

ELIAMER PUBLICATIONS 2024



Co-funded by
the European Union

Περιεχόμενα

Ευρωπαϊκοί θεσμοί & πολιτικές

Αναλύοντας τις χώρες των BRICS υπό την οπτική γωνία της ΕΕ: μια σχέση συνεργασίας αντί ανταγωνισμού	4
Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα και ο ρόλος της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής	25
Οι επιπτώσεις της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ στις Ελληνικές Περιφέρειες, 2014-2020	41
Επιτροπή von der Leyen 2.0: Θεσμικά χαρακτηριστικά, Χαρτοφυλάκιο Επιτρόπων και Επιστολές Ανάθεσης	58
“Ευρώπη 2040: Το αύριο είναι σήμερα”, Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου - Σύνοψη της έκθεσης	75
“Ευρώπη 2040: Το αύριο είναι σήμερα”, Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου - Ολόκληρη η έκθεση	

Ασφάλεια & εξωτερική πολιτική

Οι επιθέσεις στην Ερυθρά Θάλασσα και η διεθνής αντίδραση υπό το πρίσμα του Διεθνούς Δικαίου	162
Διακλαδικότητα στις Ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις: πολλά που πρέπει να γίνουν, πολλά που μπορούν να επιτευχθούν	182
Αραβο- Ισραηλινή Διένεξη: Ευρετήριο Στρατηγικών Όρων	206
Η παρέμβαση του Σαχέλ ως μελέτη περίπτωσης της πολιτικής ασφάλειας της Γαλλίας στην Υποσαχάρια Αφρική	250
ΠΚαινοτομία και Ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις	268

Μετανάστευση

Νομοποίηση παράτυπων μεταναστών ή διμερείς συμφωνίες ορισμένου χρόνου με τρίτες χώρες: Τι προτιμούν οι Έλληνες;	293
Νόμιμη μετανάστευση εργατικού δυναμικού: Μια απεικόνιση πρακτικών	311
Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση: Πρόσφατες εξελίξεις και μελλοντικές προοπτικές	324
Το Πρωτόκολλο Ιταλίας – Αλβανίας για τη μετανάστευση: από το πλάσμα δικαίου της «μη εισόδου» στη λειτουργική είσοδο	340

Πρόγραμμα Μεσογείου

Ενεργειακή Μετάβαση στην Ανατολική Μεσόγειο: Πώς το Φόρουμ Αερίου της Ανατολικής Μεσογείου μπορεί να μετατραπεί σε περιφερειακή ευκαιρία	354
Οι επιπτώσεις του πολέμου στη Γάζα στον διεθνή ενεργειακό και ναυτιλιακό τομέα	363

Κλίμα και Βιώσιμη Ανάπτυξη

Climate Change and Migration	
Πλαστική Ρύπανση σε Θάλασσες και Ωκεανούς: Προκλήσεις και Αντιμετώπιση	386

Δημοκρατία, Ταυτότητα, Πολιτισμός

Κατασκευάζοντας «Δείκτες Κοινωνικής Διάθεσης» με τα δεδομένα του Ευρωβαρόμετρου	404

Πρόγραμμα Νοτιοανατολικής Ευρώπης

Όταν η πολιτική διαμορφώνει την επενδυτική ατζέντα: τι να περιμένουμε από τους Κινέζους επενδυτές στη ΝΑ Ευρώπη το 2024	427
Η νέα συμφωνία έκδοσης προσώπων μεταξύ της Σερβίας και της Κίνας: μεταστροφή στα ανθρώπινα δικαιώματα	436
EU Enlargement to the Western Balkans: Where There Is a Will, There Is a Way	442

Πρόγραμμα Τουρκίας

Η Εξέλιξη της Κοινής Γνώμης στην Ελλάδα και στην Τουρκία (2021-2023): Δυναμικές και Μεταβολές σε Συγκριτική Προοπτική	458
Τοπικές Εκλογές 2024 στην Τουρκία: Πιθανές Επιπτώσεις στην Εσωτερική και Εξωτερική Πολιτική	479
Η «Πράσινη» μετάβαση της Τουρκίας και ο Μηχανισμός Προσαρμογής Συνόρων Άνθρακα (CBAM): Προκλήσεις και Ευκαιρίες	486
Η 'στεγανοποίηση' κατά ενός πραξικοπήματος από τον Ερντογάν : Γιατί θα πρέπει να ενδιαφέρει την Ελλάδα	499
Οικοδομώντας Αντιπολίτευση σε Τοπικό Επίπεδο στην Τουρκία: Στελέχη και Πολιτικές Στρατηγικές	517



Το έτος που διανύσαμε, το ενωσιακό εγχείρημα, η Ευρώπη γενικότερα αλλά και η χώρα μας βίωσαν σειρά μεγάλων και σημαντικών προκλήσεων. Στο δυναμικό αυτό πλαίσιο διεθνών εξελίξεων και μετασχηματισμών, το έργο της κατανόησης του πολυδιάστατου κόσμου της ευρωπαϊκής πολιτικής, οικονομίας και κοινωνίας γίνεται ακόμα πιο σημαντικό. Προς την κατεύθυνση αυτή κινείται, τριάντα και πλέον χρόνια, το Ελληνικό Ίδρυμα για την Ευρωπαϊκή και Εξωτερική Πολιτική (ΕΛΙΑΜΕΠ), συμβάλλοντας στη βαθύτερη ανάλυση των υφιστάμενων σύνθετων καταστάσεων και προβλημάτων. Οι ερευνητές και συνεργάτες του ΕΛΙΑΜΕΠ συνεισφέρουν ποικιλοτρόπως στον δημόσιο διάλογο καταθέτοντας τεκμηριωμένες απόψεις και διεισδυτικές αναλύσεις.

Η παρούσα συλλογή κειμένων συγκεντρώνει ενδεικτικά ορισμένες από τις αναλύσεις αυτές, για το έτος 2024 αναδεικνύοντας το εύρος και τη δυναμική της ερευνητικής δράσης του ΕΛΙΑΜΕΠ. Τα κείμενα της συλλογής δεν εξαντλούν, φυσικά, τον όγκο και την έκταση της δράσης αυτής. Δεν συμπεριλαμβάνονται, για παράδειγμα, δημοσιεύσεις ποσοτικών αναλύσεων, οι οποίες βρίσκονται στην ιστοσελίδα μας, όπως η σειρά In focus του Παρατηρητήριου Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Οικονομίας και η σειρά MedTrends του Προγράμματος Μεσογείου. Επίσης, δεν συμπεριλαμβάνονται εκθέσεις προόδου ερευνητικών προγραμμάτων, οι οποίες μπορούν να εντοπιστούν και είναι διαθέσιμες στις σχετικές ιστοσελίδες των εν λόγω προγραμμάτων. Τέλος, δεν συμπεριλαμβάνονται μελέτες μεγάλης έκτασης που θα μπορούσαν να αποτελέσουν μια ανεξάρτητη δημοσίευση και δεν μπορούν να συμπεριληφθούν σε μια συλλογική έκδοση.

Η επιλογή του υλικού έγινε κυρίως στη βάση μιας όσο το δυνατόν μεγαλύτερης αντιπροσωπευτικότητας προκειμένου, ακριβώς, να δοθεί μια εικόνα της ευρύτητας των ερευνητικών δραστηριοτήτων του ΕΛΙΑΜΕΠ. Έτσι, τα κείμενα της παρούσας συλλογής εξερευνούν ζητήματα που αφορούν τους Ευρωπαϊκούς Θεσμούς και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξελίξεις στον τομέα της Άμυνας και της Εξωτερικής Πολιτικής, και ιδιαίτερα στον χώρο της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και την Τουρκία, καθώς επίσης και θέματα που συνδέονται με οριζόντιες θεματικές όπως η Μετανάστευση, το Κλίμα και η Βιώσιμη Ανάπτυξη, και η Δημοκρατία.

Ευελπιστούμε η παρούσα συλλογή να δώσει τη δυνατότητα σε επιπλέον αναγνώστες με κριτική σκέψη να εντοπίσουν νέες χρήσιμες πηγές ανάλυσης με αρθρωμένη επιχειρηματολογία, δίνοντας ταυτόχρονα μια εικόνα της συνεισφοράς του ΕΛΙΑΜΕΠ και των ερευνητών του στον δημόσιο διάλογο.



Μαρία Γαβουνέλη
Γενική Διευθύντρια ΕΛΙΑΜΕΠ



Ευρωπαϊκοί θεσμοί & πολιτικές

Αναλύοντας τις χώρες των BRICS υπό την οπτική γωνία της ΕΕ: μια σχέση συνεργασίας αντί ανταγωνισμού

Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα και ο ρόλος της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής

Οι επιπτώσεις της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ στις Ελληνικές Περιφέρειες, 2014-2020

Επιτροπή von der Leyen 2.0: Θεσμικά χαρακτηριστικά, Χαρτοφυλάκια Επιτρόπων και Επιστολές Ανάθεσης

Η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης στο ΕΣΠΑ 2014-2020

“Ευρώπη 2040: Το αύριο είναι σήμερα”, Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (σύνοψη της έκθεσης)

“Ευρώπη 2040: Το αύριο είναι σήμερα”, Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (πλήρης έκθεση)

Locating the BRICS in the EU's vision: a case for cooperation over competition

Συγγραφείς :

Daniela MARGGRAFF

Researcher, Ocean Regions

Programme, University of

Pretoria

Pavlos PETIDIS

Junior Research Fellow, ELIAMEP

Μάιος 2024



Summary

- The inclusion of new members, particularly Iran, Saudi Arabia, and Egypt, in the BRICS framework starting from January 2024 has raised concerns among Western governments. The energy-centric nature of these new members adds to the unease.
- The International Monetary Fund (IMF) predicts a significant shift in global economic power, with the BRICS expected to account for 37.3% of the world's GDP by 2024, compared to the European Union's 14.5%. Questions arise about how the EU views the BRICS, how the bloc can/should engage with them, and whether there is room for cooperation between the two entities.
- The BRICS has evolved beyond being solely an economic grouping. It advocates for reforming global institutions and has also developed a security dimension, displaying a cohesive stance on issues like terrorism and expressing scepticism towards Western approaches.
- The BRICS states are challenging the traditional Western approach to global security and stability. They emphasize diplomatic resolutions over the militarization of disputes, rejecting Western sanctions as impediments to state development. The BRICS' divergent stance on issues like the conflict in Ukraine showcases a clear departure from traditional Western security alliances.
- There are misinterpretations of the BRICS' objectives, with some suggesting it aims to establish an alternative world order. However, analysis of BRICS summit declarations indicates a desire for reform within the existing international structure, rather than for the creation of a new order. The media narrative may not fully reflect the nuanced and cooperative approach the BRICS states aim to pursue.
- Despite differences between the EU and BRICS in terms of political systems and values, historical examples demonstrate the EU's capacity to engage with diverse nations, such as China, Saudi Arabia, and Russia, indicating that cooperation can transcend ideological disparities for mutual benefit.

- The EU engages with BRICS nations individually, forming strategic partnerships with countries like Brazil, India, and South Africa. However, critics argue that these partnerships lack substantive depth and function more as aspirational goals than comprehensive strategic alliances.
- South Africa, with stable relations across the EU and the BRICS, is positioned as a potential broker between the two groups. However, its ongoing legal dispute with Israel at the ICJ poses a challenge to its envisioned role, and EU acceptance of South Africa's mediating role is crucial for success.

Introduction

The significance of the 'new' BRICS or BRICS+ remains a contentious issue. However, it can be stated with relative certainty that the evolution of the BRICS is causing concern, specifically among Western governments. This unease is accentuated by events such as Russia's invasion of Ukraine and compounded by the inclusion of seemingly 'un-democratic states' like Iran, Saudi Arabia, and Egypt into the BRICS framework starting from 1 January 2024.

The significance of the 'new' BRICS or BRICS+ (Brazil, Russia, India, China, South Africa, Egypt, Ethiopia, Iran, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates)¹ remains a contentious issue. However, it can be stated with relative certainty that the evolution of the BRICS is causing concern, specifically among Western governments. This unease is accentuated by events such as Russia's invasion of Ukraine and compounded by the inclusion of seemingly 'un-democratic states' like Iran, Saudi Arabia, and Egypt into the BRICS framework starting from 1 January 2024 (Economic Observatory 20 October 2022). Additionally, Western concerns are exacerbated by the fact that these new BRICS states are very 'energy-centric' (Ismail 2023); indeed, Saudi Arabia, Iran, and the United Arab Emirates (UAE) are three of the world's largest oil exporters (Baskaran & Cahill 25 August 2023). Western states may find this development alarming because it allows the aforementioned countries to lessen their reliance on conventional energy sources. Additionally, nations facing Western sanctions, like Iran, could potentially mitigate the consequences of these sanctions by engaging in trade with other BRICS members (Shahidsaless 31 August 2023). Along with this, discussion on the potential of the BRICS+ to pose a challenge to the dominance of the dollar has been growing, as highlighted by a commentary featuring in the Italian Institute for International Political Studies entitled 'A BRICS+ Challenge to the Dollar?' (Amighini 7 September 2023).

A further concern is the role the BRICS will play in the future. According to the International Monetary Fund (IMF), the European Union (EU) currently accounts for 14.5 per cent of world Gross Domestic Product (GDP), while by 2024 the BRICS will account for 37.3 per cent of the world's GDP. By 2028, the EU's share of the world's GDP may drop to 13.7 per cent, while the share of the BRICS will rise to 38.5 per cent (Ergöçün 2023). These statistics raise several pertinent questions that have only been vaguely addressed to date in literature such as: 'How does the EU view the BRICS?' 'How should the EU engage with the BRICS?' 'Is there room for cooperation between the EU and the BRICS as a whole?'²

This paper commences by offering a succinct overview of the evolution and expansion of the BRICS, which demonstrates how it has evolved into something more than a mere economic grouping. Thereafter, it offers a critical analysis of the prevalent misinterpretations surrounding the BRICS and sheds light on barriers that might impede cooperation between the EU and the BRICS. It also dissects the EU's perspective on the BRICS, with particular reference to the EU's strategic partnerships. Following this, the possibility of South Africa acting as a 'broker' between the EU and the BRICS is examined. The paper concludes with several recommendations that point to areas where there could be room for cooperation between the two blocks.

Building BRICS: from 'BRIC' to 'BRICS' then 'BRICS+'

When reflecting on the evolution of the BRICS, there are three important dates to consider: The first was in June 2009, when the BRIC group (without South Africa) met for the first time in Yekaterinburg, Russia, for its inaugural summit (Kirton & Larionova 2022). Although relations between these countries pre-date the Goldman Sachs report, it was largely Jim O'Neill's 2001 'Building Better Global Economic BRICs' report that ultimately

¹ As of 1 January 2024, the BRICS grouping includes Saudi Arabia, Egypt, the United Arab Emirates, Iran and Ethiopia, while Argentina, who was originally set to join has since back out (Africa News 2 January 2024).

² This policy paper does not a priori assume that cooperation is a given. Rather, it delves into potential areas where collaboration could be actively pursued, recognizing the mutual benefits for both groupings.

Such speculation is also reinforced by the BRICS having also seemingly evolved beyond a mere economic grouping, now advocating for the reform of global institutions and introducing tangible initiatives to bring such reform about.

The BRICS has also evolved in terms of its approach to peace and security. While the BRIC states were originally conceived through the lens of economics, this is arguably no longer the case.

coined and popularized the acronym 'BRIC'. The second important date is 2011, the year in which South Africa participated at the III BRICS Summit in Sanya, China, having been invited to join the BRIC grouping in 2010 (DIRCO 2023b). It was at this stage that the grouping expanded for the first time and became the BRICS. The third important date was August 2023: at the XV BRICS Summit, held in Johannesburg South Africa, the BRICS countries announced that six new members would officially join the BRICS as of January 2024: Argentina (it subsequently withdrew from plans to join), Egypt, Ethiopia, Iran, Saudi Arabia (which has yet to officially join), and the UAE (El Dahan & Zhdannikov 18 January 2024). The latter date is particularly important, since the 'type' of countries that have joined the grouping has sparked media speculation that the new BRICS is advocating for an alternative world order.

Such speculation is also reinforced by the BRICS having also seemingly evolved beyond a mere economic grouping, now advocating for the reform of global institutions and introducing tangible initiatives to bring such reform about (Ndzendze & Zondi 31 August 2023). For example, at the II BRIC Summit in 2010, the group called for a "reformed and more stable financial architecture"; this was followed by the establishment of the BRICS New Development Bank in 2014 (BRICS Information Centre 2010; Masamba 13 July 2022).

The BRICS has also evolved in terms of its approach to peace and security. While the BRIC states were originally conceived through the lens of economics, this is arguably no longer the case. According to the Netherlands Institute of International Relations, the 'security dimension' of the BRICS first became apparent in March 2011, when four out of the five BRICS states chose to abstain from the United Nations Security Council (UNSC) Resolution 1973, which addressed the international response to Gaddafi's actions in Libya³ (Van Ham 2015: 1). The BRICS members who abstained from the vote held the view that there should be no military solution to the conflict in Libya and were cautious with regard to possible unintended consequences of an armed invasion (United Nations 17 March 2011).

The grouping espoused a more cohesive view once again in 2014, this time regarding Russia's annexation of Crimea. Brazil, China, India, and South Africa came out in support of Russia by abstaining from the UN General Assembly resolution (no.68/262) that criticized the Crimea referendum (Van Ham 2015: 1). While this is not to say that the grouping has always found a cohesive view on issues of security—in fact, there are differences on, for instance, the 'responsibility to protect'—the BRICS members share a common sense of caution when it comes to the use of force within the context of 'humanitarian intervention' (Daniel & Virk 2014: 22).

According to the Africa Policy Research Institute, "BRICS is challenging the EU's approach to global security and stability" (Vayez 2023). The BRICS states are taking increasingly clearer stances on global security issues such as terrorism, that may challenge the way the EU approaches them. For example, in the case of terrorism, in the first Joint Statement of the BRIC Leaders' summit in 2009, the issue of terrorism was only briefly and vaguely referred to, and the onus to address terrorism was seemingly relegated to the UN General Assembly, as evidenced below:

We strongly condemn terrorism in all its forms and manifestations and reiterate that there can be no justification for any act of terrorism anywhere or for whatever reasons. We note that the draft Comprehensive Convention against International Terrorism is currently under the consideration of the UN General Assembly and call for its urgent adoption (BRICS Information Centre 2009).

³ Brazil, India, China, and Russia abstained from the vote, while South Africa voted in favour.

The BRICS states are taking increasingly clearer stances on global security issues such as terrorism, that may challenge the way the EU approaches them. For example, in the case of terrorism, in the first Joint Statement of the BRIC Leaders' summit in 2009, the issue of terrorism was only briefly and vaguely referred to, and the onus to address terrorism was seemingly relegated to the UN General Assembly.

While the EU has traditionally relied on Western security alliances, such as the North Atlantic Treaty Organization (NATO) to maintain stability, the BRICS is increasingly asserting itself as a global actor with distinct interests and values, particularly in the realm of global security issues such as terrorism.

This stands in sharp contrast to the manner in which terrorism is addressed in the XV Johannesburg Declaration, where terrorism was mentioned no fewer than 16 times. In addition, instead of delegating the role of combatting terrorism to other entities, the BRICS makes it clear that it is interested in combatting terrorism. For example, it:

Welcome[s] the activities of the BRICS Counterterrorism Working Groups and its five Subgroups based upon the BRICS Counter-Terrorism Strategy and the BRICS Counter- Terrorism Action Plan (The Presidency of the Republic of South Africa 2023).

While the EU has traditionally relied on Western security alliances, such as the North Atlantic Treaty Organization (NATO) to maintain stability, the BRICS is increasingly asserting itself as a global actor with distinct interests and values, particularly in the realm of global security issues such as terrorism (Vayez 2023). The current conflict in Ukraine stands out as a prominent example, highlighting as it does the divergent approaches to security taken by the EU and the BRICS. The EU has consistently advocated for the use of sanctions against Russia, a stance vehemently opposed by the BRICS (Ismail 22 August 2023). The BRICS, in general, harbours scepticism towards the effectiveness and ethical implications of sanctions deployed to enforce compliance with global norms, as in cases like Syria and Iran (Thakur 2014: 1797). Unilateral sanctions are perceived by the BRICS as impediments to the rise and development of states (Ismail 22 August 2023). Additionally, the BRICS reject the militarization of disputes and conflicts, preferring political resolutions through diplomatic negotiations over the Western tendency to intervene in states' internal affairs (Thakur 2014: 1797).

The fact that the BRICS' agenda has now shifted to also include a security component is not only reflected in the perception of itself espoused in its joint documents, but also in the manner in which other states view the BRICS; for example, on 6 November 2023, the foreign minister of Iran, Hossein Amir Abdollahian, wrote separate letters to the BRICS members urging the BRICS to intervene in an "active, constructive and responsible manner to stop the Israeli regime's war crimes against Palestinians in the besieged Gaza Strip" (Fars News Agency 6 November 2023). This call was seemingly heeded by South Africa who, on 29 December 2023, brought a case against Israel at the International Court of Justice (ICJ), accusing Israel of violating its obligations under the Genocide Convention (Novo 12 January 2024). In this sense, the BRICS has a security dimension. The evolution of the BRICS through the years has resulted in much speculation regarding the objectives and nature of the grouping. Several instances of such speculation will be discussed below in more detail.

(Mis)interpretations of the BRICS

There are varying opinions, views, and concerns about the BRICS. Some argue that the expanded BRICS will upend or overtake the Western-led international institutions, while others posit that the BRICS grouping lacks vision, coherence, or identity and is thus meaningless (Poast 1 September 2023). Generally, two main concerns tend to surface in the Western media in the narrative regarding BRICS.

The Objectives of the BRICS: a ‘new’ versus a ‘reformed’ world order

One of the primary concerns expressed—especially in the Western media discourse—is that the BRICS is trying to develop an alternative or new global order⁴. A few headlines from Western news outlets quoted below exemplify this:

Table 1: News headlines from Western news outlets

News outlet	News headline
Deutsche Welle (29 March 2023)	BRICS nations offer a new world order as alternative to the West
The Nation (27 June 2023)	How BRICS countries help to define a truly New World Order
Impakter (17 July 2023)	BRICS Summit 2023: The quest for a New World Order
Council of Councils (31 August 2023)	The BRICS Summit 2023: seeking an Alternate World Order?
World Politics Review (1 September 2023)	BRICS’ expansion is aimed at upending the Western-led Order

There are varying opinions, views, and concerns about the BRICS. Some argue that the expanded BRICS will upend or overtake the Western-led international institutions, while others posit that the BRICS grouping lacks vision, coherence, or identity and is thus meaningless.

However, newspaper headlines of this sort, which largely frame the narrative on the BRICS, do not necessarily reflect the stance of the BRICS states themselves. In their piece on ‘BRICS and Global Order’, Wu and Marggraff (2023) analyse the related speeches and joint BRICS summit declarations between 2017 and 2023 and suggest that this is not the case. Rather:

The phrase ‘global order’ hardly features in the documents surveyed, besides the occasional call for greater multipolarity. Instead, the group seeks to work within the current international structure (created in 1945). In this way, the BRICS—like NATO-aligned states—seek to protect the ‘rules-based order’; only, how this order is interpreted and who stands for peace and prosperity, differs. The group believes that states have deviated from the international system, and thus the BRICS states seek to reinvigorate or return to it (Wu & Marggraff 2023).

What the BRICS member states truly want is a world order that is more in tune with the needs of developing countries. In the XV Johannesburg Declaration, the BRICS explained that:

We support a comprehensive reform of the UN, including its Security Council, with a view to making it more democratic, representative, effective and efficient [...] so that it can adequately respond to prevailing global challenges and support the legitimate aspirations of emerging and developing countries from Africa, Asia and Latin America (The Presidency of South Africa 2023).

⁴ As a caveat, it must be noted that this concern has been more prevalent in media reports as opposed to reports disseminated by Think Tanks. A search of the database of leading European Think Tanks, including the German Council on Foreign Relations, Barcelona Centre for International Affairs, Stockholm International Peace Research Centre, Friedrich Ebert Stiftung, Bruegel, and European Union Institute for Security Studies, using the keyword ‘BRICS’ in 2023, yielded just three results with the word ‘BRICS’ in their titles.

While the BRICS definitely want to 'reform' the world order, they do not necessarily want to 'transform' it. The word 'reform' implies that one still wants to work within the system, despite seeking to change certain aspects of it.

In an interview conducted with Sanusha Naidu, a Senior Researcher with the Institute for Global Dialogue (IGD) on 17 January 2024, she affirmed this, stating that care needs to be taken with regards to the language used. While the BRICS definitely want to 'reform' the world order, they do not necessarily want to 'transform' it. The word 'reform' implies that one still wants to work within the system, despite seeking to change certain aspects of it.

In this sense, the dominant narrative that suggests the BRICS want to recreate a new world order is perhaps slightly amiss. Any related claims that the BRICS is necessarily anti-West also need to be carefully reconsidered. Just because the countries that are joining the BRICS happen to be countries that have opposing (or different) values to Western states does not a priori prove that the grouping is anti-West. On a bilateral level, several, if not the majority, of BRICS member states continue to maintain relations with the West. A case in point is South Africa. On the eve of the XV BRICS Summit, South African President Cyril Ramaphosa, in a rare address to the nation on South Africa's foreign policy, made it clear that South Africa's involvement with the BRICS does not mean it is neglecting its other partners, such as the US and the EU:

To further strengthen economic ties between African countries and the United States, South Africa is inviting more than 30 African trade ministers and senior US Administration and Congressional representatives to the next forum of the African Growth and Opportunity Act—AGOA—scheduled for November this year. As part of our ongoing relationship with the countries of the European Union, we will hold the European Union- South Africa Summit later this year in South Africa to foster our investment and trade relations. Recent trade statistics indicate the success of all our international links (Ramaphosa 2023).

A further example of a country maintaining ties with both BRICS states and Western states is India. In May 2023, the EU and India held their first EU-India Trade and Technology Council in Brussels, with three Indian Ministers and four European commissioners present (Birchard 16 May 2023). This was preceded by an exchange of visits earlier in the year between Indian Prime Minister Narendra Modi and German Chancellor Olaf Scholz. Apart from discussing the revitalization of the EU-India free trade agreement, they also discussed cooperation on security and defence (Jain & Sims 25 February 2023). These are just two examples which demonstrate that involvement in BRICS does not imply non- involvement with the West or, specifically, the EU.

A further example of a country maintaining ties with both BRICS states and Western states is India. In May 2023, the EU and India held their first EU-India Trade and Technology Council in Brussels, with three Indian Ministers and four European commissioners present.

Furthermore, it must be noted that the main aim of BRICS is not to establish an organization or grouping that is anti-West. Rather, the BRICS states' main aim is to pursue development and cooperation, and to address common global challenges. In the Johannesburg Declaration, 'development' is mentioned no fewer than 78 times and 'cooperation' no fewer than 77 times. The BRICS countries pursue cooperation in a wide array of fields, ranging from cooperation on Nuclear Medicine (BRICS Working Group on Nuclear Medicine) to the BRICS Alliance for Green Tourism, the BRICS Counterterrorism Working Group, the BRICS Virtual Vaccine Research and Development Centre, the BRICS Technology Transfer Training Program, and the BRICS Energy Research Cooperation Platform (The Presidency of the Republic of South Africa 2023).

It is important to bear in mind that there is a difference between what the BRICS countries articulate in their official speeches and publications versus the narrative the media projects. Conflating the two can lead to misunderstandings and obscure the reality. It can also lead to the unnecessary and premature polarization of an 'us' versus 'them', a 'BRICS' versus 'the West' in which the two sides are viewed as polar opposites. For example, in an

It is important to bear in mind that there is a difference between what the BRICS countries articulate in their official speeches and publications versus the narrative the media projects.

article published in the Italian Journal of International Affairs, Schirm (2023: 55) points out that core actors from the ‘Southern World Order’ (SWO)—the BRICS states—are often positioned as standing in contrast to the Western Liberal International Order. Similarly, various publications by European Think Tanks point to a similar tension between the BRICS and the West. A commentary piece published by the Elcano Royal Institute posited a confrontation between Western liberal democracies and non-Western autocracies (Ortega 12 July 2022). An article by the French Institute of International Relations (2023) has as its title ‘The South versus the West?’; when framed in such a manner, this may prematurely foreclose the possibility of initiating talks on potential areas of cooperation between the two groups.

The BRICS and the West: polar opposites?

Additionally, there seems to be a perception that the values promoted by the BRICS are antithetical to the values promoted by the West, and by extension the EU. One analysis, for example, hones in on the fact that many of the original BRICS member states are not democracies. China is described as being an authoritarian single-party regime, Russia an authoritarian democracy, Brazil a democracy with an authoritarian past, India a democracy that once experimented with authoritarianism, and South Africa a country with a problematic democracy (Srinivasan 2014: 32). The expanded BRICS group’s average Freedom House score (in terms of political rights and civil liberties) has dropped from 48.4 per cent to 36.7 per cent (Fabricius 29 August 2023). On this note, it must be stated that while democracy may be a point of divergence between the EU and the BRICS, this has not necessarily stopped the EU from engaging with actors in the past. For example, despite obvious differences, the EU has, and continues to pursue, bilateral relations with China, Saudi Arabia, the UAE, and Russia (which receives more than 70 per cent of the EU’s investment in the GCC; Delegation of the European Union to the United Arab Emirates 2023). In addition, before the outbreak of the Russia-Ukraine war, Russia was the EU’s third largest trading partner, and the EU was Russia’s largest trading partner (Kapoor 11 March 2021). This perhaps demonstrates an understanding on the EU’s part that cooperation does not require complete ideological alignment and that engagement need not be determined by a single value. In fact, cooperation is often more effective at impacting the policies and practices of other states than isolating them. Furthermore, Naidu (2024) points out that, ultimately, “the argument that cooperation needs to synchronize with values is flawed, since at the end of the day it is the interests that drive the relationships”.

Another example is the EU’s strategic partnership with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). In 2022, the two actors commemorated more than 45 years of cooperation despite their continuing to differ on several issues (Bomassi 2023). One of those is the issue of democracy: thus, while democracy is codified in EU treaties, ASEAN comprises a range of different political systems. Apart from this, there are many other differences in the organizational makeup of the respective bodies. For example, ASEAN does not have a single currency or customs union and its objectives are more oriented to serving as a coordinating body for the region (Bomassi 2023). Furthermore, it has no binding or enforcement power and adheres to the principle of non-intervention in member states’ affairs. This stands in sharp contrast to the highly integrated and institutionalized nature of the EU. In this light, it could then be suggested that opposing values, and even opposing institutional makeups, have not stopped bilateral engagement elsewhere, so why should such differences stand as a major obstacle to engagement between the EU and BRICS as a whole? Furthermore, Naidu (2024) points out that when the EU was originally formed it was not immediately a fully-fledged, highly institutionalized organization but began with a set of economic cooperation agreements. The EU’s

integration and development into the political and economic union it is today was incremental and took place over decades (Naidu 2024). Analogously, recognizing the BRICS as still being in its early stages of development becomes imperative for understanding and fostering engagement.

Additionally, there seems to be a perception that the values promoted by the BRICS are antithetical to the values promoted by the West, and by extension the EU.

Lastly, it could be argued that if the BRICS and EU cannot find synergy over values, then they can at least find synergy over shared or mutual interests. In *The Origin of Alliances* (1987: 38), Stephen Walt famously explains that “security considerations are likely to take precedence over ideological preferences, and ideologically based alliances are unlikely to survive when more pragmatic interests intrude.” Without proposing that the BRICS and EU form an alliance, it might be worthwhile to suggest that cooperation between the EU and the BRICS need not be driven by shared values (ideological preferences) but proceed instead through shared interests. This is also important, since one cannot always have the luxury of picking which countries to work with when faced with the ticking time bomb of issues like climate change that need to be addressed without delay (Naidu 17 January 2024). Having addressed some of the misunderstandings concerning the aims and intentions of BRICS, the next section seeks to provide a nuanced view of how the EU views BRICS.

How does the EU view the BRICS?

How the EU views the BRICS can be understood in three ways. In this first instance, we look at how the EU as a whole views the BRICS as a whole. However, it must be noted that the EU does not recognize the BRICS as a group in the sense that it does not have an EU strategy or policy directed at the grouping as a whole (Hooimaaijers & Keukeleire 2020: 7). The second way to understand how the EU views the BRICS, therefore, is to look at how the EU as a whole views the BRICS states individually. The final way of comprehending the EU's stance towards the BRICS is to examine the individual perspectives of EU member states, organized into specific groupings, towards each of the BRICS nations.

How the EU as a whole view the BRICS members states individually

The EU has recognized countries like Brazil, India and South Africa alongside its pre-existing partnerships with Russia and China, establishing them as ‘strategic partners’ despite the absence of a defined EU strategy vis-à-vis the group as a whole. These partnerships were initiated in the mid-1990s through various agreements: the EU and Russia signed a Partnership and Cooperation Agreement in 1994 (effective from 1997, subject to annual extensions), EU-India relations were founded on a Cooperation Agreement in 1994, the EU-China relationship operates under the 1985 Trade and Cooperation Agreement, EU-Brazil has had a Framework Cooperation Agreement since 1992, and EU-South Africa has maintained a Trade and Development Cooperation Agreement since 1999. The impetus to formalize these relations as ‘strategic partnerships’ emerged out of the European Security Strategy (ESS) of 2003, whereby the EU identified six significant allies and emphasized stronger ties with three nations: Russia, China, and India. Formal alliances were established with China, Russia, and India at the 2003–2004 summits, while partnerships with Brazil and South Africa were formalized in 2007. Presently, the EU has ten strategic partnerships, including Canada, Japan, Korea, and Mexico.

However, critics contend that these partnerships function more as aspirational goals and do not reflect genuine strategic depth. They are described as lacking substantive

...the EU does not recognize the BRICS as a group in the sense that it does not have an EU strategy or policy directed at the grouping as a whole (Hooimaaijers & Keukeleire 2020: 7). The second way to understand how the EU views the BRICS, therefore, is to look at how the EU as a whole views the BRICS states individually. The final way of comprehending the EU's stance towards the BRICS is to examine the individual perspectives of EU member states, organized into specific groupings, towards each of the BRICS nations.

contributions from the EU with a view to fostering unified global perspectives or rectifying deficiencies in strategic conduct. The agreements and action plans formed with these partners often appear to be lists of policy areas rather than cohesive endeavours towards specific objectives, reflecting the limited impact of the EU's foreign policy vis-à-vis crises, conflicts, or setting international norms.

How the constituent states of the EU view the BRICS individually

However, critics contend that these partnerships function more as aspirational goals and do not reflect genuine strategic depth. They are described as lacking substantive contributions from the EU with a view to fostering unified global perspectives or rectifying deficiencies in strategic conduct.

As was mentioned above, instead of viewing the BRICS as a whole, the EU has continued to engage with BRICS members on a bilateral level. One of the few analyses of the relationship between the EU and the BRICS states that “neither side has expressed ambition or interest in engaging as a multilateral grouping nor do they have a multilateral strategy towards the other” (Vayez 2023). Considering this, the third way to understand how the EU views the BRICS is to look how the constituent states within the EU view the BRICS states.

Belgium, Germany, France, and Austria navigate the intricate web of international relations with the BRICS states in slightly different ways. Belgium exhibits a multifaceted approach to international relations, evident through the historical ties and substantial trade it has with Brazil, its joint research initiatives with South Africa, and its strategic partnerships with China. These relationships span trade, diplomacy, and cultural exchange, emphasizing Belgium's significant role in the global economic landscape. In contrast, Germany's *Strategy on China* (2023) marks a shift in approach, with the new strategy seeking to balance economic ties with security concerns, refusing the 2020 EU- China' proposed Comprehensive investment agreement which former German chancellor Angela Merkel had once promoted, and emphasizing relations with Taiwan while actively engaging with India (McElwee & Mazzocco 2023). For its part, France maintains a strategic alliance with India, focusing on mutual concerns regarding Chinese expansion in the Indian Ocean, while Macron's trip to China in April 2023 was predicated on the belief that the EU must pursue an independent policy from the US (Hale 5 April 2023). This is evident in France's efforts to address the Russia-Ukraine conflict in Europe and strengthen commercial ties with China (Brzozowski & Xia 1 May 2023). Furthermore, France's distinct approach to Russia and recent engagements with China, Ukraine and Brazil showcase its nuanced global outlook. Austria, meanwhile, prioritizes strong economic relations with these nations, emphasizing trade, technology, and innovation. Its involvement in vocational training discussions with South Africa suggests a willingness to expand collaborations beyond Europe. Overall, these four countries' diverse engagements underscore a complex and interconnected landscape shaped by evolving geopolitical strategies, economic interests, and diplomatic initiatives.

Belgium, Germany, France, and Austria navigate the intricate web of international relations with the BRICS states in slightly different ways.

Turning to Scandinavia, Denmark, Sweden, and Finland have shifted away from engaging with BRICS states such as China and Russia in favour of engagement with South Africa, India, and Brazil. Relationships with China have witnessed a substantial shift, moving from economic collaborations initially to a more cautious stance. These nations have increasingly come to perceive China as a ‘systemic rival’ due to security concerns and human rights issues, prompting re-evaluations of their alliances (Forsby 22 June 2022). This shift is evident in measures such as the restrictions placed on Chinese tech engagement, investment screening systems, and changes in direction regarding diplomatic discussions on sensitive political matters (Reuters 6 May 2021) as well as policies regarding the Arctic region (Eiterjord 30 November 2023). Additionally, Finland has redirected its trade focus from Russia to Brazil after severing ties in the light of the conflict in Ukraine (and thus abandoning its historical stance of neutrality). Its aim now is to expand trade avenues and leverage expertise in areas including renewable energy and

Turning to Scandinavia, Denmark, Sweden, and Finland have shifted away from engaging with BRICS states such as China and Russia in favour of engagement with South Africa, India, and Brazil.

For their part, the Czech Republic, Poland, Slovakia, Slovenia, Estonia, Latvia, and Lithuania have cultivated relations with the BRICS countries.

Southern European EU members, including states such as Spain, Portugal, Italy, Greece, Cyprus, and Malta, have predominantly shifted their trade relations away from China and Russia in favour of fostering trade ties with India and Brazil.

mining equipment (AP 12 October 2023). In fact, Finland has been viewed as a ‘hostile’ country by Russia since it joined the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in 2023 (AP 12 October 2023). India's diplomatic interactions with the Nordic nations and Denmark, and in particular the Green Strategic Partnership established in 2020, signify deeper collaborations centred on renewable energy, environmental policies, trade, and technology. South Africa and Denmark currently have two ongoing Strategic Sector Cooperation programs, one focusing on water and the other on smart and sustainable urban development (Ministry of Foreign Affairs Denmark 2023).

For their part, the Czech Republic, Poland, Slovakia, Slovenia, Estonia, Latvia, and Lithuania have cultivated relations with the BRICS countries. China's engagement in Central and Eastern Europe (CEE) through the ‘16+1’ framework over the last decade initially promised economic opportunities, but the anticipated benefits failed to materialize fully, leading to disappointment in Chinese investments. Concerns grew as China wielded its influence politically, notably pressuring nations in the region over their relations with Taiwan (Kaczynski 15 August 2022). Recent support for Russia's proposals regarding European security has further fuelled apprehension among CEE nations, particularly as they perceive NATO and the US as vital security providers (Brinza 2 August 2023). The Russian-Ukrainian conflict has intensified divisions within Europe, with countries such as Bulgaria and Hungary demonstrating an unexpected sympathy for Russia driven by disillusionment with Western promises, economic struggles, and the influence of social media. This discord underscores the urgent need for the EU to address these divisions, counter propaganda, and bolster its ability to combat misinformation. Amidst these shifts, India's nuanced stance to Russia, which is driven by its diverse interests, emphasizes its strategic alignment with Moscow in a bid to counterbalance China's growing ties in the region. At the same time, India is expanding its own diplomatic and economic connections in Central and Eastern Europe, aligning with its global leadership aspirations and strategic goals in the Indo-Pacific region (Kamath 13 September 2021).

Southern European EU members, including states such as Spain, Portugal, Italy, Greece, Cyprus, and Malta, have predominantly shifted their trade relations away from China and Russia in favour of fostering trade ties with India and Brazil. Recent diplomatic engagements between Spain and India have accentuated their focus on fortifying bilateral relations, especially in the defence and security domains, highlighted by Airbus's attempts to penetrate the Indian market (Nikolov 26 November 2023). Spain's keen interest in the Indo-Pacific and collaboration with Brazil solidifies their strategic alliances, while both strained relations with Russia contrast sharply with their stance on China, which aligns with the EU's position (Blanco *et al.* 27 April 2023). Portugal's shift away from cosy relations with China underlines a recalibration towards NATO commitments driven by concerns over the political ramifications of Chinese investments (Sheridan 8 September 2023). Italy's disillusionment with China's Belt and Road Initiative (BRI) led to a decision to withdraw and forge closer ties with India instead, elevating their relationship to a strategic partnership. (Zeneli 10 December 2023). Athens' evolving diplomacy underscores strengthened ties with India and Brazil and positions Greece strategically amidst conflicts, notably by supporting Ukraine. Greece has also reinforced relations with Romania and the US, emphasizing its emergence as a significant defence and energy hub in a complex global landscape (Michalopoulos & Michalopoulos 2023). Overall, the dynamic geopolitical landscape in Southern Europe reflects a discernible shift in trade and diplomatic orientations, as countries like Spain, Portugal, Italy, and Greece pivot towards strengthening ties with India and Brazil. This recalibration, marked by a move away from China and Russia, underscores a strategic alignment with safeguarding their interests in the Indo-Pacific region, defence collaborations, and a collective commitment to navigating

the complexities of the global stage in line with the broader EU strategic interdependence dogma.

In conclusion, the EU's approach to the BRICS nations is characterized by a nuanced and diverse set of strategies at both the collective EU level and the individual member-state level. While the EU does not have a unified strategy towards the BRICS as a group, it has established strategic partnerships with individual BRICS members. However, these partnerships are often criticized for lacking substantive depth and unified global perspectives. Within the EU, member states exhibit varied approaches to the BRICS nations which reflect their distinct geopolitical priorities, economic interests, and diplomatic initiatives. As the global landscape evolves, the EU and its member states will continue to navigate the complexities of international relations, balancing engagements with the BRICS countries on bilateral terms and adapting their strategies to the shifting dynamics of the geopolitical arena.

Broadly, the preceding observations highlight a growing perception within the EU of China as a threat, amplifying concerns among member states. Simultaneously, relations with Russia are currently more strained than ever. In contrast, there is a noticeable uptick in the attention being paid to Brazil and India by various EU members.

South Africa as the 'broker': connecting the EU to the BRICS

Broadly, the preceding observations highlight a growing perception within the EU of China as a threat, amplifying concerns among member states. Simultaneously, relations with Russia are currently more strained than ever. In contrast, there is a noticeable uptick in the attention being paid to Brazil and India by various EU members. One country that has not been discussed extensively, however, is South Africa. Both South Africa and most European states are firmly committed to a rules-based international order and to peace as a prerequisite for development. South Africa explains in its *Framework Document on South Africa's National Interest and Its Advancement in a Global Environment* (2022) that there can be "no development without peace and no peace without development." Along with this shared commitment to the rules-based international order with the EU, South Africa has stable relations with most EU member states.

Germany is South Africa's third-biggest trade partner and the third-largest source of overseas tourists to South Africa (Pandor 2023). The relationship with France is rooted in sectors such as energy, defence, health, and trade and investment (DIRCO 2023a). In terms of its relations with Southern Europe, South Africa has signed an Agreement on Defence Cooperation with Portugal which allows for information exchange in areas relating to peacekeeping and the defence of borders and maritime spaces (SA News 6 June 2023). South Africa maintains similarly strong relations with Spain, and there are well-established bilateral economic ties between the two (SA News 28 October 2022). Perhaps the grouping with which South Africa has the weakest ties are the countries of Central and Eastern Europe—although this also varies from state to state. For example, while South Africa little to no relations with Latvia, its ties with Poland (barring the diplomatic incidents of early 2023⁵) are strong in the field of human rights and protections (Government of Poland n.d.). While this paper does not delve into an exhaustive examination of South Africa's relations with every EU member state, it is apparent that, overall, South Africa maintains stable diplomatic ties with the majority of EU nations. This observation suggests that South Africa may be well-positioned to assume a pivotal role as a mediator between the EU and the BRICS.

⁵ Upon their arrival in Poland, the South African president's security detail and press crew were detained due to the alleged presence of 'dangerous materials' and 'undeclared persons.' Resultantly, the South African president had to proceed to his next stop, Kyiv, without both his guards and the South African journalists (Lesedi 17 June 2023).

That South Africa has been able to manage its long-standing relations with Russia and China, while also maintaining its relations with Western partners such as the United States (US) and the EU would enhance its legitimacy as a mediator that can balance the interests and concerns of both the EU and the BRICS. The trust that has been established through its strong relations with a wide range of partners could lend credence to its role as a broker.

Having introduced South Africa, it is worth noting that the expansion of the BRICS to include other African countries such as Ethiopia and Egypt may have diminished the significance of South Africa's role within the BRICS. Arguably, South Africa can no longer be considered the sole voice of the continent in the grouping. In this sense, while it may have lost its primacy as Africa's only BRICS member, we posit that this perhaps opens up an alternative position for South Africa, not as a 'bridge-builder' between the BRICS and African countries but as a 'broker' between the EU and BRICS. South Africa is in a position to play this unique role, thanks both to the manner in which it has managed its relations with its Western partners and to its historic alliances with Russia and even China. This is vitally important, given that the EU's concern with the BRICS, as mentioned above, is mainly focused on countries such as Russia and China. South Africa has strong relations with Russia, which can be traced back to the Soviet Union's support for the African National Congress (ANC) during Apartheid. In 2006, President Vladimir Putin became the first Russian head of state to visit southern Africa, an event which also led to the signing of the Treaty of Friendship and Partnership between the two states (Arkhangelskaya & Shubin 2013). In 2013, South Africa and Russia also established their Comprehensive Strategic Partnership. South Africa has similar historic ties with China, with the Chinese also providing some support to the South African Communist Party (SACP) during the Apartheid era. In 2001, relations between China and South Africa were solidified by the signing of the Pretoria Declaration; in 2004, these ties were elevated to the level of a strategic partnership (Alden & Wu 2014).

That South Africa has been able to manage its long-standing relations with Russia and China, while also maintaining its relations with Western partners such as the United States (US) and the EU would enhance its legitimacy as a mediator that can balance the interests and concerns of both the EU and the BRICS. The trust that has been established through its strong relations with a wide range of partners could lend credence to its role as a broker. South Africa showcased its role as a mediator through its involvement in the African peace mission that was sent to Ukraine on 16 June 2023 (Singh & Reva 23 June 2023). It should be noted that this mission succeeded in tabling a proposal to both Kyiv and Moscow, which is something few other international actors had been able to achieve. Of all the BRICS members, South Africa is perhaps best positioned to mediate in the conflict, given the non-aligned stance it pursues in its foreign policy as well as its considerable experience in mediation stemming from Apartheid. From the EU's perspective, if the bloc wants to engage with the BRICS in the hopes of gradually influencing the grouping to promote certain values or fields of cooperation, then South Africa would be a prime partner candidate, given the country's political system and long-standing relations with the EU.

It is important to note however, that for South Africa to play a 'brokering' role, the EU has first to accept South Africa in that role. According to Naidu (2023), South Africa may currently be in a better position to play the role than other African BRICS states, such as Egypt and Ethiopia, given that the former is dealing with the spill-over impact of the Israel- Palestine conflict and the latter with issues in Tigray and Somalia. However, South Africa may not be viewed very positively by EU states at present, given its actions at the ICJ. While the EU itself has taken no stance on South Africa's case, arguing that they would not comment on the case (Jones 12 January 2024); Germany has not supported South Africa, stating instead that Israel's actions do not constitute genocide (Talmon 15 January 2024). In fact, Germany has announced that it would intervene in the case brought by South Africa on Israel's behalf as a third party (Schulten 19 January 2024). Therefore, South Africa's ongoing case against Israel at the ICJ presents a potential impediment to its envisioned role as a mediator between the EU and the BRICS. This is particularly evident in the divergence between some of its opinions and those of key EU member states, most

notably Germany. However, the legal dispute also serves as a testament to South Africa's unwavering commitment to international law, underscoring its earnest dedication to upholding the principles and obligations to which it is bound.

Recommendations: areas of converging interests

Regardless of whether the EU deems the BRICS to be highly significant or an institution without substance, the BRICS' recent expansion demonstrates that the grouping is here to stay.

Regardless of whether the EU deems the BRICS to be highly significant or an institution without substance, the BRICS' recent expansion demonstrates that the grouping is here to stay. Of the five new BRICS members, four—Egypt, the United Arab Emirates, Saudi Arabia, and Iran—are located in the Middle East and North Africa (MENA) region. The MENA region is a geopolitical hotspot, with *inter alia* tension in the Eastern Mediterranean and the Israel-Gaza conflict. In the case of the former, Türkiye and Greece disagree on the islands and their exclusive economic zones (EEZ) (Dalay 28 January 2021). Additionally, the recent discovery of gas resources in the Mediterranean region and the subsequent formation of the Eastern Mediterranean Gas Forum (EMGF)—which includes Egypt, France, Cyprus, Greece, Italy, Jordan, and Palestine but excludes Türkiye—has added to Turkish fears of being sidelined in the region. What is becoming evident is that the BRICS is going to have an increasing stake in these issues. For example, Egypt has a direct stake given that it is part of the EMGF and has signed an EEZ agreement with Greece. Russia retains vested ties in the region, given its relations with Türkiye; Russia has, for example, built Türkiye's first nuclear power plant (Reuters 27 April 2023). Meanwhile, Iran also has a stake in the MENA region, where it sponsors Hezbollah militants in southern Lebanon and the Houthis in Yemen (Beaumont 7 January 2024). Since November 2023, there have been over 20 attacks initiated by Iranian-backed Houthi rebels targeting ships in the Red Sea and the Bab el-Mandeb Strait, a vital maritime route connecting Asia and Europe (Jack 31 December 2023).

While the BRICS have yet to collectively release any policy and security documents relating to the Eastern Mediterranean, it is not unreasonable to suggest that it may, at some stage, influence policy in the region, especially since it regularly refers to Palestine and Syria in its declarations.

While the BRICS have yet to collectively release any policy and security documents relating to the Eastern Mediterranean, it is not unreasonable to suggest that it may, at some stage, influence policy in the region, especially since it regularly refers to Palestine and Syria in its declarations. If this is the case, it is vitally important for the EU to take this into consideration. Notably, that the EU already recognizes the importance of the region is evident from the introduction of its new and innovative *Agenda for the Mediterranean* in 2021 (European Commission 2021). To build on this, it is crucial that the EU engage with the BRICS proactively and strategically, especially since the expanded BRICS now includes countries from the MENA region, which is geographically close to Europe. Cooperation does not need to be centred around shared values, but should rather be focused on shared interests. The above signifies one area of shared interest between the EU and the BRICS. Several other areas in which cooperation could be pursued are discussed below.

- **Cooperation between the EU and the BRICS needs to begin with the identification of areas of shared interests (not necessarily values).** The BRICS nations and the EU share common challenges such as sustainable development, migration, environmental conservation, and climate change, and these are areas in which interests may converge. Although cooperation in such areas is often likened to 'soft cooperation', it could be thought of instead as 'smart cooperation', since it would revolve around collaborating in areas that are of paramount importance to both groupings and designed to yield tangible results for both parties.

- **To address such areas of interest, the BRICS and the EU need to engage in multilateral discussions along with other important actors such as governments from the MENA region and the rest of Africa.** Such dialogues could facilitate the identification of a collective strategic plan and the advancement of collaborative initiatives. To foster this collaborative effort, it is imperative that the EU demonstrates a commitment to identifying strategies that effectively alleviate the adverse consequences associated with European Union policies.
- **The EU could consider placing greater emphasis on engaging with BRICS.** Given the current ambiguity in the EU's perspective on the BRICS, adopting a more defined stance could prove beneficial, potentially paving the way for the release of a comprehensive strategy on BRICS akin to the bloc's Indo-Pacific strategy.
- **Engagement is how the EU can potentially influence the development of international norms, foster a cooperative and peaceful global order, and safeguard its interests.** More specifically, the EU could endorse the leadership of specific BRICS and African nations in domains that are significant for European interests. For example, the EU could support Brazil's endeavour, in collaboration with the Democratic Republic of the Congo (DRC) and Indonesia, to safeguard rainforests on a global scale and establish shared criteria for quantifying carbon emissions (Procopio, 2023). On a practical level, another potential avenue for collective collaboration could centre on the provision of skills training, both technical and governmental, in the field of renewable energy and related technologies. The trilateral conversation between the EU, the SA and BRICs could facilitate the development and funding of significant regional projects, including energy transmission lines and railway infrastructure.
- **The EU could further enhance its commitment to addressing environmental concerns, such as greenhouse gas emissions, by fostering collaboration with key partners including South Africa.** Given South Africa's rich natural resources and renewable energy potential, the collaboration could extend beyond the traditional fossil fuel value chains. Both entities could work together to explore and promote cleaner alternatives, such as renewable energy sources and innovative technologies. Moreover, the EU and South Africa could find common ground in advancing specific value chains, such as the production and distribution of biofuels. This cooperation could involve sharing expertise, technological know-how, and research findings. Such collaboration would not only address environmental concerns, it would also contribute to the BRICS nations' broader agenda of sustainable development, which could become a model for other BRICS nations.

Ultimately, the EU needs to recognize the pressing need to engage proactively and strategically with the BRICS, particularly since the BRICS' expansion to include countries from the MENA region, which is geographically close to Europe. The focus is not solely on shared values, but also on identifying and nurturing shared interests.

Concluding remarks

Endorsing the collective endeavours discussed above would convey the EU's willingness to engage in cooperation with the BRICS, and by extension with countries in the Global South. This would enable the EU to convey a significant message, recognizing the increasing significance of the BRICS nations and Africa in global decision-making processes, as well as their crucial involvement in energy and climate dynamics. Increased collaboration among actors in the Global South, exemplified by the growth of the BRICS (despite the anticipated presence of numerous differences within the group), has the potential to increase the groupings' involvement in each other's energy sectors. This

South Africa could emerge as a pivotal player, given its robust relationships with the majority of EU member states, its ties within BRICS, and its historical expertise in mediation.

encompasses not only the energy sources that European politicians are keen to minimize, such as fossil fuels, but also the sectors the EU and its member states are seeking to advance, such as mineral value chains. It is imperative for the EU to actively engage in discussions to promote multilateralism between the Global North and Global South. This approach is necessary to offset potential risks associated with increased cohesion among countries in the Global South, and to maintain their relevance amidst the changing dynamics of global energy and climate governance. The BRICS should carefully contemplate this proposition as it aligns with its commitment to uphold the principle of ‘more inclusive governance.’

Ultimately, the EU needs to recognize the pressing need to engage proactively and strategically with the BRICS, particularly since the BRICS’ expansion to include countries from the MENA region, which is geographically close to Europe. The focus is not solely on shared values, but also on identifying and nurturing shared interests. The EU and the BRICS share common challenges—sustainable development, environmental conservation, and the urgent battle against climate change—creating converging points of interest. By prioritizing engagement, the EU could seize an opportunity to influence global norms and foster a cooperative global order while safeguarding its own interests. South Africa could emerge as a pivotal player, given its robust relationships with the majority of EU member states, its ties within BRICS, and its historical expertise in mediation. In addition, South Africa’s alignment with EU values positions it as a potential ‘broker’ between the EU and BRICS, in which position it could advocate for norms which resonate with both entities and leverage its diplomatic prowess for mutual benefit.

References

- Africa News. 2024. BRICS expansion: five countries join ranks. Internet: <https://www.africanews.com/2024/01/02/brics-expansion-five-countries-join-ranks//>. Access: 15 January 2023.
- Alden, C. & Wu, Y. 2014. South Africa and China: The Making of a Partnership. *Occasional Paper 199*. SAIIA.
- Amighini, A. 2023. A BRICS+ Challenge to the Dollar? Internet: <https://www.ispionline.it/en/publication/a-brics-challenge-to-the-dollar-139933>. Access: 1 February 2024.
- AP. 2023. Finnish intelligence says Russia views Finland as a hostile nation due to its NATO membership. Internet: <https://apnews.com/article/finland-russia-nato-intelligence-ukraine-6605170fd8c06de7ad212d47676f4fa8>. Access: 15 January 2023.
- Arkhangelskaya, A. & Shubin, V. 2013. Russia–South Africa Relations: Beyond Revival. *Policy Briefing 75*. SAIIA.
- Baskaran, G. & Cahill, B. 2023. Six New BRICS: Implications for Energy Trade. Internet: <https://www.csis.org/analysis/six-new-brics-implications-energy-trade>. Access: 1 November 2023.
- Beaumont, P. 2024. Israel, Gaza, Lebanon, Iran ... how far could war in the Middle East spread? Internet: <https://www.theguardian.com/world/2024/jan/07/israel-gaza-lebanon-iran-how-far-could-war-in-the-middle-east-spread>. Access: 21 January 2024.
- Birchard, R. May. 2023. EU woos India as it taxes to 'de-risk' China ties. Internet: <https://www.dw.com/en/eu-woos-india-as-it-races-to-de-risk-china-ties/a-65649920>. Access: 30 October 2023.
- Blanco, J. M., Crespo, P., & Mandilara, S. 2023. Spain, Brazil join forces to speed up signing of EU-Mercosur deal. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/spain-brazil-join-forces-to-speed-up-signing-of-eu-mercotur-deal/>. Access: 28 December 2023.
- Bomassi, L. 2023. Reimagining EU-ASEAN Relations: Challenges and Opportunities. Internet: <https://carnegieeurope.eu/2023/07/04/reimagining-eu-asean-relations-challenges-and-opportunities-pub-90078>. Access: 4 December 2023.
- Brzozowski, A., & Xia, L. Q. 2023. France's way of EU-China strategic autonomy. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/eu-china/opinion/frances-way-of-eu-china-strategic-autonomy/>. Access: 28 December 2023.
- BRICS Information Centre. 2009. Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders. Internet: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html>. Access: 5 November 2023.
- BRICS Information Centre. 2010. 2nd BRIC Summit of Heads of State and Government: Joint Statement. Internet: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html>. Access: 5 November 2023.
- Brinza, A. 2023. China found influence in Europe's west — not east. Internet: <https://www.politico.eu/article/china-found-influence-in-europes-west-not-east/>. Access: 22 January 2024.
- Council of Councils. 2023. The BRICS Summit 2023: Seeking an Alternate World Order? Internet: <https://www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/brics-summit-2023-seeking-alternate-world-order>. Access: 27 December 2023.
- Dalay, G. 2021. Turkey, Europe, and the Eastern Mediterranean: Charting a way out of the current deadlock. Internet: <https://www.brookings.edu/articles/turkey-europe-and-the-eastern-mediterranean-charting-a-way-out-of-the-current-deadlock/>. Access: 4 December 2023.
- Daniel, R. & Virk, K. 2014. South Africa and the BRICS. *Centre for Conflict Resolution*.
- Delegation of the European Union to the United Arab Emirates. 2023. EU Ambassador Highlights Strong EU-UAE Relations and COP28 Commitments. Internet: https://www.eeas.europa.eu/delegations/united-arab-emirates/eu-ambassador-highlights-strong-eu-uae-relations-and-cop28-commitments_en. Access: 7 November 2023.

- Deutsche Welle. 2023. A new world order? BRICS nations offer alternative to West. Internet: <https://www.dw.com/en/a-new-world-order-brics-nations-offer-alternative-to-west/a-65124269>. Access: 27 December 2023.
- DIRCO. 2022. Framework Document on South Africa's National interest and Its Advancement in a Global Environment. Internet: www.dirco.gov.za/docs/2022/sa_national_interest.pdf. Access: 28 December 2023.
- DIRCO. 2023a. Minister Pandor to host the French Minister for Europe and Foreign Affairs. Internet: <https://www.dirco.gov.za/minister-pandor-to-host-the-french-minister-for-europe-and-foreign-affairs/>. Access: 28 December 2023.
- DIRCO. 2023b. Evolution of BRICS. Internet: <https://brics2023.gov.za/evolution-of-brics/>. Access: 9 October 2023.
- Economic Observatory. 2022. The BRICS countries: where next and what impact on the global economy? Internet: <https://www.economicsobservatory.com/the-brics-countries-where-next-and-what-impact-on-the-global-economy>. Access: 7 November 2023.
- Eiterjord, T. 2023. The Arctic in China's subnational 14th Five-Year plans. *The Arctic Institute—Center for Circumpolar Security Studies*. <https://www.thearcticinstitute.org/arctic-chinas-subnational-14th-five-year-plans/>. Access: 28 December 2023.
- El Dahan, M. & Zhdannikov, D. 2014. Exclusive: Saudi Arabia still considering BRICS membership, sources say. Internet: <https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-arabia-considering-brics-membership-sources-2024-01-18/>. Access: 21 January 2024.
- Ergöçün, G. 2023. Economy to energy: Expanded BRICS set for bigger share of global pies. Internet: <https://www.aa.com.tr/en/africa/economy-to-energy-expanded-brics-set-for-bigger-share-of-global-pies/2979321#>. Access: 1 November 2023.
- European Commission. 2021. Renewed partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean. Internet: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-02/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood_en.pdf. Access: 22 January 2023.
- Fabricius, P. 2023. Whose tune will an expanded BRICS dance to? Internet: <https://issafrica.org/iss-today/whose-tune-will-an-expanded-brics-dance-to>. Access: 5 November 2023.
- Fars News Agency. 2023. Iran's FM Writes Letters to BRICS, SCO, Calls for Stopping Israel's War Crimes in Gaza. Internet: <https://www.farsnews.ir/en/news/14020815000361/Iran's-FM-Writes-Letters-BRICS-SCO-Calls-fr-Sopping-Israel's-War-Crimes>. Access: 7 November 2023.
- Forsby, A. B. 2022. Falling out of Favor: How China Lost the Nordic Countries. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2022/06/falling-out-of-favor-how-china-lost-the-nordic-countries/>. Access: 22 January 2024.
- French Institute of International Relations. 2023. The South versus the West? Internet: <https://www.ifri.org/en/publications/politique-etrangere/sommaires-de-politique-etrangere/south-versus-west>. Access: 1 February 2024.
- Government of Poland. N.d. *Poland in South Africa*. Internet: <https://www.gov.pl/web/southafrica/bilateral-relations#:~:text=Poland%20and%20South%20Africa%20have,field%20of%20human%20rights%20protection..> Access: 28 December 2023.
- Hale, E. 2023. France's Macron visits China seeking breakthrough in Ukraine war. Internet: <https://www.aljazeera.com/economy/2023/4/5/frances-macron-visits-china-seeking-breakthrough-in-ukraine-war>. Access: 15 January 2023.
- Hooijmaaijers, B. & Keukeleire, S. 2020. 'The BRICS Countries and the European Union'. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, edited by Thompson, W.R. Oxford: Oxford University Press.
- Impakter. 2023. BRICS Summit 2023: The Quest for a New World Order. Internet: <https://impakter.com/brics-summit-2023-the-quest-for-a-new-world-order/>. Access: 27 December 2023.

- Ismail, S. 2023. 'A wall of BRICS': The significance of adding six new members to the bloc. *Internet*: <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/24/analysis-wall-of-brics-the-significance-of-adding-six-new-members>. Access: 1 November 2023.
- Jack, V. 2023. US Navy sinks Houthi rebel boats after Red Sea attack on container ship. *Internet*: <https://www.politico.eu/article/us-navy-sinks-houthi-rebel-boats-israel-palestine-gaza-war-iran/>. Access: 21 January 2024.
- Jain, R.K. & Sims, T. 2023. Germany's Scholz committed for Free Trade deal between India, EU. *Internet*: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/germanys-scholz-heads-india-tend-new-friendship-2023-02-24/>. Access: 30 October 2023.
- Jones, M. 2024. Why is the EU mostly silent on South Africa's genocide case against Israel? *Internet*: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/01/12/where-do-eu-countries-stand-on-south-africas-genocide-case-against-israel#:~:text=The%20EU%2C%20whose%20efforts%20to,the%20genocide%20case%20against%20Israel>. Access: 17 January 2024.
- Kaczynski, P. 2022. HOW CHINA LOST CENTRAL EUROPE. *Internet*: <https://balkaninsight.com/2022/08/15/how-china-lost-central-europe/>. Access: 22 January 2024.
- Kamath, B.R. 2021. India in Central and Eastern Europe: From Non-Alignment to Multi-Alignment. *Internet*: <https://www.orfonline.org/expert-speak/india-in-central-and-eastern-europe>. Access: 22 January 2024.
- Kapoor, N. 2021. Russia-EU Relations: The End of a Strategic Partnership. *Issue Brief, no. 451*. Observer Research Foundation.
- Kirton, J. & Larionova, M. 2022. The First Fifteen Years of the BRICS. *International Organisations Research Journal*, 17(2): 1–16.
- Lesedi, S. 2023. South Africa Presidential Commandos stranded in Poland amid diplomatic spat. *Internet*: <https://www.military.africa/2023/06/south-africa-presidential-commandos-stranded-in-poland-amid-diplomatic-spat/>. Access: 22 January 2024.
- Masamba, M. 2022. How BRICS' New Development Bank can improve transparency and accountability. *Internet*: <https://theconversation.com/how-brics-new-development-bank-can-improve-transparency-and-accountability-186265>. Access: 15 January 2024.
- Masters, L. & Hierro, L. 2017. 'Reviewing the First Decade of the EU-South Africa Strategic Partnership'. *South African Journal of International Affairs*, 24(2), 215–28.
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2023. Danish-South African Strategic Sector Cooperation Programs. <https://sydafrika.um.dk/en/sector-cooperation>. Access: 28 December 2023.
- Naidu, S. 2024. 'The EU and the BRICS.' Interview by D. Marggraff [Zoom], 17 January 2024.
- Nikolov, B. 2023. *India may produce more Airbus C295 after blessing from Spain*. Bulgarian Military Industry Review. <https://bulgarianmilitary.com/2023/11/26/india-may-produce-more-airbus-c295-after-blessing-from-spain/>. Access: 28 December 2023.
- Novo, L. 2024. Five questions and answers about South Africa's genocide case against Israel. *Internet*: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/five-questions-and-answers-about-south-africas-genocide-case-against-israel/>. Access: 15 January 2024.
- Ndzendze, N. & Zondi, S. 2023. An expanded BRICS could reset world politics but picking new members isn't straightforward. *Internet*: <https://www.accord.org.za/analysis/an-expanded-brics-could-reset-world-politics-but-picking-new-members-isnt-straightforward/>. Access: 30 April 2023.
- O'Neill, J. 2001. Building Better Global Economic BRICs, Goldman Sachs, Paper No. 66.
- Ortega, A. 2022. The West: one, great and alone. *Internet*: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/blog/the-west-one-great-and-alone/>. Access: 1 February 2024.

- Pandor, N. 2023. Minister Naledi Pandor: Eleventh Meeting of the South Africa-Germany Bi-National Commission. Internet: <https://www.gov.za/news/speeches/minister-naledi-pandor-eleventh-meeting-south-africa-germany-bi-national-commission>. Access: 28 December 2023.
- Poast, P. 2023. BRICS' Expansion Is Aimed at Upending the Western-Led Order. Internet: <https://www.worldpoliticsreview.com/brics-china-western-order/>. Access: 30 October 2023.
- Procopio, M. 2023. *Shifting alliances: Why the EU needs to cooperate with the BRICS and Africa on the energy transition*. ECFR. <https://ecfr.eu/article/shifting-alliances-why-the-eu-needs-to-cooperate-with-the-brics-and-africa-on-the-energy-transition/>
- Ramaphosa, C. 2023. Address by President Cyril Ramaphosa on South Africa's foreign policy, 20 August 2023. Internet: <https://www.thepresidency.gov.za/speeches/address-president-cyril-ramaphosa-south-africa%27s-foreign-policy>. Access: 30 October 2023.
- Reuters. 2021. Denmark passes law to screen foreign investments for security risks. Internet: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/denmark-passes-law-to-screen-foreign-investments-for-security-risks/articleshow/82428065.cms>. Access: 22 January 2023.
- Reuters. 2023. Putin hails Turkey ties as first Turkish nuclear plant inaugurated. Internet: <https://www.reuters.com/world/putin-erdogan-speak-ahead-inauguration-turkish-nuclear-plant-kremlin-2023-04-27/>. Access: 4 December 2023.
- SA News. 2022. SA open for Spanish business. Internet: <https://www.sanews.gov.za/south-africa/sa-open-spanish-business>. Access: 28 December 2023.
- SA News. 2023. SA, Portugal sign Agreement on Defence Cooperation. Internet: <https://www.sanews.gov.za/south-africa/sa-portugal-sign-agreement-defence-cooperation>. Access: 28 December 2023.
- Schirm, S. 2023. Alternative World Orders? Russia's Ukraine War and the Domestic Politics of the BRICS. *The International Spectator*, 58(3): 55–73.
- Schultan, L. 2024. What is third-party intervention at the ICJ? Internet: <https://www.dw.com/en/what-does-it-mean-if-a-third-party-intervenes-at-the-international-court-of-justice/a-68024168#:~:text=Germany%20has%20said%20it%20will,intervention%20and%20how%20it%20works>. Access: 21 January 2023.
- Shahidsaless, S. 2023. The Implications of Iran's Inclusion in BRICS. Internet: <https://www.stimson.org/2023/the-implications-of-irans-inclusion-in-brics/>. Access: 5 November 2023.
- Sheridan, M. 2023. *Portugal steps off the Silk Road*. CEPA. <https://cepa.org/article/portugal-steps-off-the-silk-road/>. Access: 28 December 2023.
- Singh, P. & Reva, D. 2023. African peace mission: one step forward, one step back? Internet: <https://issafrica.org/iss-today/african-peace-mission-one-step-forward-one-step-back>. Access: 21 January 2023.
- Srinivasan, T.N. 2014. BRICS and the EU: An Oxymoron? Internet: <https://www.cesifo.org/DocDL/forum-4-14-panel3.pdf>. Access: 5 November 2023.
- Talmon, S. 2024. Germany Rushes to Declare Intention to Intervene in the Genocide Case brought by South Africa Against Israel Before the International Court of Justice. Internet: <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2024/01/germany-rushes-to-declare-intention-to-intervene-in-the-genocide-case-brought-by-south-africa-against-israel-before-the-international-court-of-justice/>. Access: 17 January 2024.
- Thakur, R. 2014. How Representative are BRICS? *Third World Quarterly*, 35(10): 1791–1808. The
- Nation. 2023. How the BRICS Countries Help to Define a Truly New World Order. Internet: <https://www.thenation.com/article/world/how-brics-countries-help-to-define-a-truly-new-world-order>. Access: 27 December 2023.
- The Presidency of the Republic of South Africa. 2023. XV BRICS Summit—Johannesburg II Declaration—24 August 2023. Internet: <https://www.thepresidency.gov.za/content/xv-brics-summit-johannesburg-ii-declaration-24-august-2023>. Access: 20 October 2023.
- United Nations. 2011. Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to

Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions. Internet: Access: 19 January 2024.

Vayez, A. 2023. Evolving Multilateralism: BRICS, the EU and Responses to the Russia-Ukraine Conflict. Internet: <https://afripoli.org/evolving-multilateralism-brics-the-eu-and-responses-to-the-russia-ukraine-conflict>. Access: 5 November 2023.

Van Ham, P. 2015. The BRICS as an EU Security Challenge: The Case for Conservatism. *Netherlands Institute of International Relations Clingendael*.

Walt, S.M. 1987. *The Origin of Alliance*. United States of America: Cornell University Press.

World Politics Review (WPR). 2023. BRICS' Expansion Is Aimed at Upending the Western-Led Order. Internet: <https://www.worldpoliticsreview.com/brics-china-western-order/>. Access: 27 December 2023.

Wu, Y. & Marggraff, D. 2023. BRICS and Global Order. *Research Brief. Ocean Regions Programme*.

Zeneli, V. 2023. Italy's 'arrivederci' to China's BRI could be a template for others. Internet: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/italys-arrivederci-to-chinas-bri-could-be-a-template-for-others/>. Access: 22 January 2024.

Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα και ο ρόλος της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής

Συγγραφείς :

Πέρη ΜΠΑΖΙΩΤΗ

Υποψήφια Διδάκτωρ,

Εθνικό και Καποδιστριακό

Πανεπιστήμιο Αθηνών

Μάιος 2024



Περίληψη

- Οι χωρικές ανισότητες είναι σύμφυτες με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση γεγονός που ώθησε την ΕΟΚ/ΕΕ να αναπτύξει σχετικές πολιτικές και δράσεις, με σημαντικότερη την πολιτική συνοχής.
- Οι ισχυρές τάσεις παγκοσμιοποίησης, η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη αλλά και η κλιματική αλλαγή ασκούν ασφυκτικές πιέσεις στις περιφερειακές οικονομίες, με αποτέλεσμα όσες περιφέρειες αδυνατούν να προσαρμοστούν να έχουν εγκλωβιστεί σε αναπτυξιακή στασιμότητα.
- Η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής περιλαμβάνει την έννοια της οικονομικής, κοινωνικής αλλά και εδαφικής συνοχής, με εμφανή έμφαση όμως στην οικονομική συνοχή. Παράλληλα, δίνεται έμφαση περισσότερο στην εξάλειψη των περιφερειακών αποκλίσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο παρά σε εθνικό.
- Στον ευρωπαϊκό χώρο παρατηρείται ένα διαχρονικό μοτίβο, βάσει του οποίου οι περιφέρειες των χωρών του βορρά παρουσιάζουν μεγάλο βαθμό οικονομικής σύγκλισης ενώ οι περιφέρειες χωρών του νότου, μεταξύ των οποίων και οι ελληνικές, τείνουν να αποκλίνουν από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.
- Η Ελλάδα είναι μια χώρα που διαχρονικά λαμβάνει μεγάλες χρηματοδοτήσεις μέσω των ταμείων της πολιτικής Συνοχής, ενώ, παράλληλα, η περιφερειακή της πολιτική βασίζεται στις ευρωπαϊκές πολιτικές και στις χρηματοδοτήσεις που τις συνοδεύουν.

Εισαγωγή

Η έννοια της συνοχής αποτελεί θεμελιώδες κομμάτι της ευρωπαϊκής ενότητας που ενσωματώνει τη δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) προς τη δημιουργία ενός δίκαιου και συμπεριληπτικού ευρωπαϊκού χώρου τόσο οικονομικά όσο και κοινωνικά και εδαφικά.

...η εμβληματική πλέον πολιτική συνοχής, ένα πολυεπίπεδο πλαίσιο πολιτικών και δράσεων που καταλαμβάνει σχεδόν το 1/3 του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και κύριο σκοπό έχει να μειώσει τις ανισότητες μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών και χωρών.

Στο κέντρο αυτής της δέσμευσης βρίσκεται η εμβληματική πλέον πολιτική συνοχής, ένα πολυεπίπεδο πλαίσιο πολιτικών και δράσεων που καταλαμβάνει σχεδόν το 1/3 του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και κύριο σκοπό έχει να μειώσει τις ανισότητες μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών και χωρών. Από τη δεκαετία του 1980 οπότε και εδραιώθηκε, η πολιτική συνοχής έχει γίνει αναπόσπαστο κομμάτι του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο, ενώ λειτουργεί και ως εργαλείο οικονομικής στήριξης σε συνθήκες κρίσης - όπως η κρίση του Covid-19. Η πολιτική συνοχής και τα χρηματοδοτικά της εργαλεία αποκτούν ακόμα μεγαλύτερη σημασία για χώρες οι οποίες διαχρονικά δεν έχουν καταφέρει να επιδείξουν υψηλά επίπεδα ανάπτυξης, παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας, όπως η Ελλάδα. Συγκεκριμένα, οι ελληνικές περιφέρειες είναι ανάμεσα σε εκείνες που έχουν λάβει σημαντικούς χρηματοδοτικούς πόρους από την πολιτική συνοχής προκειμένου να μπορέσουν να «φτάσουν» στα επίπεδα των άλλων κρατών μελών. Ωστόσο ποικίλοι παράγοντες τόσο συγκυριακής όσο και θεσμικής φύσης έχουν εμποδίσει τη μακρόχρονη αυτή διαδικασία από το να αποδώσει τα επιθυμητά αποτελέσματα, δηλαδή ικανοποιητικούς ρυθμούς ανάπτυξης των ελληνικών περιφερειών.

Στόχος του παρόντος κειμένου εργασίας είναι να αναδείξει το φαινόμενο των περιφερειακών ανισοτήτων και των διαστάσεων του ιδιαίτερα στον ελληνικό χώρο καταγράφοντας τα βασικά συστατικά στοιχεία που οριοθετούν το γενικότερο πλαίσιο. Επιπλέον να εστιάσει στην πολιτική συνοχής και τις διάφορες εκφάνσεις της ως βασικό εργαλείο πολιτικής (policy) και οικονομικής παρέμβασης.

Η χωρική διάσταση των οικονομικών ανισοτήτων απασχόλησε από νωρίς την ΕΕ- όταν βρισκόταν ακόμα στο στάδιο της ΕΟΚ και τα κράτη μέλη ήταν οι έξι ιδρυτικές χώρες- Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ιταλία.

Γιατί μας ενδιαφέρουν οι περιφερειακές ανισότητες;

Η μελέτη του φαινομένου των περιφερειακών ανισοτήτων είναι ένα ζήτημα που διαχρονικά συγκεντρώνει τόσο ακαδημαϊκό όσο και πολιτικό ενδιαφέρον, ειδικότερα μετά από γεγονότα όπως η χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-08 αλλά και η πανδημία του Covid-19. Παράλληλα η αύξηση των διαθέσιμων αξιόπιστων ποσοτικών στοιχείων και βάσεων δεδομένων άνοιξαν το δρόμο για εμπειρικές έρευνες και σταδιακά αποκάλυψαν το μέγεθος του φαινομένου.

Ειδικότερα, το φαινόμενο των οικονομικών ανισοτήτων ανάμεσα στις περιφέρειες¹ της ΕΕ έχει λάβει αυξανόμενες διαστάσεις τις τελευταίες δεκαετίες απειλώντας σημαντικά τόσο την οικονομική ανάπτυξη όσο και το ευρωπαϊκό αφήγημα της συνοχής αλλά και την πολιτική σταθερότητα. Η χωρική διάσταση των οικονομικών ανισοτήτων απασχόλησε από νωρίς την ΕΕ- όταν βρισκόταν ακόμα στο στάδιο της ΕΟΚ και τα κράτη μέλη ήταν οι έξι ιδρυτικές χώρες- Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ιταλία (Λύκος 2018). Το γεγονός πως ακόμα και ανάμεσα σε αυτές τις - οικονομικά ομοιογενείς - χώρες παρατηρήθηκαν περιφερειακές ανισότητες ανάγκασε την τότε Κοινότητα να αναλάβει δράση με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης το 1975. Η περαιτέρω εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (με κύριους σταθμούς τη θέσπιση του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς το 1986 και την υιοθέτηση του σχεδίου της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης το 1993) αλλά και οι διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ ανέδειξαν ακόμα περισσότερο το ζήτημα των εδαφικών ανισοτήτων. Χαρακτηριστικά, ήταν φανερό από την

¹ Το επίπεδο NUTS 2 έχει χρησιμοποιηθεί ως το επίπεδο αναφοράς σε ολόκληρο το κείμενο.

αρχή πως η ευρωζώνη δεν πληρούσε τα κριτήρια μιας Άριστης Νομισματικής Περιοχής, όπως αυτά ορίζονται από τη σχετική θεωρία². Υπήρχε ωστόσο η προσδοκία πως σταδιακά οι οικονομίες των κρατών μελών θα συνέκλιναν και αυτό θα οδηγούσε σε ενδογενή ανάπτυξη. Εν τούτοις αυτό δεν επιβεβαιώθηκε με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν μεγάλες διαφορές στους ρυθμούς ανάπτυξης των κρατών μελών, κάτι που μπορεί να φθείρει σημαντικά την οικονομική και κοινωνική συνοχή, αλλά και την εμπιστοσύνη των πολιτών στους εθνικούς και ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Έτσι δημιουργείται μια νέα «γεωγραφία της εργασίας» με μια εικόνα διχοτόμησης, όπου από τη μια πλευρά υπάρχει ένας αριθμός περιφερειών που έχουν εγκλωβιστεί σε μακρόχρονη αναπτυξιακή στασιμότητα και από την άλλη περιφέρειες που συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο μέρος του εργατικού δυναμικού και γνωρίζουν οικονομική άνθηση.

