



Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών

Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας

Διπλωματική εργασία

Μυλωνά Αιμιλία — 4110079

Επιβλέπων καθηγητής: Σπύρος
Μπλαβούκος

Σεπτέμβριος 2016

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	3-4
1. Βασικά Στοιχεία Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας	5-8
1.1 Αρχές και Πολιτικές	5
1.2 Προνόμια και Ανταμοιβές	5-7
1.3 Νομικό Πλαίσιο	7-8
2. Ιστορική Αναδρομή	9-13
2.1.1 Περιφερειακά προγράμματα για τις ανατολικές χώρες	10-11
2.1.2 Περιφερειακά προγράμματα για τις μεσογειακές χώρες	11-12
3. Χρηματοδότηση	12-16
4. Στόχοι	17
5. Εφαρμογή – Εμπειρία από τις Χώρες-Εταίρους	18-26
5.1.1 Μεσογειακές Χώρες: Αίγυπτος	20-22
5.1.2 Μεσογειακές Χώρες: Μαρόκο	22-23
5.2.1 Ανατολικές Χώρες: Αζερμπαϊτζάν	23-25
5.2.2 Ανατολικές Χώρες: Ουκρανία	25-26
6. Αξιολόγηση	27-30
6.1 Δεκέμβριος 2006	27
6.2 Μάιος 2011	28-29
6.3 Μάρτιος 2013	29
6.4 Μάρτιος 2014	29-30
7. Κριτική	31-34
8. Συμπεράσματα	35-36
Παράρτημα 1	37
Βιβλιογραφία	38-41

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ) είναι ένα εργαλείο εξωτερικής πολιτικής που ορίζει τις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με 16 χώρες που γειτονεύουν με αυτή στην Ανατολή και στο Νότο. Οι χώρες-εταίροι του Νότου είναι η Αλγερία, η Αίγυπτος, το Ισραήλ, η Ιορδανία, ο Λίβανος, η Λιβύη, το Μαρόκο, η Παλαιστίνη, η Συρία και η Τυνησία. Στην Ανατολή, οι χώρες που εντάσσονται στην ΕΠΓ είναι η Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν, η Λευκορωσία, η Γεωργία, η Μολδαβία και η Ουκρανία¹.

Η ανάγκη για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας γεννήθηκε λόγω της διεύρυνσης της ΕΕ προς την Ανατολή² το 2004. Προστέθηκαν νέα κράτη-μέλη από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και, ως αποτέλεσμα, τα σύνορα της ΕΕ επεκτάθηκαν σε χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, με τις όποιες προκλήσεις αυτό το γεγονός συνεπάγεται. Η ΕΠΓ ξεκίνησε το 2003 και αναπτύχθηκε κατά τη διάρκεια του 2004, με στόχο την αποφυγή νέων διαχωριστικών γραμμών μεταξύ της διευρυμένης ΕΕ και των γειτόνων της. Αντ' αυτού, σκοπός ήταν η ενδυνάμωση της ευημερίας, της σταθερότητας και της ασφάλειας όλων των μερών που συμμετείχαν³.

Βασίστηκε στις αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η λογική πίσω από την ΕΠΓ ακολουθεί αυτή της διεύρυνσης: όσο μεγαλύτερη είναι η ολοκλήρωση και η συνεργασία μεταξύ των χωρών και όσο ευρύτερη είναι η επικράτηση της ειρήνης, της ανάπτυξης και της δημοκρατίας, τόσο πιο σταθερή και ασφαλής θα είναι ολόκληρη η κοινότητα.

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να αποτυπώσει τα βασικά χαρακτηριστικά της ΕΠΓ ώστε να κατανοηθούν τα κίνητρα δημιουργίας της, οι μηχανισμοί της, η προσέγγιση που ακολουθεί αλλά και οι στρατηγικοί στόχοι που έχουν τεθεί. Ακόμα, αναπτύσσεται μια κριτική προσέγγιση όσον αφορά τις αδυναμίες που έχουν φανεί μέχρι στιγμής, με βάση τη βιβλιογραφία που έχει δημοσιευθεί.

Στην πρώτη ενότητα, περιγράφονται τα βασικά στοιχεία της ΕΠΓ, οι αρχές στις οποίες βασίζεται, τα προνόμια και οι ανταμοιβές που προσφέρει καθώς και το νομικό πλαίσιο που ισχύει σε αυτές.

Ειδική μνεία γίνεται στις χώρες που συμμετέχουν στη δεύτερη ενότητα και γίνεται προσπάθεια να αναλυθούν συνοπτικά περιπτώσεις χωρών που παρουσιάζουν ενδιαφέρον τόσο στην Ανατολή όσο και στο Νότο. Επελέγησαν τόσο χώρες που θεωρούνται 'πετυχημένες' περιπτώσεις όσο και χώρες που παρουσιάζουν περιορισμένη πρόοδο.

Στη τρίτη ενότητα, πραγματοποιείται μια ιστορική αναδρομή που σκοπεύει να αναφέρει τις ιστορικές και πολιτικές εξελίξεις που οδήγησαν στην εκκίνηση της ΕΠΓ αλλά και τα ισχύοντα προγράμματα που προηγήθηκαν αυτής.

Η τέταρτη ενότητα είναι αφιερωμένη στην εξέλιξη των χρηματοδοτικών μηχανισμών που έχει χρησιμοποιήσει η ΕΠΓ, ξεκινώντας από επιμέρους προγράμματα μέχρι την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Μέσου Γειτονίας.

¹ Η Ρωσία συμμετέχει σε δραστηριότητες διασυνοριακής συνεργασίας υπό την ΕΠΓ αλλά δεν είναι μέρος της.

² Την 1η Μαΐου του 2004, προσχώρησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση η Εσθονία, η Λιθουανία, η Λετονία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σλοβακία, η Σλοβενία και η Τσεχία μαζί με την Κύπρο και τη Μάλτα. - http://europa.eu/about-eu/countries/index_el.htm

³ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours - http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf

Η πέμπτη ενότητα αναφέρει τους στόχους που έχει θέσει η ΕΕ, οι οποίοι αντικατοπτρίζουν τα στρατηγικά της συμφέροντα. Οι στόχοι αυτοί έχουν ένα μακροπρόθεσμο ορίζοντα και εξηγούν την διμερή προσέγγιση που έχει υιοθετήσει η ΕΕ όσον αφορά της άσκηση της ΕΠΓ.

Η έκτη ενότητα παρουσιάζει όλες τις αξιολογήσεις στις οποίες έχει προχωρήσει η Επιτροπή. Με την πάροδο του χρόνου, η Επιτροπή δίνει όλο και μεγαλύτερη βαρύτητα στις αξιολογήσεις, κρίνοντας από το γεγονός ότι μέχρι το 2010 πραγματοποιήθηκε μόνο μία αξιολόγηση ενώ από το 2010 κι έπειτα δημοσιεύθηκαν τρεις.

Η έβδομη ενότητα περιλαμβάνει κριτικές που έχουν αποτυπωθεί στην υπάρχουσα βιβλιογραφία. Ειδική μνεία γίνεται στην προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά τα γεγονότα της Αραβικής Άνοιξης το 2011, με παράλληλη κριτική αλλά και ανάλυση της αλλαγής στάσης που υιοθέτησε έκτοτε.

Τέλος, στην όγδοη ενότητα εκφράζονται απόψεις όσον αφορά τη βιωσιμότητα της πολιτικής και την επιτυχία της. Υπογραμμίζεται ότι η ΕΠΓ είναι ιδιαίτερα σημαντική τόσο ως μοντέλο εξωτερικής πολιτικής όσο και ως μέσο ανάδειξης της ΕΕ σε ένα ισχυρό περιφερειακό παίκτη.

1. ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΕΙΤΟΝΙΑΣ

Αν και η ΕΠΓ έχει ως πρότυπο τα ήδη υπάρχοντα μοντέλα εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής διεύρυνσης, σηματοδοτεί τη νέα προσέγγιση της Ένωσης προς την ευρύτερη κοινότητα με την οποία συνορεύει. Είναι μια νέα πολιτική με την έννοια ότι έχει στόχο να συνδυάσει τις παραδοσιακές προσεγγίσεις της σταθερότητας και της ολοκλήρωσης εκ μέρους της ΕΕ όσον αφορά τις γειτονικές χώρες. Από τη μία, ενθαρρύνει τη σταθερότητα, την ασφάλεια και την ευημερία πέρα κι έξω από την ΕΕ μέσω της περιφερειακής συνεργασίας. Από την άλλη, προσφέρει μια προνομιούχα σχέση συνεργασίας για τις χώρες-εταίρους με αντάλλαγμα τη δέσμευσή τους στις κοινές αξίες. Η αντιμετώπιση των γειτονικών χωρών ως ομάδα εταίρων αντί ως τρίτες χώρες υπογραμμίζει την προσπάθεια της ΕΕ να αναδείξει τη στρατηγική της παρουσία στην ευρύτερη περιοχή της Ευρώπης αλλά και έξω από τα όρια αυτής.

Το κύριο κίνητρο πίσω από την εκκίνηση της ΕΠΓ είναι η επιθυμία της ΕΕ να επιτευχθεί περαιτέρω συνοχή και εναρμόνιση στην ευρύτερη κοινότητα καθώς αναγνωρίζεται ότι υπάρχει αναντιστοιχία μεταξύ του οικονομικού και του πολιτικού ειδικού βάρους της ΕΕ⁴. Ο στόχος είναι διπλός: η διατήρηση της ασφάλειας στην ΕΕ αλλά και η περαιτέρω επιρροή στην γειτονική περιοχή.

1.1 ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Τα κύρια στοιχεία της προσέγγισης της ΕΠΓ, στα αρχικά της έγγραφα, ήταν η διαφοροποίηση (differentiation), οι σταδιακές αλλαγές (gradualism) και η εφαρμογή σημείων αναφοράς (benchmarking). Αναγνωριζόταν ότι οι χώρες-εταίροι παρουσιάζουν ιδιόμορφες συνθήκες και υπήρχε η ανάγκη εφαρμογής διαφορετικών ταχυτήτων και χρονοδιαγραμμάτων καθώς και η εφαρμογή πολιτικής διαφοροποίησης και αιρεσιμότητας.

Η διαφοροποίηση και οι σταδιακές αλλαγές που θα εισάγονταν συνδέονταν με την προθυμία των χωρών να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις ενώ τα πολιτικά και οικονομικά σημεία αναφοράς θα χρησίμευαν για την αξιολόγηση της προόδου στους συμφωνηθέντες τομείς.

Η πολιτική αιρεσιμότητας που ακολουθεί η ΕΕ ουσιαστικά συνδέει τα προνόμια που δίνει η ΕΕ στην χώρα-εταίρο με την πρόοδο που η χώρα αυτή επιτυγχάνει σε οικονομικό και πολιτικό επίπεδο. Η ΕΕ εφαρμόζει θετική και αρνητική αιρεσιμότητα, υπό τη μορφή οικονομικών κινήτρων και κινήτρων κοινωνικής βοήθειας ή επιβολή τιμωρητικών μέτρων όπως την αναστολή βοήθειας, αναβολή συνόδων ή κατάργηση μιας συμφωνίας.

1.2 ΠΡΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΑΝΤΑΜΟΙΒΕΣ

Τα κύρια κίνητρα που προσέφερε η ΕΕ, όπως αυτά απαριθμούνται στην επίσημη ανακοίνωση της Επιτροπής στις 11 Μαρτίου 2003 (COM(2003) 104 final), ήταν:

⁴ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ σχετικά με τα μέσα για τη χορήγηση εξωτερικής βοήθειας στο πλαίσιο των μελλοντικών δημοσιονομικών προοπτικών 2007-2013 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0626&from=bg>

1. Επέκταση της εσωτερικής αγοράς και των ρυθμιστικών δομών - οι κοινοί κανόνες και οι κοινές αρχές είναι ιδιαίτερης σημασίας ώστε να διασφαλιστεί ότι οι γείτονες χώρες μπορούν να έχουν πρόσβαση και να απολαμβάνουν τα οφέλη της ενιαίας αγοράς της ΕΕ καθώς και να επιτευχθεί ένα πιο σταθερό περιβάλλον οικονομικής δραστηριότητας.

2. Προνομιακές εμπορικές σχέσεις και άνοιγμα αγορών - περαιτέρω άνοιγμα των αγορών συνεπάγεται την επίτευξη της εμπορικής ολοκλήρωσης.

3. Προοπτικές για νόμιμη μετανάστευση και μετακίνηση ατόμων - η ΕΕ και οι γειτονικές χώρες έχουν κοινό συμφέρον στο να διασφαλίσουν ότι τα νέα εξωτερικά σύνορα δεν αποτελούν εμπόδιο στο εμπόριο, στην κοινωνική και πολιτισμική ανταλλαγή και στην περιφερειακή συνεργασία.

4. Εντατική συνεργασία προς αποφυγή και αντιμετώπιση θεμάτων ασφαλείας - η συνεργασία, η κοινή δράση και η υποστήριξη όσον αφορά την αντιμετώπιση απειλών ασφαλείας, όπως η τρομοκρατία, το διασυνοριακό οργανωμένο έγκλημα, οι τελωνειακές και φορολογικές απάτες, οι πυρηνικές και περιβαλλοντολογικές απειλές αλλά και οι μεταδοτικές ασθένειες πρέπει να είναι πρώτη προτεραιότητα.

5. Ενισχυμένη εμπλοκή της ΕΕ στην πρόληψη συγκρούσεων και στην αντιμετώπιση κρίσεων - οι κοινές αρχές, οι ισχυροί δημοκρατικοί θεσμοί και η κοινή αντίληψη της ανάγκης να θεσμοθετηθεί ο σεβασμός στα ανθρώπινα δικαιώματα θα ανοίξει ένα νέο δρόμο για περαιτέρω διάλογο όσον αφορά την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ένωσης και την ανάπτυξη της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας. Τα κοινά σύνορα σημαίνουν την κοινή ανάληψη του βάρους των κινδύνων και των απειλών αλλά και την κοινή ευθύνη αντιμετώπισής τους ώστε να διασφαλιστεί η σταθερότητα και η ασφάλεια.

6. Αυξημένες προσπάθειες προώθησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της πολιτισμικής συνεργασίας και της αλληλοκατανόησης - προβάλλεται η ανάγκη αλληλοκατανόησης και υιοθέτησης κοινών αρχών ώστε να ανοίξει ο δρόμος για περαιτέρω ανάπτυξη πολιτικών σχέσεων και συνεργασίας σε θέματα δικαιοσύνης και ασφάλειας καθώς και βελτίωση της χρηστής διακυβέρνησης. Ο διάλογος επιτρέπει την ελεύθερη ανταλλαγή ιδεών μεταξύ χωρών με διαφορετική κουλτούρα, θρησκεία και παραδόσεις.

7. Ολοκλήρωση σε θέματα μεταφορών, ενέργειας, τηλεπικοινωνιών και έρευνας - η πλήρης ολοκλήρωση στην ευρωπαϊκή αγορά απαιτεί συμβατές και διασυνδεδεμένες υποδομές αλλά και εναρμονισμένο ρυθμιστικό περιβάλλον.

8. Νέα όργανα για την προώθηση και την προστασία των επενδύσεων - ένα ισχυρό και σταθερό κλίμα για εγχώριες και ξένες επενδύσεις είναι πολύ σημαντικό για να μειωθεί το χάσμα πλούτου μεταξύ της ΕΕ και των γειτόνων της. Οι ξένες επενδύσεις μπορούν να ενθαρρύνουν μεταρρυθμίσεις και μια περισσότερο χρηστή διακυβέρνηση ενώ, παράλληλα, συνεισφέρουν στην μεταφορά γνώσης και τεχνικών διοίκησης και εκπαίδευσης του προσωπικού.

9. Στήριξη στην ένταξη των χωρών-εταίρων στο παγκόσμιο σύστημα εμπορίου - η ιδιότητα μέλους στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου είναι αναπόσπαστο κομμάτι στο δρόμο για την βελτίωση του οικονομικού περιβάλλοντος μιας χώρας και συνδέεται με την ανάπτυξη του εμπορίου και των επενδύσεων.

10. Ενισχυμένη βοήθεια, προσαρμοσμένη στις ανάγκες της κάθε χώρας-εταίρου - χρειάζεται διασυννοριακή και διακρατική συνεργασία και ανάπτυξη μέσω της βελτίωσης της οικονομικής, νομικής και κοινωνικής συνεργασίας μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών αλλά και εντός της τοπικής κοινωνίας.

11. Νέες πηγές χρηματοδότησης - τόσο η οικονομική βοήθεια της ΕΕ αλλά και διεθνών οικονομικών ιδρυμάτων μπορεί να διαδραματίσει ουσιαστικό ρόλο στην μείωση της φτώχειας αλλά και στην άμβλυνση των κοινωνικών συνεπειών της μετάβασης στη νέα εποχή, βοηθώντας στην αύξηση των επενδύσεων αλλά και στην ανάπτυξη των υποδομών και του ιδιωτικού τομέα.

1.3 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η πιο σημαντική καινοτομία στην ΕΠΓ είναι η εισαγωγή των Σχεδίων Δράσης. Τα Σχέδια Δράσης είναι πολιτικά έγγραφα, τα οποία θέτουν την ατζέντα κάθε χώρας για πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις, με βραχυπρόθεσμες ή μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες διάρκειας 3 ως 5 χρόνων. Οι προτεραιότητες που υπογραμμίζονται είναι η χρηστή διακυβέρνηση, η δημοκρατία, το κράτος δικαίου, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αλλά και η οικονομική σταθερότητα και ανάπτυξη και η ασφάλεια. Αντικατοπτρίζονται τόσο οι ανάγκες και οι δυνατότητες της κάθε χώρας αλλά και τα συμφέροντα της ΕΕ και, ουσιαστικά, χρησιμεύουν ως πλαίσιο που καθοδηγεί τις προτεραιότητες για συνεργασία.

Αν και το περιεχόμενο κάθε Σχεδίου Δράσης είναι προσαρμοσμένο στην υφιστάμενη κατάσταση κάθε χώρας-εταίρου, η δομή είναι παρόμοια. Κάθε Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει κεφάλαια σχετικά με:

- Πολιτικό διάλογο και μεταρρυθμίσεις·
- Οικονομική και κοινωνική συνεργασία και αειφόρο ανάπτυξη·
- Θέματα εμπορίου, ρυθμιστικές μεταβολές και μεταρρυθμίσεις αγορών·
- Συνεργασία σε θέματα δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφαλείας·
- Τομεακά ζητήματα για θέματα μεταφορών, ενέργειας, κοινωνίας της πληροφορίας, περιβάλλοντος, έρευνας, ανάπτυξης κλπ·
- Ανθρώπινη διάσταση, διαπροσωπικές σχέσεις, πολιτική κοινωνία, εκπαίδευση, δημόσια υγεία.

