφάλεια, θεωρώντας δεδομένο ότι οι στόχοι των ιδιωτικών εταιρειών θα συμπίπτουν με τις ανάγκες των καταναλωτών. Ωστόσο, ως αποτέλεσμα της υιοθέτησης της προσέγγισης αυτής, όχι μόνον στην Ευρώπη, αλλά και σε διεθνές επίπεδο, μετά τα μέσα της δεκαετίας του '80 και κατά τη δεκαετία του '90, παρατηρείται συγκέντρωση του ελέγχου των πηγών ενέργειας σε ολιγάριθμες ισχυρές εταιρείες. Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, τονίζει η Mañé - Estrada, η ενεργειακή ασφάλεια στην Ευρώπη «εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από τις συμμαχίες και τις δημιουργηθείσες σχέσεις ισχύος ανάμεσα στις μεγάλες ευρωπαϊκές πολυεθνικές εταιρείες του κλάδου (TotalFinalElf, BPAmocoARCO, Royal Dutch/Shell Group και σε μικρότερο βαθμό άλλες όπως η RepsolYPF) και τους εταίρους τους σε άλλα μέρη του κόσμου (Βόρειος Αμερική και Ρωσία)» (Mañé - Estrada, 2006: 3774-3776).

Ιδιαίτερη έμφαση στην ανάλυσή της για τον «πανευρωπαϊκό γεω-ενεργειακό χώρο» δίνει η Mañé - Estrada στη μεταβολή της διεθνούς ενεργειακής σκηνής. Σημαντική είναι η συμβολή στην αλλαγή αυτή της ολοένα αυξανόμενης σημασίας του φυσικού αερίου στο ενεργειακό μείγμα. Καθώς η γεωγραφική εγγύτητα διαδραματίζει βασικό ρόλο στην αγορά φυσικού αερίου, το συγκεκριμένο ενεργειακό προϊόν «επιβάλλει» εκ των πραγμάτων περιφερειακές πολιτικές πώλησης και αγοράς. Παράλληλα, το ευρώ είναι πιθανόν να αμφισβητήσει την κυριαρχία του δολλαρίου στις συμβάσεις προμήθειας, δημιουργώντας, στο μέλλον, δύο περιφερειακές αγορές, ανάλογα με το νόμισμα που χρησιμοποιείται για τις συναλλαγές. Προς την κατεύθυνση της περιφερειοποίησης της παγκόσμιας ενεργειακής σκηνής οδηγεί, άλλωστε και η εντεινόμενη διεθνής ενεργειακή ζήτηση, η οποία αναμένεται να οξύνει τον ανταγωνισμό ανάμεσα στα τρία περιφερειακά «μπλοκ» (Αμερική, Ασία και

Ευρώπη), με στόχο την πρόσβαση και τον έλεγχο στις πηγές ενέργειας. Υπό το φως των εξελίξεων αυτών, η Mañé - Estrada προτείνει μία περιφερειακή προσέγγιση, με τη μορφή ενός «πανευρωπαϊκού γεω-ενεργειακού χώρου», ο οποίος ορίζεται ως «μία γεωγραφική περιοχή με μία δομή διακυβέρνησης». Στην περιοχή αυτή «αναπτύσσεται ένα ορισμένο σύνολο ενεργειακών σχέσεων ανάμεσα σε διαφορετικούς δρώντες – χώρες-παραγωγοί, επιχειρήσεις και κυβερνήσεις-καταναλωτές – οι οποίοι δραστηριοποιούνται εντός αυτής και της οποίας τα σύνορα είναι ευρύτερα από αυτά της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης», περιλαμβάνουν δηλαδή, τον ευρω-μεσογειακό χώρο και τα ανατολικά ευρασιατικά εδάφη. Για το λόγο αυτό, σημαντικές παραμέτρους της προοπτικής δημιουργίας του «πανευρωπαϊκού γεω-ενεργειακού χώρου» αποτελούν οι σχέσεις ΕΕ - Ρωσίας και η ενταξιακή πορεία της Τουρκίας (Ibid.: 3776-3783).

Ωστόσο, ο κίνδυνος που ελλοχεύει σε αυτήν την πρόταση είναι η διαμόρφωση ενός διεθνούς ενεργειακού σκηνικού αποτελούμενου από περιφερειακά «μπλοκ» με συγκρουσιακές σχέσεις ανάμεσά τους. Η προοπτική αυτή είναι ορατή, εάν λάβει κανείς υπ' όψιν του τον εντεινόμενο ανταγωνισμό για τον έλεγχο των ενεργειακών πηγών. Απάντηση στην αρνητική αυτή εξέλιξη αποτελεί η δημιουργία ενός σταθερού συστήματος σχέσεων ανάμεσα στα περιφερειακά «μπλοκ», βασισμένου στις αρχές της πολυμερούς συνεργασίας, κατά το πρότυπο του «πολύ-περιφερισμού», ο οποίος ορίζεται από τον Björn Hettne ως «μία νέα περιφερειοποιημένη μορφή πολυμερούς παγκόσμιας τάξης» (βλ. κεφ. 1.3.1). Ένα τέτοιο σύστημα προϋποθέτει τη διαμόρφωση ενός πλέγματος δια-περιφερειακών συνεργιών, στο χώρο της ενέργειας, οι οποίες θα λειτουργούν ως μέσα άμβλυνσης των αντιθέσεων που προκαλούνται από τον ανταγωνισμό μεταξύ των περιφερειακών «μπλοκ» για τον έλεγχο των ενεργειακών πηγών. Όπως σημειώνεται στο θεωρητικό σκέλος της μελέτης (κεφ. 1.3.1), η ΕΕ διαθέτει το απαραίτητο υπόβαθρο για να αναλάβει ηγετικό ρόλο στην προώθηση της συγκεκριμένης προοπτικής, καθώς ο πολυμερισμός, ως *modus operandi*, αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και διέπει το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής.

Η ανάληψη, όμως, ενός τέτοιου ρόλου από την ΕΕ στη διεθνή ενεργειακή σκηνή προϋποθέτει μία πολιτική για την ενεργειακή ασφάλεια, η οποία θα είναι ικανή να γεφυρώσει τις σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών εντός της ΕΕ. Η προϋπόθεση αυτή είναι απαραίτητη, καθώς, όπως σημειώνεται ανωτέρω, η ενέργεια αποτελεί ένα πεδίο πολιτικής με «δομικά συμφέροντα», τα οποία δύσκολα

μπορούν να συμβιβασθούν ή να συνδυασθούν (βλ. J.H. Matlary σε κεφ. 4.1.2). Ως εκ τούτου, μία σοβαρή κρίση στον ενεργειακό εφοδιασμό θα μπορούσε, ελλείψει μίας ισχυρής πολιτικής για την ενεργειακή ασφάλεια, να προκαλέσει ρήξεις στο εσωτερικό της ΕΕ, αναδεικνύοντας διαφορετικά, εάν όχι συγκρουόμενα, συμφέροντα.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν την προηγηθείσα ανάλυση, η ΕΕ δεν διαθέτει στον τομέα του φυσικού αερίου μία πολιτική για την ασφάλεια του εφοδιασμού, ικανή να διαδραματίσει τον κρίσιμο αυτό ρόλο. Το σημαντικότερο, όμως, είναι ότι, όπως διαπιστώθηκε από τη δημόσια διαβούλευση για τον προτεινόμενο κανονισμό για την ασφάλεια εφοδιασμού με φυσικό αέριο, τα κράτη μέλη επιδεικνύουν έντονη διστακτικότητα έναντι του μηχανισμού αλληλεγγύης, η ενεργοποίηση του οποίου χαρακτηρίστηκε ως «ακραία επιλογή». Η σημασία της διαπίστωσης αυτής υπογραμμίζεται, καθώς καταδεικνύει ότι δεν έχει ακόμα διαμορφωθεί ή ωριμάσει η αντίληψη της ύπαρξης ισχυρών κοινών ευρωπαϊκών συμφερόντων και μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στον τομέα της ενέργειας, στοιχείων που θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως καταλύτες για την άρση των διαφορών και το συμβιβασμό των συμφερόντων των κρατών μελών.

Ανακεφαλαιώνοντας, η ανάλυση που προηγήθηκε, εντάσσεται στο πλαίσιο της προσέγγισης του διπόλου απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου - ασφάλεια εφοδιασμού, το οποίο βρίσκεται στον πυρήνα της πολιτικής της ΕΕ για το φυσικό αέριο. Εστιάζει δε στο δεύτερο σκέλος του διπόλου, εξετάζοντας τη συντελούμενη, μετά το 2000, διαδικασία αλλαγής «παραδείγματος». Υπό το πρίσμα αυτό, προσδιορίζονται, καταρχάς, οι δομικές αλλαγές που οδήγησαν στη μεταβολή αυτή, για να εξετασθεί, στη συνέχεια, πώς διαμορφώνεται η πολιτική της ΕΕ για την ασφάλεια του εφοδιασμού με φυσικό αέριο και ποιες είναι οι διαφαινόμενες προοπτικές, βάσει δύο εναλλακτικών σεναρίων για την εξέλιξη του διεθνούς ενεργειακού σκηνικού. Από την ανάλυση προκύπτει ότι η διαδικασία αλλαγής «παραδείγματος» βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη. Εάν, μάλιστα, ληφθεί υπ' όψιν ότι, σύμφωνα με τον Andersen, η θεσμοποίηση κάθε νέου «παραδείγματος» συνιστά «αναστοχαστική διαδικασία, κατά την οποία οι δρώντες αλλάζουν αντιλήψεις σχετικά με τα συμφέροντά τους, τον σωστό τρόπο οργάνωσης και ελέγχου των δραστηριοτήτων και ακόμα και την αυτοεικόνα και τις ταυτότητές τους» (βλ. κεφ. 4.1.1), η ολοκλήρωση της διαδικασίας προϋποθέτει σημαντικές αλλαγές, οι οποίες δεν έχουν ακόμα συντελεσθεί.

4.2 Χαρτογραφώντας τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του φυσικού αερίου

Η προσέγγιση της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το φυσικό αέριο, μέσα από το δίπολο απελευθέρωση της αγοράς – ασφάλεια εφοδιασμού, στο προηγούμενο τμήμα του κεφαλαίου, ανέδειξε τις αδυναμίες της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου και το υψηλό επίπεδο εξάρτησης της ΕΕ από τον εξωτερικό εφοδιασμό με φυσικό αέριο. Παράλληλα, η ανάλυση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν είναι επί του παρόντος εφικτή η ανάληψη από την ΕΕ ενός ηγετικού ρόλου διεθνούς βεληνεκούς, με συγκεκριμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά όσον αφορά στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, καθώς απουσιάζει μία ισχυρή πολιτική για την ενεργειακή ασφάλεια, η οποία θα είχε ως έρεισμα την αντίληψη μίας κοινότητας συμφερόντων μεταξύ των κρατών μελών και μίας κοινής τομεακής ταυτότητας στο χώρο της ενέργειας. Υπό το φως της διαπίστωσης αυτής, εξετάζεται, στη συνέχεια, το πλέγμα των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του φυσικού αερίου.

Εάν ο διάλογος για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού εγκαινιάζεται, επισήμως, εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το 2000, με την Πράσινη Βίβλο για την ενέργεια (βλ. κεφ. 4.1.2), οι εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις τίθενται, ρητώς, στην ατζέντα της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ, με την Πράσινη Βίβλο του Μαρτίου του 2006 - «Ευρωπαϊκή Στρατηγική για αειφόρο, ανταγωνιστική και ασφαλή ενέργεια», η οποία περιλαμβάνει ειδικό κεφάλαιο υπό τον τίτλο «Προς μία συνεκτική εξωτερική ενεργειακή πολιτική». Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει ότι «οι ενεργειακές προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζει η Ευρώπη απαιτούν μια συνεκτική εξωτερική πολιτική έτσι ώστε να μπορέσει να διαδραματίσει αποτελεσματικότερο διεθνή ρόλο στο χειρισμό κοινών προβλημάτων με ενεργειακούς εταίρους παγκοσμίως» [COM (2006) 105: 17]. Παράλληλα, υπογραμμίζει τη σημασία της διαμόρφωσης μίας συνεκτικής εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής για την επίτευξη των τριών κύριων στόχων της ενεργειακής στρατηγικής της ΕΕ, της αειφόρου ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της ασφάλειας του εφοδιασμού.

Το πρώτο βήμα για μία εξωτερική ενεργειακή πολιτική, σύμφωνα με την Επιτροπή, είναι να συμφωνηθούν σε κοινοτικό επίπεδο οι στόχοι και οι απαραίτητες κοινοτικές και εθνικές δράσεις, ενώ η αποτελεσματικότητα και η λογική συνοχή της εξαρτώνται από τη συντελούμενη πρόοδο στις εσωτερικές πολιτικές και, ιδίως, από

τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Σημειώνεται ότι οι Βρυξέλλες προσδιορίζουν, εξ αρχής, μέσα από την Πράσινη Βίβλο, τις πέντε κύριες «επιδιώξεις» της εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ: (α) μια σαφή πολιτική για τη διασφάλιση και τη διαφοροποίηση των ενεργειακών προμηθειών, (β) ενεργειακές εταιρικές σχέσεις με παραγωγούς, χώρες διαμετακόμισης και άλλους διεθνείς παράγοντες και συγκεκριμένα, διάλογο με τους μεγάλους παραγωγούς/ προμηθευτές ενέργειας και ανάπτυξη μίας πανευρωπαϊκής ενεργειακής κοινότητας, (γ) αποτελεσματική αντίδραση σε εξωτερικές καταστάσεις κρίσεως, (δ) ένταξη της ενεργειακής πολιτικής στις υπόλοιπες πολιτικές που παρουσιάζουν εξωτερική διάσταση και (ε) ενέργεια για την προώθηση της ανάπτυξης (Ibid.: 17-20).

Με σημείο αναφοράς την Πράσινη Βίβλο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναδεικνύει, το Μάρτιο του 2006, την εξωτερική διάσταση της ενεργειακής πολιτικής και ζητάει τη συνεργασία και τη συμβολή της Επιτροπής, καθώς και του Ύπατου Εκπροσώπου στη διαμόρφωση μίας στρατηγικής για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ (Council of the European Union, 2006^a: 13-16). Το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εμπλέκει και τον Ύπατο Εκπρόσωπο στις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις καταδεικνύει τη βούλησή του να καταστήσει σαφές ότι οι τελευταίες εντάσσονται στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής και συνδέονται, άμεσα ή έμμεσα, με άλλα μέρη του συστήματος, με άλλες πτυχές, δηλαδή, της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής.

Τη διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνει και το έγγραφο που εξέδωσαν Επιτροπή και Ύπατος Εκπρόσωπος, τον Ιούνιο του 2006, υπό τον τίτλο «Μία Εξωτερική Ενεργειακή Πολιτική στην υπηρεσία των ενεργειακών συμφερόντων της Ευρώπης». Η ανάπτυξη μίας «συνεκτικής και στοχευμένης εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ» συνδέεται από τους συντάκτες του εγγράφου με όλο το εύρος των εξωτερικών πολιτικών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της ΚΕΠΠΑ, ενώ τονίζεται ότι μία εξωτερική ενεργειακή πολιτική «θα πρέπει να είναι συμβατή με τους ευρύτερους στόχους της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ όπως η πρόληψη και η επίλυση συγκρούσεων, η μη διάδοση των πυρηνικών και η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων». Διευκρινίζεται, όμως, παράλληλα, ότι «το νόμιμο δικαίωμα των κρατών μελών να αναπτύσσουν τις δικές τους εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις για τη διασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού και να επιλέγουν το εσωτερικό τους ενεργειακό μείγμα δεν θίγεται», κάτι το οποίο γεννά το ερώτημα κατά πόσον οι ανεξάρτητες εξωτερικές ενεργειακές πολιτικές των κρατών μελών και η εξωτερική

ενεργειακή πολιτική της ΕΕ είναι δυνατόν να συνυπάρχουν, ενδεχομένως και να αλληλοσυμπληρώνονται, χωρίς να συγκρούονται (European Commission/ SG/HR, 2006: 1-3). Η απάντηση που δίδεται στο ερώτημα αυτό από την Επιτροπή και τον Ύπατο Εκπρόσωπο, είναι ότι μία αποτελεσματική εξωτερική ενεργειακή πολιτική προϋποθέτει τον προσδιορισμό των ενεργειακών συμφερόντων σε επίπεδο ΕΕ και εξαρτάται από την ικανότητα συγκέντρωσης σημαντικών συλλογικών πόρων, προκειμένου να τεθούν στη διάθεση των κοινών συμφερόντων (Ibid.: 3). Το ερώτημα, ωστόσο, που τίθεται, είναι εάν και σε ποιο βαθμό κάτι τέτοιο είναι, όντως, εφικτό, όταν κάθε κράτος μέλος μπορεί να επιλέγει το δικό του ενεργειακό μείγμα.

Υιοθετώντας τις θέσεις του κοινού εγγράφου Επιτροπής και Ύπατου Εκπροσώπου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου του 2006 αναγνωρίζει «τη διαρκή ανάγκη η ΕΕ να ανταποκρίνεται στον παγκόσμιο ανταγωνισμό για την πρόσβαση στις ολοένα και πιο σπάνιες πηγές ενέργειας» και «καλεί την Προεδρία, την Επιτροπή και τον Ύπατο Εκπρόσωπο να εργασθούν προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης και εφαρμογής μίας εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής, με συνεκτικό και συντονισμένο τρόπο, χρησιμοποιώντας όλα τα διαθέσιμα εργαλεία συμπεριλαμβανομένων των ΚΕΠΠΑ και ΕΠΑΑ» (Council of the European Union, 2006^a: 10). Τέσσερις μήνες αργότερα, στο πλαίσιο του ανεπίσημου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Lahti (12.10.2006), η Επιτροπή, εκμεταλλευόμενη το *momentum*, προβαίνει στην έκδοση Ανακοίνωσης, υπό τον τίτλο «Εξωτερικές σχέσεις στον τομέα της ενέργειας – από τη θεωρία στην πράξη», με την οποία θέτει πέντε σημεία αναφοράς για την εξωτερική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ: (α) συνοχή μεταξύ τόσο εσωτερικής και εξωτερικής διάστασης της ενεργειακής πολιτικής, όσο και εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής και άλλων τομέων των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ, (β) άσκηση επιρροής στο πλαίσιο των υφιστάμενων και μελλοντικών συμφωνιών με τρίτες χώρες, με στόχο την προώθηση λύσεων βασισμένων στην αγορά, κατά κύριο λόγο σε σχέση με τους παραδοσιακούς προμηθευτές ενέργειας, (γ) έμφαση στη συνεργασία με τη Ρωσία για την εξασφάλιση της ενεργειακής ασφάλειας της Ευρώπης, (δ) ενεργειακή συνεργασία με άλλες τρίτες χώρες και (ε) τακτική και έγκαιρη ενημέρωση των κρατών μελών, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις ενεργειακών κρίσεων, μέσα από την καθιέρωση ενός δικτύου ανταποκριτών ενέργειας [COM(2006) 590].

Η σειρά εγγράφων, τα οποία παρήχθησαν, σε σύντομο χρονικό διάστημα, αλλά και τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τα οποία υποστήριξαν τα

συγκεκριμένα έγγραφα, αναδεικνύουν την ανάγκη και τη βούληση για μία εξωτερική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ. Το γεγονός αυτό έρχεται να επιβεβαιώσει, στις αρχές του 2007, η Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ενεργειακή Πολιτική για την Ευρώπη», στην οποία τονίζεται, στο κεφάλαιο που αφιερώνεται στην εξωτερική ενεργειακή πολιτική, ότι «η ενέργεια πρέπει να είναι στο επίκεντρο όλων των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ». Στόχος της ΕΕ, σύμφωνα με την Επιτροπή, θα πρέπει να είναι να «ομιλεί με μία φωνή» και στον τομέα της ενέργειας, όπως και στο διεθνές εμπόριο και για να τον επιτύχει είναι απαραίτητο να θέσει σαφείς στόχους και να εξασφαλίσει μέσα αποτελεσματικού συντονισμού. Σε αυτήν την κατεύθυνση μπορούν να συμβάλουν οι τακτικές στρατηγικές ενεργειακές επισκοπήσεις [COM(2007) 1: 21].

Η Ανακοίνωση περιλαμβάνει ένα σχέδιο δράσης τριετίας για την εξωτερική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ με τις ακόλουθες προτεραιότητες: (α) σύναψη διεθνών συμφωνιών, συμπεριλαμβανομένου και του μετά το 2010 καθεστώτος για το κλίμα, (β) δημιουργία ευρέος δικτύου ενεργειακών σχέσεων με γειτονικές χώρες και προώθηση βασικών κανόνων και αρχών ενεργειακής πολιτικής ΕΕ, (γ) μείωση της απειλής πιθανών διαταραχών μέσω ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών με όλους τους εταίρους της ΕΕ και διεθνείς οργανισμούς, (δ) ενίσχυση των σχέσεων με τη Ρωσία, μέσω της διαπραγμάτευσης μίας νέας άρτιας εκτενούς συμφωνίας πλαισίου για μία ευρύτατη ενεργειακή εταιρική συνεργασία, (ε) ενίσχυση διαλόγου και σχέσεων με βασικούς παραγωγούς ενέργειας και χώρες διαμετακόμισης, (στ) ευρεία εταιρική ενεργειακή σχέση Ευρώπης – Αφρικής, (ζ) ανάπτυξη στενότερων ενεργειακών σχέσεων με άλλους σημαντικούς καταναλωτές ενέργειας και (η) προώθηση της μη διάδοσης της πυρηνικής ενέργειας και της πυρηνικής ασφάλειας και προστασίας. Μέσα για την υλοποίηση των ως άνω προτεραιοτήτων αποτελούν η εμπορική πολιτική της ΕΕ, τα χρηματοδοτικά μέσα, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ενίσχυση των ενεργειακών εταιρικών σχέσεων και η βελτίωση των όρων επενδύσεων σε διεθνή ενεργειακά έργα, μέσω της υποστήριξης Ευρωπαϊών συντονιστών (Ibid.: Παράρτημα 1, 28-30).

Η εκπεφρασμένη βούληση τόσο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όσο και της Επιτροπής για τη διαμόρφωση μίας εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής για την ΕΕ συνδέεται, ευθέως, με την αυξανόμενη σημασία της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού. Το γεγονός αυτό, όμως, δεν συνεπάγεται και τις ανάλογες ενέργειες από πλευράς κρατών μελών προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης μίας κοινής εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής. Οι Oliver Geden et al. παρατηρούν ότι, αν και τα κράτη μέλη

αντιλαμβάνονται ολοένα και περισσότερο τη στενή σχέση ανάμεσα στην ενεργειακή ασφάλεια και την κοινή εξωτερική ενεργειακή πολιτική, «επιδεικνύουν έντονη απροθυμία στην εκχώρηση οποιασδήποτε εξουσίας στην Επιτροπή» και επισημαίνουν ότι «η υπεράσπιση των εθνικών συμφερόντων εξακολουθεί να κυριαρχεί, ιδιαίτερα όταν αφορά στη διασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού» (Oliver Geden et al., 2006: 10).

Στη δεύτερη επισκόπηση της ενεργειακής στρατηγικής της ΕΕ, το Νοέμβριο του 2008, η Επιτροπή επισημαίνει, εκ νέου, την ανάγκη για μία εξωτερική ενεργειακή πολιτική, επισημαίνοντας ότι «για την επίτευξη των στόχων της ΕΕ είναι ζωτικής σημασίας, όπως τόνισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, να εκφράζεται η Ευρώπη ομόφωνα και να ενεργεί αναλόγως». Διευκρινίζει, ωστόσο, ότι κάτι τέτοιο δεν συνεπάγεται την ύπαρξη ενός μοναδικού κοινοτικού εκπροσώπου για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις, αλλά «έναν αποτελεσματικό σχεδιασμό και έναν αποτελεσματικό συντονισμό για τη διασφάλιση της ενότητας δράσης και μηνύματος σε κοινοτικό επίπεδο και σε επίπεδο κράτους μέλους» [COM(2008) 781: 12]. Παραμένει, όμως, ζητούμενο κατά πόσον είναι εφικτός ένας τέτοιος συντονισμός.

Ο προβληματισμός αυτός αποτυπώνεται στον απολογισμό για την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ που εξέδωσε η Επιτροπή, το Μάιο του 2010, στο πλαίσιο της ισπανικής Προεδρίας (Ιανουάριος – Ιούνιος 2010), η οποία είχε θέσει την ενέργεια ως προτεραιότητά της. Σύμφωνα με την Επιτροπή, «ο συντονισμός της εξωτερικής διάστασης της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ παραμένει αδύναμος», ενώ «η ΕΕ εξακολουθεί να μην ασκεί επιρροή ανάλογη με το μέγεθός της ως μία περιφερειακή αγορά ενέργειας με μισό δισεκατομμύριο καταναλωτές» (European Commission, 2010: 5). Μία ισχυρή και συντονισμένη εξωτερική ενεργειακή πολιτική προϋποθέτει, κατά τις Βρυξέλλες, την ενίσχυση των κοινών δράσεων και των απαραίτητων συνοδευτικών μέτρων, που θα συμβάλουν στην ισχυροποίηση της επιρροής της ΕΕ στις περιφερειακές και παγκόσμιες ενεργειακές αγορές και στην προστασία της ενότητας της εσωτερικής αγοράς και της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού για όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον, η εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών αποτελεί *sine qua non* για μία πραγματικά κοινή εξωτερική ενεργειακή πολιτική (Ibid.: 14).

Η ανάγκη συντονισμού στο εξωτερικό πεδίο αναδεικνύεται και μέσα από την Ανακοίνωση της Επιτροπής, το Νοέμβριο του 2010, για την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ, με προοπτική το 2020. Η Επιτροπή τονίζει ότι «η ΕΕ πρέπει τώρα να

επισημοποιήσει ως αρχή τα κράτη μέλη να δρουν προς όφελος της ΕΕ στο σύνολό τους στις διμερείς ενεργειακές τους σχέσεις με μείζονος σημασίας εταίρους και στις παγκόσμιες συζητήσεις». Έχοντας ως νομική βάση τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, «η εξωτερική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ πρέπει να διασφαλίσει αποτελεσματική αλληλεγγύη, υπευθυνότητα και διαφάνεια μεταξύ των κρατών μελών». Εντός του πλαισίου αυτού, η ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης της ενεργειακής αγοράς της ΕΕ αναλύεται σε τέσσερις δράσεις: (α) την ολοκλήρωση των ενεργειακών αγορών και των ρυθμιστικών πλαισίων με τα γειτονικά κράτη, (β) την καθιέρωση προνομιακών σχέσεων με μείζονος σημασίας εταίρους, (γ) την προώθηση του παγκοσμίου ρόλου της ΕΕ για ένα μέλλον με ενέργεια χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και (δ) την προώθηση νομικά δεσμευτικών προτύπων για την ασφάλεια και τη μη διάδοση της πυρηνικής ενέργειας, παγκοσμίως [COM (2010) 639: 17-19]⁸³.

Υπό το φως των ως άνω εξελίξεων που αφορούν στο ευρύτερο πλαίσιο της εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ, η μελέτη επικεντρώνεται στη συνέχεια στο σύστημα των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου. Το συγκεκριμένο σκέλος των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων συγκεντρώνει ιδιαίτερο ενδιαφέρον δεδομένης της εντεινόμενης εξάρτησης της ΕΕ από τις εισαγωγές φυσικού αερίου από τρίτες χώρες, γεγονός το οποίο δύναται να ενισχύσει την αλληλεγγύη, αλλά και να λειτουργήσει διχαστικά για τα κράτη μέλη.

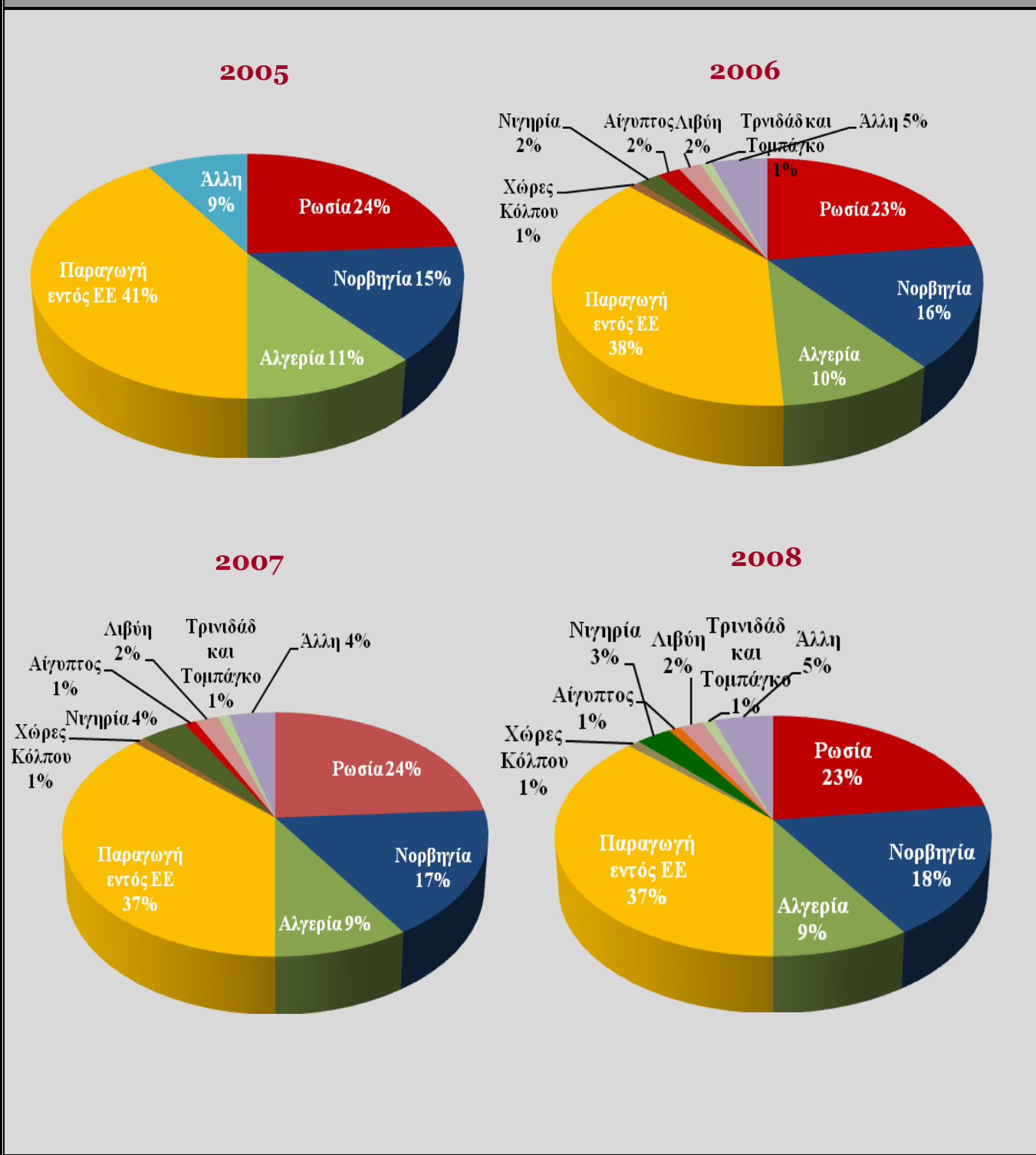
Εξετάζοντας τα ποσοστά κάλυψης των αναγκών της ΕΕ σε φυσικό αέριο από εισαγωγές εξάγει κανείς, αβίαστα, δύο συμπεράσματα. Πρώτον, η αύξηση της εξάρτησης είναι αξιοσημείωτη, καθώς σε χρονικό διάστημα οκτώ ετών (2007-2015) ανέρχεται από 43% σε 51%, ενώ το 2030 υπολογίζεται ότι θα ανέλθει σε 71% (βλ. σχήμα XXV σε Παράρτημα). Δεύτερον, ο εφοδιασμός της ΕΕ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τρεις χώρες, καθώς το 50% των προμηθειών φυσικού αερίου της ΕΕ καλύπτεται από τη Ρωσία, τη Νορβηγία και την Αλγερία (βλ. σχήμα XXVI κατωτέρω).

Το υψηλό επίπεδο εξάρτησης της ΕΕ από εισαγωγές φυσικού αερίου αναδεικνύει την ανάγκη μίας κοινής προσέγγισης των κρατών μελών ως προς την εξωτερική διάσταση του συγκεκριμένου ενεργειακού τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, η

⁸³ Βασισόμενη στη συγκεκριμένη Ανακοίνωση, η Επιτροπή ξεκίνησε, στις 21 Δεκεμβρίου 2010, μία διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης για τον προσδιορισμό προτεραιοτήτων και πιθανών νέων πρωτοβουλιών, με στόχο τη διαμόρφωση και ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ. Βλ. σχετ. European Commission, “Public Consultation: The external dimension of the EU energy policy”, 21.12.2010-21.02.2011.

διαμόρφωση μίας κοινής διαπραγματευτικής τακτικής έναντι των χωρών – προμηθευτριών, ικανής να αξιοποιήσει το ειδικό βάρος της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου, θα αποτελούσε αναμενόμενη επιλογή για τα κράτη μέλη. Ωστόσο, η πραγματικότητα έρχεται να διαψεύσει τη συγκεκριμένη προσδοκία για δύο λόγους.

ΣΧΗΜΑ XXVI: ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ ΕΕ, 2005-2008



Πηγή: EUROGAS, 2007/2008/2009/2010

Καταρχάς, συγκρίνοντας τα επίπεδα εξάρτησης των κρατών μελών όσον αφορά στις εισαγωγές φυσικού αερίου από τρίτες χώρες παρατηρεί κανείς σημαντικές διαφορές. Κράτη μέλη όπως η Γερμανία και η Ιταλία εισάγουν υπερδιπλάσιες ποσότητες φυσικού αερίου από τη Μεγάλη Βρετανία και τη Γαλλία (βλ. σχήμα XXVII σε Παράρτημα). Το γεγονός αυτό εξηγείται από το διαφορετικό μείγμα του ενεργειακού τους ισοζυγίου, αλλά και από το γεγονός ότι η Μεγάλη Βρετανία αποτελεί παραγωγό φυσικού αερίου, στοιχεία τα οποία παραπέμπουν και σε διαφορετικές επιλογές ενεργειακής πολιτικής. Δεύτερον, οι εξωτερικές σχέσεις κρατών μελών και ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου δεν αναπτύσσονται σε συνθήκες εργαστηρίου ή αλλιώς σε πολιτικό κενό, αλλά εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, το οποίο περιλαμβάνει και το σύστημα εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων. Αναπόφευκτα, λοιπόν, επηρεάζονται από το ευρύτερο πλέγμα εξωτερικών σχέσεων ΕΕ και κρατών μελών. Ως εκ τούτου, η διαμόρφωση της πολιτικής στον τομέα του φυσικού αερίου διαπλέκεται, σε ένα πρώτο επίπεδο, με επιλογές σε άλλους τομείς της ενεργειακής πολιτικής και σε ένα δεύτερο, με επιλογές εξωτερικής πολιτικής.

Υπό τη συγκεκριμένη οπτική και εντός του πλαισίου της ανάλυσης της εξωτερικής διάστασης της πολιτικής της ΕΕ για το φυσικό αέριο, εξετάζονται, στη συνέχεια, οι ενεργειακές σχέσεις με δύο κατηγορίες χωρών. Στην πρώτη, στην οποία εντάσσονται οι κύριοι προμηθευτές της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου, δηλαδή η Ρωσία, η Νορβηγία και η Αλγερία, η ανάλυση εστιάζει στο διάλογο και τη διαπραγμάτευση ανάμεσα σε παραγωγούς και καταναλωτές. Το μεγαλύτερο μέρος της αφιερώνεται στη Ρωσία, λόγω, πρώτον του κυρίαρχου ρόλου της ως προμηθευτή φυσικού αερίου και δεύτερον του ειδικού βάρους της χώρας σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο. Εξετάζονται, όμως, παράλληλα και οι σχέσεις με τη Νορβηγία, οι οποίες έχουν, ασφαλώς, ιδιαίτερο χαρακτήρα, λόγω της συμμετοχής της τελευταίας στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, αλλά και με την Αλγερία, οι οποίες επηρεάζονται από το ευρύτερο πολιτικό πλαίσιο. Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται χώρες/περιοχές διέλευσης – Τουρκία, Νοτιοανατολική Ευρώπη και Ουκρανία. Σε αυτήν την περίπτωση, η έμφαση δίδεται στα σχέδια κατασκευής αγωγών φυσικού αερίου, στην προσπάθεια επέκτασης, μέσα από την Ενεργειακή Κοινότητα, της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου στις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και στο ρόλο χωρών-transit, όπως η Ουκρανία για την ασφάλεια του εφοδιασμού φυσικού αερίου.

4.2.1 Κύριοι προμηθευτές

4.2.1.1 Ρωσία

Οι ενεργειακές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της με τη Ρωσία βρίσκονται στο επίκεντρο της διαδικασίας διαμόρφωσης μίας εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής για την ΕΕ, ενώ τροφοδοτούν τη σχετική συζήτηση, διαρκώς, τόσο σε επιστημονικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο πολιτικής. Ενδεικτικό της ιδιαίτερης σημασίας που μπορούν να αποκτήσουν είναι η μείζων ρήξη που προκάλεσε στην Ατλαντική συμμαχία, στις αρχές του '80, κατά τη χρονική περίοδο του «δεύτερου ψυχρού πολέμου» και της κρίσης των πυραύλων στην Ευρώπη, η συμφωνία Σοβιετικής Ένωσης και χωρών της Δυτικής Ευρώπης για τη δημιουργία αγωγού φυσικού αερίου. Στο πλαίσιο μίας εντελώς διαφορετικής παγκόσμιας τάξης, μετά το 2000, οπότε αρχίζει ο ενεργειακός διάλογος ΕΕ – Ρωσίας, οι ενεργειακές σχέσεις με τη Ρωσία και η διαδικασία διαμόρφωσης της εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ είναι άρρηκτα συνδεδεμένες και εξελίσσονται, παράλληλα, καθώς οι μεν αποτελούν, όπως εύστοχα παρατηρούν οι Oliver Geden et al., «έναν από τους λόγους που άρχισε και απέκτησε δυναμική και έναν από τους λόγους ύπαρξης» για τη δε. Παράλληλα, όμως, δεν μπορεί κανείς να παραβλέψει ότι οι ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις είναι, επίσης, αυτές που προκαλούν τα σοβαρότερα ρήγματα στην εξωτερική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ.

Αν οι ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις μπορούσαν να περιγραφούν με μία λέξη αυτή θα ήταν η αλληλεξάρτηση. Η Ρωσία είναι η μεγαλύτερη παραγωγός χώρα φυσικού αερίου, ενώ η ΕΕ αποτελεί τη μεγαλύτερη αγορά φυσικού αερίου, παγκοσμίως. Η αγορά της ΕΕ απορροφά τα δύο τρίτα των ρωσικών εξαγωγών φυσικού αερίου, ενώ ο εφοδιασμός της με φυσικό αέριο καλύπτεται κατά 23-24% από τη Ρωσία (οι εισαγωγές φυσικού αερίου από τη Ρωσία αντιστοιχούν στο 42% επί του συνόλου των εισαγωγών φυσικού αερίου της ΕΕ)⁸⁴. Η ενεργειακή ασφάλεια της ΕΕ εξαρτάται από τις εισαγωγές ενέργειας από τη Ρωσία, ενώ η οικονομική ανάπτυξη της τελευταίας έχει βασισθεί και εξακολουθεί να βασίζεται στην ευρωπαϊκή ενεργειακή ζήτηση. Οι ευρωπαϊκές εταιρείες συγκαταλέγονται στους μεγαλύτερους

⁸⁴ Για τα στατιστικά στοιχεία που παρατίθενται ανωτέρω βλ. (i) Σχήμα XXVI, (ii) Katynka Barysch, 2008: 1 και (iii) European Commission, SEC(2009) 977: 2

επενδυτές στον ενεργειακό τομέα της Ρωσίας, ενώ οι ρωσικές ενεργειακές εταιρείες επιδιώκουν όσο το δυνατόν μεγαλύτερη πρόσβαση στην αγορά της ΕΕ.

Ωστόσο, αν και θα ανέμενε κανείς οι ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Ρωσίας να συμβάλουν θετικά στο «ισοζύγιο» των ευρω-ρωσικών σχέσεων, λειτουργώντας, ενδεχομένως, ως καταλύτης για τις υφιστάμενες διαφορές, συμβαίνει, μάλλον, το αντίθετο. Η έλλειψη εμπιστοσύνης αποτελεί προσδιοριστικό στοιχείο της σχέσης ανάμεσα στις δύο πλευρές παρά τη θεσμοποίησή της μέσα από τον ενεργειακό διάλογο ΕΕ – Ρωσίας που εξελίσσεται από το 2000 μέχρι και σήμερα. Σύμφωνα με τους A. Monaghan και L. Montanaro-Jankovski, «η εμπιστοσύνη ή η έλλειψή της αποτελούν βασικά στοιχεία της ενεργειακής ασφάλειας και βασικό πρόβλημα στην ενεργειακή σχέση ΕΕ – Ρωσίας» (A. Monaghan - L. Montanaro-Jankovski, 2006: 25).

Η σχέση αλληλεξάρτησης που συνδέει τις δύο πλευρές, η οποία θα μπορούσε να αμβλύνει τις διαφορές, λειτουργεί προς την αντίθετη κατεύθυνση τροφοδοτώντας μία σχέση αμοιβαίας καχυποψίας. Για την ΕΕ η ενεργειακή της εξάρτηση από τη Ρωσία αποτελεί πηγή ανασφάλειας και ως εκ τούτου, ανησυχίας, η οποία οδηγεί στην επιδίωξη της διαφοροποίησης μέσα από την αναζήτηση και διασφάλιση εναλλακτικών πηγών ενεργειακού εφοδιασμού. Για τη Ρωσία το γεγονός ότι η διαφοροποίηση των ενεργειακών προμηθειών αποτελεί προτεραιότητα της εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ συνιστά απειλή για την οικονομία της, δεδομένης της βαρύνουσας σημασίας της ευρωπαϊκής αγοράς για τις ενεργειακές της εξαγωγές. Το γεγονός αυτό, άλλωστε, έχει οδηγήσει τη Ρωσία στην επιδίωξη διαφοροποίησης των προορισμών των ενεργειακών της εξαγωγών, μέσα από την αναζήτηση νέων ενεργοβόρων αγορών, όπως η Κίνα, κάτι το οποίο προκαλεί εύλογη ανησυχία στις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις ως προς την ασφάλεια και το κόστος του ενεργειακού τους εφοδιασμού. Όπως γίνεται αντιληπτό, πρόκειται για έναν αυτοτροφοδοτούμενο φαύλο κύκλο που ενισχύει την αμοιβαία καχυποψία και διαστρεβλώνει τη σχέση αλληλεξάρτησης ανάμεσα στις δύο πλευρές.

Προσεγγίζοντας τις ενεργειακές σχέσεις ΕΕ - Ρωσίας, υπό το πρίσμα των ευρύτερων σχέσεων των δύο πλευρών, ο Δ. Τριανταφύλλου επισημαίνει ότι μία βασική διαφορά μεταξύ τους είναι ότι «αντιλαμβάνονται τη γειτονιά τους μέσα από διαφορετικούς νοητικούς χάρτες». Η ΕΕ την προσεγγίζει μέσα από «περιφερειακές πολιτικές», ενώ η Ρωσία την αντιλαμβάνεται με όρους «γεω-πολιτικής και γεω-οικονομίας». Η ΕΕ επιδιώκει μέσα από την πολιτική γειτονίας να τη σταθεροποιήσει, ενώ η Ρωσία «φαίνεται να θέλει να διατηρήσει την ικανότητά της να ελέγχει τις

εξελίξεις στην περιοχή, την οποία βλέπει ως τη ζωτική της περιφέρεια» (D. Triantafyllou, 2007: 293). Η διαφορετική πολιτική που υιοθετεί κάθε πλευρά για την ευρύτερη περιφέρειά της, εξηγείται από τα συμφέροντα, το κυρίαρχο ιδεολογικό πλαίσιο και τον αυτοπροσδιορισμό της θέσης της εντός αυτής, ενώ αναδεικνύεται μέσα από την εξέλιξη του ρόλου/ των ρόλων που αναπτύσσει.

Υπό το πρίσμα αυτό, η προσπάθεια της Ρωσίας να μετατρέψει τη δύναμη που αντλεί από την παραγωγή φυσικού αερίου, σε πολιτική ισχύ και να ελέγξει την ευρύτερη περιφέρειά της εξηγείται από την κυρίαρχη αντίληψη για τη θέση της στην περιφερειακή και διεθνή σκηνή, μία θέση ανεξάρτητη και διακριτή από το ευρωπαϊκό και ευρω-ατλαντικό πλαίσιο. Η Ρωσία, επισημαίνει ο Dmitri Trenin, «επιθυμεί να είναι μεγάλη δύναμη, κάτι το οποίο σημαίνει με όρους 21^{ου} αιώνα ένας ανεξάρτητος παγκόσμιος παίκτης» (Dmitri Trenin, 2008: 16). Η αντίληψη αυτή, η οποία αποκτά κυρίαρχο χαρακτήρα, κατά τη διάρκεια της Προεδρικής θητείας του Βλαντιμίρ Πούτιν (2000-2008), συνιστά ακύρωση της προγενέστερης στρατηγικής της Ρωσίας για ένταξη στη Δύση. Ωστόσο, τονίζει ο Trenin, «η Ρωσία, σήμερα, μπορεί να μην είναι φιλο-δυτική, αλλά δεν είναι ούτε αντι-δυτική» (Dmitri Trenin, 2006: 95). Η ενέργεια και ειδικότερα, το φυσικό αέριο διεδραμάτισαν κεντρικό ρόλο στη μετουσίωση του συγκεκριμένου ιδεολογικού πλαισίου, το οποίο αναπροσδιορίζει τη θέση της Ρωσίας διεθνώς, σε πολιτική πράξη, μέσα από την άσκηση της ρωσικής εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής.

Η μεταστροφή αυτή στην εξωτερική πολιτική της Ρωσίας αποτυπώνεται και στον ενεργειακό διάλογο με την ΕΕ, με τον οποίον εξελίσσεται παράλληλα, μετά το 2000, ημερομηνία - αφετηρία τόσο για τη μεν όσο και για τον δε. Στην πρώτη συνάντηση Ευρωπαϊκής Επιτροπής – ρωσικής κυβέρνησης (Σεπτέμβριος 2001) η αλλαγή αυτή δεν έχει ακόμα εμπεδωθεί, καθώς η Ρωσία φαίνεται να αναγνωρίζει τον ηγετικό ρόλο της ΕΕ, αποδεχόμενη τις συστάσεις της και υιοθετώντας ουσιαστικά τους στόχους της. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην έκθεση της πρώτης συνάντησης η Ρωσία αναγνωρίζει την «επείγουσα ανάγκη να εκσυγχρονίσει το ρωσικό ενεργειακό τομέα» και θέτει μαζί με την ΕΕ ως στόχο το άνοιγμα των ενεργειακών αγορών. Η ΕΕ πάλι καταγράφει την «εκτίμησή» της για τις προσπάθειες της Ρωσίας όσον αφορά στις «δομικές μεταρρυθμίσεις στην οικονομία και στον ενεργειακό τομέα της και για την παροχή του απαραίτητου πλαισίου για την προσέλκυση ευρωπαϊκών επενδύσεων» και παρατηρεί ότι «τα λίγα προβλήματα που απομένουν και εμποδίζουν την κύρωση της Συνθήκης για τον Ενεργειακό Χάρτη και την ολοκλήρωση του

Πρωτοκόλλου για τη διαμετακόμιση θα πρέπει να ξεπεραστούν» (EU-Russia Energy Dialogue, 2001). Επιχειρώντας μία γενικότερη αποτίμηση, θα παρατηρούσε κανείς ότι η έκθεση για την πρώτη συνάντηση του ενεργειακού διαλόγου προσιδιάζει περισσότερο σε ένα εσωτερικό κείμενο συστάσεων της ΕΕ (της Επιτροπής ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) αναφορικά με τη Ρωσία παρά σε ένα κείμενο που έχει συμφωνηθεί και υπογραφεί από ΕΕ και Ρωσία.

Η αλλαγή στη στάση της Ρωσίας γίνεται αισθητή, στο πλαίσιο του ενεργειακού διαλόγου, στην τρίτη συνάντηση που πραγματοποιείται το Νοέμβριο του 2002. Η Ρωσία εκφράζει, ρητώς, την ανησυχία της για το ενδεχόμενο να τεθούν ανώτατα όρια από την ΕΕ ή κάποιο κράτος μέλος στις εισαγωγές φυσικού αερίου από έναν προμηθευτή και «ζητάει μία ένδειξη ότι η πολιτική της ΕΕ για το άνοιγμα των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου στον ανταγωνισμό δεν γίνεται αντιληπτή με τρόπο που θα περιόριζε την παρουσία των ρωσικών προμηθειών στην ΕΕ». Σε απάντηση των ρωσικών ανησυχιών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθιστά σαφές ότι δεν υφίσταται πρόβλεψη για όριο στις εισαγωγές φυσικού αερίου εντός ΕΕ και αναγνωρίζει ότι «οι μακροχρόνιες συμβάσεις προμήθειας φυσικού αερίου έπαιξαν και εξακολουθούν να παίζουν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου παρέχοντας μία ρύθμιση για τον καταμερισμό του κινδύνου ανάμεσα σε παραγωγούς και αγοραστές» (EU-Russia Energy Dialogue, 2002).

Στο ίδιο πλαίσιο, αλλά με σαφώς πιο ήπιους τόνους, κινείται η τέταρτη συνάντηση του ενεργειακού διαλόγου ΕΕ – Ρωσίας (Νοέμβριος 2003). Οι δύο πλευρές υπογραμμίζουν την αυξανόμενη αλληλεξάρτηση και το αμοιβαίο συμφέρον για την «επιδίωξη νομοθετικής και ρυθμιστικής προσέγγισης, καθώς και για σύγκλιση των τεχνικών νορμών και προτύπων στον ενεργειακό τομέα». Επισημαίνουν δε την ανάγκη μίας «από κοινού ανάλυσης και καλύτερης κατανόησης των στρατηγικών ενεργειακών προτεραιοτήτων κάθε πλευράς» (EU-Russia Energy Dialogue, 2003). Στο πλαίσιο αυτό, στη διαδικασία του διαλόγου εμπλέκεται και ο ιδιωτικός τομέας μέσα από τη δημιουργία θεματικών ομάδων εργασίας για τις επενδύσεις, τις υποδομές και το εμπόριο ενέργειας, καθώς και την ενεργειακή αποδοτικότητα, ενώ το Νοέμβριο του 2009 ΕΕ και Ρωσία προχωρούν στη σύσταση ενός Μηχανισμού

Έγκαιρης Προειδοποίησης στον Ενεργειακό Τομέα, με στόχο τη θέσπιση πρακτικών μέτρων για την πρόληψη και άμεση αντίδραση σε καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης⁸⁵.

Παρά ταύτα, η στροφή στην πολιτική της Ρωσίας έχει δημιουργήσει, σύμφωνα με τον A. Monaghan, μία αρνητική αντίληψη ως προς το ρόλο της σε περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο, καθώς παρουσιάζει την εικόνα ενός «αναξιόπιστου εταίρου» για κάποιες χώρες και «μάλλον απειλής παρά εταίρου» για κάποιες άλλες. «Με την ενέργεια να εξυπηρετεί την ενίσχυση της αυτοπεποίθησης της Μόσχας στην παγκόσμια σκηνή, η Ρωσία θεωρείται ότι κινείται αυταρχικά και χρησιμοποιεί τις πηγές ενέργειας που διαθέτει ως πολιτικό εργαλείο για να ανακτήσει την επιρροή που ασκούσε, κυρίως στην περιοχή της πρώην Σοβιετικής Ένωσης». Η αντίληψη αυτή, σημειώνει ο Monaghan, είναι κυρίαρχη σε κράτη μέλη της ΕΕ, όπως η Πολωνία, αλλά και στις Ηνωμένες Πολιτείες, όπου η ενεργειακή πολιτική της Ρωσίας γίνεται αντιληπτή ως μία προσπάθεια αμφισβήτησης της αμερικανικής ηγεμονίας (A. Monaghan, 2007: 276).

Το συγκεκριμένο ιδεολογικό πλαίσιο σχετικά με τη ρωσική ενεργειακή πολιτική αντανακλάται, με σαφή τρόπο, στην ανάλυση του Fredrik Ericson για τις ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις. Η ενεργειακή εξάρτηση, παρατηρεί ο Ericson, δεν συνιστά από μόνη της πρόβλημα. Το πραγματικό πρόβλημα είναι η εξάρτηση από αυταρχικά καθεστώτα με ασταθείς πολιτικές συνθήκες και θεσμούς. Υπό το πρίσμα αυτό, αποτελεί πολιτικό πρόβλημα για την Ευρώπη το γεγονός ότι ο κύριος προμηθευτής της «κινείται σε λάθος κατεύθυνση – γενικά και ως προς την ενεργειακή του πολιτική», ενώ οι ενεργειακές πηγές και οι υποδομές του έχουν επανεθνικοποιηθεί, συχνά με αμφίβολουσ τρόπους, θίγοντας τους Ευρωπαίους επενδυτές (Fredrik Ericson, 2008: 5).

Την αντίληψη αυτή ενίσχυσε η συζήτηση περί δημιουργίας ενός ΟΠΕΚ για το φυσικό αέριο – “Gas-OPEC”, η οποία ξεκίνησε ανάμεσα σε Ιράν και Ρωσία, το 2006, με την τελευταία να τηρεί επαμφοτερίζουσα στάση ως προς τις πραγματικές προθέσεις της για το σχηματισμό ενός καρτέλ για τον έλεγχο των τιμών και των ποσοτήτων του φυσικού αερίου. Η προοπτική αυτή, παρατηρεί ο Dominique Finon, παρά τις περιορισμένες πιθανότητες υλοποίησής της, λόγω των σημαντικών

⁸⁵ Σχετικά με την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα βλ. EU-Russia Energy Dialogue, 2005. Όσον αφορά στη σύσταση του Μηχανισμού Έγκαιρης Προειδοποίησης, ο Ρώσος Υπουργός Ενέργειας S.I.Shmatko και ο αρμόδιος για θέματα ενέργειας Επίτροπος A. Piebalgs υπέγραψαν στη Μόσχα, στις 16 Νοεμβρίου 2009, το σχετικό Μνημόνιο, υλοποιώντας, κατ’ αυτόν τον τρόπο τη συμφωνία που είχε επιτευχθεί ανάμεσα στις δύο πλευρές κατά τη σύνοδο κορυφής της Σαμάρα, το Μάιο του 2007.

διαφορών ανάμεσα στις χώρες παραγωγούς, προκάλεσε ιδιαίτερο «φόβο», κυρίως στις ευρωπαϊκές χώρες, ενώ, το Νοέμβριο του 2006, σχετική έκθεση ομάδας εμπειρογνομόνων του NATO επεσήμανε τον κίνδυνο ένα τέτοιο καρτέλ να χρησιμοποιηθεί ως μέσο άσκησης πολιτικής πίεσης στην Ευρώπη (Finon, 2007: 5).

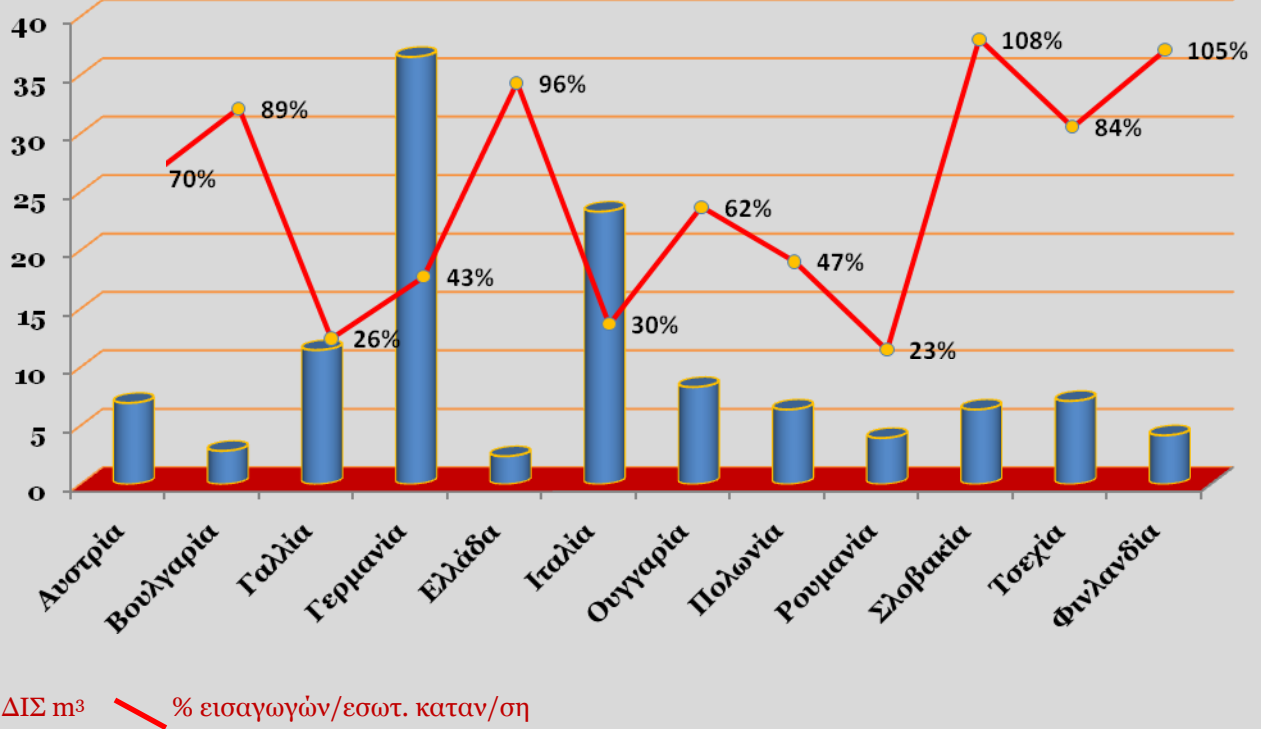
Η χρήση της ενέργειας από τη Ρωσία ως πολιτικού εργαλείου αποτελεί γεγονός. Ωστόσο, ο Monaghan επισημαίνει ότι, παρά την περί του αντιθέτου κυρίαρχη αντίληψη σε ΕΕ και ΗΠΑ, ούτε το ρωσικό κράτος είναι «μονολιθικό», ούτε η “GAZPROM” αποτελεί «το βραχίονα» του ρωσικού κράτους στην άσκηση εξωτερικής πολιτικής. Η “GAZPROM” διαθέτει τη δική της στρατηγική και για την υλοποίησή της «άλλοτε εργάζεται μαζί με το κράτος, άλλοτε παράλληλα με αυτό και άλλοτε εναντίον του (ή εναντίον ορισμένων τμημάτων του)» (Ibid.: 280). Το σημαντικότερο, όμως, είναι ότι η ανησυχία για τη χρήση της ενέργειας ως «όπλου» από τη Ρωσία συνδέεται, όπως παρατηρούν οι Monaghan και Jankovski, με δύο «δημοφιλή στερεότυπα». Το πρώτο αφορά στις «φοβίες» για την ενεργειακή ασφάλεια σε σχέση με τη Ρωσία και το δεύτερο στις «φοβίες» για την ίδια τη Ρωσία. «Μύθοι, αντιλήψεις και πολιτική ατζέντα έχουν όλα διαδραματίσει σημαντικούς ρόλους στη γέννηση αυτών των φοβιών». Οι ανησυχίες που γεννούν οι διακοπές στον εφοδιασμό φυσικού αερίου από τη Ρωσία, μπορούν, ενδεχομένως, να εξηγηθούν, κατά ένα μέρος. Παρά ταύτα, παρατηρούν οι Monaghan και Jankovski, ένα μεγάλο μέρος των υφιστάμενων «φοβιών» δεν είναι παρά «συγκεκριμενοποιημένη ρωσοφοβία», η οποία, βέβαια, είναι ιστορικά δικαιολογημένη για χώρες, όπως η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία και η Πολωνία (Monaghan and Jankovski, 2006: 24).

Η εν λόγω παρατήρηση αναδεικνύει ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Ρωσίας, το οποίο, αν και αποτελεί, στην ουσία του, εσωτερικό πρόβλημα της ΕΕ και ειδικότερα, της εξωτερικής ενεργειακής της πολιτικής, αναπόφευκτα, «μεταδίδεται» στις ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις. Η πολυφωνία – «κακοφωνία» που αναγνωρίζει κανείς στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής, εντοπίζεται, πιθανόν, περισσότερο από κάθε άλλο τομέα του συστήματος, στην εξωτερική ενεργειακή πολιτική και δη στην ενεργειακή πολιτική έναντι της Ρωσίας. Αναζητώντας τα αίτια αυτής της πολυφωνίας μπορεί κανείς να διακρίνει δύο κατηγορίες. Η πρώτη αφορά στα διαφορετικά ενεργειακά συμφέροντα των κρατών μελών και στο βαθμό ενεργειακής εξάρτησής τους από τη Ρωσία. Η δεύτερη συνδέεται με αντιλήψεις και στερεότυπα, τα οποία, όπως προαναφέρθηκε,

έχουν ιστορικές καταβολές και έχουν εμποτίσει την εθνική ταυτότητα ορισμένων κρατών μελών.

Η ενεργειακή εξάρτηση των κρατών μελών της ΕΕ από τη Ρωσία αποτελεί κοινό τόπο. Ωστόσο, ο πραγματικός βαθμός εξάρτησης ποικίλλει σημαντικά για κάθε χώρα, καθώς εξαρτάται από το ενεργειακό της μείγμα και τις δυνατότητες εναλλακτικού εφοδιασμού. Συγκεκριμένα, εξετάζοντας τους δώδεκα κυριότερους εισαγωγείς ρωσικού φυσικού αερίου εντός ΕΕ, παρατηρεί κανείς σημαντικές διαφορές τόσο ως προς την ποσότητα, όσο και ως προς το βαθμό εξάρτησης (βλ. σχήμα XXVIII κατωτέρω). Η Γερμανία και η Ιταλία εισάγουν τις μεγαλύτερες ποσότητες φυσικού αερίου (36,56 και 23,33 δις. m³ αντιστοίχως), αλλά το ποσοστό εξάρτησής τους από το ρωσικό φυσικό αέριο βρίσκεται χαμηλά (43 και 30% αντιστοίχως) σε σχέση με άλλα κράτη μέλη, όπως η Σλοβακία, η Φινλανδία και η Ελλάδα που εισάγουν πολύ μικρότερες ποσότητες φυσικού αερίου (6,40, 4,19 και 2,40 m³ αντιστοίχως), αλλά εμφανίζουν σαφώς μεγαλύτερα ποσοστά εξάρτησης (108, 105 και 96% αντιστοίχως).

ΣΧΗΜΑ XXVIII: ΚΥΡΙΟΙ ΕΙΣΑΓΩΓΕΙΣ ΡΩΣΙΚΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ ΕΝΤΟΣ ΕΕ ΠΟΣΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΕΞΑΡΤΗΣΗ



Πηγή: Bilgin, 2009: 4486

Ωστόσο, ακόμα και τα υψηλά ποσοστά εξάρτησης από το φυσικό αέριο έχουν διαφορετική σημασία για κάθε κράτος μέλος, εάν ληφθεί υπ' όψιν το ενεργειακό του μείγμα. Συνεπώς, για την Ελλάδα και τη Φινλανδία που το φυσικό αέριο συνιστά το 10,5% του ενεργειακού τους μείγματος, το υψηλό επίπεδο εξάρτησης έχει, σαφώς, μικρότερη σημασία από τη Σλοβακία που το φυσικό αέριο καλύπτει το 28,7% του ενεργειακού της μείγματος ή ακόμα και την Ουγγαρία που το επίπεδο εξάρτησής της βρίσκεται συγκριτικά χαμηλά - στο 62%, αλλά το φυσικό αέριο συνιστά το 40,6% του ενεργειακού μείγματός της (βλ. σχήμα XXIX στο παράρτημα). Επιπλέον, σε συνδυασμό με τις ως άνω παραμέτρους που προσδιορίζουν το βαθμό ενεργειακής εξάρτησης των κρατών μελών από τη Ρωσία, είναι σκόπιμο να συνυπολογισθεί και η κυρίαρχη θέση που κατέχει η ρωσική “GAZPROM” σε συνεργασία - μέσω κοινοπραξιών - με γερμανικές εταιρείες (κυρίως την E.ON Ruhrgas) σε όλο το φάσμα της αγοράς φυσικού αερίου (ανεφοδιασμός – εγκαταστάσεις - εξοπλισμός) των νέων κρατών μελών της Ανατολικής Ευρώπης (Peter Kadeljak et al., 2007: 35).

Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι, ενώ τα περισσότερα κράτη μέλη στοχεύουν στον περιορισμό της ενεργειακής εξάρτησής τους από τη Ρωσία, την οποία αντιμετωπίζουν ως μειονέκτημα, το Βερολίνο επιδιώκει την ενίσχυση των ενεργειακών σχέσεων με τη Μόσχα, δίδοντας έμφαση στην προμήθεια φυσικού αερίου και στη διαμόρφωση σχημάτων προνομιακής συνεργασίας των γερμανικών ενεργειακών εταιρειών με τις ρωσικές. Οι μεγάλες ποσότητες ρωσικού φυσικού αερίου που απορροφά η Γερμανία, καθιστούν την αγορά της τη σημαντικότερη για τη ρωσική ενεργειακή πολιτική, ενώ το σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη χαμηλό επίπεδο εξάρτησής της (43%) από το ρωσικό φυσικό αέριο της δίνει τη δυνατότητα διαπραγμάτευσης με τη Ρωσία με ευνοϊκούς όρους.

Εντός του πλαισίου αυτού, τον Ιούλιο του 2004, οι γερμανικές εταιρείες “BASF” και “E.ON” πέτυχαν να συνάψουν συμφωνία με τη ρωσική “GAZPROM”, η οποία προβλέπει τη δυνατότητα συμμετοχής τους σε όλη την παραγωγική διαδικασία της ρωσικής βιομηχανίας φυσικού αερίου, από την έρευνα και τη μεταφορά, μέσω νέων αγωγών, έως την προώθηση στη Δυτική Ευρώπη. Επιπλέον, οι γερμανικές εταιρείες απέκτησαν τη δυνατότητα πρόσβασης στα πεδία φυσικού αερίου στη Σιβηρία, παρέχοντας ως αντάλλαγμα την ενίσχυση της “GAZPROM” στα σχέδια εξάπλωσής της στην ευρωπαϊκή αγορά (Geden et al., 2006: 18). Η ιδιαίτερη σημασία της εν λόγω συμφωνίας κατέστη σαφής ένα χρόνο αργότερα, το Σεπτέμβριο του 2005, οπότε οι τρεις εταιρείες υπέγραψαν συμφωνία για τη δημιουργία του

αγωγού “Nord Stream”, για τη μεταφορά φυσικού αερίου από τη Ρωσία στη Γερμανία, μέσω Βαλτικής. Στην αρχική μετοχική σύνθεση της εταιρείας που συστάθηκε για την υλοποίηση του σχεδίου κατασκευής του αγωγού - της “NEPG” (North European Gas Pipeline Company), η “GAZPROM” κατείχε την πλειοψηφία του 51%, ενώ οι δύο γερμανικές εταιρείες μοιράζονταν από 24,5% η καθεμία. Το 2006 η εταιρεία μετονομάστηκε σε “Nord Stream AG”, ενώ το 2007 υπεγράφη η τελική συμφωνία ανάμεσα στις “GAZPROM”, “E.ON Ruhrgas AG” και “BASF SE/Wintershall Holding GmbH”. Ένα χρόνο αργότερα, τον Ιούνιο του 2008, στο μετοχικό σχήμα προσετέθη και η ολλανδική “GASUNIE”, απορροφώντας 9% από τις δύο γερμανικές εταιρείες, ενώ, τον Ιούνιο του 2010, εισήλθε στην εταιρεία και η “GDF Suez” με 9%, με αποτέλεσμα το μερίδιο των δύο γερμανικών εταιρειών να περιορισθεί σε 15,5% για καθεμία (Nord Stream, 2010).

Ο αγωγός “Nord Stream”, ο οποίος στην πλήρη του ανάπτυξη (και με τις δύο γραμμές) αναμένεται να μεταφέρει 55 δισ. m³, ετησίως, υπερκαλύπτει τις εισαγωγές φυσικού αερίου της Γερμανίας από τη Ρωσία, όπως διαμορφώνονται σήμερα. Για τους υποστηρικτές του αγωγού, η κατασκευή του ενισχύει την ασφάλεια του εφοδιασμού για τη Γερμανία και την ΕΕ, καθώς αυξάνει τη διαθέσιμη χωρητικότητα και διαφοροποιεί τα μέσα μεταφοράς φυσικού αερίου από τη Ρωσία, περιορίζοντας τις συνέπειες που έχουν για την ΕΕ κρίσεις στις σχέσεις της Ρωσίας με χώρες “transit”, όπως η Ουκρανία. Παράλληλα, βέβαια, ισχυροποιεί τη θέση της “GAZPROM” έναντι χωρών “transit”, όπως η Ουκρανία και η Λευκορωσία, οι οποίες βλέπουν τη διαπραγματευτική ισχύ τους για τον καθορισμό των τελών διέλευσης να μειώνεται σημαντικά (Roland Götz, 2008: 97). Επιπλέον, η κατασκευή του αγωγού περιορίζει σημαντικά τον κίνδυνο σύγκρουσης δεξαμενοπλοίων και διαρροής φυσικού αερίου στη Βαλτική θάλασσα, όπου υφίσταται ήδη κυκλοφοριακή συμφόρηση. Για τη μεταφορά της ίδιας ποσότητας φυσικού αερίου με πλοίο υπολογίζεται ότι θα χρειαζόνταν 500-600 δεξαμενόπλοια LNG ή 150-160 πετρελαιοφόρα, ετησίως (Fraser Cameron, 2007: 2).

Παρά το γεγονός ότι έχει συμπεριληφθεί στα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Ενέργειας και έχει εξασφαλίσει την υποστήριξη, όχι μόνον της Γερμανίας και των σημαντικότερων εταιρειών του ευρωπαϊκού κλάδου φυσικού αερίου, αλλά και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το σχέδιο κατασκευής του αγωγού “Nord Stream”

προκάλεσε έντονη ανησυχία και αντιδράσεις εντός ΕΕ⁸⁶. Ο Dmitri Trenin παρατηρεί, χαρακτηριστικά, ότι τις ψυχροπολεμικές ανησυχίες της Δυτικής Ευρώπης για μία σοβιετική εισβολή στο φαράγγι της Φούλντα (Fulda Gap) διαδέχθηκαν οι ανησυχίες για τον αγωγό “Nord Stream” (Trenin, 2008: 15). Ο αγωγός, σύμφωνα με τους επικριτές της ρωσο-γερμανικής πρωτοβουλίας, συμβάλλει στον περιορισμό και όχι στην ενίσχυση της ενεργειακής ασφάλειας της ΕΕ, καθώς αυξάνει την ενεργειακή εξάρτησή της από τη Ρωσία. Παράλληλα, δίνει τη δυνατότητα στη Ρωσία να ακολουθήσει την τακτική του «διαίρει και βασίλευε» έναντι των κρατών μελών, ενώ εκφράζει την ιδιαίτερη σχέση, σε διμερές επίπεδο, της Γερμανίας με τη Ρωσία.

Ο κυριότερος εκφραστής της κριτικής εναντίον του αγωγού είναι η Πολωνία. Υπό το πρίσμα μία ορθολογικής προσέγγισης, η στάση αυτή της Πολωνίας δικαιολογείται από την απώλεια της διαπραγματευτικής ισχύος που της εξασφάλιζε ο ρόλος της ως χώρας “transit”, καθώς ο αγωγός φυσικού αερίου “Yamal-Europe” που συνδέει τη Ρωσία με τη Γερμανία διανύει 680 χλμ. εντός Πολωνίας (πέραν των 575 χλμ. στη Λευκορωσία). Η απώλεια του συγκεκριμένου διαπραγματευτικού πλεονεκτήματος, λόγω της παράκαμψής της, δια του αγωγού “Nord Stream”, προκαλεί εύλογες ανησυχίες στην Πολωνία ότι θα επιδράσει αρνητικά στον καθορισμό των τιμών του εισαγόμενου ρωσικού αερίου και, ενδεχομένως, στην εξασφάλιση των απαιτούμενων ποσοτήτων για ανεφοδιασμό (D. Triantafyllou, 2007: 291, O. Geden et al., 2006: 19).

Ωστόσο, η κατανόηση της στάσης της Πολωνίας εναντίον του αγωγού “Nord Stream” απαιτεί μία βαθύτερη ανάλυση, βασισμένη στην κοινωνική κατασκευή. Ο λόγος που ανέπτυξαν, επισήμως, κορυφαίοι Πολωνοί αξιωματούχοι, αναδεικνύει την επίδραση προσδιοριστικών στοιχείων της ταυτότητας των Πολωνών στη διαμόρφωση της στάσης τους και στην αντίδραση στη ρωσο-γερμανική συμφωνία. Τον Απρίλιο του 2006, ο R. Sikorski, πρώην Υπουργός Εθνικής Άμυνας και νυν Υπουργός Εξωτερικών της Πολωνίας προκάλεσε τις αντιδράσεις Μόσχας, Βερολίνου και Βρυξελλών προβαίνοντας στην ακόλουθη δήλωση: «Η Πολωνία έχει ιδιαίτερη ευαισθησία σε διαδρόμους και συμφωνίες πάνω από το κεφάλι της. Πρόκειται για την παράδοση του Λοκάρνο και του συμφώνου Ρίμπεντροπ – Μολότοφ. Αυτά ανήκουν στον 20^ο αιώνα. Δεν θέλουμε να επαναληφθούν» (Fraser Cameron, 2007: 3, βλ.

⁸⁶ Σχετικά με υποστήριξη Ευρωπαϊκής Επιτροπής βλ. Nord Stream, 2009 και European Parliament, Parliamentary questions. 2009. Για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Ενέργειας βλ. Απόφαση 2006/1364/ΕΚ, Παράρτημα III.

επίσης σχετικά Monaghan, 2007: 276, Geden et al, 2006: 19). Οι μεν συμφωνίες του Λοκάρνο έχουν καταχωρηθεί στη συλλογική πολωνική μνήμη ως η προδοσία της δυτικής διπλωματίας εις βάρος της Πολωνίας, λόγω της παραχώρησης στην αναθεωρητική Γερμανία, το 1925, του αποκαλούμενου «πολωνικού διαδρόμου» με την «ελεύθερη πόλη του Danzig». Το δε σύμφωνο Ρίμπεντροπ – Μολότοφ αποτελεί σημείο αναφοράς ως ακόμα μία προσπάθεια διαμελισμού της Πολωνίας από τη Γερμανία και τη Ρωσία (Σοβιετική Ένωση). Ένα χρόνο αργότερα, το Μάιο του 2007, ο Sikorski σε επιστολή του προς τους Financial Times χρησιμοποιεί ιδιαίτερος επιθετικό λόγο εναντίον της Ρωσίας επισημαίνοντας ότι η Μόσχα, μέσω του “Nord Stream”, όχι μόνον εξασφαλίζει την «υποταγή» της ΕΕ στην ενέργεια, αλλά αποκτά τη δυνατότητα να «διαχωρίσει τα νέα από τα παλαιά κράτη μέλη κλείνοντας τη στρόφιγγα με διακρίσεις». Ο αγωγός “Nord Stream” συνιστά κατά τον Πολωνό Υπουργό Εξωτερικών «την πιο εξοργιστική απόπειρα του Πούτιν να διαιρέσει και να βλάψει την ΕΕ» (Radek Sikorski et al., 2007). Χαρακτηριστικό του συμβολικού χαρακτήρα που έχει λάβει ο “Nord Stream” για την Πολωνία είναι ότι ο Υφυπουργός Εξωτερικών της Πολωνίας Ryszard Schenpf οδηγήθηκε σε παραίτηση λόγω της πρότασής του να συμμετάσχει και η Πολωνία στην πρωτοβουλία (Geden et al, 2006: 19).

Πέραν της Πολωνίας, ο αγωγός “Nord Stream” αντιμετωπίστηκε αρνητικά και από το σύνολο των νέων κρατών μελών της Βαλτικής. Η αίσθηση ότι ο εν λόγω αγωγός είναι ένα «εργαλείο» στα χέρια της Ρωσίας για να διαιρέσει την ΕΕ, εκμεταλλευόμενη, ενδεχομένως και τις υφιστάμενες διαφορές ανάμεσα στα παλαιά και τα νέα κράτη μέλη είναι διάχυτη στις Βαλτικές Δημοκρατίες και κυρίως στη Λιθουανία, η οποία, μάλιστα, είχε προτείνει, μαζί με την Πολωνία, την υλοποίηση ενός σχεδίου κατασκευής χερσαίου αγωγού - του “Amber Project” που θα συνέδεε τη Ρωσία με τη Δυτική Ευρώπη, μέσω των Βαλτικών χωρών και της Πολωνίας. Η έλλειψη ενδιαφέροντος από πλευράς Επιτροπής και παλαιότερων κρατών μελών της ΕΕ για το “Amber Project” ερμηνεύθηκε από τους Λιθουανούς, σύμφωνα με τον Zeyno Baran, ως ένδειξη ότι «τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιδεικνύουν περιορισμένο ενδιαφέρον για τις ανησυχίες των νεότερων μελών». (Zeyno Baran, 2006: 13). Επιπλέον, οι δηλώσεις του πρώην Πρωθυπουργού της χώρας Algirdas Brazauskas ότι «κατά την προετοιμασία του σχεδίου κανείς δεν ζήτησε ποτέ τη γνώμη μας» και «όλα έγιναν πίσω από την πλάτη μας» προκάλεσαν αναπόφευκτα συνειρμούς με το σύμφωνο Ρίμπεντροπ – Μολότοφ που άνοιξε το

δρόμο για την προσάρτηση των Βαλτικών χωρών από τη Σοβιετική Ένωση το 1940. Ο “Nord Stream”, επισημαίνει ο Baran, «οξύνει την κατάτμηση της ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας, ενισχύοντας κατ’ αυτόν τον τρόπο την ικανότητα της Μόσχας να χρησιμοποιεί τον εφοδιασμό με φυσικό αέριο για πολιτικούς στόχους» (Zeyno Baran, 2006: 13).

Αντιδράσεις στην κατασκευή του αγωγού “Nord Stream” εκφράσθηκαν και από τις σκανδιναβικές χώρες, άλλα σε διαφορετικό τόνο και με έμφαση στους περιβαλλοντικούς κινδύνους που ελλοχεύουν. Οι πιο έντονες περιβαλλοντικές ανησυχίες κατεγράφησαν από τους Σουηδούς, οι οποίοι επεσήμαναν τον κίνδυνο οι κατασκευαστικές εργασίες για τον “Nord Stream” να ξεθάψουν και να απελευθερώσουν χιλιάδες τόνους χημικών όπλων που είχαν θαφτεί στη Βαλτική, μετά το τέλος του δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου (Geden et al, 2006: 19). Οι Φινλανδοί που εξέφρασαν, εξ αρχής, την πολιτική στήριξή τους στο σχέδιο του αγωγού, διετύπωσαν ηπιότερες περιβαλλοντικές ανησυχίες προς την ίδια κατεύθυνση, ενώ οι διαμαρτυρίες των Δανών για τις αρνητικές επιπτώσεις που θα είχε η κατασκευή του αγωγού στη νήσο “Bornholm”, στη Βαλτική, αντιμετωπίστηκαν με τη νέα χάραξη που παρακάμπτει, πλέον, τη νήσο. Κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί ότι η Σουηδία εξέφρασε ανησυχίες και για το ενδεχόμενο εκμετάλλευσης από τη ρωσική πλευρά της υποστηρικτικής πλατφόρμας, αλλά και του ίδιου του αγωγού “Nord Stream” για την άσκηση κατασκοπευτικής δραστηριότητας. Επικρίνοντας τις εν λόγω ανησυχίες, ο Ρώσος Πρέσβυς στη Στοκχόλμη παρατήρησε, το Φεβρουάριο του 2007, ότι εάν η Ρωσία ήθελε να κατασκοπεύσει τη Σουηδία, κάτι τέτοιο θα ήταν δυνατόν και χωρίς την πλατφόρμα ή τον αγωγό, δεδομένων των σύγχρονων τεχνολογικών δυνατοτήτων (Fraser Cameron, 2007: 4-6).

Πέραν, όμως, των κρατών μελών, ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει και η στάση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έναντι του αγωγού “Nord Stream”, το οποίο εξέδωσε, τον Ιούλιο του 2008, Απόφαση σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του αγωγού στη Βαλτική. Ωστόσο, μολονότι ο τίτλος της Απόφασης εστιάζει στο περιβαλλοντικό σκέλος, στο σώμα του κειμένου καταγράφονται, σε όλο τους το εύρος, οι θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί του σχεδίου κατασκευής του “Nord Stream”. Συγκεκριμένα, τονίζεται ότι ο αγωγός “Nord Stream” αποτελεί «ένα σχέδιο υποδομών με ευρύτερη πολιτική και στρατηγική διάσταση τόσο για την ΕΕ, όσο και για τη Ρωσία». Παράλληλα, αναγνωρίζεται ότι πρόκειται για ένα σχέδιο «ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος που θα συμβάλει στην ικανοποίηση των μελλοντικών

αναγκών της ΕΕ», αλλά υπογραμμίζεται ότι θα πρέπει να ενταχθεί, σε συνδυασμό με άλλα σχέδια συμπληρωματικών αγωγών, όπως ο “Yamal IP” και ο “Amber”, στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής για την ενέργεια και να ληφθούν υπ’ όψιν οι επιπτώσεις του στο περιβάλλον και την ασφάλειά των κρατών μελών, κυρίως δε των χωρών της Βαλτικής (European Parliament INI/2007/2118, 2008). Ιδιαίτερη σημασία έχει η κριτική του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως προς τον περιορισμένο ρόλο που διεδραμάτισε η ΕΕ και ειδικότερα, η Επιτροπή, στο σχεδιασμό του συγκεκριμένου έργου και η επισήμανση ότι η μεγαλύτερη ανάμειξη από πλευράς ΕΕ θα περιόριζε την αβεβαιότητα και ανασφάλεια πολλών κρατών μελών για τον “Nord Stream”.

Λαμβάνοντας υπ’ όψιν τις αντιδράσεις των σκανδιναβικών χωρών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίζει την ανάγκη μίας εμπεριστατωμένης μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και της υποβολής της σε όλα τα εμπλεκόμενα κράτη, όπως προβλέπεται από τη Σύμβαση Espoo. Επιπλέον, όμως, υπογραμμίζει τη σημασία του σεβασμού της αρχής της αμοιβαιότητας και από τις δύο πλευρές, παρατηρώντας ότι, παρά τις δυνατότητες κέρδους που διανοίγονται για τις ρωσικές επιχειρήσεις, μέσα από την πρόσβαση στην εσωτερική αγορά της ΕΕ, οι ευρωπαϊκές επενδύσεις στη Ρωσία δεν απολαμβάνουν αναλόγων προνομίων. Παράλληλα, καλεί την Επιτροπή να αξιολογήσει την επίδραση του αγωγού “Nord Stream” στον ελεύθερο ανταγωνισμό και εφόσον είναι απαραίτητο, να λάβει μέτρα για να αποτρέψει την “GAZPROM” από το να αποκτήσει «δεσπόζουσα θέση» στην αγορά φυσικού αερίου της ΕΕ. Εντός του πλαισίου αυτού, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δράττεται της ευκαιρίας να υπογραμμίσει την ανάγκη κύρωσης από τη Ρωσία της Συνθήκης για τον Ενεργειακό Χάρτη και του Πρωτοκόλλου για τη διαμετακόμιση, εκτιμώντας ότι κάτι τέτοιο μειώνει το ενδεχόμενο συγκρούσεων για έργα όπως ο “Nord Stream”. Τέλος, έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην επισήμανση της έλλειψης των κατάλληλων θεσμικών δομών εντός ΕΕ για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών θεμάτων, καθώς και των θεμάτων ασφαλείας που συνδέονται με το συγκεκριμένο σχέδιο, αλλά και στην πρόταση να δημιουργηθεί ειδική θέση για το χειρισμό σχεδίων αυτού του βεληνεκούς υπό τον Ύπατο Εκπρόσωπο της ΕΕ (Ibid.).

Είναι σαφές, ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επεδίωξε, σε συνδυασμό με τις περιβαλλοντικές πτυχές του θέματος, να αναδείξει και παραμέτρους όπως η ανάγκη επίδειξης αλληλεγγύης προς τις χώρες της Βαλτικής, στο πλαίσιο μίας ευρωπαϊκής εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής, αλλά και προώθησης των ευρωπαϊκών

επενδύσεων στη Ρωσία, σε συνδυασμό με την προστασία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας από την επιθετική πολιτική της “GAZPROM”. Παράλληλα, δεν μπορεί να παραβλέψει κανείς τη σαφή προσπάθεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να εμπλέξει, με άμεσο τρόπο, τον Ύπατο Εκπρόσωπο της ΕΕ στην εξωτερική ενεργειακή πολιτική.

Υπό το φως της προηγηθείσας ανάλυσης σχετικά με τις ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις και της ειδικότερης εξέτασης της περίπτωσης του αγωγού “Nord Stream”, αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον η προσέγγιση της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ έναντι της Ρωσίας υπό το πρίσμα της θεωρητικής κατασκευής των δύο σεναρίων που προτείνει η μελέτη του διεθνούς προγράμματος για την ενέργεια του ινστιτούτου “Clingendael” (βλ. κεφ. 4.1.2). Η Ρωσία εμφανίζεται ισχυρή και στα δύο σενάρια (CIEP, 2004: 133-134). Σύμφωνα με το σενάριο «Αγορές και Θεσμοί», το οποίο προβλέπει τη συνέχιση και ενίσχυση της διεθνοποίησης των αγορών και της συνεργασίας, στο πλαίσιο των διεθνών πολιτικών και οικονομικών θεσμών, η Ρωσία εξελίσσεται σε μία εύρωστη οικονομική δύναμη, η οποία, μέσω της εκμετάλλευσης των πλούσιων ενεργειακών της αποθεμάτων, μπορεί να ανταποκριθεί στις εσωτερικές ενεργειακές ανάγκες, αλλά και στις εξαγωγικές υποχρεώσεις της. Στο σενάριο «Περιφέρειες και Αυτοκρατορίες», το οποίο προβλέπει τη διάσπαση του κόσμου σε ανταγωνιστικά πολιτικά και οικονομικά «μπλοκ», η Ρωσία ως ενεργειακή δύναμη αποκτά ακόμα μεγαλύτερη σημασία. Τα περιφερειακά «μπλοκ» που ανταγωνίζονται μεταξύ τους για την πρόσβαση στις πηγές ενέργειας και την εξασφάλιση της υψηλότερου δυνατού επιπέδου ενεργειακής ασφάλειας, επιδιώκουν τη στρατηγική συμμαχία με τη Ρωσία, η οποία αναδεικνύεται σε ρυθμιστή της ενεργειακής ασφάλειας.

Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, τα εργαλεία πολιτικής, τα οποία μπορεί να χρησιμοποιήσει η ΕΕ έναντι της Ρωσίας, σε καθένα εκ των δύο σεναρίων είναι περιορισμένα και με αμφίβολη αποτελεσματικότητα. Λαμβάνοντας υπ’ όψιν την προτεινόμενη από τη μελέτη “Clingendael” «ολοκληρωμένη προσέγγιση» για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού (βλ. κεφ. 4.1.2), τα πιο χρήσιμα εργαλεία - η ενθάρρυνση των επενδύσεων, η προώθηση στρατηγικής συμμαχίας, η ενίσχυση των οικονομικών και εμπορικών σχέσεων και η δημιουργία συνθηκών ασφάλειας ως προς τη ζήτηση, μέσω μακροχρόνιων συμβάσεων - εντάσσονται στις διαστάσεις της πρόληψης και της ανάσχεσης (βλ. Πίνακα 4.5 κατωτέρω). Αντιθέτως, σύμφωνα με τη μελέτη, δεν μπορεί να υπάρξει αξιόπιστο μέσο αποτροπής της ΕΕ έναντι της

Ρωσίας, δεδομένου ότι η τελευταία διαθέτει όπλα μαζικής καταστροφής (ΟΜΚ) και δικαίωμα αναβλητικής αρνησικυρίας στο Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.5: ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΕΕ-ΡΩΣΙΑΣ. ΣΕΝΑΡΙΑ ΚΑΙ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΕ

Βαθμός Επικινδυνότητας	Εργαλεία πολιτικής	Περιφέρειες και Αυτοκρατορίες	Αγορές και Θεσμοί
ΕΕ: σταθερή Ρωσία: σταθερή	Πρόληψη	-Ενθάρρυνση επενδύσεων -Επιδίωξη στρατηγικής συμμαχίας -Καθετοποίηση/ ΑΞΕ -Ενίσχυση διμερών εμπορικών σχέσεων	-Εμβάθυνση οικονομικής ολοκλήρωσης -Ενίσχυση απελευθέρωσης -Εξωτερική πολιτική -Ενίσχυση εμπορικών σχέσεων
ΕΕ: μη ολοκληρωμένη εσωτερική αγορά Ρωσία: σε μετάβαση	Πρόληψη Ανάσχεση	-Περιορισμένες δυνατότητες απεξάρτησης από ρωσικό αέριο -Ασταθές επενδυτικό κλίμα/ επενδύσεις σε LNG -Λειτουργική αποθηκευτική ικανότητα	-Περιορισμένες δυνατότητες απεξάρτησης από ρωσικό αέριο -Κινητοποίηση επενδυτικών κεφαλαίων
	Αποτροπή	-Ελλειψη αξιόπιστων μέσων αποτροπής/ κατοχή ΟΜΚ από Ρωσία, υψηλό επίπεδο εξάρτησης	-Αδυναμία δράσης ΟΗΕ/ Η Ρωσία διαθέτει veto.
ΕΕ: μη ολοκληρωμένη εσωτερική αγορά Ρωσία: σταθερή	Πρόληψη Ανάσχεση	-Δημιουργία κλίματος βεβαιότητας για την περίοδο υλοποίησης της εσωτερικής αγοράς αερίου και τα αποτελέσματά της -Δημιουργία κλίματος ασφαλούς ζήτησης (μακροχρόνιες συμβάσεις) -ΑΞΕ από Ρωσία -Ανταπόκριση σε ρωσικές διπλωματικές προσπάθειες σταθεροποίησης	-Δημιουργία κλίματος βεβαιότητας για την περίοδο υλοποίησης της εσωτερικής αγοράς αερίου και τα αποτελέσματά της -Δημιουργία κλίματος ασφαλούς ζήτησης (μακροχρόνιες συμβάσεις) -Προώθηση ολοκλήρωσης -Ανταπόκριση σε ρωσικές διπλωματικές προσπάθειες σταθεροποίησης
ΕΕ: σταθερή Ρωσία: ανασφαλής	Πρόληψη Ανάσχεση	-Περιορισμένες δυνατότητες απεξάρτησης από ρωσικό αέριο -Διεύρυνση ελλείμματος επενδύσεων σε Ρωσία λόγω ελλείψεως σταθερού επενδυτικού κλίματος και χρηματοδότησης	-Περιορισμένες δυνατότητες απεξάρτησης από ρωσικό αέριο -Διεύρυνση ελλείμματος επενδύσεων σε Ρωσία λόγω ελλείψεως σταθερού επενδυτικού κλίματος και χρηματοδότησης
	Αποτροπή	-Απουσία αξιόπιστης (στρατιωτικής) απειλής/ κατοχή ΟΜΚ από Ρωσία	-Αδυναμία δράσης ΟΗΕ/ Η Ρωσία διαθέτει veto.