Η διαπίστωση πως η ύπαρξη υψηλών επιπέδων ανισότητας επιβραδύνει σημαντικά την οικονομική ανάπτυξη έχει επιβεβαιωθεί από την εμπειρική έρευνα (βλ. μεταξύ άλλων Alesina και Rodrik 1994, Birdshall 2005, Herzer και Vollmer 2012, Castells-Quintana και Royuela 2017, Stillwell 2019). Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 οι ισχυρές τάσεις παγκοσμιοποίησης αλλά και η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη άσκησαν ασφυκτικές πιέσεις στις περιφερειακές οικονομίες και στις τοπικές αγορές εργασίας, οι οποίες έπρεπε να προσαρμοστούν προκειμένου να επιβιώσουν. Αρκετές περιφέρειες που στήριζαν την παραγωγή τους αποκλειστικά στον κατασκευαστικό τομέα και σε διαδικασίες παραγωγής ρουτίνας δεν μπόρεσαν να διατηρήσουν τους ίδιους ρυθμούς παραγωγής και τα επίπεδα ανταγωνιστικότητας που είχαν. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να χάσουν και μεγάλο μέρος του εργατικού τους δυναμικού το οποίο μετακινήθηκε προς περιφέρειες και περιοχές- κυρίως μητροπόλεις ή πρωτεύουσες- που προσφέρουν περισσότερες ευκαιρίες εργασίας. Συνέπεια αυτής της δυναμικής ήταν η εμφάνιση των λεγόμενων οικονομιών συγκέντρωσης (*agglomeration economies*), οι οποίες βασίζουν την ανάπτυξη τους κυρίως στην παραγωγή υπηρεσιών αλλά και προϊόντων με βασικό στοιχείο την υψηλή εξειδίκευση και την ενσωμάτωση υψηλής τεχνολογίας και καινοτομίας (Rodríguez-Pose 2017, Iammarino, Rodríguez-Pose και Storper 2019). Έτσι δημιουργείται μια νέα «γεωγραφία της εργασίας» με μια εικόνα διχοτόμησης, όπου από τη μια πλευρά υπάρχει ένας αριθμός περιφερειών που έχουν εγκλωβιστεί σε μακρόχρονη αναπτυξιακή στασιμότητα και από την άλλη περιφέρειες που συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο μέρος του εργατικού δυναμικού και γνωρίζουν οικονομική άνθηση (Moretti 2012). Όπως σημειώνουν οι Iammarino, Rodríguez-Pose και Storper (2019), οι περιοχές αυτές δεν έχουν αλλάξει ριζικά τις παραγωγικές τους δομές, αλλά έχουν επίσης αναπτύξει έναν δυναμικό τομέα υπηρεσιών που λειτουργεί συμπληρωματικά, με αποτέλεσμα τη διαφοροποίηση και επέκταση της παραγωγής και τη δημιουργία νέων περιθωρίων για περαιτέρω οικονομική ανάπτυξη.

Παράλληλα, συνθήκες όπως η κλιματική αλλαγή αλλά και η ευρωπαϊκή πολιτική της πράσινης μετάβασης δύνανται να επηρεάσουν σημαντικά την εικόνα των περιφερειακών ανισοτήτων. Συγκεκριμένα, η οικονομική επίδοση πολλών ευρωπαϊκών περιφερειών βασίζεται σε δραστηριότητες που επηρεάζονται από παράγοντες όπως το κλίμα, οι καιρικές συνθήκες ή η ποιότητα του εδάφους. Ωστόσο όπως αναφέρουν οι Κουντούρη, Δελλής και Πλατανιώτης (2023), η κλιματική αλλαγή επηρεάζει ανομοιόμορφα τον ευρωπαϊκό γεωγραφικό χώρο, καθώς κάποιες περιφέρειες είναι πιο ευάλωτες απ' ότι άλλες. Για παράδειγμα, περιφέρειες που στηρίζονται οικονομικά στον αγροτικό τομέα είναι πιο ευάλωτες στα ακραία καιρικά φαινόμενα, ενώ νησιωτικές περιφέρειες πιθανώς απειλούνται περισσότερο από τη σταδιακή άνοδο της θαλάσσιας στάθμης. Επιπροσθέτως εκείνες οι περιφέρειες που αναγκάζονται να αλλάξουν τις δομές παραγωγής τους προς πιο αποδοτικές ως προς τη χρήση των πόρων αλλά και περιβαλλοντικά φιλικές δραστηριότητες διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο να επιβραδυνθεί σημαντικά ο ρυθμός ανάπτυξής τους λόγω του υψηλού κόστους μετάβασης και εν τέλει να «μείνουν πίσω».

Τέλος δεν θα πρέπει να παραλείπεται ο ιδιαίτερος ρόλος του εκάστοτε θεσμικού πλαισίου το οποίο όχι μόνο επηρεάζει άμεσα το εάν και πώς θα αναπτυχθούν παράλληλες και πιο

² Βλ. Mundell, R. (1961). "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51, 657-665.

Ένα ανεπαρκές ή δυσλειτουργικό θεσμικό πλαίσιο μπορεί να «μπλοκάρει» τους παράγοντες που σχετίζονται με την οικονομική ανάπτυξη όπως την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα αλλά και να μειώσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής

Στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, οι περιφερειακές ανισότητες διευρύνθηκαν περαιτέρω, καθώς οι σταδιακές διευρύνσεις περιελάμβαναν χώρες των οποίων οι ρυθμοί ανάπτυξης δεν συμβάδισαν με αυτούς των παλαιών κρατών-μελών.

ανταγωνιστικές παραγωγικές δομές, αλλά επίσης και τον τρόπο με τον οποίο θα αξιοποιηθούν τα κονδύλια που οι περιφέρειες λαμβάνουν μέσω των χρηματοδοτικών εργαλείων της ΕΕ και της πολιτικής συνοχής. Η εμπειρική έρευνα έχει επιβεβαιώσει το επιχείρημα πως κακής ποιότητας θεσμοί, καθώς και ελλιπής ή μη ικανή διακυβέρνηση, αποτελούν σοβαρό εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη (Rodríguez-Pose, 2012; Lipps και Schraff, 2021). Ένα ανεπαρκές ή δυσλειτουργικό θεσμικό πλαίσιο μπορεί να «μπλοκάρει» τους παράγοντες που σχετίζονται με την οικονομική ανάπτυξη όπως την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα αλλά και να μειώσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής (Annoni και Dijkstra 2013, Rodríguez-Pose και Di Cataldo 2015, Rodríguez-Pose και Garcilazo 2015). Επιπλέον σε περιπτώσεις που οι τοπικές και περιφερειακές αρχές λειτουργούν παραδοσιακά με όρους ψηφοθηρίας, υπό καθεστώς διαφθοράς ή με μειωμένη ευθύνη λογοδοσίας τα δημόσια έργα, όπως για παράδειγμα έργα υποδομών, τείνουν να έχουν αμφίβολες οικονομικές ή κοινωνικές αποδόσεις και να μη γίνεται αποτελεσματική χρήση των διαθέσιμων χρηματικών πόρων (Rodríguez-Pose και Garcilazo 2015, Crescenzi, Di Cataldo και Rodríguez-Pose 2016).

Η κεντρική αποστολή της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής

Το πρώτο χρηματοδοτικό εργαλείο στήριξης της περιφερειακής ανάπτυξης που θεσπίστηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο ήταν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) (1975). Καθοριστικό ρόλο για την ίδρυση του ΕΤΠΑ διαδραμάτισε η πρώτη διεύρυνση της ΕΟΚ (1973) η οποία περιελάμβανε τη Δανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία, μια χώρα που υπολείπονταν σημαντικά σε αναπτυξιακούς όρους. Στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, οι περιφερειακές ανισότητες διευρύνθηκαν περαιτέρω, καθώς οι σταδιακές διευρύνσεις περιελάμβαναν χώρες των οποίων οι ρυθμοί ανάπτυξης δεν συμβάδισαν με αυτούς των παλαιών κρατών-μελών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η Ελλάδα (η οποία έγινε μέλος της ΕΟΚ το 1981), η Πορτογαλία (1986) αλλά και οι χώρες της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης που εντάχθηκαν στην Ένωση με την μεγάλη διεύρυνση του 2004. Κατά συνέπεια, ο στόχος της περιφερειακής ανάπτυξης και συνοχής έγινε πάγια επιδίωξη της ΕΕ και ενσωματώθηκε στα επίσημα κείμενα της. Συγκεκριμένα, το άρθρο 174 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ) αναφέρει ότι:

«Η Ένωση, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής της συνοχής».

Επίσης αναφέρεται ότι:

«Η Ένωση αποσκοπεί, ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών».

Γίνεται λοιπόν εμφανές πως η επίτευξη συνοχής και ανάπτυξης σε όλη την Ευρωπαϊκή επικράτεια είναι διαχρονικά δηλωμένος στόχος της ΕΕ, ενώ στα επόμενα άρθρα (175-178) προσδιορίζονται και τα σχετικά χρηματοδοτικά εργαλεία— τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)³.

³ Για την περίοδο 2021-2027, στα ΕΔΕΤ περιλαμβάνονται το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο αλλά και το νεοσυσταθέν Just Transition Fund, το οποίο αποσκοπεί στην υποστήριξη των περιφερειών που αναμένεται να πληγούν περισσότερο από τη μετάβαση προς μια κλιματικά ουδέτερη ευρωπαϊκή οικονομία. Σε αντιδιαστολή με τα υπόλοιπα ταμεία που υ

χρηματοδοτούν περιφέρειες, το Ταμείο Συνοχής χρηματοδοτεί χώρες.

Με αρχή λοιπόν τα τέλη της δεκαετίας του 1980, η πολιτική συνοχής άρχισε να διαμορφώνεται πάνω στη βάση του δηλωμένου αυτού στόχου, αλλά και στη βάση των πόρων που η ΕΕ είχε να διαθέσει μέσω των ΕΔΕΤ (Ανδρέου 2022).

Συνεπώς φαίνεται πως η έννοια της συνοχής, τουλάχιστον από οικονομική άποψη, έχει διαπεριφερειακή εστίαση, δηλαδή αφορά πρωτίστως την άμβλυνση των ανισοτήτων των περιφερειών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ο όρος «συνοχή» καθώς και οι τρεις διαστάσεις του - οικονομική, κοινωνική, εδαφική - δεν εξειδικεύονται ούτε νοηματοδοτούνται περαιτέρω σε κάποιο άλλο επίσημο κείμενο της ΕΕ, αλλά εμφανίζονται όμως ως όροι αλληλο-συμπληρωματικοί ως προς έναν ευρύτερο στόχο αρμονικής ανάπτυξης του ευρωπαϊκού συνόλου. Συγκεκριμένα, δίνεται έμφαση στην αναπτυξιακή σύγκλιση και συνεπώς στην οικονομική συνοχή, ενώ η έννοια της εδαφικής συνοχής νοείται ότι υπογραμμίζει τη συνεργασία μεταξύ των περιφερειών αλλά και το συντονισμό των σχετικών πολιτικών (Ανδρικοπούλου και Καυκαλάς 2022). Η έμφαση που δίνεται στο οικονομικό σκέλος της σύγκλισης γίνεται αντιληπτή και από τον τρόπο με τον οποίο εκτιμούνται ποσοτικά οι περιφερειακές ανισότητες στην ΕΕ. Ως μέτρο τη σύγκρισης του επιπέδου ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ χρησιμοποιείται το κατά κεφαλήν Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕγχΠ) υπολογισμένο ανά περιφέρεια και σε όρους αγοραστικής δύναμης. Συνεπώς φαίνεται πως η έννοια της συνοχής, τουλάχιστον από οικονομική άποψη, έχει διαπεριφερειακή εστίαση, δηλαδή αφορά πρωτίστως την άμβλυνση των ανισοτήτων των περιφερειών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, όπως παρατηρεί ο Μητσός (2020), καθ' όλη τη διάρκεια ζωής της, η στόχευση της πολιτικής συνοχής, έχει μετατοπίσει το κέντρο βάρους της από την ανάπτυξη και σύγκλιση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών και στην ανάπτυξη της ΕΕ ως σύνολο, αφήνοντας έτσι σε δεύτερο πλάνο τη γεωγραφική συνοχή.

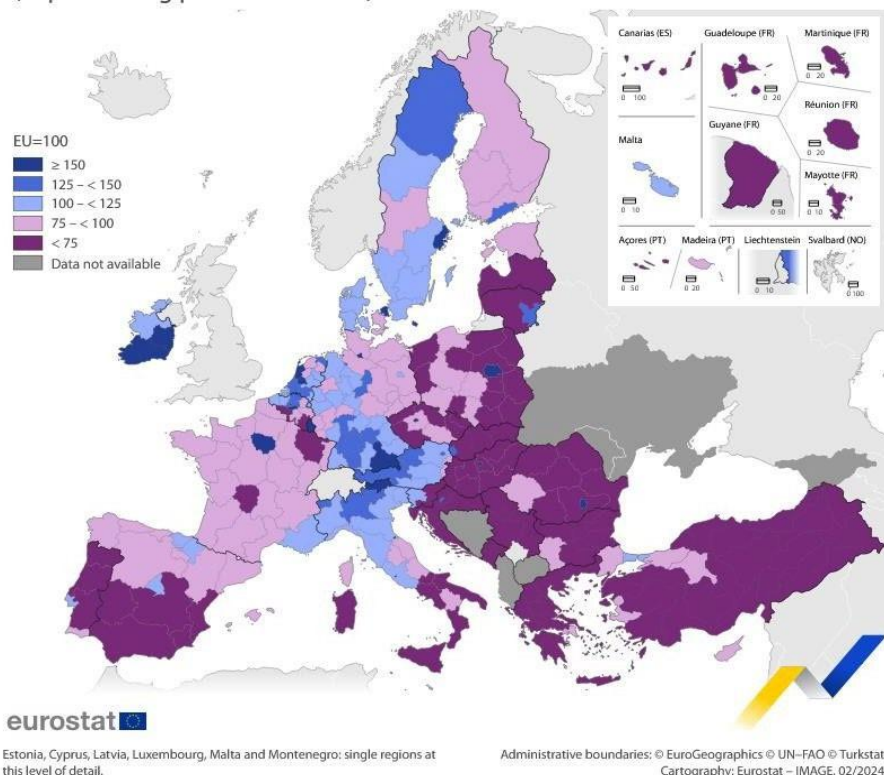
Ο Χάρτης 1 δίνει μια εικόνα των ανισοτήτων μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών επιπέδου NUTS 2 καθώς παρουσιάζει το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ σε όρους αγοραστικής δύναμης σταθμισμένο ως προς τον ευρωπαϊκό μέσο για το 2022. Παρατηρεί κανείς πως είναι λίγες οι περιφέρειες εκείνες που επιδεικνύουν υψηλές επιδόσεις - άνω του 150% του ευρωπαϊκού μέσου - ενώ είναι αρκετές οι περιφέρειες -κυρίως σε χώρες τη Νότιας και της Ανατολικής Ευρώπης - που δεν υπερβαίνουν το 75% του ευρωπαϊκού μέσου, δημιουργώντας μια εικόνα μεγάλων αποκλίσεων.

Είναι αξιοσημείωτο ότι οι περιφέρειες που καταλαμβάνουν τις πέντε πρώτες θέσεις της αναπτυξιακής κλίμακας βρίσκονται στην κεντρική και βόρεια Ευρώπη ενώ οι τέσσερις από τις πέντε περιλαμβάνουν την πρωτεύουσα της αντίστοιχης χώρας, κάτι που αναδεικνύει την αναπτυξιακή βαρύτητα των μητροπολιτικών περιοχών. Στον αντίποδα⁴, οι περιφέρειες που απέχουν περισσότερο βάσει του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ από τον ευρωπαϊκό μέσο για το 2022 εντοπίζονται κυρίως στη Νότια Ευρώπη. Παρατηρούμε λοιπόν μια εικόνα μεγάλων αποκλίσεων αλλά και διχοτόμησης μεταξύ ευρωπαϊκού Βορρά και Νότου ακόμα και σε περιφερειακό επίπεδο.

⁴ Ανάμεσα στις περιφέρειες με τη μικρότερη σύγκλιση συγκαταλέγονται και οι υπερπόντιες περιφέρειες Mayotte (30%) και Γαλλική Γουιάνα (40%) της Γαλλίας.

Χάρτης 1. Κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, περιφέρειες NUTS 2, 2022

GDP per capita by NUTS 2 regions, 2022
(in purchasing power standards)



Πηγή: Eurostat 2024

Ποια είναι η εικόνα ως προς την εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ευρώπη; Όπως προκύπτει από τη σύγκριση των δεδομένων του Χάρτη 1 και του Πίνακα 1, η «μεγάλη εικόνα» δεν μεταβλήθηκε καθόλου κατά τη διάρκεια των πέντε τελευταίων ετών για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία (2017-2022).

Πίνακας 1. Κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, περιφέρειες NUTS 2, 2017
(PPS, EE28=100)

The highest:			The lowest:		
1	Inner London - West (UK)*	626	1	North-West (BG)	31
2	Luxembourg (LU)*	253	2	North-Central (BG)	34
3	Southern (IE)	220	-	Mayotte (FR)	34
4	Hamburg (DE)	202	4	South-Central (BG)	35
5	Brussels Region (BE)*	196	5	North-East (BG)	39
6	Eastern & Midland (IE)*	189	-	North-East (RO)	39
7	Prague (CZ)*	187	7	South-East (BG)	43
8	Bratislava (SK)*	179	-	North Great Plain (HU)	43
9	Upper Bavaria (DE)	177	9	South Transdanubia (HU)	45
-	Île-de-France (FR)*	177	-	South-West Oltenia (RO)	45
11	Inner London - East (UK)*	168	11	East Macedonia, Thrace (EL)	46
12	North Holland (NL)*	167	-	North Hungary (HU)	46
13	Capital (region) (DK)*	166	13	Epirus (EL)	48
-	Stockholm (SE)*	166	-	North Aegean (EL)	48
15	Stuttgart (DE)	159	-	South Great Plain (HU)	48
16	Darmstadt (DE)	157	-	Lubelskie (PL)	48
17	Bremen (DE)	155	17	Western Greece (EL)	49
-	Utrecht (NL)	155	-	French Guiana (FR)	49
19	Warsaw-Capital (PL)*	152	-	Warmińsko-Mazurskie (PL)	49
20	Vienna (AT)*	151	-	Podkarpackie (PL)	49
-	Salzburg (AT)	151			

* Capital region

Πηγή: Eurostat 2019

Η θεσμική διάσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής

Η μη περαιτέρω εξειδίκευση της συνοχής αφήνει χώρο για διαφορετικές ερμηνείες του όρου, τις επιδιώξεις της πολιτικής αυτής αλλά και για μεγαλύτερη ευελιξία ως προς την προσαρμογή της πολιτικής συνοχής προκειμένου να αντιμετωπίσει ποικίλες οικονομικές και κοινωνικές προκλήσεις αλλά και να ικανοποιήσει τα διανεμητικά αιτήματα εκείνων των κρατών που αντιμετωπίζουν μεγαλύτερα προβλήματα προσαρμογής στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Μητσός 2020, Ανδρέου 2022). Κατά συνέπεια, αν και η βασική στόχευση της πολιτικής συνοχής παραμένει αμετάβλητη, από το 2007 και μετά έχει δοθεί μεγαλύτερη έμφαση σε θεματικούς / τομεακούς στόχους, όπως η ψηφιακή μετάβαση και η πράσινη μετάβαση, οι οποίοι εξυπηρετούν περισσότερο την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής οικονομίας συνολικά και λιγότερο την υποστήριξη επιμέρους περιφερειακών οικονομιών. Σε αυτό το πλαίσιο, οι επιμέρους δράσεις της πολιτικής συνοχής αποσκοπούν στην επίτευξη ενός πλήθους θεματικών στόχων όπως η δημιουργία θέσεων εργασίας, η προώθηση της καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας, η βιωσιμότητα αλλά και η γενικότερη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών. Συγκεκριμένα, για την τρέχουσα χρηματοδοτική περίοδο (2021-2027) οι δράσεις της πολιτικής συνοχής καθοδηγούνται από πέντε γενικούς στόχους:

Ο στόχος της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής εντάσσεται στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ. Πρακτικά, αυτό σημαίνει πως η ΕΕ έχει από κοινού αρμοδιότητα με τα κράτη για την επίτευξη του στόχου αυτού.

- Τη δημιουργία μιας εξυπνότερης Ευρώπης, μέσω της καινοτομίας και του οικονομικού μετασχηματισμού
- Τη δημιουργία μιας πιο πράσινης Ευρώπης, με έμφαση στην εφαρμογή της Συνθήκης του Παρισιού και επενδύσεις στην ενεργειακή μετάβαση και την πράσινη μετάβαση
- Τη δημιουργία μιας πιο συνδεδεμένης Ευρώπης, με έμφαση στα δίκτυα μεταφορών αλλά και στα ψηφιακά δίκτυα
- Τη δημιουργία μιας πιο κοινωνικής Ευρώπης που στηρίζει τα ίσα δικαιώματα, την κοινωνική ένταξη και την ίση πρόσβαση στην απασχόληση, την εκπαίδευση και την υγειονομική περίθαλψη, και
- Τη δημιουργία μιας Ευρώπης που βρίσκεται πιο κοντά στους πολίτες μέσω ανάπτυξης στρατηγικών που καταρτίζονται σε τοπικό επίπεδο (ΕΣΠΑ 2014-2020, 2024).

Ο στόχος της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής εντάσσεται στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ. Πρακτικά, αυτό σημαίνει πως η ΕΕ έχει από κοινού αρμοδιότητα με τα κράτη για την επίτευξη του στόχου αυτού. Η Ένωση θεσπίζει και αναθεωρεί το νομοθετικό πλαίσιο το οποίο ορίζει τους πόρους που θα διαθέσει στο όνομα της συνοχής, παρέχουν τις γενικές κατευθύνσεις ως προς τους τομείς στους οποίους οι πόροι αυτοί θα πρέπει να επενδυθούν, αλλά και τα χρονικά περιθώρια μέσα στα οποία πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί οι επενδύσεις αυτές. Οι πόροι των ΕΔΕΤ δεν κατευθύνονται σε προ-αποφασισμένα, μεμονωμένα έργα σε κάθε περιφέρεια- ο προσδιορισμός των επιμέρους έργων γίνεται σε εθνικό επίπεδο-, αλλά εντάσσεται σε πολυετή Επιχειρησιακά Προγράμματα που εξυπηρετούν τις γενικότερες ευρωπαϊκές στοχεύσεις. Σε αυτή τη διαδικασία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή λειτουργεί επικουρικά έχοντας αρμοδιότητα για τη γενική εποπτεία των προγραμμάτων και την αποδέσμευση των εγκεκριμένων κονδυλίων. Αντίθετα, η διαχείριση των Προγραμμάτων,, είναι ευθύνη των κρατών μελών και των περιφερειών τους. Κατά συνέπεια, τα κράτη και οι περιφέρειες διαθέτουν ευρεία περιθώρια επιλογών ως προς τη διαμόρφωση της δικής τους αναπτυξιακής στρατηγικής και, συνακόλουθα, ως προς την κατανομή των ευρωπαϊκών κονδυλίων της συνοχής. Γίνεται λοιπόν αντιληπτό πως, εφόσον κάθε κράτος μέλος διαθέτει το δικό του θεσμικό πλαίσιο και τη δική του γραφειοκρατία διαχείρισης αυτής της διαδικασίας, οι επενδύσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής θα έχουν διαφορετικό αντίκτυπο σε κάθε χώρα (ή/ και σε κάθε περιφέρεια).

Η Ελλάδα και οι περιφερειακές ανισότητες

Η Ελλάδα είναι ένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ που διαχρονικά λαμβάνει γενναία χρηματοδότηση από τα ΕΔΕΤ για όλες τις περιφέρειές της.

Η Ελλάδα είναι ένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ που διαχρονικά λαμβάνει γενναία χρηματοδότηση από τα ΕΔΕΤ για όλες τις περιφέρειές της (Χάρτης 2) καθώς ανήκει στις χώρες που διαχρονικά υστερούν σε οικονομική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα. Κατά τη χρηματοδοτική περίοδο 2014-2020, η Ελλάδα βρισκόταν ανάμεσα στις 10 χώρες με τη μεγαλύτερη χρηματοδότηση λαμβάνοντας συνολικά το ποσό των €22 480 069 564 με το μεγαλύτερο μερίδιο εξ' αυτών (€13 548 328 739) να προέρχεται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2024). Αξιοσημείωτο επίσης είναι το γεγονός πως για συγκεκριμένη περίοδο σημείωσε έναν από τους υψηλότερους ρυθμούς υλοποίησης (implementation rate) (94,2%) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2024). Για την τρέχουσα χρηματοδοτική περίοδο (2021-2027) η χώρα θα λάβει συνολικά το ποσό των €25 734 325 564 προκειμένου να υλοποιήσει δράσεις προς την επίτευξη των πέντε στόχων της πολιτικής συνοχής.

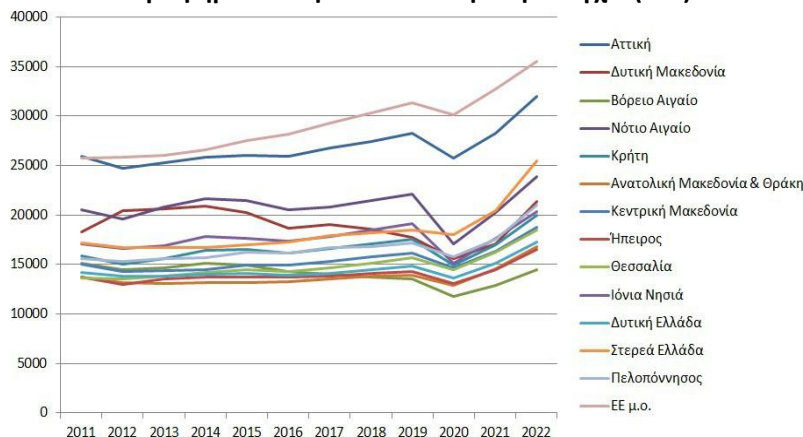
Χάρτης 2: Κατηγοριοποίηση NUTS 2 των ελληνικών περιφερειών



Πηγή: Eurostat-GISCO 2020

Η Ελλάδα από το 2021 και μετά το οικονομικό σοκ της πανδημίας, έχει επιστρέψει στους θετικούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης (Γράφημα 1) κάτι που υποδηλώνει και έντονη οικονομική δραστηριότητα.

Γράφημα 1. Ετήσιο Κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ (PPS)



Ίδια επεξεργασία. Πηγή δεδομένων: Eurostat 2024b

...το σύνολο των περιφερειών της Ελλάδας, εκτός της Περιφέρειας Αττικής, κατατάσσονται στις περιοχές των οποίων το ΑΕγχΠ είναι μικρότερο του 75% του ευρωπαϊκού μέσου, υποδεικνύοντας χαμηλά επίπεδα εισοδήματος παρά την αύξηση στο ΑΕΠ.

Ενθαρρυντικό επίσης είναι το γεγονός πως, βάσει των στοιχείων του 2022, και οι 13 περιφέρειες της στο επίπεδο NUTS 2 παρουσίασαν αύξηση του ΑΕγχΠ τους (Πίνακας 2), ενώ αυξητική τάση υπήρχε και τα προηγούμενα έτη σε μικρότερο βαθμό (με την εξαίρεση του 2020). Το μεγαλύτερο ποσοστό αύξησης καταγράφηκε στην περιφέρεια Ιονίων Νήσων (7,8%) και το μικρότερο στην περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας (0,1%).

Πίνακας 2. Αύξηση ΑΕγχΠ στις ελληνικές περιφέρειες, 2022

Αττική: 6,1%*	Θεσσαλία: 5,7%*
Στερεά-Ελλάδα: 0,1%*	Ήπειρος: 4,6%*
Δυτική-Ελλάδα: 1,5%*	Πελοπόννησος: 3,2%*
Ανατολική-Μακεδονία-Θράκη: 3,6%*	Βόρειο-Αιγαίο: 4,2%*
Κεντρική-Μακεδονία: 6,5%*	Νότιο-Αιγαίο: 7,7%*
Δυτική-Μακεδονία: 1,5%*	Κρήτη: 7,6%*
Ιόνια-νησιά: 7,8%*	■

Πηγή: Eurostat 2024b

Ωστόσο τα στοιχεία αυτά δεν αποκαλύπτουν πολλά για το επίπεδο περιφερειακών ανισοτήτων αλλά και την κατανομή της οικονομικής δραστηριότητας.

Όπως φαίνεται στον Χάρτη 1 το σύνολο των περιφερειών της Ελλάδας, εκτός της Περιφέρειας Αττικής, κατατάσσονται στις περιοχές των οποίων το ΑΕγχΠ είναι μικρότερο του 75% του ευρωπαϊκού μέσου, υποδεικνύοντας χαμηλά επίπεδα εισοδήματος παρά την αύξηση στο ΑΕΠ. Επίσης για το έτος 2022, η περιφέρεια Βορείου Αιγαίου αν και παρουσίασε αύξηση 4.2% στο ΑΕγχΠ κατατάσσεται ανάμεσα σε εκείνες με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ.

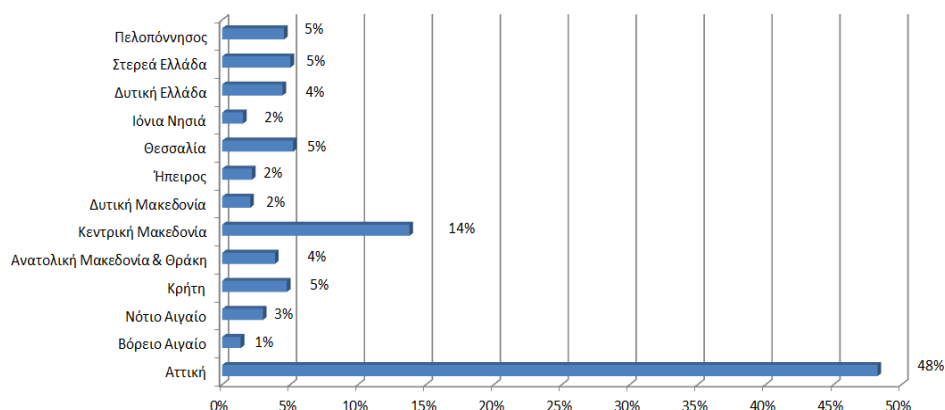
Προκειμένου να αποτυπώσουμε μια πιο αντιπροσωπευτική εικόνα της ανισότητας ανάμεσα στις ελληνικές περιφέρειες θα εστιάσουμε σε τρεις οικονομικές έννοιες, το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση ανά περιφέρεια.

Κοιτώντας ξανά το Γράφημα 1 όπου παρουσιάζεται το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ των 13 ελληνικών περιφερειών καθώς και ο ευρωπαϊκός μέσος όρος ΑΕΠ, σε όρους αγοραστικής

δύναμης, βλέπουμε αρχικά πως η μόνη ελληνική περιφέρεια που πλησιάζει τον ευρωπαϊκό μέσο είναι η περιφέρεια Αττικής. Το σύνολο των υπόλοιπων 12 περιφερειών απέχει αρκετά, ενώ οι 10 από αυτές ακολουθούν παρόμοια πορεία (με εξαίρεση την περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου και Δυτικής Μακεδονίας). Επιπλέον, το Γράφημα 2 παρουσιάζει την ποσοστιαία συνεισφορά στο εθνικό ΑΕΠ κάθε περιφέρειας για το 2020.

Παρατηρούμε πως η Περιφέρεια Αττικής συνεισφέρει σχεδόν το 50% του ΑΕΠ της Ελλάδας ενώ ακολουθεί σε πολύ μικρότερο βαθμό η Κεντρική Μακεδονία, η περιφέρεια δηλαδή με το δεύτερο μεγαλύτερο αστικό κέντρο της χώρας, τη Θεσσαλονίκη. Η συνεισφορά των υπόλοιπων περιφερειών περιορίζεται από 1% έως 5% του ΑΕΠ και, ενώ τα στοιχεία δεν παρουσιάζουν μεγάλη διαφοροποίηση σε σχέση με προηγούμενα έτη.

Γράφημα 2. % Συνεισφορά των Περιφερειών στο ΑΕΠ της Ελλάδας, 2020



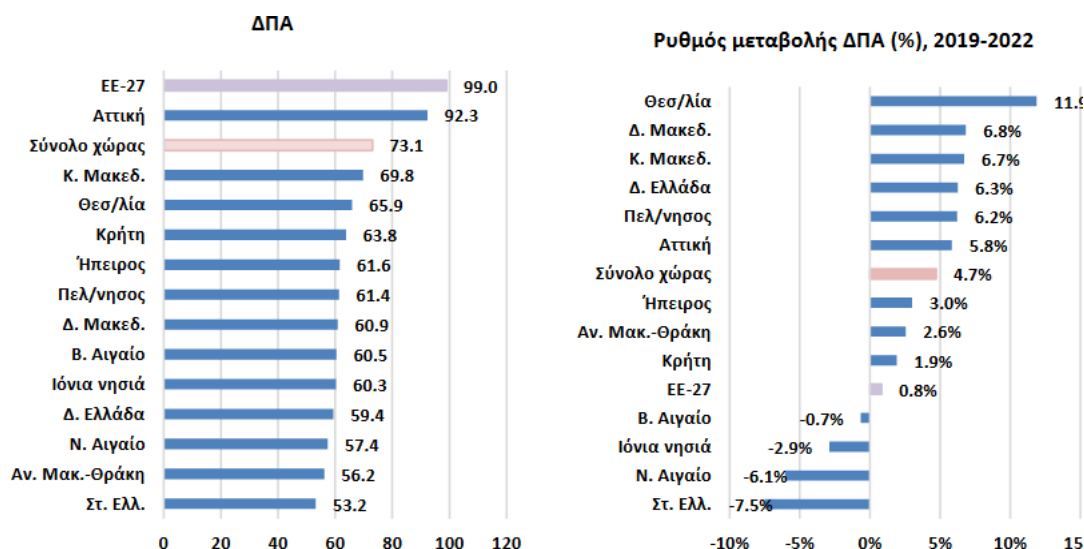
Ίδια επεξεργασία. Πηγή δεδομένων: Eurostat 2024b

Παρατηρούμε πως η Περιφέρεια Αττικής συνεισφέρει σχεδόν το 50% του ΑΕΠ της Ελλάδας ενώ ακολουθεί σε πολύ μικρότερο βαθμό η Κεντρική Μακεδονία, η περιφέρεια δηλαδή με το δεύτερο μεγαλύτερο αστικό κέντρο της χώρας, τη Θεσσαλονίκη. Η συνεισφορά των υπόλοιπων περιφερειών περιορίζεται από 1% έως 5% του ΑΕΠ και, ενώ τα στοιχεία δεν παρουσιάζουν μεγάλη διαφοροποίηση σε σχέση με προηγούμενα έτη. Αξιοσημείωτο είναι επίσης πως η περιφέρεια Αττικής καλύπτει επίσης πάνω από το 1/3 των συνολικών εγχώριων επενδύσεων, αλλά και πάνω από το μισό των συνολικών εγχώριων εξαγωγών (IOBE 2024).

Η χαμηλή οικονομική δραστηριότητα που εμφανίζει η συντριπτική πλειονότητα των ελληνικών περιφερειών αντανακλά το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας από το οποίο αυτές υποφέρουν. Ως αποτέλεσμα σύνθεσης οικονομικών εννοιών, η ανταγωνιστικότητα είναι ένα σημαντικό μέτρο όχι μόνο της οικονομικής ανάπτυξης αλλά και του σταθερού ρυθμού παραγωγής που τη στηρίζει. Δίνει έτσι μια δυναμική εικόνα της οικονομίας η οποία δεν περιορίζεται σε απόλυτους αριθμούς αλλά αφορά και τις δυνητικές δυνατότητες ανάπτυξης μιας περιφέρειας ή χώρας.

Στην Ελλάδα οι 12 από τις 13 περιφέρειες βρίσκονται στα χαμηλότερα επίπεδα ανταγωνιστικότητας (δηλαδή μακριά απ' τον ευρωπαϊκό μέσο όρο) με βάση τον ευρωπαϊκό δείκτη περιφερειακής ανταγωνιστικότητας για το 2022 (Regional Competitiveness Index 2.0) με εξαίρεση την Αττική (Γράφημα 3). Σημαντικό εδώ ωστόσο είναι να εξετάσουμε και τη μεταβολή στο δείκτη αυτό από το 2019 στο 2022. Όπως φαίνεται στο Γράφημα 3, οι ελληνικές περιφέρειες με τα χαμηλότερα επίπεδα ανταγωνιστικότητας είναι και εκείνες που κατέγραψαν αρνητικούς ρυθμούς μεταβολής, κάτι που υποδηλώνει πως δεν μπόρεσαν να καλύψουν το έδαφος σε σχέση και με τις υπόλοιπες περιφέρειες στο διάστημα 2019-2022.

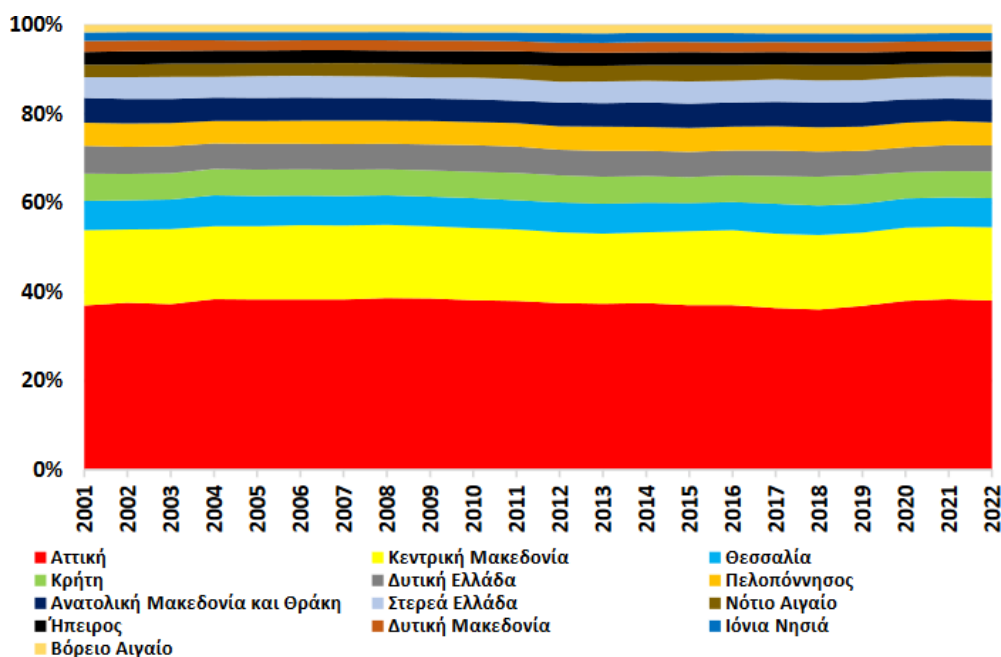
Γράφημα 3. Ευρωπαϊκός Δείκτης Περιφερειακής Ανταγωνιστικότητας (ΔΠΑ) ανά Περιφέρεια (%)



Πηγή: IOBE 2024

Τέλος, το Γράφημα 4 παρουσιάζει το μερίδιο απασχόλησης κάθε περιφέρειας επί του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας αλλά και πως αυτό εξελίχθηκε την περίοδο 2001-2022.

Γράφημα 4. Εξέλιξη μεριδίου περιφερειών στην απασχόληση, 2001-2022



Πηγή: IOBE 2024

Όπως είναι αναμενόμενο η περιφέρεια Αττικής καταλαμβάνει το μεγαλύτερο μερίδιο και συγκεντρώνει 4 στους 10 απασχολούμενους ενώ ακολουθεί με μεγάλη διαφορά η περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, (IOBE 2024). Η μεγαλύτερη άνοδος στο μερίδιο των περιφερειών στην απασχόληση για την περίοδο αναφοράς ανήκει και πάλι στην Αττική και ακολουθούν η περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, η περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, η περιφέρεια Βορείου Αιγαίου και η περιφέρεια Πελοποννήσου (IOBE 2024). Το μερίδιο στην απασχόληση

μειώθηκε για τις υπόλοιπες περιφέρειες. Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός πως για το 2022 το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας καταγράφηκε στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας (17,7%) μια περιφέρεια που διαχρονικά παρουσιάζει υψηλά ποσοστά ανεργίας ενώ παράλληλα η διαδικασία απολιγνιτοποίησης έχει δημιουργήσει αρκετές προκλήσεις.

Εν κατακλείδι, η εικόνα που μας δίνεται από τα ποσοτικά δεδομένα καταδεικνύει πως οι διαπεριφερειακές ανισότητες αντιπροσωπεύουν μια σημαντική πρόκληση για την εγχώρια δημόσια πολιτική.

Η εικόνα αυτή εύλογα μας οδηγεί να αναρωτηθούμε για τους παράγοντες που συμβάλλουν στη διαμόρφωσή της, ειδικότερα για μια χώρα σαν την Ελλάδα που διαχρονικά έχει λάβει σημαντικά ποσά μέσω της πολιτικής συνοχής ήδη από τα πρώτα χρόνια ένταξής της στην ΕΟΚ/ΕΕ (Πίνακας 2).

Πίνακας 2. Συνολική χρηματοδότηση της Ελλάδας από την πολιτική συνοχής, 1989-2020 (τρέχουσες τιμές/έτος)

Προγραμματική Περίοδος	Ταμείο	Συνολικές πληρωμές
1989-1993: Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (EAFRD) ⁵	€144 726 225
1989-1993: Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF)	€4 167 834 062
1994-1999: Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (EAFRD)	€2 004 800 082
1994-1999: Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF)	€9 636 922 366
1994-1999: Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ταμείο Συνοχής (CF)	€3 401 308 574
2000-2006: Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (EAFRD)	€2 661 433 773
2000-2006: Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF)	€15 073 145 656
2000-2006: Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ταμείο Συνοχής (CF)	€2 400 929 359
2000-2006: Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ESF)	€4 872 430 547
2007-2013: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (EAFRD)	€3 421 934 42
2007-2013: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF)	€12 149 300 067

⁵ Το συγκεκριμένο ταμείο παρότι τυπικά δεν περιλαμβάνεται στα ΕΔΕΤ, οργανωτικά ανήκει στο κομμάτι των ΕΣΠΑ και η λειτουργία του διέπεται από τους κοινούς κανόνες για τα διαρθρωτικά ταμεία.

2007-2013: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)	Εθνικό Πλαίσιο	Ταμείο Συνοχής (CF)	€3 697 160 914
2007-2013: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)	Εθνικό Πλαίσιο	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ESF)	€4 238 111 402
2014-2020: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (EAFRD)	€3 955 426 365
2014-2020: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF)	€9 163 087 254
2014-2020: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ταμείο Συνοχής (CF)	€1 576 113 764
2014-2020: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ESF)	€3 304 646 893
2014-2020: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (EMFF)	€190 707 758
2014-2020: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (FEAD)	€201 120 609
2014-2020: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Πρωτοβουλία για την Απασχόληση των Νέων (YEI)	€214 826 728

Πηγή δεδομένων: European Commission 2024

Παρά τη σημαντική ενίσχυση που έχει λάβει από τα ΕΔΕΤ, η Ελλάδα δεν διαθέτει μια ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης που θα λαμβάνει υπ' όψιν τις διαφορετικές δυνατότητες και ανάγκες των ελληνικών περιφερειών και θα μπορεί να ιεραρχήσει επιμέρους πολιτικές και στόχους.

Παρά τη σημαντική ενίσχυση που έχει λάβει από τα ΕΔΕΤ, η Ελλάδα δεν διαθέτει μια ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης που θα λαμβάνει υπ' όψιν τις διαφορετικές δυνατότητες και ανάγκες των ελληνικών περιφερειών και θα μπορεί να ιεραρχήσει επιμέρους πολιτικές και στόχους. Συνεπώς η περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας στηρίζεται εν πολλοίς στον ευρύτερο ευρωπαϊκό σχεδιασμό και στις χρηματοδοτήσεις που τον συνοδεύουν, ενώ ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των συναφών πολιτικών διέπονται από έντονο πολιτικό και διοικητικό συγκεντρωτισμό. Έτσι τόσο οι περιφέρειες όσο και οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης στερούνται σημαντικής δημοσιονομικής αυτονομίας, ενώ δεν υπάρχει ξεκάθαρο πλαίσιο ανάθεσης και διαφοροποίησης ευθυνών σε τοπικό επίπεδο. Γίνεται λοιπόν φανερό πως η Ελλάδα έχει υιοθετήσει μια συγκεντρωτική αναπτυξιακή στρατηγική οποία επικεντρώνεται στην προώθηση της ανάπτυξης στο σύνολο της επικράτειάς της (Ανδρέου και Παπαδάκης 2012, Andreou 2016, OECD 2020).

Συμπερασματικά

Τα στοιχεία και οι πολιτικές που παρουσιάστηκαν δημιούργησαν ένα ενδιαφέρον μωσαϊκό πληροφοριών. Οι περιφερειακές ανισότητες δεν είναι ένα νέο φαινόμενο, ούτε είναι απαραίτητα το αποτέλεσμα οικονομικών κρίσεων και κακής διαχείρισης, αλλά αποτελούν εγγενές στοιχείο μιας ένωσης κρατών μοναδικής στο είδος της όπως η ΕΕ.. Ωστόσο, όταν αυτές οι ανισότητες σκαρφλώσουν σε επίπεδα που εμποδίζουν την οικονομική ανάπτυξη, μειώνουν το βιοτικό επίπεδο και αλλάζουν βίαια τη γεωγραφία περιοχών και πόλεων, απαιτούνται οι κατάλληλες δράσεις σε ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Σε

αυτή τη βάση η έννοια της συνοχής απέκτησε εξέχουσα θέση ανάμεσα στις ευρωπαϊκές πολιτικές και ήδη μετράει σχεδόν τέσσερις δεκαετίες ζωής. Μέσα σε αυτό το διάστημα, και πάντα με γνώμονα τον ασαφή στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, η πολιτική αυτή διαμορφώθηκε κι εξελίχθηκε σε μια προσπάθεια να ανταποκριθεί σε ποικίλες εξωτερικές και εσωτερικές πιέσεις και συγκυρίες.

Στον αντίποδα δεν μπορεί κανείς να παραβλέψει πως χώρες όπως η Ελλάδα εξακολουθούν να παρουσιάζουν σημαντικά υψηλά ποσοστά περιφερειακών ανισοτήτων στο εσωτερικό τους παρά τις υψηλές χρηματοδοτήσεις που λαμβάνουν και τους ικανοποιητικούς ρυθμούς υλοποίησης. Το εύρος των παρεμβάσεων της πολιτικής συνοχής στη χώρα είναι εντυπωσιακό σε χρηματικούς όρους, ωστόσο οι επιπτώσεις της με δεν είναι πάντοτε σαφείς /και μετρήσιμες. Στα επόμενα κείμενα που θα δημοσιευτούν στο πλαίσιο του έργου θα έχουμε την ευκαιρία να εξετάσουμε σε μεγαλύτερο βάθος αρκετούς από τους παράγοντες που επηρεάζουν τη διαμόρφωση, την υλοποίηση και την αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα, και, κατ' επέκταση, να προχωρήσουμε σε μια τεκμηριωμένη αποτίμηση της συμβολής της στην ανάπτυξη των ελληνικών περιφερειών.

Βιβλιογραφία

- Alesina, A. και Rodrik, D. (1994) 'Distributive Politics and Economic Growth', *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), σελ. 465-490.
- Andreou, G. (2016) The governance effects of EU cohesion policy in Greece; The horizontal dimension, στο: Liargovas, P., Petropoulos, S., Tzifakis, N. και Huliaras, A. (επιμ.) *Beyond "Absorption": The Impact of EU Structural Funds on Greece*. Konrad-Adenauer-Stiftung Greece.
- Annoni, P. και Dijkstra, L. (2013) *EU Regional Competitiveness Index (RCI 2013)*. Luxembourg: Publications Office.
- Birdsall, N. (2005) *The World is Not Flat: Inequality and Justice in our Global Economy*, WIDER Lecture 9, United Nations University-WIDER, Helsinki.
- Castells-Quintana D. και Royuela V. (2017) 'Tracking positive and negative effects of inequality on long-run growth', *Empirical Economics*, 53(2017), σελ. 1349-1378.
- Crescenzi, R., Di Cataldo, M., Rodríguez-Pose, A. (2016) 'Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions', *Journal of Regional Science*, 56(4), σελ. 555–582.
- European Commission (2024) "Revealed: the historic pattern of EU investments in your region", Διαθέσιμο: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Historic-EU-payments-by-region-1988-2022/47md-x4nq/> (Ημ. πρόσβασης: 19 Απριλίου 2024).
- Eurostat (2019) "Regional GDP per capita ranged from 31% to 626% of the EU average in 2017", Διαθέσιμο: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc665909c80> (Ημ. πρόσβασης: 28 Απριλίου 2024).
- Eurostat (2024) "Most EU regions record an increase in real GDP in 2022", Διαθέσιμο: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240220-2> (Ημ. πρόσβασης: 16 April 2024).
- Eurostat (2024β) "Regional gross domestic product (PPS per inhabitant) by NUTS 2 regions", Διαθέσιμο: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00005/default/table> (Ημ. πρόσβασης: 18 April 2024).
- Herzer, D. και Vollmer, S. (2012) 'Inequality and growth: evidence from panel cointegration', *The Journal of Economic Inequality*, 10(4), σελ. 489-503.
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A. και Storper, M. (2019) 'Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications', *Journal of Economic Geography*, 19 (2019), σελ. 273-298.
- Lipps, J. και Schraff, D. (2021) 'Regional inequality and institutional trust in Europe', *European Journal of Political Research*, 60(4), σελ. 892-913.
- Moretti, E. (2012) *The new geography of jobs*. Boston, New York: Harper Business.
- OECD (2020) *Regional Policy for Greece Post-2020*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Rodríguez-Pose, A. (2013) 'Do institutions matter for regional development?', *Regional Studies*, 47(7), σελ. 1034–1047.
- Rodríguez-Pose, A. και Di Cataldo, M. (2015) 'Quality of government and innovative performance in the regions of Europe', *Journal of Economic Geography*, 15(4), σελ. 673–706.
- Rodríguez-Pose, A. και Garcilazo, E. (2015) *Quality of government and the returns of investment: examining the impact of cohesion expenditure in European regions*. OECD Regional Development Working Papers 2013/12.
- Stilwell, F. (2019) *The Political Economy of Inequality*. Cambridge: Polity.
- Ανδρέου, Γ. και Παπαδάκης, Μ. (2012) «Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας ενδιαμέσος απολογισμός», *Περιφέρεια* 2012(1), σελ. 93-116.
- Ανδρέου, Γ. (2022) «Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής» στο Γ. Ελ. Δούκας, Ν. Μαραβέγιας και Γ. Ανδρέου (επιμ.) *Η χωρική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: σύγκλιση ή απόκλιση*; Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.

Ανδρικοπούλου, Ε. και Καυκαλάς, Γ. (2022) «Η Ελλάδα στο μεταβαλλόμενο τοπίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: οι χωρικές διαστάσεις μιας μακροχρόνιας συμβίωσης» στο Γ. Ελ. Δούκας, Ν. Μαραβέγιας και Γ. Ανδρέου (επιμ.) *Η χωρική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: σύγκλιση ή απόκλιση*; Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.

IOBE (2024) «Έκθεση κοινωνικών και οικονομικών τάσεων στις ελληνικές περιφέρειες», Τεύχος 1/Μάρτιος 2024.

Κουντούρη, Φ., Δελλής, Κ. και Πλατανιώτης Α. (2023) «Ο πράσινος μετασχηματισμός της Ευρώπης: προκλήσεις, ευκαιρίες και η πορεία προς τα εμπρός» ΕΛΙΑΜΕΠ | Policy Briefs Ευρωπαϊκής Οικονομίας #1/2023.

Λύκος Μ. (2018) «Η ανάπτυξη των ελληνικών περιφερειών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» στο Ν. Μαραβέγιας και Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.) *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Η ιστορία μιας πολυκύμαντης σχέσης 1962-2018*. Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.

Οι επιπτώσεις της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ στις Ελληνικές Περιφέρειες, 2014-2020

Συγγραφείς: Γιώργος

ΑΝΔΡΕΟΥ

Ερευνητής, ΕΛΙΑΜΕΠ,

Επίκουρος Καθηγητής ΑΠΘ

Αύγουστος 2024



Περίληψη

- Στο παρόν κείμενο εργασίας επιχειρούμε να εντοπίσουμε και να αποτιμήσουμε τις επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στις περιφέρειες της Ελλάδας κατά την γραμματική περίοδο 2014-2020. Για το σκοπό αυτό, αξιοποιούμε τα εννοιολογικά εργαλεία της προστιθέμενης αξίας, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού.
- Πιο συγκεκριμένα, το ζητούμενο είναι να εντοπιστούν και να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020 και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) που το απαρτίζουν ως προς: α) τις οικονομικές επιδόσεις των περιφερειών υπό εξέταση, β) το περιεχόμενο της ασκούμενης αναπτυξιακής πολιτικής και γ) τις γενικότερες επιδόσεις των περιφερειακών και τοπικών θεσμικών οργάνων σε όρους διακυβέρνησης.
- Ένα πρώτο πόρισμα που εξάγεται από τη μελέτη των διαθέσιμων δεδομένων είναι ότι, μεθοδολογικά, είναι εξαιρετικά δύσκολο να απομονώσουμε τις οικονομικές και πολιτικές επιδόσεις και επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής σε περιφερειακό επίπεδο από τις αντίστοιχες επιδόσεις κι επιπτώσεις σε εθνικό επίπεδο. Αυτό συμβαίνει διότι οι δράσεις των ΠΕΠ, αφενός, αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής, όπως αυτή οργανώνεται και υλοποιείται στο πλαίσιο του αντίστοιχου ΕΣΠΑ και, αφετέρου, σχεδιάζονται και υλοποιούνται εντός ενός συγκεντρωτικού και ιεραρχικού πλαισίου διακυβέρνησης που καθοδηγείται από τις διαφορετικές ενσαρκώσεις του Υπουργείου Ανάπτυξης. Με άλλα λόγια, λόγω της στενής οικονομικής και πολιτικής αλληλεξάρτησης ανάμεσα στο εθνικό και το του περιφερειακό σκέλος του ΕΣΠΑ, είναι πρακτικά αδύνατον να διαχωρίσουμε τη μελέτη των ΠΕΠ και του συστήματος διακυβέρνησής τους από τη μελέτη του συνόλου των δράσεων του ΕΣΠΑ και του συστήματος διακυβέρνησής του.

- Γι' αυτόν τον λόγο, το κείμενο εστιάζεται καταρχάς στην «χαρτογράφηση» των γενικών οικονομικών και πολιτικών γνωρισμάτων της πολιτικής συνοχής και, ακολούθως, στρέφεται στη μελέτη της υλοποίησης της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα, διερευνώντας εκείνες τις οικονομικές και πολιτικές παραμέτρους που αφορούν πρωτίστως - αλλά όχι αποκλειστικά - τα ΠΕΠ και τις περιφέρειες.
- Η σχετική ανάλυση εκκινεί από μια εισαγωγική συζήτηση των κριτηρίων και των μεθόδων αξιολόγησης της πολιτικής συνοχής. Ακολουθεί η παρουσίαση των εννοιών της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού. Στη συνέχεια σκιαγραφείται το θεσμικο-πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε η πολιτική συνοχής της ΕΕ στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες κατά την περίοδο 2014-2020. Η επόμενη ενότητα αφιερώνεται στην ανάλυση των πέντε διαστάσεων της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής στις ελληνικές περιφέρειες. Στην τελευταία ενότητα ανακεφαλαιώνουμε και συνοψίζουμε τα πορίσματά μας.

Εισαγωγή

...είναι πρακτικά αδύνατον να διαχωρίσουμε τη μελέτη των ΠΕΠ και του συστήματος διακυβέρνησής τους από τη μελέτη του συνόλου των δράσεων του ΕΣΠΑ και του συστήματος διακυβέρνησής του.

Στο παρόν κείμενο εργασίας επιχειρούμε να εντοπίσουμε και να αποτιμήσουμε τις επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στις περιφέρειες της Ελλάδας κατά την γραμματική περίοδο 2014-2020. Για το σκοπό αυτό, αξιοποιούμε τα εννοιολογικά εργαλεία της προστιθέμενης αξίας, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού. Πιο συγκεκριμένα, το ζητούμενο είναι να εντοπιστούν και να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020 και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) που το απαρτίζουν ως προς: α) τις οικονομικές επιδόσεις των περιφερειών υπό εξέταση, β) το περιεχόμενο της ασκούμενης αναπτυξιακής πολιτικής και γ) τις γενικότερες επιδόσεις των περιφερειακών και τοπικών θεσμικών οργάνων σε όρους διακυβέρνησης. Ένα πρώτο πόρισμα που εξάγεται από τη μελέτη των διαθέσιμων δεδομένων είναι ότι, μεθοδολογικά, είναι εξαιρετικά δύσκολο να απομονώσουμε τις οικονομικές και πολιτικές επιδόσεις και επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής σε περιφερειακό επίπεδο από τις αντίστοιχες επιδόσεις κι επιπτώσεις σε εθνικό επίπεδο. Αυτό συμβαίνει διότι οι δράσεις των ΠΕΠ, αφενός, αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής, όπως αυτή οργανώνεται και υλοποιείται στο πλαίσιο του αντίστοιχου ΕΣΠΑ και, αφετέρου, σχεδιάζονται και υλοποιούνται εντός ενός συγκεντρωτικού και ιεραρχικού πλαισίου διακυβέρνησης που καθοδηγείται από τις διαφορετικές ενσαρκώσεις του Υπουργείου Ανάπτυξης. Με άλλα λόγια, λόγω της στενής οικονομικής και πολιτικής αλληλεξάρτησης ανάμεσα στο εθνικό και το του περιφερειακό σκέλος του ΕΣΠΑ, είναι πρακτικά αδύνατον να διαχωρίσουμε τη μελέτη των ΠΕΠ και του συστήματος διακυβέρνησής τους από τη μελέτη του συνόλου των δράσεων του ΕΣΠΑ και του συστήματος διακυβέρνησής του. Γι' αυτόν τον λόγο, το κείμενο εστιάζεται καταρχάς στην «χαρτογράφηση» των γενικών οικονομικών και πολιτικών γνωρισμάτων της πολιτικής συνοχής και, ακολούθως, στρέφεται στη μελέτη της υλοποίησης της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα, διερευνώντας εκείνες τις οικονομικές και πολιτικές παραμέτρους που αφορούν πρωτίστως - αλλά όχι αποκλειστικά - τα ΠΕΠ και τις περιφέρειες.

Η σχετική ανάλυση εκκινεί από μια εισαγωγική συζήτηση των κριτηρίων και των μεθόδων αξιολόγησης της πολιτικής συνοχής. Ακολουθεί η παρουσίαση των εννοιών της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού. Στη συνέχεια σκιαγραφείται το θεσμικο-πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε η πολιτική συνοχής της ΕΕ στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες κατά την περίοδο 2014-2020. Η επόμενη ενότητα αφιερώνεται στην ανάλυση των πέντε διαστάσεων της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής στις ελληνικές περιφέρειες. Στην τελευταία ενότητα ανακεφαλαιώνουμε και συνοψίζουμε τα πορίσματά μας.

Κριτήρια και μέθοδοι αξιολόγησης της πολιτικής συνοχής

Από το τέλος της δεκαετίας του 1980, τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά κι Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) - τα δημοσιονομικά εργαλεία της ΕΕ που υπηρετούν το στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής - λειτουργούν μέσα σε ένα ενιαίο πλαίσιο που στηρίζεται στις αρχές της συγκέντρωσης, του προγραμματισμού, της προσεκτικότητας, της εταιρικής σχέσης και της χρηστής διαχείρισης και συγχρηματοδοτούν ένα μεγάλο φάσμα έργων τα οποία εντάσσονται σε πολυετή (περιφερειακά ή εθνικά) αναπτυξιακά προγράμματα. Το σύνολο αυτών των δράσεων αποκαλείται «πολιτική συνοχής» και γίνεται συνήθως αντικείμενο ανάλυσης υπό διαφορετικές οπτικές γωνίες. Επιπλέον, η αποστολή της πολιτικής συνοχής της ΕΕ είναι η προώθηση του στόχου της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής όπως ορίζεται στο άρθρο 174 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της

...η πολιτική συνοχής θα έχει επίσης έναν ευρύτατο ποιοτικό αντίκτυπο στις εγχώριες (εθνικές και περιφερειακές) δημόσιες πολιτικές, αλλά και τους εγχώριους θεσμούς.

Ευρωπαϊκής Ένωσης – δηλαδή η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων τόσο σε εθνικό όσο και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, έχει υποστηριχθεί ότι οι φιλοδοξίες και τα αποτελέσματα της πολιτικής συνοχής υπερβαίνουν κατά πολύ τον οικονομικό –και ποσοτικοποιήσιμο– στόχο της διαπεριφερειακής σύγκλισης. Υπό αυτή την οπτική γωνία, αναμένεται ότι η πολιτική συνοχής θα έχει επίσης έναν ευρύτατο ποιοτικό αντίκτυπο στις εγχώριες (εθνικές και περιφερειακές) δημόσιες πολιτικές, αλλά και τους εγχώριους θεσμούς.

Καταρχάς, οι άμεσα εμπλεκόμενοι στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής επιχειρούν να εντοπίσουν και να αξιολογήσουν τις επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής σε σχέση με τους διακηρυγμένους της στόχους - οι οποίοι είναι πρωταρχικά αλλά όχι αποκλειστικά οικονομικοί. Η προσέγγιση αυτή εδράζεται στη διαπίστωση ότι: α) τα περισσότερα έργα που εκπονούνται στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής εξυπηρετούν οικονομικούς στόχους και β) ακόμα και όσα από τα εκπονούμενα έργα δεν διαθέτουν επί της αρχής έναν σαφή οικονομικό προσανατολισμό διέπονται από μια οικονομική λογική κατά τα στάδια του σχεδιασμού και της υλοποίησης (European Commission 1999β: 155). Η θεσμοθέτηση των ΕΔΕΤ το 1988 συνοδεύτηκε όντως από την ανάπτυξη ενός ολοένα διερευνώμενου πλαισίου μεθόδων, τεχνικών και διαδικασιών ελέγχου, παρακολούθησης και αξιολόγησης, με αποτέλεσμα η πολιτική συνοχής να θεωρείται ως μία από τις περισσότερο αξιολογούμενες πολιτικές της ΕΕ (Bachtler & Wren 2007).

Η έννοια της αξιολόγησης (evaluation) δε θα πρέπει να συγχέεται με αυτές της παρακολούθησης και του ελέγχου. Παρά το γεγονός ότι λειτουργούν συμπληρωματικά ως εργαλεία κριτικής της δημόσιας παρέμβασης, οι τρεις πρακτικές διαφοροποιούνται ως προς την οπτική γωνία που υιοθετούν, αλλά και ως προς τα κριτήρια αποτίμησης που χρησιμοποιούν. Η παρακολούθηση (monitoring) ισοδυναμεί με επαλήθευση της χρηστής διαχείρισης των παρεμβάσεων και, σε κανονικά διαστήματα, παράγει αναλύσεις για την πρόοδο των εκροών σε σχέση με τους επιχειρησιακούς στόχους της κάθε παρέμβασης. Ο έλεγχος (audit) αποσκοπεί στην επαλήθευση της νομιμότητας και της κανονικότητας της ροής των πόρων με βάση κριτήρια που είναι γνωστά και αποσαφηνισμένα εκ των προτέρων (προϋπολογισμοί, κανονισμοί, επαγγελματικές προδιαγραφές). Η αξιολόγηση (evaluation), τέλος, αποτιμά την υλοποίηση ενός ή περισσότερων προγραμμάτων σύμφωνα με τις εκροές, τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις που αυτά έχουν στην οικονομική και κοινωνική ζωή. Κατά γενική ομολογία, η αξιολόγηση συμβάλλει στη βελτίωση του σχεδιασμού και της υλοποίησης των προγραμμάτων και, παράλληλα, προωθεί τη λογοδοσία των κυβερνήσεων και ενισχύει τη συμμετοχή των εμπλεκόμενων δρώντων (stakeholders) (Koudoumakis et al. 2022: 1063).

Το έργο της αξιολόγησης είναι εξαιρετικά σύνθετο που προσκρούει σε σημαντικές δυσκολίες.

Το έργο της αξιολόγησης είναι εξαιρετικά σύνθετο που προσκρούει σε σημαντικές δυσκολίες (European Commission 1996α: 93-94). Καταρχάς, οι φορείς της αξιολόγησης υποχρεούνται συνήθως να επινοήσουν τα δικά τους κριτήρια, διότι σπάνια οι ευρύτεροι στόχοι της δημόσιας δράσης είναι σαφείς, ποσοτικοποιήσιμοι και άμεσα αξιοποιήσιμοι ως λειτουργικά κριτήρια (European Commission 1999α: 63-65). Με άλλα λόγια, απαιτείται η εξεύρεση της καταλληλότερης μεθοδολογίας και ιδιαίτερα των κατάλληλων ποσοτικών δεικτών¹. Ο όρος «πολιτική συνοχής» αντιπροσωπεύει το σύνολο μιας δέσμης πολυετών προγραμμάτων και μέτρων, τα οποία υπακούουν σε μια κοινή στρατηγική και πραγματοποιούνται στα πλαίσια ενός κοινού συστήματος λήψης αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά, τα προγράμματα αυτά εξυπηρετούν πολλούς και συχνά διαφορετικούς επιμέρους στόχους, παρεμβαίνουν σε ένα ευρύ φάσμα οικονομικο-κοινωνικών δραστηριοτήτων και ακολουθούν διαφορετικά χρονοδιαγράμματα και οργανωτικές μεθόδους. Η αξιολόγηση των επιπτώσεων των ΕΔΕΤ

¹ Χαρακτηριστικά, οι Koudoumakis et al. (2022: 1065) έχουν εντοπίσει τουλάχιστον 83 διαφορετικές μεθόδους αξιολόγησης των αναπτυξιακών προγραμμάτων της ΕΕ.

...η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη μέλη και η ακαδημαϊκή κοινότητα έχουν υιοθετήσει μια πιο ολιστική προσέγγιση ως προς το ζήτημα της αξιολόγησης συνολικά και το ζήτημα της αξιολόγησης της πολιτικής συνοχής ιδιαίτερα.

οφείλει επομένως να ενσωματώνει τα συμπεράσματα: α) των επιμέρους αξιολογήσεων διαφορετικών επιπέδων προγραμματισμού (μέτρων, προγραμμάτων και πολιτικής), β) των επιμέρους αξιολογήσεων που λαμβάνουν χώρα κατά τη διάρκεια διαφορετικών φάσεων της διαδικασίας προγραμματισμού (εκ των προτέρων αξιολόγηση, αξιολόγηση μεσοδιαστήματος και εκ των υστέρων αξιολόγηση) και των επιμέρους αξιολογήσεων που έχουν διαφορετικό θεματικό εύρος (συνολική αξιολόγηση, θεματική αξιολόγηση και αξιολόγηση σε βάθος) (European Commission 1999α: 51-62). Επιπροσθέτως, πρέπει να απομονωθούν οι επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής από την επίδραση άλλων εξωγενών παραγόντων (όπως οι πολιτικές και δράσεις των κρατών μελών ή/και τρίτων κρατών, οι λοιπές πολιτικές της ίδιας της ΕΕ, οι διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου, ο αρνητικός αντίκτυπος διαφόρων κρίσεων κλπ.). Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι οι ενωσιακές ενισχύσεις λειτουργούν προσθετικά στις εθνικές προσπάθειες, δεν είναι δυνατόν να υπολογιστεί με ακρίβεια ποια θα ήταν τα επίπεδα επενδύσεων εάν δεν υπήρχαν τα ΕΔΕΤ. Τέλος, οι συχνές αλλαγές στις οποίες υπόκεινται το Ευρωπαϊκό και το εθνικό κανονιστικό και προγραμματικό πλαίσιο σε κάθε περίοδο (συμπεριλαμβανομένων των κανόνων επιλεξιμότητας) εγείρουν ένα πλήθος μεθοδολογικών προβλημάτων που καθιστούν εξαιρετικά δυσχερή τη σύγκριση τόσο μεταξύ κρατών και περιφερειών όσο και μεταξύ προγραμματικών περιόδων.

Από τη δεκαετία του 2000 και στο εξής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη μέλη και η ακαδημαϊκή κοινότητα έχουν υιοθετήσει μια πιο ολιστική προσέγγιση ως προς το ζήτημα της αξιολόγησης συνολικά και το ζήτημα της αξιολόγησης της πολιτικής συνοχής ιδιαίτερα. Όπως ορίζει το τρέχον νομοθετικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, οι αξιολογήσεις των προγραμμάτων των ΕΔΕΤ θα πρέπει να βασίζονται τουλάχιστον σε ένα από τα ακόλουθα κριτήρια: αποτελεσματικότητα (effectiveness), αποδοτικότητα (efficiency), συνάφεια (relevance), συνοχή (coherence) και ενωσιακή προστιθέμενη αξία (cohesion added value) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο 2021). Διαπιστώνουμε επομένως ότι στα γνωστά - οικονομικά και ποσοτικοποιησιμα- κριτήρια της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας² προστίθενται τρία ακόμα κριτήρια - συνάφεια, συνοχή και ενωσιακή προστιθέμενη αξία - που αναδεικνύουν την ποιοτική διάσταση της πολιτικής συνοχής. Σύμφωνα με την Επιτροπή, το κριτήριο της συνάφειας αφορά το βαθμό στον οποίο οι στόχοι της αξιολογούμενης παρέμβασης ανταποκρίνονται στις τρέχουσες ανάγκες και προβλήματα, το κριτήριο της συνοχής εντοπίζεται στο πόσο καλά λειτουργεί η παρέμβαση τόσο εσωτερικά όσο και σε σχέση με άλλες παρεμβάσεις της ΕΕ, ενώ το κριτήριο της προστιθέμενης αξίας αφορά την αξία που προκύπτει από την παρέμβαση η οποία είναι επιπρόσθετη από την αξία που θα προέκυπτε εάν η παρέμβαση αυτή είχε αναληφθεί σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο - είτε από τις δημόσιες αρχές είτε (και) από τον ιδιωτικό τομέα (European Commission 2023: 404-413).

Τρεις έννοιες – κλειδιά: προστιθέμενη αξία, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και εξευρωπαϊσμός

Η έννοια που χρησιμοποιείται ως επί το πλείστον προκειμένου να αποτυπώσει τόσο την ποσοτική όσο και την ποιοτική διάσταση της πολιτικής συνοχής είναι η προστιθέμενη αξία. Η χρήση της έννοιας αυτής αντανάκλα την πεποίθηση ότι η πολιτική συνοχής -οφείλει να- λειτουργεί προς όφελος του συνόλου της ΕΕ (δηλαδή να παράγει θετικά αποτελέσματα τα οποία δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν με τη χρήση αμιγώς εθνικών μέσων πολιτικής) (Mairate & Hall 2001). Μέχρι στιγμής, η πιο συστηματική προσέγγιση των διαφορετικών διαστάσεων της προστιθέμενης αξίας είναι αυτή των Bachtler & Taylor (2003). Σύμφωνα με

² Το κριτήριο της αποδοτικότητας αφορά τον βαθμό στον οποίο τα προγράμματα των ΕΔΕΤ «μεταμόρφωσαν» τους διαθέσιμους πόρους στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα σε όρους χρόνου, ποσότητας και ποιότητας. Το κριτήριο της αποτελεσματικότητας αφορά τον βαθμό στον οποίο τα αποτελέσματα από την υλοποίηση των προγραμμάτων συνέβαλαν στην επίτευξη των αναμενόμενων στόχων.

την ανάλυσή τους -η οποία πάντως επικεντρώνεται στις περιφέρειες-, διακρίνονται πέντε επιμέρους διαστάσεις της προστιθέμενης αξίας:

Η έννοια που χρησιμοποιείται ως επί το πλείστον προκειμένου να αποτυπώσει τόσο την ποσοτική όσο και την ποιοτική διάσταση της πολιτικής συνοχής είναι η προστιθέμενη αξία.

1. η προστιθέμενη αξία της συνοχής (cohesion added value) - θετικές μακροοικονομικές, μικροοικονομικές και τοπικές επιπτώσεις-,
2. η επιχειρησιακή προστιθέμενη αξία (operational added value) - μέσω της εταιρικής σχέσης, ενισχύονται η διαφάνεια, η συνεργασία και ο συντονισμός κατά τη διαμόρφωση και την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής -,
3. η πολιτική προστιθέμενη αξία (political added value) - η πολιτική συνοχής αυξάνει τη διαφάνεια της ΕΕ συνολικά και ενθαρρύνει τη συμμετοχή των υποεθνικών δρώντων στις εθνικές και Ευρωπαϊκές πολιτικές και δράσεις-,
4. η προστιθέμενη αξία της πολιτικής (policy added value) - ενισχύεται ο μακροχρόνιος στρατηγικός σχεδιασμός και η συνέργεια μεταξύ των εθνικών, υπερεθνικών και υποεθνικών πολιτικών και, επιπλέον, ενθαρρύνονται οι καινοτόμες πρακτικές τόσο ως προς το σχεδιασμό όσο και ως προς τη διαχείριση-, και
5. η μαθησιακή προστιθέμενη αξία (learning added value) - η πολιτική συνοχής ενθαρρύνει τη μάθηση και την καινοτομία

Επιπροσθέτως, οι παρατηρούμενες αποκλίσεις ως προς την προστιθέμενη αξία αποδίδονται σε τρεις διαμεσολαβητικούς παράγοντες: α) την οικονομική και γεωγραφική κλίμακα των προγραμμάτων, β) τη φύση των συστημάτων διοίκησης και διαχείρισης (με κύριο διαφοροποιητικό κριτήριο εάν το σύστημα διαχείρισης της πολιτικής συνοχής εντάσσεται στην κύρια διοικητική δομή ή, αντιθέτως, είναι αυτόνομο από αυτή) και γ) την ωριμότητα της προγραμματικής εμπειρίας (Bachtler & Taylor 2003: 10-11). Θα πρέπει ωστόσο να προσθέσουμε έναν τέταρτο διαμεσολαβητικό παράγοντα: την ποιότητα της διακυβέρνησης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (Andreou 2009: 62).

...οι πολιτικοί επιστήμονες προσεγγίζουν την πολιτική συνοχή με τη βοήθεια των εννοιολογικών εργαλείων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού.

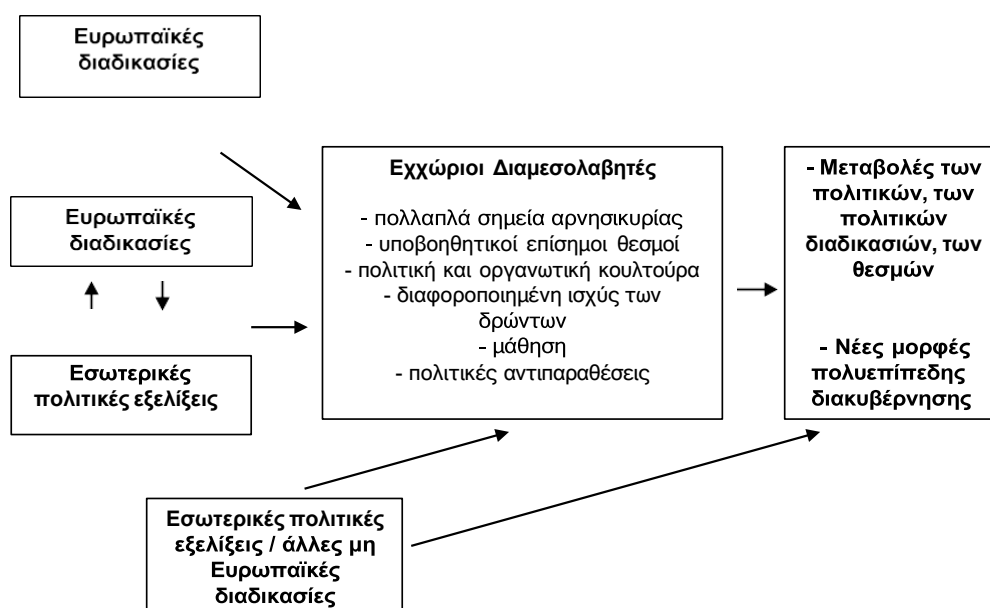
Από τη άλλη πλευρά, οι πολιτικοί επιστήμονες προσεγγίζουν την πολιτική συνοχή με τη βοήθεια των εννοιολογικών εργαλείων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού. Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης απεικονίζει τις μεταβαλλόμενες σχέσεις ανάμεσα σε δρώντες διαφορετικών χωρικών επιπέδων διακυβέρνησης, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στην αυξανόμενη αδυναμία διάκρισης ανάμεσα σε διαδικασίες εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής (Marks 1993; Marks et al. 1996; Hooghe 1996). Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι κυρίαρχη κατά το στάδιο εφαρμογής της πολιτικής συνοχής. Ο όρος «εξευρωπαϊσμός» χρησιμοποιείται συνήθως προκειμένου να περιγράψει τις διαδικασίες διαμόρφωσης, διάχυσης και θεσμοθέτησης των επίσημων και ανεπίσημων κανόνων, διαδικασιών, πολιτικών παραδειγμάτων, υφών, τρόπων δράσης και κοινών πεποιθήσεων και κανόνων, οι οποίες πρώτα ορίζονται και παγιώνονται κατά τη λήψη αποφάσεων της ΕΕ και στη συνέχεια ενσωματώνονται στη λογική του εγχώριου πολιτικού λόγου (discourse), αλλά και των εγχώριων ταυτοτήτων, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών (Radaelli 2000: 3).

Οι διαδικασίες μάθησης αποτελούν κεντρικό στοιχείο των εγχώριων αλλαγών που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού. Ωστόσο, δύο διαφορετικές προσεγγίσεις του εξευρωπαϊσμού προτάσσουν αντίστοιχες ερμηνείες των αλλαγών που προκαλούνται από τη μάθηση. Συγκεκριμένα, η ορθολογιστική σχολή χρησιμοποιεί την έννοια της στρατηγικής μάθησης (strategic /thin learning), ενώ η κοινωνιολογική σχολή την έννοια της ουσιαστικής μάθησης (thick learning). Η στρατηγική μάθηση συνίσταται απλώς στην αναπροσαρμογή των στρατηγικών των δρώντων, προκειμένου αυτοί να επιτύχουν τους αρχικούς τους στόχους σε ένα νέο πλαίσιο - δηλαδή αφορά το "πώς να ξεπεράσεις ένα εμπόδιο χρησιμοποιώντας γνωστές μορφές δράσεις με διάφορους ευφυείς τρόπους". Αντιθέτως, η ουσιαστική μάθηση συνεπάγεται την τροποποίηση των αξιών των δρώντων και άρα την αναμόρφωση των επιλογών και των στόχων τους (Bache 2008: 13-14).

Οι διαδικασίες εξευρωπαϊσμού δεν είναι ούτε γραμμικές ούτε μονοδιάστατες. Κατ' αρχήν, η αντίληψη ότι ο εξευρωπαϊσμός είναι μια "εκ των άνω" (top-down) διαδικασία πρέπει εξ αρχής να απορριφθεί. Αφενός, κάθε διαδικασία εξευρωπαϊσμού έχει πολλαπλές αφετηρίες, οι οποίες θα πρέπει να αναζητηθούν σε τόσο στο εθνικό όσο και στο ευρωπαϊκό - και, σε ορισμένες περιπτώσεις, στο διεθνές - επίπεδο. Αφ' ετέρου, οι εσωτερικές μεταβολές που προκύπτουν ως αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού είναι το τελικό προϊόν της αλληλεπίδρασης των γενεσιουργών ερεθισμάτων που προαναφέρθηκαν με ένα πλήθος "εγχώριων διαμεσολαβητών"- τα υφιστάμενα σημεία αρνησικυρίας (veto points), τους υποβοηθητικούς επίσημους θεσμούς, την κυρίαρχη πολιτική και οργανωτική κουλτούρα, τη διαφοροποιημένη ισχύ των εμπλεκόμενων δρώντων, τις διαδικασίες μάθησης και, τέλος, τις αντιπαραθέσεις μεταξύ των πολιτικών δρώντων (Cowles et al 2001; Bache 2008, 16). Οι πολύπλοκες και δυναμικές αυτές διαδικασίες σχηματοποιούνται στον Πίνακα 1.