Κατά την ανάπτυξη και υιοθέτηση των Σχεδίων Δράσης ακολουθείται μια διαδικασία που χωρίζεται σε 3 βήματα:

Α. Διάλογος επί του υπάρχοντος πλαισίου (Συμφωνίες Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας ή Συμφωνίες Σύνδεσης) και ανάλυση των επιτευγμάτων και των αποτυχιών για μεταρρυθμίσεις·

Β. Δημιουργία ενός εγγράφου από την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη, το οποίο υπόκειται σε συμφωνία με την εκάστοτε χώρα-εταίρο και το οποίο θέτει στόχους, σημεία αναφοράς και ένα χρονοδιάγραμμα για κάθε επίτευγμα·

Γ. Ετήσια αξιολόγηση της προόδου αναφορικά με την εφαρμογή του Σχεδίου Δράσης, το οποίο εντάσσεται στο ήδη θεσμοθετημένο πλαίσιο συνεργασίας με τις χώρες-εταίρους από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Τα Σχέδια Δράσης βασίζονται σε ήδη υπάρχουσες νομικές συμφωνίες με την ΕΕ - στις Συμφωνίες Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας (ΣΕΣΣ) με τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Δημοκρατίας ή στις Συμφωνίες Σύνδεσης (ΣΣ) με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου. Η εφαρμογή τους παρακολουθείται από ειδικές επιτροπές όπως ορίζεται στις Συμφωνίες Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας ή στις Συμφωνίες Σύνδεσης.

Ο **Πίνακας 1** περιέχει τη νομική βάση της κάθε χώρας καθώς και τις ημερομηνίες δημοσίευσης της ετήσιας Έκθεσης Προόδου και τις ημερομηνίες συμφωνίας και ισχύος του εκάστοτε Σχεδίου Δράσης.

Χώρα	Νομική Βάση			Έκθεση Χώρας	Σχέδιο Δράσης	
	τύπος	συμφωνήθηκε	τέθηκε σε ισχύ		συμφωνήθηκε	τέθηκε σε ισχύ
Αίγυπτος	ΣΣ	06/2001	06/2004	03/2015	03/2007	-
Αζερμπαϊτζάν	ΣΕΣΣ	04/1996	07/1999	03/2015	2006	
Αλγερία	ΣΣ	12/2001	-	-	-	-
Αρμενία	ΣΕΣΣ	04/1996	07/1999	03/2015	11/2016	-
Γεωργία	ΣΕΣΣ	04/1996	07/1999	03/2015	11/2016	-
Ισραήλ	ΣΣ	11/1995	06/2000	03/2015	12/2004	03/2005
Ιορδανία	ΣΣ	11/1997	05/2002	03/2015	12/2004	06/2005
Λευκορωσία	ΣΕΣΣ	03/1995	-	-	-	-
Λίβανος	ΣΣ	06/2002	03/2003*	03/2015	06/2005	
Λιβύη	-	-	-	-	-	-
Μαρόκο	ΣΣ	02/1996	03/2000	03/2015	12/2004	07/2005
Μολδαβία	ΣΕΣΣ	11/1994	07/1998	03/2015	12/2004	02/2005
Ουκρανία	ΣΕΣΣ	06/1994	03/1998	03/2015	12/2004	02/2005
Παλαιστίνη	ΣΣ*	02/1997*	07/1997*	03/2015	12/2004	05/2005
Συρία	ΣΣ	10/2004	-	-	-	-
Τυνησία	ΣΣ	07/1995	03/1998	03/2015	12/2004	07/2005

*ενδιάμεση συμφωνία

2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Η ιδέα της εγκαθίδρυσης ενός συγκεκριμένου πλαισίου πολιτικής για την περιοχή γειτονίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπήκε στην επίσημη ατζέντα στις αρχές του 2002, ενώ οι διαπραγματεύσεις για τη διεύρυνση του 2004 έβαιναν προς το τέλος τους. Τον Απρίλιο του 2002, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων έθεσε αίτημα στον Chris Patten, τότε Επίτροπο Εξωτερικών Σχέσεων, και στον Ύπατο Εκπρόσωπο για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, Javier Solana, να ξεκινήσουν την επεξεργασία ιδεών και προτάσεων για την πολιτική της ΕΕ ως προς την διευρυμένη πια περιοχή γειτονίας. Το αποτέλεσμα αυτού του αιτήματος παρουσιάστηκε σε μια ανεπίσημη σύνοδο των Υπουργών Εξωτερικών της ΕΕ το Σεπτέμβριο του 2002, χωρίς να λάβει ιδιαίτερη προσοχή (Wallace 2003: 2).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που έλαβε χώρα στην Κοπεγχάγη το Δεκέμβριο του 2002 στήριξε αρχικά την πολιτική βούληση να αναπτυχθούν περαιτέρω σχέσεις με τις γείτονες χώρες, οι οποίες θα στηρίζονταν σε κοινές πολιτικές και οικονομικές αρχές, προκειμένου να αποφευχθούν νέες διαχωριστικές γραμμές στην Ευρώπη και να προωθηθεί η σταθερότητα και η ευημερία εντός και εκτός των νέων συνόρων της Ένωσης. (European Council 2002: pt. 22-23).

Τον Μάρτιο του 2003, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση με τίτλο “Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, η οποία έθετε τα θεμέλια για ένα πλαίσιο πολιτικής γειτονίας, εισάγοντας τη λογική βάσει της οποίας δημιουργήθηκε καθώς και τη γενική προσέγγιση στην οποία θα βασιζόταν (COM(2003) 104). Αναφέρονταν, ακόμα, προτάσεις ενοποίησης για το ευρύ φάσμα πολιτικών της ΕΕ έναντι των γειτόνων χωρών.

Όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε την κατεύθυνση που είχε πάει η πρόταση της Επιτροπής, η πολιτική αυτή αναπτύχθηκε περαιτέρω με αναλυτικές συστάσεις για τα βήματα που έπρεπε να παρθούν ώστε να εφαρμοστεί. Τότε αποφασίστηκε ότι το όνομα αυτής θα ήταν Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ). Η Ανακοίνωση με τίτλο “Paving the way for a New Neighbourhood Instrument” που παρουσιάστηκε τον Ιούλιο του 2003, έθιξε το ζήτημα της ενισχυμένης διασυννοριακής συνεργασίας με τις χώρες-εταίρους στην περιοχή γειτονίας της ΕΕ καθώς και το πρόβλημα συντονισμού λόγω του μεγάλου φάσματος των χρηματοδοτικών προγραμμάτων [COM(2003) 393].

Τον Οκτώβριο του 2003, η Επιτροπή έλαβε την εντολή να προετοιμάσει προτάσεις ειδικών Σχεδίων Δράσης για κάθε χώρα, ώστε να ξεκινήσει η εφαρμογή τους μέχρι το τέλος του Ιουνίου του 2004. Στη συνέχεια, εξέδωσε το Έγγραφο Στρατηγικής (Strategy Paper) για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (COM(2004) 373), τον Μάιο του 2004, το οποίο επεδίωκε να ολοκληρώσει και να επεξεργαστεί περαιτέρω τα θεμέλια της ΕΠΓ όπως αυτά είχαν αρχικά τεθεί. Στα τέλη του 2004, προτάθηκαν τα πρώτα επτά Σχέδια Δράσης, τα οποία αφορούσαν το Ισραήλ, την Ιορδανία, τη Μολδαβία, το Μαρόκο, την Παλαιστίνη, την Τυνησία και την Ουκρανία. Όλες αυτές οι χώρες είχαν ήδη επίσημη επαφή με την ΕΕ είτε μέσω Συμφωνιών Σύνδεσης (ΣΣ) είτε μέσω Συμφωνιών Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας (ΣΕΣΣ). Η Λευκορωσία, η Λιβύη και η Συρία είχαν προσφορά να γίνουν μέρος της ΕΠΓ μόλις ολοκλήρωναν τις εσωτερικές πολιτικές μεταρρυθμίσεις που θα τους επέτρεπαν να υπογράψουν Συμφωνίες Σύνδεσης ή Συμφωνίες Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας (COM 373 final, 2004).

Η Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν και η Γεωργία, αν και δεν έχουν άμεσα σύνορα με την ΕΕ, ήθελαν να είναι μέρος της ΕΠΓ. Τον Ιούνιο του 2004, αποφασίστηκε ότι όντως μπορούσαν να ενταχθούν σε αυτή (COM 795 final, 2004). Το 2005, η Επιτροπή ξεκίνησε να προετοιμάζει ακόμα πέντε Σχέδια Δράσης με την Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν, την Αίγυπτο, τη Γεωργία και το Λίβανο. Στα τέλη του 2006, η Επιτροπή εξέδωσε μια ακόμα σημαντική Ανακοίνωση με τίτλο “General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes” (COM(2006) 724).

Τέλος, αποφασίστηκε ότι η πολιτική δε θα αντικαθιστούσε υπάρχουσες πολιτικές αλλά θα χτιζόταν πάνω σε αυτές. Προτάθηκε μια περίοδος προσαρμογής κι ενσωμάτωσης των υπαρχουσών πολιτικών ως το τέλος του 2006 ενώ την περίοδο 2007-2013, η ΕΠΓ θα ενσωμάτωνε όλες τις προηγούμενες πολιτικές και θα αναπτυσσόταν ένα νέο όργανο για να εγγυηθεί τη θεσμική συνοχή της ΕΠΓ. Ακολουθεί συνοπτική περιγραφή των πολιτικών που προηγήθηκαν ή λειτουργούν υπό το πλαίσιο της ΕΠΓ.

2.1.1 - ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΝΑΤΟΛΙΚΕΣ ΧΩΡΕΣ

Όταν ξεκίνησε η ΕΠΓ το 2004, υπήρχαν λίγα προγράμματα για τις ανατολικές χώρες. Το πρόγραμμα **TACIS** (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States) έδινε τεχνική βοήθεια για την μετάβαση των χωρών της Κοινοπολιτείας Ανεξαρτήτων Κρατών (ΚΑΚ / CIS) στην οικονομία της αγοράς αλλά δεν υπήρχε ολοκληρωμένη περιφερειακή προσπάθεια. Η εφαρμογή της ΕΠΓ άλλαξε τα πράγματα άρδην. Πρώτη φορά, οι ανατολικές χώρες βίωναν ισχυρή στήριξη της ΕΕ τόσο σε διμερές όσο και σε περιφερειακό επίπεδο (COM 726, 2006).

Επίσης, το 2004, ξεκίνησε η **πρωτοβουλία του Baku** σε μια συνάντηση που συμμετείχαν εκπρόσωποι από τις ανατολικές χώρες της ΕΠΓ, τη Ρωσία και 5 χώρες της Κεντρικής Ασίας. Στόχος της πρωτοβουλίας αυτής ήταν η ενοποίηση των αγορών ενέργειας της ΕΕ και των άλλων χωρών που συμμετείχαν μέσω της εναρμόνισης των προτύπων όσον αφορά το περιβάλλον και την ασφάλεια. Ακόμα, στόχος ήταν η σταδιακή απελευθέρωση των αγορών ενέργειας. Η πρωτοβουλία του Baku, ωστόσο, δεν συγκέντρωσε πολλή προσοχή ως περιφερειακό πρόγραμμα συνεργασίας από την ΕΠΓ.

Μια ακόμα πρωτοβουλία όσον αφορά την περαιτέρω συνεργασία μεταξύ των ανατολικών χωρών ήταν η **Συνέργεια του Ευξείνου Πόντου** (Black Sea Synergy – BSS) που ξεκίνησε το 2007. Αυτή η περιφερειακή πλατφόρμα προσπάθησε να δημιουργήσει τις βάσεις για την επίλυση των κοινών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι χώρες του Ευξείνου Πόντου στους τομείς του περιβάλλοντος, της ενέργειας και των μεταφορών. Κύριος σκοπός ήταν η ανάπτυξη της συνεργασίας στην περιοχή του Ευξείνου Πόντου αλλά και μεταξύ της περιοχής αυτής και της ΕΕ (COM 160 final, 2007). Την πρωτοβουλία αυτή ακολούθησαν:

- το περιβαλλοντολογικό πρόγραμμα του Εύξεινου Πόντου, που επικέντρωνε τις περιβαλλοντολογικές πολιτικές των εθνικών κυβερνήσεων αλλά και της ΕΠΓ σε περιφερειακά περιβαλλοντολογικά προβλήματα (European Commission, 2011v).
- το ερευνητικό πρόγραμμα του Εύξεινου Πόντου, που στρέφει την προσοχή στις περιφερειακές υποδομές έρευνας, χρησιμοποιώντας το προγραμματικό πλαίσιο για την του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας (Framework Programme of the European Research Area - ERA) (BlackSeaScene, 2011).

Εντούτοις, η Συνέργεια του Εύξεινου Πόντου δε λαμβάνει ιδιαίτερη προσοχή, το οποίο αποδεικνύεται από το γεγονός ότι η Επιτροπή αξιολόγησε τις δραστηριότητες της μόνο μια φορά το 2008 (COM 391 final, 2008).

Μια εξήγηση για το γεγονός αυτό είναι ότι επισκιάζεται από την **Ανατολική Εταιρική Σχέση** (Eastern Partnership). Η Ανατολική Εταιρική Σχέση είναι μια κοινή πρωτοβουλία που περιλαμβάνει τα κράτη-μέλη της ΕΕ και έξι από τις ανατολικές χώρες-εταίρους: την Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν, τη Λευκορωσία, τη Γεωργία, τη Μολδαβία και την Ουκρανία. Βασίζεται στη δέσμευση στο διεθνές δίκαιο και στις θεμελιώδεις αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Ακόμα, έχει μέριμνα για την στήριξη της οικονομίας της αγοράς, την αειφόρο ανάπτυξη και τη χρηστή διακυβέρνηση. Η Ανατολική Εταιρική Σχέση προσφέρει ένα ευέλικτο πλαίσιο για περαιτέρω συνεργασία με την ΕΕ, προσφέροντας βαθιά πολιτική σύνδεση και οικονομική ολοκλήρωση για τις χώρες που το

επιθυμούν και πιο ενισχυμένες σχέσεις. Στην ουσία, η Σχέση είναι μια πιο συγκεκριμένη διάσταση της ΕΠΓ και συμπληρώνει τη Συνέργεια του Εύξεινου Πόντου.

2.1.2 - ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΙΣ ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΕΣ ΧΩΡΕΣ

Η ΕΕ έχει μακρά ιστορία συνεργασίας με τις μεσογειακές χώρες που συμμετέχουν στην ΕΠΓ. Η πρώτη επίσημη μορφή περιφερειακής συνεργασίας ξεκίνησε με τη **Διαδικασία της Βαρκελώνης** το 1995. Η Διαδικασία ξεκίνησε διαπραγματεύσεις για εμπορικές μεταρρυθμίσεις στη περιοχή και κορυφώθηκε κατά την υπογραφή των Συμφωνιών Ελευθέρου Εμπορίου από τις συμμετέχουσες χώρες. Αυτές οι Συμφωνίες θα μείωναν σταδιακά τους δασμολογικούς φραγμούς στα βιομηχανικά και σε κάποια γεωργικά προϊόντα σε μια περίοδο 12 ετών. Η συνεργασία περιελάμβανε, επίσης, στήριξη για πολιτικές μεταρρυθμίσεις καθώς και σύμπραξη σε κοινωνικά και πολιτισμικά θέματα. Με την εκκίνηση της ΕΠΓ, η Διαδικασία της Βαρκελώνης παρέμεινε αμετάβλητη και έγινε περιφερειακή πλατφόρμα συνεργασίας της ΕΠΓ, ενώ οι διμερείς σχέσεις αναπτύχθηκαν ξεχωριστά εντός της ΕΠΓ.

Καθώς οι περιφερειακές αξιολογήσεις έδειχναν αργή πρόοδο στα πιο κρίσιμα θέματα συνεργασίας, αποφασίστηκε το 2008 ότι η περιφερειακή συνεργασία έπρεπε να αναδιαμορφωθεί. Το νέο πρόγραμμα ονομάστηκε **«Ένωση για τη Μεσόγειο»** (Union for the Mediterranean - UfM). Η Ένωση για τη Μεσόγειο είναι μια περιφερειακή πρωτοβουλία που περιλαμβάνει τις νότιες χώρες-εταίρους, την Τουρκία και την Κροατία και τις Βαλκανικές χώρες. Η πηγή χρηματοδότησης είναι εξ ολοκλήρου μέσω της ΕΠΓ. Η πρόοδος της Ένωσης για τη Μεσόγειο δεν έχει ακόμα αξιολογηθεί από την Επιτροπή αλλά γίνεται αναφορά για περαιτέρω αναδιαμόρφωσή της στα τελευταία έγγραφα στρατηγικής της ΕΠΓ (COM 303, 2011), επομένως, μπορούμε να συνάγουμε το συμπέρασμα ότι δεν έχει συμβάλει σε σημαντικές αλλαγές. Το επιχείρημα αυτό ενισχύεται από το γεγονός ότι οι εξαμηνιαίες γενικές σύνοδοι που θα λάμβαναν χώρα το 2010 αναβλήθηκαν δύο φορές (SEC 880 final, 2011).

3. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

Πριν την εκκίνηση της ΕΠΓ το 2004, η ΕΕ είχε διάφορους μηχανισμούς για να υποστηρίξει μεταρρυθμίσεις στην περιοχή κοντά στα σύνορά της, γεγονός που δυσχέραινε τη συνοχή. Στον Πίνακα 2, παρατίθενται ενδεικτικά οι μηχανισμοί αυτοί.

Πίνακας 2: Μηχανισμοί χρηματοδότησης που προηγήθηκαν της ΕΠΓ

INTERREG	σκοπός η αύξηση της διασυνοριακής συνεργασίας εντός της ΕΕ προκειμένου να ενισχυθεί η εσωτερική συνοχή
TACIS	σκοπός η στήριξη της Κοινοπολιτείας Ανεξάρτητων Κρατών. Είχε περιφερειακά, διασυνοριακά και διακρατικά στοιχεία, επικεντρωμένα σε τεχνική βοήθεια ώστε να διευκολυνθούν πολιτικές μεταρρυθμίσεις και η μετάβαση στην οικονομία της αγοράς.
MEDA	σκοπός η στήριξη της συνεργασίας μεταξύ των μεσογειακών χωρών και της ΕΕ. Οι αποφάσεις ήταν κυρίως περιφερειακές, στο πλαίσιο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης, με στόχο τη στήριξη δημιουργίας μιας περιοχής ελεύθερου εμπορίου μέσω της προώθησης μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων.
PHARE	στόχος η στήριξη των ανατολικών Ευρωπαϊκών χωρών κατά τη διαδικασία της προσχώρησης στην ΕΕ, κυρίως μέσω της παροχής βοήθειας και χρηματοδότησης για την υιοθέτηση του ευρωπαϊκού κεκτημένου. Ατόνησε κατά την 5η διαδικασία διεύρυνσης την περίοδο 2004-2007.
CARDS	σκοπός η στήριξη των Βαλκανικών χωρών κατά τη διαδικασία οικονομικών μεταρρυθμίσεων και ανασυγκρότησης

Πηγή: COM 628, 2004

Η ΕΠΓ είχε ως κύριο στόχο να εξορθολογήσει αυτά τα περίπλοκα και συχνά επικαλυπτόμενα προγράμματα. Έτσι, ορίστηκε μια μεταβατική περίοδος από το 2004 έως το 2006, κατά την οποία όλες οι προηγούμενες χρηματοδοτικές πολιτικές έπρεπε να συγκληθούν και να εναρμονιστούν μέχρι να επιτευχθεί πλήρης θεσμική ολοκλήρωση. Το νέο πολυετές πλαίσιο τέθηκε σε ισχύ για την περίοδο 2007-2013, οπότε και όλα τα χρηματοδοτικά όργανα της ΕΠΓ είχαν έρθει σε αρμονία.