Πηγή: CIEP, 2004: 134

Στην πράξη, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ έναντι της Ρωσίας διέπεται από τη λογική του σεναρίου «Αγορές και Θεσμοί». Προσεγγίζοντας τις ενεργειακές σχέσεις με τη Ρωσία, υπ' αυτό το πρίσμα, η ΕΕ έδωσε, εξ αρχής, έμφαση στην απελευθέρωση της ρωσικής αγοράς, στην κατάργηση των μονοπωλίων και στην προώθηση των ιδιωτικοποιήσεων, κατ' αναλογία προς τη διαδικασία ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Ωστόσο, η απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας της ΕΕ εξελίσσεται μέσα από μία εσωτερική διαδικασία λήψης αποφάσεων, στην οποία η Ρωσία δεν συμμετέχει. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα την ύπαρξη ενός χάσματος ανάμεσα στις προσδοκίες της ΕΕ από τις ενεργειακές σχέσεις της με τη Ρωσία και τις ικανότητες, αλλά και την πραγματική βούληση της τελευταίας να ανταποκριθεί σε αυτές.

Η στάση αυτή της ΕΕ βασίζεται στην κυρίαρχη αντίληψη περί της «ανάγκης» μεταφοράς των κοινοτικών θεσμικών και ιδεολογικών δομών σε τρίτες χώρες και κυρίως, στην ευρύτερη γειτονιά της, η οποία διέπει τόσο την εξωτερική ενεργειακή πολιτική, όσο και άλλα πεδία της εξωτερικής δράσης της. Την αντίληψη αυτή μπορεί να ερμηνεύσει κανείς εάν την προσεγγίσει υπό το πρίσμα της Δομικής Εξωτερικής Πολιτικής. Η τελευταία, όπως σημειώνεται στο θεωρητικό σκέλος της μελέτης, αναφέρεται στην άσκηση εξωτερικής πολιτικής με στόχο την επιρροή ή τον σχηματισμό «βιώσιμων πολιτικών, νομικών, κοινωνικο-οικονομικών και νοητικών δομών, καθώς και δομών ασφαλείας» (βλ. σχετ. Stephan Keukeleire and Jennifer MacNaughtan σε κεφ. 2.5.1.1). Είναι αμφίβολο, ασφαλώς, εάν μία τέτοια προσέγγιση των ευρω-ρωσικών ενεργειακών σχέσεων από την ΕΕ, συνάδει με τα πραγματικά δεδομένα και τις επιδιώξεις της Ρωσίας.

Εντός του πλαισίου αυτού, ο Andrey Konoplyanik παρατηρεί ότι η ΕΕ επιδεικνύει τη βούλησή της για «εναρμόνιση του νομικού της συστήματος με αυτό τρίτων χωρών, ιδιαίτερα γειτονικών». Στην πραγματικότητα, όμως, αυτό που εννοεί είναι ότι θέλει «την εξαγωγή της εσωτερικής νομοθεσίας (κοινοτικό κερκτημένο) της ΕΕ σε τρίτες χώρες». Κάτι τέτοιο μπορεί να γίνεται αποδεκτό από κάποιες χώρες “transit” ή ορισμένες χώρες – παραγωγούς που αντιμετωπίζουν την ΕΕ ως υπόδειγμα οικονομικής ανάπτυξης. Ωστόσο, σύμφωνα με τον Konoplyanik, μεγάλες χώρες - εξαγωγείς φυσικού αερίου, όπως η Ρωσία, «επιθυμούν να παραμείνουν εκτός νομικής εμβέλειας της ΕΕ» (Andrey Konoplyanik, 2008: 109).

Ειδικότερα, στην περίπτωση του φυσικού αερίου, τα συμφέροντα της “GAZPROM”, που στη συγκεκριμένη περίπτωση συμπίπτουν με αυτά του ρωσικού

κράτους, θίγονται, άμεσα, από την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ, εφόσον επιδιωχθεί ο περιορισμός των μακροχρόνιων συμβάσεων υποχρεωτικής αγοράς ανεξαρτήτως παραλαβής (συμβάσεις ‘take or pay’), επιβληθεί η κατάργηση της ρήτρας τελικού προορισμού από τις συμβάσεις προμήθειας φυσικού αερίου και επεκταθεί και στις εταιρείες των τρίτων χωρών η υποχρέωση διαχωρισμού των δραστηριοτήτων (βλ. κεφ. 4.1.1). Οι μακροχρόνιες συμβάσεις “take or pay” αποτελούν ένα είδος εγγύησης για ανάληψη μακροπρόθεσμων και υψηλού κόστους επενδύσεων από την “GAZPROM”, δεδομένου ότι η βιωσιμότητά τους είναι εξαρτημένη από τις εξαγωγές φυσικού αερίου στην αγορά της ΕΕ. Την εξάρτηση αυτή, άλλωστε, ενισχύουν τα ελλείμματα της εταιρείας στην εσωτερική αγορά φυσικού αερίου της Ρωσίας, λόγω των χαμηλών τιμών, αλλά και του εκτεταμένου φαινομένου των ανεξόφλητων λογαριασμών. Εξίσου σημαντική είναι και η διατήρηση της ρήτρας του τελικού προορισμού, καθώς εξασφαλίζει τον έλεγχο των τελικών αγορών και δεν επιτρέπει στους αρχικούς αγοραστές να μεταπωλούν, με αποκλειστικά ίδιον όφελος, το αέριο σε αγορές που προσφέρουν υψηλότερες τιμές (Finon and Locatelli, 2002: 10-11). Όσον αφορά στο διαχωρισμό των δραστηριοτήτων, η επέκταση του μέτρου αυτού στις εταιρείες τρίτων χωρών, παρατηρεί ο Sergey Yastrzhemvsky, πρώην ειδικός απεσταλμένος του Ρώσου Προέδρου για τις σχέσεις με την ΕΕ, θα ισοδυναμούσε με μία προσπάθεια της Επιτροπής να «υπαγορεύσει» στη Ρωσία τον τρόπο ρύθμισης της λειτουργίας των εταιρειών της στην εσωτερική της αγορά, κάτι το οποίο συνιστά στην ουσία «μία προσπάθεια παρέμβασης στις εσωτερικές πολιτικές τρίτων χωρών, κυρίως δε (αλλά όχι μόνον) της Ρωσίας» (Sergey Yastrzhemvsky, 2008: 36).

Η τελευταία παρατήρηση συμπυκνώνει, σε επίπεδο ρητορικής, την κυρίαρχη αντίληψη από πλευράς Ρωσίας όσον αφορά στις ενεργειακές και όχι μόνον, σχέσεις ΕΕ - Ρωσίας. Εάν αυτή συνδυασθεί με την κυρίαρχη για τις ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις αντίληψη της άλλης πλευράς (με τις όποιες διαφοροποιήσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ), όπως περιγράφεται ανωτέρω, μπορεί κανείς να εξηγήσει γιατί η σχέση αλληλεξάρτησης στον τομέα της ενέργειας, αντί να εξομαλύνει τις υφιστάμενες διαφορές στο ευρύτερο πλέγμα των σχέσεων ΕΕ - Ρωσίας, τροφοδοτεί μία σχέση αμοιβαίας καχυποψίας. Στη διαμόρφωση των συγκεκριμένων αντιλήψεων που διέπουν την εξωτερική ενεργειακή πολιτική των δύο πλευρών, κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζουν και για τις δύο, εκτός από τα συμφέροντα, οι ιδέες και οι ταυτότητες που προσδιορίζουν, τελικά, την ίδια την εξωτερική τους

πολιτική. Αυτό, όμως, που διαφοροποιεί την εξωτερική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ από αυτή της Ρωσίας, όπως καταδεικνύει η περίπτωση του αγωγού “Nord Stream”, είναι οι εγγενείς αντιθέσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη ως προς τις εν λόγω προσδιοριστικές μεταβλητές.

4.2.1.2 Νορβηγία

Οι ενεργειακές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Ρωσία έχουν ως προσδιοριστικό στοιχείο την αλληλεξάρτηση, αλλά και ως κύριο χαρακτηριστικό την αμοιβαία καχυποψία. Η αλληλεξάρτηση προσδιορίζει, σε μεγάλο βαθμό και τις ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με το δεύτερο προμηθευτή της σε φυσικό αέριο, τη Νορβηγία. Λαμβάνει, όμως, εντελώς διαφορετικά χαρακτηριστικά. Η ΕΕ αποτελεί τον κυριότερο προορισμό των νορβηγικών εξαγωγών φυσικού αερίου, ενώ η Νορβηγία διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ, δεδομένης και της αβεβαιότητας που διέπει τις ενεργειακές σχέσεις της τελευταίας με τη Ρωσία. Η σχέση αυτή αλληλεξάρτησης δεν αναπτύσσεται σε πολιτικό κενό, αλλά επενδύεται από τις ιδιαίτερες πολιτικοοικονομικές παραμέτρους της ειδικής σχέσης Όσλο - Βρυξελλών. Παράλληλα, όμως, επηρεάζεται και από τις σχέσεις της Νορβηγίας με τον πρώτο προμηθευτή της ΕΕ σε φυσικό αέριο - τη Ρωσία, αλλά και από τις δυνατότητες της Νορβηγίας, σε επίπεδο αποθεμάτων, να ανταποκριθεί στις ολοένα αυξανόμενες ανάγκες της ΕΕ σε φυσικό αέριο.

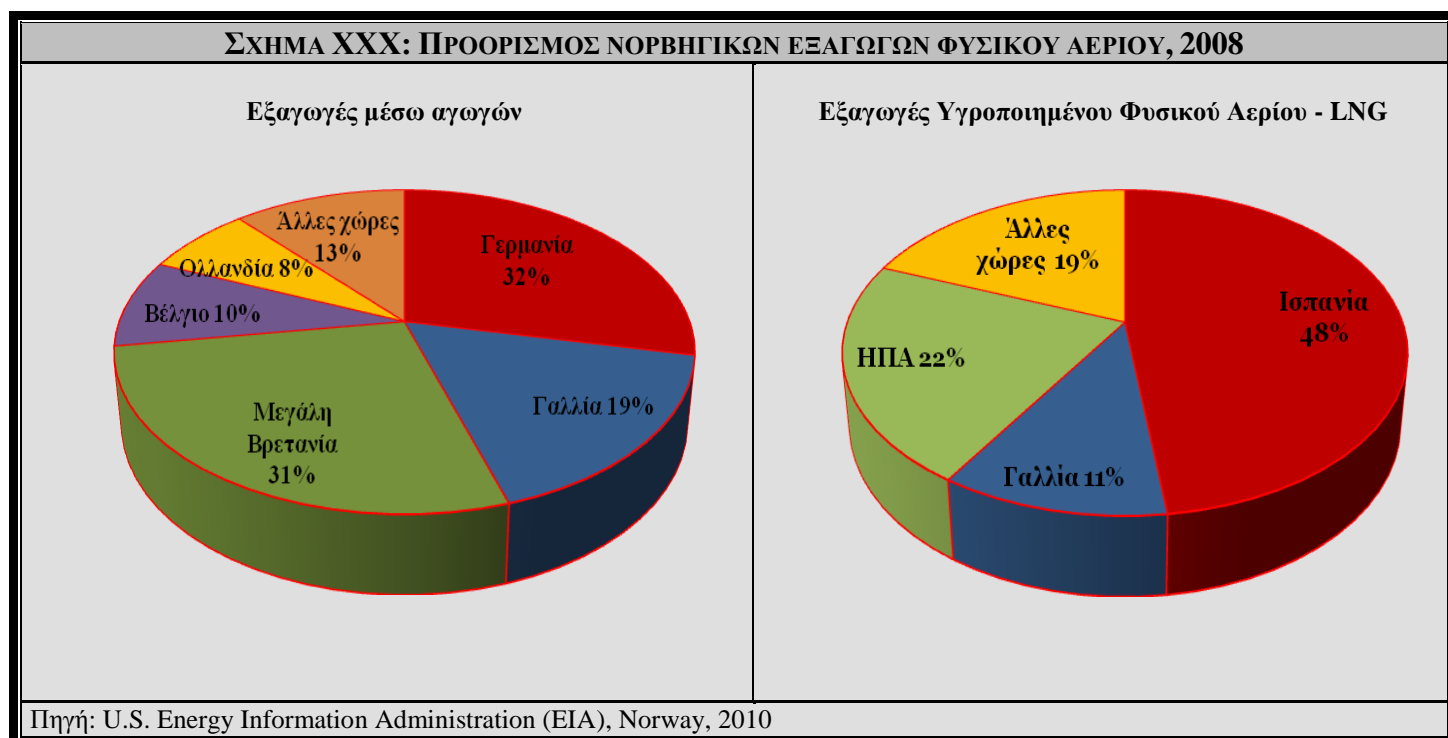
Εξετάζοντας κανείς, διαχρονικά, τη σχέση της ΕΕ με τη Νορβηγία διαπιστώνει ότι η βασική της ιδιαιτερότητα συνίσταται στο ότι η συγκεκριμένη σκανδιναβική χώρα βρίσκεται ταυτόχρονα «εντός» και «εκτός» της Ένωσης. Έχοντας απορρίψει δύο φορές την προοπτική ένταξης στην ΕΕ με τα δημοψηφίσματα του 1972 και του 1994, η Νορβηγία δεν αποτελεί κράτος μέλος της. Ωστόσο, ως χώρα του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, έχει υιοθετήσει το μεγαλύτερο μέρος της νομοθεσίας της εσωτερικής αγοράς και συμμετέχει, χωρίς δικαίωμα ψήφου σε σημαντικό αριθμό φορέων και προγραμμάτων της ΕΕ. Επιπλέον, παρά την ιδιαίτερη σημασία που αποδίδουν οι Νορβηγοί στη διατήρηση της διαφορετικότητάς τους, γεγονός το οποίο εξηγεί και την αρνητική στάση τους έναντι της ένταξης στην ΕΕ, υφίσταται μία κοινή «πλατφόρμα» αρχών, αξιών και ιδεών, η οποία λειτουργεί ως συνδετικός κρίκος ανάμεσα σε ΕΕ και Νορβηγία.

Η ύπαρξη της ειδικής αυτής σχέσης δεν συνεπάγεται, ασφαλώς και ταύτιση συμφερόντων μεταξύ των δύο πλευρών. Ο ρόλος, άλλωστε, κάθε πλευράς είναι διαφορετικός, καθώς η μεν ΕΕ αποτελεί καταναλωτή φυσικού αερίου, η δε Νορβηγία προμηθευτή. Με συνολική παραγωγή 99,2 δισ. m³ φυσικού αερίου και κατανάλωση μόλις 4,4 δισ. m³, το 2008, η Νορβηγία αποτελεί τον τρίτο σημαντικότερο εξαγωγέα φυσικού αερίου, παγκοσμίως, μετά τη Ρωσία και τον Καναδά (σύνολο εξαγωγών το 2008: 92,87 δισ. m³) (Europe's Energy Portal, 2010). Με τέσσερα κύρια πεδία εξόρυξης η νορβηγική παραγωγή φυσικού αερίου σημειώνει συνεχή αύξηση από το 1994 έως και σήμερα. Το 80% της παραγωγής πετρελαίου και φυσικού αερίου της χώρας ελέγχεται από την εταιρεία StatoilHydro (προέκυψε από τη συγχώνευση των εταιρειών Statoil και Hydro), το 67% της οποίας αποτελεί ιδιοκτησία του νορβηγικού κράτους ενώ το δίκτυο αγωγών φυσικού αερίου διαχειρίζεται η κρατική εταιρεία "Gassco". Αξιόλογη παρουσία στους τομείς τόσο του πετρελαίου, όσο και του φυσικού αερίου έχουν οι "ExxonMobil", "ConocoPhillips", "Total", "Shell" και "Eni", πάντα σε συνεργασία με την "StatoilHydro" (US EIA - Norway, 2010).

Η ΕΕ απορροφά τον κύριο όγκο των νορβηγικών εξαγωγών φυσικού αερίου. Συγκεκριμένα, όσον αφορά στις εξαγωγές μέσω αγωγών, το 63% προοριζόταν, το 2008, για τη Γερμανία (31%) και τη Μεγάλη Βρετανία (32%), ενώ το 19% κατέληξε στη Γαλλία (βλ. σχήμα XXX κατωτέρω). Ως προς τις εξαγωγές υγροποιημένου φυσικού αερίου (LNG) από το σταθμό "Melkøya", την πρώτη θέση στις χώρες προορισμού καταλαμβάνει η Ισπανία (48%), ενώ ακολουθούν οι Ηνωμένες Πολιτείες (22%). Το υψηλό επίπεδο εξάρτησης των νορβηγικών εξαγωγών φυσικού αερίου από την αγορά της ΕΕ αναδεικνύει τον ενεργειακό διάλογο ΕΕ – Νορβηγίας και την άσκηση επιρροής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός ΕΕ σε βασικά θέματα της πολιτικής ατζέντας για τη νορβηγική κυβέρνηση. Καθώς, μάλιστα, η θεσμοθέτηση ρυθμιστικών μέτρων για την εσωτερική αγορά της ΕΕ μπορεί να επιδρά αρνητικά στα νορβηγικά εξαγωγικά συμφέροντα, η άσκηση πιέσεων στις Βρυξέλλες αποκτά, σε κάποιες περιπτώσεις, έντονο χαρακτήρα.

Αναλυτικότερα, η δυναμική παρέμβαση της Νορβηγίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός της ενιαίας αγοράς ενέργειας καθίσταται σαφής εάν ληφθεί υπ' όψιν η πίεση που ασκήθηκε από το Όσλο στις Βρυξέλλες για δύο σημαντικά ζητήματα στον τομέα του φυσικού αερίου. Στην πρώτη περίπτωση, οι ενστάσεις Νορβηγίας και Δανίας οδήγησαν σε καθυστέρηση δύο ετών και τελικά, σε τροποποίηση της Οδηγίας για την αδειοδότηση της αναζήτησης, εξερεύνησης και

παραγωγής υδρογονανθράκων. Στη δεύτερη, η αρνητική στάση της Νορβηγίας ως προς τον τρόπο διασφάλισης της πρόσβασης στα «άναντη» - “upstream” δίκτυα είχε ως αποτέλεσμα να σημειωθεί σημαντική καθυστέρηση στην υιοθέτηση της δέσμης μέτρων του δευτέρου σταδίου της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς ενέργειας (βλ. κεφ. 4.1.1).



Ιδιαίτερη έμφαση έχει δοθεί στο πλαίσιο της νορβηγικής εξωτερικής πολιτικής στην ανάδειξη της σημασίας της περιοχής της Αρκτικής για την ενεργειακή ασφάλεια και την εξωτερική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ. Υπό την προοπτική αυτή, παρατηρεί η Kristine Offerdal, η Νορβηγία έχει τονίσει δύο πλεονεκτήματα της Αρκτικής ως προς την ενέργεια: πρώτον, τις δυνατότητες σε επίπεδο πόρων, με τη θάλασσα του Μπάρεντς να αναδεικνύεται, σε επίπεδο ρητορικής, σε νέα βασική πηγή ενέργειας για την Ευρώπη και δεύτερον, το γεγονός ότι ως χώρα αποτελεί έναν «σταθερό προμηθευτή ενέργειας σε έναν ευμετάβλητο κόσμο», ενώ παρέχει και ένα σταθερό πλαίσιο λειτουργίας για εταιρείες που δραστηριοποιούνται τόσο στην παραγωγή, όσο και στο εμπόριο ενέργειας (Kristine Offerdal, 2010: 31). Η Νορβηγία έχει, σύμφωνα με την Offerdal, «σχετικά καλή πρόσβαση» στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, στο πλαίσιο τόσο της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ, όσο και της Πρωτοβουλίας για τη Βόρεια Διάσταση. Παρά ταύτα, η ίδια επισημαίνει ότι το ενδιαφέρον της ΕΕ για την Αρκτική ήταν, μέχρι το 2008, «ad hoc και περιστασιακό και σε ορισμένο βαθμό

βασίζονται στο ενδιαφέρον που επιδεικνυόταν σε ατομικό επίπεδο εντός του συστήματος της ΕΕ». Μολονότι στο σύνολο των εγγράφων της για θέματα ενεργειακής ασφάλειας η Επιτροπή αναφέρεται ρητώς στην ενεργειακή συνεργασία με τη Νορβηγία, οι πρώτες αναφορές σε επίσημα έγγραφα και ομιλίες στελεχών της Επιτροπής στην Αρκτική εμφανίζονται περιστασιακά το 2006 και πάντα σε συνάρτηση με τη σχέση ΕΕ – Νορβηγίας (Ibid.: 36-39).

Η συγκεκριμένη στάση της ΕΕ μεταβάλλεται, εν μέρει, το 2008, με την Ανακοίνωση της Επιτροπής για την περιοχή της Αρκτικής. Με την εν λόγω Ανακοίνωση, οι Βρυξέλλες προτείνουν τη διαμόρφωση μίας πολιτικής της ΕΕ για την Αρκτική με άξονα τρεις κύριους στόχους: (α) την προώθηση και διατήρηση της Αρκτικής από κοινού με τον πληθυσμό της, (β) την προώθηση της αειφόρου χρήσης των πόρων και (γ) τη συμβολή στην ενίσχυση της πολυμερούς διακυβέρνησης της Αρκτικής [COM (2008) 763: 3]. Εντός του πλαισίου του δεύτερου στόχου, η Επιτροπή αναφέρεται, μεταξύ άλλων και στην εκμετάλλευση των υδρογονανθράκων. Παρατηρεί σχετικά ότι τα αρκτικά κοιτάσματα θα μπορούσαν να συμβάλουν στην ενίσχυση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ, αλλά επισημαίνει ότι «η εξόρυξη θα είναι αργή, δεδομένου ότι παρουσιάζει μεγάλες προκλήσεις και συνεπάγεται υψηλό κόστος, λόγω των δυσμενών συνθηκών και των πολλαπλών περιβαλλοντικών κινδύνων». Ιδιαίτερη σημασία συγκεντρώνει η ειδική αναφορά, στο πλαίσιο των «προτάσεων για δράση», στην ανάγκη συνεργασίας όχι μόνον με τη Νορβηγία, αλλά και με τη Ρωσία για την εκμετάλλευση, εξόρυξη και μεταφορά των κοιτασμάτων της Αρκτικής, σύμφωνα με τα ισχύοντα περιβαλλοντικά πρότυπα και τις κατευθυντήριες γραμμές του υγιούς ανταγωνισμού και της αμοιβαίας πρόσβασης στην αγορά (Ibid.: 7-8).

Παρά την ειδική σχέση Βρυξελλών – Όσλο, η Ρωσία ασκεί ουσιαστική επιρροή στις ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Νορβηγίας. Ο υψηλός βαθμός της ρωσικής επιρροής γίνεται αντιληπτός από το ρόλο που διαδραματίζει στην περίπτωση της εκμετάλλευσης των κοιτασμάτων φυσικού αερίου στη θάλασσα του Μπάρεντς. Συγκεκριμένα, η προοπτική ανάπτυξης κοινών ρωσο-νορβηγικών ενεργειακών προγραμμάτων στη θάλασσα του Μπάρεντς και ειδικότερα, στο πεδίο φυσικού αερίου Στόκμαν είχαν δημιουργήσει υψηλές προσδοκίες σε Νορβηγία και ΕΕ για τις δυνατότητες της περιοχής. Ωστόσο, η ανακοίνωση της “GAZPROM” ότι θα αναπτύξει μόνη της το συγκεκριμένο πεδίο ήλθε να διαψεύσει με τον πιο σαφή τρόπο τις «μεγάλες» προσδοκίες. Νορβηγικές εταιρείες και διαμορφωτές πολιτικής είχαν

την ελπίδα, σύμφωνα με τον Jakub M. Godzimirski, ότι η θάλασσα του Μπάρεντς θα αποτελούσε «σημείο συνάντησης» των ενεργειακών συμφερόντων Νορβηγίας και Ρωσίας, με την τελευταία να χρησιμοποιεί το ήδη ανεπτυγμένο νορβηγικό δίκτυο αγωγών για να εφοδιάζει με το φυσικό αέριο της περιοχής την Ευρώπη. Οι νορβηγικοί υπολογισμοί αποδείχθηκαν, όμως, «ευσεβείς πόθοι». Η Ρωσία είχε διαφορετική αντίληψη για το ρόλο της ως «μεγάλης» ενεργειακής δύναμης και ειδικότερα, για τις ενεργειακές σχέσεις της με την ΕΕ. Επιδίωξή της, σημειώνει ο Godzimirski, αποτελεί «η δημιουργία άμεσων ενεργειακών δεσμών με τους πιο σημαντικούς ενεργειακούς πελάτες της στην Ευρώπη, καθώς οποιαδήποτε μορφή διαμετακόμισης θεωρείται ότι ενισχύει τους πολιτικούς και οικονομικούς κινδύνους και το μακροχρόνιο κόστος που συνδέονται με τη διαμετακόμιση, κάτι το οποίο αυτός ο στρατηγικός ενεργειακός προμηθευτής θέλει να αποφύγει» (Godzimirski, 2007: 15-16).

Η εξέλιξη αυτή στις ρωσο-νορβηγικές ενεργειακές σχέσεις μπορεί να εξηγηθεί εάν λάβει κανείς υπ' όψιν του το ευρύτερο πλαίσιο των διμερών σχέσεων και την κυρίαρχη αντίληψη κάθε πλευράς για την άλλη ή αλλιώς, όπως παρατηρεί ο Godzimirski, τους «νοητικούς χάρτες» που επικρατούν σε κάθε χώρα για την άλλη. Για τη Ρωσία, η Νορβηγία είναι μία γειτονική χώρα, αλλά κυρίως ένα κράτος μέλος του NATO. Παρά ταύτα, σε στρατηγικό επίπεδο έχει περιορισμένη σημασία. Από οικονομικής, όμως, πλευράς, αποτελεί πηγή χρηματοδότησης, κυρίως, περιβαλλοντικών και κοινωνικών προγραμμάτων. Παράλληλα, όμως, επισημαίνει ο Godzimirski, η Νορβηγία γίνεται αντιληπτή στη Ρωσία ως «μία χώρα στην οποία οι σοσιαλιστικές ιδέες υλοποιήθηκαν επιτυχώς και όπου τεράστια εισοδήματα από το πετρέλαιο και το φυσικό αέριο χρησιμοποιήθηκαν προς όφελος όλου του πληθυσμού». Από αυτήν την άποψη, η ενεργειακή πολιτική της Νορβηγίας παρουσιάζεται συχνά ως πρότυπο για τη Ρωσία. Για τη Νορβηγία, από την άλλη πλευρά, η Ρωσία κατέχει κεντρικό ρόλο στο στρατηγικό σχεδιασμό της, καθώς συν-αποτελεί, μαζί με την ΕΕ και τις Ηνωμένες Πολιτείες, το «στρατηγικό τρίγωνο» για τη νορβηγική εξωτερική πολιτική. Η ανάπτυξη των πολιτικών και οικονομικών σχέσεων με τη Ρωσία θεωρείται από τη Νορβηγία ως ένας τρόπος ενίσχυσης της ρωσικής οικονομίας, αλλά και ενδυνάμωσης της νορβηγικής παρουσίας στον ενεργειακό τομέα (Godzimirski, 2007: 5-7).

Εντός του πλαισίου των ως άνω «νοητικών χαρτών», οι ενεργειακές σχέσεις Νορβηγίας – Ρωσίας κινούνται ανάμεσα σε δύο πόλους, τη συνεργασία με στόχο την

ενίσχυση της θέσης τους στον παγκόσμιο ενεργειακό χάρτη, μέσα από την ανεύρεση νέων κοιτασμάτων και την αύξηση της παραγωγής και τον ανταγωνισμό για τον εφοδιασμό του κυριότερου και για τις δύο χώρες πελάτη – της ΕΕ. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Ρωσία επιδιώκει να περιορίσει την πρόσβαση του νορβηγικού φυσικού αερίου στην ΕΕ, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την καταπολέμηση του ανταγωνιστικού προς τον αγωγό “Nord Stream” σχεδίου κατασκευής του αγωγού “Skandled” (η υλοποίηση του σχεδίου αναστάλη το 2009), ο οποίος θα μετέφερε νορβηγικό αέριο μέσω της Σουηδίας στη Δανία, με την προοπτική, μελλοντικά, να καταλήγει στην Πολωνία (στο ‘Skandled Project Group’ συμμετείχε και η πολωνική εταιρεία φυσικού αερίου και πετρελαίου PGNiG). Από την άλλη πλευρά, όμως, επιδεικνύει διάθεση συνεργασίας, συμβάλλοντας στην επίλυση ενός προβλήματος 30 ετών, μέσα από τη συμφωνία με τη Νορβηγία για την οριοθέτηση των συνόρων τους στη θάλασσα του Μπάρεντς. Η επίλυση του συγκεκριμένου προβλήματος δίνει τη δυνατότητα στις δύο χώρες να προβούν σε έρευνα και εκμετάλλευση νέων κοιτασμάτων φυσικού αερίου και πετρελαίου σε μία περιοχή συνολικής έκτασης 175.000 τ.χλμ. (European Energy Review, 2010).

Όπως γίνεται αντιληπτό, οι επιλογές ενεργειακής πολιτικής της Ρωσίας επηρεάζουν το ενεργειακό δυναμικό της Νορβηγίας και ως εκ τούτου, την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ από τη συγκεκριμένη χώρα. Πέραν, όμως, της παραμέτρου της Ρωσίας, τις ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Νορβηγίας επηρεάζουν και οι ίδιες οι δυνατότητες της τελευταίας στον ενεργειακό τομέα. Δεδομένου ότι τα όρια των δυνατοτήτων παραγωγής πετρελαίου της Νορβηγίας είναι, πλέον, συγκεκριμένα, το φυσικό αέριο συγκεντρώνει ολοένα και περισσότερο το ενδιαφέρον νορβηγικού κράτους και εταιρειών. Η νορβηγική υφαλοκρηπίδα χωρίζεται σε τρία συστήματα παραγωγής πετρελαίου και φυσικού αερίου: (α) τη Βόρεια θάλασσα, (β) τη θάλασσα της Νορβηγίας και (γ) τη θάλασσα του Μπάρεντς. Το 66% της νορβηγικής παραγωγής φυσικού αερίου προέρχεται από την πρώτη, το 31% από τη δεύτερη και το 2,4% από την τρίτη. Οι πιο ανεπτυγμένες υποδομές βρίσκονται στη Βόρεια θάλασσα, τα κοιτάσματα της οποίας, όμως, έχουν υποστεί τη μεγαλύτερη εκμετάλλευση, με αποτέλεσμα η εξόρυξη φυσικού αερίου να συνεπάγεται πλέον μεγαλύτερο κόστος. Η θάλασσα της Νορβηγίας διαθέτει σημαντική δυναμική, αλλά η εξόρυξη φυσικού αερίου έρχεται σε σύγκρουση με άλλες επωφελείς δραστηριότητες όπως ο τουρισμός και η αλιεία. Η θάλασσα του Μπάρεντς, τέλος, αποτελεί τη μεγαλύτερη πρόκληση, καθώς οι προσδοκίες είναι πολύ υψηλές, αλλά οι τεχνικές

δυσκολίες, λόγω της έλλειψης υποδομών, της απόστασης από την ακτή και των καιρικών συνθηκών, μεγάλες (Söderbergh et al., 2009: 5038-5039).

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα παραπάνω ενεργειακά χαρακτηριστικά της Νορβηγίας και τις, μέχρι σήμερα, έρευνες στα τρία νορβηγικά συστήματα παραγωγής πετρελαίου και φυσικού αερίου, οι Bengt Söderbergh et al. παρατηρούν, καταρχάς, ότι από το μικρό αριθμό ερευνών που έχουν πραγματοποιηθεί στη θάλασσα του Μπάρεντς, οι διαφαινόμενες δυνατότητες εκμετάλλευσης είναι κατώτερες των προσδοκιών (Ibid.: 5039/5041). Όσον αφορά στο σύνολο των υφιστάμενων πεδίων, προκύπτει ότι υφίστανται περιορισμένες δυνατότητες υποστήριξης των αυξημένων εξαγωγών φυσικού αερίου. Βάσει όλων των σεναρίων που εφαρμόζονται στη μελέτη των Söderbergh et al., οι νορβηγικές εξαγωγές φυσικού αερίου αρχίζουν να σημειώνουν πτωτικές τάσεις το 2030, με τις εξαγωγές προς την ΕΕ να είναι έως και 20 δισ. m³/έτος χαμηλότερες από τα σημερινά επίπεδα (περί τα 90 δισ. m³/έτος) (Ibid.: 5053). Υπό το πρίσμα των ως άνω προβλέψεων, διαφαίνεται ότι η Νορβηγία θα έχει, μελλοντικά, περιορισμένες δυνατότητες ικανοποίησης των ολοένα αυξανόμενων αναγκών εφοδιασμού με φυσικό αέριο της ΕΕ. Η αδυναμία αυτή ενδυναμώνει τη θέση της Ρωσίας ως προμηθευτή φυσικού αερίου της ΕΕ, περιορίζοντας, παράλληλα, την προοπτική περαιτέρω ανάπτυξης της ενεργειακής συνεργασίας Βρυξελλών – Όσλο, αλλά και τα περιθώρια ενίσχυσης της ενεργειακής ασφάλειας της ΕΕ.

Συγκεφαλαιώνοντας, προσδιοριστικές παραμέτρους των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Νορβηγίας αποτελούν η ειδική σχέση που συνδέει τις δύο πλευρές, οι σχέσεις Όσλο – Μόσχα και οι ενεργειακές δυνατότητες της Νορβηγίας. Στο πλαίσιο του εν λόγω τριπτύχου, βασικό ρόλο διαδραματίζουν, καταρχάς, τα υφιστάμενα συμφέροντα εντός του τριγώνου ΕΕ – Νορβηγίας – Ρωσίας. Ωστόσο, προσεγγίζοντας την ειδική σχέση ΕΕ – Νορβηγίας, οφείλει κανείς να λάβει υπ όψιν του κρίσιμες παραμέτρους, όπως η επιμονή των Νορβηγών στη διατήρηση της διαφορετικότητάς τους, αλλά και η ύπαρξη ενός συνόλου αρχών, αξιών και ιδεών που αποτελούν προσδιοριστικά στοιχεία των ταυτοτήτων τόσο των κρατών μελών της ΕΕ όσο και της Νορβηγίας. Όσον αφορά στις σχέσεις Νορβηγίας – Ρωσίας, η πολιτική κάθε πλευράς έναντι της άλλης συν-διαμορφώνεται από τα συμφέροντά τους, αλλά και από τις κυρίαρχες αντιλήψεις ή αλλιώς τους «νοητικούς χάρτες» κάθε χώρας για την άλλη. Εν κατακλείδι, η εξέλιξη των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Νορβηγίας αποτελεί συνάρτηση όχι μόνον συμφερόντων, αλλά και ιδεών και ταυτοτήτων που συνδέονται

με το ευρύτερο πλαίσιο των σχέσεων που διαμορφώνονται στο τρίγωνο ΕΕ – Νορβηγίας – Ρωσίας.

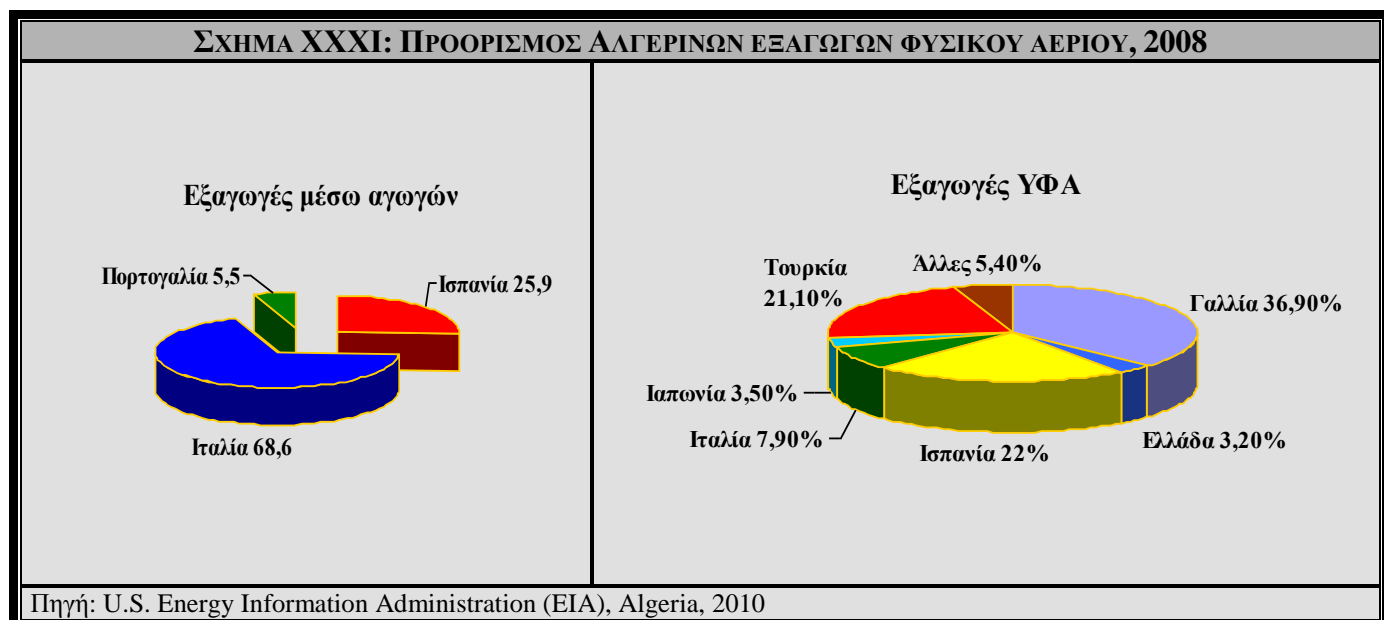
4.2.1.3 Αλγερία

Η εξέταση των ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ με τους κύριους προμηθευτές της σε φυσικό αέριο ολοκληρώνεται με την Αλγερία. Τα πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά που συνθέτουν τη φυσιογνωμία της συγκεκριμένης χώρας, παραπέμπουν σε μία *sui generis* περίπτωση, ενώ καθοριστική είναι η επίδραση που ασκεί το ευρύτερο πλαίσιο των σχέσεων της ΕΕ και των κρατών μελών της με την Αλγερία, στην ενεργειακή διάσταση των ευρω-αλγερινών σχέσεων. Εντός του πλαισίου αυτού, η ανάλυση επικεντρώνεται, κατ' αρχάς, στα ιδιαίτερα ενεργειακά χαρακτηριστικά της Αλγερίας και στις πολιτικοοικονομικές παραμέτρους που επηρεάζουν την αξιοποίησή τους. Σε δεύτερο επίπεδο, εξετάζεται η εξέλιξη των ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ και των κρατών μελών της με την Αλγερία, με έμφαση στο φυσικό αέριο και σε συνάρτηση με το ευρύτερο πλαίσιο της ευρω-μεσογειακής συνεργασίας. Τέλος, όπως και στην περίπτωση της Νορβηγίας, η ανάλυση στρέφεται στις ενεργειακές σχέσεις της Αλγερίας με τον πρώτο προμηθευτή της ΕΕ σε φυσικό αέριο, τη Ρωσία και την επίδρασή αυτών στην εξέλιξη των ευρω-αλγερινών ενεργειακών σχέσεων.

Το ενεργειακό δυναμικό της Αλγερίας αποτελεί την κύρια πηγή εσόδων για τη χώρα, καθώς στον τομέα των υδρογονανθράκων αντιστοιχούσε το 30% του ΑΕΠ και το 97% των εσόδων από τις αλγερινές εξαγωγές, το 2008 (US EIA - Algeria, 2010). Λαμβανομένων υπ' όψιν των συγκεκριμένων δεδομένων, η διαχείριση των ενεργειακών πόρων της χώρας και οι ενεργειακές σχέσεις με τους μεγάλους καταναλωτές ενέργειας, παγκοσμίως, όπως η ΕΕ, καταλαμβάνουν τις πρώτες θέσεις όχι μόνον της οικονομικής, αλλά και της πολιτικής ατζέντας. Ειδικότερα, στον τομέα του φυσικού αερίου η Αλγερία αποτελούσε τον πέμπτο σημαντικότερο εξαγωγέα, παγκοσμίως, το 2008 (με συνολικές εξαγωγές 37,50 m³), ενώ ως προς την παραγωγή βρισκόταν στην έκτη θέση (με συνολική παραγωγή 86,50 m³) (EU Energy Portal, 2010). Η αγορά φυσικού αερίου ελέγχεται από την κρατική εταιρεία “Sonatrach”, η οποία είναι ιδιοκτήτρια και του σημαντικότερου πεδίου εξαγωγής φυσικού αερίου, του “Hassi R'Mel”. Παρά ταύτα, από τα τέλη της δεκαετίας του '90, έχουν αρχίσει να πραγματοποιούνται επενδύσεις από ξένες εταιρείες, όπως οι “BHP – Billiton”,

“Statoil”, “BP”, “ENI”, “Total” και “Repsol”, σε συνεργασία, πάντα, με τη “Sonatrach”, η οποία κατέχει το 51% κάθε επιχειρηματικού σχεδίου (US EIA - Algeria, 2010).

Ο μονοδιάστατος χαρακτήρας της αλγερινής οικονομίας - αποτέλεσμα της κυριαρχίας του ενεργειακού τομέα - συμπληρώνεται από το υψηλό επίπεδο εξάρτησης των αλγερινών εξαγωγών φυσικού αερίου από την ΕΕ. Τα δύο τρίτα των εξαγωγών φυσικού αερίου της χώρας διοχετεύθηκαν, το 2008, μέσω των αγωγών “Transmed” και “MEG – Maghreb-Europe Gas pipeline” σε Ιταλία, Ισπανία και Πορτογαλία, ενώ η υπόλοιπη ποσότητα που αφορά στις εξαγωγές Υγροποιημένου Φυσικού Αερίου, απορροφήθηκε, κατά 70% από την ΕΕ και κυρίως, τη Γαλλία (36,9%) και την Ισπανία (22%), ενώ σημαντική χώρα προορισμού ήταν και η Τουρκία με 21,1% (βλ. σχήμα XXXI κατωτέρω).



Το ειδικό βάρος του ενεργειακού τομέα για την αλγερινή οικονομία εξηγεί τη στενή σχέση ανάμεσα στη διασφάλιση σταθερών εσόδων από το πετρέλαιο και το φυσικό αέριο και τη σταθερότητα του πολιτικού καθεστώτος στην Αλγερία. «Συνιστώντας το 97% των εσόδων από τις εξαγωγές, το 60% των εσόδων του κράτους και περισσότερο από ένα τρίτο του ΑΕΠ, ο τομέας αυτός», τονίζει ο Hakim Darbouche, «αποτελεί απλά έναν υπαρξιακό παράγοντα για το αλγερινό κράτος». Πέραν της στρατηγικής σημασίας των υδρογονανθράκων, σύμφωνα με τον Darbouche, «είναι η οικονομική κουλτούρα που καλλιεργήθηκε γύρω από αυτούς που αναδεικνύεται σε δομικό προσδιοριστικό παράγοντα της οικονομικής πολιτικής». Η εμπεδωμένη αυτή αντίληψη έχει ως αποτέλεσμα οποιαδήποτε σημαντική απόφαση

όχι μόνον για την ενεργειακή πολιτική της Αλγερίας, αλλά και για την ευρύτερη οικονομική πολιτική, συμπεριλαμβανομένων των θεσμικών μεταρρυθμίσεων, να εξαρτάται από τη διεθνή αγορά υδρογονανθράκων (Darbouche, 2009: 276).

Η διαμόρφωση μίας μονοδιάστατης οικονομίας, βασιζόμενης στον ενεργειακό τομέα και εξαρτώμενης από τις διακυμάνσεις στη διεθνή αγορά ενέργειας, εξηγείται από τις εξελίξεις σε πολιτικοοικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, στην Αλγερία, μετά την ανεξαρτησία της από τη Γαλλία. «Η ανώμαλη ιστορία της μεταποικιακής Αλγερίας», παρατηρεί ο Mark Hayes, «είναι βαθύτατα συνδεδεμένη με την ανάπτυξη των τομέων του πετρελαίου και του φυσικού αερίου της χώρας» (Mark Hayes, 2004: 3). Από το 1962 έως τις αρχές της δεκαετίας του '70, η αλγερινή κυβέρνηση είχε αποκτήσει τον έλεγχο όλου του ενεργειακού τομέα της χώρας, ενώ, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70, έδωσε έμφαση στην ανάπτυξη των εξαγωγών φυσικού αερίου. Η Αλγερία ήταν η πρώτη χώρα που διαμόρφωσε υποδομές Υδροποιημένου Φυσικού Αερίου (ΥΦΑ) και η πρώτη που προχώρησε σε εξαγωγές ΥΦΑ, το 1964, με τη Μεγάλη Βρετανία να αποτελεί τον πρώτο πελάτη της. Ωστόσο, η πτώση στις τιμές του αμερικανικού φυσικού αερίου, στα τέλη της δεκαετίας του '70, μείωσαν την ελκυστικότητα του αλγερινού ΥΦΑ, με αποτέλεσμα οι αλγερινές εγκαταστάσεις ΥΦΑ να υπολειπονταν και το χρέος της χώρας να διογκώνεται συνεχώς (David Drgury, 2010).

Το ταχύτατα αυξανόμενο χρέος, συνδυαζόμενο με την κοινωνική αναταραχή και την ανεξέλεγκτη βία, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90, λειτούργησαν ανασταλτικά για την εξέλιξη των υποδομών φυσικού αερίου και γενικότερα του ενεργειακού τομέα στην Αλγερία. Οι εξαγωγές φυσικού αερίου, μέσω των αγωγών που συνέδεαν τη χώρα με την Ιταλία και την Ισπανία, αποτελούσαν μία σημαντική πηγή εσόδων. Ωστόσο, η έκρυθμη εσωτερική κατάσταση και η παρατεταμένη αστάθεια του πολιτικού συστήματος προκαλούσαν σοβαρές ανησυχίες και στα δύο προαναφερθέντα κράτη μέλη ως προς την αξιοπιστία της Αλγερίας ως εξαγωγέα φυσικού αερίου. Ο Darbouche τονίζει σχετικά ότι, αν και η βία αποτελεί την πιο κοινή εξήγηση στις μελέτες για τα προβλήματα της αλγερινής οικονομίας, το πραγματικό αίτιο θα πρέπει να αναζητηθεί στις «κατακερατισμένες και ανταγωνιστικές ελίτ», οι οποίες ελέγχουν τη διοίκηση και τους οικονομικούς θεσμούς. Αμέσως μετά την ανεξαρτησία, η οικονομική πολιτική και ο ενεργειακός τομέας, που αποτελούσε το μοχλό ανάπτυξης για τη χώρα, συνδέθηκαν με τα

διαφορετικά και συγκρουόμενα μεταξύ τους συμφέροντα των ελίτ (Darbouche, 2009: 375).

Υπό τις συνθήκες αυτές, οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιούνται στον ενεργειακό τομέα έχουν αποσπασματικό και προσωρινό χαρακτήρα. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της αναθεώρησης του νόμου για τους υδρογονάνθρακες, το 2001. Ο νόμος του 2001 καταργούσε το προνόμιο της “Sonatrach” να ελέγχει, υποχρεωτικά, την πλειοψηφία σε κάθε επιχειρηματικό σχέδιο στους τομείς του πετρελαίου και του φυσικού αερίου και δημιουργούσε ένα νέο δημόσιο φορέα, ο οποίος ανελάμβανε σημαντικές διαχειριστικές αρμοδιότητες που έως τότε είχε η “Sonatrach”. Ωστόσο, η υλοποίηση των συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων προσέκρουσε στην αντίδραση των ελίτ που είχαν συνδέσει τα συμφέροντά τους με την κρατική εταιρεία. Τρία χρόνια μετά τη μεταρρύθμιση, η “Sonatrach” είχε καταφέρει να ανατρέψει το νόμο του 2001 και να ανακτήσει το προνόμιο της πλειοψηφίας σε όλα τα επιχειρηματικά σχέδια (Pan Stein, 2008: 104-105). Οι πιο πρόσφατες εξελίξεις στην ενεργειακή πολιτική της Αλγερίας καταδεικνύουν, σύμφωνα με τον T.A. Witton, «μία σαφή τάση προς μεγαλύτερο ενεργειακό εθνικισμό». Οι συνθήκες για τις ξένες επενδύσεις στον ενεργειακό τομέα γίνονται πιο σύνθετες, οι εμπορικές συμβάσεις εμπεριέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο και φορολογικά αντικίνητρα, ενώ, γενικότερα, η ισχύουσα νομοθεσία «καθιστά δύσκολο, εάν όχι αδύνατο, για τους ενεργειακούς εταίρους να επενδύσουν σε όλο το φάσμα της αλυσίδας αξιών με εμπορικά ελκυστικό τρόπο» (T.A. Witton, 2010: 94).

Παρά τις μη ευνοϊκές συνθήκες δραστηριοποίησης στον ενεργειακό τομέα της Αλγερίας, τα τρία μεγάλα μεσογειακά κράτη μέλη της ΕΕ (Γαλλία, Ισπανία και Ιταλία), με πρώτη την Ιταλία, επεδίωξαν, ήδη από τη δεκαετία του '70, να ενισχύσουν τις ενεργειακές σχέσεις τους και κυρίως, τη συνεργασία στον τομέα του φυσικού αερίου με τη συγκεκριμένη χώρα. Το 1973, η ιταλική “ENI” υπέγραψε συμβόλαιο 25-ετούς διάρκειας με την κυβέρνηση της Αλγερίας για την προμήθεια 11,75 δισ. m³/έτος, μέσω υποθαλάσσιου αγωγού φυσικού αερίου. Ωστόσο, οι πρώτες παραδόσεις αλγερινού φυσικού αερίου, μέσω του αγωγού “Transmed”, πραγματοποιήθηκαν, μετά από σειρά διαπραγματεύσεων ανάμεσα στην Ιταλία και την Αλγερία, τον Ιούνιο του 1983 (Mark Hayes, 2004: 24).

Ενδιαφέρον για την προμήθεια φυσικού αερίου, μέσω αγωγών, επέδειξε, κατά την διάρκεια της δεκαετίας του '70 και η Ισπανία. Η σύνδεση Ισπανίας - Αλγερίας θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί μέσω δύο εναλλακτικών οδών, είτε μέσω Μαρόκου

και Γιβραλτάρ, είτε, απευθείας, από την Αλγερία στην πόλη Αλμέρια της Ισπανίας. Ωστόσο, η πρώτη επιλογή συνάντησε σημαντικά πολιτικά προβλήματα, ενώ η δεύτερη ήταν τεχνικά αδύνατη, την εποχή εκείνη, δεδομένου ότι ο αγωγός θα έπρεπε να καλύψει 200 χλμ. σε βάθος 2.500 μέτρων κάτω από τη θάλασσα. Όσον αφορά στη σύνδεση μέσω Μαρόκου, μία τέτοια πρωτοβουλία θα έπρεπε να ξεπεράσει τις συνοριακές διαφορές Αλγερίας – Μαρόκου και το διεθνές ζήτημα της Δυτικής Σαχάρας και της ανεξαρτησίας των Σαχραουί, στο οποίο εμπλεκόταν, εκτός από την Αλγερία και το Μαρόκο και η Ισπανία. Ο αγωγός “MEG – Maghreb-Europe Gas pipeline” που μεταφέρει φυσικό αέριο από την Αλγερία, μέσω του Μαρόκου και των στενών του Γιβραλτάρ, στην Ισπανία και την Πορτογαλία, υλοποιήθηκε, τελικά, το 1996, με την υποστήριξη και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ibid.: 37).

Για τη Γαλλία η συνεργασία στον ενεργειακό τομέα με την Αλγερία αντιμετωπίζει σημαντικές δυσκολίες, λόγω του αποικιακού παρελθόντος της και της βίαιης επέμβασής της για την καταστολή του αλγερινού αγώνα για την ανεξαρτησία. Μετά την ανεξαρτητοποίησή της, η Αλγερία προβαίνει στην εθνικοποίηση όλων των γαλλικών εταιρειών που δραστηριοποιούνται στον ενεργειακό τομέα της χώρας, προκαλώντας την αντίδραση της Γαλλίας. Ο Mark Hayes παρατηρεί σχετικά ότι «η κληρονομιά της αλγερινής εχθρικής στάσης εναντίον της Γαλλίας από την αποικιακή περίοδο και της γαλλικής εχθρικής στάσης, λόγω της εθνικοποίησης των περιουσιακών στοιχείων στους τομείς του πετρελαίου και του φυσικού αερίου επρόκειτο να μολύνει τις διμερείς σχέσεις για δεκαετίες» (Ibid.: 3). Παρά ταύτα, το Φεβρουάριο του 1982, η γαλλική κυβέρνηση υπέγραψε 20-ετή συμφωνία με τη “Sonatrach” για την προμήθεια 5,15 δισ. m³/ έτος σε υψηλή τιμή, ικανοποιώντας, κατά τον τρόπο αυτόν, τις αλγερινές απαιτήσεις. Η ενέργεια αυτή της Γαλλίας εξηγείται, σύμφωνα με τον Hayes, τόσο από την ανάγκη διασφάλισης του ενεργειακού εφοδιασμού, όσο και από τις γαλλικές «μεταποικιακές ενοχές» (Ibid.: 23).

Πέραν των ενεργειακών σχέσεων της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Γαλλίας με την Αλγερία, η ΕΕ αναπτύσσει τη δική της ενεργειακή πολιτική έναντι της Αλγερίας, η οποία εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρω-μεσογειακής εταιρικής σχέσης και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, επηρεαζόμενη, παράλληλα, από τα επιμέρους συμφέροντα των κρατών μελών. Η ενέργεια προσφέρεται ως πεδίο συνεργασίας ανάμεσα στα κράτη μέλη και τους ευρω-μεσογειακούς εταίρους, δεδομένης της υφιστάμενης αυξημένης αλληλεξάρτησης. Ο Darbouche επισημαίνει

ότι αποτελεί «το μοναδικό ίσως πεδίο, όπου η αλληλεξάρτηση στις ευρω-μεσογειακές σχέσεις χαρακτηρίζεται από καθαρή συμπληρωματικότητα» (Darbouche, 2009: 373). Η αλληλεξάρτηση αυτή γίνεται ιδιαίτερα αισθητή στον τομέα του φυσικού αερίου, καθώς η Αλγερία, αλλά και άλλες χώρες της Νότιας Μεσογείου (π.χ. Αίγυπτος και Λιβύη) διαθέτουν σημαντικά ανεκμετάλλευτα αποθέματα. Για τα κράτη μέλη, τα συγκεκριμένα αποθέματα μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού τους, ενώ για τις χώρες της Νότιας Μεσογείου αποτελούν βασική πηγή εσόδων για την κάλυψη των αναπτυξιακών τους αναγκών.

Η πολιτική της Αλγερίας έναντι της ΕΕ διαμορφώνεται από τα δεδομένα της εσωτερικής πολιτικής, την οικονομική κατάσταση και τον μονοδιάστατο και εξαρτημένο από τον ενεργειακό τομέα εξαγωγικό προσανατολισμό της χώρας. Σε συνδυασμό με τους συγκεκριμένους παράγοντες, ουσιαστικό ρόλο διαδραματίζει και η ανάγκη των αλγερινών κυβερνήσεων για εξωτερική πολιτική στήριξη από έναν ισχυρό διεθνή παράγοντα, όπως η ΕΕ. Η τελευταία παράμετρος εξηγεί, ίσως, περισσότερο από οποιαδήποτε άλλη, το ενδιαφέρον της Αλγερίας για την Ευρω-μεσογειακή συνεργασία και την έναρξη διαπραγματεύσεων για τη Συμφωνία Σύνδεσης, η οποία, τελικά, υπεγράφη το 2002 και ετέθη σε ισχύ το 2005. Η Αλγερία, επισημαίνει ο Pan Stein, εμπλέκεται σε διαπραγματεύσεις με την ΕΕ, μόνο σε περιόδους «οικονομικής αναταραχής» (Stein, 2008: 104). Τη θέση αυτή υιοθετεί και ο Hakim Darbouche, παρατηρώντας ότι η προστιθέμενη αξία της Συμφωνίας Σύνδεσης με την ΕΕ είναι ιδιαίτερος περιορισμένη, καθώς δεν καλύπτει τον τομέα των υδρογονανθράκων. Ως εκ τούτου, για μία μονοδιάστατη οικονομία, βασισμένη στην εξαγωγή υδρογονανθράκων, όπως η αλγερινή, η Συμφωνία Σύνδεσης ισοδυναμεί με μονομερή απελευθέρωση του εμπορίου. Ωστόσο, η αλγερινή κυβέρνηση είχε ανάγκη να εξασφαλίσει τη στήριξη της ΕΕ, σε μία περίοδο βίαιων εσωτερικών συγκρούσεων, διαρροής κεφαλαίων από τη χώρα στο εξωτερικό και διόγκωσης του χρέους (Darbouche, 2009: 376).

Εντός του πλαισίου αυτού, βασικός στόχος της αλγερινής ενεργειακής πολιτικής είναι να εμπεδωθεί εντός ΕΕ η αντίληψη ότι η Αλγερία αποτελεί ασφαλή πηγή εφοδιασμού με φυσικό αέριο. Η ευρω-μεσογειακή εταιρική σχέση στον τομέα της ενέργειας συνιστά για την Αλγερία τον πιο αποτελεσματικό μηχανισμό για τη διαμόρφωση αυτής της αντίληψης. Παράλληλα, η κατασκευή δύο νέων αγωγών φυσικού αερίου, του “MEDGAZ” που συνδέει, απευθείας, την Αλγερία με την Ισπανία και του “Galsi”, ανάμεσα σε Αλγερία και Ιταλία, ενισχύουν την παρουσία

του αλγερινού φυσικού αερίου εντός ΕΕ. Παρά ταύτα, η προσπάθεια εισαγωγής του προτύπου της εσωτερικής αγοράς ενέργειας της ΕΕ στην Αλγερία δεν συντελείται χωρίς αντιδράσεις από την τελευταία, καθώς, οι ρυθμίσεις περί απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας είναι αντίθετες με τα συμφέροντα της χώρας ως παραγωγού φυσικού αερίου και θίγουν τα εκτεταμένα προνόμια της κρατικής εταιρείας “Sonatrach”. Η υιοθέτηση από την Αλγερία του προτύπου για την αγορά ενέργειας που εξάγει η ΕΕ, μέσω της ευρω-μεσογειακής συνεργασίας και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, συνεπάγεται σημαντικό πολιτικό κόστος για κάθε κυβέρνηση, δεδομένων των αντιδράσεων ισχυρών ελίτ που έχουν συνδέσει τα συμφέροντά τους με το μονοπωλιακό καθεστώς της “Sonatrach”. Ως εκ τούτου, η Αλγερία, όπως και άλλες χώρες που εντάσσονται στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, αντιδρά στο εξαγόμενο από την ΕΕ πρότυπο λειτουργίας της αγοράς ενέργειας, απορρίπτοντας, μάλιστα, το σύνολο των κανόνων για την ενεργειακή διακυβέρνηση που περιέχονταν στο σχέδιο δράσης για τη χώρα (Gstöhl, 2009: 5297).

Εξετάζοντας την ενεργειακή πολιτική που έχει ακολουθήσει η ΕΕ, μέχρι σήμερα, σε σχέση με την Αλγερία, ο Stein παρατηρεί ότι «έχει συστηματικά αποτύχει να λάβει υπ’ όψιν της την ισχύ που διαθέτουν οι ομάδες συμφερόντων στην Αλγερία» (Stein, 2008: 107). Πρόκειται για τις ελίτ, το ρόλο των οποίων επισημαίνει και ο Darbouche. Οι ίδιες ελίτ που αντέδρασαν και, τελικά, ανέτρεψαν το μεταρρυθμιστικό νόμο του 2001, είναι αυτές θίγονται από το εξαγόμενο πρότυπο της εσωτερικής αγοράς ενέργειας της ΕΕ. Σύμφωνα με τον Stein, η ΕΕ έχει υιοθετήσει μία προσέγγιση, η οποία έχει περισσότερο «κανονιστικό», παρά «λειτουργικό» χαρακτήρα (Ibid). Υπό τη λογική αυτή, προωθεί μεταρρυθμίσεις που αντανακλούν κυρίαρχες σε αυτήν ιδέες, όπως η απελευθέρωση της αγοράς, χωρίς να εξετάζει τη σκοπιμότητα, τις δυνατότητες και τέλος, τον τρόπο εφαρμογής τους στην περίπτωση της Αλγερίας. Η πολιτική αυτή της ΕΕ έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια της στήριξης ισχυρών ομάδων συμφερόντων, για τις οποίες οι συγκεκριμένες ιδέες, όχι μόνον δεν αποτελούν σημείο αναφοράς, αλλά έρχονται και σε αντίθεση με το δικό τους σύστημα πεποιθήσεων.

Πέραν, όμως, των εσωτερικών παραμέτρων των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Αλγερίας, ουσιαστική επίδραση ασκεί σε αυτές, όπως και στις ευρω-νορβηγικές ενεργειακές σχέσεις, η εξωτερική μεταβλητή της ρωσικής ενεργειακής πολιτικής. Ο υψηλός βαθμός εξάρτησης από τις ρωσικές εισαγωγές φυσικού αερίου αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά, εάν όχι το πιο ισχυρό, κίνητρο για την προώθηση, από

πλευράς ΕΕ, των ενεργειακών σχέσεων με την Αλγερία. Οι δυνατότητες περιορισμού της ενεργειακής εξάρτησης από τη Ρωσία, μέσω της διαφοροποίησης των προμηθευτών, είναι περιορισμένες και καθώς το ενεργειακό δυναμικό της Νορβηγίας έχει συγκεκριμένα όρια, η Αλγερία αποτελεί την καλύτερη δυνατή εναλλακτική για τον εφοδιασμό της ευρωπαϊκής αγοράς με φυσικό αέριο.

Για την Αλγερία, πάλι, η Ρωσία, εκτός από ανταγωνιστή ως προς την προμήθεια με φυσικό αέριο του σημαντικότερου και για τις δύο χώρες πελάτη, της ΕΕ, αποτελεί και εν δυνάμει σύμμαχο, λόγω της κοινής ιδιότητάς τους ως παραγωγών φυσικού αερίου. Η συμμετοχή των δύο χωρών στο «Φόρουμ Χωρών Εξαγωγέων Φυσικού Αερίου» (Gas Exporting Countries Forum - GECF) και η ρητορική που αναπτύσσουν σχετικά με τη δημιουργία ενός ΟΠΕΚ για το φυσικό αέριο – “Gas OPEC” αναδεικνύουν τα υφιστάμενα και τα δυνητικά πεδία συνεργασίας (Drury, 2010; Darbouche, 2007: 1). Η προοπτική μίας συμμαχίας ανάμεσα σε Αλγερία και Ρωσία ανεδείχθη το 2006, μέσω της επίσημης επίσκεψης του τότε Προέδρου της Ρωσίας στην Αλγερία. Η επίσκεψη δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, καθώς η Αλγερία δεν ικανοποίησε τις ρωσικές βλέψεις για τη “Sonatrach”. Ωστόσο, τα δύο Μνημόνια Κατανόησης που υπεγράφησαν, το 2006 και το 2007, ανάμεσα σε “GAZPROM” και “Sonatrach” προκάλεσαν εύλογες ανησυχίες στην ΕΕ.

Η διαφαινόμενη προσέγγιση Αλγερίας – Ρωσίας ενέχει, ασφαλώς, τον κίνδυνο δημιουργίας ενός «καρτέλ» στον τομέα του φυσικού αερίου που θα επέτρεπε στις δύο χώρες να συντονίσουν τις ενέργειές τους για να ελέγξουν την τιμή και την ποσότητα του εξαγόμενου στην ΕΕ φυσικού αερίου. Η κίνηση αυτή των δύο σημαντικότερων, εκτός Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, προμηθευτών φυσικού αερίου της ΕΕ θα μπορούσε, σημειώνει ο Darbouche, να ερμηνευθεί και ως «μία προσπάθεια να υπολογισθεί ο βαθμός, στον οποίο οι δύο χώρες μπορούν να ακολουθήσουν ορισμένες πολιτικές μη συμβατές με τους κανόνες της ΕΕ, χωρίς να προκαλέσουν σύγκρουση με την ΕΕ». Παρά ταύτα, ο ίδιος παρατηρεί ότι, εξετάζοντας το τρίγωνο Ρωσία - Αλγερία - ΕΕ, η δημιουργία ενός ρωσο-αλγερινού «καρτέλ» φυσικού αερίου δεν αποτελεί πιθανό ενδεχόμενο, καθώς, πρώτον «λείπει έναν κοινό γεωπολιτικό πεδίο στις σχέσεις τους με την ΕΕ» και δεύτερον, το κόστος που συνεπάγεται η δέσμευσή τους σε ένα «καρτέλ» υπερβαίνει τα δυνητικά οφέλη (Darbouche, 2007: 4-5).

Στην πραγματικότητα, η συνεργασία Αλγερίας – Ρωσίας στον τομέα του φυσικού αερίου έχει πιο συγκεκριμένη, πιο πρακτική και πιο άμεση σκοπιμότητα και

για τις δύο χώρες. Για τη Ρωσία και ειδικότερα, τη “GAZPROM”, η αλγερινή “Sonatrach” αποτελεί πηγή τεχνογνωσίας για την παραγωγή και τις εξαγωγές Υγροποιημένου Φυσικού Αερίου (ΥΦΑ). Παράλληλα, για τη “Sonatrach”, η συμμετοχή σε ρωσικά προγράμματα παραγωγής ΥΦΑ συνιστά σημαντική πηγή εσόδων, η οποία περιορίζει την εξάρτησή της από τις εξαγωγές φυσικού αερίου στην ευρωπαϊκή αγορά. Επιπλέον, η πρόβλεψη για μελλοντική συνεργασία στον τομέα της παραγωγής πυρηνικής ενέργειας για ειρηνικούς σκοπούς που περιέχεται στο Μνημόνιο Κατανόησης του 2007, αποτελεί σημαντικό αντιστάθμισμα για την παροχή τεχνογνωσίας στον τομέα του ΥΦΑ (Katz, 2007: 154-156; Darbouche, 2007: 5). Ωστόσο, η ανάδειξη μίας ισχυρής ρωσικής παρουσίας στις εξαγωγές ΥΦΑ προς την ευρωπαϊκή αγορά δεν παύει να αποτελεί απειλή για τις αλγερινές εξαγωγές φυσικού αερίου - την κύρια πηγή εσόδων της αλγερινής οικονομίας. Ως εκ τούτου, η περαιτέρω ενίσχυση της ρωσο-αλγερινής συνεργασίας στον τομέα του φυσικού αερίου είναι αρκετά πιθανόν να βρεθεί αντιμέτωπη με το στενό πυρήνα των αλγερινών οικονομικών συμφερόντων. Το ενδεχόμενο αυτό επισημαίνει ο Mark Katz, παρατηρώντας ότι «αν και οι ρωσο-αλγερινοί δεσμοί έχουν ενισχυθεί δραματικά, φαίνεται ότι υπάρχουν όρια ως προς την έκταση που μπορεί να λάβει αυτή η συνεργασία, ιδιαίτερα στον τομέα του φυσικού αερίου, όπου τα συμφέροντά τους φαίνεται να είναι περισσότερο ανταγωνιστικά παρά να τείνουν προς τη συνεργασία» (Katz, 2007: 152).

Υπό το φως της προηγηθείσας ανάλυσης, μπορεί κανείς να διακρίνει μία σειρά προσδιοριστικών παραμέτρων των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Αλγερίας. Σε θεσμικό επίπεδο, η Ευρω-μεσογειακή εταιρική σχέση και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας διαμορφώνουν το πλαίσιο, εντός του οποίου αναπτύσσονται ο διάλογος και η συνεργασία των δύο πλευρών στον τομέα της ενέργειας. Παράλληλα, βέβαια, ορισμένα κράτη μέλη της Μεσογείου έχουν αναπτύξει το δικό τους διμερές θεσμικό πλαίσιο με την Αλγερία, το οποίο ασκεί, επίσης, επιρροή στις ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Αλγερίας. Ιδιαίτερο ρόλο για την εξέλιξη των ευρω-αλγερινών ενεργειακών διαδραματίζουν, επίσης, τα υφιστάμενα συμφέροντα, τα οποία θα μπορούσαν να διαχωριστούν σε επίσημα «εθνικά» συμφέροντα της Αλγερίας, συμφέροντα ορισμένων ισχυρών ελίτ στο εσωτερικό της χώρας, συμφέροντα συγκεκριμένων κρατών μελών (Ισπανία, Ιταλία, Γαλλία) και συμφέροντα της ΕΕ, τα οποία προωθούνται από την Επιτροπή. Επιπλέον, ειδική εξωτερική παράμετρο που επηρεάζει ουσιαστικά τις ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Αλγερίας, συνιστά

η αναπτυσσόμενη ενεργειακή συνεργασία Ρωσίας – Αλγερίας. Προσδιοριστικό ρόλο, τέλος, διαδραματίζουν οι κυρίαρχες ιδέες και αντιλήψεις που διέπουν τη δράση της Αλγερίας, της ΕΕ, αλλά και κρατών μελών με ιδιαίτερους ιστορικούς δεσμούς με τη συγκεκριμένη χώρα, όπως η Γαλλία. Προσεγγίζοντας το ιδεολογικό υπόβαθρο των σχέσεων ΕΕ – Αλγερίας, θα μπορούσε κανείς να διακρίνει δύο επίπεδα. Στο πρώτο, εντοπίζονται οι συνδεόμενες με το αποικιακό παρελθόν της χώρας και τον αγώνα της ανεξαρτησίας από τη Γαλλία ιδέες, οι οποίες προσδιορίζουν, σε μεγάλο βαθμό, την αλγερινή ταυτότητα. Στο δεύτερο επίπεδο, αναπτύσσεται ένα σύνολο ιδεών (απελευθέρωση της αγοράς, υγιής ανταγωνισμός, ευνομία, κράτος δικαίου) που επιχειρεί να εξάγει η ΕΕ, στο πλαίσιο της Ευρω-μεσογειακής εταιρικής σχέσης και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, παρά τις αντιδράσεις από τις ισχυρές αλγερινές ελίτ. Το σύνολο των εν λόγω παραμέτρων προσδίδει στις ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Αλγερίας ένα δυναμικό, αλλά και ασταθή χαρακτήρα, ο οποίος διευρύνει το περιθώριο εξέλιξής τους, αλλά περιορίζει, παράλληλα, την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ από την Αλγερία.

4.2.2 Χώρες - περιοχές διέλευσης

4.2.2.1 Τουρκία

Η ανάλυση, στο προηγούμενο τμήμα του κεφαλαίου, επικεντρώθηκε στους κύριους προμηθευτές της ΕΕ σε φυσικό αέριο – Ρωσία, Νορβηγία και Αλγερία. Η συγκεκριμένη ομάδα χωρών διαδραματίζει έναν αδιαμφισβήτητα κομβικό ρόλο για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ. Πέραν, όμως, των προμηθευτών, ουσιαστική σημασία για την ευρωπαϊκή αγορά φυσικού αερίου κατέχουν και οι χώρες διέλευσης – “transit”, οι οποίες, λόγω της γεωγραφικής τους θέσης, μεσολαβούν ανάμεσα σε προμηθευτές και καταναλωτές. Η εξέταση των ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ με αυτή την ομάδα χωρών εστιάζει, καταρχάς, στην Τουρκία, για να συνεχίσει με την περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και να στραφεί, τέλος, στην Ουκρανία.

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στην Τουρκία, λόγω, πρώτον, του ταχέως εξελισσόμενου ρόλου της σε επίπεδο γεωπολιτικής της ενέργειας και δεύτερον, της ιδιαίτερης σχέσης της - ως υποψήφιας προς ένταξη χώρας - με την ΕΕ. Η ανάλυση που ακολουθεί, εστιάζει, καταρχάς, στις κυρίαρχες αντιλήψεις στην ίδια την Τουρκία σχετικά με το ενεργειακό ρόλο της χώρας, όπως αυτές διαμορφώνονται, επηρεαζόμενες από τους ευρύτερους στόχους της εξωτερικής της πολιτικής, αλλά και την ενεργειακή της κατάσταση. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, εξετάζονται οι ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Τουρκίας, σε συνάρτηση με την αποκαλούμενη «διπλωματία» των αγωγών φυσικού αερίου και την πρόοδο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Τέλος, διερευνάται η πτυχή των ρωσο-τουρκικών ενεργειακών σχέσεων, υπό το πρίσμα της επίδρασης που ασκούν ή δύνανται να ασκήσουν στις ευρω-τουρκικές ενεργειακές σχέσεις.

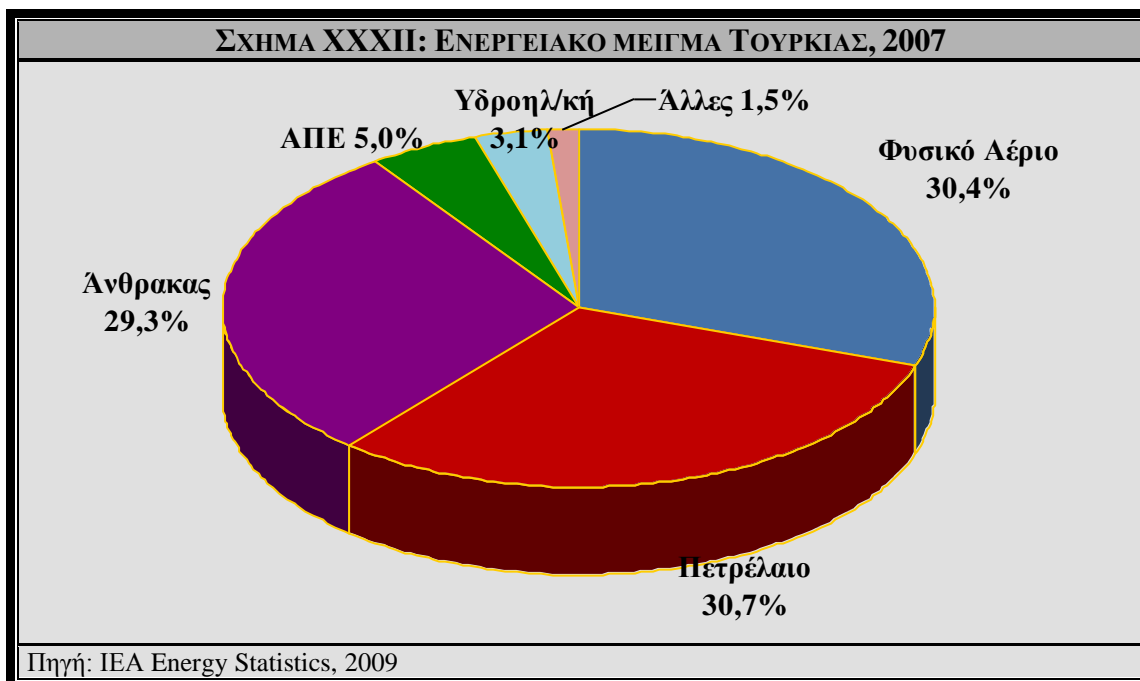
Η ανάδειξη της Τουρκίας σε ενεργειακό κόμβο μείζονος σημασίας για τη μεταφορά τόσο αργού πετρελαίου, όσο και φυσικού αερίου από τον Καύκασο, τη Μέση Ανατολή και τον Περσικό Κόλπο προς την Ευρώπη συμπεριλαμβάνεται στους βασικούς στόχους της τουρκικής εξωτερικής πολιτικής (Meister, 2010: 22; Γρηγοριάδης, 2008: 18; Barysch, 2007: 2; Winrow, 2003: 77). Εξετάζοντας το ευρύτερο πλαίσιο της τουρκικής ενεργειακής πολιτικής, ο Stefan Meister παρατηρεί ότι, από το 2002, οπότε το Κόμμα Δικαιοσύνης και Ανάπτυξης (ΑΚΡ) ήλθε στην εξουσία, η Τουρκία προσπαθεί να αναδειχθεί σε κύρια περιφερειακή δύναμη,

επιδεικνύοντας έντονη διπλωματική δραστηριότητα και διαδραματίζοντας ενεργό ρόλο για την ευρύτερη περιοχή, μέσα από την πολιτική της καλής γειτονίας. Στο πλαίσιο αυτό, εκμεταλλευόμενη τη γεωγραφική της θέση που τη φέρνει πλησίον των πιο πλούσιων, ενεργειακά, περιοχών, παγκοσμίως, επιδιώκει, ως κεντρικός κόμβος, να διασφαλίσει την κάλυψη των ενεργειακών της αναγκών, να περιορίσει την ενεργειακή της εξάρτηση από τη Ρωσία και να εξασφαλίσει όσο το δυνατόν περισσότερα έσοδα από την επιβολή τελών διέλευσης και φόρων (Meister, 2010: 22). Επιπλέον, δεδομένης της πολιτικής που ακολουθεί η Άγκυρα στην περίπτωση των αγωγών φυσικού αερίου που διέρχονται ή σχεδιάζεται να διέλθουν από το έδαφος της, είναι σαφής η βούλησή της να εξελιχθεί η Τουρκία από χώρα διέλευσης σε μεταπωλητή φυσικού αερίου.

Η ιδιαίτερη σημασία που αποδίδεται στο φυσικό αέριο από την τουρκική κυβέρνηση, εξηγείται από το γεγονός ότι η θέση που καταλαμβάνει στο ενεργειακό ισοζύγιο της Τουρκίας είναι σχεδόν ίδια με αυτή του πετρελαίου, καλύπτοντας περισσότερο από το 30% των ενεργειακών προμηθειών της Τουρκίας, το 2007 (βλ. σχήμα XXXII κατωτέρω). Η τουρκική αγορά φυσικού αερίου ελέγχεται από το κρατικό μονοπώλιο της “BOTAS”, παρά την τυπική κατάργησή του με το νόμο του 2001 περί απελευθέρωσης. Το κύριο πρόβλημα της τουρκικής αγοράς φυσικού αερίου, σύμφωνα με τη μελέτη των I. Atiyas και J. N. Ferrer για τις μεταρρυθμίσεις στον ενεργειακό τομέα της Τουρκίας, συνδέεται με τις μακροχρόνιες συμβάσεις εισαγωγής φυσικού αερίου που υπέγραψε η “BOTAS”, κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90, με έξι κράτη – εξαγωγείς φυσικού αερίου (I. Atiyas and J. N. Ferrer, 2007: 116). Οι εν λόγω συμβάσεις, οι οποίες έχουν διάρκεια μεγαλύτερη ή ίση των είκοσι ετών, προβλέπουν την υποχρεωτική δέσμευση και αγορά από την Τουρκία συγκεκριμένων ποσοτήτων φυσικού αερίου ανά έτος (όρος ‘take or pay’), περιορίζοντας, κατ’ αυτόν τον τρόπο, τα περιθώρια επιλογής με βάση την προέλευση και την τιμή (βλ. πίνακα 4.6 κατωτέρω).

Ωστόσο, οι προσδοκίες για ταχεία οικονομική ανάπτυξη και υψηλές ανάγκες σε προμήθεια φυσικού αερίου διαψεύστηκαν, λόγω της κρίσης της τουρκικής οικονομίας, κατά την περίοδο 2000 – 2001, με αποτέλεσμα η τουρκική αγορά ενέργειας να μην μπορεί να απορροφήσει τις μεγάλες ποσότητες φυσικού αερίου και η “BOTAS” να είναι υποχρεωμένη, είτε να αγοράσει τις επιπλέον ποσότητες φυσικού αερίου, είτε να αποζημιώσει τις αντισυμβαλλόμενες εταιρείες. Ως λύση στο πρόβλημα που ανέκυψε, προκρίθηκε ένα «πρόγραμμα απελευθέρωσης» των

συμβάσεων φυσικού αερίου, το οποίο δίνει τη δυνατότητα σε ιδιωτικές εταιρείες να αγοράσουν μέρος των δεσμευμένων ποσοτήτων. Παρά ταύτα, το πρόγραμμα ελέγχεται ως προς την αποδοτικότητά του, με αποτέλεσμα η “BOTAS” να εξακολουθεί να είναι δεσμευμένη για ποσότητες φυσικού αερίου που υπερκαλύπτουν τις ανάγκες της τουρκικής αγοράς, αλλά και να διατηρεί τη μονοπωλιακή της θέση (Ibid.: 117-118). Παράλληλα, όμως, επισημαίνει ο Ι.Ν. Γρηγοριάδης, η ύπαρξη των συγκεκριμένων δεσμεύσεων «οδήγησε στην εκπόνηση μελετών για τη δημιουργία υποδομής αποθήκευσης φυσικού αερίου εντός της χώρας και ενίσχυσε το ενδιαφέρον για τη σύνδεση του δικτύου φυσικού αερίου με αυτό των ευρωπαϊκών κρατών, ώστε να υπάρχει και η δυνατότητα μεταπώλησεως του πλεονάζοντος φυσικού αερίου» (Ι.Ν. Γρηγοριάδης, 2008: 19; βλ. επίσης Κ. Barysch, 2007: 2).



Εάν ο γενικός στόχος της ανάδειξης της Τουρκίας σε ενεργειακό κόμβο μεταξύ Ευρώπης και Ασίας αποτελεί κοινό σημείο αναφοράς για τους παράγοντες που συμμετέχουν στη διαμόρφωση της τουρκικής ενεργειακής και εξωτερικής πολιτικής, αυτό δεν σημαίνει ότι υφίσταται μία κοινή αντίληψη ως προς το περιεχόμενο και την υλοποίηση του ρόλου αυτού. Αντιθέτως, ο μεγάλος αριθμός των φορέων που εμπλέκονται στη σχεδίαση και υλοποίησή του, συνδυάζεται με διαφορετικές και συχνά αντικρουόμενες μεταξύ τους προσεγγίσεις. Υπό το πρίσμα αυτό, ο Gareth M. Winrow ασκεί κριτική στην παγιωμένη αντίληψη, η οποία θέλει την Τουρκία να συμμετέχει ως «ορθολογικός μονολιθικός δρών» στο «Μεγάλο Παιχνίδι» των αγωγών της Κασπίας (Gareth M. Winrow, 2003: 91). Στην

πραγματικότητα, το «Μεγάλο Παιχνίδι» είναι πιο πολύπλοκο, εμπλέκοντας κυβερνητικούς δρώντες με διαφορετική γραφειοκρατική κουλτούρα και αντίληψη του περιφερειακού ρόλου της Τουρκίας, αλλά και εξωτερικούς παράγοντες με συγκρουόμενα συμφέροντα, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται κράτη, αλλά και επιχειρήσεις.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.6: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ ΒΟΤΑΣ					
Χώρα	Δισ. m³ /έτος	Ημερομηνία υπογραφής	Έναρξη	Διάρκεια (έτη)	Λήξη
Ρωσία	6	Φεβ. 1986	1987	25	2012
Αλγερία (ΥΦΑ)	4	Απρ. 1988	1994	20	2014
Νιγηρία (ΥΦΑ)	1,2	Νοέμ. 1999	1999	22	2021
Ιράν	10	Αύγ. 2001	2001	25	2026
Ρωσία	16	Δεκ. 1997	2003	25	2028
Ρωσία	8	Δεκ. 1998	1998	23	2021
Τουρκμενιστάν	16	Μάιος 1999	-	30	-
Αζερμπαϊτζάν	6,6	Μάρ. 2001	2006	15	2021

Πηγή: I. Atiyas and J. N. Ferrer, 2007: 117

Το Υπουργείο Εξωτερικών, το Υπουργείο Ενέργειας και Φυσικών Πόρων, το Γενικό Επιτελείο, οι κρατικές εταιρείες “ΒΟΤΑΣ” και “ΤΡΑΟ” και το εκάστοτε πρωθυπουργικό γραφείο είναι οι κύριοι διαμορφωτές της τουρκικής ενεργειακής πολιτικής. Ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους συγκεκριμένους κυβερνητικούς φορείς είναι συχνά δυσχερές, καθώς τεχνικά ζητήματα, όπως ο προσδιορισμός της πορείας ενός αγωγού συνδέονται, άμεσα, με θέματα εξωτερικής πολιτικής. Ο βαθμός ενεργειακής εξάρτησης από τη Ρωσία συνιστά ένα από τα βασικότερα σημεία τριβής ανάμεσα τους. Για το Υπουργείο Εξωτερικών και τις τουρκικές ένοπλες δυνάμεις, παρατηρεί ο Winrow, η υπερβολική εξάρτηση από τις εισαγωγές ρωσικού φυσικού αερίου αποτελεί πηγή ανησυχίας. Υπό το βάρος της αντίληψης αυτής, αντιμετωπίζουν τον αγωγό “Blue Stream” με επιφυλακτικότητα και προτιμούν τη διαφοροποίηση των προμηθευτών της Τουρκίας, μέσω της εισαγωγής περισσότερου φυσικού αερίου από το Αζερμπαϊτζάν. Στη στάση τους αυτή υποστηρίζονται, άλλωστε και από τις Ηνωμένες Πολιτείες. Από την άλλη πλευρά, για το Υπουργείο Ενέργειας και Φυσικών Πόρων, τη “ΒΟΤΑΣ”, αλλά και το «φιλορωσικό λόμπι» που περιλαμβάνει, κυρίως, εταιρείες (ENKA, Gama, Tekfen) με εμπλοκή στην αναβάθμιση του παλαιότερου συνδετήριου αγωγού Ρωσίας - Τουρκίας,

ο αγωγός “Blue Stream” δύναται να αναδείξει το ρόλο της Τουρκίας ως κόμβου στον τομέα του φυσικού αερίου και το γεγονός αυτό αρκεί για να ξεπερασθεί η ενίσχυση της ενεργειακής εξάρτησης από τη Ρωσία (Ibid.: 89-90). Όπως γίνεται αντιληπτό, παρά το γεγονός ότι και οι δύο πλευρές μοιράζονται τον κοινό γενικό στόχο της ανάδειξης της Τουρκίας σε περιφερειακό ενεργειακό κόμβο, οι αντιλήψεις ή/ και τα συμφέροντα που κάθε πλευρά συνδέει με την υλοποίηση του στόχου αυτού, διαμορφώνουν δύο διαφορετικές, επί της ουσίας, προσεγγίσεις.

Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, η εξέλιξη των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Τουρκίας κάθε άλλο παρά γραμμική είναι. Η ενίσχυση της ευρω-τουρκικής ενεργειακής συνεργασίας είναι συνδεδεμένη με συγκεκριμένα οφέλη και για τις δύο πλευρές. Για την ΕΕ, η Τουρκία προσφέρει μία εναλλακτική οδό ενεργειακού εφοδιασμού, η οποία, εφόσον ολοκληρωθεί, συμβάλλει, ουσιαστικά, στην ευρωπαϊκή ενεργειακή ασφάλεια. Παράλληλα, μέσω της ενεργειακής συνεργασίας με την Τουρκία, η ΕΕ αποκτά μεγαλύτερη πολιτική επιρροή στις πλούσιες σε υδρογονάνθρακες περιοχές της Κασπίας και της Μέσης Ανατολής και ισχυρότερη διαπραγματευτική θέση έναντι της Ρωσίας (A. Tekin and P.A. Williams, 2009: 4; Mañé-Estrada, 2006: 3783). Η Τουρκία, πάλι, πέραν από τα σημαντικά οικονομικά οφέλη που αποκομίζει, αναβαθμίζεται γεω-στρατηγικά και ενισχύεται διαπραγματευτικά στο πλαίσιο της προ-ενταξιακής διαδικασίας.

Το ενδιαφέρον της ΕΕ για την Τουρκία ως ενεργειακό κόμβο αρχίζει να εκδηλώνεται, σύμφωνα με τον Yurdakul Yiğitgöden, πρώην Υφυπουργό Ενέργειας της Τουρκίας, μετά το 1999, για δύο λόγους. Πρώτον, στο διάστημα 1998-1999, η Τουρκία πραγματοποίησε σημαντική πρόοδο στις διαπραγματεύσεις για τον αγωγό αργού πετρελαίου BTC (Μπακού – Τιφλίδα - Τσεϊχάν) και τον Δια-κασπιακό αγωγό φυσικού αερίου – TCP. Δεύτερον, η αρνητική στάση της Ρωσίας ως προς την κύρωση της Συνθήκης για τον Ενεργειακό Χάρτη και του Πρωτοκόλλου για τη διαμετακόμιση ενίσχυσε την ανάγκη εξεύρεσης μίας εναλλακτικής οδού ανεφοδιασμού, την οποία προσέφερε η Τουρκία (Yurdakul Yiğitgöden, 2010: 16). Η πρόσκληση που απηύθυνε η Επιτροπή στην Τουρκία, τον Ιούνιο του 1999, να γίνει «πλήρως επωφελούμενη χώρα» από το πρόγραμμα “INOGATE” αποτελεί το πρώτο δείγμα της νέας στάσης της ΕΕ.