Με όρους εξευρωπαϊσμού και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το κεντρικό ζήτημα σχετικά με την πολιτική συνοχής είναι εάν οι ευρωπαϊκές πολιτικές, πρακτικές και επιλογές αυξάνουν την επιρροή των υποεθνικών δρώντων - της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης - και των μη κρατικών δρώντων.

Πίνακας 1: Εξευρωπαϊσμός και εγχώριες μεταβολές



Πηγή: Bache (2008: 19)

Με όρους εξευρωπαϊσμού και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το κεντρικό ζήτημα σχετικά με την πολιτική συνοχής είναι εάν οι ευρωπαϊκές πολιτικές, πρακτικές και επιλογές αυξάνουν την επιρροή των υποεθνικών δρώντων - της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης - και των μη κρατικών δρώντων, είτε μέσω αναδιανομής των πόρων υπέρ αυτών (ορθολογιστική ερμηνεία) ή μέσω αναμόρφωσης των επιλογών των εγχώριων δρώντων (κοινωνιολογική ερμηνεία). Και στις δύο περιπτώσεις, αναμένεται ότι η επιρροή που ασκούν αυτοί οι δρώντες κατά τη διαδικασία λήψης και υλοποίησης αποφάσεων θα αυξάνεται και παράλληλα θα διαχέεται σε περισσότερα πεδία πολιτικής (Bache 2008, 21-2).

Το θεσμικο-πολιτικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα

Όπως υποστηρίξαμε στην προηγούμενη ενότητα, εκείνοι οι «διαμεσολαβητικοί» - παράγοντες που επηρεάζουν την προστιθέμενη αξία της πολιτικής συνοχής ανά περιφέρεια είναι: α) η οικονομική και γεωγραφική κλίμακα των εκάστοτε Προγραμμάτων, β) η φύση των συστημάτων διοίκησης και διαχείρισης, γ) η ωριμότητα της προγραμματικής εμπειρίας και δ) η ποιότητα της διακυβέρνησης. Κατά συνέπεια, πριν περάσουμε στην ανάλυση των επιμέρους διαστάσεων της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής στις υπό εξέταση

περιφέρειες, οφείλουμε να προσδιορίσουμε τα κύρια θεσμικά και πολιτικά γνωρίσματα του πλαισίου πολιτικής εντός του οποίου σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε η εν λόγω πολιτική.

Η πολιτική συνοχής στην Ελλάδα είναι επομένως μία εθνική αναπτυξιακή πολιτική - και, οφείλουμε να τονίσουμε, η μοναδική αναπτυξιακή πολιτική που διαθέτει η χώρα.

Ο συντονισμός των αναπτυξιακών παρεμβάσεων στην Ελλάδα υπήρξε ανέκαθεν έργο της κεντρικής κυβέρνησης και διοίκησης. Αναπόφευκτα, επομένως, από το 1987 και στο εξής, το εκάστοτε αρμόδιο Υπουργείο για τον συντονισμό των εγχώριων αναπτυξιακών πολιτικών κατευθύνει και ελέγχει - σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό - το σχεδιασμό και την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα. Από το 1989, όταν εκκίνησε το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, τα διαδοχικά ΚΠΣ και ΕΣΠΑ (δηλαδή τα βασικά στρατηγικά σχέδια για την ανάπτυξη της χώρας με τη συνδρομή των ΕΔΕΤ) αποτελούνται, αφενός, από τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) εθνικής εμβέλειας υπό την ευθύνη μεμονωμένων υπουργείων - και, αφετέρου, από ΠΕΠ υπό την ευθύνη των δεκατριών περιφερειών της χώρας. Παρά τη θεσμοθέτηση των δεκατριών περιφερειών το 1987, τα ΠΕΠ δεν αποτελούν απλώς αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής αλλά εντάσσονται σε ένα συγκεντρωτικό και ιεραρχικό σύστημα προγραμματισμού και υλοποίησης το οποίο ελέγχονται από την κεντρική διοίκηση και πρωτίστως από τις διαφορετικές ενσαρκώσεις του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Η πολιτική συνοχής στην Ελλάδα είναι επομένως μία εθνική αναπτυξιακή πολιτική - και, οφείλουμε να τονίσουμε, η μοναδική αναπτυξιακή πολιτική που διαθέτει η χώρα (Andreou 2006).

Για την προγραμματική περίοδο 2014-20, η Ελλάδα χρηματοδοτήθηκε με 21,4 δισ. ευρώ από τα ΕΔΕΤ, με την εθνική συγχρηματοδότηση να ανέρχεται σε 4,8 δισ. ευρώ. Στο πλαίσιο της χρηματοδότησης της ΕΕ, το 40% των πόρων (8,6 δισ. ευρώ) προήλθαν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το 22% (4,7 δισ. ευρώ) από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), το 18% (3,9 δισ. ευρώ) από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το 15% (3,3 δισ. ευρώ) από το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ). Οι πόροι αυτοί κατανεμήθηκαν σε 7 εθνικά ΕΠ και 13 ΠΕΠ.

...το σύστημα προγραμματισμού, διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα για την περίοδο 2014-2020 παρέμεινε συγκεντρωτικό, ιεραρχικό και γραφειοκρατικό.

Το περιφερειακό σκέλος του ΕΣΠΑ 2014-2020 περιλαμβάνει λουπόν 13 πολυτομεακά και πολυταμειακά ΠΕΠ, ένα για κάθε μια από τις ελληνικές Περιφέρειες, στα οποία εντάσσονται δράσεις και έργα περιφερειακής κλίμακας και χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ. Οι θεματικές προτεραιότητες του κάθε ΠΕΠ ακολουθούν τις τέσσερις από τις πέντε γενικές χρηματοδοτικές προτεραιότητες που διέπουν το σύνολο του ΕΣΠΑ³. Στα ΠΕΠ εκχωρήθηκε επιπλέον η διαχείριση σημαντικών πόρων του Ταμείου Συνοχής για το Περιβάλλον (κυρίως πόρων που κατευθύνθηκαν στην κάλυψη των υποχρεώσεων της χώρας και των Περιφερειών που αφορούν στα υγρά απόβλητα). Συνολικά, για τα 13 ΠΕΠ διατέθηκαν 5,4 δισ. ευρώ, τα οποία αντιπροσωπεύουν περίπου το 35% του αθροίσματος των πόρων του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του Ταμείου Συνοχής. Παράλληλα, στα ΠΕΠ εκχωρήθηκε από το ΕΠ της Αγροτικής Ανάπτυξης η διαχείριση περίπου 30% των πόρων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (Υπουργείο Ανάπτυξης 2014: 99-102).

Σε γενικές γραμμές, το σύστημα προγραμματισμού, διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα για την περίοδο 2014-2020 παρέμεινε συγκεντρωτικό, ιεραρχικό και γραφειοκρατικό.

³ Οι προτεραιότητες αυτές είναι οι ακόλουθες: 1) ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων και ,μετάβαση στην ποιοτική επιχειρηματικότητα, 2) ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού και ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση, 3) προστασία του περιβάλλοντος και μετάβαση σε μία οικονομία φιλική στο περιβάλλον, 4)ανάπτυξη, εκσυγχρονισμός και συμπλήρωση υποδομών για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και 5) βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Υπουργείο Ανάπτυξης 2014). Παραδόξως, ο τελευταίος στόχος - ο οποίος μάλιστα θεωρείται οριζόντιος - δεν συμπεριλήφθηκε στις προτεραιότητες των ΠΕΠ.

...το διοικητικό σύστημα της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα διοικείται και στελεχώνεται από τεχνοκράτες οι οποίοι δρουν έξω από τα όρια της κλασσικής δημόσιας διοίκησης παραμένει εξαρτημένο από τις παραδοσιακές κρατικές δομές.

- Ο συνολικός συντονισμός της προετοιμασίας του ΕΣΠΑ 2014 - 2020 και του συνόλου των Προγραμμάτων που το απαρτίζουν έγινε από την Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας. Όπως και σε όλες τις προγενέστερες περιόδους προγραμματισμού, στην κορυφή της πυραμίδας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου του ΕΣΠΑ τοποθετήθηκε η Εθνική Αρχή Συντονισμού (ΕΑΣ), η οποία είναι υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (το οποίο το 2015 μετονομάστηκε σε Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού). Η ΕΑΣ άσκησε καθήκοντα συνδέσμου με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (η οποία έχει τη συνολική ευθύνη του συντονισμού και της παρακολούθησης της πολιτικής συνοχής στην ΕΕ), προώθησε και επέβλεψε την εναρμονισμένη εφαρμογή του ενωσιακού και εθνικού δικαίου και συντόνισε τις δραστηριότητες των άλλων ορισθέντων Αρχών/ φορέων.
- Υπεύθυνες για τη διαχείριση των επιμέρους ΕΠ ήταν οι Διαχειριστικές Αρχές (ΔΑ) του ΕΣΠΑ. Για την περίοδο 2014-2020 ορίστηκαν δεκαοκτώ (18) ΔΑ, μία για κάθε ΕΠ. Οι ΔΑ όλων των Τομεακών ΕΠ (συνολικά 5) ήταν Ειδικές Υπηρεσίες που υπάγονταν στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού⁴, ενώ οι 13 ΔΑ των ΠΕΠ (μία για κάθε ΠΕΠ) ήταν Ειδικές Υπηρεσίες που υπάγονται διοικητικά στον οικείο Περιφερειάρχη⁵.
- Υπεύθυνη για τον έλεγχο της ορθής λειτουργίας του συστήματος ήταν η Αρχή Ελέγχου (ΑΕ), η οποία υπαγόταν στο Υπουργείο Οικονομικών και ήταν κοινή για τα 18 ΕΠ.

Εν κατακλείδι, το διοικητικό σύστημα της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα για την υπό εξέταση περίοδο παρέμεινε συγκεντρωτικό και ιεραρχικό και παρουσίαζε (κι εξακολουθεί να παρουσιάζει) δύο πολύ ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά: πρώτον, διοικείται και στελεχώνεται από τεχνοκράτες (τα στελέχη της ΕΑΣ, των ΔΑ και της ΕΑΕ) οι οποίοι δρουν έξω από τα όρια της κλασσικής δημόσιας διοίκησης· δεύτερον, παραμένει εξαρτημένο από τις παραδοσιακές κρατικές δομές (Υπουργεία και Περιφέρειες) και συνεπώς εξακολουθεί να είναι ευάλωτο σε πολιτικές παρεμβάσεις (αν και σε πολύ μικρότερο βαθμό απ' ότι στο παρελθόν).

Η προστιθέμενη αξία της πολιτικής συνοχής στις ελληνικές περιφέρειες, 2014-2020

Η προστιθέμενη αξία της συνοχής

Η προστιθέμενη αξία της συνοχής (cohesion added value) αφορά τις οικονομικές επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής. Προκειμένου να εκτιμηθεί κατά προσέγγιση η συμβολή της πολιτικής συνοχής στην διαμόρφωση βασικών μεταβλητών όπως η ανάπτυξη και οι επενδύσεις απαιτείται η χρησιμοποίηση μακροοικονομικών μοντέλων. Τα μοντέλα αυτά αναλύουν τις μεταβολές που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια μίας ή περισσότερων περιόδων προγραμματισμού. Πιο συγκεκριμένα, τέτοιες αναλύσεις τάσης ξεκινούν από την σύγκριση των εξελίξεων πριν και μετά από την έναρξη των χρηματοδοτήσεων των ΕΔΕΤ κι εκτιμούν τι θα συνέβαινε εάν συνεχίζονταν οι προηγούμενες τάσεις. Όπως είναι προφανές, οι μελέτες αυτές δεν αξιολογούν άμεσα τις επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής, αλλά εκμαιεύουν έμμεσα συμπεράσματα - οποιαδήποτε απόκλιση από την αρχικά προβλεπόμενη τάση

⁴ Κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, οι Διαχειριστικές Αρχές των τομεακών ΕΠ υπάγονταν στα αρμόδια τομεακά Υπουργεία.

⁵ Κατά τη διάρκεια του ΕΣΠΑ 2007-2013, την διαχείριση των δράσεων των ΠΕΠ ασκούσαν 13 Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές, οι οποίες επίσης υπάγονταν στον οικείο Περιφερειάρχη.

...οι οικονομικές επιπτώσεις των διαρθρωτικών παρεμβάσεων αξιολογούνται ως προς δύο βασικές παραμέτρους: α) τις επιπτώσεις Κεϋνσιανού τύπου και β) τις επιπτώσεις στον τομέα της προσφοράς.

εκλαμβάνεται ως επίπτωση της πολιτικής της συνοχής- και γι' αυτό θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με επιφύλαξη (European Commission 1999β: 155). Σε γενικές γραμμές, οι οικονομικές επιπτώσεις των διαρθρωτικών παρεμβάσεων αξιολογούνται ως προς δύο βασικές παραμέτρους: α) τις επιπτώσεις Κεϋνσιανού τύπου στο προϊόν και την απασχόληση -δηλαδή τις επιπτώσεις που έχει η ενίσχυση του εισοδήματος των ενισχυόμενων χωρών στην συνολική εγχώρια ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες και β) τις επιπτώσεις στον τομέα της προσφοράς -δηλαδή την αύξηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας (efficiency) της εθνικής οικονομίας μέσω της βελτίωσης των παραγωγικών δομών και των οικονομικών επιδόσεων. Οι επιπτώσεις αυτού του τύπου είναι πολύ πιο δύσκολο να εκτιμηθούν γιατί εκδηλώνονται σταδιακά και εξαντλούνται μετά από την πάροδο πολλών ετών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολόγησε τον μακροοικονομικό αντίκτυπο της πολιτικής συνοχής της περιόδου 2014-2020 σε όλες τις Ευρωπαϊκές περιφέρειες επιπέδου NUTS 2 για την χρησιμοποιώντας το μοντέλο γενικής ισορροπίας RHOMOLO. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο μοντέλο, οι παρεμβάσεις της πολιτικής συνοχής – οι εκταμιεύσεις των ΕΔΕΤ – αντιπροσωπεύουν 'διαταραχές' (shocks) - τόσο από την πλευρά της ζήτησης όσο και από την πλευρά της προσφοράς - οι οποίες εισάγονται στο υπό μελέτη οικονομικό σύστημα και προκαλούν μια σειρά αντιδράσεων οι οποίες αντανakλώνται σε μεταβολές διαφορετικών μακροοικονομικών μεταβλητών, όπως το ΑΕΠ, η απασχόληση, οι επενδύσεις και η κατανάλωση των νοικοκυριών (European Commission 2024: 284). Ο αντίκτυπος της πολιτικής συνοχής της περιόδου 2014-2020 εκτιμάται συγκρίνοντας τα αποτελέσματα του μοντέλου σε ένα σενάριο που εξαιρεί τις παρεμβάσεις της πολιτικής συνοχής (το «βασικό») σενάριο με ένα σενάριο που τις περιλαμβάνει. Η διαφορά ανάμεσα στα δύο σενάρια ως προς μια δεδομένη μεταβλητή, όπως το ΑΕΠ, υποδεικνύει τον αντίκτυπο της πολιτικής, η οποία εκφράζεται ως η ποσοστιαία διαφορά από τη βασική γραμμή (European Commission 2024: 287). Η περίοδος προσομοίωσης είναι είκοσι έτη και οι επενδύσεις των ΕΔΕΤ διατίθενται σε κάθε περιφέρεια κατά τη διάρκεια της πρώτης δεκαετίας (2014-2023). Επιπροσθέτως, η σύγκριση των δύο σεναρίων δέκα χρόνια μετά το τέλος της εφαρμογής της πολιτικής (2034) μας επιτρέπει να εκτιμήσουμε τις μακροπρόθεσμες διαρθρωτικές επιπτώσεις της (Crucitti et al 2023).

Τα αποτελέσματα της προσομοίωσης του RHOMOLO υποδηλώνουν ότι, καταρχάς οι παρεμβάσεις της πολιτικής συνοχής έχουν θετικό και σημαντικό αντίκτυπο στην οικονομία της ΕΕ⁶. Επιπλέον, διαφαίνεται ότι η πολιτική συνοχής μειώνει τις περιφερειακές ανισότητες μεταξύ και εντός των κρατών μελών. Με άλλα λόγια, σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη, η πολιτική συνοχής ευνοεί περισσότερο τις λιγότερο ανεπτυγμένους περιφέρειες και ως εκ τούτου συμβάλλει στην διαπεριφερειακή σύγκλιση σε εγχώριο επίπεδο. Το συμπέρασμα αυτό ισχύει και στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου (εκτιμάται ότι), αφενός, η πολιτική συνοχής είχε θετικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη του συνόλου των περιφερειών της και, αφετέρου, προκάλεσε μεγαλύτερη αύξηση του ΑΕΠ στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της χώρας (3,7% για το έτος 2021) και μικρότερη μεγέθυνση στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (1,45% για το έτος 2021) (Crucitti et.al. 2022: 21).

⁶ Τα προγράμματα έχουν θετικό επίδραση στο ΑΕΠ, η οποία αυξάνεται με την πάροδο του χρόνου και κορυφώνεται το 2021, όταν το ΑΕΠ εμφανίζεται κατά 0,35% υψηλότερο, ενώ ο θετικός αντίκτυπος διατηρείται ως και το 2034 λόγω των θετικών επιπτώσεων από την πλευρά της προσφοράς. Ο θετικός αντίκτυπος της πολιτικής στην απασχόληση είναι ακόμα μεγαλύτερος και κορυφώνεται το 2020, όπου και ανέρχεται σε +0,54%. Επιπλέον, ο θετικός αντίκτυπος της πολιτικής είναι μικρότερος στις πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ – κάτι που εξηγείται από το γεγονός ότι οι περιφέρειες αυτές λαμβάνουν σημαντικά λιγότερους πόρους από τα ΕΔΕΤ ενώ, παράλληλα, συμβάλλουν περισσότερο στη χρηματοδότησή τους.

Η επιχειρησιακή προστιθέμενη αξία

...η πολιτική συνοχής είχε θετικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη του συνόλου των περιφερειών της και, αφετέρου, προκάλεσε μεγαλύτερη αύξηση του ΑΕΠ στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της χώρας.

Η επιχειρησιακή προστιθέμενη αξία (operational added value) της πολιτικής συνοχής – αφορά την ενίσχυση της διαφάνειας, της συνεργασίας και του συντονισμού κατά τη διαμόρφωση και την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής και αποτυπώνεται νομικά στην αρχή της εταιρικής σχέσης, η οποία διέπει τη λειτουργία των ΕΔΕΤ από το 1989 και στο εξής. Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020, για το ΕΣΠΑ και για κάθε πρόγραμμα που αυτό περιλαμβάνει, κάθε κράτος μέλος οφείλει να οργανώσει εταιρική σχέση με τις αρμόδιες περιφερειακές και τοπικές αρχές σύμφωνα με το θεσμικό και νομικό του πλαίσιο. Η εταιρική σχέση θα πρέπει να περιλαμβάνει: α) τις αρμόδιες αστικές και άλλες δημόσιες αρχές, β) τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους και γ) φορείς που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών (περιλαμβανομένων των περιβαλλοντικών εταίρων, μη κυβερνητικών οργανώσεων και φορέων που είναι υπεύθυνοι για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, της ισότητας των φύλων και την καταπολέμηση των διακρίσεων) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ 2013). Σε αυτό το πλαίσιο, οφείλουμε να διερευνήσουμε πώς και σε ποιο βαθμό εφαρμόστηκε η αρχή της εταιρικής σχέσης τόσο κατά τη διαδικασία προγραμματισμού όσο και κατά τη διαδικασία υλοποίησης του ΕΣΠΑ και των ΠΕΠ.

Η διαδικασία προγραμματισμού του ΕΣΠΑ 2014-2020 εξελίχθηκε σύμφωνα με το γράμμα του Ενωσιακού δικαίου. Επί της ουσίας, ωστόσο, ο ρόλος των υποεθνικών δρώντων υπήρξε περιορισμένος. Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, την περίοδο 2012- 2014 έλαβε χώρα μία διαδικασία τεσσάρων κύκλων διαβουλεύσεων υπό την καθοδήγηση του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Κατά τη διάρκεια του πρώτου κύκλου, το Υπουργείο δημοσιοποίησε την 1^η Εγκύκλιο προγραμματισμού, με την οποία ζητήθηκε από τις Διαχειριστικές Αρχές και τις Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές, 11 Υπουργεία, τις 13 Περιφέρειες, καθώς και 14 κοινωνικούς και εταίρους και εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης να διατυπώσουν αρχικές προτάσεις στρατηγικής και προτεραιοτήτων. Κατά τη διάρκεια του δεύτερου κύκλου, το Υπουργείο Ανάπτυξης διαμόρφωσε τις συνοπτικές Κατευθύνσεις Εθνικής Αναπτυξιακής Πολιτικής της Χώρας για την περίοδο 2014-2020, οι οποίες περιελήφθησαν στη 2^η Εγκύκλιο που κοινοποιήθηκε σε 18 Υπουργεία, στις 13 Περιφέρειες και τους λοιπούς εταίρους. Ακολούθως διοργανώθηκαν το 1ο Εθνικό Αναπτυξιακό Συνέδριο, 13 Περιφερειακά Συνέδρια και ένα πλήθος θεματικών και περιφερειακών ημερίδων, ενώ επίσης έλαβαν χώρα ποικίλλες συσκέψεις συντονισμού και διαβουλεύσεις. Κατά τη διάρκεια του τρίτου κύκλου, το Υπουργείο Ανάπτυξης υπέβαλε 3 διαδοχικά Σχέδια ΕΣΠΑ 2014-2020 στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τέλος, κατά τη διάρκεια του τελευταίου κύκλου προγραμματισμού, το Υπουργείο Ανάπτυξης απέστειλε στα λοιπά Υπουργεία και τις Περιφέρειες 3^η Εγκύκλιο με την οποία έθεσε τις προδιαγραφές σχετικά με τη δομή και το περιεχόμενο των τομεακών ΕΠ και των ΠΕΠ και, ακολούθως, διοργάνωσε τεχνική συνάντηση συντονισμού μεταξύ Υπουργείων και Περιφερειών με στόχο την εξειδίκευση του περιεχομένου των νέων Προγραμμάτων, την περιφερειακή τους διάσταση και την αποσαφήνιση των παρεμβάσεων που θα χρηματοδοτηθούν από τα περιφερειακά και τομεακά ΕΠ (Υπουργείο Ανάπτυξης 2014: 143-148). Συμπερασματικά: α) η διαμόρφωση του ΕΣΠΑ και των ΠΕΠ έλαβε χώρα εντός ενός πλαισίου δράσης που θεσπίστηκε, οργανώθηκε και υπαγορεύτηκε από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης και β) καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας, την εκπροσώπηση των Περιφερειών ανέλαβαν ουσιαστικά οι Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές της προηγούμενης περιόδου - οι οποίες, όπως προαναφέρθηκε, ως Ειδικές Υπηρεσίες, δεν αποτελούν οργανικό στοιχείο της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης της χώρας.

Σε ό,τι αφορά την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης κατά την υλοποίηση του ΕΣΠΑ και των ΠΕΠ, στο επίκεντρο έρχεται ο ρόλος των *Επιτροπών Παρακολούθησης* των ΠΕΠ. Η επίσημη αποστολή των Επιτροπών Παρακολούθησης είναι, κατά σειρά, η έγκριση της εξειδίκευσής του οικείου ΠΕΠ και β) η παρακολούθηση της εφαρμογής και της προόδου του. Κάθε

...η διαμόρφωση του ΕΣΠΑ και των ΠΕΠ έλαβε χώρα εντός ενός πλαισίου δράσης που θεσπίστηκε, οργανώθηκε και υπαγορεύτηκε από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης.

Επιτροπή Παρακολούθησης ΠΕΠ προεδρεύεται από τον οικείο Περιφερειάρχη και έχει ως μέλη με δικαίωμα ψήφου εκπροσώπους της Περιφέρειας, εκπροσώπους πλήθους φορέων της κεντρικής διοίκησης που εμπλέκονται στη διαχείριση, την υλοποίηση και τον έλεγχο των ΕΠ του ΕΣΠΑ, εκπροσώπους της Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, καθώς και εκπροσώπους πλήθους οικονομικών, κοινωνικών και εταίρων και ΜΚΟ. Θεωρητικά, επομένως, η λειτουργία των Επιτροπών Παρακολούθησης κατοχυρώνει την ενεργό συμμετοχή των εκπροσώπων της Αυτοδιοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης της πολιτικής συνοχής και, ευρύτερα, στη διαμόρφωση και την υλοποίηση αναπτυξιακών πολιτικών στη χώρα. Δυστυχώς διαπιστώθηκε ότι, όπως και στην προηγούμενη προγραμματικές περιόδους (Andreou 2011; Chardas & Adshead 2013: 110), η συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών εταίρων - και ιδιαίτερα των Δήμων - παραμένει συμβολική και περιθωριακή, με ελάχιστες εξαιρέσεις (OECD 2020: 291).

Η πολιτική προστιθέμενη αξία

Η πολιτική προστιθέμενη αξία (political added value) της πολιτικής συνοχής αφορά τον βαθμό κατά τον οποίο η πολιτική συνοχής αυξάνει τη διαφάνεια της ΕΕ συνολικά και ενθαρρύνει τη συμμετοχή των υποεθνικών δρώντων στις εθνικές και Ευρωπαϊκές πολιτικές και δράσεις. Η έννοια της πολιτικής προστιθέμενης αξίας συμπληρώνει αυτή της επιχειρησιακής προστιθέμενης αξίας, καθόσον μετατοπίζει το πεδίο ανάλυσης από την συμμετοχή των υποεθνικών δρώντων σε αυτές καθαυτές τις δράσεις της πολιτικής συνοχής στην ευρύτερη συμμετοχή τους στην εθνική κι Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

Δυστυχώς δεν υπάρχουν απτές ενδείξεις ότι το ΕΣΠΑ 2014-2020 ή /και τα ΠΕΠ της αντίστοιχης προγραμματικής περιόδου συνέβαλαν ουσιαστικά στην ενίσχυση της ικανότητας διακυβέρνησης των ελληνικών Περιφερειών. Είναι βεβαίως γεγονός ότι οι υποεθνικοί δρώντες, και ιδιαίτερα οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως δικαιούχοι μεγάλου μέρους των δράσεων που υλοποιούνται από τα ΠΕΠ, επωφελούνται σημαντικά από τη συμμετοχή τους στα ΠΕΠ. Σε αυτή την περίπτωση, ωστόσο, οι υποεθνικοί δρώντες δεν λειτουργούν ως ισότιμοι εταίροι αλλά απλοί αποδέκτες μιας αναπτυξιακής πολιτικής που σχεδιάζεται και οργανώνεται ερήμην τους. Επιπροσθέτως, οι Δήμοι της χώρας – και πρωτίστως οι μικρότεροι – , λόγω έλλειψης ανθρώπινων και γνωσιακών πόρων, δυσκολεύονται διαχρονικά να ανταπεξέλθουν στις οργανωσιακές και διαχειριστικές απαιτήσεις. Γι' αυτό τον λόγο, την περίοδο 2014-2020 (όπως άλλωστε και κατά την προηγούμενη περίοδο), μέρος των πόρων του ΕΣΠΑ που εντάσσονται στο ΕΠ «Τεχνική Βοήθεια» κατευθύνθηκαν στην υποστήριξη αυτών των «αδύναμων δικαιούχων» (OECD 2020: 298-299).

Η πιο σημαντική αλλαγή που έγινε στο σύστημα διαχείρισης στο και ελέγχου του ΕΣΠΑ για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 ήταν η συγκέντρωση των Διαχειριστικών Αρχών των τομεακών ΕΠ στο Υπουργείο Ανάπτυξης⁷ Έτσι, σύμφωνα με το Υπουργείο Ανάπτυξης, αφενός διασφαλίστηκε η όσο το δυνατόν πιο ομοιογενής διαχείριση, αφετέρου διαχωρίστηκε η λειτουργία της διαχείρισης των Προγραμμάτων - η οποία αναλαμβάνεται από τις Διαχειριστικές Αρχές - , από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των εθνικών τομεακών πολιτικών, καθώς από και την υποστήριξη της εκτέλεσης των δράσεων του ΕΣΠΑ που αφορούν αυτές τις πολιτικές - η οποία αναλαμβάνεται από νεοσυσταθείσες «επιτελικές δομές ΕΣΠΑ» των Υπουργείων. Ωστόσο, αυτή η μεταρρύθμιση δεν επεκτάθηκε σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς η Διαχειριστική Αρχή του κάθε ΠΕΠ εξακολούθησε να υπάγεται απευθείας στον αιρετό περιφερειάρχη και, ταυτοχρόνως, να ακολουθεί τις οδηγίες που εκδίδονται από την Εθνική Αρχή Συντονισμού. Με άλλα λόγια, χάθηκε μια ευκαιρία να

...δεν υπάρχουν απτές ενδείξεις ότι το ΕΣΠΑ 2014-2020 ή /και τα ΠΕΠ της αντίστοιχης προγραμματικής περιόδου συνέβαλαν ουσιαστικά στην ενίσχυση της ικανότητας διακυβέρνησης των ελληνικών Περιφερειών.

⁷ Εξαιρέθηκαν οι Διαχειριστικές Αρχές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων «Αγροτική Ανάπτυξη» και «Θάλασσα και Αλιεία», οι οποίες παρέμειναν στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

αναβαθμιστούν οι Διευθύνσεις Αναπτυξιακού Σχεδιασμού των Περιφερειών σε «περιφερειακές επιτελικές δομές» - κάτι που θα αποτελούσε ένα σημαντικό βήμα για τόσο για τον εξορθολογισμό της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα όσο και την ενδυνάμωση της ικανότητας διακυβέρνησης των Περιφερειών⁸ (OECD 2020: 281).

Η προστιθέμενη αξία της πολιτικής

Η προστιθέμενη αξία της πολιτικής (policy added value) της πολιτικής συνοχής αφορά την ποιότητα του στρατηγικού σχεδιασμού, τις συνέργειες μεταξύ των εθνικών, υπερεθνικών και υποεθνικών πολιτικών και, των ενθάρρυνση καινοτόμων πρακτικών τόσο ως προς το σχεδιασμό όσο και ως προς τη διαχείριση. Η διαμόρφωση του ΕΣΠΑ 2014-2020 είχε όντως θετική συμβολή στην ενίσχυση της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής, αν και σε βαθμό μικρότερο του αναμενόμενου. Πιο συγκεκριμένα, μία από τις προϋποθέσεις για την έγκριση του νέου ΕΣΠΑ 2014-2020 ήταν η συμμόρφωση της Ελλάδας με τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες οι οποίες τίθενται σε Ευρωπαϊκό επίπεδο και ανακύπτουν με βάση τους γενικούς στόχους της πολιτικής συνοχής. Με άλλα λόγια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως εντολοδόχος της ΕΕ, επιχείρησε να να χρησιμοποιήσει την πολιτική συνοχή ως μοχλό ενίσχυσης του μακροχρόνιου στρατηγικού σχεδιασμού και της συνέργεια μεταξύ των εθνικών, υπερεθνικών και υποεθνικών πολιτικών ή, σύμφωνα με την εννοιολόγηση του παρόντος κειμένου, ως μοχλό ενίσχυσης της προστιθέμενης αξία της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα και στα υπόλοιπα κράτη μέλη. Από την άλλη πλευρά, ο νέος Γενικός Κανονισμός για την πολιτική συνοχής επέτρεψε την υποβολή ΕΣΠΑ ακόμα κι αν δεν εκπληρώνεται εγκαίρως το σύνολο αυτών των αιρεσιμοτήτων, υπό την προϋπόθεση ότι το εν λόγω κείμενο θα περιλαμβάνει περιγραφή των μέτρων που πρέπει να ληφθούν, των υπεύθυνων φορέων και του χρονοδιαγράμματος εφαρμογής τους – με καταληκτική ημερομηνία την 31η Δεκεμβρίου 2016 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο 2013). Η ελληνική κυβέρνηση έκανε όντως χρήση αυτής τη ρήτρας: όπως αναφέρεται στο τελικό κείμενο του ΕΣΠΑ 2014- 2020, από το σύνολο των 37 εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων (30 θεματικές και 7 γενικές), μόνο 8 θεματικές και 5 γενικές είχαν εκπληρωθεί πλήρως (Υπουργείο Ανάπτυξης 2104: 140). Είναι πολύ ενδιαφέρον ότι, όπως ομολογεί το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, πρώτον, την ευθύνη εκπλήρωσης του συνόλου των αιρεσιμοτήτων έχουν η κεντρική και περιφερειακή Διοίκηση, και, δεύτερον, η πλειονότητα των ελλειμμάτων αφορά την κατάρτιση, και σε κάποιες περιπτώσεις, την υιοθέτηση θεματικών στρατηγικών⁹. Παρά τη διπλωματική διατύπωση του κειμένου, είναι επομένως προφανές ότι, παρά την πρόοδο έχει επιτευχθεί κατά τις τελευταίες προγραμματικές περιόδους, ο στρατηγικός σχεδιασμός ενός πλήθους κομβικών δημόσιων πολιτικών εξακολουθεί να είναι ελλειμματικός ή ανύπαρκτος, γεγονός που αποκαλύπτει και τα όρια της συνεισφοράς της πολιτικής συνοχής στην ενίσχυση της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής.

Η μαθησιακή προστιθέμενη αξία

Κατά τη διάρκεια των δύο δεκαετιών, η πολιτική συνοχής της ΕΕ έχει ενεργοποιήσει μια διαδικασία σταδιακού εξευρωπαϊσμού στην Ελλάδα, κυρίαρχο γνώρισμα αυτής της διαδικασίας είναι ο συγκερασμός εθνικών και ευρωπαϊκών αρχών και πρακτικών. Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής από τους εγχώριους δρώντες «εσωτερικεύει» τις ευρωπαϊκές αρχές του προγραμματισμού και της εταιρικής σχέσης καθώς και τις θεσμικές μεταβολές που απαιτούνται σε κάθε περίοδο προγραμματισμού. Ωστόσο, τα θεσμικά μορφώματα που προκύπτουν αποτελούν προϊόντα στρατηγικής μάθησης, δηλαδή

⁸ Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη, οι περιφέρειες είναι αρμόδιες για τον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό της χώρας.

⁹ Ενδεικτικά, το ΕΣΠΑ 2014-2020 αναφέρει 14 διαφορετικά στρατηγικά σχέδια τα οποία «απουσιάζουν», μεταξύ των οποίων το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Έρευνας και Καινοτομίας για την περίοδο 2014-2020, το Πλαίσιο στρατηγικής για την Ψηφιακή Ανάπτυξη, το Εθνικό σχέδιο Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων, το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Πολιτικής για τη μείωση της φτώχειας και η Εθνική Στρατηγική για την Υγεία.

...η πολιτική συνοχής της ΕΕ έχει ενεργοποιήσει μια διαδικασία σταδιακού εξευρωπαϊσμού στην Ελλάδα, κυρίαρχο γνώρισμα αυτής της διαδικασίας είναι ο συγκερασμός εθνικών και ευρωπαϊκών αρχών και πρακτικών.

προσαρμόζονται στα συμφέροντα και τις προτιμήσεις των κυρίαρχων εγχώριων πολιτικών δρώντων – της κεντρικής κυβέρνησης και διοίκησης (Ανδρέου & Λύκος 2011).

Η ευρωπαϊκή επιρροή είναι εμφανής στη δημιουργία των ελληνικών περιφερειών, στη σύσταση τεχνοκρατικών και «αποτελεσματικών θεσμών» και στην αυξανόμενη εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα, ιδιαίτερα από την περίοδο 2000-2006 και στο εξής. Ωστόσο η συνολική θεσμική αρχιτεκτονική διαμορφώθηκε και εξελίχθηκε με βάση τις εθνικές προτιμήσεις. Κύρια γνωρίσματα αυτού του νέου δικτύου πολιτικής είναι ο συγκεντρωτισμός και η εκχώρηση της διαχείρισης σε ένα πλήθος νέων εξειδικευμένων θεσμών οι οποίοι λειτουργούν έξω από τα όρια του «συμβατικού» δημόσιου τομέα. Στην τελευταία περίπτωση γινόμαστε μάρτυρες της διαμόρφωσης νέων μορφών πολυεπίπεδης διακυβέρνησης οι οποίες όμως έχουν οριζόντιο χαρακτήρα – δηλαδή δεν θίγουν άμεσα τους συσχετισμούς ισχύος ανάμεσα στους κεντρικούς, περιφερειακούς και τοπικούς θεσμούς (Andreou 2010).

Είναι γεγονός ότι η Δράση των Διαχειριστικών Αρχών των ΠΕΠ εντός του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου του ΕΣΠΑ διασφαλίζει ένα ελάχιστο ορθολογισμού και αξιοκρατίας. Ωστόσο, η επιλογή αυτή έχει ένα σοβαρό τίμημα, διότι τείνει να διαιωνίζει την απομόνωσή των Διαχειριστικών Αρχών από την περιφερειακή διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Andreou 2009: 67-69). Με άλλα λόγια, διαφαίνεται ότι οι διοικητικές δομές διαχείρισης του ΕΣΠΑ, παρ' ότι συμμορφώνονται με τις επίσημες απαιτήσεις της ΕΕ και εγγυώνται ένα υψηλότερο επίπεδο αποτελεσματικότητας σε σχέση με την συμβατική δημόσια διοίκηση, δε διευκολύνουν ιδιαίτερα τη διάχυση διαδικασιών ουσιαστικής μάθησης σε περιφερειακό επίπεδο. Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020, διαπιστώνεται επίσης ότι συχνά οι προτεραιότητες της κεντρικής διοίκησης δεν συμβαδίζουν με τις προτεραιότητες, ανάγκες και ικανότητες των υποεθνικών δρώντων, κάτι που έχει ως αποτέλεσμα οι διαδικασίες ουσιαστικής μάθησης παραμένουν σχετικά περιορισμένες στο περιφερειακό επίπεδο ¹⁰ (OECD 2020: 291).

Συμπεράσματα

Η πολιτική συνοχής της ΕΕ είναι εξαιρετικά σημαντική για την ελληνική οικονομία κι έχει ιδιαίτερα θετικό αντίκτυπο στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της χώρας. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η συνάφεια, η συνοχή και η ε προστιθέμενη αξία της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα οριοθετούνται από μία σειρά παραγόντων, οι οποίοι διακρίνονται, αφενός, σε συστημικούς και σε συγκυριακούς και, αφετέρου, σε εξωγενείς και εγχώριους. Οι Κανονισμοί των ΕΔΕΤ θέτουν ένα πλαίσιο κανόνων, διαδικασιών και περιορισμών (εξωγενείς συστημικοί παράγοντες), εντός του οποίου οι ελληνικές αρχές έχουν ευρύτατα περιθώρια επιλογών κατά τη διαμόρφωση της δομής και της λειτουργίας του συστήματος υλοποίησης της πολιτικής συνοχής. Στην πράξη, ωστόσο, τόσο οι επιλογές των κυβερνήσεων όσο και η απόδοση του συστήματος υλοποίησης περιορίζονται από τις επιλογές του παρελθόντος, αλλά και από τα χαρακτηριστικά και τις δυνατότητες του ευρύτερου θεσμικού περιβάλλοντος. Οι εγχώριοι αυτοί συστημικοί παράγοντες περιλαμβάνουν τη διάρθρωση και λειτουργία του συστήματος υλοποίησης, τις συνέργειες ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους και το θεσμικό περιβάλλον της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα. Ταυτόχρονα, η υλοποίηση αυτών των προγραμματικών κειμένων (η οποία περιλαμβάνει ένα τεράστιο εύρος δράσεων που διατρέχουν το σύνολο του εγχωρίου διοικητικού και πολιτικού συστήματος και που επηρεάζουν πλήθος οικονομικών δραστηριοτήτων) είναι ευάλωτη σε

¹⁰ Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της θέσπισης δεκατριών συμβουλευτικών Περιφερειακών Επιτροπών Αναπτυξιακού Σχεδιασμού ΕΣΠΑ το 2014, οι οποίες όμως ουδέποτε λειτούργησαν.

συγκυριακούς παράγοντες, οι οποίοι μπορεί να είναι είτε εγχώριοι είτε και εξωγενείς (Ανδρέου & Παπαδάκης 2012).

Η πολιτική συνοχής δεν είναι μια αυτόνομη δημόσια πολιτική, αλλά διαθέτει οριζόντιο χαρακτήρα και λειτουργεί παραπληρωματικά και υποστηρικτικά προς τις λοιπές δημόσιες πολιτικές.

Η πολιτική συνοχής δεν είναι μια αυτόνομη δημόσια πολιτική, αλλά διαθέτει οριζόντιο χαρακτήρα και λειτουργεί παραπληρωματικά και υποστηρικτικά προς τις λοιπές δημόσιες πολιτικές. Ως εκ τούτου, οι δράσεις που εντάσσονται στα ΕΠ που συγχρηματοδοτούνται από τα ΕΔΕΤ οφείλουν να υπηρετούν και να ενισχύουν τις εκάστοτε (εθνικές) τομεακές και περιφερειακές πολιτικές. Ωστόσο, ο κυβερνητικός και κρατικός μηχανισμός της Ελλάδας ήταν και παραμένει αναποτελεσματικός καθ' όλα τα στάδια διαμόρφωσης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών. Λόγω επομένως των ελλειμμάτων και ανεπαρκειών που παρατηρούνται στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πλήθους δημόσιων πολιτικών (λχ. της περιβαλλοντικής πολιτικής, της πολιτικής απασχόλησης, της ερευνητικής, της εκπαιδευτικής, της αγροτικής, της χωροταξικής πολιτικής κ.α.), οι δράσεις της συνοχής τείνουν να λειτουργούν ως υποκατάστατο των εθνικών δημόσιων πολιτικών και όχι συμπληρωματικά προς αυτές. Υπό αυτές τις συνθήκες, δεν πρέπει να αποτελεί έκπληξη ότι: α) ο προγραμματισμός και η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής παραμένουν ευθύνη και προνόμιο του «στενού» συστήματος υλοποίησης, β) οι συνέργειες ανάμεσα στις επιμέρους πολιτικές είναι περιορισμένες και γ) ακόμα και σήμερα, η απορρόφηση εξακολουθεί να είναι ο βασικός στόχος του συστήματος υλοποίησης.

Η Ελλάδα διαθέτει μακρά εμπειρία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολυετών αναπτυξιακών δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) υπό το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) της περιόδου 2014-2020 αντιστοιχούν στον έκτο κατά σειρά από τους κύκλους αναπτυξιακού προγραμματισμού από την είσοδο της χώρας στην ΕΕ¹¹. Επιπροσθέτως, από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, η χώρα έχει οικοδομήσει ένα αυτόνομο σύστημα διαχείρισης, παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης των ΕΠ με στόχο τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους. Σε ό,τι αφορά το επίπεδο της διαχείρισης, του ελέγχου και της αξιολόγησης, παρατηρείται το φαινόμενο του δυισμού ανάμεσα στο «εξευρωπαϊσμένο» σύστημα διαχείρισης και στην ευρύτερη δημόσια διοίκηση, η οποία συμμετέχει ποικιλοτρόπως στην υλοποίηση των ΕΠ (Andreou 2010). Επιπλέον, σε όρους προστιθέμενης αξίας και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το υφιστάμενο σύστημα υλοποίησης του ΕΣΠΑ ήταν και παραμένει συγκεντρωτικό, γραφειοκρατικό, πολύπλοκο και κατακερματισμένο.

Η αξιολόγηση της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής για τις ελληνικές περιφέρειες κατά την περίοδο 2014-2020 διαμορφώνει μια ανάμεικτη εικόνα.

Η αξιολόγηση της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής για τις ελληνικές περιφέρειες κατά την περίοδο 2014-2020 διαμορφώνει μια ανάμεικτη εικόνα. Από τη μία πλευρά, οι διαθέσιμες μακροοικονομικές προσομοιώσεις δείχνουν ότι δράσεις του ΕΣΠΑ 2014-2020 συμβάλλουν στη σύγκλιση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της χώρας προς τον εθνικό και τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο. Από την άλλη πλευρά, η αποτίμηση των τεσσάρων ποιοτικών παραμέτρων της προστιθέμενης αξίας - επιχειρησιακή προστιθέμενη αξία, πολιτική προστιθέμενη αξία, προστιθέμενη αξία της πολιτικής και μαθησιακή προστιθέμενη αξία - επιβεβαιώνει μεν ότι η δυναμική εξευρωπαϊσμού που είχε εκδηλωθεί κατά τις προηγούμενες δεκαετίες εξακολουθεί να υφίσταται, αναδεικνύει δε τόσο τα όρια αυτής της δυναμικής όσο και την σημασία των «εγχώριων διαμεσολαβητών». Συμπερασματικά, η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ εξακολουθεί να προσφέρει πόρους, κίνητρα κι ευκαιρίες στους υποεθνικούς δρώντες, συντελώντας έτσι στη σταδιακή ενδυνάμωσή τους, δεν είναι ικανή να μετασχηματίσει ριζικά τη σχέση Κέντρου – Περιφέρειας προς όφελος της δεύτερης.

¹¹ Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ), Β' ΚΠΣ, Γ' ΚΠΣ, ΕΣΠΑ 2007 -2013, ΕΣΠΑ 2014 -2020.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Andreou G. (2006). EU Cohesion Policy in Greece: patterns of governance and Europeanisation. *South European Society and Politics*, 11(2), 241-259.
- Andreou G. (2009). The added value of EU Cohesion Policy in the Greek periphery: the case of Epirus. *Southeast European and Black Sea Studies*, 9(1), 59-75.
- Andreou G (2010). The domestic effects of EU Cohesion policy in Greece: islands of Europeanisation in a sea of traditional practices. *Southeast European and Black Sea Studies* 10(1), 13–27.
- Ανδρέου, Γ. & Λύκος, Μ. (2011) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής. Στο: Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.). *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο*. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 259-286.
- Ανδρέου, Γ. & Παπαδάκης, Μ. (2012). The implementation of EU cohesion policy in Greece, 2007-2013: A mid-term assessment. *Region & Periphery*, (1), 93–116.
- Andrikopoulou E. and Kafkalas G. (2004), 'Greek regional policy and the process of Europeanisation, 1961-2000'. In Dimitrakopoulos, D. and Passas, A. (eds.) *Greece in the European Union*. London: Routledge, 35-49.
- Bachtler J. and Taylor S. (2003), 'The added value of the Structural Funds: A regional perspective', I-Q Net Special Report, Glasgow: *European Policies Research Centre*, University of Strathclyde.
- Bache, I. (2008). *Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham and Oxford: Rowman and Littlefield.
- Bachtler, J. & Wren, C. (2006). Evaluation of European Union cohesion policy: Research questions and policy challenges. *Regional Studies*, 40(2), 143–153.
- Chardas, A. & Adshead, M. (2013) Disaggregating the impact of the European Union Cohesion Policy: Differentiated responses in the internalisation of the policy's 'added value' in Greece and Ireland. *Region & Periphery*, 3, 99-120.
- Chardas, A. (2014). The interplay between austerity, domestic territorial reform and European Union Cohesion Policy: Multi-level Governance and the application of the partnership principle in Greece. *European Urban and Regional Studies*, 21(4), 432-444.
- Cowles, M., Caporaso, J. & Risse, T. (eds.) (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY/London: Cornell University Press.
- Crucitti, F., Lazarou, N., Monfort, P. and Salotti, S. (2022). The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions. European Commission/ Directorate-General for Regional and Urban Policy Working Papers, WP 4/2022. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Crucitti, F., Lazarou, N., Monfort, P. and Salotti, S. (2023). The impact of the 2014–2020 European Structural Funds on territorial cohesion. *Regional Studies*, Special issue: EU Cohesion Policy towards Territorial Cohesion?, 2–15.
- European Commission (1999α). *Evaluating Socio-economic Programmes; Volume 1: Evaluation Design and Management*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (1999β). *Evaluating Socio-economic Programmes; Volume 2: Selection and Use of Indicators for Monitoring and Evaluation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2023). Better regulation' toolbox – July 2023 edition. Διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (τελευταία πρόσβαση 24/6/2024).
- European Commission (2024). *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxemburg: Publications Office of the European Union, March. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/regional_policy/information_sources/cohesion-report_en (τελευταία πρόσβαση 29/6/2024).
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2013). Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής

Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006. *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, L 347/320-467, Βρυξέλλες 20.12.2013.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2021). Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 2021 για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής, το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Χρηματοδοτική Στήριξη της Διαχείρισης των Συνόρων και την Πολιτική των Θεωρήσεων. *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, L 231/159 -706, Βρυξέλλες 30.06.2021.

Hooghe, L. (1996). Building a Europe with the regions: the changing role of the European Commission. In: L. Hooghe (ed.), *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 89–128.

Marks, G. (1993), Structural policy and multilevel governance in the EC, in: A. Cafruny and G. Rosenthal (eds.), *The state of the European Community. Vol. 2, The Maastricht debates and beyond*. Harlow: Longman, 391–410.

Marks, G., Hooghe, L. & K. Blank (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 341–378.

Koudoumakis, P., Botzoris, G., & Protopapas, A. (2022). Cohesion policy evaluation: Guidelines for selection of appropriate methods. *Regional Science Policy & Practice*, 14(5), 1062–1084.

Mairate, A. & Hall, R. (2001). Structural policies. In: Hall, R. Smith, A. and Tsoukalis, L. (επιμ.). *Competitiveness and cohesion in EU policies*. Oxford: Oxford University Press, 315–348.

OECD (2020). *Regional Policy for Greece Post-2020*. OECD Territorial Reviews, Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1787/cedf09a5-en> (τελευταία πρόσβαση 20/6/2024).

Radaelli, C. (2000). Whither Europeanisation? Concept stretching and substantive change', *European Integration Online Papers*, 4 (8). Διαθέσιμο στο: <https://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (τελευταία πρόσβαση 11/5/2024).

Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (2104). *Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020 (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020)*. Αθήνα, Μάιος. Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014_2020.pdf (τελευταία πρόσβαση 01/07/2024).

The von der Leyen Commission 2.0: *Institutional Features, Portfolios and Mission Letters*

Συγγραφείς :

Spyros BLAVOUKOS

Dimitris KOLLIAS

Stefanos Spyridon

PAPPAS

Lefteris Foivos

VASILOPOULOS

October 2024



Summary

The policy brief outlines the strategic vision and structural reorganisation of the European Commission under Ursula von der Leyen's second term. Emphasising "Security, Prosperity, and Democracy," von der Leyen's Commission 2.0 consolidates power through a streamlined, centralised structure with six Executive Vice-Presidents, aiming for a more responsive and efficient EU. Each Commissioner has been assigned specific, often overlapping, missions focusing on key areas such as the Green Deal, technological sovereignty, and European defence. This centralisation marks a shift toward a more presidential model, raising concerns about governance complexity and missed opportunities for deeper citizen engagement and clearer portfolio distinctions. At the same time, it constitutes the core strategic approach to addressing the EU's complex priorities.

- **Vision:** President Ursula von der Leyen prioritises "Security, Prosperity, and Democracy," aiming for a responsive, flexible, and efficient European Union.
- **New Commission Structure:** The von der Leyen Commission 2.0 introduces a centralised structure with six Executive Vice-Presidents, removing traditional Vice-Presidents to streamline leadership.
- **Mission Letters:** Each of the 26 Commissioners-designate received specific missions, with major focuses on the Green Deal, technological sovereignty, industrial sovereignty, and European defence.

- **Presidentialisation:** The Commission's structure reflects increased centralisation, reinforcing von der Leyen's authority and moving towards a presidential model.
- **Challenges:** Overlapping portfolios (e.g., environment, defence, and competitiveness) create complexity and redundancy across roles.
- **Missed Opportunities:** The new structure lacks a dedicated focus on EU governance reform and clearer citizen engagement pathways, which could enhance responsiveness to public concerns.
- **Strategic Approach:** The persistent overlap of portfolios necessitates a centralised, streamlined structure to improve governance and address the EU's complex priorities.

Introduction

Ursula von der Leyen opened the game with a straight ‘Security, Prosperity, Democracy’ flush. The Commission President envisions a Europe that is more responsive to its citizens, grounded in local engagement and characterised by greater flexibility and efficiency. This vision is evident in the President’s initial written addresses to the Commissioners-designate. In the [Mission Letters to Commissioners-designate \(2024-2029\)](#), President von der Leyen establishes the priorities and expectations guiding each portfolio, setting a strategic tone for the responsibilities of each Commissioner and the collaborative goals within the Commission.

This policy brief outlines and analyses the revamped structure and key features of the von der Leyen Commission 2.0.

These letters draw upon insights and recommendations from landmark reports commissioned by previous administrations of the European executive. These documents include the [Draghi Report](#), addressing the future of European competitiveness; the [Strategic Dialogue report on the future of EU Agriculture](#); and the [Letta Report](#), which focuses on the development of the Single Market. Additionally, the recent [Niinistö Report](#), which will guide Europe’s civilian and defence preparedness, is also referenced. The incoming Commission will leverage these reports to underpin new proposals and initiatives.

The strategic orientation and concrete directives in each Commissioner-designate portfolio will be thoroughly discussed during the European Parliament’s rigorous screening process, scheduled between November 4th and 12th. This process is of high value in democratic and political terms. It will legitimise the Commission and reveal where prospective Commissioners stand on the more sensitive issues of the next five-year agenda.

This policy brief outlines and analyses the revamped structure and key features of the von der Leyen Commission 2.0. More importantly, it offers a comprehensive overview of the mission letters issued to the Commissioners-designate in anticipation of the forthcoming hearings.

The New Structure of von der Leyen’s Commission 2.0

Reshuffling of portfolios for a new Commission term is standard practice, necessary to accommodate the growing number of Commissioners and changing priorities. [The 2019– 2024 College of Commissioners](#) bore some similarities to previous structures but also introduced notable differences. The Commission was directed by the President alongside Executive Vice-presidents (EVPs) and Vice-presidents (VPs). Each one of them was assigned the task of leading groups of Commissioners who focused on specific strategic pillars with a thematic orientation. Key portfolios, such as the European Green Deal, Promoting the European Way of Life, and Stronger Europe in the World, operated under the leadership of an EVP or VP, who in turn reported directly to the Commission President.

The von der Leyen Commission 2.0 features an increasingly centripetal organizational structure, reminiscent of presidential systems.

The [mission letters addressed to the 2019-2024 College of Commissioners](#) highlighted a clear distinction in structure and roles. Under von der Leyen's initial leadership model, eight Vice-presidents were entrusted with guiding and coordinating thematic groups of Commissioners, each focused on one of the Commission’s key priorities, with support provided by the Secretariat-General. Every Commissioner was involved in one or more of these groups, with a notable exception: the Commissioner for Budget and Administration, Johannes Hahn, reported directly to the President of the European Commission. Among the eight Vice- presidents, three held the special role of Executive Vice-president, balancing dual responsibilities. These Executive Vice-presidents not only led a specific Commissioners' Group, but also managed an assigned policy domain, overseeing a Directorate-General

within their remit. A unique feature of this structure was that one of the three, First Vice-President Frans Timmermans, assumed the role of chairing the College in the President's absence.

The von der Leyen Commission 2.0 features an increasingly centripetal organizational structure, reminiscent of presidential systems. Vice-presidents are out and the six Executive Vice-presidents (5 + the High Representative, Kaja Kallas) now oversee a select group of Directorates-General and departments, with their influence varying considerably by position. This resulting organizational structure is simpler, eliminating one layer of command and control, i.e. the Vice-presidents. This new organizational architecture is expected to remain irrespective of how the upcoming hearings of the Commissioners-designate play out.



Source: Politico, *'Who works for whom in the new EU power structure'*

Mission Letters in Brief

Reviewing the complete set of all twenty-six mission letters is a formidable task, even for EU enthusiasts. For this reason, we have compiled a table of concise overviews of the portfolios and the respective missions of the 2024–2029 Commissioners-designate.

Commissioner	Portfolio	Mission
Teresa Ribera Rodríguez	Executive VP for Clean, Just and Competitive Transition	Circular Economy, European Green Deal, growth strategy and competition policy • Clean Industry Deal • European Climate Law: 90% reduction in emissions till 2040 • Social Climate Fund & Just Transition Fund
Henna Virkkunen	Executive VP for Tech Sovereignty, Security, and Democracy	Cybersecurity, AI, Tech Sovereignty and internal security, border management - frontier technology, EU Digital Norms and Standards Internationally, digital public infrastructure • Europe's 2030 Digital Decade Targets • AI Strategy – AI Factories Initiative • European Data Union Strategy • European Democracy Shield
Stéphane Séjourné	Executive VP for Prosperity and Industrial Sovereignty	Productivity, Innovation, competitiveness, industrial strategy, horizontal Single Market strategy, research and development, Critical Raw Materials Act • Clean Industrial Deal • European Competitiveness Fund • Competitiveness Coordination Tool
Kaja Kallas	High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and VP of the European Commission	Strengthening security and defence, strategic partnerships, joined-up foreign policy • Preparation of regular College of Commissioners' debates on foreign policy issues. • Modern and joined up FP (new foreign economic policy, external financial instruments)
Roxana Mînzatu	Executive VP for People, Skills and Preparedness	Training and education, Erasmus+, European Sport Model, Quality Jobs roadmap • European Pillar of Social Rights, New Pact for European Social Dialogue • EU Anti-poverty Strategy • European Affordable Housing Plan

Raffaele Fitto	Executive VP for Cohesion and Reforms	Productivity, innovation, competitiveness, Next GenerationEU, resilience and sustainability • Effective right to stay for every citizen • European Affordable Housing Plan / New European Bauhaus Initiative • Climate Adaptation Plan
Maroš Šefčovič	Commissioner for Trade and Economic Security; Interinstitutional Relations and Transparency	Competitiveness, security, sustainability, free and fair trade, World Trade Organization, international negotiations, EU and the G7, new economic security doctrine • European Economic Security Strategy • Clean Trade and Investment Partnerships • EU Customs Authority
Valdis Dombrovskis	Commissioner for Economy and Productivity; Implementation and Simplification	Stability, Growth, NextGenerationEU, European Semester, competitiveness, digital euro • Stability and Growth Pact • Recovery and Resilience Facility • Competitiveness Coordination Tool
Dubravka Šuica	Commissioner for Mediterranean	Mediterranean, demography, external aspects of migration policy, security, crime, terrorism, Southern Neighbourhood • New Pact for the Mediterranean • Trans-Mediterranean Energy and Green Tech Cooperation Initiative • Reconstruction plan for Gaza • Gulf Strategy
Olivér Várhelyi	Commissioner for Health and Animal Welfare	Health and Animal Welfare, European Health Union, modernisation of rules on animal welfare, food safety standards • Critical Medicines Act • European Biotech Act • European Health Data Space

Wopke Hoekstra	Commissioner for Climate, Net Zero and Clean Growth	Climate risks, climate diplomacy, security, ecological transition, emissions trading scheme and taxation • European Climate Law • Clean Industrial Deal / European Climate Adaptation Plan • Revision of the Energy Taxation Directive
Andrius Kubilius	Commissioner for Defence and Space	European Defence Union, space, military mobility, civil-military, EU-NATO strategy • White Paper on the Future of European Defence • EU Space Strategy for Security and Defence / EU Space Law • European Defence Fund / European Defence Industrial Strategy
Marta Kos	Commissioner for Enlargement	Enlargement, EU neighbourhood policy, Ukraine, Turkey, Balkans, Southern Caucasus • Gradual integration of candidate countries • Black Sea Strategy
Jozef Síkela	Commissioner for International Partnerships	Clean trade and investment partnerships • Team Europe approach • Global Gateway
Costas Kadis	Commissioner for Fisheries and Oceans	Coastal communities, food security, food sovereignty • Common Fisheries Policy • EU Ocean Research and Innovation Strategy • Climate Adaptation Plan
Maria Luís Albuquerque	Commissioner for Financial Services and the Savings and Investments Union	Financing green, social and digital transition, EU as global leader in sustainable finance • Banking Union / European Deposit Insurance Scheme • European Savings and Investments Union

Hadja Lahbib	Commissioner for Preparedness and Crisis Management; Equality	Civil preparedness, integrated approach to crisis management, international humanitarian law, roadmap for women's rights, antiracist action, LGBTIQ rights, People with Disability Rights, and rights of minorities • EU Preparedness Union Strategy / EU Preparedness Law • European Civil Defence Mechanism • Gender Equality Strategy • Anti-racism Strategy • LGBTIQ Equality Strategy • Strategy for the Persons with Disabilities
Magnus Brunner	Commissioner for Internal Affairs and Migration	Internal security, strong common borders, migration, fight against organised crime, cybercrime, improvements of Schengen framework • European Internal Security Strategy • EU Visa-Policy Strategy • Pact on Migration and Asylum
Jessika Roswall	Commissioner for Environment, Water Resilience and a Competitive Circular Economy	European Green Deal, water security and resilience, natural world, bioeconomy, global water leadership • European Water Resilience Strategy • Climate Adaptation Plan • New European Bauhaus
Piotr Serafin	Commissioner for Budget, Anti-Fraud and Public Administration	Responsive budget, anti-fraud, modern public administration • European Competitiveness Fund • Conditionality Regulation • European Anti-Fraud Office
Dan Jørgensen	Commissioner for Energy and Housing	Energy Union, sustainable and affordable housing • European Affordable Housing Plan • Clean Industrial Deal • Electrification Action Plan

Ekaterina Zaharieva	Commissioner for Startups, Research and Innovation	Startups, research and development, innovation • European Innovation Council / European Research Council • European Innovation Act • European Research Area
Michael McGrath	Commissioner for Democracy, Justice, and the Rule of Law	Democracy, Justice and Rule of Law, fairness and integrity, single market • European Democracy Shield • Rule of Law Report • Consumer Agenda 2025-2030
Apostolos Tzitzikostas	Commissioner for Sustainable Transport and Tourism	Resilient and competitive tourism sector, sustainable transport • Trans-European Transport Corridor • Single Market for Transport Services • Comprehensive EU Port Strategy
Christophe Hansen	Commissioner for Agriculture and Food	Food security, rural areas, food sovereignty • European Water Resilience Strategy • Vision for Agriculture and Food
Glenn Micallef	Commissioner for Intergenerational Fairness, Youth, Culture and Sport	Strategy on Intergenerational Fairness, youth participation, Culture Compass, European Sport Diplomacy • Youth Policy Dialogues • President's Youth Advisory Board • EU Strategy on the Rights of the Child

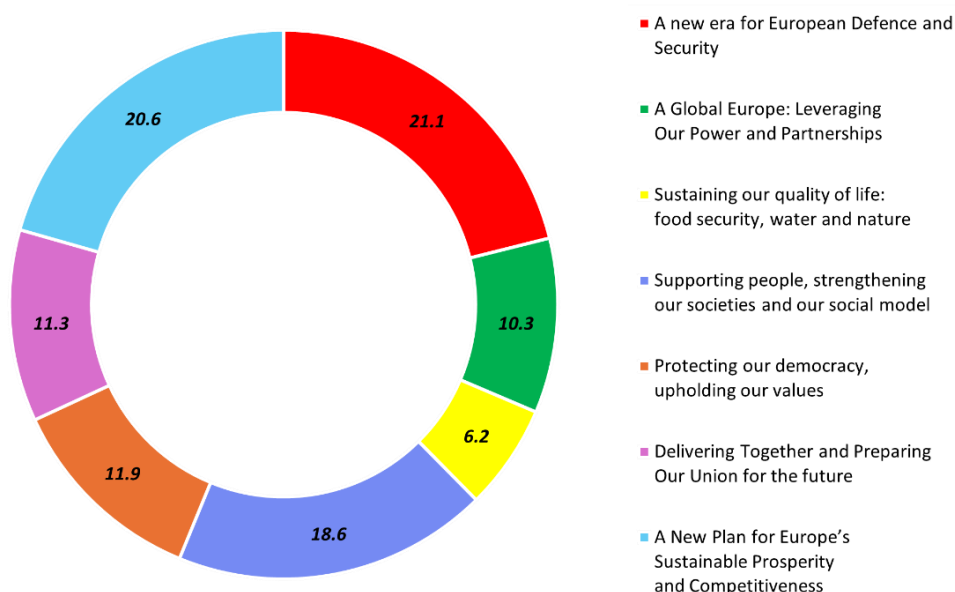
The Keywords of the new Commission: Presidentialisation, Overlap and Missed Opportunities

In her re-election speech to the European Parliament and subsequent [political guidelines for the 2024-2029 European Commission](#), Ursula von der Leyen has outlined a strategic framework of action centred around seven key pillars. These define the focal areas of her vision and include:

- A New Plan for Europe's Sustainable Prosperity and Competitiveness
- A new era for European Defence and Security
- Supporting people, strengthening our societies and our social model
- Sustaining our quality of life: food security, water and nature
- Protecting our democracy, upholding our values
- A global Europe: Leveraging our power and partnerships
- Delivering together and preparing our Union for the future.

In their in-depth analysis of the political guidelines and mission letters [Levente Kocsis and Eric Maurice](#), identify 194 specific commitments made by the President of the Commission. These commitments are broadly organised across the strategic pillars mentioned in the guidelines, as seen in the following graph, in percentage terms. They also align closely with the priorities defined in the [Strategic Agenda](#) adopted in June 2024, as well as with [those of the European political parties](#) whose support was essential for von der Leyen's re-election by the Parliament.

Distribution of Political Guidelines - European Commission 2024-2029



Source: EPC, COMPENDIUM EUROPEAN POLITICS AND INSTITUTIONS PROGRAMME 24 OCTOBER 2024

When considering the new structure of the Commission (absent of Vice-presidents) in tandem with the study of specific policy areas in each portfolio, three features emerge: increased presidentialisation, continuity of overlapping mandates, and missed opportunities to upgrade policies and streamline Commission's work.

Presidentialisation

Von der Leyen's first term has been characterised by a slow but undoubtable shift of power to the Commission's centre, i.e. a presidentialisation of the institution, that is especially poignant compared to the two previous office holders, namely José Manuel Barroso and Jean-Claude Juncker (Kassim 2021). The initial presidentialist thrust owes much to the first use of the *Spitzenkandidaten* process in 2014 (Dimitrakopoulos et al. 2024: 8). The multi-faceted and continuous crisis environment, from the global pandemic to the land war at the EU's doorstep, have created windows of opportunity for the incremental centralisation of power and authority in the hands of the Commission President ([Moens et al 2024](#)). Von der Leyen has capitalised on all the above. This trend conflicts with the traditional Commission ethos of *purely* collegial pluralism, wherein Commissioners are of *de facto* equal rank and free to exercise independent judgment, as enshrined in the Treaties (Article 17(8) TEU and Articles 234 and 250 TFEU).

...centralisation may allow for greater effectiveness, especially in a poly- and perma-crisis environment.

Still, there are references in the Treaties that pave the way for a different conceptualisation of the Commission President's role. Such alternative approaches could be justified by the fact that Commission Presidents are elected first (as President-elect) and exercise considerable control over the subsequent composition of the College (Article 17(7) TEU). Furthermore, after the confirmation of the Commissioners, the President retains full control of the body. Their power to unilaterally compel the resignation of an individual Commissioner, except the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, is proof of this (Article 18(1) TEU). Finally, the Commission President has wide-ranging organisational powers that allow them to exert significant control over individual Commissioners, whether through re-shuffling of portfolios or division of portfolios (Article 17(6) TEU and Article 248 TFEU) ([Cotter 2024](#)).

The ongoing centralisation is accompanied by greater politicisation that risks undermining the technocratic nature of the Commission. The fusion of politics and technocracy may be anathema to many, whilst others may see it as a necessary step towards further political integration in the European project. Nevertheless, centralisation may allow for greater effectiveness, especially in a poly- and perma-crisis environment. While acknowledging the legitimacy concerns of such a development, its positive effect may prove catalytic for the association between European demos and the – oft demonised – EU institutional architecture.

Regardless of one's disposition towards the Commission's presidentialisation, what appeared to be an unorganized and seemingly improvisational manoeuvre in von der Leyen's first term now seems baked into her strategy. The Commission's new structure, with its murky portfolios and downgraded Vice-presidents now limited to a seemingly obedient executive role, hints at a transformation of the Commission from a collegial body into a Presidential office, as [Alberto Alemanno argues](#). This restructuring is designed to drive key priorities forward by simplifying the 'line of command'. In the new format, Executive Vice-presidents oversee only a select few Directorates-General and departments, with their influence varying significantly across roles. Certain Commissioners—including 'heavy guns' like former Vice-presidents Valdis Dombrovskis and Maros Šefčovič but also Piotr Serafin who will handle the EU budget 'hot potato' during the Multi-Annual Financial Framework negotiations—will report directly to the

President. The new setup clearly indicates a Commission that operates under the strict supervision and guidance of President von der Leyen in most if not all key issues, including economic security and productivity. Thus, [the structure of the new Commission is clearly hierarchical, which testifies to its further presidentialisation.](#)

Overlaps

Each new College of Commissioners is typically prefaced by discussions around “overlap,” an issue recognised as fact rather than speculation. After successive enlargements, the number of Commissioners now exceeds the scope of EU competences, raising valid questions about the substantive content of certain portfolios. This presents a structural problem that underlies any discussion about the inevitable overlap of individual portfolios.

Clear examples of overlap include **Teresa Ribera Rodríguez**, Executive VP for a Clean, Just and Competitive Transition and **Stéphane Séjourné**, Executive VP for Prosperity and Industrial Sovereignty. The authority of Ribera Rodríguez appears somewhat uncertain. Although officially tasked with overseeing the implementation of the Green Deal, her remit includes control over the powerful [Directorate-General for Competition \(DG COMP\)](#), the EU body with exclusive competence over competition; this is a policy area currently being transfigured by economic sovereignty concerns. She is tasked, among others, with the Circular Economy (although there is a Commissioner on Circular Economy: **Jessika Roswall**), the European Green Deal, growth strategy and competition policy, the Clean Industry Deal and the Social Climate Fund & Just Transition Fund. Crucially, Séjourné, responsible for prosperity and industrial sovereignty (and not competitiveness), is also responsible (among others) for Productivity (as opposed to growth strategy), competitiveness, industrial strategy the Clean Industrial Deal, the European Competitiveness Fund and the Competitiveness Coordination Tool.

Furthermore, an even more weirded situation exists between **Roxana Mînzatu**, Executive VP for People, Skills and Preparedness, in a triple (or more) partial overlap with Executive VP of Cohesion and Reforms **Raffaele Fitto**; and Commissioners-designate **Glenn Micallef**, Commissioner for Intergenerational Fairness, Youth, Culture and Sport; and **Dan Jørgensen**, Commissioner on Energy and Housing. The first focuses on skills and labour gaps, training and education, Erasmus+, the European Sport Model, the Quality Jobs roadmap, the European Pillar of Social Rights, the New Pact for European Social Dialogue, the EU Anti-poverty Strategy and the European Affordable Housing Plan. The second, Raffaele Fitto, also focuses on the European Affordable Housing Plan and New European Bauhaus Initiative, the Climate Adaptation Plan, competitiveness and NextGenerationEU. Glenn Micallef follows with every youth and culture-related topic before going back to Dan Jørgensen and sustainable and affordable housing, specifically the European Affordable Housing Plan and the Clean Industrial Deal (among other things).

Maroš Šefčovič, Commissioner for Trade and Economic Security, Interinstitutional Relations and Transparency, has a portfolio that overlaps with the International Partnerships portfolio of Commissioner **Jozef Síkela**.

Executive Vice-president **Henna Virkkunen**, overseeing Tech Sovereignty, Security, and Democracy, manages a portfolio that intersects significantly with technology—particularly AI—and the strengthening of external borders, especially in relation to managing migration flows. Her role directly references the Pact on Asylum and Migration and is closely aligned with the operations of Frontex. This creates a reciprocal overlap with **Andrius Kubilius**, Commissioner for Defence and Space; **Magnus Brunner**, Commissioner

...the structure of the new Commission is clearly hierarchical, which testifies to its further presidentialisation.

for Internal Affairs and Migration; and **Dubravka Šuica**, Commissioner for the Mediterranean, highlighting a cohesive yet complex interrelation across portfolios.

Having already highlighted the overlap between Executive Vice-president **Henna Virkkunen** and Commissioner for Defence and Space **Andrius Kubilius**, it is essential to address another area of significant overlap—namely, the intersection of foreign policy and defence. **Kaja Kallas**, High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and VP of the European Commission, among others, also operates with a mandate to strengthen security and defence (focusing on Ukraine, European Defence Union, NATO, and sanctions).

Bearing in mind the above discussion, three features characterise the structure of the new College: overlapping hierarchy; significant differences between executive Vice-presidential portfolios; and reporting lines that run in different directions with several Executive Vice-presidents responsible for several Commissioners and von der Leyen being directly responsible for some parts of the Commissioners' portfolios ([Patrin 2024](#)).

The new Commission has missed the opportunity to sharpen its objectives and distribute more clearly defined portfolios.

Missed Opportunities

The new Commission has missed the opportunity to sharpen its objectives and distribute more clearly defined portfolios. An example is that of the Belgian Commissioner-designate, **Hadja Lahbib**, who is responsible for "preparedness", encompassing mainly prevention and crisis management. However, her portfolio also includes the promotion of gender equality and the combating of discrimination—two areas of competence notably distinct from her primary crisis-related duties, creating some confusion and raising doubts about the rationale behind this competence allocation. Moreover, considering the portfolio of **Olivér Várhelyi**, integrating public health policy with animal health could inadvertently undermine the efforts within his primary sector—a potentially shortsighted approach. Health policy is intricately connected to economic drivers such as biotechnology and pharmaceuticals and is essential in addressing significant challenges, including demographic shifts, the implications of an ageing population, workforce sustainability, and the potential emergence of future health crises, such as pandemics.

A second missed opportunity regards interaction with European citizens. Although the Mission Letters broadly state that the Commission intends to usher in a new era of dialogue with citizens, this commitment is not clearly reflected in the responsibilities assigned in the mission statements. If the new Commission aims to integrate citizens into its work, this priority should have been explicitly incorporated into the Commission's structure, ideally through the defined role of at least one Executive Vice-President ([Zuleeg and Emmanouilidis, 2024](#)).

Finally, the overarching goal of strengthening EU governance, rendered especially important in response to numerous internal and external challenges and the potential expansion to over 30 member states, is notably absent in the new Commission's structure. This priority is only lightly touched upon in the general section of the Mission Letters and is not evident in the distribution of major portfolios. Such omissions strongly suggest that governance reform within the EU is not a central focus of the second von der Leyen Commission.

...a much more centralised, compact and centripetal approach is required. Adopting a more streamlined, hierarchical structure is a strategic decision to enhance proactive and better-coordinated governance within the Commission.

Conclusion

As previously noted, portfolio reshuffling and overlap among Commissioners is not uncommon. On the contrary, it has become the norm. The Treaty-enshrined high number of Commissioners, directly linked with the number of member-states, and the challenge of accommodating all of them in different portfolios remain ongoing concerns. This was a notable feature of the prior political cycle and continues to be so in the new Commission structure. Restructuring and reshuffling have not yet solved the major problem of overlap as evidenced by the priorities of the Commissioners-designate discussed in the first section of this policy brief. The shift toward a more centripetal approach, therefore, may not be an unforeseen or undesirable development, especially given the ambitious and highly complex triptych of ‘Security, Prosperity, Democracy’ put forward by Von der Leyen herself. To achieve these goals, a much more centralised, compact and centripetal approach is required. Given the inevitability of portfolio overlaps, adopting a more streamlined, hierarchical structure is a strategic decision to enhance proactive and better-coordinated governance within the Commission.

References

- Cotter, J. (2024) 'La Commission, c'est moi? The invisible hand of Article 17(6) TEU in the presidentialisation of the European Commission', 25 September, <https://verfassungsblog.de/eu-commission-new-von-der-leyen-president/>
- Dimitrakopoulos, D., Ceron, M. and Christiansen, Th. (2024) 'Introduction: The Politicisation of the European Commission's Presidency' in Dimitrakopoulos, D., Ceron, M. and Christiansen, Th. (eds) *The Politicisation of the European Commission's Presidency Spitzenkandidaten and Beyond*, Palgrave Macmillan.
- Draghi, M., 2024. *Report on European Competitiveness*. Commissioned by the European Commission. Available at: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en [Accessed 31 October 2024].
- European Parliament, 2014. *Letters by President Sassoli to Commission President-elect von der Leyen* Available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190930IPR62887/letters-by-president-sassoli-to-commission-president-elect-von-der-leyen> [Accessed 31 October 2024].
- European Parliament, 2024. *Confirmation Hearings Process Overview*. Available at: <https://www.europarl.europa.eu> [Accessed 31 October 2024].
- European Union, 2024. *Mission Letters to Commissioners-designate (2024-2029)*. Available at: https://ec.europa.eu/info/strategy/documents_en [Accessed 31 October 2024].
- European Council, 2024. *Strategic Agenda Adopted by the EU*. European Council Meeting, June 2024, Brussels. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_24_3549 [Accessed 31 October 2024].
- Fondation Robert Schuman, 2024. *Analysis on the Structure of the von der Leyen II Commission*. Paris: Fondation Robert Schuman. Available at: <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-764-en.pdf> [Accessed 31 October 2024].
- Kassim, H. (2021) 'The European Commission: from collegiality to presidential leadership', in D. Hodson, U. Puetter,
- S. Saurugger, and J. Peterson (eds) *The Institutions of the European Union (5th edn)*, Oxford: Oxford University Press.
- Kocsis, L. and Maurice, E., 2024. *194 Specific Commitments Analysis in European Politics and Institutions Programme*. EPC Compendium on European Politics, European Policy Centre, Brussels.
- Letta, E., 2024. *Report on the Future of the Single Market*. Commissioned by the European Commission. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf> (Accessed: 31 October 2024).
- Moens, B., Grier, M. and Barigazzi, J (2024) 'From queen to empress: Inside Ursula von der Leyen's power grab', *Politico*, 19 September, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-europe-commission-brussels-power/>
- Niinistö, S. (2024) *Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness, Report by Sauli Niinistö, former President of the Republic of Finland, In his capacity as Special Adviser to the President of the European Commission, European Commission*. Available at: https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf (Accessed: 31 October 2024).

Parliament Hearing Committee, 2019. *Concerns on Nominees László Trócsányi, Rovana Plumb, and Sylvie Goulard*.

Internal Report, European Parliament Hearings, Brussels.

Patrin, M. (2024) 'New Structure, New Priorities - Why the Next Commission May Be More Hierarchical but less

Coherent', 15 October, <https://verfassungsblog.de/commissions-new-structure/>

Piodi, F. (2007) *A Study of the proceedings of the European Convention accompanied by archive documents*, EUROPEAN PARLIAMENT. Available at:

https://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/pe_and_job_ce_en.pdf (Accessed: 31 October 2024).

Strategic Dialogue Group, 2024. *Report on the Future of EU Agriculture*. European Commission, Brussels. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4528 (Accessed: 31 October 2024).

Taylor, S. (2014) *How jeleva was forced out*, POLITICO. Available at:

<https://www.politico.eu/article/how-jeleva-was-forced-out> (Accessed: 31 October 2024).

von der Leyen, U., 2024. *Political Guidelines for the 2024-2029 European Commission*. Brussels: European Commission. Available at:

https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf&trk=public_post_comment-text (Accessed: 31 October 2024).

von der Leyen, U., 2024. *Re-election Speech to the European Parliament*. European Parliament, Strasbourg, 4 July.

von der Leyen, U. (2019) *Mission Letter Margrethe Vestager*, European Commission. Available at:

https://commissioners.ec.europa.eu/document/download/0146cc5f-761f-48ee-8316-a3e92dc3e7ca_en?filename=mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf (Accessed: 01 November 2024).

Zuleeg, F. and Emmanouilidis, J. (2024) *Reactions to the next commission*, EPC - European Policy Centre. Available at: <https://www.epc.eu/en/publications/Reactions-to-the-next-Commission~5d5e58> (Accessed: 31 October 2024).

Europe 2040: Tomorrow is today”, Report by the European Conclave

Μάιος 2024



Περίληψη

- The report of the European Conclave entitled “Europe 2040: Tomorrow is Today – Co-Building a Global, Sustainable, and Responsible Power. 17 fundamental issues Europeans need to tackle to remain relevant” has been published today. Prominent personalities from across Europe participate in the project, addressing 17 pivotal questions on the future of the European Union.
- Loukas Tsoukalis, President of ELIAMEP, is a member of the Board of Directors of the Conclave. He was responsible for the geopolitical section of the report.
- First, a summary of the report in Greek.
- The full report and the members of the conclave

Σύνοψη της έκθεσης

Το Όραμα για την Ευρώπη του 2040

Οι συμμετέχοντες στο πρώτο συνέδριο «Ευρώπη 2040» συζήτησαν το συλλογικό πεπρωμένο των Ευρωπαίων, το οποίο διακυβεύεται σε έναν ταχέως μεταβαλλόμενο κόσμο. Αφού άκουσαν ηγέτες από τον εξωευρωπαϊκό κόσμο με ιδιαίτερες απόψεις, επιδίωξαν να προσδιορίσουν ποια θα μπορούσαν να είναι τα νέα ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά του αύριο, καθώς και τους τρόπους και τα μέσα για την παραγωγή τους. Στόχος ήταν να σχεδιάσουν την Ευρωπαϊκή Ένωση που χρειαζόμαστε βραχυπρόθεσμα και μέχρι το 2040.