Η χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας ως το 2007 προερχόταν από τα ήδη υπάρχοντα προγράμματα. Πιο συγκεκριμένα, εκ μέρους της ΕΕ, η χρηματοδότηση προερχόταν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης ενώ συμμετοχή είχαν και άλλα προγράμματα όπως το Tacis⁵ και το MEDA⁶. Η συνδρομή που διοχετεύθηκε μέσω αυτών των προγραμμάτων κατά την περίοδο 2000-2003 ανήλθε σε 3716,1 εκατ. €.

Για την περίοδο 2007-2010, διατέθηκε το ποσό των 223,5 εκ € σύμφωνα με το Ανατολικό Ενδεικτικό Πρόγραμμα [(ΕC) 1638/2006]. Οι τομείς προτεραιότητας που τέθηκαν ήταν:

⁵ Πρόγραμμα TACIS (2000-2006): Το πρόγραμμα TACIS έχει σκοπό να προωθήσει τη μετάβαση σε μια οικονομία αγοράς και να ενισχύσει τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου στα κράτη εταίρους της Ανατολικής Ευρώπης και της Κεντρικής Ασίας. - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:r17003&from=EN>

⁶ Πρόγραμμα MEDA: Το πρόγραμμα MEDA έχει ως στόχο να εφαρμόσει μέτρα συνεργασίας που προορίζονται να βοηθήσουν τις τρίτες μεσογειακές χώρες να προβούν σε μεταρρυθμίσεις των οικονομικών και κοινωνικών δομών τους και να μειώσουν τα αποτελέσματα της οικονομικής ανάπτυξης στο κοινωνικό και στο περιβαλλοντικό επίπεδο. - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:r15006&from=EN>

- I. Δίκτυα — 25-35% (μεταφορές, ενέργεια, περιφερειακή συνεργασία των μικρομεσαίων επιχειρήσεων)
- II. Περιβάλλον — 25-35%
- III. Διαχείριση συνόρων και μετανάστευσης, αντιμετώπιση διασυνοριακού οργανωμένου εγκλήματος και τελωνεία — 20-30%
- IV. Δραστηριότητες από ανθρώπους για ανθρώπους, ενημέρωση και υποστήριξη — 10-15%
- V. Ναρκοπέδια, κατάλοιπα πολέμου, φορητά όπλα και ελαφρύς οπλισμός — 5-10%

Αντίστοιχα, για την ίδια περίοδο, το ποσό που διατέθηκε για τις χώρες του Νότου ανήλθε στα 343,3 €. Το ποσό αυτό κατανεμήθηκε στους τομείς προτεραιότητας που είχαν οριστεί ως εξής:

- I. Συνεργασία σε τομείς πολιτικής, δικαιοσύνης, ασφάλειας και μετανάστευσης — 45,4 εκ. €
- II. Αειφόρος οικονομική ανάπτυξη — 199 εκ. €
- III. Κοινωνική ανάπτυξη και πολιτισμική ανταλλαγή — 67 εκ. €

Στην πρότασή της για τις δημοσιονομικές προοπτικές κατά την περίοδο 2007-2013, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην αναθεώρηση των χρηματοδοτικών μέσων της εξωτερικής πολιτικής. Προτείνει την ανάπτυξη ενός νέου Ευρωπαϊκού Μέσου Γειτονίας και δίνει τρεις επιλογές ως προς αυτό:

- την επέκταση του περιεχομένου και της γεωγραφικής κάλυψης των ήδη υπαρχόντων οργάνων·
- την περαιτέρω ενίσχυση του συντονισμού των υπαρχόντων οργάνων·
- τη δημιουργία ενός νέου οργάνου που θα χρηματοδοτεί δραστηριότητες τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ.

Η πρώτη επιλογή κρίθηκε ότι δε θα συνέβαλε στην οικονομική και κοινωνική συνοχή ενώ, όσον αφορά τη δεύτερη επιλογή, παρουσιάστηκε ο προβληματισμός ως προς τον βαθμό που μπορεί να επιτευχθεί ένας αποτελεσματικός συντονισμός μεταξύ των υφισταμένων οργάνων.

Η τελευταία οδός κρίθηκε η πλέον κατάλληλη ώστε να ξεπεραστούν προβλήματα συντονισμού αλλά και για να παρέχει στήριξη και στα δύο μέρη (ΕΕ και χώρες-εταίροι), χρησιμοποιώντας έναν ενιαίο προϋπολογισμό, γεγονός που θα σήμαινε την ενίσχυση της συνοχής. Το εν λόγω μέσο θα λειτουργεί με ενιαίο διαχειριστικό μηχανισμό και με ενιαίες διαδικασίες.

Μετά την μεταβατική περίοδο που προαναφέρθηκε, τέθηκε σε εφαρμογή το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (European Neighbourhood and Partnership Instrument - ENPI), τον Ιανουάριο του 2007. Το Μέσο χρηματοδοτεί μια σειρά από τοπικά προγράμματα καθώς και επενδυτικές διευκολύνσεις και αντικατοπτρίζει τη στρατηγική συνέχεια των στόχων των προηγούμενων προγραμμάτων συνεργασίας TACIS (για τις ανατολικές χώρες) και MEDA (για τις μεσογειακές χώρες). Τα προηγούμενα όργανα χρηματοδότησης που αφορούσαν τις χώρες της ΕΠΓ είχαν συνολικό προϋπολογισμό ύψους 8,4 δις ευρώ για την περίοδο 2000-2006. Το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης είχε προϋπολογισμό που φτάνει τα 12 δις ευρώ για την περίοδο 2007-2013, δηλαδή σημειώθηκε μια αύξηση 32% σε πραγματικούς όρους (European Commission, 2011u).

Από αυτά, 348,57 εκ. € κατανεμήθηκαν στο Περιφερειακό Ανατολικό Πρόγραμμα και 288 εκ. € στο Περιφερειακό Νότιο Πρόγραμμα, για την περίοδο 2010-2013 και 2011-2013 αντίστοιχα. Οι τομείς προτεραιότητας ήταν οι εξής:

Τομέας Προτεραιότητας		Ενδεικτικό Ποσοστό Χρηματοδότησης	
Ανατολικό Περιφερειακό Πρόγραμμα		Νότιο Περιφερειακό Πρόγραμμα	
Δημοκρατία, χρηστή διακυβέρνηση και σταθερότητα	30.7	Κοινοί περιφερειακοί θεσμοί, μέτρα εμπιστοσύνης, ανάπτυξη ΜΜΕ	16
Οικονομική ανάπτυξη	20.7	Περιφερειακή ολοκλήρωση, ρυθμιστική εναρμόνιση	43
Κλιματική αλλαγή, ενέργεια και περιβάλλον	25.8	Αειφόρος ανάπτυξη	15
Ενίσχυση ολοκλήρωσης με την ΕΕ και περιφερειακή συνεργασία	22.8	Κοινωνική συμμετοχή και πολιτισμικός διάλογος	14
		Παγκόσμια κατανομή	12

Οι στόχοι του Μέσου ήταν:

- η στήριξη της μετάβασης προς τη δημοκρατία και η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων·
- η μετάβαση προς την οικονομία της αγοράς·
- η προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και των πολιτικών κοινού συμφέροντος (αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, επίλυση συγκρούσεων κλπ).

Το Μέσο χρηματοδοτούσε δράσεις σε διάφορους τομείς όπως την ισότιμη ανάπτυξη, το κανονιστικό εμπόριο, την απελευθέρωση ορισμένων κλάδων, την προώθηση της δικαιοσύνης, την ενέργεια, τις μετακινήσεις, την προστασία του περιβάλλοντος και την έρευνα και καινοτομία. Ακόμα, παρείχε στήριξη σε αποστολές μετά από κρίσεις και στην προετοιμασία για αντιμετώπιση καταστροφών.

Σε σύγκριση με τα προγράμματα TACIS και MEDA, το Μέσο παρουσίαζε τις εξής καινοτομίες:

- Διασυνοριακή συνεργασία, καθώς το Μέσο χρηματοδοτούσε κοινά προγράμματα, φέρνοντας κοντά τα κράτη-μέλη και τις χώρες-εταίρους που έχουν κοινά σύνορα·
- Το Μέσο Διακυβέρνησης (Governance Facility) που παρέχει πόρους στις χώρες-εταίρους που έχουν δείξει τη βούληση να προχωρήσουν σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις σχετικά με την βελτίωση της διακυβέρνησης·
- Το Μέσο Αδελφοποίησης (Twinning Instrument), που συγκεντρώνει εμπειρογνωμοσύνη του δημόσιου τομέα από τις χώρες της ΕΕ και των χωρών-εταίρων με στόχο να ενισχύσει τις δράσεις συνεργασίας·
- Το πρόγραμμα TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange), το οποίο διαχειρίζεται από κοινού από το EuropeAid και τη Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής για τη Διεύρυνση, με σκοπό να καλλιεργήσει την πολιτική και οικονομική συνεργασία σε μια σειρά τομέων, κυρίως όσον αφορά την προσέγγιση, την εφαρμογή και την επιβολή της νομοθεσίας της ΕΕ.

Οι οντότητες που δικαιούνται χρηματοδότηση είναι:

- αποκεντρωμένα ιδρύματα και οντότητες σε χώρες-εταίρους·

- μεικτοί οργανισμοί·
- διεθνείς και περιφερειακοί οργανισμοί·
- διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα·
- Ευρωπαϊκά ιδρύματα και οργανισμοί (ως ένα βαθμό)·
- ΜΚΟ.

Ο προϋπολογισμός κατανέμεται κατά 95% σε εθνικά και πολυεθνικά προγράμματα και 5% σε διασυνοριακά προγράμματα συνεργασίας. Η χρηματοδότηση εκκινείται με βάση τις πολιτικές που εφαρμόζονται και εξαρτάται από την ανάγκη και τη δυνατότητα απορρόφησης από τις χώρες-εταίρους καθώς και από την εκτέλεση των συμφωνηθεισών μεταρρυθμίσεων.

Για την περίοδο 2014-2020, το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης αντικαταστάθηκε από το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας (European Neighbourhood Instrument - ENI). Σύμφωνα με τον Κανονισμό που εισάγει το ΕΜΓ⁷, υπογραμμίζεται ότι πρέπει να υποστηριχθεί περαιτέρω η εφαρμογή των πρωτοβουλιών που λειτουργούν υπό την ΕΠΓ, δηλαδή η Ανατολική Εταιρική Σχέση και η Ένωση για τη Μεσόγειο, κατά κύριο λόγο. Παρά την οικονομική κρίση και τον μειωμένο προϋπολογισμό της ΕΕ, το ύψος χρηματοδότησης του ΕΜΓ ανήλθε στα 15,4 δις.

Από το ποσό αυτό, η ενδεικτική κατανομή μεταξύ Ανατολής και Νότου είναι 741-906 εκ. € για τις Ανατολικές χώρες και 674-824 εκ. € για τις χώρες της Μεσογείου, για την περίοδο 2014-2020. Η κατανομή στους τομείς προτεραιότητας έγινε ως εξής:

Τομέας Προτεραιότητας		Ενδεικτικό Ποσοστό Χρηματοδότησης	
Ανατολικό Περιφερειακό Πρόγραμμα		Νότιο Περιφερειακό Πρόγραμμα	
Ανατολική Εταιρική Σχέση	75	Οικοδόμηση συνεργασίας για αειφορία και ελευθερία, δημοκρατία και ασφάλεια	20
Πλαίσια περιφερειακής συνεργασίας	10	Οικοδόμηση συνεργασίας για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς	20
Πρωτοβουλίες στους τομείς της ενέργειας και των μεταφορών	5	Οικοδόμηση συνεργασίας μεταξύ των ανθρώπων	25
Οριζόντια και τομεακή στήριξη στην περιφερειακή συνεργασία	10	Στήριξη περιφερειακής και υποπεριφερειακής θεσμικής συνεργασίας	15
		Συμπληρωματική στήριξη	20

Οι κύριες αρχές στις οποίες στηρίζεται το ΕΜΓ είναι η παροχή κινήτρων και η ανταμοιβή των χωρών που ανταποκρίνονται καλύτερα, όπως και η παροχή χρηματοδότησης με πιο γρήγορο κι ευέλικτο τρόπο. Στόχος είναι να εξορθολογηθεί η

⁷ REGULATION (EU) No 232/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:EN:PDF>

οικονομική στήριξη, εστιάζοντας στις συμφωνίες πολιτικών στόχων που έχουν γίνει ώστε να αυξηθεί η αποδοτικότητα του προγραμματισμού.

Η αποτελεσματικότητα του ΕΜΓ έγκειται στο γεγονός ότι η βοήθεια στις χώρες-εταίρους γίνεται πλέον πιο γρήγορη κι ευέλικτη, μειώνοντας τις περίπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες των προγραμματικών διαδικασιών. Ταυτόχρονα, επιτρέπει μεγαλύτερη διαφοροποίηση μεταξύ των χωρών-εταίρων ώστε οι οικονομική βοήθεια να κατανέμεται εκεί όπου θα έχει το μεγαλύτερο αντίκτυπο. Τέλος, στοχεύει στην αμοιβαία ανάληψη ευθύνης όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δημοκρατία και η χρηστή διακυβέρνηση και λαμβάνει τα παραπάνω υπόψη κατά την κατανομή της βοήθειας.

4. ΣΤΟΧΟΙ

Οι στόχοι της ΕΠΓ αφορούν ένα ευρύ φάσμα τομέων πολιτικής. Αρχικά, η ΕΕ ζητά από τις χώρες της ΕΠΓ να μεταρρυθμίσουν το πολιτικό τους σύστημα ώστε να ευθυγραμμιστούν με τις δημοκρατικές και ανθρωπιστικές αξίες της. Επίσης, τους ζητείται να υιοθετήσουν ένα ευρύ φάσμα κανονισμών της ΕΕ ώστε να συμμορφωθούν με τα πρότυπα της εσωτερικής αγοράς. Ακόμα, χρειάζεται να αναπτύξουν θεσμούς που να μπορούν να εγγυηθούν την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο και, τέλος, απαιτείται η επίλυση των διαφόρων συγκρούσεων στις χώρες που συμμετέχουν στην ΕΠΓ (COM 104 final, 2003). Σε αντάλλαγμα, η ΕΕ υπόσχεται ενισχυμένες οικονομικές και πολιτικές σχέσεις στις χώρες εκείνες που θα προχωρήσουν στην ολοκλήρωση εκτεταμένων μεταρρυθμίσεων.

Προκειμένου να πετύχει μια διαφοροποιημένη διμερή πολιτική, κρίθηκε απαραίτητο να υπάρχουν διαφορετικοί στόχοι για κάθε χώρα-εταίρο. Έτσι, μετά την εκκίνηση της ΕΠΓ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ετοίμασε μια σειρά από εκθέσεις για κάθε χώρα, όπου περιέγραφε την κατάσταση που επικρατούσε καθώς και το χάσμα μεταξύ της εκάστοτε χώρας και της ΕΕ. Σύμφωνα με αυτές τις εκθέσεις, έγιναν οι διαπραγματεύσεις για τα Σχέδια Δράσης. Πάνω σε αυτά τα σχέδια, η ΕΕ ετοίμασε, επίσης, από ένα έγγραφο στρατηγικής για όλες σχεδόν τις χώρες που εντάσσονταν στο πλαίσιο του προϋπολογισμού για την περίοδο 2007-2013 καθώς και ενδεικτικά προγράμματα για τις περιόδους 2007-2010 και 2011-2013. Τέλος, κάθε χρόνο η Επιτροπή αξιολογεί τις πολιτικές που ακολουθεί και δημοσιεύει μια Έκθεση Προόδου (SEC 1512/2, 2005).

Τα Σχέδια Δράσης περιλαμβάνουν τόσο γενικές προτεραιότητες όσο και μια σειρά από βήματα που χωρίζονται σε βραχυπρόθεσμους και μεσοπρόθεσμους στόχους. Σε κάποιους τομείς, έχουν τεθεί ξεκάθαροι στόχοι, οι οποίοι είναι εύκολο να παρακολουθηθούν και να αξιολογηθούν, σε αντίθεση με την ασάφεια που επικρατεί γύρω από άλλους τομείς, όπως στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στην προάσπιση της δημοκρατίας. Σε μερικές περιπτώσεις, οι στόχοι είναι κοντά στα σχέδια των εθνικών κυβερνήσεων για πολιτικές μεταρρυθμίσεις. Η Ιορδανία, για παράδειγμα, έχει παρουσιάσει ένα πλάνο μεταρρύθμισης της κυβέρνησης, του δημόσιου τομέα και της δικαιοσύνης, το οποίο έχει ενσωματωθεί στο Σχέδιο Δράσης που έχει υπογράψει. Το ίδιο ισχύει για την πρόθεση του Μαρόκου να οδηγηθεί σε μια περισσότερο αποκεντρωμένη κυβέρνηση και σε ένα μοντέρνο ποινικό σύστημα. Σε περιπτώσεις όπως αυτή της Ουκρανίας, τα Σχέδια Δράσης παρέχουν εξωτερική νομιμοποίηση και χρησιμεύουν ως “άγκυρα” για εσωτερική ανασυγκρότηση. Ωστόσο, δεν υπολείπονται αοριστίας καθώς υπάρχουν στόχοι που είναι ιδιαίτερα γενικοί και ασαφείς - η ανάπτυξη της κοινωνίας πολιτών και η διασφάλιση της ελευθερίας του τύπου, για παράδειγμα - και δεν αναφέρουν τα μέτρα που χρειάζονται για την επίτευξη αυτών των στόχων.

Η προσέγγιση της ΕΕ είναι διπλή και σταδιακή, μέσω πολιτικού διαλόγου και θεσμοποίησης των σχέσεων. Η κοινωνικο-αναπτυξιακή προσέγγιση ξεκινάει από τα κάτω επίπεδα και κινείται προς τα πάνω, εστιάζοντας κυρίως στους παράγοντες που μπορούν να φέρουν την αλλαγή στην κοινωνία των πολιτών. Για παράδειγμα, το μεγαλύτερο μέρος της βοήθειας κατευθύνεται σε Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, με έργο την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ευαισθητοποίηση των κοινωνικών και στρατιωτικών υπηρεσιών. Η Ένωση δεν έχει εμπλακεί ενεργά σε θέματα που μπορεί να προκαλέσουν αλλαγή καθεστώτος.