Προσδιοριστικές παραμέτρους των ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ με την Τουρκία αποτελούν η εξέλιξη των προ-ενταξιακών διαπραγματεύσεων και η πορεία υλοποίησης των αγωγών φυσικού αερίου “NABUCCO” και “TGI”. Το γεγονός ότι η

Τουρκία είναι υποψήφια προς ένταξη χώρα δημιουργεί την εύλογη προσδοκία ότι οι ευρω-τουρκικές ενεργειακές σχέσεις εντάσσονται σε ένα θεσμικό πλαίσιο που εξασφαλίζει τις κατάλληλες συνθήκες για την εξέλιξή τους. Ωστόσο, επισημαίνει η K. Barysch, το γεγονός ότι η Τουρκία είναι υποψήφια προς ένταξη χώρα «φαίνεται μάλλον να εμποδίζει παρά να συμβάλλει στην ενεργειακή συνεργασία ΕΕ – Τουρκίας», καθώς ακόμα και τεχνικά ζητήματα της συνεργασίας αποκτούν πολιτικό χαρακτήρα, λόγω της παρείσφρησης θεμάτων άσχετων προς την ενέργεια (K. Barysch, 2007: 1). Συγκεκριμένα, το άνοιγμα του κεφαλαίου για την ενέργεια είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τη μεταβολή της τουρκικής στάσης ως προς το ζήτημα της εκμετάλλευσης των κοιτασμάτων υδρογονανθράκων στη θαλάσσια περιοχή της Κύπρου και το σεβασμό των κυριαρχικών δικαιωμάτων όλων των κρατών-μελών, συμπεριλαμβανομένης, ασφαλώς και της Κύπρου, στην Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη και στην ηπειρωτική Υφαλοκρηπίδα.

Υπό τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις και δεδομένου ότι η τουρκική στάση παραμένει σταθερά αμετάβλητη, το αδιέξοδο στις προ-ενταξιακές διαπραγματεύσεις για το άνοιγμα του κεφαλαίου για την ενέργεια επιδρά αρνητικά στο σύνολο των ευρω-τουρκικών ενεργειακών σχέσεων. Την αρνητική αυτή επίδραση επιτείνει, άλλωστε, και η επιχειρούμενη από την Άγκυρα διασύνδεση θεμάτων. Ενδεικτική της συγκεκριμένης τουρκικής τακτικής είναι η δήλωση του πρώην Υπουργού Ενέργειας και Φυσικών Πόρων της Τουρκίας Gilmi Güler, όπως αυτή καταγράφεται στο κοινό δελτίο τύπου που εξέδωσαν ΕΕ και Τουρκία με την ευκαιρία του συνέδριου υψηλού επιπέδου για την ευρω-τουρκική ενεργειακή συνεργασία που διοργανώθηκε από κοινού στην Κων/πολη, τον Ιούνιο του 2007: «Η προοπτική της ένταξης της Τουρκίας και οι συνεχιζόμενες ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την ΕΕ θα αποτελέσουν την κινητήρια δύναμη για την υλοποίηση κοινών σχεδίων που θα ενισχύσουν τον ενεργειακό εφοδιασμό της Τουρκίας και της ΕΕ» (European Union Delegation to Turkey, 2007). Προς την ίδια κατεύθυνση, αλλά σε υψηλότερους τόνους, κινείται και η δήλωση του Πρωθυπουργού της Τουρκίας, κατά την επίσημη επίσκεψή του στις Βρυξέλλες, τον Ιανουάριο του 2009. Αναφερόμενος στο σχέδιο κατασκευής του αγωγού φυσικού αερίου “Nabucco”, ο Tayyip Erdogan τονίζει: «εφόσον αντιμετωπίσουμε μία κατάσταση, στην οποία το κεφάλαιο για την ενέργεια μπλοκαριστεί, θα αναθεωρήσουμε ασφαλώς τη θέση μας» (Eric Bonse, 2009).

Εξετάζοντας την τουρκική τάση, ο Stefan Meister επισημαίνει ότι αν και οι αργοί ρυθμοί ή η έλλειψη προόδου στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις μπορεί να

αποτελούν εμπόδιο για την ενίσχυση της ενεργειακής συνεργασίας, η χρήση του “Nabucco” ως «διαπραγματευτικού χαρτιού» κάθε άλλο παρά συμβάλλει στην «οικοδόμηση εμπιστοσύνης» (Meister, 2010: 26). Για την ΕΕ, η ενεργειακή συνεργασία με την Τουρκία και τα συνδεδεμένα με αυτή σχέδια κατασκευής αγωγών εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο της πολιτικής ενίσχυσης της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού της. Η στασιμότητα των ενταξιακών διαπραγματεύσεων ως προς το κεφάλαιο της ενέργειας, όπως και η σταθερή άρνηση της Τουρκίας στην πρόσκληση της ΕΕ να ενταχθεί στην Ενεργειακή Κοινότητα, αναπόφευκτα επηρεάζουν τις ενεργειακές σχέσεις των δύο πλευρών. Ωστόσο, επισημαίνει ο αρμόδιος για θέματα ενέργειας Επίτροπος, Andris Piebalgs, «αυτές οι δύο διαδικασίες έχουν ως κοινό σημείο αναφοράς το γεγονός ότι και οι δύο απορρέουν από την κατανόηση της ανάγκης για περαιτέρω συνεργασία ανάμεσα στην ΕΕ και την Τουρκία σε έναν αριθμό τομέων» (Andris Piebalgs, 2007). Η εκμετάλλευση της ανάγκης ενίσχυσης της ενεργειακής ασφάλειας της ΕΕ, μέσω εναλλακτικών οδών εφοδιασμού, από την Τουρκία, προκειμένου να δώσει ώθηση στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις, είναι πολύ πιθανόν, όμως, να έχει τα αντίθετα αποτελέσματα. Στοχεύοντας στην άσκηση πίεσης στον ιδιαιτέρως ευαίσθητο για τα περισσότερα κράτη μέλη τομέα της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού, η εν λόγω τουρκική στάση ενδέχεται να μεταβάλει την κυρίαρχη αντίληψη εντός ΕΕ για το ρόλο της Τουρκίας από παράγοντα ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ενεργειακής ασφάλειας σε λόγο ανησυχίας και ανασφάλειας ή αλλιώς, σε μία «δεύτερη Ρωσία» στα Νοτιοανατολικά.

Εντός του πλαισίου της ενεργειακής συνεργασίας ΕΕ – Τουρκίας, έχουν μέχρι σήμερα αναπτυχθεί δύο σχέδια κατασκευής αγωγών φυσικού αερίου ο “TGI – Turkey-Greece-Italy” και ο “Nabucco”. Πρόκειται για δύο ανεξάρτητους, θεωρητικά συμπληρωματικούς, αλλά, στην πράξη, ανταγωνιστικούς μεταξύ τους αγωγούς, καθώς και οι δύο εξυπηρετούν τον ίδιο στόχο, τον εφοδιασμό της ΕΕ με μη ρωσικό φυσικό αέριο. Το σχέδιο κατασκευής του αγωγού “TGI” προβλέπει τη μεταφορά φυσικού αερίου από τις χώρες της Κασπίας και της Μέσης Ανατολής, μέσω της Τουρκίας, στην Ελλάδα και την Ιταλία. Το ελληνοτουρκικό τμήμα του αγωγού έχει ήδη κατασκευαστεί (συνεργασία ΔΕΠΑ - BOTAS) και μεταφέρει 0,75 δισ. m³ /έτος από την Τουρκία στην Ελλάδα. Ωστόσο, για την κανονική λειτουργία του αγωγού, όταν ολοκληρωθεί και η υποθαλάσσια σύνδεση Ελλάδος – Ιταλίας (συνεργασία ΔΕΠΑ - Edison), θα πρέπει να εξασφαλισθούν συνολικά 11,6 δισ. m³ /έτος, εκ των

οποίων 8 δισ. m³ /έτος θα καταλήγουν στην ιταλική αγορά (ΔΕΠΑ, 2009: 10-11; ΔΕΠΑ, 2008: 8-11; ΔΕΠΑ, 2007: 9-10; IGI Poseidon, 2010).

Στοχεύοντας στις ίδιες πηγές φυσικού αερίου με τον “TGI”, ο αγωγός “Nabucco” σχεδιάζεται να μεταφέρει 31 δισ. m³ /έτος, μέσω της Τουρκίας, στη Βουλγαρία, τη Ρουμανία, την Ουγγαρία και την Αυστρία. Τα ιδρυτικά μέλη της διεθνούς εταιρείας για την κατασκευή του αγωγού είναι η τουρκική “BOTAS”, η βουλγαρική “Bulgarian Energy Holding”, η ρουμανική “Transgaz”, η ουγγρική “MOL” και η αυστριακή “OMV”, ενώ το 2008 προστέθηκε και η γερμανική “RWE” (Nabucco Gas Pipeline, 2010). Το μέγεθος, η αναγνωρισιμότητα και η ποσότητα μη ρωσικού φυσικού αερίου που δύναται να εξασφαλίσει ο αγωγός, σε πλήρη λειτουργία, για την ευρωπαϊκή αγορά, είχαν ως αποτέλεσμα να εξασφαλίσει την άμεση υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Πέραν της ένταξής του στα Διευρωπαϊκά Ενεργειακά Δίκτυα, στα οποία έχει συμπεριληφθεί και ο “TGI”, η Επιτροπή συμμετείχε, εξ αρχής, ενεργά στην προώθηση του έργου. Στο πλαίσιο αυτό, ο Andris Piebalgs υπέγραψε, τον Ιούνιο του 2006, με τους Υπουργούς Ενέργειας των εμπλεκόμενων στο έργο χωρών Κοινή Διακήρυξη για την επίσπευση των διαδικασιών υλοποίησής του, ενώ η Επιτροπή διεδραμάτισε ενεργό ρόλο στις διαπραγματεύσεις για τη Διακυβερνητική Συμφωνία με την Τουρκία, γεγονός το οποίο υπογραμμίζει ο ίδιος ο Πρόεδρος της Επιτροπής José Manuel Barroso στο χαιρετισμό του για την υπογραφή της, τον Ιούλιο του 2009 (EUROPA Press Release, IP/06/842, 2006; José Manuel Barroso, Speech/09/339, 2009).

Σε συνδυασμό με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής - άμεση και ενεργό για τον “Nabucco”, έμμεση για τον “TGI” (μέσω της ένταξής του στα Διευρωπαϊκά Ενεργειακά Δίκτυα), τα δύο σχέδια αγωγών μεταφοράς μη ρωσικού φυσικού αερίου κίνησαν, όπως παρατηρεί ο Ι. Γρηγοριάδης και το ιδιαίτερο ενδιαφέρον των Ηνωμένων Πολιτειών. Το γεγονός ότι οι συγκεκριμένοι αγωγοί εξασφαλίζουν πρόσβαση στην ευρωπαϊκή αγορά για κράτη του Καυκάσου και της Κεντρικής Ασίας, όπως το Αζερμπαϊτζάν και το Τουρκμενιστάν (υπό προϋποθέσεις), περιορίζοντας, κατ’ αυτόν τον τρόπο, τόσο τον κυρίαρχο ρόλο της Ρωσίας στον ενεργειακό εφοδιασμό της ΕΕ, όσο και την ισχυρή επιρροή της στις πρώην σοβιετικές δημοκρατίες, εξυπηρετεί το στρατηγικό σχεδιασμό των ΗΠΑ για τη συγκεκριμένη περιοχή, στην οποία επιδιώκουν να ενισχύσουν τη δική τους επιρροή (Ι. Γρηγοριάδης, 2008: 44-45).

Ωστόσο, η ολοκλήρωση των σχεδίων κατασκευής των δύο αγωγών προσκρούει σε δύο σημαντικά προβλήματα. Το πρώτο αφορά στην ακολουθούμενη από την Τουρκία πολιτική να αγοράζει και να μεταπωλεί το φυσικό αέριο που διέρχεται από το έδαφός της, μεταβάλλοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, το ρόλο της από χώρα διέλευσης σε μεταπωλητή φυσικού αερίου. Η συγκεκριμένη τουρκική πολιτική είναι δύσκολο να γίνει δεκτή από χώρες παραγωγούς, όπως το Αζερμπαϊτζάν, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνει την υπογραφή των συμφωνιών για τη δέσμευση των απαραίτητων ποσοτήτων φυσικού αερίου για την τροφοδοσία των αγωγών “TGI” και “Nabucco”. Παράλληλα, η ειδική σχέση της Τουρκίας με το Αζερμπαϊτζάν φαίνεται ότι επηρεάστηκε από την επιχειρούμενη προσέγγιση της Τουρκίας με την Αρμενία, τα σύνορα των οποίων παραμένουν κλειστά από τις αρχές της δεκαετίας του '90, λόγω του πολέμου στο Ναγκόρνο - Καραμπάχ.

Παρά ταύτα, τα προβλήματα στις διαπραγματεύσεις Τουρκίας – Αζερμπαϊτζάν φαίνεται ότι ξεπεράστηκαν στα μέσα του 2010, με αποτέλεσμα, στις 7 Ιουνίου 2010, να υπογραφούν τρεις συμφωνίες ανάμεσα στις δύο πλευρές σχετικά με τις τιμές και τις ποσότητες του φυσικού αερίου που θα διοχετευθούν από τα κοιτάσματα “Shah Deniz I” και “Shah Deniz II” στην Τουρκία (Fulya Özerkan, 2010). Οι εν λόγω συμφωνίες ανοίγουν το δρόμο για την έναρξη διαπραγματεύσεων ανάμεσα στις εταιρείες που εμπλέκονται στα σχέδια κατασκευής των αγωγών “TGI” και “Nabucco”, την αζερική κρατική εταιρεία φυσικού αερίου “SOCAR” και την κοινοπραξία του “Shah Deniz” (BP, Statoil, Total, LUKoil, SOCAR, NaftIran Intertrade Company-NICO και TPAO). Παραμένει, όμως, αμφίβολο εάν, τελικά, επιλύουν το πρόβλημα της μεταπώλησης του φυσικού αερίου από την Τουρκία (Shahin Abbasov, 2010). Είναι χαρακτηριστικό ότι, μετά την υπογραφή των συμφωνιών, οι θέσεις Τουρκίας και Αζερμπαϊτζάν επί του θέματος ήταν σαφώς διαφορετικές. Από τη μία πλευρά, ο Τούρκος Υπουργός Ενέργειας και Φυσικών Πόρων Taner Yildiz δήλωσε ότι «η Τουρκία θα αποκτήσει το δικαίωμα μεταπώλησης φυσικού αερίου από το ‘Shah Deniz II’», ενώ, από την άλλη, ο Αντιπρόεδρος της “SOCAR” διευκρίνισε ότι «η μεταπώληση φυσικού αερίου από το ‘Shah Deniz II’ δεν συζητήθηκε» (Ercan Ersoy and Stephen Bierman, 2010).

Στην τουρκική πολιτική μεταπώλησης του φυσικού αερίου έρχεται να προστεθεί ένα πιο σύνθετο πρόβλημα, το οποίο αφορά στην επάρκεια του υφιστάμενου μη ρωσικού φυσικού αερίου για τη λειτουργία και των δύο αγωγών. Το ζήτημα αυτό, άλλωστε, αποτελεί την κύρια αιτία ανταγωνισμού ανάμεσα σε “TGI”

και “Nabucco”. Μολονότι και τα δύο σχέδια στοχεύουν στις ευρύτερες περιοχές της Κασπίας και της Μέσης Ανατολής, οι πραγματικές εναλλακτικές για προμήθεια φυσικού αερίου είναι πολύ περιορισμένες. Εάν η δέσμευση των εξαγομένων ποσοτήτων φυσικού αερίου από το κοίτασμα “Shah Deniz II” επαρκεί για να εξυπηρετήσει τη λειτουργία του “TGI”, σίγουρα δεν μπορεί να εξασφαλίσει τη βιωσιμότητα ενός αγωγού του μεγέθους του “Nabucco”. Οι άλλες επιλογές τροφοδοσίας του αγωγού είναι το Ιράκ, το Ιράν, η Αίγυπτος και το Τουρκμενιστάν.

Ωστόσο, οι πολιτικές και τεχνικές παράμετροι που καθορίζουν τις δυνατότητες προμήθειας φυσικού αερίου από αυτές τις χώρες, καθιστούν τις συγκεκριμένες εναλλακτικές λύσεις, τουλάχιστον, αμφίβολες. Ο Ι. Γρηγοριάδης παρατηρεί σχετικά ότι, ακόμα και οι δυνατότητες του Αζερμπαϊτζάν να παράσχει τις αναμενόμενες ποσότητες θα εξαρτηθεί από την εξέλιξη της επένδυσης στο “Shah Deniz II”, αλλά και από την ανθεκτικότητά του στις ρωσικές πιέσεις δέσμευσης του φυσικού αερίου του. Ως προς το Ιράκ, η προοπτική εξαγωγής φυσικού αερίου εξαρτάται από τις επενδύσεις στις απαραίτητες υποδομές, από τη δυνατότητα της κεντρικής κυβέρνησης της χώρας να έλθει σε συμφωνία με τις τοπικές Αρχές του Βορείου Ιράκ για την κατανομή των κερδών από τις εξαγωγές φυσικού αερίου και τελικά, από την ίδια την επιβίωση του υφιστάμενου καθεστώτος. Όσον αφορά στην Αίγυπτο, η ποσότητα φυσικού αερίου που δύναται να προμηθεύσει, είναι πολύ μικρή σε σχέση με τις ανάγκες του αγωγού. Σημαντικές ποσότητες φυσικού αερίου θα μπορούσαν να εξασφαλισθούν από το Τουρκμενιστάν, αλλά η κατασκευή του Διακασπιακού αγωγού, αναγκαία προϋπόθεση, υπό τις σημερινές συνθήκες, για τη διοχέτευση του τουρκμενικού φυσικού αερίου στην Τουρκία, προσκρούει στις διαφωνίες των χωρών της Κασπίας για το νομικό καθεστώς της και κυρίως, στην αρνητική στάση της Ρωσίας (Grigoriadis, 2010: 63-64). Όσον αφορά στην πρόταση της ιταλικής “ENI” για τη μεταφορά 8,6 δισ. m³ πεπιεσμένου φυσικού αερίου (CNG – Compressed Natural Gas) από το Τουρκμενιστάν, τον Ιούλιο του 2010, αποτελεί μακροπρόθεσμο σχέδιο, η υλοποίηση του οποίου προϋποθέτει τη σύμφωνη γνώμη των κυβερνήσεων Αζερμπαϊτζάν και Τουρκμενιστάν (Rammiz Mammadov, 2010). Τέλος, το ενδεχόμενο προμήθειας φυσικού αερίου από το Ιράν φαίνεται μακρινό, δεδομένου του σημερινού επιπέδου των σχέσεων ΕΕ και ΗΠΑ με τη συγκεκριμένη χώρα.

Υπό τις προαναφερθείσες συνθήκες, ο ανταγωνισμός ανάμεσα στα δύο σχέδια αγωγών για την εξασφάλιση των απαιτήτων, για τη βιωσιμότητά τους, ποσοτήτων

φυσικού αερίου εντείνεται. Τα πλεονεκτήματα για τον “Nabucco” συνδέονται με την ενεργό υποστήριξη των Βρυξελλών και την προώθησή του από ισχυρές εταιρείες, όπως η γερμανική “RWE” και η αυστριακή “OMV”. Ωστόσο, το βασικό πλεονέκτημα του “TGI” είναι το πολύ μικρότερο, σε σχέση με τον “Nabucco”, μέγεθός του, το οποίο του επιτρέπει να αρκестθεί στην τροφοδοσία μόνον από το Αζερμπαϊτζάν, εφόσον, βέβαια, δεσμευθούν οι απαιτούμενες ποσότητες από το “Shah Deniz”. Τον «ενδο-ευρωπαϊκό» αυτό ανταγωνισμό για την προμήθεια μη ρωσικού φυσικού αερίου ενισχύει και η επαμφοτερίζουσα στάση της Τουρκίας ως προς τους δύο αγωγούς. Συγκεκριμένα, ενώ η τουρκική Εθνοσυνέλευση προέβη, το Μάρτιο του 2010, στην κύρωση της Διακυβερνητικής Συμφωνίας για τον “Nabucco” (υπεγράφη στις 13.07.2009), δεν έχει, μέχρι και σήμερα, κυρώσει την τριμερή Συμφωνία Ελλάδος – Ιταλίας – Τουρκίας για τον “TGI” που υπεγράφη στη Ρώμη, στις 26 Ιουλίου 2007. Παράλληλα, όμως, προκαλεί εύλογες αμφιβολίες ως προς την αφοσίωσή της στον “Nabucco”, συνδέοντας την προοπτική υλοποίησής του με την εξέλιξη των προ-ενταξιακών διαπραγματεύσεων για το κεφάλαιο της ενέργειας, ενώ, παρά τη μη κύρωση της τριμερούς Συμφωνίας της Ρώμης, προώθησε την υπογραφή Μνημονίου Κατανόησης σχετικά με την υλοποίηση του αγωγού “TGI” ανάμεσα σε «ΔΕΠΑ», “Edison” και “BOTAS”, στην Άγκυρα, στις 18 Ιουνίου 2010.

Λαμβάνοντας υπ’ όψιν τα προαναφερθέντα δεδομένα, η ενεργειακή συνεργασία της ΕΕ με την Τουρκία, αναπόφευκτα, χαρακτηρίζεται ως ασταθής, αβέβαιη και ευμετάβλητη. Τη ρευστότητα της σχέσης αυτής έρχονται να επιτείνουν η ανάμειξη της Ρωσίας και η προϊούσα ενίσχυση των ρωσοτουρκικών σχέσεων. Η σχέση μεταξύ Άγκυρας και Μόσχας, παρατηρεί ο G. Winrow, «έχει μεταβληθεί δραματικά, από τον ιστορικό ανταγωνισμό και τις υποψίες του Ψυχρού Πολέμου σε μία εξελισσόμενη φιλία, βασιζόμενη στους στενούς οικονομικούς δεσμούς και τις τακτικές ανταλλαγές αντιπροσωπειών υψηλού επιπέδου και ενισχυόμενη από ένα σημαντικό αριθμό Ρώσων τουριστών που κάνουν τις διακοπές τους στην Τουρκία» (G. Winrow, 2007: 222).

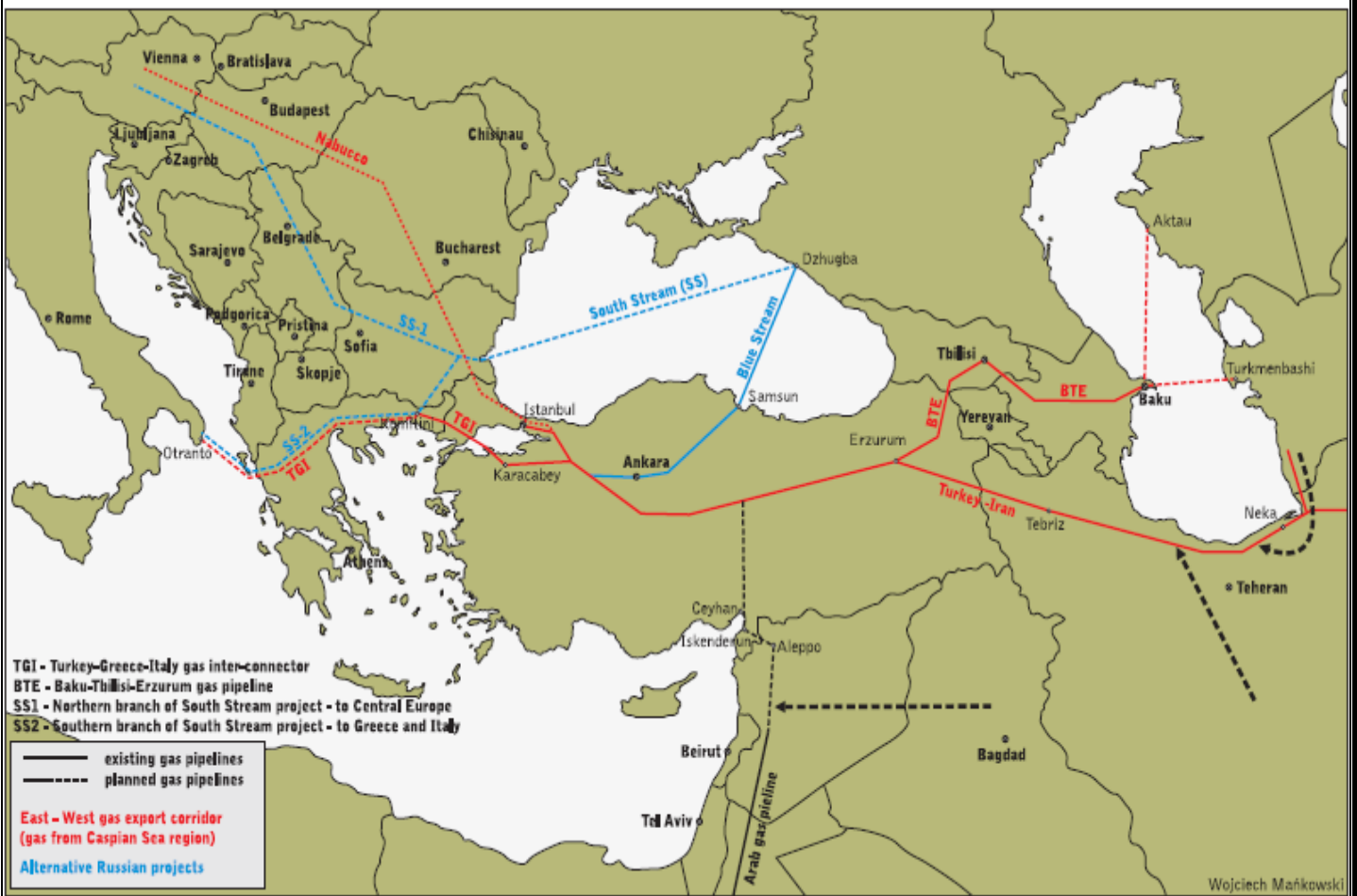
Παρά τις διαμετρικά αντίθετες θέσεις που έχουν λάβει σε μείζονα περιφερειακά ζητήματα, με χαρακτηριστικό παράδειγμα το Ναγκόρνο – Καραμπάχ, οι οικονομικοί και ενεργειακοί δεσμοί ανάμεσα στις δύο χώρες ενισχύονται διαρκώς από τις αρχές του 2000. Το 2002, ολοκληρώθηκε ο αγωγός φυσικού αερίου “Blue Stream” (συνολικής χωρητικότητας 16 δισ. m³), ο οποίος συνδέει τα δίκτυα φυσικού αερίου των δύο χωρών. Από το 2006, η Ρωσία αποτελεί την κύρια πηγή εφοδιασμού

της Τουρκίας με φυσικό αέριο, ενώ το 2008 αντικατέστησε τη Γερμανία στη θέση του πρώτου εμπορικού εταίρου της. Επιπλέον, τα δύο τρίτα των τάνκερ που διασχίζουν τα στενά του Βοσπόρου και των Δαρδανελίων μεταφέρουν ρωσικό πετρέλαιο και αέριο. Παράλληλα, για τη Ρωσία, η Τουρκία, εκτός από σημαντική χώρα διέλευσης, αποτελεί και τον τρίτο μεγαλύτερο εισαγωγέα φυσικού αερίου, μετά την Ουκρανία και τη Γερμανία (S. Meister, 2010: 23).

Η ενίσχυση των ενεργειακών δεσμών της Τουρκίας με τη Ρωσία προκαλεί εύλογη ανησυχία τόσο στις Βρυξέλλες, όσο και στην Ουάσιγκτον, περιπλέκοντας, ακόμα περισσότερο τις ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Τουρκίας (G. Winrow, 2007: 222; I. Torbakov, 2006). Εκμεταλλεζόμενη τη στασιμότητα στις προ-ενταξιακές διαπραγματεύσεις, η Ρωσία επιδιώκει να προσελκύσει την Τουρκία, προκειμένου να εξασφαλίσει την όσο το δυνατόν στενότερη συνεργασία με μία χώρα μείζονος σημασίας για τα ενεργειακά συμφέροντά της, λόγω της γεω-στρατηγικής της θέσης. Παράλληλα, ενισχύει την ενεργειακή εξάρτηση της ΕΕ από την ίδια, εξασφαλίζοντας τη συνεργασία με μία χώρα, η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο των δύο βασικών σχεδίων κατασκευής αγωγών μεταφοράς μη ρωσικού φυσικού αερίου από την Κασπία και τη Μέση Ανατολή.

Εντός του συγκεκριμένου πλαισίου, η Μόσχα ασκεί πιέσεις στην Άγκυρα και επιτυγχάνει μία αρχική συμφωνία, το Μάρτιο του 2009, για το σχέδιο κατασκευής του αγωγού “Blue Stream 2”, ο οποίος, εφόσον υλοποιηθεί, θα αυξήσει την ποσότητα του διοχετευόμενου (μέσω Ευξείνου Πόντου) φυσικού αερίου από τη Ρωσία στην Τουρκία, από 16 σε 30 δισ. m³, ανταγωνιζόμενος, κατά τον τρόπο αυτόν, τον ίδιας χωρητικότητας σχεδιαζόμενο αγωγό “Nabucco (A. Tekin and P.A. Williams, 2009: 5; G. Winrow, 2007: 223). Υπό την ίδια λογική, προωθεί τον ανταγωνιστικό προς τον “Nabucco” αγωγό “South Stream”, εξασφαλίζοντας, τον Αύγουστο του 2009, την έγκριση της Τουρκίας για τη διέλευση του αγωγού από τα χωρικά της ύδατα (βλ. χάρτη αγωγών κατωτέρω). Ενδεικτική, τέλος, της προαναφερθείσας τακτικής του Κρεμλίνου είναι η προσπάθεια ανάμειξης της “GAZPROM” στον αγωγό “TGI”, μέσω των προτάσεων για τριπλασιασμό της χωρητικότητάς του και σύναψη μακροχρόνιας σύμβασης παροχής φυσικού αερίου, οι οποίες απερρίφθησαν, δεδομένου ότι προσέκρουαν στον ίδιο το στόχο του σχεδίου κατασκευής του αγωγού - τον περιορισμό της ενεργειακής εξάρτησης από τη Ρωσία -, αλλά και στις αναμενόμενες αντιδράσεις ΕΕ και ΗΠΑ (A. Tekin and P.A. Williams, 2009: 5; I. Torbakov, 2006).

ΧΑΡΤΗΣ ΑΓΩΓΩΝ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ
(TGI – NABUCCO – BLUE STREAM – BLUE STREAM 2 – SOUTH STREAM)



Πηγή: A.L.Strachota, 2008: 6

Παρά ταύτα, για την Τουρκία, η ενίσχυση της ενεργειακής συνεργασίας με τη Ρωσία αναδεικνύεται σε προτεραιότητα της ενεργειακής της πολιτικής, λόγω του υψηλού επιπέδου εξάρτησής της από τις ρωσικές εισαγωγές φυσικού αερίου. Παράλληλα, όμως, συνιστά και επιλογή τακτικής, καθώς η Άγκυρα προσδοκά ότι η παρεμβολή ενός τρίτου παράγοντα, του βεληγεκούς της Ρωσίας, στις ενεργειακές σχέσεις της με τις Βρυξέλλες, πρώτον, θα λειτουργήσει ως έμμεσος «επιταχυντής» για τις διαπραγματεύσεις σχετικά με το άνοιγμα του κεφαλαίου για την ενέργεια και δεύτερον, θα καταστήσει σαφές ότι, όσο το κεφάλαιο για την ενέργεια θα παραμένει παγωμένο, η ίδια θα αποτελεί «διαμεσολαβητή» και όχι «ενεργειακό εταίρο» για την ΕΕ (A. Petersen, 2009). Κινούμενη προς αυτήν την κατεύθυνση, η Τουρκία επιδιώκει να αναλάβει ρόλο μεταπωλητή του αζερικού φυσικού αερίου προς την ευρωπαϊκή αγορά, ενώ επενδύει στο ρόλο της ως χώρα διέλευσης του ρωσικού φυσικού αερίου

προς την Ευρώπη, προωθώντας την ενδυνάμωση των ενεργειακών δεσμών της με τη Ρωσία.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν την ανάλυση που προηγήθηκε, εάν επιχειρούσε κανείς να συνάγει το βασικό χαρακτηριστικό των ενεργειακών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Τουρκία, θα κατέληγε ότι δεν είναι άλλο από τον ετεροπροσδιορισμό. Ο ετεροπροσδιορισμός αυτός συνδέεται, πρώτον, με το ευρύτερο πλαίσιο των σχέσεων ΕΕ – Τουρκίας και δεύτερον με την πολιτική μίας τρίτης χώρας - της Ρωσίας. Συγκεκριμένα, καθοριστικό ρόλο για την εξέλιξη των ευρω-τουρκικών ενεργειακών σχέσεων διαδραματίζει η πορεία των προ-ενταξιακών διαπραγματεύσεων και κυρίως, η συντελούμενη πρόοδος ως προς το άνοιγμα του κεφαλαίου για την ενέργεια. Υπό τις συνθήκες αυτές, η ενεργειακή συνεργασία των δύο πλευρών εντάσσεται στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο των σχέσεων της ΕΕ με την Τουρκία, ως υποψήφια προς ένταξη χώρα και εξαρτάται από τη μεταβολή ιδεών και συμφερόντων που συνδέονται με μείζονος σημασίας θέματα των προ-ενταξιακών διαπραγματεύσεων, αλλά και της εξωτερικής πολιτικής της Τουρκίας, όπως η τουρκική πολιτική έναντι ενός κράτους μέλους - της Κύπρου. Παράλληλα, η ρωσική ενεργειακή πολιτική επιδρά στις ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με την Τουρκία, σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι στις αντίστοιχες με τη Νορβηγία και την Αλγερία, προσδιορίζοντας επί της ουσίας την εξέλιξή τους. Η γεωγραφική θέση της Τουρκίας, ο ρόλος της ως εναλλακτικής οδού εφοδιασμού της ευρωπαϊκής αγοράς με φυσικό αέριο και κυρίως, η σημαντική ενίσχυση της ρωσο-τουρκικής ενεργειακής συνεργασίας έχουν ως αποτέλεσμα οι ενεργειακές σχέσεις της Άγκυρας με τις Βρυξέλλες να ετεροπροσδιορίζονται από τη ρωσική ενεργειακή πολιτική και τελικά, από την ενεργειακή συνεργασία Άγκυρας - Μόσχας.

4.2.2.2 Νοτιοανατολική Ευρώπη

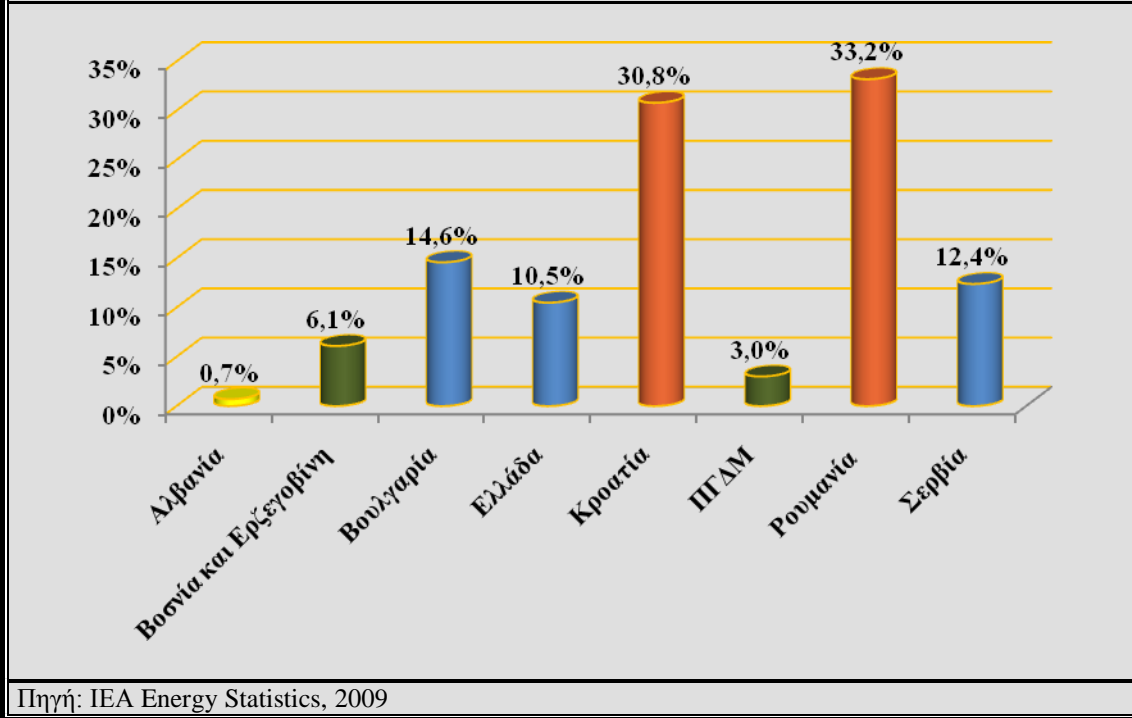
Οι ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με την Τουρκία και ο ρόλος της τελευταίας ως ενεργειακού κόμβου καταδεικνύουν ότι, εκτός από τις χώρες - παραγωγούς φυσικού αερίου, ιδιαίτερη σημασία για την ενεργειακή ασφάλεια της ΕΕ έχουν και οι χώρες διέλευσης. Υπό την προοπτική αυτή, στο τμήμα του κεφαλαίου που ακολουθεί, εξετάζονται ο ρόλος της Νοτιοανατολικής Ευρώπης για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ευρωπαϊκής αγοράς και η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ ως προς τη συγκεκριμένη περιοχή. Παρά τη, μέχρι σήμερα, περιορισμένη ανάπτυξη

των ενεργειακών υποδομών και ειδικότερα, των υποδομών μεταφοράς φυσικού αερίου στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, το ειδικό βάρος που έχει αποκτήσει η περιοχή, λόγω της σχεδιαζόμενης διέλευσης ορισμένων από τους σημαντικότερους αγωγούς φυσικού αερίου ρωσικής (South Stream) και μη ρωσικής προέλευσης (Nabucco), τη φέρνει στο επίκεντρο των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ. Παράλληλα, ως εναλλακτική οδός εφοδιασμού της ευρωπαϊκής αγοράς με ρωσικό φυσικό αέριο, η οποία, μάλιστα, παρέχει τη δυνατότητα παράκαμψης της Ουκρανίας, η Νοτιοανατολική Ευρώπη αποκτά βαρύνουσα σημασία για τη ρωσική ενεργειακή πολιτική.

Παρά ταύτα, η Νοτιοανατολική Ευρώπη παρουσιάζει, σήμερα, σημαντική υστέρηση σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη στους τομείς της ενέργειας και της ενεργειακής διακυβέρνησης. Παράλληλα, η εξάρτησή της από τις εισαγωγές φυσικού αερίου κινείται σε ιδιαίτερος υψηλά επίπεδα, σε αντίθεση με τη διαφοροποίηση ως προς τις πηγές εφοδιασμού που είναι πολύ περιορισμένη. Στα χαρακτηριστικά αυτά προστίθενται οι ελλείψεις στις ενεργειακές υποδομές και κυρίως, η απουσία συνδέσεων ανάμεσα στα συστήματα φυσικού αερίου των χωρών της περιοχής, οι οποίες θα ενίσχυαν σημαντικά την ασφάλεια του ενεργειακού τους εφοδιασμού.

Ωστόσο, πέραν των ως άνω κοινών προσδιοριστικών στοιχείων, διαπιστώνει κανείς την ύπαρξη αξιόλογων διαφορών ανάμεσα στις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, στον τομέα του φυσικού αερίου. Για την Αλβανία και το Μαυροβούνιο, η συμμετοχή του φυσικού αερίου στο ενεργειακό τους μείγμα είναι αμελητέα και ανύπαρκτη, αντιστοίχως, ενώ σε ανάλογο επίπεδο βρίσκονται οι υποδομές και η αγορά φυσικού αερίου. Στη Βοσνία και Ερζεγοβίνη και την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας το φυσικό αέριο έχει μικρή συμμετοχή στο ενεργειακό τους μείγμα, ενώ προέρχεται εξ ολοκλήρου από τη Ρωσία. Μία τρίτη ομάδα χωρών περιλαμβάνει τη Βουλγαρία, την Ελλάδα και τη Σερβία, στις οποίες οι προμήθειες φυσικού αερίου αντιστοιχούν στο 10-15% του συνόλου των ενεργειακών τους προμηθειών και καλύπτονται σε πολύ υψηλό ποσοστό από τη Ρωσία. Τέλος, η Κροατία και η Ρουμανία αποτελούν τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, στις ενεργειακές αγορές των οποίων το φυσικό αέριο παρουσιάζει τη μεγαλύτερη διείσδυση (ξεπερνά το 30%). Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των χωρών αυτών είναι ότι, εκτός από τις εισαγωγές φυσικού αερίου, ένα σημαντικό μερίδιο των αναγκών τους (άνω του 50%) καλύπτεται από ίδια παραγωγή (Economic Consulting Associates, 2009: 187-195; βλ. επίσης Σχήμα XXXIII κατωτέρω).

ΣΧΗΜΑ XXXIII: ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ ΣΕ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΟ ΜΕΙΓΜΑ ΧΩΡΩΝ ΝΑ ΕΥΡΩΠΗΣ, 2007



Με εξαίρεση την Ελλάδα, το σύνολο του εισαγόμενου φυσικού αερίου από τις υπόλοιπες χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης προέρχεται από τη Ρωσία και διέρχεται από την Ουκρανία. Οι κύριες οδοί τροφοδοσίας από την τελευταία είναι τρεις, με σημεία εισόδου στα ανατολικά, τη Ρουμανία και στα βόρεια, τη Σερβία (μέσω Ουγγαρίας) και την Κροατία (μέσω Σλοβακίας, Αυστρίας και Σλοβενίας). Σημειώνεται ότι τα τρία αυτά συστήματα εφοδιασμού δεν συνδέονται μεταξύ τους, γεγονός το οποίο, παρατηρεί ο Aleksandar Kovacevic, αποτελεί, από μόνο του, σημαντικό πρόβλημα ασφαλείας για την περιοχή (Aleksandar Kovacevic, 2009: 2).

Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, η Ευρωπαϊκή Ένωση αναπτύσσει ένα δυναμικό και παρεμβατικό ρόλο στον ενεργειακό τομέα της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, στοχεύοντας στην προώθηση των απαραίτητων αλλαγών και της ενοποίησης, υπό ένα ενιαίο ρυθμιστικό πλαίσιο, των αγορών ενέργειας της περιοχής. Το θεσμικό πλαίσιο, το οποίο περιβάλλει τη συγκεκριμένη δράση και τους σχετικούς στόχους της ΕΕ, διαμορφώνεται από την πρωτοβουλία για τη δημιουργία της Ενεργειακής Κοινότητας. Παράλληλα, όμως, η Ενεργειακή Κοινότητα εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της πολιτικής της ΕΕ για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη.

Η εξαγωγή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς σε τρίτες και κυρίως γειτονικές χώρες αποτελεί συστατικό στοιχείο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ.

Ειδικότερα, στον τομέα της ενέργειας, η ολοκλήρωση της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς με τη συμμετοχή και των γειτόνων της στα Ανατολικά και Νοτιοανατολικά αποτελεί, σύμφωνα με τον Gstöhl, έναν από τους κύριους πυλώνες της εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ. Εντός του πλαισίου αυτού, διαμορφώνεται ένας «δακτύλιος ενεργειακής συνεργασίας» γύρω από την ΕΕ, ο οποίος εμπεριέχει τρεις ομόκεντρους κύκλους. Ο πρώτος περιλαμβάνει τις χώρες μέλη της Ενεργειακής Κοινότητας, για τις οποίες υφίσταται, παράλληλα και η προοπτική της ένταξης στην ΕΕ (χώρες Δυτικών Βαλκανίων). Στον δεύτερο εντάσσονται χώρες, για τις οποίες, δεν υφίσταται, τυπικά, προοπτική ένταξης στην ΕΕ, αλλά μπορούν να συμμετάσχουν στην Ενεργειακή Κοινότητα (π.χ. Μολδαβία και Ουκρανία). Τέλος, ο εξωτερικός (τρίτος) κύκλος αναφέρεται σε χώρες, για τις οποίες δεν υπάρχει προοπτική ένταξης στην ΕΕ, αλλά υφίσταται το ενδεχόμενο συμμετοχής στην Ενεργειακή Κοινότητα, στο απώτερο μέλλον (χώρες Κεντρικής Ασίας, Κασπίας, Μέσης Ανατολής) (Gstöhl, 2009: 5297-5298)⁸⁷.

Μολονότι η πρωτοβουλία για την Ενεργειακή Κοινότητα «ανοίγεται» στην ευρύτερη περιοχή γειτνίασης της ΕΕ, στα Νότια και Ανατολικά, στην πράξη, έχει περιορισθεί στον πρώτο κύκλο χωρών, με μόνη εξαίρεση τη Μολδαβία, η οποία έγινε μέλος της το Μάιο του 2010. Επιπλέον, Γεωργία, Ουκρανία, Νορβηγία και Τουρκία συμμετέχουν ως παρατηρητές. Η υλοποίηση της Ενεργειακής Κοινότητας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη βασίζεται, σε μεγάλο βαθμό, στην προηγούμενη πρωτοβουλία προώθησης του προτύπου της εσωτερικής αγοράς ενέργειας στην περιοχή, την Περιφερειακή Αγορά Ενέργειας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (South East Europe Regional Energy Market - SEEREM). Η εν λόγω πρωτοβουλία αναπτύχθηκε μέσα από τη Διαδικασία των Αθηνών, η οποία κατέληξε στην υπογραφή του Μνημονίου Κατανόησης της 15^{ης} Νοεμβρίου 2002, στην Αθήνα, για τη δημιουργία μίας περιφερειακής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και την εισαγωγή των προτύπων της ΕΕ στους ενεργειακούς τομείς των ως άνω χωρών⁸⁸. Το Μνημόνιο αυτό αναθεωρήθηκε το 2003, προκειμένου να συμπεριλάβει και τον τομέα του φυσικού αερίου.

⁸⁷ Σχετικά με τους τρεις ομόκεντρους κύκλους βλ. επίσης Andris Piebalgs, SPEECH/06/712, 2006. Για την προοπτική επέκτασης της Ενεργειακής Κοινότητας στον τρίτο κύκλο χωρών βλ. Benita Ferrero – Waldner, SPEECH/06/710, 2006.

⁸⁸ Το Μνημόνιο υπεγράφη από Αλβανία, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Ελλάδα, Κροατία, ΠΓΔΜ, Ρουμανία, την τότε Σερβία και Μαυροβούνιο, Τουρκία και UNMIK για λογαριασμό του Κοσόβου.

Οι Βρυξέλλες διεδραμάτισαν ηγετικό ρόλο, τόσο στη Διαδικασία των Αθηνών, όσο και στην προώθηση της Συνθήκης για την Ενεργειακή Κοινότητα που ακολούθησε, εκμεταλλευόμενες τις υφιστάμενες δομές του Συμφώνου Σταθερότητας και συγκεκριμένα τη δεύτερη Τράπεζα Εργασίας για την Οικονομική Ανασυγκρότηση, τη Συνεργασία και την Ανάπτυξη. Η Συνθήκη για την Ενεργειακή Κοινότητα που υπεγράφη στην Αθήνα, στις 25 Οκτωβρίου 2005 και ετέθη σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 2006, διατηρεί τις θεσμικές δομές της Διαδικασίας των Αθηνών, οι οποίες συνιστούν σε μεγάλο βαθμό αναπαραγωγή θεσμικών δομών της ΕΕ (Stephan D. Hofer, 2007: 7). Τα θεσμικά όργανα της Ενεργειακής Κοινότητας - το Συμβούλιο Υπουργών, η Μόνιμη Ομάδα Υψηλού Επιπέδου, το Ρυθμιστικό Συμβούλιο, η Γραμματεία και τα συμβουλευτικά “Fora” (για την ηλεκτρική ενέργεια, το φυσικό αέριο, τα κοινωνικά θέματα και το πετρέλαιο) - διαμορφώνουν μία σύνθετη και εξελιγμένη δομή, η οποία, σύμφωνα με τον Gstöhl, είναι ασυνήθιστη για τέτοιου είδους τομεακές συνεργασίες της ΕΕ με τρίτες χώρες και προσιδιάζει, εν μέρει, στο πρότυπο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακος και Χάλυβος (Gstöhl, 2009: 5299).

Στόχος της Συνθήκης για την Ενεργειακή Κοινότητα είναι η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας των συμβαλλομένων χωρών με το κοινοτικό κεκτημένο στους τομείς του φυσικού αερίου, της ηλεκτρικής ενέργειας, της περιβαλλοντικής προστασίας, του ανταγωνισμού, των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και των τεχνικών προτύπων. Παράλληλα, όμως, επιδρά και στην ανάπτυξη των υποδομών, καθώς η εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας δύναται να καθορίσει και τις προοπτικές των σχεδιαζόμενων έργων στην περιοχή. Το ρυθμιστικό πλαίσιο που εφαρμόζεται σε κάθε χώρα, επισημαίνουν οι Eraldo Banovac et al., «μπορεί να επηρεάσει την αξιολόγηση των έργων υποδομής φυσικού αερίου, ιδιαίτερα όταν υπάρχει αποτελεσματικός διεθνής ανταγωνισμός». Υπό τη λογική αυτή, ένα ρυθμιστικό καθεστώς χωρίς κίνητρα μπορεί να οδηγήσει στην καθυστέρηση ή την ακύρωση έργων (Eraldo Banovac et al., 2009: 3). Η σχέση, όμως, αυτή μεταξύ υποδομών και ρυθμιστικού πλαισίου είναι αμφίδρομη. Η εφαρμογή νέων ρυθμίσεων και εν προκειμένω, της κοινοτικής νομοθεσίας μπορεί να εμποδιστεί από την κατάτμηση της αγοράς, λόγω ελλείψεως των απαραίτητων συνδέσεων. Ενώ, λοιπόν, η Συνθήκη για την Ενεργειακή Κοινότητα προβλέπει τη δημιουργία περιφερειακών αγορών φυσικού αερίου, κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό στη Νοτιοανατολική Ευρώπη και κυρίως στα Δυτικά Βαλκάνια, λόγω της απουσίας φυσικής σύνδεσης ανάμεσα στα συστήματα φυσικού αερίου κάθε χώρας (Ibid.).

Ως εκ τούτου, οι σημαντικές ελλείψεις από πλευράς υποδομών μεταφοράς φυσικού αερίου δύνανται να καθυστερήσουν ή/και να εμποδίσουν την υλοποίηση της Συνθήκης για την Ενεργειακή Κοινότητα και την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας για το φυσικό αέριο των Δυτικών Βαλκανίων με την κοινοτική. Παρά την έλλειψη, πάντως, υποδομών, δεν λείπουν τα σχέδια κατασκευής αγωγών φυσικού αερίου που διέρχονται από τη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Πέραν των αγωγών “TGI”, “Nabucco” και “South Stream”, στους οποίους έχει γίνει ήδη αναφορά, έχουν αναπτυχθεί άλλα πέντε σχέδια κατασκευής αγωγών: ο “TAP – Trans Adriatic Pipeline”, ο “IAP – Ionian Adriatic Pipeline”, ο “GUEU - White Stream”, ο “PEGP – Pan European Gas Pipeline” και ο “Blue Line”. Ωστόσο, η οικονομική βιωσιμότητα των εν λόγω σχεδίων και οι δυνατότητες εφοδιασμού τους με επαρκείς ποσότητες φυσικού αερίου είναι λιγότερο ή περισσότερο αμφίβολες. Επιπλέον, κανένα από αυτά τα σχέδια δεν επιλύει το πρόβλημα της έλλειψης συνδέσεως ανάμεσα στα συστήματα φυσικού αερίου των χωρών της περιοχής.

Αντιθέτως, στην επίλυση του εν λόγω προβλήματος θα μπορούσε να συμβάλει η κατασκευή του αποκαλούμενου «Δακτυλίου φυσικού αερίου της Ενεργειακής Κοινότητας» για τη σύνδεση των αγορών επτά χωρών: της Αλβανίας, της Βοσνίας και Ερζεγοβίνης, της Βουλγαρίας, του Μαυροβουνίου, της ΠΓΔΜ, της Ρουμανίας και της Σερβίας (Economic Consulting Associates, 2009: 116-121). Ο εν λόγω δακτύλιος φυσικού αερίου, εφόσον υλοποιηθεί, θα αποτελέσει τη βάση για την οικοδόμηση μίας περιφερειακής αγοράς ενέργειας, ενώ, παράλληλα, θα ενισχύσει την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της περιοχής, καθώς, εκτός από τις ανταλλαγές φυσικού αερίου ανάμεσα στις συνδεδεμένες χώρες, θα τροφοδοτείται από διαφορετικές κατευθύνσεις, ανάλογα με τις ανάγκες του και την πορεία υλοποίησης των σχεδιαζόμενων μεγάλων αγωγών φυσικού αερίου που θα διέρχονται από την περιοχή. Η κατασκευή του «Δακτυλίου φυσικού αερίου της Ενεργειακής Κοινότητας», η οποία προωθείται από την Επιτροπή και θεωρείται ο «ακρογωνιαίος λίθος» για την ανάπτυξη της αγοράς φυσικού αερίου της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, προβλέπεται να ολοκληρωθεί σταδιακά, ξεκινώντας από τον εφοδιασμό με φυσικό αέριο των περιοχών της Αδριατικής και συνεχίζοντας με την εξάπλωση του δικτύου σε άλλες περιοχές εκτός συστήματος αγωγών και την ενίσχυση της διαφοροποίησης των πηγών

εφοδιασμού, μέσα από την κατασκευή νέων συνδέσεων με τους κύριους αγωγούς μεταφοράς φυσικού αερίου (Ibid.: 19)⁸⁹.

Υπό το φως των ανωτέρω, η Ενεργειακή Κοινότητα έχει διττό ρόλο, λειτουργώντας, πρώτον, όπως παρατηρεί ο Gstöhl, ως «νομικό εργαλείο» της ΕΕ για να «εξάγει τις νόρμες, τους κανόνες και τους θεσμούς της εσωτερικής της αγοράς ενέργειας στους γείτονές της» και δεύτερον, ως πλαίσιο για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των αναγκαίων υποδομών (Gstöhl, 2009: 5299). Υπό την ίδια προοπτική, ο Hofer επισημαίνει ότι «με την Ενεργειακή Κοινότητα η Ευρωπαϊκή Ένωση εξάγει τον δικό της τρόπο διακυβέρνησης στη Νοτιοανατολική Ευρώπη», έχοντας ως πρόθεση όχι μόνον την «εξαγωγή» του κοινοτικού κεκτημένου, αλλά και τη «διάδοση της θεσμικής της δομής». Η ιδεολογική βάση της Ενεργειακής Κοινότητας, σύμφωνα με τον Hofer, συνδέεται με τη νέο-λειτουργική προσέγγιση. Εντός του πλαισίου αυτού, η Επιτροπή υποστηρίζει την οικοδόμηση θεσμών, οι οποίοι «φέρνουν κοντά πρώην εχθρούς, προκειμένου να συζητήσουν τεχνικά ζητήματα όπως η ενέργεια», προσδοκώντας στη διάχυση από το τεχνικό στο πολιτικό επίπεδο (Hofer, 2007: 11-12).

Επιχειρώντας μία πιο εμπειριστατωμένη ανάλυση, ο Erhard Busek, ειδικός συντονιστής του Συμφώνου Σταθερότητας για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη από το 2002 έως το 2008, παρατηρεί ότι η Ενεργειακή Κοινότητα δεν εξυπηρετεί μόνον το στόχο της διεύρυνσης της εσωτερικής αγοράς, μέσω της εξαγωγής του κοινοτικού προτύπου. Στην πραγματικότητα, η Ενεργειακή Κοινότητα ενισχύει τη διαπραγματευτική ισχύ της ΕΕ έναντι των ενεργειακών της εταίρων και κυρίως, έναντι της Ρωσίας. Η προοπτική διεύρυνσης του χώρου, στον οποίον εφαρμόζονται οι θεσμικές δομές, οι αρχές, οι κανόνες και οι ιδέες που διέπουν την ευρωπαϊκή αγορά ενέργειας, αποτελεί διαπραγματευτικό πλεονέκτημα για την ΕΕ έναντι της Ρωσίας. Εντός του πλαισίου αυτού, επισημαίνει ο Busek, η ελεύθερη πρόσβαση της “GAZPROM” στις λιανικές αγορές φυσικού αερίου της Ευρώπης θα μπορούσε να αποτελέσει το αντάλλαγμα για την έγκριση από τη Μόσχα της πρόσβασης τρίτων στους αγωγούς της (Busek, 2006: 21).

Προσεγγίζοντας, ωστόσο, τις ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Νοτιοανατολικής Ευρώπης, υπό μία διαφορετική οπτική γωνία, τίθεται το ερώτημα για ποιους λόγους υιοθετεί η άλλη πλευρά – οι χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης – το κοινοτικό

⁸⁹ Βλ. επίσης Energy Community Regulatory Body, 2010

κεκτημένο και τις θεσμικές δομές της ΕΕ. Μία πρώτη απάντηση θα συνέδεε τη στάση των χωρών της περιοχής με αμιγώς οικονομικά κίνητρα, την εξασφάλιση, δηλαδή, της χρηματοδότησης των απαραίτητων υποδομών από την ΕΕ. Ωστόσο, εκτός από το προσδοκώμενο οικονομικό όφελος, προσδιοριστικές παραμέτρους της στάσης κάθε χώρας αποτελούν οι κυρίαρχες αντιλήψεις ως προς το ρόλο και τη θέση της σε περιφερειακό επίπεδο, την ύπαρξη κοινών σημείων αναφοράς με την ΕΕ και τη σχέση με τρίτες χώρες. Υπό τη συγκεκριμένη λογική, ο Gstöhl παρατηρεί ότι ο βαθμός «ταύτισης» με την ΕΕ καθορίζει την ευκολία αποδοχής της απώλειας της δυνατότητας αυτόνομου προσδιορισμού της εθνικής ενεργειακής πολιτικής που συνεπάγεται η υιοθέτηση του κεκτημένου της Συνθήκης για την Ενεργειακή Κοινότητα. Η «ταύτιση» με την ΕΕ βασίζεται, σύμφωνα με τον Gstöhl, στην κυρίαρχη αντίληψη σε μία χώρα ότι είναι «‘ευρωπαϊκή’ υπό πολιτισμικούς, ιστορικούς ή/και γεωγραφικούς όρους», ενώ «αυτή η ευρωπαϊκή ταυτότητα μπορεί να εκφράζεται μέσω αφηγήσεων (ήτοι οι πολιτικές ελίτ διακηρύσσουν σε μόνιμη βάση την ταύτιση ή την αλληλεγγύη μιας χώρας με την Ευρώπη/ ΕΕ) ή, με πιο πρακτικό και μετρήσιμο τρόπο, μέσω της ρυθμιστικής και θεσμικής σύγκλισης με την ΕΕ» (Gstöhl, 2009: 5300).

Σε συνδυασμό, όμως, με την αντίληψη για την ευρωπαϊκή ταυτότητα της χώρας, σημαντικό ρόλο για την υιοθέτηση ή μη, καθώς και τους ρυθμούς υιοθέτησης του εξαγόμενου από την ΕΕ προτύπου διαδραματίζουν και οι σχέσεις κάθε χώρας με άλλους ισχυρούς παράγοντες, σε περιφερειακό επίπεδο. Η βούληση μία χώρας να ενισχύσει τις σχέσεις της ή να κρατήσει σε απόσταση έναν «περιφερειακό ηγεμόνα» μπορεί να ασκήσει αποφασιστική επιρροή στη στάση που θα επιλέξει να τηρήσει έναντι της πολιτικής της ΕΕ (Ibid.). Στην περίπτωση των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Νοτιοανατολικής Ευρώπης, ο «περιφερειακός ηγεμόνας» δεν είναι άλλος από τη Ρωσία.

Η πολιτική της Μόσχας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη έχει ως στόχο τον έλεγχο της συγκεκριμένης σημαντικής για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ περιοχής, η οποία συνιστά, παράλληλα, μία εναλλακτική οδό τροφοδοσίας της ευρωπαϊκής αγοράς με ρωσικό φυσικό αέριο. Στο πλαίσιο αυτό, άλλωστε, η Ρωσία προωθεί το δικό της, ανταγωνιστικό προς τον “Nabucco”, σχέδιο κατασκευής αγωγού φυσικού αερίου – τον “South Stream”. Ως αποτέλεσμα της δραστηρίας ενεργειακής πολιτικής της στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, επισημαίνει η Agata Łoskot-Strachota, έχει εξασφαλίσει την πολιτική υποστήριξη ενός αριθμού χωρών της Νοτιοανατολικής

και Κεντρικής Ευρώπης, οι οποίες, μάλιστα, συνδυάζουν τις ιδιότητες του κράτους μέλους, αλλά και του μετόχου στο σχέδιο κατασκευής του αγωγού “Nabucco” (Strachota, 2008: 4). Συγκεκριμένα, η Ρωσία πέτυχε το σχέδιο κατασκευής του αγωγού “South Stream” να λάβει την υποστήριξη της Βουλγαρίας και της Ουγγαρίας, που συμμετέχουν και στον αγωγό “Nabucco”, καθώς και της Σερβίας, ενώ στην κοινοπραξία “South Stream AG” της “GAZPROM” και της ιταλικής “ENI” συμφωνήθηκε, τον Ιούνιο του 2010, να συμμετάσχει και η γαλλική “EDF”.

Εκμεταλλεούμενη τις υφιστάμενες αμφιβολίες για τις δυνατότητες υλοποίησης του “Nabucco”, η ρωσική ενεργειακή πολιτική κατόρθωσε, σύμφωνα με την Strachota, να κλονίσει την πολιτική συναίνεση γύρω από το συγκεκριμένο σχέδιο (Ibid.: 5). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει η πρόταση του διευθύνοντος συμβούλου της ιταλικής “ENI” Paolo Scaroni για μερική συγχώνευση των σχεδιαζόμενων αγωγών “Nabucco” και “South Stream”, η οποία, όμως συνάντησε την άμεση άρνηση της “GAZPROM” (Ramiz Mammadov, 2010). Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, οι Τσακίρης και Υφαντής επισημαίνουν μία μείζονος σημασίας πτυχή της ρωσικής ανάμειξης στην περιοχή, μέσω του “South Stream”. Ενώ η «ευρωπαϊκή παρουσία» και η «ευρωπαϊκή προοπτική», τονίζουν, συμβάλλουν, με ουσιαστικό τρόπο, στον περιορισμό της προοπτικής νέων συγκρούσεων, οι γεωπολιτικές σκοπιμότητες σχετικά με το φυσικό αέριο και ιδιαίτερα, η αντίληψη περί ανταγωνισμού “Nabucco” - “South Stream” «αποτελούν παράγοντες που απειλούν να αντιστρέψουν αυτή τη θετική τάση» (Tsakiris – Ifantis, 2010). Υπό το συγκεκριμένο πρίσμα, ευρωπαϊκή και ρωσική ενεργειακή πολιτική και κυρίως, ευρωπαϊκά και ρωσικά σχέδια κατασκευής αγωγών που διέρχονται από τη Νοτιοανατολική Ευρώπη εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πολιτικό πλαίσιο και αποκτούν πολύ μεγαλύτερο ειδικό βάρος, εξελισσόμενα σε προσδιοριστικές παραμέτρους της πολιτικής σταθερότητας στην περιοχή.

Ωστόσο, το γεγονός ότι η Μόσχα πέτυχε να εξασφαλίσει πολιτική υποστήριξη για τον “South Stream” δεν συνεπάγεται ότι κατόρθωσε να μεταβάλει τον προσανατολισμό των εμπλεκόμενων χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης από τον “Nabucco” στο δικό της αγωγό. Στη διαπίστωση αυτή καταλήγει και η Strachota, παρά τις προαναφερθείσες παρατηρήσεις της. Συγκεκριμένα, σημειώνει ότι καμία από τις χώρες που έχουν υποστηρίξει το ρωσικό σχέδιο δεν έχουν εγκαταλείψει την ιδέα του “Nabucco” ή την πολιτική της διαφοροποίησης των ενεργειακών πηγών (Strachota, 2008: 5). Επιπλέον, η υποστήριξη προς τον αγωγό “South Stream” δεν

συνιστά και αποδοχή της ρωσικής ενεργειακής πολιτικής στο σύνολό της ή «πρόσδεση στο ρωσικό ενεργειακό άρμα». Συμβαίνει, μάλιστα, χώρες οι οποίες έχουν υποστηρίξει τη ρωσική πρωτοβουλία να διαφοροποιούνται σημαντικά ως προς την εν γένει στάση τους έναντι της Ρωσίας. Από τη μία πλευρά, το Βελιγράδι προωθεί την ενεργειακή συνεργασία με τη Μόσχα, μέσα από την υπογραφή ενεργειακής συμφωνίας ευρύτερου περιεχομένου, το 2008, προσβλέποντας στην ανάδειξη της Σερβίας από απλό εισαγωγέα σε χώρα διέλευσης του ρωσικού φυσικού αερίου. Στο πλαίσιο της πολιτικής αυτής, εξάλλου, εντάσσεται και η ενίσχυση της ρωσικής επιρροής μέσα από την εξαγορά του 51% της “Naftna Industrija Srbije - NIS” από τη “GAZPROM” (Dejan Brkić, 2009: 1925/1935; Eric Watkins, 2008: 31-32) . Από την άλλη πλευρά, προς την αντίθετη κατεύθυνση κινείται η Σόφια, τηρώντας μία σαφώς εφεκτική στάση ως προς την υλοποίηση του αγωγού μεταφοράς ρωσικού πετρελαίου «Μπουργκάς – Αλεξανδρούπολη». Η επίκληση από τον Βούλγαρο Πρωθυπουργό Boyko Borishov των ενδεχόμενων περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την κατασκευή του αγωγού, τον Ιούνιο του 2010 και η διασύνδεση της προοπτικής υλοποίησής του με τα αποτελέσματα της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων συνιστούν μεταβολή της στάσης της Βουλγαρίας (ενός από τους τρεις μετόχους του σχεδίου). Το γεγονός αυτό θέτει, καταρχάς, εν αμφιβόλω την υλοποίηση του αγωγού «Μπουργκάς - Αλεξανδρούπολη» που στόχο έχει τη δημιουργία μίας εναλλακτικής οδού διοχέτευσης του ρωσικού πετρελαίου προς το Νότο, παρακάμπτοντας το Βόσπορο και τα Δαρδανέλλια, ενώ προκαλεί και τη δυσπιστία της ρωσικής πλευράς, στην οποία γεννώνται υποψίες σχετικά με την άσκηση πιέσεων στη βουλγαρική κυβέρνηση από τις Ηνωμένες Πολιτείες (Kostis Geropoulos, 2010).

Εν κατακλείδι, θα παρατηρούσε κανείς ότι η ΕΕ, θεωρώντας τη Νοτιοανατολική Ευρώπη προνομιακό της χώρο, ανέπτυξε, στον τομέα της ενεργειακής συνεργασίας, σύνθετες θεσμικές δομές, οι οποίες προσιδιάζουν στο κοινοτικό πρότυπο. Ωστόσο, στην πράξη, κεντρικό ρόλο για την εξαγωγή του κοινοτικού κεκτημένου και των θεσμικών δομών της ΕΕ στην περιοχή διαδραματίζουν τα οικονομικά οφέλη που αυτή συνεπάγεται, ο βαθμός «ταύτισης» με την ΕΕ και η κυρίαρχη αντίληψη σε κάθε χώρα για τις σχέσεις της με τον «περιφερειακό ηγεμόνα» στον ενεργειακό τομέα – τη Ρωσία. Ως εκ τούτου, αναπόφευκτα, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ έναντι της Νοτιοανατολικής Ευρώπης καθορίζεται από τα ενεργειακά συμφέροντα στη συγκεκριμένη περιοχή και την εξέλιξη του ανταγωνισμού της με τη Ρωσία που εκδηλώνεται μέσα από τα

ανταγωνιστικά σχέδια κατασκευής αγωγών κάθε πλευράς. Την ορθολογική αυτή παράμετρο συμπληρώνει, σε ένα βαθύτερο επίπεδο ανάλυσης, το ιδεολογικό υπόβαθρο που διέπει το μηχανισμό κατασκευής της ταυτότητας κάθε χώρας σε συνάρτηση με το ευρωπαϊκό πρότυπο.

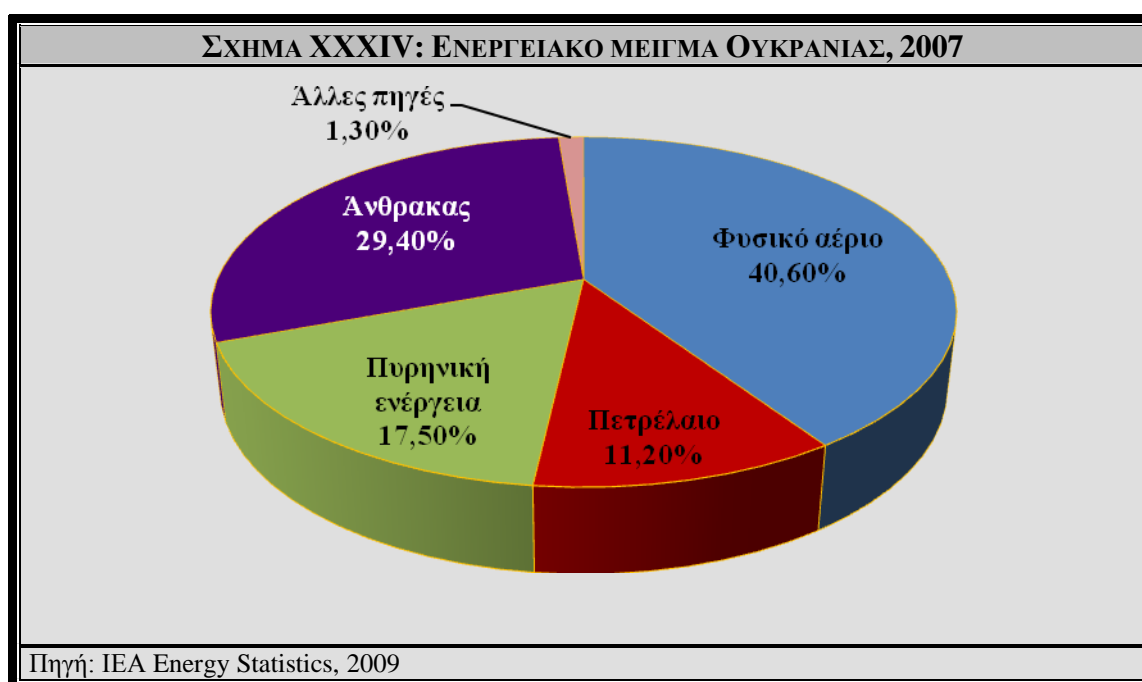
4.2.2.3 Ουκρανία

Η εξέταση των ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ με την Τουρκία και τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, στα δύο προηγούμενα τμήματα του κεφαλαίου, αποτυπώνει ένα μεγάλο μέρος των σχεδιαζόμενων εναλλακτικών οδών και πηγών εφοδιασμού της ευρωπαϊκής αγοράς με φυσικό αέριο. Εάν παρατηρούσε κανείς ότι το συγκεκριμένο σκέλος της ανάλυσης δίνει μία εικόνα από το μέλλον, η ενασχόληση, στη συνέχεια, με την Ουκρανία αφορά στο παρόν και εν μέρει, στο παρελθόν, δεδομένου ότι η τελευταία, εκτός του ότι αποτελεί, σήμερα, τη σημαντικότερη χώρα διέλευσης φυσικού αερίου με προορισμό την ΕΕ, βρέθηκε και στο επίκεντρο της σημαντικότερης κρίσης ενεργειακού εφοδιασμού που αντιμετώπισε, τα τελευταία χρόνια, η ευρωπαϊκή αγορά φυσικού αερίου. Υπό το πρίσμα αυτό, σε πρώτη φάση, εξετάζονται η ενεργειακή κατάσταση της Ουκρανίας, ο ρόλος που διαδραματίζει για την ενεργειακή ασφάλεια της Ευρώπης και η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ έναντι της εν λόγω χώρας. Σε δεύτερη φάση, η ανάλυση επικεντρώνεται στην ενεργειακή κρίση του 2009, ένα γεγονός το οποίο φωτίζει ακόμα περισσότερο το ρόλο της Ρωσίας ως «ενεργειακής υπερδύναμης», ενώ επιτρέπει την προσέγγιση και παρατήρηση της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ, υπό τις ιδιαίτερες συνθήκες μίας κρίσης ενεργειακού εφοδιασμού.

Η Ουκρανία αποτελεί έναν από τους μεγαλύτερους καταναλωτές ενέργειας στην Ευρώπη, καταναλώνοντας περισσότερο από τη διπλή ποσότητα ενέργειας ανά μονάδα ΑΕΠ σε σχέση με τη Γερμανία (US EIA, 2007: 1). Οι ενεργειακές ανάγκες της χώρας αναμένεται, μάλιστα, να αυξηθούν σημαντικά στο μέλλον. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη συγκριτική ανάλυση του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη (UNDP) των ενεργειακών αναγκών ΕΕ και Ουκρανίας, η ενεργειακή ζήτηση στην τελευταία αναμένεται να αυξηθεί, από το 2004 έως το 2030, κατά 54,9%, ενώ η αντίστοιχη πρόβλεψη για την ΕΕ ανέρχεται μόλις σε 8,9% (UNDP Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre - Energy Policy Team, 2007: 5-6). Συνεπώς, όπως γίνεται αντιληπτό, η Ουκρανία δεν αποτελεί μόνον χώρα διέλευσης του

ρωσικού φυσικού αερίου προς την ευρωπαϊκή αγορά, αλλά και μία από τις πιο ενεργοβόρες οικονομίες της Ευρώπης.

Το ενεργειακό μείγμα της Ουκρανίας κυριαρχείται από το φυσικό αέριο, το οποίο καλύπτει περισσότερο από το 40.6% των ενεργειακών της αναγκών (βλ. Σχήμα XXXIV κατωτέρω). Μολονότι η χώρα αποτελεί σημαντικό παραγωγό φυσικού αερίου, με ετήσια παραγωγή περί τα 20,5 δισ. m³, οι ανάγκες της σε φυσικό αέριο καλύπτονται κατά 26% από την εγχώρια παραγωγή, ενώ το υπόλοιπο μέρος των αναγκών καλύπτεται κατά 30-33% από τη Ρωσία και 41-44% από το Τουρκμενιστάν (Ibid.: 17). Το σύνολο, όμως, των εισαγωγών φυσικού αερίου της χώρας διέρχεται από το σύστημα αγωγών της “GAZPROM”, γεγονός το οποίο εντείνει την εξάρτησή της από τη Ρωσία και περιορίζει, σε μεγάλο βαθμό, τα οφέλη από τη διαφοροποίηση ως προς την προέλευση του φυσικού αερίου που φαίνεται να προσφέρει η προμήθεια φυσικού αερίου από το Τουρκμενιστάν.



Ωστόσο, παρά το υψηλό επίπεδο ενεργειακής εξάρτησης από τη Ρωσία, η παράμετρος, η οποία καθιστά το ρόλο της Ουκρανίας ξεχωριστό και της εξασφαλίζει σημαντική διαπραγματευτική ισχύ, είναι το σύστημα αγωγών φυσικού αερίου που διαθέτει, το οποίο την αναδεικνύει στην πιο σημαντική χώρα διέλευσης του ρωσικού φυσικού αερίου. Με δίκτυο αγωγών 37.800 χλμ. και ετήσια χωρητικότητα εισόδου και εξόδου, η οποία ανέρχεται σε 280 δισ. m³ και 175 δισ. m³, αντιστοίχως, σχεδόν το 80% του ρωσικού φυσικού αερίου που εξάγεται στην ΕΕ, διέρχεται από την Ουκρανία (Ibid.). Συγκεκριμένα, ημερησίως, διέρχονται 300 – 350

εκ. m³ με προορισμό την ΕΕ, ποσότητα, η οποία αντιστοιχεί στο ένα πέμπτο της συνολικής ζήτησης για φυσικό αέριο στην ευρωπαϊκή αγορά [European Commission, SEC(2009) 977, 2009: 2].

Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, η σημασία της Ουκρανίας ως ενεργειακού εταίρου της ΕΕ είναι προφανής. Ο αρμόδιος για την ενέργεια Επίτροπος Andris Piebalgs παρατηρεί σχετικά ότι η Ουκρανία θα παραμείνει μία σημαντική οδός διέλευσης του φυσικού αερίου προς την Ευρώπη, στο εγγύς μέλλον, «ανεξαρτήτως της υλοποίησης εναλλακτικών οδών», τονίζοντας ότι, σε κάθε περίπτωση, «κάθε στρατηγική διαφοροποίηση των οδών θα πρέπει προφανώς να λάβει υπ' όψιν της τις υφιστάμενες οδούς» (Andris Piebalgs, Speech/09/146, 2009). Η ενεργειακή πολιτική των Βρυξελλών έναντι της συγκεκριμένης χώρας διέλευσης εντάσσεται μεν στα ευρύτερα πλαίσια που διαμορφώνουν το σύστημα των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ, καθώς και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, επηρεάζεται δε από τον ζωτικής σημασίας ρόλο της Ουκρανίας για την ενεργειακή ασφάλεια της ΕΕ. Παράλληλα, όμως, ουσιαστική επίδραση ασκεί στην εφαρμογή της και η ασταθής ουκρανική πολιτική σκηνή.

Η Ουκρανία εξέφρασε τη βούλησή της να ενταχθεί στην ΕΕ ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '90, γεγονός το οποίο, σε μία πρώτη προσέγγιση, φαίνεται να αποτελεί έκφραση της πρόθεσης των ουκρανικών ελίτ να υιοθετήσουν το σχετικό ιδεολογικό πλαίσιο, σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο και να προωθήσουν τις απαραίτητες πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, παρά τις επανειλημμένες διακηρύξεις περί της ευρωπαϊκής προοπτικής της Ουκρανίας που ικανοποιούν, σε επίπεδο ρητορικής, τις σχετικές προσδοκίες στο εσωτερικό της χώρας, η Katarina Wolczuk επισημαίνει ότι «υπάρχουν ερωτηματικά σχετικά με την αφοσίωση των Ουκρανών πολιτικών στις ιδέες που ασπάζεται η ΕΕ», ενώ οι μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση της οικονομίας της αγοράς υλοποιούνται με αργούς ρυθμούς και τα εμπόδια στην είσοδο στην αγορά εξακολουθούν να κυριαρχούν. Η συγκεκριμένη πολιτική πραγματικότητα εξηγείται, σύμφωνα με την Wolczuk, από δύο παραμέτρους, πρώτον την επιβίωση των ελίτ της κομμουνιστικής περιόδου και δεύτερον την κυριαρχία της εκτελεστικής εξουσίας (Wolczuk., 2004: 2-3).

Παράλληλα, όμως, καθοριστικό ρόλο για τον προσανατολισμό της ουκρανικής πολιτικής προς την κατεύθυνση της ένταξης στην ΕΕ διαδραματίζει ο αυτοπροσδιορισμός της ταυτότητας της χώρας ως ευρωπαϊκής, βάσει γεωγραφικών

και ιστορικών επιχειρημάτων. Υπό τη συγκεκριμένη λογική, οι ουκρανικές προσδοκίες για ένταξη στην ΕΕ εξακολουθούν να είναι υψηλές, παρά την απόσταση που χωρίζει την ουκρανική οικονομική και πολιτική πραγματικότητα από τα σχετικά πρότυπα της ΕΕ. Το χάσμα αυτό ανάμεσα σε προσδοκίες και πραγματικότητα, εξηγεί η Wolczuk, αποδίδεται στην κυρίαρχη αντίληψη στην Ουκρανία και στις περισσότερες πρώην κομμουνιστικές ευρωπαϊκές χώρες για την ΕΕ ως «μία γεωπολιτική οντότητα βασιζόμενη στον πολιτισμό» (Ibid., 2004: 6-7). Τη συγκεκριμένη αντίληψη έρχονται να συμπληρώσουν οι γεωπολιτικές και στρατηγικές πεποιθήσεις της ουκρανικής εξωτερικής πολιτικής, οι οποίες θέλουν την ΕΕ να λειτουργεί ως αντίβαρο έναντι της ρωσικής ισχύος και την ευρω-ατλαντική προοπτική της χώρας ως εγγύηση της ανεξαρτησίας της από τη Ρωσία. Το γεγονός αυτό εξηγεί την αφοσίωση του ουκρανικού Υπουργείου Εξωτερικών στην ευρωπαϊκή προοπτική, παρά τις μεταβολές της ουκρανικής πολιτικής ανάλογα με τον εκάστοτε Πρόεδρο της χώρας⁹⁰. Στην πράξη, παρατηρεί η Wolczuk, το ουκρανικό Υπουργείο Εξωτερικών, έχοντας εμπεδώσει ιδέες, νόμους, αρχές και κανόνες που διέπουν το ευρωπαϊκό πρότυπο, μέσω της διαδικασίας της μάθησης, λειτουργεί ως «ιμάντας μεταφοράς» των σχετικών μηνυμάτων προς το ουκρανικό πολιτικό σύστημα (Ibid., 2004: 14).

Αναπτυσσόμενη εντός του συγκεκριμένου πολιτικού περιβάλλοντος, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ έναντι της Ουκρανίας συναντά επίσης τις ιδιαιτερότητες της ουκρανικής ενεργειακής πολιτικής. Η Margarita Balmaceda εντοπίζει τις πέντε κύριες παραμέτρους που διαμορφώνουν τη σημερινή πραγματικότητα για την ουκρανική ενεργειακή πολιτική: υψηλή εξάρτηση από εισαγόμενες πηγές ενέργειας, έλλειψη προόδου ως προς τη διαφοροποίηση, χαμηλό επίπεδο ενεργειακής αποδοτικότητας, έλλειψη διαφάνειας στις αγορές και τέλος, το κυριότερο, αδυναμία της χώρας να υιοθετήσει και να ακολουθήσει μία «συνεπή και ενεργό» πολιτική (Balmaceda, 2004: 2). Η τελευταία παράμετρος αποτελεί, ταυτόχρονα, την αιτία και το αποτέλεσμα των υπολοίπων τεσσάρων, γεγονός το οποίο παραπέμπει σε ένα φαύλο κύκλο, στο πλαίσιο του οποίου οι παθογένειες του ουκρανικού ενεργειακού τομέα δεν επιτρέπουν το σχεδιασμό και την υλοποίηση μίας

⁹⁰ Σε μία στροφή της επίσημης ουκρανικής πολιτικής, το καλοκαίρι του 2010, ο νεοεκλεγείς Πρόεδρος Viktor Yanukovich πάγωσε την υποψηφιότητα της χώρας για ένταξη στο ΝΑΤΟ, επιτυγχάνοντας την ψήφιση από το ουκρανικό Κοινοβούλιο ενός νόμου που χαρακτηρίζει την Ουκρανία ως «αδέσμευτη» στρατιωτική δύναμη. Βλ. σχετ. Richard Norton – Taylor, 2010; Andrew Osborn, 2010.

δυναμικής ενεργειακής πολιτικής σε βάθος χρόνου, ενώ παράλληλα η έλλειψη αυτή καθιστά αδύνατη την επίλυση των προβλημάτων του ουκρανικού ενεργειακού τομέα.

Επιπλέον, όμως, οι συνέπειες της αδυναμίας της Ουκρανίας να αναπτύξει μία ενεργειακή πολιτική, ανάλογη του ρόλου της, δεν περιορίζονται στο εσωτερικό της χώρας, αλλά επεκτείνονται και σε περιφερειακό επίπεδο. Η γεωγραφική θέση της ανάμεσα στους κύριους παραγωγούς και τους μεγαλύτερους καταναλωτές φυσικού αερίου στην Ευρώπη, το γεγονός ότι διαθέτει το μεγαλύτερο, μετά τη Ρωσία, δίκτυο αγωγών στην Ευρώπη και οι μεγάλες δυνατότητες υπόγειας αποθήκευσης φυσικού αερίου διαμορφώνουν τις προϋποθέσεις για έναν κομβικό ρόλο όσον αφορά στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ευρωπαϊκής αγοράς. Ωστόσο, παρά τις ευνοϊκές συνθήκες, η Ουκρανία αδυνατεί να διαδραματίσει αυτό το ρόλο, ενισχύοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο την κυριαρχία της Ρωσίας στον ενεργειακό τομέα.

Τα συγκεκριμένα δεδομένα θέτουν και τα όρια της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ στην περίπτωση της Ουκρανίας. Μετά την «πορτοκαλί επανάσταση» και την επικράτηση του Viktor Yushenko ως Προέδρου της χώρας (Ιανουάριος 2005), η ΕΕ επεδίωξε την ενίσχυση της συνεργασίας με την Ουκρανία, δίδοντας ιδιαίτερη σημασία στον ενεργειακό τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, στο περιθώριο της συνόδου κορυφής ΕΕ – Ουκρανίας, την 1^η Δεκεμβρίου 2005, οι δύο πλευρές υπέγραψαν Μνημόνιο Κατανόησης για την ενεργειακή συνεργασία⁹¹. Με το Μνημόνιο αυτό, ΕΕ και Ουκρανία αναγνωρίζουν ότι η ενέργεια αποτελεί έναν τομέα - «κλειδί» για την προώθηση των σχέσεών τους, ο οποίος περιέχει κοινές προκλήσεις, ενώ θέτουν ως κοινή προτεραιότητα τη σταδιακή σύγκλιση του ουκρανικού ενεργειακού τομέα με την εσωτερική αγορά ενέργειας της ΕΕ, με τελικό στόχο την πλήρη ένταξή του σε αυτήν. Για την ενεργειακή συνεργασία των δύο πλευρών διαμορφώνονται τέσσερις οδικοί χάρτες, οι οποίοι καλύπτουν τους τομείς της πυρηνικής ασφάλειας, της ολοκλήρωσης των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, της ενίσχυσης της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού και της διέλευσης των υδρογονανθράκων και των δομικών αλλαγών για την ενίσχυση της ασφάλειας και των περιβαλλοντικών προτύπων στον τομέα του άνθρακα.

Όπως γίνεται αντιληπτό, το Μνημόνιο του 2005 συνιστά ένα είδος στρατηγικού σχεδιασμού για την εναρμόνιση του ενεργειακού τομέα της Ουκρανίας με αυτόν της ΕΕ ή αλλιώς, την εξαγωγή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς

⁹¹ Βλ. σχετ. Memorandum of Understanding on co-operation in the field of energy between the European Union and Ukraine, Kyiv, 01.12.2005

ενέργειας στην Ουκρανία. Παράλληλα, ένα από τα πεδία συνεργασίας αφορά στο ιδιαίτερος ευαίσθητο για την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ θέμα της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού. Επισημαίνοντας την ιδιαίτερη σημασία του δικτύου αγωγών της Ουκρανίας για την ενεργειακή ασφάλεια της Ευρώπης, οι δύο πλευρές συμφώνησαν στη δημιουργία μίας μεικτής ευρω-ουκρανικής Ομάδας Τεχνικής Υποστήριξης για τους Υδρογονάνθρακες, με στόχο να συμβάλει, μεταξύ άλλων, στον έλεγχο του υφιστάμενου συστήματος αγωγών, την ανάπτυξη ενός σχεδίου εκσυγχρονισμού των υποδομών και ενός συστήματος παρακολούθησης της ασφάλειας και της προστασίας από εξωτερικούς κινδύνους του δικτύου μεταφοράς υδρογονανθράκων της Ουκρανίας, την προώθηση της εναρμόνισης των τεχνικών νορμών και προτύπων της Ουκρανίας με αυτές της ΕΕ και την παροχή βοήθειας για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας.

Η ιδιαίτερη σημασία της Ουκρανίας για τον ενεργειακό εφοδιασμό της ΕΕ κατέστη σαφής, με τον πλέον αρνητικό τρόπο, μέσα από τη σύγκρουση Κιέβου – Μόσχας, που προκάλεσε την ενεργειακή κρίση του Ιανουάριου του 2009, λόγω της διακοπής του εφοδιασμού της ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας με ρωσικό φυσικό αέριο, μέσω Ουκρανίας. Για την ΕΕ δεν ήταν η πρώτη φορά που αντιμετώπιζε το πρόβλημα αυτό, καθώς, τον Ιανουάριο του 2006, Κίεβο και Μόσχα είχαν έλθει και πάλι σε σύγκρουση. Ωστόσο, οι συνέπειες ήταν περιορισμένες, καθώς η παροχή φυσικού αερίου δεν διεκόπη, εντελώς, για μεγάλο χρονικό διάστημα, όπως το 2009 και τα διαθέσιμα αποθέματα επαρκούσαν για να καλύψουν τις υφιστάμενες ανάγκες.

Παρά ταύτα, η μικρής εμβέλειας κρίση του 2006 αποτελούσε το προεξοικονομημένο της κρίσης του 2009. Στον πυρήνα και των δύο κρίσεων που θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως δύο φάσεις μίας ενιαίας παρατεταμένης κρίσης, βρίσκονται οι διαφορές Ρωσίας - Ουκρανίας ως προς την τιμή πώλησης του ρωσικού φυσικού αερίου και τους όρους μεταφοράς και πώλησης στην ουκρανική αγορά του τουρκμενικού αερίου. Η εμπορική συμφωνία που επετεύχθη, τον Ιανουάριο του 2006, ανάμεσα στη “GAZPROM”, την ουκρανική “NAFTOGAZ” και τη “RosUkrEnerg - RUE” ενίσχυσε τη θέση της πρώτης, χωρίς να εξασφαλίσει μία βιώσιμη λύση⁹². Η πώληση φυσικού αερίου αποσυνδέθηκε από την παροχή υπηρεσιών διαμετακόμισης, γεγονός το οποίο συνεπάγεται την καταβολή τελών διέλευσης στη

⁹² Η “RosUkrEnerg”, με έδρα την Ελβετία, προέκυψε από τη σύμπραξη της “GAZPROM” με ουκρανικούς επιχειρηματικούς ομίλους. Στόχος της εταιρείας είναι η μεταφορά φυσικού αερίου από την Κεντρική Ασία στην ουκρανική αγορά.