Στη βάση των ανωτέρω, δεσμεύονται για μια πολύ ισχυρότερη προώθηση των κοινών συμφερόντων, των κοινών αξιών και της ενότητας από τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και προτείνουν εστίαση σε τέσσερις τομείς οι οποίοι, για μεγάλο χρονικό διάστημα, δεν βρίσκονταν στο επίκεντρο των ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων, αλλά θα πρέπει τώρα να συγκροτούν τη στρατηγική ατζέντα: γεωπολιτική, επιστήμη και τεχνολογία, αναπτυξιακό μοντέλο και δημοκρατία. Καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι αυτοί οι τέσσερις τομείς, οι οποίοι είναι όλο και περισσότερο αλληλένδετοι, απαιτούν μια ριζικά νέα προσέγγιση και πολύ υψηλότερες φιλοδοξίες το συντομότερο δυνατό, εάν η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θέλουν να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και τις προσδοκίες των πολιτών τους. Στο πλαίσιο αυτό, προσδιορίζουν δεκαεπτά θεμελιώδη ζητήματα που οι Ευρωπαίοι πρέπει να αντιμετωπίσουν από τώρα για να προετοιμάσουν ένα συλλογικά θετικό μέλλον, τα οποία αναπτύσσονται στην παρούσα έκθεση.

Γενικότερα, επιμένουν στην εκτίμηση ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να αλλάξει νοοτροπία για να εδραιώσει τη θέση της ως μιας παγκόσμιας, βιώσιμης και υπεύθυνης δύναμης για τους πολίτες, εξοπλισμένης με σημαντικά ενισχυμένες δυνατότητες λήψης και εκτέλεσης αποφάσεων. Όλα αυτά απαιτούν στην πράξη αλλαγές στις συνθήκες και αυξήσεις στον προϋπολογισμό.

Αυτή η θεμελιώδης μετάλλαξη μπορεί να συμβεί μόνο εάν οι πολίτες είναι στο πλευρό της και αισθάνονται μέρος αυτής της δημοκρατικής περιπέτειας.

1. Συγκρότηση μιας γεωπολιτικής δύναμης

Ο πόλεμος επέστρεψε στην άμεση γειτονιά μας, με τη μεταψυχροπολεμική τάξη πραγμάτων να ανήκει στο παρελθόν. Η Ρωσία αποτελεί άμεση απειλή, ενώ οι Ηνωμένες Πολιτείες, ο κυριότερος σύμμαχος και προστάτης της Ευρώπης, ενδέχεται να αποσυρθούν και πάλι, τη στιγμή που η Κίνα σκοπεύει να εγκαθιδρύσει τη δική της τάξη πραγμάτων. Για να επιβιώσει σε ένα τέτοιο πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να εφαρμόσει έναν τολμηρό και συνεχή μελλοντικό στρατηγικό σχεδιασμό που θα προσδώσει στην ΕΕ και στα κράτη μέλη της την ικανότητα καλύτερων προβλέψεων. Κάτι τέτοιο απαιτεί την ανάπτυξη μιας κοινής κατανόησης των μελλοντικών

προκλήσεων και ενός κοινού οράματος για το επιθυμητό μέλλον. Η υιοθέτηση αυτής της προσέγγισης θα επιτρέψει στην ΕΕ να πάψει να θεωρεί τον εαυτό της ως έναν παίκτη εγκλωβισμένο μεταξύ υπερδυνάμεων. Αντίθετα, η ΕΕ πρέπει να επιβεβαιώσει γρήγορα τη θέση της ως συστημικής και υπεύθυνης δύναμης, κάτι που θα αποτελούσε μια επαναστατική στροφή για τα κράτη μέλη και τους πολίτες της.

Η εξαγωγή της Pax Europaea και της ευημερίας στις λιγότερο πολιτικά σταθερές και οικονομικά ανεπτυγμένες περιοχές της ευρωπαϊκής ηπείρου αποτελεί μια κρίσιμη επένδυση στη συλλογική ασφάλεια και στη δημοκρατία. Ωστόσο, αυτό δεν μπορεί να αποτελέσει παρά το πρώτο μόνο βήμα σε μια ευέλικτη και σταδιακή διαδικασία που θα οδηγήσει σε μια διευρυμένη ΕΕ ως κατασκευή πολλαπλών χρήσεων, στην οποία οι χώρες ακολουθούν βασικές πολιτικές δεσμεύσεις (ιδίως τις τέσσερις ελευθερίες και τις δημοκρατικές πρακτικές), ενώ παράλληλα συμμετέχουν σε μια πιο ad hoc πολιτική συνεργασία (π.χ. στους τομείς της ασφάλειας και της άμυνας). Οι μελλοντικές διευρύνσεις θα πρέπει όχι μόνο να παρέχουν στα νέα μέλη την ευκαιρία να ενσωματώσουν το κεκτημένο της ΕΕ, αλλά και να επιταχύνουν τον μετασχηματισμό τους σε σύγχρονα, λειτουργικά κράτη και κοινωνίες, αποφεύγοντας έτσι την επανάληψη των λαθών της προηγούμενης διαδικασίας διεύρυνσης.

Η εξισορρόπηση μεταξύ δημογραφίας και μετανάστευσης αποτελεί μείζονα πρόκληση καθώς η Ευρώπη γερνάει και ο πληθυσμός της πρόκειται να συρρικνωθεί. Η μετανάστευση είναι απαραίτητη για τη διατήρηση της ανάπτυξης, δεδομένων των μειωμένων ποσοστών γεννήσεων, με μια σταθερή εισροή μεταναστών να είναι απαραίτητη για την υποστήριξη του εργατικού δυναμικού και των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης της ΕΕ, ενώ παράλληλα απαιτεί κατάλληλη ρύθμιση από τις ευρωπαϊκές υπηρεσίες και αποτελεσματικά μέτρα ένταξης. Από την άποψη αυτή, η μετανάστευση, η ένταξη και οι οικονομικές πολιτικές θα πρέπει να σχεδιάζονται από κοινού και όχι σε στεγανά, όπως συμβαίνει σήμερα. Ωστόσο, οι μεταναστευτικές ροές θα πρέπει να ρυθμίζονται.

Η δημιουργία ενός ισχυρού ευρωπαϊκού πυλώνα άμυνας στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ αποτελεί βασική προτεραιότητα για τους Ευρωπαίους και ζήτημα συλλογικής επιβίωσης. Η ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής αμυντικής δύναμης, μέσω στενότερης συνεργασίας μεταξύ των στρατών μας, που θα βασίζεται πρωτίστως σε μια ενισχυμένη κοινή στρατηγική κουλτούρα και σχεδιασμό, θα πρέπει να συνοδεύεται από σαφή και ξεκάθαρη υποστήριξη στην οικοδόμηση ευρωπαϊκών πολυεθνικών αμυντικών βιομηχανιών. Η στήριξη αυτή θα πρέπει να βασίζεται σε ευρωπαϊκά αμυντικά ταμεία και προγράμματα, καθώς και σε κοινές πολιτικές προμηθειών. Η ικανότητα ανάπτυξης προηγμένων νέων τεχνολογιών θα διευκολυνθεί από τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής «Υπηρεσίας Έρευνας Προηγμένων Αμυντικών Προγραμμάτων» (DARPA).

Είναι γεγονός ότι η στρατηγική αντιπαλότητα έχει καταστεί βασικό χαρακτηριστικό του κόσμου στον οποίο ζούμε σήμερα. Ωστόσο, οι ανοικτές οικονομίες της Ευρώπης σε συνδυασμό με την ισχυρή κληρονομιά της συνεργασίας και της οικοδόμησης συναίνεσης θα πρέπει να την καταστήσουν ισχυρό υπερασπιστή μιας ανανεωμένης πολυμέρειας τέταρτης γενιάς. Αυτή η πολυμέρεια θα πρέπει να βασίζεται σε αναζωογονημένους παγκόσμιους θεσμούς, κοινούς κανόνες και στόχους (ειδικά για την κλιματική αλλαγή, την υγεία και την τεχνητή νοημοσύνη). Παράλληλα, οι Ευρωπαίοι πρέπει να βρουν τη θέση τους ανάμεσα στις ΗΠΑ και την Κίνα: λαμβάνοντας υπόψη τις αξίες, τα συμφέροντα και τις συμμαχίες τους, πρέπει να αναπτύξουν τους

δικούς τους στρατηγικούς στόχους, διαφοροποιώντας παράλληλα τα δίκτυα φιλίας τους σε έναν πιο πολυπολικό κόσμο.

Για να εισακούγεται όσο το δυνατόν περισσότερο από τους εταίρους και τους αντιπάλους της και για να είναι σε θέση να επηρεάζει σε βάθος τους κανόνες του παγκόσμιου παιχνιδιού, η ΕΕ πρέπει επίσης να ανακτήσει την επιστημονική και τεχνολογική πρωτοκαθεδρία.

2. Συγκρότηση μιας επιστημονικής και τεχνολογικής δύναμης

Για να διατηρήσει και να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητά της στον τομέα της μεταποίησης, η Ευρώπη πρέπει επειγόντως να εφαρμόσει ένα σχέδιο προηγμένης μεταποίησης σε ολόκληρη την ΕΕ, ώστε να επιτρέψει την ταχύτερη και μεγαλύτερη ανάπτυξη των υφιστάμενων βασικών τεχνολογιών, όπως αποφάσισαν να κάνουν οι ΗΠΑ και η Κίνα πριν από μια δεκαετία.

Ωστόσο, για να οικοδομήσει την αυριανή ηγετική της θέση στην επιστήμη και την τεχνολογία, να αποδείξει τον αντίκτυπο της επιστήμης στους πολίτες, να ανακτήσει τη στρατηγική της αυτονομία και να ενισχύσει την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητά της, η Ευρώπη πρέπει να αξιοποιήσει αποτελεσματικά το μέγεθός της. Ως εκ τούτου, πρέπει να επιταχύνει ριζικά την υλοποίηση μιας πραγματικής και λειτουργικής ολοκληρωμένης ενιαίας αγοράς για την επιστήμη και την τεχνολογία. Η ενιαία αγορά θα πρέπει να επεκταθεί γρήγορα σε όλους τους στρατηγικούς τομείς, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρηματικών κεφαλαίων, της τεχνολογίας, της ψηφιακής τεχνολογίας, της άμυνας, της υγείας και άλλων τομέων με προοπτική για το μέλλον. Η επέκταση αυτή πρέπει να διευκολυνθεί από έναν ευρωπαϊκό κώδικα επιχειρηματικού δικαίου και από την άρση των γραφειοκρατικών εμποδίων. Επιπλέον, θα πρέπει να υπάρξουν ενισχυμένες και έξυπνες δυνατότητες χρηματοδότησης (μεταξύ άλλων μέσω ενός Ευρωπαϊκού Επενδυτικού Ταμείου) και φιλόδοξες πολυεθνικές πολιτικές δημόσιων συμβάσεων, εστιάζοντας σε τομείς που θεωρούνται πολύ ριψοκίνδυνοι για τον ιδιωτικό τομέα, χωρίς να παραμελείται η κοινωνική διάσταση. Μια τέτοια ολοκληρωμένη αγορά θα παρέχει το απαιτούμενο μέγεθος για μεγάλες νέες πατέντες και θα επιτρέψει στις καινοτόμες εταιρείες να προβάλλονται ως ευρωπαϊκές από την αρχή. Σε συνδυασμό με σημαντικές ικανότητες πρόβλεψης, αυτή η ολοκληρωμένη ενιαία αγορά θα δώσει στους Ευρωπαίους τη δυνατότητα να αναλάβουν με επιτυχία μεγάλα στοιχεία και να καθορίσουν την ατζέντα της επιστήμης και της τεχνολογίας για το μέλλον.

Αναφορικά με τη μεθοδολογία, η Ευρώπη πρέπει να προωθήσει μια «προσέγγιση συνέχειας» από την έρευνα έως την ανάπτυξη, καταρρίπτοντας έτσι τα υφιστάμενα στεγανά μεταξύ των πολιτικών Έρευνας και Ανάπτυξης και της βιομηχανικής πολιτικής. Αυτή η συνέχεια στη δημόσια πολιτική θα διασφαλίσει αυξημένο συντονισμό των εξελίξεων στην Έρευνα και την Ανάπτυξη, την καινοτομία, τις δεξιότητες, τις βιομηχανίες και τις υπηρεσίες, ενώ ο αντίκτυπός της θα μεγιστοποιηθεί με την επίτευξη της ενιαίας αγοράς.

Μετά την υστέρηση στην ψηφιακή ανάπτυξη, η κβαντική και η τεχνητή νοημοσύνη αποτελούν σημαντικές ευκαιρίες. Ωστόσο, η Ευρώπη δεν μπορεί να περιοριστεί στην έξυπνη ρύθμιση αυτών των τομέων. Χρειάζονται μεγαλεπήβολα έργα και δημόσιες δράσεις για να μπορέσουν οι εγχώριες λύσεις να αποκτήσουν προτεραιότητα και να προσελκύσουν την υποστήριξη των πολιτών σε μια επιλογή θεμάτων με τεράστιο κοινωνικό και στρατηγικό αντίκτυπο. Το γεγονός ότι οι εθνικές και

δημόσιες αρχές έχουν εντοπίσει πολύ πιο γρήγορα τις ευκαιρίες, έχουν υποστηρίξει τις νεοφυείς επιχειρήσεις και έχουν επενδύσει επαρκώς είναι ελπιδοφόρο. Το ίδιο πρέπει να κάνει και η ΕΕ. Η ανάπτυξη τομεακών συστημικών πλατφορμών πρέπει να αξιοποιήσει το δυναμικό της Τεχνητής Νοημοσύνης προς όφελος της ευρωπαϊκής οικονομίας και κοινωνίας, δημιουργώντας μαζικά θέσεις εργασίας υψηλής προστιθέμενης αξίας και εξασφαλίζοντας τις θεμελιώδεις προϋποθέσεις για την τεχνολογική μας κυριαρχία, η οποία ανοίγει τον δρόμο για τη βιώσιμη οικονομική και δημοκρατική μας κυριαρχία.

Η Ευρώπη πρέπει να συνδυάσει το προβάδισμά της στην οικοδόμηση μιας οικονομίας χαμηλών εκπομπών άνθρακα με τεχνολογικά εργαλεία και κοινωνικά μέτρα για τον μετριασμό των επιπτώσεων της μετάβασης στη ζωή των πολιτών. Αυτή η ευθυγράμμιση θα δημιουργήσει περισσότερες θέσεις εργασίας και ευκαιρίες μέσω συστημικών δημόσιων πολιτικών που ευνοούν την ταχεία ανάπτυξη των νέων δεξιοτήτων που απαιτούνται για την πράσινη μετάβαση, την παραγωγή τεχνολογιών Made in Europe που ενσωματώνουν τις ευρωπαϊκές αξίες, καθώς και συντονισμένα και κατάλληλα κλιμακούμενα σχέδια ανάπτυξης καινοτομίας σε αυτούς τους τομείς. Οι τρέχουσες επιστημονικές και τεχνολογικές επαναστάσεις επιτρέπουν στους Ευρωπαίους να σχεδιάσουν ένα αποτελεσματικότερο και αποδοτικότερο σύστημα υγείας επόμενης γενιάς που θα παρέχει βελτιωμένη πρόληψη, διάγνωση, πρόγνωση και παρακολούθηση για όλους τους ασθενείς. Αυτό θα δώσει τη δυνατότητα στους πολίτες να διαχειρίζονται το κεφάλαιο της υγείας τους με καλύτερες εξατομικευμένες θεραπείες, ενώ παράλληλα θα ενισχύσει τις δυνατότητες βιομηχανικής και κλινικής καινοτομίας. Αποτελεί επίσης προϋπόθεση επιβίωσης των συστημάτων υγείας μας.

Συνολικά, για να ανακτήσει η ΕΕ την ηγετική της θέση στην επιστήμη και στην τεχνολογία, χρειάζεται μια ειδική πολιτική για την ανάπτυξη και τη διατήρηση των δικών της επιστημόνων και την προσέλκυση των καλύτερων επιστημόνων του κόσμου.

3. Συγκρότηση ενός δίκαιου αναπτυξιακού μοντέλου χωρίς αποκλεισμούς

Οι Ευρωπαίοι αντιμετωπίζουν πιεστικές κοινές προκλήσεις στους τομείς της άμυνας, της φυσικής ασφάλειας, της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο, της προστασίας του περιβάλλοντος, της ενέργειας, της γεωργίας, της ψηφιακής τεχνολογίας, της υγείας, της κοινωνικής πρόνοιας και του πολιτισμού. Οι προκλήσεις αυτές απαιτούν την ανάπτυξη νέων κοινών αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της. Πρέπει να προωθήσουμε ένα «ευρωπαϊκό αναπτυξιακό μοντέλο» και να παράσχουμε νέα ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά γεφυρώνοντας το υφιστάμενο χάσμα μεταξύ των συνεχώς αυξανόμενων προσδοκιών των πολιτών και των διαρθρωτικά ανεπαρκών νομικών, πολιτικών και οικονομικών μέσων που μπορούν να κινητοποιηθούν σε εθνικό επίπεδο για την επίτευξη φιλόδοξων στρατηγικών στόχων σε όλους αυτούς τους τομείς. Το χάσμα αυτό τρέφει τον λαϊκισμό και τον πειρασμό της ομφαλοσκόπησης. Το «Ευρωπαϊκό Αναπτυξιακό Μοντέλο» δεν συνεπάγεται τον περιορισμό της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά μάλλον την επιδίωξη μιας πιο συμπεριληπτικής πορείας προς τα εμπρός που θα παραμένει ανταγωνιστική.

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα πρέπει να διατηρήσουν τον στόχο τους για μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα κατά 90% έως το 2040 και να καταρτίσουν πιο ακριβή και φιλόδοξα

«σχέδια απαλλαγής από τον άνθρακα» για όλους τους τομείς (μεταφορές, γεωργία, στέγαση, ενέργεια κλπ.). Η προσπάθεια αυτή θα είναι σημαντικά πιο απαιτητική από τους στόχους του 2030. Για να πετύχει, μια τέτοια διαδικασία χρειάζεται μια ριζικά νέα προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω» και χωρίς αποκλεισμούς, στην οποία θα συμμετέχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς και θα αναπτύσσεται το αίσθημα της ευθύνης. Η αναθεωρημένη Πράσινη Συμφωνία θα πρέπει επίσης να συντονιστεί με τον κοινωνικό πυλώνα, ώστε να συμμετάσχουν όλοι οι πολίτες στην τεράστια προσπάθεια που απαιτείται για την επίτευξη των στόχων.

Εκτός από τις ρυθμιστικές προσπάθειες στον ψηφιακό τομέα, οι Ευρωπαίοι πρέπει να εφαρμόσουν μια στρατηγική ψηφιακής υποδομής σε επίπεδο ΕΕ, δημιουργώντας νέες πλατφόρμες ευθυγραμμισμένες με τις προτιμήσεις τους, ικανές να παρέχουν ή να υποστηρίζουν την παροχή νέων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών για τους πολίτες.

Η ανάπτυξη των δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στις γηράσκουσες κοινωνίες μας θα πρέπει να οδηγήσει σε μαζικές επενδύσεις σε «δραστηριότητες φροντίδας» ως νέα συνιστώσα του ευρωπαϊκού κοινωνικού πυλώνα.

Θα πρέπει να δημιουργηθούν ευρωπαϊκές πλατφόρμες δημόσιων συμβάσεων για την από κοινού αγορά εμβολίων, ιατρικών διαγνωστικών, φυσικού αερίου και κρίσιμων πρώτων υλών. Οι Ευρωπαίοι θα πρέπει επίσης να χρηματοδοτήσουν μια νέα γενιά διευρωπαϊκών δικτύων, ιδίως ένα ευρωπαϊκό δίκτυο ηλεκτρικής ενέργειας που θα μεγιστοποιεί τη χρήση όλων των διαθέσιμων πηγών ενέργειας με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα, υποστηριζόμενο από ένα βιώσιμο θεμέλιο ελεγχόμενων επιλογών ισχύος. Αυτό θα πρέπει να συμβαδίζει με ένα ευρωπαϊκό δίκτυο εμπορευματικών σιδηροδρόμων, μια ευρωπαϊκή δημόσια ψηφιακή υποδομή που θα επιτρέπει καλύτερη πρόσβαση στην υγεία και στην εκπαίδευση και ευρωπαϊκές υπηρεσίες ψηφιακού νέφους (Cloud) για τις ΜμΕ, μεταξύ άλλων.

Απαιτούνται επίσης σημαντικά μεγαλύτερες αυξήσεις στις ευρωπαϊκές δαπάνες και επενδύσεις πέραν των αυστηρών ορίων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Αυτό περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, ένα μόνιμο «σύστημα αντασφάλισης έναντι της ανεργίας» που χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, βασιζόμενο στην εμπειρία της «Στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης» (SURE) κατά τη διάρκεια της πανδημίας Covid-19, και ένα «Ευρωπαϊκό Επενδυτικό Ταμείο» που θα προωθεί μεταξύ άλλων την περιβαλλοντική και ψηφιακή μετάβαση και την ανάπτυξη πολυεθνικών αμυντικών βιομηχανιών. Για να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι, οι προϋπολογισμοί της ΕΕ και των κρατών μελών θα πρέπει να χρηματοδοτηθούν από νέες πηγές εσόδων, πέραν της εργασίας και της κατανάλωσης, με τη φορολόγηση άλλων πηγών προστιθέμενης αξίας (ιδίως στον ψηφιακό τομέα) και ενός ευρέος φάσματος εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα. Η έκδοση ευρωπαϊκών ομολόγων από ένα ευρωπαϊκό ταμείο πρέπει να γίνει μια τακτική επιλογή και όχι μια μεμονωμένη εξαίρεση, εξυπηρετώντας ένα μαζικό «επενδυτικό σχέδιο της ΕΕ για τον επόμενο αιώνα».

4. Συγκρότηση μιας δημοκρατικής δύναμης

Η πολυπόθητη ενίσχυση των εξουσιών της ΕΕ πρέπει να στηριχθεί στην αυξημένη εμπλοκή και τη συνεχή άμεση συμμετοχή των πολιτών της στη λειτουργία της, μαζί με την επανεκκίνηση των δημοκρατικών μηχανισμών τόσο σε (υπο)εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ΕΕ θα πρέπει να τοποθετηθεί ως πρωταγωνιστής στην προώθηση της δημοκρατίας με επίκεντρο τον πολίτη.

Η δημοκρατία βασίζεται σε μια ενημερωμένη κοινωνία εξοπλισμένη με ισχυρές δεξιότητες και μηχανισμούς κριτικής σκέψης. Οι Ευρωπαίοι θα πρέπει να εγγυώνται την ουσιαστική ανεξαρτησία και τον πλουραλισμό των μέσων ενημέρωσης, καθώς και την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης στα κράτη μέλη της ΕΕ και στις υποψήφιες χώρες. Θα πρέπει να υπάρξει αποτελεσματική και σε βάθος ρύθμιση των κοινωνικών πλατφορμών και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, σε συνδυασμό με συνεχείς προσπάθειες για την καταπολέμηση επιθετικών εκστρατειών παραπληροφόρησης. Εκτός από τον γραμματισμό στα μέσα ενημέρωσης, ο γραμματισμός στην πληροφόρηση θα πρέπει να διδάσκεται σε όλους τους Ευρωπαίους πολίτες από το νηπιαγωγείο και έπειτα. Η ευρωπαϊκή εκπαίδευση του πολίτη, οι ανθρωπιστικές επιστήμες και τα μαθήματα STEM (θετικές επιστήμες, τεχνολογία, μηχανική και μαθηματικά) θα πρέπει να είναι προσβάσιμα σε όλους τους πολίτες καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής τους, γεγονός που διευκολύνεται ιδίως, αλλά όχι μόνο, από μια πραγματική ευρωπαϊκή στρατηγική για τις ανθρωπιστικές επιστήμες και τα STEM. Οι Ευρωπαίοι πρέπει να αισθάνονται άνετα με τις επιστήμες και τις τεχνολογίες για να αξιοποιήσουν τις δυνατότητές τους, να διευρύνουν τις κοινωνικές και επαγγελματικές τους προοπτικές και να πλοηγηθούν σε μια κοινωνία που ολοένα και περισσότερο καθοδηγείται από την τεχνολογία. Θα πρέπει επίσης να δρομολογηθεί ένα «πρόγραμμα εκλαϊκευμένης εκπαίδευσης της ΕΕ» αφιερωμένο στις «ευρωπαϊκές υποθέσεις», ώστε να καταστεί δυνατή η ευρύτερη κατανόηση του νοήματος και του σκοπού της ΕΕ.

Οι Ευρωπαίοι θα πρέπει επίσης να ανανεώσουν τη δημοκρατική τους ζωή με καλύτερη ενσωμάτωση και επέκταση της αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας. Ειδικότερα, θα πρέπει να αξιοποιήσουν επιτροπές και συνέδρια πολιτών τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παρέχοντας έτσι συμμετοχικές εμπειρίες σε όλους τους πολίτες της ΕΕ. Οι επερχόμενες τεχνολογικές εξελίξεις, συμπεριλαμβανομένης της προόδου που σημειώνεται στον τομέα των αυτοματοποιημένων μεταφράσεων, θα μπορούσαν να οδηγήσουν, έως το 2040, σε έναν πολυεθνικό, πολύγλωσσο δημοκρατικό δημόσιο χώρο, ο οποίος θα επιτρέπει στους πολίτες να ενημερώνονται, να συζητούν, να συμβάλλουν στον προβληματισμό για το μέλλον της Ευρώπης και να ερωτώνται για ευρωπαϊκά θέματα διασυνورياκά στη δική τους γλώσσα. Ένας τέτοιος διεθνής, πολύγλωσσος συμμετοχικός δημόσιος χώρος θα πρέπει επίσης να καταστεί δυνατός μέσω της χρηματοδότησης μιας «πλατφόρμας δημόσιου χώρου της ΕΕ», που θα παρέχει ορατότητα σε επαγγελματικού επιπέδου μέσα ενημέρωσης και σε κορυφαίους φορείς των κοινωνικών δικτύων πολιτών. Οι άμεσες ανθρώπινες ανταλλαγές και συζητήσεις, ωστόσο, παραμένουν το κλειδί για την ανάπτυξη της έννοιας του Ευρωπαίου πολίτη. Τα ευρωπαϊκά σχολεία θα πρέπει να προσφέρουν δίγλωσση εκπαίδευση από την πρώτη τάξη και τα προγράμματα κινητικότητας των νέων θα πρέπει να επεκταθούν και να καταστούν προσιτά σε όλα τα τμήματα της κοινωνίας, ξεκινώντας με ένα πρόγραμμα Erasmus για μαθητές γυμνασίου. Κατά συνέπεια, οι Ευρωπαίοι πολίτες θα πρέπει να έχουν την ευχέρεια να συμμετέχουν στην ευρωπαϊκή πολιτική, οικονομική, κοινωνική, επιστημονική και πολιτιστική ζωή.

Για να επιτύχει η σύνδεση με τους πολίτες, είναι επιτακτική ανάγκη να επεκτείνει η ΕΕ την εμβέλειά της πέρα από το έθνος-κράτος στο υποεθνικό επίπεδο. Η ανάπτυξη ενός γνήσιου ευρωπαϊκού πολιτικού δημόσιου χώρου απαιτεί από τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα να ανοίξουν τις διαδικασίες για άμεση εγγραφή μελών και να δραστηριοποιηθούν πιο ενεργά ως ζωτικός σύνδεσμος μεταξύ των πολιτών και του πολιτικού συστήματος. Ταυτόχρονα, απαιτούνται προσπάθειες για την προώθηση πιο νομιμοποιημένων και αποτελεσματικών θεσμών και συστημάτων λήψης αποφάσεων στην ΕΕ, ώστε να ενισχυθεί η συμμετοχή των πολιτών και να προετοιμαστεί η προσχώρηση νέων κρατών μελών. Αυτό απαιτεί την επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο της ΕΕ.

Έρθε οκαιρός για δράση. Άλλωστε, «Το Αύριο είναι Σήμερα».

CONCLAVE

Operated by EUROPANOVA



EUROPE 2040: TOMORROW IS TODAY

Co-building a global, sustainable,
and responsible power.

17 fundamental issues Europeans
need to tackle to remain relevant.

A report based upon the exchanges between the participants
of the First European Conclave and endorsed by the Conclave Board:

**Piero BENASSI, Jean-Pierre BOURGUIGNON, Étienne DAVIGNON, Philippe ÉTIENNE, Aart de GEUS, Peter GRK,
Guillaume KLOSSA, Maria JOÃO RODRIGUES, Grégoire ROOS, Daniela SCHWARZER, Erika STAËL von
HOLSTEIN, Loukas TSOUKALIS, António VITORINO**

March 2024

This report is endorsed and collectively written by
and under the supervision of the Board of the Conclave:

Piero BENASSI,

Ambassador of Italy, Permanent representative
to the EU (2021-2023)

Jean-Pierre BOURGUIGNON,

Mathematician, former President of the European
Research Council, member of the Academia Europaea

Étienne DAVIGNON,

former Vice-President of the European Commission

Philippe ÉTIENNE,

Ambassador of France, former Diplomatic adviser to
the French President of the Republic, President of the
Mission of the 80th anniversary of the liberation of
France

Aart de GEUS,

former Minister of Social Affairs of The Netherlands and
OECD Deputy Secretary General

Peter GRK,

Diplomat, Secretary General
of the Bled Strategic Forum

Guillaume KLOSSA,

Writer, President of T-Life, President of EuropaNova,
former special adviser on Artificial intelligence of the
Vice-President of the European Commission, initiator
and chairman of the board of Conclave

Maria JOÃO RODRIGUES,

former Minister of Employment of Portugal and MEP,
final Negotiator of the Lisbon Strategy, the Lisbon Treaty
and the European Pillar of Social Rights

Grégoire ROOS,

Head of Political Dialogue & Policy Innovation,
BMW Foundation

Daniela SCHWARZER,

Political scientist, member of the Executive
Board of the Bertelsmann Foundation

Erika STAËL von HOLSTEIN,

Chief Executive Officer of Re-Imagine Europa

Loukas TSOUKALIS,

President of ELIAMEP Athens,
Professor at Sciences Po, Paris

António VITORINO,

former European Commissioner and former Director
general of the International Organization for Migration

Report Editorial committee: Guillaume KLOSSA,
report coordinator, Loukas TSOUKALIS for geopolitics,
Jean-Pierre BOURGUIGNON for science and technology,
Maria João RODRIGUES for the social model
and Daniela SCHWARZER for democracy, supported
by Aart de GEUS, Yves BERTONCINI, report
first drafter, and Catherine FIESCHI, report editor.

The Board of the Conclave is assisted by:

Isabelle NÉGRIER,
Executive Director of EuropaNova

Yves BERTONCINI,
Conclave Programme Director

Julien ANFRUNS,
Rapporteur during the Conclave

Vivek BADRINATH,
Rapporteur during the Conclave

Caterina BERARDI,
Rapporteur during the Conclave

Gilbert BOURSEUL,
Operation Coordinator

João CARLOS NUNES,
Rapporteur during the Conclave

Laura DE ALMEIDA,
Conclave Project Assistant

Catherine FIESCHI,
Report Editor

Victor GOUT,
Conclave Project Assistant

Matej GREGOREC,
Rapporteur during the Conclave

Bruno MACHIELS,
Conclave Methodology Adviser

Neža REPŠE,
Rapporteur during the Conclave

Urška VOLK-KOVAČIČ,
Rapporteur during the Conclave

Published by EuropaNova for the first edition of the Conclave
64 bis avenue de New York, 75016 Paris, France
Think-and-do tank serving the European general interest
contact@europanova.eu / <https://europanova.eu>



This report is based
on the discussions
held at the First European

CONCLAVE

organised in Cascais,
Portugal on

24/26

November 2023



CONCLAVE

Operated by EUROPA NOVA

17 Fundamental Issues Europeans need to Tackle to Remain Relevant

FOREWORD	i
EXECUTIVE SUMMARY: A VISION FOR EUROPE IN 2040	ii
1. CO-BUILDING A GEOPOLITICAL POWER	ii
2. CO-BUILDING A SCIENCE AND TECHNOLOGY POWER	iii
3. CO-BUILDING AN INCLUSIVE AND FAIR DEVELOPMENT MODEL	iv
4. CO-BUILDING A DEMOCRATIC POWER	v
 INTRODUCTION: IN A RAPIDLY CHANGING WORLD, THE EUROPEAN UNION MUST TRANSFORM ITSELF, SCALE UP, AND ACCELERATE	 16
 THE TIME OF NEW BUILDERS AND NEW EUROPEAN PUBLIC GOODS HAS COME	16
 I. CO-BUILDING A GEOPOLITICAL POWER	18
 ISSUE 1: FOSTERING ENLARGEMENT & NEIGHBOURHOOD RELATIONSHIPS WHILE REINFORCING EU COHESION & FLEXIBILITY	18
ISSUE 2: FOSTERING COOPERATION ON THE MANAGEMENT OF PEOPLE: DEMOGRAPHICS, IMMIGRATION, AND INTEGRATION	20
ISSUE 3: PREPARING FOR AMERICA'S WANING COMMITMENT TO EUROPE	22
ISSUE 4: BUILDING A MUCH STRONGER EUROPEAN DEFENCE	24
ISSUE 5: CO-CREATING THE FOUNDATIONS OF A RENEWED MULTILATERALISM	26
 II. CO-BUILDING A SCIENCE AND TECHNOLOGY POWER	28
 ISSUE 6: PROMOTING A SCIENTIFIC, TECHNOLOGICAL, AND INDUSTRIAL CONTINUUM PUBLIC POLICY:	28
ISSUE 7: DEVELOPING A DIGITAL PLATFORM STRATEGY TO LEVERAGE OUR AI & QUANTUM POTENTIAL	30
ISSUE 8: BOOSTING EUROPEAN R&D FOR A RAPID AND SUCCESSFUL GREEN TRANSITION	32
ISSUE 9: LEADING IN HEALTH AND PROVIDING HIGH QUALITY CARE FOR ALL	34

III. CO-BUILDING AN INCLUSIVE AND FAIR DEVELOPMENT MODEL	36
ISSUE 10 : MEETING CLIMATE CHANGE OBJECTIVES BY 2040 AND PREPARING 2040-50 ONES	36
ISSUE 11 : PRESERVING AND DEVELOPING EUROPEAN CITIZENS' RIGHTS, SOCIAL PROTECTION AND WELL-BEING	38
ISSUE 12 : MAKING THE NECESSARY INVESTMENTS AND TRANSFERS WITHIN EUROPEAN SOCIETIES	40
ISSUE 13 : PUTTING OUR MONEY WHERE OUR PRIORITIES ARE	42
 IV. CO-BUILDING A DEMOCRATIC POWER	 44
ISSUE 14 : PRESERVING AND REINFORCING THE ROLE AND QUALITY OF PLURAL MEDIA AND THE RULE OF LAW	44
ISSUE 15 : CONSOLIDATING EU DEMOCRACY FOUNDATIONS VIA EDUCATION, CULTURE, AND SCIENCE	46
ISSUE 16 : DEVELOPING A TRANSNATIONAL, MULTILINGUAL, REPRESENTATIVE, AND PARTICIPATIVE PUBLIC SPACE	48
ISSUE 17 : GRANTING THE EU EFFICIENT DECISION-MAKING AND EXECUTION CAPACITIES	50
 A FIRST DECISIVE MOMENT: THE EUROPEAN LEADERS' AGENDA & NEXT EUROPEAN ELECTIONS AND COMMISSION	 52
 APPENDIX 1. THE PARTICIPANTS IN THE FIRST CONCLAVE	 54
 APPENDIX 2. EUROPEANS FROM THE OUTSIDE IN: SOME TAKE-AWAYS FROM THE CONCLAVE INTERNATIONAL CONFERENCE	 57
1. OUTSIDE VIEWS ON THE EU TODAY	58
2. OUTSIDE VIEWS ON WHAT THE EU SHOULD DO	59
 APPENDIX 3. CONCLAVE BOARD	 60
APPENDIX 4. PARTICIPANTS' BIOGRAPHIES	62
APPENDIX 5. PARTNERS OF THE CONCLAVE	74

Foreword

In times of continuous polycrises, leaders focus on emergencies, and this can come at the expense of planning for the medium and long term.

It is precisely in such moments, however, that engaging with civil society, the world of business, academia and opinion leaders can bring added value to think about future challenges, break down silos, and construct a shared vision of what needs to be put in place. Crucial European Council meetings lie ahead and the European elections will take place in June 2024. So the time to look ahead is now - because "tomorrow is today"!

This type of foresight and planning is what motivated a group of opinion-leaders to create the Conclave, a trans-disciplinary and forward-looking annual agora dedicated to the future of Europe. The aim of the Conclave is to develop a shared understanding of the European political context and its underlying dynamics, also to identify the fundamental issues that political leaders need to tackle for the European Union and its Member States to remain relevant.

This first Conclave was hosted last 24-26 November by the President of the Republic of Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, in the presidential palace of Cascais with the support of the Prime Minister of Portugal, António Costa. It brought together top politicians, academics, scientists and thinkers, entrepreneurs, trade-unionists, artists and of course citizens, all of them representing the diversity of the European Union.

This report is the result of this first meeting. The key message is clear: in a period of tectonic shifts and acceleration, the European Union must undergo a radical transformation, scale up and accelerate. That's why it needs to change the way it operates: it must reinforce its decision-making capacity but also its execution ability. Such a transformation might clearly require treaty change. But changing the treaty will take time and should not be used as an excuse

for not taking decisions now. Especially knowing that the decisions of today pave the way for the European Union of 2040. We are together responsible for our shared future.

Today, a change of paradigm and a new mindset are clearly required. The European Union must dare to assert itself as a global, sustainable and responsible power and not only as a participant torn between other powers. In this respect, the EU needs to review its model to be able to produce the common goods that citizens need in domains such as democracy, defence and security, education, science and technology, environment, energy, health, agriculture or culture... and that none of the Member States has the capacity or the resources to build alone.

Taking Europe to where it needs to be, will be possible if, and only if, we, the citizens of the European Union, develop real ownership of the process and take the transformation of the European Union as the responsibility of each and everyone of us – and not just that of a political elite. We are the key to success, and it is fundamental that we engage in the process of transforming the European Union into a fully multi-national and democratic power. More than ever, Europe needs the active, concrete and continuous participation of its citizens.

So now is the time to act.
After all, *"Tomorrow is today"*.

Guillaume Klossa
Chairman of the Board, CONCLAVE

EXECUTIVE SUMMARY A VISION FOR EUROPE IN 2040

Participants in the First Conclave “Europe 2040” (see Appendix 1) discussed the collective destiny of Europeans, which is at stake in a rapidly changing world. After having listened to leaders from the outside world with challenging views (see Appendix 2), they aimed to identify what might be the new European public goods of tomorrow and the ways and means to produce them. The aim was to design the European Union we need in the short term and by 2040.

On this basis, they pledge for a much stronger promotion of European common interests, values, and unity by the Member States and the EU institutions. They propose a major focus on four fields which, for a long time, were not at the heart of European priorities but should now structure the strategic agenda: Geopolitics, Science and Technology, Development model, and Democracy. They draw the conclusion

that these four domains, which are increasingly intertwined, need a radically new approach and much higher ambition at the earliest if the EU and its Member States want to remain relevant to their citizens. In this respect, they identify seventeen fundamental issues that Europeans need to tackle as early as now to prepare a collective positive future. These issues are developed in the report.

More generally, they insist on the fact that the European Union needs to change its mindset to assert itself as a global, sustainable, and responsible power for citizens, equipped with significantly enhanced decision-making and execution capabilities – all of which will indeed require treaty changes and budgetary increases.

This fundamental mutation can only happen if the citizens are on board and feel part of this democratic adventure.

1 Co-building a Geopolitical Power

War is back in our immediate neighbourhood. The post-Cold War order is dead and buried. Russia is a direct threat, while the United States, Europe's main ally and protector, may wane once again. Concurrently, China intends to establish its own order. To survive in such a context, the European Union must engage in bold and continuous forward strategic planning allowing the EU and its Member States to better anticipate. This requires developing a common understanding of the challenges ahead and a shared vision of the desirable future. Embracing this approach will enable the EU to stop considering itself as a player tossed between superpowers. Instead, the EU must quickly assert itself as a systemic and responsible power. This would constitute a Copernican revolution for its Member States and citizens.

Exporting Pax Europaea and prosperity to the less stable and less economically developed regions of the European continent is a crucial investment in collective security and democracy. However, it can only be a first step in a flexible and gradual process that leads to an expanded EU as a multi-purpose construction. A construction in which countries are bound by core political commitments (notably the four freedoms and democratic practices) while they participate in more ad hoc policy cooperation (e.g., in the security and defence fields). Future enlargements should not only provide new members with the opportunity to integrate the EU's *acquis*, but also expedite their transformation into modern, well-functioning States and societies, thereby avoiding repeating the mistakes of past enlargement process.

Reconciling demography and immigration represents a major challenge as Europe ages and its population is set to shrink. Immigration is essential for sustaining growth, given the declining birth rates. Thus, a steady influx of immigrants will be needed for the labour force and social security systems of the EU, while

requiring proper regulation by European agencies and effective integration measures. In this respect, migration, integration, and economic policies should be designed together and not siloed as they are today. However, migration flows shall need to be regulated.

The creation of a strong European defence pillar as part of NATO constitutes a key priority for Europeans and a matter of collective survival. The development of a European Defence Force, through closer cooperation between our armies, based first upon an enhanced common strategic culture and planning, should be accompanied by clear and unequivocal support for building European multinational defence industries. This support should be based on European Defence Funds and programmes, as well as joint procurement policies. The capacity to be ahead on new technologies will be facilitated through the creation of a "European DARPA" (Defence Advanced Research Projects Agency).

It is a fact that strategic rivalry has become a key feature of the world we now live in. Yet, Europe's open economies in combination with a strong legacy of cooperation and consensus building should make it a strong defender of a renewed multilateralism 4.0. This multilateralism should be based on revived global institutions, common rules, and objectives (specifically on climate change, health, and artificial intelligence). In parallel, Europeans must find their way between the US and China: taking into account their values, interests and alliances, they must develop their own strategic objectives while diversifying their friendship networks in a more multipolar world.

To maximise its capacity to be heard by its partners and rivals and to be in a position to influence in-depth the rules of the world game, the EU must also regain scientific and technological leadership.

2 Co-building a Science and Technology Power

To maintain and enhance its manufacturing competitiveness, Europe urgently needs to implement an EU-wide advanced manufacturing plan to allow a faster and scaled-up deployment of existing key enabling technologies, akin to what the USA and China decided to do over a decade ago.

However, to build tomorrow's science and technology leadership, demonstrate the impact of science for citizens, regain strategic autonomy, and boost its growth and competitiveness, Europe needs to leverage its scale effectively. Therefore, it must radically accelerate the implementation of a real and functioning comprehensive single market for science and technology. The single market should be rapidly extended to all strategic sectors, including venture capital, technology, digital technology, defence, health, and other future-looking areas. This expansion must be facilitated by a European Business Law Code and the removal of bureaucratic hurdles that inhibit boldness and speed. Additionally, there should be much enhanced and smart funding capabilities (including via a European Sovereignty Fund) and ambitious multinational public procurement policies, focusing on areas deemed too risky for the private sector, without neglecting the social dimension. Such an integrated market will provide the needed size for major breakthroughs and enable innovative companies to naturally project themselves as European companies from the get-go. Combined with deep foresight capabilities, this achieved single market will empower Europeans to make successful big bets and set the science and technology agenda for the future.

In terms of methodology, Europe needs to promote a 'continuum approach' from research to deployment, thereby breaking down the existing silos between R&D and industrial policies. This EU continuum public policy will ensure the deep coordination of developments in R&D, innovation, skills, industries, and services. Its impact will be maximised by the achievement of the single market.

After lagging in digital development, Quantum and Artificial Intelligence are major opportunities. However, Europe cannot limit itself to smart regulation in these fields. "Moonshot" projects and public actions are needed to enable home-made solutions to take the lead and bring citizens' support to a selection of topics with massive societal and strategic impact. The fact that national and public authorities have been much quicker to spot opportunities, support start-ups, and invest adequately is promising. The EU must do the same. The development of sectoral systemic platforms must leverage the potential of Artificial Intelligence for the benefit of the European economy and society, creating massively high-added-value jobs and establishing the fundamental conditions for our technological sovereignty, which paves the way for our sustainable economic and democratic sovereignty.

Europe needs to couple its lead in building a low-carbon economy with technological tools and social measures to mitigate the impact of the transition on citizens' lives. This alignment will create more jobs and opportunities through systemic public policies favouring the rapid development of the new skills required for the green transition, the production of Made in Europe technologies incorporating European values, as well as coordinated and properly scaled-up innovation deployment plans in these areas.

The current scientific and technological revolutions enable Europeans to design a more effective and efficient next-generation health system that provides improved prevention, diagnostics, prognosis, and follow-up for all patients. This will empower citizens to manage their health capital with better personalised treatments while reinforcing industrial and clinical innovation capabilities. It is also a condition of survival of our health systems.

Overall, to regain scientific and technological leadership, the EU needs a dedicated policy to develop and retain its talents and to attract the world's best talents.

3 Co-building an Inclusive and Fair Development Model

Europeans are facing pressing common challenges in defence, physical security, cybersecurity, environmental protection, energy, agriculture, digital technology, health, social welfare, and culture. These challenges demand the development of new shared competences between the EU and its Member States. We need to promote a “*European Development model*” and provide new European public goods by bridging the existing “*gap*” between citizens’ continuously rising expectations and the structurally insufficient legal, political, and financial means that can be mobilised at national level to meet ambitious strategic objectives in all these fields. This gap nurtures populism and temptations of self-retreat. The “*European Development Model*” does not entail limiting economic growth but rather pursuing a more inclusive way forward that remains competitive.

EU institutions should uphold their objective of reducing carbon emissions by 90% by 2040 and establish more precise and ambitious “*Decarbonization plans*” for all sectors (transport, agriculture, housing, energy, ...). This effort will be significantly more demanding than the requirements for 2030. To succeed, such a process needs a radically new bottom-up and inclusive approach involving all stakeholders and developing ownership. The revised Green Deal should also be coordinated with the social pillar to engage all citizens in the huge effort required to reach the objectives.

In addition to regulatory efforts in the digital sector, Europeans need to implement a EU-wide Digital Infrastructure strategy by creating new platforms aligned with their preferences, capable of providing or supporting the delivery of new public goods and services for citizens.

Developing European citizens’ rights and social protection systems in our ageing societies should lead to massively investing in “*care activities*” as a new component of the European social pillar.

European Public Procurement platforms for the joint purchase of vaccines, medical diagnostics, gas, and critical raw materials should be created. Europeans should also fund a new generation of Trans-European networks, particularly a European electricity grid that maximises the use of all available low-carbon energy sources, supported by a sustainable foundation of controllable power options. This should go along with a European Freight Railways network, a European public digital infrastructure enabling better access to health and education, and European Cloud services for SMEs, among others.

Significantly larger increases in European expenditure and investment are necessary beyond the strict limits of the Stability and Growth Pact. This includes a permanent “*Unemployment Reinsurance Scheme*” financed by the EU budget, building upon the experience of the “*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*” (SURE) during the Covid-19 pandemic, a “*European Sovereignty Fund*” fostering the environmental and digital transitions, and the development of multinational defence industries, among others. To achieve these objectives, EU and national budgets should be funded by new sources of revenues, beyond labour and consumption, by taxing other sources of added value (particularly in the digital sector) and a wide range of carbon emissions. The issuance of European bonds by a European treasury must become a regular option rather than an ad hoc exception, serving a massive “*Next Century EU investment Plan*.”

4 Co-building a Democratic power

The much-needed reinforcement of EU powers must rely on increased involvement and continuous direct participation of its citizens in its functioning, along with rebooted democratic mechanisms at both (sub-)national and European levels. The EU should position itself as a leading player in promoting citizen-centred democracy.

Democracy is based upon an informed society equipped with strong critical thinking skills and mechanisms. Europeans should guarantee effective media independence and pluralism, as well as judicial independence in the EU Member States and candidate countries. There should be in-depth and effective regulation of social platforms and social media, combined with continuous efforts to combat aggressive disinformation campaigns. In addition to media literacy, information literacy should be taught to all European citizens from kindergarten onwards. European civic education, humanities, and STEM subjects (sciences, technologies, engineering, and mathematics) should be accessible to all citizens throughout their lives, facilitated in particular but not only by a genuine humanities and STEM European education strategy. Europeans need to feel comfortable with sciences and technologies to harness their potential, broaden their social and professional perspectives, and navigate an increasingly technology-driven society. An *“EU popular education programme”* dedicated to *“European affairs”* should also be launched to allow a shared understanding of the EU’s meaning and purpose

Europeans should also rejuvenate their democratic lives by better integrating and extending representative and participatory democracy. They should in particular make use of citizens panels and conventions

at both national and EU levels, hence providing participatory experiences to all EU citizens. Forthcoming technological advancements, including progress made in the field of automated translations, could envision, by 2040, a multinational, multilingual democratic public space, enabling citizens to inform themselves, debate, contribute to the reflection on the future of Europe, and be consulted on European issues across borders in their own languages. Such a transnational, multilingual participatory public space should also be made possible through funding an *“EU public space platform,”* granting visibility to professional-quality media and leading civic social networks’ actors. Direct human exchange and conversations, however, remain key to developing European citizenship. European schools should offer bilingual education from the first grade, and youth mobility programmes should be expanded and made accessible to all segments of society, starting with an Erasmus programme for middle school students. Consequently, European citizens should be empowered to take part in European political, economic, social, scientific, and cultural life.

To enforce connection with citizens, it is imperative for the EU to extend its reach beyond the nation-state to the sub-national level. Developing a genuine European political public space requires European political parties to open up for direct membership and engage more closely as a vital link between citizens and the political system. Simultaneously, efforts to promote more legitimate and efficient EU institutions and decision-making systems are needed to enhance citizen involvement and prepare for the accession of new Member States. This requires expanding qualified majority voting at the Council.

So now is the time to act. After all, *“Tomorrow is today”*.

Report of the First European

CONCLAVE

In a rapidly changing world, the European Union must transform itself, scale up, and accelerate

The time of new builders and new European public goods has come

Our world started to change drastically at the end of the 1980s: the fall of the Berlin wall paved the way for a geopolitical rebalancing and a definitive end to the colonial era. Meanwhile, the 1992 Rio Summit initiated reflection on the need for a climate transition. Three decades later, Europeans live in a period of multiple uncertainties with two wars in their immediate neighbourhood, the new threat from Russia, increasing competition between the USA and China, the multiple effects of climate change, and the latest rapid developments in terms of artificial intelligence and quantum technologies. More generally, thanks to combined major scientific and industrial revolutions, we have entered a period of unprecedented acceleration in the history of humankind. These geopolitical, technological, and ecological shifts are accompanied by an in-depth transformation of our societies and constitute major challenges for our democracies.

Up to now, the EU and its Member States have primarily demonstrated resilience and, ultimately, unity in response to successive crises, from the financial crisis that turned into a euro-crisis, to the immigration crisis, the pandemic, and the Russian invasion of Ukraine. Yet, the feeling is that we are losing control of our collective destiny, and these crises have eroded the EU. This triggers fear and anxiety in EU citizens and paves the way for populism. In addition, the cost of reaction is often much higher than

the cost of a more proactive approach based on better identification of our present and future European common interests. The ongoing changes call for the EU to scale up its level of ambition and its means to deliver on it.

In this perspective, a more systemic European reflection should be based on the concrete identification of what are the new European public goods, including security, health, energy, environment, transportation, digital infrastructures, education, and culture. The democratic governance of Europe should be adapted accordingly to produce different types of public goods: those that can be best provided at the European level and those that primarily remain the responsibility of Member States.

The production of European public goods should rely on a combination of legal means (competences), political means (programmes, common procurement platforms or infrastructures) and financial means (European Funds, taxes, and bonds, among others).

To safeguard the relevance of the European project, a radical change in methodology is essential. Prioritising speed as a significant measure of success is critical, emphasising the need for impact assessment to guide decisions over the sheer amount of money invested. Anticipation should form the foundation of

this approach, fostering the development of genuine strategies and prioritisation. This, in turn, necessitates strong and continuous involvement of citizens in creating these strategies, ensuring that European citizens gain a sense of shaping, control, and ownership over the direction of their collective future.

Against this background, the First European Conclave 2040 participants (see Appendix 1&4) gathered in Cascais for three days of listening, exchanging, and discussing challenges, including listening to views from the world outside (see Appendix 2). They identified seventeen fundamental issues that the EU and its Member States must anticipate and adapt to, in order to mutate and remain relevant for their citizens, while also being able to exert real influence in global decision-making during this period of acceleration.

These key issues can be mapped onto four interrelated domains:

- Geopolitics: the unstable and challenging international environment in which the EU and Member States need to assert and effectively defend their common interests and values (see Part 1).
- Scientific and Technological leadership: in today's world, it is the main driver for geopolitical influence,

high growth, effective sovereignty, and the capacity to find solutions in the climate and energy fields, but also to answer health, social, education, and informational challenges (see Part 2).

- Development Model: the backbone of a socially just, modern, sustainable, and cohesive society based on the common goods perceived as fundamental by EU citizens, and then to be properly financed (see Part 3).
- Democracy: how to establish the conditions for a fair, informed, rational, and inclusive public debate that enables citizens to make the best possible collective choices while respecting and strengthening our core values based on the Rule of Law and human rights (see Part 4).

On this basis, this Report has been drafted and finalised under the supervision of the Conclave Board members (see Appendix 3). They are the only ones responsible for its content, even though the Conclave participants made significant contributions and were consulted throughout the production process of this report.

The Board members thank all Conclave participants for their invaluable contributions to this pan-European collective work, which aims to contribute to much-needed thinking about the future of the European Union and our continent at large.

Issue 1:

Fostering enlargement & neighbourhood relationships while reinforcing EU cohesion & flexibility

Setting the scene and key challenges

- Despite challenges, the enlargement process has been Europe's most successful foreign policy since the 1970s.
- The EU can become the world's first democratic, cohesive, multi-national, multi-lingual, sustainable, and technological power. It would comprise more than 30 countries and over half a billion citizens, aiming to establish mature and peaceful relations with its partners.
- Yet, the reluctance of EU citizens toward new waves of enlargement needs to be directly addressed.
- It is now clear that Russia's invasion of Ukraine has profoundly changed the meaning and geostrategic value of the consolidation of the European continent, making enlargement a geopolitical necessity. Europe's global leadership begins and ends with its capacity to successfully integrate and enlarge at the same time.
- Furthermore, Europeans have been trying to promote the EU as a global leader while failing to exert a direct and effective influence in crises affecting their immediate neighbourhood (Syria, Libya, Sahel, Israel-Palestine).
- Reforming the EU, especially its decision-making processes, remains a top priority to successfully integrate new Member States.

Europe's track-record so far

- By granting "candidate status" to nine countries and having already opened negotiations with six of them, EU members have made a bold and far-reaching decision.
- The EU has put in place instruments and mechanisms that have allowed countries to gradually begin integrating into the Single market. Meanwhile, the EU is increasing its financial support to help countries close the development gap.

Imperatives and key milestones

- By 2030 the EU needs to be ready to enlarge with the new Member States.
- To meet this deadline, a civilisational narrative for enlargement must be co-created with citizens and disseminated across European publics to build awareness of the added value of new Member States in the EU.
- Institutional reforms must be adopted to make the enlarged EU more functional and efficient, notably via the generalisation of qualified majority voting (see § 4.5).
- The EU must clearly present itself as a multipurpose construction, and a flexible approach to membership should be privileged.
- The next phase of enlargement should be viewed as a process that accelerates transformations in the educational, informational, societal, technological, and environmental sectors in enlargement countries—and appropriate funding needs to be identified in this respect.
- The core principles of the EU, respect for the Rule of Law, democracy, media pluralism, and civic education must absolutely be asserted as key preconditions to membership in all candidate countries.
- The EU must prioritize the resolution of the last remaining security and political issues within and among candidate countries. Their resolution would not only enhance the stability of the European continent but would also give Europe a strategic and geopolitical advantage.
- Managing the internal free movement of people to avoid brain drain effects in some of its new (or less new) members is crucial. Such a focus was absent from previous enlargement waves and was costly in terms of democracy and economic development.
- Europeans must maintain their momentum in systematically mobilising a variety of actors and fora (such as the European Bank for Reconstruction and Development, Council of Europe, OESC, EPC, etc.) to dynamize relations with their neighbours.
- EU neighbourhood strategies should be widely open to all stakeholders (civil society organisations, business actors, researchers, students, migrant communities, etc.).
- Europeans need to be less paternalistic and must promote more equal partnerships and joint actions with the African continent and Middle East countries: comprehensive strategies and agreements including economic, security, education, research, environment, energy, and migration issues need to be concluded as soon as possible.
- In parallel, Europeans must progressively but steadily reinvent their relationship with the UK, which is to remain a major partner in meeting defence, climate change, and financial challenges.
- They also need to clarify their relationship with Turkey as a strategic partner for reasons of security and migration among others, yet unlikely to become an EU member in the foreseeable future.

Issue 2:

Fostering cooperation on the management of people: demographics, immigration, and integration

Setting the scene and key challenges

- Europe is the oldest continent in terms of the median age of its people, and its population is shrinking. Today, EU-27 represents 5,5% of the world population.
- Europe is the continent where people live the longest and is confronted with major ageing challenges in economic and social terms, from competitiveness to care via pensions. Controlled migrations to Europe thus appears to be an absolute necessity and a logical solution.
- Further enlargement will not resolve Europe's ageing challenge, underscoring the continued high demand for migrants in key sectors like tech, caring, and tourism, which are crucial for social cohesion, culture, and sustaining European pension systems.
- Immigration to Europe, although much needed due to its shrinking and ageing labour force, has become

a contentious political issue domestically. In fact, it faces a dual negative perception. It is perceived both as a problem within EU countries due to uncontrolled migrant flows, sparking cultural anxieties, racism, and political opposition, and as an issue in origin countries, viewing the EU as a selective fortress, which increasingly undermines the international influence of the EU and its Member States. Europeans are divided in seeing migrants as resources or threats, struggling with trust deficits in controlling borders and solidarity deficits in redistributing migrants. Countries like Hungary, while officially advocating a zero-migrant approach, engage in unspoken competing strategies for selective migrant attraction. Admission policies, remaining national due to the absence of a central European authority, cause irregularities in migrants' statuses when moving across EU countries, highlighting the lack of effective coordination in national policies.

Europe's track-record so far

- EU Member States have developed diverse national strategies to attract migrants from the outside world while being divided on the management and distribution of asylum seekers. The welcoming of about four million Ukrainian citizens since 2022 has been the exception rather than the rule.
- Europeans fail to expel asylum seekers who are not authorised to stay on EU soil, as well as other irregular workers and migrants.
- A New Pact on Migration and Asylum, aiming to streamline asylum and border procedures, has been adopted.

Imperatives and key milestones

- First, European leaders need to do much more to shape perceptions of migration and emphasise its positive aspects while, of course, recognising that external migration needs to be regulated.
- Second, Member States need to be guided by independent data and analyses. An independent Task Force could provide regular public prospective analyses and studies (for instance: identifying EU countries' needs).
- Third, to regain control of migrant flows, there is a strategic need for enhanced cooperation and partnerships with countries of origin and transit, more effective border checks, and improved return and reintegration procedures. To reduce the resulting trust and solidarity deficit, Europeans should aim to transform Frontex into a *“European Border and Coast Guard Corps”* by providing it with more human and technical resources. Proper implementation of the new Pact on migration and asylum will be necessary. Concurrently, Europeans must continue to share responsibility and, hopefully, redistribute asylum seekers and recognized refugees entitled to international protection.
- Last but not least, proper integration policies will be needed for those who have the legal right to stay. This involves implementing consistent migration and integration strategies at national and local levels, combining professional training, language and civic education, job, and housing policies, supported by a dedicated EU program that underlines the vital role of local authorities and civil society in executing these strategies.
- Finally, promoting European demography through increased financial and fiscal support to women and couples wishing to have children is strategically important, positioning migration as a complement to the needs of our economies and societies.

Issue 3:

Preparing for America's waning commitment to Europe

Setting the scene and key challenges

- Historically, Europeans and Americans have been bound by common interests and values, both of which have come under increasing pressure in the last two decades.
- American interest in Europe has been declining, with attention increasingly shifting to Asia. Cultural and demographic changes in the US have also contributed to this trend. Europe was more and more perceived as neither a solution nor a problem until the Russian invasion of Ukraine.
- Growing competition between the USA and China is leading our traditional ally to expect our complete alignment with them, while the IRA reminds us that European companies can be strongly impacted by American decisions. An EU able to assert itself as a sovereign, economic, technological, military, and monetary power is the only way to be able to defend common European interests and values and to be heard by our American partner.
- The unpredictability of US foreign policy due to extreme polarisation domestically means that American protection of Europe can no longer be taken for granted. A return of Donald Trump to the White House might lead to an abrupt end of American support to Ukraine, the disintegration of the Atlantic alliance, and/or mounting pressures on European countries to align themselves completely with US trade policies, among others.
- Beyond elections, Europeans and Americans must prepare to act and interact together in a “*post-Western*” world where the assumption of their common leadership is increasingly challenged by others.

Europe's track record so far

- Europeans reacted firmly when US trade sanctions were adopted.
- The bilateral “Trade and Technology Council”, created to promote alignment in global competition with China and other countries, has, for now, produced limited results.
- The Russian invasion of Ukraine led Europeans to act alongside their American partners and to rely on their military support, while reaffirming the key importance of NATO with the addition of Finland and Sweden.
- Europeans have participated in the “Alliance of Democracies’ Summits” launched by the Biden Administration, though with limited enthusiasm.

Imperatives and key milestones

- The EU and the US should establish a high-level working group designed to rethink and reshape the transatlantic relationship on a more equal footing. This would promote new pathways in the fields of economics, environment and defence. Such work could lead to a new comprehensive Treaty between the EU and the USA.
- The creation of a European defence pillar integrated into NATO and able to act autonomously if needed must be another common EU/US objective for 2030. While NATO must remain central to Europe's security, this new European defence pillar should be compatible with the rapid consolidation of a European defence industry (see §1.4).
- Europeans and Americans should define a common strategy to support their environmental transitions, combining CO2 emissions regulations, carbon pricing, public financial support, as well as disruptive innovation.
- While Europe's relations with China need de-risking, Europeans must find a way to balance their need for a relationship with both their strategic American ally and their Chinese trade partner and systemic rival.

Issue 4: Building a much stronger European defence

Setting the scene

- The lack of a credible European defence may have facilitated the Russian Invasion of Ukraine, thus accelerating the EU's geopolitical transition to a more security-based approach. The increasing number of security risks, the structural disengagement of the US, and the rising cost of defence plead for Europe to develop its own defence capabilities and armed forces.
 - After the failure of the European defence community in the 1950s, European construction has been mainly devoted to economic challenges while NATO protected an expanding number of European countries against the USSR and later Russia.
 - Currently, Russia, China, and the USA are de facto in war economies with accelerated defence programmes. Europeans must equip themselves for a hostile environment by developing a European defence. Any delay will result in outdated capacities by 2040.
 - With an armed conflict on their doorstep, Europeans have failed to spend adequately for their defence.
 - Lack of interoperability is a clear handicap: Europe has over 180 weapon systems compared to around 30 in the USA.
 - Defence investment is a key driver of innovation and industrial competitiveness, given its magnitude and the dual use of technologies in satellites, aircrafts, drones, etc. In the USA and China, many breakthroughs in civilian sectors have derived directly from the defence sector, spanning domains such as platform technologies, health, cybersecurity, web, optics, photonics, and payment technologies.
-

Europe's record so far

- Europeans have adopted headline goals in terms of military deployments and battle groups. They are meant to establish a European Rapid Reaction Capacity by 2025, including naval forces.
- Europeans have adopted a “*Strategic Compass*” to strengthen their security and defence, based on a common diagnosis of the challenges and threats, and an inventory of the various tools to be mobilised.
- The European Intervention Initiative was launched in 2018 to develop a common strategic culture in Europe.
- EU institutions have started to plan and reinforce the “*European Defence, Technological and Industrial Base*”, including a “*Coordinated Annual Review on*

Defence (CARD)” covering review capability and equipment development plans across Member States.

- The new “*European Defence Fund*” has been granted around 8 billion euros in support of joint re- search projects dedicated to combating emerging and future threats, as well as collaborative capacity- building projects.

- The launch of the Permanent structured cooperation (PESCO) has supported more than 60 projects for capability development and reinforcement of means used for Common Security and Defence Policy operations and missions.

- The “*European Peace Facility*” has financed arms deliveries to Ukraine, with its financial threshold more than doubling since 2021.
- The EU has adopted an Act aiming to strengthen the European defence industry through joint procurement (EDIRPA), filling key industrial gaps and providing financial incentives for Member States to acquire defence products jointly.
- Responding to Ukraine’s needs, the Support Action for the production of ammunition (ASAP) has allowed the EU to support the strengthening of its industrial production capacities for defence products and remedy supply shortages, including via joint procurement.
- The EU has drafted and is about to adopt a “Critical Raw Materials Act” aiming to secure their supply for civil and defence uses, favouring the success of Europe’s climate, digital, and geopolitical transitions.

Imperatives and key milestones

- European citizens’ security concerns must be addressed. This means, first and foremost, making clear that war is “materially possible and intellectually thinkable.” This also means that Europe’s security needs must be properly addressed, and resources mobilised accordingly.
- A European defence pillar must be created within NATO by 2030. This pillar must be able to act on its own if needed. In parallel, Europe should launch a public debate on what a European defence (including armed forces and nuclear deterrence) should look like.
- Europeans must focus even more on investment and capabilities, financing common R&D, standardisation, and interoperability.
- The EU should establish a genuine internal market for defence, within which European companies could operate freely and without discrimination in all Member States. An EU-wide “security of supply” regime should be created to guarantee the supply of armed forces in all circumstances, regardless of the nationality of their suppliers (just like during the Covid-19 crisis for medical devices).
- Political leaders should promote a shift in the European approach and organisation for defence, from one that is national industry-driven to one that is common and mission-driven.
- Development of Dual-Use Technologies: European technological and industrial alliances, involving volunteering industrialists, should be formed to develop dual-use technologies. A significant increase in European financial support for transnational collaborative projects will be needed to produce transformative effects.
- To enhance the continent’s security and foster a robust European defence industry, the EU should undertake a multifaceted approach by 2030, including the creation of the “EU Defence Advanced Research Projects Agency” (EU DARPA). This agency will finance breakthrough technologies and capacities, utilising a methodology that emphasises speed, impact, and experimentation. Alongside, the European defence industry and procurement strategies will receive enhanced financing and coordination, with a strong focus on Community preference for strategic joint projects such as drones, aircraft, and battle tanks. Furthermore, the EU institutions should launch the ambitious “European Defence Investment Programme” (EDIP), representing at least 100 billion euros in funding through borrowing. This programme should aim to boost joint weapons procurement and increase domestic arms production. The European Investment Bank (EIB) can play a crucial role by establishing a specific window dedicated to financing defence projects.
- Europeans need to quickly regain, and subsequently consolidate, their access to space through a smarter combination of public and private investments.

Issue 5:

Co-creating the foundations of a renewed multilateralism

Setting the scene

- Europeans have benefited from an open and rules-based world order that has promoted and preserved stability and global interdependencies – indeed, they live on the smallest and most open of all continents.
- The EU is by its very nature committed to addressing global economic, environmental, and political challenges through multilateralism.
- The world we now live in is increasingly characterised by strategic rivalry and the weaponization of economic interdependence, along with the emergence of non-aligned regional actors, most notably the BRICS+.
- In this emerging multipolar world, an increasing number of countries prefer ‘open relationships’ and short-term practical benefits over stable alliances.
- The EU commitment to a renewed multilateralism will lack credibility unless the EU is perceived as a powerful player.

Europe’s record so far

- Europeans have used the EU as a successful model of regional multilateralism, inspiring and supporting other actors such as the African Union and Mercosur.
- Europeans have been calling for reform of multilateral organisations, from the UN to the WTO, so as to give more room to new powers. They have also actively engaged in the G20.
- Europeans have been a driving force in the promotion of a global environmental strategy to combat climate change and protect biodiversity.
- The “*European Peace Facility*” has financed arms deliveries to Ukraine, with its financial threshold more

than doubling since 2021.

- The EU has adopted an Act aiming to strengthen the European defence industry through joint procurement (EDIRPA), filling key industrial gaps and providing financial incentives for Member States to acquire defence products jointly.
- Responding to Ukraine's needs, the Support Action for the production of ammunition (ASAP) has allowed the EU to support the strengthening of its industrial production capacities for defence products and remedy supply shortages, including via joint procurement.
- The EU has drafted and is about to adopt a "Critical Raw Materials Act" aiming to secure their supply for civil and defence uses, favouring the success of Europe's climate, digital, and geopolitical transitions.

Imperatives and key milestones

- Europeans need to plan for the future. This can only happen if they can rely on forward-looking capabilities at the level of the European Council, and with a dedicated Task Force. This is the necessary condition for a shared, Europe-wide assessment of the challenges ahead and for Europe to start thinking as a geopolitical power.
- Europe must cast itself as a pole of stability and a model for others to imitate.
- Europeans must co-create a new multilateralism 4.0, preferably alongside the USA, and with the support of new actors and allies from Africa, South America, and Asia. This entails adapting voting rights and memberships of international institutions to the new balance of economic and political power. EU and national policies should facilitate the establishment of new friendship networks across all continents.
- The EU must assert its global leadership in sustainability and climate protection, continuing to be a driving force globally in these areas. Additionally, the EU should leverage the size of its market and commercial policies to negotiate more 'new generation' free trade agreements that integrate economic, environmental, and security objectives. These agreements should target partnerships with regions and countries such as Mercosur, India, Indonesia, South Korea, Australia, Japan, and others.

Issue 6:

Promoting a scientific, technological, and industrial continuum public policy

Setting the scene

- Research and Innovation constitute the foundations of competitiveness and growth. They enable EU nations to adapt public services to new needs and realities and ensuring the well-being of Europeans amidst intense global economic and technological competition.

- The world's most successful economic powers have adopted a 'continuum approach' to deal with this issue, emphasising the relationships between key building blocks – namely R&D, Innovation, Skills, Industries, and Services - through a web of interconnected funding mechanisms and ambitious public procurement strategies. The success of the Pfizer-BioNTech COVID-19 vaccine is a success story that highlights the added value of an effective continuum approach, from speculative fundamental research on Messenger RNA to public procurement. However, Europe suffers from highly fragmented and siloed ap-

proaches to innovation. Several combined factors account for this: a heterogeneous distribution of competencies, insufficient connections between R&D and industrial development, and divergent and competing national policies. This lack of coherence also applies to cooperation between civilian and defence industries.

- Europeans account for only 10% of global R&D, a decline from past levels and significantly less than the USA and China. This decline is particularly acute in the Tech sector. These dynamics could rapidly worsen and accelerate industrial decline and widen the per capita GDP gap between China and the US on the one hand, and the EU on the other.

- The motivation of European researchers is continuously being eroded by administrative, financial, and infrastructural constraints, as well as the absence of proper incentives.

Europe's record so far

- The deepening of the Single Market and its increasing openness to the world have been driving forces behind R&D and innovation on our continent. Both expanded economic opportunities, albeit with limited progress over the last two decades.

- Europeans have set an objective of dedicating 3% of their GDP to R&D, but they fall far short of meeting it.

- Despite some emblematic European initiatives such as Galileo and the European Research Council,

industrial, technological, and digital policies, as well as education, remain predominantly national, regional or even local, lacking scale effects.

- There is no single market for any of the areas that are crucial for the future of the EU (healthcare, cyber, space, quantum, AI, energy, culture...). This is a major hurdle to the emergence of European technology champions where scale is the name of the game. Worse, it allows US investors to offer higher valuations by simply investing in European start-ups.

Imperatives and key milestones

- The EU needs to establish the conditions for its leadership in science and technology while maintaining manufacturing competitiveness. Europe urgently needs to implement a EU-wide advanced manufacturing plan, akin to initiatives launched in the USA and China more than a decade ago, to speed up and scale up the deployment of existing key enabling technologies.
- Consolidating a ‘Continuum approach’ and then formulating a continuum public strategy should be a top priority for the EU.
- Europeans must think in terms of strategic and societal impact rather than in purely budgetary terms.
- They must consolidate the ERC, which is considered as the world-wide top reference in terms of R&D institution. R&D budgets should only be attributed based on excellence criteria and should have a separate instrument for ensuring European cohesion.
- Reforming the EIC is necessary. The EIC has become a private equity fund – but it lacks the excellence of the best funds. It crowds out private money without filling the gap in disruptive innovation financing. The focus should shift towards genuinely supporting research organisations driven by civil society and philanthropies, rather than attempting to centralise all activities within the Research and Technical Development (RTD) framework.
- Completing the Single Market in the digital, technological, and defence fields should be a major priority for the next Commission.
- R&D initiatives must be based on bottom-up projects, while top-down support should focus on a reduced number of strategic areas with enough continuity.
- Major European industrial alliances and Important Projects of Common European Interest (IPCEIs) should be supported and launched by 2030 in strategic fields to foster private and public partnerships (e.g., Digital, Quantum – see §2.2).
- A stronger and deeper pan-European capital market infrastructure is urgently needed to fund scaling-up projects and prevent leading innovators from leaving our continent. Access to the American market for European scale-ups often results in them effectively becoming US companies. This dynamic should be properly addressed.
- The attractiveness of research careers must be drastically improved by 2030 through stable employment, financial incentives, increased mobility, and a focus on creating attractive, high-performing eco-systems and networks.
- Europe must eliminate the georeturn rule, which ties contract allocations to national contributions, prioritising competitiveness and smart investment over political motives.

Issue 7:

Developing a digital platform strategy to leverage our AI & Quantum potential

Setting the scene

- Systemic digital platforms continue to transform our lives and behaviours in a sense that reflects their strategic interests and those of their countries of origin. The ultra-rapid and structural changes that they entail do not provide sufficient space and time for democratic or societal adaptation. As for markets, and supply chains, they have not kept up with these ultra-fast transformations. Yet, platforms capture most of the economic value they create on EU territory. In many ways, they behave like colonial companies and develop a sustainable competitive advantage. This significant advantage will be further reinforced by their capacity to leverage the potential of Artificial Intelligence (in areas such as generative AI) and Quantum technology.

- American and Chinese platforms have been dominant since the advent of the internet. And Europe has only managed to influence them ex post facto through regulation, remaining a second rank power in these areas.

- Most EU competitors (USA, China, India, and the UAE) are developing a digital platform strategy (through private sector ecosystems or through government led programmes) to lead geopolitically and economically, and leverage the potential of AI to the benefit of their citizens. American and Chinese

companies have achieved clear leadership in this field, India is preparing for it.

- Given the weakness and fragmentation of the European digital and informational market, European systemic digital platforms have barely emerged. The EU and its Member States have given up on supporting such developments, resulting in European countries serving as mere providers of AI and tech talents for non-European markets, while all other major economies have created conditions to develop their own platforms.

- The EU cannot be the only economic superpower exclusively relying on systemic digital platforms born outside of Europe. These platforms are designed to take into account the culture, values, principles, and economic interests of their country and society of origin, not those of the EU and its Member States. They have a direct, rapid, and structural impact on our economic, social, and democratic lives, creating de facto major individual and collective dependencies that are not wished for - contrary to the Versailles declaration that intends to limit such interdependencies. They also threaten our economic foundations, social cohesion, and identities, as well as our capacity to leverage the artificial intelligence revolution.

Europe's record so far

- The EU has asserted its leadership in regulating the digital sector through “GDPR”, the Digital Market Act, the Digital Services Act, and the Artificial Intelligence Act.

- In an area globally dominated by private investors, the EU has, since 2018, devoted 1 billion euros to a large-scale, long-term research initiative bringing

together research institutions, industrial actors, and public funders, namely the “*Quantum Technologies Flagship*” Initiative.

- Europe is to have its first supercomputer with quantum acceleration by 2025, paving the way for cutting-edge quantum capabilities by 2030.

Imperatives and key milestones

- Developing European digital platforms is the absolute priority for 2030-2040. It can only happen if clearer incentives for entrepreneurship are in place, along with tools to make the regulation effective and easy to implement and monitor.
- Transnational public procurement should be implemented in this respect in fields of public interest such as public service media, health, cybersecurity, civic tech, education, higher education, and lifelong learning.
- Attracting and retaining the best talents in digital is of key importance, as well as developing quick and efficient competence acquisition.
- An additional reason to explain the limited success rate of European Tech innovative projects is the much greater difficulty to restructure in these fields: it is an extra competitive disadvantage for Europeans. In the US, Amazon, X or Uber can review their strategies and restructure within days, while this is not possible in Europe. The cost of potential restructuration should also be drastically reduced in Europe via the adoption of ad-hoc social schemes at the Member States level to limit the cost of experimentation for investors and to support agile entrepreneurs.
- An ambitious effort on AI and Quantum, connecting R&D and scale-ups, is required – now – to ensure that this lag does not occur again and that digital developments in the future and their societal implications are consistent with Europe's democratic and inclusive project.
- “*Moonshot*”-style projects must be financed to retain and attract the best scientists in order to support the development of a world-class quantum technology ecosystem across Europe. The EU should be the world's “quantum valley”.
- The Single Market should be leveraged more efficiently in this area to achieve real economies of scale effects and create a pro-innovation level playing-field. The rapid implementation of a European Business Law Code will make day-to-day life and scaling up easier for companies. The creation of a Capital Market Union to provide adequate private funding to our digital entrepreneurs to incentivise them to stay on the continent is essential. National and pan-European funding and procurement should help leverage our demography and internal markets to develop European Digital Platforms and, more generally, disruptive companies in specific sectors.
- European institutions should support researchers in their use of Artificial Intelligence to “*accelerate science*” in a variety of areas (bits-digital/ atoms-materials/neurons/genes...).
- In parallel, the EU should create pan-European actors such as an Institute for Safe AI.

Issue 8:

Boosting European R&D for a rapid and successful green transition

Setting the scene

- Climate change and biodiversity loss require green, economic, and societal transitions rooted in normative measures that are understood and agreed upon by citizens. The emergence of such measures depends significantly on R&D successes.
 - Europeans have lost their leadership on wind turbines and solar panels to China and are confronted with energy and environmental actors in the US who receive massive public support.
-

Europe's record so far

- The EU “*Green Deal*” aims to transform Europe into the first climate neutral continent by 2050 through the mobilisation of key R&D tools, drawn in particular from the Horizon Europe programme and the ETS Innovation Fund.
- The Horizon Europe programme has already made available 1 billion euros under the Green Deal call and selected more the 70 major R&D projects dedicated to the environmental transition.
- The ETS Innovation Fund supports highly innovative technologies and flagship projects that can bring significant emission reductions by pooling the risk with project promoters.
- European Missions were overly bureaucratised and the set goals were too broad (“cleaner oceans”). R&D projects need to be prioritised and clear goals must be set.
- European IPCEIs have not yet been delivered (the battery IPCEI is a case in point) because they provide ground-level funding without setting clear objectives. The result has been slow, bringing incremental change rather than radical change.

Imperatives and key milestones

- Europeans should promote a “*made in the EU*” Green Transition that mobilises and incentivises researchers and focuses on technology and innovation while accompanying citizens.
- Europe needs to couple its lead in building a low-carbon economy with technological tools and social measures to soften the transition’s impact on citizen’s lives. It will create more jobs and opportunities through systemic public policies favouring the rapid development of the new skills required to accompany the green transition, the production of Made in Europe technologies, as well as coordinated and properly scaled-up innovation deployment plans in these areas. While different regions may embrace various approaches and paces in their journey towards decarbonization, it is essential for Europe to maintain its firm commitment to consistent investment and favour coordinated approaches wherever possible to leverage its critical mass. This steadfast support will ensure that all regions, regardless of their individual strategies, can benefit from Europe’s funding and assistance.
- The EU should triple the amount of R&D funding dedicated to the fight against climate change, particularly regarding climate-neutral and smart cities as well as the restoration of oceans and waters.
- Citizens directly affected by green transition measures must be supported appropriately through transparent and non-bureaucratic processes. Easy to follow indicators about the effectiveness of measures adopted have to be developed, implemented, and shared.
- Tax frameworks have been a particular challenge in Member States. A specific tax framework driving R&D and investment to the green transition’s key challenges should be created in all EU Member States.
- A new European Sovereignty Fund should support R&D and innovation projects devoted to the environmental transition and to the emergence of a low-carbon, resilient economy.