Η ΕΠΓ βασίζεται κυρίως στη θετική αιρεσιμότητα και στηρίζεται στην εταιρική σχέση που αναπτύσσουν οι χώρες-εταίροι και η ΕΕ όταν συμφωνούν στους στόχους πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων. Ωστόσο, η εταιρική αυτή σχέση φανερώνει μια ασυμμετρία δυνάμεων μεταξύ της ΕΕ και των γειτόνων της. Ακόμα, η σύνδεση πολιτικών μεταρρυθμίσεων με προνόμια οικονομικής φύσης περιπλέκει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς, ειδικά σε επίπεδο Συμβουλίου, οι Υπουργοί Εξωτερικών πρέπει να φτάσουν σε συναίνεση με του Υπουργούς για θέματα εμπορίου, βιομηχανίας, γεωργίας κλπ.

5. ΕΦΑΡΜΟΓΗ – ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΧΩΡΕΣ-ΕΤΑΙΡΟΥΣ

Οι χώρες που συμμετέχουν στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας είναι η Ουκρανία, η Λευκορωσία και η Μολδαβία, οι μη Ευρωπαϊκές χώρες της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας (Μαρόκο, Τυνησία, Αλγερία, Αίγυπτος, Ιορδανία, Ισραήλ, Παλαιστίνη και Συρία) καθώς και οι χώρες του Νότιου Καυκάσου (Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν και η Γεωργία). Από τις 16 χώρες, 12 από αυτές έχουν συμφωνήσει σε Σχέδια Δράσης.

Η Λιβύη, η Συρία και η Λευκορωσία δεν έχουν ακόμα ενεργά Σχέδια Δράσης καθώς η ΕΕ απαιτεί να υπάρχει ένα βασικό επίπεδο δημοκρατίας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων πριν ενσωματωθούν στη διαδικασία της ΕΠΓ. Έτσι, δεν υπάρχει ακόμα δραστηριότητα της ΕΠΓ στις χώρες αυτές. Η ΕΕ παρακολουθεί στενά την ανθρωπιστική κατάσταση στη Λευκορωσία κι έχει εκδώσει σχετικό ενδεικτικό πρόγραμμα για τις περιόδους 2007-2011 και 2012-2013 αλλά δεν έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος. Επομένως, δεν έχουν υπογραφεί ούτε εφαρμοστεί επίσημα έγγραφα.

Τέλος, οι διαπραγματεύσεις για την επικύρωση ενός Σχεδίου Δράσης με την Αλγερία βρίσκονται ακόμα σε εξέλιξη αλλά, στο μεταξύ, έχουν συμφωνηθεί πέντε βασικοί τομείς προτεραιότητας, πάνω στους οποίους η ΕΕ έχει αναπτύξει σχετικό έγγραφο στρατηγικής κι ενδεικτικά προγράμματα.

Η σύγκριση μεταξύ των χωρών της ΕΠΓ είναι δύσκολη για δύο λόγους. Πρώτον, καθώς τα Σχέδια Δράσης είναι προσαρμοσμένα για κάθε χώρα-εταίρο, περιλαμβάνουν αποκλίνοντες στόχους. Για παράδειγμα, η δημοκρατία και οι ελεύθερες εκλογές αναφέρονται ρητά στις περιπτώσεις των χωρών της Ανατολής, αντίστοιχοι πολιτικοί στόχοι λείπουν από τους στόχους για τις χώρες του Νότου. Δεύτερον, η ΕΠΓ είναι μια συνεχής διαδικασία ολοκλήρωσης κι, έτσι, οποιοδήποτε συμπέρασμα δεν μπορεί να είναι τελικό αλλά προσωρινό.

Πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών της ΕΠΓ:

- ως προς τους πολιτικούς παράγοντες κάθε χώρας που ενδέχεται να αποτελούν εμπόδιο στις επιδιωκόμενες μεταρρυθμίσεις·
- ως προς την πολιτική βούληση στην ηγεσία κάθε χώρας, στις ενεργές πολιτικές ομάδες και στον πληθυσμό για την αποδοχή του εκσυγχρονισμού του κράτους και της κοινωνίας.

Ανεξάρτητα από αυτές τις διαφορές, υπάρχουν και εξωτερικοί παράγοντες που έχουν αντίκτυπο στην άμεση εφαρμογή της ΕΠΓ. Διεθνείς παράγοντες, συνεχιζόμενες συγκρούσεις μεταξύ των χωρών Μασρέκ για τις Μεσογειακές χώρες-εταίρους καθώς και διαρθρωτικοί, οικονομικοί και κοινωνικοί παράγοντες στο εσωτερικό των χωρών έχουν επίδραση στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που επιθυμεί να δει η ΕΕ. Αυτές οι επιρροές διαφοροποιούνται από χώρα σε χώρα σε ένταση και χαρακτήρα αλλά, σε όλες τις περιπτώσεις, επηρεάζουν την αποδοχή της ΕΠΓ εκ μέρους των πολιτικών κομμάτων και των κοινωνικών οργανισμών. Όλοι αυτοί οι παράγοντες πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη από τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων εντός και εκτός της ΕΕ.

Αν προχωρήσουμε σε μια εξέταση της προόδου που έχουν σημειώσει οι χώρες-εταίροι, θα διαπιστώσουμε ότι είναι γενικά περιορισμένη και άνιση. Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007” (COM(2008) 164), οι χώρες που είχαν σημειώσει τη μεγαλύτερη εξέλιξη ήταν η Ουκρανία, η Μολδαβία, το Μαρόκο και το Ισραήλ, σε σημείο που “η ενδυνάμωση των σχέσεων με την ΕΕ είναι εγγυημένη” (Commission 2008d, 9). Στον αντίποδα, η Γεωργία και η Αρμενία είχαν δείξει θέληση αλλά υστερούν στην επιτυχή υιοθέτηση κανόνων.

Όσον αφορά τις χώρες της Μεσογείου, υπάρχει μεγάλη απόκλιση. Η Αίγυπτος και ο Λίβανος είχαν δείξει περιορισμένα αποτελέσματα ως τότε, το Ισραήλ έχει εφαρμόσει τα μέτρα της ΕΠΓ επιλεκτικά, σε τομείς όπως η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και στην εναρμόνιση των κανόνων συμμόρφωσης των βιομηχανικών προϊόντων και των φυτοϋγειονομικών κανόνων με εκείνους της ΕΕ. Το ίδιο συμβαίνει με την Ιορδανία, η οποία έχει σημειώσει πρόοδο σε συγκεκριμένες περιοχές προτεραιότητας, όπως η ασφάλεια των τροφίμων και η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Η Παλαιστίνη εστιάζει περισσότερο στα μέτρα βοήθειας που προσφέρονται παρά στις μεταρρυθμίσεις που προτείνονται, λόγω των πολιτικών προβλημάτων στην περιοχή. Τέλος, το Μαρόκο έχει απτά αποτελέσματα σε μια σειρά από τομείς ενώ η Τυνησία έχει σημειώσει πρόοδο μόνο σε οικονομικό επίπεδο.

Ένα στοιχείο που είναι κοινό στις περισσότερες χώρες της ΕΠΓ, είναι η αδυναμία εφαρμογής κοινωνικών μεταρρυθμίσεων. Μόνο λίγες χώρες-εταίροι έχουν προχωρήσει σε πολιτικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες ήταν ούτως ή άλλως περιορισμένες σε αρκετά Σχέδια Δράσης, ιδιαίτερα στις χώρες της Μεσογείου. Οι επιτυχείς περιπτώσεις περιλαμβάνουν την Ουκρανία που διεξήγαγε ελεύθερες κοινοβουλευτικές εκλογές το 2006 και βελτίωσε την ελευθερία του Τύπου και τη Μολδαβία που εισήγαγε νομοθετικά μέτρα για κοινοβουλευτικές μεταρρυθμίσεις. Στον αντίποδα, η Γεωργία έδειξε πολύ περιορισμένη πρόοδο στην υιοθέτηση δημοκρατικών μεταρρυθμίσεων και η Ιορδανία, ενώ υιοθέτησε νόμο για άμεσες τοπικές εκλογές, απέτυχε να ανταποκριθεί στα διεθνή πρότυπα στις κοινοβουλευτικές εκλογές που έλαβαν χώρα το 2007.

Στον τομέα της δικαιοσύνης, αρκετές χώρες έχουν εισάγει κανόνες για την ανεξαρτησία του συστήματος, όπως το Μαρόκο, η Μολδαβία, η Γεωργία και η Αρμενία ενώ νομοθετικά μέτρα κατά της διαφθοράς έχουν υιοθετήσει το Μαρόκο, η Μολδαβία, η Γεωργία και η Ουκρανία. Σε επίπεδο κινητικότητας και μετανάστευσης, η Ουκρανία και η Μολδαβία υπέγραψαν Συμφωνία Επανεισδοχής με την ΕΕ, η οποία τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιανουάριο του 2008. Σε επίπεδο ελέγχου συνόρων, το Μαρόκο, η Μολδαβία και η Ουκρανία έχουν μεταρρυθμίσει το σύστημα διαχείρισής τους.

Στον τομέα του εμπορίου και της οικονομικής συνεργασίας, η Μολδαβία έχει αποκτήσει Αυτόνομες Εμπορικές Προτιμήσεις με παράλληλη κανονιστική εφαρμογή όσον αφορά την τελωνειακή πολιτική. Επίσης, η ΕΕ έχει υπογράψει Σφαιρικές και σε βάθος Συμφωνίες Ελεύθερων Συναλλαγών (DCFTAs) με την Γεωργία, τη Μολδαβία (2014), την Ουκρανία (2016) ενώ το 2015 αναφέρθηκε από την Επίτροπο Malmström ότι η ΕΕ προτίθεται να ξεκινήσει διαπραγματεύσεις με το Μαρόκο και την Τυνησία.

Οι περισσότερες χώρες-εταίροι εξαρτώνται οικονομικά από την ΕΕ. Περίπου το 1/3 των εξαγωγών της Ουκρανίας και της Μολδαβίας κατευθύνονται προς την ΕΕ, ενώ οι εισαγωγές της ΕΕ από τις χώρες αυτές κινούνται κάτω του 1%. Στην περίπτωση της Τυνησίας, οι εξαγωγές προς την ΕΕ αποτελούν το 75% των συνολικών εξαγωγών της χώρας ενώ οι εισαγωγές της ΕΕ κινούνται στο 0,6%. Υπάρχει, δηλαδή, μια σημαντική ασυμμετρία όσον αφορά την οικονομική αλληλεξάρτηση. Ωστόσο, η οικονομική εξάρτηση δεν συσχετίζεται άμεσα με την βούληση για μεταρρυθμίσεις. Για παράδειγμα, η Τυνησία εξαρτάται περισσότερο οικονομικά από την ΕΕ αλλά έχει επιδείξει πιο περιορισμένη πρόοδο στην εφαρμογή μεταρρυθμίσεων. Η Ιορδανία δείχνει προθυμία για συνεργασία όσον αφορά την εναρμόνιση της νομοθεσίας της με αυτή της ΕΕ σε ορισμένους τομείς, ενώ οι εξαγωγές προς την ΕΕ αποτελούν μόλις το 3,3% των συνολικών της εξαγωγών.

Μια εξήγηση όσον αφορά την προθυμία ορισμένων χωρών να ακολουθήσουν την κατεύθυνση της ΕΠΓ και την απροθυμία άλλων λαμβάνει υπόψη τρεις παράγοντες:

1. τη χρησιμότητα των όρων της ΕΠΓ σε σχέση με την πολιτική ατζέντα κάθε χώρας, όπως την αντιλαμβάνονται οι εγχώριοι ηγέτες·

2. την υποκειμενική προοπτική ένταξης σε βάθος χρόνου·
3. τη μακροχρόνια θεσμική σχεδίαση της ΕΠΓ.

Μερικές χώρες-εταίροι εναρμονίζουν τη νομοθεσία τους με αυτή της ΕΕ με την ελπίδα να αποκτήσουν νομιμοποίηση εντός της ΕΕ και να αυξήσουν τις πιθανότητες ένταξης ή να αποκτήσουν κάποια μορφή ενισχυμένου καθεστώτος. Αυτό σχετίζεται με την μακροχρόνια θεσμική σχεδίαση της ΕΠΓ. Η κατάληξη είναι απροσδιόριστη καθώς δημιουργεί προσδοκίες ότι η φυσική απόρροια της διαδικασίας κανονιστικής εναρμόνισης είναι η απόκτηση ιδιότητας μέλους, κυρίως εκ μέρους των ανατολικών χωρών.

Στην τελική, η ΕΠΓ παρέχει ένα εξωτερικό σημείο αναφοράς το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί από την ηγεσία των χωρών της ΕΠΓ, αν ανταποκρίνεται στους δικούς της στόχους. Η μη δεσμευτική φύση της ΕΠΓ καθώς και η απροσδιοριστία του τελικού στόχου μπορεί είτε να κινητοποιήσει τις τοπικές κυβερνήσεις προς την κατεύθυνση που επιθυμεί η ΕΕ είτε να επιτρέψει στους τοπικούς παράγοντες να παρεκτραπούν από τις κατευθυντήριες γραμμές.

Προκειμένου να εξετάσουμε ποιοι είναι οι παράγοντες επιτυχίας ή αποτυχίας εφαρμογής της ΕΠΓ, μπορούμε να συγκρίνουμε κάποιες περιπτώσεις χωρών, τόσο σε Ανατολή όσο και Νότο. Οι χώρες υπό εξέταση είναι η Αίγυπτος, το Μαρόκο και η Τυνησία για τη Μεσόγειο και το Αζερμπαϊτζάν και η Ουκρανία για την Ανατολή.

5.1.1 ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΕΣ ΧΩΡΕΣ: ΑΙΓΥΠΤΟΣ

Η Αίγυπτος υπέγραψε Συμφωνία Σύνδεσης το 2004, με προβλέψεις για εφαρμογή Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών, υπό το πλαίσιο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης ενώ το Σχέδιο Δράσης υπεγράφη το Μάρτιο του 2007.

Η Αίγυπτος προχώρησε γρήγορα σε μεταρρυθμίσεις στο τελωνειακό και δασμολογικό της καθεστώς και μείωσε σημαντικά τη γραφειοκρατία για τις νέες επιχειρήσεις. Προχώρησε, ακόμα, στη δαπάνη 120 εκ. € για εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις και 110 εκ. € για την ενίσχυση βασικών υπηρεσιών υγείας. Στον τομέα του εμπορίου, ξεκίνησαν συζητήσεις για περαιτέρω απελευθέρωση σε συγκεκριμένα αγαθά, πέρα από ό,τι ίσχυε σύμφωνα με τη Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών. Οι συζητήσεις αυτές ολοκληρώθηκαν το 2009 και τέθηκαν σε εφαρμογή τον Ιούνιο του 2010. Αφορούσαν συμφωνίες ελεύθερου εμπορίου σε γεωργικά, μεταποιημένα γεωργικά προϊόντα, ψάρια και προϊόντα αλιείας. Το 2008, οι κοινωνικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις συνεχίστηκαν με σταθερούς ρυθμούς, ωστόσο δεν σημείωσαν ίδια πρόοδο οι πολιτικές και δικαστικές μεταρρυθμίσεις. Οι προσπάθειες για μεταρρυθμίσεις στην εκπαίδευση και στην οικονομία συνεχίστηκαν, ωστόσο, δε σημειώθηκαν πολιτικές αλλαγές.

Η Αίγυπτος έλαβε ποσό χρηματοδότησης ύψους 449 εκ. € την περίοδο 2011-2013, το οποίο κατανεμήθηκε στους εξής τομείς:

Τομέας προτεραιότητας	Ποσοστό Χρηματοδότησης
Μεταρρυθμίσεις στους τομείς της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της δικαιοσύνης	11,1%
Ανταγωνιστικότητα και παραγωγικότητα στην οικονομία	42,2%

Αειφόρος ανάπτυξη και καλύτερη διαχείριση ανθρώπινων και φυσικών πόρων	46,7%
Σύνολο	100%

Για την περίοδο 2014-2015, η ενδεικτική χρηματοδότηση διαμορφώθηκε στα 210-257 εκ. € και ακολούθηκε την εξής κατανομή:

Τομέας προτεραιότητας	Ποσοστό Χρηματοδότησης
Μείωση της φτώχειας, τοπική κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική προστασία	40%
Διακυβέρνηση, διαφάνεια και επιχειρηματικό περιβάλλον	20%
Ποιότητα ζωής και περιβάλλον	40%
Σύνολο	100%

Η κυβέρνηση έχει μια θετική στάση στην προσφορά συνεργασίας τις ΕΕ, ειδικά λόγω του ότι η Αίγυπτος χρειάζεται εξωτερική βοήθεια και στήριξη για να ανοίξει την οικονομία τις. Έτσι, η ΕΠΓ θεωρείται να συνεισφέρει κατά πολύ σε αυτόν τον τομέα. Ωστόσο, η κυβέρνηση δίνει έμφαση στο γεγονός ότι οι προσπάθειες για μεταρρυθμίσεις πρέπει να έρθουν εκ των έσω. Η εξωτερική πίεση απορρίπτεται και δίνεται προτεραιότητα στη συνεργασία που συμβάλλει στη σταθερότητα και την ασφάλεια των χωρών Μασρέκ και στηρίζει την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Η Αιγυπτιακή εξωτερική πολιτική στηρίζεται στις διμερείς σχέσεις, περιλαμβάνοντας τις διμερείς σχέσεις με χώρες τις ΕΕ, καθώς η κυβέρνηση θεωρεί ότι μέσω αυτών των σχέσεων θα δώσει κατάλληλες λύσεις στα ζητήματα που έχει να αντιμετωπίσει.

Τα πρόσφατα πολιτικά γεγονότα στην περιοχή της Αιγύπτου προκάλεσαν μεγάλη αναταραχή στο σχεδιασμό της προσέγγισης της ΕΠΓ στη χώρα. Το πραξικόπημα κατά του προέδρου Μόρσι τον Ιούλιο, η σφαγή χιλιάδων υποστηρικτών της Μουσουλμανικής Αδελφότητας και η φυλάκιση πάνω από 2.000 εξ αυτών, η αποφυλάκιση του πρώην προέδρου Μουμπάρακ και η δίκη του Μόρσι και άλλων 14 ηγετικών φιγούρων της Μουσουλμανικής Αδελφότητας ήταν γεγονότα που αν μη τι άλλο προκάλεσαν μια νέα θεώρηση της διπλωματικής στρατηγικής που ακολουθούταν.