“NAFTOGAZ” για το φυσικό αέριο με προορισμό την ευρωπαϊκή αγορά. Παράλληλα, προσδιορίστηκε η τιμή πώλησης του αερίου για το πρώτο εξάμηνο του 2006. Το σημαντικότερο, όμως, για τη Ρωσία είναι ότι εξασφάλισε ότι η Ουκρανία δεν θα διαπραγματεύεται απευθείας με το Τουρκμενιστάν, αλλά όλες οι ποσότητες τουρκμενικού αερίου θα αγοράζονται από την “GAZPROM EXPORT” και θα μεταπωλούνται από την “RUE” στην Ουκρανία. Σημειώνεται δε ότι η εταιρεία “UKRGAS - ENERGO” που δημιουργείται από τη σύμπραξη της “RUE” με την ουκρανική “NAFTOGAS” για την εμπορία της συνολικής ποσότητας του αερίου που διοχετεύεται στην Ουκρανία μέσω Ρωσίας, αποκτά δεσπόζουσα θέση στην ουκρανική αγορά (Stern, 2006: 9-10; Pirani et al., 2009: 8-10). Όπως γίνεται αντιληπτό, πρόκειται για μία λεόντειο συμφωνία, η οποία απέτυχε να ρυθμίσει το ζήτημα της τιμής πώλησης του αερίου, ενώ άφησε ανοιχτό το ενδεχόμενο μίας νέας μεγαλύτερης κρίσης, στο μέλλον, με την ουκρανική κυβέρνηση να επιδιώκει την ανατροπή της.

Το ζήτημα της τιμής πώλησης του ρωσικού φυσικού αερίου συνδέεται με το πάγιο αίτημα της “GAZPROM” για εξίσωση των τιμών πώλησης του ρωσικού φυσικού αερίου στις χώρες της Κοινοπολιτείας Ανεξαρτήτων Κρατών (ΚΑΚ) με τις ευρωπαϊκές τιμές. Το Νοέμβριο του 2006, η ρωσική κυβέρνηση ικανοποίησε το συγκεκριμένο αίτημα εγκρίνοντας τη σταδιακή εξίσωση των τιμών έως το 2011 για όλες τις χώρες ΚΑΚ. Η εφαρμογή, όμως, της συγκεκριμένης απόφασης άφησε σημαντικά περιθώρια διακριτικής μεταχείρισης, καθώς χώρες που ήταν διατεθειμένες να μοιραστούν την ιδιοκτησία του συστήματος αγωγών τους με τη Ρωσία, όπως η Αρμενία και η Λευκορωσία, μπορούσαν να εξασφαλίσουν πολύ πιο χαλαρά χρονοδιαγράμματα για την αύξηση των τιμών, σε σχέση με άλλες, όπως η Ουκρανία και η Γεωργία που επεδίωκαν να απομακρυνθούν από τη ρωσική σφαίρα επιρροής (Pirani et al., 2009: 8).

Παρά τις αρνητικές προϋποθέσεις, Ρωσία και Ουκρανία κατόρθωσαν, τον Οκτώβριο του 2008, να φθάσουν σε μία νέα πολύ πιο ισορροπημένη συμφωνία για τις τιμές και τους όρους πώλησης φυσικού αερίου στην Ουκρανία, καθώς και για τα τέλη διέλευσης. Το Μνημόνιο Κατανόησης που υπέγραψαν οι Πρωθυπουργοί των δύο χωρών, Yulia Timoshenko και Vladimir Putin, προβλέπει ότι, από τον Ιανουάριο του 2009, η “NAFTOGAZ” θα αγοράζει απευθείας, φυσικό αέριο, από τη “GAZPROM”, χωρίς τη μεσολάβηση τρίτων, υπό την προϋπόθεση της εκκαθάρισης των υφιστάμενων χρεών της και της έγκαιρης πληρωμής των μελλοντικών προμηθειών. Οι τιμές εισαγωγής αερίου στην ουκρανική αγορά και τα τέλη διέλευσης

συμφωνήθηκε να αυξηθούν σταδιακά, σε βάθος τριών ετών, ενώ αναγνωρίστηκε η ανάγκη διασφάλισης της αδιάκοπης διέλευσης φυσικού αερίου από το ουκρανικό έδαφος. Σημαντικό κέρδος για την ουκρανική πλευρά συνιστά η πρόβλεψη για από κοινού εξαγωγή ορισμένων ποσοτήτων αερίου από τις “NAFTOGAZ” και “GAZPROM” στην ευρωπαϊκή αγορά. Βάσει του Μνημονίου, οι δύο εταιρείες υπέγραψαν συμφωνία, στις 24 Οκτωβρίου, με την οποία τα χρέη της “NAFTOGAZ” προς την “RUE” μετετράπησαν σε χρέη προς τη “GAZPROM”, χωρίς, όμως, να καταλήξουν σε συγκεκριμένη τιμή πώλησης του αερίου. Στο διάστημα που ακολούθησε μέχρι τον Ιανουάριο του 2009 το ζήτημα των χρεών κυριάρχησε, με τις δύο πλευρές να διαφωνούν ως προς το πραγματικό ύψος τους, καθώς η “NAFTOGAZ” υποστήριζε ότι είναι \$1,6 δισ., ενώ σύμφωνα με τη “GAZPROM”, ανέρχονταν σε \$2,2δισ. (Ibid.: 12-18).

Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, η Ρωσία ανακοίνωσε, στις 18 Δεκεμβρίου 2008 ότι θα διέκοπτε την παροχή φυσικού αερίου προς την Ουκρανία από την 1^η Ιανουαρίου 2009, εφόσον η τελευταία δεν κατέληγε σε συμφωνία για την αποπληρωμή των χρεών της και δεν υπέγραφε νέα σύμβαση για την προμήθεια φυσικού αερίου. Παράλληλα, την ίδια μέρα, ενεργοποίησε τον μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης ΕΕ – Ρωσίας, μέσω επίσημης επιστολής του Αντιπροέδρου της ρωσικής κυβέρνησης και Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου της “GAZPROM”, Viktor Zubkov, προς τον Πρόεδρο της Επιτροπής και τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ, με την οποία προειδοποιούσε για το ενδεχόμενο διακοπής της παροχής φυσικού αερίου προς την Ουκρανία. Η Ρωσία, όντως, προχώρησε στη διακοπή, χωρίς, όμως, να διακόψει την παροχή των ποσοτήτων που προορίζονταν για την ΕΕ. Ωστόσο, στις 2 Ιανουαρίου σημειώθηκαν οι πρώτες ελλείψεις στην προμήθεια φυσικού αερίου προς Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία και κυρίως Βουλγαρία και Ρουμανία. Τρεις μέρες αργότερα, η “GAZPROM” κατηγορήσε τη “NAFTOGAZ” για την κλοπή 65,3 εκ. m³, ενώ η τελευταία υποστήριξε ότι, ελλείπει ειδικής σύμβασης προμήθειας και διέλευσης, είχε το δικαίωμα να δεσμεύσει την ποσότητα αυτή για τεχνικούς λόγους [European Commission, SEC(2009) 977, 2009: 3-7].

Η κρίση κορυφώθηκε τις επόμενες μέρες, με αποτέλεσμα η παροχή φυσικού αερίου από τη Ρωσία προς την ΕΕ, καθώς και χώρες των Δυτικών Βαλκανίων να διακοπεί από τις 7 έως τις 20 Ιανουαρίου 2009. Στην εξομάλυνση της κατάστασης και την επανεκκίνηση της διέλευσης του ρωσικού φυσικού αερίου, μέσω Ουκρανίας, οδήγησε η σύνοδος κορυφής που συνεκλήθη στη Μόσχα, στις 17 Ιανουαρίου, με τη

συμμετοχή ΕΕ, Ρωσίας και Ουκρανίας. Οι Πρωθυπουργοί Ρωσίας και Ουκρανίας κατέληξαν την επόμενη μέρα σε πολιτική συμφωνία που παρείχε το πλαίσιο για μία νέα δεκαετή σύμβαση για την αγορά φυσικού αερίου από την Ουκρανία και τη διέλευση φυσικού αερίου προς την ΕΕ, μέσω Ουκρανίας, η οποία υπεγράφη στις 19 Ιανουαρίου από τη “GAZPROM” και τη “NAFTOGAZ”. Στις 20 Ιανουαρίου, το σύστημα παροχής ρωσικού φυσικού αερίου προς την Ευρώπη ετέθη εκ νέου σε λειτουργία, ενώ, δύο μέρες αργότερα, είχε αποκατασταθεί στα προηγούμενα επίπεδα. Με τη δεκαετή σύμβαση προσδιορίστηκαν οι παρεχόμενες, σε ετήσια βάση, ποσότητες φυσικού αερίου (40 δισ. m³ για το 2009 και 52 δισ. m³, ετησίως, από το 2010 μέχρι τη λήξη της σύμβασης) και τα περιθώρια αποκλίσεων, ενώ συμπεριλήφθη και όρος “take or pay” για το 80% της προβλεπόμενης ποσότητας. Επιπλέον, η τιμή εισαγωγής του ρωσικού φυσικού αερίου ορίστηκε, για το 2009, στο 80% της «ευρωπαϊκής τιμής» και από το 2010 στο 100% αυτής (Ibid.: 19-27).

Έχοντας εξετάσει τα βασικά σημεία της ενεργειακής κρίσης του Ιανουαρίου του 2009, το ερώτημα που τίθεται είναι ποιος ήταν ο ρόλος που διεδραμάτισε η ΕΕ πριν ξεσπάσει, αλλά και κατά τη διάρκεια αυτής. Δεδομένου ότι, πρώτον, η Μόσχα είχε προειδοποιήσει, αρκετές μέρες νωρίτερα, για το ενδεχόμενο διακοπής, μέσω της ενεργοποίησης του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης και δεύτερον, είχε προηγηθεί η εμπειρία της κρίσης του 2006, αναπόφευκτα προκύπτει το ερώτημα για ποιους λόγους η ΕΕ απέτυχε να αποτρέψει την επερχόμενη κρίση. Οι Pirani et al. παρατηρούν ότι σε σχέση με την κρίση του 2006, «οπότε ασκήθηκε αυστηρή κριτική στα στελέχη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι επέστρεψαν εγκαίρως από τις διακοπές τους για να χαιρετίσουν το τέλος της κρίσης», οι Βρυξέλλες ήταν καλύτερα προετοιμασμένες. Παρά ταύτα, τονίζουν ότι «κατά τις πρώτες μέρες, πριν επηρεασθούν οι ευρωπαϊκές προμήθειες, η Επιτροπή δεν παρενέβη, ‘παρακολουθούσε’ τις εξελίξεις και ζήτησε, επανειλημμένως, μία γρήγορη επίλυση της διαφοράς». Στις 5 Ιανουαρίου, μάλιστα, δύο μέρες πριν την οριστική διακοπή της παροχής ρωσικού φυσικού αερίου, εκπρόσωπος της Επιτροπής χαρακτήρισε τη διαφορά, μία «καθαρά εμπορική σύγκρουση που θα έπρεπε να επιλυθεί διμερώς». Όπως προκύπτει, πάντως, από την έκθεση της Επιτροπής για την κρίση, κάποιες πολιτικές επαφές ανάμεσα στον Πρόεδρο της Επιτροπής, τον αρμόδιο για την ενέργεια Επίτροπο και τις αρμόδιες ρωσικές Αρχές πραγματοποιήθηκαν κατά την περίοδο των Χριστουγέννων, ενώ, στις 31 Δεκεμβρίου, ο Πρόεδρος της Επιτροπής επικοινωνήσε με τον Πρωθυπουργό της Ρωσίας (Ibid.: 5). Όσον αφορά στην τσεχική

Προεδρία της ΕΕ, οι Pirani et al. επισημαίνουν ότι για «προφανείς ιστορικούς λόγους δεν ήταν πρόθυμη να κάνει οποιαδήποτε απόπειρα μεσολάβησης ανάμεσα στις δύο πλευρές» (Ibid.: 46-47).

Ως προς το εσωτερικό πεδίο, παρά τη ρωσική προειδοποίηση, τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο δεν υπήρχε κάποιο αποτελεσματικό σχέδιο αντίδρασης. Την αξιολόγηση της κατάστασης και την κατάλληλη διαχείριση της κρίσης δυσχέραινε, σε μεγάλο βαθμό, η περιορισμένη πρόσβαση σε σημαντικές τεχνικές πληροφορίες ως προς τη λειτουργία του συστήματος, τη ζήτηση, τα αποθέματα και τις ροές του φυσικού αερίου. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, πάντως, συγκεντρώνει το σχετικό σχόλιο της Επιτροπής ότι η κρίση ήλθε πολύ νωρίς, για να μπορέσει η ΕΕ να αξιοποιήσει τα οφέλη από τις πρόνοιες της τρίτης δέσμης μέτρων για την εσωτερική αγορά (που η ίδια είχε προτείνει από το Σεπτέμβριο του 2007), περί υποχρέωσης των κρατών μελών για δημοσίευση στοιχείων για τις προβλεπόμενες και τις πραγματικές ροές αερίου, τα αποθέματα και τη διαθέσιμη χωρητικότητα των αγωγών και των αποθηκευτικών υποδομών (Ibid.).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε ενεργό διαμεσολαβητική δράση σε συνεργασία, αυτή τη φορά, και με την τσεχική Προεδρία, όταν βρέθηκε αντιμέτωπη με τη διακοπή της παροχής ρωσικού φυσικού αερίου. Ενώ, λοιπόν, στις 5 Ιανουαρίου ο Πρόεδρος της Επιτροπής επικοινωνήσε με τους Πρωθυπουργούς Ρωσίας και Ουκρανίας για να τους ζητήσει να αποκαταστήσουν, άμεσα, την παροχή φυσικού αερίου στα αρχικά της επίπεδα, επισημαίνοντας ότι η ενεργειακή ασφάλεια της ΕΕ είχε μετατραπεί σε όμηρο της διαφωνίας τους, στις 7 Ιανουαρίου, η Γερμανίδα Καγκελάρια Angela Merkel επικοινωνήσε με τους Πρωθυπουργούς των δύο χωρών για να εξασφαλίσει τη σύμφωνη γνώμη τους για τη δημιουργία μίας μεικτής ομάδας παρακολούθησης. Προς αυτήν την κατεύθυνση, άλλωστε, κινήθηκε και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μετά τις 7 Ιανουαρίου (Ibid.: 47). Δύο μέρες αργότερα η ΕΕ, σημείωνε την πρώτη της επιτυχία με την υπογραφή συμφωνίας παρακολούθησης με τη Ρωσία και την Ουκρανία, η οποία προέβλεπε τη δημιουργία μίας ομάδας ανεξάρτητων ελεγκτών, με στόχο την επίβλεψη της παροχής ρωσικού φυσικού αερίου μέσω Ουκρανίας. Μετά την κύρωση της συμφωνίας, στις 12 Ιανουαρίου, οι ειδικοί ελεγκτές εστάλησαν στα συμφωνηθέντα σημεία εισόδου και εξόδου του ουκρανικού και του ρωσικού συστήματος για να παρακολουθήσουν τις ροές φυσικού αερίου. Παράλληλα, η τσεχική Προεδρία συνεκάλεσε, εκτάκτως, το Συμβούλιο Υπουργών Ενέργειας, το οποίο παρακολούθησαν και οι αρμόδιοι Υπουργοί της Ρωσίας και της

Ουκρανίας, προκειμένου να παράσχουν διευκρινίσεις ως προς τις θέσεις τους (Ibid.: 12-13).

Στην επίλυση, όμως, της κρίσης συνέβαλε σημαντικά και ο ευρωπαϊκός κλάδος φυσικού αερίου. Στις 13 Ιανουαρίου, κατέστη σαφές ότι η ομάδα παρακολούθησης δεν μπορούσε να επιτελέσει το έργο της, καθώς δεν υπήρχαν ροές φυσικού αερίου. Η Ουκρανία υποστήριξε ότι για την επανεκκίνηση και τη λειτουργία του συστήματος ήταν απαραίτητες, για τεχνικούς λόγους, συγκεκριμένες ποσότητες, τις οποίες η Ρωσία δεν ήταν διατεθειμένη να παράσχει άνευ αντιτίμου. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το αδιέξοδο, δημιουργήθηκε μία σύμπραξη ανάμεσα σε “ENI”, “GDF/Suez”, “E.ON/Ruhrgas”, “RWE”, “Wingas”, “OMV” και “GAZPROM”, με την υποστήριξη των κυβερνήσεων της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας και της Ρωσίας, για τη χρηματοδότηση της επανεκκίνησης και της λειτουργίας του ουκρανικού συστήματος, μέχρι να επιτευχθεί συμφωνία ανάμεσα στις δύο πλευρές. Η ενεργοποίηση της συγκεκριμένης σύμπραξης δεν χρειάστηκε, τελικά, καθώς, στις 19 Ιανουαρίου, επετεύχθη συμφωνία ανάμεσα σε Ρωσία και Ουκρανία. Συνέβαλε, όμως, στην επίλυση της διαφοράς, αίροντας το αδιέξοδο που δημιουργούσε η ουκρανική απαίτηση για εξασφάλιση των απαραίτητων ποσοτήτων για την επανεκκίνηση και λειτουργία του συστήματος (Ibid.: 49).

Επιχειρώντας μία αποτίμηση της πολιτικής της ΕΕ, κατά την κρίση του Ιανουαρίου του 2009, η Επιτροπή παρατηρεί ότι «η ΕΕ κατόρθωσε να τηρήσει μία κοινή προσέγγιση παρά την άσκηση πιέσεων από κάποια κράτη μέλη». Ιδιαίτερη έμφαση δίνει στη συνεργασία των Βρυξελλών με την τσεχική Προεδρία και τον ευρωπαϊκό κλάδο φυσικού αερίου, μέσω της οποίας διαμορφώθηκε ένα «ισχυρό και συνεπές μήνυμα στο εσωτερικό» και προωθήθηκαν οι πρωτοβουλίες, «στο εξωτερικό» για την επίτευξη συμφωνίας ανάμεσα σε Ρωσία και Ουκρανία. Εν κατακλείδι, επισημαίνει η Επιτροπή, «η ισχύς της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και της εσωτερικής ενεργειακής πολιτικής είναι παράγοντες που συμβάλλουν στην αξιοπιστία της ΕΕ στο εξωτερικό» (Ibid.: 13-14).

Μία σαφώς διαφορετική ανάγνωση της πολιτικής της ΕΕ αποτυπώνει η ανάλυση των Pirani et al., οι οποίοι καταλήγουν ότι «είναι αναπόφευκτο το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή διεδραμάτισε έναν μάλλον μικρό ρόλο στην επίλυση της διαφοράς». Παρά την επίτευξη συμφωνίας για τη σύσταση και την αποστολή της ομάδας παρακολούθησης, ήταν η σύμπραξη των ευρωπαϊκών εταιρειών φυσικού αερίου, με τη συμμετοχή και της “GAZPROM”, που έδωσε την τελική ώθηση για τη

συμφωνία της 19^{ης} Ιανουαρίου. Τη συνολική εικόνα του χειρισμού της κρίσης από την Επιτροπή συνθέτουν, σύμφωνα με τους Pirani et al., η περιορισμένη τεχνική ικανότητά της, η μικρή πολιτική επιρροή στην Ουκρανία και τη Ρωσία και η έλλειψη δυνατοτήτων ή βούλησης, προκειμένου να εξασφαλισθεί η απαραίτητη χρηματοδότηση για την επίλυση της κρίσης (Ibid.: 50).

Σε κάθε περίπτωση, η κρίση του Ιανουαρίου του 2009 κατέδειξε, με τον πλέον σαφή τρόπο, την εξάρτηση της ΕΕ από το ουκρανικό δίκτυο αγωγών διέλευσης του ρωσικού φυσικού αερίου, αλλά και τις περιορισμένες δυνατότητες αντίδρασής της. Εντός του πλαισίου αυτού, ο Πρόεδρος της Επιτροπής, José Manuel Barroso, παρατηρεί ότι το σύστημα αγωγών φυσικού αερίου της Ουκρανίας αποτελεί «μία από αυτές τις ζωτικής σημασίας ενεργειακές αρτηρίες που διατηρούν το ευρωπαϊκό σώμα σε λειτουργία», για να τονίσει, στη συνέχεια, ότι «δεν μπορούμε να αντέξουμε να εξελιχθεί σε αναξιόπιστη δίοδο, όπως ήταν για αρκετές σκοτεινές εβδομάδες τον Ιανουάριο». Για το λόγο αυτό, επισημαίνει ο Barroso, είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί ότι «το δίκτυο αυτό θα λειτουργεί αποτελεσματικά, αξιόπιστα και με διαφάνεια στο μέλλον» (Barroso, Speech/09/138, 2009).

Υπό τη συγκεκριμένη προοπτική, αλλά και υπό το βάρος της ενεργειακής κρίσης του Ιανουαρίου του 2009, η Επιτροπή διοργάνωσε, το Μάρτιο του ίδιου έτους, στις Βρυξέλλες, ένα διεθνές συνέδριο, με συμμετοχή υψηλών αξιωματούχων από διεθνείς χρηματοδοτικούς φορείς, την Ουκρανία και τη Ρωσία, το οποίο κατέληξε σε μία Κοινή Διακήρυξη Επιτροπής, Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (EIB), Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (EBRD), Παγκόσμιας Τράπεζας και κυβέρνησης της Ουκρανίας για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διέλευσης φυσικού αερίου της Ουκρανίας⁹³. Αναδεικνύοντας τη συγκεκριμένη πρωτοβουλία, μόλις δύο μήνες μετά την ενεργειακή κρίση, η αρμόδια Επίτροπος για τις εξωτερικές σχέσεις και την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας Benita Ferrero – Waldner παρατηρεί ότι ο εκσυγχρονισμός του ουκρανικού δικτύου θα βελτιώσει την αποδοτικότητά του και θα επιτρέψει την ακριβέστερη μέτρηση των διερχόμενων ποσοτήτων φυσικού αερίου, ενισχύοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, τη διαφάνεια (Ferrero Waldner, Speech/09/137, 2009). Με την προαναφερθείσα Κοινή Διακήρυξη, η οποία δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα για τους υπογράφοντες, η Ουκρανία

⁹³ Βλ. σχετ. Joint Declaration between the European Commission, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, World Bank and the Government of Ukraine, Joint EU – Ukraine International Investment Conference on the Modernization of Ukraine's Gas Transit System, Brussels, 23.03.2009

αναλαμβάνει να προωθήσει μία σειρά αλλαγών προς την κατεύθυνση του ελεύθερου ανταγωνισμού, όπως η πρόσβαση τρίτων στις υποδομές αποθήκευσης φυσικού αερίου, ενώ σχεδιάζονται τα επόμενα βήματα της διαδικασίας εκσυγχρονισμού. Κρίνεται σκόπιμο, πάντως, να επισημανθεί ότι, πέραν της αναφοράς στο ενδεχόμενο παροχής τεχνικής βοήθειας προς την ουκρανική κυβέρνηση και της ενθάρρυνσης της χρηματοδότησης του εκσυγχρονισμού του ουκρανικού δικτύου και από άλλους φορείς, η Κοινή Διακήρυξη δεν περιέχει κάποια πρόβλεψη ή δέσμευση για ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων.

Συγκεφαλαιώνοντας, υπό μία αρχική προσέγγιση, οι ευρω-ουκρανικές ενεργειακές σχέσεις, εντασσόμενες στο ευρύτερο πλαίσιο του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ, εμπρικλείουν ορισμένες βασικές παραμέτρους που διέπουν τις ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με τις χώρες διέλευσης του φυσικού αερίου που προορίζεται για την ευρωπαϊκή αγορά ενέργειας. Οι Βρυξέλλες επιδιώκουν να εξάγουν θεσμικές δομές, αρχές, κανόνες και ιδέες που συνθέτουν το πρότυπο της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Ο βαθμός αποδοχής του κοινοτικού προτύπου από την Ουκρανία καθορίζεται από το τρίπτυχο θεσμών, συμφερόντων και ταυτοτήτων - ιδεών που διέπουν την πολιτική του Κιέβου. Υπό τα συγκεκριμένα δεδομένα, διαπιστώνει κανείς ότι η ενεργειακή πολιτική της Ουκρανίας - επηρεαζόμενη από τον αυτοπροσδιορισμό της ως χώρας που ανήκει στην ευρωπαϊκή οικογένεια και ως εκ τούτου, προσβλέπει στην μελλοντική ένταξή της στην ΕΕ - παρουσιάζεται δεκτική στο εξαγόμενο πρότυπο της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Στην πράξη, όμως, η εφαρμογή του συγκεκριμένου προτύπου διαπλέκεται με τα συμφέροντα της ασταθούς πολιτικής σκηνής της χώρας, με αποτέλεσμα η συντελούμενη πρόοδος, όσον αφορά στην εμπέδωσή του, να μην συνάδει με τη σχετική ρητορική περί αποδοχής του. Ιδιαίτερο ρόλο, σε αυτό το πολιτικό πλαίσιο, διαδραματίζει το ουκρανικό Υπουργείο Εξωτερικών, το οποίο λειτουργεί ως «διαμεσολαβητής» ή, αλλιώς, ως «ιμάντας μεταφοράς» μηνυμάτων, ανάμεσα σε ΕΕ και ουκρανικό πολιτικό σύστημα.

Ωστόσο, οι ευρω-ουκρανικές ενεργειακές σχέσεις συνδέονται και με τη σοβαρότερη ενεργειακή κρίση που κλήθηκε να αντιμετωπίσει η ΕΕ μετά τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Η εν λόγω κρίση εξελίχθηκε σε μία μείζονος σημασίας δοκιμασία για την ενεργειακή ασφάλεια της ΕΕ, προκαλώντας ερωτήματα ως προς την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των θεσμών της στο συγκεκριμένο πεδίο. Παράλληλα, ανέδειξε, περισσότερο από κάθε άλλη περίπτωση,

την ουσιαστική επίδραση της ρωσικής ενεργειακής πολιτικής στο σύστημα εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ και την αναπόφευκτη εξάρτηση της ευρωπαϊκής ενεργειακής ασφάλειάς από τον ρωσικό παράγοντα. Εν κατακλείδι, η προσέγγιση της εξωτερικής διάστασης της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ για το φυσικό αέριο, υπό το πρίσμα των ευρω-ουκρανικών ενεργειακών σχέσεων, παρέχει μία ρεαλιστική εικόνα των σημερινών δυνατοτήτων της ως προς το χειρισμό κρίσεων που δύνανται να επηρεάσουν καθοριστικά την ασφάλεια του ενεργειακού της εφοδιασμού και τελικά, την ίδια τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β΄ ΜΕΡΟΥΣ

Πίνακας 3.1: Δημιουργία της Εσωτερικής Αγοράς Αεροπορικών Μεταφορών – Οι τρεις δέσμες μέτρων

	1 ^η δέσμη (σε ισχύ από 01.01.1988)			2 ^η δέσμη (σε ισχύ από 01.01.1990)			3 ^η δέσμη (σε ισχύ από 01.01.1993)
	<i>Είδος ναύλου</i>	<i>% επί της τιμής αναφοράς</i>	<i>Έγκριση</i>	<i>Είδος ναύλου</i>	<i>% επί της τιμής αναφοράς</i>	<i>Έγκριση</i>	
Ναύλοι	Έκπτωση Μεγάλη έκπτωση Λοιπά	45-65 66-90	Αυτόματη Αυτόματη Διπλή	Πλήρως ευέλικτος Οικονομικός Έκπτωση Μεγάλη έκπτωση Λοιπά	106- 95-105 80-94 30-79	Πλην διπλής απόρριψης Αυτόματη Αυτόματη Αυτόματη Διπλή	Ελεύθερη τιμολόγηση. Ειδικές προβλέψεις για παρέμβαση κρατών μελών – Επιτροπής
Ορισμός αερομεταφορέα	Επιτρέπεται ο ορισμός πολλαπλών αερομεταφορέων από ένα κράτος μέλος για αριθμό επιβατών: από 250.000 και άνω (μετά το πρώτο έτος), από 200.000 και άνω (ή 1.200 πτήσεις) (δεύτερο έτος), από 180.000 και άνω (ή 1.000 πτήσεις) (τρίτο έτος).			Επιτρέπεται ο ορισμός πολλαπλών αερομεταφορέων από ένα κράτος μέλος για αριθμό επιβατών: από 140.000 και άνω (ή 800 πτήσεις) (από Ιαν 91), από 100.000 και άνω (ή 600 πτήσεις) (από Ιαν 92).			Δεν εφαρμόζεται πλέον ο ορισμός αερομεταφορέα, αφού ο αριθμός είναι ελεύθερος.
Μεταφορική ικανότητα	Κατανομή μεριδίων μεταφορικής ικανότητας μεταξύ κρατών 45/55% (από Ιαν 88) 40/60% (από Οκτ 89)			Μεριδίο μεταφορικής ικανότητας για ένα κράτος έως και 60%. Μπορεί να αυξηθεί κατά 7,5% ανά έτος.			Απεριόριστη
Πρόσβαση σε δρομολόγια	<ul style="list-style-type: none"> • 3^η και 4^η ελευθερία: ισχύει για δρομολόγια από την περιφέρεια προς το κέντρο • 5^η ελευθερία: ισχύει για ποσοστό έως το 30% της μεταφορικής ικανότητας • 5^η ελευθερία: επιπλέον δικαιώματα για Ιρλανδούς και Πορτογάλους • Επιτρέπεται συνδυασμός σημείων • Ορισμένες εξαιρέσεις 			<ul style="list-style-type: none"> • 3^η και 4^η ελευθερία: ισχύει ανάμεσα σε όλα τα αεροδρόμια • 5^η ελευθερία: ισχύει για ποσοστό έως το 50% της μεταφορικής ικανότητας • Υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και ορισμένη προστασία για νέα περιφερειακά δρομολόγια • Υπηρεσίες 3^{ης} και 4^{ης} ελευθερίας μπορεί να παρέχονται από αεροπορική εταιρεία άλλου κράτους • Περιθώριο για κανόνες κατανομής κυκλοφορίας και περιορισμούς σχετικά με κυκλοφοριακή συμφόρηση και προστασία του περιβάλλοντος 			<ul style="list-style-type: none"> • Πλήρης πρόσβαση σε διεθνή και εγχώρια δρομολόγια εντός της ΕΕ συμπεριλαμβανομένων δρομολογίων μεταξύ κρατών διαφορετικών από αυτό της βάσης του αερομεταφορέα. Εξαιρέσεις για ελληνικά νησιά και Αζόρες. • Επιτρέπεται η ενδομεταφορά για ποσοστό έως το 50% της μεταφορικής ικανότητας, εάν το τμήμα της εσωτερικής μεταφοράς συνδυάζεται με δρομολόγιο προς τη χώρα

			<p>προέλευσης. Η ενδομεταφορά απελευθερώνεται πλήρως από τον Απρίλιο του 1997.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Περισσότερο ανεπτυγμένες υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και ορισμένη προστασία για νέα δρομολόγια με περιορισμένο επιβατικό κοινό. • Περισσότερο ανεπτυγμένο περιθώριο για κανόνες κατανομής κυκλοφορίας και περιορισμούς σχετικά με κυκλοφοριακή συμφόρηση και προστασία του περιβάλλοντος
Κανόνες ανταγωνισμού	Εξαιρέσεις που αφορούν σε μεταφορική ικανότητα, τιμολόγηση, κατανομή slots, ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων, παροχή επίγειας εξυπηρέτησης για αεροσκάφη, φορτίο και επιβάτες, υπηρεσίες τροφοδοσίας κατά τη διάρκεια της πτήσης και κατανομή εσόδων από κοινοπραξίες .	Εξαιρέσεις που αφορούν σε μεταφορική ικανότητα, τιμολόγηση, κατανομή slots, ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων, παροχή επίγειας εξυπηρέτησης για αεροσκάφη, φορτίο και επιβάτες και υπηρεσίες τροφοδοσίας κατά τη διάρκεια της πτήσης	Εξαιρέσεις που αφορούν σε συνδυασμούς προγραμμάτων πτήσεων, τιμολόγηση, κατανομή slots, ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων και λειτουργία νέων δρομολογίων με περιορισμένο επιβατικό κοινό
Αδειοδότηση αερομεταφορέων	Δεν προβλέπεται		<ul style="list-style-type: none"> • Πλήρης ελευθερία στην ίδρυση αεροπορικής εταιρείας • Κοινές προϋποθέσεις σε όλη την Ε.Ε. • Καθιέρωση της έννοιας του κοινοτικού αερομεταφορέα
Εμπορευματικές μεταφορές (cargo)	Ευρεία απελευθέρωση με τον Κανονισμό 294/91. Ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά (εκτός από cabotage) και ελεύθερη τιμολόγηση.		Πλήρης απελευθέρωση

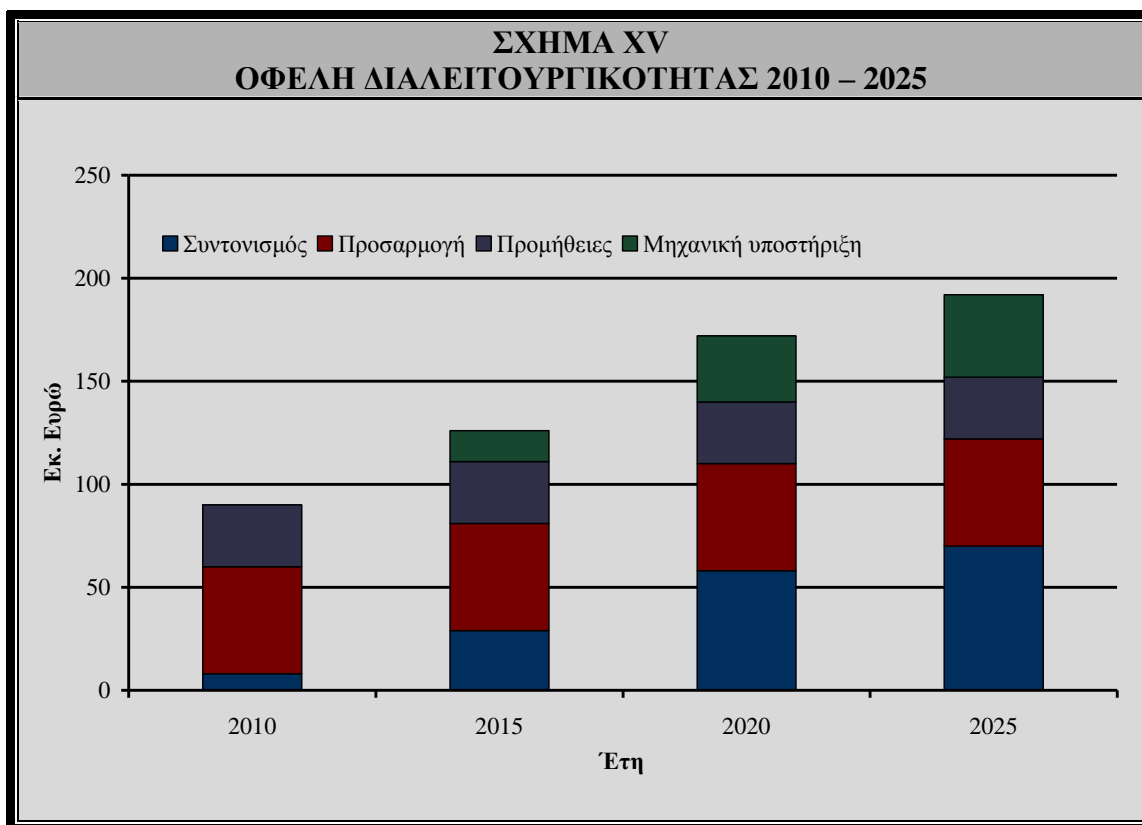
Πηγή: European Commission, 1997: 20. Απόδοση του γράφοντος.

Πίνακας 3.2: Διμερείς συμφωνίες αεροπορικών υπηρεσιών εναρμονισθείσες με το κοινοτικό κεκτημένο μετά την απόφαση του ΔΕΚ της 5^{ης} Νοεμβρίου 2002

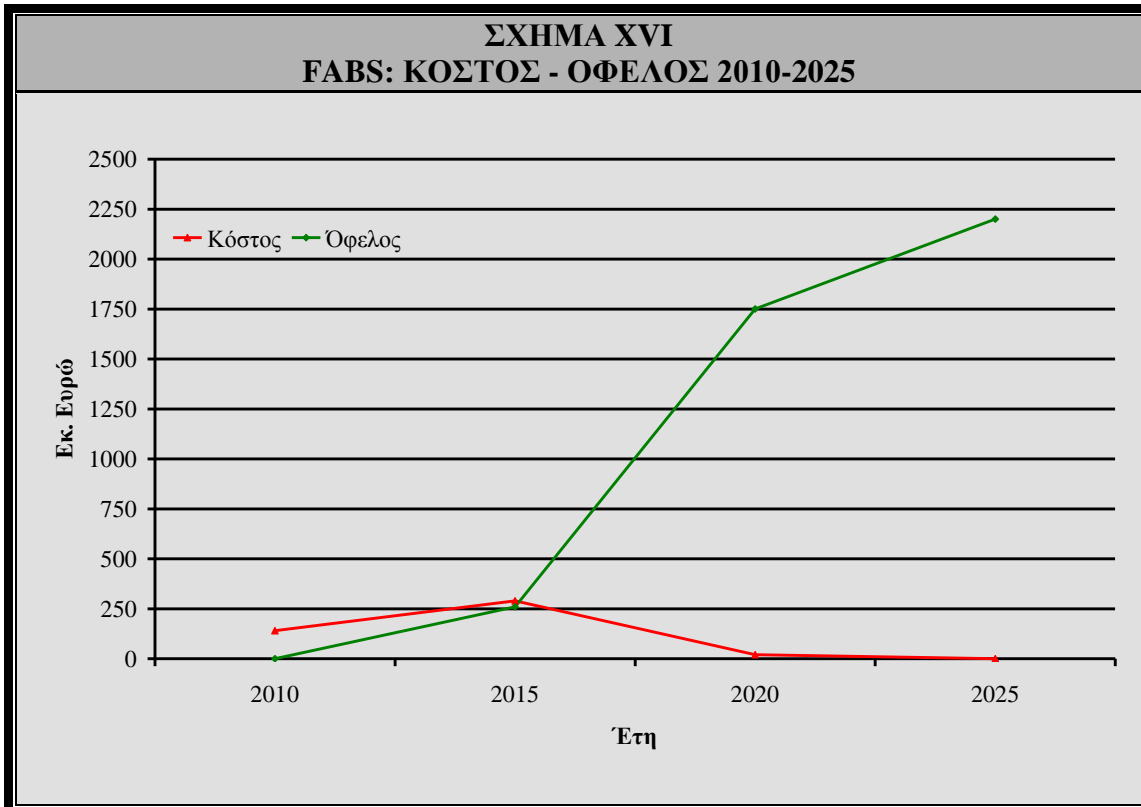
Οριζόντιες συμφωνίες ή επίσημες διαβουλεύσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή		Διμερείς συμφωνίες		Διαπραγματεύσεις σε εξέλιξη με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή
Χώρα	Αριθμός τροποποιημένων συμφωνιών	Χώρα	Αριθμός τροποποιημένων συμφωνιών	
Αζερμπαϊτζάν	19	Αίγυπτος	5	Αίγυπτος
Αλβανία	13	Αιθιοπία	1	Αργεντινή
Αρμενία	15	Ακτή Ελεφαντοστού	1	Βραζιλία
Αυστραλία	14	Αλγερία	6	Ινδονησία
Βιετνάμ	17	Αντίγκουα & Μπαρμπούντα	1	Κίνα
Βοσνία και Ερζεγοβίνη	9	Αργεντινή	4	Κολομβία
Βουλγαρία ¹	22	Αφγανιστάν	1	Λιβή
Γεωργία	14	Βενεζουέλα	1	Μακάο
Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα	23	Βολιβία	1	Μπαγκλαντές
Ηνωμένες Πολιτείες	21	Βόρειος Κορέα	1	Ναμίμπια
Ινδία	26	Βραζιλία	5	Ρωσία
Ιορδανία	21	Γκάμπια	1	Τζαμάικα
Ισραήλ	26	Γκάνα	1	Σύνολο: 12
Καζακστάν	15	Γουινέα Μπισσάου	1	
Καναδάς	17	Γρενάδα	1	
Κιργιστάν	5	Δομινικανή Δημοκρατία	2	
Κροατία	25	Ζάμπια	1	
Λίβανο	19	Ιαπωνία	7	
Μαλαισία	21	Ινδονησία	1	
Μαλδίβες	8	Ιράν	3	
Μεξικό	12	Ισημερινός (Εκουαδόρ)	4	
Μογγολία	11	Καμπότζη	1	
Μολδαβία	17	Κατάρ	10	
Μαρόκο	20	Κόστα Ρίκα	1	
Νέα Ζηλανδία	12	Κούβα	5	
Νεπάλ	7	Κουβέιτ	1	
Νότιος Κορέα	20	Λαϊκή Δημοκρατία Κονγκό	2	
Οικονομική και Νομισματική Ένωση Δυτικής Αφρικής ²	48	Λευκορωσία	1	
Ουκρανία	27	Λιβερία	1	
Ουρουγουάη	9	Μαδαγασκάρη	3	
Πακιστάν	18	Μακάο	3	
Παναμάς	6	Μαυρίκιος	3	
Παραγουάη	6	Μογγολία	1	
Π.Γ.Δ.Μ.	14	Μοζαμβίκη	1	
Ρουμανία ¹	21	Μπαγκλαντές	1	
Σερβία και Μαυροβούνιο ³	20	Μπαρμπέντος	1	
Σιγκαπούρη	20	Μπαχρέιν	7	
Χιλή	23	Μπελίτζε	1	
	10	Μπρουνέι	2	
Σύνολο: 38 + 8	Σύνολο: 651	Ολλανδικές Αντίλλες	2	
		Ομάν	1	
		Ουγκάντα	1	
		Ουζμπεκιστάν	2	
		Περου	2	
		Πράσινο Ακρωτήριο	2	
		Σάντα Λουσία	1	
		Σάο Τομέ & Πρίνσιπε	1	
		Σενεγάλη	4	
		Σουρινάμ	1	
		Σρι Λάνκα	1	
		Συρία	2	
		Ταϊλάνδη	7	
		Τανζανία	2	
		Τατζικιστάν	1	
		Τζαμάικα	1	
		Τόγκο	2	
		Τουρκμενιστάν	3	
		Τρινιδάδ & Τομπάγκο	1	
		Φιλιππίνες	2	
		Φίτζι	1	
		Σύνολο: 60	Σύνολο: 134	
Συνολικός αριθμός χωρών: 100				
Συνολικός αριθμός τροποποιημένων συμφωνιών: 784				

Πίνακας 3.4: Κύριες παράμετροι της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών»

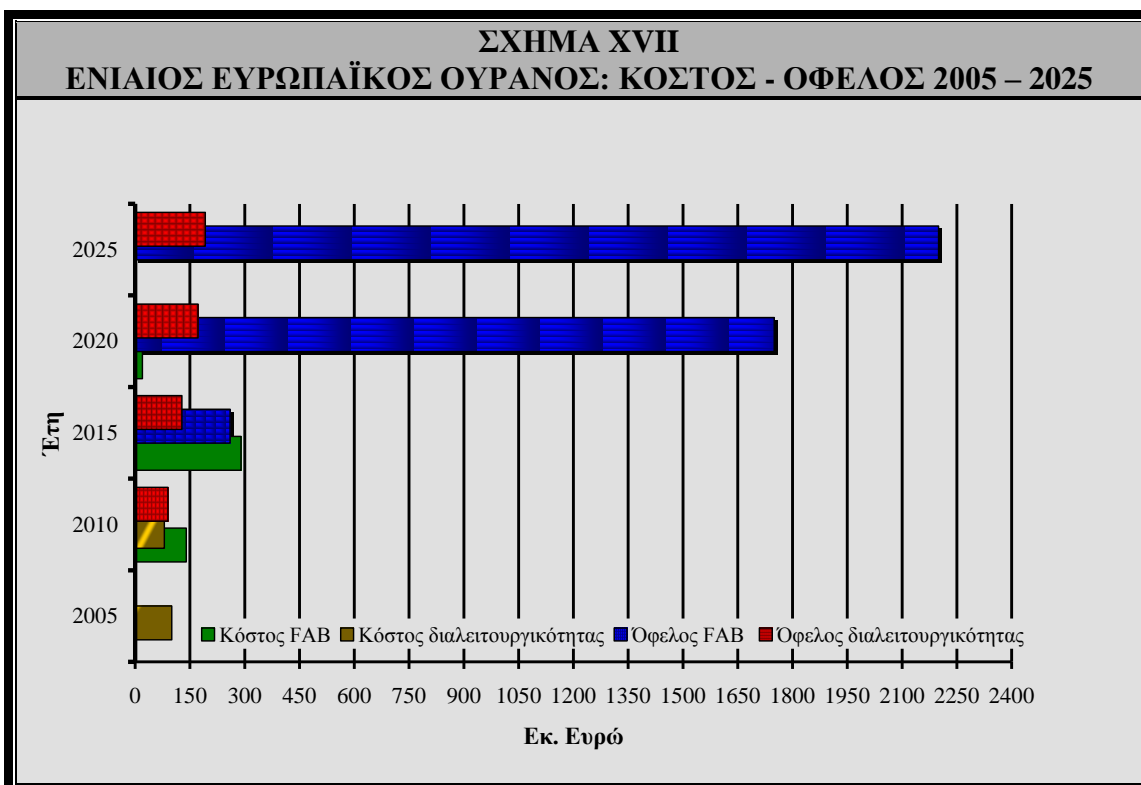
Εμπορικά δικαιώματα πτήσεων (ελευθερίες)	(α) Δικαίωμα κοινοτικών αερομεταφορέων και αερομεταφορέων ΗΠΑ για διενέργεια πτήσεων μεταξύ οιοδήποτε σημείου στην ΕΕ και οιοδήποτε σημείου στις ΗΠΑ (β) Απαγόρευση των ενδομεταφορών (γ) Δικαίωμα των κοινοτικών αερομεταφορέων για διενέργεια πτήσεων μεταξύ χωρών ΚΕΑΧ και ΗΠΑ (7 ^η ελευθερία)
Επενδύσεις	(α) Περιορισμοί ΗΠΑ σε ιδιοκτησία από επενδυτές ΕΕ μετοχικού κεφαλαίου αμερικανικών αερομεταφορέων: (i) ιδιοκτησία από αλλοδαπούς μετοχών με δικαίωμα ψήφου άνω του 25% απαγορεύεται (ii) πραγματικός έλεγχος από μη Αμερικανούς πολίτες απαγορεύεται (β) Περιορισμοί ΕΕ σε ιδιοκτησία από επενδυτές ΗΠΑ μετοχικού κεφαλαίου κοινοτικών αερομεταφορέων: (i) έλεγχος πλειοψηφίας μετοχικού κεφαλαίου από κράτη μέλη ή υπηκόους τους (ii) πραγματικός έλεγχος από κράτη μέλη ή υπηκόους τους
Ανταγωνισμός	(α) Απουσία περιορισμών για τον αριθμό των πτήσεων, τον τύπο των αεροσκαφών και τα δρομολόγια (β) Καθορισμός ναύλων από την αγορά (γ) Εξασφάλιση δικαιώματος κοινοτικών αερομεταφορέων για αίτημα εξαίρεσης από αντιμονοπωλιακή νομοθεσία (δ) Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των Αρχών Ανταγωνισμού
Εμπορικές δυνατότητες	(α) Δυνατότητα συμφωνιών κοινού κωδικού πτήσης (code sharing) (β) Συμφωνίες δικαιόχρησης (franchising) και χρηματοδοτικής μίσθωσης (leasing) (γ) Ελεύθερη επιλογή επίγειας εξυπηρέτησης (δ) Πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων στο πρόγραμμα “Fly America”
Ασφάλεια	(α) Αμοιβαία αναγνώριση των πιστοποιητικών αξιοπλοΐας και δεξιοτήτων και των αδειών (β) Προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων αρχών
Προστασία από έκνομες ενέργειες	(α) Συμφωνία για αρχικό πλαίσιο συνεργασίας (β) Προώθηση συμβατών πρακτικών και προτύπων – προσέγγιση “one stop security”



Πηγή: Σχήμα του γράφοντος βασισμένο σε στατιστικά στοιχεία από μελέτη Steer Davies Gleave: 2004, 6



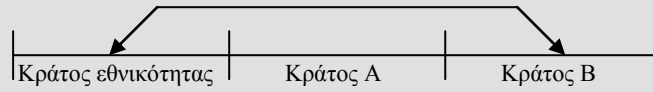
Πηγή: Σχήμα του γράφοντος βασισμένο σε στατιστικά στοιχεία από μελέτη Steer Davies Gleave, 2004: ix



Πηγή: Σχήμα του γράφοντος βασισμένο σε στατιστικά στοιχεία από μελέτη Steer Davies Gleave, 2004: ix-x

ΣΧΗΜΑ ΧVΙΙΙ: ΕΜΠΟΡΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ - «ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ ΑΕΡΟΣ»

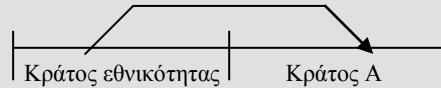
1^η ελευθερία: Δικαίωμα υπέρπτησης



2^η ελευθερία: Δικαίωμα προσγείωσης για τεχνικούς λόγους



3^η ελευθερία: Δικαίωμα αποβίβασης στο έδαφος άλλου κράτους επιβατών, εμπορευμάτων και ταχυδρομείου με προέλευση το κράτος εθνικότητας του αερομεταφορέα



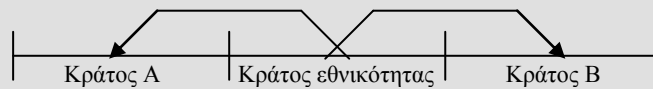
4^η ελευθερία: Δικαίωμα επιβίβασης από το έδαφος άλλου κράτους επιβατών, εμπορευμάτων και ταχυδρομείου με προορισμό το κράτος εθνικότητας του αερομεταφορέα



5^η ελευθερία: Δικαίωμα αποβίβασης ή επιβίβασης επιβατών, εμπορευμάτων και ταχυδρομείου σε δρομολόγιο μεταξύ δύο κρατών άλλων από αυτό της εθνικότητας του αερομεταφορέα. Τελικός προορισμός ή προέλευση είναι πάντα το κράτος εθνικότητας.



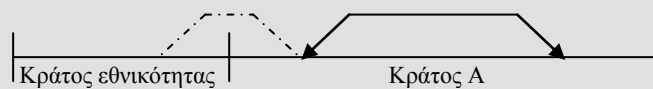
6^η ελευθερία: Δικαίωμα αποβίβασης ή επιβίβασης επιβατών, εμπορευμάτων και ταχυδρομείου σε δρομολόγιο μεταξύ δύο κρατών άλλων από αυτό της εθνικότητας του αερομεταφορέα με ενδιάμεσο σταθμό το κράτος εθνικότητας.



7^η ελευθερία: Δικαίωμα αποβίβασης ή επιβίβασης επιβατών, εμπορευμάτων και ταχυδρομείου σε δρομολόγιο μεταξύ δύο κρατών άλλων από αυτό της εθνικότητας του αερομεταφορέα χωρίς ενδιάμεσο σταθμό στο κράτος εθνικότητας.



8^η ελευθερία (cabotage): Δικαίωμα αποβίβασης ή επιβίβασης επιβατών, εμπορευμάτων και ταχυδρομείου μεταξύ δύο σημείων εντός κράτους άλλου από αυτό της εθνικότητας του αερομεταφορέα με τελικό προορισμό ή προέλευση το κράτος εθνικότητας.

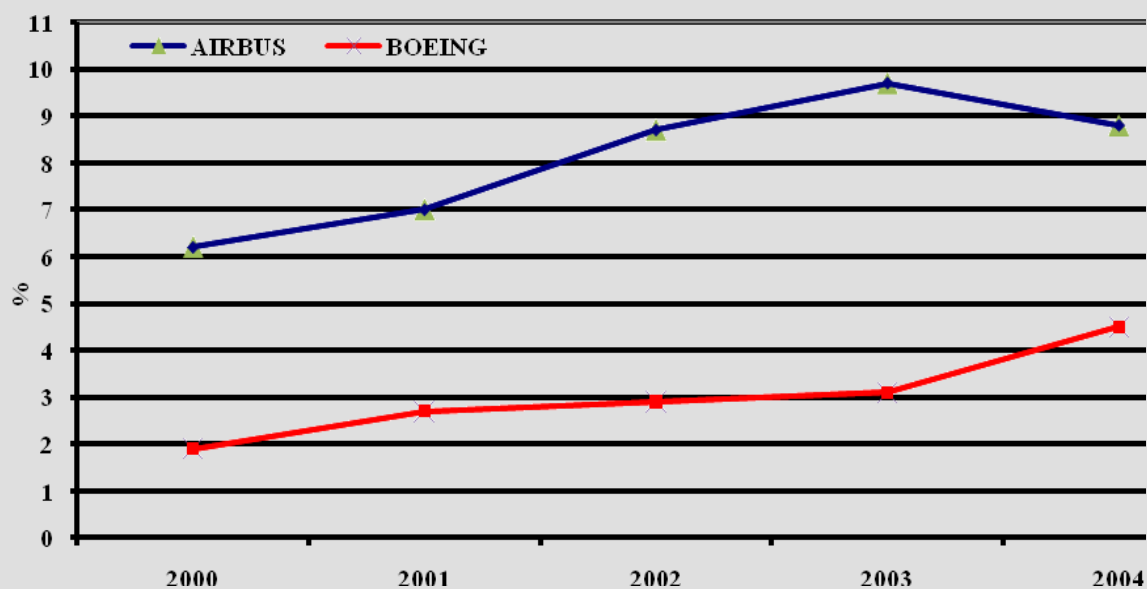


Πραγματική ενδομεταφορά (true domestic):

Αποβίβαση ή επιβίβαση επιβατών, εμπορευμάτων και ταχυδρομείου μεταξύ δύο σημείων εντός του κράτους εθνικότητας του αερομεταφορέα.

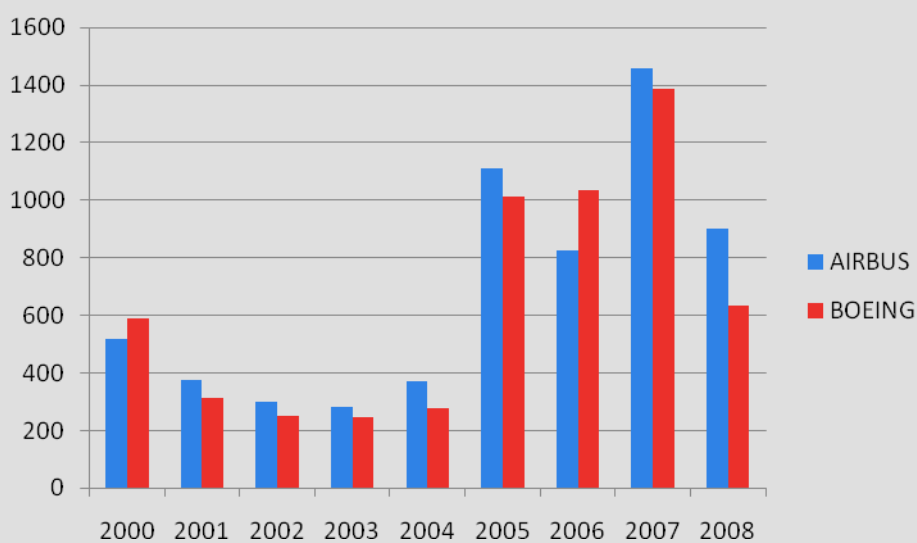


ΣΧΗΜΑ XIX: Airbus v. Boeing
R&D ως % εσόδων 2000-2004



Πηγή: Economist, 2005^a

ΣΧΗΜΑ XX: Airbus v. Boeing
Παραγγελίες αεροσκαφών 2000-2008



Πηγή: Σχήμα του γράφοντος βασισμένο σε στατιστικά στοιχεία παραδόσεων των δύο εταιρειών (Airbus, 2009; Boeing, 2009)

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4.1: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ
ΕΠΙΛΕΞΙΜΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ**

Πρόγραμμα	Εμπλεκόμενες χώρες	Ποσό Κοινοτικής χρηματοδότησης εκ. €
Νότιος Διάδρομος αερίου:		
Nabucco	Αυστρία, Βουλγαρία, Γερμανία, Ουγγαρία, Ρουμανία	200
ITGI – Poseidon	Ελλάδα, Ιταλία	100
Βαλτική διασύνδεση:		
Skandled	Δανία, Πολωνία, Σουηδία	150
Δίκτυο LNG (ΥΦΑ):		
Σταθμός LNG στην πολωνική ακτή - Λιμάνι Świnoujście	Πολωνία	80
Κεντρική και ΝΑ Ευρώπη:		
Διασύνδεση Ουγγαρίας – Σλοβακίας (Velky Krtis – Vecsés)	Ουγγαρία, Σλοβακία	30
Σύστημα μεταφοράς αερίου στη Σλοβενία μεταξύ συνόρων με Αυστρία και Λιουμπλιάνας	Σλοβενία	40
Διασύνδεση Ελλάδος - Βουλγαρίας (Stara Zagora - Dimitrovgrad - Komotini)	Ελλάδα, Βουλγαρία	45
Διασύνδεση Ουγγαρίας - Ρουμανίας	Ουγγαρία, Ρουμανία	30
Επέκταση της αποθηκευτικής ικανότητας αερίου στην Τσεχία	Τσεχία	35
Υποδομή και εξοπλισμός για την αντίστροφη ροή αερίου σε περίπτωση βραχυπρόθεσμης διακοπής στην παροχή	Αυστρία, Βουλγαρία, Ελλάδα, Εσθονία, Τσεχία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία,	80
Διασύνδεση Πολωνίας -Σλοβακίας	Πολωνία, Σλοβακία	20
Διασύνδεση Κροατίας - Ουγγαρίας	Ουγγαρία	20
Διασύνδεση Βουλγαρίας – Ρουμανίας	Βουλγαρία, Ρουμανία	10
Μεσόγειος:		
Ενίσχυση του δικτύου φυσικού αερίου FR στον άξονα Αφρική - Ισπανία - Γαλλία	Γαλλία	200
GALSI, Αγωγός αερίου Αλγερίας – Ιταλίας	Ιταλία	120
Διασύνδεση Δυτικού Άξονα Κλάδος Larrau	Ισπανία	45
Περιοχή Βόρειας Θάλασσας:		
Αγωγός Γερμανίας - Βελγίου - Ηνωμένου Βασιλείου	Βέλγιο	35
Διασύνδεση Γαλλίας – Βελγίου	Βέλγιο, Γαλλία	200
Σύνολο:		1.440

Πηγή: European Commission, SEC (2009) 979, 2009: 43-44

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.2: ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ N-1 ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΕΕ*

Κράτος – Μέλος	Pm	Dmax	Sm	LNGm	IPm	Im	v-1
Αυστρία	12,16	49,41	48,00	0	137,52	125,94	145%
Βέλγιο	0	139,20	22,80	24,70	321,61	94,43	197%
Βουλγαρία	0,30	15,60	4,20	0	72,00	72,00	29%
Κύπρος	0	0	0	0	0	0	-
Τσεχία	0,30	67,60	55,01	0	185,98	141,94	147%
Γερμανία	45,00	400,00	463,32	0	579,44	105,96	245%
Δανία	29,90	25,70	18,80	0	0	29,90	73%
Εσθονία	0	4,30	0	0	22,90	16,80	144%
Ισπανία	0	160,20	10,54	160,90	67,01	39,70	124%
Φινλανδία	0	1,00	0	0	29,68	20,68	0%
Γαλλία	2,40	370,00	231,00	42,44	156,28	50,00	103%
Ελλάδα	0	14,00	0	13,69	38,36	19,20	235%
Ουγγαρία	9,00	92,50	47,50	0	58,04	39,80	81%
Ιρλανδία	1,00	20,30	2,60	0	30,00	30,00	18%
Ιταλία	24,00	425,00	295,85	35,00	284,80	114,60	124%
Λιθουανία	0	16,00	0	0	39,11	30,00	57%
Λετονία	0	9,00	14,69	0	24,64	24,64	163%
Λουξεμβούργο	0	5,98	0	0	11,30	4,93	107%
Μάλτα	0	0	0	0	0	0	-
Ολλανδία	440,00	235,00	153,02	0	95,62	300,00	165%
Πολωνία	6,48	59,71	34,20	0	147,56	108,00	134%
Πορτογαλία	0	19,30	7,00	14,20	13,21	14,20	105%
Ρουμανία	34,30	75,00	25,80	0	113,00	102,00	95%
Σουηδία	0	6,00	0,60	0	8,49	8,49	10%
Σλοβενία	0	5,80	0	0	14,53	10,13	76%
Σλοβακία	0,30	29,90	34,87	0	301,00	301,00	118%
Ηνωμένο Βασίλειο	231,00	536,00	126,57	84,56	241,34	73,70	114%

*** Ο δείκτης v-1 υπολογίζεται βάσει του τύπου “v-1= [(IPm+Pm+Sm+LNGm-Im)/Dmax]*100”
Στην περίπτωση π.χ. της Ελλάδας: v-1= [(38,36+0+0+13,69-19,20)/14,00]*100, v-1= 234,64**

IPm: Μέγιστη τεχνική δυναμικότητα σωληναγωγών εισαγωγής (m³/ημέρα)

Pm: Μέγιστη παραγωγική δυναμικότητα (m³/ημέρα)

Sm: Ικανότητα απόληψης σε κρίση (m³/ημέρα) από όλες τις εγκαταστάσεις αποθήκευσης

LNGm: Μέγιστη δυναμικότητα εγκατάστασης ΥΦΑ (m³/ημέρα)

Im: Δυναμικότητα της μεγάλης υποδομής αερίου (m³/ημέρα)

Dmax: Συνολική ζήτηση φυσικού αερίου της περιοχής υπολογισμού για περίοδο εξήντα ημερών εξαιρετικά υψηλής ζήτησης αερίου κατά τη διάρκεια των ψυχρότερων περιόδων, στατιστικώς επερχομένων κάθε είκοσι έτη

Πηγή: European Commission, SEC (2009) 979, 2009: 32-33

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4.3: ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ REES ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΕΦΟΛΙΑΣΜΟΥ
ΜΕ ΦΥΣΙΚΟ ΑΕΡΙΟ 24 ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΕΕ***

Κράτος – Μέλος	REES
Αυστρία	16,7
Βέλγιο	0,6
Βουλγαρία	17,5
Τσεχία	12,4
Γερμανία	5,5
Δανία	0
Εσθονία	10,3
Ισπανία	3,3
Φινλανδία	7,1
Γαλλία	0,9
Ελλάδα	8,0
Ουγγαρία	33,6
Ιρλανδία	0
Ιταλία	7,5
Λιθουανία	20,1
Λετονία	21,0
Ολλανδία	0
Πολωνία	3,9
Πορτογαλία	6,6
Ρουμανία	15,2
Σουηδία	0
Σλοβενία	5,4
Σλοβακία	39,4
Ηνωμένο Βασίλειο	0,1

*** Ο δείκτης REES υπολογίζεται βάσει του τύπου: “ $REES_a^f = [\sum_i (NPI_{ai}^f/NPI_a^f)^2 F_{ia}^f r_i d_{ia}] * NID_a^f * SF_a^f$ ”
Οι υψηλότερες τιμές αντιστοιχούν σε μεγαλύτερο κίνδυνο.**

NPI_{ai}^f : Καθαρές εισαγωγές φυσικού αερίου κράτους - μέλους από τρίτη χώρα

NPI_a^f : Συνολικές εισαγωγές φυσικού αερίου από κράτος - μέλος

F_{ia}^f : Ευχέρεια αλλαγής ως προς τις εισαγωγές φυσικού αερίου κράτους - μέλους από τρίτη χώρα

r_i : Πολιτικός κίνδυνος σε τρίτη χώρα (υπολογίζεται βάσει εκτιμήσεων του ‘Political Risk Services Group’)

d_{ia} : Απόσταση μεταξύ κράτους - μέλους και τρίτης χώρας

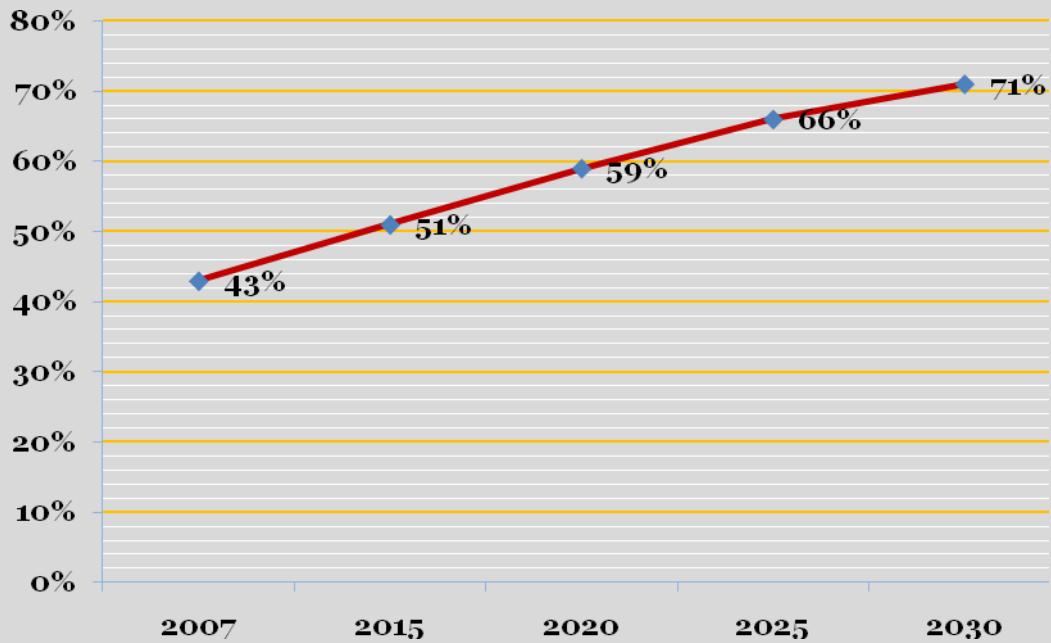
NID_a^f : Καθαρή εξάρτηση κράτους - μέλους από εισαγωγές φυσικού αερίου

SF_a^f : Ποσοστό συμμετοχής φυσικού αερίου σε ενεργειακό μείγμα κράτους - μέλους

f= φυσικό αέριο, a= κράτος - μέλος, i= τρίτη χώρα εισαγωγής

Πηγή: C. Le Coq - E. Paltseva, 2009

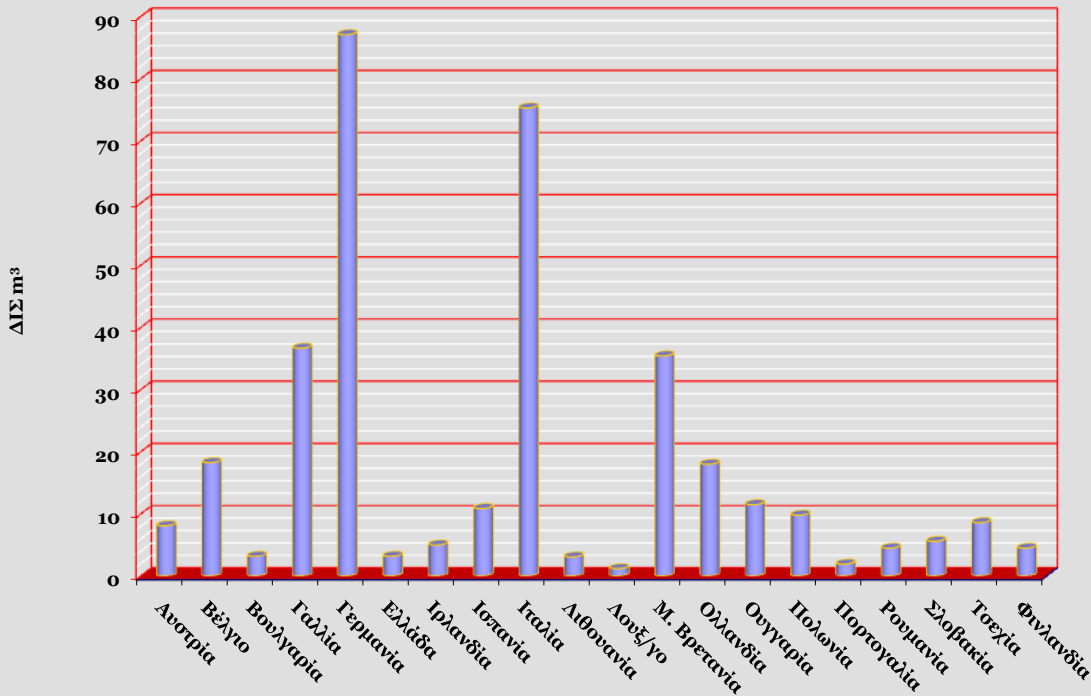
ΣΧΗΜΑ XXV: ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ ΕΞΑΡΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΕ ΑΠΟ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ*



Πηγή: EUROGAS 2010a

* Η εισαγωγές από Νορβηγία δεν έχουν συμπεριληφθεί

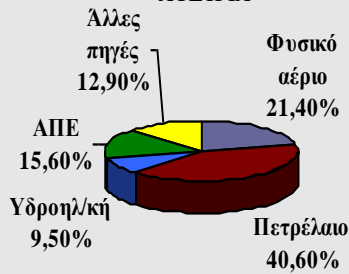
ΣΧΗΜΑ XXVII: ΠΟΣΟΤΗΤΕΣ ΕΙΣΑΓΟΜΕΝΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ ΑΠΟ 20 ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΕΕ, 2008



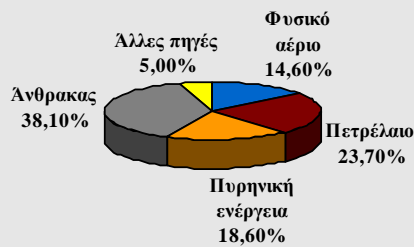
Πηγή: Europe's Energy Portal 2008

ΣΧΗΜΑ XXIX: ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΟ ΜΕΙΓΜΑ ΚΥΡΙΩΝ ΕΙΣΑΓΩΓΩΝ ΡΩΣΙΚΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ ΕΝΤΟΣ ΕΕ, 2007

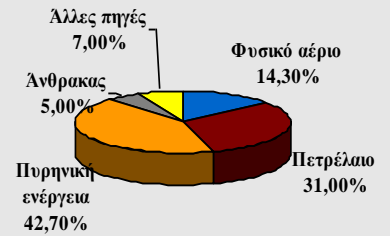
ΑΥΣΤΡΙΑ



ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ



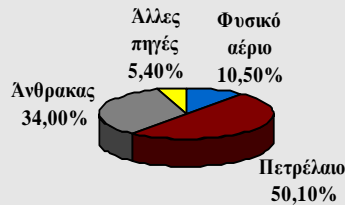
ΓΑΛΛΙΑ



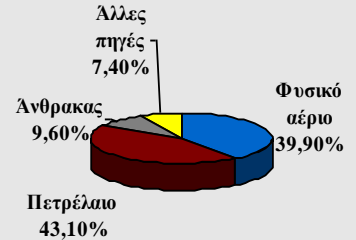
ΓΕΡΜΑΝΙΑ



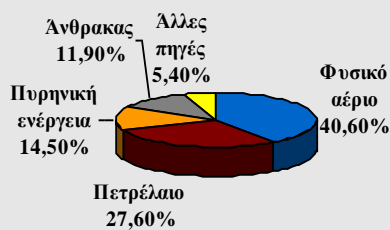
ΕΛΛΑΔΑ



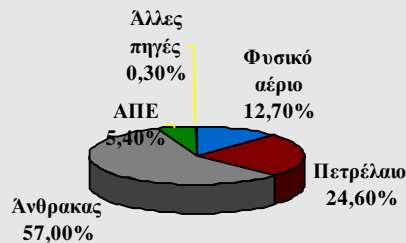
ΙΤΑΛΙΑ



ΟΥΓΓΑΡΙΑ



ΠΟΛΩΝΙΑ



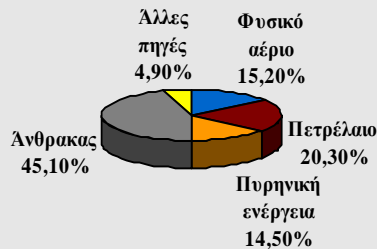
ΡΟΥΜΑΝΙΑ



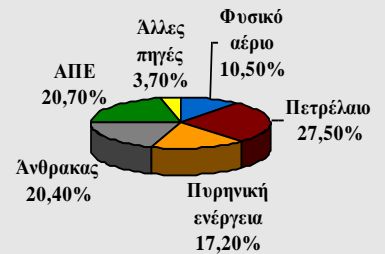
ΣΛΟΒΑΚΙΑ



ΤΣΕΧΙΑ



ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ



Πηγή: IEA Energy Statistics, 2009

ΧΑΡΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ ΑΓΩΓΩΝ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ
 (US Energy Information Administration)



ΜΕΡΟΣ Γ΄

5. Η ΣΧΕΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ – ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ, ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟΥ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Το τελευταίο κεφάλαιο της μελέτης επικεντρώνεται στα συμπεράσματα και τις προτάσεις που μπορούν να εξαχθούν μέσα από τη σύνθεση του θεωρητικού με το εμπειρικό σκέλος. Σε πρώτη φάση, προσδιορίζονται τα συμπεράσματα, στα οποία οδηγεί η εφαρμογή του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης στα δύο συστήματα εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ: στο σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων και στο σύστημα εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου. Εν συνεχεία, μέσα από τη συγκριτική αποτίμηση των συμπερασμάτων των δύο πρώτων τμημάτων του κεφαλαίου και την ανάδειξη των σημείων σύγκλισης και των αποκλίσεων, εξάγονται ορισμένα ευρύτερης σημασίας συμπεράσματα για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής. Τέλος, η ανάλυση στο τελευταίο μέρος του κεφαλαίου επαναφέρει την πρόταση μίας στενότερης σύνδεσης της μελέτης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής με τη Διεθνή Πολιτική Οικονομία (βλ. σχετ. κεφ. 1.2), επισημαίνοντας, βάσει των εξαχθέντων συμπερασμάτων, τις δυνατότητες του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης να λειτουργήσει ως «συνδεδετικός κρίκος».

5.1 «Μηχανισμός επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στο τρίτο κεφάλαιο της μελέτης εξετάζονται οι κύριες πτυχές του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο, στο πλαίσιο του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης (βλ. σχετ. κεφ. 2.5.2), αντιμετωπίζεται ως συστατικό μέρος του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Στόχος της ανάλυσης που ακολουθεί, είναι να απαντηθεί το διττό ερώτημα γιατί και πώς το σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ «επιβιώνει» (βλ. σχετ. κεφ. 1.1. και 2.5.1). Στην ερμηνεία και περιγραφή του «μηχανισμού επιβίωσης» του συστήματος συμβάλλει, καταρχάς, η ανάδειξη των θεσμικών δομών, συμφερόντων, ταυτοτήτων και ιδεών που το προσδιορίζουν. Επιπλέον, δεδομένου ότι πρόκειται για ένα «ανοιχτό» σύστημα, το οποίο υπόκειται σε συνεχείς αλλαγές (βλ. σχετ. Ernst

Haas, κεφ. 1.1), ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στη συμβολή της μάθησης, ως ρυθμιστικού παράγοντα για την εξέλιξη και τελικά, την «επιβίωση» του.

5.1.1 Προσδιοριστικοί παράγοντες: Θεσμικές δομές - Συμφέροντα - Ταυτότητες - Ιδέες

Οι θεσμικές δομές αποτελούν μία από τις τρεις ανεξάρτητες μεταβλητές του προτεινόμενου στην παρούσα μελέτη υποδείγματος ανάλυσης. Στο πλαίσιο του υποδείγματος αυτού, δεν συνιστούν, απλώς, «ουδέτερα» πλαίσια που «φιλοξενούν» την ανθρώπινη δράση, αλλά μεταβλητή που την επηρεάζει με ουσιαστικό τρόπο (βλ. σχετ. κεφ. 2.5.1.1). Η λειτουργία αυτή των θεσμικών δομών αποτυπώνεται στην επίδραση που ασκούν στο «μηχανισμό επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ.

Ακρογωνιαίο λίθο του συστήματος αποτελεί η εσωτερική αγορά αερομεταφορών, γύρω από την οποία διαρθρώνονται θεσμικές δομές που αφορούν σε όλο το πλέγμα των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, ήτοι την προστασία του περιβάλλοντος, την ασφάλεια και την προστασία από έκνομες ενέργειες και τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό. Οι θεσμικές αυτές δομές δεν παραμένουν στάσιμες, αλλά εξελίσσονται, ανάλογα με τις ανάγκες που προκύπτουν στο εσωτερικό, αλλά και τα ερεθίσματα από το εξωτερικό περιβάλλον.

Η εν λόγω διαδικασία εξέλιξης αποτυπώνεται στην ανάλυση των κυρίων συνιστωσών της πολιτικής αερομεταφορών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (κεφ. 3.1). Στην περίπτωση της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών επισημαίνεται η σταδιακή απελευθέρωση της αγοράς αερομεταφορών μέσα από τις τρεις δέσμες μέτρων το 1988, το 1990 και το 1993, καθώς και το νεότερο Κανονισμό του 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες εκμετάλλευσης των αεροπορικών γραμμών στην Κοινότητα. Η σταδιακή αυτή εξέλιξη του κανονιστικού πλαισίου συνδυάστηκε με την ανάπτυξη διαδικασιών που εμπλέκουν στη διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, πέραν των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών της ΕΕ και τον ευρωπαϊκό αεροπορικό κλάδο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η δημόσια διαβούλευση για την αναθεώρηση της τρίτης δέσμης μέτρων (1993), στην οποία συμμετείχαν ενεργά, εκτός από τις αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών μελών, αεροπορικές εταιρείες και φορείς του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου, όπως η Ένωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιρειών.

Ανάλογη εξέλιξη στις θεσμικές δομές συντελείται και στο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος από τις επιπτώσεις των αερομεταφορών, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την εισαγωγή του συστήματος εμπορίας ρύπων και στις αερομεταφορές και τη διασύνδεση τεχνολογικής καινοτομίας - προστασίας του περιβάλλοντος στο χώρο των αερομεταφορών, μέσω της Κοινής Τεχνολογικής Πρωτοβουλίας «Καθαρός Ουρανός» - Joint Technological Initiative “Clean Sky”. Οι αλλαγές αυτές, όπως σημειώνεται στο σχετικό κεφάλαιο (κεφ. 3.1.2), δεν είναι πάντα ευπρόσδεκτες, αλλά υλοποιούνται μέσα από διαδικασίες σύγκρουσης με τον ευρωπαϊκό, καθώς και τον παγκόσμιο αεροπορικό κλάδο.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει η εξέλιξη των θεσμικών δομών όσον αφορά στην ασφάλεια και την προστασία από έκνομες ενέργειες. Σταδιακά, διαμορφώνεται ένα κοινοτικό σύστημα αεροπορικής ασφάλειας, μέσα από την εφαρμογή κοινών προτύπων, κανόνων, διαδικασιών και τεχνικών προδιαγραφών και, κυρίως, την ίδρυση και ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας. Παράλληλα, στον τομέα της προστασίας από έκνομες ενέργειες η διαμόρφωση κοινών προτύπων και κανόνων συμπληρώνεται από την ίδρυση από τον ευρωπαϊκό αεροπορικό κλάδο του ESPAS (European Strategic Partnership for Aviation Security), που συνιστά μία «πλατφόρμα» άτυπης συνεργασίας μεταξύ αερολιμένων και αερομεταφορέων. Έμφαση θα πρέπει, επίσης, να δοθεί στη συμφωνία E.E. - Η.Π.Α. για την εκχώρηση προσωπικών δεδομένων επιβατών μέσα από το σύστημα PNR (Passenger Name Record) και τις διαδικασίες που ενεργοποίησε τόσο εντός της ΕΕ, όσο και σε διμερές επίπεδο με τις Ηνωμένες Πολιτείες.

Εξίσου σημαντική εξέλιξη των θεσμικών δομών διαπιστώνεται στην περίπτωση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, στο πλαίσιο του οποίου αναπτύσσονται κανόνες και διαδικασίες συντονισμού των κρατών μελών σε τομείς όπως η Διαχείριση Εναέριας Κυκλοφορίας και οι Υπηρεσίες Εναέριας Κυκλοφορίας, αλλά και πρακτικές συνεργασίας ανάμεσα στο πολιτικό και το στρατιωτικό σκέλος της αεροπορίας, ενώ προωθείται η διαμόρφωση «Λειτουργικών Τμημάτων Εναερίου Χώρου» (Functional Airspace Blocks, FABs). Η συμμετοχή του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου στην πρωτοβουλία αυτή διασφαλίζεται μέσα από το θεσμό του «συμβουλευτικού οργάνου του κλάδου» (Industry Consultation Body, ICB). Σημειώνεται ότι η εξέλιξη των θεσμικών δομών στο συγκεκριμένο πεδίο, σηματοδοτείται από τη θέσπιση, το 2009, του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού II.

Ερειδόμενες στις θεσμικές δομές της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, καθώς και των υπολοίπων βασικών συνιστωσών της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ, άρχισαν, σταδιακά, να αναπτύσσονται οι θεσμικές δομές των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της, εντός του πλαισίου τριών πυλώνων, των οριζόντιων συμφωνιών, του Κοινού Εναερίου Χώρου με τα γειτονικά κράτη και της συνεργασίας σε παγκόσμιο επίπεδο. Έχοντας ως αφετηρία ένα κατακερματισμένο θεσμικό πλαίσιο διμερών αεροπορικών συμφωνιών μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών» ΗΠΑ – κρατών μελών, το σύστημα αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ «εξοπλίζεται» με ένα εξελισσόμενο *corpus* αεροπορικών συμφωνιών ΕΕ - τρίτων χωρών. Ορόσημα στην πορεία αυτή αποτελούν οι αποφάσεις που εξέδωσε το ΔΕΕ, το 2002, για τις συμφωνίες «ανοιχτών ουρανών» και η «οριζόντια» διαπραγματευτική εντολή του Ιουνίου του 2003 (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.1).

Επιπλέον, παράλληλα με τη διαμόρφωση του απαραίτητου θεσμικού πλαισίου για τη διασφάλιση της «εναρμονισμένης προσέγγισης» στην εφαρμογή των συμφωνιών αεροπορικών υπηρεσιών, αναπτύσσονται πρακτικές συνεργασίας και διάχυσης της πληροφόρησης μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής, όπως η έγκαιρη ενημέρωση της τελευταίας για σχεδιαζόμενες διαπραγματεύσεις κρατών μελών - τρίτων χωρών, αλλά και για τα αποτελέσματα αυτών, ώστε να αναδειχθούν τα σημεία κοινού ενδιαφέροντος και να υπάρξει συντονισμός, όπου κρίνεται απαραίτητος. Υπό τις συνθήκες αυτές, εξελίσσονται δύο παράλληλες διαδικασίες σύναψης, από τη μία πλευρά, «οριζόντιων» συμφωνιών ΕΕ – τρίτων χωρών και από την άλλη, διμερών αεροπορικών συμφωνιών κρατών μελών – τρίτων χωρών, στις οποίες εισάγονται οι πρότυπες κοινοτικές ρήτρες για τις αεροπορικές μεταφορές.

Ιδιαίτερη σημασία για το σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ έχει η εξέλιξη των θεσμικών δομών του δεύτερου πυλώνα. Ειδικότερα, στη Νοτιοανατολική Ευρώπη η συμφωνία για τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο (ΚΕΑΧ) εξασφαλίζει ένα σταθερό και εξελισσόμενο θεσμικό πλαίσιο για τις αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ με την περιοχή, μέσα από τα μεταβατικά διαστήματα εναρμόνισης με το κεκτημένο της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών που προβλέπει για κάθε χώρα - εταίρο και τη Μεικτή Επιτροπή ΚΕΑΧ. Το θεσμικό πλαίσιο του ΚΕΑΧ συνδυάζεται με την πρωτοβουλία για τη δημιουργία του FAB Νοτιοανατολικής Ευρώπης (SEE FAB), η οποία εξελίσσεται, αλλάζει χαρακτηριστικά και μετατρέπεται σε ένα νέο πρόγραμμα, το “ISIS – Implementation

of the Single European Sky In South East Europe”, με ευρύτερους στόχους για την επέκταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού στην περιοχή.

Η εξέλιξη των θεσμικών δομών του δευτέρου πυλώνα του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ δεν περιορίζεται στη διαμόρφωση του ΚΕΑΧ και την επέκταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού στη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Αντιθέτως, αφορά και στις άλλες διαστάσεις του συγκεκριμένου πυλώνα και κατά κύριο λόγο στη μεσογειακή. Κοινό στοιχείο νοτιοανατολικής ευρωπαϊκής και μεσογειακής διάστασης είναι ότι οι θεσμικές δομές τους εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο δομών' οι μεν στο Σύμφωνο Σταθερότητας και το διάδοχο σχήμα του, το Συμβούλιο Περιφερειακής Συνεργασίας (RCC), οι δε στη Διαδικασία της Βαρκελώνης ή, αλλιώς, την Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση. Συνέπεια αυτής της ιδιότητάς τους είναι ότι η εξέλιξή τους είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την εξέλιξη των ευρύτερων δομών, στις οποίες εντάσσονται. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την απουσία της προοπτικής ένταξης στην ΕΕ για τους Ευρωμεσογειακούς εταίρους, εξηγούν την ταχύτερη εξέλιξη των θεσμικών δομών στη νοτιοανατολική ευρωπαϊκή διάσταση σε σχέση με τη μεσογειακή. Παρά ταύτα, δεν μπορεί κανείς να παραγνωρίσει τη συντελεσθείσα εξέλιξη στις θεσμικές δομές της τελευταίας. Το “Euromed Aviation Project” αποτελεί τον κινητήριο μοχλό της εξέλιξης αυτής. Στο πλαίσιό του διαμορφώνεται, σταδιακά, μέσα από το σχεδιαζόμενο οδικό χάρτη, το θεσμικό πλαίσιο για έναν Κοινό Ευρω-Μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο. Παράλληλα, το συμβατικό πλαίσιο ανανεώνεται, μέσω της υπογραφής σύγχρονων αεροπορικών συμφωνιών με τους Μεσογειακούς εταίρους, οι οποίες λειτουργούν ως πλαίσιο σύγκλισης των κανόνων λειτουργίας των αεροπορικών μεταφορών των τελευταίων με το κοινοτικό κερτημένο.

Σε αντίθεση με τις δύο προηγούμενες διαστάσεις, οι θεσμικές δομές όσον αφορά στις αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ με Ρωσία και Τουρκία, δύο ειδικές περιπτώσεις του δευτέρου πυλώνα του συστήματος, παρουσιάζουν πολύ αργή εξέλιξη και στασιμότητα, αντιστοίχως. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η μακρά καθυστέρηση στην υπογραφή της συμφωνίας ΕΕ – Ρωσίας για το ζήτημα των υπερπτήσεων της Σιβηρίας και η άρνηση της Τουρκίας να ενταχθεί στον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο και να συνάψει «οριζόντια» συμφωνία με την ΕΕ, η οποία, τελικώς, κάμφθηκε, εν μέρει, το Μάρτιο του 2010, με τη μονογράφιση της «οριζόντιας» συμφωνίας. Σε κάθε περίπτωση, η εξέλιξη των θεσμικών δομών των αεροπορικών σχέσεων ΕΕ - Τουρκίας αποτελεί συνάρτηση της πορείας των προ-

ενταξιακών διαπραγματεύσεων και της εκπλήρωσης των «κυπρογενών» υποχρεώσεων της Τουρκίας.

Πέραν, όμως, του δεύτερου πυλώνα, σημαντική εξέλιξη σημειώνεται στις θεσμικές δομές και του τρίτου πυλώνα του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, δηλαδή την παγκόσμια διάσταση. Οι διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις κυριαρχούν στη συγκεκριμένη περίπτωση, λόγω του ειδικού βάρους των ΗΠΑ για το παγκόσμιο αεροπορικό καθεστώς, αλλά και της εξέλιξης των θεσμικών δομών τους, μέσα από μία μακροχρόνια διαπραγματευτική διαδικασία. Η συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών» παρέχει ένα κανονιστικό πλαίσιο για τις αεροπορικές σχέσεις ΕΕ – ΗΠΑ, το οποίο διαδέχεται το κατακερματισμένο πλαίσιο του παρελθόντος με τις επιμέρους συμφωνίες κρατών μελών – ΗΠΑ. Ωστόσο, ακόμα και στη δεύτερη φάση της, απέχει πολύ από έναν πραγματικό «Ανοιχτό Εναέριο Χώρο». Παράλληλα, οι σχέσεις ΕΕ – ΗΠΑ εξελίσσονται με εντελώς διαφορετικό τρόπο στον τομέα της αεροναυπηγικής, όπου κυριαρχεί η σύγκρουση “Airbus” – “Boeing” για τις κρατικές ενισχύσεις.

Αν και, όπως προαναφέρθηκε, οι διατλαντικές σχέσεις κυριαρχούν στον τρίτο πυλώνα του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, δεν μπορεί να παραβλεφθεί η εξέλιξη στις θεσμικές δομές των υπολοίπων διαστάσεων του συγκεκριμένου πυλώνα. Συγκεκριμένα, οι θεσμικές δομές της σχέσης ΕΕ – ICAO, μολονότι δεν επενδύονται από ένα τυπικό κανονιστικό πλαίσιο που θα εξασφάλιζε η επίσημη συμμετοχή της ΕΕ στον Οργανισμό, εξελίσσονται μέσα από άτυπες μορφές συνεργασίας. Παράλληλα, μέσα από μία σειρά αεροπορικών συμφωνιών με χώρες στόχους, παγκοσμίως, η ΕΕ διευρύνει το συμβατικό πλαίσιο των διεθνών αεροπορικών της σχέσεων.

Η ανάδειξη των θεσμικών δομών του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ και της εξέλιξής τους «φωτίζει» το μέγεθος και το χαρακτήρα της επίδρασής τους στο «μηχανισμό επιβίωσης» του συστήματος. Ακολουθώντας την ίδια προσέγγιση, η ανάλυση στρέφεται, στη συνέχεια, στο ρόλο των άλλων ανεξάρτητων μεταβλητών του υποδείγματος ανάλυσης της μελέτης, των συμφερόντων, των ιδεών και των ταυτοτήτων.