Issue 9: Leading in health and providing high quality care for all

Setting the scene

- Europe is doing well on life expectancy because its citizens benefit from universal health coverage, preventive care, public health, and well-trained health professionals.
- The European health sector faces numerous and serious challenges: from budget constraints, to bureaucratic inefficiency in hospitals, via regional healthcare deficits, and ageing populations.
- Significant funding for fundamental research in the health sector is required since it is precisely what leads to breakthroughs (e.g., “*CRISPR*”, mRNA vaccines, etc.).
- The European Health Union became a priority after COVID-19 led Europeans to the realisation that Europe lacks a health policy.
- Crucially, ongoing progress in key medical areas combined with ongoing AI developments creates the possibility of a transformed health system by 2040—with at its core, far more preventive and personalised medicine, radically improved diagnostics, prognostics, patient follow-up, staff training, research development, and drugs testing. Such a medical revolution will allow not only for the de facto monitoring of pandemics and epidemics but also improved monitoring of the impact on citizens, of climate change, pollution, and declining biodiversity. It paves the way for a global European public health strategy in a more legible landscape

Europe’s record so far

- The “*Conference on the Future of Europe*” identified health as an essential European priority and underlined that the two basic pillars of EU action in this field should be equal access to health and citizens’ education on behaviour and lifestyle.
- The EU has long been drafting pharmaceutical legislations into the framework of the Single Market while regulating access based on the assessment of the European Medicines Agency.
- A “*European Health Union*” has been launched, mainly based on sectoral approaches: an EU “Beating cancer plan”, measures for mental health, and “Crisis preparedness” mechanisms.
- The COVID-19 pandemic led European countries to the common purchase of vaccines and the creation of the “*Health Emergency Preparedness and Response Authority*” (HERA) based on intelligence gathering and joint response capacities.

Imperatives and key milestones

- Europeans should boldly invent their ideal public health system for 2040. The objectives should aim to provide better diagnostics and prognostics for all, develop prevention, empower citizens to manage their health capital, enhance personalised treatment, and speed up research through real trans-disciplinarity. Europeans are undergoing scientific and technological revolutions, this should allow for the design of a new health system that performs better in terms of universality, quality, and personalisation, while potentially being more holistic and much less expensive. To achieve critical mass, this new system should be thought de facto at the EU level.
- Europeans should do much more in preventive care by achieving equal access for diagnostics and follow-up by 2030, based on clear EU political recommendations.
- The EU should invest twice as much to prevent the rise of new infectious diseases. Alongside vaccine development, antibiotics, and other drugs should benefit from much more funding and quicker approval processes.
- When it comes to clinical trials and pharmaceutical products, the EU has stricter regulations than the USA. Without affecting the quality of the trials, these should be more open and practical to facilitate technological innovation and industrial developments.
- Building on the newly launched European Health Data Space, the EU should promote health data-driven policies and pioneer the use of health data to improve the efficiency of the health systems across Europe.
- Health related technologies and artificial Intelligence are bringing a lot to the health systems and can have a big impact on the industry. The EU should assert its leadership in the health-tech sector by increasing support to researchers and industrial actors, favouring whenever possible transnational public procurement for new generation medical equipment.
- The dichotomy between the public and private health sectors must be overcome through social innovation, based on public-private partnerships (as Slovenia and Portugal have done), offering more access to citizens and industrial actors.

Issue 10:

Meeting climate change objectives by 2040 and preparing 2040-50 ones.

Setting the scene

- Although EU countries only account for around 8% of global CO₂ emissions, they have contributed to around 20% of emissions since the start of the industrial era. Consequently, they should acknowledge a major responsibility in playing a key role in reducing emissions.
- EU countries cannot address climate change and save the planet single-handedly; thus, they should act in cooperation with other key international actors (the USA, China, and “*emerging*” countries) to convince them to act in the same direction.
- The fight against climate change fuels social concerns about the costs of the environmental transition whilst fuelling political resistance against changes in the “*European way of life.*”
- Agriculture is an essential sector for food production and national/regional economies and ecosystems. It has been from the start of the EU, fuelled and supported by large EU-programs. In the fight against climate change, the transition of this sector needs proper attention.

Europe’s record so far

- The EU “*Green Deal*” aims to transform Europe into the first climate neutral continent by 2050, through the use of complementary legal and financial tools.
- In 2023, Europeans reduced their CO₂ emissions by 32% in comparison with 1990; the path to the targeted 55% reduction by 2030 will be particularly challenging.
- The EU has recently started to focus on the industrial and technological dimensions of the environmental transition and competition, by adopting acts and measures promoting European economic actors and producers.

Imperatives and key milestones

- The EU should continue to behave as a driving international force on sustainability and climate protection during successive COPs, while continuing to adopt measures that “green” the practices of its partners through a combination of legal tools (CBAM, Deforestation-free Regulation, new generation Trade agreements...) and financial aid to non-industrialised countries and climate vulnerable countries.

- The EU has to maintain its global leadership via the establishment of an ambitious milestone target of 90% reduction of its CO2 emissions by 2040 to reach climate neutrality in 2050. To this end it must extend carbon pricing to all economic sectors. This milestone target will be much more difficult to achieve than the 2030 milestone and will require a radically new bottom-up and inclusive approach.

- EU institutions must define their climate strategies and actions on the basis of the effective coordination and ownership of all the stakeholders concerned (private sector, government, NGOs, youth organisations, scientists, and citizens).

- The agricultural sector should be involved in climate change strategies both nationally and at EU-level.

The EU has to set the right regulations and incentives for sustainable agriculture, with fair inclusion of small and medium-sized farms. This is even more important in the perspective of EU enlargement.

- The centrality of innovation as a key pillar of the EU’s climate change strategy must be enhanced. This must be achieved through technology-related diplomacy to secure supply of key components, through an even stronger focus on European net zero technological industrial projects, and through support for social and lifestyle innovations.

- Europeans must work on bold “Moonshot” projects such as nuclear fusion, synthetic biology to grow critical materials, and carbon capture.

- The decrease in Europe’s energy demand should be aligned with UN Sustainable Development Goals, with a focus on less resource-intensive lifestyles and the use of renewable energy sources (RES).

- EU and national authorities should double the public funding dedicated to the environmental transition, including via the two next Multi-Annual Financial Frameworks (2028-2034 and 2035-2041).

Issue 11:

Preserving and developing European citizens' rights, social protection and well-being

Setting the scene

- Since the EU is an important rule setter but is not seen as a direct provider of common goods, European citizens may not be convinced that it is acting for their well-being.
- A key element of well-being is employment and the related income, which enables freedom, security, purchasing power, professional and social satisfaction, etc. Europe has a solid tradition of cooperation in public-private partnerships for employment. This results in national strategies and traditions of collective bargaining and dialogue between governments and social partners (mainly conducted at the national and local levels). However, the European economic and fiscal framework should be conducive to quality job creation.
- Another key element to ensure well-being is sharing the costs of the transition to a green economy, which is promoted by the EU. If this is not done properly, European and national authorities will lose legitimacy and lose their political and social licence to operate.

Europe's record so far

- Europeans have financed structural and cohesion policies in partnership with local and national authorities – though these have limited visibility at the citizen level.
- Europeans have been discussing minimum wage for at least 20 years. Given that a uniform nominal wage-level would destroy developing economies and disrupt existing wage structures in more advanced economies, common principles and targets were only finally adopted in 2022.
- In 2017, the EU adopted a “European pillar of social rights” based on “20 Key Principles” and three complementary categories: the promotion of equal opportunities and access to the labour market (education, training, gender equality), fair working conditions (such as wage-levels, social dialogue and involvement of workers in decision-making, and work-life balance), and social protection and inclusion (such as unemployment benefits, old age income, pensions, and health care).
- In the context of COVID-19, the EU developed the capacity to triple the assets for social and economic support programmes and to create a public insurance instrument through the “*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*” (SURE) of up to 100 billion euros, financed with special EU social bonds. Nineteen national labour market measures supported by SURE are estimated to have reduced the levels of unemployment by almost 1.5 million people in 2020, despite large falls in GDP.
- The ECB provides Europeans with price stability and financial stability, contributing to the protection of EU citizens' purchasing power, to a more stable economic growth, and to the resilience of the financial system.

Imperatives and key milestones

- The social dimension of the green transition must be properly addressed by European, national, and local authorities. The EU should create and coordinate a Social Pillar as part of the Green Deal, based on a substantial increase in financial support, adequate professional training, and civic education to explain the need for change.
- The EU should enable social investment and the development of lifelong learning and care services in the national welfare systems, also to support gender equality.
- The EU should transform SURE into a permanent instrument to cushion other potential shocks and support short-time labour risks in all its Member States.
- The EU should create an “*Unemployment Reinsurance Scheme*” financed by the EU budget and supporting all the National Unemployment Insurance systems on a permanent basis.
- The EU should communicate much more directly to citizens on the instruments that provide European public goods (Structural funds, European social rights, “*SURE*” ...) and make them more visible and accessible.
- The EU should focus its actions on the most common social issues and respect the subsidiarity principle for the less consensual ones (e.g., retirement age).

Issue 12:

Making the necessary Investments and Transfers within European societies

Setting the scene

- Dealing with climate and digital transitions requires massive adaptation, transformation, investment, and transfers within European societies and between countries.
- Since the poorest Europeans cannot be expected to contribute as much as the richest, climate change policies need to be redistributive to be effective.
- The necessity to devote more money to European collective security but also ageing societies means redistributing public expenditures in Europe while respecting intergenerational balances.
- The EU enhanced the alignment between monetary and fiscal policies in inflationary environments, where fiscal policy should be temporary and targeted to protect the most vulnerable without hindering the transmission process of monetary policy.
- EU Trade deals have been a way to redistribute private wealth and investments between our continent and developing countries, as well as within European societies, but they are under growing pressure for social and environmental reasons.

Europe's record so far

- The ambitious European Green Deal based on normative measures includes some limited financial tools but leaves national and local actors on the frontlines.
- Europeans have been incorporating more environmental content in their new Trade deals and legal norms and decisions.
- In 2026, the EU is to launch a “*Social Climate Fund*” to finance temporary direct income support for vulnerable households. The fund will privilege investments in energy efficiency measures, and measures and investments that reduce emissions in road transport and construction (for vulnerable households, micro-enterprises, and transport users).

Imperatives and key milestones

- Reorganising European taxation systems is essential to increase the costs of polluting activities (e.g. thermic transport, airlines, shipping,...) as well as to redistribute resources as financial incentives to the most deprived households and fragile economic actors.
- The launch of the “*Social Climate Fund*” should be accelerated and it should be able to draw on twice as many resources (up to 130 billion euros) while benefiting from a massive communication campaign targeted at EU citizens.

Issue 13: Putting our money where our priorities are

Setting the scene

- None of the recommendations so far can take shape unless European decision-makers and citizens agree to give Europe the financial means of their ambitions. What is outlined below is a set of necessary conditions that underpin every aspect of the vision and measures put forward by this Report.
- There is a huge gap between the ambitious common objectives adopted by Europeans and the financial means available to meet them. This gap must be reduced.
- Massive investments are needed in Europe to foster the environmental and digital transitions as well as collective security efforts in a more dangerous international environment.
- Most European public expenditures continue to be spent at the national and local levels – with the EU accounting for only 3% of the total.
- Whilst the European rules on state aid should be flexible in times of acute crises, this flexibility generates unfair competition in the medium run and affects the economic functioning and political acceptance of the single market.
- The existence of European public goods in several key fields (health, energy, environment, transport, digital, security...) should lead to the creation of adequate EU resources and expenditures.

Europe's record so far

- EU Member States have been able to finance a common budget amounting to around 1% of EU GDP mainly through national transfers.
- Europeans were able to create an "Isoglucose" tax in the 1960s, to implement a tax on single plastics use from 2021 onwards, and a Carbon Border Adjustment Mechanism, to shape private actors' behaviours.
- Europeans have accepted more flexibility on state aid to face acute crises on a temporary basis.
- Europeans have borrowed money together to face asymmetrical shocks, in particular to finance the European Stability Mechanism during the "Euro Area crisis", and the *"Recovery and Resilience Facility"* in the framework of the Next Generation EU Plan.
- Europeans have revised the Stability and Growth Pact to try and articulate better debt control and reduction and public investment and expenditures. Risk reduction is key to guarantee trust among Europeans and a more harmonised inter-generational evolution.

Imperatives and key milestones

- Europeans should go beyond structural funds and anti-crises mechanisms (e.g., Next generation EU Plan or SURE) by creating permanent financial tools designed to meet their common strategic objectives and to consolidate their Development model.
- Europeans should go on creating carbon taxes and resources (ETS, CBAM, etc.) to fight climate change and provide new resources to the EU and national budgets. Europeans should also create joint taxes on profits in the digital sector, as well as taxes on energy intensive sectors (such as crypto and AI).
- Europeans should borrow much more money together, well beyond crises, to react efficiently to structural challenges, such as the environmental transition and the reinforcement of European civil and military technologies. The issuing of “*European bonds*” by an EU Treasury should become a regular option rather than an ad hoc exception at the service of a massive “*Next Century EU investment Plan*”.
- The “*Next Century EU Investment Plan*” should support the development of real European futures-driven industries and services complying with European values, in a ‘Tech for Good’ perspective and in all fields that are vital to EU citizens - defence and security, energy, health, education, democracy, information, and culture.
- The “*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*” (SURE) mechanism should be transformed into a permanent public insurance instrument devoted to short-time work and financed with special EU social bonds.
- Europeans must put in place deposit insurance schemes to achieve their banking union.
- A new European Sovereignty Fund should support R&D and innovation projects devoted to the environmental transition and the emergence of a low-carbon, resilient economy.

Issue 14:

Preserving and reinforcing the role and quality of plural media and the Rule of Law

Setting the scene

- European democracies are under threat, with the emergence of autocracies inside and outside the EU, aiming to suppress independent powers such as judges and media.
- This threat is increased in the digital age given the impact of social media in particular and structural digital platforms in general. Both fragment society by design and challenge mainstream media as key sources of information, whilst disseminating polemical content and fake news. In addition, by capturing the resulting economic value, they undermine the business models of mass media.
- The respect of the Rule of Law in all Member States is essential for the EU, defined as a “*Community of law*” whose very existence and consistency require that citizens and companies can appeal to independent judges and authorities to protect their rights.
- The dissemination of in-depth information on European issues is all the more needed given the limited knowledge of EU citizens with respect to what happens in Brussels and in EU countries other than their own.

Europe’s record so far

- An “*East Stratcom Task Force*” that fights disinformation has been created within the European External Action Service. It brings together experts in communication, journalism, social sciences, and Russian studies.
- The Digital Services Act (DSA) gives EU institutions the power to impose more rules and moderation on systemic platforms in order to combat misinformation more effectively.
- Article 7 of the Treaty of the EU has been activated to monitor breaches of the Rule of Law in some Member States, and some funding has been suspended to put pressure on the reluctant governments.
- Annual “*Rule of Law Reports*” are published by the Commission from 2020 onwards to monitor all EU Member States’ situations and call them to correct potential failures.

Imperatives and key milestones

- Stronger EU regulations on data ownership and data protection should be adopted and implemented to avoid their misuse in the information and democratic spheres.
- The absolute respect of the DSA provisions on fake news and moderation must be guaranteed by the use of effective sanctions, up to the suspension of systemic platforms.
- Reinventing democracy in the digital age should be a societal project that engages citizens of all walks of life, drawing on education and the use of GenAI/avatars ('positive deep fakes') to create a true European public space
- Beyond media literacy, a Pan-European information literacy and anti-disinformation strategy articulating national and EU actions and programmes should be defined and launched.
- The EU should implement a strategy to support cooperation across media and reinforce media economic sustainability at EU level, to massively fund European innovation, and to promote public and private digital infrastructures for media.
- The EU should favour access for all European citizens to free multilingual quality media and quality information platforms to allow citizens to benchmark information.
- Citizens must be empowered to evaluate and recognise disinformation through dedicated voter education programmes such as the one developed in Sweden.
- The respect of the Rule of Law in all the EU Member States must be guaranteed by a combination of EU jurisdictional control, political peer pressure, and support of national civil societies and their representatives.
- The democratisation of EU decision-making (via more transparency and direct participation) is also key to demonstrate that "*Brussels*" puts pressure on itself and not just on Member States (see §4.2 to 4.4).

Issue 15:

Consolidating EU democracy foundations via education, culture, and science

Setting the scene

- The EU has been granted powers (“kratos”) but enjoys only weak connections with its peoples (“demoi”), whose diversity is both an invaluable asset as well as a source of misunderstanding and mistrust.
- Democratic values and practices are the cornerstone of EU membership, yet they seem increasingly under fire as distance and mistrust grow between citizens and those usually entrusted with their guardianship—traditional institutions, traditional media, and the scientific community.
- The weakening of traditional media and media pluralism is accelerated by both the development of social media and targeted foreign disinformation strategies. Recent developments have exponentially increased their impact to undermine European post-war democracy while favouring populisms of all kinds. The EU and its members have been better so far at resisting the onslaughts of populism than the USA, India, or countries such as Brazil and Argentina, but for how long?
- To allow citizens to be able to navigate such a world and exercise their citizenship, a strong familiarity with humanities but also with STEM (Sciences, Technologies, Engineering and Mathematics) is fundamental. These underpin both critical thinking capabilities and access to professional paths. All European citizens should consequently be appropriately equipped.
- There is also an absolute need to empower EU citizens in their ability to get access to EU history, identity, and policies, through education and culture.

Europe’s record so far

- Some education actions on European affairs have been conducted (in particular via the Jean Monnet programme) to reinforce students and elites’ knowledge of the EU.
- The Eurovision Song Contest offers a yearly yet rare opportunity to bring dozens of millions of Europeans together and to make them feel part of the same community.
- The European Heritage label aims to bring to life the European narrative and the history behind major sites.
- European Sport competitions (e.g., UEFA Champions League) regularly attract massive crowds on a cross-border basis, even if only two elitist competitions welcome a European team (the Golf “Ryder Cup” and Tennis “Laver Cup”).

Imperatives and key milestones

- Civic education about Europe should be generalised at primary and secondary levels.
- The EU should reinforce information literacy and make it an obligation and a right for all European citizens.
- The EU should develop a humanities and STEM European educational strategy for all EU citizens from early to adult education to continuous training.
- Euro Notes should welcome famous pan-European cultural characters and locations to fuel a sense of belonging in all the countries concerned and abroad.
- Eurovision style cultural contests should be supported by EU institutions in many other fields (dance, cinema, painting & graphs...), to offer many more pan-European opportunities to get to know each other better and to feel part of the same human and cultural community.
- The EU should devote much more money and visibility to cultural itineraries offering direct access to European history (e.g., Via Carolus Magnus) as well as to youth cultural mobility (by combining a European Museum Pass with the Interrail Pass).
- European schools should offer bilingual learning from the first grade onwards and mobility programmes for young people should be extended and made accessible to larger segments of society. An Erasmus for middle school students will allow each European to have early in life a European mobility experience.
- A European popular education programme on European affairs (through movies, books, videos, songs, ...) should be launched in 2030 (to be called the “*Jacques Delors programme*”).
- The EU should finance and support “Team Europe” in as many new sport competitions as possible (football, volleyball, athletics).

Issue 16:

Developing a transnational, multilingual, representative, and participative public space

Setting the scene

- The much-needed reinforcement of EU powers at the 2030-2040 horizon should go hand in hand with the deepening of EU citizens' powers.
- Living in the EU may make one feel European as a consumer, worker, or tourist but hardly as a citizen – the EU still suffers from a “civic deficit.” Institutional “Europe” has been made by successive treaties and achievements, but – to paraphrase the fathers of Italian unification – Europeans are still to be “made”.
- EU institutions benefit from a twofold democratic legitimacy derived from the powers conferred to Member States representatives and directly elected MEPs, as well as the election and appointment of EU Commission members by the Council and the European Parliament.
- There is a growing demand for direct and regular participation by European citizens, who consider that electing their representatives is only one dimension of democracy. Thus, more and more OECD countries have organised citizens' assemblies and deliberative fora to modernise and reinvigorate their democratic life and practices.
- The case for citizens' participation in the EU is made all the stronger by the fact that it appears as a complex and distant political and institutional system.

Europe's record so far

- The open public consultations organised by the Commission offer any EU citizen and actor to have their say on potential EU initiatives – but they have had limited popular success.
- EU institutions, policies, and meetings have been monitored increasingly carefully and widely by traditional media and on social media even if this does not entirely reduce the civic deficit.
- Some pan-European media have been established over time, from Euronews to Politico, but their audience remains quite elitist and specialised.
- The direct election of members of the EU Parliament remains the main experience of European democracy available to EU citizens. While it has gained importance over time it remains too occasional.
- By promoting a “Spitzenkandidaten / Lead candidates process,” European political parties have tried to establish a more direct link between the European elections and the choice of the Commission's President – but this practice has not been accepted as a regular fixture.
- Erasmus and other emblematic exchanges programmes remain too limited, despite having received increased funding to benefit more of the EU population.

- Long established twinning programmes have favoured the development of informal exchanges at a more popular level.
- The “*European citizens initiatives*” launched in 2011 have made it possible for one million citizens, drawn from at least 7 EU countries, to ask the Commission to draft a legislative proposal, with no major impact at this stage.
- The “*Conference on the Future of Europe*” was a striking ad hoc example of what a multilingual representative and participative forum could deliver in terms of citizen ownership and added value.
- From 2022, the Commission convened representative and participative citizens’ conventions and panels with a view towards framing some of its major legislative initiatives.

Imperatives and key milestones

- By 2030 the Europeanisation of MEP elections should be strongly deepened via the harmonisation of eligibility and voting ages, the identification of a single voting day, the systematic respect of the “lead candidate” practice by EU institutions, and the creation of transnational lists – in order to make it a genuinely European democratic experience.
- Long before 2040, the “lead candidate process” must become the regular and accepted practice to appoint the President of the European Commission.
- EU Institutions should organise a multilingual digital public space, leveraging the potential of new technologies (including artificial intelligence for translation), by financing a European multilingual platform giving visibility to professional media and leading civic social networks’ actors. This “EU public space platform” (EUPSP) should welcome contents on the EU and national public debates and initiatives.
- The EU should build on the “*Conference on the Future of Europe*” exercise, which was a transformative experience for those who participated and should become a generalised opportunity for European citizens.
- EU institutions (from the Commission to the Council) must structure a multilingual, physical and digital public space by gathering online and in-site deliberative citizens’ panels and citizens’ conventions, assisted by experts, aiming at setting the agenda and priorities of EU institutions, as well as shaping the content of EU policies. An inter-institutional legal framework should be adopted to this end, providing details and options on the citizens’ selection and implication, the ways their recommendations will be followed up, and the visibility granted to the whole participative process.
- In complement, Europeans - in cities, towns, and villages - should be given a more direct say in the definition of EU priorities, given the intensity of democratic life at this level: citizens coming from a representative network of European cities and villages should be invited to participate in yearly citizen panels gathered by the Committee of the Regions to shape all policies dealt with by this consultative body.
- All EU citizens should have access to EU civic education, and access to Erasmus should be enlarged to all European secondary students.

Issue 17:

Granting the EU efficient decision-making and execution capacities

Setting the scene

- While “*unity in diversity*” should remain the foundation of the EU spirit, the pressing international and internal challenges the EU faces require stronger capacities to take common decisions and to guarantee they have an effective impact.
- European democratic principles and procedures are a key asset in terms of collective intelligence and social acceptance. However, they must be reconciled with the need to compete with autocratic countries (e.g., China and Russia) as well as with other federal major powers (the USA, India).
- Consensual decisions were adopted in the face of acute crises and threats (COVID-19 and the Russian invasion of Ukraine), but the need to reach unanimity of the Member States remains counter-productive, even more so ahead of the likely membership of up to 9 new Member States.
- The concrete execution of European decisions relies mainly on national and regional actors, under the control of EU institutions (Commission and Court of Justice).

Europe’s record so far

- European decision-making procedures have been steadily reformed through successive Treaty revisions, by providing more qualified majority votes between Member States and more co-decision between the European Parliament and the Council.
- Some European agencies were created to prepare and implement some EU decisions (e.g., Reach Agency) and to guarantee a more direct delivery.
- A “*Conference on the Future of Europe*” has been organised aiming to promote a more democratic and efficient EU. The main institutional proposals remain to be implemented.
- The “*European citizens initiatives*” launched in 2011 have made it possible for one million citizens, drawn from at least 7 EU countries, to ask the Commission to draft a legislative proposal, with no major impact at this stage.
- The “*Conference on the Future of Europe*” was a striking ad hoc example of what a multilingual representative and participative forum could deliver in terms of citizen ownership and added value.
- From 2022, the Commission convened representative and participative citizens’ conventions and panels with a view towards framing some of its major legislative initiatives.

Imperatives and key milestones

- The generalisation of qualified majority voting in the Council should be achieved by 2030-2040 and the scope of unanimity voting reduced to “*corporate*” decisions (e.g., new membership, Multiannual financial framework).

- The EU should be promoted as a “*multi-purpose house*”, where countries are on the one hand bound by core political commitments (e.g., on the Four freedoms and Democratic practices), but on the other hand can form “*coalitions of the willing*” to deal with

actual challenges. Following the agreements on border control (Schengen) and monetary union (Eurozone), European countries can form coalitions in the security and defence fields.

- European agencies and bodies must be granted financial, human, and technological resources in line with the magnitude of the challenges they face (e.g., European Food Safety Authority, Reach Agency, European Border Guard Corps, European Defence Agency).

The European leaders' agenda & next European elections and Commission

It is our strong wish and ambition that the main diagnoses and recommendations provided by the Conclave Report should feed the necessary public reflection and debate on the role of Europeans in a rapidly changing world. This comes at a time when the European Union's agenda is set to be redefined by its people and new decision-makers at the 2030 horizon and beyond.

The time has come for the EU to assert itself as a Union that provides geopolitical power and technological innovation while ensuring the well-being of its citizens, upholding the Rule of Law, and maintaining democratic practices. All this thanks to new capacities to act and the resources to achieve shared goals.

In this perspective, the dissemination of this Report aims to contribute to:

1 The strategic discussions of the European Council which is set to draft and propose new priorities for the 2024-2029 term this spring, ahead of the next European elections.

2 The programmatic platforms built by European and national political parties and their candidates campaigning for the European elections scheduled for the 6th to 9th of June 2024.

3 The orientations and proposals prepared by the services of the European Commission and incoming

Commissioners, ahead of the letters of mission assigned by the future president of the European Commission to each Commissioners, and their hearings by the European Parliament in September and October 2024.

4 The work conducted by the European Economic and Social Committee and the European Committee of the Regions.

5 The reflections of any concerned stakeholder and citizen eager to use this Report as a building block in the democratic process, leading to the adoption and definition of the future priorities of the European Union.

All feedback and comments received on this Report will be highly beneficial in the context of the second edition of the Conclave, given the ongoing efforts deemed necessary to build a European Union capable of evolving and meeting the multiple challenges its citizens face.

THE PARTICIPANTS* in the First Conclave

Piotr ARAK,
Chief Economist at VeloBank,
Former Director of the Polish Economic Institute

Piero BENASSI,
Ambassador of Italy (ret.),
Former Permanent representative to the EU

Jan Krzysztof BIELECKI,
Former Prime Minister of Poland,
Chairman of the Partners Advisory Board of EY

Jean-Pierre BOURGUIGNON,
Mathematician,
former President of the European Research Council,
member of the Academia Europaea

Mário CENTENO,
Governor, Banco de Portugal

Stefan COLLIGNON,
Professor of European Economic Policy,
London School of Economics

Antonio COSTA,
Prime Minister, Republic of Portugal

Nadia CRISAN,
Executive Director of the Liechtenstein Institute,
Princeton University

Samantha CRISTOFORETTI,
Astronaut, European Space Agency

Péter CSÁKAI-SZCŐKE,
Citizen of the Conference on the Future of Europe

Eszter DAVIDA,
Director, KÉK -
Hungarian Contemporary Architecture Center

Annemie DE CLERCK,
Citizen of the Conference on the Future of Europe

Marianne DONY,
Honorary professor, Université libre de Bruxelles

Florian DRÜCKE,
Chairman & CEO, Bundesverband Musikindustrie e.V.

Sorin DUCARU,
Director, European Union Satellite Centre

Daniela DUMITRU,
Citizen of the Conference on the Future of Europe

Philippe ÉTIENNE,
Ambassador of France,
former Diplomatic adviser to the French President
of the Republic, President of the Mission
of the 80th anniversary of the liberation of France

David FARRELL,
Chair of Politics,
University College Dublin

Mariya GABRIEL,
Deputy Prime Minister & Minister of Foreign Affairs,
Republic of Bulgaria

Aart Jan de GEUS,
Former Minister of Social Affairs of The Netherlands,
Former OECD Deputy Secretary General

Anthony GOOCH GÁLVEZ,
Strategic Adviser to Re-Imagine Europa,
OECD Public Affairs Director

Peter GRK,
Ambassador,
Secretary General of the Bled Strategic Forum

Reiner HOFFMANN,
Chair, German Council for Sustainable Development

Sophie JAVARY,
Vice-Chairman CIB EMEA, BNP Paribas

Guillaume KLOSSA,
Writer, President of T-Life,
President of EuropaNova, Chairman
of the board of the Conclave

Ivan KRASTEV,
Chairman, Centre for Liberal Strategies (Sofia)

Jörg KUKIES,
State Secretary for Economic, Finance
and European Affairs, German Federal Chancellery

Mikael LEYI,
Secretary-General, SOLIDAR

Sven Otto LITTORIN,
Chairman, White Pearl Technology Group AB

André LOESEKRUG-PIETRI,
Chairman & Scientific Director,
Joint European Disruptive Initiative

Sofia MOREIRA DE SOUSA,
Head of Representation,
European Commission in Portugal

Stjepan OREŠKOVIĆ,
Co-owner, M+ Group

Fabrizio PAGANI,
Senior Advisor Vitale & Co,
Professor at Sciences Po, Former G20 Sherpa

Maria João RODRIGUES,
Former Minister of Portugal, former MEP,
European treaties negotiator

Karin ROELOFS,
Professor of Experimental Psychopathology,
Radboud University Nijmegen

Grégoire ROOS,
Head of Political Dialogue & Policy Innovation,
BMW Foundation

Oliver RÖPKE,
President, European Economic and Social Committee

Jochen SANDIG,
Intendant, Ludwigsburg Festival of the Arts,
Democracy and Sustainability

Daniela SCHWARZER,
Political scientist, member of the Executive
Board of the Bertelsmann Foundation

Erika STAËL VON HOLSTEIN,
Chief Executive Officer, Re-Imagine Europa

Iva TOLIĆ,
Senior Research Group Leader and professor of Biology,
Ruder Bošković Institute

Daniel TRAÇA,
Former Dean and Professor of Economics,
Nova School of Business and Economics

Loukas TSOUKALIS,
President of ELIAMEP Athens,
Professor at Sciences Po Paris

Jean-François VAN BOXMEER,
Chairman of Vodafone,
Chairman of the European Round Table for Industry

António VITORINO,
Former European Commissioner,
Former Director general of the International
Organization for Migration

Agnieszka WYKOWSKA,
Professor, head of unit “Social cognition
in human-robot interaction”,
Italian Institute of Technology

Malte Tim ZABEL,
Co-director of the programme on the Future
of Europe programme, Bertelsmann Stiftung

* Biographies of participants are given in *Appendix 4* (P. 62)

Europeans from the outside in: Some Take-aways from the Conclave international Conference

This synthesis is based on personal contributions from Rukia Bakari of the Gorée Institute (Kenya/Senegal), Pedro Miguel Da Costa e Silva, Brazilian Ambassador to the EU (Brazil), Anthony Gardner, former US Ambassador to the EU (USA), Maja Pisevic of the Atlantic Council (Serbia), and Trisha Shetty of the Paris Peace Forum (India), and the discussions they had with the Conclave Participants.

They graciously agreed to participate in a public conference held in Cascais on November 24, 2023, just before the Conclave meeting. This allowed participants to hear external perspectives on Europe.

The synthesis was drafted under the sole responsibility of the Conclave Board.

1. Outside Views on the EU Today

- From the outside, the European Union is perceived as one of the greatest political successes in History, but the EU, its Member States, and its citizens have not developed the narrative and ownership to leverage this achievement. On the contrary, they are often seen to be focused on what divides them, while ignoring what unites them. Yet, the latter is deep and strong. The lack of a shared narrative drives the citizens and Member States of the EU to overvalue their divisions and underestimate their major and unique strengths.
- The EU is seen as a highly attractive region, offering excellent economic, social, cultural, and political living conditions. This appeal is evident as new Member States and many migrants seek to join it.
- Europeans are rapidly falling behind in demographics, energy, innovation, and technology; this endangers their growth potential and puts their influence at risk. This is particularly critical for technology, the major driver for power, growth, and influence.
- The EU is a superpower in areas such as trade, climate, competition, and sanctions. It sets crucial regulations and wields significant global influence, often underestimated by Europeans.
- The EU is very far from fulfilling its economic, technological, and diplomatic potential, hindered as it is by the limited exploitation of the Single Market and of the euro, by its decision-processes, and by divergent political stances on international issues.
- The EU is an essential economic and political partner for most world regions.
- In developing and emerging countries, the EU is perceived as a fortress in trade and migration management. This perception nurtures increasing hostility and suspicion from the Global South with regards to the EU. This has costs which should be taken into account.
- The EU faces accusations of cynicism and double standards in promoting peace, democracy, human rights, and the Rule of Law, particularly due to its relationships with dictatorships and the prioritisation of security and economic interests. Its conduct in accession negotiations is also criticised.
- Europe's restrictive approach to migration is seen as contrary to its economic needs; so is its support for certain authoritarian regimes that fuel instability and irregular migrations.

2. Outside Views on What the EU Should Do

- The EU should develop, with its Member States and citizens, a common narrative about the positive impact of the European integration process on: building peace between the Member States, granting the world's most effective rights and liberties to all European citizens in line with the European values and principles, and enlarging personal and professional perspectives for all. Europeans should develop awareness, ownership, and pride about what they have built and are building and they should promote it.
- In the short term, the EU's international action should prioritise its immediate neighbourhood (candidate countries, Africa, the Middle East, etc.), especially in light of the European resistance to Russia's invasion of Ukraine.
- By pursuing new waves of enlargement, the EU can expand its sphere of common values and stability, while emphasising in the strongest possible terms that this is a geopolitical investment in European and world security.
- Europeans should integrate more security concerns into their economic strategies and policies, including FDI and export control, anti-dumping and anti-subsidy measures, and rules of origin.
- While Europe's allies, particularly the USA, find the concept of "strategic autonomy" ambiguous, it is similarly perceived by the rest of the world. More accepted objectives would be "reducing dependencies and vulnerabilities", and asserting the EU as a power.
- From Washington's perspective, Europe's significance is measured by its contributions to the US competition with China. However, if the EU wants to be heard and listened to by the US, it needs to behave as a power and not just as a participant and achieve much greater technological leadership. This is also the condition for a balanced EU-US partnership and a renewed American interest in committing to Europe beyond the circumstances of the Russian aggression on Ukraine.
- The rest of the world expects the EU to adopt a more open and balanced geopolitical and commercial stance, offering an alternative to the US-China confrontation and their de facto duopoly, which is in no one's interest except the US, China, and their military and technological industries.
- If Europeans are unwilling to take in charge their collective security alone, even if they have the capacity to do it in the medium run, they should develop it in conjunction with their American ally, particularly for high-end defence, while being more proactive in other security aspects, like counter-terrorism.
- Europeans should continue to advocate for the consolidation of the post-war multilateral order by promoting more representative organisations open to new actors.
- The lectures Europeans give to the outside world are often counterproductive and perceived as post-colonial, whether concerning human rights, geopolitical challenges, or environmental issues even if in many ways the EU leads by example.
- The EU and its Member States should demonstrate much more empathy and listening with regards to the outside world and be capable of inspiring themselves from the rest of the world and showing it.
- Development, migration, climate, and security challenges should be addressed through partnerships that go beyond donor-recipient relations, even if more EU aid is necessary and provided.
- The EU needs a more unified political and institutional representation at the international level, based on a new distribution of roles between the Commission and the Council. A single, unified voice from the Member States is also fundamental.
- The "*Empowerment*" of Europeans and the EU should be viewed as a key challenge and objective for the coming years and decades.

CONCLAVE

Board

Conclave Initiator and Chairman of the Board

Guillaume KLOSSA, Writer,

President of EuropaNova, President of T-Life,
former special adviser on Artificial intelligence
of the Vice-President of the European Commission.

Conclave Cofounders and Board members

Piero BENASSI,

Ambassador of Italy,
Permanent representative to the EU (2021-2023)

Jean-Pierre BOURGUIGNON,

Mathematician, former President of the European
Research Council,
member of the Academia Europaea

Étienne DAVIGNON,

former Vice-President of the European Commission

Philippe ÉTIENNE,

Ambassador of France, former Diplomatic adviser
to the French President of the Republic,
President of the Mission of the 80th anniversary
of the liberation of France

Aart de GEUS,

former Minister of Social Affairs of The Netherlands
and OECD Deputy Secretary General

Peter GRK,

Diplomat, Secretary General of the Bled Strategic Forum

Maria João RODRIGUES,

former Minister of Employment
of Portugal and MEP, final Negotiator
of the Lisbon Strategy, the Lisbon Treaty
and the European Pillar of Social Rights

Grégoire ROOS,

Head of Political Dialogue & Policy Innovation,
BMW Foundation

Daniela SCHWARZER,

Political scientist, member of the Executive Board
of the Bertelsmann Foundation

Erika STAËL von HOLSTEIN,

Chief Executive Officer of Re-Imagine Europa

Loukas TSOUKALIS,

President of ELIAMEP Athens,
Professor at Sciences Po, Paris

António VITORINO,

former European Commissioner
and former Director general
of the International Organization
for Migration

Guillaume Klossa

Guillaume Klossa is an actor and thinker of the European project, a political advisor and an entrepreneur. Strategist and expert in European affairs, he is the founder and president of the board of the Conclave and of EuropaNova, a Paris-based European think tank. He served as a special advisor to the French Presidency of the Council of the European Union during president Sarkozy's mandate, and later as a sherpa of the European Council reflection group on the future of Europe chaired by president Felipe Gonzalez. More recently, he has advised Andrus Ansip, vice-president of the European Commission, on artificial intelligence and platform regulation. His entrepreneurial spirit also led him to create and preside over T-life, a Deeptech company that aims to revolutionize biological diagnosis through physics and AI. His career also includes senior executive positions in globally leading companies like Bureau Veritas and Hill+Knowlton Strategies (WPP), as well as in international organizations like the European Broadcasting Union, which operates Eurovision. He has co-authored impactful reports on topics including Europe's reindustrialization, digital sovereignty and artificial intelligence, cybersecurity, and treaty reform. He has been instrumental in several European endeavours, such as the Treaty of Lisbon, expanding the Erasmus program, organizing the first Eurovision debate for candidates to the presidency of the European Commission, drafting the post-British-referendum EU roadmap, and paving the way to the regulation of systemic digital platforms. He initiated the May 9, 2016, call for a *"Roadmap for a New European Renaissance,"* which led to the creation of the Civico Europa citizens' movement and the WeEuropeans consultation, reaching 38 million citizens across 27 European countries. A former professor at HEC Paris, Sciences Po, and the College of Europe, he currently lectures at ESCP Business School and is also a columnist in several media outlets, essayist, and author. His latest book *Fierté européenne, manifeste pour une civilisation d'avenir* (preface by Jean-Claude Juncker), reviewed by philosopher Slavoj Žižek, was a finalist for the 2022 European Book prize against Antonio Scurati's *M.* A graduate of HEC Paris Grande Ecole (MBA), Sciences-Po Paris (MPA), and the LSE (CEMS Master), he is committed to knowledge transmission and is the creator of the European Young leaders program.

Piero Benassi

is an accomplished Italian diplomat with a rich career in international relations. Graduating in Political Science from the University of Padua, he embarked on his diplomatic journey in 1984 at the Directorate General for Economic Affairs of the Ministry of Foreign Affairs. His career saw him serving as the Second Commercial Secretary in Havana, First Secretary of the Embassy in Warsaw, and First Counselor at the Italian Embassy in Berlin. He further distinguished himself as the Head of Staff of the Undersecretary of State, and as Ambassador to Tunisia from 2009 to 2013 and to Germany from 2014 to 2018. In 2018, he was appointed as the Diplomatic Advisor to the President of the Council of Ministers G. Conte and in 2021, he took on the role of Secretary of State with responsibility for the secret services in the second Conte government. His diplomatic service culminated with his appointment as the Permanent Representative to the European Union from 2021 to 2023.

Jean-Pierre Bourguignon

is a mathematician, presently Honorary Professor at the Institut des Hautes Études Scientifiques in Bures-sur-Yvette (France) and emeritus Directeur de recherche at the Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS). He has been the President of the European Research Council (ERC) from 2014 to 2019, and then by interim from July 2020 to August 2021. His main interests are science policy and the support of the next generations. He has an extensive international experience with Asian countries, in particular China and Japan.

Ambassador Philippe Étienne

is a distinguished French diplomat, deeply involved in European and international relations. His diplomatic career is highlighted by his tenure as Ambassador of France to key nations including Romania, the European Union, Germany, and the United States. Additionally, he served as the Sherpa and diplomatic advisor to French President Emmanuel Macron from 2017 to 2019. His extensive experience in European affairs is underscored by his 20 years dedicated to this field, including a 13-year tenure at the French permanent representation in Brussels. Here, his roles varied from advisor on internal market and competition law to deputy permanent representative, showcasing his deep involvement in shaping EU policies. His chairmanship of Coreper I in 2000 and his appointment as permanent representative further cement his status as a pivotal figure in European diplomacy.



Guillaume
Klossa



Piero
Benassi



Jean-Pierre
Bourguignon

Aart Jan de Geus

holds a Master's in Law from Erasmus University Rotterdam. His career began in the Dutch Christian Trade Union (CNV), where he advanced from a lawyer to the Vice Chairman position. After serving four years as a partner at Boer & Croon, a consultancy firm based in Amsterdam, he was appointed Minister of Social Affairs and Employment for the CDA (Christian Democrats) in 2002, under Prime Minister Balkenende. In this role, he was responsible for significant reforms in social security, pensions, and the labor market. From 2007, he served as the Deputy Secretary-General of the OECD in Paris. During this time, he oversaw the annual Ministerial Council meetings and led the *"Making Reform Happen"* project. In 2011, he moved to Germany to join the Bertelsmann Stiftung. He served as its Chairman and CEO from 2012 to 2019, focusing on socio-economic and European projects. Notably, in 2016, the *"Europe Reforms Labour Markets"* report was published under his leadership, along with the development of international indices like the European Social Justice Index and the global SDG-index. Upon returning to the Netherlands in 2020, he became the Chairman and CEO of the Goldschmeding Foundation, where he stayed until 2023. During his tenure, he developed national programs focusing on inclusive labor markets, sustainable work, and a humane economy. Besides his executive roles, Aart de Geus has been a member of various supervisory and advisory boards. He was the Chairman of the Supervisory Board of Triodos Bank from 2014 to 2022. Currently, he is the Chairman of the academic institute for CDA (WI-CDA) and a member of CvT, the supervisory authority over the Dutch Bar.

Peter Grk

has been Secretary General of the Bled Strategic Forum since 2016. He is also National Coordinator for the Western Balkans at the Ministry of Foreign Affairs of Slovenia. With more than 20 years of experience in the diplomatic service, Peter Grk has held posts in Ankara, Copenhagen and Brussels. During Slovenia's EU Presidency (2008), he served as Chair of the Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM). He was also posted to New York (2011) as Political Coordinator at the Permanent Mission of the Republic of Slovenia to the UN and served as an advisor in the Cabinet of the Foreign Minister of Slovenia (2009 to 2011) and as Chief Foreign Policy Advisor to the Prime Minister of Slovenia (2013 to 2014). He holds a degree in political science.

Maria João Rodrigues,

a former Portuguese Minister of Employment under Prime Minister Antonio Guterres, is a European politician with extensive experience in various European institutions. Her roles have included positions in EU Presidencies, the Council, the European Council, the European Commission, and, more recently, the European Parliament, where she served as Vice- President of the S&D Group. In this capacity, she was responsible for general coordination and interfacing with other EU institutions. She has played a significant role in several key European initiatives such as the Lisbon Treaty, the Lisbon and Europe 2020 strategy (the EU's agenda for growth and jobs), Eurozone reform, interfacing with EU strategic partners, the roadmap for the EU's future, and more recently, the European Pillar of Social Rights and the plans to respond to the COVID crisis. Currently, she is the Chair of the Advisory Board of Re-imagine Europa, a Brussels-based think tank. Academically, she has been a professor of European economic policies at the European Studies Institute – Université Libre de Bruxelles and at the Lisbon University Institute. She also served as the chair of the European Commission Advisory Board for socioeconomic sciences.

Grégoire Roos

is geopolitical analyst, currently serves as the Head of Political Dialogue and Policy Innovation at the BMW Herbert Quandt Foundation. In this capacity, he coordinates all Europe-related programmes, with a focus on geopolitics, economic transformation and democracy. After working at UNDP Regional Center for Africa, Mr Roos joined the financial industry as a senior business and market intelligence analyst, focusing on the impact of technology and geopolitics on markets and society. Mr Roos was a visiting fellow at Globsec in the fall of 2020 as a recipient of the Visegrad Fund scholarship, is a member of the German Marshall Fund's Transatlantic Leaders network and a reserve officer in the French Navy. A long-time associate of the St. Gallen Symposium, Mr Roos has conducted regular in-depth interviews with international public figures from politics (Lech Wałęsa, Frederik de Klerk), defence (James Stavridis), academia (Niall Ferguson) and science (Jane Goodall).



Philippe
Étienne



Aart
Jan de Geus



Peter
Grk



Maria
João Rodrigues



Grégoire
Roos

Appendix 4 - Participants' biographies

Prof. Dr. Daniela Schwarzer

is currently a member of the Executive Board at the Bertelsmann Stiftung and also holds the position of honorary professor of political science at Freie Universität Berlin. Until April 2023, she was the Executive Director of the Open Society Foundations in Europe and Central Asia. Previously, from 2016 to 2021, she directed the German Council on Foreign Relations. Her earlier tenure includes being part of the Executive Team at the German Marshall Fund of the United States from 2013 to 2016. From 2004 to 2013, she worked at the German Institute for International and Security Affairs (Stiftung Wissenschaft und Politik), leading its Europe research division starting in 2008. Earlier, from 1999 to 2004, she served as the opinion page editor and France correspondent for Financial Times Deutschland. She is renowned as an expert in international and European affairs, with a focus on geoeconomics, foreign policy, democracy, and governance dynamics. In 2023, she corapporteured the working group on EU reform, convened by the French and German governments. Additionally, she was a visiting professor at the Harvard Kennedy School in the autumn of 2022. Between 2020 and 2022, she served as a special advisor to Josep Borrell, the High Representative of the EU and Vice President of the European Commission. She has also provided advisory services to the French Prime Minister's Centre d'Analyse Stratégique and to the French and Polish EU presidencies.

Erika Staël von Holstein,

Chief Executive of Re-Imagine Europa (RIE), has over a decade of experience in linking science, society, and policy. She's a fellow at PlusValue, a UK company specializing in social innovation, and a board member of the Citizen Communication Platform, a Swedish project for enhancing citizen communication. She also supports Luc Van den Brande's work, Special Adviser to President Jean-Claude Juncker, on the "Outreach towards Citizen" Strategy. Until September 2016, she chaired the Advisory Board of REIsearch, a non-profit European platform co-funded by the European Commission. This initiative demonstrated how technological tools and networks could assist policymakers in making evidence-based decisions for societal benefit. From 2010 to 2015, she was the Executive Director of Atomium – European Institute for Science, Media, and Democracy, focusing on topics like Responsible Research and Citizen Engagement. She is a frequent speaker and moderator at European conferences, addressing issues like science in policy and citizen engagement, including events at the European Parliament and the European Commission.

Loukas Tsoukalis

was born in Athens. He studied economics and international relations at the University of Manchester, the College of Europe in Bruges, and the University of Oxford, where he obtained his doctoral degree and taught for many years. He later returned home as Professor of European Integration at the University of Athens and was subsequently elected to the Eleftherios Venizelos Chair at the European Institute of the London School of Economics. He was also the long-serving head of the economics department at the College of Europe in Bruges. He has held visiting professorships at the European University Institute in Florence, King's College London, and the Kennedy School at Harvard University. He has advised former presidents of the European Commission and the European Council. He is now Professor at the Paris School of International Affairs (Sciences Po) and Emeritus Professor of the University of Athens. He is also President of the Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Greece's leading think tank. An author of many books translated into several European languages, in 2021, Oxford University Press published a Festschrift in his honor with contributions by leading personalities from academia and politics across Europe. His latest book, "Europe's Coming of Age," was published by Polity Press in 2023. He is an active European public intellectual.

António Vitorino

has served in the Portuguese Parliament (1980- 2007), where he has been Chairman of the Constitutional Affairs Committee (1985-1986) and of the European Affairs Committee (2005-2006), and in the Portuguese Government as Deputy Prime Minister and Minister of Defence (1995-1999). He has also served as EU Commissioner for Justice & Home Affairs from 1999 to 2004 and as Chairman of the Civil Liberties and Internal Affairs Committee of the European Parliament (1994-1995). As a representative of the European Commission he was a member of the Praesidium of the Convention of the Charter of Fundamental Rights (1999-2001), as well as of the Convention on the Future of Europe that drafted the Constitutional Treaty (2002-2003). He has also been the Director-General of the International Organization of migration (IOM) from 2018 to 2023. He was a Judge at the Portuguese Constitutional Court from 1989 to 1994 and holds a Degree in Law from the Universidade Clássica de Lisboa in 1981 and a Master in Law & Political Science in 1986.



Daniela
Schwarzer



Erika
Staël von Holstein



Loukas
Tsoukalis



António
Vitorino



Isabelle
Négrier



Piotr
Arak

Appendix 4 - Participants' biographies

Isabelle Négrier

is the Executive Director of EuropaNova, the operator and organizer of the Conclave. She holds a degree in political science and an ESCP diploma in business administration. President of the humanitarian association COEUR, Citizen Open European for Ukraine Roofs, she was previously head of international public relations at EDF and development director for Paris director of the Agence Parisienne du Climat, the Société de la Tour the Eiffel Tower and the Electric Mobility Agency.

Piotr Arak

is macroeconomic analyst, director and co-creator of the Polish Economic Institute, he previously worked at Deloitte, the Polityka Insight think-tank, the United Nations Development Program, the Ministry of Administration and Digitization, and the Chancellery of the Prime Minister of Poland. Holds a PhD in public policy from the University of Warsaw, Postgrad in statistics, MA in social policy. Received a MBA from the Warsaw School of Economics and the Université du Québec à Montréal. Graduated from the executive programme in Leading Economic Development at Harvard Kennedy School. His research is focused on macroeconomics, sustainable development and social indicators.

Jan Krzysztof Bielecki

is a former Prime Minister of Poland and Minister for European Integration. He is also the co-founder of the Liberal - Democratic Congress and Freedom Union. Serving as the Executive Director at the European Bank for Reconstruction and Development in London, Jan Krzysztof Bielecki has been active on the political and economic stage for over two decades. He played a pivotal role in the Polish banking sector as the President and CEO of Pekao Bank S.A. from 2003 to 2010. His dedication to cultural and political affairs is exemplified by his membership on the Board of Trustees of the National Museum and his leadership of the Polish Institute of International Affairs (PISM), a leading independent thinktank focusing on international relations, from 2009 to 2015. In 2010, he was appointed by Prime Minister Donald Tusk as the Chairman of the Economic Council, where he provided independent and objective opinions on government activities and assessed Poland's socio-economic situation in comparison with other economies until 2014. In January 2015 Mr Bielecki joined EY Poland as Chairman of the Partners Advisory Board.

Mário Centeno,

is the Governor of Banco de Portugal and member of the Governing Council of the European Central Bank since July 2020. He served as President of the Eurogroup and Chair of the Board of Governors of the European Stability Mechanism, and for over four years he was Finance Minister of Portugal. An experienced economist, Mr. Centeno has held several positions in Banco de Portugal, where he started his career in 1993. Holding a Ph.D. in Economics from Harvard University, he also contributed to the field through several scholarly publications.

Professor Stefan Collignon

is a research professor at Chulalongkorn University, Bangkok (competitive track) and a visiting professor at the European Institute, London School of Economics, where he taught from 2001 to 2005. From 2005 to 2007, he was a visiting professor at Harvard University. From 2007 to 2022, he served as a Professore ordinario at Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa. His research has focused on European monetary economics and the political economy of regional integration. He played a significant role in the creation of the euro and worked as deputy director general at the German Treasury from 1999 to 2000. Recently, he has published several books on the transforming economy of Myanmar and is presently working on a new book titled *"The Political Economy of Liberty and Money"*.

Nadia Crisan

is Executive Director of the Liechtenstein Institute on Self-Determination at the Princeton School of Public and International Affairs at Princeton University. She joined the Institute in March 2020 to run the institute in tandem with Professor Andrew Moravcsik. She manages a comprehensive portfolio ranging from LISD's programming by leading and advising on substantive projects to research, communications, budget and financial management— administration and personnel issues, she started the International Policy Associates Program, an experiential learning initiative for undergraduate students who plan to pursue careers in foreign policy and international business. Prior to joining Princeton University, she served for 13 years as Senior Vice President of International Government Affairs at a major U.S. law firm with responsibility for negotiating large transactions and providing strategic advice to private and public investors across the globe. She was based in Europe and the US and her main portfolio included technology, energy, agribusiness and manufacturing. She is a former diplomat who served in Washington for 4 years, focusing primarily on transatlantic security, investment and economic policy matters. She earned her master's degree at the Fletcher School of Law and Diplomacy and taught international relations in the U.S., Europe and South America. She is also a foreign policy analyst and commentator, with a particular emphasis on Central and Eastern European affairs.



Jan
Krzysztof Bielecki



Mário
Centeno



Stefan
Collignon



Nadia
Crisan

CONCLAVE

Operated by EUROPA NOVA

Samantha Cristoforetti

graduated in 2001 from the Technische Universität Munich, Germany, with a master's degree in aerospace engineering. In 2001, she was accepted into the Italian Air Force Academy, where she earned a bachelor's degree in aeronautical science. She then attended the Euro-NATO Joint Jet Pilot Training program at Sheppard Air Force Base in the United States, where she earned her fighter pilot wings in 2006. She was selected as an astronaut by the European Space Agency in May 2009. In 2012, she was assigned to fly as a flight engineer on the Soyuz TMA-15M, as part of the crew of Expedition 42/43 on the International Space Station, where she spent 200 days in 2014- 2015. After her return, she led the ESA student research team "Spaceship EAC," investigating technologies for Lunar exploration, and then served as a crew representative in the development phase of the cislunar outpost "Gateway." In April 2022, she returned to the ISS on a SpaceX Dragon vehicle as part of Expedition 67/68. In July 2022, she performed a spacewalk in the Russian Orlan suit to support the commissioning of the European Robotic Arm. In September 2022, she took command of the ISS Expedition 68a.

Péter Csákai-Szőke

is a citizen participant representing the Conference on the Future of Europe, particularly as a citizen ambassador of Panel 4, "EU in the World". As a medical student, Csákai-Szőke also brings a unique and essential viewpoint to the discussions, one that intertwines the intricacies of healthcare and medical knowledge with broader European issues. His participation is especially critical in a time when global health challenges and the role of medical diplomacy are at the forefront for Europe. In this capacity, Csákai-Szőke is actively involved in shaping policy recommendations and contributing to dialogues that consider the intersection of health and other common goods. His work in the Conclave is a testament to the impact that young professionals and students can have in high-level policy-making forums, particularly in addressing complex global challenges that will shape the lives of future generations.



Samantha
Cristoforetti



Péter
Csákai-Szőke



Eszter
Dávida



Annemie
De Clerck



Marianne
Dony



Florian
Drücke



Eszter Dávida

is the visionary director of KÉK-Hungarian Contemporary Architecture Center. She stands at the forefront of shaping sustainable and inclusive cities in Central Europe. Her innovative approach to data-driven urban planning and involvement in the New European Bauhaus High-Level Roundtable position her as a key figure in the evolution of European urban landscapes and architectural discourse. Her work not only redefines urban spaces but also contributes significantly to the development of European urbanism, blending contemporary architectural practices with sustainable development principles.

Annemie De Clerck

is a retired Belgian educator with a rich career in primary education and school administration. She initially spent a decade teaching primary education before advancing to headmaster of various primary schools and later overseeing a school community of 27 primary schools. Her last 15 years in her career were dedicated to policy-making and support roles in education. In 2021, she was selected as a citizen participant in the Conference on the Future of Europe (CoFoE), where she engaged as a member of citizen panel 2 and as an ambassador of the panel. Her focus on democracy and 'citizen participation' within the theme of the conference demonstrated her commitment to enhancing European Union cooperation and responsibility sharing. Her skills in supervising change processes and her ability to connect people, honed during her active career, were instrumental in her contributions to the CoFoE.

Marianne Dony

is an honorary professor at the Université libre de Bruxelles, within both the Faculty of Law and the Institute for European Studies (IEE), where she holds the Jean Monnet Chair in European Union Law. Her previous roles include Director, Vice- President, and President of the IEE, as well as President of the Center for European Law. She is a member of the Royal Academy of Belgium, specifically the Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques. Dony's initial research area was State aid control, a field in which she has become one of Europe's leading specialists, beginning with her doctoral thesis and deepening her analysis over time. She has also extensively researched the financing of services of general interest, making it her second major research topic. Moreover, Dony has expanded her research interests to encompass other areas, such as the competences of the European Union, its external relations, and institutional developments within the EU.

CONCL
AVE

Sorin Ducaru

Florian Drücke

is a trained lawyer with qualifications from both Germany and France, specializing in the music industry since the post-Napster, Wild West days. He has a keen interest in the disruptive dynamics of the music and creative industries, which he views as vital to the European economy. He has been actively involved in several legislative processes at both the European and German levels, focusing on the Digital Single Market, copyright reforms, and the liability of intermediaries. Concurrently, he has contributed to central court cases aimed at improving the legal framework and ensuring legal certainty. He is deeply engaged in the German-French dialogue, serving as Co-President of the German French Cultural Council. He has a strong interest in media literacy and the interplay of conflicting civil liberties. He is the co-editor of the renowned *"Handbuch der Musikwirtschaft"* (Handbook of the Music Industry) and serves on several boards and committees.

Ambassador Sorin Ducaru

has been the Director of the European Union Satellite Centre (SatCen) since June 2019. In this role, he significantly contributes to the development and implementation of the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP), particularly focusing on the EU Strategic Compass in recent years. He is a member of the European Council on Foreign Relations and the Board of Trustees of Friends of Europe, and a longstanding guest lecturer at the European Security and Defence College and the NATO Defence College. Previously, he held the position of NATO Assistant Secretary General and Head of the NATO Emerging Security Challenges Division. He also served as Romania's ambassador to NATO, the USA, and the UN in New York. Throughout his career, both in his current role and previous NATO function, he has been a dedicated supporter of EU-NATO relations. He played a key role in the successful development, approval (in 2016), and subsequent implementation of the EUNATO Technical Arrangement on Cybersecurity Cooperation. He holds degrees in Applied Electronics & Computer Studies (BS, Bucharest Polytechnic University), European and International Studies (M.Phil, University of Amsterdam), and International Economic Relations (Ph.D, Academy of Economic Studies, Bucharest). He is actively engaged, both intellectually and professionally, in exploring the impact of technology on global politics and security.

Daniela Dumitru

has a notable background in psychology and sociology, and has spent two decades working in Human Resources for multinational companies. Her active participation in the Conference on the Future of Europe as a citizen ambassador for Panel 1 reflects her commitment to advocating for social justice, education, cultural exchange, and digital transformation within the EU. Her proposals, which include ideas for an equal minimum salary in the EU and an online platform for education accessible to all citizens, highlight her

dedication to improving socio-economic conditions across Europe.

Professor David Farrell,

MRIA, holds the Chair of Politics at University College Dublin. He currently chairs the European Consortium for Political Research, Europe's premier political science association. As a specialist in the study of representation, electoral systems, and parties, his recent publications include "The Oxford Handbook of Irish Politics" (2021), and *"Deliberative Mini-Publics: Core Design Features"* (2021). Other notable works include his award-winning book "Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy" (2011). His current work is focused on deliberative mini-publics (DMPs). This includes providing advice to several government-led DMP processes in Ireland, the UK, and Belgium, as well as supporting the work of one of the EU-wide citizens' panels during the recent Conference on the Future of Europe.

Mariya Gabriel

is the current Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of Bulgaria. She has significantly contributed to the European digital landscape. She obtained her bachelor's degree in Bulgarian and French Philology at the Paisii Hilendarski University of Plovdiv and a Master's in Comparative Politics and International Relations at the Doctoral Academy of Political Science, Bordeaux. She was elected three times as a Member of the European Parliament (2009, 2014 and 2019), actively engaging in the work of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, the Committee on Foreign Affairs and the Committee on Women's Rights and Gender Equality. Between 2014 and 2017 she was Vice-Chair of the EPP Group in the European Parliament. She is a two-time winner of the MEP of the Year Award. She is the first Vice-President of EPP and Vice-President of EPP Women. From July 2017 until November 2019, she was European Commissioner for Digital Economy and Society. Her main areas of work were on digital skills, the European Artificial Intelligence Strategy, the Digital Europe programme, the fight against disinformation and fake news, and high-performance computing technologies. From December 2019 until 10 May 2023, she was European Commissioner for Innovation, Research, Culture, Education and Youth. Under her leadership the Horizon Europe, Erasmus+ and Creative Europe programmes achieved an unprecedented budget for the period 2021-2027 and put at the forefront new initiatives, including the European Universities Alliances, the New European Innovation Agenda, the role of young researchers in the European Research Area, unlocking the potential of the cultural and creative sectors in Europe, and the European Year of Youth 2022. She led the work on making the European Education Area a reality by 2025.



Daniela



David



Mariya

C

Farrell

Gabriel

Dumitru

Appendix 4 - Participants' biographies

Anthony Gooch Galvez

has over 30 years of experience as a senior international official. During his 15-year tenure as a Director at the OECD, he focused on strategic policy development in response to global crises, including reforms in international tax standards under the G20 mandate, and contributing to the implementation of the Paris Agreement on climate change. He was instrumental in creating the OECD Better Life Index and played a key role in expanding the OECD's membership to 38 countries. He also established the OECD Global Parliamentary Network, which facilitated worldwide legislative involvement in tax reform and artificial intelligence. As Director of the OECD Forum and its Network community, he led initiatives for stakeholder engagement and youth inclusion. Previously, as an EU Commission official, trade negotiator, and diplomat for 14 years, he coordinated the EU/Mexico FTA negotiations, served as EU Trade Spokesman, and advised Commissioner Pascal Lamy. He participated in significant trade negotiations, including the WTO Ministerial Meetings and managed key trade disputes. He holds an MA from Cambridge University, a Postgraduate degree from Sciences Po, and is an IESE Business School graduate.

Reiner Hoffman,

a prominent German labor leader and sustainability advocate, began his career in 1972 with the Social Democratic Party (SPD) and the IG Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) union. After an apprenticeship at HOECHST AG and civilian service at the Wuppertal Clinic, he studied economics at the Wuppertal Comprehensive University. He then worked at the Hans Böckler Foundation and later became the Director of the European Trade Union Institute (ETUI) and Deputy General Secretary of the European Trade Union Confederation (ETUC) in Brussels. He served as the district chair of the IG BCE in Düsseldorf before being elected President of the Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) from 2014 to 2022. Currently, he is a member of the Economic and Social Committee in Brussels, Vicepresident of the Friedrich Ebert Foundation, and the Chairman of the German Council for Sustainable Development. He also holds the role of SDG Ambassador for Decent Work Worldwide, appointed by the Federal Minister for Economic Cooperation.

Sophie Javary

brings over 30 years of experience in investment banking, having been involved in a wide range of transactions including privatisations, equity capital markets, M&A, and debt deals. Starting her career at Bank of America in Paris, she later joined Rothschild in 1994 to head equity capital markets, becoming a General Partner in 2002 and managing ABN AMRO Rothschild in Paris from 2001 to 2008, before becoming head of European restructuring and joint head of debt advisory until 2011. In 2011, she joined BNP Paribas as a Senior Banker, later overseeing all corporate finance activities in EMEA. Appointed Vice-Chairman CIB EMEA in 2018, she now focuses, as an executive sponsor, on strategic advice and investment banking business development. She has also been a senior advisor on major transactions like the privatisation and IPO of La Française des Jeux and OVHcloud IPO. She is also Vice-president of EuropaNova.

Ivan Krastev

serves as the chairman of the Centre for Liberal Strategies and is a permanent fellow at the Institute for Human Sciences (IWM Vienna). He is also a founding board member of the European Council on Foreign Relations, and holds positions as a member of the Board of Trustees of The International Crisis Group and as a member of the Board of Directors of GLOBSEC. His past roles include being a contributing opinion writer for the New York Times from 2015 to 2021. Currently, he is a contributing editor for the Financial Times. As an author, he has written several notable works on Europe and democracy. These include *"Is it Tomorrow, Yet? How the Pandemic Changes Europe"* (2020); *"The Light that Failed: A Reckoning"* (2019), co-authored with Stephen Holmes, which won the 30th Annual Lionel Gelber Prize; *"After Europe"* (2017); *"Democracy Disrupted. The Global Politics on Protest"* (2014); and *"In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?"* (2013). Additionally, he was honored with the Jean Améry Prize for European Essay Writing in 2020.



Anthony
Gooch Galvez



Reiner
Hoffman



Sophie
Javary



Ivan
Krastev



Jörg
Kukies



Mikael
Leyi



Sven
Otto Littorin

CONCLAVE

Jörg Kukies

is State Secretary for Economic, Finance and European Affairs at the Federal Chancellery. He also serves as G7/G20 Sherpa for German Chancellor Scholz. Prior to that he was State Secretary for Financial Market Policy and European Policy at the Federal Ministry of Finance. He was Co-Chief Executive Officer of Goldman Sachs AG and Managing Director of the Frankfurt branch of Goldman Sachs International from 2014 to 2018. He has also previously held positions in the product development team of Goldman Sachs International in London, in the equities division for Germany and Austria in Frankfurt, and as head of equity derivatives for Europe, the Middle East and Africa at Goldman Sachs International from 2011 to 2014. He studied Economic Sciences at Pantheon-Sorbonne University in Paris, has a Master in Public Administration from John F. Kennedy School of Government, Harvard University, and a PhD in Finance from the University of Chicago, Graduate School of Business.

Mikael Leyi

is the Secretary General of SOLIDAR, a European network comprising over 50 progressive civil society organizations. These organizations are dedicated to fostering social justice through a transition to a more social and sustainable society, both in Europe and globally. As a political scientist, Leyi has worked across five continents with various European and international groups, including trade union and popular education movements. His collaborations extend to institutions like the EU, OSCE, and the UN. His work primarily focuses on supporting democracy, human rights, social justice, sustainability, citizens' participation, inclusion, equality, peace, and dialogue. He possesses extensive knowledge in progressive policy, organizing, civil society, international development cooperation, and EU policy and political developments.

Sven Otto Littorin

is an accomplished figure in European entrepreneurship and public policy. Currently, as the Chair of White Pearl Technology Group, an international IT transformation agency listed on Nasdaq First North in Stockholm, with offices in 28 countries. He also notably served as Sweden's Cabinet Minister for Employment, and contributed as an advisor to the Ministry of Labor and Social Development in Riyadh, Saudi Arabia, developing and delivering a New Labor Market Strategy aligned with Vision 2030, a transformative initiative aimed at diversifying and strengthening the Saudi economy. Beyond his political and leadership roles, he holds numerous board positions across various sectors, ranging from merchant banking to real estate development, highlighting his ability to adapt and contribute meaningfully across a diverse range of European industries.

André Loesekrug-Pietri

is the Chairman & Scientific Director of the Joint European Disruptive Initiative (JEDI), which serves as a precursor to a European ARPA. This initiative brings together over 5000 leading scientists, startup founders, and industrialists from 30 European countries, with the aim of accelerating the continent's leadership in disruptive innovations in climate technologies, life sciences, space, and digital fields. Holding both French and German nationalities, he has held leadership positions in private equity, industry, and as an entrepreneur. He has also served in government as a former special adviser to the French Minister of Defense. He is recognized as a Young Global Leader by the World Economic Forum and as one of the European 40under40. He holds the rank of Colonel with the French Air & Space Force and serves on the Innovation Board of the Munich Security Conference, as well as on the Advisory Board of the Saarland 3 billion Euro Transformation Fund.

Sofia Moreira de Sousa

is the current Head of the EU Commission Representation in Portugal, appointed in September 2021. Prior to this, she held various significant roles in the EU, including Deputy Head of the EU Delegation to South Africa and senior adviser to the European Union's Deputy Secretary General, focusing on Iran negotiations and EU relations with Eastern Partners. She contributed to EU relations with Russia and Ukraine and participated in the mediation of the Ukrainian Orange Revolution while working with the EU High Representative Javier Solana. She holds a law degree from Portugal and an LLM in International Law and International Relations from the University of Hamburg, Germany.

Stjepan Orešković

is a scientist and entrepreneur dedicated to blending the positive values of both fields. M+ Group, a publicly listed company (MRUL) where he is a majority shareholder, grew to become a leading European CX industry player with over 13,600 employees in 62 markets globally in only five years. The group was recognized with Frost & Sullivan's 2022 European Entrepreneurial Company of the Year Award as a leader in promoting and implementing ESG sustainability goals. Stjepan was recently honored with the prestigious Transparency International Nikola Tesla Award for Ethical Business. He is a regular member of the European Academy of Sciences and Arts. He has served as the principal investigator or director of research projects with Harvard Medical School, London School of Economics - LSE Health, Bocconi University, the University of Trieste, and Ljubljana University. He is currently the principal investigator for Pfizer's Global GRAND Project (2018-2023), which involves research teams from Harvard Medical School - Massachusetts General Hospital, Ljubljana, and Zagreb School of Medicine.



André
Loesekrug-Pietri



Sofia
Moreira de Sousa



Stjepan
Orešković

Appendix 4 - Participants' biographies

Fabrizio Pagani

is currently a Senior Advisor at Vitale & Co., a financial advisory firm, and the Global Head of Economics and Capital Market Strategy at Muzinich & Co., a New York fund. His previous roles include serving as the Chief of the Office of the Italian Minister of Economy and Finance and as an economic advisor to the Italian Prime Minister. In these capacities, he focused on economic policies related to budget, public debt, taxation, national competitiveness, foreign investments, capital market reform, and banking system reform. He also played a significant role in European affairs, preparing for European Council meetings and participating in Ecofin sessions. He was a G20 Sherpa, leading the Italian delegation in G20 meetings. Between 2008 and 2013, he headed the OECD Sherpa Office in Paris during the Great Financial Crisis, representing the organization in G20 and G8 summits. He has held various positions within the Italian government and international economic organizations, including in the Ministry for European Affairs. He has served on the boards of several companies, including as a member of the Board of Directors and Chairman of the Advisory Board of ENI. He is a professor at SciencesPo in Paris and the President of the Advisory Board of the PNRR Lab at Bocconi University in Milan. Additionally, he heads the Fondazione M&M Foundation, a think tank focusing on public policies.

Karin Roelofs

is a Professor of Experimental Psychopathology at Radboud University Nijmegen, The Netherlands. She chairs the "Experimental Psychopathology and Affective Neuroscience" group at the Donders Centre for Cognitive Neuroimaging. She is a member of the Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences and the Academia Europaea. In addition, Roelofs holds the position of vice-president of the Association for ERC Grantees and is the chair of the International Resilience Alliance. She has been recognized with several awards for her research on stress resilience. She received the ERC-starting grant (NEURODEFENSE) and an ERC-consolidator grant (DARE2APPROACH) from the European Research Council. From the Dutch research council, she was awarded VENI, VIDI, VICI, and Open Competition grants. Her involvement extends to several research consortia, including the European Horizon2020 (DYNAMORE) and the NWO-Crossover (NTENSE) consortium. In 2020, Roelofs was awarded the Evens Science Prize, an international recognition for her contributions to the field of stressresilience research in cognitive neuroscience with societal stressresilience relevance.

Oliver Röpke

was elected as the president of the EESC in April 2023. Member of EESC since 2009, he was the president of the EESC Workers' Group, a member of the EESC Bureau and rapporteur of many EESC resolutions and opinions on employment and social policy, single market and innovation. Prior to his role at the EESC, he headed the Brussels office of the Austrian Trade Union Federation (ÖGB) and took on several senior positions including as ÖGB representative to the EU institutions, the Executive Committee of the ETUC, and an advisory member of the ÖGB federal executive board. His legal background, with a law degree from the University of Vienna, has been crucial in his advisory roles and policy-making efforts.

Jochen Sandig,

a renowned cultural entrepreneur and founder of multiple Berlin art institutions, initiated the Tacheles Art Centre in 1990, a hub for over 100 international artists. In 1993, he co-founded Sasha Waltz & Guests, contributing significantly to dance. He established Sophiensæle in 1996, an independent dance and theatre venue in Berlin, and served as its director until 1999. He was one of the Artistic Directors at Schaubühne am Lehniner Platz from 2000 to 2004. In 2006, he co-founded Radialsystem Berlin, an arts and science incubator. In 2012, he staged *"human requiem,"* interpreting Johannes Brahms' *"Ein Deutsches Requiem,"* awarded the *"Classical Next Innovation Award 2016."* He co-founded the World Human Forum in Delphi, Greece, in 2017, and since 2020, he has been the Intendant of the Ludwigsburg Festival, emphasizing arts, democracy, and sustainability. In 2022, he received the Cross of Merit of the Federal Republic of Germany.



Fabrizio
Pagani



Karin
Roelofs



Oliver
Röpke



Jochen
Sandig



Iva
Tolić



Daniel
Traça

Iva Tolić

is a Professor of Biology and a tenured Senior Research Group Leader at the Ruđer Bošković Institute in Zagreb. She obtained her degree in molecular biology from the University of Zagreb and completed her PhD in cell mechanics at Harvard University. Her postdoctoral research in cell biophysics was conducted at the Niels Bohr Institute in Copenhagen and the University of Florence. Tolić led a research group at the Max Planck Institute of Molecular Cell Biology and Genetics in Dresden from 2004 to 2014, before returning to Zagreb in 2015. Her research specializes in the biophysics of cell division, focusing on how mother cells divide their genome between daughter cells and the related errors in cancer cells. Tolić has received prestigious European Research Council (ERC) grants, including the ERC Consolidator and ERC Synergy grants. She is a member of Academia Europaea and the European Molecular Biology Organization (EMBO), and an associate member of the Croatian Academy of Sciences and Arts. Honored by the journal *Cell* as one of the "40 under 40" global scientists, her awards include the Ignaz Lieben Award, the EBSA Young Investigators' Medal and Prize, the European Life Science Award for Investigator of the Year, the Croatian Women of Influence Award, and the National Science Award of Croatia.

Daniel Traça

is an esteemed Portuguese economist, currently a Full Professor of Economics at the Nova School of Business and Economics in Lisbon and a Visiting Professor at INSEAD, Singapore. He served as Dean of the Nova School from 2015 to 2023, where he led a successful fundraising campaign for a new campus and significantly increased the school's international rankings. With a Ph.D. in Economics from Columbia University, his academic focus spans Economic Development and Sustainable Development. Additionally, Traça holds a role as a Non-Executive Board Member at Banco Santander Totta S.A. His professional contributions include numerous publications in economic development, trade, and corruption, solidifying his standing as a respected figure in both academia and the financial sector.

Jean-François van Boxmeer

holds the position of Chairman at Vodafone Group plc and also serves as the Chairman of the European Roundtable for Industry (ERT). He initially joined ERT in 2005, served as its Vice-Chairman from 2016 to mid-2020, and became Chairman in May 2022. Additionally, he is the Chair of the Vodafone Nominations Committee and a member of the ESG Committee. Before these roles, van Boxmeer was the

Chairman of the Executive Board and Chief Executive Officer of Heineken N.V. from 2005 to 2020. His career at Heineken N.V. began in 1984 in the Netherlands. In 1987, he moved to Africa to undertake Sales and Marketing roles, first in Rwanda and then in the Democratic Republic of Congo (DRC). He returned to Europe in 1996 as President & General Manager of Zywiec S.A. in Poland and was appointed Managing Director of Heineken Italia in 2000. In 2001, he joined the Executive Board of the Heineken Group, assuming worldwide responsibility for the supply chain and technical services, as well as overseeing operations in North-West Europe, Sub-Saharan Africa, and Central and Eastern Europe. Upon becoming Chairman of the Executive Board and Chief Executive Officer in 2005, he led Heineken through a period of substantial growth, establishing it as the most geographically diverse brewer in the world, the largest in Europe, and the second largest globally.

Professor Agnieszka Wykowska

leads the "Social Cognition in Human-Robot Interaction" unit at the Italian Institute of Technology in Genova, Italy. Her research specializes in human-centered robotics and AI, with a focus on healthcare applications. Additionally, she plays an advisory role in European science policy and decision-making. She is a delegate to the European Research Area (ERA) Forum and is involved in the Coalition for Advancing Research Assessment (CoARA), contributing insights into the societal impact of science. Her academic background includes cognitive neuroscience from the Ludwig Maximilian University in Munich and philosophy from the Jagiellonian University in Krakow. She has a PhD in psychology and was awarded an ERC Starting grant in 2016 for her work in human-robot interaction. She serves as the Editor-in-Chief of the *International Journal of Social Robotics* and is the President of the European Society for Cognitive and Affective Neuroscience (ESCAN), also holding a position on the board of the Association of ERC Grantees.

Malte Tim Zabel

is Co-Director of the Europe's Future Program at Bertelsmann Stiftung, focusing on projects related to EU sovereignty, a coherent internal market, and understanding European public opinion. Before assuming this role in mid-2021, he led the Office of the Executive and Supervisory Boards at Bertelsmann Stiftung, advising the CEO on strategic matters. He has also been an advisor to a German Bundestag member, spanning over three and a half years. He holds a Ph.D. from the University of Bonn, where his research centered on the development of Euroscepticism in the context of European integration and the EU's increasing



Jean-François
van Boxmeer



Agnieszka
Wykowska



Malte
Tim Zabel

politicization.

Speakers at the International public Conference of the Conclave

Dr. **Rukiya Bakari,**

a Senegalese national born in Kenya, is currently associated with the Gorée Institute, based in Dakar, Senegal, as a Gender, Peace, and Security Specialist. Her role involves coordinating projects aimed at empowering feminists and feminine organizations to strengthen their agency. Additionally, she has been engaged in peace mediation and conflict resolution activities at both national and continental levels in East and West Africa. She completed her Ph.D. in Global Studies, with a focus on Women, Peace, and Security, at the University of Leipzig, Germany. Her interests primarily focus on gender and development work, especially in promoting the equal participation of women and youth in sustainable economies. Currently, she is collaborating on research exploring the various dynamics and roles of the AU-EU partnership, and its impact on stability, peace, and security in the Sahel region.

Ambassador **Pedro Miguel da Costa e Silva**

is the head of Brazil's Mission to the European Union since August 2022. A graduate of Universidade Nova de Lisboa with a bachelor's degree in History, he began his diplomatic career at the Rio Branco Institute, Brazil's diplomatic academy, in 1991. His early career involved roles at the Division of Foreign Trade and Manufactures and internships at the Brazilian Embassy in Caracas and the Mission of Brazil to the United Nations in New York. From 1996 to 2000, he served in Geneva, focusing on WTO and UNCTAD issues and held key positions in the WTO. Between 2000 and 2005, he led sections at the Brazilian Embassies in Santiago and La Paz. In 2005, he presented a thesis on "*Petrobras in Bolivia*" at the Rio Branco Institute. Following roles at the Special Advisory Office of the Presidency and as Minister Counsellor in Madrid and Ottawa, he returned to Brazil's Foreign Ministry in 2016. He served as Secretary of Bilateral and Regional Negotiations in the Americas from 2019 to 2022, also coordinating Brazil's involvement in MERCOSUR and the Amazon Cooperation Treaty Organization.