Η Έκθεση Χώρας για την Αίγυπτο που δημοσιεύτηκε το Μάρτιο του 2013 σημείωσε κάποια πρόοδο, όπως την ομαλή μετάβαση από τη στρατιωτική στην πολιτική διακυβέρνηση και την παύση της κατάστασης εκτάκτου ανάγκης. Ωστόσο, αναφέρθηκαν σημαντικές αποτυχίες όπως η διάλυση της εθνικής συνέλευσης και η έλλειψη προόδου όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Η ΕΕ θα πρέπει να οικοδομήσει έναν ουσιαστικό διάλογο χωρίς αποκλεισμούς ώστε να αποκαταστήσει τη δημοκρατία και να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις και τις προσδοκίες του αιγυπτιακού λαού. Η οδός της αρνητικής αιρεσιμότητας ίσως δεν είναι λύση καθώς υπάρχει μεγάλο ρίσκο εμφυλίου πολέμου. Τώρα, η διπλωματία πρέπει να είναι σε θέση να αποτρέψει

πιθανές συγκρούσεις και να χτίσει ένα αίσθημα εμπιστοσύνης. Αυτό απαιτεί από την ΕΕ να υιοθετήσει μια ουδέτερη στάση απέναντι στην εκάστοτε ηγεσία και αντιπολίτευση.

5.1.2 ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΕΣ ΧΩΡΕΣ: ΜΑΡΟΚΟ

Το Μαρόκο διατηρεί στενές σχέσεις με την ΕΕ, αφού το 2000 υπέγραψε Συμφωνία Σύνδεσης, η οποία, μεταξύ άλλων, επικύρωσε την ισχύ της Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών. Το Σχέδιο Δράσης υιοθετήθηκε τον Ιούλιο του 2005.

Ήδη από το 2007, φάνηκε ισχυρή θέληση και από τις δύο πλευρές για συνεργασία και μεταρρυθμίσεις. Ξεκίνησαν διαπραγματεύσεις για την ασφάλεια, την παράνομη μετανάστευση και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ενώ έγιναν βήματα για μεγαλύτερη διαφάνεια στις εκλογές. Παράλληλα, ο τομέας της ενέργειας ήταν κύριο στοιχείο συνεργασίας, με προσπάθεια να ενοποιηθεί η μαροκινή αγορά ενέργειας με την ευρωπαϊκή, καθώς το Μαρόκο είναι κύριος παίκτης στην ενεργειακή πολιτική της ΕΕ, λόγω της στρατηγικής γεωγραφικής του θέσης για παροχή φυσικού αερίου στην Ευρώπη. .

Το 2008, ήταν ιδιαίτερα σημαντική χρονιά για τη συνεργασία ΕΕ-Μαρόκου καθώς εντάθηκαν οι δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις, με την υιοθέτηση μέτρων για την ενίσχυση της τοπικής κυβέρνησης και τη μείωση της διαφθοράς, ενώ σημειώθηκε πρόοδος στις διαπραγματεύσεις για την απελευθέρωση των υπηρεσιών, των αγροτικών προϊόντων και των προϊόντων αλιείας. Το 2009, δημιουργήθηκε Μικτή Κοινοβουλευτική Επιτροπή μεταξύ των Κοινοβουλίων του Μαρόκου και της ΕΕ ενώ ξεκίνησε συνεργασία μεταξύ Μαρόκου και του Συμβουλίου της Ευρώπης. Το 2010, σημειώθηκαν περιστατικά περιορισμού του Τύπου, γεγονός που σημαίνει ότι η εν λόγω περιοχή συνεργασίας πρέπει να ενισχυθεί.

Το ποσό που έλαβε το Μαρόκο την περίοδο 2011-2013 έφτασε στα 580.5 εκ. € και κατανεμήθηκε ως εξής:

Τομέας προτεραιότητας	Ποσοστό Χρηματοδότησης
Ανάπτυξη κοινωνικής πολιτικής	20%
Οικονομική προσαρμογή	10%
Θεσμική υποστήριξη	40%
Χρηστή διακυβέρνηση και ανθρώπινα δικαιώματα	15%
Προστασία του περιβάλλοντος	15%
Σύνολο	100%

Την περίοδο 2014-2017, η χρηματοδότηση διαμορφώθηκε στα 728-890 εκ. €, ως εξής:

Τομέας προτεραιότητας	Ποσοστό Χρηματοδότησης
-----------------------	------------------------

Πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες	30%
Δημοκρατική διακυβέρνηση, κράτος δικαίου και κινητικότητα	25%
Απασχόληση, αειφόρος ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς	25%
Συμπληρωματική υποστήριξη στην εφαρμογή του Σχεδίου Δράσης και στην κοινωνία των πολιτών	20%
Σύνολο	100%

Ένας από τους παράγοντες που το Μαρόκο είναι θετικά διακείμενη χώρα ως προς την ΕΠΓ είναι ο συνεχής προσανατολισμός που έχει προς την Ευρώπη από την ανεξαρτησία του το 1956, λόγω γεωγραφικών, οικονομικών και εμπορικών αναγκών. Ο προσανατολισμός αυτός εξηγείται από το γεγονός ότι με τον τρόπο αυτό το Μαρόκο θεωρεί ότι θα λύσει τα οικονομικά του προβλήματα. Η αποδοχή της ΕΕ διευρύνεται και στο εσωτερικό της χώρας καθώς τόσο αριστερά πολιτικά κόμματα όσο και εμπορικά σωματεία στηρίζουν τη συνεργασία με την ΕΕ σε τομείς προτεραιότητας, όπως η οικονομία, οι αναπτυξιακές πολιτικές και οι πολιτικές ασφαλείας.

Το Μαρόκο έχει δείξει μεγάλη πολιτική θέληση και κάνει τις απαραίτητες κινήσεις για να εφαρμόσει τις συμφωνηθείσες μεταρρυθμίσεις. Για το λόγο αυτό, του χορηγήθηκε ενισχυμένο καθεστώς στις 13 Οκτωβρίου του 2008. Η ΕΕ φαίνεται να θεωρεί το Μαρόκο πολύτιμο σύμμαχο στην προώθηση της ασφάλειας και της σταθερότητας στην περιοχή της Μεσογείου και η εφαρμογή της ΕΠΓ προχωρά με καλούς ρυθμούς.

5.2.1 ΑΝΑΤΟΛΙΚΕΣ ΧΩΡΕΣ: ΑΖΕΡΜΠΑΪΤΖΑΝ

Μαζί με την Αρμενία, μέλος της ΕΠΓ έγινε και το Αζερμπαϊτζάν το 2004, με την υπογραφή του Σχεδίου Δράσης να ακολουθεί το 2006 και την ανάπτυξη του Έγγραφου Στρατηγικής το 2007. Κατά το 2007 και 2008, δεν υπήρχε αξιολογή προόδου όσον αφορά τους στόχους που αναφέρονταν στο Σχέδιο Δράσης. Οι μεταρρυθμίσεις που έγιναν αφορούσαν κυρίως συναλλαγές με την Παγκόσμια Τράπεζα και όχι για ρυθμιστική εναρμόνιση με την ΕΕ.

Ο ρόλος του Αζερμπαϊτζάν ήταν ιδιαίτερα ενεργός κατά την Πρωτοβουλία του Baku για την ενέργεια και τις μεταφορές, λόγω της πρωταγωνιστικής θέσης που έχει ως παραγωγός χώρα και χώρα διαμετακόμισης πετρελαίου και φυσικού αερίου. Το 2009, η μεγάλη αύξηση που σημείωσε το ΑΕΠ, έδωσε τη δυνατότητα στο Αζερμπαϊτζάν να αυξήσει τις δαπάνες σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, σε ευθυγράμμιση με τους στόχους της ΕΠΓ. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις σε άλλους τομείς ήταν ισχνές.

Σε γενικές γραμμές, το Αζερμπαϊτζάν έχει απολαύσει μεγάλη οικονομική ανάπτυξη κι έχει προχωρήσει σε κοινωνικοοικονομικές μεταρρυθμίσεις, ωστόσο δεν υπάρχει πρόοδος όσον αφορά την νομοθετική εναρμόνιση. Ιδιαίτερα, την περίοδο 2007-2010, δεν έγιναν βήματα ώστε να προχωρήσει η διαδικασία ιδιότητας μέλους στον ΠΟΕ (SEC 519, 2010; SEC 640, 2011) και, σαν αποτέλεσμα, η χρηματοδότηση της χώρας την περίοδο 2011-2013 επικεντρώθηκε στην εφαρμογή του Σχεδίου Δράσης.

Για την περίοδο 2011-2013, το ποσό χρηματοδότησης ανήλθε στα 122.5 εκ. € και κατανεμήθηκε ως εξής:

Τομέας προτεραιότητας	Ποσοστό Χρηματοδότησης
Δημοκρατικές δομές και χρηστή διακυβέρνηση	25-30%
Κοινωνικο-οικονομικές μεταρρυθμίσεις και αειφόρος ανάπτυξη, εμπόριο και επενδύσεις, ρυθμιστική εναρμόνιση και μεταρρυθμίσεις	35-40%
Εφαρμογή ΣΕΣΣ και Σχεδίου Δράσης	30-35
Σύνολο	100%

Για την περίοδο 2014-2017, το ποσό ανήλθε στα 77-94 εκ. € και κατανεμήθηκε στους εξής τομείς προτεραιότητας.

Τομέας προτεραιότητας	Ποσοστό Χρηματοδότησης
Περιφερειακή και αγροτική ανάπτυξη	40%
Μεταρρύθμιση συστήματος δικαιοσύνης	20%
Εκπαίδευση και ανάπτυξη ικανοτήτων	20%
Συμπληρωματική υποστήριξη για την δημιουργία θεσμών	15%
Συμπληρωματική υποστήριξη για την κοινωνία των πολιτών	5%
Σύνολο	100%

Εξαρχής, το περίπλοκο μείγμα πολιτικής αξιών και συμφερόντων της ΕΠΓ βρήκε αντίσταση στην περίπτωση του Αζερμπαϊτζάν. Η χώρα είναι η λιγότερο πρόθυμη να ασπαστεί την ατζέντα της ΕΠΓ από τις χώρες του Νότιου Καυκάσου, τόσο σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο σεβασμού και προώθησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της δημοκρατίας. Οι σχέσεις Αζερμπαϊτζάν και ΕΕ έχουν προχωρήσει σε ορισμένους μόνο τομείς, κυρίως σε επίπεδο συνεργασίας για την ενέργεια, ενώ οι πολιτικές δεσμεύσεις παραμένουν μόνο στα χαρτιά και οι διαπραγματεύσεις για την υπογραφή Συμφωνίας Σύνδεσης προχωρούν αργά.

Το ενδιαφέρον στην παρούσα περίπτωση επικεντρώνεται στην οπτική ότι η ΕΕ χρειάζεται περισσότερο το Αζερμπαϊτζάν, κυρίως λόγω των πλούσιων φυσικών του πόρων σε υδρογονάνθρακα, παρά το αντίθετο. Από το 2007, το Αζερμπαϊτζάν έχει μετατραπεί σε ισχυρό παίκτη, κλείνοντας συμφωνίες όσον αφορά το απόθεμά του σε φυσικό αέριο με εμπορικούς φορείς από διαφορετικά κράτη μέλη της ΕΕ αλλά και συμφωνίες διέλευσης με την Τουρκία. Ταυτόχρονα, η χώρα δεν έχει δείξει ιδιαίτερη προθυμία να δεχτεί την προσφορά που έχει κάνει η ΕΕ αφού, χωρίς την ιδιότητα μέλους στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου, έχει περιορισμένο συμφέρον από την υπογραφή μιας Σφαιρικής και εις Βάθος Συμφωνίας Ελεύθερων Συναλλαγών. Ακόμα, δεν φαίνεται να κινητοποιείται ούτε από την παροχή οικονομικής βοήθειας μέσω της ΕΠΓ αφού οι οικονομικές συμφωνίες υπό το πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μέσου Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης, ύψους 122,5 εκ. €, δεν αποτελούν πραγματικό κίνητρο σε σύγκριση με τα έσοδα από το πετρέλαιο και το φυσικό αέριο. Η ΕΕ καλείται να

αντιμετωπίσει μια μεγάλη πρόκληση καθώς η περίπτωση του Αζερμπαϊτζάν αφορά μια χώρα που δεν έχει πειστεί από το όφελος της συνεργασίας με την ΕΕ στο πλαίσιο της ΕΠΓ.

5.2.2 ΑΝΑΤΟΛΙΚΕΣ ΧΩΡΕΣ: ΟΥΚΡΑΝΙΑ

Το Σχέδιο Δράσης μεταξύ Ουκρανίας και ΕΕ υιοθετήθηκε το Φεβρουάριο του 2005 και περιελάμβανε μια λίστα δέκα ρυθμιστικών προτεραιοτήτων. Η Ουκρανία παίζει σημαντικό ρόλο στην ενεργειακή πολιτική της ΕΕ αφού το 80% του ρώσικου αερίου μεταφέρεται μέσω των εδαφών της, γεγονός που δικαιολογεί την αυξημένη χρηματοδότηση σε αυτόν τον τομέα.

Το 2007, οριστικοποιήθηκε η Συμφωνία Κινητικότητας, στην οποία η διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων και οι συμφωνίες επανεισδοχής παίζουν ένα σημαντικό ρόλο. Επίσης, πραγματοποιήθηκαν επενδύσεις στις υποδομές για την ενέργεια ενώ η Ουκρανία ήταν ιδιαίτερα ενεργή στην Συνέργεια του Ευξείνου Πόντου. Το 2008, συνεχίστηκαν οι διαπραγματεύσεις για μια ενισχυμένη Συμφωνία Σύνδεσης, με πρόβλεψη για την εισαγωγή ζώνης DCFTA ενώ ακολούθησαν συζητήσεις για την ένταξή της στην Συνθήκη για τη Δημιουργία της Ενεργειακής Κοινότητας. Ακόμα, με βάση τη Συμφωνία Κινητικότητας, ξεκίνησε διάλογος για την ανάπτυξη των κριτηρίων για την εκκίνηση μιας ενισχυμένης συμφωνίας που θα έθετε την μετακίνηση χωρίς θεώρηση εισόδου ως μακροχρόνιο στόχο (SEC 512/2, 2009).

Το 2009, η πρόοδος στις μεταρρυθμίσεις επιβραδύνθηκε λόγω της πολιτικής αστάθειας και της οικονομικής κρίσης που είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του ΑΕΠ κατά 15%. Παράλληλα, οι διαπραγματεύσεις για μια ενισχυμένη συμφωνία ολοκληρώθηκαν ενώ η χώρα έγινε μέλος του ΠΟΕ και εντάχθηκε υπό όρους στη Συνθήκη για τη Δημιουργία της Ενεργειακής Κοινότητας, εν αναμονή της υιοθέτησης ενός νέου νόμου στον τομέα του φυσικού αερίου (SEC 524, 2010). Ο νόμος υιοθετήθηκε το 2010. Έτσι, η Ουκρανία έγινε μέλος τον Ιανουάριο του 2011. Ταυτόχρονα, ανακοινώθηκε ένα σχέδιο δράσης για την έκδοση θεωρήσεων εισόδου, με μια σειρά βημάτων που θα οδηγούσαν στην ολική απελευθέρωση. Ωστόσο, οι πολιτικές μεταρρυθμίσεις παρέμειναν στάσιμοι, λόγω της παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που σημειώθηκε μετά τις προεδρικές εκλογές στις αρχές του έτους (SEC 646, 2011).

Για την περίοδο 2011-2013, η Ουκρανία έλαβε το ενδεικτικό ποσό των 470,05 εκ. €, το οποίο κατανεμήθηκε στους ακόλουθους τομείς προτεραιότητας:

Τομέας προτεραιότητας	Ποσοστό Χρηματοδότησης
Χρηστή διακυβέρνηση και κράτος δικαίου	20-30%
Διευκόλυνση της έναρξης ισχύος της Συμφωνίας Σύνδεσης (συμπεριλαμβανομένης της ισχύος της Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών)	25-35%
Αειφόρος ανάπτυξη	45-55%
Σύνολο	100%

Η Ουκρανία ήταν η πρώτη από τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης που υπέγραψε Συμφωνία Σύνδεσης και Εταιρικής Σχέσης με την ΕΕ το 1994. Με την πάροδο του χρόνου, η αντιμετώπιση της ΕΠΓ πέρασε φάσεις δέσμευσης και

αποδέσμευσης. Η ελίτ τις χώρας απογοητεύτηκε από την προσέγγιση της και την απουσία προοπτικής απόκτησης ιδιότητας μέλους στην ΕΕ, προσδοκία που η ΕΕ φαίνεται να αγνοεί.

Η ΕΕ πρέπει να αναλογιστεί την προοπτική που επιθυμεί να δει για την Ουκρανία, δηλαδή αν επιθυμεί να τη δει ως μέλος της ΕΕ. Μια ξεκάθαρη απάντηση σε αυτό το ερώτημα ίσως ενισχύσει την πολιτική βούληση για την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων, καθώς η προοπτική ένταξης θα μπορούσε να λειτουργήσει ως μοχλός αναδιαμόρφωσης της στάσης της χώρας απέναντι στην υιοθέτηση των μέτρων που προτείνει η ΕΠΓ. Στην περίπτωση που αποκλείεται η προοπτική απόκτησης ιδιότητας μέλους, εξακολουθεί να υπάρχει η ανάγκη για πιο συνεκτική πολιτική ανταμοιβών και ποινών καθώς επικρατεί μεγάλη ασάφεια γύρω από αυτά.

Το καλοκαίρι και το φθινόπωρο του 2013, σημειώθηκαν ιστορικά γεγονότα στις σχέσεις ΕΕ και Ουκρανίας. Την περίοδο εκείνη, εντάθηκε η παρέμβαση της Ρωσίας που είχε ως σκοπό να αποτρέψει την υπογραφή Συμφωνίας Σύνδεσης μεταξύ ΕΕ και Ουκρανίας. Μετά από πίεση από την πλευρά της Ρωσίας, η κυβέρνηση της Ουκρανίας ανέστειλε την υπογραφή της συμφωνίας που ήταν προγραμματισμένη για το Νοέμβριο, γεγονός που έδωσε έναυσμα για μεγάλες διαδηλώσεις που διήρκησαν από το Νοέμβριο του 2013 ως το Φεβρουάριο του 2014. Πριν τις κοινωνικές αναταραχές του Euromaidan, όπως έγιναν ευρέως γνωστές, η Ουκρανία δεν είχε ξεκάθαρο προσανατολισμό, τόσο σε επίπεδο πολιτικής ελίτ όσο και μεταξύ του πληθυσμού της, γεγονός που δικαιολογεί την έλλειψη σταθερής εξωτερικής πολιτικής.