Όπως και οι θεσμικές δομές, τα συμφέροντα επηρεάζουν όλο το φάσμα του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Ξεκινώντας την ανάλυση από την εσωτερική αγορά αερομεταφορών, δεν μπορεί κανείς να μην επισημάνει την κρίσιμη για την πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ μεταστροφή των συμφερόντων που

συντελείται ως αποτέλεσμα της υπογραφής της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και της προοπτικής ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Ενώ, λοιπόν, μέχρι το 1987, οι προσπάθειες της Επιτροπής να προωθήσει την απελευθέρωση στο χώρο των αερομεταφορών συναντούσαν την επιφυλακτικότητα, εάν όχι την άρνηση των κρατών μελών, διαπιστώνει κανείς μία σταδιακή αλλαγή των προτιμήσεων των τελευταίων που εξηγείται, σε μεγάλο βαθμό, από την αλλαγή των συμφερόντων τους. Η αλλαγή αυτή συντελείται σε βάθος χρόνου και σε διαφορετικούς ρυθμούς για κάθε κράτος μέλος. Ενώ, για παράδειγμα, η Μεγάλη Βρετανία, είχε στραφεί, πριν το 1987, προς την κατεύθυνση της απελευθέρωσης των αερομεταφορών, με αποτέλεσμα να επιδιώκει την απορρύθμιση και την απελευθέρωση της αγοράς αερομεταφορών στην ΕΕ, κράτη μέλη όπως η Γαλλία, η Ελλάδα και η Ισπανία, τα οποία παρείχαν «γενναίες» κρατικές ενισχύσεις στους αερομεταφορείς τους, τους οποίους χρησιμοποιούσαν και ως «εργαλεία» άσκησης πολιτικής, θίγονταν από τις μεταρρυθμίσεις, με αποτέλεσμα να χρειάζονται πολύ μεγαλύτερο χρονικό διάστημα προσαρμογής. Για το λόγο αυτό η εσωτερική αγορά αερομεταφορών διαμορφώθηκε σταδιακά, μέσα από τρεις δέσμες μέτρων, προστατεύοντας σε κάποιες περιπτώσεις, μέσω της εξασφάλισης μεταβατικών διαστημάτων, τα ιδιαίτερα συμφέροντα των κρατών μελών. Στην πραγματικότητα, τα συμφέροντα των κρατών μελών, αλλά και του κλάδου των αερομεταφορών μπορεί να μεταβάλλονται και να τείνουν να συγκλίνουν σε ορισμένους τομείς, αλλά δεν παύουν, συχνά, να διαφέρουν, όπως μαρτυρεί η διαβούλευση για τη θέσπιση νέου Κανονισμού για την εσωτερική αγορά αερομεταφορών (βλ. σχετ. κεφ. 3.1.1). Σε ορισμένες περιπτώσεις, μάλιστα, συμβαίνει τα συμφέροντα του ευρωπαϊκού κλάδου να έρχονται ακόμα και σε σύγκρουση με την εξέλιξη των θεσμικών δομών της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ. Επισημαίνεται, χαρακτηριστικά, η έντονη κριτική που ασκήθηκε από τους κύριους φορείς του ευρωπαϊκού, αλλά και παγκοσμίου κλάδου αερομεταφορών στην πρωτοβουλία εισαγωγής του Συστήματος Εμπορίας Ρύπων στις αερομεταφορές (βλ. σχετ. κεφ. 3.1.2).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει η συνιστώσα της προστασίας από έκνομες ενέργειες, στην οποία εκτός από τα συμφέροντα των κρατών μελών και του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου εμπλέκονται και αυτά των Ηνωμένων Πολιτειών. Εντός του πλαισίου αυτού, ασκείται έντονη κριτική από τον ιδιωτικό τομέα εναντίον των κυβερνήσεων των κρατών μελών για τον σημερινό καταμερισμό του κόστους προστασίας από έκνομες ενέργειες, ο οποίος θίγει τα συμφέροντα του ευρωπαϊκού

αεροπορικού κλάδου. Παράλληλα, οι πιέσεις των ΗΠΑ για εκχώρηση προσωπικών δεδομένων επιβατών για λόγους προστασίας από έκνομες ενέργειες και η λήψη μέτρων από αυτές, που θίγουν τους κοινοτικούς αερομεταφορείς, οδηγούν σε μία συμφωνία Ε.Ε. - Η.Π.Α. για την εκχώρηση προσωπικών δεδομένων επιβατών μέσα από το σύστημα PNR (Passenger Name Record), η οποία, αν και προωθείται από την Επιτροπή, προκαλεί την αντίδραση κρατών μελών και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για ιδεολογικούς λόγους, που θα αναλυθούν στη συνέχεια.

Στην περίπτωση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, τα οικονομικά οφέλη που συνεπάγεται η ευέλικτη χρήση του εναερίου χώρου λειτουργούν ως κίνητρο για την προώθηση της πρωτοβουλίας από τα κράτη μέλη και τον ευρωπαϊκό αεροπορικό κλάδο, ο οποίος συμμετέχει σε αυτή, μέσω του Συμβουλευτικού του Οργάνου (ICB). Επιπλέον, δίδοντας έμφαση στην περιβαλλοντική διάσταση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού II, το κόστος του οποίου επιβαρύνει τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, η Επιτροπή κατέστησε σαφές στον κλάδο ότι το κόστος για την προστασία του περιβάλλοντος δεν επιβαρύνει μόνον αυτόν, απαντώντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, εμμέσως, στην κριτική για την εισαγωγή του Συστήματος Εμπορίας Ρύπων στις αερομεταφορές.

Εξετάζοντας την επίδραση των συμφερόντων στο «μηχανισμό επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, σε μία πρώτη προσέγγιση θα παρατηρούσε κανείς ότι κίνητρο για τη διαμόρφωση της πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ αποτέλεσαν οι συνέπειες, που θα είχε η έλλειψη της πολιτικής αυτής για τα συμφέροντα των κρατών μελών και του αεροπορικού κλάδου της ΕΕ. Παρά το γεγονός ότι πρόκειται για μία αρνητική προσέγγιση, δεδομένου ότι δεν επικεντρώνεται στα οφέλη της ύπαρξης μίας πολιτικής, αλλά στο κόστος της έλλειψής της, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η Επιτροπή βάσισε, κατά ένα μέρος, τη ρητορική της σε αυτή την αντίληψη, επισημαίνοντας ότι η έλλειψη κοινής στάσης στις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις θα μπορούσε να ακυρώσει τις ρυθμίσεις και τα οφέλη της εσωτερικής αγοράς.

Υπό το πρίσμα, όμως, μίας αναλυτικότερης προσέγγισης, διαπιστώνει κανείς ότι στη ρητορική των Βρυξελλών αντικατοπτρίζεται η θέση του Joseph Grieco, σύμφωνα με την οποία τα κράτη δεν ενδιαφέρονται για «απόλυτα», αλλά για «σχετικά» κέρδη (βλ. σχετ. κεφ. 2.2.1). Η Επιτροπή αναδεικνύει το γεγονός ότι, μέσω των μεμονωμένων συμφωνιών «Ανοιχτών Ουρανών», οι ΗΠΑ εξασφαλίζουν πολύ περισσότερα κέρδη απ' ό,τι τα κράτη μέλη. Αντιθέτως, αν τα κράτη μέλη

εκμεταλλεύονταν τα πλεονεκτήματα της εσωτερικής αγοράς και διαπραγματεύονταν ως μία ενιαία δύναμη θα μπορούσαν να αποκομίσουν περισσότερα κέρδη, επιτυγχάνοντας μία αμοτεροβαρή συμφωνία «Ανοιχτού Εναέριου Χώρου» ΕΕ - ΗΠΑ.

Προσαρμόζοντας τη συνάρτηση του Grieco στη ρητορική της Επιτροπής, ισχύει ότι:

$$(\alpha) U_A = V_A - k(W_A - V_A)^*$$

$$(\beta) U_B = V_B - k(W_B - V_B)^*$$

Αν $V_A < V_B$ και k σταθερό από (α) και (β) προκύπτει ότι:

$$V_B - k(W_B - V_B) > V_A - k(W_A - V_A)$$

Άρα: $U_B > U_A$

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η χρησιμότητα μίας συμφωνίας ΕΕ - ΗΠΑ για κάθε κράτος μέλος είναι μεγαλύτερη από αυτή μίας συμφωνίας ΗΠΑ - κράτους μέλους και ως εκ τούτου, η διαμόρφωση μία κοινής πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ μπορεί να έχει μεγαλύτερη χρησιμότητα από την άσκηση ανεξάρτητης πολιτικής από τα κράτη μέλη στον τομέα αυτό.

Παρά τη ρητορική των Βρυξελλών, η εκχώρηση εξωτερικών αρμοδιοτήτων στις αερομεταφορές στην Επιτροπή δεν αντιμετωπίστηκε, εξ αρχής, κατά τον ίδιο τρόπο από τα κράτη μέλη. Η στάση τους καθορίστηκε από τα συμφέροντα των αεροπορικών τους εταιρειών, με εξαίρεση τη Μεγάλη Βρετανία, όπου οι θέσεις της κυβέρνησης κατά της εκχώρησης αρμοδιοτήτων έρχονταν σε αντίθεση με αυτήν της “British Airways”, η οποία αντιμετώπιζε θετικά τη δημιουργία μίας κοινής ευρωπαϊκής φωνής στις διεθνείς αεροπορικές σχέσεις (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.2.1). Παρά ταύτα, οι αποκλίσεις μεταξύ των συμφερόντων των κρατών μελών δεν συνεπάγονται την απουσία κοινών συμφερόντων. Αντιθέτως, εξετάζοντας την πολιτική για τον

* U_A = Χρησιμότητα συμφωνιών «Ανοιχτών Ουρανών»

U_B = Χρησιμότητα συμφωνίας «Ανοιχτού Εναέριου Χώρου»

V_A = Απόλυτο κέρδος κράτους μέλους από συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών»

V_B = Απόλυτο κέρδος κράτους μέλους από συμφωνία «Ανοιχτού Εναέριου Χώρου»

W_A = Άθροισμα κερδών Η.Π.Α. - κράτους μέλους από συμφωνία «Ανοιχτών Ουρανών»

W_B = Άθροισμα κερδών Η.Π.Α. - κράτους μέλους από συμφωνία «Ανοιχτού Εναέριου Χώρου»

k = συντελεστής ευαισθησίας

Κοινό Αεροπορικό Χώρο με τα γειτονικά κράτη της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου, γίνεται αντιληπτό ότι πίσω από την «εξαγωγή» του προτύπου της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών στις περιοχές αυτές βρίσκεται μία κοινότητα συμφερόντων που δύναται να αποκομίσει σημαντικά οφέλη από το άνοιγμα των συγκεκριμένων αγορών. Παράλληλα, η μεγιστοποίηση των ωφελειών από τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό προϋποθέτει τη συμμετοχή των γειτονικών τρίτων χωρών στην «ευέλικτη χρήση του εναερίου χώρου» και τη συνεργασία τους με τα κράτη μέλη στη δημιουργία FABs. Επιπλέον, όμως, σημαντικά οφέλη συνεπάγεται και η διαδικασία εκσυγχρονισμού θεσμών και υποδομών στις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου, στην οποία συμμετέχουν εταιρείες των κρατών μελών της ΕΕ, οι οποίες κατέχουν την απαραίτητη τεχνογνωσία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η άμεση εμπλοκή στη διαδικασία διαμόρφωσης ενός Κοινού Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου μίας κοινοπραξίας εταιρειών πέντε κρατών μελών (Γαλλία, Γερμανία Ισπανία, Ιταλία και Ολλανδία), η οποία υποστηρίζει τη λειτουργία του “Euromed Aviation Project” (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.2.2).

Πέραν, όμως, των συμφερόντων των κρατών μελών, στη διαμόρφωση και εξέλιξη της πολιτικής για τον Κοινό Αεροπορικό Χώρο σε Νοτιοανατολική Ευρώπη και Μεσόγειο επιδρούν και τα συμφέροντα των εμπλεκόμενων τρίτων χωρών. Το γεγονός αυτό εξηγεί, εν μέρει, τη διαφορετική αντιμετώπιση της προοπτικής του Κοινού Αεροπορικού Χώρου στις δύο αυτές περιοχές. Στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, η προοπτική της ένταξης στην ΕΕ λειτουργεί ως κίνητρο για την εναρμόνιση με ένα κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο συνεπάγεται οικονομικό και διοικητικό κόστος, ενώ καταργεί κάθε προστασία στους εθνικούς αερομεταφορείς, οι οποίοι καλούνται να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό των ισχυρότερων κοινοτικών αερομεταφορέων. Η απουσία, όμως, του κινήτρου της ένταξης από τη μεσογειακή διάσταση του Κοινού Αεροπορικού Χώρου φέρνει στην επιφάνεια τα προαναφερθέντα μειονεκτήματα, με αποτέλεσμα η ανταπόκριση των μεσογειακών εταίρων να είναι περιορισμένη και ορισμένοι εξ αυτών να διεκδικούν ειδικές ρυθμίσεις, στο πλαίσιο των συμφωνιών με την ΕΕ, για τη διατήρηση της προστασίας των αερομεταφορέων τους. Η σημασία των συμφερόντων των τρίτων χωρών καθίσταται σαφής, άλλωστε και στις περιπτώσεις της Ρωσίας και της Τουρκίας, στις οποίες πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα των δύο χωρών που επιδρούν στην αεροπορική πολιτική τους έναντι της ΕΕ, έχουν ως συνέπεια να υφίσταται, σήμερα, ένα χάσμα μεταξύ των προσδοκιών της

Επιτροπής και του πραγματικού επιπέδου των αεροπορικών σχέσεων με τη Ρωσία και την Τουρκία.

Περισσότερο, όμως, από κάθε άλλη περίπτωση, ο ρόλος των συμφερόντων των τρίτων χωρών και της «διασταύρωσής» τους με αυτά της ΕΕ και των κρατών μελών καταδεικνύεται από τις σχέσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες. Οι συμφωνίες ανοιχτών ουρανών κρατών μελών - ΗΠΑ, οι οποίες εξυπηρετούσαν τα συμφέροντα των τελευταίων, αποτέλεσαν, όπως έχει ήδη σημειωθεί, το έναυσμα για τη δημιουργία μίας πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα εκδήλωσης της σύγκρουσης συμφερόντων αποτελεί η συνάντηση του Φεβρουαρίου του 2003, στο Παρίσι, μεταξύ ΗΠΑ, κρατών μελών – εταίρων, στο πλαίσιο των συμφωνιών «ανοιχτών ουρανών» και, προς έκπληξη των ΗΠΑ, της Επιτροπής (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.3). Από τη συνάντηση αυτή ξεκινάει, ουσιαστικά, μία συνεχής ζύμωση των συμφερόντων των Ηνωμένων Πολιτειών, της ΕΕ (όπως εκφράζονται από την Επιτροπή), των κρατών μελών, αλλά και του αεροπορικού κλάδου, ευρωπαϊκού και αμερικανικού, που οδηγεί, μέσα από διάφορα στάδια στις συμφωνίες «Ανοιχτών Ουρανών» ΕΕ – ΗΠΑ, πρώτης και δεύτερης φάσης. Κρίνεται σκόπιμο να τονιστεί ότι, πέραν του «σκληρού πυρήνα» συμφερόντων που συνδέονται με το άνοιγμα της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών της ΕΕ στους αμερικανικούς αερομεταφορείς και της αμερικανικής στους κοινοτικούς, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν και επιμέρους συμφέροντα που αφορούν, μεταξύ άλλων στο ολιγοπώλιο του Heathrow, το ιδιοκτησιακό καθεστώς των αμερικανικών αερομεταφορέων και τις διεκδικήσεις των αμερικανικών συνδικαλιστικών ενώσεων στο χώρο των αερομεταφορών. Επιπλέον, ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των διατλαντικών αεροπορικών σχέσεων είναι ότι, εκτός από το σκέλος των υπηρεσιών, συμπεριλαμβάνουν και αυτό της αεροναυπηγικής βιομηχανίας, όπου τα συμφέροντα “Airbus” και “Boeing” ανάγονται σε συμφέροντα μείζονος σημασίας για ΕΕ και ΗΠΑ (λόγω του οικονομικού μεγέθους των δύο εταιρειών), ικανά να οδηγήσουν ακόμα και σε εμπορική σύγκρουση.

Το πλέγμα των συμφερόντων που επισημαίνονται ανωτέρω και προσδιορίζονται αναλυτικότερα στο τρίτο κεφάλαιο, ασκεί επίδραση σε ορισμένο βαθμό και ως εκ τούτου, εξηγεί, εν μέρει, το «μηχανισμό» επιβίωσης του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Ωστόσο, εξελίξεις όπως η αντικατάσταση του «εθνικού» από τον «κοινοτικό αερομεταφορέα», η προοπτική ενός Κοινού Ευρωπαϊκού και Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου, η διαπραγμάτευση και

σύναψη με τις ΗΠΑ μίας συμφωνίας «ανοιχτών ουρανών», παρά την πολυφωνία (εάν όχι κακοφωνία) που συνεπάγονται οι σημαντικές διαφορές στα συμφέροντα των κρατών μελών, η διεκδίκηση ηγετικού ρόλου στο παγκόσμιο καθεστώς αερομεταφορών και εν τέλει, η σταδιακή διαμόρφωση μίας κοινής πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις δεν μπορούν να εξηγηθούν μόνον υπό το πρίσμα των συμφερόντων. Αντιθέτως, η εμβέλεια των εξελίξεων αυτών αναδεικνύει την ανάγκη μίας διεισδυτικότερης ανάλυσης υπό το πρίσμα ταυτοτήτων και ιδεών.

Όπως έχει σημειωθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο (βλ. σχετ. κεφ. 2.5.1.3), οι ταυτότητες συνδέονται με τον αυτο-προσδιορισμό μίας κοινωνικής ομάδας έναντι των άλλων, βάσει ενός κοινού συνόλου ιδεών, ενώ οι ιδέες γίνονται αντιληπτές ως συστήματα πεποιθήσεων που αποτελούν συστατικό στοιχείο της διαδικασίας κατασκευής ταυτοτήτων. Ταυτότητες και ιδέες, άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους, ασκούν καθοριστική επίδραση στο «μηχανισμό επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Στην ανάλυση αυτής της σχέσης, χρησιμοποιείται ως «οδικός χάρτης» η έννοια των «ρόλων», όπως γίνεται αντιληπτή μέσα από την τρισδιάστατη προσέγγιση της Lisbeth Aggestam, δηλαδή (α) τις προσδοκίες τρίτων για το ρόλο των δρώντων, (β) την αντίληψη των ίδιων των δρώντων για το ρόλο τους και (γ) τον πραγματικό τους ρόλο (βλ. σχετ. κεφ. 2.2.2, 2.5.1.3 και 3.2.3).

Ξεκινώντας από τις προσδοκίες των τρίτων για το ρόλο των δρώντων εντός του πλαισίου του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην «οριζόντια εντολή» του 2003 για έναρξη διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες, προκειμένου να διασφαλισθεί η εναρμόνιση των διμερών συμφωνιών των κρατών μελών με το κοινοτικό κεκτημένο. Η εντολή αυτή αποτελεί κομβικό σημείο, καθώς οι τρίτες χώρες αντιλαμβάνονται ότι, πέραν των κυβερνήσεων των κρατών μελών, στις διεθνείς αεροπορικές σχέσεις εισέρχεται ένας νέος δρών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία εκπροσωπεί την ΕΕ και αναλαμβάνει, μετά το 2003, την προστασία και σταδιακά, την προβολή σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο, ενός συνόλου ιδεών που διέπουν την εσωτερική αγορά αερομεταφορών. Ως αποτέλεσμα της εξέλιξης αυτής οι τρίτες χώρες αντιμετωπίζουν, ολοένα και περισσότερο, την ΕΕ ως ενιαίο δρώντα στις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές, στρέφοντας την προσοχή τους από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών στις Βρυξέλλες.

Ενδεικτικό της τάσης αυτής είναι το γεγονός ότι, όσον αφορά στην εναρμόνιση των διμερών συμφωνιών με το κοινοτικό κεκτημένο, από τις 783

εναρμονισθείσες συμφωνίες, κατά το χρονικό διάστημα 2003 – 2008, 651 τροποποιήθηκαν μέσω «οριζόντιων συμφωνιών» και μόνον 132, μέσω διμερών συμφωνιών (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.1). Πέραν, όμως, των οριζόντιων συμφωνιών, οι γειτονικές χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου, λειτουργώντας υπό την προοπτική του Κοινού Ευρωπαϊκού Αεροπορικού Χώρου και του Κοινού Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου, αναγνωρίζουν, σταδιακά, ως πηγή εξάρτησης όχι μόνον σε υλικό (π.χ. ενίσχυση υποδομών, τεχνογνωσία), αλλά και σε ιδεολογικό επίπεδο (π.χ. ιδέες υγιούς ανταγωνισμού, κατάργησης διακρίσεων, ευέλικτης χρήσης εναερίου χώρου, αερομεταφορέα ΚΕΑΧ κατά το πρότυπο του κοινοτικού αερομεταφορέα) την ΕΕ. Εξαιρέσεις σε αυτήν την περίπτωση αποτελούν, όπως έχει προαναφερθεί, η Ρωσία και η Τουρκία, που δεν παύουν, ωστόσο, να αναγνωρίζουν την Επιτροπή ως βασικό συνομιλητή τους στις εξωτερικές αεροπορικές τους σχέσεις.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της μεταστροφής των προσδοκιών των τρίτων για το ρόλο των δρώντων του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ αποτελεί η αλλαγή στη στάση των ΗΠΑ. Όπως σημειώνεται στο σχετικό κεφάλαιο (κεφ. 3.2.3.1), η Ουάσιγκτον μετέβαλε ριζικά τη στάση της, αναγνωρίζοντας την Επιτροπή ως το φορέα των ιδεών της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών και το συνομιλητή της από πλευράς ΕΕ, στο πλαίσιο των δι-ατλαντικών αεροπορικών διαπραγματεύσεων. Παράλληλα, όμως, μέσα από τις προσδοκίες της για το ρόλο των κρατών μελών, μέχρι το 2003, που αποτυπώνονται στην τακτική του «διαίρει και βασίλευε», δημιούργησε τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την ανάδειξη, από πλευράς Επιτροπής, της ύπαρξης, εντός της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, μίας κοινότητας συμφερόντων, ιδεών και αρχών μεταξύ των κρατών μελών, που «απειλείται» από έναν εξωτερικό «εισβολέα» - τις ΗΠΑ, καθώς και για την κατασκευή μίας τομεακής περιφερειακής ταυτότητας στο χώρο των αερομεταφορών (βλ. κεφ. 2.2.2 και 3.2.1).

Η πρώτη διάσταση στην προσέγγιση της έννοιας των ρόλων προσφέρει μία έξωθεν εικόνα της επίδρασης των ιδεών στο σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, εξηγώντας, εν μέρει, την κατασκευή μίας συλλογικής ευρωπαϊκής ταυτότητας στο χώρο των αερομεταφορών. Η δεύτερη διάσταση που αφορά στην αντίληψη των ίδιων των δρώντων για το ρόλο τους, παρέχει τη δυνατότητα μίας διεισδυτικότερης εκ των έσω προσέγγισης. Συγκεκριμένα, εξετάζοντας, καταρχάς την αντίληψη των κρατών μελών για το ρόλο τους στο σύστημα εξωτερικών αεροπορικών

σχέσεων της ΕΕ, είναι σαφές ότι οι εθνικές κυβερνήσεις θεωρούσαν την εξωτερική διάσταση των αερομεταφορών *domaine réservé*. Για το λόγο αυτό, οι αντιδράσεις τους στις προσπάθειες της Επιτροπής για ανάληψη ενεργού ρόλου και για διαμόρφωση μίας κοινής πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ ήταν από διστακτικές έως αρνητικές.

Η αντίληψη αυτή μεταβάλλεται σταδιακά, καθώς η Επιτροπή προσφεύγει στο ΔΕΕ εναντίον των συμφωνιών «ανοιχτών ουρανών» και αναπτύσσει την προαναφερθείσα ρητορική. Στη μεταβολή αυτή συμβάλλει, άλλωστε, και η διεθνής δραστηριότητα, που ανέπτυξε η Επιτροπή σε συνέχεια της Απόφασης του ΔΕΕ και της διαπραγματευτικής εντολής. Ωστόσο, των εξελίξεων αυτών προηγείται μία αλλαγή που επιδρά καθοριστικά στην αντίληψη των κυβερνήσεων για το ρόλο τους, «καλλιεργώντας το έδαφος» για τη διαμόρφωση μίας κοινής πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ. Πρόκειται για την αντικατάσταση της ιδέας του «εθνικού αερομεταφορέα» από αυτήν του «κοινοτικού». Η «ρήξη» στην ειδική σχέση των εθνικών κυβερνήσεων με τους «εθνικούς αερομεταφορείς» και η ανάδειξη της ιδέας του «κοινοτικού αερομεταφορέα» μεταβάλλει την οπτική των κυβερνήσεων στον τομέα των αερομεταφορών. Οι τελευταίες, προσεγγίζοντας το ρόλο τους υπό το νέο πρίσμα του «κοινοτικού αερομεταφορέα», αντιλαμβάνονται, σταδιακά και υπό την πίεση των εξελίξεων, ότι οφείλουν να κινηθούν από την αποκλειστικότητα στην εξωτερική διάσταση των αερομεταφορών προς την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Εύλογα προκύπτει, στη συνέχεια, το ερώτημα πώς αντιλαμβάνεται η ίδια η Επιτροπή το ρόλο της. Σε αντίθεση με τις εθνικές κυβερνήσεις, η αντίληψη των Βρυξελλών για το ρόλο τους δεν μετεβλήθη. Έχοντας ως σημείο αναφοράς την πεποίθηση ότι αποτελούν τον «προστάτη των συνθηκών», ενεργούν με την αντίληψη ότι η πρωτοβουλία των κινήσεων ανήκει και θα πρέπει να ανήκει στις ίδιες. Προσεγγίζοντας το ρόλο τους υπό την οπτική αυτή, ανοίγουν το διάλογο για τις αερομεταφορές, ήδη, από το 1979 και παρά τις αρχικές αντιδράσεις των εθνικών κυβερνήσεων, επιτυγχάνουν τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών το 1992. Η ρητορική που αναπτύσσουν, έκτοτε, έχει ως υπόβαθρο την ανάγκη προστασίας της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών και της ιδέας του «κοινοτικού αερομεταφορέα».

Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο ρόλος της στις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις πρέπει να είναι κεντρικός και ότι δεν περιορίζεται στην

«οριζόντια εντολή» για την εναρμόνιση των διμερών συνθηκών με το κοινοτικό κεκτημένο, αλλά επεκτείνεται στη διαμόρφωση και άσκηση μίας κοινής πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ. Την αντίληψή της αυτή τη θεμελιώνει, μέσα από την ανάδειξη μίας κοινότητας συμφερόντων, ιδεών και αρχών, καθώς και την κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στον τομέα των αερομεταφορών, στο «σκληρό πυρήνα» της οποίας βρίσκεται η ιδέα του «κοινοτικού αερομεταφορέα».

Εξετάζοντας, στη συνέχεια, τον πραγματικό ρόλο εθνικών κυβερνήσεων και Επιτροπής, όπως διαμορφώνεται σήμερα, εντός του πλαισίου του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, η αλλαγή σε σχέση με την περίοδο πριν το 2002/2003, οπότε εκδίδεται η Απόφαση του ΔΕΕ για τις συμφωνίες ανοιχτών ουρανών και δίδεται η εντολή διαπραγμάτευσης από το Συμβούλιο στην Επιτροπή, είναι σαφής. Ο ιδιαίτερος ρόλος της Επιτροπής στις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις έχει γίνει, πλέον, αποδεκτός από τα κράτη μέλη, χωρίς, βέβαια, αυτό να σημαίνει ότι δεν αναπτύσσουν και αυτόνομα, σε διμερές επίπεδο, τις αεροπορικές τους σχέσεις με τρίτες χώρες. Υπάρχει, ωστόσο, μία σαφής δέσμευση για ενσωμάτωση των πρότυπων κοινοτικών ρητρών στις διμερείς συμφωνίες, η εναρμόνιση των οποίων με το κοινοτικό κεκτημένο προβλέπεται ρητώς.

Η Επιτροπή έχει επιτύχει να επεκτείνει το πεδίο των αρμοδιοτήτων της στην εξωτερική σφαίρα της πολιτικής αερομεταφορών και λειτουργεί σε περιφερειακό (Νοτιοανατολική Ευρώπη και Μεσόγειος) και παγκόσμιο επίπεδο (ΗΠΑ, χώρες στόχοι, ICAO) ως η «φωνή» της ΕΕ στις διεθνείς αερομεταφορές. Ωστόσο, η κοινή πολιτική στις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ αποτελεί, ακόμα, στόχο, ο οποίος δεν έχει επιτευχθεί. Τα κράτη μέλη εξακολουθούν, όπως προαναφέρθηκε, να αναπτύσσουν τις εξωτερικές αεροπορικές τους σχέσεις, διμερώς, τηρώντας συγκεκριμένες κοινοτικές δεσμεύσεις. Το σημαντικότερο, όμως, είναι ότι η ιδέα του «κοινοτικού αερομεταφορέα» διέπει, πλέον, το σύνολο της δράσης τους, δεδομένου ότι κάθε νέα συμφωνία αεροπορικών υπηρεσιών που συνάπτουν, την περιέχει (σε αντικατάσταση αυτής του εθνικού αερομεταφορέα), με αποτέλεσμα τη σταδιακή εμπέδωση μίας περιφερειακής τομεακής ταυτότητας - μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στις αερομεταφορές.

Προϊόν της εξέλιξης των ρόλων Επιτροπής και κρατών μελών εντός του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, είναι ότι η τελευταία αναγνωρίζεται, σήμερα, ως αυτόνομος δρών στις διεθνείς αερομεταφορές. Τη διαπίστωση αυτή δικαιολογεί το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις των χωρών της

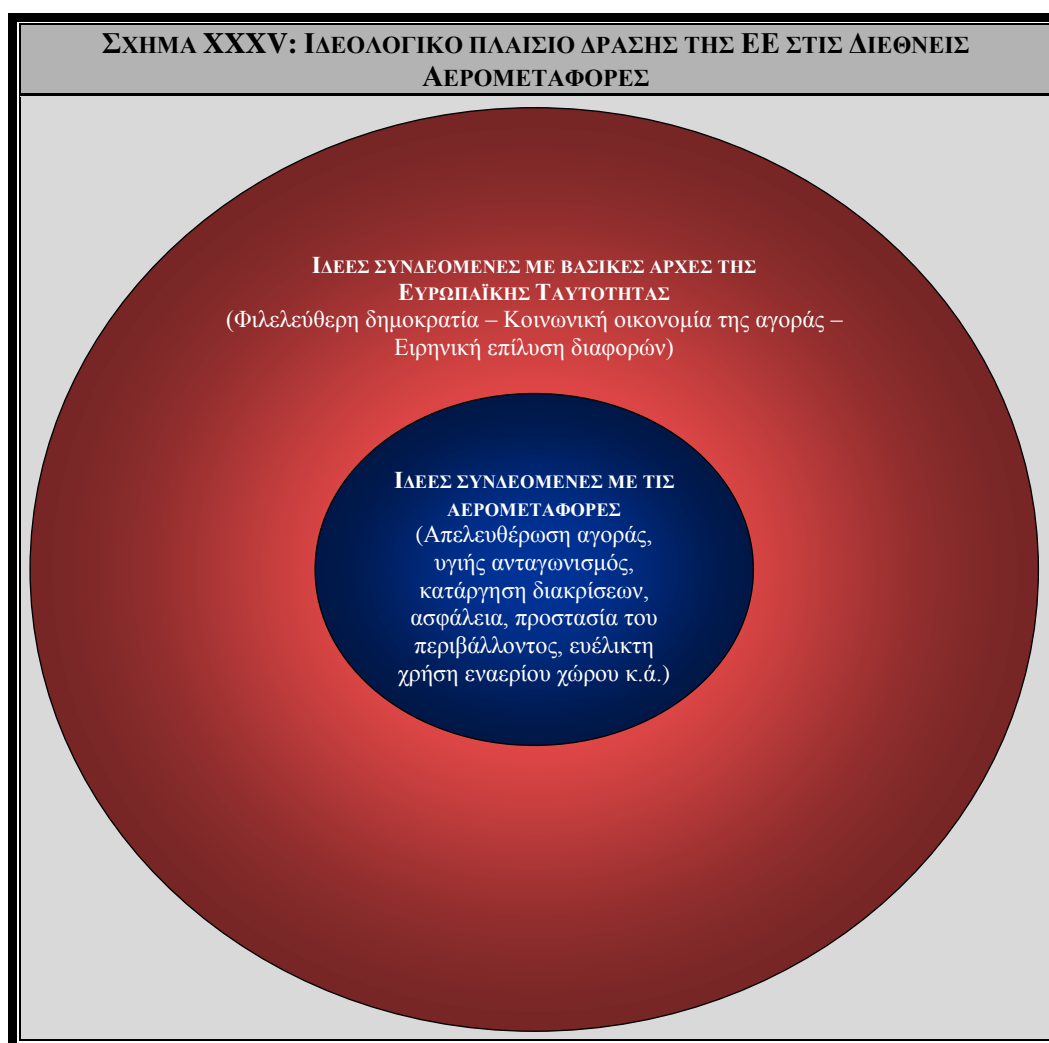
Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου, των Ηνωμένων Πολιτειών και άλλων τρίτων χωρών (π.χ. Αυστραλία, Καναδάς, Κίνα), καθώς και ο ICAO, αντιμετωπίζουν την Επιτροπή, που αποτελεί τη «φωνή» της ΕΕ διεθνώς, ως ισότιμο συνομιλητή και διαπραγματευτικό εταίρο. Το στοιχείο, όμως, το οποίο δικαιολογεί, επί της ουσίας, το ρόλο της ΕΕ ως αυτόνομου δρώντος στις διεθνείς αερομεταφορές είναι η ύπαρξη ενός σαφούς συνόλου ιδεών που της προσδίδουν συγκεκριμένη ταυτότητα.

Πρόκειται για ένα σύνολο ιδεών, το οποίο σχηματοποιείται μέσα από δύο ομόκεντρους κύκλους (βλ. σχήμα XXXV κατωτέρω)⁹⁴. Στον εξωτερικό περιλαμβάνονται ιδέες, οι οποίες συνδέονται με τις αρχές της «φιλελεύθερης δημοκρατίας», της «κοινωνικής οικονομίας της αγοράς» και της «ειρηνικής επίλυσης των διαφορών» που, σύμφωνα με τον Hyde Price, προσδιορίζουν την ευρωπαϊκή ταυτότητα (βλ. σχετ. κεφ. 2.2.2). Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η ανάδειξη της σημασίας της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, κατά τη διαπραγμάτευση με τις ΗΠΑ για τη συμφωνία εκχώρησης προσωπικών δεδομένων επιβατών μέσα από το σύστημα PNR (βλ. σχετ. κεφ. 3.1.3) και η λειτουργία του “Euromed Aviation Project” ως άτυπης διαδικασίας «οικοδόμησης εμπιστοσύνης» στη Μεσόγειο (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.2.2). Ο εσωτερικός κύκλος περιλαμβάνει ιδέες που συνδέονται με τον τομέα των αερομεταφορών και διέπουν την εσωτερική αγορά αερομεταφορών της ΕΕ. Οι σημαντικότερες εξ αυτών αφορούν στην απελευθέρωση της αγοράς αερομεταφορών, τον υγιή ανταγωνισμό, την κατάργηση των διακρίσεων, την ασφάλεια των πτήσεων, την προστασία του περιβάλλοντος και την ευέλικτη χρήση του εναερίου χώρου.

Μέσα από τη διεθνή δράση της στο χώρο των αερομεταφορών, η ΕΕ επιδιώκει την «εξαγωγή» του δικού της προτύπου αερομεταφορών ή αλλιώς, όπως παρατηρεί ο Jacques Barrot, «την αναπαραγωγή του συστήματος αερομεταφορών της σε διεθνές επίπεδο» (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.2.1). Το γεγονός αυτό καθίσταται σαφές στις περιπτώσεις της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου, όπου μέσα από τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο και τον Κοινό Ευρω-μεσογειακό Αεροπορικό

⁹⁴ Εντός του ιδεολογικού πλαισίου που αποτυπώνεται σε αυτή τη θεωρητική κατασκευή των δύο ομόκεντρων κύκλων, μπορεί να διαμορφωθούν εξειδικευμένοι ομόκεντροι κύκλοι που αφορούν σε συγκεκριμένες περιοχές δράσης της ΕΕ και περιλαμβάνουν ειδικότερα στοιχεία που συνδέονται με τις περιοχές αυτές. Συγκεκριμένα, στη Νοτιοανατολική Ευρώπη και τη Μεσόγειο ο εξωτερικός κύκλος περιλαμβάνει στοιχεία που συνδέονται, για την μεν, με το Σύμφωνο Σταθερότητας και το Συμβούλιο Περιφερειακής Συνεργασίας (RCC), για τη δε, με την Ευρω-μεσογειακή συνεργασία, όπως διαμορφώνεται από τη Διακήρυξη της Βαρκελώνης και το Στρατηγικό Σχέδιο για την περιφερειακή συνεργασία στη Μεσόγειο, 2007-2012 (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.2.1 και 3.2.2.2).

Χώρο, αντιστοίχως, δεν στοχεύει, απλώς, στη συνεργασία, αλλά επιδιώκει να επηρεάσει και να διαμορφώσει τις δομές των αερομεταφορών στις εν λόγω περιοχές. Δεδομένου του στόχου αυτού, το συγκεκριμένο πεδίο διεθνούς δράσης της ΕΕ θα μπορούσε να αποτελεί τμήμα μίας Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής ιδωμένης υπό το πρίσμα της Δομικής Εξωτερικής Πολιτικής, η οποία, σύμφωνα με τους Keukeleire και MacNaughtan είναι η εξωτερική πολιτική που «επιδιώκει να επηρεάσει ή να σχηματίσει βιώσιμες πολιτικές, νομικές, κοινωνικο-οικονομικές και νοητικές δομές, καθώς και δομές ασφαλείας» (βλ. σχετ. κεφ. 2.5.1.1).



Ανακεφαλαιώνοντας, η ανάλυση, μέχρι το σημείο αυτό, επικεντρώθηκε στην ανάδειξη θεσμικών δομών, συμφερόντων, ταυτοτήτων και ιδεών που προσδιορίζουν το «μηχανισμό επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Κοινό χαρακτηριστικό των συγκεκριμένων ανεξάρτητων μεταβλητών αποτελεί η εξέλιξη, η οποία εξηγεί και την «επιβίωση» του συστήματος που προσδιορίζουν.

5.1.2 Η συμβολή της μάθησης

Η προσέγγιση των προσδιοριστικών παραγόντων του «μηχανισμού επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ κατέληξε στη διαπίστωση ότι κοινό χαρακτηριστικό τους αποτελεί η εξέλιξη. Το ερώτημα που τίθεται στη συνέχεια, είναι πώς μπορεί να εξηγηθεί αυτή η εξέλιξη ή αλλιώς μέσα από ποιο «μονοπάτι» μπορεί να διέρχεται η συντελούμενη αλλαγή. Το προτεινόμενο «μονοπάτι» στην παρούσα ανάλυση είναι η μάθηση, η οποία, λειτουργώντας ως ενδιάμεση μεταβλητή, παρεμβάλλεται ανάμεσα στις ανεξάρτητες μεταβλητές του υποδείγματος και την εξαρτημένη μεταβλητή. Διευκρινίζεται ότι μέσα από την προσέγγιση της μάθησης δεν επιχειρείται να εξηγηθεί κάθε αλλαγή. Κάτι τέτοιο, άλλωστε, θα διαστρέβλωνε την πραγματικότητα, δεδομένου ότι η αλλαγή μπορεί να οφείλεται και σε τυχαία γεγονότα. Αντιθέτως, η ανάλυση επικεντρώνεται σε συγκεκριμένες μείζονος σημασίας εξελίξεις, στις οποίες μπορεί να αποτυπωθεί η σύνδεση της μάθησης με την αλλαγή. Επιπλέον, ανάμεσα σε «απλή» και «σύνθετη» μάθηση, σύμφωνα με τη διάκριση του Wendt, προκρίνεται η δεύτερη, καθώς η συντελούμενη αλλαγή δεν αφορά μόνον σε συμφέροντα, αλλά και σε ταυτότητες - ιδέες (βλ. σχετ. κεφ. 2.4).

Συγκεκριμένα, εξετάζονται τέσσερις εξελισσόμενες διαδικασίες, οι οποίες αφορούν (α) στη διαμόρφωση της πολιτικής εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, (β) στις διατλαντικές διαπραγματεύσεις για τον «ανοιχτό ουρανό», (γ) στη διαμόρφωση της νοτιοανατολικής ευρωπαϊκής διάστασης των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ και (δ) στη διαμόρφωση των ευρω-μεσογειακών αεροπορικών σχέσεων. Προκειμένου να αποτυπωθεί η συμβολή της μάθησης στις προαναφερθείσες περιπτώσεις, ακολουθείται το υπόδειγμα ανάλυσης του Wendt, σύμφωνα με το οποίο η μάθηση αποτελεί μία διαδικασία αλληλεπίδρασης ανάμεσα σε δύο δρώντες, αποκαλούμενους “Ego” και “Alter”. Εντός του πλαισίου της διαδικασίας αυτής και καθώς κάθε πλευρά προσπαθεί να πείσει την άλλη για το δικό της τρόπο αντίληψης της κατάστασης, συντελείται μία συνεχής ανταλλαγή ιδεών που μπορεί να οδηγήσει σε αλλαγή/κατασκευή συμφερόντων και ταυτοτήτων (βλ. σχετ. κεφ. 2.4).

Ξεκινώντας από τη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, η ανάλυση εστιάζει στους δύο κύριους δρώντες που είναι η Επιτροπή και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, χωρίς να αγνοεί το ρόλο του

ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου, αλλά και του ΔΕΕ. Ως προπαρασκευαστική φάση της διαδικασίας θεωρείται το διάστημα 1979-1986, κατά τη διάρκεια του οποίου εκδίδονται τα δύο πρώτα μνημόνια από την Επιτροπή, στα οποία εγκαινιάζεται ο διάλογος για την πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ και τίθεται ο στόχος της κοινής αγοράς αερομεταφορών (βλ. σχετ. Πίνακα 5.1). Οι πρώτες αντιδράσεις ήταν αρνητικές, με εξαίρεση τις κυβερνήσεις της Μεγάλης Βρετανίας και της Ολλανδίας που αντιμετωπίζουν θετικά την απελευθέρωση της αγοράς. Ο βαθμός «διάχυσης» των ιδεών της σχεδιαζόμενης κοινής αγοράς αερομεταφορών είναι πολύ περιορισμένος και η «θεσμοποίηση» της γνώσης σε χαμηλό επίπεδο, εάν λάβει κανείς υπ' όψιν του την αδυναμία της Ομάδας Εργασίας Υψηλού Επιπέδου (δηλαδή των επικεφαλής της πολιτικής αεροπορίας κάθε κράτους μέλους) να αξιολογήσει τις προτάσεις της Επιτροπής και να λάβει αποφάσεις επ' αυτών.

Ως σημείο έναρξης της διαδικασίας λαμβάνεται το 1987, οπότε θεσπίζεται η πρώτη δέσμη μέτρων για την εσωτερική αγορά αερομεταφορών. Στην πενταετία που ακολουθεί μέχρι το 1992, η Επιτροπή επιδιώκει να «οικοδομήσει» την εσωτερική αγορά αερομεταφορών της ΕΕ, διαμορφώνοντας θεσμικές δομές και εισάγοντας τις ιδέες του υγιούς ανταγωνισμού, της απελευθέρωσης και της κατάργησης των διακρίσεων στο χώρο των αερομεταφορών. Το κυριότερο, όμως, είναι η κατασκευή της ιδέας του «κοινοτικού αερομεταφορέα», η οποία βρίσκεται στον «ιδεολογικό πυρήνα» της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών και συνιστά το σημείο αναφοράς για την πολιτική εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Παράλληλα, η Επιτροπή συνέδεσε, εξ αρχής, την εσωτερική αγορά αερομεταφορών με τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις, πιέζοντας, ήδη, από τις αρχές του '90, για ενεργό ρόλο και στις διεθνείς διαστάσεις των αερομεταφορών, με στόχο τη διαμόρφωση μίας κοινοτικής πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις.

Το νέο θεσμικό και ιδεολογικό πλαίσιο συνεπάγεται σημαντικές αλλαγές, οι οποίες απαιτούν χρόνο, θίγουν πολιτικοοικονομικά συμφέροντα (π.χ. χρήση του εθνικού αερομεταφορέα ως εργαλείου πολιτικής) και το σημαντικότερο, κατατείνουν στην κατασκευή μίας ευρωπαϊκής τομεακής ταυτότητας στις αερομεταφορές. Για το λόγο αυτό, σε ορισμένες περιπτώσεις (π.χ. ενδομεταφορές) προβλέπονται μεταβατικά διαστήματα προσαρμογής για τα κράτη μέλη. Η διάχυση των ιδεών στο εσωτερικό των κρατών μελών και η «θεσμοποίηση» της προσλαμβανόμενης γνώσης πραγματοποιούνται σταδιακά, γεγονός το οποίο καταδεικνύεται από τη διχογνωμία μεταξύ των συναρμόδιων υπηρεσιών ως προς την προοπτική μίας ενιαίας ευρωπαϊκής

παρουσίας στις διεθνείς αεροπορικές διαπραγματεύσεις, με τα Υπουργεία Εξωτερικών να αντιμετωπίζουν θετικά μία τέτοια προοπτική και τα Υπουργεία Μεταφορών να διάκεινται αρνητικά (βλ. σχετ. περιπτώσεις Γαλλίας και Γερμανίας σε κεφ. 3.2.1).

Η δεύτερη φάση της διαδικασίας οριοθετείται χρονικά από την προσφυγή της Επιτροπής στο ΔΕΕ, το 1998, η οποία συνδυάζεται με την ανάδειξη της «απειλής» των ΗΠΑ για την κοινότητα συμφερόντων, ιδεών και αρχών που συνιστά η εσωτερική αγορά αερομεταφορών και την κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στις αερομεταφορές, βασισμένης στην ιδέα του «κοινοτικού αερομεταφορέα». Η Απόφαση του ΔΕΕ, το 2002 και η «οριζόντια εντολή» του 2003 διαμορφώνουν, πλέον, τις βάσεις για την πολιτική εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών αποδέχονται το ρόλο της Επιτροπής στις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις και μαθαίνουν να συντονίζουν τις ενέργειές τους στο πεδίο των διεθνών αερομεταφορών με αυτές της Επιτροπής. Ο διεθνής ρόλος της Επιτροπής αναπτύσσεται σταδιακά και πέραν της «οριζόντιας εντολής», μέσα από τις διαπραγματεύσεις ΕΕ – ΗΠΑ για τους «ανοιχτούς ουρανούς», τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο, τον Κοινό Ευρω-μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο, αλλά και τις άλλες πτυχές της διεθνούς δράσης της. Η διαδικασία αυτή συνδυάζεται με την εξέλιξη τόσο της ίδιας της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, μέσα από τη διαδικασία της διαβούλευσης με τους αρμόδιους φορείς, όχι μόνον των κρατών μελών, αλλά και του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου, όσο και άλλων πτυχών όπως η προστασία του περιβάλλοντος από τις επιδράσεις των αερομεταφορών, η ασφάλεια και η προστασία από έκνομες ενέργειες και ο Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός. Στο πλαίσιο των νέων αυτών πτυχών, ανανεώνονται οι θεσμικές δομές, αλλά και οι ιδέες του προτύπου αερομεταφορών της ΕΕ, το οποίο, μέσα από τη δράση της Επιτροπής, «εξάγεται» στις περιοχές της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου.

Οι εξελίξεις στη δεύτερη φάση της διαδικασίας διαμόρφωσης της πολιτικής εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ έχουν ευρύτερη εμβέλεια και συντελούνται με πολύ ταχύτερο ρυθμό από την πρώτη. Τα κράτη μέλη έχουν αποδεχθεί το ρόλο της Επιτροπής ως τη «φωνή» της ΕΕ στις διεθνείς αερομεταφορές. Παράλληλα, βέβαια, εξακολουθούν να ασκούν αυτόνομη πολιτική σε διμερές επίπεδο, εισάγοντας, όμως, στις διμερείς συμφωνίες τους τις πρότυπες κοινοτικές ρήτρες.

Πίνακας 5.1: Η διαμόρφωση της πολιτικής εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ ως διαδικασία μάθησης

Προπαρασκευαστική φάση (1979-1986)		Πρώτη φάση (1987-1997)	
Πρώτο στάδιο	Δεύτερο στάδιο	Πρώτο στάδιο	Δεύτερο στάδιο
Η Επιτροπή (Ego) ανοίγει το διάλογο και θέτει το στόχο της «κοινής αγοράς αερομεταφορών».	Αρνητική αντίδραση των εθνικών κυβερνήσεων (Alter).	«Οικοδόμηση» εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών από Επιτροπή, μέσα από τρεις δέσμες μέτρων (1987/1990/1992). Εισαγωγή ιδεών εσωτερικής αγοράς και κατασκευή ιδέας «κοινοτικού αερομεταφορέα», διεκδίκηση από Επιτροπή ενεργού ρόλου σε διεθνείς διαστάσεις αερομεταφορών και ανάδειξη στόχου διαμόρφωσης μίας κοινοτικής πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις.	Σταδιακή εμπέδωση των ιδεών της εσωτερικής αγοράς και εξασφάλιση μεταβατικών διαστημάτων προσαρμογής από τις εθνικές κυβερνήσεις. Διχογνωμία εντός των κ-μ σχετικά με το διεθνή ρόλο της Επιτροπής και την προοπτική μίας κοινοτικής πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις.
Δεύτερη φάση (1998-2010)			
Πρώτο στάδιο		Δεύτερο στάδιο	
Προσφυγή Επιτροπής στο ΔΕΕ (1998) για προστασία εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών ΕΕ από «απειλή» ΗΠΑ. Ανάδειξη από Επιτροπή κοινότητας συμφερόντων, ιδεών και αρχών και κατασκευή ευρωπαϊκής ταυτότητας στις αερομεταφορές, βασισμένης σε ιδέα «κοινοτικού αερομεταφορέα». Ανάληψη διεθνούς ρόλου από Επιτροπή (Απόφαση ΔΕΕ 2002 και «οριζόντια εντολή» 2003) και διεύρυνση αυτού, μέσα από διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία «ανοιχτών ουρανών» με τις ΗΠΑ, Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο, Κοινό Ευρω-μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο και άλλες πτυχές διεθνούς δράσης. Παράλληλη εξέλιξη εσωτερικής αγοράς και των πτυχών της προστασίας του περιβάλλοντος από τις συνέπειες των αερομεταφορών, της ασφάλειας και προστασίας από έκνομες ενέργειες και του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού.		Αποδοχή από τις εθνικές κυβερνήσεις του ρόλου της Επιτροπής ως «φωνής» της ΕΕ στις διεθνείς αερομεταφορές και παράλληλη ανάπτυξη αεροπορικών σχέσεων με τρίτες χώρες, μέσω διμερών συμφωνιών, με εισαγωγή, όμως, των πρότυπων κοινοτικών ρητρών σε αυτές. Καθυστέρηση σε εμπέδωση ιδεών νέων πτυχών αερομεταφορών ΕΕ (προστασία περιβάλλοντος, ασφάλεια και προστασία από έκνομες ενέργειες και Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό), με συνέπειες σε περιφερειακό ρόλο ΕΕ σε τομέα αερομεταφορών.	

Ωστόσο, η διάχυση ιδεών όπως η βιώσιμη ανάπτυξη των αερομεταφορών, ο εξορθολογισμός του κόστους της προστασίας από έκνομες ενέργειες και η ευέλικτη χρήση του εναερίου χώρου είναι ακόμα περιορισμένη, ενώ η «θεσμοποίηση» της γνώσης που προέρχεται από τις συνιστώσες της προστασίας του περιβάλλοντος, της ασφάλειας και της προστασίας από έκνομες ενέργειες και του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού που αναπτύσσονται μετά το 2003, είναι ανεπαρκής, όπως μαρτυρούν οι αντιδράσεις στην εισαγωγή του συστήματος εμπορίας ρύπων στις αερομεταφορές, οι αδυναμίες/διχογνωμίες στο χειρισμό των ζητημάτων του δίκαιου επιμερισμού της οικονομικής επιβάρυνσης που συνεπάγεται η ενίσχυση των μέτρων για την προστασία από έκνομες ενέργειες και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων των επιβατών, καθώς και η καθυστέρηση στη δημιουργία «Λειτουργικών Τμημάτων

Εναερίου Χώρου – FABs» (βλ. σχετ. κεφ. 3.1.2, 3.1.3 και 3.1.4). Εάν ληφθεί υπ' όψιν ότι το πρότυπο που «εξάγει» η ΕΕ και, μάλιστα, ζητάει από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων να εφαρμόσουν, περιέχει τις προαναφερθείσες συνιστώσες, για τις οποίες η διαδικασία της μάθησης είναι σε εξέλιξη και έχει να διανύσει ακόμα σημαντική διαδρομή εντός ΕΕ, ο ηγετικός ρόλος που επιδιώκει να διαδραματίσει στον τομέα των αερομεταφορών, σε περιφερειακό επίπεδο, κινδυνεύει να τεθεί εν αμφιβόλω.

Η ανάλυση που προηγήθηκε, περιγράφει την εξέλιξη της διαδικασίας μάθησης στο εσωτερικό του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Οι διαδικασίες που εξετάζονται στη συνέχεια, αφορούν στην εξωτερική διάσταση του συστήματος και συγκεκριμένα στις αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ με ΗΠΑ, Νοτιοανατολική Ευρώπη και Μεσόγειο. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η διαπραγμάτευση για τη συμφωνία «ανοιχτών ουρανών» ΕΕ – ΗΠΑ που αρχίζει το 2003 (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.3.1). Έχοντας λάβει τη σχετική εντολή από το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει την έναρξη διαπραγματεύσεων με τις Ηνωμένες Πολιτείες, οι οποίες μεταβάλλουν τη μέχρι τότε στάση τους και αποδέχονται την Επιτροπή ως ισότιμο συνομιλητή τους. Οι διαπραγματεύσεις καταλήγουν, το 2004, σε σχέδιο συμφωνίας, το οποίο απορρίπτεται από το Συμβούλιο ως ετεροβαρές, με αποτέλεσμα η πρώτη φάση επαφών να οδηγηθεί σε αδιέξοδο. Ένα χρόνο αργότερα αρχίζει η δεύτερη φάση, υπό την πίεση του ευρωπαϊκού και του αμερικανικού αεροπορικού κλάδου. Η ΕΕ παρουσιάζεται με σαφείς θέσεις, εξ αρχής, θέτοντας ως προϋπόθεση για την υπογραφή της συμφωνίας την τροποποίηση του περιοριστικού καθεστώτος των ΗΠΑ όσον αφορά στις ξένες επενδύσεις στους αμερικανικούς αερομεταφορείς. Οι ΗΠΑ δεν ικανοποιούν την προϋπόθεση αυτή, με αποτέλεσμα για ακόμα μία φορά οι διαπραγματεύσεις να οδηγηθούν σε αδιέξοδο. Εξετάζοντας την εξέλιξη της διαδικασίας μάθησης, μέχρι το σημείο αυτό, καθίσταται σαφές ότι κάθε πλευρά διατηρεί τη δική της ερμηνεία για την κατάσταση, μη αντιλαμβανόμενη τα «σήματα» που εκπέμπει η άλλη, με αποτέλεσμα η ανταλλαγή ιδεών που συνεπάγεται η αλληλεπίδραση ΕΕ – ΗΠΑ, στο πλαίσιο αυτών των διαπραγματεύσεων, να είναι πολύ περιορισμένη.

Το αδιέξοδο ήλθε να ανατρέψει η ΕΕ, εισάγοντας στη νέα φάση των διαπραγματεύσεων που άρχισε τον Ιανουάριο του 2007, την ιδέα της σταδιακής προσέγγισης. Η ιδέα αυτή έγινε αποδεκτή από τις ΗΠΑ, οι οποίες, όμως δεν μετέβαλαν τις θέσεις τους ως προς το ζήτημα του καθεστώτος ξένων επενδύσεων σε αμερικανικούς αερομεταφορείς. Παρά το γεγονός αυτό, η ΕΕ αποδέχεται τη

συμφωνία «ανοιχτών ουρανών», θέτοντας, όμως, ως προϋπόθεση τη συνέχιση των διαπραγματεύσεων βάσει συγκεκριμένης ατζέντας και εισάγοντας μία ρήτρα αναστολής.

Η υπογραφή της συμφωνίας, τον Απρίλιο του 2007, παρέχει τη δυνατότητα «θεσμοποίησης» της αποκτηθείσας γνώσης μετά από τέσσερα χρόνια διαπραγματεύσεων, η οποία είναι απαραίτητο να διαχυθεί από τους άμεσα διαπραγματευόμενους, δηλαδή τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής και του Υπουργείου Μεταφορών των ΗΠΑ στις διοικήσεις των κρατών μελών και την αμερικάνικη διοίκηση, αντιστοίχως, καθώς και στον ευρωπαϊκό και αμερικανικό αεροπορικό κλάδο. Η διαδικασία αυτή είναι πολύ πιο δύσκολη για την πλευρά της ΕΕ, δεδομένου ότι οι αλλαγές που συνεπάγεται η συμφωνία «ανοιχτών ουρανών» για τις διατλαντικές αεροπορικές μεταφορές θίγουν σημαντικά οικονομικά συμφέροντα (βλ. σχετ., σε κεφ. 3.2.3.1, αντιδράσεις Μεγάλης Βρετανίας για το Heathrow), χωρίς να ικανοποιούνται οι βασικές απαιτήσεις των κρατών μελών και του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου για άρση των περιορισμών στις ξένες επενδύσεις στους αμερικανικούς αερομεταφορείς και απελευθέρωση των ενδομεταφορών στις ΗΠΑ. Οι δυσκολίες αυτές αντιμετωπίζονται, εν μέρει, από τη σταδιακή προσέγγιση της Επιτροπής και την προοπτική της νέας φάσης διαπραγματεύσεων για τη δημιουργία «Ανοιχτού Εναερίου Χώρου».

Υπό τις συνθήκες αυτές, η ΕΕ ενεργοποιεί εκ νέου τη διαδικασία της διαπραγματεύσεως, βάσει της προδιαγεγραμμένης ατζέντας και του υφιστάμενου χρονοδιαγράμματος. Οι ΗΠΑ αποδέχονται την επανέναρξη των διαπραγματεύσεων, αλλά προσπαθούν να μεταβάλουν το διαπραγματευτικό πλαίσιο, τροποποιώντας την ατζέντα και αντιμετωπίζοντας με σκεπτικισμό την προοπτική του «Ανοιχτού Εναερίου Χώρου». Ερμηνεύοντας την τακτική των ΗΠΑ, αναδεικνύεται το γεγονός ότι η ικανοποίηση των αιτημάτων της ΕΕ προϋποθέτει αλλαγές σε επίπεδο συμφερόντων ή/και ιδεών, τόσο στην αμερικανική διοίκηση, όσο και στους φορείς του αμερικανικού αεροπορικού κλάδου (βλ. σχετ. πρόγραμμα CRAF και αντιδράσεις από αμερικανικούς συνδικαλιστικούς φορείς). Ως εκ τούτου, η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας των διαπραγματεύσεων για τη δεύτερη φάση της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών», αλλά και η ίδια η ισχύς της συμφωνίας «Ανοιχτών Ουρανών» της πρώτης φάσης (δεδομένης της ρήτρας αναστολής) εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από την εξέλιξη της διαδικασίας της μάθησης, όχι μόνον στο εσωτερικό των Ηνωμένων Πολιτειών, αλλά και της ΕΕ, καθώς η γνώση των δεδομένων που

υπαγορεύουν την τήρηση συγκεκριμένης στάσης στη μία πλευρά, είναι δυνατόν να οδηγήσει σε εναλλακτικές προτάσεις από την άλλη⁹⁵. Η συμφωνία που, τελικά, επιτυγχάνεται, σηματοδοτεί την ολοκλήρωση μίας μακράς διαδικασίας μάθησης, η οποία, παρά τις αλλαγές που επιφέρει, αφήνει σημαντικές εκκρεμότητες (π.χ. απελευθέρωση καθεστώτος επενδύσεων σε αερομεταφορείς των ΗΠΑ).

Οι διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις αναπτύσσονται παράλληλα με τη διαδικασία διαμόρφωσης της νοτιοανατολικής ευρωπαϊκής και της μεσογειακής διάστασης των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Ανάμεσα στις σχέσεις ΕΕ - ΗΠΑ και ΕΕ - Νοτιοανατολικής Ευρώπης και Μεσογείου υφίσταται, όμως, μία κρίσιμη διαφορά. Ενώ στην πρώτη περίπτωση αναπτύσσεται μία μακρά διαδικασία διαπραγμάτευσης, στη δεύτερη εξελίσσεται μία διαδικασία ενσωμάτωσης θεσμικών δομών και ιδεών, οι οποίες έχουν προκαθορισθεί από την ΕΕ, από τα κράτη της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου, με αποτέλεσμα η διαπραγμάτευση να διαδραματίζει περιορισμένο ρόλο. Σημείο αναφοράς στις αεροπορικές σχέσεις με τις δύο αυτές γειτονικές περιοχές αποτελεί η δημιουργία ενός Κοινού Αεροπορικού Χώρου. Ωστόσο, η διαδικασία που ακολουθείται, διαφέρει, καθώς προσαρμόζεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε περιοχής.

Για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη η διαδικασία μάθησης εξελίσσεται εξ αρχής εντός του θεσμικού πλαισίου που παρέχει η συμφωνία για τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο (ΚΕΑΧ) του 2006. Η ενσωμάτωση του πλέγματος θεσμικών δομών και ιδεών της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών από τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης πραγματοποιείται σταδιακά μέσα από δύο μεταβατικά στάδια που προβλέπονται από την ίδια τη συμφωνία. Προκειμένου δε να εξασφαλισθεί η αλληλεπίδραση μεταξύ όλων των εταίρων στο πλαίσιο ΚΕΑΧ έχει προβλεφθεί η σύσταση Μεικτής Επιτροπής, στην οποία συμμετέχουν με εκπρόσωπό τους όλα τα μέλη της συμφωνίας. Επιπλέον, στη διάχυση των ιδεών της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών και τη «θεσμοποίηση» της προσλαμβανόμενης γνώσης συμβάλλει η παροχή τεχνικής βοήθειας από πλευράς ΕΕ. Ωστόσο, η διαδικασία συναντά εμπόδια, τα οποία συνδέονται με σημαντικές ελλείψεις σε επίπεδο πόρων, υποδομών και ανθρώπινου δυναμικού, ενώ σε ορισμένες χώρες αρνητική επίδραση ασκούν και οι πολιτικές συνθήκες.

⁹⁵ Προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται η διοργάνωση, από την Επιτροπή, του forum της Ουάσιγκτον για τη διερεύνηση της επίδρασης της απελευθέρωσης της διατλαντικής αεροπορικής αγοράς στους εργαζομένους του κλάδου.

Μολονότι σε μία πρώτη προσέγγιση η διαδικασία της μάθησης φαίνεται να αφορά μόνον τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, στην πραγματικότητα, σε αυτήν εμπλέκεται και η ΕΕ. Αν και δεν αναπτύσσεται μία μακρά διαδικασία διαπραγμάτευσης, όπως στην περίπτωση των ΗΠΑ, η ΕΕ δεν αποτελεί μόνον «πομπό», αλλά και «δέκτη», με αποτέλεσμα η γνώση που παρέχεται από την υλοποίηση της πολιτικής της στην περιοχή να μπορεί να οδηγήσει σε αλλαγή. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση της επέκτασης του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, η διαδοχή της πρωτοβουλίας “SEE FAB” από το πρόγραμμα “ISIS” αποτελεί σημαντική αλλαγή στην προσέγγιση της ΕΕ, η οποία προκλήθηκε από την αδυναμία υλοποίησης μίας πρωτοβουλίας επικεντρωμένης μόνον στη δημιουργία «ευέλικτων τμημάτων εναερίου χώρου» και τη συνειδητοποίηση της ανάγκης μίας ευρύτερης προσέγγισης.

Σε αντίθεση με τη διάσταση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, όπου η συμφωνία για τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο παρέχει το θεσμικό πλαίσιο για την εξέλιξη των αεροπορικών σχέσεων, στην περίπτωση της Μεσογείου η συμφωνία για τον Κοινό Ευρω-μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο αποτελεί μόνον την προοπτική των αεροπορικών σχέσεων με την ΕΕ. Ως εκ τούτου, η διαδικασία της μάθησης δεν εντάσσεται σε ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, αλλά συνδέεται με την πρόοδο των αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ με κάθε μεσογειακό εταίρο, χωριστά, με αποτέλεσμα να εξελίσσεται με ακανόνιστο τρόπο και σημαντικές διαφορές ανάμεσα στις χώρες της Μεσογείου (π.χ. μεταξύ Μαρόκου και Αλγερίας).

Παρά ταύτα, παράλληλα με το διμερές πλαίσιο, υφίσταται και το “Euromed Aviation Project”, το οποίο λειτουργεί ως μία ενιαία διαδικασία μάθησης για τις χώρες της Μεσογείου στους τομείς της αγοράς αερομεταφορών, της προστασίας του περιβάλλοντος, της ασφάλειας και της προστασίας από έκνομες ενέργειες και της διαχείρισης του εναερίου χώρου. Ωστόσο, η περιορισμένη συμμετοχή των μεσογειακών εταίρων στη συγκεκριμένη διαδικασία και ειδικότερα, στο σχεδιασμό του «οδικού χάρτη» για τον Ευρω-μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.2.2) αναδεικνύει το χαμηλό επίπεδο διάχυσης των ιδεών και «θεσμοποίησης» της σχετικής γνώσης. Στην πραγματικότητα οι μεσογειακοί εταίροι εμπλέκονται μόνον αποσπασματικά στη διαδικασία της μάθησης, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις αντιδρούν στις θεσμικές δομές και τις ιδέες (π.χ. απελευθέρωση της αγοράς) που καλούνται να ενσωματώσουν, καθώς οι αλλαγές που συνεπάγονται, θίγουν σημαντικά οικονομικά συμφέροντα, χωρίς να υφίσταται το κίνητρο της ένταξης στην ΕΕ, όπως

στις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Επιπλέον, εξελίξεις όπως ο περιορισμός της κατάτμησης του εναερίου χώρου και η δημιουργία FABs προϋποθέτουν σημαντικές αλλαγές σε θεσμικό, τεχνικό, νομικό και πολιτικό επίπεδο που δεν έχουν ακόμα συντελεστεί (βλ. σχετ. Πίνακα 3.3 σε κεφ. 3.2.2.2).

Συνοψίζοντας, η ανάλυση των διαδικασιών διαμόρφωσης της πολιτικής εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, των διατλαντικών διαπραγματεύσεων για τον «ανοιχτό ουρανό» και της διαμόρφωσης της νοτιοανατολικής ευρωπαϊκής διάστασης των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ και των ευρω-μεσογειακών αεροπορικών σχέσεων, υπό την προοπτική του Κοινού Αεροπορικού Χώρου επικεντρώνεται στην ερμηνεία της εξέλιξης ως καθοριστικού παράγοντα στις διαδικασίες αυτές. Σε αυτό συμβάλλει η μάθηση, η οποία, εντός του πλαισίου των εν λόγω διαδικασιών, εξηγεί την αλλαγή και σε ορισμένες περιπτώσεις, τη μη αλλαγή σε επίπεδο θεσμικών δομών, συμφερόντων, ιδεών και ταυτοτήτων. Υπό την οπτική αυτή, η μάθηση, λειτουργώντας ως ενδιάμεση μεταβλητή στο εφαρμοσθέν υπόδειγμα ανάλυσης, συμβάλλει στην ερμηνεία της εξέλιξης του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ και ως εκ τούτου, στην ερμηνεία του ίδιου του «μηχανισμού επιβίωσής» του.

5.2 «Μηχανισμός επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του φυσικού αερίου

Λαμβάνοντας υπ' όψιν την ανάλυση των βασικών πτυχών του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του φυσικού αερίου (κεφ. 4), η μελέτη επικεντρώνεται, στο παρόν τμήμα του πέμπτου κεφαλαίου, στην προσέγγιση του «μηχανισμού επιβίωσης» του συγκεκριμένου συστήματος, το οποίο εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής (βλ. σχετ. κεφ. 2.5.2). Όπως και στο προηγούμενο πεδίο εφαρμογής του προτεινόμενου, στην παρούσα μελέτη, υποδείγματος ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής - του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, μέσα από την ανάλυση που ακολουθεί, επιδιώκεται η ερμηνεία και η περιγραφή του «μηχανισμού επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του φυσικού αερίου. Επιχειρείται, δηλαδή, να απαντηθεί το διττό ερώτημα γιατί και πώς το εν λόγω σύστημα «επιβιώνει» (βλ. σχετ. κεφ. 2.5.1). Υπό την προοπτική αυτή και ακολουθώντας την προτεινόμενη μέθοδο προσέγγισης του ερωτήματος, η ανάλυση επικεντρώνεται, σε πρώτη φάση, στο τρίπτυχο των ανεξάρτητων μεταβλητών – προσδιοριστικών παραγόντων του συστήματος: θεσμικές δομές - συμφέροντα - ταυτότητες και ιδέες. Εν συνεχεία, στρέφεται στην ενδιάμεση μεταβλητή, τη μάθηση εξετάζοντας το ρόλο, τον οποίον διαδραματίζει για την εξέλιξη και την «επιβίωση» του συστήματος (βλ. σχετ. κεφ.2.5.1).

5.2.1 Προσδιοριστικοί παράγοντες: Θεσμικές δομές - Συμφέροντα - Ταυτότητες - Ιδέες

Οι τρεις ανεξάρτητες μεταβλητές του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης προσφέρουν τρεις συμπληρωματικούς τρόπους θέασης της εξέλιξης του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου. Η ανάλυση της επίδρασής τους στο «μηχανισμό επιβίωσης» του εν λόγω συστήματος απαντά στο πρώτο σκέλος του ερωτήματος, στο γιατί, δηλαδή το συγκεκριμένο σύστημα «επιβιώνει». Η πρώτη μεταβλητή, οι θεσμικές δομές, αντιμετωπίζονται ως προσδιοριστικοί παράγοντες του συστήματος με δυναμικό χαρακτήρα, οι οποίοι

εξελισσόμενοι, μέσα από γνωστικές διαδικασίες, επιδρούν, με ουσιαστικό τρόπο, στην ανθρώπινη δράση. (βλ. σχετ. κεφ. 2.5.1.1).

Το σύστημα των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου οικοδομείται γύρω από δύο πυλώνες την απελευθέρωση της αγοράς και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Συστατικό στοιχείο του πρώτου πυλώνα αποτελούν οι εξελισσόμενες θεσμικές δομές της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου. Προάγγελο της διαδικασίας διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου αποτελούν οι αναφορές του Συμβουλίου και της Επιτροπής, κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80, στη σημασία της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και στην ανάγκη ενοποίησης του ευρωπαϊκού δικτύου φυσικού αερίου. Αφετηρία, όμως, της διαδικασίας συνιστά η πρώτη δέσμη μέτρων του 1990-1991, με τις Οδηγίες για τη διαφάνεια των τιμών στο φυσικό αέριο και τη διαμετακόμιση του φυσικού αερίου. Η δεύτερη δέσμη μέτρων ολοκληρώνεται και υιοθετείται αρκετά χρόνια αργότερα, το 1998, με την οδηγία σχετικά με τους κοινούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, ενώ η τρίτη έρχεται το 2003, με τη νέα οδηγία για τους κοινούς κανόνες που καταργεί την προηγούμενη. Τέλος, η τέταρτη δέσμη μέτρων υιοθετείται το 2009, με τη νεότερη οδηγία για τους κοινούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου και τον κανονισμό σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου.

Ωστόσο, η εξέλιξη των θεσμικών δομών της εσωτερικής αγοράς κάθε άλλο παρά περιορίζεται στις αλλαγές της κοινοτικής νομοθεσίας. Παράλληλα με αυτή, διαμορφώνεται ένα σύνολο δομών, στις οποίες συμμετέχουν η Επιτροπή, τα κράτη μέλη, αλλά και φορείς του ευρωπαϊκού κλάδου φυσικού αερίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η ίδρυση, το 1999, του forum της Μαδρίτης, το οποίο παρέχει το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο για τη σταδιακή ανάπτυξη μίας άτυπης διαδικασίας διαβούλευσης ανάμεσα στις ρυθμιστικές αρχές των κρατών μελών, τους εκπροσώπους του ευρωπαϊκού κλάδου φυσικού αερίου και την Επιτροπή. Στόχο του forum αποτέλεσε, εξ αρχής, η διαμόρφωση μίας συναινετικής αντίληψης για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου, σημαντικής παραμέτρου για μία συνεπή και αποτελεσματική πολιτική της ΕΕ για το φυσικό αέριο.

Σε συνδυασμό με το forum της Μαδρίτης, οικοδομείται, σταδιακά, ένα σύστημα θεσμικών δομών, το οποίο, εξελισσόμενο, καλύπτει διάφορες πτυχές της πολιτικής της ΕΕ για το φυσικό αέριο. Προκειμένου να επιτευχθεί ο καλύτερος δυνατός συντονισμός σε ρυθμιστικό επίπεδο, δημιουργήθηκε, το 2003, η Ευρωπαϊκή Ομάδα

Ρυθμιστικών Αρχών – ERGEG, η οποία μετεξελέγχθηκε, τέσσερα χρόνια αργότερα, σε Οργανισμό Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας - ACER. Παράλληλα, η Επιτροπή δεν σταμάτησε, παρά τις αντιδράσεις σε εθνικό επίπεδο, να επιδιώκει τη δημιουργία μίας ενιαίας «ευρωπαϊκής ρυθμιστικής αρχής ενέργειας». Αδυνατώντας, όμως, να επιτύχει κάτι τέτοιο, ίδρυσε την Περιφερειακή Πρωτοβουλία Φυσικού Αερίου – GRI με τρία παρακλάδια, το Βορειοδυτικό, το Νότιο και το Νοτιοανατολικό. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει το γεγονός ότι οι Βρυξέλλες επεδίωξαν η εξέλιξη της κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα του φυσικού αερίου να συνδυασθεί με τη δημιουργία αντιστοίχων θεσμικών δομών στον ιδιωτικό τομέα. Υπό τη λογική αυτή, ώθησαν τον ευρωπαϊκό κλάδο φυσικού αερίου να ιδρύσει ένα νέο όργανο μόνο για τους διαχειριστές των συστημάτων μεταφοράς στην Ευρώπη - την Ένωση Μεταφοράς Φυσικού Αερίου - GTE.

Η αλλαγή «παραδείγματος» πολιτικής που συντελείται μετά το 2000, με την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού να ανεβαίνει ταχύτατα στην ενεργειακή ατζέντα της ΕΕ, συνοδεύεται από αντίστοιχες εξελίξεις και σε επίπεδο θεσμικών δομών. Το 2004, η πρώτη δέσμη μέτρων προβλέπει ένα χαλαρό πλαίσιο συντονισμού, μέσα από τη δημιουργία μίας ομάδας συντονισμού, η οποία αποτελείται από εκπροσώπους της Επιτροπής, των κρατών μελών και του ευρωπαϊκού κλάδου φυσικού αερίου. Παράλληλα, διαμορφώνεται ένας κοινοτικός μηχανισμός για την αντιμετώπιση ενεργειακών κρίσεων, ο οποίος, όμως, στερείται αποτελεσματικότητας. Την ανεπάρκεια των θεσμικών δομών της ΕΕ για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού κατέστησαν σαφή οι κρίσεις του 2006 και (σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό) του 2009. Με στόχο την ανανέωση των υφιστάμενων θεσμικών δομών οι Βρυξέλλες ανέλαβαν την πρωτοβουλία να προτείνουν μία νέα δέσμη μέτρων για την ενίσχυση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ, με το σχέδιο Κανονισμού του 2009, ο οποίος ετέθη, τελικά σε ισχύ ένα έτος αργότερα, το Δεκέμβριο του 2010.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού παρέχει ένα πιο εξελιγμένο μηχανισμό αντιμετώπισης ενεργειακών κρίσεων, βασιζόμενο, σε μεγάλο βαθμό, στην πρόληψη. Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να διαδραματίζουν τον κεντρικό ρόλο, αλλά οι συντονιστικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες της Επιτροπής ενισχύονται σημαντικά. Ο κοινοτικός μηχανισμός εκτάκτου ανάγκης γίνεται πιο αποτελεσματικός, ενώ διασυνδέεται η ενεργειακή ασφάλεια με το επίπεδο υποδομών. Ωστόσο, έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην αντιμετώπιση του θεσμού του μηχανισμού

αλληλεγγύης που πρότεινε η Επιτροπή. Η κυρίαρχη αντίληψη για αυτόν, όπως προκύπτει από τη διαβούλευση, είναι ότι αποτελεί «ακραία επιλογή» ή έσχατη λύση, ενώ ο μηχανισμός της αγοράς εξακολουθεί να θεωρείται το κύριο «όπλο» σε περιπτώσεις εκτάκτου ανάγκης (βλ. κεφ. 4.1.2).

Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, η Επιτροπή επιχειρεί, συστηματικά, μετά το 2006, να αναδείξει τη σημασία μίας «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» για την ΕΕ. Κινούμενη προς αυτήν την κατεύθυνση, επιδιώκει να συνδέσει την «εξωτερική ενεργειακή πολιτική» με το ευρύτερο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, επιτυγχάνοντας, μάλιστα να εμπλέξει και το θεσμό του Ύπατου Εκπροσώπου στη διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής της. Ειδικότερα, στον τομέα του φυσικού αερίου, προσβλέποντας στη δημιουργία ενός ευρέος δικτύου τρίτων χωρών (κυρίως γειτονικών), στις οποίες θα εφαρμόζεται το ενεργειακό πρότυπο της ΕΕ, η Επιτροπή προωθεί την εξαγωγή σε αυτές των θεσμικών δομών που διέπουν το δίπολο απελευθέρωση της αγοράς – ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι ο εν λόγω στόχος τίθεται, ρητώς, από την Επιτροπή τόσο στο έγγραφο πολιτικής που συνέταξε μαζί με τον Ύπατο Εκπρόσωπο, το 2006, όσο και στις Ανακοινώσεις και τις επισκοπήσεις της ενεργειακής στρατηγικής της ΕΕ που ακολούθησαν (βλ. κεφ. 4.2).

Πέραν, όμως, των επιδιώξεων της Επιτροπής, η επίτευξη του προαναφερθέντος στόχου και γενικότερα, η διαμόρφωση μίας «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» εξαρτώνται, σε μεγάλο βαθμό, από την εξέλιξη των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ. Ειδικότερα, όσον αφορά στην πολιτική της ΕΕ για το φυσικό αέριο, οι σχέσεις της με χώρες παραγωγούς, όπως η Ρωσία και χώρες διέλευσης του φυσικού αερίου, όπως η Τουρκία, έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα. Η εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου των σχέσεων αυτών αντικατοπτρίζει, σε μεγάλο βαθμό, και την πορεία τους, χωρίς, όμως, να αποτυπώνει, πάντα, την πραγματική εικόνα.

Στην περίπτωση των ευρω-ρωσικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου, η θεσμοποίηση του ενεργειακού διαλόγου ανάμεσα στις δύο πλευρές, μέσα από την καθιέρωση, το 2000, των ετήσιων συναντήσεων για την ανταλλαγή απόψεων και την επισκόπηση των εξελίξεων στις ενεργειακές σχέσεις τους, παρέχει μία σαφή εικόνα της σταδιακής μεταστροφής της ρωσικής ενεργειακής πολιτικής και της μεταβολής των ισορροπιών στη συγκεκριμένη σχέση προς όφελος της Ρωσίας. Παράλληλα, εξελισσόμενος ο ενεργειακός διάλογος οδηγεί σε ανανέωση του θεσμικού πλαισίου, μέσα από τη δημιουργία ειδικών ομάδων εργασίας, με τη

συμμετοχή και του ιδιωτικού τομέα και τη σύσταση ενός Μηχανισμού Έγκαιρης Προειδοποίησης (βλ. κεφ. 4.2.1.1). Ωστόσο, η εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου δεν συνοδεύεται από την αντίστοιχη βελτίωση των ευρω-ρωσικών ενεργειακών σχέσεων, τις οποίες εξακολουθεί να επηρεάζει η έλλειψη αμοιβαίας εμπιστοσύνης.

Διαφορετικό, εντελώς, χαρακτήρα έχουν οι ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με τη Νορβηγία στον τομέα του φυσικού αερίου, στις οποίες το ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ασκεί καθοριστική επίδραση. Η ειδική αυτή σχέση που αναπτύσσεται εντός του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, εξασφαλίζει ένα υψηλό επίπεδο συνεργασίας με τον δεύτερο σημαντικότερο προμηθευτή φυσικού αερίου της ΕΕ, ενώ επιτρέπει στη Νορβηγία να ασκεί δυναμική επιρροή στη λήψη αποφάσεων που αφορούν στην εσωτερική αγορά ενέργειας της ΕΕ (βλ. κεφ. 4.1.1 και 4.2.1.2). Δεν συμβαίνει, όμως, το ίδιο και με το ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Αλγερίας. Η ευρω-μεσογειακή εταιρική σχέση δεν φαίνεται να είναι αρκετά ισχυρή, ώστε να λειτουργήσει ως όχημα για την εξαγωγή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου στην Αλγερία. Στην περίπτωση αυτή, το θεσμικό πλαίσιο εμφανίζεται αναποτελεσματικό, καθώς υπεισέρχονται άλλοι παράγοντες που συνδέονται με τα συμφέροντα ισχυρών ελίτ της χώρας.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνουν οι ευρω-τουρκικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου, καθώς συμβαίνει το ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο των προ-ενταξιακών διαπραγματεύσεων όχι μόνον να μην λειτουργεί προς όφελος τους, αλλά και να επιδρά αρνητικά σε αυτές. Το αδιέξοδο που σημειώνεται ως προς το άνοιγμα του κεφαλαίου για την ενέργεια, αναπόφευκτα, θίγει τις ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με τη χώρα, η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο των σημαντικότερων σχεδίων κατασκευής αγωγών φυσικού αερίου. Αυτό δεν σημαίνει, ασφαλώς, ότι δεν υφίσταται καμία εξέλιξη στο θεσμικό πλαίσιο των ευρω-τουρκικών ενεργειακών σχέσεων. Ωστόσο, οι συμφωνίες, οι οποίες υπογράφονται και οι θεσμοί συνεργασίας, οι οποίοι δημιουργούνται, συνδέονται με συγκεκριμένα σχέδια κατασκευής αγωγών φυσικού αερίου ('Nabucco' – 'TGI'), στα οποία εμπλέκονται ορισμένα κράτη μέλη και η Επιτροπή (στην περίπτωση του "Nabucco").

Σε αντίθεση με την Τουρκία, οι ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης στον τομέα του φυσικού αερίου παρουσιάζουν, παρά την υστέρηση της περιοχής στον τομέα της ενέργειας, ένα ευρύ και σύνθετο πλαίσιο θεσμικών δομών που διαμορφώνονται σταδιακά. Πρόκειται για μία πορεία εξέλιξης,

η οποία, με αφετηρία την πρωτοβουλία για την Περιφερειακή Αγορά Ενέργειας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (SEEREM), συνεχίζεται μέσα από τη Διαδικασία των Αθηνών, για να καταλήξει, σε πρώτη φάση, στα Μνημόνια Κατανόησης του 2002 και του 2003 για τις περιφερειακές αγορές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου και τελικά, στη Συνθήκη για την Ενεργειακή Κοινότητα. Η τελευταία λειτουργεί, επί της ουσίας, ως εργαλείο ή, αλλιώς, ως «όχημα» εξαγωγής του προτύπου της εσωτερικής αγοράς ενέργειας της ΕΕ στη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Για την υποστήριξη, άλλωστε, του ρόλου της αυτής, η Ενεργειακή Κοινότητα εξοπλίζεται με μία πυκνή θεσμική οργάνωση (Συμβούλιο Υπουργών, Μόνιμη Ομάδα Υψηλού Επιπέδου, Ρυθμιστικό Συμβούλιο, Γραμματεία και συμβουλευτικά *fora*), η οποία προσιδιάζει στο κοινοτικό πρότυπο.

Η εξέταση των ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ με την Ουκρανία στον τομέα του φυσικού αερίου παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς, πέραν των υφιστάμενων θεσμικών δομών, η ενεργειακή κρίση του Ιανουαρίου του 2009 οδήγησε στη διαμόρφωση και ενός *ad hoc* θεσμικού πλαισίου, ειδικά για την αντιμετώπισή της. Το Μνημόνιο Κατανόησης για την Ενέργεια του 2005 παρέχει ένα πλαίσιο συνεργασίας, το οποίο, στην πράξη, συνιστά ένα σχέδιο σταδιακής εναρμόνισης του ενεργειακού τομέα της Ουκρανίας με αυτόν της ΕΕ, με απώτερο σκοπό τη δημιουργία μίας ευρύτερης ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας, η οποία θα περιλαμβάνει και την Ουκρανία. Παράλληλα, όμως, η διακοπή της παροχής ρωσικού φυσικού αερίου προς την Ευρώπη, μέσω Ουκρανίας, τον Ιανουάριο του 2009 αποτέλεσε την αιτία διαμόρφωσης ενός *ad hoc* θεσμικού πλαισίου, με στόχο την υποστήριξη των λύσεων που προκρίθηκαν, για την αντιμετώπιση της προκληθείσας κρίσης. Εντός του πλαισίου αυτού, η υπογραφή της συμφωνίας παρακολούθησης της 9^{ης} Ιανουαρίου 2009 ανάμεσα σε ΕΕ, Ουκρανία και Ρωσία συνοδεύτηκε από τη δημιουργία μίας ομάδας ανεξάρτητων ελεγκτών, οι οποίοι εστάλησαν στα σημεία εισόδου και εξόδου του ρωσικού φυσικού αερίου στην Ουκρανία. Σε συνδυασμό, όμως, με τη συγκεκριμένη συμφωνία, προϊόν, σε ορισμένο βαθμό της δράσης της Επιτροπής, έμφαση θα πρέπει να δοθεί και στο θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε από τον ευρωπαϊκό κλάδο φυσικού αερίου, μέσα από τη σύμπραξη των μεγαλύτερων εταιρειών του κλάδου στην Αυστρία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία, αλλά και τη Ρωσία, για την εξασφάλιση της χρηματοδότησης των απαραίτητων ποσοτήτων φυσικού αερίου για την επανεκκίνηση του ουκρανικού συστήματος.

Μέσα από την επισκόπηση των θεσμικών δομών του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου και την παρακολούθηση της εξέλιξή τους, προβάλλεται η σημασία της πρώτης ανεξάρτητης μεταβλητής του υποδείγματος ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής, όπως αυτή αναδεικνύεται από την επίδραση που ασκεί στο «μηχανισμό επιβίωσης» του υπό εξέταση συστήματος. Υπό την ίδια προοπτική και εστιάζοντας, πάντα, στο σύστημα των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, εξετάζεται, στη συνέχεια, η δεύτερη ανεξάρτητη μεταβλητή του υποδείγματος ανάλυσης, τα συμφέροντα.

Η εξέλιξη των δύο πυλώνων, γύρω από τους οποίους οικοδομείται το σύστημα των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου - της απελευθέρωσης της αγοράς και της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού - συμβαδίζει, σε μεγάλο βαθμό, με την εξέλιξη των συμφερόντων των εμπλεκόμενων στη συγκεκριμένη διαδικασία. Η διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και ειδικότερα, της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου δεν μπορεί να εξετασθεί χωριστά από τις αλλαγές σε επίπεδο συμφερόντων στον ενεργειακό τομέα της ΕΕ. Αναλυτικότερα, με αφετηρία τη μεταστροφή που γίνεται αισθητή στην Ευρώπη, μετά τα μέσα της δεκαετίας του '80, όσον αφορά στον περιορισμό της κυβερνητικής παρέμβασης και την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, πέραν της ώθησης που δίνουν τα παραδείγματα των Ηνωμένων Πολιτειών και της Μεγάλης Βρετανίας, οφείλει κανείς να λάβει υπ' όψιν του και τις ισορροπίες στη σχέση καταναλωτών – παραγωγών, κατά τη συγκεκριμένη χρονική συγκυρία. Η ύπαρξη πλεονάσματος στην προσφορά φυσικού αερίου είχε ως αποτέλεσμα η τιμή του να διατηρείται σε χαμηλά επίπεδα και ως εκ τούτου, η παρέμβαση των κυβερνήσεων των καταναλωτριών χωρών στην αγορά να μην κρίνεται σκόπιμη. Επιπλέον, το γεγονός ότι, κατά τη συγκεκριμένη φάση, θεωρήθηκε ότι οι υφιστάμενες υποδομές θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση, είχε ως αποτέλεσμα να δοθεί έμφαση στην αποδοτική αξιοποίηση αυτών, μέσω των δυνάμεων της ελεύθερης αγοράς, αντί να επιδιωχθεί, μέσω κινήτρων που συχνά παρεκκλίνουν από την ελεύθερη λειτουργία της αγοράς, η ενίσχυση των επενδύσεων στις υποδομές.