Ambassador **Anthony Gardner**

has made an indelible mark in the realm of international relations, particularly in strengthening transatlantic ties. He served as US Ambassador to the European Union (2014-2017). In that capacity, he played a key role in the negotiations of a Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement and of Privacy Shield, the legal framework enabling flows of personal data from Europe to the United States. He was instrumental in bringing about a change in US privacy legislation that gives European citizens greater rights to protect their privacy interests before US federal courts. Following his impactful diplomatic career, Gardner transitioned into the world of finance, where he currently serves as a Managing Partner at Brookfield Asset Management. He also holds a senior advisory role at Brunswick Group, a leading global communications and public affairs group. Additionally, Gardner contributes his expertise as a Vice President of the Board of Iberdrola, a major global utility company, demonstrating his breadth of knowledge in both finance and international business. Gardner's insights and experiences from his diplomatic career culminated in the authorship of *"Stars with Stripes: The Essential Partnership between the European Union and the United States,"* published by Palgrave MacMillan in 2020. This book, acclaimed by Foreign Affairs as one of the best foreign policy books of 2020, offers a comprehensive analysis of the EU-US partnership, underscoring its critical importance in global politics and economics.

Maja Piscevic

is a senior fellow at the Atlantic Council and representative of the Atlantic Council in the Western Balkans. Previously, Piscevic she served as vice president at the EastWest Institute in New York City. In her role, she designed the ongoing Balkan Dialogues program focused on promoting a constructive dialogue among experts and policymakers from the Western Balkans, EU, and the U.S. in pursuit of promoting democracy, rule of law, and lasting solutions to conflicts in the Balkans. A trained attorney, she is recognized as a leading advocate for economic integration and political stability in the Western Balkans. In 2012, she graduated from the Stanford University Program on Development, Rule of Law, and Democracy, chaired by Professor Frances Fukuyama. She has received multiple certificates of appreciation and meritorious honors from the US State Department and USAID.

Trisha Shetty

is an Indian human rights advocate and the founder of SheSays, a youth-led NGO that works on GBV through legislative reforms. She currently serves as the President of the Paris Peace Forum Steering Committee. She is part of the highlevel advisory committee that helped draft Olof Palme's Independent Commission on Disarmament and Security Issues, Common Security report. She serves as a Health Commissioner on Improving Population Health Post COVID for Lancet-Chatham House Commission alongside being on the Global Advisory Board for Unleash, the largest youth incubation platform for the SDGs. She was an Obama Scholar at Columbia University, was named Vogue's Woman of the Year and is a TED speaker.



Rukiya Bakari



**Pedro Miguel
da Costa e Silva**



**Anthony
Gardner**



**Maja
Piscevic**



**Trisha
Shetty**

Partners of the First European CONCLAVE



The Conclave, as a new annual gathering, offers an open invitation to prospective partners passionate about shaping the future of Europe. The Conclave stands out for its distinctive, transdisciplinary approach that underpins its commitment to charting a strategic course for the future of the European Union. This initial report, born of the collaborative efforts of 46 distinguished European leaders across a spectrum of fields, serves as a powerful testament to our dedication. It reflects our aim to help the EU transform itself from a reactive entity in times of crisis to a proactive, leading global force.

We invite you to join us as partners in the upcoming Conclave, an opportunity to be at the forefront of shaping Europe's strategic agenda. Your participation is not just about cooperation. It is about becoming part

of a movement that envisions a dynamic, forward-thinking Europe.

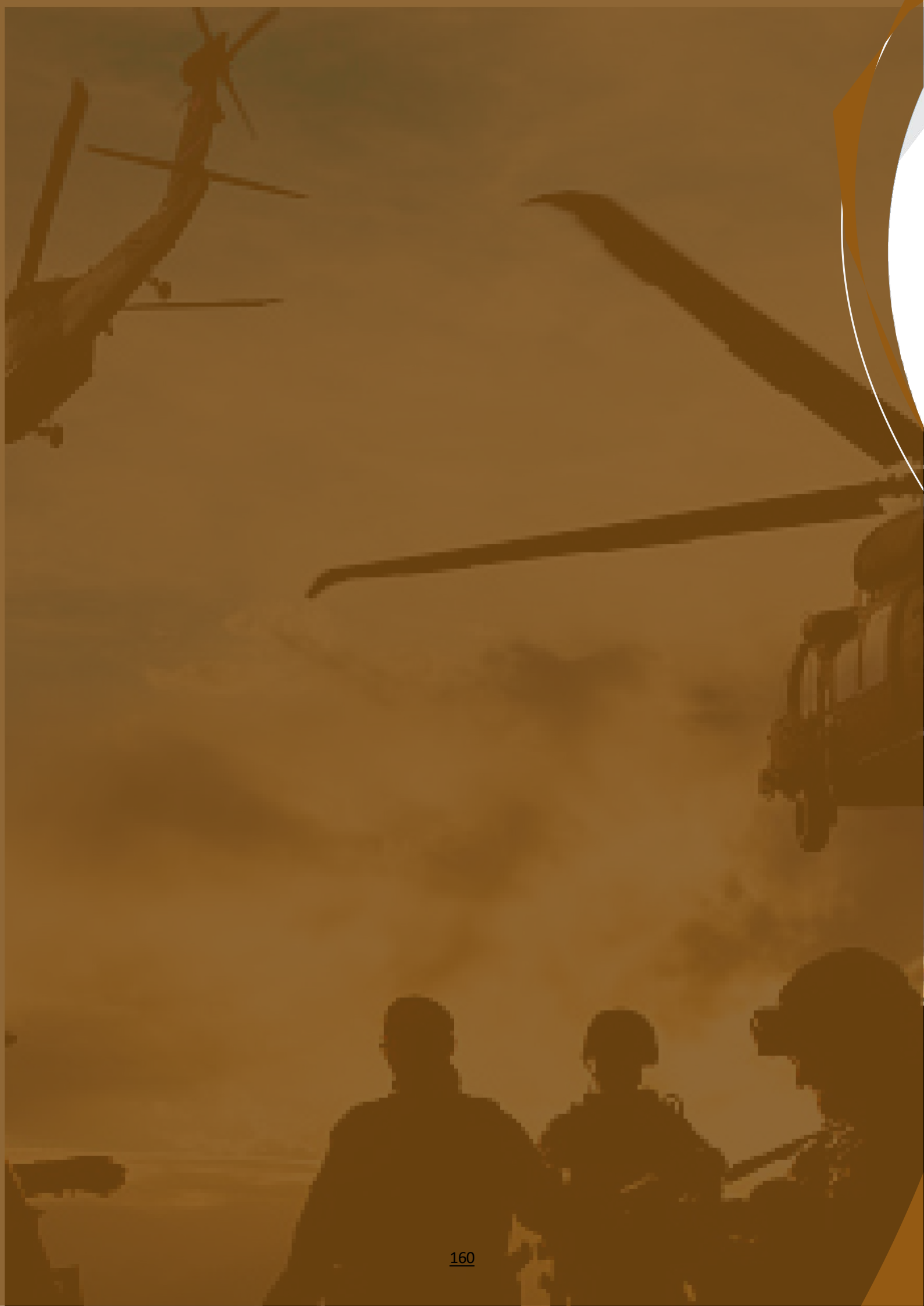
By joining us in this new annual tradition of strategic foresight and intellectual exchange, you will contribute to a richer, more inclusive dialogue that reflects the diverse perspectives essential for a holistic European vision. Your partnership in the next Conclave is your chance to influence the future of Europe and ensure that the EU remains a pivotal player on the world stage, adept at addressing the challenges and embracing the opportunities of our times.

Embrace this unique opportunity to contribute to a proactive, visionary Europe. We are excited about the prospect of having you with us, to forge new paths toward a resilient and vibrant European Union.

europanova.eu

contact: Isabelle Négrier
Executive director of EuropaNova

Isabelle.negrier@europanova.eu - Tel : + (33) 6 22 75 55 48



Ασφάλεια & εξωτερική πολιτική

Οι επιθέσεις στην Ερυθρά Θάλασσα και η διεθνής αντίδραση υπό το πρίσμα του Διεθνούς Δικαίου

Διακλαδικότητα στις Ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις: πολλά που πρέπει να γίνουν, πολλά που μπορούν να επιτευχθούν

Αραβο- Ισραηλινή Διένεξη: Ευρετήριο Στρατηγικών Όρων

Η παρέμβαση του Σαχέλ ως μελέτη περίπτωσης της πολιτικής ασφάλειας της Γαλλίας στην Υποσαχάρια Αφρική

Καινοτομία και Ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις

Red Sea Attacks and the International Response: An International Law Insight

Συγγραφείς :

Efthymios PAPASTAVRIDIS

Research Associate, ELIAMEP;

Researcher & Lecturer,

University of Athens;

Lecturer,

University of Oxford;

Research Fellow,

Academy of Athens & PIL Center

Ιανουάριος 2024



Summary

The ongoing crisis in the Red Sea, involving attacks by the Houthis to international shipping in the region as well as forcible measures by the US and its allies against Houthis' targets in Yemen, entails a host of legal, political, financial challenges to the international community, as evinced, amongst others, by the adoption of UN Security Council Resolution 2272 on 10th January 2024. Amongst others, it is evident that it gives rise to important questions under international law, including on the legal classification of the attacks in question and the legality of the measures that third States are taking. It is the purpose of this *Insight* to address these questions under international law.

In so doing, the *Insight* avers that the proper qualification of the current situation in terms of the law of armed conflict is that of a non-international armed conflict (NIAC) between Yemen and other States, including the US, and a non-state armed group, the Houthis. Under international law, Houthis' attacks, depending on the means and against whom they have been committed, can be classified as: i) acts of piracy; ii) acts regulated by the laws governing NIACs at sea; and iii) acts of 'maritime terrorism', or more aptly, acts falling under the scope of the 1988 SUA Convention. Accordingly, States fighting Houthis and protecting the safety of navigation in the Red Sea may indeed take many measures in accordance with international law, including the UNCLOS Articles 105 and 110 vis-à-vis acts of piracy, or Article 92 in respect of the protection of vessels flying their flags, as well as the laws governing NIAC at sea, as applicable to the parties to the conflict in question.

Introduction

Houthis have been targeting vessels in the Red Sea since November 2023 to show their support for Hamas. Carried out mainly, but not exclusively, in the Bab el-Mandeb Strait, the attacks have prompting major shipping companies to avoid the Suez Canal.

On 18 December 2023, United States Secretary of Defense Lloyd Austin announced the establishment of *Operation Prosperity Guardian*, ‘a new multinational security initiative under the umbrella of the US Combined Maritime Forces and the leadership of its Task Force 153, which focuses on security in the Red Sea’.¹ This initiative was prompted by the recent escalation in Houthi attacks launched from Yemen against international maritime commerce heading or related to Israel in the context of the ongoing Israel–Hamas conflict. Houthis have been targeting vessels in the Red Sea since November 2023 to show their support for Hamas. Carried out mainly, but not exclusively, in the Bab el-Mandeb Strait, the attacks have prompting major shipping companies to avoid the Suez Canal in favour of the longer and costlier route around the Cape of Good Hope. Indeed, various giant oil or maritime shipping companies, like BP,² Denmark's Maersk and its German rival Hapag-Lloyd,³ have paused shipments of oil or cargo through the Red Sea.

The Red Sea is the entry point for ships using the Suez Canal, and ‘nearly 15 percent of global seaborne trade passes through the Red Sea, including 8 percent of global grain trade, 12 percent of seaborne-traded oil and 8 percent of the world’s liquefied natural gas trade’.⁴ As stated, ‘redirecting ships around the southern tip of Africa is expected to cost up to \$1 million in extra fuel for every round trip between Asia and northern Europe’.⁵

As of 22 January 2024, there have been 34 attacks on shipping in the Red Sea since 19 November 2023.⁶ Houthis employ various methods to attack shipping in the Red Sea, including ballistic missiles,⁷ one-way uncrewed aerial vehicles (UAVs),⁸ and uncrewed surface vessels,⁹ as well as conventional attacks by small boats.¹⁰ There have also been several instances of hijacking: first, on 19 November 2023, the *Galaxy Leader*, flagged to the Bahamas, was hijacked by ten armed Houthi hijackers who used a military helicopter

¹ See at <<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3621110/statement-from-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-on-ensuring-freedom-of-n/>>

² See at <https://www.reuters.com/world/middle-east/maersk-continues-schedule-suez-journeys-despite-houthi-attack-2024-01-02/> (2/12/2024).

³ See at <https://www.bbc.com/news/business-67748605> (18/12/2023).

⁴ A Joint Statement from the Governments of the United States, Australia, Bahrain, Belgium, Canada, Denmark, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, New Zealand, the Republic of Korea, Singapore, and the United Kingdom (03/01/2024); available at <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/01/03/a-joint-statement-from-the-governments-of-the-united-states-australia-bahrain-belgium-canada-denmark-germany-italy-japan-netherlands-new-zealand-and-the-united-kingdom/>

⁵ See Reuters (n 2).

⁶ See at <<https://apnews.com/article/us-navy-houthi-attacks-red-sea-shipping-iran-8e55669e4d18cbc7007654640fa5fdc1>> (22/01/2024). For a legal overview of the maritime incidents, see P. Pedrozo, ‘Protecting the Free Flow of Commerce from Houthi Attacks off the Arabian Peninsula’, 103 INT’L L. STUD. 49 (2024), pp. 50–57.

⁷ For example, as reported: ‘On Jan. 18 at approximately 9 p.m. (Sanaa time), Iranian-backed Houthi terrorists launched two anti-ship ballistic missiles at M/V Chem Ranger, a Marshall Island-flagged, U.S.-Owned, Greek-operated tanker ship. The crew observed the missiles impact the water near the ship’; US Central Command, ‘Third Houthi Terrorists Attack on Commercial Shipping Vessel in Three Days’ (18 January 2024); see at <<https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3649828/third-houthi-terrorists-attack-on-commercial-shipping-vessel-in-three-days/>>

⁸ See e.g. at <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-67878906>> (04/01/2024).

⁹ As reported by CNN on 4/1/2024, ‘Houthis launched an unmanned surface drone against commercial shipping lanes in the Red Sea early Thursday morning [...] The attack with the unmanned surface vessel (USV) marks the first time the Houthis have used this type of weapon since they began targeting merchant vessels in the southern Red Sea following the beginning of the war in Gaza. The USV traveled from Yemen into international shipping lanes “clearly with the intent to do harm” before detonating, said Vice Admiral Brad Cooper, the commander of US Naval Forces Central Command’; at <<https://edition.cnn.com/2024/01/04/politics/houthis-drone-attack-red-sea/index.html>> (04/01/2024).

¹⁰ For example, on 1 January 2024, it was reported that ‘the US military says it killed 10 Houthi fighters and sank three of the Yemeni armed group’s vessels after a clash in the Red Sea. In more detail, on 31/12/2023 at 6:30am Yemen time (03:30 GMT), the container ship Maersk Hangzhou issued a second distress call in a day, reporting being attacked by four “Houthi small boats”. In response to the distress call, US Central Command (CENTCOM) said, the USS Gravelly shot down two anti-ship missiles fired at the Maersk vessel then helicopters from the Gravelly and the USS Eisenhower were dispatched towards the Maersk Hangzhou where they killed the Houthis’; <https://www.aljazeera.com/news/2024/1/1/us-sinks-houthi-boats-in-the-red-sea-how-did-the-fight-unfold> (01/01/2024).

to board the vessel. After seizing the vessel, they sailed it to the Yemeni port city of Hodeida, where it is still being held.¹¹ A second pirate attack occurred a week later, when an armed group of men seized the *M/V Central Park* thirty-five miles off the coast of Yemen. As reported: ‘USS Mason (DDG 87) responded to the Liberian-flagged tanker’s distress call and demanded that the pirates immediately release the ship and its twenty-two crew members. The pirates attempted to flee the scene but were apprehended by the U.S. destroyer.’¹²

It goes without saying that these incidents have been the cause of great concern among the international community, as demonstrated, inter alia, by the launching of *Operation Prosperity Guardian*,¹³ the associated Joint Statement by the participating Governments,¹⁴ and the United Nations Security Council (UNSC) Press Statement.¹⁵ Moreover, on 10 January 2024, the UN Security Council adopted Resolution 2722 (2024),¹⁶ which demanded that the Houthis release the *Galaxy Leader* and its crew immediately. It also took “note” of the right of Member States “in accordance with international law, to defend their vessels from attacks, including those that undermine navigational rights and freedoms”. The Resolution was adopted by a vote of 11 in favour and four abstentions (including Russia and China). On 12 January 2024, a spokesperson for UN Secretary General António Guterres released a statement reiterating that the Houthi attacks are unacceptable and must stop, as set out in UN Security Council Resolution 2722 (2024). He also called on all parties to act in accordance with international law when defending their vessels and to ensure that progress towards a political settlement in Yemen does not lose momentum.¹⁷

As of 22 January 2024, there have been 34 attacks on shipping in the Red Sea since 19 November 2023.

Notably, this is not the first time that Houthis have attacked navigational interests in the region,¹⁸ nor is the first time the international community has responded to maritime security concerns therein.¹⁹ However, the scale of the current attacks and the political, financial, and human repercussions are clearly unprecedented.

The purpose of this *Insight* is not to address all the dimensions or potential ramifications of the ongoing crisis in the Red Sea. Rather, it seeks to shed light on the international legal facets of the crisis, and primarily those facets that concern the international law of the sea and the international law of armed conflict. Evidently, the current attacks—as noted, too, by the UN Security Council—threaten ‘the navigational rights and freedoms of all vessels in the Gulf of Aden and Red Sea, in accordance with international law’,²⁰ which is one of the foundational principles of the contemporary law of the sea. However, these attacks

¹¹ See at <<https://www.reuters.com/world/middle-east/seized-galaxy-leader-ship-yemens-hodeidah-port-area-owner-2023-11-20/>>

¹² Pedrozo (n. 6), p. 51.

¹³ See n.1.

¹⁴ See n. 4.

¹⁵ UN Security Council Press Statement on Houthi Threats to Security at Sea, SC/15513 (1 DECEMBER 2023); available at <<https://press.un.org/en/2023/sc15513.doc.htm>>

¹⁶ UN Security Council Resolution 2722 (2024); available at <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N24/009/28/PDF/N2400928.pdf?OpenElement>>

¹⁷ UN, Statement attributable to the spokesperson for the Secretary General, 12 January 2024; available at <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-01-12/statement-attributable-the-spokesperson-for-the-secretary-general-airstrikes-yemen>>

¹⁸ As stated, ‘[t]his is actually the Houthis’ fourth wave of attacks in the waterway, which is the conduit for at least one-tenth of world seaborne trade. In the first, between 2015 and 2016, the Houthis relied on shelling from the shoreline after they won control of the western Red Sea coast and captured the old Yemeni army stockpile of anti-ship missiles. From 2017 onward, the Houthis began relying more on water-borne improvised explosive devices, known as WBIEDs. Then in 2020, and peaking in 2021, the Houthis expanded the use of WBIED attacks, followed by a truce in 2022’; <<https://acleddata.com/2024/01/05/qa-why-are-yemens-houthis-attacking-ships-in-the-red-sea/>> (05/01/2024).

¹⁹ See e.g. EMASoH - European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz, which was launched on 20th January 2020 with a joint European declaration of support and was fully operational on 25th February 2020; see at <<https://www.emasoh-agenor.org/>>

²⁰ See n. 16.

...on 10 January 2024, the UN Security Council adopted Resolution 2722 (2024), which demanded that the Houthis release the Galaxy Leader and its crew immediately. It also took “note” of the right of Member States “in accordance with international law, to defend their vessels from attacks, including those that undermine navigational rights and freedoms”.

are occurring in the context of a conflict in Yemen and *a propos* another ongoing conflict in Gaza, which inevitably prompts the question of the applicability of the law of armed conflict at sea.

Also, notably, after attacking Houthi targets in Yemen on 11 January 2024, the UK said these were “limited, necessary and proportionate in self-defence” and that the UK Government will inform the UN Security Council of its actions in self-defence as provided for under Article 51 of the UN Charter.²¹ The US said they were “defensive”, and it was prepared to take other measures “as necessary”.²² Such actions prompt questions regarding, *inter alia*, the *jus ad bellum*.

Accordingly, the remainder of this *Insight* is organized thus: first, a short overview of the Houthis and the legal status of the relevant conflicts (Section II); second, a discussion of the legal qualification of the Houthi attacks and an analysis of the legality of the responses by third States in the region under international law (Section III). The attacks in question could be assessed as follows: a) acts of piracy; b) acts related to non-international armed conflict at sea; c) acts that are against the safety of navigation (‘maritime terrorism’); and d) acts of ‘armed attack’. Section IV concludes with some thoughts on the legal regime of the ongoing crisis.

Historical and Legal Context

Starting in January 2011 against the backdrop of the Arab spring, peaceful protests began to spread across Yemen; the protestors sought the resignation of President Saleh. The Houthis, originally founded to promote Zaidi Islam (a variant of Shi’a Islam), and tribal leaders supported the protests. After dozens of protestors were reportedly killed and many more injured during a demonstration in Sana’a on 18 March 2011, President Saleh declared a state of emergency.²³ On 21 February 2012, President Saleh agreed to step down and was replaced by Vice-President Hadi.²⁴ By September 2014, the Houthis had aligned with forces which supported Saleh and gained control over a substantial portion of Yemen, including the capital Sana’a.²⁵

On 21 September 2014, the Hadi government and the Houthis signed the Peace and National Partnership Agreement (PNPA), which conceded to Houthi demands for the formation of a more inclusive government.²⁶ In February 2015, the Houthis compelled Hadi’s resignation and established a new ‘Revolutionary Council’ government, thus breaching the PNPA.²⁷ Hadi fled the country in March 2015 after the Houthis advanced towards Aden.

²¹ UK PM statement on strikes against Houthi military targets: 12 January 2024; available at <<https://www.gov.uk/government/news/pm-statement-on-strikes-against-houthi-military-targets-12january-2024>>

²² See Letter dated 12 January 2024 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2024/56), available at <<https://digitallibrary.un.org/record/4034249?ln=en>>

²³ See at <<https://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-yemen#collapse5accord>>

²⁴ See B. Nußberger, ‘Military Strikes in Yemen in 2015: Intervention by Invitation and Self-Defence in the Course of Yemen’s “Model Transitional Process”’ (2017) 4(1) *Journal on the Use of Force and International Law* 110, 113.

²⁵ Letter dated 20 February 2015 from the Panel of Experts on Yemen established pursuant to Security Council resolution 2140 (2014) addressed to the President of the Security Council, UN Doc S/2015/125 (20 February 2015) 23–4.

²⁶ I. Wong, ‘Authority to consent to the use of force in contemporary international law: the Crimean and Yemeni conflicts (2019) 6 *Journal on the Use of Force and International Law*, 52, 74.

²⁷ T. Ruys and L. Ferro, ‘Weathering the Storm: Legality and Legal Implications of the Saudi-led Military Intervention in Yemen’ (2015) 65 *International and Comparative Law Quarterly* 61, 64.

...the conflict between the government and the Houthis, which remains ongoing, is considered a 'non-international armed conflict' (NIAC).

On the request of President Hadi, an international coalition led by Saudi Arabia—and comprised of Saudi Arabia, the United Arab Emirates, Bahrain, Qatar, and Kuwait—launched airstrikes against Houthi rebels in Yemen in what was called *Operation Decisive Storm* (later *Operation Renewal of Hope*).²⁸ The Coalition received military support from Egypt, Morocco, Jordan, and Sudan and the endorsement of the Arab League and Western states including the US, the UK, France, and Canada.²⁹ On 14 April 2015, the UN Security Council passed Resolution 2216, which reaffirmed its support of Hadi's legitimacy and expressed concern about the 'destabilizing actions' taken by the Houthis and Saleh.³⁰ The coalition's main objective was to retake Aden from the Houthis with the support of Southern Resistance forces. After an intense battle, they succeeded in doing so on 17 July 2015.

Since then, fighting has continued between the Yemeni government, supported by the coalition, and the Houthis. More than 150,000 people are reported to have been killed between the coalition's intervention in March 2015 and June 2019. By the end of 2021, the fighting has escalated between the Houthis and the Saudi-led coalition. In the context of their attempt to capture Marib, the Houthis have carried out direct attacks on Saudi Arabia and, for the first time, on the UAE. In response, the coalition conducted airstrikes on Yemen. On 1 April 2022, Yemen's warring parties agreed to a two-month ceasefire, starting with the Muslim holy month of Ramadan.

Following the outbreak of the 2023 Israel–Hamas war, the Houthis began to fire missiles at Israel and attack ships off Yemen's coast in the Red Sea. They say they are acting in solidarity with the Palestinians and aiming to facilitate the delivery of humanitarian aid to the Gaza strip.³¹

As to the legal classification of the conflict in Yemen, it has been observed that 'there are currently multiple parallel and overlapping non-international armed conflicts taking place in Yemen, most notably between the government and respectively the Houthis, al-Qaeda in the Arabian Peninsula, and the Southern Transitional Council, as well as between armed groups'.³² Most importantly, for present purposes, the conflict between the government and the Houthis, which remains ongoing, is considered a 'non-international armed conflict' (NIAC).

Under international law, two criteria need to be met for a situation of armed violence to be judged to amount to a NIAC: First, the level of armed violence must reach a degree of intensity that goes beyond internal disturbances and tensions. Second, in every NIAC, at least one side in the conflict must be a non-state armed group, which must exhibit a certain level of organization in order to qualify as being party to the NIAC.³³

It is evident that the conflict between the government and the Houthis meet both the above criteria, as the latter qualify as a non-State armed group.³⁴ Moreover, as stated, the

²⁸ Nußberger (n 24) 116–7

²⁹ Zachary Vermeer, 'The jus ad bellum and the airstrikes in Yemen: double standards for decamping presidents?', EJIL: Talk! (30 April 2015) www.ejiltalk.org/the-jus-ad-bellum-and-the-airstrikes-in-yemendouble-standards-for-decamping-presidents/ (accessed 14 March 2019)

³⁰ UNSC Res 2216, UN Doc S/RES/2216 (14 April 2015).

³¹ The Economist, "Who are the Houthis, the group attacking ships in the Red Sea?" (12 December 2023); at <<https://www.economist.com/the-economist-explains/2023/12/12/who-are-the-houthis-the-group-attacking-ships-in-the-red-sea>>

³² See at <<https://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-yemen#collapse5accord>>

³³ The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) has stated that a non-international armed conflict exists when there is 'protracted armed violence between government authorities and organized armed groups or between such groups within a State' ICTY, The Prosecutor v Dusko Tadić, Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-AR72, 2 October 1995, §70; ICTY, The Prosecutor v Dusko Tadić, Trial Chamber, Judgment, IT-94-1-T, 7 May 1997, §562.

³⁴ See also relevant analysis at RULAC (n 32).

government is supported by an international coalition led by Saudi Arabia. Yemen has, however, consented to the intervention by foreign forces through the request made by President Hadi, and it is therefore submitted that this does not affect the classification of the conflict as a NIAC.³⁵

Interestingly, the Saudi-led coalition had claimed that, prior to Hadi's invitation, Iran had been cultivating a relationship with the Houthis and providing them with political and military support. Nevertheless, the extent of the alleged Iranian interference remains uncertain, at least at the time the Saudi-led coalition commenced its intervention in March 2015.³⁶

...the legal regime applicable between the Houthis and other military forces involved in the recent maritime incidents, such as the US, may include rules governing NIACs, to the extent that the US is considered a party to the NIAC.

In any event, if there are proofs of such material support by Iran to Houthis, 'a fragmentation theory is applied: fighting between the intervening state's [Iran] and the territorial state's forces [Yemeni Government] is an international armed conflict, while there continues to be a non-international armed conflict between the territorial state's forces and the armed group', provided that the requisite criteria of intensity and organization are fulfilled, as they are here.³⁷ When there are several states intervening on different sides (Saudi-led coalition in support of Hadi and Iran per the Houthis), each conflict has to be assessed individually and qualification will depend on whether it is two states or a state and a non-state armed group that are opposed.

Such assessment is beyond the scope of this *Insight*; in any event, this does not change the legal paradigm in respect of the clashes between Houthis, whether they are supported by Iran or not, and Israel, since there is no armed conflict between the armed Houthi groups and the armed forces of Israel under international law.³⁸ On the other hand, the legal regime applicable between the Houthis and other military forces involved in the recent maritime incidents, such as the US, may include rules governing NIACs, to the extent that the US is considered a party to the NIAC.³⁹ Evidently, in view of the recent strikes (11/01/2023) by the US and the UK against Houthi targets in Yemen,⁴⁰ it could reasonably be argued that there is also an 'internationalized' NIAC between the Houthis and the US and the UK.

³⁵When one or more foreign states fight alongside the armed forces of the territorial state against one or more armed groups with the consent or upon invitation of the territorial state, the situation is still classified as a non-international armed conflict. For an opposing view, see G. Aldrich, 'The Laws of War on Land' (2000) 94 *American Journal of International Law* 42, 62–3.

³⁶ On 26 January 2018, the Panel of Experts on Yemen determined that Iran was in non-compliance with paragraph 14 of Security Council Resolution 2216 'in that it failed to take the necessary measures to prevent the direct or indirect supply, sale or transfer of ... ballistic missiles, field storage tanks ... and ...unmanned aerial vehicles to the then Houthi-Saleh alliance', letter dated 26 January 2018 from the Panel of Experts on Yemen mandated by Security Council resolution 2342 (2017) addressed to the President of the Security Council, UN Doc S/2018/68 (26 January 2018) 2.

³⁷ See D. Akande, 'Classification of Armed Conflicts: Relevant Legal Concepts', in E. Wilmshurst (ed), *International Law and the Classification of Conflicts* (Oxford University Press, 2012), 36.

³⁸ See the criteria under n 33.

³⁹ As stated by the RULAC, '[s]ince 2009, the United States has conducted drone strikes against AQAP (Al-Qaeda) with the consent of the government of Yemen, which raises the question whether, in particular after 2011, they became a party to the non-international armed conflict between the Yemeni government and al-Qaeda in the Arabian Peninsula. The United States claimed that their drone strikes took place to pursue their own counter-terrorism efforts, targeting high level operatives, and that the United States 'was not working with the Yemeni government in terms of direct action or lethal action as part of that insurgency'. Yet, against the background of the insurgency in Yemen, the United States' drone strikes, and the scope of their mission more generally broadened to include wider support to the government against the insurgency by al-Qaeda in the Arabian Peninsula Hence, the United States is considered a party to the conflict' (n 32).

⁴⁰ See at <<https://edition.cnn.com/2024/01/11/politics/us-strikes-houthis-yemen/index.html>>

The Legal Nature of the Houthis' Attacks and the States' Response Under International Law

Houthis have been engaged in different forms of attacks against shipping in the Red Sea. These attacks are not subject to the same classification under international law and cannot be addressed in the same manner by the target or third States.

Houthis have been engaged in different forms of attacks against shipping in the Red Sea.⁴¹ These attacks are not subject to the same classification under international law and cannot be addressed in the same manner by the target or third States. In the remainder of this Section, all potential classifications and their repercussions in respect of States' responses will be addressed in turn:

a) Piracy

The first potential classification of such attacks under international law is inevitably piracy. Indeed, as reported, there has been various incidents, namely the hijacking of the *Galaxy Leader* on 19 November 2023 after it was attacked by Houthi helicopters,⁴² the boarding of *M/V Central Park* on 26 November 2023,⁴³ and the attack on the *Maersk Hangzhou* on 30 December 2023 by small boats,⁴⁴ which resemble the traditional crime of piracy under international law.

The crime of piracy is regulated both by the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)⁴⁵ and customary international law.⁴⁶ It is considered one of the oldest crimes in international law and it was the first crime that was subjected to the universal jurisdiction of all States pursuant to both treaty and customary law.⁴⁷

As per the definition, UNCLOS and customary law define piracy broadly as any illegal act of violence or depredation committed for private ends by one ship against another ship in all maritime areas beyond the territorial sea.⁴⁸ In the definition of piracy, the following stand out as key elements: i) the location of the crime: international waters. i.e. waters beyond the territorial sea; ii) the "two ships requirement", and iii) the "private ends" requirement.

In applying the said criteria to the above attacks by Houthis against foreign ships (both private or public ships, including warships) in the Red Sea, it is readily apparent that illegal

⁴¹ See n. 7-12.

⁴² See n 11.

⁴³ See n 12.

⁴⁴ See n 10.

⁴⁵ UN Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, 10 December 1982, came in force 16 November 1994) 1833 UNTS 3, (hereinafter referred to as UNCLOS).

⁴⁶ On piracy in general, see inter alia A. Petrig, 'Piracy' in D. Rothwell et al (eds) (n 6), 843-865; A Rubin, *The Law of Piracy* (2nd edn Transnational Publishers New York 1998) and on piracy off the coast of Somalia R. Geiss and A. Petrig, *Piracy and Armed Robbery at Sea: The Legal Framework for Counterpiracy Operations in Somali and the Gulf of Aden* (Oxford University Press, 2011) and E. Papastavridis, 'Piracy off Somalia: The Emperors and the Thieves of the Oceans in the 21st Century', in A. Abass (ed.), *Protecting Human Security in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 122-154.

⁴⁷ See ICJ, *Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000* (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment of 14 February 2002, Separate Opinion of President Guillaume, ICJ Reports (2002), 37, 38, para. 5 and Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans and Buergenthal, ICJ Reports (2002), 81, para. 61. See also A Van Zwanenberg, 'Interference with Ships on the High Seas' (1961) 10 *International & Comparative Law Quarterly* 785, 805.

⁴⁸ Article 101 UNCLOS defines piracy as follows: 'Piracy consists of any of the following acts: (a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed: (i) on the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft; (ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State; (b) any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft; (c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b).' See further discussion in D. Guilfoyle, 'Article 101' in A. Proelss (ed.), *UN Convention on the Law of the Sea: Commentary* (Beck/Hart. 2016), 737, and id, 'Piracy and Terrorism', in P. Koutrakos and A. Skordas (eds.), *The Law and Practice of Piracy at Sea: European and International Perspectives* (Hart, 2013), 33– 52.

...illegal acts of violence such as those committed against the *M/V Central Park* and *Maersk Hangzhou*, which occurred beyond the territorial sea and involved two vessels, i.e., the Houthis' vessels and the vessel under piracy attack, could qualify as piracy under Article 101 UNCLOS and customary international law.

acts of violence such as those committed against the *M/V Central Park* and *Maersk Hangzhou*, which occurred beyond the territorial sea and involved two vessels, i.e., the Houthis' vessels and the vessel under piracy attack, could qualify as piracy under Article 101 UNCLOS and customary international law. A similar conclusion could be drawn in respect of attacks that have been committed by Houthi helicopters against *M/V Galaxy Leader*, since the definition of piracy under UNCLOS includes acts of violence committed by 'the crew or the passengers of a private ship or a *private aircraft*'.⁴⁹

It is questionable whether attacks committed by 'uncrewed surface vessel'⁵⁰ or 'uncrewed aircrafts' ('drones') can also be designated as piracy. On its face, Article 101 UNCLOS refers to 'any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends *by the crew or the passengers* of a private ship or a private aircraft', which makes it hard for attacks of this sort by uncrewed ships or aircrafts to qualify as piracy. However, arguably, there is room for an evolutive interpretation of this provision, first in respect of the terms 'ship' or 'aircraft' so as to include 'uncrewed vessels', like the one which engaged in an attack against international shipping lanes on 4 January 2024,⁵¹ and drones; and second, in respect of the term 'crew or passengers' so as to include persons remotely involved in the operation of the uncrewed asset.

In discussing this issue, Petrig convincingly contends that 'a purpose and object-based interpretation suggests a narrow reading'.⁵² In her words, 'the definition of piracy in Article 101 LOSC [UNCLOS] has various limitative (and thus protective) functions: it aims to clearly delimit the conduct for which a person can be prosecuted and punished for the offence of piracy and to precisely define the scope of the enforcement and adjudicative jurisdiction. If the definition of piracy is construed too broadly, it cannot fulfil its limitative function and thus fails to live up to its object and purpose, which is to ensure the rule of law at sea concretely so as to 'protect liberty interests by defining and deterring 'excessive zeal' in the suppression of piracy'.⁵³ Accordingly, excluding unlawful acts of violence by uncrewed vessels or aircrafts from the scope of the definition of piracy would seem to be on a safer legal footing. In the context of the present enquiry, this would mean that only attacks by Houthi-crewed vessels or aircrafts, and not by uncrewed assets, could qualify as piracy under international law.

In any event, even in relation to the attacks committed by Houthi vessels and aircraft against other vessels beyond the territorial sea, there is another requirement that must be met, albeit one that is admittedly called into question in the present context: i.e., that acts must be committed for 'private ends', as opposed to 'public ends'.⁵⁴ In more detail, the concept of 'private ends' may not necessarily denote the classic element of *animus furandi*, i.e., the intention to plunder, which is no longer considered as *sine qua non*,⁵⁵ though, arguably, it still excludes acts motivated purely by politics.⁵⁶ According to the Harvard Research Draft Convention on Piracy, '[it] excludes from its definition of piracy all case of wrongful attacks on person or property for political ends, whether they are made

⁴⁹ Ibid (emphasis added).

⁵⁰ See n 9.

⁵¹ Ibid.

⁵² A. Petrig, 'The Commission of Maritime Crimes with Unmanned Systems: An Interpretative Challenge for the United Nations Convention on the Law of the Sea', in M. Evans and S. Galani (eds), *Maritime Security and the Law of the Sea: Help or Hindrance?* (Elgar 2020), 104, 128.

⁵³ Ibid, 129.

⁵⁴ See in this regard S Davidson, 'International Law and the Suppression of Maritime Violence', in R Burchill et al (eds), *International Conflict and Security Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005) 265, 271.

⁵⁵ See the Commentary of the International Law Commission to Draft Article 39, reprinted in YbILC (1956-II) 282.

⁵⁶ For relevant arguments per and contra this view see, inter alia, B Bornick, 'Bounty Hunters and Pirates: Filling in the Gaps of the 1982 UNCLOS' 17 *Florida Journal of International Law* (2005) 259; T Garmon, 'International Law of the Sea: Reconciling the Law of Piracy and Terrorism in the Wake of September 11th' 27 *Tulane MLJ* (2002) 257

on behalf of states or of recognized belligerent organizations or of unrecognised revolutionary bands'.⁵⁷

...the attacks by Houthis against vessels not flagged to the States with which they are opposing parties in the ongoing NIAC.

Historically, the requirement that an act of piracy had to be committed for 'private ends' had its origin in the distinction between piracy and privateering.⁵⁸ The Declaration of Paris abolished privateering in 1856,⁵⁹ but the distinction between 'private' and 'public ends' was maintained because courts and states wanted to differentiate between piracy and acts of maritime depredation carried out by insurgents or rebels.⁶⁰ Consequently, as stated, 'it is regretted that the League of Nations Committee and its successors chose this formulation and not the one that stems most logically from the pirate-privateer distinction, that is to say piracy is an act undertaken without due authority. After all, the insurgents that customary law and in turn the Committee and then the Group sought to protect were bodies that had won some form of recognition or whose acts would have been legal if they had been recognized, and who directed their depredations solely against the vessels of the country whose government they sought to overthrow.'⁶¹

In accord with this argument, Guilfoyle writes that the words 'for private ends' ... were originally included to acknowledge the historic exception for civil-war insurgencies who attacked only the vessels of the government they sought to overthrow'.⁶²

Extrapolating from this, the present author has argued elsewhere as follows: 'there will be cases of maritime violence, where, despite the political ends involved, the lack of 'a due authority' and 'legitimate targets' will be decisive for the designation of the acts concerned as *acta pirata* under customary law. For example, any such act by a recognised belligerent or rebel group against vessels of third states and not of the state towards which they are in revolt, regardless of its motive, would not fall within the 'political ends' exception and thus if the other requirements of Article 101 of UNCLOS exist, it could be considered piracy. Accordingly, the words 'for private ends' must be construed broadly, and all acts of violence lacking 'due authority' and legitimacy, according to international law, are acts undertaken 'for private ends'.⁶³

In light of the above, it is submitted that the attacks by Houthis against vessels *not* flagged to the States with which they are opposing parties in the ongoing NIAC, or against vessels that are not carrying contraband to the latter States,⁶⁴ are committed for 'private ends' and could thus be considered acts of piracy under international law. Such acts include those against Israeli-flagged or Israeli-owned vessels, since there is no armed conflict between the Houthis and Israel. On the other hand, in my view, all attacks committed

⁵⁷ Harvard Research in International Law, Draft Convention on Piracy, reprinted in 26 AJIL Supp (1932) 743, 786. On the historical debate over the belligerent naval rights of insurgencies see L Moir, *The Law of Internal Armed Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002) Ch 1

⁵⁸ On privateering see D Petrie, *The Prize Game: Lawful Looting on the High Seas in the Days of Fighting Sail* (Anapolis: Naval Institute Press, 1999) and F Stark, *The Abolition of Privateering and the Declaration of Paris* (New York: Columbia University Press, 1897).

⁵⁹ See Declaration Respecting Maritime Law, 16 April 1856, published in 1 AJIL (Supp 1907) 89. The Paris Declaration is given an exhaustive treatment in F Piggot, *The Declaration of Paris 1856* (London, 1919).

⁶⁰ M Murphy, 'Piracy and UNCLOS' in P Lehr (ed.), *Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism* (London: Routledge, 2007) 155, 160

⁶¹ Ibid, 160 (emphasis added).

⁶² D Guilfoyle, 'Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-Piracy Efforts' 57 ICLQ (2008) 690, 693. See also Harvard Draft (n 56), 798 and 857.

⁶³ E. Papastavridis, *Interception of Vessels on the High Seas* (Hart, 2014), 165. See also Colombos: 'if a warship rebels and confines her attentions to solely political acts done for political ends against the State towards which she is in revolt, principle and practice require such ships to be left unmolested by the ships of war of other States'; C Colombos, *International Law of the Sea* (London: Longmans, 1967), 450. See also, inter alia, the Huascar case (1877) and Montezuma case (1887) in WP Cobbett, *Leading Cases on International Law* (London: Sweet & Maxwell, 1922) 299, 301.

⁶⁴ 'Contraband' is any item that may be of use to the enemy in waging war and which is ultimately destined for the enemy. In principle, any goods can amount to contraband, unless they are goods serving a purely humanitarian function for victims of armed conflict', see The Newport Manual on the Law of Naval Warfare (2023), 9.6.2.1 (hereinafter Newport Manual).

...all attacks committed against vessels flagged to one of the parties to the NIAC, including the Government of Yemen, Saudi Arabia, the US or UK, are not committed for 'private ends' and thus do not amount to piracy under international law. The legal framework governing such attacks is the international law applicable to NIAC at sea.

against vessels flagged to one of the parties to the NIAC, including the Government of Yemen, Saudi Arabia, the US or UK, are not committed for 'private ends' and thus do not amount to piracy under international law.⁶⁵ The legal framework governing such attacks is the international law applicable to NIAC at sea.⁶⁶

In conclusion, under international law, acts of piracy would be restricted to those that are committed by crewed Houthi assets (ships or aircrafts) beyond the territorial sea and directed against other ships, including warships, of States that do not belong to parties opposed to the Houthis in the current NIAC, i.e., that are committed for private ends. All other incidents could be qualified based on whether they are directed against parties opposing the Houthis ('b'), or against third States' vessels, in which case they would fit neatly under the definition of SUA offences ('c').

In the event of attacks that qualify as acts of piracy, as notes above, international law provides for the universal prescriptive and enforcement jurisdiction of all States.⁶⁷ Indeed, it has been customarily recognized and codified under UNCLOS that those on board a pirate vessel may be arrested by the seizing vessel and may be subsequently tried by any State before whose courts they are brought and be subject to penalties imposed by its laws (Article 105 UNCLOS).⁶⁸ Universal jurisdiction over pirates applies to both civil and criminal proceedings. It follows that under international law, all States may enact legislation concerning the crime of piracy and bring before their national courts and try the suspected pirates without the need to establish any other jurisdictional link with the pirate act.⁶⁹

Also, indubitably, according to Article 110 of UNCLOS, all warships and other duly authorized vessels are entitled to board and search vessels suspected of being engaged in such activity. The only requirement that Article 110 of UNCLOS sets out is that there are "reasonable grounds to suspect" that the vessel has been engaged in the proscribed activity, namely that the vessel is suspected of being engaged in piracy *jure gentium*, as it is defined in Article 101.⁷⁰

In light of the foregoing, all States, including the States participating in *Operation Prosperity Guardian*, are entitled to take all necessary measures to protect not only ships of their own nationality, but all ships that are threatened by, or subject to, piracy attacks by Houthis in the region. Also, significantly, they are entitled to take further enforcement measures against Houthi pirates, including arresting and prosecuting them according to their national legislation.

It must be noted that any such counter-piracy operation must adhere to the requirements under general international law concerning enforcement jurisdiction. It has been consistently held by international courts and tribunals that the exercise of enforcement powers by any State in the maritime context is also governed by certain rules and principles of general international law, in particular the principle of reasonableness,

⁶⁵ For a different view see Pedrozo (n 6), pp. 59-60.

⁶⁶ See *infra* (b).

⁶⁷ See n 46. It must be noted that when reference is made to "jurisdiction" in international law, as here to "criminal jurisdiction", a distinction must be drawn between mainly i) prescriptive or legislative jurisdiction, i.e., the power to make laws, decisions, or rules, and ii) enforcement jurisdiction, that is the power to take executive action in pursuance of or consequent to the making of decisions or rules. See *inter alia* J. Crawford (ed.), *Brownlie's Principles of Public International Law* (9th edn, Oxford: Oxford University Press, 2015), 440.

⁶⁸ Article 105 UNCLOS sets forth that 'On the high seas, or in any other place outside the jurisdiction of any State, every State may seize a pirate ship or aircraft, or a ship or aircraft taken by piracy and under the control of pirates and arrest the persons and seize the property on board'.

⁶⁹ See D Guilfoyle, 'Combating Piracy: Executive Measures on the High Seas' (2011) 53 *Japanese Yearbook of International Law* 149.

⁷⁰ See E. Papastavridis (n 63), 166-168.

...all States, including the States participating in Operation Prosperity Guardian, are entitled to take all necessary measures to protect not only ships of their own nationality, but all ships that are threatened by, or subject to, piracy attacks by Houthis in the region.

including the principles of necessity and proportionality.⁷¹ Further, States are bound by the rules governing the use of force at sea, as framed by ITLOS in the *M/V Saiga II* (1999) and confirmed in the *Virginia G case* (2014). According to the Tribunal, '[a]lthough the Convention does not contain express provisions on the use of force in the arrest of ships, international law, which is applicable by virtue of Article 293 of the Convention, requires that the use of force must be avoided as far as possible and, where force is unavoidable, it must not go beyond what is reasonable and necessary in the circumstances. Considerations of humanity must apply in the law of the sea, as they do in other areas of international law'.⁷² Finally, any enforcement operation at sea shall ensure the safety of navigation and the protection of the marine environment as provided for under Article 225 UNCLOS.⁷³

Having concluded on which acts committed by Houthis could qualify as piracy, and what would be the permissible response of States in this regard, the next question would be how to qualify attacks that are not piracy under international law. In my view, such attacks would either be acts subject to the law governing NIACs ('b'), or acts falling under the SUA Convention ('c'). However, it is the opinion of this author that claims of self-defence ('d') are misplaced here.

b) Acts related to Non-International Armed Conflict at Sea

While there is an abundance of literature and scholarly opinions considering the developing law of NIAC, there is hardly any on the possible developments in the law of naval warfare during NIACs. With respect to the applicability of the 1994 San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea (SRM) to NIAC, the Manual points out that: 'Although the provisions of this Manual are primarily meant to apply to international armed conflicts at sea, this has intentionally not been expressly indicated... in order not to dissuade the implementation of these rules in non-international armed conflicts involving naval operations.'⁷⁴ Which is to say the Manual is clearly well disposed towards its possible application to the law of armed conflict at sea.

A position expressly in favour of the existence of rules governing NIAC at sea has also recently been taken by the Newport Manual on Naval Warfare at Sea.⁷⁵ As stated, 'there is no indication that the law governing NIACs ceases to apply if the hostilities extend to the sea. Accordingly, in their relations, the parties to a NIAC will be bound by the principles and rules on the conduct of hostilities and on the protection of victims of armed conflict. Customary LOAC [law of armed conflict] rules that are applicable in all armed conflicts

⁷¹ See inter alia PCA, *Duzgit Integrity Arbitration* (Malta v. São Tomé and Príncipe), Case No 2014-17, Award of 5 September 2016, para 209 and PCA, *Arctic Sunrise Arbitration* (Netherlands v. Russia), Award on the Merits of 14 August 2015, PCA, para. 198.

⁷² *M/V "SAIGA" (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea) Judgment*, ITLOS Reports 1999, p. 10, para. 155. See also ITLOS, The *M/V Virginia G case* (Panama v Guinea-Bissau) List of Cases: No 19, Judgment of 14 April 2014, paras 359-60. On the issue of use of force at sea see inter alia K. Neri, 'The Use of Force by Military Vessel Protection Detachments' (2012) 51 *Revue de droit militaire et de droit de la guerre* 73.

⁷³ 'The Tribunal observes that, although article 225 of the Convention is found in Part XII of the Convention concerning protection and preservation of the marine environment, it has general application, as it states that "[i]n the exercise under this Convention of their powers of enforcement against foreign vessels", States shall observe the requirement of this article, namely: not to endanger the safety of navigation or otherwise create any hazard to a vessel, or bring a vessel to an unsafe port or anchorage, or expose the marine environment to an unreasonable risk. It follows from article 225 that all these requirements are applicable to enforcement activities undertaken pursuant to 73, paragraph 1, of the Convention...'; *Virginia G case*, ibid, para 372.

⁷⁴ L. Doswald-Beck, *San Remo Manual on the law applicability to international armed conflicts at sea* (1995), 73, commentary on scope of application.

⁷⁵ Newport Manual (n 64), Chapter 12,

(such as the principle of distinction) will also apply in NIACs at sea'.⁷⁶ Indeed, this is supported by sufficient State practice,⁷⁷ including attacks by Houthis in Yemen.⁷⁸

As for the threshold for the application of the law of NIAC at sea, the threshold for the existence of a NIAC must be met. The threshold is no different from that applied in the land domain and should meet, broadly speaking, the criteria of protracted armed confrontations occurring between government forces and an organized armed group, that also rises to the level of intensity and organization at which it can be considered a NIAC situation. Based on the relevant State practice, the most common scenario would be that of one party (usually the State party) having brought naval assets to deal with a conflict that is considered a NIAC on land from the sea also. In other words, the NIAC situation on land is taken out to sea and applied to the naval means directed at the conflict. This is patently the case with the Houthis and State parties to the NIAC in Yemen, including the US.

Having ascertained that the laws governing NIAC at sea are applicable to the current NIAC between the Houthis and, amongst others, the US, the next question is what rules do apply and whether they justify recent incidents. In replying to this, the following remarks are in order:

First, in respect of the geographical scope of NIAC at sea, it is true that, according to the wording of Common Article 3 of the Geneva Conventions,⁷⁹ a NIAC must take place within the territory of a state. Insofar as hostilities at sea take place within that State's territorial waters, this criterion does not pose any problems. However, if the hostilities take place in international waters, i.e. outside the territorial waters of any state, the applicability of Common Article 3 may be rendered unclear.⁸⁰ Still, in State practice, the requirement for a NIAC to be confined to the territory of a given State has lost significance over the years. For example, the armed conflict in 2006 between Hezbollah and Israel was definitely not confined to the territory of either Israel or Lebanon, but given the status of the parties, it was arguably a NIAC. Moreover, in comparison with Common Article 3, Additional Protocol II (AP II) does not distinguish between armed conflicts in land and at sea armed conflict at sea.⁸¹ Hence, it is safe to conclude that, in the context of the present enquiry, laws governing NIAC may apply beyond the territorial sea of Yemen.

Second, in respect of targeting, as stated by the Newport Manual, 'it is generally recognized that the principle of distinction as found in the law of armed LOAC applicable in IAC also applies in situations of NIAC as customary international law. Accordingly, the parties to the conflict shall at all times distinguish between the civilian population and members of State forces or non-State organized armed groups and between civilian and

⁷⁶ Ibid, 240.

⁷⁷ Heintschel von Heinegg has listed practice he found on the subject of this paper. He lists six examples: the American Civil war (1860-1865), the Spanish Civil War (1936-1939), Algeria (1956), Sri Lanka (1983-2009), Gaza (since 2008) and Libya (2011); Heintschel von Heinegg, *Methods and Means of Naval Warfare in Non-International Armed Conflicts*, 88 INTERNATIONAL LAW STUDIES 211 (2012).

⁷⁸ See Newport Manual (n 64), 243.

⁷⁹ See inter alia International Committee of the Red Cross (ICRC), Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (Third Geneva Convention), 12 August 1949, 75 UNTS 135, available at: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36c8.html>>

⁸⁰ Interestingly, however, the new commentary to CA3 argues that alongside traditional NIACs within the territory of a State, CA3 can also be considered to be applicable in NIACs that are not confined to the territory of a State; see ICRC, *Commentary On The First Geneva Convention: Convention (I) For The Amelioration Of The Condition Of The Wounded And Sick In The Armed Forces In The Field*, 471ff. (2016), at <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gci-1949/article-3/commentary/2016?activeTab=undefined#_Toc465169872>

⁸¹ See International Committee of the Red Cross (ICRC), *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)*, 8 June 1977, 1125 UNTS 609, available at: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b37f40.html>>

US warships on the high seas, as well as missile systems and other military equipment belonging to Houthis in Yemen, are lawful targets under the rules applicable to NIAC at sea and are therefore liable to attack.

military objectives.⁸² The definition of military objectives applies in situations of NIAC as customary law, according to which military objectives are those objects that “by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralization, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage.”⁸³ Military objectives would clearly be the warships and military aircraft of the State party to the NIAC. In addition, as put forth inter alia by the Newport Manual: ‘the vessels and aircraft in possession of a non-State organized armed group are liable to be attacked even if they are not, at the time, used for military purposes; [as are] command, control, and communication equipment of the regular armed forces and of the non-State organized armed group; and all other military equipment’.⁸⁴

It follows that US warships on the high seas, as well as missile systems and other military equipment belonging to Houthis in Yemen,⁸⁵ are lawful targets under the rules applicable to NIAC at sea and are therefore liable to attack. Insofar as foreign ships are concerned, ‘it is an unsettled issue whether and to what extent foreign vessels outside the territorial sea qualify as lawful military objectives’.⁸⁶ It must be noted that during the Spanish Civil War, attacks on foreign-flagged vessels and aircraft were assimilated to acts of piracy by the Nyon Arrangement.⁸⁷ Nonetheless, it could be contended that vessels flying the flag of a foreign State will qualify as lawful targets if they support the party to the conflict by transporting military equipment destined to that enemy.⁸⁸

In any event, in the present context, none of the foreign-flagged vessels that have been attacked so far were transporting military equipment to the enemy, be this the Government of Yemen and its allies, and they have thus fallen short of qualifying as lawful targets under the laws governing NIAC. As stated above (under ‘a’), if these attacks were conducted by boats beyond the territorial sea, they would qualify as piracy under international law.

In conclusion, it is submitted that attacks that have been committed on the one hand by Houthis against warships of the US and its allies,⁸⁹ and on the other by the latter States

⁸² Newport Manual (n 64), 246.

⁸³ See Article 52 (2) of the International Committee of the Red Cross (ICRC), Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, 1125 UNTS 3 <available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36b4.htm>>

⁸⁴ Newport Manual (n 64), 247.

⁸⁵ For example, as reported on 23 January 2024, ‘As part of ongoing international efforts to respond to increased Houthi destabilizing and illegal activities in the region, on Jan. 22 at approximately 11:59 p.m. (Sanaa / Yemen time), U.S. Central Command forces alongside UK Armed Forces, and with the support from Australia, Bahrain, Canada, and the Netherlands, conducted strikes on 8 Houthi targets in Iranian-backed Houthi terrorist-controlled areas of Yemen. The targets included missile systems and launchers, air defense systems, radars, and deeply buried weapons storage facilities’; CENTCOM, U.S. Forces, Allies Conduct Joint Strikes in Yemen (23/01/2024); at <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3652569/us-forces-allies-conduct-joint-strikes-in-yemen/>>

⁸⁶ Newport Manual (n 64), 248.

⁸⁷ Nyon Agreement, Sept. 14, 1937, 181 L.N.T.S. 137; Agreement Supplementary to the Nyon Arrangement, Sept. 17, 1937, 181 L.N.T.S. 151. In the Nyon Agreement, the nine States parties condemned attacks by “submarines against merchant ships not belonging to either of the conflicting Spanish parties” as “violations of international law” (i.e., of the London Protocol of 1936).

⁸⁸ This is the argument of the Newport Manual; however, remarkably and controversially in my view, it is limited to foreign vessels supporting the non-State party to the conflict and not the State party; see Newport Manual (n 64), 248.

⁸⁹ For example, as was reported, a French guided-missile frigate on patrol in the Red Sea was targeted by two drones launched from Houthi-controlled Yemen. FS Languedoc (653) fired Aster 15 missiles in self-defense to protect the ship and its crew, successfully downing the two drones in international airspace’; Pedrozo (n 6), 53. Also, it was reported that a ‘British warship shot down seven drones launched by Iranian-backed Houthi fighters in the Red Sea in an operation with US forces to repel the largest drone and missile attack to date. Grant Shapps, the defence secretary, said the drones had been heading towards HMS Diamond, a Type 45 destroyer deployed by the UK to help protect shipping in the region, as well as commercial vessels on Tuesday night’ (10/01/2024); at <https://news.sky.com/story/largest-houthi-attack-to-date-in-red-sea-repelled-by-hms-diamond-grant-shapps-says-13045115>>

...what about attacks on non-warring parties' vessels that are committed either by missiles or non-crewed assets, like drones? Obviously, they are neither piracy nor acts justified by NIAC at sea. It is submitted that these acts fall under the scope of the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation ('SUA Convention').

and their allies against Houthi bases in Yemen, are lawful under the laws governing NIAC (on both land and sea).

That said, it is true that neither the US nor the UK are officially invoking NIAC as the applicable legal framework governing their attacks on the Houthis; rather, they claim to be acting in self-defence.⁹⁰ In fact, States often prefer not to invoke the law of naval warfare as the legal basis for their operation for various reasons;⁹¹ here, these reasons include not legitimizing the Houthi attacks on, for example, US or UK warships. This does not mean that these operations are not subject to the law of armed conflict at sea. As this author has claimed elsewhere,⁹² the invocation of self-defence and, generally, the *jus ad bellum* (the laws governing the recourse to force under international law) is not decisive as to whether the same conduct could also be subject to laws governing armed conflict (*jus in bello*) at sea, since these categories of law have a distinct content.

c) Acts of Maritime Terrorism or SUA Offences

The final category in which Houthi attacks on international shipping could be included, according to international law, is maritime terrorism. So far, this *Insight* has argued, first, that attacks by crewed Houthi boats or aircraft against foreign vessels not belonging to the opposing parties in the ongoing 'internationalized' NIAC may qualify as piracy under international law, and second, that Houthi attacks launched by any means against military objectives, such as US or UK warships, fall under the scope of the law of armed conflict at sea. But what about attacks on non-warring parties' vessels that are committed either by missiles or non-crewed assets, like drones? Obviously, they are neither piracy nor acts justified by NIAC at sea.

It is submitted that these acts fall under the scope of the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation ('SUA Convention').⁹³ The SUA Convention was concluded in the aftermath of the hijacking of the *Achille Lauro*,⁹⁴ and aimed to regulate acts that threatened maritime navigation, but fell short of qualifying as piracy under international law. Indeed, as stated by the IMO, 'the main purpose of the Convention is to ensure that appropriate action is taken against persons committing unlawful acts against ships. These include the seizure of ships by force; acts of violence against persons on board ships; and the placing of devices on board a ship which are likely to destroy or damage it.'⁹⁵ This historical background to the SUA Convention has often resulted in it being perceived as a "counterterrorism" treaty. While the preamble of the SUA Convention does expressly condemn "international terrorism" alongside "unlawful acts against the safety of maritime navigation", Article 3 of the treaty defines the treaty's targeted offence in terms of acts that "endanger the safe navigation of a ship".

⁹⁰ For example, 'the UK Government said these the strikes are "limited, necessary and proportionate in self-defence". Speaking in the Commons, the Prime Minister, Rishi Sunak, said the UK had acted "in self-defence" following Houthi attacks on Royal Navy ships, and in a manner "consistent with the UN charter, and to uphold freedom of navigation". He said the UK successfully destroyed the targeted sites and had not seen evidence of civilian casualties "which we took great care to avoid"; House of Commons, UK and international response to Houthis in the Red Sea 2024, Research Briefing (23/01/2024); <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9930/CBP-9930.pdf>>

⁹¹ See discussion in Papastavridis (n 63), 85-97.

⁹² See *ibid*, 96.

⁹³ Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1678 U.N.T.S. 221, 27 I.L.M. 668 (1988), entered into force on March 1, 1992 (hereinafter: SUA Convention'). As of 23 January 2024, the SUA Convention has 166 contracting parties; see at <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/About/Conventions/StatusOfConventions/StatusOfTreaties.pdf>

⁹⁴ See *inter alia* C. C. Joyner, 'Suppression of Terrorism on the High Seas: the 1988 IMO Convention on the Safety of Maritime Navigation' (1989) 19 *Israel Yearbook on Human Rights* 341.

⁹⁵ See at <<https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/SUA-Treaties.aspx>>

Under Article 3 of the SUA Convention,

‘1. any person commits an offence if that person unlawfully and intentionally: a) seizes or exercises control over a ship by force or threat thereof or any other form of intimidation; or b) performs an act of violence against a person on board a ship if that act is likely to endanger the safe navigation of that ship; or c) destroys a ship or causes damage to a ship or to its cargo which is likely to endanger the safe navigation of that ship’...

2. Any person also commits an offence if that person: a) attempts to commit any of the offences set forth in paragraph 1; or b) abets the commission of any of the offences set forth in paragraph 1 perpetrated by any person or is otherwise an accomplice of a person who commits such an offence...’.⁹⁶

It is readily apparent that many actual or attempted attacks against foreign shipping in the Red Sea either by Houthi missiles or uncrewed assets fall under the scope of Article 3 of the SUA Convention.

Significantly, under Article 4 (1) ‘this Convention applies if the ship is navigating or is scheduled to navigate into, through or from waters beyond the outer limit of the territorial sea of a single State, or the lateral limits of its territorial sea with adjacent States’.⁹⁷ This means that the SUA Convention also applies in respect of attacks committed against foreign vessels within the territorial sea of Yemen.

Pursuant to Article 6 (1) SUA Convention, ‘each State party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in Article 3 when the offence is committed: a) against or on board a ship flying the flag of the State at the time the offence is committed; or b) in the territory of that State, including its territorial sea; or c) by a national of that State’.⁹⁸ Accordingly, Houthi attacks on foreign ships would be subject, first, to the jurisdiction of Yemen, the latter being a party to the SUA Convention, and second, to that of the flag States of the vessels the Houthis have attacked or attempted to attack. Notably, the SUA Convention provides for the *aut dedere aut judicare* (‘either extradite or prosecute’) principle under international law.⁹⁹

The SUA Convention does not, however, justify any enforcement measure as such against such acts of ‘maritime terrorism’ at sea.¹⁰⁰ Nevertheless, it is interesting that the UN SC Resolution 2722 (2024), while falling short of authorizing Member States to take forcible action against the Houthis or to interdict suspected vessels on the high seas,¹⁰¹ does still affirm that “the exercise of navigational rights and freedoms by merchant and commercial vessels, in accordance with international law, must be respected, and takes note of *the right of Member States, in accordance with international law, to defend their vessels from attacks*, including those that undermine navigational rights and freedoms’.¹⁰²

Nevertheless, it is interesting that the UN SC Resolution 2722 (2024), while falling short of authorizing Member States to take forcible action against the Houthis or to interdict suspected vessels on the high seas, does still affirm [...]: the right of Member States, in accordance with international law, to defend their vessels from attacks.

⁹⁶ Article 3 SUA Convention (n 93).

⁹⁷ Article 4 (1), *ibid.*

⁹⁸ Article 6 (1), *ibid.*

⁹⁹ ‘Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in article 3 in cases where the alleged offender is present in its territory and it does not extradite him to any of the States Parties which have established their jurisdiction in accordance with paragraphs 1 and 2 of this article’; Article 6 (4), *ibid.*

¹⁰⁰ See on maritime terrorism and the enforcement measures of States E. Papastavridis, ‘Terrorism and Maritime Security’ in B. Saul (ed.), *Handbook on Terrorism and International Law* (Edward Elgar Publishers, 2014), 74-99.

¹⁰¹ See e.g. SC Res 2240/2015 on Libya, which authorized the interdiction of vessels on the high seas suspected of being engaged in the smuggling of migrants off the coast of Libya.

¹⁰² SC Res 2722 (n 16), para 3 (emphasis added).

This 'right to defend' 'in accordance with international law' can only mean that flag States are entitled to take preventive measures against Houthi attacks, either by deploying armed guards or vessel protection detachments on board their vessels, as they do in defence against piracy off Somalia, or by escorting the vessels concerned by military assets.

This 'right to defend' 'in accordance with international law' can only mean that flag States are entitled to take preventive measures against Houthi attacks, either by deploying armed guards or vessel protection detachments on board their vessels, as they do in defence against piracy off Somalia,¹⁰³ or by escorting the vessels concerned by military assets. This is actually one of the primary objectives of *Operation Prosperity Guardian* in the region.¹⁰⁴ All these are lawful measures that flag States are entitled to take under international law subject to the principle of exclusive jurisdiction on the high seas. As Article 92 sets out, "[s]hips shall sail under the flag of one State only and, save in exceptional cases expressly provided for in international treaties or in this Convention, shall be subject to its exclusive jurisdiction on the high seas".¹⁰⁵

That said, as the SC Res 2272 sets out, the 'right to defend' by flag States 'in accordance with international law' applies in respect of the vessels flying their flag. The question is what about foreign vessels? Certainly, all States are entitled to take measures to repress acts of piracy against any vessels beyond the territorial sea in the region, as explained above. However, in respect of attacks against third States' vessels that do not fall within the ambit of piracy, it is questionable whether warships in the region can take such measures in respect of foreign-flagged vessels. The only possible justification, in the absence of an SC authorization under Chapter VII of the UN Charter to this effect, is that the flag States of those vessels have delegated that jurisdiction to the States participating in *Operation Prosperity Guardian*. And indeed, many States have expressed their support for the said operation, which could arguably be construed as an endorsement of the measures in question per the vessels of their nationality.

To sum up, it is submitted that some of the attacks committed by the Houthis against foreign shipping in the Red Sea which are neither acts of piracy nor acts against parties at which they are at war justified by the rules on NIAC at sea, could qualify as acts against the safety of navigation falling within the ambit of the SUA Convention. In response to these acts, the latter Convention does not provide for enforcement action at sea; however, as acknowledged by the recent SC Resolution, all States are entitled to protect their flagged vessels on the high seas in accordance with international law, an entitlement which can be delegated to third States operating in the region.

d) Claims of self-defence

A final point that merits discussion is the arguments put forward by the US and the UK that their acts against the Houthis, both in Yemen and at sea, can be justified by the right of self-defence.¹⁰⁶ As explicated above, it is the view of this author that many acts that are designated as 'self-defence' by the respective States are, as a matter of law, actually attacks against military objectives of the non-State party to the current NIAC in Yemen. However, if the States concerned were to recognize the application of NIAC at sea, they should equally admit that the Houthis are entitled to launch attacks against their warships and military aircraft. 'Self-defence' would seem therefore to be a more convenient justification.

¹⁰³ See inter alia G.M. Farnelli, *Vessel Protection Detachments and Maritime Security: An Evaluation of Four Years of Italian Practice* (2015) 1 *Maritime Safety and Security Law Journal* 16

¹⁰⁴ See n 1.

¹⁰⁵ See Article 92 (1) UNCLOS (n 45), and D. Guilfoyle, 'Article 92', in A. Proelss (ed.), *UN Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Beck/Hart, 2017), 702-703. See also generally DP O'Connell, *The International Law of the Sea Vol II* (ed. IA Shearer) (1984), 796; R Jennings and A Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th edn, 1992) 737.

¹⁰⁶ See n 21 and 22.

However, if the States concerned were to recognize the application of NIAC at sea, they should equally admit that the Houthis are entitled to launch attacks against their warships and military aircraft. 'Self-defence' would seem therefore to be a more convenient justification.

As argued by Pedrozo, reflecting the US position in this regard, 'U.S. commanders have the inherent right and obligation to exercise unit self-defense in response to a hostile act or demonstrated hostile intent. This right includes the defense of other U.S. military forces in the vicinity. When authorized by the President or Secretary of Defense, U.S. commanders may also defend designated non-U.S. military forces and/or designated foreign nationals and their property from a hostile act or demonstrated hostile intent. A hostile act is defined as an attack or other use of force against the United States, U.S. forces, or other designated persons or property (e.g., launching a missile). Hostile intent is defined as the threat of imminent use of force against the United States, U.S. forces, or other designated persons [...] When responding to a hostile act or demonstration of hostile intent, U.S. forces may use all necessary means available and all appropriate action to respond decisively to the hostile act or hostile intent'.¹⁰⁷

According to Pedrozo, the US is thus entitled to exercise 'unit self-defence' to deter not only armed attacks against their own warship, but also against foreign private vessels in the vicinity of that warship, including in such warning zones as may be created by international notice to airmen (NOTAM) in the region.¹⁰⁸ Similarly, according to the same author, 'the doctrine of collective self-defence authorizes U.S. forces to use proportionate force necessary to protect foreign-flagged vessels and foreign nationals and their property from unlawful violence (including terrorist and piratical attacks) at sea when requested by the flag State, as well as in cases where the necessity to act immediately to save human life does not allow time to obtain flag State consent'.¹⁰⁹

It is beyond the scope of this *Insight* to dwell on controversial questions of self-defence under international law, including whether the right to self-defence exists against non-state actors under international law.¹¹⁰ However, suffice it to note here that, as per Article 51 of the UN Charter, "[n]othing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security".¹¹¹ On the face of this provision, it is readily obvious that the right of self-defence is triggered by the occurrence of an 'armed attack'.¹¹²

Under Article 3 (d) of the UN General Assembly Resolution on the 'Definition of Aggression' (3314/1974),¹¹³ attacks by a State's armed forces against the land, sea or air forces, or marine and air fleets, of another State belong to the category of 'acts of aggression'. In each of these cases, an 'armed attack' is involved as well, provided that the use of force is not insignificant. 'Thus it is undisputed, for instance, that warships and combat aircraft, when assaulted by foreign forces on the high seas or in international airspace respectively, have the right to defend themselves by means of military force'.¹¹⁴ Indeed, the ICJ cautiously noted in the *Oil Platforms case* that it 'does not exclude the possibility that the mining of a single military vessel might be sufficient to bring into play the "inherent right of self-defence"'.¹¹⁵

¹⁰⁷ Pedrozo (n 6), 63.

¹⁰⁸ See *ibid*, 64.

¹⁰⁹ *Ibid*, 65-66.

¹¹⁰ On this see inter alia A. Peters and C. Marxsen (eds), *Self-Defence against Non-State Actors: Impulses from the Max Planck Trialogues on the Law of Peace and War* (MPEPIL Research Paper Series No 2017-07) and O. Corten, *The Law against War* (Hart, 2021), Chapter 3.

¹¹¹ Article 51 of the United Nations, Charter of the United Nations, 24 October 1945, 1 UNTS XVI. For commentary see G. Nolte, A. Randelzhofer 'Article 51', in B. Simma et al (eds), *The Charter of the UN: A Commentary* (3rd edn, OUP, 2012), 1397.

¹¹² See inter alia T. Ruys, *Armed Attack and Article 51 of the UN Charter* (CUP 2010).

¹¹³ UN Doc A/RES/3314(XXIX). See Bross, 'The Definition of Aggression' (1977-I) 154 Rec des Cours 298,

¹¹⁴ Nolte/Randelzhofer (n 111), 1412.

¹¹⁵ ICJ. *Oil Platforms* (Islamic Republic of Iran v United States of America) [2003] ICJ Rep 161, para 72.

...it is arguable that drone and missile attacks launched directly against warships may qualify as 'armed attacks'.

In light of the foregoing, it is arguable that drone and missile attacks launched directly against warships may qualify as 'armed attacks'. Notably, it has been argued that several smaller attacks, none of which passes the gravity threshold in itself, can under certain circumstances cumulatively trigger the right to self-defence under Article 51.¹¹⁶

On the other hand, 'coercive military measures against commercial vessels and aircraft outside the territory of their home State cannot be equated with attacks on that State itself and are therefore not to be regarded as 'armed attacks'.¹¹⁷ In the *Oil Platforms case*, the Court avoided addressing this issue and decided instead to deal with the specific allegation under review on evidentiary grounds, by carefully assessing the evidence regarding who fired a missile on a particular commercial vessel.¹¹⁸ It is the view of this author that attacks against a single commercial vessel and not the whole fleet of a particular State on the high seas fall short of qualifying as an 'armed attack'.

It follows that, assuming for the sake of argument that a non-state actor can launch an armed attack in terms of Article 51 UN Charter, the US and other States may act in self-defence ('unit self-defence') in response to direct attacks against their warships. On the contrary, no such right of individual or collective self-defence exists in support of attacks on commercial vessels, be they their own or foreign-flagged vessels, since sporadic attacks against commercial vessels do not qualify as armed attacks under international law. In any event, this author subscribes to the view that Article 51 of the UN Charter applies only to the inter-state use of force,¹¹⁹ and is hence of the view that none of the attacks launched by the Houthis in the Red Sea can trigger the right of self-defence under international law.¹²⁰

Concluding Thoughts

Admittedly, the ongoing crisis in the Red Sea, which at the time of writing (24/01/2024) continues unabated, entails a host of legal, political and financial challenges to the international community, as evinced, inter alia, by the adoption of UN Security Council Resolution 2272 on 10th January 2024. At the outset, this crisis, triggered by Houthi attacks against Israeli-related targets, was considered as another manifestation of the ongoing war in the Gaza strip. However, it soon evolved into an independent source of concern, due mainly to the overwhelming threat it poses to international shipping in the Red Sea and its concomitant repercussions on the world economy.

Besides the political and financial analysis which it has inevitably sparked, it is evident that there is also room for a thorough legal analysis of the ongoing crisis—an analysis this *Insight* has endeavoured to undertake. The Houthis' attacks against various targets in the Red Sea (more than 34 attacks have been recorded to date) and the robust response from States, including the launch of the US-led *Operation Prosperity Guardian*, in which it is very likely Greece will soon be an active participant, gives rise to significant questions under international law.

¹¹⁶ See T. Ruys (n 110), 169. The ICJ has not excluded such a possibility, but has also not actively pursued such a concept in ICJ *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v Uganda) [2005] ICJ Rep 168, para 146.

¹¹⁷ Nolte/Randelzhofer (n 111), 1413.

¹¹⁸ *Oil Platforms case* (n 115) paras 50–56; see also N Ochoa-Ruiz and E Salamanca-Aguado, 'Exploring the Limits of International Law Relating to the Use of Force in Self-Defence' (2005) 16 *EJIL* 499.

¹¹⁹ See Corten (n 110), 203.

¹²⁰ See also M. Fink, Protecting commercial shipping with strikes into Yemen: Do attacks against merchant shipping trigger the right of self-defence? *EJILTALK* (26/01/2024), <https://www.ejiltalk.org/protecting-commercial-shipping-with-strikes-into-yemen-do-attacks-against-merchant-shipping-trigger-the-right-of-self-defence/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2>

At the outset, this crisis, triggered by Houthi attacks against Israeli-related targets, was considered as another manifestation of the ongoing war in the Gaza strip. However, it soon evolved into an independent source of concern, due mainly to the overwhelming threat it poses to international shipping in the Red Sea and its concomitant repercussions on the world economy.

In its effort to address them, this *Insight* has arrived at the following tentative conclusions:

First, the proper qualification of the current situation in terms of the law of armed conflict is that of a non-international armed conflict (NIAC) between Yemen and other States, including the US, and a non-state armed group, the Houthis.

Second, the Houthi attacks, depending on the means by which and against whom they have been and will be committed, can be classified as: i) acts of piracy; ii) acts regulated by the laws governing NIACs, which, as argued, are also applicable to the sea; and iii) acts of ‘maritime terrorism’ or, more aptly, acts which fall under the scope of the 1988 SUA Convention.

Finally, States fighting Houthis and protecting the safety of navigation in the Red Sea may indeed take many measures in accordance with international law to defend the freedom of navigation therein, as acknowledged by UN Security Council Resolution 2272 (para 3). Such measures find their legal basis in the UNCLOS—e.g., under Articles 105 and 110 vis-à-vis acts of piracy, or Article 92 in respect of the protection of vessels flying their flags—, as well as the laws governing NIAC at sea, as applicable to the parties to the conflict in question. However, the legal grounds supporting claims relating to self-defence are tenuous and, in any event, not needed to justify the response against the Houthis.

This can only be a tentative analysis, however, given that the crisis is ongoing and new developments—a future UN Security Council Resolution authorizing further action, for instance, or Iran’s direct participation in hostilities—could alter the legal paradigm. In any case, it is certain that this crisis will prompt numerous scholarly studies in the future which will affirm the relevant rules of international law or seek to change them.

Joint Operations in the Greek Armed Forces: **Much to be desired, much to be achieved**

Acknowledgement: *The author is grateful to Hellenic Air Force General (Retd.) Evangelos Georgousis, without whose initial suggestion and encouragement this policy paper would not have come into being. His subsequent wise counsel and suggestions, as well as those of Hellenic Navy Admiral (Retd.) Alexandros Diakopoulos, were indispensable to the author. Needless to say, any and all errors of omission and commission in this policy paper are the sole responsibility of the author.*

Συγγραφέας :
Antonis KAMARAS

Ιανουάριος 2024



Summary

- A series of operational debacles suffered by the US Armed Forces created the political will in the US to enforce a comprehensive jointness agenda through the passing of the Goldwater-Nichols Act in 1986.
- Arguably, these reforms were a critical element in the resounding success of US Armed Forces in Operation Desert Storm in 1991, and set the jointness standard worldwide.
- Civilian leaderships in other democracies have wavered in their determination to implement jointness in their militaries. Diverse levels of threat perception, the need (or not) to be interoperable with US Armed Forces, and country-specific civil-military relations are some of the factors that have affected the evolution of jointness in Armed Forces internationally.
- In Greece, the poisonous legacy of the 1967–1974 military junta undermined meritocracy and technocracy in the Armed Forces, rendering any comprehensive Armed Forces reform infeasible.
- The Imia islets crisis, which brought Greece and Turkey to the brink of war in 1996, revealed substantial operational shortcomings on the Greek side, but a lack of informed civilian interest in military affairs limited subsequent reorganization measures.
- Currently, if Greece is to effectively deter a newly assertive Turkey, it is imperative that the civilian leadership takes ownership of the task of rendering the Armed Forces substantively joint.

Introduction

This policy paper will evaluate the state of joint operations, which recently evolved to include multi-domain operations, in the Greek Armed Forces. The concepts of joint and multi-domain operations refer, respectively, to the ability of a state's Armed Forces to effectively combine and integrate its Army, Navy and Air Force as well as its operations in the cyber and space domains. More specifically, jointness has been defined as “the ability of the three services to plan, train and operate in a synergistic manner”¹. Within NATO, there are eight activities that are recognized as being joint: namely intelligence, movement and maneuver, fires, information, protection, sustainment, command and control, and civil military cooperation. The modern origins of jointness can be traced back to WW I and land armies' need to combine arms—artillery, infantry and, in the later stages of the war, armor—in order to neutralize advances in defensive warfare². During WW II, extensive amphibious operations and Close Air Support (CAS), provided by air forces to ground troops laid the foundations of joint operations as we know them today, with inter-Service collaboration becoming a dominant feature of global conflict³.

For reasons of brevity, this paper will focus on the post-WW II period and specifically take the Goldwater-Nichols Act passed by the US Congress in 1986 as its starting point.

The first section will briefly review the Goldwater-Nichols Act's intent and impact. The Act is widely considered to have laid the institutional and organizational foundations of joint operations for the US Armed Forces, following suboptimal performances in at least three significant US military operations. As such, it not only made possible the optimal development of joint operations in the US Armed Forces, it also provided a compelling model for other armed forces to follow, be they allies or rivals of the US.

In the second and third sections, we will review the scholarly and analytical examination of how other civilian-led Armed Forces, belonging to non-NATO and NATO member-countries respectively, pursued or failed to pursue jointness, following the implementation of the Goldwater-Nichols Act by the US Armed Forces.

In the fourth section, we will examine the state of jointness in the Greek Armed Forces since the democratic transition in 1974, with a particular focus on the Imia islets crisis of 1996, what it revealed and the responses it led to.

In the fifth section, we will elaborate on the structural causes and consequences that have restricted the development of jointness in the Greek Armed Forces.