Το Euromaidan, η οριστικοποίηση της Συμφωνίας Σύνδεσης με την ΕΕ και η επιθετική στάση της Ρωσίας απέναντι στην Ουκρανία έχουν αλλάξει την κατάσταση άρδην. Αν και η Ουκρανία έχει ακόμα πολλά προβλήματα πολιτικής φύσης, κατά κύριο λόγο, εμφανίζονται νέες τάσεις που δεν εγγυώνται μεν κάτι μόνιμο και σταθερό αλλά δείχνουν ότι η ισορροπία μεταξύ Ρωσίας και ΕΕ εντός της χώρας έχει αρχίσει να αλλάζει. Αρχικά, αναδύεται μια ισχυρή πολιτική ταυτότητα η οποία άσκησε πίεση για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις: καθιέρωση θεσμών κατά της διαφθοράς, κίνητρα για κατάργηση των μονοπωλίων σε ορισμένους κλάδους της οικονομίας αλλά και η εκκίνηση της μεταρρύθμισης της αγοράς φυσικού αερίου είναι μόνο λίγα παραδείγματα της προόδου που σημειώθηκε τα τελευταία χρόνια.

6. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

6.1 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2006 - STRENGTHENING THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY

Η πρώτη αξιολόγηση της ΕΠΓ πραγματοποιήθηκε την περίοδο 2005-2006 από την Επιτροπή, σε διαπεριφερειακό επίπεδο. Η αξιολόγηση κατέληξε ότι οι περισσότερες αρχικές μεταρρυθμίσεις είχαν επέλθει στους τομείς του εμπορίου, της εναρμόνισης κανονισμών και των οικονομικών μεταρρυθμίσεων (SEC 1512/2, 2005). Ακόμα, η αξιολόγηση έδειξε ότι η πρόοδος στις μεταρρυθμίσεις για τα ανθρώπινα και δημοκρατικά δικαιώματα ήταν ιδιαίτερα ισχνή.

Ο λόγος ήταν ότι η ΕΠΓ εστίαζε κυρίως σε βραχυπρόθεσμες μεταρρυθμίσεις, τις οποίες χρηματοδοτεί ή για τις οποίες δίνει τεχνική βοήθεια. Ωστόσο, μεταρρυθμίσεις σε θέματα όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα απαιτούν χρόνο και χρειάζονται ισχυρότερα κίνητρα. Η εναρμόνιση των πολιτικών μιας χώρας με το ευρωπαϊκό κεκτημένο είναι μια χρονοβόρα και δαπανηρή διαδικασία, τα οφέλη της οποίας φαίνονται εφόσον αυτή ολοκληρωθεί. Το γεγονός αυτό αφήνει λίγα κίνητρα στους πολιτικούς ηγέτες να ακολουθήσουν τις μεταρρυθμίσεις που περιγράφονται στα Σχέδια Δράσης. Συχνά, η εξωτερική πολιτική της ΕΕ όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα επηρεάζεται από άλλες προτεραιότητες, ειδικά όταν αφορά στρατηγικούς εταίρους ή βασικούς τομείς ενδιαφέροντος, όπως η ενέργεια. Μπορούμε να εντοπίσουμε τα ακόλουθα διλήμματα:

- Κατά πόσο η ΕΕ είναι προετοιμασμένη να πιέσει για μεταρρυθμίσεις, όταν αυτές συγκρούονται με άλλα δικά της συμφέροντα;
- Με ποιον τρόπο μπορούν να επιτευχθούν οι επιθυμητές αλλαγές, λαμβάνοντας υπόψη τα κόστη και τα οφέλη της θετικής και αρνητικής αιρεσιμότητας;
- Υπάρχει ισορροπία μεταξύ της προώθησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων βάσει των παγκοσμίων προτύπων και της ανάπτυξης κατάλληλων στρατηγικών με βάση τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε χώρας.

Σύμφωνα με τις αξιολογήσεις που έλαβαν χώρα το 2005, η Επιτροπή ξεκίνησε συζητήσεις για να ενδυναμώσει την ΕΠΓ. Οι συζητήσεις αυτές οδήγησαν σε μια σειρά από ανεπίσημα έγγραφα, τα οποία ανέλυναν τις πιθανές βελτιώσεις της ΕΠΓ σε διάφορους τομείς, ώστε να γίνει πιο αποτελεσματική. Τελική κατάληξη ήταν η ανακοίνωση που εκδόθηκε το 2006 και περιλαμβάνει προτάσεις ενίσχυσης της ΕΠΓ (COM(2006)726 final).

Η πρώτη σημαντική αλλαγή ήταν η εισαγωγή Σφαιρικών και σε βάθος Συμφωνιών Ελεύθερων Συναλλαγών (DCFTAs). Οι συμφωνίες αυτές ήταν μια ειδική μορφή Συμφωνιών Ελεύθερου Εμπορίου (FTA) που συμπεριλάμβαναν τους τομείς βιομηχανίας, γεωργίας και παροχής υπηρεσιών. Επίσης, αφαιρούν όχι μόνο τους δασμολογικούς φραγμούς αλλά και τα μη δασμολογικά εμπόδια στο εμπόριο.

Επίσης, διεξήχθη το συμπέρασμα ότι η ελεύθερη μετακίνηση των ατόμων θα πρέπει να είναι στο επίκεντρο της ΕΠΓ. Αποφασίστηκε ότι οι διαπραγματεύσεις για τη χορήγηση θεωρήσεων εισόδου βραχείας διάρκειας (visas) θα ξεκινούσαν με τις περισσότερες χώρες-εταίρους ώστε να γίνει η ΕΠΓ πιο ελκυστική. Ήδη οι περισσότερες χώρες-εταίροι της Μεσογείου έχουν ειδικές ρυθμίσεις για χορήγηση βίζας ενώ η Ουκρανία και η Μολδαβία ξεκίνησαν διαπραγματεύσεις με την ΕΕ το 2006.

6.2 ΜΑΙΟΣ 2011 - A NEW RESPONSE TO A CHANGING NEIGHBOURHOOD

Η δεύτερη αξιολόγηση της ΕΠΓ προήλθε λίγο μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία επέτρεψε στην ΕΕ να ενδυναμώσει την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής της. Έτσι, δρομολογήθηκε η αξιολόγηση της ΕΠΓ, σε συνεργασία με τις χώρες-εταίρους και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, το καλοκαίρι του 2010. Τα γεγονότα που έλαβαν χώρα την περίοδο εκείνη στη Νότια Μεσόγειο έκαναν την αξιολόγηση αυτή ακόμα πιο επείγουσα. Η ΕΕ έπρεπε να ανταποκριθεί στις ιστορικές εξελίξεις στην περιοχή γειτονίας της.

Το 2011, η Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση με τίτλο “A New Response to a Changing Neighbourhood” (COM 303, 2011) όπου αναλύονται οι κύριες αδυναμίες της ΕΠΓ στην επίτευξη πολιτικών αλλαγών και προτείνονται διαρθρωτικές αλλαγές. Στο επίκεντρο αυτών των αλλαγών, κρίθηκε ότι το επίπεδο χρηματοδότησης στο μέλλον θα εξαρτιόταν από το επίπεδο των μεταρρυθμίσεων στις οποίες έχει προχωρήσει η χώρα-εταίρος. Σε στήριξη των παραπάνω αλλαγών, προτάθηκε η αύξηση κατά 40% της χρηματοδότησης του ENPI για την περίοδο 2014-2020, φτάνοντας τα 16,1 δις ευρώ. (ENPI Info Centre, 2011b).

Η Ανακοίνωση COM 303, 2011 περιείχε, μεταξύ άλλων, νέους στόχους όσον αφορά την προσέγγιση των εταίρων:

1) ενισχυμένη στήριξη στις χώρες που ήταν αφοσιωμένες στο χτίσιμο μιας ισχυρής μορφής δημοκρατίας, όπου το δικαίωμα ψήφου συνοδεύεται από την ελευθερία του λόγου, την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, την προστασία από τις ένοπλες δυνάμεις και την πρόσβαση σε ένα ικανό και μη διεφθαρμένο πολιτικό σύστημα·

2) στήριξη της οικονομικής ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς ώστε οι χώρες-εταίροι να μπορούν να εμπορεύονται, να επενδύουν και να αναπτύσσονται κατά αειφόρο τρόπο, μειώνοντας τις κοινωνικές και περιφερειακές ανισότητες και δημιουργώντας θέσεις εργασίας όπως και υψηλά επίπεδα διαβίωσης για τον πληθυσμό·

3) ενίσχυση της περιφερειακής διάστασης της ΕΠΓ, καλύπτοντας αντίστοιχα την Ανατολική Εταιρική Σχέση και τη Νότια Μεσόγειο ώστε να αποδώσουν οι περιφερειακές πρωτοβουλίες σε τομείς όπως το εμπόριο, η ενέργεια, οι μεταφορές και η κινητικότητα, συμπληρώνοντας το διμερή χαρακτήρα της ΕΠΓ·

4) παροχή των μηχανισμών και των οργάνων ώστε να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι.

Η πιο σημαντική αλλαγή που ανέφερε η εν λόγω Ανακοίνωση ήταν η αλλαγή πολιτικής όσον αφορά την παροχή βοήθειας στις χώρες-εταίρους. Στο εξής, όσο πιο μεγάλη και γρήγορη πρόοδος σημείωνε μια χώρα σύμφωνα με τις συμφωνηθείσες μεταρρυθμίσεις, τόσο μεγαλύτερη βοήθεια θα λάμβανε. Η αρχή αυτή έλαβε το όνομα ‘περισσότερα για περισσότερα’ στις επίσημες ανακοινώσεις της ΕΕ και περιελάμβανε αυξημένη χρηματοδότηση για κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη, μεγαλύτερα προγράμματα για ολοκληρωμένη οικοδόμηση θεσμών, μεγαλύτερη πρόσβαση στις αγορές και μεγαλύτερη διευκόλυνση της κινητικότητας. Αυτά τα προνόμια θα ήταν προσαρμοσμένα στις ιδιαίτερες ανάγκες της κάθε χώρας-εταίρου και θα αναγνώριζαν τις προσπάθειες μεταρρυθμίσεων που έγιναν κατά την περίοδο 2010-2012 (βάσει των ετήσιων αναφορών προόδου).

Στον απόηχο της Αραβικής Άνοιξης, η ΕΕ εκκίνησε και μια σειρά επιχειρησιακών εργαλείων, όπως το πρόγραμμα SPRING, με στόχο την επίτευξη έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, με προϋπολογισμό 3,5 δις ευρώ για την περίοδο 2011-2013. Σκοπός ήταν η παροχή επιπλέον χρηματοδότησης στις νότιες χώρες-εταίρους που έδειχναν δέσμευση στους στόχους για δημοκρατική μεταρρύθμιση, σε συνέχεια της αρχής “περισσότερα για περισσότερα” (European Commission 2013a). Ακόμα, επέκτεινε μια σειρά εργαλείων που ήταν ήδη διαθέσιμα στις ανατολικές χώρες-εταίρους, όπως οι Σφαιρικές και σε βάθος Ζώνες Ελευθέρων Συναλλαγών.

Η αξιολόγηση του 2011 επιβεβαιώνει, επίσης, το στόχο να ενισχυθεί η εμπλοκή της ΕΕ στην επίλυση μακροχρόνιων συγκρούσεων, βασίζοντας την προσπάθεια αυτή στις νέες θεσμικές δομές στην περιοχή εξωτερικής πολιτικής που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Οι δομές αυτές έχουν στόχο να καταστήσουν την ΕΕ πιο αποτελεσματικό παράγοντα επιρροής (European Commission 2011b, 5).

Η πραγματικότητα, ωστόσο, διαφέρει από τις προθέσεις της ΕΕ. Η ελευθερία που έχει η ΕΕ διαφέρει ανά τομέα λειτουργίας και περιλαμβάνει διαφορετικά επίπεδα δράσης σε τομείς όπως η επίλυση συγκρούσεων. Χρειάζεται μια ισχυρή θεσμική εντολή ώστε να υπάρξει αποτελεσματική δράση στους τομείς εξωτερικής πολιτικής όσον αφορά την ΕΠΓ. Η συναίνεση εκ μέρους των κρατών-μελών όσον αφορά τις πολιτικές έναντι των χωρών-εταίρων σε διάφορους λειτουργικούς τομείς μπορεί να αλλάξει. Υπάρχει, βέβαια, θεσμική πρόβλεψη να επιλύονται οι διαφορές σε θέματα που αφορούν την ΕΠΓ καθώς εκπρόσωποι των κρατών-μελών συναντιούνται τακτικά στις Βρυξέλλες, στο πλαίσιο της Ομάδας Εργασίας «Μασρέκ/Μαγκρέμπ» (MaMa) και της Ομάδας Εργασίας για την Ανατολική Ευρώπη και την Κεντρική Ασία (COEST). Αυτά τα μόνιμα σώματα τελούν υπό την προεδρία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης από τη Συνθήκη της Λισαβόνας κι έπειτα και στοχεύουν στην επίτευξη συναίνεσης και στη σύγκλιση των απόψεων, μέσω τακτικών συζητήσεων μεταξύ των κρατών-μελών. Ωστόσο, η συναίνεση δεν είναι πάντα εφικτή.

6.3 ΜΑΡΤΙΟΣ 2013 - WORKING TOWARDS A STRONGER PARTNERSHIP

Τον Μάρτιο του 2013, η Επιτροπή προχώρησε σε μια ακόμη αξιολόγηση της ΕΠΓ, εκδίδοντας Ανακοίνωση με τίτλο “European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership”. Η κοινή αυτή Ανακοίνωση εξέτασε πώς η ΕΕ και οι χώρες-εταίροι ανταποκρίθηκαν στις συμφωνηθείσες μεταρρυθμίσεις, ενόψει των γεγονότων της Αραβικής Άνοιξης⁸.

Σημείωνε ότι η πρόοδος που είχε επιτευχθεί στις χώρες-εταίρους από το 2011 κι έπειτα ήταν άνιση όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις που είχαν συμφωνηθεί. Το γεγονός αυτό δείχνει ότι η ΕΠΓ λειτουργεί όπου υπάρχει βούληση για μεταρρυθμίσεις και όπου η κοινωνία διαδραματίζει έναν ενεργό ρόλο στη διαδικασία. Για παράδειγμα, όσον αφορά την εγκαθίδρυση της δημοκρατίας, στις αρχές του 2013, η ΕΕ συμμετείχε ως παρατηρητής στις εκλογές της Ιορδανίας για πρώτη φορά ενώ η Λιβύη ψήφισε την εκλογή συνταγματικής συνέλευσης για πρώτη φορά για πάνω από τέσσερις δεκαετίες. Στον αντίποδα, η Λευκορωσία εξέλεξε Κοινοβούλιο αλλά οι εκλογές απείχαν από τα διεθνή πρότυπα και τα πρότυπα του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ), όπως παραθέτει η σχετική Ανακοίνωση. Αναγνωρίζεται, τέλος, ότι οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις απαιτούν χρόνο ώστε να εφαρμοστούν νέες πολιτικές δομές και ότι η ΕΕ πρέπει να συνεχίσει να συνεργάζεται με τους εταίρους της και να στηρίζει τα βήματά τους προς τη δημοκρατία.

6.4 ΜΑΡΤΙΟΣ 2014 - NEIGHBOURHOOD AT THE CROSSROADS – TAKING STOCK OF A YEAR OF CHALLENGES

Η τελευταία αξιολόγηση πραγματοποιήθηκε τον Μάρτιο του 2014, υπό τον τίτλο “Neighbourhood at the crossroads – taking stock of a year of challenges” (JOIN(2014) 12 final), όπου αναφέρεται η σχετική πρόοδος και η πορεία αντιμετώπισης των προκλήσεων από την τελευταία αξιολόγηση του 2013.

Όσον αφορά την πρόοδο που σημείωσαν οι χώρες-εταίροι, αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι στη νότια Μεσόγειο, η γενικότερη πολιτική κατάσταση ήταν ο λόγος που συχνά απέτρεψε τις χώρες-εταίρους από το να εφαρμόσουν τις

⁸ Η κριτική όσον αφορά την προσέγγιση της ΕΕ στα γεγονότα της Αραβικής Άνοιξης αναλύεται στην επόμενη ενότητα.

συμφωνηθείσες μεταρρυθμίσεις. Στις ανατολικές χώρες, αν και οι δημοκρατικές δομές ενισχύθηκαν σε ορισμένες χώρες, οι ευρείες μεταρρυθμίσεις καθυστερούσαν ή αποτρέπονταν λόγω πολιτικών ή οικονομικών συμφερόντων.

Ίσως το πιο σημαντικό σημείο σε αυτήν την αξιολόγηση είναι το γεγονός ότι η ΕΕ οριστικοποίησε το 2013 τη γενική αναθεώρηση των χρηματοδοτικών μέσων της στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμένου, πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020, στην οποία συμπεριλαμβάνεται το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας. Μέσω αυτού του νέου οργάνου, η στήριξη προς τους εταίρους γίνεται πιο γρήγορη κι ευέλικτη, αφού επιτρέπει ενισχυμένη διαφοροποίηση και κίνητρα.

Ταυτόχρονα, σημειώνεται ότι η ΕΕ πρέπει να κάνει προσπάθειες για να εξασφαλίσει μεγαλύτερη συνοχή στις πολιτικές της και να βρει καλύτερους τρόπους να αποτρέψει κρίσεις αλλά και να ανταποκριθεί στο συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον, προσαρμόζοντας τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

7. ΚΡΙΤΙΚΗ

Η ΕΠΓ μετρά ήδη δώδεκα χρόνια λειτουργίας. Κατά τη διάρκεια αυτών των χρόνων, έχουν ακουστεί τόσο εγκώμια όσο και επικρίσεις. Αναμφισβήτητο, το έργο που έχει να επιτελέσει η ΕΕ είναι ιδιαίτερα δύσκολο, δεδομένων και των ιστορικών εξελίξεων στην περιοχή γειτονίας της. Κατά κάποιον τρόπο, η ΕΠΓ έχει πληγεί από το ασαφές χαρακτήρα της· δεν είναι πολιτική διεύρυνσης καθώς δεν μπορεί να εξασκήσει μια επιτυχή πολιτική αιρεσιμότητας, ενώ δεν είναι ούτε ολοκληρωμένη εξωτερική πολιτική καθώς δεν μπορεί να χρησιμοποιήσει όλα τα εργαλεία αυτής. Της λείπει ένας ξεκάθαρος τελικός στόχος ενώ, παράλληλα, έχει ίσως υπερβολική τομεακή προσοχή.

Σύμφωνα με την υπάρχουσα βιβλιογραφία, κριτικές για την ΕΠΓ έχουν εκφραστεί όσον αφορά τα παρακάτω:

1. την αδυναμία να υπάρξει αποτελεσματικός παράγοντας επίλυσης συγκρούσεων, (Tocci 2004; Cameron 2006; Gillespie 2006),
2. την χαμηλή επίδοση όσον αφορά την άσκηση επιρροής σε αυταρχικά καθεστώτα (Poselsky 2004; Cremona/Hillion 2006),
3. την αμφιταλάντευση όταν πρόκειται για κανονιστικές προτεραιότητες ή στρατηγικά συμφέροντα (Lavenex/Schimmelfennig 2006),
4. τη δομική αδυναμία του συστήματος της πολιτικής αιρεσιμότητας, δεδομένου ότι δεν υπάρχει το ισχυρό κίνητρο της προοπτικής ένταξης (Kelley 2006).