Ωστόσο, η μεταστροφή αυτή από την παρέμβαση στην απελευθέρωση της αγοράς δεν συμβαίνει ούτε ταυτόχρονα, ούτε με τους ίδιους ρυθμούς για όλα τα κράτη μέλη. Αντιθέτως, οι διαφορές είναι σημαντικές, καθώς η στάση και τα συμφέροντα κάθε χώρας υπαγορεύονται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του

ενεργειακού της κλάδου. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται από τις αντιδράσεις στην πρώτη δέσμη μέτρων για την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου της Γερμανίας, αλλά και της Ολλανδίας, οι οποίες ενδιαφέρονται να διατηρήσουν τα προνόμια των εθνικών μονοπωλίων τους στον τομέα του φυσικού αερίου. Καθίσταται, όμως, σαφέστερο από την απόρριψη της δεύτερης δέσμης μέτρων από το Συμβούλιο και τη μεγάλη καθυστέρηση έως την τελική υιοθέτησή της, το 1998. Η καθυστέρηση αυτή εξηγείται από τις σημαντικές διαφορές ως προς την κατάσταση του ενεργειακού κλάδου και ειδικότερα, του κλάδου φυσικού αερίου των κρατών μελών, οι οποίες συνεπάγονται και μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, προκειμένου να επιτευχθεί η απαιτούμενη σύγκλιση συμφερόντων. Επιπλέον, όμως, οι πρόνοιες της δεύτερης δέσμης μέτρων για ελεύθερη πρόσβαση τρίτων στους αγωγούς φυσικού αερίου και απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου έρχονται σε ρήξη με την ανάγκη για επενδύσεις σε υποδομές, οι οποίες συνδυάζονται με αποκλειστικά δικαιώματα χρήσης αγωγών και μακροχρόνιες συμβάσεις “take or pay”.

Παράλληλα, όμως, γίνεται αισθητός και ο ανταγωνισμός ανάμεσα σε Βρυξέλλες και εθνικές κυβερνήσεις ως προς τη ρύθμιση της αγοράς. Ο ανταγωνισμός αυτός είναι εντονότερος στις διαπραγματεύσεις για την τρίτη και την τέταρτη δέσμη μέτρων. Η Επιτροπή επιδιώκει, επανειλημμένως, να αφαιρέσει την αρμοδιότητα αυτή από τα εθνικά κέντρα, δημιουργώντας μία ευρωπαϊκή ρυθμιστική αρχή ενέργειας, αλλά αποτυγχάνει, καθώς συναντά σθεναρή αντίσταση. Παρά ταύτα, στην τελευταία δέσμη μέτρων του 2009, επιτυγχάνει να εντάξει το συντονισμό των εθνικών ρυθμιστικών αρχών σε μία ενιαία κοινοτική δομή - τον Οργανισμό Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, με περιορισμένες μεν, σαφείς δε αρμοδιότητες.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει η μεταβολή της σχέσης ανάμεσα σε καταναλωτές και παραγωγούς, με την ισορροπία δυνάμεων να ανατρέπεται, σταδιακά, μετά το 2000, υπέρ των δεύτερων. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αλλαγή συμφερόντων εντός ΕΕ, με την έμφαση να μετατοπίζεται από την απελευθέρωση της αγοράς στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Η προώθηση των επενδύσεων σε υποδομές (χώρους αποθήκευσης, σταθμούς Υδροποιημένου Φυσικού Αερίου, αγωγούς φυσικού αερίου) αναδεικνύεται, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, σε προτεραιότητα.

Τη συντελούμενη αυτή αλλαγή σε επίπεδο συμφερόντων επιχειρεί να παρακολουθήσει η Επιτροπή, αναπτύσσοντας παράλληλα με το θεσμικό πλαίσιο για την απελευθέρωση της αγοράς ένα αντίστοιχο πλαίσιο για την ασφάλεια του

ενεργειακού εφοδιασμού. Υπό τη λογική αυτή, θέτει συγκεκριμένα πρότυπα ως προς την ασφάλεια εφοδιασμού και τις υποδομές και προωθεί τη δημιουργία μηχανισμών εκτάκτου ανάγκης και αλληλεγγύης για τις περιόδους ενεργειακής κρίσης. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τη δημόσια διαβούλευση, εκφράστηκαν έντονες επιφυλάξεις τόσο ως προς τα πρότυπα, όσο και ως προς τους μηχανισμούς από κράτη μέλη και ευρωπαϊκό κλάδο φυσικού αερίου. Οι σημαντικές διαφορές ανάμεσα στα κράτη μέλη ως προς το επίπεδο των υποδομών και της ενεργειακής ασφάλειας δυσχεραίνουν την εφαρμογή κοινών προτύπων και μηχανισμών. Ειδικότερα, ως προς το μηχανισμό αλληλεγγύης, κράτη μέλη με υψηλό επίπεδο ασφαλείας θεωρούν τη διαμόρφωση συγκρίσιμων προτύπων ασφαλείας απαραίτητη προϋπόθεση για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ο μηχανισμός και να αποφευχθεί το φαινόμενο του «λαθρεπιβάτη». Η αντίληψη αυτή αντανακλά, σε ένα ορθολογικό επίπεδο ανάλυσης, μια ωφελιμιστική προσέγγιση του μηχανισμού αλληλεγγύης, βάσει των ατομικών συμφερόντων των κρατών μελών. Απουσιάζει, ασφαλώς, η αντίληψη της ύπαρξης ισχυρών κοινών συμφερόντων σε επίπεδο ΕΕ, τα οποία να υπερνικούν τα εθνικά και να δικαιολογούν τη λειτουργία ενός μηχανισμού αλληλεγγύης, παρά την έλλειψη συγκρίσιμων προτύπων ασφαλείας. Υπό τα συγκεκριμένα δεδομένα, η ανάληψη από την ΕΕ ενός ηγετικού ρόλου στη διεθνή ενεργειακή σκηνή, ιδωμένου υπό το πρίσμα του «πολύ-περιφερισμού» (βλ. σχετ. κεφ. 4.1.2), προσκρούει στην έλλειψη μίας πολιτικής για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, ικανής να συγκεράσει διαφορετικά συμφέροντα.

Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται από την εξέταση των ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ με τη Ρωσία στον τομέα του φυσικού αερίου. Ειδικότερα, το σχέδιο κατασκευής του αγωγού “Nord Stream” ανέδειξε με σαφή τρόπο την ύπαρξη όχι μόνον διαφορετικών, αλλά και συγκρουόμενων μεταξύ τους συμφερόντων οικονομικής, αλλά και πολιτικής φύσης. Στο επίκεντρο της συγκεκριμένης αντιπαράθεσης δεν βρίσκονται μόνον οι εθνικές κυβερνήσεις κρατών μελών (π.χ. Γερμανίας και Πολωνίας), αλλά και μεγάλες επιχειρήσεις του ευρωπαϊκού κλάδου φυσικού αερίου (π.χ. E.ON Ruhrgas, GASUNIE, GDF Suez), οι οποίες προσβλέπουν, μέσα από τη συνεργασία με τη ρωσική “GAZPROM”, στη συμμετοχή στην παραγωγική διαδικασία της ρωσικής βιομηχανίας φυσικού αερίου και στην πρόσβαση σε νέα πεδία φυσικού αερίου.

Οι ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου αναδεικνύουν, όμως και την επιρροή που μπορούν να ασκήσουν τα συμφέροντα μίας

τρίτης χώρας του βεληνεκούς της Ρωσίας στο σύστημα των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ και κατ' επέκταση στο ευρύτερο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής. Η επιρροή αυτή γίνεται αισθητή στο εσωτερικό της ΕΕ (με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον αγωγό 'Nord Stream'), αλλά και σε όλο το πλέγμα των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της στον τομέα του φυσικού αερίου. Ακολουθώντας την πολιτική της εξαγωγής του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου και στις ενεργειακές σχέσεις της με τη Ρωσία, η ΕΕ θέτει ως προτεραιότητες την απελευθέρωση της ρωσικής αγοράς φυσικού αερίου, την κατάργηση των μονοπωλίων και την προώθηση των ιδιωτικοποιήσεων. Ωστόσο, η επιδίωξη αυτή δεν συμπίπτει σε καμία περίπτωση με τα συμφέροντα της Ρωσίας, για την οποία το φυσικό αέριο αποτελεί εργαλείο εξωτερικής πολιτικής και της "GAZPROM", η οποία δεν έχει λόγο να απολέσει την κυρίαρχη θέση της στη ρωσική αγορά φυσικού αερίου. Η αναντιστοιχία αυτή σε επίπεδο συμφερόντων έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός χάσματος ανάμεσα στις προσδοκίες της ΕΕ - σε επίπεδο, τουλάχιστον, επίσημης ρητορικής - από τις ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου και την πραγματική εικόνα αυτών.

Σε αντίθεση με τη Ρωσία, στις ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με τη Νορβηγία στον τομέα του φυσικού αερίου η σχέση αλληλεξάρτησης που έχει διαμορφωθεί, οδηγεί σε συμβιβασμό των διαφορετικών συμφερόντων, παρά το γεγονός ότι οι δύο πλευρές κατέχουν διαφορετικούς ρόλους στη διεθνή ενεργειακή σκηνή, καθώς η μία είναι καταναλωτής και η άλλη παραγωγός. Σε αυτό συμβάλλει, άλλωστε, και η ειδική σχέση ανάμεσά τους, καθώς η Νορβηγία συμμετέχει στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο. Παρά ταύτα, προσδιοριστική παράμετρο των ευρω-νορβηγικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου αποτελούν και τα ρωσικά ενεργειακά συμφέροντα στη θάλασσα του Μπάρεντς. Νορβηγία και Ρωσία είναι και οι δύο παραγωγοί φυσικού αερίου. Υπό το πρίσμα αυτό, τα συμφέροντά τους συναντώνται. Ωστόσο, παράλληλα, οι δύο μεγάλες κρατικές εταιρείες τους, "StatoilHydro" και "GAZPROM", ανταγωνίζονται για την έρευνα και εκμετάλλευση των κοιτασμάτων φυσικού αερίου της θάλασσας του Μπάρεντς και την προμήθεια της ευρωπαϊκής αγοράς. Ως εκ τούτου, οι ευρω-νορβηγικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου δεν προσδιορίζονται μόνον από την ειδική σχέση, λόγω του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, αλλά και από μία εξωτερική παράμετρο που είναι η εξέλιξη των ρωσο-νορβηγικών ενεργειακών σχέσεων.

Η διαπίστωση αυτή ισχύει και για τις σχέσεις της ΕΕ με τον τρίτο κατά σειρά προμηθευτή της σε φυσικό αέριο, την Αλγερία. Η ρωσο-αλγερινή ενεργειακή συνεργασία, υπό το φως, μάλιστα, της ανησυχίας για τη δημιουργία ενός καρτέλ φυσικού αερίου, επιδρά στις ευρω-αλγερινές ενεργειακές σχέσεις, αλλά και στην ίδια την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ. Η εξέλιξή της, όμως, είναι αμφίβολη, καθώς τα συμφέροντα Ρωσίας και Αλγερίας είναι ανταγωνιστικά, δεδομένου ότι ο μεγαλύτερος πελάτης και των δύο είναι η ευρωπαϊκή αγορά. Εφόσον, μάλιστα, η ρωσική ενεργειακή πολιτική επιδιώξει να ελέγξει σημαντικό μερίδιο των προμηθειών της ευρωπαϊκής αγοράς σε Υγροποιημένο Φυσικό Αέριο (ΥΦΑ) – τη βασική πηγή εσόδων της αλγερινής οικονομίας – τα συμφέροντα των δύο χωρών αναμένεται να συγκρουστούν.

Πέραν, όμως, της εξέλιξης της ρωσο-αλγερινής ενεργειακής συνεργασίας, βασική παράμετρο των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Αλγερίας στον τομέα του φυσικού αερίου αποτελεί και η διαδικασία απελευθέρωσης της αλγερινής αγοράς φυσικού αερίου και σύγκλισης με το πρότυπο της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Η διαδικασία αυτή, η οποία συντελείται εντός του ευρύτερου πλαισίου της ευρω-μεσογειακής εταιρικής σχέσης, επηρεάζεται από δύο αντίρροπες τάσεις. Από τη μία πλευρά, δεδομένου ότι η αλγερινή οικονομία εξαρτάται από τις εξαγωγές ΥΦΑ προς την ευρωπαϊκή αγορά, η ορθολογική επιλογή για την Αλγερία είναι να καλλιεργήσει την αντίληψη ότι αποτελεί μία ασφαλή πηγή εφοδιασμού, η οποία λειτουργεί ή πρόκειται να λειτουργεί, στο εγγύς μέλλον, σύμφωνα με τα πρότυπα της ΕΕ. Ωστόσο, από την άλλη πλευρά, η απελευθέρωση της αλγερινής αγοράς φυσικού αερίου θίγει τα συνδεδεμένα με το κρατικό μονοπώλιο της “Sonatrach” συμφέροντα ισχυρών ελίτ που ασκούν αποφασιστική επιρροή στη διαμόρφωση της πολιτικής της χώρας. Η επιμονή, συνεπώς, της Επιτροπής να εξάγει το πρότυπο της εσωτερικής αγοράς ενέργειας στην Αλγερία τη φέρνει αντιμέτωπη με τις συγκεκριμένες ελίτ. Το γεγονός αυτό δεν επηρεάζει, πάντως, τις ενεργειακές σχέσεις της Αλγερίας με κράτη μέλη όπως η Γαλλία, η Ισπανία και η Ιταλία, τα οποία απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος των εξαγωγών αλγερινού φυσικού αερίου (υγροποιημένου ή μέσω αγωγών). Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι η πολιτική που ακολουθούν οι Βρυξέλλες, αποτελεί μόνον μία παράμετρο των ευρω-αλγερινών σχέσεων. Παράλληλα με αυτήν, θα πρέπει να ληφθούν υπ’ όψιν τα συμφέροντα των ισχυρών ελίτ της αλγερινής πολιτικής σκηνής, αλλά και κρατών μελών της ΕΕ, με ισχυρή παρουσία στον ενεργειακό τομέα.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανάλυση του ρόλου των συμφερόντων, ως προσδιοριστικής παραμέτρου του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, συγκεντρώνει η περίπτωση της Τουρκίας. Μία πρώτη ανάγνωση των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Τουρκίας στον τομέα του φυσικού αερίου παραπέμπει σε μία σχέση με συγκεκριμένα οφέλη και για τις δύο πλευρές. Για την ΕΕ, η Τουρκία αποτελεί μία εναλλακτική οδό εφοδιασμού με φυσικό αέριο ικανή να ενισχύσει σημαντικά την ενεργειακή ασφάλειά της. Για την Τουρκία πάλι η ενίσχυση της ενεργειακής συνεργασίας με την ΕΕ συνεπάγεται οικονομικά οφέλη, γεω-στρατηγική αναβάθμιση και ενίσχυση του διαπραγματευτικού της ρόλου στην προ-ενταξιακή διαδικασία.

Ωστόσο, μία διεισδυτικότερη προσέγγιση αποδίδει μία πιο περίπλοκη εικόνα. Πέραν των γενικών κοινών συμφερόντων της ΕΕ όσον αφορά στην ενεργειακή συνεργασία της με την Τουρκία, υφίστανται και σημαντικά επιμέρους συμφέροντα κρατών μελών και εταιρειών τους, τα οποία, παρά τη ρητορική που αναπτύσσεται, περί συμπληρωματικότητας, στην πραγματικότητα είναι ανταγωνιστικά. Τα συμφέροντα αυτά συνδέονται με δύο σχέδια αγωγών, οι οποίοι, διερχόμενοι από την Τουρκία, διοχετεύουν φυσικό αέριο από την Κασπία στην Ευρώπη. Ο στόχος και των δύο σχεδίων είναι ο εφοδιασμός της ΕΕ με μη ρωσικό φυσικό αέριο. Ο κοινός αυτός στόχος, όμως, καθιστά τα δύο σχέδια και τα συνδεόμενα με αυτά συμφέροντα ανταγωνιστικά, διότι, υπό τις σημερινές συνθήκες, η μόνη ασφαλής πηγή σημαντικών ποσοτήτων φυσικού αερίου, εκτός Ρωσίας, είναι το Αζερμπαϊτζάν. Είναι αμφίβολο, όμως, εάν οι υφιστάμενες δυνατότητες των κοιτασμάτων της συγκεκριμένης χώρας επαρκούν για τη λειτουργία και των δύο αγωγών.

Τον ανταγωνισμό ανάμεσα στα δύο σχέδια για την εξασφάλιση των απαραίτητων ποσοτήτων φυσικού αερίου εντείνει και η επαμφοτερίζουσα στάση της Τουρκίας έναντι των δύο αγωγών και η πολιτική μεταπώλησης του φυσικού αερίου που ακολουθεί. Παράλληλα, η προσπάθεια της Τουρκίας να εκμεταλλευθεί τα συνδεόμενα με τον “Nabucco” συμφέροντα και την ανάγκη της ΕΕ για μία αξιόπιστη εναλλακτική οδό εφοδιασμού με φυσικό αέριο, προκειμένου να προωθήσει τις προ-ενταξιακές διαπραγματεύσεις για το άνοιγμα του κεφαλαίου για την ενέργεια, επιδρά αρνητικά στις ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Τουρκίας στον τομέα του φυσικού αερίου.

Στις ως άνω παραμέτρους έρχεται να προστεθεί και ο ρωσικός παράγοντας, ο οποίος στην περίπτωση των ευρω-τουρκικών ενεργειακών σχέσεων γίνεται ιδιαίτερος αισθητός. Για την Τουρκία, η συνεργασία με τη Ρωσία, εκτός από έμμεσος

μοχλός πίεσης προς την ΕΕ για τους λόγους που προαναφέρθηκαν, συνδέεται και με τις πραγματικές ανάγκες της ενεργειακής της πολιτικής, δεδομένης της υψηλής εξάρτησης από τις εισαγωγές ρωσικού φυσικού αερίου. Για τη Ρωσία πάλι, η προσέλκυση της Τουρκίας εξυπηρετεί δύο στόχους. Πρώτον, ενισχύονται οι δεσμοί με μία χώρα που, λόγω της γεω-στρατηγικής θέσης της, έχει ιδιαίτερη σημασία για τα ρωσικά ενεργειακά συμφέροντα. Στο πλαίσιο αυτό, άλλωστε, η Τουρκία ενέκρινε τη διέλευση από τα χωρικά της ύδατα του ανταγωνιστικού προς τον αγωγό “Nabucco”, ρωσικού αγωγού “South Stream”. Δεύτερον, εξασφαλίζεται η συνεργασία με τη χώρα διέλευσης των δύο βασικών ευρωπαϊκών σχεδίων αγωγών εφοδιασμού με μη ρωσικό φυσικό αέριο από την Κασπία.

Όπως γίνεται αντιληπτό, τα ρωσικά ενεργειακά συμφέροντα επηρεάζουν, με ουσιαστικό τρόπο, την εξέλιξη του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, επιδρώντας όχι μόνον στις ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις, αλλά και στις υπόλοιπες διαστάσεις των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται και στην περίπτωση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, μία περιοχή στην οποία ο ανταγωνισμός ανάμεσα στην ενεργειακή πολιτική της ΕΕ και τη ρωσική ενεργειακή πολιτική, καθώς και στα σχέδια αγωγών κάθε πλευράς έχει οξυνθεί σημαντικά. Για την ΕΕ, η επέκταση της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου στη συγκεκριμένη περιοχή αποτελεί προτεραιότητα της «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» της. Η Ενεργειακή Κοινότητα αποτελεί την πιο ξεκάθαρη έκφραση του συγκεκριμένου στόχου. Υπό τη λογική αυτή, κυριαρχεί η αντίληψη ότι η περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης αποτελεί το προνομιακό πεδίο δραστηριοποίησης της ΕΕ. Μέσα από την εξαγωγή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς ενέργειας επιδιώκεται η διαμόρφωση ενός ενιαίου χώρου, ο οποίος θα συμπεριλαμβάνει και τα Δυτικά Βαλκάνια.

Για τις χώρες, πάλι, των Δυτικών Βαλκανίων, η αποδοχή του κοινοτικού κεκτημένου για το φυσικό αέριο και η προσαρμογή στο εισαγόμενο από την ΕΕ θεσμικό πλαίσιο εξηγείται, σε ένα πρώτο, τουλάχιστον, επίπεδο ανάλυσης, από τα προσδοκώμενα οικονομικά οφέλη. Η εφαρμογή του κοινοτικού προτύπου συνδέεται, άλλωστε, με την προώθηση των επενδύσεων για την αναβάθμιση των υποδομών. Επιπλέον, όμως, ερμηνεύοντας τη στάση των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, υπό το πρίσμα, πάντα, της ορθολογικής προσέγγισης, η ένταξη σε μία ευρύτερη αγορά ενέργειας, η οποία λειτουργεί, σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες, μπορεί να

συνδέεται με τη βούλησή τους να κρατήσουν αποστάσεις από τον «περιφερειακό ηγεμόνα» στον τομέα της ενέργειας που δεν είναι άλλος από τη Ρωσία.

Η τελευταία παρατήρηση, ωστόσο, είναι αμφίβολο κατά πόσον μπορεί να επιβεβαιωθεί σε περιπτώσεις χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, όπως η Σερβία, οι οποίες, ανεξαρτήτως της συμμετοχής τους στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ενισχύουν τη συνεργασία τους στον ενεργειακό τομέα με τη Ρωσία και τη “GAZPROM”. Παρά ταύτα, το γεγονός ότι τα ενεργειακά συμφέροντα ΕΕ και Ρωσίας στην περιοχή είναι ανταγωνιστικά δεν σημαίνει ότι και η ενεργειακή πολιτική των χωρών της περιοχής θα πρέπει να ερμηνεύεται, πάντα, με «διαζευκτικούς» όρους. Η επιλογή της σερβικής κυβέρνησης να εκχωρήσει το 51% της κρατικής εταιρείας φυσικού αερίου στη “GAZPROM” και να υποστηρίξει τον ρωσικών συμφερόντων αγωγό “South Stream” δεν συνεπάγεται και απομάκρυνση από την ΕΕ και την Ενεργειακή Κοινότητα ή «πρόσδεση στο άρμα» της ρωσικής ενεργειακής πολιτικής. Εξάλλου, το ίδιο ισχύει και για την επιλογή της Βουλγαρίας να υποστηρίξει τον αγωγό “South Stream”, παρότι κράτος μέλος της ΕΕ, το οποίο, μάλιστα, συμμετέχει στο σχέδιο κατασκευής του αγωγού “Nabucco”. Η στάση, άλλωστε, της Σόφιας έναντι του αγωγού μεταφοράς ρωσικού πετρελαίου «Μπουργκάς - Αλεξανδρούπολη» κάθε άλλο παρά ταύτιση με τα ρωσικά ενεργειακά συμφέροντα μαρτυρεί.

Εάν, πάντως, τα ρωσικά ενεργειακά συμφέροντα επηρεάζουν, σε ορισμένο βαθμό, τις ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με τη Νοτιοανατολική Ευρώπη στον τομέα του φυσικού αερίου, στην περίπτωση των ευρω-ουκρανικών ενεργειακών σχέσεων η επίδρασή τους είναι καθοριστική. Βασικό στόχο της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ έναντι της Ουκρανίας, όπως και στις άλλες πτυχές των εξωτερικών ενεργειακών της σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου, αποτελεί η εξαγωγή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου και η εφαρμογή του στον ουκρανικό ενεργειακό τομέα. Παρά τη ρητορική που αναπτύσσεται ως προς τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της χώρας, στην πράξη η προσαρμογή της Ουκρανίας στο πρότυπο της εσωτερικής αγοράς ενέργειας πραγματοποιείται με αργούς ρυθμούς, καθώς διαπλέκεται με τα συμφέροντα των ελίτ της κομμουνιστικής περιόδου που έχουν επιβιώσει και τις ισορροπίες στην εσωτερική πολιτική σκηνή της χώρας, οι οποίες καθορίζουν και τη θέση της ανάμεσα στους ευρω-ατλαντικούς θεσμούς και τη Ρωσία.

Η ενεργειακή κρίση του Ιανουαρίου του 2009 αναδεικνύει, με τον πλέον σαφή τρόπο, τα συμφέροντα που διακυβεύονται στο τρίγωνο των ενεργειακών σχέσεων ΕΕ – Ουκρανίας – Ρωσίας και τη σημερινή ισορροπία δυνάμεων. Για τη ρωσική

“GAZPROM” η εξίσωση των τιμών πώλησης φυσικού αερίου στις χώρες ΚΑΚ με τις ευρωπαϊκές συνεπάγεται σημαντικά οικονομικά οφέλη. Για τη ρωσική κυβέρνηση, πάλι, η τιμή πώλησης του φυσικού αερίου στις συγκεκριμένες χώρες αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο πολιτικής για μία περιοχή που θεωρεί «ζωτικό της χώρα». Η εξίσωσή της με τις ευρωπαϊκές, πρακτικά, συνεπάγεται αύξηση των εσόδων, αλλά απώλεια ενός σημαντικού εργαλείου πολιτικής. Η διακοπή της παροχής φυσικού αερίου, μέσω Ουκρανίας, αναδεικνύει το υψηλό επίπεδο ενεργειακής εξάρτησης της Ευρώπης από τη Ρωσία και ως εκ τούτου, την πολιτική ισχύ της τελευταίας. Παράλληλα, όμως, θίγει και την αξιοπιστία της Ρωσίας ως «περιφερειακής ενεργειακής υπερδύναμης», καθώς απέτυχε να εξασφαλίσει τον ομαλό ανεφοδιασμό με φυσικό αέριο των βασικών πελατών της, λόγω των διαφορών της με μία χώρα διέλευσης.

Η Ουκρανία, πάλι, ήταν η χώρα που κατέγραψε τις μεγαλύτερες ζημίες από την κρίση του Ιανουαρίου του 2009. Καταρχάς, η άνοδος της τιμής πώλησης του ρωσικού φυσικού αερίου συνεπάγεται επιπλέον επιβάρυνση για μία ήδη προβληματική οικονομία. Η σημαντικότερη, όμως, μακροπρόθεσμη ζημία είναι ότι επιβεβαιώνεται η ανάγκη μίας εναλλακτικής οδού εφοδιασμού της ευρωπαϊκής αγοράς με ρωσικό φυσικό αέριο. Η σημασία του ανταγωνιστικού προς τα ουκρανικά ενεργειακά συμφέροντα αγωγού “Nord Stream” αναδεικνύεται, ενώ η αξιοπιστία της Ουκρανίας ως χώρας διέλευσης περιορίζεται, σε μεγάλο βαθμό, έναντι τόσο της Ρωσίας, όσο και της ΕΕ.

Όσον αφορά στην ΕΕ, σημειώνεται, καταρχάς, η αδυναμία της Επιτροπής να δράσει, εγκαίρως και αποτελεσματικά, ως εκφραστής των συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία κατά τη συγκεκριμένη χρονική συγκυρία είχαν μία κοινή συνισταμένη, την επανεκκίνηση της τροφοδοσίας της ευρωπαϊκής αγοράς με ρωσικό φυσικό αέριο. Αντιθέτως, οι σημαντικότερες εταιρείες του ευρωπαϊκού κλάδου φυσικού αερίου, βασιζόμενες σε αυτήν την κοινή συνισταμένη, κατόρθωσαν, παρά τα ανταγωνιστικά συμφέροντα, να συνεργαστούν μεταξύ τους, καθώς και με την “GAZPROM”, συμβάλλοντας στην εκτόνωση της κρίσης, μέσα από την επίλυση του προβλήματος της χρηματοδότησης των απαραίτητων ποσοτήτων φυσικού αερίου για την επανεκκίνηση του ουκρανικού συστήματος. Η συνεργασία αυτή σε επίπεδο εταιρειών, η οποία είχε την υποστήριξη και των εθνικών κυβερνήσεων, αποτελεί το κέρδος για την ΕΕ από την κρίση του Ιανουαρίου του 2009, καθώς αποδεικνύει, εμπράκτως, ότι υφίσταται μία κοινή συνισταμένη των διαφορετικών εθνικών

συμφερόντων των κρατών μελών, η οποία αποτελεί σημείο αναφοράς για τη διαδικασία διαμόρφωσης μίας κοινής πολιτικής για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου.

Ωστόσο, η προσέγγιση μίας διαδικασίας αυτού του βεληνεκούς υπό το πρίσμα μόνον των συμφερόντων είναι ελλιπής. Μέχρι το σημείο αυτό, η ανάλυση επικεντρώθηκε στις δύο πρώτες μεταβλητές του προτεινόμενου, στο θεωρητικό σκέλος της μελέτης, υποδείγματος, τις θεσμικές δομές και τα συμφέροντα. Η ανάγκη, όμως, μίας διεισδυτικότερης ανάγνωσης του «μηχανισμού επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου κατευθύνει την ανάλυση προς την τρίτη μεταβλητή, τις ταυτότητες και τις ιδέες. Οι ταυτότητες συνδέονται με τον αυτο-προσδιορισμό μίας κοινωνικής ομάδας έναντι των άλλων, βάσει ενός κοινού συνόλου ιδεών (βλ. σχετ. Marcussen et al. και Wendt σε κεφ. 2.2.2 και 2.5.1.3), ενώ το συστατικό στοιχείο των ταυτοτήτων, οι ιδέες, προσδιορίζονται ως συστήματα πεποιθήσεων, τα οποία «μπορεί να λειτουργήσουν ως ‘σημεία αναφοράς’ γύρω από τα οποία συγκλίνει η συμπεριφορά των δρώντων» (βλ. σχετ. Garrett and Weingast, σε κεφ. 2.5.1.3). Για την ανάλυση του ρόλου της τρίτης μεταβλητής που προσδιορίζει το «μηχανισμό επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, χρησιμοποιείται ως «οδικός χάρτης» η έννοια των «ρόλων», υπό το πρίσμα της τρισδιάστατης προσέγγισης της Lisbeth Aggestam, η οποία αναλύεται (α) στις προσδοκίες τρίτων για το ρόλο των δρώντων, (β) στην αντίληψη των ίδιων των δρώντων για το ρόλο τους και (γ) στον πραγματικό τους ρόλο (βλ. σχετ. κεφ. 2.2.2 και 2.5.1.3).

Με αφετηρία την πρώτη διάσταση, τις προσδοκίες τρίτων από το ρόλο των δρώντων εντός του πλαισίου του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ, στον τομέα του φυσικού αερίου, παρατηρεί κανείς ότι η Επιτροπή δεν έχει επιτύχει, μέχρι και σήμερα, να αναγνωρισθεί από τρίτες χώρες με κυρίαρχο ρόλο στα ενεργειακά θέματα, όπως η Ρωσία, ως ο εκφραστής μίας ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής για το φυσικό αέριο. Η σταδιακή ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, ο σχεδιασμός και η προώθηση μίας πολιτικής για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού και η ανάδειξη της ανάγκης διαμόρφωσης μίας «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» για την ΕΕ επηρέασαν, ασφαλώς, την αντίληψη ισχυρών παιχτών, όπως η Ρωσία, για το ρόλο της Επιτροπής ως συνομιλητή τους. Η έναρξη του ενεργειακού διαλόγου ΕΕ – Ρωσίας, στο πλαίσιο του οποίου συνομιλητής του

εκάστοτε Ρώσου εκπροσώπου είναι ο αρμόδιος για ενεργειακά θέματα Γενικός Διευθυντής της Επιτροπής, αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα. Παρά ταύτα, παράλληλα, με την «ενιαία φωνή» της ΕΕ, όπως αυτή εκφράζεται από τις Βρυξέλλες, οι περισσότερες τρίτες χώρες εξακολουθούν να στρέφουν την προσοχή τους και στις διαφορετικές φωνές άλλων ισχυρών δρώντων (κρατών μελών και ισχυρών εταιρειών) του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα το φυσικού αερίου. Στο πλαίσιο αυτό, παρατηρεί κανείς ότι σε ζητήματα μείζονος σημασίας για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ, όπως η κατασκευή αγωγών φυσικού αερίου, χώρες παραγωγοί, όπως η Ρωσία, αλλά και χώρες διέλευσης, όπως η Αλγερία και η Τουρκία, αναγνωρίζουν ως κύριους διαπραγματευτές τα κράτη μέλη και τις ευρωπαϊκές εταιρείες φυσικού αερίου (με εξαίρεση την περίπτωση του 'Nabucco'), με την Επιτροπή να διαδραματίζει δευτερεύοντα ρόλο. Στο ίδιο συμπέρασμα, άλλωστε, ως προς τις προσδοκίες τρίτων από το ρόλο της Επιτροπής, οδηγεί και η στάση Ρωσίας και Ουκρανίας στην ενεργειακή κρίση του Ιανουαρίου του 2009. Η διαπίστωση των Pirani et al. ότι ο μικρός ρόλος της Επιτροπής στην επίλυση της κρίσης οφείλεται, μεταξύ άλλων και στην περιορισμένη πολιτική επιρροή της σε Ουκρανία και Ρωσία εξηγεί αυτή τη στάση (βλ. κεφ. 4.2.2.3).

Η συγκεκριμένη αντίληψη, ωστόσο, δεν αποτυπώνει τη συνολική εικόνα για την πολιτική της ΕΕ για το φυσικό αέριο και ειδικότερα, για το ρόλο της Επιτροπής, υπό την οπτική των τρίτων χωρών. Εξετάζοντας τις σχέσεις της ΕΕ με τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, παρατηρεί κανείς ότι για τις χώρες της περιοχής η πολιτική της ΕΕ για το φυσικό αέριο συνδέεται με ένα συγκεκριμένο σύνολο ιδεών που συνθέτουν μία ευρωπαϊκή ταυτότητα στον ενεργειακό τομέα. Η ευκολία αποδοχής της συγκεκριμένης πολιτικής της ΕΕ από τις χώρες της περιοχής που δεν είναι κράτη μέλη, διαφέρει, καθώς, πέρα από τα οικονομικά οφέλη, εξαρτάται και από το βαθμό «ταύτισής» τους με την ΕΕ, όπως αυτή εκφράζεται με πολιτισμικούς, ιστορικούς και γεωγραφικούς όρους (βλ. σχετ. κεφ. 4.2.2.2). Εντός του ιδεολογικού αυτού πλαισίου, για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, ο ρόλος της Επιτροπής είναι αυτός του εκφραστή της πολιτικής της ΕΕ για την περιοχή στον τομέα του φυσικού αερίου και του ηγέτη στη διαμόρφωση της Ενεργειακής Κοινότητας.

Υπό το φως της ως άνω ανάλυσης, έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον να εξετάσει κανείς πώς αντιλαμβάνονται οι ίδιοι οι δρώντες του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου το ρόλο τους. Ξεκινώντας από την Επιτροπή, είναι σαφές ότι η ίδια αντιλαμβάνεται το ρόλο της ως

αυτόν του κινητήριου μοχλού για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, το σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής για την ενεργειακή ασφάλεια και τέλος, για τη διαμόρφωση μίας «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» για την ΕΕ. Η αντίληψη αυτή της Επιτροπής για το ρόλο της παραμένει σταθερή από τις αρχές του '90, οπότε αναλαμβάνει τις πρώτες νομοθετικές πρωτοβουλίες για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου μέχρι και σήμερα. Εντός του πλαισίου αυτού, η ρητορική που αναπτύσσουν οι Βρυξέλλες, εστιάζει στις ιδέες της απελευθέρωσης της αγοράς και του υγιούς ανταγωνισμού που αποτελούν το ιδεολογικό υπόβαθρο της εσωτερικής αγοράς.

Υπό τη λογική αυτή, η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού δεν αποτελεί αυτοσκοπό για την Επιτροπή, αλλά μέσο για την προστασία της εσωτερικής αγοράς, ενώ η «εξωτερική ενεργειακή πολιτική» αποσκοπεί στην εξαγωγή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ σε τρίτες χώρες. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με την Επιτροπή, ο ρόλος της δεν μπορεί παρά να είναι κεντρικός στις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου. Για το λόγο αυτό, αναλαμβάνει την πρωτοβουλία να προωθήσει τη διαμόρφωση μίας «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» για την ΕΕ. Ως φορέας των ιδεών που διέπουν την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και γενικότερα, την εσωτερική αγορά ενέργειας, διεκδικεί το ρόλο του εκφραστή της «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής», δεδομένου ότι η τελευταία, όπως προαναφέρθηκε, στοχεύει στη διάδοση του προτύπου της εσωτερικής αγοράς. Την πεποίθηση αυτή της Επιτροπής για το ρόλο της μαρτυρεί η ρητορική που αναπτύσσει μετά την κρίση του Ιανουαρίου του 2009, με την οποία αναδεικνύει τη συμβολή της ίδιας, σε συνεργασία με την τσεχική Προεδρία και τον ευρωπαϊκό κλάδο φυσικού αερίου, στη διαμόρφωση ενός «ισχυρού και συνεπούς μηνύματος» στο εσωτερικό και την προώθηση πρωτοβουλιών στο εξωτερικό και επισημαίνει ότι η ισχύς της εσωτερικής αγοράς συμβάλλει στην αξιοπιστία της ΕΕ σε διεθνές επίπεδο (βλ. σχετ. κεφ. 4.2.2.3).

Από την άλλη πλευρά, τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής ως μία προσπάθεια εισβολής της τελευταίας σε έναν τομέα πολιτικής που αποτελεί προνομιακό τους χώρο. Η συγκεκριμένη αντίληψη είναι σαφής από τις πρώτες, κιόλας, ενέργειες της Επιτροπής για απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου. Στο πλαίσιο αυτό, παρατηρεί κανείς ότι η υιοθέτηση της προτεινόμενης από την Επιτροπή δεύτερης δέσμης μέτρων για τους κοινούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου καθυστερεί σημαντικά, ενώ οι εθνικές κυβερνήσεις

εξακολουθούν να ανθίστανται στη δημιουργία μίας ενιαίας ρυθμιστικής Αρχής σε επίπεδο ΕΕ για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου. Παρά ταύτα, μέσα από την προώθηση από την Επιτροπή των ιδεών της απελευθέρωσης της αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού, στο πλαίσιο μίας εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, διαπιστώνεται ότι η αντίληψη των κρατών μελών για την ενεργειακή πολιτική ως προνομιακό χώρο τους έχει σαφώς μεταβληθεί, ενώ ο ρόλος της Επιτροπής ως κινητήριας δύναμης της διαδικασίας ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου είναι πλέον ευρέως αποδεκτός.

Δεν συμβαίνει, ωστόσο, το ίδιο με την πολιτική για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού και τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου. Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να αντιλαμβάνονται το ρόλο τους ως κεντρικό, αφήνοντας στην Επιτροπή, στις περισσότερες περιπτώσεις, περιορισμένα περιθώρια δράσης. Τη διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνει, καταρχάς, η αντιμετώπιση των προτεινόμενων από την Επιτροπή μηχανισμών αλληλεγγύης και εκτάκτου ανάγκης, στο πλαίσιο της πολιτικής για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού και η επισήμανση ότι, εφόσον προκριθεί η «ακραία επιλογή» της ενεργοποίησης του μηχανισμού αλληλεγγύης, θα πρέπει να διασφαλίζεται, σε κυβερνητικό επίπεδο, ότι οι συμβατικές υποχρεώσεις θα τηρούνται, ακόμα και σε καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης (βλ. σχετ. κεφ. 4.1.2). Επιπλέον, όμως, εάν λάβει κανείς υπ' όψιν του τις ενέργειες και τη ρητορική που αναπτύσσουν τα κράτη μέλη, ως προς την ενεργειακή συνεργασία με τρίτες χώρες για την προώθηση σχεδίων κατασκευής αγωγών φυσικού αερίου, καταλήγει ότι εξακολουθούν να προσεγγίζουν τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου, με εθνικούς όρους. Η περίπτωση του αγωγού “Nord Stream” αποτελεί το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα (βλ. σχετ. κεφ. 4.2.1.1).

Οι τελευταίες παρατηρήσεις οδηγούν την ανάλυση στην τρίτη διάσταση, τον πραγματικό ρόλο των δρώντων, καθώς όσον αφορά στις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, η αντίληψη των κρατών μελών για το ρόλο τους βρίσκεται πιο κοντά στη σημερινή πραγματικότητα, απ' ό,τι η σχετική αντίληψη της Επιτροπής που περισσότερο συνδέεται με προσδοκίες. Στην πραγματικότητα, ενώ, μέσα από τις επανειλημμένες πρωτοβουλίες της Επιτροπής και την εξέλιξη των θεσμικών δομών, έχει διαμορφωθεί μία εσωτερική αγορά φυσικού αερίου με συγκεκριμένο ιδεολογικό υπόβαθρο, απουσιάζει η αντίληψη μίας ενιαίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στο συγκεκριμένο τομέα. Στην εξήγηση του φαινομένου

αυτού συμβάλλει η διαπίστωση ότι, με ορόσημο το 2000, συντελείται εντός ΕΕ μία αλλαγή παραδείγματος όσον αφορά στην ενεργειακή πολιτική. Όπως σημειώνεται στο σχετικό κεφάλαιο (κεφ. 4.1.2), παρατηρείται μία σταδιακή μετατόπιση της έμφασης από την απελευθέρωση της αγοράς, που βρίσκεται στον ιδεολογικό πυρήνα της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, εξέλιξη που συνδέεται με δομικές αλλαγές στο διεθνές και το περιφερειακό ενεργειακό σκηνικό.

Παρά το γεγονός ότι η ενίσχυση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού αποτελεί κοινή ανάγκη των κρατών μελών, δεδομένου ότι η εξάρτηση από τις εισαγωγές φυσικού αερίου αποτελεί κοινό χαρακτηριστικό, απουσιάζει μία κοινή αντίληψη για την πολιτική ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ. Τα κράτη μέλη δρουν, σε μεγάλο βαθμό, αυτόνομα, με την Επιτροπή να αδυνατεί να συντονίσει διαφορετικές και συγκρουόμενες, σε ορισμένες περιπτώσεις, μεταξύ τους ενέργειες και αντιλήψεις. Υπό τις συνθήκες αυτές, η εμπέδωση της ιδέας της ενεργειακής αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη μέλη, απαραίτητη προϋπόθεση για την κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ενεργειακής ταυτότητας, συναντά σημαντικές δυσκολίες.

Παρά τις ως άνω αρνητικές προϋποθέσεις, η Επιτροπή έχει επιτύχει να αναπτύξει έναν ιδιαίτερο ρόλο στις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου, ο οποίος συνίσταται στην «εξαγωγή» του προτύπου της εσωτερικής αγοράς σε τρίτες χώρες. Εντός του πλαισίου αυτού, στην πραγματικότητα, ο ρόλος της είναι αυτός του εκφραστή της «ενιαίας φωνής» της ΕΕ μέσα στην πολυφωνία των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου. Η φωνή αυτή, συνήθως, καλύπτεται από τις επιμέρους φωνές των κρατών μελών ή ακούγεται παράλληλα με αυτές, εντασσόμενη στην πολυφωνία. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις υπερισχύει (στη Νοτιοανατολική Ευρώπη με την Ενεργειακή Κοινότητα και στη Νορβηγία, λόγω του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου).

Η Επιτροπή, μέσα από την εξωτερική δράση της στον τομέα του φυσικού αερίου, προωθεί ένα σύνολο ιδεών, το οποίο συνθέτει το πρότυπο της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ. Η «εξαγωγή» αυτού του προτύπου έχει ως στόχο την επιρροή ή/ και τη διαμόρφωση δομών στον τομέα του φυσικού αερίου των τρίτων χωρών, σύμφωνα με το υπόδειγμα των θεσμικών δομών της ΕΕ (βλ. θεωρητική ανάλυση σχετικά με δομική εξωτερική πολιτική Keukeleire και MacNaughtan σε κεφ. 2.5.1.1). Στην περίπτωση, λοιπόν, της Ενεργειακής Κοινότητας που αποτελεί το

χαρακτηριστικό παράδειγμα άσκησης αυτής της πολιτικής, ακολουθώντας τη λογική της νεο-λειτουργικής προσέγγισης, η ΕΕ «εξάγει», μέσω της δραστηριοποίησης της Επιτροπής, το δικό της πρότυπο οικοδόμησης θεσμικών δομών (βλ. σχετ. Hofe σε κεφ. 4.2.2.3).

Το σύνολο των ιδεών που συνθέτουν το «εξαγόμενο» πρότυπο της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ, σχηματοποιείται, όπως και στην ανάλυση του πεδίου των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ (βλ. σχετ. κεφ. 5.1), μέσα από δύο ομόκεντρους κύκλους. Στον εξωτερικό περιλαμβάνονται οι συνδεδεμένες με τις βασικές προσδιοριστικές αρχές της ευρωπαϊκής ταυτότητας ιδέες: «φιλελεύθερη δημοκρατία», «κοινωνική οικονομία της αγοράς» και «ειρηνική επίλυση των διαφορών» (βλ. σχετ. Hyde Price κεφ. 2.2.2 και κεφ. 5.1). Ο εσωτερικός κύκλος περιλαμβάνει ιδέες που συνδέονται με τον τομέα του φυσικού αερίου και διέπουν την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου της ΕΕ. Οι σημαντικότερες εξ αυτών αφορούν στην απελευθέρωση της αγοράς, τον υγιή ανταγωνισμό, την ελεύθερη πρόσβαση τρίτων στις υποδομές φυσικού αερίου, την κατάργηση των διακρίσεων, την ασφάλεια των υποδομών φυσικού αερίου, την ενεργειακή αλληλεγγύη και το διαχωρισμό δραστηριοτήτων (βλ. σχήμα XXXVI).

Οι συγκεκριμένες ιδέες αποτελούν συστατικά στοιχεία μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στον τομέα του φυσικού αερίου, η διαδικασία κατασκευής της οποίας βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο, δεδομένης της αδυναμίας εμπέδωσης της ιδέας της αλληλεγγύης, απαραίτητης προϋπόθεσης για μία ευρωπαϊκή ταυτότητα. Παράλληλα, παρατηρεί κανείς ότι και άλλες ιδέες, όπως η ελεύθερη πρόσβαση τρίτων ή η απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου δεν εφαρμόζονται πλήρως ή επιδέχονται εξαιρέσεων. Παρά ταύτα, εντός του πλαισίου της πολιτικής που ακολουθείται για την «εξαγωγή» του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ, η εφαρμογή των εν λόγω ιδεών σε τρίτες χώρες προωθείται από την Επιτροπή. Η ευκολία αποδοχής τους ποικίλλει, καθώς εξαρτάται από το βαθμό «ταύτισης» με την ΕΕ, τα οικονομικά κίνητρα, τον πολιτικό προσανατολισμό, την εσωτερική πολιτική κατάσταση και εν τέλει, το ειδικό βάρος ή, αλλιώς, την εν γένει προσωπικότητα κάθε χώρας στον τομέα του φυσικού αερίου (βλ. σχετ. Gstöhl, κεφ. 4.2.2.2).

**ΣΧΗΜΑ XXXVI: ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ ΣΤΙΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΕΣ
ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ**



Ανακεφαλαιώνοντας, μέσα από την ανάλυση που προηγήθηκε, εξετάστηκαν οι θεσμικές δομές, τα συμφέροντα, οι ταυτότητες και οι ιδέες που προσδιορίζουν το «μηχανισμό επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου. Μέσα από τον προσδιορισμό των αλλαγών και την παρακολούθηση της εξέλιξης των συγκεκριμένων μεταβλητών εξηγείται ο «μηχανισμός επιβίωσης» του εν λόγω συστήματος, δίδεται απάντηση, δηλαδή, στο ερώτημα γιατί το σύστημα αυτό «επιβιώνει». Εν συνεχεία, η ανάλυση στρέφεται στην περιγραφή της διαδικασίας αλλαγής, μέσα από την οποία δίδεται απάντηση στο ερώτημα πώς το συγκεκριμένο σύστημα «επιβιώνει».

5.2.2 Η συμβολή της μάθησης

Μέσα από την παρακολούθηση της εξέλιξης των προσδιοριστικών παραγόντων του «μηχανισμού επιβίωσης» του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, η ανάλυση οδηγείται στο ερώτημα

πώς συντελούνται οι αλλαγές στα τρία επίπεδα που εξετάζονται. Στο υπόδειγμα ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής που ακολουθείται στην παρούσα μελέτη, προτείνεται μία γνωστική προσέγγιση της αλλαγής, βασισμένη στη μάθηση και ειδικότερα, στη σύνθετη μάθηση, δεδομένου ότι εξετάζεται η αλλαγή σε επίπεδο όχι μόνο συμφερόντων, αλλά και ιδεών-ταυτοτήτων των εμπλεκόμενων δρώντων στο σύστημα των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου (βλ. σχετ. Wendt σε κεφ. 2.4 και 2.5). Η σύνθετη μάθηση λειτουργεί, στη συγκεκριμένη περίπτωση, ως ενδιάμεση μεταβλητή παρεμβαλλόμενη ανάμεσα στις ανεξάρτητες μεταβλητές (θεσμικές δομές, συμφέροντα, ταυτότητες και ιδέες) και την εξαρτημένη μεταβλητή ('μηχανισμός επιβίωσης' του συστήματος).

Στόχο της ανάλυσης, υπ' αυτό το πρίσμα, δεν αποτελεί, ασφαλώς, η περιγραφή κάθε αλλαγής ως διαδικασίας σύνθετης μάθησης, κάτι το οποίο δεν θα ανταποκρινόταν στην πραγματικότητα. Αντιθέτως, η ανάλυση εστιάζει σε μείζονος σημασίας αλλαγές για την εξέλιξη και την «επιβίωση» του συστήματος των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου. Συγκεκριμένα, εξετάζονται τρεις παράλληλα εξελισσόμενες διαδικασίες, οι οποίες αφορούν (α) στη διαμόρφωση μίας πολιτικής για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, (β) στην εξαγωγή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου σε τρίτες χώρες και (γ) στις ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου. Η περιγραφή και αποτύπωση της διαδικασίας της μάθησης στις προαναφερθείσες περιπτώσεις συντελείται μέσα από την εφαρμογή του υποδείγματος ανάλυσης του Wendt, το οποίο περιγράφει τη μάθηση ως μία διαδικασία αλληλεπίδρασης ανάμεσα σε δύο δρώντες, αποκαλούμενους "Ego" και "Alter". Εντός του πλαισίου αυτού, μέσα από την προσπάθεια κάθε πλευράς να πείσει την άλλη για το δικό της τρόπο αντίληψης της πραγματικότητας, αναπτύσσεται μία διαδικασία ανταλλαγής ιδεών που μπορεί να οδηγήσει σε αλλαγή/κατασκευή συμφερόντων και ταυτοτήτων (βλ. σχετ. κεφ. 2.4).

Στην προσέγγιση της διαδικασίας διαμόρφωσης μίας πολιτικής για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, η ανάλυση εστιάζει στο ρόλο της Επιτροπής ('Ego') και των εθνικών κυβερνήσεων ('Alter'). Η διαδικασία μάθησης που αναπτύσσεται στο πλαίσιο αυτό, διακρίνεται σε τρεις φάσεις. Το στοιχείο που διαχωρίζει τις δύο πρώτες φάσεις είναι η ανάδειξη της σημασίας της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού, μετά το 2000 και η συντελούμενη αλλαγή «παραδείγματος» για την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ. Όσον

αφορά στην τρίτη φάση, το στοιχείο που τη διαφοροποιεί από τις δύο προηγούμενες, είναι η ρητορική που αναπτύσσεται, μετά το 2006, σχετικά με την προοπτική μίας «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» για την ΕΕ.

Η πρώτη φάση έχει ως σημείο αναφοράς το στόχο της δημιουργίας μίας εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου και της εμπέδωσης των ιδεών της απελευθέρωσης της αγοράς, του υγιούς ανταγωνισμού, της ελεύθερης πρόσβασης τρίτων και της κατάργησης των διακρίσεων (βλ. σχετ. κεφ. 4.1.1). Βασιζόμενη στο διάλογο που είχε ξεκινήσει, ήδη, από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80, η Επιτροπή επιχειρεί, συστηματικά, μετά το 1990, να εισάγει το ως άνω ιδεολογικό πλαίσιο στην ΕΕ, μέσα από την κατασκευή και εμπέδωση της ιδέας μίας ενιαίας αγοράς φυσικού αερίου. Στη διαδικασία αυτή συναντά αντιδράσεις από τις εθνικές κυβερνήσεις που δρουν επιβραδυντικά στο ρυθμό διάχυσης των νέων ιδεών και περιοριστικά στο βαθμό θεσμοποίησης της γνώσης που συνδέεται με το πρότυπο της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου (π.χ. αντιδράσεις σε πρόσβαση τρίτων και διαχωρισμό δραστηριοτήτων). Το γεγονός αυτό εξηγείται, σε ένα πρώτο επίπεδο ανάλυσης, από την ανομοιογένεια της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου. Ωστόσο, υπό μία διεισδυτικότερη προσέγγιση, διαπιστώνει κανείς ότι οι ισχυρές αντιδράσεις υποκρύπτουν τη σύγκρουση ανάμεσα σε δύο μοντέλα πολιτικής με διαφορετικό ιδεολογικό υπόβαθρο. Στο μεν, το κράτος διαδραματίζει τον κεντρικό ρόλο, στο δε, κυριαρχεί η εμπιστοσύνη στη λειτουργία της αγοράς. Η σύγκρουση αυτή οξύνεται, καθώς οι μεταρρυθμίσεις που φέρνει το νέο μοντέλο δεν υπαγορεύονται από την αποτυχία του παλαιότερου, αλλά από την επικράτηση της φιλελεύθερης ιδεολογίας στην οικονομική πολιτική, η οποία δεν μπορούσε να συμβιβαστεί με τον τρόπο λειτουργίας της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου (βλ. σχετ. κεφ. 4.1.1, Andersen, Finon-Locatelli).

Η εισαγωγή του νέου μοντέλου προωθείται, σταδιακά, μέσα από τις δύο δέσμες μέτρων του 1990/91 και του 1998, ενώ με στόχο την εμπλοκή και του ευρωπαϊκού κλάδου φυσικού αερίου στη διαδικασία αλλαγής, δημιουργείται το forum της Μαδρίτης για τη ρύθμιση της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου. Ωστόσο, παρά την αρχικά αισιόδοξη έκθεση της Επιτροπής για τη μεταφορά του νέου θεσμικού πλαισίου από τα κράτη μέλη στο εσωτερικό τους, η πραγματική εικόνα ως προς την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων οδηγεί στα αντίθετα συμπεράσματα, γεγονός το οποίο επιβεβαιώνεται και από την κίνηση της διαδικασίας παράβασης από την

Επιτροπή εναντίον της Γαλλίας, ενός από τους σημαντικότερους «παίχτες» στον ευρωπαϊκό τομέα φυσικού αερίου, η οποία κατέληξε σε προσφυγή στο ΔΕΕ.

Η διαδικασία ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου συνεχίζεται με τις δέσμες μέτρων του 2003 και του 2009. Ωστόσο, παράλληλα, μετά το 2000, δίδεται ολοένα και περισσότερο έμφαση στην ενεργειακή ασφάλεια. Στο πλαίσιο αυτό, με τις οδηγίες του 2003 και του 2009 εισάγονται οι ιδέες της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού, καθώς και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, ενώ, το 2004, θεσπίζεται μία στοχευμένη δέσμη μέτρων ειδικά για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Με την οδηγία του 2004, επιδιώκεται η δημιουργία ενός κοινοτικού προτύπου ασφαλείας, ο συντονισμός ανάμεσα στα κράτη μέλη, βάσει του συγκεκριμένου προτύπου και η διαμόρφωση ενός κοινοτικού μηχανισμού εκτάκτου ανάγκης. Ωστόσο, η ανομοιογένεια ανάμεσα στα πρότυπα ασφαλείας των κρατών μελών λειτούργησε ανασταλτικά για την επίτευξη αυτών των στόχων. Επιπλέον, η έλλειψη λειτουργικότητας του κοινοτικού μηχανισμού εκτάκτου ανάγκης είχε ως αποτέλεσμα, στην ενεργειακή κρίση του Ιανουαρίου του 2006, τα κράτη μέλη να βασισθούν στα εθνικά μέσα. Σε κάθε περίπτωση, η εμπέδωση της ιδέας μίας «ενιαίας ευρωπαϊκής φωνής» όσον αφορά στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού απαιτούσε περισσότερο χρόνο και νέα μέτρα.

Κινούμενη προς αυτήν την κατεύθυνση, η Επιτροπή πρότεινε το 2009 μία νέα δέσμη μέτρων, η οποία δίνει έμφαση στην ενίσχυση του κοινοτικού προτύπου ασφαλείας, συνδέει την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού με την ασφάλεια των υποδομών φυσικού αερίου και προωθεί την ιδέα ενός μηχανισμού αλληλεγγύης. Η αντίδραση των κρατών μελών στην προτεινόμενη δέσμη μέτρων και ειδικότερα, η εφεκτική στάση τους έναντι του μηχανισμού αλληλεγγύης φανερώνουν ότι η διαδικασία της μάθησης δεν έχει προχωρήσει σε τέτοιο βαθμό, ώστε εξελίξεις, όπως η ανάπτυξη ενός μηχανισμού αλληλεγγύης να γίνονται αποδεκτές με ευκολία. Η ύπαρξη σημαντικών διαφορών ανάμεσα στα κράτη μέλη ως προς τα πρότυπα ασφαλείας, αλλά και η έλλειψη εμπιστοσύνης προς τον κοινοτικό μηχανισμό εκτάκτου ανάγκης καταδεικνύουν τα όρια της συγκεκριμένης διαδικασίας μάθησης. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο βαθμός αποδοχής των νέων ιδεών και θεσμοποίησης της γνώσης που διέπει τα μέτρα σχετικά με την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, δεν επαρκεί για να στηρίξει μία ενιαία αντίληψη αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη μέλη.

Παρά ταύτα, η Επιτροπή, ήδη από το 2006, τρία χρόνια, δηλαδή, πριν την πρόταση της νέα δέσμης μέτρων για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, επιχειρεί να εισάγει την ιδέα μία «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» για την ΕΕ. Η ρητορική που αναπτύσσεται σχετικά με την ανάγκη μία ενιαίας φωνής της ΕΕ στη διεθνή ενεργειακή σκηνή αποτυπώνεται σε επίσημα έγγραφα και θέσεις που υιοθετούνται από την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Ωστόσο, στην πραγματικότητα, η πολυφωνία που αναπτύσσεται στις ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με σημαντικούς ενεργειακούς εταίρους της, όπως η Ρωσία και η Τουρκία, καταδεικνύει και το βαθμό αποδοχής της ιδέας μίας «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» από τα κράτη μέλη. Εξάιρεση στη στάση αυτή των κρατών μελών αποτελεί η Νοτιοανατολική Ευρώπη, όπου η ιδέα μίας ενιαίας φωνής με εκφραστή της την Επιτροπή γίνεται αποδεκτή στο βαθμό που δεν θίγει ευαίσθητες πτυχές της ενεργειακής πολιτικής, όπως τα σχέδια κατασκευής αγωγών φυσικού αερίου.

Κοινό χαρακτηριστικό και των τριών φάσεων της διαδικασίας διαμόρφωσης μίας πολιτικής για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου αποτελεί η εφεκτική, εάν όχι αρνητική στάση των κρατών μελών (βλ. σχετ. Πίνακα 5.2 κατωτέρω). Ενδεικτικά «στιγμιότυπα» της στάσης αυτής αποτελούν ο σκεπτικισμός απέναντι στο μηχανισμό αλληλεγγύης και η επίμονη αντίδραση στη δημιουργία μίας ενιαίας ρυθμιστικής αρχής για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου.

Μία ορθολογική θεώρηση της στάσης των κρατών μελών εστιάζει στην ανομοιογένεια του ευρωπαϊκού τομέα φυσικού αερίου και στις σημαντικές αποκλίσεις σε επίπεδο συμφερόντων. Επιχειρώντας, ωστόσο, μία ανάλυση υπό το πρίσμα της κοινωνικής κατασκευής, η στάση αυτή των κρατών μελών συνδέεται με ένα βαθύτερο δομικό πρόβλημα στη διαδικασία διαμόρφωσης μίας πολιτικής για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου - την ελλιπή εμπέδωση των ίδιων των καταστατικών κανόνων. Όπως έχει σημειωθεί στο θεωρητικό σκέλος της μελέτης, ως καταστατικοί ορίζονται οι κανόνες που «καθορίζουν το σύνολο των πρακτικών που απαρτίζουν μία συγκεκριμένη κατηγορία συνειδητά οργανωμένης κοινωνικής δραστηριότητας - δηλαδή προσδιορίζουν σε τι συνίσταται αυτή η δραστηριότητα» (βλ. σχετ. Ruggie, κεφ . 2.2.2). Η ελλιπής εμπέδωση των καταστατικών κανόνων στη συγκεκριμένη περίπτωση συνεπάγεται διαφορετικές αντιλήψεις ως προς την ίδια την ουσία της υπό διαμόρφωση πολιτικής. Το γεγονός αυτό εξηγείται, σε μεγάλο βαθμό, από τη ριζική μεταβολή των δεδομένων

στον ενεργειακό τομέα, μετά το 2000, η οποία οδήγησε στην εμφάνιση ενός νέου παραδείγματος για την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ, επικεντρωμένου στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Έκτοτε, η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου αναπτύσσεται γύρω από δύο πυλώνες, οι οποίοι αντιστοιχούν, σε δύο διαφορετικά και ανταγωνιστικά μεταξύ τους παραδείγματα πολιτικής, την απελευθέρωση της αγοράς και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.2: Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΟΥ ΦΥΣΙΚΟΥ ΑΕΡΙΟΥ ΩΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΜΑΘΗΣΗΣ

Πρώτη φάση (1990-1999)		Δεύτερη φάση (2000-2005)	
<i>Πρώτο στάδιο</i>	<i>Δεύτερο στάδιο</i>	<i>Πρώτο στάδιο</i>	<i>Δεύτερο στάδιο</i>
<p>Διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου. Η Επιτροπή (Ego) ανοίγει το διάλογο και εισάγει τις πρώτες δέσμες μέτρων για την απελευθέρωση της αγοράς. Εισαγωγή των ιδεών που διέπουν το πρότυπο της εσωτερικής αγοράς. Διεκδίκηση από την Επιτροπή ρυθμιστικού ρόλου.</p>	<p>Εφεκτική στάση των εθνικών κυβερνήσεων (Alter). Σταδιακή αποδοχή των ιδεών της απελευθέρωσης της εσωτερικής αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού, αλλά αντίδραση σε διαχωρισμό δραστηριοτήτων, πρόσβαση τρίτων και ρυθμιστικό ρόλο Επιτροπής.</p>	<p>Εμφάνιση νέου παραδείγματος πολιτικής εστιασμένου σε ασφάλεια ενεργειακού εφοδιασμού. Εισαγωγή ιδεών νέου παραδείγματος (ασφάλεια εφοδιασμού και υποδομών φυσικού αερίου, αλληλεγγύη) και διαμόρφωση κοινοτικού προτύπου ασφαλείας. Παράλληλα, προώθηση ιδεών προηγούμενου παραδείγματος πολιτικής, εστιασμένου σε απελευθέρωση αγοράς, με έμφαση σε επίσπευση αλλαγών και προώθηση ιδέας ενιαίας ρυθμιστικής αρχής σε αγορά φυσικού αερίου.</p>	<p>Διατήρηση κεντρικού ρόλου από κυβερνήσεις σε ασφάλεια ενεργειακού εφοδιασμού και περιορισμένη εμπέδωση ιδεών νέου παραδείγματος πολιτικής. Έλλειψη εμπιστοσύνης σε κοινοτικό μηχανισμό εκτάκτου ανάγκης και εφεκτική στάση ως προς αλληλεγγύη. Σταδιακή εμπέδωση των ιδεών της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, αλλά αρνητική στάση κυβερνήσεων σε ενιαία ρυθμιστική αρχή.</p>
Τρίτη φάση (2006-2010)			
<i>Πρώτο στάδιο</i>	<i>Δεύτερο στάδιο</i>		
<p>Εισαγωγή ιδέας «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής». Διεκδίκηση από Επιτροπή ενεργού ρόλου σε εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις. Πρόταση νέας δέσμης μέτρων για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Ενίσχυση μηχανισμού εκτάκτου ανάγκης και δημιουργία μηχανισμού αλληλεγγύης. Διασύνδεση ασφαλείας ενεργειακού εφοδιασμού με ασφάλεια υποδομών φυσικού αερίου. Έμφαση σε ιδέες αλληλεγγύης και ενιαίας ρυθμιστικής αρχής σε αγορά φυσικού αερίου.</p>	<p>Εθνικές κυβερνήσεις εμφανίζονται θετικές ως προς ιδέα «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» σε επίπεδο ρητορικής, αλλά στην πράξη διατηρούν διαφορετικές εθνικές πολιτικές, περιορίζοντας περιθώρια δράσης Επιτροπής. Αρνητική στάση σε ενιαία ρυθμιστική αρχή και εφεκτική στάση σε μηχανισμό αλληλεγγύης.</p>		

Έχοντας εστιάσει σε μία διαδικασία που αναπτύσσεται στο εσωτερικό του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, η ανάλυση στρέφεται, στη συνέχεια, σε μία διαδικασία που αφορά στην επίδραση του συστήματος στην εξωτερική του σφαίρα και συγκεκριμένα, στην εξαγωγή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου σε τρίτες χώρες. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει, στην προσέγγιση της συγκεκριμένης διαδικασίας, η παρατήρηση της διαφορετικής στάσης που υιοθετούν, σε κάθε περίπτωση, οι «συνομιλητές» της ΕΕ: η Τουρκία, η Νοτιοανατολική Ευρώπη και η Ουκρανία.

Η «εξαγωγή» του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου στην Τουρκία παρουσιάζει το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό ότι εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο των προ-ενταξιακών διαπραγματεύσεων, που συνιστά μία μακροχρόνια διαδικασία σύνθετης μάθησης. Η πρώτη κίνηση από πλευράς ΕΕ πραγματοποιείται το 1999, με την πρόσκληση προς την Τουρκία για συμμετοχή στο πρόγραμμα “INOGATE”. Η Τουρκία απαντά θετικά στη συγκεκριμένη πρωτοβουλία επιδιώκοντας να αναβαθμίσει τη θέση της και τη σχέση της με την ΕΕ. Η ΕΕ προσκαλεί στη συνέχεια την Τουρκία να συμμετάσχει στην Ενεργειακή Κοινότητα, με στόχο, μέσω του «οχήματος» αυτού, να «εξάγει» τις θεσμικές δομές και το ιδεολογικό πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς στην τουρκική αγορά ενέργειας. Ωστόσο, στη συγκεκριμένη κίνηση δεν βρίσκει την αναμενόμενη ανταπόκριση από πλευράς Τουρκίας, καθώς η τελευταία αντιλαμβάνεται τη σχέση της με την ΕΕ υπό διαφορετικούς όρους. Το γεγονός αυτό δρα ανασταλτικά για τη διαδικασία της μάθησης, καθώς φανερώνει τις διαφορετικές αντιλήψεις κάθε πλευράς για το ρόλο τόσο της ίδιας, όσο και της άλλης. Η Τουρκία αντιλαμβάνεται το ρόλο της ως ρυθμιστικό για τον εφοδιασμό της ΕΕ με φυσικό αέριο και επιδιώκει να εξασφαλίσει όσο το δυνατόν περισσότερα οφέλη για τις προ-ενταξιακές διαπραγματεύσεις στο κεφάλαιο της ενέργειας, χρησιμοποιώντας ως μέσο πίεσης το σχέδιο κατασκευής του αγωγού φυσικού αερίου “Nabucco”. Ωστόσο, για την ΕΕ η πολιτική ενίσχυσης της ενεργειακής συνεργασίας με την Τουρκία, μέσω, είτε της εξαγωγής του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, είτε των σχεδίων κατασκευής αγωγών φυσικού αερίου, όπως ο “Nabucco”, έχει ένα κοινό στόχο: την ενίσχυση της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού. Συνεπώς, η άσκηση πίεσης από την Τουρκία, μέσω του ρόλου της ως χώρας διέλευσης, ενδέχεται να επιδράσει αρνητικά στην αξιοπιστία της ως εναλλακτικής οδού εφοδιασμού της ΕΕ με φυσικό αέριο.

Μία σαφώς διαφορετική εικόνα παρουσιάζει η περίπτωση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Η εξαγωγή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου διαθέτει συγκεκριμένες θεσμικές δομές, οι οποίες διευκολύνουν τη διαδικασία μάθησης, η πρώτη φάση της οποίας εξελίσσεται μέσα από τη Διαδικασία των Αθηνών και ολοκληρώνεται με το Μνημόνιο του 2003 για τη δημιουργία μίας περιφερειακής αγοράς φυσικού αερίου. Σε δεύτερη φάση, προωθείται η πρωτοβουλία για την Ενεργειακή Κοινότητα, η οποία, όπως σημειώνεται και ανωτέρω, ενσωματώνει θεσμικές δομές που προσιδιάζουν στις κοινοτικές. Η αποδοχή από τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας και η ενεργοποίηση της Ενεργειακής Κοινότητας, το 2006, ανοίγουν το δρόμο στην τρίτη φάση, η οποία πλέον εξελίσσεται μέσα από το σταθερό θεσμικό πλαίσιο της Ενεργειακής Κοινότητας. Έμφαση θα πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι στην περίπτωση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης αναπτύσσεται μία διαδικασία σύνθετης μάθησης, η οποία οδηγεί στην κατασκευή μίας τομεακής ταυτότητας για τις χώρες της περιοχής. Συστατικά στοιχεία της συγκεκριμένης ταυτότητας αποτελούν οι ιδέες που διέπουν το πρότυπο της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ, ενώ, σημαντικό έρεισμα για τη διαδικασία αποτελεί ο υψηλό βαθμός «ταύτισης» με την ΕΕ, ο οποίος βασίζεται στην κυρίαρχη αντίληψη στις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και ειδικότερα, μετά την ένταξη Βουλγαρίας και Ρουμανίας στην ΕΕ, στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων ότι είναι ευρωπαϊκές, όχι μόνον με γεωγραφικούς, αλλά και με ιστορικούς και πολιτισμικούς όρους.

Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά συγκεντρώνει η περίπτωση της Ουκρανίας. Η ανταπόκριση της χώρας στην προοπτική ενσωμάτωσης του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου στην αγορά ενέργειάς της είναι θετική σε επίπεδο ρητορικής. Τη διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνει και η υπογραφή, το 2005, του Μνημονίου Κατανόησης για την ενεργειακή συνεργασία, το οποίο συνιστά, επί της ουσίας, έναν «οδικό χάρτη» για την εναρμόνιση του ενεργειακού τομέα της Ουκρανίας με αυτόν της ΕΕ. Επιπλέον, ο βαθμός «ταύτισης» με την ΕΕ είναι υψηλός, σε επίπεδο ρητορικής, δεδομένου ότι η χώρα αυτοπροσδιορίζεται ως ευρωπαϊκή και έχει εκφράσει τη βούλησή της να ενταχθεί στην ΕΕ, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '90. Παρά ταύτα, η διαδικασία της μάθησης προχωράει με σαφώς αργότερο ρυθμό απ' ό,τι στην περίπτωση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Το γεγονός αυτό δικαιολογείται, σε ένα πρώτο επίπεδο, από το χαμηλό βαθμό θεσμοποίησης της γνώσης και διάχυσης των ιδεών που συνδέονται με το πρότυπο της εσωτερικής

αγοράς φυσικού αερίου. Ο θεσμός, ο οποίος έχει εμπεδώσει το σχετικό πλέγμα ιδεών, αρχών και κανόνων είναι το ουκρανικό Υπουργείο Εξωτερικών, το οποίο λειτουργεί και ως «ιμάντας μεταφοράς» τους στο υπόλοιπο σύστημα (βλ. σχετ. Wolczuk, κεφ. 4.2.2.3). Επιπλέον, καθοριστικό ρόλο για την εξέλιξη της διαδικασίας διαδραματίζουν το ασταθές πολιτικό σύστημα και τα συνδεδεμένα με αυτό συμφέροντα των ουκρανικών ελίτ που επεβίωσαν από την κομμουνιστική περίοδο. Παράλληλα, όμως, πέραν των εν λόγω δομικών χαρακτηριστικών, το γεγονός το οποίο επηρέασε, με δυναμικό τρόπο, τη διαδικασία μάθησης, είναι η ενεργειακή κρίση του 2009, η οποία, παρά τη σύντομη διάρκειά της, επέφερε σημαντική ρήξη στη συνέχεια της διαδικασίας. Με στόχο την ανατροφοδότησή της, η Επιτροπή ανέλαβε την πρωτοβουλία να προωθήσει την Κοινή Διακήρυξη του Μαρτίου του 2009, με την οποία η Ουκρανία ανανεώνει, σε επίπεδο, τουλάχιστον, ρητορικής, τη βούλησή της να προχωρήσει σε αλλαγές στον ενεργειακό της τομέα προς την κατεύθυνση του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Μέσα από την προσέγγιση της διαδικασίας εξαγωγής του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου σε τρίτες χώρες, διαπιστώνεται ότι σε μία διαδικασία μάθησης, όπου ο αρχικός «πομπός» - η ΕΕ και το «μήνυμα» - οι ιδέες που διέπουν το πρότυπο της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, παραμένουν ίδια, η μεταβολή του «δέκτη» μπορεί να επιδράσει με καθοριστικό τρόπο στην εξέλιξή της. Στη συνέχεια, η ανάλυση στρέφεται στις ενεργειακές σχέσεις ΕΕ – Ρωσίας στον τομέα του φυσικού αερίου, προσεγγίζοντάς τις, όπως και τις δύο προηγούμενες πτυχές του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, ως μία εξελισσόμενη διαδικασία μάθησης. Στην περίπτωση των ευρω-ρωσικών ενεργειακών σχέσεων υφίσταται, από το 2000, ένα συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο – η διαδικασία του ενεργειακού διαλόγου, μέσα από το οποίο μπορεί κανείς να παρακολουθήσει την εξέλιξη της διαδικασίας ανταλλαγής ιδεών. Η πρώτη φάση της συγκεκριμένης διαδικασίας παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες με τη διαδικασία «εξαγωγής» του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου. Η Επιτροπή, ο συνομιλητής της ρωσικής κυβέρνησης, στο πλαίσιο του ενεργειακού διαλόγου, προωθεί την ιδέα του «ανοίγματος» της ενεργειακής αγοράς της Ρωσίας, μέσα από την υλοποίηση δομικών μεταρρυθμίσεων στο ρωσικό ενεργειακό τομέα. Στις δύο πρώτες συναντήσεις, η Ρωσία εμφανίζεται να αποδέχεται το συγκεκριμένο «μήνυμα», χωρίς ουσιαστικές διαφοροποιήσεις.

Ωστόσο, στην τρίτη συνάντηση, οπότε, αρχίζει η μεταστροφή της ρωσικής στάσης, η οποία σηματοδοτεί και μία νέα φάση στη διαδικασία, η Ρωσία απαντάει στην Επιτροπή με ένα διαφοροποιημένο «μήνυμα», καθώς επισημαίνει την ανησυχία της ως προς την επίδραση του «ανοίγματος» της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου στις ρωσικές εξαγωγές φυσικού αερίου προς τα κράτη μέλη της ΕΕ. Συγκεντρώνει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, άλλωστε, το γεγονός ότι η Επιτροπή μεταβάλλει τη στάση της, αντιλαμβανόμενη το «μήνυμα» της Ρωσίας και περιορίζει την έμφαση στο άνοιγμα των αγορών, αναγνωρίζοντας τη σημασία των μακροχρόνιων συμβάσεων φυσικού αερίου (βλ. σχετ. κεφ. 4.2.2.1). Μετά την τρίτη συνάντηση η διαδικασία αποκτά διαφορετικό χαρακτήρα από αυτόν της πρώτης φάσης, με την ΕΕ και τη Ρωσία να συνομιλούν σε ισότιμη βάση.

Παρά ταύτα, παρατηρεί κανείς ότι, μετά από μία δεκαετία συνομιλιών, ο βαθμός διάχυσης των ιδεών και της γνώσης που έχει αποκτηθεί από τη διαδικασία του ενεργειακού διαλόγου είναι περιορισμένος. Ενώ οι ενεργειακές σχέσεις των δύο πλευρών έχουν εμπλουτισθεί με νέους θεσμούς, όπως ο Μηχανισμός Έγκαιρης Προειδοποίησης ή οι θεματικές ομάδες εργασίας, η διαδικασία μάθησης που αναπτύσσεται εντός του ενεργειακού διαλόγου δεν έχει οδηγήσει σε ουσιαστική αλλαγή αντιλήψεων. Μία τέτοια αλλαγή συνδέεται, άλλωστε, για ορισμένα κράτη μέλη, όπως η Πολωνία ή οι χώρες της Βαλτικής, με προσδιοριστικά στοιχεία της ίδιας της εθνικής τους ταυτότητας. Η ενεργειακή κρίση του Ιανουαρίου του 2009 λειτούργησε ανασταλτικά για την εξέλιξη της διαδικασίας, ενισχύοντας την καχυποψία ανάμεσα στους συνομιλητές και τις αντιστάσεις έναντι της αλλαγής αντιλήψεων.

Συνοψίζοντας, η ανάλυση που προηγήθηκε, εστίασε σε τρεις διαδικασίες μείζονος σημασίας για την εξέλιξη του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου. Η παρατήρηση, υπό το φως της μάθησης, της αλλαγής και της μη αλλαγής στη διαμόρφωση της πολιτικής για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, στην «εξαγωγή» του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου σε τρίτες χώρες και στις ευρω-ρωσικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου, παρέχει μία σαφή εικόνα της εξέλιξης των ως άνω διαδικασιών. Δεδομένου δε ότι οι εν λόγω διαδικασίες βρίσκονται στο επίκεντρο του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, η κατανόησή τους, μέσα από τη

μάθηση, συμβάλλει στην ερμηνεία της εξέλιξης ή, αλλιώς, του «μηχανισμού επιβίωσης» του συγκεκριμένου συστήματος.

5.3 Συγκριτική αποτίμηση της εφαρμογής του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης στα πεδία μελέτης

Η εφαρμογή του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής στα δύο πεδία μελέτης - το σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ και το σύστημα εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου - παρέχει τη δυνατότητα περιγραφής και ερμηνείας της διαδικασίας εξέλιξης των δύο συστημάτων. Τα εξαγόμενα συμπεράσματα σε κάποιες περιπτώσεις συμπίπτουν, ενώ σε άλλες διαφέρουν σημαντικά. Η ανάλυση που ακολουθεί, εστιάζει στα σημαντικότερα σημεία σύγκλισης, καθώς και στις αποκλίσεις, καταλήγοντας σε ορισμένα ευρύτερης σημασίας συμπεράσματα για την προσέγγιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.

Το κυριότερο στοιχείο ομοιότητας στις αναλύσεις των δύο συστημάτων εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ είναι ότι σημείο αναφοράς και για τα δύο αποτελεί η εσωτερική αγορά, (αεροπορικών μεταφορών για το πρώτο, φυσικού αερίου για το δεύτερο). Η διαδικασία δημιουργίας της διαφέρει σε κάθε περίπτωση, αλλά ο ρόλος της δεν παύει να είναι ο ίδιος. Μέσα από τη σταδιακή εξέλιξή της, αναδεικνύεται η ανάγκη διαμόρφωσης μίας πολιτικής για τις εξωτερικές σχέσεις στους τομείς των αερομεταφορών και του φυσικού αερίου. Η ανάγκη αυτή συνδέεται με την περαιτέρω υλοποίηση και την προστασία της εσωτερικής αγοράς, αλλά και την «εξαγωγή» του προτύπου της σε τρίτες χώρες.

Η διαφορά ανάμεσα στα δύο υπό εξέταση συστήματα είναι ότι στο σύστημα εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου, μετά το 2000, εμφανίζεται ένα νέο παράδειγμα πολιτικής, το οποίο εστιάζοντας στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, έρχεται να αμφισβητήσει την κυριαρχία του ιδεολογικού πλαισίου της εσωτερικής αγοράς που ήταν επικεντρωμένο στην απελευθέρωση. Στην περίπτωση του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων, υπάρχουν, ασφαλώς και άλλοι πυλώνες, γύρω από τους οποίους αυτό εξελίσσεται (προστασία του περιβάλλοντος, ασφάλεια και προστασία από έκνομες ενέργειες, Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός). Ωστόσο, οι ιδέες που διέπουν τους συγκεκριμένους πυλώνες προσετέθησαν στο ιδεολογικό πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, χωρίς

να αντιτεθούν σε αυτό ή να αμφισβητήσουν την κυριαρχία του. Τα διαφορετικά αυτά δεδομένα στις πολιτικές της ΕΕ για τις αερομεταφορές και το φυσικό αέριο αποτυπώνονται με τόσο σαφή τρόπο στις διεθνείς διαστάσεις τους, ώστε συνάγεται, αβίαστα, το συμπέρασμα ότι οι εξελίξεις στην εσωτερική σφαίρα αντικατοπτρίζονται στην εξωτερική.

Παρακολουθώντας, στη συνέχεια, τις διαδικασίες διαμόρφωσης των πολιτικών της ΕΕ για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις και τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου, διαπιστώνει κανείς ότι η ιδέα που διατρέχει και τις δύο διαδικασίες είναι ότι η έλλειψη συντονισμού στην εξωτερική δράση και η αδυναμία διαμόρφωσης μίας «ενιαίας φωνής» οδηγούν σε περιορισμό ή άρση των ωφελειών της εσωτερικής αγοράς για τα κράτη μέλη. Η ιδέα αυτή κυριαρχεί στη ρητορική που αναπτύσσει η Επιτροπή, τόσο στην περίπτωση των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων όσο και σε αυτή των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου. Υπό τη λογική αυτή, κατασκευάζεται σε κάθε διαδικασία ένας εξωτερικός «αντίπαλος», ο οποίος έρχεται να «εκμεταλλευθεί» τα οφέλη της εσωτερικής αγοράς, θίγοντας, παράλληλα, τα ίδια τα κράτη μέλη. Το ρόλο αυτό διαδραματίζουν στις αεροπορικές μεταφορές οι Ηνωμένες Πολιτείες και στο φυσικό αέριο η Ρωσία. Πρόκειται για μία προσέγγιση, η οποία προσιδιάζει στη λογική της αρνητικής ολοκλήρωσης. Όπως στην τελευταία η διαδικασία ξεκινάει από την κατάργηση των υφισταμένων εμποδίων για να εξελιχθεί στην υιοθέτηση μέτρων και τη δημιουργία θεσμών ρύθμισης, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έτσι και στη διαμόρφωση των πολιτικών της ΕΕ για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις και τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου, η διαδικασία ξεκινάει από την αντιμετώπιση των εμποδίων για την εξέλιξή της - εν προκειμένω, των φερόμενων ως εξωτερικών κινδύνων και απειλών - για να συνεχίσει με την κατασκευή νέων δομών και την «εξαγωγή» του ευρωπαϊκού προτύπου σε τρίτες χώρες.

Ωστόσο, ο βαθμός απήχησης της συγκεκριμένης κατασκευής ποικίλλει, επηρεάζοντας, αναλόγως και την αποτελεσματικότητά της. Στην περίπτωση των Ηνωμένων Πολιτειών, παρά τις έντονες αντιδράσεις από τα κράτη μέλη που είχαν ήδη συνάψει συμφωνίες ανοιχτών ουρανών, η Επιτροπή κατόρθωσε, με τη συνδρομή και του ΔΕΕ, να εξελιχθεί σε εκφραστή της «ενιαίας φωνής» της ΕΕ και κύριο συνομιλητή τους. Δεν συμβαίνει, όμως, το ίδιο και με τη Ρωσία. Για ορισμένα κράτη μέλη (Πολωνία, χώρες Βαλτικής), η κατασκευή του συγκεκριμένου «αντιπάλου»

συνάδει με προσδιοριστικά στοιχεία της ταυτότητάς τους που προκύπτουν από την ιστορική πραγματικότητα. Ωστόσο, για άλλα κράτη μέλη, όπως η Γερμανία, η ως άνω ρητορική έχει αποδομηθεί, με αποτέλεσμα η Επιτροπή να μην μπορεί να στηριχθεί σε αυτή για να διαμορφώσει μία κοινή στάση από πλευράς ΕΕ και να αναλάβει το ρόλο του εκφραστή μίας «ενιαίας φωνής» στις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου. Ως εκ τούτου, μολονότι η κατασκευή ενός εξωτερικού «αντιπάλου» μπορεί να αποτελεί μία τακτική που, συχνά, υιοθετείται για τη διαμόρφωση μίας «ενιαίας φωνής» στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, η αποτελεσματικότητά της είναι αμφίβολη, καθώς εξαρτάται από την εκάστοτε συγκυρία, η οποία καθορίζεται από τα συμφέροντα και τις ιδέες που κυριαρχούν και σε ορισμένες περιπτώσεις, τις εθνικές ταυτότητες των κρατών μελών.

Έχοντας προσεγγίσει τις διαδικασίες διαμόρφωσης των πολιτικών για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ και τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου, υπό το πρίσμα της μάθησης (βλ. σχετ. Πίνακες 5.1 και 5.2), διαπιστώνει κανείς ότι και στις δύο περιπτώσεις η στάση των εθνικών κυβερνήσεων έναντι των ιδεών που επιχειρεί να τους μεταδώσει η Επιτροπή είναι αρνητική. Σταδιακά, η στάση αυτή μεταβάλλεται και στις δύο διαδικασίες, επιτρέποντας την εξέλιξη των συστημάτων. Ωστόσο, η σημαντική ποιοτική διαφορά ανάμεσά τους είναι ότι στην περίπτωση των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων επιτυγχάνεται η εμπέδωση της κεντρικής - συνεκτικής ιδέας του «κοινοτικού αερομεταφορέα», η οποία αποτελεί τον πυρήνα του συστήματος των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Η ιδέα του «κοινοτικού αερομεταφορέα» διέπει το σύνολο της εξωτερικής δράσης όχι μόνον της Επιτροπής, αλλά και των κρατών μελών, καθώς κάθε νέα διμερής συμφωνία αεροπορικών υπηρεσιών την περιέχει. Το σημαντικότερο, όμως, είναι ότι η εμπέδωση της συγκεκριμένης ιδέας από τα κράτη μέλη παρέχει το κατάλληλο ιδεολογικό υπόβαθρο για την κατασκευή μίας τομεακής ευρωπαϊκής ταυτότητας στις αεροπορικές μεταφορές, η οποία είναι αντιληπτή και διακριτή σε περιφερειακό (Νοτιοανατολική Ευρώπη, Μεσόγειος) και διεθνές επίπεδο (ΗΠΑ, χώρες στόχοι παγκοσμίως, ICAO).

Σε αντίθεση με το σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων, το σύστημα εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου στερείται μίας κυρίαρχης ιδέας, η οποία να αποτελεί σημείο αναφοράς. Το ρόλο αυτό θα μπορούσε, ενδεχομένως, να διαδραματίσει η ιδέα της ενιαίας ευρωπαϊκής ρυθμιστικής αρχής, η οποία προωθείται από την Επιτροπή. Ωστόσο, η αντίδραση των εθνικών

κυβερνήσεων δεν έχει επιτρέψει την εφαρμογή της. Επιπλέον, λαμβάνοντας υπ' όψιν την έμφαση που δίδεται στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, μετά το 2000, είναι αμφίβολο εάν η συγκεκριμένη ιδέα μπορεί να επιτελέσει ένα ρόλο αντίστοιχο με αυτόν της ιδέας του «κοινοτικού αερομεταφορέα» στο σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Δεδομένου ότι οι εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου αναπτύσσονται γύρω από το δίπολο της απελευθέρωσης της αγοράς και της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού, ο δυισμός αυτός θα πρέπει να αντικατοπτρίζεται και στις κυρίαρχες ιδέες. Υπό τη λογική αυτή, παράλληλα με την ιδέα της ενιαίας ρυθμιστικής αρχής, παρατηρεί κανείς ότι προωθείται από την Επιτροπή, μετά το 2000 και αυτή της αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη μέλη. Η ιδέα αυτή αποκτά συγκεκριμένο χαρακτήρα, μέσα από την πρόταση δημιουργίας ενός μηχανισμού αλληλεγγύης, η οποία, όμως, αντιμετωπίζεται με επιφυλακτικότητα από τα κράτη μέλη.

Ως εκ των ανωτέρω, διαπιστώνεται ότι ο βαθμός εμπέδωσης των δύο κεντρικών ιδεών, οι οποίες θα μπορούσαν να παράσχουν το κατάλληλο ιδεολογικό υπόβαθρο για την κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στον τομέα του φυσικού αερίου είναι μικρός. Το γεγονός αυτό δεν συνεπάγεται, βέβαια, ότι δεν υφίσταται ένα ιδεολογικό πλαίσιο δράσης της ΕΕ στις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου. Όπως σημειώνεται στο κεφάλαιο 5.2, υπάρχουν συγκεκριμένες ιδέες (βλ. σχήμα XXXVI), οι οποίες διέπουν την εξωτερική δράση της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου. Ωστόσο, η αδυναμία εμπέδωσης των προαναφερθεισών κυρίαρχων ιδεών περιορίζει την εμβέλεια της εξωτερικής δράσης της ΕΕ και τη δυνατότητα εμβάθυνσης της συνεργασίας με τρίτες χώρες.

Κοινό σημείο των πολιτικών της ΕΕ τόσο για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις, όσο και για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου αποτελεί η τακτική της «εξαγωγής» του κοινοτικού προτύπου στις τρίτες χώρες. Η τακτική αυτή εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της προβολής του προτύπου της ΕΕ στο διεθνές περιβάλλον και της «εξαγωγής» του ιδεολογικού πλαισίου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (βλ. σχετ. κεφ. 1.3.2). Εστιάζοντας στις διεθνείς διαστάσεις συγκεκριμένων τομέων περιφερειακής ολοκλήρωσης, όπως οι αερομεταφορές και το φυσικό αέριο, δίδεται η δυνατότητα ακριβέστερης παρατήρησης της διαδικασίας «εξαγωγής» του προτύπου της ΕΕ και των ιδεών που συνδέονται με κάθε τομέα.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν την ανάλυση των δύο συστημάτων εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ στις αερομεταφορές και το φυσικό αέριο διαπιστώνεται, καταρχάς, ότι η ΕΕ επιλέγει, όπου είναι δυνατόν, να διαμορφώσει ένα σταθερό μηχανισμό μεταφοράς του προτύπου της. Υπ' αυτή τη λογική, στην περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, η οποία αποτελεί και τον κυριότερο προορισμό-στόχο του εξαγόμενου προτύπου της ΕΕ, η συμφωνία για τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο (ΚΕΑΧ) διαθέτει συγκεκριμένες θεσμικές δομές και μεταβατικά διαστήματα εναρμόνισης με το κεκτημένο της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, προσαρμοσμένα στα δεδομένα κάθε εταίρου. Επιπλέον, το θεσμικό πλαίσιο του ΚΕΑΧ συνδυάζεται με την πρωτοβουλία για τη δημιουργία του FAB Νοτιοανατολικής Ευρώπης (SEE FAB), η οποία μετεξελίχθηκε στο "ISIS – Implementation of the Single European Sky In South East Europe". Στη Μεσόγειο, πάλι, ο μηχανισμός δεν είναι τόσο εξελιγμένος, αλλά διαθέτει το "Euromed Aviation Project", το οποίο συνιστά τον κινητήριο μοχλό για τη σταδιακή διαμόρφωση στην περιοχή ενός Κοινού Ευρω-Μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου.