In the sixth section, we will connect our analysis of the US and the selected non-NATO and NATO member countries in order to further refine our analysis of the state of jointness in the Greek Armed Forces and situate it in an appropriate comparative context.

The policy paper will conclude, in section seven, with the relevant policy recommendations.

¹ A. Mukherjee, Fighting Separately: Jointness and Civil Military Relations in India, *Journal of Strategic Studies*, 2017, Vol. 40, 6-34

² E. R. Lucas and T. A. Crosbie, Evolution of Joint Warfare, Centre for Joint Operations / Institute for Military Operations,, Royal Danish Defense College, 2021

³ Ibid.

The Goldwater-Nichols Act and the drivers of jointness in the US Armed Forces

The failed Eagle Claw operation to save the US Embassy hostages in Iran during the Carter Administration in 1980, mishaps occurring during operation Urgent Fury in Grenada in 1983, and the bombing of the Marine Corp barracks in Beirut the same year, during the Reagan Administration, cumulatively revealed serious operational shortcomings in the US Armed Forces. These included a lack of joint training, with the Army, Navy and Air Force units entrusted with saving the US hostages meeting for the first time in Iran without having previously established command and control procedures and clear lines of authority; an inability to communicate, with army units in Grenada being unable to establish radio communication with the ships from which the invasion was launched; ineffective command arrangements, with the marines in Beirut reporting to the US Marine Corps leadership, their Service Command in the continental USA, and less so with the European Command which had nominal responsibility over the mission in Lebanon⁴.

These successive failures led the US Congress to conduct extensive hearings and a review undertaken by a Blue Ribbon Commission established by the Reagan Administration in 1985, which informed the Goldwater-Nichols Act passed in 1986. The main features of this Act were⁵:

...for the leadership of a democratically-accountable superpower such as the US, failure in military operations carries a high political cost.

1. Strengthening the authority and staff of the Chief of the Joint Chiefs of Staff in his status as the military leader of the US Armed Forces and as the principal military advisor of the US President. This was done at the expense of the Service Chiefs.
2. Making the Joint Chiefs of Staff responsible for training and equipping the Armed Forces but not for managing operations. Hence the Commanders of the various geographical commands of the US Armed Forces became the undisputed leaders of the operations undertaken by their commands and of the Service components which were put at their disposal in order to prosecute joint operations more effectively. This resolved what has been defined as the core matter of jointness: namely, "the control and ownership of assets in the theater of operations"⁶.
3. Making participation in joint operations an indispensable criterion for promotion to higher rank of officers in all Services (Army, Air Force, Navy, Marine Corps).
4. Improving the joint education of officers so they are intellectually prepared for their participation in joint commands in such subject matters as national military strategy, command and control of operations under a unified command, combined operations with military forces of allied nations.
5. Establishing mechanisms to ensure that when the Services develop capability requirements and acquisition programs, they do so in a way that advances their joint operations.

Importantly, the reforms that the Goldwater-Nichols Act set in motion were seen as passing the supreme test of a major military conflict—specifically, Operation Desert Storm in 1991, which, led by the Bush Administration, resulted in the decimation of Iraqi forces at very little

⁴ See, K. J. McInnis, Goldwater-Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress, *Congressional Research Service*, 2.6.2016

⁵ Ibid.

⁶ A. Mukherjee, Fighting Separately: Jointness and Civil Military Relations in India, *Journal of Strategic Studies*, 2017, Vol. 40, pp.6-34

cost in US and Allied casualties. This success allowed for the further deepening of the Goldwater- Nichols reforms, as well as making them a paradigm for US allies and rivals alike.

Service resistance to jointness is not simply an outcome of institutionally selfish turf battles, but inherent in the distinct nature of each Service.

In terms of the political incentives which underpinned the Goldwater-Nichols Act, we note that for the leadership of a democratically-accountable superpower such as the US, failure in military operations carries a high political cost: the debacle of the Iran hostage rescue operation is widely considered a major factor in President Carter's failure to win a second term. Specifically, the deficiencies it revealed in joint operations became a factor in the outcome of competitive democratic politics⁷. Additionally, the strengthening of the US Armed Forces enjoys cross-party support in the US Congress, where even in the recent period of extreme polarization, defense appropriations continue to enjoy bipartisan support. The US Armed Forces' more or less constant engagement on various battle fronts, also means that the political incentives for effective joint military operations are a constant in US politics, which militates against Service parochialism. It should be noted that these factors which increased civilian engagement and interest in the structure and organization of the Armed Forces were and are necessary, given fierce opposition to major change in the Services themselves. In the case of the Goldwater-Nichols Act, such opposition was demonstrated most prominently by the US Navy and US Marine Corps⁸.

...the state of jointness of a given country's Armed Forces is explicable in terms of the general status of civil-military relations in that nation.

More broadly, it has been noted that Service resistance to jointness is not simply an outcome of institutionally selfish turf battles, but inherent in the distinct nature of each Service in terms of how it conducts warfare, the equipment it manages, the doctrine under which it operates, the training it employs and so on⁹. Arguably, these intrinsic Service-specific distinctions make civilian oversight and periodic intervention--"civilian arbitration, participation, intervention"¹⁰--indispensable for advancing jointness, not least by empowering those members of an Armed Forces officer corps who fully embrace joint operations and are intimately aware, as only professional officers can be, of its indispensability. Such officers are able in turn to confer legitimacy within their peer group on the specifics of jointness embraced by the civilian leadership. Consequently, achieving jointness becomes over time a "core function of civil-military relations"¹¹; indeed, the state of jointness of a given country's Armed Forces is explicable in terms of the general status of civil-military relations in that nation. An example from the U.S. which demonstrates the quality and depth of civilian commitment to and responsibility for its military's jointness is the U.S. Congress legislating to allocate funding for, and essentially ordering the US Air Force to run, simulated tests to evaluate its relative strengths and weaknesses in CAS, the joint activity par excellence, of the A10 and F35 air planes. In effect, the US Congress adopted the advocacy of the CAS community of the US Army and the US Air Force which fervently believed in the retention of the A10, an airplane that had been in service since 1976 and was designed solely for CAS missions. By doing so, the US Congress went against the countervailing preference of the top leadership of the US Air Force to push for the retirement of the A10s, so that resources could be freed up for the F35 fleet¹².

The civilian leadership's indispensable role in, and thus responsibility for, advancing jointness has been reaffirmed in the US in recent years¹³. The modernization of the Armed Forces of

⁷ A. Finlan, A. Danielson & S. Lundqvist, Critically engaging the concept of joint operations: origins, reflexivity and the case of Sweden, *Defense Studies*, 2021, Vol. 21, pp. 356-374

⁸ J. S. Hamre, Reflections: Looking back at the need for Goldwater-Nichols, *Center for Strategic and International Studies*, 27.1.2016

⁹ A. Mukherjee, Fighting Separately: Jointness and Civil Military Relations in India, *Journal of Strategic Studies*, 2017, Vol. 40, pp. 6-34

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² J. Trevithick, A-10 Vs F-35 Close Air Support Flyoff Report Finally Emerges, *The War Zone*, November 1.11.2023

¹³ For a discussion of the US Armed Forces reforms necessitated by the US adversaries' armed forces modernisation programmes, and the civilian ownership they require see, T. Greenwood and P. Savage, In search of a 21st century joint warfighting concept, *War on the Rocks*, 12.9

India's Armed Forces remained stuck in a suboptimal 'coordination' model, whereby Services are "free to plan, train, equip and prepare for their respective missions and agree to 'coordinate' their operations.

the Russian Federation and the People's Republic of China--military modernizations driven by the demonstration of US military supremacy in the first Gulf War and entailing the development of long-range, precision fires (mostly missiles assisted by sophisticated sensors and information networks)--has required the US Armed Forces to embark on a thorough transformation. This transformation encompasses new technologies, doctrinal and training regimes, and new ways in which the US Navy, Air Force and Army can operate jointly. As the enormously controversial transformation of the US Marine Corps has demonstrated, changes of such comprehensiveness and enormity—involving *inter alia* divestment from legacy weapon systems and changes in existing force structures—are highly contentious within a single Service, let alone between Services¹⁴. In the absence of a powerful and informed political will, such changes would either not take place or be designed and executed sub-optimally. We highlight two conclusions that have emerged from this ongoing US debate on Armed Forces jointness which are also relevant to our purposes: 1) the need for future-oriented operating concepts to be anchored in a commonly agreed problem within prominent joint combatant commands (e.g. how can US forces emerge victorious in a warfighting scenario involving a Chinese invasion of Taiwan?); 2) the need to set up structures and processes overseen by the top civilian leadership of the Department of Defense, so that the answer to the problems thus posed can be translated into effective decisions, overcoming parochial Service interests which are resistant to *inter alia* new technologies, new procurement priorities, and new force structures. In a nutshell, the US national security establishment—which is composed of reform-minded military leaders, US Congress legislators, Administration officials, defense scholars and think-tankers, and of course defense sector corporations—is currently in the process of reinventing the jointness reforms enacted by the passing into law of the Goldwater-Nichols Act almost 40 years ago.

Jointness and non-US, non-NATO Armed Forces

Much as in the case of the US, the interaction between, on the one hand, military conflicts, geopolitical dislocations and generally crises involving armed forces, and, on the other, civil-military relations, have highlighted the challenge of implementing joint operations in other countries' Armed Forces. This interaction is the primary locus of critical scrutiny in our effort to understand why and how jointness has materialized, to what degree or at all, in Armed Forces worldwide.

A useful contradistinction with the US case study is provided by India, a democracy which possesses the third largest armed forces in the world, is a nuclear-armed state, and has been involved in a number of military operations, ranging from stabilization missions to interstate military conflict. And yet, as the preeminent scholar of the Indian Armed Forces has noted, none of these features, alone or in combination, had proven decisive for decades in enabling Indian military and civilian policy makers to agree and enact a jointness agenda. Consequently, India's Armed Forces remained stuck in a suboptimal 'coordination' model, whereby Services are "free to plan, train, equip and prepare for their respective missions and agree to 'coordinate' their operations when required"¹⁵. This *modus operandi* prevailed until the Modi reforms of 2020, which were partly spurred by the rise of the China threat. These reforms will not, however, be reviewed here¹⁶.

2019, R. G. Angevine, Time to revive joint concept development and experimentation, *War on the Rocks*, 23.1.2020 and P. Benfield and G. Grant, Improving Joint Operational Concept Development within the U.S. Department of Defense, *CNAS*, October 2021.

¹⁴ R. Work, Marine Force Design: Changes overdue despite critic's claims, *Texas National Security Review*, Volume 6, Issue 3 (Summer 2023)

¹⁵ *ibid*

¹⁶ See, The Economist, Narendra Modi is remaking India's 1.4 m strong military-The goal is to close the gap with China, 29.11.2023

This complex set of factors undermined the ability of reform-minded politicians and officers to overcome the inertia of both Service parochialism and the political system.

The explanation for this state of affairs lies in a complex set of political, institutional and historical factors¹⁷ which include: a) civilian dominance over the military, established in the post-Independence period, which precludes the creation of an officer corps which is trained and entrusted with having a voice in the wider issue of how institutional and organizational reforms, together with major procurement decisions, within the Armed Forces can best serve India's national security needs; b) yet civilian reluctance, which took root after the defeat of Indian Forces by China in 1962, to 'own' the outcomes of military conflicts, thus derogating the management of the operational aspects of particular military engagements to the Services; c) a tradition of manning the Indian Ministry of Defense with a thin layer of rotating elite Indian Administrative Service staff who are generalists and have no expertise in defense matters, or with other non-specialist seconded civil servants. It is critical to note that India's civilian dominance over the military includes the power of the purse, which has not, however, been employed in an informed way to promote jointness through relevant procurement decisions. A convincing interpretation of what ultimately tilted the scales in favor of inaction, prior to the onset of anxiety over China's rising military prowess, in addition to the factors identified above, is that India's large size and nuclear status convinced its politicians that its Armed Forces were good enough as they were, warts and all¹⁸.

This complex set of factors undermined the ability of reform-minded politicians and officers to overcome the inertia of both Service parochialism and the political system. Consequently, even after major failures in India's intervention in the Sri Lankan civil war in 1987–1990 and in the 1999 Kargill conflict with Pakistan, reform efforts soon stalled, producing no meaningful results. During the Sri Lanka operations, Air Force and Navy component commanders preferred to report back to their Service Chiefs, liaising with, rather than being commanded by, the operational headquarters established in Sri Lanka and led by an Army General. In Kargill, the absence of Forward Air Controllers and lack of communication between ground units and air force jets resulted in an inability to conduct CAS. The failures at Kargill did not relate only to the lack of adjustment to the exigencies of battle—for example, by not establishing a joint headquarters that would have ensured alignment between operations in the air and on the ground. Rather, they extended, in the years prior to the conflict, to an avoidance of committing resources to jointness, as in the case of the Indian Air Force experimenting with laser designators, which are critical to CAS, in the early 1980s, but later giving up on the effort.

It is interesting to note in this respect that a non-NATO member country (for now, at least), Sweden, entered the jointness and multi-domain operations fray in the post-Cold War period. Anxious to make a contribution to NATO's out-of-area operations as a way to maintain US interest in Europe's defense, Sweden's ultimate security guarantee against possible renewed Russian aggression, the country left its Service-prejudiced culture behind, publishing its joint doctrine in 2005 and participating in a series of stabilization missions, most prominently in Afghanistan¹⁹. Sweden simultaneously developed jointness capacity: (a) under the interoperability imperative in the European theater via an MoU agreed with NATO, under the terms of which it provided Host Nation Support to NATO forces; and (b) through the operationalization of its defense alliance with Finland, which was also nominally non-aligned at the time. Specifically, the jointness capacity was developed in the first case through Sweden joining NATO's Interoperability Platform and the Air Situation Data Exchange in the European Arctic and Baltic Sea region, and in the second case by cofounding

¹⁷ A. Mukherjee, Towards control and effectiveness: The Ministry of Defense and civil-military relations in India, *Journal of Strategic Studies*, 2022, Vol. 45, no 6-7, pp. 820-842

¹⁸ A. Mukherjee, Fighting Separately: Jointness and Civil Military Relations in India, *Journal of Strategic Studies*, 2017, Vol. 40, pp. 6-34

¹⁹ A. Finlan, A. Danielson & S. Lundqvist, Critically engaging the concept of joint operations: origins, reflexivity and the case of Sweden, *Defense Studies*, 2021, Vol. 21, NO 3, pp. 356-374

Sweden's smaller size compared with India, combined with a serious external threat, led its civilian leadership to emulate the practices of its external provider of security, the US.

and operating the Sea Surveillance Cooperation Finland-Sweden system. As described in the literature, in so doing Sweden adopted and operationalized the presupposition that “shared situational awareness information quality and interoperability through networked command and control systems are imperative to plan and execute joint operations”²⁰. Sweden’s smaller size compared with India, combined with a serious external threat, led its civilian leadership to emulate the practices of its external provider of security, the US, via collaborative arrangements short of membership with NATO, participation in US-led NATO out-of-area operations, and by operationalizing its common defense interests with its neighbor, Finland.

In our third non-NATO case, that of Japan, the impetus to enhance jointness was provided by a domestic crisis, and only became suited to geopolitical shifts at a later date²¹. The Chief of Joint Staff Office (JSO) of the Japan Self Defense Forces (JSDF) realized during the Great East Japan Earthquake of 2011 (which resulted in the Fukushima nuclear disaster), that the JSO, and himself personally, were hard pressed to manage the JSDF’s involvement in the major civil emergency while simultaneously conferring and coordinating with its civilian masters as well as the US military authorities, Pacific and US-based, about dealing with the emergency. Importantly for the purposes of our analysis, the lessons learned from this major civil emergency were able to overcome inhibiting WW II legacies of a powerful command structure which was perceived, post-WW II, as conducive to Japan’s disastrous imperial gambit. Likewise, concerns that the establishment of a Permanent Joint Headquarters separate from the JSO would duplicate JSO functions and/or absorb staff from the respective staff offices of the JSDF, were marginalized. Externally, the rise of the China threat, which resulted in the redefining of Japan’s national defense doctrine, an ambitious procurement program, enhanced or added JSDF capacities and the need to maintain interoperability with the US Armed Forces, has underlined the validity of the JSDF enhancing its joint operations through the establishment of a JSDF Permanent Joint Headquarters.

Jointness and NATO member countries

As we saw above in the case of a non-member, Sweden, interoperability and jointness within NATO are mutually constituted. Specifically, interoperability is defined as the ability of Armed Forces from different member countries and other allies to “act together coherently, effectively and efficiently to achieve tactical, operational and strategic objectives”²². In essence, national Armed Forces are called upon to do what they are able to do on their own, meaning operate jointly, in their allied capacity with other Allied armies. For example, in a hypothetical scenario, Italian aircraft should be able to provide CAS to Greek infantry units through the coordination of a sophisticated allied joint command headquarters. Interoperability is institutionalized through joint NATO headquarters. As mentioned above, eight critical activities are conceived and executed as joint functions: movement and maneuver, fires, information, protection, sustainment, command and control, and civil military cooperation²³. Such interoperability is achieved through the ability of participating national contingents to participate within a common command and control architecture. Thus, in order to be interoperable, national contingents need to emanate from Armed Forces which have invested, via procurement and training, in joint operations. It is worth mentioning that the jointness imperative which has been shaped by innovation of US origin, extends to multi-domain operations which add and integrate the cyber and space domains

²⁰ Ibid.

²¹ I. Koichi, Japan’s perspective on command and control issues in the in the Japan-US alliance, *Center for Strategic and International Studies*, 22.6. 2023 and J. W. Hornung, Japan’s play for today: too much? Just right? Or never enough?, *War on the Rocks*, 31.10.2023

²² J. Watling and D. Roper, European Allies in US Multi-Domain Operations, Occasional Paper, *Royal United Services Institute*, October 2019

²³ E. R. Lucas and T. A. Crosbie, Evolution of Joint Warfare, *Centre for Joint Operations / Institute for Military Operations*, Royal Danish Defense College, 2021

to those of the land, air and sea. Thus, for all US allies to be interoperable with the US is coterminous with their mastering, to various degrees, the joint multi-domain challenge.

In the case of NATO member countries participating both in US-led out-of-area operations and in expeditionary missions of their own—namely, the UK, France and Germany—we note country-specific factors which either facilitate or impede joint operations²⁴. That being said, unlike India, NATO member countries operate within a solid joint structure adopted at the instigation of the US and featuring Joint Force Commands.

That being said, unlike India, NATO member countries operate within a solid joint structure adopted at the instigation of the US and featuring Joint Force Commands.

In the case of the UK, we observe a sequence of actions in the post–Cold War period that evince the nation’s determination to keep up with the US in terms of being able to field joint armed forces able to complement US operations, within the context of the country’s resource constraints. The 1998 Strategic Review, the creation on the basis of that Review of the Joint Doctrine and Concepts Doctrine and the development of the Bowman Combat Infrastructure Platform enabling network centricity, speak of this determination. NATO’s Combined Joint Task Force concept, adopted from the US in the 1990s, also helped inform UK thinking on jointness²⁵. In the case of France, NATO’s Multinational Digitized Interoperability Exercises focused on networks facilitating combined and joint operations, catalyzed interest in how equipment could facilitate jointness. The systems ultimately fielded were not as effective as those employed by the British, due to the French Army’s narrower priorities compared with the ambitions of the UK Ministry of Defense’s procurement agency. In the case of Germany, though the appropriate analytical steps were taken—the publication of the 2006 Defense White Paper, the creation of the Bundeswehr Transformation Coordination Group—thought was not translated into action due to a lack of wider political commitment to force projection and deployment in third countries explicable in terms of the country’s post-WW II pacifist tradition.

In contrast, the determination of the UK and France to define their international role and identity via their militaries, underpinned by military-industrial complexes able to act in concert, produced the tangible results mentioned above. From a military-industrial complex perspective, it is worth noting that 60 % of the UK Armed Forces’ 500 equipment projects in the early 2000s were network-related²⁶. Not incidentally, for both these countries, this evolution of jointness incorporated both the desire to be able to effectively complement US operations, primarily in Iraq and Afghanistan, but also to be able to conduct expeditionary operations of their own as in the case of Sierra Leone for the UK and Mali for France. Thus, the post–Cold War phase of expeditionary operations was compatible with the political consensus in these two countries either to retain their utility to US force projection or to prove that advances in the US conduct of warfare did not render their own militaries outdated. Additionally, their own Armed Forces and Services traditions in expeditionary warfare and definitions of national interest, ranging from liberal interventionism to stability in Africa mandating an active involvement in ex-imperial spaces, was well-suited to this period’s expeditionary turn.

In another case, the cart was put before the horse when interoperability and jointness were catalyzed only after the decision was taken to participate in the Afghanistan stabilization mission and not years prior to it. Their participation in peace-keeping operations in Afghanistan compelled the Italian Armed Forces to respond to demanding interoperability conditions with US and other third-country forces by mastering skills including how to

²⁴See, D. J. Galbreath, Western European Armed Forces and the Modernisation Agenda: Following or Falling Behind?, *Defense Studies*, Vol. 14, No 4, pp. 394-413, 2014 and J. Watling and D. Roper, European Allies in US Multi-Domain Operations, Occasional Paper, *Royal United Services Institute*, October 2019

²⁵ T. Farrell, The Dynamics of British Military Transformation, *International Affairs*, July 2008, Vol 84, No 4, pp. 777-807

²⁶ Ibid.

contribute to and benefit from a common operating picture generated by UAVs, as well as from data generated by other sources²⁷. Essentially, resource constraints in force until then were lifted as Italy's civilian leadership addressed the need for their contingent in Afghanistan to perform adequately and securely by equipping it satisfactorily for a task organized through interoperability and jointness imperatives.

...the restrictive national caveats adopted in out-of-area operations such as Afghanistan have resulted in specific national contingents not gaining expertise in the use of joint NATO structures.

On the other hand, for many other NATO member-states, the restrictive national caveats adopted in out-of-area operations such as Afghanistan have resulted in specific national contingents not gaining expertise in the use of joint NATO structures, such as NATO LANDCOM, which actuates and shapes multi-domain operations. This has meant that contingents operating under restrictive caveats have been unable to transfer such expertise to the doctrine, training and equipping of the Armed Forces to which they belong. In other words, those countries that demanded more limited caveats for their contingents were not presented with incentives of the sort Italy had in Afghanistan to acquire 'on the job' interoperable jointness capabilities.

Within NATO, additional impediments to jointness convergence via interoperability relate to the resource constraints facing the less wealthy among the frontline states, with training to the point of failure avoided so as not to embarrass these member countries by publicly exposing their shortcomings²⁸.

We infer that NATO membership in and of itself cannot secure a jointness capability for each and every one of its members.

Additionally, as in the case of India, the Ministries of Defense of various NATO member countries, including Spain and Poland, lack civilian officials with expertise in defense matters, undermining the ability of the civilian leaderships to overcome Service parochialism and push forward the jointness agenda²⁹. In Poland, this lack of civilian expertise originates in the democratic transition, under which power was divided between the President and Prime Minister, with the President enjoying direct access to the country's military leadership--access institutionalized in the form of his National Security Bureau, which also produces the country's major national security strategy documents. In the case of Spain, the nature of the post-Franco democratic transition may have been such that military matters were devalued and involvement in defense issues rendered a non-prestige vocation for both scholars and politicians—as a result of which, the Ministry of Defense has remained excessively militarized. Clearly, such an imbalanced relationship between the expertise and responsibility of uniformed and civilian staff undermines civilian control of national militaries³⁰ which cannot in turn be employed effectively in order to develop jointness.

We highlight the fact that civilian staffs are powerfully represented in influential policy-setting positions in the Ministries of Defense of the US, France and the UK. In the US, of the 60 civilians in top positions, 37 were in essential strategic positions, in the UK 10 out of 16 were in such positions, and in France 12 out of 19. In all these benchmark countries which have been at the forefront of jointness and multi-domain operations, there is a rich civilian defense ecosystem of university departments, think tanks, experts supporting parliamentary scrutiny, and vibrant defense industrial sectors invested in military innovation and funding

²⁷F. Cottiglia, and N.M. Moro, Learning from others? Emulation and change in the Italian Armed Forces since 2001, *Armed Forces & Society*, 2016, Vol 42:4, pp. 696-718.

²⁸ Ibid.

²⁹ D. Pion-Berlin, I. Acacio and A. Ivey, Democratically consolidated, externally threatened, and NATO aligned: finding unexpected deficiencies in civilian control, *Democratization*, 2018, Vol 26:6.

³⁰A. Mukherjee & D. Pion-Berlin, The fulcrum of civilian control: Re-imagining the role of defense ministries, *Journal of Strategic Studies*, 2022, Vol. 45, pp. 783-797.

defense-related expertise in the think tank and academic communities. Indeed, the Center for Strategic and International Studies (CSIS), one of Washington DC's leading think tanks, played a meaningful role in the case of the Goldwater-Nichols Act, having been assigned one of the studies which underpinned the Act's reforms³¹.

Joint Operations in the Greek Armed Forces: Much to be desired

This lack of joint operational command in the eastern theater of operations, where Greece faces its gravest national security threat, coexists with a Chief of the Hellenic National Defense General Staff (HNDGS) who is the uniformed leader of the Armed Forces.

According to the structure of the Greek Armed Forces, tactical commands belong to each Service: thus, indicatively, IV Army Corps, is the Hellenic Army (HA) formation which forms the first line of defense at the Greek-Turkish land border, ASDEN is the HA formation responsible primarily for the defense of the eastern Aegean islands, adjacent to the Turkish Mediterranean Coast, the Fleet Headquarters and the Hellenic Tactical Air Force Command being respectively operational commands of the Hellenic Navy (HN) and the Hellenic Air Force (HAF).

This lack of joint operational command in the eastern theater of operations, where Greece faces its gravest national security threat, coexists with a Chief of the Hellenic National Defense General Staff (HNDGS) who is the uniformed leader of the Armed Forces. Since 2010 and the passing into law of Law 3883/2010, the Chief of the HNDGS has enjoyed 'full command' of the country's Armed Forces. In practice, this has meant that the Chief of the HNDGS enjoys clear command authority over the Chiefs of the General Staffs of the Hellenic Army (HAGS), the Hellenic Navy (HNGS) and the Hellenic Air Force (HAFGS), as well as the single Service Commands mentioned above. This command authority covers both operations and routine management issues pertaining to the three Service Branches, if the Chief of the HNDGS chooses to involve himself in them. As we will see in our historical analysis, the effectiveness of the command authority of the Chief of the HNDGS, both prior and subsequent to Law 3883/2010 has inevitably been suboptimal, due to the lack of a comprehensive jointness structure.

Following Greece's transition to democratic rule in 1974 in the wake of the seven-year military dictatorship instigated and led by middle ranking HA officers in the main, the priority was establishing civilian dominance over the officer corps. This goal was comprehensively achieved by the end of the first term of the center right New Democracy (ND) party in 1981. Nonetheless, when the center left PASOK took over, the new administration distorted command arrangements, either out of genuine fear of military involvement in democratic politics or in order to instrumentalize Greek society's coup fears for partisan reasons (with PASOK-friendly officers validating these fears to advance their careers)³². Pertinently to our investigation, this led to the dissolution of a Special Forces Division, due to the role assigned to it in NATO scenarios of organizing resistance in the event of Greece being overwhelmed by Warsaw Pact forces--scenarios which were portrayed in the period of democratic transition as disguised plans for the suspension of democratic rule by a disloyal praetorian guard³³. While we will not express a view on the operational advisability of this decision to

³¹ J. S. Hamre, Reflections: Looking back at the need for Goldwater-Nichols, *Center for Strategic and International Studies*, 27.1.2016

³² For an account of how guarding against a coup shapes command arrangements, training and appointments, thus undermining military effectiveness, see C. Talmadge, *The Dictator's Army: Battlefield Effectiveness in Authoritarian Regimes*, Cornell University Press, 2015. Although, as the title suggests, Talmadge's definitive analysis focuses on authoritarian regimes, both the causes and consequences he identifies are also highly relevant to democratic regimes fearful of military coups.

³³ This account is based on Σ. Βλάχσης, Τρεις δεκαετίες πριν: η κατάργηση της ΙΙΙ Μεραρχίας Ειδικών Δυνάμεων, (Α' Μέρος), Δούρειος Ίππος, 01.09.2019 [S. Vlassis, Three decades prior: the dissolution of III Special Forces Division, 1st Part, Doureios Ippos] and Σ. Βλάχσης, Τρεις δεκαετίες πριν: η κατάργηση της ΙΙΙ Μεραρχίας Ειδικών Δυνάμεων, (Β' Μέρος), Δούρειος Ίππος, 22.09.2019 [S. Vlassis, Three decades prior: the dissolution of III Special Forces Division, 2nd Part, Doureios Ippos]. The baleful influence of Greece's seven-year military rule on Armed Forces reform can still be felt almost fifty years after its collapse. As the late HA General Michael Kostarakos confided to the author, while serving as

dissolve the Special Forces Division, we will underline the grounds on which it was enacted: namely, the need to 'coup proof' democratic rule.

Arguably, the Armed Forces were the rule rather than the exception in this conflating of technocratic imperatives and rationales in the state machinery with authoritarian rule during the democratic transition.

In addition, PASOK aggressively promoted officers it considered loyal to its rule, trumping meritocratic considerations in order to establish its civilian supremacy. Inevitably, the lack of meritocracy, compounded by clientelistic motives, also weakened the officer corps' ability and willingness to advocate command arrangements to its civilian masters that would optimize military effectiveness, or, conversely, to argue against command arrangements that would undermine military effectiveness. Arguably, the Armed Forces were the rule rather than the exception in this conflating of technocratic imperatives and rationales in the state machinery with authoritarian rule during the democratic transition³⁴.

During the Imia crisis of 1996, when Greece and Turkey came to the brink of war when the Turkish Armed Forces challenged Greek sovereignty over the islets, the cumulative and interacting consequences of this politicized disregard for operationally optimal command arrangements and force structure choices came to the fore. Although, close to 30 years after the Imia crisis, it is still difficult to disentangle blame shifting narratives between the civilian and military leadership and between different commanders and Services, we can still highlight some prominent dysfunctions³⁵:

...the absence of a long-standing and well-led operational joint headquarters revealed knowledge gaps between the Services in the availability and preparedness of key units.

1. The then Chief of the HNDGS pointed out that, in a compressed timeframe, he had to both consult with and interact with the civilian leadership, manage the tactical situation with his subordinate staff and theater commanders, and implement general mobilization plans in case the Imia crisis escalated into an all-out conflict. From the point of view of our analysis, it was inevitable that his leadership of the joint operations in the theater would be inefficient, given his multiple roles, the fact that he was unaware of materially important aspects of the tactical situation, as in the preparedness of various critical component units of the joint operations, and could not, by his own admission, exercise joint leadership as he thought best, given individual Service resistance to his requests. Last but not least, we can infer that his involvement in tactical matters prevented him from developing the degree of detachment necessary to fulfill his role as the civilian leadership's principal military advisor in policy deliberations where the strategic dimension was rightly and inevitably multivariable as much as political.
2. Relatedly, the absence of a long-standing and well-led operational joint headquarters revealed knowledge gaps between the Services in the availability and preparedness of key units, fuzzy and conflicting lines of command between the individual Services General Staffs and the Chief of the HNDGS, and the subsequent culminating inability of the Chief of HNDGS to present the civilian leadership with

Chief of HNDGS (2011-2015) he could not convince his civilian masters to revamp the HA's Military Police to perform key functions such as critical facilities protection, due to political fears of a public backlash engendered by the public memory of the role the Military Police playing in civilian repression during the 1967-1974 dictatorship.

³⁴ See Δ. Β. Σωτηρόπουλος, Η κορυφή του πελατειακού κράτους: οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000, Ποταμός, 2001, [D.V. Sotiropoulos, The summit of the clientelistic state: the organization, manning and politicization of the higher ranks of the central government in Greece 1974-2000, Potamos, 2001] for a definitive account of how the democratic transition in Greece led to the undermining of bureaucratic efficiency and technocratic management in the machinery of state, because loyalty to democratically-elected governments became the decisive factor in higher-level appointments.

³⁵ The following reportage by what was Greece's leading investigative TV program at the time, and the podcast by a respected Greek defense journalist, investigate key claims and counterclaims and/or include testimony from key participants, Φάκελοι Εκπομπή για την Κρίση των Ιμίων, <https://www.youtube.com/watch?v=talj4trjXr4>, [Files: Programme on the Imia Crisis], Δούρειος Ίππος, podcast # 007, 29 χρόνια από την κρίση των Ιμίων, η πτυχή των Ειδικών Δυνάμεων, <https://www.youtube.com/watch?v=An4TWMi281c> [Doureios Ippos podcast 29 years from the Imia Crisis: the Special Forces Aspect]

actionable options. We emphasize here the long-standing civilian responsibility for this state of affairs, which we explored above.

3. Within this lack of jointness, a range of suboptimal approaches to the management of the crisis were reported or articulated by participants, ranging from unwillingness to deploy Special Forces units by the Chief of the HAGS, according to the Chief of the HNDGS, to a self-declared overeagerness on the part of an HN theater commander to exploit their tactical advantage over Turkish navy vessels in the area. This reported spectrum, from non-participation by one Service to ‘go it alone’ by another, is of course the antithesis of jointness. As such, during the Imia crisis, this variety of approaches reflects the lack of training, plus the non-inculcation into the spirit of jointness, demonstrated by high- and very high-ranking Greek officers.

What did the Imia crisis lead to, with regard to jointness in the Greek Armed Forces? We highlight the following:

- Although investigative reporting, the published memoirs of key civilian and military protagonists, and various academic publications noted the diverse shortcomings that led to the outcome of the crisis, no official declassified inquiry was conducted by either the Ministry of National Defense and/or the Hellenic Parliament’s Standing Committee of Defense and Foreign Affairs to establish and delineate the need for reforms in command and force structure arrangements, and thus set clear benchmarks for future reforms.
- The need for well-equipped and managed Special Forces, however, was imprinted on both civilian and military mindsets. Importantly, we note the realization that no future Greek PM would survive a repeat of an Imia-type incident. Consequently, an elite Special Forces unit, Z MAK, was set up in 1997, trained and equipped to deal with an Imia-like situation in the future³⁶. Subsequently, first under the initiative of an ex-Army Deputy Minister for Defense in the ND administration of 2004–2009, and then under the leadership of the current Chief of the HNDGS, himself a Special Forces officer, special forces units were further consolidated and their equipment and training improved. Currently, the newly-established Special Warfare Command (SWC) incorporates all special forces units from all Services, primarily the HA and HN; its equipment and helicopter air transport is upgraded and organic to the SWC³⁷. However, since the SWC comes under the direct command of the Chief of the HNDGS, this arrangement ties the Chief still further to the tactical management of a future crisis incident.
- On the minus side, the issue of creating an operational joint command separate from the HNDGS was not tackled. It is speculated from reports on the debate concerning the transfer of command of the HA Marines Brigade to the HN that this proposal was used by the HN to strengthen its claim to tactical joint command of ASDEN; the recorded counterarguments point to the fact that these Marines were not meant to serve in an expeditionary capacity—as the US Marine Corps and British Royal Marines are called upon to do—but rather to reinforce existing island HA

...the issue of creating an operational joint command separate from the HNDGS was not tackled.

³⁶ On Z MAK see, Z MAK, Η Άγνωστη ελίτ των Ειδικών Δυνάμεων, in.gr, 10.1.2023 [Z MAK the unknown elite of the Greek Special Forces, in.gr]

³⁷ See, Σ. Βλάχσης, Τρεις δεκαετίες πριν: η κατάργηση της ΙΙΙ Μεραρχίας Ειδικών Δυνάμεων, (Β' Μέρος), Δούρειος Ίππος, 22.9.2019 [S. Vlassis, Three decades prior: the abolition of the III Special Forces Division, Doureios Ippos, 2] and Σ. Βλάχσης, Τελετή Συγκροτήσεως και ενεργοποίησεως της Διοίκησης Ειδικού Πολέμου, Δούρειος Ίππος, 28.6.2021 [S. Vlassis, Ceremony of Establishment and Activation of the Special Warfare Command, Doureios Ippos].

units³⁸. Be that as it may, as has been pointed out, the issue goes well beyond the Service Branch of a future joint operations commander and extends *inter alia* to training, education at all levels imbuing officers with the spirit, and knowledge, of jointness, and the staff composition and interaction of a joint operational command³⁹.

...in the absence of an overall jointness mindset and command and force arrangements, there will inevitably be friction when the Chief of HNDGS opts to exercise his leadership forcefully over the Services, an exercise of leadership.

- Last but not least, it is noted that in the absence of an overall jointness mindset and command and force arrangements, there will inevitably be friction when the Chief of HNDGS opts to exercise his leadership forcefully over the Services, an exercise of leadership which, in such a vacuum, will inevitably be personalized and/or may be conflated with his own Service interests.

Failing to adopt the jointness paradigm: Causes and Consequences

It is well worth observing that Imia took place ten years after the passage of the Goldwater-Nichols Act in 1986 and five years after Operation Desert Storm in 1991. Which is to say that, by the time Imia took place, Greek military and civilian policy makers had a clear template for the implementation of jointness in the Greek Armed Forces.

However, at that time, the Ministry of National Defense lacked (and still does at the point of writing) civilian technocrats with an expertise in defense matters. Consequently, the post-Imia civilian leadership could not rely on such expertise to design and execute a jointness agenda in alignment with reform-minded higher-ranking officers. Civilian staff perform administrative functions devoid of policy significance and, at best, Greek Ministers of National Defense would be supported by one or two non-permanent civilian advisors with a background in defense or international studies. We would locate the lack of civilian expertise in defense matters in the lack of legitimacy of defense studies as a field of academic inquiry in Greek state universities, a lack of legitimacy whose origins can be traced back to Greece's seven years of military rule⁴⁰. As there is no regular pipeline through which a constant flow of civilian defense experts can emerge to fill positions in the Ministry of National Defense, but also in the think tank community and in universities themselves, the civilian masters of the Ministry of National Defense have no choice but to rely on the officer corps as their sole authoritative source of advice. The lack of civilian expertise in defense matters outside the Ministry of Defense also feeds into the lack of demand for such expertise by the Ministry's civilian leadership. Simply put, there is no sustained expert scrutiny, popularized by the media and/or adopted by the opposition, of such policy domains as jointness but others as well, such as procurement, force structure and so on, that bear on jointness. Consequently, the civilian leadership of the Ministry of National Defense is not compelled to 'tool-up' by hiring civilian experts in defense matters who could address the issues raised in public discourse.

...despite the strong technocratic bent of the PASOK government of 1996-2004 led by PM Simitis, the response to the Imia crisis involved no meaningful armed forces reform-

Considering this civilian ignorance of defense-related matters, it comes as no surprise that, despite the strong technocratic bent of the PASOK government of 1996–2004 led by PM Simitis, the response to the Imia crisis involved no meaningful armed forces reform--though it did lead to a weapons acquisition spree which substantially upgraded the main weapon

³⁸ Σ. Βλάσσης, ΑΣΔΕΝ, Στόλος, πεζοναύτες και ο «τρόπος του ναυτικού», [S. Vlassis, ASDEN, the Fleet, the marines and the "Navy way"]

³⁹ Αντιπτέραρχος ε.α., Ε. Γεωργίου, Κάτι δεν πάει καθόλου καλά με την διακλαδικότητα στις ΕΔ κι ένας Πτέραρχος εξηγεί γιατί, *militairenews.gr*, 1.6.2021 [Air Marshall (Retd.) E. Georgousis, Something is not going at all well with jointness and an Air Marshall explains why, *militaire.gr*, 1.6.2021]

⁴⁰ See, A. Kamaras, Establishing defense Studies in Greece? It's high time, ELIAMEP Policy Paper 41, October 2020

systems of all three Services⁴¹. Simitis' own record as someone who actively resisted the military dictatorship and was forced to leave Greece to avoid arrest during its seven-year rule is indicative of the generational fracture between Greece's reform-minded elites and the country's Armed Forces which would prove so damaging for the effectiveness of the Armed Forces.

The negative impact of the lack of civilian knowledge on military matters has surely extended the post-1974 norm and practice of civilian supremacy which features partisan and cleintelistic practices. As a publication authored by an ex-Chief of HAGS has demonstrated, from the late 2000s to the mid 2010s, successive Greek governments played havoc with the promotion process of higher-ranking officers during a period of political instability engendered by the country's fiscal crisis⁴². The highly insecure governments of that period either took advantage of the instability, or were swayed by unfounded rumors of the military's involvement in politics, to effectively suspend promotion processes established by law and generate volatility in officer appointments at the Services General Staffs and HNDGS levels. We must stress that, as was the case during the period of democratic transition after 1974, in a context of non-meritocratic appointments and a highly arbitrary officer promotion system, the issue of military reform, and most definitely the type of reform necessitated by the challenge of jointness, is rendered null and void by the resulting organizational instability.

But while an analytically-grounded demand for jointness did not develop top down from the civilian leadership to the military, neither did it develop bottom up from the officer corps to the civilian leadership. The Staff Colleges of the Armed Forces, whose nominal mission it is to train mid-level and higher-ranking officers in jointness, namely ADISPO and SETHA, have themselves been heavily influenced by non-defense-studies scholars from state universities, for whom these Staff Colleges are a source of supplementary income. As mentioned above, the lack of legitimacy of core defense studies as an acceptable field of academic inquiry means that there are precious few civilian scholars resident in Greece who are qualified to provide instruction in such core defense subjects as jointness⁴³. This means there is no strong scholarly defense studies cohort of international renown in Greece to delineate and defend its discipline--by *inter alia* ensuring the quality of the education it provides to its students, be they civilians or Armed Forces officers.

This is a recipe for compromised standards, a loss of integrity and a lack of focus on the actual defense studies discipline itself. Indicatively, individuals familiar with the governance of these two Staff Colleges have shared a range of major issues with the author, including: a) an unwillingness to invite Greek scholars from the diaspora whose discipline specialization is actually defense studies to deliver lecture series or course work; b) interventions by academics-turned-prominent-politicians resulting in the Staff Colleges partnering with their formers' Greek, state universities despite the lack of relevant expertise in the said universities; c) the short tenures of the officers leading these Staff Colleges, and d) an indifference to scholarly integrity and rigor⁴⁴. It is telling of the Staff Colleges' overall loss of direction that in the 56 volumes of the ADISPO journal, only three contributions touch on joint warfare itself, and out of these three only one examines Hellenic Armed Forces jointness-related command arrangements. Rather, the periodical focuses heavily on geopolitics, foreign policy and military issues such as leadership and IT, which are not,

...in the 56 volumes of the ADISPO journal, only three contributions touch on joint warfare itself, and out of these three only one examines Hellenic Armed Forces jointness-related command arrangements.

⁴¹ See, A. Καμάρας, Εκσυγχρονιστές και Εθνική Άμυνα, GR Diplomatic Review, May 2021 [A. Kamaras, Modernizers and National Defense, GR Diplomatic Review]

⁴² K. Γκίνης, Πολιτικο-Στρατιωτικές Σχέσεις στην Ελλάδα της Κρίσεως (2008-2025) και το δίλλημα της Κηδεμονίας, Στρατηγείν, 2019, Τεύχος 1, σελ. 1-32 [K. Giniis, Civil-Military Relations and the Dilemma of Tutelage, Stratigein, 2019, Vol. 1, pp. 1-32]

⁴³ On the lamentable state of defense studies in Greece see, A. Kamaras, Establishing Defense Studies in Greece?...it is high time, ELIAMEP Policy Paper 41, October 2, 2020

⁴⁴ Based on a conversation the author had with a retired high-ranking officers and Greek diaspora defense scholars specializing in defense.

however, connected to jointness⁴⁵. Officer attendees at the two Staff Colleges do not seem to have analyzed operational challenges that are core to Greece's actual territorial and national defense challenges, such as the role that amphibious operations, a typical joint operation, play in the defense of Greece's multitude of islands⁴⁶.

An additional reason why the US jointness template has been ignored is the Greek civilian leadership's historical aversion to sending military detachments into harm's way.

An additional reason why the US jointness template has been ignored is the Greek civilian leadership's historical aversion to sending military detachments into harm's way in the context of Greece's allied obligations. Due to this risk aversion on the part of the civilian leadership, as a retired higher-ranking officer relayed to the author, there is currently not a single serving officer or NCO in the Greek Armed Forces who has participated directly in actual combat. Naturally, as higher-ranking officers are perfectly able to grasp their civilian masters' aversion to any risk of military casualties, they themselves become risk averse to protect their careers, and less than keen to argue for participation in risky operations, grant permission for risk-taking in the field, or undertake risk when in the field⁴⁷.

The invasion of Cyprus in 1974 by Turkey's Armed Forces, which also included fighting on the part of opposing Greek military units, led to Greece's exit from the military wing of NATO and, overall, to a deep alienation on the part of the Greek public from western structures, which even extended to the EU⁴⁸. This alienation rendered left-wing opposition to any out-of-area engagement by the Greek Armed Forces post-1989 particularly potent. NATO's Article 5 on collective security, the foundation of the NATO alliance, could be invoked by all NATO members (and, implicitly, even for non-NATO members functionally integrated into the NATO alliance, like Sweden and Finland), but proved to be inoperable for Greece as its main security threat emanated from a fellow NATO member country, Turkey; this threat was revived by the Imia crisis.

Thus, in relation to the most long-lasting out-of-area mission, ISAF, which is also the most transformative for participating Armed Forces, Greece sent a support detachment with a strict caveat to operate only in Kabul⁴⁹. It is telling that of all the NATO member countries, at the point at which ISAF was established, Greece, together with Iceland and Luxemburg, whose armed forces are tiny, was the only country not to suffer a single fatality in Afghanistan in the period 2001–2014. As a result, there was no opportunity for the Greek Armed Forces to develop a cadre of officers with experience in joint operations in the context of the interoperability between the different national detachments in ISAF and under US doctrine and command and control arrangements⁵⁰. Nor was the civilian leadership of the Greek Ministry of National Defense acclimatized to what the jointness of the Greek Armed Forces would demand in terms of equipment and operations in conditions of protracted armed conflict.

Relatedly, the NATO or EU Commands located in Greece following considerable lobbying on the part of the Greek government, either for prestige purposes or to counter the influence

⁴⁵See, <https://adispo.mil.gr/periodiko-scholis/>, where all the volumes of the ADISPO journal are uploaded.

⁴⁶ See, Π. Γκαρτζονίκας, Οι Έλληνες πεζοναύτες στο Αιγαίο – Όπλα και ρόλος, SLPress, 17.7.2022 [P. Gartzonikas, Greek marines in the Aegean – weapon systems and role, SLPress, 17.7.2022].

⁴⁷ Interview the author conducted with a high-ranking retired Army officer.

⁴⁸ See G. Pagoulatos, Believing in National Exceptionalism: Ideas and Economic Divergence in Southern Europe, *West European Politics*, January 2004, Vol. 27:1, pp. 43-68, who argues that Greece's economic policy divergence in the 1980s within the EU was partly rooted in the trauma of the Cyprus invasion.

⁴⁹ For an analysis of the nature of the participation of Greek Armed Forces in international operations, as well as in ISAF in particular, see S. Boskou and K. Engelbrekt, *Keeping a low profile: Greek strategic culture and International Military Operations*, in M. Britz, (ed.) *European Participation in International Operations*, Palgrave Macmillan, 2016.

⁵⁰ For an account of how participation in ISAF combat operations acted as a catalyst for modernization of equipment and of operations, see F. Cottiglia, and F.N. Moro Learning from others? Emulation and change in the Italian Armed Forces since 2001, *Armed Forces & Society*, 2016, Vol. 42:4, pp. 696-718.

Turkey exercises through the Commands it hosts or leads in out-of-area NATO missions, are themselves underutilized. As Greece is not willing to send detachments of any size into harm's way, it cannot use the Commands it hosts to assume responsibilities in complex operations and thus gain insights that can then be transmitted to its Armed Forces⁵¹. According to observations relayed to the author by a retired high-ranking officer, this lack of international joint staff experience is compounded by the very short tenures of Greek officers in General Staff assignments (i.e. individual Service Staffs and HNDGS) in Athens, due to the perception that these are comfort posts and officers should be quickly rotated out to operational units, for reasons of equity.

Moving from the operationalization of jointness to its production, we note: (a) the absence of a Joint Chiefs of Staff structure composed of a primus inter pares Chief and the three Service Chiefs, and (b) an outdated General Directorate of Defense Investments and Armaments (GDDIA) staffed mainly by officers on short three-year stints before they return to field and staff positions. This combination makes it impossible for the procurement process to be integrated, and thus capable of serving the jointness imperative. A Joint Chief of Staff would be able to produce a common understanding among the Services of the procurement choices that would support joint operations. A civilianized GDDIA composed mostly of highly scientific non-military staff would be in a position to respond to the challenges of contemporary procurement, particularly as these relate to interacting with a Greek Research and Development ecosystem that is growing in strength. In the absence of such structures, Greece's civilian leadership cannot exercise its indispensable role in the production of jointness via procurement, in adjudicating between Service interests, and in empowering those officers who have a clear vision of jointness in the Greek Armed Forces.

...jointness cannot be enforced by one man alone; indeed, the very notion of 'one man rule' is antithetical to jointness, which is a multi-actor enterprise.

More generally, the lack of division of responsibilities between a Joint Chiefs of Staff and an operational joint command inevitably underestimates the demands placed upon the Armed Forces Services' leadership to prepare the Armed Forces for joint warfare by investing time and effort in *inter alia* the training of the Armed Forces, their doctrinal and operational development, their balanced sustainment, the determination of their funding needs and the drafting of the relevant budgeting proposals made to the civilian leadership. Needless to say, for this need to be recognized and adequately institutionalized would require a civilian leadership invested in the substantive, and not just nominal, capability of the country's Armed Forces. Only such a civilian leadership could in turn confer on a future Chief of a Joint Chiefs of Staff the prestige and power that would make such a position superior to a separate, joint operational command, and thus attractive to highly ambitious and competent officers.

Lacking a common conceptual and operational grasp of the challenges of jointness, Greece's national defense system has defaulted, as we mentioned above, to granting the Chief of HNDG the authority to prevail over all Service Chiefs and tactical commanders, and to giving him a reasonably well-equipped and trained Special Forces component to prevent a repeat of an Imia-like incident. However, jointness cannot be enforced by one man alone; indeed, the very notion of 'one man rule' is antithetical to jointness, which is a multi-actor enterprise premised on: a) officers and other ranks trained, educated and experienced in joint operations over time and at ever-higher levels of scale and complexity and thus able to arrive at a common understanding of their joint response in a crisis situation and to act on the basis of this understanding; b) civilian leaders, aided by both reform-minded officers and civilian defense technocrats not invested career-wise in any of the three Services, being motivated and equipped to employ their democratic mandate to push through the inevitably

⁵¹ For a forceful critique on this issue, see Π. Γκαρτζονίκας, Με το ένα πόδι η Ελλάδα σε συμμαχίες και στρατιωτικές αποστολές..., SLPress, 24.4.2023 [P.Gartzonikas, Greece with one foot in alliances and military missions ...,SLPress, 24.4.2023]

contentious reforms that evolving jointness requires, and to secure the scarce fiscal resources without which jointness cannot be equipped with the material capabilities it requires.

Last but not least, limiting the post-Imia response to upgrading the rapid reaction Special Forces element limits the Greek Armed Forces' concept of operations.

Last but not least, limiting the post-Imia response to upgrading the rapid reaction Special Forces element limits the Greek Armed Forces' concept of operations⁵². This emphasis on Special Forces would be problematic at any time, but it is even more so at a time when the capabilities of the Turkish Armed Forces are expanding in parallel with Turkey's great power pretensions. Turkey's gradual detachment from the western camp, itself part of a global trend which has seen the emergence worldwide of middle powers able and willing to enforce their will beyond their borders, further calls into question the wisdom of relying on the notion of a ceiling, imposed either by Turkey itself or by great power intervention, in any Greek-Turkish conflict⁵³. Relatedly, it seems that Greek policy makers have not noticed a worldwide shift from an emphasis on Special Forces operations to enhancing the capabilities of Land Armies in general precisely because of states' increasing tendency to contest or ignore American interests and pursue their ambitions, even to the extent of engaging in peer- to-peer conflict, involving territorial conquest⁵⁴. All in all, such an expansion of means and ambition by Turkey, as one of the world's most assertive middle powers, requires a concept of operations on the part of Greece's civilian and military leaders that addresses the probability of escalation beyond a point in place, say an invaded, small Greek island, which could be capped by air and naval assets supported by Special Forces if need be⁵⁵—and thus demands a capacity to conduct joint warfare across the country's eastern front. Furthermore, the Greek Armed Forces' current upgrading or acquisition of weapon systems that materially increase their technological ability to operate jointly—as in the case of the upgrade of its F16s to the Viper configuration and the acquisition of Rafale fighter jets and Belharra frigates, whose systems enable powerfully distributed information and the coordination of fires from land, air and sea—makes enhanced jointness the ultimate value- for-money proposition.

The Greek jointness challenge in an international context: comparisons and interpretations

Notwithstanding the 'full command' authority granted to the Chief of HNDGS in 2010, underlying weaknesses mean that Greece, like India prior to the 2020 Modi reforms, has failed to institutionalize jointness. We would argue that the fact the signature achievement of the current Chief of the HNDGS has been the consolidating of the Special Forces within a single SWC arrangement is definitive proof of his limited ability to promote the jointness agenda in the absence of civilian backing. After all, the main Greek Armed Forces formations we mentioned above have remained stubbornly single-Service during his tenure. Not incidentally, the creation of the SWC also fitted in with the civilian leadership's priority of having a reasonably well-equipped and trained Special Forces command at their disposal to prevent their being subjected to another Imia-like humiliation. As such, the SWC ties the Chief of the HNDGS to a tactical commander role which is as outdated as it is problematic,

⁵² For an astute critique of the conceptual and operational limitations revealed by the creation of the SWC see, Π. Γκαρτζονίκας, Εκτός από εξοπλισμούς το αξιόμαχο απαιτείται και στρατιωτική σκέψη..., SLPress, 13.9.2022 [P. Gartzonikas, In addition to procurement, combat worthiness demands military thought..., SLPress, 13.9.2022]

⁵³ For a recent analysis of Turkey's world power pretensions see, C.S. Chivvis, A. Coskun, B. Geagham-Brenier, Türkiye in the Emerging World Order, Carnegie Endowment for International Peace, 31.10.2023

⁵⁴ J. Kallberg, Time to radically downsize the West's Special Forces, CEPA, 29.11.2023

⁵⁵ On the redundancy of this conception, see Π. Γκαρτζονίκας, Εκτός από εξοπλισμούς το αξιόμαχο απαιτείται και στρατιωτική σκέψη..., SLPress, 13.9.2022 [P. Gartzonikas, In addition to procurement, combat worthiness demands military thought..., SLPress, 13.9.2022]

...being the uniformed Chief of an Armed Forces, and thus responsible as the highest-ranking soldier for overall military strategy, procurement, budgeting, jointness and the provision of advice to the country's leadership, is a full-time job which cannot carry the additional burden of operational responsibilities.

and which the US abandoned post-Goldwater-Nichols. The most famous, and potentially catastrophic, precedent of this conflation of the tactical and the strategic occurred during the Cuban Missile Crisis, when the leaderships of the US Navy and US Air Force in particular advocated escalatory responses to the Soviet Union to President Kennedy. When reading about the Cuban Missile Crisis, what comes to mind is that it would be inconceivable for any contemporary Chief of the US JCS to offer a sitting US President advice so crude and divorced from its wider politico-military implications⁵⁶.

It is revealing in that Greek civilian leaders after Imia, unlike their Japanese counterparts after the civil emergency at Fukushima, did not take on board the lesson that the operational command of the Armed Forces needs to be separated from the overall command, given that it is impossible--in a crisis situation--for one person to be the principal military advisor to the government, the overseer of the overall military mobilization effort, and the operational commander dealing with the crisis. Nor has it been grasped in Greece that being the uniformed Chief of an Armed Forces, and thus responsible as the highest-ranking soldier for overall military strategy, procurement, budgeting, jointness and the provision of advice to the country's leadership, is a full-time job which cannot carry the additional burden of operational responsibilities. Even more so when this additional burden undermines the ability of the Chief to fulfill his role as the principal military advisor to the civilian leadership, a role which, as we noted above, requires a degree of detachment from operations.

This lack of reflection on the part of Greece's civilian leadership points to the fact that the country's Armed Forces, much like India's prior to the alarming rise in China's military assertiveness, suffer from civilian complacency. The civilian complacency in Greece is not, of course, like India's underpinned by either the size of the country or a nuclear armed status; rather it rests in the conviction that Turkey's aggression vis-a-vis Greece has a ceiling provided by the US. US intermediation during the Imia crisis proved this to be the case. Thus, to the extent the Greek Armed Forces can hold the line in an Imia-like situation with the help of such peripheral tinkering as the creation of the SWC, the belief is that the cavalry will come to the rescue. By extension, at both the elite and public level, what is prized is the propensity of the US to unilaterally intervene in cases of Greek-Turkish conflict. Of course, it is understood by Greek policy makers that US investment in averting a Greek-Turkish conflict is inseparable from that nation's supreme interest in maintaining the integrity and credibility of the NATO alliance itself⁵⁷.

Yet, as we discussed above, the alliance itself as a mechanism of collective defense, lacks the credibility required to compel fully-fledged engagement by Greece's Armed Forces, up to and including participation in life-risking operations. Thus NATO and its operations are correspondingly devalued, notwithstanding the fact that such operations serve US interests and Greek Armed Forces participation in them can increase Greece's leverage over US national security policy while also enhancing the joint capabilities of the Greek Armed Forces. Instead, weapons procurement from the US, granting basing rights to US forces in Greece, and the ability of the Greek American lobby to enhance bilateral relations are privileged. These three elements are seen as politically-acceptable means of enhancing national security, as it is assumed that they secure US intervention in the case of Turkish military

⁵⁶ See, L. Freedman, *Command: The Politics of Military Operations from Korea to Ukraine*, Oxford University Press, 2022.

⁵⁷ We note, however, that the Greek military junta underestimated the risk of Turkey invading Cyprus in 1974, the calculation of Greece's military rulers at the time being that Turkey's leaders would not risk instigating war with Greece and thus destabilize NATO's southern flank. As we now know, this was a risk which Turkey's leaders proved all too willing to take, see A. Παπαχελάς, *Ένα Σκοτεινό Δωμάτιο 1967-1974, Μετάιχμιο*, 2021 [A. Papahelas, *A Dark Room, Metaihmio*, 2021]

aggression. In contrast, putting the lives of Greek soldiers in harm's way through participation in NATO out-of-area operations, a policy that would contribute to the country's ability to fight its corner on its own, is considered prohibitively risky in domestic political terms. The case closest to that of Greece within NATO, particularly among the countries we examined, is Germany due to the post-WW II constraints in place on its conducting military operations other than territorial national defense, with less capable countries (fiscally, at least) such as Italy not thus being limited.

This complacency is underpinned by the lack of civilian expertise which, as we have established, is particularly necessary in advancing jointness, as civilian leaders need to adopt and push for a jointness agenda that is technocratically sound yet not captive to any of the Services' parochial interests. After all, this is the value added in jointness terms that civilian leaders and technocrats bring: namely, the ability to arbitrate between Service interests and impose priorities, even when doing so runs contrary to vested Service interests. Greece, as the literature cited here notes, is of course not unique in this regard within NATO and the EU, as the Ministries of Defense of countries as diverse as Poland and Spain are also dominated by military officers, each for their own reasons. Presumably, there are no countervailing forces to individual Service biases in these countries either.

While Greece does not have India's non-aligned status, the distinction we noted of its being threatened by an allied country, Turkey, has meant that, as in India, the most potentially transformational experiences in the field of its Armed Forces have been undertaken on its own and not together with allies. This was the case with the invasion of Cyprus in 1974 and the Imia incident in 1996. However, despite their significance and their recurrence—and, indeed, the future expectation of recurrence—, these experiences of military conflict have not proven sufficient to catalyze reforms in the country that would embed jointness in its Armed Forces unlike, say, the military mishaps that brought about Goldwater Nichols in the US.

Greece has found in France a defense partner with which it can work to address its distinctive territorial defense needs.

The mutual defense alliance the current Greek government signed with France, which also included a credible mutual assistance clause—more credible, in fact, than NATO's Article 5—in the event of one of the signatory parties being attacked by a third party, did create a Greek commitment to commit troops to French stabilization operations in Africa. However, the deeply embedded aversion to suffering human casualties on another country's behalf, which originated in Greece's break with the US and the West at large engendered by the 1974 invasion of Cyprus, still made itself felt. The Greek PM, who masterminded the deal with France, all but committed in the Greek Parliament, when challenged by the leader of the far-left Syriza party, that the Franco-Greek Treaty would not lead to Greek military casualties. At any rate, at the point of writing, France has exited Mali, so there is no imminent prospect of Greek detachments being exposed to cutting edge France-led joint operations. On the other hand, it seems that the Greek Armed Forces, through the provisions of the Franco-Greek Alliance, can and do train with the French Armed Forces, on scenarios that are suitable to Greece's national defense (i.e. deterring and/or repelling a Turkish attack) and which combine interoperability with jointness. Just as Sweden and Finland, prior to pursuing their NATO membership path, promoted interoperability and jointness between themselves and with NATO structures and member-countries, Greece has found in France a defense partner with which it can work to address its distinctive territorial defense needs. This is in contrast with the protracted tussles within NATO in the South East Mediterranean, with Greece and Turkey seeking to enhance their competitive positions and Greece putting on the backburner the opportunities which NATO membership provides to advance the jointness capabilities of

...the respective Staff Colleges in both countries have severely underperformed in forging a common conceptual grasp of joint operations among attending officers.

...extensive experience in demanding joint operations with other countries would have created a cohort of instructors and students who could have acted as agents of change in the Staff Colleges.

the Greek Armed Forces through participation in regional commands and exercises.

A culture of secrecy, sustained by the lack of sophisticated defense-related expertise in the Greek polity—its universities, think tanks, quality media, the Greek Parliament—, has meant that neither Cyprus nor Imia generated formal, non-confidential commissions of inquiry.⁵⁸ Moreover, as mentioned above, non-official post mortems have not received the attention they deserved and required if they were to act as catalysts of change. The trickle of informed analysis and debate on defense in Greece stands in stark contrast with the flood of parliamentary inquiries, think tank analyses, active officers' published articles and theses that characterizes discourse on defense matters in Western Europe and Australia—and, most prominently of all, in the US, where this public and highly diverse deliberation has proved instrumental in shaping and turning into legislation the reforms now known as the Goldwater-Nichols Act. Indeed, as mentioned above, a similar dynamic seems to be in place in the US today with regard to redefining jointness in the sphere of Sino-American competition.

Returning to our India-Greece comparison, the respective Staff Colleges in both countries have severely underperformed in forging a common conceptual grasp of joint operations among attending officers. It seems probable these two weaknesses—lack of experience participating in operations with allies that have mastered the art of joint operations and the absence of a sophisticated and demanding Staff College education in jointness—are mutually reinforcing. In an alternative scenario, extensive experience in demanding joint operations with other countries would have created a cohort of instructors and students who could have acted as agents of change in the Staff Colleges. In a virtuous circle, an advanced Staff College education in jointness would have added value to the experience of Greek or Indian officers in joint operations with other countries.

The expectation that Turkey's aggression has a ceiling determined by US intervention has also meant that the Greek Ministry of National Defense, unlike its—admittedly fiscally less limited-counterparts in France and the UK has not instigated a partnership with the Greek defense sector aimed at developing solutions suited to conducting joint warfare along its sea and land borders with Turkey. As we noted above, in both France and the UK the challenges of joint warfare have led to considerable investment and innovation in systems and platforms capable of facilitating effective joint operations. It is telling in that regard that, as there are no identifiable command arrangements that would address the challenge that joint warfare represents for Greece's archipelagic defense, the Greek defense sector has not developed technologies and/or weapon systems uniquely suited to such archipelagic defense, either, in partnership with the Ministry of National Defense.

We thus recall that in terms of the production of jointness, a necessary condition for its effective operationalization in our template cases—the US, of course, but also the UK and France—is the strong techno-scientific involvement of civilians in both procurement and strategic planning. A civilianized GDDIA—and here, France's Directorate General for Armaments as well as the European Commission's DG Reform could offer vital technical advice—would make it possible for the civilian leadership of the Ministry of National Defense to set these directions and make the important procurement decisions that would service

⁵⁸ More recently, the flooding of the HA's Aviation base, the explosion of munitions at HAF's main F16 base and a loss of life of a military detachment in Libya have not led to the conduct of official, non-classified inquiries submitted to the Greek Parliament, see A. Καμάρας, Πρέπει να μιλήσουμε για το στρατιωτικό απόρρητο, ΤΑ ΝΕΑ, 27.9.2023 [A.Kamaras, We need to talk about military classification, ΤΑ ΝΕΑ, 27.9.2023].

...in both France and the UK the challenges of joint warfare have led to considerable investment and innovation in systems and platforms capable of facilitating effective joint operations.

the jointness imperative⁵⁹. In addition, a powerful strategic planning division composed of both expert civilian and military staff would provide the kind of objective advice to the civilian leadership that would enable the Ministry of National Defense to align procurement choices with a rapidly transforming contemporary battlefield.

Last but not least, in our international comparisons with Greece, we return to the United States' ongoing effort to reinvent jointness nearly 40 years after the passing into law of Goldwater-Nichols. This intensively collaborative effort involves reform-minded military and civilian leaders, the research community, and even new entrants to the defense & industrial complex. This US effort is driven first and foremost by China's growing military capacity and political will to become the unchallenged regional hegemon, which is displays most prominently with regard to the status of Taiwan and conflicting sovereign rights in the South China Sea. It is also informed by the recognition that much painful and arduous change needs to take place to render the US Armed Forces capable of responding to this seismic shift in adversary capacity and will. As Greece confronts a historical rival, Turkey, which is undertaking a China-like transformation in political will and military capacity, the one driving the other, its civilian leaders cannot build upon, and be inspired by, a successful track record in compelling jointness reform in the country's Armed Forces, in the same way that those in favor of military reformer in the US can, thanks to the legacy of Goldwater-Nichols. Rather, Greece's civilian leaders are being called upon to do something unprecedented, at least in the country's post WW II history: acquire a firm grasp of the essentials of Armed Forces reform and empower reform-minded officers to co-design and implement these reforms, most prominently in the domain of jointness.

Much to be achieved: Concluding remarks and recommendations

The Greek Armed Forces are not presently constituted to operate as optimally as they can in a joint fashion, given their resource constraints. Not only is the authority granted to the Chief of the HNDGS insufficient in itself to enable the three different Services to operate in a joint fashion, it is actually counterproductive in the absence of: i) operational experience in joint operations; (ii) a rigorous education in joint operations at Staff Colleges; and (iii) command arrangements which divide the strategic from the operational leadership of the Armed Forces.

Clearly, the creation of a permanent joint operational command or headquarters must be given serious consideration, irrespective of which Service would assume its rotating leadership at any given time, were such command to be instituted. Indeed we would argue that the more the Armed Forces' officer corps is educated, trained, and operates in the field, in a joint manner—and, ideally, with allies in expeditionary operations, too--the less important the Service origin of the rotating leader of such an joint operational command would be.

As jointness is an endeavor without end, incorporating new technologies as well as new domains in an environment of scarce resources requires judicious and informed arbitration

⁵⁹ On the challenges of defense procurement for France see, J.P. Devaux and G. Schnitzler, Defense Innovation: new models and procurement implications – The French Case, *Armament Industry European Research Group*, Policy Paper 63, September 2020. On the need to reform Greek defense procurement see, A. Καμάρας, Ελληνική Αμυντική Βιομηχανία: Απαιτείται μια επείγουσα επανάσταση, *Liberal.gr*, 28.11.2023 [A. Kamaras, Greek Defense Industry: an urgent revolution is required, *Liberal.gr*]

between the Services. This means that, ultimately, only the civilian leadership can guarantee that jointness is achieved and that it evolves at a satisfactory pace. Achieving, maintaining and progressing jointness is thus a key component of the job description of the Greek Minister of National Defense. In turn, for the Minister to be able to fulfill this part of his/her job description, he or she will need to inject a high quality civilian cohort into the bureaucracy of the Ministry of National Defense—a cohort knowledgeable about both technological and strategic issues and free of the inevitable priorities and parochial interests of the individual Services.

Achieving, maintaining and progressing jointness is thus a key component of the job description of the Greek Minister of National Defense.

The polity at large bears ultimate responsibility for the Ministry of Defense performing his/her duties in ensuring that the Armed Forces operate under command and control arrangements and a force structure that maximize the country's deterrence. Just as highly informed debate is warranted about the structure and funding of the health service, justice system or state education, so it is with regard to national defense. Greek universities and think tanks, its Press and Parliament, should become the main building blocks of a critical scrutiny that remains ever vigilant vis-a-vis this and other critical facets of the Greek Armed Forces.

Considering the above, this policy paper will make the following recommendations:

1. Review international best practice, as the several country cases cited in this paper demonstrate, and consider establishing a Joint Operational Command separate from the HNDGS. This joint operational command could command all the operational units from all three Services. As per the policy discussion on a forward-looking operational concept necessitated by dynamic threats, this Joint Operational Command should be able to input into the deliberations on the force structure of the Armed Forces, their procurement priorities, training and so on. The idea is that this Joint Operational Command would have an informed view of the challenge that it has to meet and the optimal means with which to meet it.
2. Consider transforming, again on the basis of observed best practice, the present HNDGS into a Joint Chiefs of Staff (JCS), whereby the Chief of such a JCS, together with the three Service Chiefs who would be the other three members of the JCS, would assume and determine the key tasks with regard to the budgeting process, the determination of procurement priorities, the training and education of the officer corps and other ranks, the officer promotion and selection process, and the key goals and destinations of the transformation of the Armed Forces doctrinally, operationally, technologically--and not least through an effective relationship with *inter alia* the Greek Defense industrial Technological Base. In a jointness framework, the Chief of such a JCS, as the *primus inter pares*, would be called upon to deliver with the Service Chiefs: (i) sufficiently joint Armed Forces to the Joint Operational Command, and (ii) advice to the civilian leadership on the type of mission that such a Joint Operational Command could undertake. In terms of the chain of command, we note that diverse practices have been adopted. In the US the Combatant Commanders of the geographical joint commands report directly to the Secretary of the Department of Defense, whereas in other Armed Forces the officer leading the joint operational command reports to the Chief of the JCS.

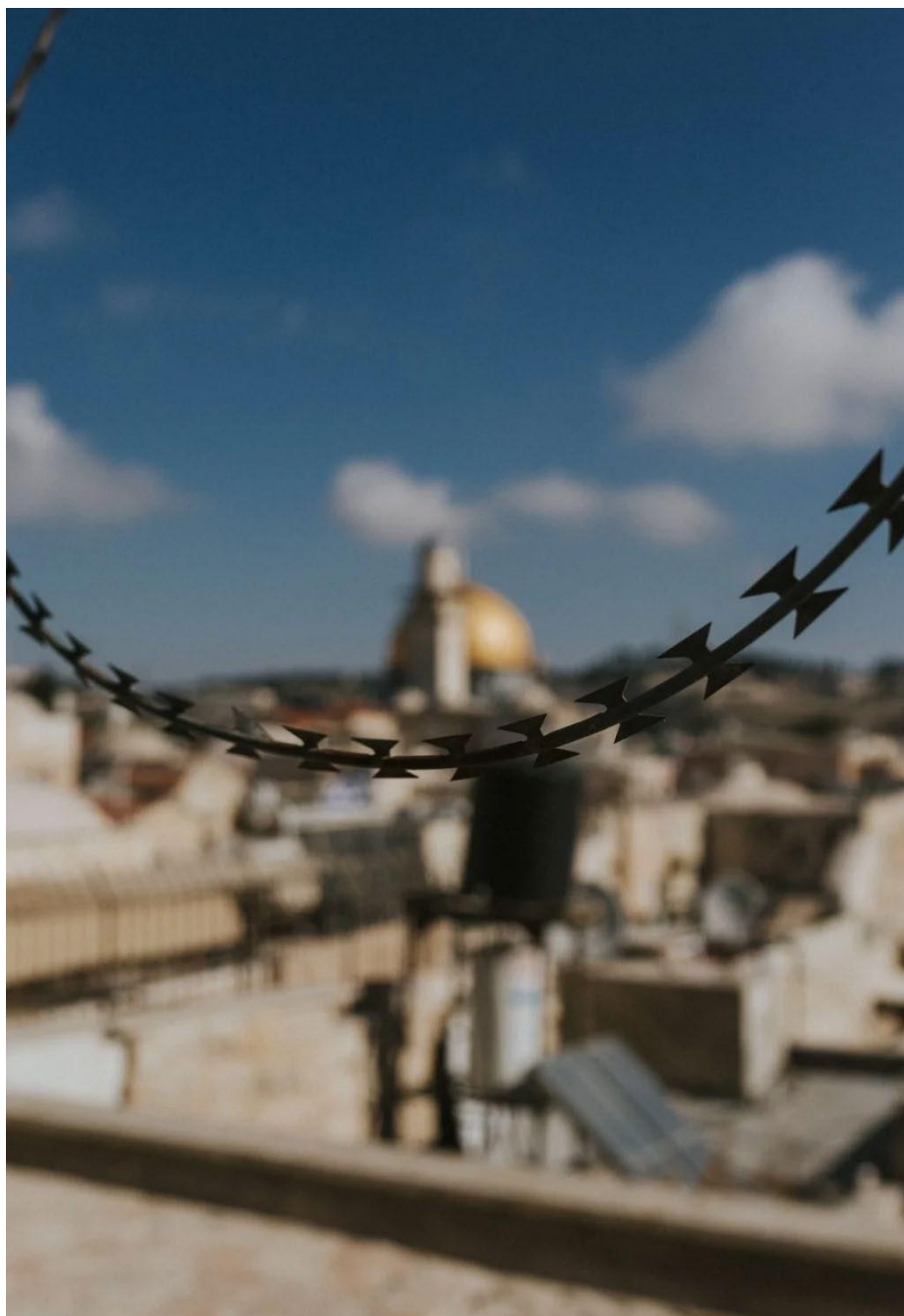
3. Pursue all available opportunities to participate in allied-led international operations which feature sophisticated jointness and interoperability requirements with detachments that will not operate under the strictest caveats. Such operations include, but are not limited to, the activation of NATO and EU Commands on Greek territory. There is no getting around this: without participating in operations, some of which are bound to result in Greek fatalities and serious injuries, our professional officers, NCOs and contract soldiers will never gain the level of expertise necessary for the principal mission of our Armed Forces, which is to deter--and if necessary defeat--a powerful and increasingly aggressive rival: Turkey.
4. Seek to systematize interoperability and joint operations between the French Armed Forces and the Greek Joint Operational Command, if such a Command is indeed established. Doing so would both render effective the mutual defense clause contained in the Franco-Greek Treaty and serve as a means of transferring know-how from the French to the Greek Armed Forces in the conduct of joint operations in a peer-to-peer conflict scenario.
5. Radically improve the quality of the Staff Colleges by selecting and appointing high-quality defense studies scholars, principally from the Greek diaspora, lengthening the tenure of the Staff Colleges Armed Forces Officers/Directors, and appointing civilian defense studies scholars of indisputable international caliber as Deans of Studies. Ensure that the curriculum of the Staff Colleges follows international best practice, not least by rebalancing both curricula design and the theses subjects chosen by attending officers in favor of core defense studies.
6. Partly civilianize the strategic planning and procurement functions at the Ministry of National Defense by appointing high-quality civilian defense technocrats and scientists—dozens not a handful—to undertake these two functions. This would give the Ministry's civilian leadership access to a wide range of advice in relation to jointness-related decisions, allowing Ministers and Deputy Ministers to counter the inevitable Service preferences and vested interests that stand in the way of a Joint Armed Forces.
7. Bring an end to the abuse of the norm of civilian supremacy which has resulted in unstable and non-meritocratic appointments to the higher ranks of Greece's officer corps. Introduce reforms of the officer promotion system that would guarantee meritocratic selection and reliable career paths for Greece's officer corps. This would allow the officer corps to focus its energies on forging a relationship with their civilian masters that is more conducive to the conception, design and implementation of ceaseless reforms, most prominently in the field of jointness.

Άραβο - Ισραηλινή Διένεξη: Ευρετήριο Στρατηγικών Όρων

Συγγραφείς :

Τριαντάφυλλος ΚΑΡΑΤΡΑΝΤΟΣ
Κύριος Ερευνητής, ΕΛΙΑΜΕΠ

Ιανουάριος 2024



Περίληψη

Αν και πολλοί πίστεψαν ότι με τις Συμφωνίες του Όσλο (1993) το Παλαιστινιακό, ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα του δεύτερου μισού του 20ου αιώνα, είχε βρει επιτέλους τη λύση του δυστυχώς η συγκεκριμένη ειρηνευτική διαδικασία, όπως και όλες όσες ακολούθησαν στις αρχές του 21ου αιώνα, ναυάγησε και φτάσαμε στον Οκτώβριο του 2023 σε μία νέα ανάφλεξη, με χιλιάδες νεκρούς και τραυματίες και σχεδόν 2.000.000 εκτοπισμένους. Πρέπει να προσεγγίσουμε τον πόλεμο Ισραήλ-Χαμάς στο γενικότερο πλαίσιο αυτής της αντιπαράθεσης. Η διένεξη Ισραήλ και Παλαιστινίων είναι από τις πλέον μακροχρόνιες στην περιοχή της Μέσης Ανατολής, με το Παλαιστινιακό να συνιστά διαχρονικά και παράγοντα αστάθειας και βίας για την περιφερειακή, αλλά και τη διεθνή ασφάλεια.

Το Ευρετήριο Στρατηγικών Όρων είναι ένα ζωντανό, σύγχρονο σύγγραμμα πηγών που μπορεί να βοηθήσει στην κατανόηση της διαχρονικότητας, των τελευταίων εξελίξεων και κυρίως των στρατηγικών παραγόντων που έχουν διαμορφώσει την Αραβοϊσραηλινή διένεξη το 1947 έως σήμερα. Στόχος του είναι να αποτελέσει ένα σημείο αναφοράς για την δημόσια συζήτηση για την Αραβοϊσραηλινή διένεξη, παρέχοντας στον αναγνώστη, με εύληπτο, αλλά όχι απλοϊκό τρόπο, μια συνολική επισκόπηση των σημαντικών στοιχείων αυτού του περίπλοκου θέματος, χωρίς να υποστηρίζει κάποια πλευρά ή να αναπαράγει τα επιχειρήματά της. Το Ευρετήριο είναι δομημένο σε πέντε άξονες, πέντε τρόπους για να παρουσιάσει κάποιος την διένεξη: α) όροι και ιστορικά γεγονότα, β) πρόσωπα, γ) διεθνή κείμενα και διασκέψεις, δ) κράτη, σχέσεις μεταξύ κρατών, περιοχές και ε) οργανισμοί, οργανώσεις, όργανα.

Το Ευρετήριο, που υπογράφει ο **Τριαντάφυλλος Καρατράντος**, Κύριος Ερευνητής του ΕΛΙΑΜΕΠ, αποτελεί επικαιροποιημένη και εμπλουτισμένη εκδοχή του **Στρατηγικού Αλφαβηταρίου Αραβο- Ισραηλινής Διένεξης** που επιμελήθηκε ο Θάνος Ντόκος και εκδόθηκε τον Ιούνιο του 2010. Στην διαμόρφωση της επικαιροποιημένης εκδοχής συνέβαλαν ο Στέφανος Κοντογιάννης και η Αντωνία Κουμποτή.