Εξετάζοντας τα διαθέσιμα εργαλεία πολιτικής της ΕΠΓ σε συνάρτηση με την πρόκληση που έχουν κληθεί να αντιμετωπίσουν, υπάρχουν φωνές που υποστηρίζουν ότι το ευρωπαϊκό εγχείρημα έχει φτάσει σε ένα σημείο που δεν μπορεί να ικανοποιήσει τις προσδοκίες που έχει δημιουργήσει. Πιο συγκεκριμένα, έχει δημιουργήσει προσδοκίες, τις οποίες έχει ενθαρρύνει με ηχηρές δηλώσεις αλλά υπερέχουν της δυνατότητας απόδοσής της.

Μια από τις κύριες αδυναμίες της ΕΠΓ είναι η ικανότητα να προωθήσει το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και να εκκινήσει πολιτικές μεταρρυθμίσεις στις χώρες-εταίρους. Μέχρι στιγμής, το ιστορικό της ΕΕ όσον αφορά την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων περιλαμβάνει πολλές ανακολουθίες, αντιφάσεις και ασάφειες σχετικά με τα πραγματικά κίνητρα. Το κύριο ερώτημα είναι κατά πόσο η ΕΕ μπορεί να δράσει ως μετασχηματιστική δύναμη στην περιοχή γειτονίας χωρίς να επεκτείνει τα κράτη-μέλη της. Από τα πιο ηχηρά παραδείγματα ήταν η αρχική άρνηση της ΕΕ να εφαρμόσει ποινές στη Λιβύη και στη Συρία στις αρχές του 2011 σε απάντηση των μαζικών σφαγών από τον συνταγματάρχη Καντάφι και τον πρόεδρο Άσαντ, οι οποίοι προέβησαν σε κατάφωρη παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την καταστολή των αναταραχών κατά του καθεστώτος τους. Η στάση αυτή έδειξε ότι η ΕΕ επέλεγε πολλές φορές τη σταθερότητα έναντι της δημοκρατίας.

Δυστυχώς, υπάρχουν και άλλες περιπτώσεις που η ΕΕ ανέχτηκε κατάφωρες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, γεγονός που έχει καταστρεπτική επίπτωση στην αξιοπιστία της εξωτερικής πολιτικής της. Η εμπειρία με την Ουκρανία και την Λευκορωσία αποτυπώνει τα προβλήματα που επέρχονται από τη στάση αυτή.

Πριν την επονομαζόμενη “Πορτοκαλί Επανάσταση” στην Ουκρανία το Νοέμβριο του 2004, η ΕΕ προέβη μόνο στο να καταδικάσει δημόσια την αλλοίωση και την αδυναμία των δημοκρατικών θεσμών στη χώρα που είναι στρατηγικά τοποθετημένη μεταξύ της Ένωσης και της Ρωσίας. Αντίθετα, στην περίπτωση της Λευκορωσίας, ανέστειλε τις διαπραγματεύσεις για την υπογραφή της Συμφωνίας Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας το 1997 και “πάγωσε” τις μεταξύ τους σχέσεις, σε απάντηση της συνεχούς έλλειψης σεβασμού για τα θεμελιώδη πολιτικά δικαιώματα και τις βασικές δημοκρατικές πρακτικές από τον πρόεδρο Alexander Lukashenka.

Η διαφορετική μεταχείριση των δύο αυτών χωρών δηλώνει ότι η προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της δημοκρατίας συνδέεται άμεσα με μια σειρά από άλλους παράγοντες, όπως τις σχέσεις της ΕΕ με άλλες δυνάμεις (με τη Ρωσία, στην παραπάνω περίπτωση). Ακόμα, φανερώνεται ότι αξιολογείται και το κόστος σε κάθε περίπτωση. Η πολιτική απομόνωση της Ουκρανίας μπορεί να την έστρεφε προς την κατεύθυνση της Ρωσίας ενώ η Λευκορωσία δεν είχε τόση στρατηγική σημασία.

Και στις δύο περιπτώσεις, καμία στρατηγική δεν φάνηκε να φέρνει σημαντικές αλλαγές. Τον Οκτώβριο του 2004, ο πρόεδρος Lukashenka κέρδισε με δόλιο τρόπο ένα δημοψήφισμα που του επέτρεψε να κερδίσει με νοθεία στις εκλογές που πραγματοποιήθηκαν την άνοιξη του 2006 και να συνεχίσει για άλλη μια θητεία ως πρόεδρος της Λευκορωσίας. Η Ουκρανία, αντίστοιχα, διεξήγε εξίσου νοθευμένες εκλογές χωρίς να σεβαστεί καν τους βασικούς κανόνες της εκλογικής δημοκρατίας.

Παρόμοια παραδείγματα υπάρχουν και στους αποδέκτες της οικονομικής βοήθειας εκ μέρους της ΕΕ. Η θετική αιρεσιμότητα που διακατέχει την ΕΠΓ βασίζεται στην παροχή κινήτρων και ανταμοιβών στις χώρες που επιτυγχάνουν τις μεταρρυθμίσεις που έχουν συμφωνηθεί. Ωστόσο, το ιστορικό της ΕΕ και στην περίπτωση αυτή είναι αμφισβητήσιμο καθώς οι ροές βοήθειας αντικατοπτρίζουν συχνά στρατηγικά συμφέροντα ή προτιμήσεις ορισμένων κρατών-μελών. Για παράδειγμα, αν και το Μαρόκο είχε ανταμειφθεί πλουσιοπάροχα από την Επιτροπή το 1999 για τις προσπάθειες μεταρρυθμίσεών του, η Αίγυπτος ήταν η χώρα-παραλήπτης που έλαβε τη μεγαλύτερη βοήθεια ενώ δεν είχε παρουσιάσει την ίδια πρόοδο.

Στις κριτικές της ΕΠΓ συγκαταλέγεται και το γεγονός ότι τα σήματα που δίνει στις χώρες-εταίρους είναι αντιφατικά. Αν η ΕΠΓ διαχωρίζεται από την προοπτική ένταξης στην ΕΕ, όπως έχει διακηρυχθεί πολλές φορές, γιατί χρησιμοποιούνται τεχνικές προενταξιακής πολιτικής; Όσο πιο πετυχημένη είναι η ΕΠΓ, τόσο πιο δύσκολο θα είναι να αποκοπεί από την προοπτική απόκτησης της ιδιότητας μέλους αφού τα κριτήρια της ένταξης ουσιαστικά ικανοποιούνται *de facto*. Ουσιαστικά, με την επιτυχία της, η ΕΠΓ θα δημιουργήσει μια σειρά από υποψήφιες χώρες. Ακόμα, εφόσον η ΕΠΓ δεν περιλαμβάνει την προοπτική ένταξης, τότε ποια είναι η λογική της υιοθέτησης του ευρωπαϊκού κεκτημένου από τις χώρες-εταίρους; Τα οφέλη για την ΕΕ είναι ορατά αλλά δεν ισχύει το ίδιο για τις γείτονες χώρες.

Ένα σχετικό παράδειγμα είναι η δυνατότητα παραγωγής πλούτου στην περιοχή γειτονίας της ΕΕ βραχυπρόθεσμα μέσω των Σφαιρικών και Σε Βάθος Ζωνών Ελευθέρων Συναλλαγών. Οι πρώτες εκτιμήσεις για τις Ζώνες δείχνουν ότι το κόστος σύγκλισης για τις χώρες-εταίρους είναι υψηλό βραχυπρόθεσμα και δεν μπορεί να αποζημιωθεί από την οικονομική βοήθεια της ΕΕ (Messerlin et al. 2011; Dreyer 2012). Ως αποτέλεσμα, το κόστος προσαρμογής είναι απλησίαστο για τις χώρες της ΕΠΓ και τις οικονομίες τους και μπορεί να χρειαστούν χρόνια για να επωφεληθούν από την κανονιστική σύγκλιση με την ΕΕ (Dreyer 2012; Liargovas 2013). Ενώ οι ανατολικές χώρες έχουν ένα έμμεσο κίνητρο να υιοθετήσουν το ευρωπαϊκό κεκτημένο, με την ελπίδα ότι αυτό θα τους δώσει μια προοπτική ένταξης στο μέλλον, με πιο εμφανές παράδειγμα την Ουκρανία, οι νότιες χώρες δεν έχουν ούτε θεωρητικά το κίνητρο αυτό. Ακόμα, πολλές χώρες-εταίροι δεν έχουν ισχυρή οικονομία, όπως η Μολδαβία, κι έτσι είναι ακόμα πιο δύσκολο να εφαρμοστούν πολλές από τις μεταρρυθμίσεις που προτείνονται στον οικονομικό τομέα. Παράλληλα, η οικονομική κρίση που συντάραξε την ΕΕ έχει αποδομήσει την εικόνα του οικονομικού της μοντέλου ως πρότυπο προς μίμηση χάριν των οικονομικών του αποτελεσμάτων.

Μια γενική κριτική ερώτηση είναι: η ΕΠΓ είναι περιφερειακή πολιτική ή πολιτική για διμερείς σχέσεις; Η αποτελεσματική αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, της παράνομης μετανάστευσης και του οργανωμένου εγκλήματος χρειάζεται την εμπλοκή όλων των κύριων παικτών, δηλαδή της Επιτροπής, των κρατών-μελών αλλά και των διεθνών παικτών που έχουν κάποιο ρόλο στην περιοχή. Η ΕΠΓ δίνει μεγάλη έμφαση στις διμερείς σχέσεις, παραβλέποντας το γεγονός ότι πολλά από τα προβλήματα στην περιοχή δραστηριότητάς της απαιτούν μια πολυμερή προσέγγιση. Αν και η Ανακοίνωση COM(2003) 104 final αναφέρει περιφερειακή συνεργασία, υποστηρίζεται ότι θα μπορούσε να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση σε μια

ισορροπημένη, περιφερειακή και διαπεριφερειακή προσέγγιση. Επί του παρόντος, η θεσμική δομή της ΕΠΓ είναι κατά βάση διμερής (διμερείς συμφωνίες, διμερείς σχέσεις) άρα και η φύση της είναι ως επί το πλείστο διμερής. Δεν υπάρχει πολυμερής θεσμική βάση και δεν υπάρχει πρόταση δημιουργίας θεσμικής σύνδεσης μεταξύ των χωρών της ΕΠΓ. Αν υπάρχει πρόβλεψη ανάπτυξης της ΕΠΓ σε κάτι πιο ουσιαστικό και μακροπρόθεσμο, πρέπει να εξεταστεί η φύση του θεσμικού της πλαισίου, δηλαδή αν θα διατηρηθεί η διμερής προσέγγιση ή θα αναζητηθεί η καθιέρωση μιας διπλής προσέγγισης ή ανάπτυξης ενός πολυμερούς/περιφερειακού πλαισίου που θα συμπλήρωνε το διμερές θεσμικό πλαίσιο.

Από την άλλη, μπορεί κάποιος να επιχειρηματολογήσει ότι ένα περιφερειακό πλαίσιο που έχει δημιουργηθεί ή επιβληθεί από την ΕΕ δε θα έχει αντίκτυπο και θα πρέπει να έρθει από τις ίδιες χώρες-εταίρους. Μπορεί ακόμα να υποστηριχθεί ότι, μέχρι στιγμής, η ΕΕ έχει διευκολύνει την δημιουργία ενός περιφερειακού χαρακτήρα της ΕΠΓ με πιο έμμεσους τρόπους όπως με έργα οδοποιίας μεταξύ των χωρών της ΕΠΓ, με την επέκταση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ενεργειακής Κοινότητας ώστε να συμπεριλάβει τα κράτη της ΕΠΓ ή με τη δημιουργία ενός κοινού αεροπορικού χώρου.

Οι πολιτικές αναταραχές της άνοιξης του 2011 στη Νότια Μεσόγειο έδειξαν, ακόμα, ότι η ΕΠΓ αποτύγχανε σε έναν από τους κύριους στόχους της, αυτόν της πολιτικής αναδιάρθρωσης. Η πολιτική διάσταση της ΕΠΓ παρουσίαζε μεγάλες αδυναμίες. Η βιβλιογραφία έχει δείξει ότι, πριν την Αραβική Άνοιξη, η ΕΕ στήριζε απολυταρχικά καθεστώτα με αντάλλαγμα τη συνεργασία τους όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση, την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και άλλα θέματα ασφαλείας (Bicchi 2009; Burnell and Schlumberger 2010; Pace 2009; Seeberg 2009; Van Hullen 2012; Youngs 2010). Η συνεχιζόμενη εμφύλια σύρραξη στη Συρία, για παράδειγμα, έχει εκθέσει την ευάλωτη θέση της ΕΕ όσον αφορά την αντιμετώπιση της αστάθειας και της ανθρωπιστικής κρίσης στην περιοχή.

Επιπλέον, η ΕΕ εμπλέκεται πολύ ενεργά σε ορισμένες μακροχρόνιες συγκρούσεις, με συμμετοχή στις διαπραγματεύσεις και με τις αποστολές της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, όπως συνέβη στις περιπτώσεις της Τρανζιστρίας στη Μολδαβία, της Αμπχαζίας και Νότιας Οσετίας καθώς και στη διαμάχη Ισραήλ-Παλαιστίνης (Tocci 2007) και στην κρίση της Ουκρανίας. Παρόλα αυτά, παρέμεινε αδρανής σε άλλες διαμάχες όπως στην περίπτωση του Ναγκόρνο-Καραμπάχ στη Δυτική Σαχάρα (Darbouche and Zoubir 2008; Popescu 2011).

Η Αραβική Άνοιξη συντέλεσε σε νέες γραμμές συγκρούσεων στη Νότια Μεσόγειο, με την αιματηρή πτώση του καθεστώτος Καντάφι στη Λιβύη και τη βίαιη πτώση του κατεστημένου στη Συρία, θέτοντας νέες προκλήσεις στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Ακόμα και η περίπτωση της Λιβύης, που έχει θεωρηθεί επιτυχές παράδειγμα άμεσης διεθνούς κινητοποίησης κι εμπλοκής, έδειξε την αδράνεια της ΕΕ, αφού κρίθηκε ότι δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις για στρατιωτική παρέμβαση υπό την ΕΕ (Biscop 2012). Στη Συρία, η ΕΕ βρίσκεται δυσκολία στο να ανταποκριθεί κατά ένα συνεκτικό και κατάλληλο τρόπο στην κλιμακούμενη εμφύλια σύρραξη. Υιοθέτησε μεν ένα καθεστώς κυρώσεων αλλά απέτυχε να λάβει δράση για να αναχαιτίσει την αιματοχυσία. Το ιστορικό της ΕΕ στην επίλυση συγκρούσεων στην περιοχή γειτονίας της συνοψίζεται στην υιοθέτηση διστακτικής και αναποφάσιστης στάσης, εγείροντας ερωτήματα από τα κράτη-μέλη όσον αφορά τους στόχους της ΕΕ τόσο για την ίδια όσο και για τις χώρες-εταίρους της.

Πρόσφατο παράδειγμα αδράνειας της ΕΕ είναι και η σιωπηρή στάση που τήρησε στο συνταγματικό πραξικόπημα του προέδρου της Τυνησίας, Ben Ali, το 2002, στη βία και στα υψηλά ποσοστά αποχής στις εκλογές της Αλγερίας (1992 και 2002) καθώς και στη λήψη υπερβολικά αυστηρών μέτρων εκ μέρους της Αιγύπτου και του Μαρόκου όσον αφορά την κοινωνία πολιτών στο εσωτερικό τους, με πρόσχημα την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

Τέλος, δεν υπάρχει πρόβλεψη για την προσέγγιση που πρέπει να έχει η ΕΠΓ στο να πείσει τις κυβερνήσεις που δε δείχνουν προθυμία να συνεργαστούν ή να εφαρμόσουν πολιτικές μεταρρυθμίσεις. Για παράδειγμα, χρειάστηκαν μεγάλες προσπάθειες για να ξεκινήσουν διαπραγματεύσεις για τη σύνταξη Σχεδίου Δράσης με την Αίγυπτο και, μέχρι στιγμής, έχουν

γίνει βήματα μόνο στο κομμάτι της οικονομικής συνεργασίας. Η ΕΕ πρέπει να αναπτύξει μια λειτουργική και ξεκάθαρη θέση όσον αφορά τις χώρες που είτε δεν επιθυμούν είτε δε δύνανται να συμμορφωθούν, αλλά είναι χώρες στρατηγικού ενδιαφέροντος για την ΕΕ. Η ΕΕ πρέπει να αποφύγει τη διαφορετική αντιμετώπιση αν θέλει να ενισχύσει την πολιτική αξιοπιστία της.

8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στο μέλλον, η ικανότητα της ΕΠΓ να παρέχει εκείνα τα κίνητρα που συμφέρουν περισσότερο τις χώρες-εταίρους θα είναι πρόκληση. Μερικά από αυτά είναι παραχωρήσεις στον τομέα της γεωργίας καθώς και συμφωνίες για τις θεωρήσεις εισόδου (visas), στοιχεία που αποτελούν αντικείμενο διαφωνίας μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ. Πρέπει η ΕΕ να υποχωρήσει σε αυτούς τους τομείς ώστε να επιτευχθεί πρόοδος στα συμφωνηθέντα Σχέδια Δράσης; Οι τολμηρές εσωτερικές πολιτικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις στις χώρες-εταίρους είναι δύσκολο να προχωρήσουν όταν λείπει το μεγαλύτερο κίνητρο όλων, δηλαδή η προοπτική ένταξης στην ΕΕ στο κοντινό μέλλον.

Έχουν διατυπωθεί απόψεις ότι η ΕΠΓ πρέπει να συνδέσει πιο ξεκάθαρα τα κίνητρα και τις ανταμοιβές που προσφέρει με την απόδοση της κάθε χώρας-εταίρου και, πιο συγκεκριμένα, να υπάρξει διαφοροποίηση μεταξύ των ανατολικών και των νότιων χωρών.