Όσον αφορά στον ενεργειακό τομέα, στη Νοτιοανατολική Ευρώπη έχει διαμορφωθεί ένας ιδιαίτερα εξελιγμένος μηχανισμός μεταφοράς του προτύπου της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Σε συνέχεια του Μνημονίου Κατανόησης για την περιφερειακή αγορά φυσικού αερίου του 2002, δημιουργείται η Ενεργειακή Κοινότητα, η οποία, διαθέτοντας ένα ανεπτυγμένο σύστημα θεσμικών δομών, υποστηρίζει τη διαδικασία εμπέδωσης του προτύπου της ΕΕ στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Λιγότερο ανεπτυγμένους μηχανισμούς διαθέτει η ΕΕ με τη Ρωσία (θεσμοθετημένος ενεργειακός διάλογος), αλλά και την Ουκρανία (Μνημόνιο Κατανόησης για την ενεργειακή συνεργασία του 2005).

Ιδιάζουσα περίπτωση τόσο στις αερομεταφορές, όσο και στον τομέα του φυσικού αερίου αποτελεί η Τουρκία. Ενώ έχει προσκληθεί από την ΕΕ να συμμετάσχει και στους δύο εξελιγμένους μηχανισμούς της Νοτιοανατολικής Ευρώπης - τον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο και την Ενεργειακή Κοινότητα - έχει τηρήσει, μέχρι και σήμερα, εφεκτική στάση. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τη σχετική ανάλυση για τις σχέσεις της ΕΕ με την Τουρκία στους τομείς τόσο των αερομεταφορών, όσο και του φυσικού αερίου (βλ. κεφ. 3.2.2.3 και 4.2.2.1), η συγκεκριμένη στάση εξηγείται από την κυρίαρχη αντίληψη στην Άγκυρα για την ιδιαιτερότητα της χώρας, λόγω του ειδικού της βάρους, η οποία δεν μπορεί να συμβαδίσει με την ένταξη σε ευρύτερους μηχανισμούς με ομογενοποιητικό

χαρακτήρα. Η αντίληψη αυτή, άλλωστε, αντανακλάται και στη στάση της Τουρκίας ως προς τα σχετικά κεφάλαια των προ-ενταξιακών διαπραγματεύσεων.

Έμφαση θα πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση και ειδικότερα, η Επιτροπή, η οποία διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση, εξέλιξη και λειτουργία των προαναφερθέντων μηχανισμών μεταφοράς του προτύπου της ΕΕ στους τομείς των αερομεταφορών και του φυσικού αερίου, δεν στοχεύει, απλώς, στην αλλαγή του σχετικού κανονιστικού πλαισίου των τρίτων χωρών, αλλά στην επιρροή ή το σχηματισμό θεσμικών, καθώς και ιδεολογικών δομών. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι εν λόγω μηχανισμοί δεν εντάσσονται σε μία λογική «εξωτερικής διακυβέρνησης», αλλά σε μία συνθετότερη προσέγγιση, εντασσόμενη στο πλαίσιο της «δομικής εξωτερικής πολιτικής», μίας εξωτερικής πολιτικής, η οποία στοχεύει στην επιρροή «πολιτικών, νομικών, κοινωνικο-οικονομικών και νοητικών δομών, καθώς και δομών ασφαλείας» (σχετ. με 'εξωτερική διακυβέρνηση' και 'δομική εξωτερική πολιτική' βλ. Lavenex and Schimmelfennig και Keukeleire and MacNaughtan, αντιστοίχως, σε κεφ 2.5.1).

Εξετάζοντας τα συστήματα των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων και των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου, υπό το πρίσμα της «δομικής εξωτερικής πολιτικής», το υπόδειγμα ανάλυσης που ακολουθείται στην παρούσα μελέτη, επιτρέπει μία συγκριτική προσέγγιση των πολιτικών της ΕΕ στα συγκεκριμένα πεδία. Συγκεκριμένα, εάν στην περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης διαπιστώνει κανείς ότι έχουν αναπτυχθεί σύνθετοι μηχανισμοί μεταφοράς των προτύπων τόσο της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, όσο και της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, οι οποίοι παρέχουν ένα σαφές θεσμικό πλαίσιο στην εξελισσόμενη διαδικασία μάθησης, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι, γενικότερα, οι πολιτικές της ΕΕ για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της και τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της στον τομέα του φυσικού αερίου παρουσιάζουν την ίδια ομοιότητα στην εξέλιξή τους.

Επιχειρώντας να διαδραματίσει ηγετικό ρόλο σε καθένα από τα παραπάνω πεδία πολιτικής η ΕΕ «συναντά» δύο ισχυρούς «παίχτες»: τις ΗΠΑ στις αεροπορικές μεταφορές και τη Ρωσία στο φυσικό αέριο. Η εξέλιξη των σχέσεων της ΕΕ με τους συγκεκριμένες δράντες αντικατοπτρίζει τις πραγματικές δυνατότητές της να αναλάβει ένα ηγετικό ρόλο και να δράσει σε περιφερειακό ή/και διεθνές επίπεδο με όρους «δομικής εξωτερικής πολιτικής». Η σύγκριση της απόστασης ανάμεσα στον προσδοκώμενο ρόλο και τις πραγματικές δυνατότητες της ΕΕ σε καθέναν από τους

εξεταζόμενους τομείς αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για την εξαγωγή συμπερασμάτων ως προς την εξέλιξη των συστημάτων εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων και εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου⁹⁶.

Στις αεροπορικές μεταφορές οι Ηνωμένες Πολιτείες αποτέλεσαν, σε μεγάλο βαθμό, το πρότυπο για την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών της ΕΕ. Η εξέλιξη της διαδικασίας διαπραγμάτευσης που αναπτύσσεται ανάμεσα σε ΕΕ και ΗΠΑ, συνδέεται με την ίδια τη διαμόρφωση μίας πολιτικής για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις της ΕΕ. Κεντρικό ρόλο στη διαδικασία αυτή διαδραματίζει η Επιτροπή, η οποία επιτυγχάνει, όπως σημειώνεται και ανωτέρω, να αναγνωρισθεί, καταρχάς, από τα κράτη μέλη ως ο εκφραστής της «φωνής» της ΕΕ διεθνώς και εν συνεχεία, από την κυβέρνηση των ΗΠΑ ως ισότιμος συνομιλητής στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων. Η αλλαγή αυτή στην αντίληψη του ισχυρότερου «παίχτη» στις διεθνείς αερομεταφορές για το ρόλο της ΕΕ σηματοδοτεί και την καθιέρωσή της ως διεθνούς δρώντος στο συγκεκριμένο πεδίο. Μέσα από την εξέλιξη της διαπραγμάτευσης, η οποία προσεγγίζεται ως μία μακροχρόνια διαδικασία μάθησης, κάθε πλευρά επιδιώκει να ασκήσει επιρροή στις κυρίαρχες αντιλήψεις της άλλης. Η εκατέρωθεν άσκηση επιρροής οδηγεί στην υπογραφή των συμφωνιών «Ανοιχτών Ουρανών», πρώτης και δεύτερης φάσης, που συνεπάγονται σημαντικές αλλαγές όχι μόνο για τις διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις, αλλά και για το διεθνές καθεστώς αερομεταφορών, εν γένει.

Εντός το πλαισίου αυτού, η Επιτροπή αναδεικνύεται σε κινητήριο μοχλό της διαδικασίας επιδιώκοντας, όχι πάντα με επιτυχία, να ασκήσει επιρροή και να μεταβάλει κυρίαρχες αντιλήψεις και συμφέροντα της αμερικανικής διοίκησης, καθώς και του αμερικανικού αεροπορικού κλάδου (βλ. σχετ. δυνατότητα cabotage για κοινοτικούς αερομεταφορείς εντός ΗΠΑ, ιδιοκτησιακό καθεστώς αμερικανικών αερομεταφορέων, πρόγραμμα CRAF, τακτικοί έλεγχοι σε τεχνικές βάσεις επισκευής αεροσκαφών τρίτων χωρών σε κεφ. 3.2.3.1). Μολονότι τα αποτελέσματα της όλης διαδικασίας έχουν δεχθεί έντονη κριτική από τα κράτη μέλη και τον ευρωπαϊκό αεροπορικό κλάδο (κυρίως ως προς το περιεχόμενο και τη σκοπιμότητα της συμφωνίας ‘ανοιχτών ουρανών’), δεν μπορεί κανείς να παραβλέψει την επιρροή που ασκείται στις πολιτικές, νομικές, κοινωνικο-οικονομικές και νοητικές δομές των δύο πλευρών, στον τομέα των αερομεταφορών, μέσα από την εξέλιξη της διαδικασίας

⁹⁶ Βλ. σχετ. C.Hill, «χάσμα ικανότητας – προσδοκίων» σε κεφ. 1.1.

μάθησης που αναπτύσσεται, εντός του πλαισίου των διμερών διαπραγματεύσεων. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ως άνω αλλαγές στις διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις, διαπιστώνεται ότι η απόσταση ανάμεσα στις προσδοκίες για το ρόλο της ΕΕ, όπως αυτές εκφράζονται, κυρίως, από την Επιτροπή και τις πραγματικές δυνατότητες ανταπόκρισης στον προσδοκώμενο ρόλο έχει μειωθεί αισθητά, από το 2003, οπότε η Επιτροπή λαμβάνει από το Συμβούλιο την «οριζόντια εντολή» για έναρξη διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες, μέχρι και σήμερα.

Εξετάζοντας, στη συνέχεια, τις ενεργειακές σχέσεις της ΕΕ με τον ισχυρό «παίχτη» στον τομέα του φυσικού αερίου, τη Ρωσία, παρατηρείται μία σχεδόν αντίστροφη πορεία. Η Ρωσία αναγνώρισε, εξ αρχής, την ΕΕ και ειδικότερα, την Επιτροπή ως ισότιμο συνομιλητή στο πλαίσιο του ενεργειακού διαλόγου. Κατά τις πρώτες, μάλιστα, φάσεις της συγκεκριμένης διαδικασίας που ξεκινάει το 2000, ο ενεργειακός διάλογος αντιμετωπίζεται από την Επιτροπή ως ένας μηχανισμός «εξαγωγής» του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου. Ωστόσο, κατά την εξέλιξη του ενεργειακού διαλόγου, η ισορροπία αυτή ανατρέπεται από τη Ρωσία, η οποία αναπροσδιορίζει τις ενεργειακές σχέσεις της με την ΕΕ, διεκδικώντας και επιτυγχάνοντας έναν ηγετικό ρόλο για την ίδια.

Παράλληλα, η Επιτροπή αδυνατεί να διαδραματίσει το ρόλο του εκφραστή της «ενιαίας φωνής» της ΕΕ έναντι της Ρωσίας, μέσα σε ένα περιβάλλον «πολυφωνίας» και αντίθετων, εάν όχι συγκρουόμενων, προσεγγίσεων από τα κράτη μέλη. Το σχέδιο κατασκευής του αγωγού “Nord Stream” αποτελεί την πιο σαφή επιβεβαίωση της αδυναμίας της ΕΕ να αντιτάξει μία ενιαία πολιτική στάση έναντι της δυναμικής πολιτικής της Ρωσίας. Η αδυναμία αυτή θέτει και τα όρια των δυνατοτήτων της ΕΕ στο συγκεκριμένο τομέα εξωτερικής δράσης. Υπό τις συνθήκες αυτές, η ΕΕ «συναντά» τη Ρωσία σε κάθε πτυχή της πολιτικής της για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου. Η επίδραση της ρωσικής ενεργειακής πολιτικής είναι καθοριστική στην Ουκρανία και ουσιαστική στην Τουρκία, δύο χώρες “transit” μείζονος σημασίας για τον ενεργειακό εφοδιασμό της ευρωπαϊκής αγοράς φυσικού αερίου. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνει, άλλωστε, το γεγονός ότι και στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, η οποία αποτελεί προνομιακό χώρο δράσης για την ΕΕ, η επιρροή της ρωσικής ενεργειακής πολιτικής γίνεται ιδιαίτερα αισθητή. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα συγκεκριμένα δεδομένα, καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι, σε αντίθεση με τις διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις, η απόσταση ανάμεσα στις προσδοκίες για το ρόλο της ΕΕ και τις πραγματικές δυνατότητες της,

διευρύνεται, κατά το χρονικό διάστημα από την έναρξη του ενεργειακού διαλόγου ΕΕ – Ρωσίας μέχρι σήμερα.

Τα αίτια αυτής της εξέλιξης θα πρέπει να αναζητηθούν στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής της ΕΕ για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου. Όπως σημειώνεται ανωτέρω, το στοιχείο που διαφοροποιεί την εξέλιξη της συγκεκριμένης διαδικασίας από την αντίστοιχη για τη διαμόρφωση της πολιτικής εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, είναι η έλλειψη μίας κυρίαρχης ιδέας, η οποία θα μπορούσε να λειτουργήσει ως σημείο αναφοράς για την πολιτική της ΕΕ. Παράλληλα, κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί ότι η εμφάνιση και ανάδειξη, μετά το 2000, ενός νέου παραδείγματος πολιτικής για την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ, επικεντρωμένου στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, συμπίπτει χρονικά με μία πλήρη στροφή στην εξωτερική ενεργειακή πολιτική της Ρωσίας, η οποία διεκδικεί, συστηματικά, έναν ηγετικό ρόλο στον ενεργειακό τομέα. Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, η ρητορική που αναπτύσσει η Επιτροπή, μετά το 2006, σχετικά με τη δημιουργία μίας «εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής» για την ΕΕ δεν συνάδει με τις πραγματικές δυνατότητές της, οι οποίες περιορίζονται από την πολυφωνία και την αδυναμία διαμόρφωσης μίας ενιαίας πολιτικής έναντι της Ρωσίας. Η αύξηση των προσδοκιών που καλλιεργεί η Επιτροπή μέσα από τη συγκεκριμένη ρητορική, έχει ως αποτέλεσμα να διευρύνεται το χάσμα ικανότητας – προσδοκιών στο συγκεκριμένο τομέα εξωτερικής δράσης.

Ως εκ των ανωτέρω, διαπιστώνεται ότι η εξέλιξη του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ επιτρέπει την ανάληψη από την τελευταία ενός ενεργού διεθνούς ρόλου, με στόχο την εξαγωγή του δικού της περιφερειακού προτύπου οργάνωσης και λειτουργίας των αερομεταφορών και την άσκηση ουσιαστικής επιρροής στη διαμόρφωση του διεθνούς καθεστώτος αερομεταφορών. Εντός του πλαισίου αυτού, προωθεί, είτε μέσα από τις σχέσεις της με τρίτες χώρες – στόχους, παγκοσμίως, είτε μέσα από τη συνεργασία της με τον ICAO, τη δική της προσέγγιση για τον τρόπο οργάνωσης του διεθνούς καθεστώτος αερομεταφορών, η οποία βασίζεται στην ιδέα της «περιφερειοποίησης» (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.3.2). Η πολιτική αυτή ερείδεται στην πεποίθηση ότι η ΕΕ διαδραματίζει ηγετικό ρόλο σε ένα περιφερειακό μπλοκ αεροπορικών μεταφορών που περιλαμβάνει τον ευρύτερο ευρωπαϊκό και ευρω-μεσογειακό χώρο.

Αντιθέτως, η εξέλιξη του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου δεν επιτρέπει την ανάληψη ενός τέτοιου ρόλου

από πλευράς ΕΕ. Η προοπτική διαμόρφωσης ενός «πανευρωπαϊκού γεω-ενεργειακού χώρου», όπως αυτός ορίζεται από την Mañé – Estrada (ως δηλαδή ‘μία γεωγραφική περιοχή με μία δομή διακυβέρνησης’, στην οποία το φυσικό αέριο διαδραματίζει ολοένα αυξανόμενο ρόλο στο ενεργειακό μείγμα), παραμένει μακρινή (βλ. σχετ. 4.1.2). Η ΕΕ δεν έχει τις δυνατότητες να αναλάβει ηγετικό ρόλο σε ένα περιφερειακό μπλοκ, σύμφωνα με το πρότυπο του «πανευρωπαϊκού γεω-ενεργειακού χώρου». Παρά τις προσδοκίες για μία «εξωτερική ενεργειακή πολιτική», στην πραγματικότητα, αδυνατεί να διαμορφώσει μία ενιαία πολιτική για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της στον τομέα του φυσικού αερίου, απαραίτητη προϋπόθεση για ένα περιφερειακό ρόλο αυτού του βεληνεκούς.

Υπό το φως της ανάλυσης που προηγήθηκε, καταλήγει κανείς σε ορισμένα ευρύτερης σημασίας συμπεράσματα για τη μελέτη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Συγκεκριμένα, πρώτον, αναδεικνύεται ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της σχέσης που αναπτύσσεται ανάμεσα στην εσωτερική και την εξωτερική σφαίρα άσκησης πολιτικής - μίας σχέσης διαρκούς αλληλεπίδρασης. Αναλυτικότερα, παρατηρείται ότι μέσα από τη σταδιακή εξέλιξη της εσωτερικής διάστασης των εξεταζόμενων τομέων γεννάται η ανάγκη διαμόρφωσης μίας πολιτικής για την εξωτερική δράση της ΕΕ στους συγκεκριμένους τομείς. Η ανάγκη αυτή μπορεί να συνδέεται με την προστασία της εσωτερικής αγοράς από την επιζήμια για τα συμφέροντα των κρατών μελών επιθετική πολιτική τρίτων χωρών, αλλά και με τη βούληση προβολής και επέκτασης σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο του προτύπου της ΕΕ. Εντός του πλαισίου αυτού, οι εξελίξεις στην εσωτερική σφαίρα αντικατοπτρίζονται στην εξωτερική, καθώς τα συμφέροντα και οι ιδέες που διέπουν κάθε τομέα πολιτικής, διαπερνούν τη νοητή διαχωριστική γραμμή ανάμεσα σε εσωτερικό και εξωτερικό. Το ίδιο συμβαίνει, όμως και με τα συμφέροντα και τις ιδέες που διέπουν τις πολιτικές τρίτων χωρών που διαδραματίζουν ηγετικό ρόλο σε συγκεκριμένους τομείς (εν προκειμένω οι ΗΠΑ στις αερομεταφορές και η Ρωσία στο φυσικό αέριο), με αποτέλεσμα η εξωτερική διάσταση να ασκεί ουσιαστική επιρροή στην εσωτερική.

Η δεύτερη διαπίστωση αφορά στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής για τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ σε συγκεκριμένους τομείς δράσης. Στόχο της διαδικασίας αποτελεί η διαμόρφωση μίας «ενιαίας φωνής» με εκφραστή της την Επιτροπή. Μία τακτική που ακολουθείται από την τελευταία, είναι η κατασκευή ενός «αντιπάλου», ο οποίος δρα εις βάρος των συμφερόντων των κρατών μελών. Ωστόσο, η επιτυχία της

τακτικής αυτής είναι αμφίβολη, καθώς η ρητορική της Επιτροπής μπορεί, εύκολα, να αποδομηθεί από κράτη μέλη, των οποίων τα συμφέροντα περισσότερο ευνοούνται, παρά θίγονται από τη συνεργασία με τον φερόμενο ως αντίπαλο. Η διαμόρφωση μίας πολιτικής για τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ σε οποιοδήποτε τομέα δράσης απαιτεί ένα σταθερό σημείο αναφοράς, ικανό να συμβιβάσει διαφορετικά συμφέροντα και να λειτουργήσει ως υπόβαθρο για την κατασκευή μίας περιφερειακής τομεακής ταυτότητας. Το ρόλο αυτόν μπορεί να διαδραματίσει μόνον μία κυρίαρχη συνεκτική ιδέα, ο βαθμός εμπέδωσης της οποίας προσδιορίζει την ευκολία διαμόρφωσης από πλευράς ΕΕ μίας «ενιαίας φωνής», σε διεθνές επίπεδο, παρά την ύπαρξη διαφορετικών συμφερόντων στην εσωτερική σφαίρα.

Τρίτον, σταθερή επιδίωξη της ΕΕ, όπως αυτή εκφράζεται από την Επιτροπή, αποτελεί η προώθηση – «εξαγωγή» του προτύπου οργάνωσης και λειτουργίας της σε διάφορους τομείς πολιτικής, πρωτίστως, σε περιφερειακό, αλλά και σε διεθνές επίπεδο. Στόχος της είναι η διαμόρφωση ενός ευρύτερου περιφερειακού μπλοκ, το οποίο θα διέπεται από το θεσμικό και ιδεολογικό πρότυπό της σε διάφορους τομείς δράσης. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ επιδιώκει να διαμορφώσει σταθερούς μηχανισμούς μεταφοράς του προτύπου της, οι οποίοι παρέχουν τη δυνατότητα άσκησης επιρροής ή σχηματισμού θεσμικών και ιδεολογικών δομών σε τρίτες και κυρίως, γειτονικές χώρες.

Τέλος, μέσα από την ανάλυση των συστημάτων εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων και εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου, καθίσταται σαφές ότι ο βαθμός επιρροής του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής στο εξωτερικό του περιβάλλον ποικίλλει ανάλογα με τον τομέα πολιτικής. Η εμβέλεια και το βάθος της επιρροής αυτής εξαρτώνται από την εμπέδωση μίας ή περισσοτέρων κυρίαρχων ιδεών, ισχυρών αρκετά, ώστε να λειτουργήσουν ως σημεία αναφοράς για τα συστήματα εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ στους διάφορους τομείς διεθνούς δράσης της. Σε κάθε περίπτωση, η έλλειψη ή ο μικρός βαθμός εμπέδωσης μίας κυρίαρχης συνεκτικής ιδέας δρα ανασταλτικά για την ανάπτυξη της διεθνούς δράσης της ΕΕ και την εξαγωγή του προτύπου της σε οιοδήποτε τομέα πολιτικής.

5.4 Αναπροσδιορίζοντας τη σχέση Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής - Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας

Προϋπόθεση μίας συνεπούς προσέγγισης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής αποτελεί η ικανότητά της να προσαρμόζεται στις ανάγκες της ανάλυσης του συγκεκριμένου φαινομένου των διεθνών σχέσεων. Στο πρώτο κεφάλαιο της μελέτης σημειώνεται ότι, καθώς το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΣΕΠ) εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο του διεθνούς συστήματος, οι ανάγκες της ανάλυσης του διαμορφώνονται, με ουσιαστικό τρόπο, από τις διεθνείς εξελίξεις. Δεδομένης της συνεχούς διεύρυνσης των πεδίων συνεργασίας σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο, αλλά και των παραγόντων, οι οποίοι εμπλέκονται σε αυτά, το ΕΣΕΠ έχει εξελιχθεί σε πολύσημο φαινόμενο με πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές διαστάσεις, με αποτέλεσμα η παραδοσιακή προσέγγιση της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής να αδυνατεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της ανάλυσής τους. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα χαρακτηριστικά που έχει προσλάβει το ΕΣΕΠ, η προσέγγισή του απαιτεί ένα «άνοιγμα» προς την κατεύθυνση της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας (βλ. σχετ. κεφ. 1.2). Υπό τις συνθήκες αυτές, στην παρούσα μελέτη, εφαρμόζεται ένα υπόδειγμα ανάλυσης, το οποίο συνδέει τη μελέτη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής με τη Διεθνή Πολιτική Οικονομία, αναπροσδιορίζοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, μία σχέση «περιστασιακή».

Η περιφερειακή και διεθνής συνεργασία συνδέεται, σήμερα, με ποικίλες πολιτικοοικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές διεργασίες. Η ευρύτητα των πεδίων συνεργασίας, αλλά και η συνεχής διασύνδεση θεμάτων ενισχύει τις δυνατότητες, αλλά και τις δυσχέρειες για το σχεδιασμό και την άσκηση εξωτερικής πολιτικής. Ο Stanley Hoffmann παρατηρεί σχετικά ότι έχουν διαμορφωθεί, σε διεθνές επίπεδο, διάφορες «σκακιέρες», επιπλέον των παραδοσιακών στρατιωτικο-διπλωματικών, οι οποίες αντιστοιχούν σε επιμέρους τομείς διεθνούς δράσης (βλ. σχετ. κεφ. 1.2). Εντός του πλαισίου αυτού, η εξέλιξη του φαινομένου της περιφερειακής ολοκλήρωσης επιδρά με καθοριστικό τρόπο στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής (βλ. σχετ. κεφ. 1.3.3). Η κατασκευή περιφερειακών ταυτοτήτων που έρχονται να συμπληρώσουν ή να αντικαταστήσουν τις εθνικές σε διάφορους τομείς, επαληθεύει τη θέση του Alexander Wendt ότι οι συλλογικές ταυτότητες «ποικίλλουν ανά θέμα, χρόνο και χώρο, αλλά και ανάλογα με το εάν είναι διμερείς, περιφερειακές ή παγκόσμιες» (βλ. σχετ. κεφ. 2.2.2). Παράλληλα, η ισχύς της παραδοσιακής διάκρισης

ανάμεσα σε εσωτερική και εξωτερική σφαίρα περιορίζεται αισθητά, καθώς η διαχωριστική γραμμή ανάμεσά τους γίνεται ολοένα και πιο θολή, ενώ αναδεικνύονται νέοι διεθνείς δρώντες, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται εταιρείες με σημαντική ισχύ σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής εξελίσσεται εντός του εν λόγω πλαισίου, η συμβολή της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας στη μελέτη του κρίνεται απαραίτητη, δεδομένου ότι συνδυάζει τα στοιχεία αυτά που απαιτούνται για μία ανάλυση υπό το φως του σύγχρονου διεθνούς συστήματος. Όπως παρατηρούν οι Lipson και Cohen το πεδίο αναφοράς της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας βρίσκεται «στη διασταύρωση παγκόσμιας πολιτικής και οικονομίας», ενώ το κεντρικό της ερευνητικό ερώτημα αφορά στη σχέση κράτους αγοράς (βλ. σχετ. κεφ. 1.2). Υπό τη συγκεκριμένη λογική, το προτεινόμενο στην παρούσα μελέτη υπόδειγμα ανάλυσης λειτουργεί ως «συνδυαστικός κρίκος» ανάμεσα σε Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής και Διεθνή Πολιτική Οικονομία. Η επιλογή δε των πεδίων εφαρμογής του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης - των συστημάτων εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων και εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου - εντάσσεται στην ίδια λογική, δεδομένου ότι η ενέργεια και οι μεταφορές αποτελούν, σύμφωνα με τη Susan Strange, τις δύο από τις τέσσερις δευτερεύουσες δομές ισχύος της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, που διέπουν τη σχέση κράτους – αγοράς (βλ. σχετ. κεφ. 1.4 και σχήμα VIII).

Προσεγγίζοντας τα δύο προαναφερθέντα συστήματα, με «εργαλείο» το προτεινόμενο υπόδειγμα ανάλυσης, αναδεικνύεται, καταρχάς, η συνεχής αλληλεπίδραση εσωτερικού - εξωτερικού πεδίου δράσης. Τόσο στις αερομεταφορές, όσο και στο φυσικό αέριο οι αποφάσεις σχετικά με την εσωτερική αγορά επηρεάζουν, αλλά και επηρεάζονται από το περιφερειακό και διεθνές πλαίσιο. Οι δύο χώρες με ηγετικό ρόλο στους τομείς των αερομεταφορών και του φυσικού αερίου - Ηνωμένες Πολιτείες και Ρωσία, αντιστοίχως - επιδρούν με ουσιαστικό τρόπο στη διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς στις αερομεταφορές και το φυσικό αέριο. Παράλληλα, όμως, ο πολιτικός σχεδιασμός τους και η εξωτερική τους δράση επηρεάζεται, άμεσα, από τη διαδικασία ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς στους συγκεκριμένους δύο τομείς. Η ίδια αλληλεπίδραση παρατηρείται, άλλωστε, σε όλες τις διαστάσεις των πολιτικών της ΕΕ για τις αερομεταφορές και το φυσικό αέριο, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την ασφάλεια και προστασία από έκνομες ενέργειες στις μεν και την ασφάλεια εφοδιασμού στο δε (βλ. σχετ. κεφ. 3.1.3 και 4.1.2).

Επιδίωξη των πολιτικών της ΕΕ για τις εξωτερικές σχέσεις τόσο στον τομέα των αερομεταφορών, όσο και σε αυτόν του φυσικού αερίου, είναι, όπως σημειώνεται και στο προηγούμενο τμήμα του κεφαλαίου (κεφ. 5.3), η άσκηση επιρροής στις δομές τρίτων χωρών, πρωτίστως, σε περιφερειακό και δευτερευόντως, σε διεθνές επίπεδο. Στο σημείο αυτό η ανάλυση των πολιτικών της ΕΕ συναντά τη «Δομική Εξωτερική Πολιτική», όπως αυτή ορίζεται από τους Keukeleire και MacNaughtan ως, δηλαδή, «η εξωτερική πολιτική, η οποία ασκούμενη μακροπρόθεσμα, επιδιώκει να επηρεάσει ή να σχηματίσει βιώσιμες πολιτικές, νομικές, κοινωνικο-οικονομικές και νοητικές δομές, καθώς και δομές ασφαλείας». Η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής και εν προκειμένω των πολιτικών για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις και τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου, υπό το πρίσμα της «Δομικής Εξωτερικής Πολιτικής», οξύνει την ερμηνευτική ικανότητα του εφαρμοζόμενου υποδείγματος ανάλυσης μέσω τριών «οδών». Πρώτον, εξετάζονται οι μακροχρόνιες επιδράσεις της εξωτερικής πολιτικής σε ένα συνδυασμό δομών (πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές, νοητικές και ασφαλείας) και επιπέδων (υπο-εθνικό, εθνικό, περιφερειακό και διεθνές), ξεπερνώντας, ασφαλώς, τη διάκριση σε θέματα «υψηλής» και «χαμηλής» πολιτικής. Δεύτερον, διευρύνεται ο κύκλος των διεθνών δρώντων, οι οποίοι εξετάζονται, γεγονός το οποίο επιτρέπει να αναδειχθεί η επιρροή της δράσης μη κυβερνητικών δρώντων και συγκεκριμένα, ισχυρών εταιρειών των κλάδων των αερομεταφορών και του φυσικού αερίου στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ. Τρίτον, η ανάλυση επιχειρεί να προσδιορίσει εκτός από τα «ίδια» συμφέροντα και τα συμφέροντα «των άλλων», δηλαδή, των δρώντων – κυβερνητικών και μη, οι οποίοι, αν και βρίσκονται στο εξωτερικό περιβάλλον του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, επηρεάζουν την εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής και επηρεάζονται από αυτήν (βλ. σχετ. κεφ. 2.5.1).

Ειδικότερα, κρίνεται σκόπιμο να εστιάσει κανείς στην προσέγγιση της αλλαγής ή της μη αλλαγής των νοητικών δομών στα δύο πεδία μελέτης, στα οποία εφαρμόζεται το προτεινόμενο υπόδειγμα ανάλυσης. Τόσο στο σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων, όσο και στο σύστημα εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου, η διαδικασία μεταβολής των νοητικών δομών προσεγγίζεται υπό το πρίσμα της μάθησης. Μέσα από τη μάθηση δίδεται η δυνατότητα παρατήρησης των διαφορετικών σταδίων διαμόρφωσης των πολιτικών της ΕΕ για τις εξωτερικές της σχέσεις στους τομείς των αερομεταφορών και του φυσικού αερίου και των αλλαγών σε επίπεδο νοητικών δομών, καταρχάς, στο

εσωτερικό των δύο συστημάτων. Υπό τη συγκεκριμένη προσέγγιση, διαπιστώνεται ότι στις αεροπορικές μεταφορές συντελείται μία σημαντική αλλαγή σε ιδεολογικό επίπεδο, καθώς η ιδέα του «εθνικού αερομεταφορέα» αντικαθίσταται σταδιακά από αυτήν του «κοινοτικού αερομεταφορέα». Βασιζόμενη στην αλλαγή που συντελείται μέσα από την εμπέδωση της νέας ιδέας, η Επιτροπή επιχειρεί να αναδείξει, κυρίως κατά τη δεύτερη φάση της διαδικασίας διαμόρφωσης της πολιτικής της ΕΕ για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις, την αντίληψη μίας κοινότητας συμφερόντων, ιδεών και αρχών και να προωθήσει την κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στις αερομεταφορές (βλ. σχετ. πίνακα 5.1 σε κεφ. 5.1.2).

Η αλλαγή που σημειώνεται στην περίπτωση των αερομεταφορών, δεν συντελείται και στην περίπτωση του φυσικού αερίου. Παρατηρώντας τις διαφορετικές φάσεις της διαδικασίας διαμόρφωσης της πολιτικής της ΕΕ για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της στο φυσικό αέριο, διαπιστώνεται ότι στη διαδικασία μάθησης που αναπτύσσεται, σημειώνεται μία σημαντική τομή, που συνδέεται με τη συντελούμενη αλλαγή παραδείγματος πολιτικής για την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ, κατά τη δεύτερη φάση (βλ. σχετ. πίνακα 5.2 σε κεφ. 5.2.2). Μετά το 2000, η διαδικασία αναπτύσσεται γύρω από δύο πυλώνες: τον παλαιότερο της απελευθέρωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου και τον νεότερο της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού. Ωστόσο, ελλείπει μίας κυρίαρχης – συνεκτικής ιδέας δεν έχει διαμορφωθεί το κατάλληλο ιδεολογικό υπόβαθρο που να επιτρέπει την ανάδειξη μίας αντίληψης κοινότητας συμφερόντων, ιδεών και αρχών ή την κατασκευή μίας ευρωπαϊκής ταυτότητας στον τομέα του φυσικού αερίου.

Όσον αφορά στο εξωτερικό περιβάλλον των δύο υπό εξέταση συστημάτων, έμφαση θα πρέπει να δοθεί, καταρχάς, στη συντελεσθείσα αλλαγή σε επίπεδο νοητικών δομών στις διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις. Μέσα από μία μακρά διαδικασία διαπραγμάτευσης, η οποία λειτουργεί ως διαδικασία μάθησης για τις δύο πλευρές, μεταβάλλονται, εκτός από συμφέροντα και κυρίαρχες αντιλήψεις των δύο πλευρών. Η σημαντικότερη, άλλωστε, αλλαγή αφορά στην αντιμετώπιση της ΕΕ από τις ΗΠΑ ως ισότιμου συνομιλητή με «ενιαία φωνή», αντί για ένα κατακερματισμένο σύστημα. Όπως σημειώνεται ανωτέρω (κεφ. 5.3), δεν συμβαίνει κάτι ανάλογο με τη Ρωσία, στον τομέα του φυσικού αερίου. Η περίπτωση, όμως, της Νοτιοανατολικής Ευρώπης αποτελεί ένα σημείο συνάντησης των πολιτικών της ΕΕ για τις εξωτερικές σχέσεις της στους τομείς των αερομεταφορών και του φυσικού αερίου, καθώς διαπιστώνεται ότι έχουν και στις δύο περιπτώσεις αναπτυχθεί σύνθετοι μηχανισμοί

μεταφοράς των προτύπων τόσο της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, όσο και της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου (βλ. σχετ. κεφ. 5.3). Οι μηχανισμοί αυτοί αποσκοπούν στην άσκηση επιρροής και τη μεταβολή των νοητικών δομών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, μέσα από την εμπέδωση ενός συγκεκριμένου ιδεολογικού πλαισίου που διέπει τη διεθνή δράση της ΕΕ στους τομείς των αερομεταφορών και του φυσικού αερίου (βλ. σχετ. κεφ. 5.1.1 και 5.2.1).

Σε ένα διαφορετικό επίπεδο ανάλυσης, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα συμπεράσματα που μπορεί να εξάγει κανείς, μέσα από την προσέγγιση του ρόλου των ισχυρών εταιρειών των κλάδων των αερομεταφορών και του φυσικού αερίου. Ο ευρωπαϊκός αεροπορικός κλάδος συμμετέχει και επηρεάζει, με ουσιαστικό τρόπο, όχι μόνον τη διαμόρφωση της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών, αλλά και των άλλων τριών συνιστωσών της πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ (προστασία του περιβάλλοντος, ασφάλεια και προστασία από έκνομες ενέργειες και Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός). Έμφαση πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι τα συμφέροντα του ευρωπαϊκού αεροπορικού κλάδου τόσο στον τομέα των υπηρεσιών, όσο και στον κατασκευαστικό, μπορεί όχι μόνον να έρχονται σε σύγκρουση με πολιτικές της ΕΕ (με χαρακτηριστικό παράδειγμα το κόστος ενίσχυσης των μέτρων ασφαλείας, βλ. σχετ. κεφ. 3.1.3), λόγω του κόστους που αυτές συνεπάγονται, αλλά και να οδηγούν σε συνεργασία με άλλους φορείς ή εταιρείες της παγκόσμιας αεροπορικής βιομηχανίας εναντίον των πολιτικών της ΕΕ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εισαγωγή του συστήματος εμπορίας ρύπων στον τομέα των αερομεταφορών της ΕΕ, το κόστος του οποίου απετέλεσε ισχυρό κίνητρο για συνεργασία, ακόμα και ανάμεσα σε δύο παραδοσιακούς αντιπάλους της παγκόσμιας αεροναυπηγικής βιομηχανίας, την “Airbus” και την “Boeing” (βλ. σχετ. κεφ. 3.1.4).

Εξίσου σημαντική είναι η επιρροή που ασκεί ο ευρωπαϊκός αεροπορικός κλάδος σε όλο το φάσμα των εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ. Στην περίπτωση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου συμβάλλει στην προώθηση του Κοινού Ευρωπαϊκού και Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου, καθώς το σταδιακό «άνοιγμα» των αγορών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου εξυπηρετεί τα συμφέροντα των κοινοτικών αερομεταφορέων. Σημειώνεται, άλλωστε, ότι στην περίπτωση της Μεσογείου το “Euromed Aviation Project”, κινητήριο μοχλός του σχεδίου για ένα Ευρω-μεσογειακό Αεροπορικό Χώρο, βασίζεται τη λειτουργία του σε μία κοινοπραξία εταιρειών κρατών μελών της ΕΕ. Ωστόσο, περισσότερο από οποιαδήποτε άλλη πτυχή των εξωτερικών

αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ, η επιρροή ισχυρών οικονομικών συμφερόντων γίνεται αισθητή στις διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.3.1). Σε πρώτο επίπεδο, η επιρροή αυτή καθίσταται σαφής μέσα από την ανάλυση των διαπραγματεύσεων ΕΕ – ΗΠΑ για τη συμφωνία «ανοιχτών ουρανών». Η αντίδραση ισχυρών αεροπορικών εταιρειών σε μία τέτοια συμφωνία, λόγω της απώλειας κερδών που θα επέφερε η απελευθέρωση των διατλαντικών αεροπορικών μεταφορών (η ‘British Airways’ αποτελεί το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα), είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική καθυστέρηση της υπογραφής της συμφωνίας. Σε δεύτερο επίπεδο, ισχυρή επίδραση όχι μόνον στις διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις, αλλά και στο ευρύτερο πλαίσιο των σχέσεων ΕΕ – ΗΠΑ, ασκεί ο ανταγωνισμός των δύο κορυφαίων, σε παγκόσμιο επίπεδο, επιχειρήσεων της αεροναυπηγικής βιομηχανίας “Airbus” και “Boeing”. Το ειδικό βάρος των δύο εταιρειών, το ύψος των κεφαλαίων που διακυβεύονται, αλλά και οι κοινωνικές και ιδεολογικές προεκτάσεις που λαμβάνει στις δύο πλευρές του Ατλαντικού η σύγκρουση “Airbus” - “Boeing”, είχαν ως συνέπεια η εταιρική αυτή διαμάχη να εξελιχθεί σε «εμπορικό πόλεμο» ανάμεσα σε ΕΕ και ΗΠΑ.

Εστιάζοντας, στη συνέχεια, στον τομέα του φυσικού αερίου, η ανάλυση του ρόλου των ισχυρών ευρωπαϊκών εταιρειών του κλάδου επιβεβαιώνει τα συμπεράσματα που εξάγονται από τον τομέα των αερομεταφορών. Βασικά χαρακτηριστικά της αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ αποτελούν η ύπαρξη κρατικών μονοπωλίων και η υποστήριξη από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών «εθνικών πρωταθλητών», όπως η “Gaz de France” για τη Γαλλία, η “Ruhrgas” για τη Γερμανία και η “Gasunie” για την Ολλανδία. Η εξέλιξη της διαδικασίας διαμόρφωσης της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου της ΕΕ επηρεάζεται, με καθοριστικό τρόπο, από τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, τα οποία επιβραδύνουν το ρυθμό της απελευθέρωσης της αγοράς (χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η καθυστέρηση της μερικής ιδιωτικοποίησης της ‘Gaz de France’ από τη γαλλική κυβέρνηση, βλ. σχετ. κεφ. 4.1.1). Πέραν τούτου, ο ευρωπαϊκός κλάδος φυσικού αερίου, ο οποίος αναδιαμορφώνεται, μέσα από την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς, ασκεί επιρροή στη συγκεκριμένη διαδικασία, μέσω του forum της Μαδρίτης. Το ειδικό βάρος, όμως, των ισχυρών εταιρειών του κλάδου του φυσικού αερίου αναδεικνύεται μέσα από το ρόλο που διαδραματίζουν ως προς την ασφάλεια του εφοδιασμού με φυσικό αέριο της ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας. Ο ρόλος τους αυτός επιδρά,

άλλωστε, με καθοριστικό τρόπο και στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής της ΕΕ για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της στον τομέα του φυσικού αερίου.

Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται, με τον πλέον σαφή τρόπο, στην περίπτωση των ευρω-ρωσικών ενεργειακών σχέσεων, μέσα από το σχέδιο κατασκευής του αγωγού “Nord Stream”. Η δράση των γερμανικών εταιρειών “E.ON Ruhrgas AG” και “BASF SE/Wintershall Holding GmbH” και η επιδίωξη συνεργασίας με τη ρωσική “GAZPROM”, με στόχο την εξασφάλιση της συμμετοχής τους σε όλη την παραγωγική διαδικασία της ρωσικής βιομηχανίας φυσικού αερίου, επηρεάζει, με ουσιαστικό τρόπο, την πολιτική της ΕΕ για τον εφοδιασμό με φυσικό αέριο, προκαλώντας, παράλληλα, ισχυρές αντιδράσεις από κυβερνήσεις κρατών μελών (κυρίως της Πολωνίας και των χωρών της Βαλτικής), οι οποίες αντιμετώπισαν τον αγωγό “Nord Stream” ως έναν ακόμα παράγοντα ενίσχυσης της ενεργειακής εξάρτησης της ΕΕ από τη Ρωσία. Ιδιαίτερη έμφαση, όμως, πρέπει να δοθεί στο ρόλο του ευρωπαϊκού κλάδου φυσικού αερίου (συγκεκριμένα των εταιρειών “ENI”, “GDF/Suez”, “E.ON/Ruhrgas”, “RWE”, “Wingas” και “OMV”) στην ενεργειακή κρίση του 2009. Η συμβολή του στη διαχείριση της συγκεκριμένης κρίσης, μέσω της σύμπραξης για τη χρηματοδότηση της επανεκκίνησης και της λειτουργίας του ουκρανικού συστήματος μεταφοράς φυσικού αερίου, κατέδειξε, με τον πλέον σαφή τρόπο, το ειδικό βάρος ορισμένων ισχυρών ευρωπαϊκών εταιρειών φυσικού αερίου και τις δυνατότητες άσκησης επιρροής που διαθέτουν, εντός του ευρύτερου πλαισίου των εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων της ΕΕ.

Μέσα από την ανάλυση, όμως, της διαδικασίας διαμόρφωσης των πολιτικών της ΕΕ για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις και τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου αναδεικνύεται η επιρροή των συμφερόντων όχι μόνον των δρώντων - κυβερνητικών και μη - που συμπεριλαμβάνονται στα αντίστοιχα συστήματα εξωτερικών σχέσεων, αλλά και όσων βρίσκονται στο εξωτερικό περιβάλλον των συστημάτων αυτών. Η σημασία των συμφερόντων των «άλλων» διαπιστώνεται με τον πλέον σαφή τρόπο, μέσα από την επίδραση της πολιτικής των συμφωνιών «ανοιχτών ουρανών» των ΗΠΑ στις διατλαντικές αεροπορικές σχέσεις, αλλά και γενικότερα, στην πολιτική της ΕΕ για τις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις (βλ. σχετ. οριζόντιες συμφωνίες σε κεφ. 3.2.1). Επίδραση, όμως, ασκούν τα συμφέροντα των δρώντων εκτός συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων της ΕΕ και στη διαδικασία εξαγωγής του προτύπου οργάνωσης της ΕΕ στον τομέα των αερομεταφορών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα

αποτελούν η αρνητική στάση της Τουρκίας στην ένταξή της στον Κοινό Ευρωπαϊκό Αεροπορικό Χώρο, αλλά και μεσογειακών εταίρων, όπως η Αλγερία, στην υλοποίηση του Κοινού Ευρω-μεσογειακού Αεροπορικού Χώρου (βλ. σχετ. κεφ. 3.2.2.3 και 3.2.2.4).

Τα συμπεράσματα που εξάγονται από την ανάλυση του συστήματος εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων, ως προς τη σημασία των συμφερόντων «των άλλων», επιβεβαιώνονται και από τη μελέτη του συστήματος εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου. Η πολιτική της Ρωσίας στον τομέα του φυσικού αερίου, η οποία καθορίζεται στη συγκεκριμένη περίπτωση από τα συμφέροντα της “GAZPROM”, έχει, μάλιστα, τις αντίθετες συνέπειες από την πολιτική των συμφωνιών «ανοιχτών ουρανών» των ΗΠΑ, καθώς καταδεικνύει ότι η πολιτική της ΕΕ για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις της στον τομέα του φυσικού αερίου είναι ευάλωτη στις διαβρωτικές επιδράσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος. Όσον αφορά στην εξαγωγή του προτύπου της εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου, διαπιστώνεται ότι η άσκηση επιρροής στις ενεργειακές δομές τρίτων χωρών μπορεί να εξαρτάται από τον εν γένει προσανατολισμό των ενεργειακών τους συμφερόντων (όπως στην περίπτωση της Τουρκίας), αλλά και από τα συμφέροντα ορισμένων ισχυρών πολιτικοοικονομικών ελίτ (όπως στις περιπτώσεις της Αλγερία και της Ουκρανίας).

Συνεκτιμώντας τις παρατηρήσεις από την ανάλυση των δύο πεδίων μελέτης, καταλήγει κανείς στο γενικότερο συμπέρασμα ότι ο βαθμός επίδρασης των συμφερόντων εξωτερικών παραγόντων - κυβερνητικών και μη - στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εξωτερικής Πολιτικής ποικίλλει ανάλογα με την ωριμότητα της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής για τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ σε κάθε τομέα. Στις εξωτερικές αεροπορικές σχέσεις ο βαθμός εμπέδωσης μίας κυρίαρχης - συνεκτικής ιδέας είχε προχωρήσει σε τέτοιο βαθμό ώστε η «διασπαστική» πολιτική των ΗΠΑ να οδηγήσει σε αντίθετα αποτελέσματα, κάτι το οποίο δεν μπορεί να υποστηρίξει κανείς για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις στον τομέα του φυσικού αερίου, όπου η πολιτική της Ρωσίας ανέδειξε τις αδυναμίες του συγκεκριμένου συστήματος εξωτερικών σχέσεων. Όσον αφορά στην εξαγωγή του προτύπου της ΕΕ σε τρίτες χώρες, η ευκολία αποδοχής του εξαρτάται, ασφαλώς, από τα ευρύτερα συμφέροντα κάθε χώρας, ανάλογα με τον τομέα δράσης της ΕΕ, ενδεχομένως, όμως, και από τα ιδιαίτερα συμφέροντα των ισχυρών ελίτ ορισμένων χωρών. Στις παραμέτρους αυτές, θα πρέπει κανείς να προσθέσει και το βαθμό «ταύτισης» με την ΕΕ, ο οποίος μπορεί

να επιδράσει καταλυτικά στην ευκολία αποδοχής του κοινοτικού προτύπου (βλ. σχετ. κεφ. 4.2.2.2 και 5.2.1). Η σύγκριση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης με άλλες περιοχές εξαγωγής του προτύπου της ΕΕ επιβεβαιώνει με τον πλέον σαφή τρόπο τη συγκεκριμένη διαπίστωση.

Επιχειρώντας, τέλος, μία συνοπτική πρόβλεψη για την εξέλιξη του ρόλου των κυρίων δρώντων εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής και της σχέσης ανάμεσά τους, οδηγείται κανείς στις ακόλουθες διαπιστώσεις. Πρώτον, το χάσμα ανάμεσα στις προσδοκίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για έναν κεντρικό ρόλο και τον πραγματικό της ρόλο θα μειώνεται όσο ισχυρότερη καθίσταται η κατασκευή κυρίαρχων – συνεκτικών ιδεών στους διαφόρους τομείς της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών αναμένεται ότι θα συνεχίσουν να περιφρουρούν τους τομείς δράσεις που θα αντιλαμβάνονται ως *domaines réservés*. Ωστόσο, η αδυναμία τους να διαχειριστούν τους προνομιακούς τους χώρους με αποτελεσματικότητα θα έχει ως συνέπεια να «εισβάλουν» σε αυτούς οι δύο κύριοι «ανταγωνιστές» τους: Επιτροπή και εταιρείες (βλ. σχετ. κεφ. 1.4 και 2.5.1.2). Όσον αφορά στο ρόλο των εταιρειών, είναι σαφές ότι η κατοχή γνώσης και υλικών πόρων θα οδηγούν σε ολοένα και πιο ενεργό ρόλο εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Η περίπτωση της δραστηριοποίησης των ισχυρότερων ευρωπαϊκών εταιρειών στο χώρο του φυσικού αερίου, κατά την ενεργειακή κρίση του 2009, για την ενεργοποίηση του συστήματος διαμετακόμισης φυσικού αερίου της Ουκρανίας αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα (βλ. σχετ. κεφ. 4.2.2.3). Παρά ταύτα, σημειώνεται ότι τα περιθώρια «εισβολής» Επιτροπής, αλλά και εταιρειών σε προνομιακούς χώρους δράσης των εθνικών κυβερνήσεων θα περιορίζονται όσο περισσότερο πλησιάζουν ή θίγουν τον πυρήνα των κυριαρχικών δικαιωμάτων των κρατών μελών. Οι σημαντικές καθυστερήσεις στην πορεία υλοποίησης του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού και ειδικότερα, της πρωτοβουλίας για τη διαμόρφωση λειτουργικών τμημάτων εναερίου χώρου (FABs) καταδεικνύουν την ύπαρξη συγκεκριμένων ορίων (βλ. σχετ. κεφ. 3.1.4). Ασφαλώς, την εξέλιξη των ρόλων αυτών, αλλά και των ιδεών, που τους διέπουν, θα επηρεάσουν οι νέες θεσμικές δομές του συστήματος εξωτερικής δράσης της ΕΕ, όπως αυτές διαμορφώθηκαν με τη συνθήκη της Λισσαβώνας, καθώς και οι διαδικασίες μάθησης που θα αναπτυχθούν, εντός του εν λόγω πλαισίου.

Υπό το φως της προηγηθείσας ανάλυσης, διαπιστώνεται ότι το προτεινόμενο υπόδειγμα ανταποκρίνεται, σε ικανοποιητικό βαθμό, στις ανάγκες της μελέτης του

Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής και του κεντρικού ερευνητικού ερωτήματος. Ωστόσο, κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί ότι το εν λόγω υπόδειγμα εφαρμόζεται σε δύο επιλεγμένα, βάσει ορισμένων κριτηρίων, πεδία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής. Ως εκ τούτου, οι δυνατότητες επαλήθευσης των εξαχθέντων συμπερασμάτων από τη συγκριτική αποτίμηση του προτεινόμενου υποδείγματος είναι πεπερασμένες. Η ισχυρότερη επαλήθευση των ως άνω συμπερασμάτων συνιστά κίνητρο για την εφαρμογή του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης και σε άλλα πεδία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής.

Συγκεκριλαιώνοντας, στο τελευταίο τμήμα του κεφαλαίου η ανάλυση επαναφέρει την πρόταση που είχε διατυπωθεί στο θεωρητικό σκέλος (κεφ. 1.2) για μία στενότερη σύνδεση της μελέτης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΣΕΠ) με τη Διεθνή Πολιτική Οικονομία. Ως «συνδεδετικός κρίκος» στην παρούσα μελέτη λειτουργεί το προτεινόμενο υπόδειγμα ανάλυσης. Υπό το φως της ανάλυσης που προηγήθηκε, η χρησιμότητα του προτεινόμενου υποδείγματος σε αυτό το ρόλο επιβεβαιώνεται από τα εξαγόμενα συμπεράσματα. Συγκεκριμένα, μέσα από την εφαρμογή του σε δύο πεδία του ΕΣΕΠ - το σύστημα εξωτερικών αεροπορικών σχέσεων και το σύστημα εξωτερικών ενεργειακών σχέσεων στον τομέα του φυσικού αερίου - αναδεικνύεται, καταρχάς, η συνεχής αλληλεπίδραση εσωτερικού - εξωτερικού πεδίου δράσης. Παράλληλα, το προτεινόμενο υπόδειγμα ανάλυσης επιτρέπει την εξέταση των επιδράσεων του ΕΣΕΠ σε ένα συνδυασμό πολιτικοοικονομικών, κοινωνικών και νοητικών δομών σε διαφορετικά επίπεδα, αλλά και την προσέγγιση της σχέσης του ΕΣΕΠ με τη αγορά, μέσα από την ανάδειξη της επιρροής που ασκούν ισχυροί οικονομικοί παράγοντες διεθνούς βεληνεκούς στη εξωτερική δράση της ΕΕ. Τέλος, μέσω του προτεινόμενου υποδείγματος ανάλυσης, συνεκτιμώνται, εκτός από τα «ίδια» συμφέροντα, και τα συμφέροντα τρίτων κυβερνητικών και μη κυβερνητικών δρώντων, οι οποίοι, μολονότι βρίσκονται στο εξωτερικό περιβάλλον του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εξωτερικής Πολιτικής, επηρεάζουν την εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής και επηρεάζονται από αυτήν.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Abbasov Shahin, “Turkey, Azerbaijan Gas Agreement Reached, but Talks to Continue”, *Eurasianet*, 07.06.2010 [<http://www.eurasianet.org/node/61234>, 10.08.2010]
- Abeyratne Ruwantissa, “The decision of the European Court of Justice on Open Skies – How can we take liberalization to the next level?”, *Journal of Air Law and Commerce*, vol. 68, no. 3, Summer 2003. pp. 485-518
- Aggarwal Vinod K. and Fogarty Edward, “The limits of interregionalism: The EU and North America”, *Journal of European Integration*, Vol. 27, No. 3, 2005. pp. 327-346
- Aggarwal Vinod and Fogarty Edward, “Between regionalism and globalism: European Union trans-regional and inter-regional trade strategies”, in Vinod Aggarwal and Edward Fogarty (eds), *European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism*, London: Palgrave, 2004. pp. 1-69
- Aggarwal Vinod and Fogarty Edward, “Explaining trends in EU interregionalism”, in Vinod Aggarwal and Edward Fogarty (eds), *European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism*, London: Palgrave, 2004. pp. 339-393
- Aggestam Lisbeth, “Role identity and the Europeanization of foreign policy: A political - cultural approach”, in Ben Tonra and Thomas Christiansen (eds), *Rethinking European Union foreign policy*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2004. pp.81-98
- Airwise, “Turkish Air 2008 passenger numbers up 15 percent”, 16.01.2009
- Albers Sascha, Bühne Jan-André, Peters Heiko, “Will the EU ETS instigate airline network reconfigurations?”, *Journal of Air Transport Management*, vol. 15, 2009. pp. 1-6
- Alemanno Alberto, “The European Volcanic Ash Crisis: Between International and European Law”, *American Society of International Law – ASIL Insight*, vol. 14, issue 21, July 13th, 2001
- Allison Graham T. and Zelikow Philip, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition, New York: Longman, 1999
- Alves Rui Henrique and Afonso Oscar, “Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We?”, *FEP Working Papers*, no 244, Faculdade de Economia, Universidade do Porto, CEMPRE, July 2007
- Andersen Svein and Eliassen Kjell, “Introduction: the EU as a New Political System” in Svein Andersen and Kjell Eliassen (eds), *Making Policy in Europe*, 2nd edition, London: Sage, 2001. pp. 3-19
- Andersen Svein S., “EU Energy Policy: Interaction and Supranational Authority”, *Arena Working Papers*, WP00/5, 2000
- Andersen Svein S., “European Integration and the Changing Paradigm of Energy Policy: The case of natural gas liberalisation”, *Arena Working Papers*, WP99/12, 1999
- Anderson Benedict, *Imagined communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, Revised Edition*, London - New York: Verso, 1991
- Andreatta Filippo, “Theory and the European Union’s International Relations” in Christopher Hill and Michael Smith (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2005. pp. 18-38
- Ανδρέου Γιώργος και Μαραβέγιας Ναπολέων, «Η Διαρθρωτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης» σε Μιχάλης Τσινισιζέλης και Ναπολέων Μαραβέγιας (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές. 50 Χρόνια*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, 2007. σελ. 584-612

- Αντωνιάδης Ανδρέας, «Ιδέες, ηγεμονικοί λόγοι και Διεθνείς Σχέσεις» σε Κώστας Α. Λάβδας, Δημήτρης Κ. Ξενάκης και Δημήτρης Ν. Χρυσόχου, *Κατευθύνσεις στη μελέτη των Διεθνών Σχέσεων*, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2010. σελ. 141-160
- Antoniadis Andreas, “Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics”, *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations*, vol. 17, no.1, 2003. pp. 21-38
- Αντωνιάδης Ανδρέας, «Κατασκευάζοντας την (παγκόσμια) πολιτική: Ο ρόλος και η λειτουργία των επιστημονικών κοινοτήτων», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τ. 18, Νοέμβριος 2001
- Αραμπατζής Ευάγγελος Χρ., *Ευρωμεσογειακές οικονομικές σχέσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, 2003
- Art Robert, “Why Western Europe Needs the United States and NATO”, *Political Science Quarterly*, vol.111, no.1, 1996. pp.1-39
- Åslund Anders, “WTO negotiations: Kyoto could be Russia's ticket to Europe”, *The New York Times*, 06.04.2004
- Aspinwall Mark D. and Schneider Gerald, “Same menu, separate tables: The institutional turn in political science and the study of European integration”, *European Journal of Political Research*, vol. 38, 2000. pp.1-36
- Atiyas İzak and Ferrer Jorge Nunez, “Energy” in Ülgen Sinan (ed.), *Second Generation Structural Reforms: De-regulation and competition in infrastructure industries. The evolution of the Turkish telecommunications, energy and transport sectors in light of EU harmonization*, EDAM and CEPS, November 2007. pp. 79-121
- Austvik Ole Gunnar, “Gas pricing in a liberalized European market; will the rent be taxed away?”, *Energy Policy*, vol. 25, no 12., 1997. pp. 997-1012
- Bailey David, Harte George and Sugden Roger, “Regulating transnationals: Free markets and monitoring in Europe”, in Keith Cowling (ed.), *Industrial Policy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Proposals*, London: Routledge, 1999. pp. 311-325
- Balassa Bela, “The Theory of Economic Integration: An Introduction”, in Brent Nelsen and Alexander Stubb (eds), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1994 pp. 125-137 (Reprinted from Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Il.: R.D. Irwin, Inc., 1961)
- Baldwin Richard E. and Venables Anthony J., “Regional Economic Integration”, in Gene M. Grossman and Kenneth Rogoff (eds), *Handbook of International Economics, vol. III*, Amsterdam: Elsevier Science, 1995. pp. 1597-1644
- Baldwin Richard E., “A Domino Theory of Regionalism”, Graduate Institute of International Studies, University of Geneva, November 1994
- Balmaceda Margarita M., “Ukraine’s Energy Policy and U.S. Strategic Interests in Eurasia”, *Kennan Institute Occasional Paper No 291*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, May 2004
- Banovac Eraldo, Pavlović Darko, Galić Tomo, “South East Europe Case-Study: Impact of Regulation on Gas Infrastructure Investments in the Regional Gas Market Integration”, 24th World Gas Conference, Argentina, 5-9 October 2009
- Baran Zeyno, “Lithuanian Energy Security: Challenges and choices”, Hudson Institute, December 2006
- Barysch Katinka, “Turkey’s role in European energy security”, *Center for European Reform essays*, December 2007

- Bayne Nicholas and Woolcock Stephen, “What is Economic Diplomacy?”, in Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (eds), *The New Economic Diplomacy: Decision - Making and Negotiation in International Economic Relations*, Aldershot: Ashgate, 2003. pp. 3-20
- Beary Brian, “EU/US Open Sky negotiators agree to pick up pace”, *Europolitics*, 12.10.2009
- Beary Brian, “EU/US Open Sky talks resume in precarious political climate”, *Europolitics*, 02.10.2009
- Bee Cristiano, “The ‘Institutionally Constructed’ European Identity: Citizenship and Public Sphere Narrated by the Commission”, *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 9, no. 4, 2008. pp. 431-450
- Begg Iain and Schelkle Waltraud, “Can Fiscal Policy Co-ordination be Made to Work Effectively?”, (Symposium Reforming Fiscal Policy Co-ordination under EMU: What Should Become of the Stability and Growth Pact), *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 5, 2004. pp. 1047-1055
- Bennet Collin J. and Howlett Michael, “The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change”, *Policy Sciences*, vol. 25, 1992. pp. 275-294
- Bhagwati Jagdish, “Regionalism and multilateralism: an overview”, in Jaime de Melo and Arvind Panagariya (eds), *New Dimensions in Regional Integration*, New York: Cambridge University Press, 1995. pp. 22-51
- Bilgin Mert, “Geopolitics of European natural gas demand: Supplies from Russia, Caspian and the Middle East”, *Energy Policy*, vol. 37, 2009. pp. 4482-4492
- Bonse Eric, “Türkei stellt Nabucco-Pipeline infrage”, *Handelsblatt*, 20.01.2009 [<http://www.handelsblatt.com/politik/international/tuerkei-stellt-nabucco-pipeline-infrage;2129832,10.8.2010>]
- Booz Allen Hamilton, “The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US”, Report prepared for the European Commission (DG TREN), January 2007
- Börzel Tanja A. and Risse Thomas, “When European Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *EUI Working Papers*, no.2000/56, November 2000
- Börzel Tanja A., “Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no.4, 1999. pp. 573-596
- Bosmans Willy, “A Contribution to the current EU debate on energy: Focus on the European gas market”, *European Review of Energy Markets*, Vol. 1, Issue 4, September 2007
- Brattle Group, “The Economic Impact of an EU-US Open Aviation Area”, Report prepared for the European Commission (DG TREN), December 2002
- Breslauer George W. and Tetlock Philip E., “Introduction”, in G.W. Breslauer and P.E. Tetlock (eds), *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy*, Boulder - San Francisco - Oxford: Westview Press, 1991. pp. 3-20
- Bressand Albert and Nicolaïdis Kalypso, “Regional integration in a networked world economy”, in William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter, 1990. pp. 27-49
- Bretherton Charlotte and Vogler John, *The European Union as a Global Actor*, 2nd edition, London - New York: Routledge, 2006
- Brkić Dejan, “Serbian gas sector in the spotlight of oil and gas agreement with Russia”, *Energy Policy* 37, 2009. pp. 1925–1938

- Bull Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2nd edition, London: Macmillan Press LTD, 1995
- Buller Jim and Gamble Andrew, “Conceptualising Europeanisation”, *Public Policy and Administration*, vol.17, no.2, 2002. pp.4-24
- Bulmer Simon, Dolowitz David, Humphreys Peter and Padgett Stephen, *Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities*, London and New York: Routledge, 2007
- Bulmer Simon J., “New institutionalism and the governance of the Single European Market”, *Journal of European Public Policy*, vol.5, no.3, 1998. pp.365-386
- Bulmer Simon, “Domestic Politics and European Community Policy Making”, in Nelsen Brent and Stubb Alexander (eds), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1994. pp. 141-152 (Reprinted from *Journal of Common Market Studies*, vol.21, no.4, 1983)
- Busek Erhard, “The Energy Community Treaty: Securing the Energy Supply in Southeast Europe and in the EU”, *Südosteuropa Mitteilungen*, issue 05-06, 2006. pp. 16-21
- Button Kenneth, “The impact of US–EU ‘Open Skies’ agreement on airline market structures and airline networks”, *Journal of Air Transport Management*, vol. 15, 2009. pp. 59-71
- Buzan Barry, “The Logic of Regional Security in the Post-Cold War World”, in Björn Hettne, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (eds), *The New Regionalism and the future of security and development*, Houndmills: MacMillan, 2000. pp. 1-25
- Cameron Fraser, “The Nord Stream Gas Pipeline Project and its strategic implications”, Paper prepared for the European Parliament, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, December 2007
- Caporaso James, “Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future”, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no.1, March 1998. pp. 1-16
- Carlsnaes Walter, “Where is the analysis of European Foreign Policy Going?”, *European Union Politics*, vol. 5, no 4, 2004. pp. 495-508
- Castelleti Maurizio - O’ Neil Kim, “The Single European Sky: European Community Legislation to achieve a Single European Sky”, *Advanced Aviation Technology*, March 2002
- Centre for European Policy Studies (CEPS), “Energy Policy for Europe: Identifying the European Added-Value”, *CEPS Task Force Report*, Brussels, 2008
- Chang Yu-Chun and Hsu Chia-Jui, “Open Skies or Open Aviation Area? Prospects for the Aviation Relations between the European Union and the United States”, *Airlines Magazine* (e-zine edition), issue 34, January 2007
- Checkel Jeffrey, “Constructivism and EU politics” in Knud Erik Jorgenson, Mark A. Pollack and Ben Rosamond, *Handbook of European Union politics*, London: Sage Publications LTD, 2007. pp. 57-76
- Checkel Jeffrey, “Why Comply? Social Learning and European Identity Change”, *International Organization*, vol. 55, no. 3, 2001. pp. 553-588
- Checkel Jeffrey T. and Moravcsik Andrew, “A Constructivist Research Programme in EU Studies?”, *European Union Politics*, vol.2, no 2, 2001. pp. 219-249
- Checkel Jeffrey T., “Bridging the Rational-Choice/ Constructivist Gap? Theorizing Social Interaction in European Institutions”, *Arena Working Papers* WP00/11, 2000

- Checkel Jeffrey T., “Social construction and integration”, *Journal of European Public Policy*, vol.6, no.4, 1999. pp. 545-560
- Checkel Jeffrey, “Ideas, Institution and the Gorbachev Foreign Policy Revolution”, *World Politics*, vol. 45, no. 3, 1993. pp 271-300
- Chevalier Jean – Marie, “Security of Energy Supply for the European Union”, *European Review of Energy Markets*, Vol. 1, Issue 3, November 2006
- Christiansen Thomas, Jorgensen Knud Erik and Wiener Antje, “The social construction of Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol.6, no.4, 1999. pp. 528-544
- Chrysochoou Dimitris N., Tsinisizelis Michael J., Stavridis Stelios and Ifantis Kostas, *Theory and Reform in the European Union*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2001
- Clingendael International Energy Programme (CIEP), Institute for International Relations Clingendael, *Study on Energy Supply Security and Geopolitics* (Report prepared for DG TREN), The Hague, January 2004.
- Coase Ronald H., “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3, 1960. pp. 1-44
- Coen David, “The evolution of the large firm as a political actor in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no.1, 1997. pp. 91-108
- Corden W. Marx, “Economies of Scale and Customs Union Theory”, in Alex Jacquemin and André Sapir (eds), *The European Internal Market: Trade and Competition*, Oxford - New York: Oxford University Press, 1990. pp. 33-44
- Cowles Green Maria, “The changing architecture of big business”, in Justin Greenwood and Mark Aspinwall (eds), *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, London – New York: Routledge, 1998. pp. 108-125
- Cox Robert, “Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory”, *Millennium*, vol. 10, no. 2, 1981. pp. 126-155
- Dagtoglou P.D., *Air Transport and the European Union: Essays and Comments*, 2nd edition, Athens: Sakkoulas-Kluwer, 1994
- Dahrendorf Ralf, *Society and Democracy in Germany*, Garden City, New Jersey: Doubleday, 1967
- Darbouche Hakim, “EU-Algeria Trade and Energy Interests in the Framework of the EMP: The Politics of 'Specificity' in an Interdependent Relationship”, *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 17, no.3, 2009. pp. 369-386
- Darbouche Hakim, “Russian – Algerian cooperation and the ‘gas OPEC’: What’s in the pipeline?”, *CEPS Policy Brief*, no.123, March 2007
- De Boissieu Christian and Pisany-Ferry Jean, “The Political Economy of French Economic Policy in the Perspective of EMU”, in Barry Eichengreen and Jeffrey Frieden (eds), *Forging an Integrated Europe*, Michigan: The University of Michigan Press, 1998. pp. 49-89
- De Bresson Henri et Calla Cécile, “Le dossier Airbus alourdit le climat entre Paris et Berlin à la veille des rendez-vous européens”, *Le Monde*, 23.02.07
- Deutsch Karl, *The Analysis of International Relations*, 2nd edition, New Jersey, Prentice Hall Inc., 1978
- Doganis Rigas, *Flying off course. The economics of international airlines*, 3rd edition, London and New York: Routledge, 2002
- Dolowitz David P., “Learning by observing: surveying the international arena”, *Policy & Politics*, vol. 37, no. 3, 2009. pp. 317-334

- Drew Christopher, “A Feud Between Airbus and Boeing Has Given Neither Side a Clear Advantage”, *The New York Times*, 16.09.2010
[<http://www.nytimes.com/2010/09/17/business/17arms.html>, 20.01.2011]
- Drury David, “Algerian gas – still a key part of southern Europe’s energy mix”, *European Energy Review*, 28.07.2010
- Easton David, *A Systems Analysis of Political Life*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1979
- École Nationale d’ Administration – Promotion Copernic, “Une politique européenne de l’ énergie”, Paris, 2004
- Economic Consulting Associates (Penspen/EIHP/UGS), “South East Europe: Regional Gasification Study”, Final Report submitted to the World Bank, KfW, PPIAF and ESMAP, January 2009
- Economides Spyros and Wilson Peter, *The Economic Factor in International Relations: A Brief Introduction*, London - New York: I.B.Tauris Publishers, 2001
- Economides Spyros, “The Europeanization of Greek Foreign Policy”, *West European Politics*, vol.28, no. 2, 2005. pp. 471-491
- Eichengreen Barry and Frieden Jeffrey, “Introduction”, in Barry Eichengreen and Jeffrey Frieden (eds), *Forging an Integrated Europe*, Michigan: The University of Michigan Press, 1998. pp.1-17
- Eichengreen Barry, *European Monetary Unification: Theory, Practice and Analysis*, Cambridge Massachusetts, London: The MIT Press, 1997
- Ekengren Magnus and Sundelius Bengt, “National Foreign Policy Co-ordination”, in Walter Carlsnaes, Helene Sjursen and Brian White, *Contemporary European Foreign Policy*, London: Sage Publishers, 2004. pp. 110-122
- Enderlein Henrik, “Break it. Don’t fix it!”, (Symposium Reforming Fiscal Policy Co-ordination under EMU: What Should Become of the Stability and Growth Pact), *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, issue 5, 2004. pp. 1039-1046
- Erixon Fredrik, “Europe’s energy dependency and Russia’s commercial assertiveness”, *ECIPE (European Centre for International Political Economy) Policy Brief No. 07*, 2008
- Ernst &Young, “Analysis of the EC proposal to include the aviation activities in the Emission Trading Scheme”, June 1st, 2007
- Ersoy Ercan and Bierman Stephen, “Turkish, Azeri gas accord may boost investments”, *Hürriyet Daily News*, 08.06.2010
- Euractiv, “EU-US ‘Open Skies’ agreement”, 09.10.2007α
[<http://www.euractiv.com/en/transport/eu-us-open-skies-agreement/article-167482>, 20.03.2009]
- Euractiv, “Third energy package: stakeholder reactions broadly positive”, 20.09.2007β
[<http://www.euractiv.com/en/energy/third-energy-package-stakeholder-reactions-broadly-positive/article-166908>, 20.08.2009]
- Euractiv, “Commission set for climb-down on ‘ownership unbundling’”, 03.09.2007γ
[<http://www.euractiv.com/en/energy/commission-set-climb-ownership-unbundling/article-166335>, 10.11.2009]
- Euractiv, “Breakthrough in EU-US ‘open skies’ aviation talks”, 23.11.2005
[<http://www.euractiv.com/en/transport/breakthrough-eu-us-open-skies-aviation-talks/article-149138>, 20.09.2009]
- Euractiv, “Commission sues France over gas liberalisation”, 09.05.2001
[<http://www.euractiv.com/en/Archives/sustainability/news?page=5>, 20.11.2008]

- European Energy Review, “Barents Sea deal enhances EU security of supply – a bit”, 28.04.2010 [<http://www.europeanenergyreview.eu/index.php?id=1919>, 20.06.2010]
- Φαραντούρης Νικόλαος Ε., *Ο Έλεγχος των Κρατικών Ενισχύσεων Διάσωσης και Αναδιάρθρωσης Προβληματικών Επιχειρήσεων*, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Εκδόσεις ANT. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006
- Farantouris Nikolaos E., *Judicial Aspects of EU Competition Policy in Air Transport*, European Public Law Series, vol. XXXII, London: Esperia Publications, 2002
- Farrell Mary, “EU policy towards other regions: policy learning in the external promotion of regional integration”, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, December 2009. pp. 1165–1184
- Featherstone Kevin, “In the Name of Europe” in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds), *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press, 2003. pp.3-26
- Finger Michael J., “GATT’s influence on regional arrangements”, in Jaime de Melo and Arvind Panagariya (eds), *New Dimensions in Regional Integration*, New York: Cambridge University Press, 1995. pp. 128-148
- Finon Dominique and Locatelli Catherine, “The liberalisation of the European gas market and its consequences for Russia”, *Cahiers du Recep (Russian-European Centre for Economic Policy)*, Institut d’ Economie et de Politique de l’ Energie, Grenoble, 2002
- Finon Dominique, “Russia and the ‘Gas-OPEC’. Real or Perceived Threat?”, *Russie.Nei.Visions no 24*, Ifri, Russia/NIS Center, November 2007
- Fioretos Karl-Orfeo, “The Anatomy of autonomy: interdependence, domestic balances of power, and European integration”, *Review of International Studies*, vol.23, 1997. pp. 293-320
- Fischlow Albert and Haggard Stephan Haggard, “The United States and the Regionalization of the World Economy”, *Development Centre Documents*, Paris: OECD, 1992
- Forster Anthony, “Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism”, *Journal of Common Market Studies*, vol.36, no. 3, 1998. pp. 347-368
- Foust Dean, “Boeing vs. Airbus: The Tanker Battle Resumes”, *Business Week*, 16.09.2009
- Foust Dean, “Airbus, Boeing: The Fight Isn't Over. Legal maneuvers will drag on over the WTO ruling on Airbus subsidies. But Boeing may try to capitalize over an Air Force tanker contract”, *Business Week*, 04.09.2009
- Frankel Jeffrey, Stein Ernesto and Wei Shang-Jin, “Continental Trading Blocs: Are They Natural or Supernatural”, in Jeffrey Frankel (ed.), *The Regionalization of the World Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 1998. pp. 91-120
- Garrett Geoffrey and Tsembeles George, “An institutional critique of intergovernmentalism”, *International Organization*, vol.50, no.2, 1996. pp. 269-299
- Garrett Geoffrey and Weingast Barry R., “Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community’s Internal Market” in Goldstein Judith and Keohane Robert O. (eds), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1993. pp. 173-206
- Garrett Geoffrey, “The Transition to Economic and Monetary Union”, in Barry Eichengreen and Jeffrey Frieden (eds), *Forging an Integrated Europe*, Michigan: The University of Michigan Press, 1998. pp. 21-47

- Garrett Geoffrey, “The politics of legal integration in the European Union”, *International Organization*, vol.49, no.1, 1995. pp. 171-181
- Garrett Geoffrey, “International cooperation and institutional choice: the European Community’s internal market”, *International Organization*, vol.46, no.2, 1992. pp. 533-560
- Garrett Geoffrey, Kelemen Daniel and Schulz Heiner, “The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union”, *International Organization*, vol.52, no.1, 1998. pp. 149-176
- Garten Jeffrey E., “Business and Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 76, no.3, 1997. pp. 67-79
- Geden Oliver, Marcelis Clémence and Maurer Andreas, “Perspectives for the European Union’s External Energy Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France”, *Working Paper FG 1, 2006/17, SWP*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, December 2006
- Geropoulos Kostis, “Burgas–Alexandroupolis pipe dream not dead yet”, *New Europe*, issue 892, 04.07.2010
- Γιαννακόπουλος Νικόλαος και Δημόπουλος Γεώργιος, «Θεωρία Νομισματικών Ενώσεων» σε Γ. Δημόπουλος, Ν. Μπαλτάς και Ι.Χασσίδ (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές: Οικονομική Ολοκλήρωση και Προοπτικές*, τ. Β΄, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2001. σελ. 329-369
- Giddens Anthony, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press, 1984
- Gilpin Robert, *Παγκόσμια Πολιτική Οικονομία: Η διεθνής οικονομική τάξη*, Αθήνα: Εκδόσεις Ποιότητα, 2002
- Ginsberg Roy H., *The European Union in International Politics: Baptism by fire*, Lanham - Boulder - New York - Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2001
- Girvin Raquel, “Aircraft noise-abatement and mitigation strategies”, *Journal of Air Transport Management*, vol. 15, 2009. pp. 14-22
- Glarbo Kenneth, “Wide-awake diplomacy: reconstructing the common foreign and security policy of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol.6, no.4, 1999. pp. 634-651
- Godzimirski Jakub M., “High Stakes in the High North. Russian-Norwegian Relations and their Implications for the EU”, *Russie.Nei.Visions no 25*, Ifri, Russia/NIS Center, December 2007
- Götz Roland, “A pipeline race between the EU and Russia” in Katinka Barysch (ed.), *Pipelines, politics and power. The future of EU – Russia energy relations*, Centre for European Reform, October 2008. pp. 93-101
- Gowa Joanne, *Allies, Adversaries and International Trade*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994
- Grant Thomas D., “An End to Divide And Conquer – EU May Move toward More United Approach in Negotiating Open Skies Agreements with USA”, *Journal of Air Law and Commerce*, vol. 67, no. 4, Fall 2002. pp. 1057-1070
- Grieco Joseph M., “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism”, σε Charles Lipson and Benjamin Cohen (eds), *Theory and Structure in International Political Economy: An International Organization Reader*, Cambridge, Massachusetts and London: The MIT Press, 1999. pp. 9-31

- Grieco Joseph M., “The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme”, *Review of International Studies*, vol.21, 1995. pp. 21-40
- Grigoriadis Ioannis N., “The Nabucco Project: Implications for the EU Strategic Energy Review” in *TGAE: The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union*, March 2010. pp. 62-66
- Γρηγοριάδης Ιωάννης Ν., “Ευρωπαϊκή Ενεργειακή Ασφάλεια & Αγωγοί Φυσικού Αερίου στη Ν.Α. Ευρώπη: Ένα Νέο Πεδίο Ελληνοτουρκικής Συνεργασίας”, *ELIAMEP Policy Paper no. 12*, Δεκέμβριος 2008
- Grin John and Loeber Anne, “Theories of Policy Learning: Agency, Structure and Change” in Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds) *Handbook of Public Policy Learning: Theory, Politics and Methods*, Boca Raton, FL: CRC Press, Taylor and Francis Group, 2007. pp. 201-219
- Grossman Gene M. and Rossi - Hansberg Esteban, “The Rise of Offshoring: It’s Not Wine for Cloth Anymore”, in *The New Economic Geography: Effects and Policy Implications*, Symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming: Federal Reserve Bank, August 2006
- Gstöhl - Prange Heiko, “Enlarging the EU’s internal energy market: Why would third countries accept EU rule export?”, *Energy Policy*, vol. 37, 2009. pp. 5296–5303
- Guild Elspeth and Brouwer Evelien, “The Political Life of Data. The ECJ Decision on the PNR Agreement between the EU and the US”, Policy Paper No 109, *CEPS* (Centre for European Policy Studies), July 2006. pp. 1-6
- Haas Ernst B., “Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes”, *International Organization*, vol. 36, no. 2, 1982. pp.207-243
- Haas Ernst B., “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing” in Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971. pp. 3-42
- Haas Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, Stanford, California, Stanford University Press, 1968
- Haas Ernst B., *Beyond the Nation - State: Functionalism and International Organization*, Stanford, California, Stanford University Press, 1964
- Haas Peter M., “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, vol. 46, no.1, 1992. pp. 1-35
- Haase Nadine, *European gas market liberalization: Are regulatory regimes moving towards convergence?*, Oxford Institute for Energy Studies, May 2008
- Hailbronner Kay, Papakonstantinou Vagelis and Kau Marcel, “The Agreement on Passenger-Data Transfer (PNR) and the EU-US Cooperation in Data Communication”, *International Migration*, vol. 46, no 2, 2008. pp. 187-197
- Hall Peter A. and Taylor Rosemary C.R., “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, XLIV, 1996. pp. 936-957
- Harrison Michael J., “European Integration and Transatlantic Air Services Agreements: Who Has the Authority?”, *American Consortium on European Union Studies, Cases on Transatlantic Relations*, no.1, 2003
- Hayes H. Mark, “Algerian Gas to Europe: The Transmed pipeline and early Spanish gas import projects”, *Geopolitics of Natural Gas Study, WP no. 27*, Program on Energy and Sustainable Development at Stanford University and the James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, May 2004

- Helleiner Eric, “One Nation, One Money: Territorial Currencies and the Nation State”, *ARENA Working Papers*, WP97/17, 1997
- Helm Dieter, “The assessment: The new energy paradigm”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 21, no. 1, 2005. pp. 1-18
- Hettne Björn, “Beyond the new regionalism”, *New Political Economy*, vol.10, no. 4, 2005. pp. 543-571
- Hettne Björn, “The New Regionalism: A Prologue”, in Björn Hettne, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (eds), *The New Regionalism and the future of security and development*, Houndmills: MacMillan, 2000. pp. xviii-xxxviii
- Hill Christopher and Light Margot, “Foreign Policy Analysis” in M. Light and A. J.R. Groom (eds), *A Handbook of Current Theory*, London: Frances Pinter, 1985. pp. 156-173
- Hill Christopher, “Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy since 11 September 2001”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, no.1, 2004. pp.143-163
- Hill Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York: Palgrave, Macmillan, 2003
- Hill Christopher, “Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy since 11 September 2001”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, no. 1, 2004. pp. 143-163
- Hill Christopher, “Closing the capabilities-expectations gap?” in John Peterson and Helene Sjursen (eds), *A Common Foreign Policy for Europe: Competing Visions of the CFSP*, London: Routledge, 1998. pp. 18-33
- Hill Christopher, “The Capability - Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 3, 1993. pp. 305-328
- Hix Simon, “The Study of the European Union II: The new ‘governance’ agenda and its rival”, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no1, 1998. pp. 38-65
- Hix Simon, “The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics”, *West European Politics*, vol.17, no.1, 1994. pp. 1-30
- Hocking Brian and McGuire Steven, “Government - Business Strategies in EU - US Economic Relations: The Lessons of the Foreign Sales Corporations Issue”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 3, 2002. pp. 449-470
- Hofer Stephan D., “Neo-functionalism reloaded. The Energy Community of Southeast Europe”, 9th Annual Kokkalis Graduate Student Workshop, Harvard University, 02.02.2007
- Hoffmann Stanley, “Towards a Common Foreign and Security Policy?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, no.2, 2000. pp. 189-198
- Hoffmann Stanley, *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder, Oxford: Westview Press, 1994
- Hoffmann Stanley, “International Organization and the International System” *International Organization*, vol. 24, no.3, 1970. pp. 389-413
- Hoffmann Stanley, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, vol. 85, no.3, 1966. pp. 862-915
- Hoffmeister Frank, “International Decisions: Commission v. United Kingdom, Commission v. Denmark, Commission v. Sweden, Commission v. Finland; Commission v. Belgium, Commission v. Luxembourg; Commission v. Austria, Commission v. Germany. Cases C-466/98-469/98, C-471/98-472/98, C-475/98-476/98, 2002 ECR I-9427. Court of Justice of the European Communities, November

- 5, 2002. Bilateral air transport agreement between several EU member states and the United States ("open skies") - right to establishment under European law- external competence of the European Community”, *The American Journal of International Law*, vol. 98, no. 3, July 2004. pp. 567-572
- Hollingsworth Cormac K., “Multinational enterprise investment and industrial policy”, in Keith Cowling (ed.), *Industrial Policy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Proposals*, London: Routledge, 1999. pp. 343-351
 - Hollis Martin and Smith Steve, “Two stories about structure and agency”, *Review of International Studies*, vol. 20, no.3, 1994. pp. 241-251
 - Hollis Martin and Smith Steve, *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1990
 - Hollis Martin and Smith Steve, “Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making”, *British Journal of Political Science*, vol. 16, no. 3, 1986. pp. 269-286
 - Howell Kerry E., “Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches”, *Queen’s Papers on Europeanization*, no.3, 2004
 - Hurrell Andrew, “Regionalism in Theoretical Perspective”, in Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds), *Regionalism in World Politics*, Oxford - New York: Oxford University Press, 1995. pp. 37-73
 - Hyde - Price Adrian, “Interests, institutions and identities in the study of European foreign policy”, in Ben Tonra and Thomas Christiansen (eds), *Rethinking European Union foreign policy*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2004. pp. 99-113
 - Θεοδωρόπουλος Βύρων, *The Globe - Το Διεθνές Θέατρο*, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2007
 - Ιωακειμίδης Π.Κ., *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, 2^η έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, 2010
 - Ioakimidis P.C., “The development of the EU’s Common Foreign and Security Policy and Defence Policy (CFSP/ESDP)”, *CONV 389/02, CONTRIB 134*, Brussels, 07.11.2002
 - Ioakimidis P.C., “The Europeanization of Greece: An overall assessment”, in Kevin Fetaherstone and George Kazamias (eds), *The Europeanization of Southern Periphery*, London: Frank Cass, 2001. pp. 73-94
 - Jentsch - Müller Daniel, “The European Common Aviation Area and the Western Balkans: Domestic Reforms and Regional Integration in Air Transport”, European Commission - World Bank, Office for South East Europe, February 2007
 - Jervis Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976
 - Jönsson Christer and Tallberg Jonas, “Institutional Theory and International Relations”, Lund University/Stockholm University, 2001 [<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=534142&fileId=625444>, 23.05.08]
 - Jönsson Christer, “Cognitive Factors in Explaining Regime Dynamics”, in Volker Rittberger (ed.), *Regime theory and international relations*, Oxford - New York: Oxford University Press, 1993. pp. 202-222
 - Jorgensen Knud Erik, “European Foreign Policy: Conceptualising the Domain” in Walter Carlsnaes, Helene Sjursen and Brian White, *Contemporary European Foreign Policy*, London - Thousand Okas - New Delhi: Sage Publishers, 2004. pp. 32-56
 - Jovanovic Miroslav N., *Διεθνής Οικονομική Ολοκλήρωση: Όρια και προοπτικές*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2002

- Juncos Ana and Pomorska Karolina, “Learning the ropes and embracing the rules: CFSP institutions as arenas for learning and strategic socialisation”, *Working Paper of the Observatory of European Foreign Policy*, no. 70, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d’ Estudis Europeus, July 2006.
- Junne Gerd, “Multinational Enterprises as Actors”, in Walter Carlsnaes and Steve Smith (eds), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, London: Sage Publications, 1994. pp. 84-102
- Jupille Joseph and Caporaso James A., “Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, vol.2, 1999. pp. 429-444
- Jupille Joseph, Caporaso James A. and Checkel Jeffrey T., “Integrating Institutions: Theory, Method and the Study of the European Union”, *Arena Working Papers*, WP 02/27, 2002
- Kadeljak Peter, Cameron Peter and Toth Andras Istvan, “Unilateral natural gas import dependence: a new supply security issue for Europe”, *European Review of Energy Markets*, vol. 2, issue 2, December 2007. pp. 1-36
- Kathuria Sanjay, *Western Balkan Integration and the EU: An Agenda for Trade and Growth*, Washington D.C.: The World Bank, 2008
- Katz Mark N., “Russia and Algeria: Partners or Competitors?”, *Middle East Policy*, vol. XIV, no. 4, Winter 2007. pp. 152-157
- Katzenstein Peter, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2005
- Keinon Herb, “EU presidency to boost ties with Israel”, *The Jerusalem Post*, 09.12.2008
- Kenen Peter B., “Capital Controls, the EMS and EMU”, *The Economic Journal*, vol.105, no.428, 1995. pp. 181-192
- Kenen Peter B., “Preferences, Domains and Sustainability”, *The American Economic Review*, vol.87, no.2, 1997. pp. 211-213
- Kenen Peter B., “The theory of Optimum Currency Areas: An eclectic view” in Robert A. Mundell and Alexander K. Swoboda (eds), *Monetary Problems of the International Economy*, 1969. pp. 41-60
- Keohane Robert O. and Hoffmann Stanley, “Institutional Change in Europe in the 1980s”, in Nelsen Brent and Stubb Alexander (eds), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1994. pp. 237-255 [Reproduced from Wallace William (ed.), *The Dynamics of the European Integration*, London: Pinter Publishers Ltd., 1990]
- Keohane Robert O. and Nye Joseph S., *Power and Interdependence*, 2nd edition, Boston and London: Scott, Foresman and Co., 1989
- Keohane Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984
- Keohane Robert O. and Nye Joseph S., “Transnational Relations and World Politics: A Conclusion”, *International Organization*, vol.25, no.3, 1971. pp. 721-748
- Keukeleire Stephan and MacNaughtan Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008
- Keukeleire Stephan, “Au delà de la PESC. La Politique Étrangère Structurale de l’ Union Européenne”, *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. III, 2001. pp. 536-551

- Κιτωνάκης Νικόλαος και Κόντης Αντώνιος, «Η πολυεθνική επιχείρηση ως φορέας παγκοσμιοποιημένης οικονομικής δράσης», σε Αντώνης Κόντης - Χαράλαμπος Τσαρδανίδης (επιμ.), *Διεθνής Πολιτικής Οικονομία: Θεωρία, δομή και προκλήσεις της παγκόσμιας οικονομίας*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2005. σελ. 265-288
- Kletzer Kenneth, “Macroeconomic Stabilization with a Common Currency: Does European Monetary Unification Create a Need for Fiscal Federalism?”, in Barry Eichengreen and Jeffrey Frieden (eds), *Forging an Integrated Europe*, Michigan: The University of Michigan Press, 1998. pp. 91-126
- Knill Christopher and Lehmkuhl Dirk, “How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration Online Papers*, vol.3, no.7, 1999
- Knopf Jeffrey W., “The importance of international learning”, *Review of International Studies*, vol. 29, 2003. pp. 185-207
- Konoplyanik Andrey, “Regulating energy relations: Acquis or Energy Charter?” in Katinka Barysch (ed.), *Pipelines, politics and power. The future of EU – Russia energy relations*, Centre for European Reform, October 2008. pp. 107-113
- Κόντης Αντώνης, *Διεθνείς Οικονομικές Σχέσεις*, τ. Α΄, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2006
- Κόντης Αντώνης – Τσαρδανίδης Χαράλαμπος, «Εισαγωγή» σε Αντώνης Κόντης - Χαράλαμπος Τσαρδανίδης (επιμ.), *Διεθνής Πολιτικής Οικονομία: Θεωρία, δομή και προκλήσεις της παγκόσμιας οικονομίας*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2005. σελ.13-32
- Kovacevic Aleksandar, “The impact of the Russia – Ukraine Gas Crisis in South Eastern Europe”, *Oxford Institute for Energy Studies NG 29*, March 2009
- Kovacevic Aleksandar, “The potential contribution of natural gas to sustainable development in South Easter Europe”, *Oxford Institute for Energy Studies NG 17*, March 2007
- Krahnemann Elke, *Multilevel Networks in European Foreign Policy*, Aldershot: Ashgate, 2003
- Krugman Paul and Obstfeld Maurice, *Διεθνής Οικονομική: Θεωρία και πολιτική*, τόμοι Α΄ και Β΄, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, 2003
- Krugman Paul, “The Move Toward Free Trade Zones”, in *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, Symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City: Federal Reserve Bank, 1991a. pp. 7-41
- Krugman Paul, “Is Bilateralism Bad?”, in Elhanan Helpman and Assaf Razin (eds), *International Trade and Trade Policy*, Cambridge Massachussets: The MIT Press, 1991b. pp. 9-23
- Krugman Paul, “Economic Integration in Europe: Some Conceptual Issues”, in Alex Jacquemin and André Sapir (eds), *The European Internal Market: Trade and Competition*, Oxford - New York: Oxford University Press, 1990. pp. 357-380
- Kruyt Bert, Van Vuuren D.P., De Vries H.J.M. and Groenenberg H., “Indicators for energy security”, *Energy Policy*, vol. 37, no. 6, 2009. pp. 2166-2181
- Ladrech Robert, “Europeanization and political parties: Towards a Framework for Analysis”, *Party Politics*, vol.8, no.4, 2002. pp. 389-403
- Ladrech Robert, “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, vol.32, 1994. pp. 69-88
- Lavenex Sandra and Schimmelfennig Frank, “EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics”, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 6, September, 2009. pp. 791-812

- Lawton Thomas C., “Governing the Skies: Conditions for the ‘Europeanisation’ of Airline Policy”, *Journal of Public Policy*, vol.19, no. 1, 1999. pp. 91-112
- Le Coq Chloé and Paltseva Elena, “Measuring the security of external energy supply in the European Union”, *Energy Policy*, vol. 37, no. 11, 2009. pp. 4474-4481
- Levy Jack S., “Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield”, *International Organization*, vol. 48, no. 2, 1994. pp. 279-312
- Light Margot, “Keynote Article: Russia and the EU: Strategic Partners or Strategic Rivals?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, Annual Review, 2008. pp. 7–27
- Lijphart Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977
- Lindberg Leon N., “Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement” in Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971. pp.: 45-127
- Lindberg Leon N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, California, Stanford University Press, 1963
- Lipson Charles and Cohen Benjamin, “Contending Theoretical Perspectives” σε Charles Lipson and Benjamin Cohen (eds), *Theory and Structure in International Political Economy: An International Organization Reader*, Cambridge, Massachusetts and London: The MIT Press, 1999. pp. 5-9
- Lloyd P.J. and MacLaren Donald, “The Case for Free Trade and the Role of FTAs”, *Seminar on Regionalism and the WTO*, Geneva, 14 November 2003
- Luciani Giacomo, “Energy Policies in the European Union”, EUI, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Mediterranean Programme, September 19, 2003
- Lynn Jonathan and Hopher Tim, “EU claims victory in WTO case versus Boeing”, *Reuters*, 15.09.2010 [<http://www.reuters.com/article/idUSTRE68E47T20100915>, 20.01.2011]
- Lyons Paul, “EU Energy Policies towards the 21st century”, *EC Inform*, 1998
- Lyons Paul, “Energy Policies of the European Union”, *EC Inform*, 1994
- MacLaren Roy, “The Geo-political Changes during the 1980s and their Influence on the GATT”, in Jagdish Bhagwati and Mathias Hirsch (eds), *The Uruguay Round and Beyond, Essays in honour of Arthur Dunkel*, New York: Springer, 1998. pp. 181-193
- Maignette Paul, *What is the European Union? Nature and Prospects*, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2003
- Major Claudia, “Europeanisation and Foreign and Security Policy - Undermining or Rescuing the Nation State?”, *Politics*, vol.25, no.3, 2005. pp. 175-190
- Mammadov Ramiz, “Navigating between Nabucco and South Stream”, *European Energy Review*, 19.08.2010
- Mañé – Estrada Aurèlia, “European energy security: Towards the creation of the geo-energy space”, *Energy Policy*, vol. 34, no. 18, 2006. pp. 3773-3786
- Mansfield Edward and Milner Helen, “The New Wave of Regionalism”, *International Organization*, vol.53, no.3, 1999. pp. 589-627
- March James G. and Olsen Johan P., “The Institutional Dynamics of International Political Orders”, *International Organization*, vol.52, no.4, 1998. pp. 943-969
- Marcussen Martin, Risse Thomas, Engelmann - Martin Daniela, Knopf Hans Joachim and Roscher Klaus, “Constructing Europe? The evolution of French, British and German nation state identities”, *Journal of European Public Policy*, vol.6, no.4, 1999. pp. 614-633

- Matlary Janne Haaland, “Energy Policy: From a national to a European framework”, in Helen Wallace and William Wallace (eds), *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press: 1996. pp. 257-277
- Mattli Walter, *The logic of regional integration: Europe and beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999
- Mayes David, “The implications of closer integration in Europe for third countries”, in David Mayes (ed.), *The external implications of European integration*, New York - London - Toronto: Harvester Wheatsheaf, 1993. pp. 1-31
- Mayor Karen and Tol Richard S.J., “The impact of the EU-US Open Skies Agreement on international travel and carbon dioxide emissions”, *Working Paper FNU-134*, April 2007
- Mc Kinnon Ronald I., “Optimum Currency Areas”, *The American Economic Review*, vol. 53, no.4, 1963. pp. 717-725
- Mearsheimer John J., “Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol.15, no.1, 1990. pp. 5-56
- Meister Stefan, “The EU, Russia and Turkey – Prospects of an Energy Triangle?” in Kristin Linke and Marcel Viëtor (eds), *Prospects of a Triangular Relationship? Energy Relations between the EU, Russia and Turkey*, Friedrich Ebert Stiftung and DGAP, April 2010. pp. 22-27
- Michaels Daniel, “Rivals Race for Tanker Deal. Airbus, Boeing Both Claim Edge in Battle to Build New US Refueling Fleet”, *The Wall Street Journal*, 23.07.2010 [<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704421304575383132903915038.html>, 20.01.2011]
- Milbrath Lester W., “Interest Groups and Foreign Policy”, in James N. Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York: Macmillan Co., The Free Press, 1967. pp. 231-251
- Milward Alan, *The European Rescue of the Nation State*, London: Routledge, 1992
- Mitrany David, “The Functional Approach to World Organization”, *International Affairs*, vol. 24, no.3, 1948
- Moens Alexander, “The Road Towards a Common Foreign and Security Policy”, *Journal of European Integration*, vol. 19, no. 2, 1996. pp. 165-180
- Monaghan Andrew and Montanaro-Jankovski Lucia, “EU-Russia energy relations: the need for active engagement”, *EPC Issue Paper No. 45*, European Policy Centre, March 2006
- Monaghan Andrew, “Russia’s Energy Policy. A Political Idea Lacking a Strategy”, *Southeast European Black Sea Studies*, vol. 7, no. 2, 2007. pp. 275-288
- Montpetit Eric, “Governance and policy learning in the European Union: a comparison with North America”, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, December 2009. pp. 1185–1203
- Moravcsik Andrew, “A New Statecraft? Entrepreneurs and International Cooperation”, *International Organization*, vol.53, no.2, 1999. pp. 267-306
- Moravcsik Andrew, “Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration”, *Journal of European Public Policy*, vol.6, no.4, 1999. pp.669-681
- Moravcsik Andrew, *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998
- Moravcsik Andrew, “Liberal Intergovernmentalism and Integration: A rejoinder”, *Journal of Common Market Studies*, vol.33, no.4, 1995. pp. 611-628

- Moravcsik Andrew, “Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation”, *Center for European Studies, Working Paper Series 52*, Harvard University, September 1994
- Moravcsik Andrew, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalism Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol.31, no.4, 1993. pp. 473-524
- Moravcsik Andrew, “Negotiating the Single European Act”, in Keohane Robert O. and Hoffmann Stanley (eds), *The New European Community: Decision making and Institutional Change*, Boulder, CO: Westview Press, 1991. pp. 41-84 (Reprinted from Andrew Moravcsik, “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol.45, no.1, 1991. pp. 651-688)
- Mundell Robert A., “A Theory of Optimum Currency Areas”, *The American Economic Review*, vol.51, no.4, 1961. pp. 657-665
- Μούσης Νίκος, *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική*, 11^η Έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2005
- Newhouse John, *Boeing versus Airbus: The Inside Story of the Greatest International Competition in Business*, Vintage Books, New York, 2007.
- Niemann Arne, “The PHARE programme and the concept of spillover: neofunctionalism in the making”, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no. 3, September, 1998. pp.: 428-446
- Norgaard Asbjorn Sonne, “Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis”, *European Journal of Political Research*, 29, 1996. pp. 31-57
- Norton – Taylor Richard, “Ukraine drops 'unrealistic' plans for Nato membership. New president Viktor Yanukovich says move 'would require us to have the support of the majority of the population’”, *The Guardian*, 27.05.2010
[<http://www.guardian.co.uk/world/2010/may/27/ukraine-drops-nato-membership-plan>, 06.06.2010]
- Nye Joseph Jr. and Keohane Robert, “Transnational relations and World Politics: A Conclusion”, *International Organization*, vol. 25, no.3, 1971. pp. 721-748
- Nye Joseph S., “Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model” in Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971. pp.: 192-231
- O’Reilly Dolores and Stone Sweet Alec, “The liberalization and reregulation of air transport”, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no 3, 1998. pp. 447-465
- Odell Mark, Jones Lois and Jennings Mead, “Antitrust is key in Open Skies talks”, *Airline Business*, vol. 12, no.8, 1996. pp. 18-19
- Offerdal Kristine, “Arctic Energy in EU Policy: Arbitrary Interest in the Norwegian High North”, *Arctic*, vol. 36, no.1, March 2010. pp. 30-42
- Olsen Johan P., “The Many Faces of Europeanization”, *ARENA Working Papers*, WP 01/2, 2001
- Osborn Andrew, “Ukraine abandons Nato bid”, *The Telegraph*, 04.06.2010
[<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/7803569/Ukraine-abandons-Nato-bid.html>, 06.06.2010]
- Özerkan Fulya, “Turkey strikes key gas deals with Azerbaijan”, *Hürriyet Daily News*, 07.06.2010
- Padoa-Schioppa Tommaso, *The road to monetary union in Europe: The Emperor, the Kings and the Genies*, Oxford: Clarendon Press, 1994

- Panagariya Arvind and Srinivasan T.N., “The New Regionalism: a Benign or Malign Growth”, in Jagdish Bhagwati and Mathias Hirsch (eds), *The Uruguay Round and Beyond, Essays in honour of Arthur Dunkel*, New York: Springer, 1998. pp. 221-240
- Παπάζογλου Χρηστος, *Εισαγωγή στη Διεθνή Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Συμεών, 2010
- Papazoglou Christos, Pentecost Eric J. and Marques Helena, “A Gravity Model Forecast of the Potential Trade Effects of EU Enlargement: Lessons from 2004 and Path-dependency in Integration”, *The World Economy*, vol. 29, issue 8, 2006. pp. 1077-1089
- Peterson Alexandros, “EU needs to open energy accession chapter with Turkey”, *EU Observer*, 06.04.2009 [<http://euobserver.com/863/27904>, 10.08.2010]
- Philips Don, “EU-US ‘open skies’ deal on take off roll”, *International Herald Tribune*, 18.11.2005
- Pichler Florian, “European Identities form Below: Meanings of Identifictation with Europe”, *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 9, no. 4, 2008. pp. 411-430
- Pils Eric, “Network competition in the open aviation area”, *Journal of Air Transport Management*, vol. 15, 2009. pp. 83-89
- Pirani Simon, Stern Jonathan and Yafimava Katja, “The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: A Comprehensive Assessment”, *Energy Politics, Issue XVIII*, Fall 2009. pp. 4-66
- Pollack Mark A., “International Relations Theory and European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, vol.39, no.2, 2001. pp. 221-244
- Poole Robert W. Jr., “Towards Risk-Based Aviation Security Policy”, Discussion Paper No. 2008-23, *OECD, International Transport Forum*, November, 2008
- Puchala Donald J., “Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 2, June 1999. pp.: 317-331
- Putnam Robert D., “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, vol. 42, no.3, 1988. pp. 427-460
- Radaelli Claudio M., “Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change”, *European Integration Online Papers*, vol.4, no.8, 2000
- Ravid Barak, “EU votes to upgrade Israel relations despite Arab lobbying”, *Haaretz*, 09.12.2008
- Risse Thomas, “Neofunctionalism, European Identity, and the puzzles of European integration”, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no.2, April 2005. pp.: 291-309
- Risse Thomas, “To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union”, *ARENA Working Papers*, WP98/1, 1998
- Risse Thomas, Cowles Maria Green and Caporaso James, “Europeanization and Domestic Change: Introduction” in Maria Green Cowles, James Caporaso and Thomas Risse (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 2001. pp.1-20
- Robyn Dorothy, Reitzes James and Moselle Boaz, “Beyond Open Skies: The Economic Impact of a US-EU Open Aviation Area”, in Daniel S. Hamilton and Joseph P. Quinlan (eds), *Deep Integration: How Transatlantic Markets are Leading Globalization*, Centre for European Political Studies, 2005. pp. 50-73

- Rosamond Ben, *Theories of European Integration*, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2000
- Rosenau James N., “Pre-theorizing about foreign policy in a globalized world”, Paper presented at the Hong Kong meeting of the International Studies Association, July 2001. [Reprinted in James N. Rosenau, *The study of World Politics: Theoretical and Methodological Challenges*, vol.I, London and New York: Routledge, 2006. pp. 200-205]
- Rosenau James N., “CFP and IPE: the anomaly of mutual boredom”, *International Interactions*, vol. 14. no.1, 1988. pp. 17-26 [Reprinted in James N. Rosenau, *The study of World Politics: Theoretical and Methodological Challenges*, vol. I, London and New York: Routledge, 2006. pp. 84-95]
- Rosenau James N., “Comparing Foreign Policies: Why, What, How” in James N. Rosenau (ed.), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, New York – London: Sage Publications, 1974
- Rosenau James N., “Introduction”, in James N. Rosenau (ed.), *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York: The Free Press, 1971. pp. 1-10
- Rosenau James N., “Pre-theories and theories of foreign policy”, originally published in R. Barry Farrel (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, IL: Northwestern University Press, 1966. pp. 27-92. [Reprinted in James N. Rosenau, *The study of World Politics: Theoretical and Methodological Challenges*, vol.I, London and New York: Routledge, 2006. pp. 171-199]
- Rosenau James N., *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York: The Free Press, 1967
- Rosenau James, “National interest”, in David Sills and Robert Merton (eds), *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, London: Macmillan, 1968 [Reprinted in James N. Rosenau, *The study of World Politics: Theoretical and Methodological Challenges*, vol. I, London and New York: Routledge, 2006. pp. 84-95]
- Roze Jimmy, “Security of Gas Supply for Europe”, *European Review of Energy Markets*, Vol. 2, Issue 2, December 2007
- Ruggie John G., “What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”, *International Organization*, vol.52, no.4, 1998. pp. 855-885
- Samuelson Robert J., “The Airbus Showdown”, *The Washington Post*, 08.12.2004
- Schmalz Uwe, “The Amsterdam Provisions on External Coherence: Bridging the Union’s Foreign Policy Dualism?”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 3, no 3, 1998. pp. 421-440
- Schmidt Vivien A., “Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment”, *Journal of European Public Policy*, vol.9, no.6, 2002. pp. 894-912
- Schmitter Philippe C., “A Revised Theory of Regional Integration” in Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971. pp.: 232-264
- Schmitter Philippe C., “Three neo-functional hypotheses about international integration”, *International Organization*, vol. 23, no. 1, 1969. pp.: 161-166
- Searle John, *The Construction of Social Reality*, New York: The Free Press, 1995
- Sedelmeier Ulrich, “Collective Identity” in Walter Carlsnaes, Helene Sjursen and Brian White (eds), *Contemporary European Foreign Policy*, London, Thousand Oaks: Sage Publishers, 2004. pp. 123-141

- Sikorski Radek, Olex-Szczytowski Maciej and Rostowski Jacek, “Russian gas pipeline would be geopolitical disaster for EU”, *Financial Times*, 28.05.2007
- Smith Hazel, *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London: Pluto Press, 2002
- Smith Karen, “Understanding the European Foreign Policy System”, *Contemporary European History*, 12, 2, 2003. pp. 239-154
- Smith Michael, “The European Union’s commercial policy: between coherence and fragmentation”, *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 5, 2001. pp. 787-802
- Smith Michael E., “Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation”, *Journal of European Public Policy*, vol.7, no.4, 2000. pp. 613-631
- Smith Steve, “Social constructivists and European studies: a reflectivist critique”, *Journal of European Public Policy*, vol.6, no.4, 1999. pp. 682-691
- Smith Steve, “Foreign Policy Theory and the New Europe” in Walter Carlsnaes and Steve Smith (eds), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, London: Sage Publications, 1994. pp. 1-20
- Snyder Richard C., “The Nature of Foreign Policy”, *Social Science*, vol. 2, April 1952. pp. 61-69
- Snyder Richard C., Bruck H.W. and Sapin Burton, “Decision Making as an Approach to the Study of International Politics”, in Richard C. Snyder, Valerie M. Hudson, Derek H. Chollet and James M. Goldgeier (eds), *Foreign Policy Decision Making (revisited)*, New York: Palgrave Macmillan, 2002. pp. 21-152
- Söderbaum Fredrik, Stalgren Patrik and Van Langenhove Luk, “The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a Comparative Analysis”, *European Integration*, vol.27, no.3, 2005. pp.365-380
- Söderbergh Bengt, Jakobsson Kristofer and Aleklett Kjell, “European energy security: The future of Norwegian natural gas production”, *Energy Policy*, vol. 37, 2009. pp. 5037–5055
- Spanjer Aldo R., “Regulatory intervention on the dynamic European gas market – neoclassical economics or transaction cost economics?”, *Energy Policy*, vol. 37, no. 8, 2009. pp. 3250-3258
- Staniland Martin, “Transatlantic air transport: routes to liberalization”, *Center for West European Studies/European Union Center, European Policy Paper no. 6*, 1999
- Σταυρίδης Στέλιος, «Δημοκρατία και Εξωτερική Πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση» σε Μιχάλης Ι. Τσινισιζέλης και Κώστας Υφαντής, *Σύγχρονα Προβλήματα Διεθνών Σχέσεων, Κρατική Κυριαρχία: Απειλές και Προκλήσεις*, Έκδοση Β΄, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2002
- Stearns Jonathan, Freedman Jennifer M. and Rothman Andrea, “WTO Rules Boeing Got Illegal US Aid, Officials Say”, *Businessweek*, 15.09.2010
[<http://www.businessweek.com/news/2010-09-15/wto-rules-boeing-got-illegal-u-s-aid-officials-say.html>, 20.01.2011]
- Steer Davies Gleave (prepared for the European Commission), “Financing of ATM to achieve a Single European Sky”, London, August 2004
- Στεφάνου Κωνσταντίνος, «Το Θεσμικό και Κανονιστικό Πλαίσιο των Εξωτερικών Σχέσεων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/Ένωσης», σε Δημήτρης Κ. Ξενάκης και Μιχάλης Ι. Τσινισιζέλης (επ.), *Παγκόσμια Ευρώπη: Οι Διεθνείς Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2006. σελ. 121-161

- Stein Ilan, “EU Energy Policy vis-à-vis Algeria: Challenges and Opportunities”, *The Bologna Center Journal of International Affairs*, vol. 11, Spring 2008. pp. 97-110
- Stein Janice Gross, “Political learning by doing: Gorbachev as uncommitted thinker and motivated learner”, *International Organization*, vol. 48, no.2, 1994. pp. 155-183
- Stern Jonathan, “The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006”, *Oxford Institute for International Studies*, January 2006
- Stern Jonathan P., *Competition and Liberalisation in the European Gas Market. A Diversity Model*, The Royal Institute of International Affairs, London, 1998
- Stopford John M., “European multinationals’ competitiveness: implications for trade policy”, in David Mayes (ed.), *The external implications of European integration*, New York - London - Toronto: Harvester Wheatsheaf, 1993. pp. 51-78
- Strachota - Łoskot Agata, “Nabucco vs. South Stream– Rivalry over Balkan Gas Pipelines”, *CES (Centre for Eastern Studies) Commentary*, issue 3, 19.03.2008
- Strange Susan, *Mad Money*, Manchester: Manchester University Press, 1998
- Strange Susan, *States and Markets*, 2nd edition, London and New York: Pinter, 1994
- Strange Susan, “An Eclectic Approach”, in Craig N. Murphy and Roger Tooze (eds), *The New International Political Economy*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991. pp. 33-49
- Strange Susan, “International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect”, *International Affairs*, vol. 46, no.2, 1970. pp. 304-315
- Στυλιανού Αλέξανδρος - Τσαρδανίδης Χαράλαμπος, «Διεθνής Πολιτική Οικονομία: Το τέλος μίας σχέσης αμοιβαίας απάρνησης μεταξύ πολιτικής και οικονομίας;» σε Αντώνης Κόντης – Χαράλαμπος Τσαρδανίδης (επιμ.), *Διεθνής Πολιτική Οικονομία: Θεωρία, δομή και προκλήσεις της παγκόσμιας οικονομίας*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2005. σελ. 35-63
- Talani Leila Simona, *European Political Economy: Political Science Perspectives*, Aldeshot: Ashgate, 2004
- Taylor Paul, *The European Union in the 1990s*, Oxford: Oxford University Press, 1996
- Tekin Ali and Williams Paul A., “Europe’s External Energy Policy and Turkey’s Accession Process”, *Center for European Studies Working Paper Series, No 170*, 2009
- Tetlock Philip E, “Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy: In Search of an Elusive Concept”, in G.W. Breslauer and P.E. Tetlock (eds), *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy*, Boulder - San Francisco - Oxford: Westview Press, 1991. pp. 20-62
- The Economist, “Don’t take the high roads”, 07.12.2006
(*Economist.com*:http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=E1_SNGSVQP, 03.05.2010)
- The Economist, “Special Report: Aircraft emissions. The sky’s the limit”, 10.06.2006
- The Economist, “Fortress Europe fights back”, 09.02.2006
(*Economist.com*:http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=E1_VQJTQVR, 20.10.2009)
- The Economist, "Nose to nose: Why has the trade dispute between the world's two big aircraft-markets suddenly become so bitter?", 23.06.2005

- The Economist, “See you in court: The Subsidy row between America and Europe is becoming an eternal triangle”, 23.03.2005
- The Economist, “America flies to war: The long - running row over subsidies to Airbus and Boeing has gone to the World Trade Organization”, 02.10.2004
- Thelen Kathleen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 1999. pp. 369-404
- Tonra Ben and Christiansen Thomas, “The study of EU foreign policy: between international relations and European studies” in Ben Tonra and Thomas Christiansen (eds), *Rethinking European Union foreign policy*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2004. pp. 1-9
- Tonra Ben, “Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, no. 4, 2003. pp.731-756
- Tooze Roger, “Perspectives and Theory: A Consumers’ Guide” in Susan Strange (ed.), *Paths to International Political Economy*, London: Allen & Unwin, 1984. pp. 1-22
- Torbakov Igor, “Kremlin tries to convince wary west that strong GAZPROM is good for it”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 3, issue 83, 28.04.2006
- Torreblanca José I., “Ideas, preferences and institutions: Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy”, *ARENA Working Papers*, WP 01/26, 2001
- Trenin Dmitri, “Energy geopolitics in Russia – EU relations” in Katinka Barysch (ed.), *Pipelines, politics and power. The future of EU – Russia energy relations*, Centre for European Reform, October 2008. pp. 15-24
- Trenin Dmitri, “Russia leaves the west”, *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 4, 2006. pp. 87-96
- Triantafyllou Dimitrios, “Energy Security and Common Foreign and Security Policy (CFSP): The Wider Black Sea Area Context”, *Southeast European Black Sea Studies*, vol. 7, no. 2, 2007. pp. 289-302
- Tsakiris Theodoros and Ifantis Kostas, “Secure Gas Supplies Will Empower Balkan Integration”, *Balkan Insight*, 25.03.2010
[<http://www.balkaninsight.com/en/main/analysis/26896/>, 19.08.2010]
- Τσαρδανίδης Χαράλαμπος - Σταυρίδης Στέλιος, «Ο Εξευρωπαϊσμός της Ελληνικής Εξωτερικής Πολιτικής», σε Γιώργος Κοντογιώργης - Κώστας Λάβδας – Μαρία Μενδρινού - Δημήτρης Χρυσόχου (επιμ.), *Τριάντα χρόνια δημοκρατία: Το πολιτικό σύστημα της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας (1974-2000)*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, 2004. σελ.276-300
- Τσαρδανίδης Χαράλαμπος, «Από τις νέες περιφερειακές συνεργασίες στις διαπεριφερειακές συνεργασίες», σε Αντώνης Κόντης - Χαράλαμπος Τσαρδανίδης (επιμ.), *Διεθνής Πολιτική Οικονομία: Θεωρία, δομή και προκλήσεις της παγκόσμιας οικονομίας*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2005. σελ. 91-113
- Tsebelis George and Geoffrey Garrett, “The Institutional Foundation of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union”, *International Organization*, vol.55, no.2, 2001. pp. 357-390
- Tsebelis George and Kreppel Amie, “The history of conditional agenda-setting in European institutions”, *European Journal of Political Research*, vol.33, 1998. pp. 41-71
- Τσινιτσιζέλης Μιχάλης Ι., *Quo Vadis Europa?*, Αθήνα: Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, 2001

- Τσινισιζέλης Μιχάλης και Χρυσοχόου Δημήτρης, «Κυριαρχία και μετακυριαρχία: διακρίσεις και διατομές» σε Κώστας Α. Λάβδας, Δημήτρης Κ. Ξενάκης και Δημήτρης Ν. Χρυσοχόου, *Κατευθύνσεις στη μελέτη των Διεθνών Σχέσεων*, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2010. σελ. 29-55
- Τσινισιζέλης Μιχάλης και Χρυσοχόου Δημήτρης, «Πολιτική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης» σε Μιχάλης Τσινισιζέλης και Ναπολέον Μαραβέγιας (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές. 50 Χρόνια*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, 2007. σελ. 96-163
- Tsoukalis Loukas, *The New European Economy Revisited*, Oxford - New York: Oxford University Press, 1997
- Turkish Daily News, “Turkish Airlines eyes commanding heights”, 15.10.2008
- Ülgen Sinan, Guerin Sarısoy Selen and Tekçe Mahmut, “Transport” in Ülgen Sinan (ed.), *Second generation structural reforms: De-regulation and competition in infrastructure industries. The evolution of the Turkish telecommunications, energy and transport sectors in light of EU harmonisation*, Centre for Economics and Foreign Policy Studies (EDAM), Centre for European Policy Studies (CEPS), Istanbul: November 2007. pp. 123-188
- Van Houtte Ben, “The Single European Sky”, *Skyway*, 32, Spring 2004. pp. 8-15
- Van Langenhove Luk and Costea Ana-Cristina, “The EU as a Global Actor and the Emergence of ‘Third Generation’ Regionalism”, *UNU-CRIS Occasional Papers*, 0-2005/14, 2005
- Van Langenhove Luk, Costea Ana-Cristina and Gavin Brigid, “From Multilateralism to Multiregionalism. What Role for Regional Integration in Global Governance?”, *UNU-CRIS Occasional Papers*, 0-2004/5, 2004
- Van Langenhove Luk, Torta Isabella and Felício Tânia, “The EU’s Preferences for Multilateralism; A SWOT Analysis of EU/UN Relations”, *UNU-CRIS Occasional Papers 0-2006/21*, 2006
- Vanhoonacker Sophie, “The Institutional Framework” in Christopher Hill and Michael Smith (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford - New York: Oxford University Press, 2005. pp. 67-90
- Vaquer Fanes Jordi, “Europeanisation and Foreign Policy”, Institut Universitari d’Estudis Europeus, WP no.21, April 2001
- Viner Jacob, *The Customs Union Issue*, New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950
- Vogel Toby, “WTO has ‘ruled’ against Boeing”, *European Voice*, 16.09.2010 [<http://www.europeanvoice.com/article/2010/09/wto-has-ruled-against-boeing/68908.aspx>, 11.01.2011]
- Von den Steinen Erwin, *National Interest and International Aviation*, Leiden: Kluwer Law International, 2006
- Waever Ole, “Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis” in Walter Carlsnaes and Steve Smith (eds), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, London: Sage Publications, 1994. p. 238-273
- Wagner Wolfgang, “Why the EU’s common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy”, *Journal of European Public Policy*, vol.10, no.1, 2003. pp. 576-595
- Wall Street Journal, “Airlines’ reactions to Open Skies include new transatlantic routes”, 22.03.2007
- Waltz Kenneth, *Theory of International Politics*, Boston: Addison-Wesley, 1979

- Webb Carole, “Theoretical Perspectives and Problems”, in Wallace Helen, Wallace William and Webb Carole (eds), *Policy-Making in the European Community*, London: John Wiley & Sons Ltd., 1983. pp. 1-41
- Webber Mark and Smith Michael, *Foreign Policy in a transformed world*, Harlow: Prentice Hall, 2002
- Wendt Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge - New York: Cambridge University Press, 1999
- Wendt Alexander, “Collective identity formation and the international state”, *American Political Science Review*, vol. 88, no. 2, 1994. pp. 384-396
- Wendt Alexander E., “The agent-structure problem in international relations theory”, *International Organization*, vol. 41, no. 3, Summer 1987. pp. 336-370
- Whalley John, “Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?”, in Jeffrey Frankel (ed.), *The Regionalization of the World Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 1998. pp. 63-83
- White Brian, “Foreign Policy Analysis and European Foreign Policy” in Ben Tonra and Thomas Christiansen (eds), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2004. pp. 45-61
- White Brian, “The European Challenge to Foreign Policy Analysis”, *European Journal of International Relations*, vol. 5, no. 1, 1999. pp. 37-66
- Whoriskey Peter, “State Aid to Airbus Is Illegal, WTO Rules. Decision Marks Victory for Rival Boeing”, *The Washington Post*, 05.09.2009
- Wight Colin, “They Shoot Dead Horses Don’t They? Locating Agency in the Agent-Structure Problematique”, *European Journal of International Relations*, vol. 5, no. 1, 1999. pp. 109-142
- Wight Collin, *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2006
- Williams Frances, “WTO issues confidential Airbus ruling”, *Financial Times*, 04.09.2009
- Wincott Daniel, “Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism”, *Journal of Common Market Studies*, vol.33, no.4, 1995. pp. 597-609
- Winrow Gareth, “Geopolitics and Energy Security in the Wider Black Sea Region”, *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 7, No. 2, 2007. pp. 217 – 235
- Winrow Gareth M., “Pivotal State or Energy Supplicant? Domestic Structure, External Actors, and Turkish Policy in the Caucasus”, *Middle East Journal*, vol. 57, no. 1, Winter 2003. pp. 76-92
- Winters L. Alan, “Regionalism versus Multilateralism”, *Policy Research Working Paper 1687*, The World Bank, November 2006
- Winters L. Alan, “The European Community: a case of successful integration?”, in Jaime de Melo and Arvind Panagariya (eds), *New Dimensions in Regional Integration*, New York: Cambridge University Press, 1995. pp. 202-228
- Witton Trevor A., “Europe-Algeria Energy Relations: Opportunities and Challenges”, *Mediterranean Politics*, vol. 15, no. 1, 2010. pp. 91-97
- Wolczuk Katarina, “Integration without Europeanisation: Ukraine and its Policy towards the European Union”, *EUI Working Paper RSCAS No. 2004/15*, 2004
- Woll Cornelia, “The road to external representation: the European Commission’s activism in international air transport”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, no. 1, 2006. pp. 52-69

- Woll Cornelia, “Transatlantic relations as a catalyst to European integration: The activism of the European Commission in the case of international relations”, *AIGGS/DAAD Working Paper Series*, 2003
- Wong Reuben, “The Europeanization of Foreign Policy” in Christopher Hill and Michael Smith (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford - New York, 2005. pp. 134-153
- World Bank, *Trade Blocs*, Oxford - New York: Oxford University Press, 2000
- Wyatt-Walter Andrew, “Globalization, corporate identity and European Union technology policy”, in William D. Coleman and Geoffrey Underhill (eds), *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia and the Americas*, London: Routledge, 1998. pp. 140-157
- Wyatt-Walter Andrew, “Regionalism, Globalization and World Economic Order”, in Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995. pp. 74-121
- Χατζηνικολάου Ράνια - Αγγελίδου, *Αεροπορική Μεταφορά Επιβατών: Σύμφωνα με τις διεθνείς συμβάσεις, το εθνικό και κοινοτικό δίκαιο αεροπορικών μεταφορών*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2005
- Χρυσοχού Δημήτρης Ν., *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία: Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2006
- Χρυσοχού Δημήτρης Ν., *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2003
- Yastrzhemvsky Sergey, “Trust, not double standards: What Russia expects from the EU” in Katinka Barysch (ed.), *Pipelines, politics and power. The future of EU – Russia energy relations*, Centre for European Reform, October 2008. pp. 35-39
- Yiğitgöden Yurdakul, “Turkey – Turning the European Periphery into an Energy Hub?” in Kristin Linke and Marcel Viëtor (eds), *Prospects of a Triangular Relationship? Energy Relations between the EU, Russia and Turkey*, Friedrich Ebert Stiftung and DGAP, April 2010. pp. 12-18
- Young Oran R., “The Actors in World Politics”, in J.N. Rosenau, V. Davis and M.A. East (eds), *The Analysis of International Politics*, New York: New York Free Press, 1972. pp. 125-144
- Young Oran R., *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1989
- Young R. Alasdair, “Extending European cooperation: The European Union and the ‘New’ international trade agenda”, *EUI Working Papers*, RSC No.2001/12, 2001
- Zacher Mark W. - Sutton Brent A., *Governing Global Networks: International Regimes for Transportation and Communications*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1996
- Zecchini Laurent, “35 données personnelles des passagers aériens seront transmises aux douanes américaines”, *Le Monde*, 18.12.2003
- Zimmermann Hubert, “Realist Power Europe? The EU in the Negotiations about China’s and Russia’s WTO Accession”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, no. 5, 2007. pp. 813-832
- Zito Anthony R. and Schout Adriaan, “Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning”, *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 8, December 2009. pp. 1103–1123

ΠΗΓΕΣ⁹⁷

Θεσμικό πλαίσιο:

Κανονισμός (ΕΚ) 3640/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20^{ης} Ιουλίου 2009, για την τροποποίηση των Κανονισμών (ΕΚ) 549/2004, (ΕΚ) 550/2004, (ΕΚ) 551/2004 και (ΕΚ) 552/2004 για να βελτιωθούν οι επιδόσεις και η βιωσιμότητα του ευρωπαϊκού συστήματος πολιτικής αεροπορίας

Κανονισμός (ΕΚ) 715/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13^{ης} Ιουλίου 2009, σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1775/2005

Κανονισμός (ΕΚ) 713/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13^{ης} Ιουλίου 2009, για την ίδρυση Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας

Κανονισμός (ΕΚ) 300/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11^{ης} Μαρτίου 2008, για τη θέσπιση κοινών κανόνων στο πεδίο της ασφάλειας της πολιτικής αεροπορίας και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) 2320/2002

Κανονισμός (ΕΚ) 71/2007 του Συμβουλίου, της 20^{ης} Δεκεμβρίου 2007, για τη σύσταση της κοινής επιχείρησης Clean Sky

Κανονισμός (ΕΚ) 219/2007 του Συμβουλίου, της 27^{ης} Φεβρουαρίου 2007, για τη σύσταση κοινής επιχείρησης για την ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Νέας Γενιάς για τη Διαχείριση της Εναέριας Κυκλοφορίας (SESAR)

Κανονισμός (ΕΚ) 2150/2005 της Επιτροπής, της 23^{ης} Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για την ευέλικτη χρήση του εναέριου χώρου

Κανονισμός (ΕΚ) 2111/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2005, για τη σύσταση κοινοτικού καταλόγου αερομεταφορέων των οποίων απαγορεύεται η λειτουργία στην Κοινότητα και την ενημέρωση των επιβατών αεροπορικών μεταφορών σχετικά με την ταυτότητα του πραγματικού αερομεταφορέα, καθώς και για την κατάργηση του άρθρου 9 της Οδηγίας 2004/36/ΕΚ

Κανονισμός (ΕΚ) 1775/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28^{ης} Σεπτεμβρίου 2005, περί όρων πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου

Κανονισμός (ΕΚ) 847/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, της 29^{ης} Απριλίου 2004, για τη διαπραγμάτευση και εφαρμογή των συμφωνιών περί αεροπορικών μεταφορών μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών

⁹⁷ Για την κατηγοριοποίηση βλ. κεφ. 2.5.2

Κανονισμός (ΕΚ) 551/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10^{ης} Μαρτίου 2004, για την οργάνωση και τη χρήση του εναέριου χώρου στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού

Κανονισμός (ΕΚ) 549/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10^{ης} Μαρτίου 2004, για τη χάραξη του πλαισίου για τη δημιουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού

Κανονισμός (ΕΚ) 2042/2003 της Επιτροπής, της 20^{ης} Νοεμβρίου 2003, για τη διαρκή αξιοπλοΐα του αεροσκάφους και των αεροναυτικών προϊόντων, εξαρτημάτων και εξοπλισμού και για την έγκριση των φορέων και του προσωπικού

Κανονισμός (ΕΚ) 1702/2003 της Επιτροπής, της 24^{ης} Σεπτεμβρίου 2003, για τον καθορισμό εκτελεστικών κανόνων για την πιστοποίηση αξιοπλοΐας και την περιβαλλοντική πιστοποίηση αεροσκαφών και των σχετικών προϊόντων, εξαρτημάτων και εξοπλισμού, καθώς και για την πιστοποίηση φορέων σχεδιασμού και παραγωγής

Κανονισμός (ΕΚ) 1/2003 του Συμβουλίου, της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της συνθήκης

Κανονισμός (ΕΚ) 1592/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15^{ης} Ιουλίου 2002, για κοινούς κανόνες στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και για την ίδρυση ευρωπαϊκού οργανισμού ασφάλειας της αεροπορίας

Κανονισμός (ΕΚ) 1069/99 της Επιτροπής, της 25^{ης} Μαΐου 1999, για προσαρμογή στην επιστημονική και τεχνική πρόοδο του Κανονισμού (ΕΟΚ) 3922/91 του Συμβουλίου

Κανονισμός (ΕΟΚ) 95/93 του Συμβουλίου, της 18^{ης} Ιανουαρίου 1993, σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες

Κανονισμός (ΕΟΚ) 2409/92 του Συμβουλίου, της 23^{ης} Ιουλίου 1992, για τους ναύλους και τα κόμιστρα των αεροπορικών γραμμών

Κανονισμός (ΕΟΚ) 2408/92 του Συμβουλίου, της 23^{ης} Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2407/92 του Συμβουλίου, της 23^{ης} Ιουλίου 1992, περί της εκδόσεως αδειών των αερομεταφορέων

Κανονισμός (ΕΟΚ) 3922/91 του Συμβουλίου, της 31^{ης} Δεκεμβρίου 1991, για την εναρμόνιση τεχνικών κανόνων και διοικητικών διαδικασιών στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας

Κανονισμός (ΕΟΚ) 294/91 του Συμβουλίου, της 4^{ης} Φεβρουαρίου 1991, για τη λειτουργία των αεροπορικών μεταφορών φορτίου μεταξύ κρατών μελών

Κανονισμός (ΕΟΚ) 2342/90 του Συμβουλίου, της 24^{ης} Ιουλίου 1990, σχετικά με τους ναύλους των τακτικών αεροπορικών γραμμών

Κανονισμός (ΕΟΚ) 2344/90 του Συμβουλίου, της 24^{ης} Ιουλίου 1990, που τροποποιεί τον Κανονισμό (ΕΟΚ) 3976/87 για την εφαρμογή του άρθρου 85 παράγραφος 3 της συνθήκης σε ορισμένες κατηγορίες συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών

Κανονισμός (ΕΟΚ) 2343/90 του Συμβουλίου, της 24^{ης} Ιουλίου 1990, για την πρόσβαση των αερομεταφορέων σε δρομολόγια τακτικών ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών και για την κατανομή της μεταφορικής ικανότητας επιβατών μεταξύ αερομεταφορέων στις τακτικές αεροπορικές γραμμές μεταξύ κρατών μελών

Κανονισμός (ΕΟΚ) 3976/87 του Συμβουλίου, της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1987, για την εφαρμογή του άρθρου 85 παράγραφος 3 της συνθήκης σε ορισμένες κατηγορίες συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών

Κανονισμός (ΕΟΚ) 3975/87 του Συμβουλίου, της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1987, σχετικά με τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού που ισχύουν για τις επιχειρήσεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών

Οδηγία 2009/73/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13^{ης} Ιουλίου 2009, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της οδηγίας 2003/55/ΕΚ

Οδηγία 2006/93/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12^{ης} Δεκεμβρίου 2006, για τη ρύθμιση της χρησιμοποίησης των αεροπλάνων που υπάγονται στο παράρτημα 16 της σύμβασης για τη διεθνή πολιτική αεροπορία, τόμος 1, δεύτερο μέρος, κεφάλαιο 3, δεύτερη έκδοση (1988)

Οδηγία 2004/67/ΕΚ του Συμβουλίου, της 24^{ης} Απριλίου 2004, σχετικά με τα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο

Οδηγία 2003/55/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και την κατάργηση της Οδηγίας Οδηγία 98/30/ΕΚ

Οδηγία 2003/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13^{ης} Ιουνίου 2003, για την αναφορά περιστατικών στην πολιτική αεροπορία

Οδηγία 2002/49/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25^{ης} Ιουνίου 2002, σχετικά με την αξιολόγηση και τη διαχείριση του περιβαλλοντικού θορύβου

Οδηγία 2002/30/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26^{ης} Μαρτίου 2002, περί της καθιέρωσης των κανόνων και διαδικασιών για τη θέσπιση περιορισμών λειτουργίας σε συνάρτηση με τον προκαλούμενο θόρυβο στους κοινοτικούς αερολιμένες

Οδηγία 98/30/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22^{ας} Ιουνίου 1998, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου

Οδηγία 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19^{ης} Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας

Οδηγία 94/56/ΕΚ του Συμβουλίου, της 21^{ης} Νοεμβρίου 1994, για την θέσπιση των βασικών αρχών που διέπουν τις έρευνες ατυχημάτων και συμβάντων πολιτικής αεροπορίας

Οδηγία 94/22/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30^{ης} Μαΐου 1994, για τους όρους χορήγησης και χρήσης των αδειών αναζήτησης, εξερεύνησης και παραγωγής υδρογονανθράκων

Οδηγία 91/670/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16^{ης} Δεκεμβρίου 1991, σχετικά με την αμοιβαία αποδοχή των αδειών άσκησης επαγγέλματος του προσωπικού της πολιτικής αεροπορίας

Οδηγία 91/296/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 31^{ης} Μαΐου 1991, για τη διαμετακόμιση φυσικού αερίου μέσω των μεγάλων δικτύων.

Οδηγία 90/547/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29^{ης} Οκτωβρίου 1990, για τη διαμετακόμιση ηλεκτρικής ενέργειας μέσω των μεγάλων δικτύων

Οδηγία 90/377/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29^{ης} Ιουνίου 1990, σχετικά με μια κοινοτική διαδικασία για τη διαφάνεια των τιμών αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας για τον τελικό βιομηχανικό καταναλωτή

Οδηγία 87/601/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1987, για τους ναύλους των τακτικών αεροπορικών γραμμών μεταξύ κρατών μελών

Απόφαση 2009/243/ΕΚ της Επιτροπής, της 3^{ης} Μαρτίου 2009, σχετικά με τη θέση της Κοινότητας όσον αφορά την απόφαση αριθ. 1/2008 της μεικτής επιτροπής Κοινού Ευρωπαϊκού Εναέριου Χώρου (ΚΕΕΧ) που έχει συσταθεί βάσει της πολυμερούς συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της, της Αλβανίας, της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, της Βουλγαρίας, της Κροατίας, της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας, της Ισλανδίας, του Μαυροβουνίου, της Νορβηγίας, της Ρουμανίας, της Σερβίας και της Προσωρινής Διοίκησης των Ηνωμένων Εθνών στο Κοσσυφοπέδιο για τη δημιουργία Κοινού Ευρωπαϊκού Εναέριου Χώρου, με την οποία τροποποιείται το παράρτημα Ι της συμφωνίας

Απόφαση πλαίσιο 2008/977/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2008, για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που τυγχάνουν επεξεργασίας στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις

Απόφαση 1364/2006/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2006, για καθορισμό προσανατολισμών σχετικά με τα διευρωπαϊκά δίκτυα στον τομέα της ενέργειας και την κατάργηση της Απόφασης 96/391/EK και της Απόφασης αριθ. 1229/2003/EK

Απόφαση 512/2006/EK του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2006, για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468/EK περί καθορισμού των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή

Απόφαση 2004/535/EK της Επιτροπής, της 14ης Μαΐου 2004, σχετικά με την ικανοποιητική προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που περιλαμβάνονται στον φάκελο των επιβατών (Passenger Name Record) αεροπορικών μεταφορών ο οποίος διαβιβάζεται στο Bureau of Customs and Border Protection (υπηρεσία τελωνείων και προστασίας των συνόρων) των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής

Απόφαση 2003/796/EK της Επιτροπής, της 11ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκής ομάδας ρυθμιστικών αρχών για την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο

Απόφαση 87/602/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 1987 για την κατανομή της μεταφορικής ικανότητας μεταξύ αερομεταφορέων στις τακτικές αεροπορικές γραμμές μεταξύ κρατών μελών και την πρόσβαση των αερομεταφορέων σε δρομολόγια τακτικών αεροπορικών γραμμών μεταξύ κρατών μελών

Πρόταση της Επιτροπής για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με μέτρα κατοχύρωσης της ασφάλειας εφοδιασμού με αέριο και την κατάργηση της οδηγίας 2004/67/EK, COM (2009), 363 τελικό, 16.07.2009

Πρόταση της Επιτροπής για Κανονισμό (ΕΚ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των Κανονισμών (ΕΚ) 549/2004, (ΕΚ) 550/2004, (ΕΚ) 551/2004 και (ΕΚ) 552/2004 για να βελτιωθούν οι επιδόσεις και η βιωσιμότητα του ευρωπαϊκού συστήματος πολιτικής αεροπορίας, COM(2008) 388 τελικό – 2008/0127 (COD), 2008

Πρόταση της Επιτροπής για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1775/2005 περί όρων πρόσβασης στα δίκτυα μεταφοράς φυσικού αερίου, COM (2007) 532 τελικό, Βρυξέλλες, 19.09.2007

Πρόταση της Επιτροπής για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ίδρυση Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, COM (2007) 530 τελικό, Βρυξέλλες, 19.09.2007

Πρόταση της Επιτροπής για Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της Οδηγίας 2003/55/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου, COM (2007) 529 τελικό, Βρυξέλλες, 19.09.2007

Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις 317/04 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής και 318/04 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, 30.05.2006

Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις 466/98, 467/98, 489/98, 471/98, 472/98, 475/98 και 476/98, Αποφάσεις «Ανοιχτοί Ουρανοί», 05.11.2002

Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση 66/86, Ahmed Saeed, 11.04.1989

Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση 209/84, Nouvelles Frontières, 30.04.1986

Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση 167/73, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, 04.04.1974

Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Γνωμοδότηση 2/92, Αρμοδιότητα της Κοινότητας ή ενός των οργάνων της να συμμετάσχουν στην τρίτη αναθεωρημένη απόφαση του Συμβουλίου ΟΑΣΑ περί εθνικής μεταχειρίσεως, 24.03.1995

Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Γνωμοδότηση 1/76, Σχέδιο συμφωνία περί ιδρύσεως ευρωπαϊκού ταμείου ακινητοποίησης πλοίων εξυπηρετούντων εσωτερικές γραμμές, 26.04.1977

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΣΛΕΕ), ΕΕ C83, 30.03.2010

Council of the European Union, “Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) – Declarations made in accordance with Article 24(5) TEU - State of Play”, Doc. No 5311/1/09, REV 1, JAI 20, USA 3, RELEX 43, AVIATION 1, DATAPROTECT 1, Brussels, 19.03.2009

Council of the European Union, “Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) - Letter on confidentiality of negotiation documents”, Doc. no. 12307/07, LIMITE, JAI 426, USA 51, RELEX 610, AVIATION 139, DATAPROTECT 40, Brussels, 31.08.2007

European Commission – Directorate General for Energy and Transport, “Guide to European Community legislation in the field of civil aviation for the implementation of the ECAA Agreement”, June 2007

European Commission, “Draft Horizontal Agreement”, 20.02.2006 [http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/doc/draft_horizontal_agreement_en.pdf, 02.05.2010]

Joint Declaration between the European Commission, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, World Bank and the Government of Ukraine, Joint EU – Ukraine International Investment Conference on the Modernization of Ukraine’s Gas Transit System, Brussels, 23.03.2009

Memorandum of Understanding on co-operation in the field of energy between the European Union and Ukraine, Kyiv, 01.12.2005

Protocol to Amend the Air Transport Agreement between the United States of America and the European Community and its Member States, signed on April 25 and 30, 2007, 24.06.2010

Statement on Information Sharing and Privacy and personal data protection between the European Union and the United States of America, Washington, December 12th, 2008

Ιδέες - διαβούλευση:

(α) Θεσμικά όργανα Ευρωπαϊκής Ένωσης/ Κυβερνητικοί φορείς:

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 251 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο της συνθήκης ΕΚ σχετικά με την κοινή θέση του Συμβουλίου επί της έκδοσης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ίδρυση Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, COM (2008), 908 τελικό, Βρυξέλλες, 12.01.2009

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η περιοχή της Αρκτικής, COM (2008) 763 τελικό, 20.11.2008

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Δεύτερη επισκόπηση της ενεργειακής στρατηγικής. Σχέδιο Δράσης της ΕΕ για την ενεργειακή ασφάλεια και αλληλεγγύη, COM (2008) 781 τελικό, Βρυξέλλες 13.11.2008

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για την οδηγία 2004/67/ΕΚ της 26^{ης} Απριλίου 2004 σχετικά με τα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο, COM (2008), 769 τελικό, Βρυξέλλες, 13.11.2008

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κοινός αεροπορικός χώρος με τις γειτονικές χώρες έως το 2010 – Έκθεση προόδου, COM (2008) 596 τελικό, 01.10.2008

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Ενιαίος ευρωπαϊκός ουρανός II. Πιο βιώσιμες αεροπορικές μεταφορές βελτιωμένων επιδόσεων, COM(2008) 389/2, 25.06.2008

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «Μία ισχυρή ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας», COM (2007) 774 τελικό, 05.12.2007

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Δημιουργία Κοινού Αεροπορικού Χώρου με το Ισραήλ, COM (2007) 691 τελικό, Βρυξέλλες, 09.11.2007

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Συγκρότηση Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού από Λειτουργικά Τμήματα Εναερίου Χώρου. Ενδιάμεση Έκθεση Προόδου, COM (2007) 101 τελικό, 15.03.2007

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM (2007) 23 τελικό, 24.01.2007

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Ενεργειακή Πολιτική για την Ευρώπη, COM (2007) 1 τελικό, Βρυξέλλες, 10.01.2007

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Έρευνα δυνάμει του άρθρου 17 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 στον ευρωπαϊκό κλάδο του αερίου και της ηλεκτρικής ενέργειας, COM (2006) 851 τελικό, Βρυξέλλες, 10.01.2007

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Προοπτικές για την εσωτερική αγορά φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας, COM (2006) 841 τελικό, Βρυξέλλες, 10.01.2007

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: Εξωτερικές σχέσεις στον τομέα της ενέργειας – από τη θεωρία στην πράξη, COM (2006) 590 τελικό, 12.10.2006

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Περιορισμός του αντίκτυπου των αερομεταφορών στην αλλαγή του κλίματος, COM (2005) 459 τελικό, 27.09.2005

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Ανάπτυξη κοινού εναερίου χώρου με την Ουκρανία, COM (2005) 451 τελικό, Βρυξέλλες, 27.9.2005

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο: Πλαίσιο για την ανάπτυξη των σχέσεων με τη Ρωσική Ομοσπονδία στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, COM (2005) 77 τελικό, 14.03.2005

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Προγραμματισμός της εξωτερικής πολιτικής αερομεταφορών της Κοινότητας, COM (2005) 79 τελικό, 11.03.2005

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Αεροπορική Πολιτική της Κοινότητας έναντι των γειτόνων της, COM (2004) 74 τελικό, 09.02.2004

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Σχέσεις ανάμεσα στην Κοινότητα και τρίτες χώρες στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, COM (2003)94/4, 26.02.2003

Ανακοίνωση της Επιτροπής όσον αφορά τις συνέπειες των αποφάσεων που εξέδωσε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 5 Νοεμβρίου 2002 σχετικά με την ευρωπαϊκή πολιτική αεροπορικών μεταφορών, COM (2002) 649 τελικό, 19.11.2002

Ανακοίνωση της Επιτροπής για τις σχέσεις της Κοινότητας με τρίτες χώρες στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, COM(90) 17 τελικό, 23.02.1990

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Energy 2020 – A strategy for competitive, sustainable and secure energy, COM (2010) 639 final, 10.11.2010

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Extending the tasks of the European Aviation Safety Agency, COM (2005) 578 final 15.11.2005

Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament: The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism, COM (2003), 526 final, Brussels, September 2003

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Air Transport and the Environment: Towards meeting the challenges of sustainable development, COM (1999) 640 final, 01.12.1999

Communication from the Commission to the Council: The main findings of the Commission's review of Member States' Energy Policies. The 1995 Community Energy Objectives", COM (88) 174 final, 03.05.1988

Communication from the Commission to the Council on Natural Gas, COM (86) 518 final, Brussels, 11.12.1986

European Commission, "Public Consultation: The external dimension of the EU energy policy", 21.12.2010-21.02.2011

European Commission, "Stock Taking Document: Towards a new Energy Strategy for Europe 2011-2020", 10.05.2010α

European Commission, "List of EU – Ukraine Association Agenda Priorities for 2010", 26.01.2010β

European Commission, "Communication on the Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply [COM (2008) 769]" - Results of the public consultation November 2008 – March 2009 (Executive Summary), 2009

European Commission, "Commission Staff Working Document: Accompanying document to the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Directive 2004/67/EC: Impact Assessment.", SEC(2009) 977 final, Brussels, 16.07.2009

European Commission, “Report on financing Aviation Security”, COM (2009) 30 final, Brussels, 02.02.2009

European Commission (DG TREN), “EU - US Aviation Forum on Liberalization and Labour: Past, Present and Future” Washington DC, 3-4.12.2008

European Commission, “The EU-US ‘Open Skies’ Air Transport Agreement – Questions and Answers”, Memo/08/185, 28.03.2008

European Commission (DG TREN), Information Note: “Air transport agreement between the EU and the US”, 06.03.2008

European Commission (DG TREN), prepared by the Institute of Communication and Computer Systems of the National Technical University of Athens (ICCS-NTUA), E3M-Lab, *European Energy and Transport Trends to2030*, European Communities, 2008

European Commission, “EU/US Large Civil Aircraft WTO Disputes Background fact sheet”, 2007

European Commission, “Contribution to the Airneth Seminar on ‘The future of ICAO’: A critical perspective on ICAO”, The Hague, 24.10.2007

European Commission, Press Release IP/06/1770, “EU-Morocco aviation agreement: Morocco joins Europe in the aviation field”, 12.12.2006

European Commission, “Commission Staff Working Document: Impact Assessment: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on common rules for the operation of air services in the European Community”, SEC (2006), 943, Brussels, 18.7.2006

European Commission and the Secretary General/High Representative (SG/HR), Paper for the European Council, “An external policy to serve Europe’s energy interests. Facing external energy risks” (S160/06), June 2006

European Commission, Press Release, IP/06/582, “South East Europe flying towards the EU: first steps taken for extending the Single Aviation Market”, 05.05.2006

European Commission, Press Release: “South East Europe flying towards the EU: first steps taken for extending the Single Aviation Market”, IP/06/582, Annex III: “EU-Morocco Euro-Mediterranean air transport Agreement”, 05.05.2006

European Commission, “An External Policy to Serve Europe’s Energy Interests”, S160/06, Brussels, April 2006

European Commission and Stability Pact for Southeastern Europe, “Conclusions of the meeting on the South East Functional Airspace Block Approach”, Brussels, 28.02.2006

European Commission, “Competition: Commission opens sector inquiry into gas and electricity”, Press Release IP/05/716/ 13.06.2005

European Commission (prepared by MPD Group Limited and ERM), “Assessing the economic costs of night flight restrictions”, February 2005

European Commission– DG TREN, “Single European Sky: Implementing political commitments”, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities, 2004

European Commission, Summary of contributions received by the Commission following the consultation paper with a view to revision of regulations no 2407/92, 2408/92 and 2409/92 of July 1992, September 2003

European Commission, “Commission Staff Working Paper: Second Benchmarking Report on the implementation of the internal electricity and gas market”, SEC (2003) 448, Brussels, 07.04.2003

European Commission, “Recommendation from the Commission to the Council in order to authorize the Commission to open and conduct negotiations with the International Civil Aviation Organization (ICAO) on the conditions and arrangements for accession by the European Community”, SEC (2002) 381 final, 09.04.2002

European Commission, “Commission Staff Working Paper: First Benchmarking Report on the implementation of the internal electricity and gas market”, SEC (2001) 1957, Brussels, 03.12.2001

European Commission – DG TREN, “State of Implementation of the EU Gas Directive (98/30/EC): An Overview. State of Play by the end of May 2000”, 06.06.2000

European Commission, “Second Report from the European Commission to the Council and the European Parliament”, COM (1999) 198 final, Brussels, 04.05.1999

European Commission, “The Single Market Review, Impact on Services: Air Transport”, Office for official publications of the European Communities, Subseries II: Vol. 2, Kogan Page, 1997

European Commission, “Civil Aviation Memorandum no. 2: Progress towards the development of a Community Air Transport Policy”, COM (84), 72 final, 1984

European Commission, Memorandum: “Air Transport: A Community Approach”, Bulletin of the European Communities, supplement 5/79, 1979

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής: Συνοδευτικό έγγραφο της αναθεώρησης της οδηγίας 2004/67, σχετικά με τα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο. Περίληψη εκτίμησης επιπτώσεων, COM (2009) 980 τελικό, 16.07.2009

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ανοικτοί Ουρανοί ΕΕ-ΗΠΑ: Στις 30 Μαρτίου αρχίζει μια νέα εποχή στις υπερατλαντικές πτήσεις», IP/08/474, 28.03.2008

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δίνει νέα ώθηση στην εσωτερική αγορά ενέργειας», MEMO/07/09, Βρυξέλλες, 10.01.2007

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος: «Ευρωπαϊκή στρατηγική για μία αειφόρο, ανταγωνιστική και ασφαλή ενέργεια», COM 2006 (105), Βρυξέλλες, 08.03.2006.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος: «Προς μία ευρωπαϊκή στρατηγική για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού», COM (2000) 769 τελικό, 29.11.2000

European Parliament, Parliamentary questions. Written question by Konrad Szymanski (ECR) to the Commission. Subject: “The Commission’s stance on the Northern Gas Pipeline”, 08.09.2009

European Parliament, Committee on Transport and Tourism, Rapporteur: Luca Romagnoli, “Report on developing a Common Aviation Area with Israel” 2008/2136(INI), 23.2.2009

European Parliament, “Resolution on the environmental impact of the planned gas pipeline in the Baltic Sea to link up Russia and Germany (Petitions 0614/2007 and 0952/2006)” (INI/2007/2118), 08.07.2008

European Parliament, Press Release: “MEPs fear that new PNR agreement fails to protect citizens' data”, 12.07.2007

European Parliament resolution on reducing the climate change impact of aviation, P6_TA-PROV (2006)0296, 30.05.2006

European Parliament resolution on the draft Commission decision noting the adequate level of protection provided for personal data contained in the Passenger Name Records transferred to the US Bureau of Customs and the Border Protection, PA_TA-PROV(2004)0245, 25.03.2004

Council of the European Union, Information Note 14885/10: “37th ICAO General Assembly (Montreal, 28 September to 8 October 2010) – Briefing by the Commission and the Presidency”, Brussels, 13.10.2010

Council of the European Union, Press Release 6670/09, “2924th Council meeting – Energy”, Brussels, 19.02.2009

Council of the European Union, Press Release 5215/09, “Extraordinary Council meeting – Energy”, Brussels, 12.01.2009

Council of the European Union, “EU US Summit, 12 June 2008 - Final Report by EU-US High Level Contact Group on information sharing and privacy and personal data protection”, Doc. No. 9831/08, LIMITE, JAI 275, DATAPROTECT 31, USA 26, Brussels, 28.05.2008

Council of the European Union, “Presidency Conclusion. Brussels European Council, 15-16 June 2006” (10633/1/06), 17.07.2006

Council of the European Union, “Presidency Conclusion. Brussels European Council, 23-24 March 2006” (7775/1/06), 18.05.2006

Council of the European Union, “2721st Transport, Telecommunications and Energy Council meeting: Council conclusions on Siberia”, Brussels, 27.03.2006

Council of the European Union, “Road Map for the Common Economic Space. Building Blocks for Sustained Economic Growth”, Moscow Summit, 8799/05ADD1, 10.05.2005

Council of the European Union, “European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World”, Brussels, 12 December 2003

Council of the European Union, Eastern Europe and Central Asia Working Group to COREPER/Council, “Relations with Russia: Establishment of the position of the EU for the 8th EU/Russia Co-operation Committee”, 09.10.2003β

Council of the European Communities, General Secretariat, Press Release 13134/97, “2058th meeting of the Council – Energy”, Luxembourg, 08.12.1997

Council of the European Communities, General Secretariat, Press Release 8319/97, “2009th meeting of the Council – Energy” , Luxembourg, 27.05.1997

Council of the European Communities, General Secretariat, Press Release 12214/96, “1975th meeting of the Council – Energy” , Luxembourg, 03.12.1996

Council of the European Communities, General Secretariat, Press Release 6775/87, “1171st meeting of the Council – Energy” , Luxembourg, 02.06.1988

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 23-24 Μαρτίου 2006: Συμπεράσματα της Προεδρίας», 7775/1/06 (REV 1), Βρυξέλλες, 18.05.2006

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοινωθέν τύπου 7009/06, «2717^η σύνοδος του Συμβουλίου – Μεταφορές, Τηλεπικοινωνίες και Ενέργεια», Βρυξέλλες, 14.03.2006

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Δελτίο Τύπου 14337/02, «2465^η σύνοδος του Συμβουλίου – Μεταφορές, Τηλεπικοινωνίες και Ενέργεια», Βρυξέλλες, 25.11.2002

Barroso José Manuel Remarks, Commission President, Remarks upon the signature of the Nabucco intergovernmental agreement, Speech/09/339, Ankara, 13.07.2009
[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/339>, 20.10.2009]

Barroso José Manuel Durão, President of the European Commission, “Speech at the Joint EU-Ukraine International Investment Conference on The Modernization of Ukraine’s Gas Transit System”, Speech/09/138, Brussels, 23.03.2009

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/138&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 20.10.2009]

Barrot Jacques, “Introductory comments on the occasion of the signature of the air transport agreement between the EU and the US”, 30.04.2008

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/760&guiLanguage=en>, 07.08.2009]

Barrot Jacques, “Turbulent times”, Speech at Aviation Conference, Chatham House, London, 05.03.2007

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/119&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, 07.08.2009]

Barrot Jacques, “EU-US Open Skies: No stone must be left unturned”, Speech to International Aviation Club, Washington, 05.02.2007

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/65>, 07.08.2009]

Barrot Jacques, Vice-président de la Commission européenne, Discours pour la signature de l’ accord aérien et de l’ accord de coopération sur Galiléo avec le Maroc le 12 décembre 2006

[http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/doc/speech_barrot.pdf, 07.08.2009]

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, “Stellungnahme zur Konsultation für die Revision des Dritten Liberalisierungspaketes”, 13.06.2003

Calleja Daniel, Opening remarks to EC-ICAO Symposium on regional organizations in civil aviation, Montreal, 10-11 April 2008

[http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/european_community_icao/doc/2008_7_04_dcc_opening_remarks.pdf, 07.08.2009]

European Union Delegation to Turkey, “High Level Conference - Turkey and the EU: Together for a European Energy Policy”, Joint Press Release, Istanbul, 5 June 2007

[<http://www.avrupa.info.tr/Files/File/jointpressrelease-en.pdf>, 05.06.2010]

European Union Delegation to the United States of America, “Joint Statement of the US-EU Delegations on the US-EU Air Transport Agreement”, NO 90/05, 21.10.2005

[http://eurunion.org/eu/index.php?option=com_content&task=view&id=2190&Itemid=58, 20.05.2009]

EU Energy Portal, 2010 [<http://www.energy.eu/>]

EUROPA Press Release, «Αξιοσημείωτη πρόοδος στις διαπραγματεύσεις μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ για δεύτερο στάδιο συμφωνίας με αντικείμενο τους ανοικτούς ουρανούς: ο Αντιπρόεδρος κ. Kallas χαιρετίζει το σχέδιο συμφωνίας», IP/10/371, 25.03.2010

EUROPA Press Release, “Commissioner Piebalgs welcomes agreement to accelerate Nabucco gas pipeline project”, IP/06/842, 26.06.2006

Ferrero – Waldner Benita, EU Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, “EU – Ukraine: Partners for securing gas to Europe”, Joint

EU-Ukraine International Investment Conference on The Modernization of Ukraine's Gas Transit System (Speech/09/137), Brussels, 23.03.2009

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/137>, 20.06.2009]

Ferrero – Waldner Benita, External Relations Commissioner, “Towards an EU External Energy Policy to Assure a High Level of Supply Security”, Opening Speech at the External Energy Policy Conference (SPEECH/06/710), Brussels, 20.11.2006

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/710&format=HTML&aged=0&language=EN>, 20.06.2009]

Hellenic Republic, Ministry of Transport and Communication, Civil Aviation Authority, Consultation for revision of Regulations 2407/92, 2408/92 and 2409/92 of July 1992, 10.06.2003

High Level Group for the future European Aviation Regulatory Framework, “Report - European Aviation: A framework for driving performance improvement”, July 2007

House of Lords - European Union Committee, “The EU/US Passenger Name Record (PNR) Agreement”, 21st Report of Session 2006–07, HL Paper 108, London, 05.06.2007 [<http://www.statewatch.org/news/2007/jun/eu-pnr-hol-report.pdf>, 20.05.2009]

Piebalgs Andris, Energy Commissioner, “EU-Ukraine Energy Security”, “Opening Speech at the Joint EU-Ukraine International Investment Conference on The Modernization of Ukraine's Gas Transit System”, Speech/09/146, Brussels, 23.03.2009

[<http://www.eulib.com/andris-piebalgs-energy-commissioner-eu-ukraine-energy-security-opening-4902>, 10.11.2009]

Piebalgs Andris, “EU and Turkey: Together for a European Energy Policy”, Speech at the conference ‘Turkey and the EU’, Istanbul, 05.06.2007

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/368&format=HTML&aged=0&language=EN>, 08.10.2009]

Piebalgs Andris, Energy Commissioner, “External Projection of the EU internal energy market”, Opening Speech at the External Energy Policy Conference (SPEECH/06/712), Brussels, 20.11.2006

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?...SPEECH/06/712&format=HTML&aged=0&language=EN>, 08.01.2009]

Reply by the Council Presidency and the Commission to the letter from the USA's Department of Homeland Security, 2006/C 259/02, 27.10.2006

[http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/adequacy/pnr/2006_10_letter_council_reply_en.pdf, 08.01.2009]

Réponse française à la consultation pour la révision du troisième paquet pour la libéralisation du transport, Septembre 2003

UK Civil Aviation Authority response to Commission consultation for revision of third package, September, 2003

UK Government response to Commission consultation paper on revision of third package, September, 2003

(β) Μη κυβερνητικοί φορείς

ACI (Airports Council International)-EUROPE, “New Single European Sky package finally paves the way for alignment of ATM and airport capacity objectives”, 25.06.2008

[http://www.aci-europe.org/upload/08_07_25%20European%20airports%20welcome%20launch%20of%20SES2.pdf, 04.10.2009]

ACI-EUROPE, “ACI Europe position paper on the proposal for a Regulation (COM(2005)429) on common rules in the field of civil aviation security”, 12.12.2005α

[http://www.aci-europe.org/upload/08_07_25%20European%20airports%20welcome%20launch%20of%20SES2.pdf, 02.12.2009]

ACI-EUROPE, “Press release: European, US airports call for urgent progress on open skies negotiations”, 21.03.2005β

[<http://www.aci-europe.org/upload/European,%20US%20airports%20call%20for%20urgent%20progress%20on%20open%20skies%20negotiations.pdf>, 03.01.2010]

ACI-EUROPE, “Position paper on the proposal for a Directive on the establishment of a Community framework for noise classification of civil subsonic aircraft for the purposes of calculating noise charges”, 05.07.2002α

[<http://www.acieurope.org/upload/ACI%20EUROPE%20Position%20on%20Commission%20proposal%20for%20a%20Directive....pdf>, 02.09.2009]

ACI-EUROPE, “Position paper on the proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise related operating restrictions at Community airports”, 23.01.2002β

[<http://www.aci-europe.org/upload/Directive%20on%20noise-related%20operating%20restrictions.pdf>, 02.09.2009]

AEA (Association of European Airlines), “EU/US Agreement – Realistic, but not visionary”, 26.03.2010 *[<http://files.aea.be/News/PR/Pr10-014.pdf>, 20.05.2010]*

AEA, “Emissions containment policy”, 2008α

[http://www.aea.be/assets/documents/positions/PP_00137.pdf, 20.05.2010]

AEA, “Position paper: Financing of security costs- AEA comments on the Commission’s consultation paper”, 25.08.2008β

[http://www.aea.be/assets/documents/positions/PP_00252.pdf, 03.05.2009]

AEA, “Airlines count the cost of parliament vote on emissions trading. Taxman will reap the benefits, not the environment, says AEA”, July 8th, 2008γ

[<http://files.aea.be/News/PR/Pr08-027.pdf>, 20.05.2009]

AEA, “European airlines welcome European Commission's proposal to speed up Single European Sky. Airlines urge Member States to support and implement this crucial European project” 25.06.2008δ *[<http://files.aea.be/News/PR/Pr08-023.pdf>, 20.05.2009]*

AEA, “Open Skies: the EU-US Air Transport Agreement”, 02.04.2008ε

[<http://files.aea.be/News/News020408.pdf>, 03.05.2009]

AEA, “Position paper on the inclusion of aviation in the EU ETS”, March 11th, 2008στ
[http://www.aea.be/assets/documents/positions/PP_ETS_17October07.pdf, 03.05.2010]

AEA, “Action Plan for Air Cargo”, May 2007
[http://www.aea.be/assets/documents/positions/AEA_CARGO.pdf, 20.05.2009]

AEA, “AEA welcomes breakthrough in EU-US aviation talks”, 21.11.2005
[<http://www.aea.be/AEAWebsite/DataFiles/Pr05-050.pdf>, 20.05.2009]

AEA, “EU external aviation policy: Airlines question Commission’s priorities”,
15.03.2005 [<http://www.aea.be/AEAWebsite/DataFiles/Pr05-017.pdf>, 20.05.2009]

AEA comments on the EC consultation paper with a view to the revision of
Regulations 2407/92, 2408/92 and 2409/92 of July 1992, July 2003

AEA/ACI, “Airports and Airlines launch joint action to tackle aviation security”,
October 10th 2006 [<http://www.aea.be/assets/documents/press/Pr06-045.pdf>, 03.08.2009]

AEA-ERA-ACI-IACA-ECA, “Enough is enough: States must pay to protect public
from terrorism”, 09.12.2004
[http://www.eurocockpit.be/sites/default/files/SEC_09.12.2004.pdf, 03.05.2010]

Airbus, “Orders and Deliveries”, 2009
[<http://www.airbus.com/en/corporate/orders-and-deliveries/>, 20.11.2009]

Airbus, Press release: “Airbus in the US. A major presence in one of the world’s key
markets”, 2009 [<http://www.airbus.com/en/presscentre/pressreleases>, 20.11.2009]

Airbus, Press release: “Airbus delivers first A230 assembled in China”, 23.06.2009
[<http://www.airbus.com/en/presscentre/pressreleases>, 20.11.2009]

British Airways, “Consultation paper with a view to revision of Regulations 2407/92,
2408/92 and 2409/92 of July 1992”, September, 2003
[http://ec.europa.eu/transport/air_portal/consultation/doc/2003_05_15/contributions/britishairways.pdf, 10.10.2009]

ΔΕΠΑ, «Ενημερωτικό δελτίο: Ενέργεια από τον κόσμο, δύναμη για την Ελλάδα»,
2009 [http://www.depa.gr/files/kentrotypou/GR_profile_24_8_low.pdf, 03.05.2010]

ΔΕΠΑ, «Ενημερωτικό δελτίο: Δύναμη Ενέργειας, Δύναμη Ανάπτυξης», 2008
[http://www.depa.gr/files/downloadables/brochures/DEPA_07corporate.pdf, 03.05.2010]

ΔΕΠΑ, «Ενημερωτικό δελτίο: Συνδέουμε την ενέργεια, συνδέουμε την ανάπτυξη»,
2007 [http://www.depa.gr/files/downloadables/brochures/Etairiko_Entipo_2007_GR.pdf, 03.05.2010]

European Federation of Energy Traders (EFET), “EFET Gas Committee High - Level
Views on the 3rd EU Energy Package”, October 2007
[http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_gas_madrid_en.htm, 15.07.2010]

European Gas Regulatory Forum, Conclusions of the 13th meeting, Madrid,
16-17.10.2007[http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_gas_madrid_en.htm, 15.07.2010]

European Gas Regulatory Forum, Conclusions of the third meeting, Madrid, 26-27.10.2000 α

[http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_gas_madrid_en.htm, 15.07.2010]

European Gas Regulatory Forum, Conclusions of the second meeting, Madrid, 11-12.05.2000 β

[http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_gas_madrid_en.htm, 15.07.2010]

European Gas Regulatory Forum, Minutes of the 1st meeting, Madrid, 30.09-01.10.1999 [http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_gas_madrid_en.htm, 15.07.2010]

ERA (European Regions Airline Association), AEA and IACA, “Joint Response to the EC. Reducing Bureaucracy in the Transport Sector”, January 2009

[http://www.eraa.org/library/position-papers/doc_details/161-joint-industry-response-to-ec-reducing-bureaucracy-in-the-transport-sector, 20.05.2009]

ERA, “A vision for European air transport”, 21.09.2005

ERGEG, “Gas Regional Initiative Launched to Accelerate Single European Energy Market”, Press Release PR-06-06, 25.04.2006

[http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP/PR-06-06_ERGEG_Launch-of-GRI%20_2006-04-25.doc, 21.10.2010]

EUROCONTROL, “Long - Term Forecast of Flights (2004 - 2025)”, December 2004

EUROGAS, “EUROGAS position on SOS Regulation. Regulation on Security of Gas Supply repealing Directive 2004/67/EC”, (09PP502), 15.10.2009

[<http://www.eurogas.org/uploaded/2009-Oct%20-%2009PP502%20-%20Eurogas%20Position%20on%20SOS%20Regulation.pdf>, 21.10.2010]

EUROGAS, “Thirteenth meeting of the Madrid Regulatory Forum. Presentation of legislative proposal”, 16-17.10.2007

[http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_gas_madrid_en.htm, 15.07.2010]

Gas LNG Europe – GLE, “3rd Package Initial Reaction”, Madrid Forum XIII, 16-17.10.2007

[http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_gas_madrid_en.htm, 15.07.2010]

Gas Storage Europe – GSE, “Response to 3rd EU Energy Package”, Madrid Forum XIII, 16-17.10.2007

[http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_gas_madrid_en.htm, 15.07.2010]

Gas Transmission Europe – GTE, “3rd Package Initial Reaction”, Madrid Forum XIII, 16-17.10.2007

[http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_gas_madrid_en.htm, 15.07.2010]

IACA, Press Release, “A genuine open sky still remains a distant dream”, 26.03.2010

[<http://www.iaca.be/index.cfm?9A552C1B-1851-F050-B28B-CDB134F4E980>, 20.01.2011]

IATA, Press Release, “Statement on US – EU Agreement”, 25.03.2010

[<http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2010-03-25-01.aspx>, 20.01.2011]

Iberdrola, “Contribution from Iberdrola to the Ad Hoc Group 1: The Functioning of the Electricity and Gas Markets”, 31.03.2006

IGI Poseidon, «Το έργο: Η στρατηγική σημασία», 08.07.2010

[[http://www.igi-poseidon.com/greece/strategicvalue.asp#javascrpt:void\(0\)](http://www.igi-poseidon.com/greece/strategicvalue.asp#javascrpt:void(0)), 20.07.2010]

Irish Aviation Authority and Avia solutions, “Study on Civil Aviation Security Financing: Final Report”, September 2004

Nabucco Gas Pipeline, “Facts and Figures”, 08.07.2010

[http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/press/Facts%20_Figures, 20.07.2010]

Nord Stream, “The New Gas Supply Route for Europe”, 20.06.2010

[<http://www.nord-stream.com/en/our-company/shareholders.html>, 20.07.2010]

Nord Stream, Press Release: “Nord Stream and EU Energy Commissioner reaffirm importance of new gas supply routes. Nord Stream will provide supply route diversification and additional gas from 2011”, Zug 16.07.2009

[http://www.nord-stream.com/lt/press0/press-releases/press-release/browse/4/article/nord-stream-and-eu-energy-commissioner-reaffirm-importance-of-new-gas-supply-routes.html?tx_ttnews%5BbackPid%5D=24&cHash=c24d09f6ab, 20.07.2010]

Εξωτερικό Περιβάλλον:

Baker Stewart, Letter to the Council Presidency and the Commission from the Department of Homeland Security (DHS) of the United States of America, concerning the interpretation of certain provisions of the undertakings issued by DHS on 11 May 2004 in connection with the transfer by air carriers of passenger name record (PNR), October 11th, 2006

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:259:0001:01:EN:HTML>, 8.1.2009]

Boeing, “Orders and Deliveries”, 2009

[<http://active.boeing.com/commercial/orders/index.cfm>, 20.11.2009]

Byerly John R., “US-EU Aviation Relations: success today and potential for the future”, Remarks at International Aviation Club, Washington DC, April 24th, 2007

[<http://merln.ndu.edu/archivepdf/EUR/State/84121.pdf>, 20.01.2009]

EBRD, “Press Release: EBRD helps Tirana airport spread its wings”, 28.03.2008

[<http://www.ebrd.com/pages/news/press/2008/080328b.shtm>, 20.11.2009]

EC-ICAO Symposium on regional organizations in civil aviation, Panel Three Conclusions: Regional governance of Civil Aviation and ICAO, Montreal, 10-11 April 2008

[http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/european_community_icao/doc/conclusions_panel_3.pdf, 07.08.2009]

Energy Community Regulatory Body, “Regulatory Framework for the Development of the Energy Community Gas Ring. Discussion Paper on the Regulatory Instruments and Steps Necessary for the Development of the Natural Gas Market and Cross-Border Investments in the Energy Community”, 10.03.2010

[http://www.ecrb.eu/portal/page/portal/ECRB_HOME/ECRB_DOCUMENTS/ECRB%20REPORTS%20%20DOCUMENTS/Regulatory%20framework%20for%20gas%20investments%20in%20EnC_approval.pdf, 25.06.2010]

EUROCONTROL, “Bosnia and Herzegovina: Local Convergence and Implementation Plan – Years 2009-2013. Executive Summary”, 2008

[http://www.eurocontrol.int/lcip/gallery/content/public/Level%201_BA_web.pdf, 03.04.2009]

EUROMED, “Regional Transport Action Plan for the Mediterranean Region, 2007-2013”, October 2007a

[http://www.euromedtransport.org/monitoring_tool/image/documents/rtap_en.pdf, 05.06.2009]

EUROMED, “European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), Regional Strategy Paper (2007-2013) and Regional Indicative Programme (2007-2010) for the Euro-mediterranean Partnership”, March 2007b

[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_en.pdf, 05.06.2009]

Euro-Mediterranean Ministerial Conference on Transport, “Ministerial Conclusions”, Marrakech, 15.12.2005

[http://62.149.173.110/ESTEEM/attachments/047_Euro_Med%20Ministerial%20Conclusions_Conference_on_Transport.pdf, 28.09.2009]

EUROMED Aviation Project, “1st Road Map Workshop Conclusions”, Cairo, 26-27.05.2009

[http://www.euromedtransport.org/fileadmin/download/Aviation/Workshops/1st_Road_Map_Workshop/Miscellaneous/1st_Road_Map_Workshop_Conclusions_eng.pdf, 05.06.2009]

EUROMED Aviation Project, “3rd Air Traffic Management Seminar: Conclusions and Recommendations”, Brussels, March 3rd - 4th 2009

[http://www.euromedtransport.org/fileadmin/download/Aviation/Workshops/3rd_Euromed_Aviation_ATM_Seminar/Miscellaneous/3rd_ATM_Seminar_Conclusions_eng.pdf, 05.06.2009]

EUROMED Aviation Project, “Questionnaire on the Euromediterranean Common Aviation Area”, February 16th, 2009

[http://www.euromedtransport.org/fileadmin/download/Aviation/Road_Map/QUESTIONNAIRE_ROADMAP_27Feb_en.pdf, 05.06.2009]

EUROMED Aviation Project, “Conclusions of the “First Euromed Air Traffic Management Workshop”, Marrakech, June 27th-28th 2007

[http://www.euromedtransport.org/fileadmin/download/Aviation/ATM_WS_conclusions/EUROMED_ATM_WS_Conclusions.pdf, 05.06.2009]

EUROMED Aviation Project, “Info no 2”, April 2008

[http://www.euromedtransport.org/fileadmin/download/Aviation/Newsletter/EuromedAviationInfo_n2_Apr08_ENG.pdf, 05.06.2009]

EUROMED Aviation Project, “Info no 1”, October 2007

[http://www.euromedtransport.org/fileadmin/download/Aviation/Newsletter/Euromed_Aviation_Info_n1_ENG.pdf, 05.06.2009]

EUROMED Transport Forum – Aviation Working Group, “Official Report of the third Meeting”, Brussels, May 3rd 2007

[http://p23680.typo3server.info/fileadmin/download/Aviation/OfficialReport_PLM_03May07_en.doc, 09.05.2009]

EUROMED Working Group on Air Transport, “Official Report of the 2nd Meeting”, Brussels, 16.06.2004

[http://www.euromedtransport.org/fileadmin/download/maincontract/wg_aviation/wg2_m2_minutes_eng.pdf, 05.06.2009]

EU-Russia Energy Dialogue “Sixth Progress Report” presented by Russian Minister of Industry and Energy Victor Khristenko and European Commission Director General François Lamoureux, Moscow/Brussels, October 2005

[http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress6_en.pdf, 05.05.2010]

EU-Russia Energy Dialogue “Fourth Progress Report” presented by Russian Vice Prime Minister Victor Khristenko and European Commission Director General François Lamoureux, Brussels/Moscow, November 2003

[http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/russia/doc/reports/progress4_en.pdf, 05.05.2010]

EU-Russia Energy Dialogue “Third Progress Report” presented by Russian Vice Prime Minister Victor Khristenko and European Commission Director General François Lamoureux, Brussels/Moscow, November 2002

[http://ec.europa.eu/energy/international/russia/doc/reports/progress3_en.pdf, 05.05.2010]

EU-Russia Energy Dialogue “Synthesis Report” presented by Russian Vice Prime Minister Victor Khristenko and European Commission Director General François Lamoureux, Brussels/Moscow, September 2001

[http://ec.europa.eu/energy/international/russia/doc/reports/progress1_en.pdf, 05.05.2010]

High Level Review Task Force, Report to the SEE FAB A Governing Body: “Towards a Re-orientation of the SEE FAB A initiative: ‘Support and sustain the Extension of Single European Sky to the South East of Europe’” (Document produced with the support of INTEGRA A/S), April 2008

ICAO, “Assembly resolutions in force (as of 28 September 2007)”, Doc 9902, 2008

ICAO, Working Paper A36-WP/132, EX/52, “Review of night curfew restrictions”, (presented by India) Assembly - 36th session, Executive Committee, Agenda Item 17: Environmental protection, 06.09.2007

ICAO, Working Paper A3-WP/172, EX/57, “Problems caused by night curfews in some parts of the world”, (presented by India) Assembly - 35th session, Executive Committee, Agenda Item 15: Environmental protection, 02.09.2004

May James C., “Connecting and Protecting our Planet”, Speech by James C. May to the European Aviation Club, Brussels, October 30th, 2008

[http://www.airlines.org/News/Speeches/Pages/speech_10-30-08May.aspx, 20.03.2009]

OECD – International Transport Forum, “Intermodal Transport. National Peer Review: Turkey” (Executive Summary), 2009

Office of the United States Trade Representative, “Summary of EU Subsidies in US WTO Case”, 31.05.2005 α [<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/-ustr-archives>, 20.01.2009]

Office of the United States Trade Representative, “United States takes next step in Airbus WTO litigation”, 30.05.2005 β

[<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/-ustr-archives>, 20.01.2009]

South East Europe Functional Airspace Block Approach - SEE FAB A Press Release, “ISIS Programme launch: a further step to the extension of the Single European Sky to the South East Europe”, 28 April 2008

[<http://seefaba.integra.dk/getFile.aspx?file=media/%7B6cb1040d-b3ff-4d25-90ab-222edb1e41b1%7D/080423%20-%20Press%20Release%20ISIS.pdf>, 06.10.2009]

SEE - FAB A Governing Body, 3rd meeting, “Agreement for the establishment of the programme ISIS (Implementation of the Single European Sky in South East Europe)”, Stockholm, April 22nd 2008

SEE - FAB A Working Group, “Report on the opportunities for the application of the Functional Airspace Block Approach in South East Europe”, February, 2006

The United States Mission to the European Union, “US-EU Aviation Talks Bring Prospect of Broader Markets”, 27.05.2008

[<http://useu.usmission.gov/transport/archive.html>, 20.01.2009]

The United States Mission to the European Union, “US-EU reach long-sought accord to liberalize air traffic”, 02.03.2007 α

[<http://useu.usmission.gov/transport/archive.html>, 20.01.2009]

The United States Mission to the European Union, “US, EU to look at options to finalize open skies deal”, 17.01.2007 β

[<http://useu.usmission.gov/transport/archive.html>, 20.01.2009]

The United States Mission to the European Union, “United States remains committed to open skies agreement with EU”, 06.12.2006

[<http://useu.usmission.gov/transport/archive.html>, 20.01.2009]

UNDP Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (Energy Policy Team), “Comparative Analysis: EU and Ukraine Security of Energy Supply”, September 2007 [http://www.undp.org.ua/files/en_74621comparison.pdf, 07.06.2010]

UNECE, Inland Transport Committee, “Transport situation in Turkey in 2008”, Geneva, September 2009

[<http://www.unece.org/trans/doc/2009/wp5/ECE-TRANS-WP5-2009-22-inf11e.pdf>, 05.01.2010]

US Energy Information Administration (EIA) [<http://www.eia.doe.gov>, 05.06.2010]

US Energy Information Administration (EIA), Algeria, 2010

[http://www.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=AG, 05.06.2010]

US Energy Information Administration (EIA), Norway, 2010

[http://www.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=NO, 05.06.2010]

US Energy Information Administration (EIA), “Country Analysis Brief: Ukraine”, August 2007 [<http://www.eia.doe.gov:80/cabs/Ukraine/pdf.pdf>, 05.06.2010]

World Trade Organization, Dispute Settlement 316, “European Communities – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft”, 14.10.2010
[http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm, 20.01.2011]

World Trade Organization, “Request for the Establishment of a Panel by the European Communities. United States - measures affecting trade in large civil aircraft”, WT/DS317/5, 23.01.2006
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/april/tradoc_134245.pdf, 05.01.2009]

World Trade Organization, “Request for the Establishment of a Panel by the United States. European Communities and certain member states - measures affecting trade in large civil aircraft”, WT/DS316/2, 03.06.2005
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124126.pdf, 05.01.2009]

World Trade Organization, “EC and US block each other’s first requests for panels in Airbus/Boeing disputes”, 13.06.2005
[http://www.wto.org/english/news_e/news05_e/dsb_13june05_e.htm, 05.01.2009]