Τα κράτη-μέλη δεν μοιράζονται μια κοινή άποψη ως προς τον τελικό στόχο που έχει η ΕΕ σχετικά με τις σχέσεις της με τις γειτονικές της χώρες. Το 'βάρος' της διαχείρισης της περιοχής ενδιαφέροντος της ΕΠΓ είναι στους θεσμούς της ΕΕ, οι οποίοι έχουν διαμορφώσει μια προβλέψιμη προσέγγιση, προσφέροντας ένα μείγμα κινήτρων προκειμένου να ικανοποιήσουν τις εκάστοτε προσδοκίες της κάθε χώρας-εταίρου. Αδιαμφισβήτητα, χρειάζεται ένας βαθμός ευελιξίας προκειμένου να ικανοποιηθούν οι συγκεκριμένες ανάγκες των χωρών-εταίρων και να αποφευχθεί μια ενιαία προσέγγιση, που θα έχει αμφίβολα αποτελέσματα. Ωστόσο, η επιλογή των στόχων εξαρτώνται από διάφορους παράγοντες: τη σχετική σημασία της χώρας για την ΕΕ και αν η χώρα αυτή έχει βασικά συμφέροντα που μπορεί να υπερισχύουν των στόχων για τα ανθρώπινα δικαιώματα και αντίστοιχα τη σημασία της ΕΕ για την εκάστοτε χώρα και, άρα, το επίπεδο της επιρροής που έχει. Με άλλα λόγια, μια ευέλικτη προσέγγιση δεν σημαίνει απαραίτητα ότι η ΕΕ δεν τηρεί τις αρχές που διακηρύττει. Ωστόσο, η προσέγγιση βασίζεται σε:

- στρατηγικά επιχειρήματα, δηλαδή πώς οι εκάστοτε στόχοι αλληλεπιδρούν με άλλα συμφέροντα·
- ρεαλιστικές εκτιμήσεις, όπως το πιθανό αντίκτυπο άσκησης θετικής ή αρνητικής αιρεσιμότητας·
- τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε χώρας, για παράδειγμα αν η προώθηση της δημοκρατίας έρχεται σε αντίθεση με την κουλτούρα της.

Παρόλα αυτά, οι θεσμοί της ΕΕ δεν διαθέτουν όλα τα μέσα ώστε να φτάσουν στην επίτευξη των ιδιαίτερα φιλόδοξων στόχων που έχουν τεθεί. Αν και η Επιτροπή έχει προσπαθήσει να αποκτήσει μεγαλύτερο μερίδιο στο κομμάτι της εξωτερικής πολιτικής, ο ρόλος της είναι κυρίως τεχνικός και παραμένει δευτερεύων παίκτης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Έχει μεν αποκτήσει μεγαλύτερο ρόλο στις διαπραγματεύσεις για τα Σχέδια Δράσης αλλά οι τελικές αποφάσεις παραμένουν στη δικαιοδοσία των κρατών-μελών. Έχει τη δύναμη να δράσει όσον αφορά την οικονομική διάσταση της πολιτικής της αλλά είναι περιορισμένη σε τομείς όπως η κινητικότητα των ατόμων. Τα κράτη-μέλη της ΕΕ έχουν τον τελικό λόγο και όταν υπάρχουν διαφωνίες μεταξύ τους ως προς το τι μέσα θα χρησιμοποιηθούν για την προώθηση της δημοκρατίας, για παράδειγμα, η ΕΕ παρουσιάζει μια ανεπαρκή εικόνα που έρχεται σε αντιδιαστολή με τους στόχους που έχει δηλώσει.

Ένα γεγονός που επιβεβαιώνει τον παραπάνω ισχυρισμό είναι ότι το οικονομικό στοιχείο της ΕΕ επωφελείται από την ισχυρή στήριξη που έχει από τα κράτη-μέλη αλλά και από την αυτονομία των ευρωπαϊκών θεσμών να διεκδικήσουν την απελευθέρωση του εμπορίου και τη ρυθμιστική σύγκλιση των οικονομιών των χωρών της ΕΠΓ. Αντίθετα, τομείς όπως η επίλυση συγκρούσεων χαρακτηρίζονται από διαφωνίες και αδύναμη εντολή των θεσμών, κάτι που εξηγεί την ασάφεια των στόχων που έχουν τεθεί και την ισχνή απόδοση.

Παρόλα αυτά, στις επιτυχίες της ΕΕ πρέπει να συγκαταλέγεται η υπογραφή των κυβερνήσεων των χωρών-εταίρων να δεχτούν τη ρήτρα για τα ανθρώπινα δικαιώματα στις Συμφωνίες Σύνδεσης, που υπογράφηκαν στο πλαίσιο της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας και να αποδεχτούν, ακόμα, ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα και η δημοκρατία ήταν θέμα προς συζήτηση στα Συμβούλια Σύνδεσης. Επίσης προς υπεράσπιση της ΕΠΓ, πρόκειται για μια πολιτική με μακροπρόθεσμο προσανατολισμό, επομένως, τα οφέλη της δεν μπορούν ακόμα να αποτυπωθούν αλλά αναμένεται να εμφανιστούν σε επόμενο χρόνο. Ο συνδυασμός της Ανατολικής και Νότιας διάστασης υπό την ενιαία προσέγγιση της ΕΠΓ είναι ένα σημείο για το οποίο έχουν διατυπωθεί αντικρουόμενες απόψεις.

Κατά την προσωπική μου άποψη, η ΕΕ έχει δημιουργήσει ένα μοντέλο ολοκληρωμένης εξωτερικής προσέγγισης εκ μέρους της ΕΕ, ιδιαίτερα από άποψη δημιουργίας πολιτικής, που είναι πολύτιμο, ιδιαίτερα υπό το πρίσμα των πρόσφατων εξελίξεων στην περιοχή γειτονίας της. Ωστόσο, το σενάριο όπου όλες οι χώρες δείχνουν την ίδια προθυμία να συνεργαστούν με τους θεσμούς της ΕΕ είναι ιδανικό. Κάθε χώρα-εταίρος έχει τη δική της πολιτική ατζέντα, η οποία δεν εναρμονίζεται πάντα με αυτή της ΕΕ, τουλάχιστον όχι σε όλους τους τομείς. Για το λόγο αυτό, η ΕΕ πρέπει να δώσει μεγαλύτερη βάση στις ανάγκες της κάθε χώρας-εταίρου και να προσαρμόσει τις μεταρρυθμίσεις που ζητά στην ικανότητα της εκάστοτε χώρας να τις υλοποιήσει. Η εμπλοκή των χωρών-εταίρων πρέπει να είναι μεγαλύτερη κατά τη σύνταξη των Σχεδίων Δράσης, ώστε να διασφαλιστεί ότι υπάρχει κοινή βάση στοχοθεσίας. Με τον τρόπο αυτό, εξασφαλίζεται ότι η πιθανότητα να εφαρμόσουν οι κυβερνήσεις των χωρών-εταίρων διαρθρωτικά μέτρα είναι σαφώς πιο ενισχυμένη.

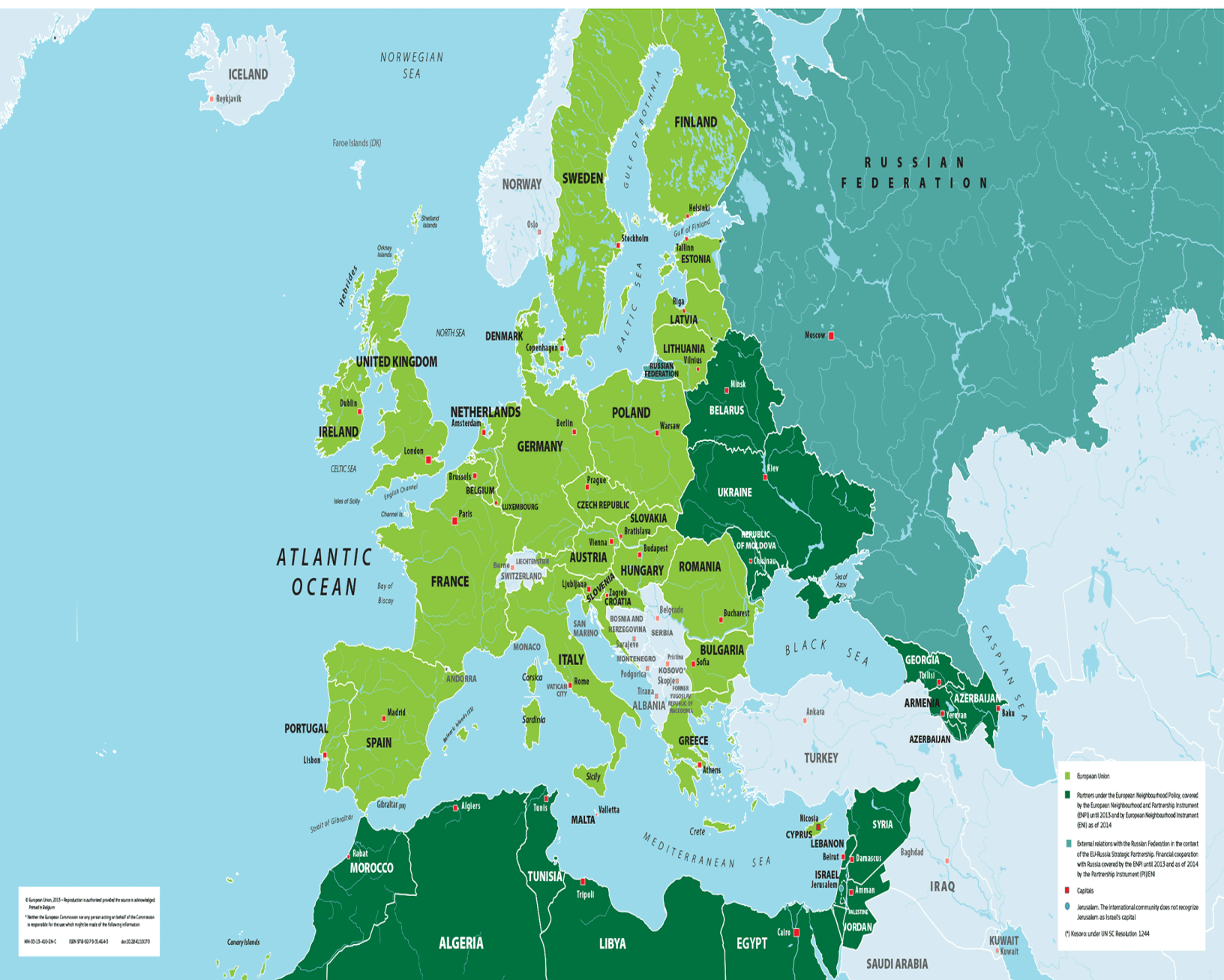
Εν κατακλείδι, η ΕΕ έχει μοναδική ευκαιρία να συνεισφέρει στην παγκόσμια ασφάλεια και διακυβέρνηση, ξεκινώντας από την περιοχή γειτονίας της. Ο μακροπρόθεσμός της στόχος να αναδειχθεί σε παίκτη παγκόσμιας σημασίας ξεκινά από τη δράση που αναλαμβάνει στα σύνορά της και ο προσανατολισμός να δημιουργήσει ένα κύκλο χωρών που να ασπάζονται τις ίδιες αξίες και προτεραιότητες είναι σωστός, αν και δύσκολα επιτεύξιμος. Σε κάθε περίπτωση, η διαδικασία είναι συνεχής και η επιτυχία της θα κριθεί σε βάθος χρόνου.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 – ΠΙΝΑΚΑΣ ΧΩΡΩΝ-ΕΤΑΙΡΩΝ



EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY

EU cooperation with its neighbours



ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Sharon Pardo (2004), *"Europe of Many Circles: European Neighbourhood Policy"*, *Geopolitics*, 9:3, 731-737, DOI: 10.1080/14650040490478756 | <http://goo.gl/Gcel1h>
- Rosa Balfour & Alessandro Rotta (2005), *"Beyond enlargement. The European neighbourhood policy and its tools"*, *The International Spectator*, 40:1, 7-20, DOI: 10.1080/03932720508457107 | <http://goo.gl/pFimnM>
- Sevilay Kahraman (2005), *"The European Neighbourhood Policy: The European Union's New Engagement Towards Wider Europe"*, ResearchGate. Available from: <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/Sevilay-Kahraman.pdf>.
- Andreas Marchetti (2006), *"The European Neighbourhood Policy Foreign Policy at the EU's Periphery"*, ZEI Discussion Papers C158. Available from: <http://aei.pitt.edu/6830/>
- Marise Cremona and Gabriella Meloni (2007), *"The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation"*, EUI Working Paper LAW No. 2007/21, European University Institute, Department Of Law, Italy | <http://goo.gl/ioOzPX>
- José Manuel Durão Barroso (2007), *"Shared challenges, shared futures: Taking the neighbourhood policy forward"*, European Neighbourhood Policy Conference, Brussels [3 September 2007]
- Hiski Haukkala (2008), *"The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy"*, *Europe-Asia Studies*, 60:9, 1601-1622, DOI: 10.1080/09668130802362342 | <http://goo.gl/aQk0fU>
- Rosa Balfour and Antonio Missiroli (2007), *"Reassessing the European Neighbourhood Policy"*, EPC Issue Paper No.54, June 2007. | <http://goo.gl/TB9RkD>
- Michael Emerson, Gergana Noutcheva, Nicu Popescu (2007), *"European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus'"*, CEPS Policy Briefs, No. 126, March 2007 | <http://goo.gl/ONuKSI>
- Edzard Wesselink, Ron Boschma (2012), *"Overview of the European Neighbourhood Policy: Its History, Structure, and Implemented Policy Measures"*, WP1/04 Search Working Paper, Utrecht University. | <http://goo.gl/WKtA2D>
- Stefan Lehne (2014), *"Time To Reset The European Neighborhood Policy"* Carnegie Endowment For International Peace | <http://goo.gl/dMJ025>
- Elisabeth Johansson-Nogués (2004), *"A 'Ring of Friends'? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean"*, *Mediterranean Politics*, 9:2, 240-247, DOI: 10.1080/1362939042000221295 | <http://goo.gl/yOaTyQ>
- Michele Comelli (2004), *"The challenges of the European Neighbourhood Policy"*, *The International Spectator*, 39:3, 97-110, DOI: 10.1080/03932720408457087 | <http://goo.gl/MNJpbv>

- Marise Cremona and Christophe Hillion (2006), *"L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy"*, EUI Working Paper LAW No. 2006/39, European University Institute, Department Of Law. | <http://goo.gl/Cohlzl>
- Sigrid Faath , Sanem Güner, Hanspeter Mattes, Sabiha Senyücel (2006), *"Factors and Perceptions Influencing the Implementation of the European Neighbourhood Policy in Selected Southern Mediterranean Partner Countries"*, EuroMesco, Paper 49, Oct.2006. | <http://goo.gl/kOyabX>
- Carmen Gebhard (2007), *"Assessing EU Actorness Towards its 'Near Abroad', The European Neighbourhood Policy"*, European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht/Stockholm. | <http://goo.gl/LhFh7E>
- Barbara Lippert (2008), *"European Neighbourhood Policy: Many reservations – some progress – uncertain prospects"*, International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung. | <http://goo.gl/d5OKrf>
- Patricia Bauer (2011), *"The Transition of Egypt in 2011: A New Springtime for the European Neighbourhood Policy"*, Perspectives on European Politics and Society, 12:4, 420-439, DOI: 10.1080/15705854.2011.622958 | <http://goo.gl/h5azVa>
- Tanja A. Börzel & Vera van Hüllen (2014), *"One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy"*, Journal of European Public Policy, 21:7, 1033-1049, DOI: 10.1080/13501763.2014.912147 | <http://goo.gl/tpef02>
- Gergana Noutcheva (2015) Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring, Journal of European Integration, 37:1, 19-36, DOI: 10.1080/07036337.2014.975987 | <http://goo.gl/hnY9l8>
- Fulvio Attinà and Rosa Rossi (2004), *"European Neighbourhood Policy Political, Economic And Social Issues"*, The Jean Monnet Centre "Euro-Med", Department of Political Studies, Catania, 2004 | <http://goo.gl/9T2u6E>
- Sandra Lavenex (2008), *"A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality"*, Journal of European Public Policy, 15:6, 938-955, DOI: 10.1080/13501760802196879 | <http://goo.gl/C9pB7X>
- Stefan Gänzle (2009), *"EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis"*, Europe-Asia Studies, 61:10, 1715-1734, DOI:10.1080/09668130903278926 | <http://goo.gl/4Ek1rn>
- Christopher S. Browning, George Christou (2010), *"The constitutive power of outsiders: The European neighbourhood policy and the eastern dimension"*, Political Geography 29, p. 109-118. Available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629810000557>
- Tina Freyburg , Sandra Lavenex , Frank Schimmelfennig , Tatiana Skripka & Anne Wetzel (2011), *"Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy, Democratization"*, 18:4, 1026-1054, DOI:10.1080/13510347.2011.584738 | <http://goo.gl/ErzuF9>
- Schimmelfennig, Frank. (2005) *"European Neighborhood Policy: Political Conditionality and its Impact on Democracy in Non-Candidate Neighboring Countries"*. In: UNSPECIFIED, Austin, Texas. (In Press)

- Richard G. Whitman, Stefan Wolff (2010), *“The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact”*,
- Steven Blockmans (2013), *“Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy, Democratization”*, Centre for European Policy Studies, © CEPS 2013
- Henrik Hallgren and Iryna Solonenko (2015), *“Can the European Union Help Ukraine to Succeed? Reforms, the Russian Factor and Implications for the Eastern Neighbourhood”*, ©2016 Heinrich Boell Foundation
- Jozef Bátora and Pernille Rieker (2015), *“Towards Multi-level Security Community Building: The EU’s External Governance in Ukraine”*, NUPI Working Paper 860, © Norwegian Institute of International Affairs 2015
- Ramona FRUNZĂ, Teodor MOGA, Gabriela Carmen PASCARIU (2013), *“The EU as a model of soft power in the Eastern neighbourhood”*, © Editura Universităţii „Alexandru Ioan Cuza”, Iaşi, 2013
- Sara Nordkvist (2012), *“Normative power and democracy promotion in the European Neighbourhood Policy – A comparative case study of Azerbaijan and Egypt”*, Lund University Department of Political Science
- Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Regional East Strategy Paper (2014-2020) and Multiannual Indicative Programme (2014-2017), European External Action Service. Available from: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional_east_strategy_paper_2014_2020_and_multiannual_indicative_programme_2014_2017_en_.pdf
- Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Regional South Strategy Paper (2014-2020) and Multiannual Indicative Programme (2014-2017), European External Action Service. Available from: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional_south_strategy_paper_2014_2020_and_multiannual_indicative_programme_2014_2017_en.pdf
- ENPI REGIONAL EAST PROGRAMME STRATEGY PAPER 2010-2013 & INDICATIVE PROGRAMME 2010-2013. Available from: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/2011_enpi_nip_regional_east_en.pdf
- European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Regional Indicative Programme (2011-2013) for the Euro-Mediterranean Partnership. Available from: [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional_indicative_programme_\(2011-2013\)_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional_indicative_programme_(2011-2013)_en.pdf)
- European External Action Service, Progress Reports. Available from: http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm
- European External Action Service, ENP Action Plans. Available from: http://eeas.europa.eu/enp/documents/action-plans/index_en.htm
- European External Action Service, Strategy papers. Available from: http://eeas.europa.eu/enp/documents/strategy-papers/index_en.htm

- European External Action Service, European Neighbourhood Policy (ENP). Available from: http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm
- European External Action Service, How does it work. Available from: http://eeas.europa.eu/enp/how-it-works/index_en.htm
- European External Action Service, The Benefits of European Neighbourhood Policy (ENP). Available from: http://eeas.europa.eu/enp/which-are-the-benefits/index_en.htm
- European External Action Service, Strategy papers. Available from: http://eeas.europa.eu/enp/documents/strategy-papers/index_en.htm