Πίνακας περιεχομένων

Πίνακας περιεχομένων	3
Εισαγωγή: από το Όσλο στον πόλεμο Ισραήλ-Χαμάς	6
Όροι και Ιστορικά Γεγονότα	9
Eretz Israel (Μεγάλο, Βιβλικό Ισραήλ)	9
Παλαιστίνη: Η Ιστορία της Περιοχής	9
Σιωνισμός (Zionism)	10
Αντισημιτισμός	10
Δημιουργία του Ισραήλ	10
Αραβο-Ισραηλινοί Πόλεμοι	11
Βαρβαρότητα	13
Εποικισμοί	14
Ιντιφάντα	14
Λύση Δύο Κρατών	15
Παλαιστίνιοι Πρόσφυγες	16
Εμφύλιος Πόλεμος Παλαιστινίων	16
Ημέρα Οργής	16
Αραβική Άνοιξη	16
Πυρηνικό Οπλοστάσιο Ισραήλ και Συσχετισμοί Στρατιωτικής Ισχύος στην Περιοχή	17
Σιδηρούς Θόλος (Iron Dome)	18
Ρουκέτες	18
Τείχος Ασφαλείας (Δυτική Όχθη)	19
Σήραγγες Χαμάς	19
Πρόσωπα	20
Ράμπιν (Γιτζάκ)	20
Αραφάτ (Γιάσερ)	20
Αμπάς (Μαχμούντ)	21
Νετανιάχου (Μπενιαμίν)	21
Ισμαήλ Χανίγια	22
Μαρουάν Μπαργούτι	22

Διεθνή Κείμενα και Διασκέψεις	24
Ψήφισμα 242 του Συμβουλίου Ασφαλείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (1967)	24
Ψήφισμα 338 του Συμβουλίου Ασφαλείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (1973)	24
Συμφωνίες Καμπ Ντέιβιντ (1978)	24
Ειρηνευτικές Συμφωνίες Όσλο (1993 & 1995)	25
Διαπραγματεύσεις σε Καμπ Ντέιβιντ και Τάμπα (2000-2001)	25
Σαουδαραβικό Ειρηνευτικό Σχέδιο (2002)	26
Συμφωνία Γενεύης (Δεκέμβριος 2003)	26
Οδικός Χάρτης για την Ειρήνη ("Road Map for Peace") (2003)	27
Διάσκεψη της Αννάπολης (2007)	27
Συμφωνίες Αβραάμ (2020)	27
Κράτη, Σχέσεις μεταξύ Κρατών, Περιοχές	28
Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής	28
Ρωσία	29
Αίγυπτος	30
Ιράν	31
Λίβανος	32
Συρία	32
Σχέσεις Ελλάδας-Ισραήλ	33
Σχέσεις Τουρκίας-Ισραήλ	34
Ιερουσαλήμ	35
Γάζα	35
Δυτική Όχθη	36
Υψίπεδα Γκολάν	36
Οργανισμοί, Οργανώσεις, Όργανα	37
Ευρωπαϊκή Ένωση	37
Κουαρτέτο	38
Σύνδεσμος Αραβικών Κρατών (ArabLeague/LeagueofArabStates)	38
Ισραηλινές Ένοπλες Δυνάμεις (IDF)	38
Ισραηλινά Πολιτικά Κόμματα	39
Εβραϊκό Λόμπυ (στις ΗΠΑ)	40
Ισλαμιστικές Οργανώσεις/Ισλαμιστική Ριζοσπαστικοποίηση	40

Ο Άξονας της Αντίστασης (Axis of Resistance)	41
Al Qaeda	41
ISIS	42
Παλαιστινιακή Ισλαμική Τζιχάντ	43
Φατάχ/PLO	43
Χαμάς	43

Εισαγωγή: από το Όσλο στον πόλεμο Ισραήλ-Χαμάς

Αν και πολλοί πίστεψαν ότι με τις Συμφωνίες του Όσλο (1993) το Παλαιστινιακό, ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα του δεύτερου μισού του 20ου αιώνα, είχε βρει επιτέλους τη λύση του, δυστυχώς η συγκεκριμένη ειρηνευτική διαδικασία, όπως και όλες όσες ακολούθησαν στις αρχές του 21ου αιώνα, ναυάγησε και το πρόβλημα εξακολουθεί να ταλανίζει την πολύπαθη περιοχή της Μέσης Ανατολής.

Τι ή ποιος έφταιξε; Οι πιθανές εξηγήσεις πολλές και όχι απόλυτα ικανοποιητικές. Ορισμένες δε, οδηγούν σε εξόχως απαισιόδοξα συμπεράσματα για το μέλλον. Η πρόθεση της μιας ή της άλλης πλευράς να οδηγήσει τις ειρηνευτικές προσπάθειες σε ναυάγιο; Η αδυναμία και των δύο πλευρών να ξεφύγουν από μαξιμαλιστικές επιδιώξεις, σε συνδυασμό με την πλήρη έλλειψη εμπιστοσύνης και το μίσος και η βαρβαρότητα που χαρακτηρίζει τις σχέσεις των δύο πλευρών μετά από δεκαετίες αιματοχυσίας; Οι ατέλειες όσων ειρηνευτικών προσπαθειών αναλήφθηκαν που έγιναν φανερές μόνο στο στάδιο της υλοποίησης; Η αδυναμία της διεθνούς κοινότητας, κυρίως των ΗΠΑ, να παρέμβει αποτελεσματικά; Ένα τυχαίο γεγονός; Θα μπορούσε κάποιος να συζητήσει *ad infinitum* κατά πόσον η δολοφονία του Γιτζάκ Ραμπίν άλλαξε την πορεία των εξελίξεων. Ίσως ναι, ίσως όχι, αλλά λίγη πρακτική σημασία έχει πλέον.

Το Ισραήλ, θεωρώντας ότι η διαπραγματεύση με τους Παλαιστίνιους είναι μια ανώφελη προσπάθεια (παραβλέποντας το ότι με την πολιτική που εφάρμοσε υπονόμωσε συστηματικά τη θέση του Αμπάς και των μετριοπαθών Παλαιστινίων) υιοθέτησε κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες μια «αμυντική» στρατηγική διαχείρισης και όχι επίλυσης του Παλαιστινιακού. Το αποτέλεσμα αυτής της στρατηγικής δεν ήταν δυστυχώς άλλο από την δημιουργία δυο «μπαντουσάν» στα παλαιστινιακά εδάφη, την αύξηση της επιρροής των εξτρεμιστικών οργανώσεων και τη διαιώνιση του προβλήματος.

Επίσης καθώς οι ΗΠΑ δεν ήταν αποφασισμένες να ασκήσουν ουσιαστική πίεση στο Ισραήλ και να σύρουν –με την αμέριστη και ουσιαστική υποστήριξη της ΕΕ και των Αράβων-- και τις δύο πλευρές στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων, στην ανάγκη επιβάλλοντας μια βιώσιμη λύση, το παλαιστινιακό πρόβλημα εξακολούθησε να αποτελεί την κεντρική ψηφίδα στο παζλ της βίας στη Μ. Ανατολή, επιτρέποντας στους διάφορους Μπιν Λάντεν να δημαγωγούν ασύστολα και να πυκνώνουν τις τάξεις των υποστηρικτών τους σε ολόκληρο τον αραβικό κόσμο ενώ ταυτόχρονα αποτέλεσε μια πρώτης τάξεως δικαιολογία προκειμένου οι αραβικές κυβερνήσεις να μεταθέτουν στις καλένδες τις τόσο αναγκαίες πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις ενώ κατατρώνγονταν αργά αλλά σταθερά τα θεμέλια του ισραηλινού δημοκρατικού πολιτεύματος.

Ο σημερινός πόλεμος Ισραήλ-Χαμάς αποτελεί τον πιο πρόσφατο στην συνεχιζόμενη αυτή σύγκρουση και -δυστυχώς- τον πλέον αποσταθεροποιητικό, καθώς θα μπορούσε να αναβαθμιστεί σε περιφερειακή σύγκρουση εμπλέκοντας τη Χεζμπολάχ που εδρεύει στον Λίβανο, την υποστηριζόμενη από το Ιράν πολιτοφυλακή στη Συρία και, στο χειρότερο δυνατό, αλλά όχι ιδιαιτέρως πιθανό σενάριο, το ίδιο το Ιράν. Η επίθεση αυτή, που αποτελεί τεράστια

κλιμάκωση από πλευράς της Χαμάς, έχει από πολλούς ερμηνευτεί ως απάντηση από πλευράς της Χαμάς για την υπονόμηση του ρόλου και της επιρροής της λόγω της μετασχηματιστικής περιόδου στη Μέση Ανατολή που σηματοδοτήθηκε από την συνεχιζόμενη εξομάλυνση των σχέσεων μεταξύ του Ισραήλ και αρκετών αραβικών χωρών.

Η διαφορά αυτής της –σύγχρονης-- σύγκρουσης με άλλες στο παρελθόν έγκειται στο γεγονός ότι η Χαμάς επέλεξε να πραγματοποιήσει την πλέον θανατηφόρα επίθεση εναντίον αμάχων που επιχειρήθηκε εδώ και δεκαετίες και μάλιστα εντός του εδάφους του Ισραήλ στις 7 Οκτωβρίου 2023 ημέρα εβραϊκής γιορτής και 50ή επέτειο του πολέμου του Γιομ Κιπούρ. Η επίθεση ξεκίνησε με ρίψεις πάνω από 3.000 ρουκετών που εκτοξεύτηκαν από τη Γάζα και την ταυτόχρονη εισβολή τρομοκρατών της Χαμάς στο Ισραήλ χρησιμοποιώντας φορτηγά, τρακτέρ, μπουλντόζες και αλεξίπτωτα πλαγιάς σε πολλά σημεία κατά μήκος των συνόρων της Γάζας. Τα μέλη της Χαμάς έφτασαν βαθιά στο ισραηλινό έδαφος, όπου επιτέθηκαν σε μικρές κοινότητες με οδηγίες που περιελάμβαναν την αδιάκριτη δολοφονία αμάχων, την καταστροφή πολιτικών και στρατιωτικών κτιρίων και τις απαγωγές. Περίπου 1.400 Ισραηλινοί σκοτώθηκαν, 1.000 από τους οποίους ήταν άμαχοι, ενώ άλλοι 3.000 τραυματίστηκαν και περισσότεροι από 200 όμηροι οδηγήθηκαν στη Γάζα. Πιστεύεται ευρέως ότι ο σχεδιασμός της επίθεσης κράτησε τουλάχιστον έναν χρόνο, ίσως δύο, και διευκολύνθηκε από τα δίκτυα σηράγγων της Χαμάς, τα οποία της επέτρεψαν να αποφύγει τις Υπηρεσίες Πληροφοριών του Ισραήλ. Ως εκ τούτου, το Ισραήλ αιφνιδιάστηκε και πέρασαν ώρες προτού ο Ισραηλινός Στρατός καταφέρει να ανακτήσει τον έλεγχο στις περιοχές που δέχθηκαν επίθεση.

Το Ισραήλ, στο πλαίσιο της νόμιμης αυτοάμυνας, κήρυξε πόλεμο εναντίον της Χαμάς και προχώρησε σε συντονισμένη και συνδυαστική επίθεση από ξηράς και αέρος στο μέρος της Λωρίδας της Γάζας που ελέγχει η Χαμάς, εγκαινιάζοντας μια νέα φάση στη σύγκρουση Ισραήλ-Χαμάς. Η πρώτη φάση της επίθεσης του Ισραήλ στο Βόρειο Τμήμα της Γάζας που ελέγχει η Χαμάς περιελάμβανε επιθέσεις από αέρος και από το πυροβολικό και διήρκησε μέχρι και τις 26 Οκτωβρίου. Από τις 27 Οκτωβρίου εξελίσσεται η δεύτερη φάση της επιχείρησης «Σιδερένια Σπαθιά» (Iron Swords) που περιλαμβάνει μία διαρκώς κλιμακούμενη χερσαία επιχείρηση, με ειδικές δυνάμεις του Ισραήλ να επιχειρούν εντός του αστικού ιστού και να αποκτούν τον έλεγχο σημαντικών υποδομών της Χαμάς, όπως το Κοινοβούλιο της Γάζας. Η τρίτη και τελευταία φάση της στρατιωτική επέμβασης των Ισραηλινών δυνάμεων περιλαμβάνει την αντιμετώπιση της Χαμάς στο τεράστιο δίκτυο σηράγγων που έχει κατασκευάσει η Χαμάς σε ολόκληρη την Λωρίδα της Γάζας.

Σημειώνεται ότι πέραν του Πολέμου μεταξύ Ισραήλ-Χαμάς, υπήρξαν και ορισμένα περιφερειακά μέτωπα με περιορισμένες, ωστόσο, στρατιωτικές αντιπαραθέσεις, κυρίως βομβαρδισμούς, από ισραηλινές και αμερικανικές δυνάμεις ή μικρής κλίμακας συμπλοκές με τις Ισραηλινές δυνάμεις, στην Δυτική Όχθη, στα Σύνορα Ισραήλ και Λιβάνου με την Χεζμπολάχ, στη Συρία, στην Υεμένη με τους Χούθι και στο Ιράκ.

Το κόστος του συγκεκριμένου πολέμου σε ανθρώπινες ζωές, υποδομές και συνθήκες διαβίωσης στην περιοχή της Γάζας είναι επίσης τεράστιο. Σύμφωνα με εκτιμήσεις, που έχουν

ωστόσο δυσκολίες ακριβούς τεκμηρίωσης, έχουν σκοτωθεί περισσότεροι από 25.000 Παλαιστίνιοι, οι περισσότεροι εκ των οποίων είναι άμαχοι, μεταξύ των οποίων περίπου 5.000 παιδιά, ενώ σύμφωνα με υπολογισμούς περισσότεροι από 1.500.000 Παλαιστίνιοι εξαναγκάστηκαν σε εσωτερική μετακίνηση από την βόρεια προς την νότια πλευρά της Λωρίδας της Γάζας. Εξαιρετικά επιβαρυντικές είναι οι επιπτώσεις και στις συνθήκες διαβίωσης και υγιεινής, με την κατάσταση στην περιοχή να αναγνωρίζεται από τον ΟΗΕ και άλλες διεθνείς υπηρεσίες και θεσμούς, ως ανθρωπιστική κρίση.

Το Ευρετήριο Στρατηγικών Όρων είναι ένα ζωντανό, σύγχρονο σύγγραμμα πηγών που μπορεί να βοηθήσει στην κατανόηση της διαχρονικότητας, των τελευταίων εξελίξεων και κυρίως των στρατηγικών παραγόντων που έχουν διαμορφώσει την Αραβοϊσραηλινή διένεξη το 1947 έως σήμερα. Στόχος του είναι να αποτελέσει ένα σημείο αναφοράς για την δημόσια συζήτηση για την Αραβοϊσραηλινή διένεξη, παρέχοντας στον αναγνώστη, με εύληπτο, αλλά όχι απλοϊκό τρόπο, μια συνολική επισκόπηση των σημαντικών στοιχείων αυτού του περίπλοκου θέματος, χωρίς να υποστηρίζει κάποια πλευρά ή να αναπαράγει τα επιχειρήματά της. Το Ευρετήριο είναι δομημένο σε πέντε άξονες, πέντε τρόπους για να παρουσιάσει κάποιος την διένεξη: α) όροι και ιστορικά γεγονότα, β) πρόσωπα, γ) διεθνή κείμενα και διασκέψεις, δ) κράτη, σχέσεις μεταξύ κρατών, περιοχές και ε) οργανισμοί, οργανώσεις, όργανα.

Όροι και Ιστορικά Γεγονότα

Eretz Israel (Μεγάλο, Βιβλικό Ισραήλ)

Ο όρος *Eretz Israel* θεωρείται ιδιαίτερα αμφιλεγόμενος, με αρκετές διαφορετικές πολιτικές και Βιβλικές ερμηνείες. Αποτελεί επίσης την παραδοσιακή ονομασία για την περιοχή του Νότιου Λεβάντε. Ο πλέον σύνηθης ορισμός είναι το έδαφος του κράτους του Ισραήλ μαζί με τα Παλαιστινιακά εδάφη. Ο όρος συχνά εμφανίζεται σε πολιτικές συζητήσεις για το καθεστώς της Δυτικής Όχθης, που αναφέρεται στον επίσημο ισραηλινό λόγο ως η περιοχή της Ιουδαίας και της Σαμάρειας, από τα ονόματα των δύο ιστορικών εβραϊκών βασιλείων.

Παλαιστίνη: Η Ιστορία της Περιοχής

Η Παλαιστίνη έχει «ενεργό» ιστορία τουλάχιστον 30 αιώνων. Στη σύγχρονη εποχή, το πρώτο εβραϊκό κύμα μετανάστευσης (*aliyah*) έλαβε χώρα στα τέλη του 19^{ου} αιώνα, κυρίως από την Ανατολική Ευρώπη και την Υεμένη και αφορούσε 25.000-35.000 άτομα. Η δεύτερη *aliyah* έλαβε χώρα από το 1904 έως το 1914, και αφορούσε 40.000 Εβραίους που μετανάστευσαν κυρίως από την Πολωνία και τη Ρωσία και αποτέλεσαν τους εμπνευστές του κινήματος των κιμπούτς (*kibbutz*). Το 1917, ο τότε Βρετανός Υπουργός Εξωτερικών και πρώην Πρωθυπουργός Άρθουρ Μπάλφουρ υπέγραψε την ομώνυμη Διακήρυξη (*Balfour Declaration*), αναλαμβάνοντας τη δέσμευση δημιουργίας μιας «πατρίδας» για τους Εβραίους στην Παλαιστίνη. Το 1914, από τους 700.000 κατοίκους της Παλαιστίνης, οι Εβραίοι ήταν περίπου 85.000. Το 1930, ο αριθμός τους είχε φθάσει τους 165.000 (έναντι 810.000 Αράβων). Το 1937, οι αριθμοί ήταν 385.000 και 985.000, ενώ, το 1947, 600.000 και 1.200.000, αντίστοιχα. Ο πληθυσμός του Ισραήλ έχει αυξηθεί γρήγορα και ο τρέχων ρυθμός ανάπτυξης του είναι επί του παρόντος πάνω από τρεις φορές υψηλότερος από το μέσο του ΟΟΣΑ (2% σε σύγκριση με 0,6% ετησίως) λόγω του υψηλού ποσοστού γονιμότητας (3 παιδιά ανά γυναίκα σε σύγκριση με το μέσο 1,7% στον ΟΟΣΑ) και της πολιτικής που παραχωρεί διαμονή και εθνικότητα σε όλους τους Εβραίους που ζουν εκτός του Ισραήλ και θέλουν να μετεγκατασταθούν στη χώρα. Έτσι το Ισραήλ έχει σήμερα περίπου 10 εκατομμύρια κάτοικους από τους οποίους 7,2 εκατομμύρια είναι Εβραίοι ενώ οι υπόλοιποι είναι ως επί το πλείστον χριστιανοί και μωαμεθανοί Άραβες. Οι εκτιμήσεις του πληθυσμού στα παλαιστινιακά εδάφη ποικίλλουν μεταξύ 4,5 και 5,5 εκατομμύρια, ανάλογα με την πηγή (π.χ. Παλαιστινιακό Κεντρικό Γραφείο Στατιστικής, Κεντρικό Γραφείο Στατιστικής του Ισραήλ, το Παγκόσμιο Βιβλίο Πληροφοριών της CIA ή τα Ηνωμένα Έθνη). Πιο ακριβής μέτρηση είναι πιθανότατα αυτή για τον πληθυσμό της Γάζας, περίπου 2,4 εκατομμύρια – όλοι Άραβες. Στη Δυτική Όχθη και την Ανατολική Ιερουσαλήμ οι Άραβες αντιπροσωπεύουν περίπου το 80% του πληθυσμού, ενώ οι υπόλοιποι είναι Εβραίοι που θεωρούνται ως επί το πλείστον έποικοι.

Σιωνισμός (Zionism)

Ο Σιωνισμός αποτελεί εβραϊκό πολιτικό κίνημα εθνικιστικής ιδεολογικής κατεύθυνσης, με βασική επιδίωξη τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου εβραϊκού κράτους στην ιστορική γη των Εβραίων, την Παλαιστίνη. Μετά τη δημιουργία του κράτους του Ισραήλ, το κίνημα του Σιωνισμού είχε ως βασικό στόχο την ανάπτυξη και την ασφάλεια του κράτους. Πρωτοεμφανίστηκε στα τέλη του 19^{ου} αιώνα ως αντίδραση στον αντισημιτισμό και τα αντι-εβραϊκά πογκρόμ της Ρωσικής Αυτοκρατορίας. Προσπάθησε, με επιτυχία, να ενθαρρύνει τη μετανάστευση των Εβραίων στην υπό οθωμανική κατοχή Παλαιστίνη. Το Κίνημα του Σιωνισμού δεν είχε ποτέ ενιαία μορφή και εκπροσώπηση, παρουσιάζοντας σημαντικές διαφοροποιήσεις, ενώ απέκτησε και πολλές εκφάνσεις, από πολιτική και θρησκευτική, μέχρι και πολιτισμική. Οι επικριτές του Σιωνισμού υποστηρίζουν πως το κίνημα έχει αποικιοκρατικά και ρατσιστικά χαρακτηριστικά.

Αντισημιτισμός

Σύμφωνα με τον μη δεσμευτικό ορισμό της Διεθνούς Συμμαχίας Μνήμης του Ολοκαυτώματος (International Holocaust Remembrance Alliance, IHRA), «ο αντισημιτισμός είναι μια ορισμένη αντίληψη για τους Εβραίους, η οποία μπορεί να εκφραστεί ως μίσος εναντίον τους. Οι ρητορικές και φυσικές εκδηλώσεις του αντισημιτισμού στρέφονται εναντίον Εβραίων ή μη Εβραίων ή/και εναντίον της παρουσίας τους, των θεσμών και των θρησκευτικών εγκαταστάσεων της εβραϊκής κοινότητας».

Οι αντισημιτικές εκδηλώσεις μπορεί να αναφέρονται στην στόχευση του κράτους του Ισραήλ, που θεωρείται ως μια εβραϊκή συλλογικότητα. Ωστόσο, η κριτική στο Ισραήλ, εκπεφρασμένη με παρόμοιο τρόπο ή χαρακτηριστικά με αυτή που ασκείται για οποιαδήποτε άλλη χώρα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αντισημιτική. Ο αντισημιτισμός κατηγορεί συχνά τους Εβραίους ότι συνωμοτούν για να βλάψουν την ανθρωπότητα και συχνά χρησιμοποιείται για να κατηγορήσει τους Εβραίους για γενικότερα ζητήματα και προβλήματα της ανθρωπότητας, στο πλαίσιο διαφόρων θεωριών συνωμοσίας. Η έκφρασή του μπορεί να λάβει διάφορες μορφές όπως, μεταξύ άλλων, μέσω ομιλίας, γραφής, οπτικών απεικονίσεων και δράσεων, και μπορεί να χρησιμοποιεί παράλληλα στερεότυπα και αρνητικά χαρακτηριστικά. Έχουν εντοπιστεί πολλαπλές μορφές αντισημιτισμού, όπως ο πολιτιστικός, ο οικονομικός, ο θρησκευτικός, ο φυλετικός και ο πολιτικός, μεταξύ άλλων. Ιστορικά, μπορεί να εντοπιστεί πληθώρα παραδειγμάτων δίωξης και προκατάληψης εναντίον του εβραϊκού λαού για καθεμία από αυτές τις ξεχωριστές μορφές.

Δημιουργία του Ισραήλ

Η ιδέα για την ίδρυση μιας εβραϊκής πατρίδας υπήρχε πολύ πριν από τη Διακήρυξη Μπάλφουρ του 1917: Η Επιστροφή στη Σιών, από την οποία το Σιωνιστικό Κίνημα πήρε το όνομά του, ενώ, παράλληλα, αποτελεί εξέχον γεγονός για την εβραϊκή θεολογία. Ωστόσο, η Διακήρυξη σηματοδότησε την πρώτη φορά που η δημιουργία ενός «Εθνικού σπιτιού» για τον εβραϊκό λαό έλαβε την υποστήριξη μιας ευρωπαϊκής μεγάλης δύναμης.

Μετά το τέλος του Α' Παγκοσμίου Πολέμου και τη διχοτόμηση των επαρχιών της Μέσης Ανατολής που ανήκαν στην Οθωμανική Αυτοκρατορία, η περιοχή της Παλαιστίνης ανατέθηκε από την Κοινωνία των Εθνών στην Βρετανία για να κυβερνήσει ως εντολοδόχος («Εντολή της Παλαιστίνης» [Mandatory Palestine]), ανοίγοντας, έτσι, τον δρόμο για την εβραϊκή μετανάστευση προς την Παλαιστίνη. Κατά την μεσοπολεμική περίοδο, εκατοντάδες χιλιάδες Εβραίοι μετανάστες κατέφθασαν στην Βρετανική Παλαιστίνη, δημιουργώντας, σε μεγάλο βαθμό, αυτοσυντηρούμενες κοινότητες με οργανωμένο διοικητικό σώμα που επέβλεπε τις δραστηριότητες της εβραϊκής κοινωνίας. Μετά τον όλεθρο του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, με την Βρετανία να μην είναι πλέον σε θέση να ανταποκριθεί στην Βρετανική Εντολή της Παλαιστίνης, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ υπερψήφισε το Ψήφισμα 181 του 1947, ζητώντας τη διχοτόμηση της Παλαιστίνης σε ένα ανεξάρτητο αραβικό κράτος και σε ένα ανεξάρτητο εβραϊκό κράτος. Η πρόταση έγινε αποδεκτή από τον εβραϊκό πληθυσμό ως νομική βάση για την ίδρυση του Ισραήλ, αλλά απορρίφθηκε από τον Αραβικό κόσμο, γεγονός που οδήγησε το 1948 στον πρώτο Αραβο-Ισραηλινό πόλεμο. Η νίκη των Εβραίων οδήγησε στην επίσημη ανακήρυξη του Κράτους του Ισραήλ.

Αραβο-Ισραηλινοί Πόλεμοι

Στις 30 Νοεμβρίου 1947 ξέσπασαν ταραχές μεταξύ Εβραίων και Αράβων στην Παλαιστίνη. Με την αποχώρηση των Βρετανικών στρατευμάτων, οι ταραχές κλιμακώθηκαν σε ένοπλες συγκρούσεις με ξέσπασμα βίας και από τις δύο πλευρές. Μετά την κήρυξη Ανεξαρτησίας του Ισραήλ στις 15 Μαΐου 1948 η κατάσταση κλιμακώθηκε περαιτέρω με την εμπλοκή Αραβικών κρατών. Η Αίγυπτος εξαπέλυσε εναέρια επίθεση στο Τελ Αβίβ, ενώ στρατιωτικές δυνάμεις της Αιγύπτου, της Ιορδανίας, του Ιράκ, της Συρίας και του Λιβάνου κατέλαβαν περιοχές στη Νότια και Ανατολική Παλαιστίνη. Οι Ισραηλινές ένοπλες δυνάμεις ανέκτησαν γρήγορα έδαφος και επικράτησαν των δυνάμεων των Αραβικών κρατών. Ο πόλεμος τελείωσε επίσημα τον Ιούλιο του 1949. Για το Ισραήλ είναι γνωστός ως «ο Πόλεμος της Ανεξαρτησίας», ενώ για τους Παλαιστίνιους ως «Nakba» (Καταστροφή).

Το 1956, κατά τη διάρκεια της Κρίσης του Σουέζ, το Ισραήλ σε συνεργασία με τη Γαλλία και την Βρετανία, κατέλαβε τη Χερσόνησο του Σινά και το Κανάλι του Σουέζ, για να υποχωρήσει αργότερα υπό αμερικανική και σοβιετική πίεση. Στον Πόλεμο των Έξι Ημερών (Ιούνιος 1967), το Ισραήλ αντιμετώπισε την Αίγυπτο, την Ιορδανία και τη Συρία, οι οποίες υποστηρίχτηκαν από Ιράκ, Σαουδική Αραβία, Κουβέιτ και Αλγερία. Κατέλαβε το Γκολάν, τη Δυτική Όχθη και τη Γάζα, την Ανατολική Ιερουσαλήμ και το Σινά. Στον Πόλεμο του Γιομ Κιπούρ (Οκτώβριος 1973), το Ισραήλ αντιμετώπισε τον συνασπισμό Αιγύπτου, Συρίας και Ιράκ, που υποστηρίζονταν από τη Σαουδική Αραβία, το Μαρόκο, την Αλγερία και την Ιορδανία, και επικράτησε με μεγάλη δυσκολία. Το 1982, το Ισραήλ εισέβαλε στον Λίβανο λόγω του βομβαρδισμού του εδάφους του από την Οργάνωση για την Απελευθέρωση της Παλαιστίνης (PLO), εξεδίωξε την PLO και δημιούργησε ζώνη ασφαλείας στον νότιο Λίβανο έως το 2000, όταν, υπό το βάρος των συνεχιζόμενων απωλειών, αποχώρησε. Στην περιοχή εντοπίζεται και

μια ιδιόμορφη εκκρεμότητα η οποία αφορά στα Αγροκτήματα Σεμπάα τα οποία ο Λίβανος θεωρεί δικό του έδαφος, ενώ, για το Ισραήλ, ανήκουν στη Συρία. Σήμερα το Ισραήλ κατέχει αυτά τα εδάφη, κάτι που δεν θεωρείται αποδεκτό από τις άλλες χώρες. Το καλοκαίρι του 2006, το Ισραήλ εισέβαλε στον Λίβανο, ως απάντηση σε επίθεση της Χεζμπολάχ που οδήγησε στην ομηρία Ισραηλινών στρατιωτικών, μια επιχείρηση που θεωρήθηκε τελικά αποτυχία για τον ισραηλινό στρατό.

Μετά την κατάληψη της Γάζας από τη Χαμάς το 2007, το Ισραήλ και η Αίγυπτος επέβαλαν αποκλεισμό στη μετακίνηση αγαθών και ανθρώπων από και προς τη Λωρίδα της Γάζας. Από το 2006, όταν η Χαμάς κέρδισε τις εκλογές, ξεκίνησαν και επιμέρους πρακτικές αποκλεισμού από την Αίγυπτο και το Ισραήλ. Μια σύντομη εκχειρία με τη μεσολάβηση της Αιγύπτου το 2008 έληξε μετά την εισβολή του Ισραήλ στη Γάζα τον Δεκέμβριο με σκοπό τον τερματισμό της συνεχιζόμενης κατασκευής υπόγειων δικτύων σιράγγων από τη Χαμάς στο ισραηλινό έδαφος. Το 2012, οι εντάσεις αυξήθηκαν και πάλι εν μέσω ανησυχιών ότι η Χαμάς διακινούσε παράνομους πυραύλους και τεχνολογία ιρανικής προέλευσης μέσω αλιευτικών σκαφών. Οι Ισραηλινές επιθέσεις εναντίον των Παλαιστινιακών αλιευτικών σκαφών και οι εντάσεις στα σύνορα αυξήθηκαν, με αποτέλεσμα την ανταλλαγή ρουκετών επί μια εβδομάδα στη διάρκεια της οποίας το Ισραήλ σκότωσε τον επικεφαλής της στρατιωτικής πτέρυγας της Χαμάς στη Γάζα.

Ο δεύτερος Πόλεμος της Γάζας ξέσπασε το 2014, μετά την απαγωγή και τη δολοφονία τριών Ισραηλινών εφήβων από ενόπλους της Χαμάς στη Δυτική Όχθη. Αυτό οδήγησε σε σφοδρές ανταλλαγές ρουκετών και από τις δύο πλευρές και σε μια δεύτερη χερσαία πολεμική επιχείρηση στη Γάζα, μια σύγκρουση ενός μήνα που είχε ως αποτέλεσμα περισσότερους από 2.000 θανάτους, κυρίως αμάχους πολίτες της Γάζας.

Ένα σημαντικό ξέσπασμα βίας στη συνεχιζόμενη ισραηλινο-παλαιστινιακή σύγκρουση ξεκίνησε στις 10 Μαΐου 2021 έως και την κατάπαυση του πυρός στις 21 Μαΐου (γνωστό και ως ο Πόλεμος των 11 Ημερών ή η Κρίση Ισραήλ-Παλαιστίνης του 2021). Η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε από διαδηλώσεις και έλεγχο των εξεγέρσεων από την αστυνομία, από επιθέσεις με ρουκέτες στο Ισραήλ από τη Χαμάς και την Παλαιστινιακή Ισλαμική Τζιχάντ (PIJ) και από ισραηλινές αεροπορικές επιδρομές στη Λωρίδα της Γάζας. Η κατάσταση ξεκίνησε να γίνεται τεταμένη στις 6 Μαΐου, λόγω της αναμενόμενης απόφασης του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Ισραήλ αναφορικά με την έξωση έξι παλαιστινιακών οικογενειών στη γειτονιά του Σείχ Τζάρρα, γεγονός που προκάλεσε διαμαρτυρίες. Πιο συγκεκριμένα, βάσει διεθνούς δικαίου, η περιοχή αποτελεί Παλαιστινιακό Έδαφος, παρά την προσάρτησή του από το Ισραήλ το 1980. Στη διένεξη αυτή τραυματίστηκαν περισσότερα από 600 άτομα, ως επί το πλείστον Παλαιστίνιοι, επισύροντας την καταδίκη από τη διεθνή κοινότητα. Λόγω των συμβάντων αυτών, η απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου καθυστέρησε προκειμένου να μειωθούν οι εντάσεις. Ωστόσο, το απόγευμα της 10ης Μαΐου, η Χαμάς έδωσε στο Ισραήλ τελεσίγραφο για την απόσυρση των δυνάμεων ασφαλείας του

τόσο από το συγκρότημα Temple Mount όσο και από το Sheikh Jarrah μέχρι τις 6 μ.μ. Όταν το τηλεσίγραφο έληξε χωρίς απάντηση, τόσο η Χαμάς όσο και η PIJ εκτόξευσαν ρουκέτες από τη Λωρίδα της Γάζας προς το Ισραήλ, γεγονός το οποίο ακολουθήθηκε από ισραηλινές αεροπορικές επιδρομές κατά της Γάζας. Έως τις 16 Μαΐου, είχαν λάβει χώρα τουλάχιστον 950 στοχευμένες επιθέσεις, αναφέρθηκαν τουλάχιστον 1.900 τραυματισμοί Παλαιστινίων και 200 Ισραηλινών και 72.000 εκτοπισμοί Παλαιστινίων. Περίπου 4.360 παλαιστινιακές ρουκέτες εκτοξεύθηκαν προς το Ισραήλ, εκ των οποίων οι 680 προσγειώθηκαν στη Λωρίδα της Γάζας και πάνω από το 90 τοις εκατό των ρουκετών που κατευθύνονταν προς κατοικημένες περιοχές αναχαιτίστηκαν από τον Σιδηρούν Θόλο του Ισραήλ.

Το Ισραήλ πραγματοποίησε περίπου 1.500 εναέρια, χερσαία και θαλάσσια επιδρομές στη Λωρίδα της Γάζας. Εκκλήσεις για κατάπαυση του πυρός απευθύνθηκαν για πρώτη φορά στις 13 Μαΐου από τη Χαμάς, αλλά απορρίφθηκαν από τον Ισραηλινό πρωθυπουργό, Μπέντζαμιν Νετανιάχου. Στις 18 Μαΐου, η Γαλλία, μαζί με την Αίγυπτο και την Ιορδανία, ανακοίνωσαν την κατάθεση ψηφίσματος στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών για κατάπαυση του πυρός. Ρόλο διαμεσολαβητή μεταξύ Ισραήλ και Χαμάς ανέλαβε η Αίγυπτος για την κατάπαυση του πυρός, η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 21 Μαΐου 2021, τερματίζοντας 11 ημέρες σύγκρουσης στις οποίες και οι δύο πλευρές ισχυρίστηκαν τη νίκη. Στις 16 Ιουνίου 2021, εμπρηστικά αερόστατα εκτοξεύθηκαν από τη Γάζα προς το Ισραήλ, στα οποία η ισραηλινή Πολεμική Αεροπορία απάντησε με πολλαπλές αεροπορικές επιδρομές στη Λωρίδα της Γάζας, επανεκκινώντας τις συγκρούσεις.

Βαρβαρότητα

Έννοια που χαρακτηρίζει έντονα τη διένεξη μεταξύ Ισραήλ και Παλαιστινίων. Από την σχεδόν πρώτη ημέρα αυτής της σύρραξης, μέχρι και σήμερα, οι πόλεμοι Ισραήλ και Παλαιστινίων έχουν ως δομικό δυστυχώς στοιχείο την ασύμμετρη πολλές φορές βία, τη στοχοποίηση αμάχων και την επιδίωξη αντιποίνων ως απάντηση σε βάρβαρες πράξεις του εχθρού. Στις 30 Νοεμβρίου 1947 ένοπλοι Άραβες στήνουν ενέδρα σε λεωφορείο που μετέφερε Εβραίους πολίτες από την Νετάνια στην Ιερουσαλήμ, με αποτέλεσμα πέντε πολίτες να σκοτωθούν και αρκετοί να τραυματιστούν. Στις 8 Απριλίου 1948 μέλη των Σιωνιστικών ένοπλων ομάδων Irgun και Stern Gang επιτέθηκαν στο Αραβικό χωριό Ντερ Γιασίν και σκότωσαν 107 πολίτες. Αυτά τα πρώτα βάρβαρα γεγονότα δημιούργησαν έναν φαύλο κύκλο βίας που ακολουθεί τη διένεξη ως σήμερα. Από τη μία πλευρά επιθέσεις αυτοκτονίας και τρομοκρατικές ενέργειες εναντίον αμάχων κατοίκων του Ισραήλ και από την άλλη πλευρά ανοχή στη σφαγή αμάχων στα προσφυγικά στρατόπεδα Σάμπρα και Σατίλα στο Λίβανο το 1992 ή επιχειρήσεις όπως η Cast Lead στη Γάζα τον Ιανουάριο 2009. Στις 7 Οκτωβρίου 2023 με την τρομοκρατική επίθεση της Χαμάς στο Ισραήλ και την εκτεταμένη απάντηση με βομβαρδισμούς και χερσαία επιχείρηση στη Βόρεια Γάζα από το Ισραήλ άνοιξε ένας νέος κύκλος αίματος που κοστίζει τη ζωή χιλιάδων αμάδων και μεταξύ αυτών παιδιών και οδηγεί στον εκτοπισμό εκατομμυρίων ανθρώπων. Ίσως το χαρακτηριστικότερο στοιχείο της βαρβαρότητας αυτής της διένεξης, είναι η συχνή υποδοχή ως ηρώων και απόδοση τιμών σε

ανθρώπους που πραγματοποίησαν εξαιρετικά βάνουσες ενέργειες, δίνοντας στην βαρβαρότητα στοιχεία κουλτούρας και ταυτότητας. Δυστυχώς, ο κατάλογος των θηριωδιών και τραγωδιών και των δύο πλευρών –χωρίς καμία πρόθεση σύγκρισης και συμψηφισμού– είναι εξαιρετικά μακρύς.

Εποικισμοί

Οι έποικοι είναι οι κάτοικοι των κοινοτήτων/οικισμών που παρανόμως κατασκεύασε το Ισραήλ στα κατεχόμενα Παλαιστινιακά εδάφη. Η πολιτική των εποικισμών ως στρατηγική επιλογή διαδοχικών κυβερνήσεων του Ισραήλ ξεκινά το 1967, στο πλαίσιο του Σχεδίου Αλόν (Alon Plan) το οποίο προέβλεπε τον εποικισμό περιοχών που είχαν στρατηγική σημασία από πλευράς ασφάλειας και όπου η παρουσία Παλαιστινιακού πληθυσμού ήταν μικρή. Η στρατηγική αξία των εποικισμών για το Ισραήλ συνδέεται με τον έλεγχο συγκεκριμένων αξόνων μεταφοράς αγαθών ή/και περιοχών με εύφορη γη και υδάτινους πόρους. Ο ΟΗΕ σε σειρά ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας, με πιο πρόσφατο το Ψήφισμα 2334 του 2016, έχει καλέσει το Ισραήλ να εγκαταλείψει την πολιτική του εποικισμού κατεχόμενων Παλαιστινιακών εδαφών, καθώς αυτή δεν όχι μόνον δεν έχει κάποια νομική βάση αλλά συνιστά μείζονα παραβίαση του διεθνούς δικαίου, καθώς και μεγάλο και σοβαρότατο εμπόδιο για την επίλυση της σύγκρουσης στη βάση των δύο κρατών. Η ΕΕ απαιτεί να γίνεται διάκριση μεταξύ εξαγωγών προϊόντων που προέρχονται από το Ισραήλ και τα κατεχόμενα εδάφη. Κατά περιόδους έχουν παρατηρηθεί προκλήσεις που συνδέονται με σωματική βία, υλικές ζημιές σε οικίες και υποδομές συμπεριλαμβανομένων καταστροφών ηλεκτρικών παροχών, ξερίζωμα ή κάψιμο ελαιόδεντρων και άλλων γεωργικών προϊόντων. Από τους αρχικούς οικισμούς, έχουν εγκαταλειφθεί 18 στο Σινά και 21 στη Γάζα μετά την ειρηνευτική συμφωνία μεταξύ Αιγύπτου και Ισραήλ το 1979. Όμως, ένας σημαντικός αριθμός Ισραηλινών οικισμών παραμένει στη Δυτική Όχθη και στην Ανατολική Ιερουσαλήμ, αντίστοιχα 144 και 12, με υπολογιζόμενο πληθυσμό 450.000 και 220.000 στις αρχές του 2023. Επί πλέον, περίπου 25.000 Ισραηλινοί παραμένουν στο Γκολάν. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 1982, ο συνολικός αριθμός των εποίκων δεν ξεπερνούσε τις 20.000 στη Δυτική Όχθη, τους 80.000 στην Ανατολική Ιερουσαλήμ, και τους 7.000 στο Γκολάν. Η κυβέρνηση του Ισραήλ θεωρεί δεδομένο ότι θα διατηρήσει ορισμένους σημαντικούς οικισμούς ακόμη και μετά από μια συμφωνία ειρήνης.

Ιντιφάντα

Η Πρώτη Ιντιφάντα (1987–1993) ήταν μια μαζική εξέγερση των Παλαιστινίων εναντίον της ισραηλινής κατοχής που ξεκίνησε από έναν προσφυγικό καταυλισμό και γρήγορα εξαπλώθηκε στη Γάζα, τη Δυτική Όχθη και την Ανατολική Ιερουσαλήμ. Οι παλαιστινιακές ενέργειες περιελάμβαναν από πολιτική ανυπακοή, γενικές απεργίες και μποϋκοτάζ ισραηλινών προϊόντων έως οδοφράγματα, διαδηλώσεις και πετροπόλεμο με τις ισραηλινές δυνάμεις ασφαλείας και προκάλεσαν το παγκόσμιο ενδιαφέρον. Κατά τη διάρκεια της Πρώτης Ιντιφάντα υπολογίζεται ότι έχασαν τη ζωή τους 1.100 Παλαιστίνιοι από τις Ισραηλινές δυνάμεις ασφαλείας και 160 Ισραηλινοί από τους Παλαιστίνιους. Επιπρόσθετα, περίπου

1.000 Παλαιστίνιοι σκοτώθηκαν από ομοεθνείς τους ως ύποπτοι για συνεργασία με τις Ισραηλινές Αρχές, αν και επίσημα στοιχεία υπήρχαν για λιγότερους από τους μισούς.

Η Δεύτερη Ιντιφάντα, γνωστή και ως Ιντιφάντα Αλ-Ακσά (από το όνομα του σημαντικού τζαμιού που έχει κατασκευαστεί τον 7^ο αιώνα στο Όρος του Ναού στην Παλιά Πόλη της Ιερουσαλήμ) ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο του 2000 με αφορμή την επίσκεψη του Αριέλ Σαρόν στο Τείχος των Δακρύων. Τα γενικά κίνητρα για τη βία προτάθηκαν ως η αποτυχία της Διάσκεψης Κορυφής του Καμπ Ντέιβιντ του 2000 να καταλήξει σε τελική συμφωνία για την ειρηνευτική διαδικασία Ισραήλ-Παλαιστίνης τον Ιούλιο του 2000. Ο αριθμός των νεκρών, στρατιωτικών και πολιτών ξεπέρασε τους 5.300 Παλαιστίνιους και τους 1.000 Ισραηλινούς.

Λύση Δύο Κρατών

Θεωρούμενη διεθνώς ως το μόνο βιώσιμο πλαίσιο για τον τερματισμό της σύγκρουσης Ισραήλ-Παλαιστίνης, η λύση των δύο κρατών αποτελεί τη βάση για διπλωματική επίλυση για περισσότερα από 50 χρόνια και έχει σκιαγραφηθεί σε πολλά σχέδια και προτάσεις (π.χ. Καμπ Ντέιβιντ (2000), Πρωτοβουλία της Γενεύης, Σαουδαραβικό Σχέδιο κλπ.). Ωστόσο, το πρώτο συγκεκριμένο στρατηγικό σχέδιο για την επίτευξη λύσης δύο κρατών δόθηκε από το Κουαρτέτο στον Οδικό Χάρτη για την Ειρήνη του 2003.

Σε γενικές γραμμές, η λύση προβλέπει ένα ανεξάρτητο κράτος του Ισραήλ εντός των σημερινών του συνόρων και τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου κράτους της Παλαιστίνης εντός της Λωρίδας της Γάζας και της Δυτικής Όχθης, με αμοιβαία αναγνώριση του δικαιώματος στην ανεξαρτησία και την κυριαρχία. Αυτό θα επιτευχθεί σε πρώτη φάση με τον τερματισμό των εχθροπραξιών, την αποστρατιωτικοποίηση του παλαιστινιακού κράτους, με διεθνώς διευκολυνόμενες πρωτοβουλίες οικοδόμησης θεσμών για την ενίσχυση της παλαιστινιακής Κοινωνίας των Πολιτών, καθώς και με τον τερματισμό της οικοδόμησης ισραηλινών οικισμών στη Δυτική Όχθη, με αποζημίωση στους Παλαιστίνιους για τυχόν υφιστάμενους οικισμούς που επιλέγονται για διατήρηση. Στη συνέχεια, οι διαπραγματεύσεις θα προχωρήσουν σε θέματα που αφορούν στην αδιάλειπτη επικοινωνία και στη μετακίνηση μεταξύ της Γάζας και της Δυτικής Όχθης, στην αναγνώριση του κράτους του Ισραήλ από ολόκληρο τον αραβικό κόσμο, στις συμφωνίες για την κοινή διαχείριση και διανομή των υδάτινων πόρων, στη διαίρεση της Ιερουσαλήμ, στην κατεδάφιση του Τείχους Ασφαλείας και στην ανάπτυξη διεθνούς δύναμης υπό την αιγίδα του ΟΗΕ για την επίβλεψη της ειρηνευτικής συμφωνίας.

Ενώ και οι δύο πλευρές συμφωνούν κατ' αρχήν με τη λύση των δύο κρατών, πολλά εμπόδια υπονομεύουν τη βιωσιμότητά της. Μεταξύ αυτών είναι ο πολιτικός έλεγχος της Χαμάς στη Γάζα, ο Ισραηλινός εποικισμός, και η απόφαση της -τότε- κυβέρνησης Τραμπ να αναγνωρίσει την Ιερουσαλήμ ως πρωτεύουσα του Ισραήλ. Η υποστήριξη για τη λύση αυτή έχει μειωθεί από το 2010 και η ανάλυση γίνεται όλο και πιο σκεπτικιστική ως προς τη βιωσιμότητά της. Πολλοί ειδικοί πιστεύουν ότι δεν είναι πλέον ρεαλιστική και η λαϊκή υποστήριξη από των Παλαιστινίων και των Ισραηλινών πλευρών βρίσκεται στα χαμηλότερα παρά ποτέ επίπεδα.

Παλαιστίνιοι Πρόσφυγες

Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΗΕ, υπάρχουν σχεδόν 6 εκατομμύρια Παλαιστίνιοι που καταγράφονται ως πρόσφυγες που ζουν σε 58 καταυλισμούς. Πιο συγκεκριμένα, εντοπίζονται 2.307.000 στην Ιορδανία, 490.000 στον Λίβανο, 570.000 στη Συρία, 1.476.000 στη Γάζα και 872.000 στη Δυτική Όχθη. Εκτός από την Ιορδανία, όπου οι περισσότεροι Παλαιστίνιοι έχουν λάβει πλήρη υπηκοότητα, σε όλες τις άλλες αραβικές χώρες οι Παλαιστίνιοι εγκαταστάθηκαν σε προσφυγικούς καταυλισμούς και δεν τους δόθηκαν υπηκοότητα και πλήρη δικαιώματα. Σε γενικές γραμμές, η μεταχείριση των Παλαιστινίων από τα αραβικά κράτη δεν ήταν πάντοτε η βέλτιστη. Επιπλέον, ένας πληθυσμός περίπου 6 εκατομμυρίων αποτελεί την ευρύτερη παλαιστινιακή διασπορά, με τη μεγαλύτερη συγκέντρωση στη Νότια Αμερική, όπου η Χιλή φιλοξενεί τη μεγαλύτερη κοινότητα εκτός της Μέσης Ανατολής, με πληθυσμό 500.000 ατόμων. Υπάρχουν περίπου 255.000 στις ΗΠΑ και πάνω από 100.000 στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με το Βερολίνο να έχει την υψηλότερη συγκέντρωση με περίπου 30.000 κατοίκους.

Εμφύλιος Πόλεμος Παλαιστινίων

Ο Μαχμούτ Αμπάς, ο οποίος διαδέχθηκε τον Γιασερ Αραφάτ μετά τη νίκη στις προεδρικές εκλογές του 2005, ζήτησε κοινοβουλευτικές εκλογές το 2006 στις οποίες η Χαμάς ήταν νικήτρια. Η κυβέρνηση της Χαμάς αρνήθηκε να αποκηρύξει τη βία ως πολιτικό εργαλείο και να αναγνωρίσει το κράτος του Ισραήλ, και η διεθνής πίεση στην Παλαιστινιακή Αρχή οδήγησε σε εντάσεις μεταξύ της Φατάχ και της Χαμάς. Και τα δύο μέρη αρνήθηκαν να μοιραστούν την εξουσία μεταξύ τους, όπως προβλέπεται από το Παλαιστινιακό Σύνταγμα, γεγονός που είχε ως κατάληξη την στρατιωτική κατάληψη της Γάζας από τη Χαμάς το 2007. Στην πραγματικότητα, η Χαμάς κυβερνά τώρα τη Γάζα ενώ η Φατάχ αποτελεί την πολιτική εξουσία στη Δυτική Όχθη. Οι προσπάθειες συμφιλίωσης για τη δημιουργία κυβέρνησης ενότητας παραμένουν μέχρι τώρα ανεπιτυχείς.

Ημέρα Οργής

Η Ημέρα Οργής αποτελεί όρο που περιγράφει διαδηλώσεις που οργανώνονται και συντονίζονται πριν την τελική τους εκτέλεση. Αρχικά χρησιμοποιήθηκε για τις φοιτητικές διαδηλώσεις στις ΗΠΑ τις δεκαετίες του 1960 και 1970, ωστόσο πλέον έχει γίνει σύνθημα στην Μέση Ανατολή, πρώτα στα συνθήματα των διαδηλωτών κατά τη διάρκεια της Αραβικής Άνοιξης, και, αργότερα, ως πολιτική διακήρυξη από μη κυβερνητικές ομάδες, ιδίως τη Χαμάς και τη Χεζμπολάχ κατά του Ισραήλ.

Αραβική Άνοιξη

Ο όρος «Αραβική Άνοιξη» δόθηκε σε μια σειρά εξεγέρσεων υπέρ της δημοκρατίας που κατέκλυσαν τη Μέση Ανατολή και την Βόρεια Αφρική το 2011, όπου κυριαρχούσε η πίεση για δομικές, κοινωνικές και πολιτικές μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση του

εκδημοκρατισμού και της ανατροπής των αυταρχικών καθεστώτων, με σύνθημά τους ότι «ο λαός θέλει να πέσει το καθεστώς» (*"Ash-sha'ab yurid isqat an-nizam"*).

Ξεκινώντας από την Τυνησία τον Δεκέμβριο του 2010, όπου οι διαδηλώσεις οδήγησαν σε αλλαγή του καθεστώτος, εμφανίστηκαν κινήματα στο σύνολο σχεδόν των χωρών της περιοχής. Κοινές συνθήκες και μακροχρόνιες αιτίες όπως το κόστος ζωής, η διαφθορά, η αστυνομική βία και η συστηματική καταστολή συνέβαλαν σε ένα ευρύ αίσθημα παραπόνων και αναταραχών.

Η κληρονομιά της Αραβικής Άνοιξης, ωστόσο, διέψευσε τις προσδοκίες με αρκετούς μελετητές να μιλούν ακόμη και για «Αραβικό Χειμώνα». Αυταρχικοί ηγέτες ανετράπησαν, ωστόσο, νέοι σύντομα πήραν τη θέση τους. Μόνο στην Τυνησία, από όπου άρχισαν οι εξεγέρσεις, έχουν επικρατήσει οι δημοκρατικοί θεσμοί. Αντίθετα, οι εμφύλιοι πόλεμοι στη Λιβύη και τη Συρία αντιπροσωπεύουν την πιο τραγική κατάληξη της επανάστασης. Αρχικά, σε πολλές χώρες, εφαρμόστηκαν μετριοπαθείς πολιτικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες, όμως, σταδιακά υπονομεύτηκαν από αντεπαναστατικές δυνάμεις και την αναζωπύρωση της καταστολής στα περισσότερα κράτη. Τέλος, αντίκτυπο μεγαλύτερης διάρκειας αποτελεί ο αυξημένος σεχταρισμός στις εγχώριες και γεωπολιτικές υποθέσεις. Ενώ στην Αίγυπτο ο Πρόεδρος Σίσι καταδίκασε τον Ισλαμισμό στην πολιτική και έθεσε εκτός νόμου τη Μουσουλμανική Αδελφότητα, ο πολιτικός ισλαμισμός απέκτησε σημαντική δυναμική σε χώρες όπως η Συρία και το Ιράκ, ενώ ο σεχταρισμός συνέβαλε στην εντατικοποίηση του ανταγωνισμού μεταξύ Σουνιτών και Σιιτών και των συγκρούσεων δι' αντιπροσώπων, κυρίως μεταξύ της Σαουδικής Αραβίας και του Ιράν, με χαρακτηριστικότερη την περίπτωση της Υεμένης.

Πυρηνικό Οπλοστάσιο Ισραήλ και Συσχετισμοί Στρατιωτικής Ισχύος στην Περιοχή

Αν και δεν το έχει επιβεβαιώσει ποτέ επισήμως, θεωρείται ως δεδομένο ότι το Ισραήλ διαθέτει ένα ισχυρό πυρηνικό οπλοστάσιο. Πρόσφατες εκτιμήσεις δείχνουν ότι διαθέτει περίπου 90 πυρηνικά όπλα. Αντίθετα με άλλα κράτη της Μέσης Ανατολής, το Ισραήλ δεν έχει υπογράψει τη Συνθήκη για τη Μη Διάδοση των Πυρηνικών Όπλων (NPT). Για παράδειγμα, το Ιράν, το οποίο έχει υπογράψει την NPT, ωστόσο, θεωρείται ότι στοχεύει στην ανάπτυξη όπλων αξιοποιώντας το πυρηνικό του πρόγραμμα. Αυτό αποτελεί τη σημαντικότερη πηγή γεωπολιτικής τριβής μεταξύ όχι μόνο του Ισραήλ και του Ιράν, αλλά και με άλλα αραβικά κράτη, ιδίως τη Σαουδική Αραβία, αλλά και με χώρες της Δύσης, κυρίως τις ΗΠΑ, και αποτελεί τον λόγο που το κράτος βρίσκεται υπό καθεστώς κυρώσεων.

Όσον αφορά στα συμβατικά όπλα, το 2022, το Ισραήλ δαπανούσε περίπου 23,4 δισεκατομμύρια δολάρια για τον στρατό του, περισσότερα από το άθροισμα των συνολικών προϋπολογισμών της Αιγύπτου (4,65 δισ.), του Ιράν (6.85 δισ.) και της Ιορδανίας (2.32 δισ.). Στην περιοχή της Μέσης Ανατολής, μόνον η Σαουδική Αραβία δαπανά περισσότερα χρήματα, με προϋπολογισμό 75 δισεκατομμυρίων δολαρίων, και αποτελεί τον δεύτερο μεγαλύτερο εισαγωγέα όπλων παγκοσμίως από το 2015, τα περισσότερα με προέλευση από τις ΗΠΑ.

Επενδύει κυρίως στον εκσυγχρονισμό και στην επέκταση των αεροπορικών δυνάμεών της, αν και οι εισαγωγές ναυτικών όπλων και τεχνολογικού εξοπλισμού έχουν αυξηθεί ραγδαία από το 2021. Η Αίγυπτος, ένας ακόμη μεγάλος εισαγωγέας της περιοχής, έχει μόνιμο στρατό 400.000 στρατιωτών, αλλά η γεωπολιτική της επιρροή προέρχεται κυρίως από τη ναυτική της ισχύ, με μακράν το μεγαλύτερο ναυτικό στον Αραβικό κόσμο.

Η Μέση Ανατολή έχει την υψηλότερη στρατιωτική επιβάρυνση στην εθνική οικονομία, με μέση περιφερειακή αμυντική δαπάνη περίπου 4% του ΑΕΠ. Πιο συγκεκριμένα, ως ποσοστό του ΑΕΠ το 2022, το Ισραήλ δαπάνησε το 4,51%, η Αίγυπτος το 1,06% ενώ το Ιράν 2,59%. Το κράτος με τη μεγαλύτερη δαπάνη αποτελεί η Σαουδική Αραβία με 7,42%, ακολουθούμενη από το Κατάρ και το Ομάν με περίπου 7%. Αυτοί οι αριθμοί είναι σημαντικοί καθώς αντικατοπτρίζουν τις εντεινόμενες εθνικές ανησυχίες για την ισχύ και την επιρροή των περιφερειακών αντιπάλων, και αποτελούν ένδειξη μιας ίσως επιταχυνόμενης περιφερειακής κούρσας εξοπλισμών.

Σιδηρούς Θόλος (Iron Dome)

Ο Σιδηρούς Θόλος αποτελεί το σύστημα αεράμυνας του Ισραήλ που είναι σε λειτουργία από το 2011. Κατασκευασμένος με την χρήση αμερικανικής στρατιωτικής τεχνολογίας και υλικών, ο Σιδηρούς Θόλος αποτελεί ένα κινητό σύστημα που μπορεί να μεταφερθεί και να τοποθετηθεί οπουδήποτε σε μικρό χρονικό διάστημα. Είναι εξοπλισμένος με έξυπνα συστήματα ανίχνευσης radar σχεδιασμένα αποκλειστικά για την αναχαίτιση ρουκετών συγκεκριμένου τύπου που χρησιμοποιούνται κατά κόρον από οργανώσεις εχθρικές στο Ισραήλ. Συγκεκριμένα, είναι ιδανικό απέναντι σε μη κατευθυνόμενες ρουκέτες μικρού βεληνεκούς –ακριβώς αυτές που χρησιμοποιούνται από Παλαιστινιακές στρατιωτικές οργανώσεις.

Ρουκέτες

Οι ρουκέτες είναι ένα αυτοκινούμενο, στις περισσότερες περιπτώσεις κατευθυνόμενο οπλικό σύστημα που βασίζεται σε ένα σύστημα εκτόξευσης. Ιστορικά, έχουν χρησιμοποιηθεί από το πυροβολικό ως όπλο μέσου και μεγάλου βεληνεκούς. Η χρήση τους είναι κυρίως ως όπλο αέρος-εδάφους, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις και ως αέρος-αέρος και εδάφους-αέρος. Μία άλλη χρήση είναι αυτή της εδάφους-εδάφους. Μία σημαντική διαφορά τους με τους πυραύλους είναι πως οι ρουκέτες, ιδιαίτερα οι αυτοσχέδιες, μπορεί να είναι μη κατευθυνόμενες. Το παλαιστινιακό οπλοστάσιο ρουκετών που χρησιμοποιείται ως το βασικότερο όπλο στην αραβο-ισραηλινή σύγκρουση περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα ρουκετών και πυραύλων, που ποικίλλουν σε σχεδιασμό, μέγεθος και χωρητικότητα ωφέλιμου φορτίου. Οι ρουκέτες κατασκευάζονται τοπικά στη Γάζα και τη Δυτική Όχθη ή προέρχονται από παράνομη διακίνηση από το Ιράν και τη Συρία. Οι Παλαιστινιακές στρατιωτικές οργανώσεις έχουν εκτοξεύσει πάνω από 20.000 επιθέσεις με ρουκέτες εναντίον του Ισραήλ από το 2001. Η συντριπτική πλειοψηφία των επιθέσεων έχει προέλθει από τη Χαμάς και την Ισλαμική Τζιχάντ. Σήμερα, ο Ισραηλινός Στρατός εκτιμά ότι η Χεζμπολάχ

διατηρεί ένα οπλοστάσιο με πάνω από 130.000 ρουκέτες, ενώ η Χαμάς και η Ισλαμική Τζιχάντ πάνω από 30.000. Το βεληνεκές του οπλοστασίου ρουκετών ποικίλλει από 20-160 χλμ, με τους περισσότερους Κασάμ να έχουν βεληνεκές μεταξύ 40-70χλμ. Πιο συγκεκριμένα, στον πόλεμο της Γάζας του 2008, οι πύραυλοι της Χαμάς είχαν μέγιστο βεληνεκές 40 χλμ, βεληνεκές το οποίο αυξήθηκε στα 230 χλμ μέχρι τη σύγκρουση του 2021. Σε γενικό πλαίσιο, μέσω αναλύσεων εικόνων από τους πολέμους και τις επιθέσεις προκύπτει ότι η Χαμάς διαθέτει αυτοσχέδιους πυραύλους, τροποποιημένα ΑΚ-47, παλαιά σοβιετικά πολυβόλα, και άλλα φθηνά, μεταχειρισμένα ή κλεμμένα όπλα.

Τείχος Ασφαλείας (Δυτική Όχθη)

Το Τείχος Ασφαλείας στη Δυτική Όχθη αποτελεί δίκτυο τσιμεντένιων εμποδίων ύψους έως και 8 μέτρων και τάφρων, με μία ζώνη ασφαλείας με μέσο πλάτος 60 μέτρων. Έχει μήκος 710 χλμ. και έχουν ολοκληρωθεί περίπου τα 2/3. Οι υποστηρικτές του Τείχους ισχυρίζονται ότι έχει συμβάλει σημαντικά στη μείωση των παλαιστινιακών επιθέσεων αυτοκτονίας, ενώ οι επικριτές του ότι στοχεύει στην προσάρτηση παλαιστινιακών εδαφών, ότι απομονώνει εύφορα παλαιστινιακά εδάφη και δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στην ελεύθερη διακίνηση των κατοίκων των γύρω περιοχών. Το 2004, το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης έκρινε την κατασκευή του τείχους ως παράνομη σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Υπάρχουν και άλλα δύο τείχη, στα σύνορα του Ισραήλ με τη Γάζα και στα σύνορα της Γάζας με την Αίγυπτο.

Σηράγγες Χαμάς

Ένα τεράστιο δίκτυο σηράγγων αγνώστου μεγέθους εκτείνεται από τη Γάζα στο Ισραηλινό και Αιγυπτιακό έδαφος. Αυτές εξυπηρετούν τόσο αμυντικούς όσο και επιθετικούς στρατηγικούς σκοπούς. Αφενός, αποτρέπουν Ισραηλινές συμβατικές στρατιωτικές ικανότητες από την αποφασιστική καταστροφή της Χαμάς παρέχοντας ασφάλεια και καταφύγιο στους ενόπλους της Χαμάς, κρύβοντας όπλα και διευκολύνοντας την επικοινωνία. Αφετέρου, επιτρέπουν στη Χαμάς να διεξάγει επιθέσεις σε ισραηλινό έδαφος διαφεύγοντας από τις ισχυρότερες δυνάμεις του Ισραήλ κατά μήκος των συνόρων της Γάζας, επιτρέποντάς της να απειλήσει τον ισραηλινό στρατό εξαπολύοντας αιφνιδιαστικές επιδρομές και επιθέσεις βαθιά στο ισραηλινό έδαφος. Εντός των σηράγγων, η Χαμάς χρησιμοποιεί ενσύρματες τηλεφωνικές γραμμές για συγκεκαλυμμένη επικοινωνία. Από την αρχή του αποκλεισμού της Γάζας από το Ισραήλ έχουν, επίσης, επιτύχει αυξανόμενα μεγέθη διαδρομών λαθρεμπορίου για στρατιωτικό εξοπλισμό και πολιτικά αγαθά μεταξύ και μέσω της Αιγύπτου. Τα ισραηλινά αντίμετρα, συμπεριλαμβανομένου και του βομβαρδισμού από αέρος, είναι γενικά αναποτελεσματικά. Μόνο με άμεσες χερσαίες στρατιωτικές επιχειρήσεις, όπως συνέβη το 2014, που οι ισραηλινές αμυντικές δυνάμεις κατάφεραν να διαλύσουν τα δίκτυα των σηράγγων, μπορούν να επέλθουν πρακτικά αποτελέσματα, αν και, στην προκειμένη περίπτωση, αμέσως μετά την απόσυρση, η Χαμάς εκκινεί την ανακατασκευή των κατεστραμμένων σηράγγων.

Πρόσωπα

Ράμπιν (Γιτζάκ)

Ο Γιτζάκ Ράμπιν ήταν Ισραηλινός πολιτικός και στρατηγός, και διατέλεσε Πρωθυπουργός από το 1974-1977 και από το 1992-1995 έως τη δολοφονία του. Ο Ράμπιν πρωταγωνίστησε με τις διπλωματικές του προσπάθειες επιδιώκοντας την επίτευξη ειρήνης μεταξύ του Ισραήλ και του Αραβικού κόσμου. Υπέγραψε την Ενδιάμεση Συμφωνία για το Σινά με την Αίγυπτο το 1975, στην οποία και οι δύο πλευρές αναγνώρισαν την ανάγκη να επιλύσουν τη διαμάχη με ειρηνευτικά μέσα. Η συγκεκριμένη συμφωνία υπήρξε προάγγελος της Συμφωνίας του Καμπ Ντέιβιντ το 1978. Ο Ράμπιν και πάλι κατάφερε διπλωματικές επιτυχίες μέσω διαπραγματεύσεων που οδήγησαν στις Συμφωνίες του Όσλο το 1993, με το Ισραήλ να αποδέχεται τη δημιουργία Παλαιστινιακής Εθνικής Αρχής και τον Αραφάτ να δεσμεύεται, μετά από χρόνια ένοπλης σύρραξης, να αποκηρύξει τη βία κατά του Ισραήλ. Του απονεμήθηκε από κοινού με τον Αραφάτ και τον Σιμόν Πέρες το Νόμπελ Ειρήνης το 1994. Δολοφονήθηκε τις 4 Νοεμβρίου του 1995 από τον Γιγκάλ Αμίρ, φανατικό πολέμιο των Συμφωνιών του Όσλο.

Αραφάτ (Γιάσερ)

Ο Γιάσερ Αραφάτ ήταν ο πρώτος Πρόεδρος της Εθνικής Παλαιστινιακής Αρχής την περίοδο 1994-2004. Την περίοδο που ήταν φοιτητής στο Κάιρο εναντιώθηκε στον Σιωνισμό και το κράτος του Ισραήλ, πολεμώντας το 1948 στον Αραβο-Ισραηλινό πόλεμο, ενώ αργότερα εντάχθηκε στον Αιγυπτιακό στρατό κατά τη διάρκεια της Κρίσης του Σουέζ (1956). Μέσω των δεσμών του με την Μουσουλμανική Αδελφότητα ίδρυσε τη Φατάχ (Fatah), έναν παραστρατιωτικό οργανισμό εναντίον του Ισραηλινού κράτους. Ο Αραφάτ έγινε αρχηγός της Οργάνωσης για την Απελευθέρωση της Παλαιστίνης (PLO) το 1969, με τη Φατάχ να αποτελεί τη μεγαλύτερη ομάδα στον συνασπισμό των Παλαιστινιακών οργανισμών. Αποτυγχάνοντας να προκαλέσει ένοπλη σύρραξη και με την υποστήριξη των αραβικών εθνών σταδιακά να φθίνει, ο Αραφάτ στράφηκε στη διπλωματία. Το 1988 αποκήρυξε δημόσια την τρομοκρατία και αποδέχτηκε το Ψήφισμα 242 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και το δικαίωμα ύπαρξης του Ισραήλ, πρωτοβουλίες που οδήγησαν μετέπειτα στις συμφωνίες του Όσλο το 1993, για τις οποίες, από κοινού με τους Γιτζάκ Ράμπιν και Σιμόν Πέρες, βραβεύτηκε με το Νόμπελ Ειρήνης. Το 1994 επέστρεψε στη Γάζα, όπου και εγκαταστάθηκε, προωθώντας την αυτοδιοίκηση για τα εδάφη που ήλεγχαν οι Παλαιστίνιοι. Το 2000, μετά το ξέσπασμα της δεύτερης Ιντιφάντα, προσπάθησε να προωθήσει τη λύση των Δύο Κρατών, αξιοποιώντας και τη Σύνοδο Κορυφής που διοργανώθηκε τον Ιούλιο του 2000 στο Καμπ Ντέιβιντ, με πρωτοβουλία του τότε Προέδρου των ΗΠΑ, Μπιλ Κλίντον. Η προσπάθεια ήταν ανεπιτυχής και ο Αραφάτ αποκλείστηκε από τις Ισραηλινές Δυνάμεις στο Προεδρικό Μέγαρο στη Ραμάλα από τον Ιούλιο του 2001 έως τον Σεπτέμβριο του 2002. Το 2004, η κατάσταση της υγείας του

επιδεινώθηκε ραγδαία, με αποτέλεσμα τον θάνατό του τον Νοέμβριο του 2004 σε νοσοκομείο του Παρισιού.

Αμπάς (Μαχμούντ)

Ο Μαχμούντ Αμπάς είναι ο Προεδρεύων της Παλαιστινιακής Εθνικής Αρχής και Πρόεδρος του Κράτους της Παλαιστίνης από το 2005. Μετά την εκλογή του, έπαυσε τις στρατιωτικές επιθέσεις των Παλαιστινίων εναντίον του Ισραήλ και διαπραγματεύτηκε κατά τη Δεύτερη Ιντιφάντα με τον Πρωθυπουργό του Ισραήλ, Άριελ Σαρόν. Αποτελεί προσωπικότητα με αμφιλεγόμενη φήμη. Πιο συγκεκριμένα, έχει υποστηρίξει επανειλημμένα τη δέσμευσή του στη λύση δύο κρατών, έχει αποκηρύξει τις στρατιωτικές επιθέσεις εναντίον του Ισραήλ –σε σημείο που έφτασε να υποστηρίξει τον αποκλεισμό από μέρους του Ισραήλ της ελεγχόμενης από τη Χαμάς Λωρίδας της Γάζας– και έχει υποστηρίξει το δικαίωμα της Παλαιστίνης στην αυτοκυριαρχία και την ύπαρξη ως επίσημο κράτος με βάση τα σύνορα προ-1967. Ωστόσο, έχει επίσης κατηγορηθεί για διαφθορά, ότι ενδιαφέρεται περισσότερο για προσωπική εξουσία και ισχύ και λιγότερο για την Οργάνωση για την Απελευθέρωση της Παλαιστίνης, για αντισημιτισμό ακόμη και για άρνηση του Ολοκαυτώματος. Η δημοτικότητά του μεταξύ των Παλαιστινίων σταδιακά μειώθηκε, με πολλούς να τον θεωρούν υπερβολικά συμβιβαστικό.

Νετανιάχου (Μπενιαμίν)

Ο Μπενιαμίν Νετανιάχου αποτελεί τον μακροβιότερο και νυν Πρωθυπουργό του Ισραήλ, θέση στην οποία εξελέγη έξι φορές, συμπεριλαμβανομένων τεσσάρων συνεχόμενων θητειών μεταξύ του 2009 και του 2021. Σήμερα, στην έκτη θητεία του μετά τις εκλογές του 2022, η πολιτική πορεία του Νετανιάχου είναι αμφιλεγόμενη, με σημαντικά επιτεύγματα να επισκιάζονται από ισχυρισμούς διαφθοράς και σκάνδαλα που χρονολογούνται πίσω στην πρώτη του θητεία (1996-1999).

Στις αρχές της πρωθυπουργίας του, ο Νετανιάχου υπερασπίστηκε φιλελεύθερες πολιτικές της ελεύθερης αγοράς και έκανε σημαντικές οικονομικές μεταρρυθμίσεις που οδήγησαν σε ραγδαία οικονομική ανάπτυξη του Ισραήλ. Πολλοί τον χαρακτήριζαν υπερβολικά ήπιο στις διαπραγματεύσεις με την Οργάνωση για την Απελευθέρωση της Παλαιστίνης, παρά την εναντίωσή του σε συγκεκριμένα σημεία των Συμφωνιών του Όσλο, που οδήγησαν μετέπειτα στην απώλεια στήριξης από τη συντηρητική εκλογική βάση του Ισραήλ και την πρώτη του εκλογική ήττα. Όταν έγινε Πρωθυπουργός ξανά το 2009, η στάση του έναντι της Παλαιστίνης σκλήρυνε: δημόσια ο Νετανιάχου επιβεβαίωνε την προσήλωση του Ισραήλ στη λύση δύο κρατών, αλλά η επίσημη πολιτική της κυβέρνησής του υποστήριζε ταυτόχρονα το δικαίωμα του Ισραήλ στη συνέχιση των εποικίσεων στη Δυτική Όχθη.

Έχει υιοθετήσει επιθετική ρητορική απέναντι στο Ιράν, το οποίο θεωρεί ως τον μεγαλύτερο στρατηγικό αντίπαλο του Ισραήλ, καλωσόρισε την Ειρηνευτική Πρωτοβουλία με τη Σαουδική Αραβία, όπως προκύπτει από την στήριξη που επέδειξε και έχει επιτηρήσει σειρά συμφωνιών για την κανονικοποίηση των σχέσεων με πολλά αραβικά κράτη.

Ισμαήλ Χανίγια

Ο Ισμαήλ Χανίγια (Ismail Haniyeh), γεννημένος το 1963 στο προσφυγικό στρατόπεδο Shati στη Γάζα, θεωρείται ως ο ανώτατος πολιτικός ηγέτης της Χαμάς και αποτελεί μία αμφιλεγόμενη προσωπικότητα. Το 2017 εξελέγη Επικεφαλής του Πολιτικού Γραφείου της Χαμάς, θέση στην οποία επανεξελέγη το 2021. Το 2006, μετά την επικράτηση της Χαμάς στις κοινοβουλευτικές εκλογές διορίστηκε Πρωθυπουργός της Παλαιστινιακής Αρχής, θέση από την οποία τον καθάισε ο Πρόεδρος της Παλαιστινιακής Αρχής, Μοχάμεντ Αμπάς, μετά την κλιμάκωση της έντασης μεταξύ Φατάχ και Χαμάς. Ο Χανίγια έχει στενές σχέσεις με το Ιράν, καθώς είναι χαρακτηριστικό πως τον Αύγουστο του 2017, ήταν επικεφαλής μίας αποστολής της Χαμάς στο Ιράν, στην οποία συνάντησε τον Ανώτατο Ηγέτη Ayatollah Αλί Χομεϊνί, σφραγίζοντας μία νέα περίοδο στενών σχέσεων με το Ιράν. Στενές σχέσεις διατηρεί και με την Τουρκία και προσωπικά με τον Πρόεδρο Ερντογάν. Κατά τη διάρκεια των σπουδών του στο Πανεπιστήμιο εντάχθηκε στην Μουσουλμανική Αδελφότητα και γρήγορα δραστηριοποιήθηκε αρχικά στον ισλαμιστικό ακτιβισμό και στην συνέχεια στον ένοπλο αγώνα των Παλαιστινίων. Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών 1980 και 1990 πέρασε αρκετό χρονικό διάστημα σε φυλακές του Ισραήλ, ενώ το 1992, μαζί με άλλους 400 Παλαιστίνιους, εκδιώχθηκε από την Γάζα στο Λίβανο. Εκ μέρους της Χαμάς υπέγραψε το 2014 τη Συμφωνία Συμφιλίωσης με την Φατάχ. Στα πρώτα χρόνια της δραστηριοποίησής του θεωρούνταν πραγματιστής και μετριοπαθής, αλλά σταδιακά σκλήρυνε τη στάση του έναντι του Ισραήλ και της Δύσης, με πολλές αμφιλεγόμενες δηλώσεις ακόμη και για το ζήτημα της ισλαμιστικής τρομοκρατίας, συμβάλλοντας καταλυτικά στην μετεξέλιξη της Χαμάς. Το 2018 το Υπουργείο Εξωτερικών των ΗΠΑ αναγνώρισε τον Χανίγια ως τρομοκράτη. Τα τελευταία χρόνια ζει εξόριστος στο Κατάρ, όπου διάγει μια ιδιαίτερως πολυτελή ζωή, με τις εκτιμήσεις να μιλούν για προσωπική περιουσία που ξεπερνά το 1 δισεκατομμύριο δολάρια, ζήτημα για το οποίο του ασκείται σκληρή κριτική και από πολλούς Παλαιστίνιους.

Μαρουάν Μπαργούτι

Ο γεννημένος το 1962 στο χωριό Κομπάρ της Δυτικής Όχθης, Μαρουάν Μπαργούτι (Marwan Barghouti) αποτελεί σημαντικό στέλεχος της Φατάχ και από πολλούς θεωρείται ως ο μόνος πολιτικός που μπορεί να ενώσει τους Παλαιστίνιους. Ο Μαρουάν Μπαργούτι, ένας από τους βασικούς στρατιωτικούς πρωταγωνιστές της δεύτερης Ιντιφάντα και μέλος της Κεντρικής Επιτροπής της Φατάχ, είναι ο πιο δημοφιλής Παλαιστίνιος πολιτικός. Από τον Απρίλιο του 2002 είναι φυλακισμένος στο Ισραήλ, καταδικασμένος σε ισόβια ποινή για τρομοκρατικές ενέργειες. Μεταξύ των άλλων το Ισραήλ τον κατηγορεί πως ίδρυσε τις Ταξιαρχίες Μαρτύρων του Αλ Ακσά. Αξίζει να σημειωθεί πως στο παρελθόν ο Μπαργούτι έχει ασκήσει κριτική και στην σημερινή διοίκηση της Φατάχ και κυρίως για το γεγονός πως απομακρύνθηκε από τον λαό, ανοίγοντας το δρόμο για την άνοδο της Χαμάς. Ο Μπαργούτι, αν και υποστηρικτής της ένοπλης βίας, υποστηρίζει τη δημοκρατική επίλυση του Παλαιστινιακού, στο πλαίσιο των Συμφωνιών του Όσλο και της ειρηνικής συνύπαρξης του

κράτους της Παλαιστίνης με τις γειτονικές χώρες. Καταγγέλλει το Ισραήλ ως ρατσιστικό καθεστώς, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα των παράνομων εποίκισμών. Το 2017 ηγήθηκε μιας ευρείας κλίμακας απεργίας πείνας με αίτημα τη βελτίωση των δικαιωμάτων και των συνθηκών κράτησης στις φυλακές του Ισραήλ. Έχει χαρακτηριστεί ως ο Νέλσον Μαντέλα των Παλαιστίνιων και έχουν υπάρξει πολλά αιτήματα για την αποφυλάκισή του, ακόμη και σχετικό Ψήφισμα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Διεθνή Κείμενα και Διασκέψεις

Ψήφισμα 242 του Συμβουλίου Ασφαλείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (1967)

Το Ψήφισμα 242 του Συμβουλίου Ασφαλείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών υιοθετήθηκε ομόφωνα στις 22 Νοεμβρίου 1967, λίγο μετά τον Πόλεμο των Έξι Ημερών. Καλεί για μια «*δίκαιη και διαρκή ειρήνη στη Μέση Ανατολή μέσω της εφαρμογής των ακόλουθων αρχών: (1) αποχώρηση των ισραηλινών στρατευμάτων από τα εδάφη που κατέλαβε στην πρόσφατη σύγκρουση, (2) τερματισμό όλων των εμπόλεμων καταστάσεων και σεβασμό για το δικαίωμα κάθε κράτους της περιοχής να ζει σε κατάσταση ειρήνης εντός ασφαλών και αναγνωρισμένων συνόρων*». Μαζί με το Ψήφισμα 338 του 1973, αποτελούν τις βασικές θέσεις του ΟΗΕ για την Αραβο- Ισραηλινή διένεξη.

Ψήφισμα 338 του Συμβουλίου Ασφαλείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (1973)

Το Ψήφισμα 338 του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ καλεί για παύση του πόλεμου του Γιομ Κιπούρ του 1973, στον οποίο το Ισραήλ αντιμετώπισε μια επίθεση με επικεφαλής την Αίγυπτο και τη Συρία. Το διφορούμενο ψήφισμα τριών γραμμών, το οποίο εγκρίθηκε ομόφωνα (με μία αποχή) στις 22 Οκτωβρίου 1973, καλούσε τους εμπόλεμους να σταματήσουν τις εχθροπραξίες εντός 12 ωρών και να εφαρμόσουν την απόφαση 242 (1967) του ΟΗΕ «*σε όλα της τα μέρη*». Ζητούσε επίσης την άμεση έναρξη διαπραγματεύσεων (υπό την «*κατάλληλη αιγίδα*») με στόχο την επίτευξη διαρκούς ειρήνης.

Συμφωνίες Καμπ Ντέιβιντ (1978)

Οι Συμφωνίες του Καμπ Ντέιβιντ αποτελούν ζευγάρι πολιτικών συμφωνιών που υπογράφηκαν από τον Αιγύπτιο Πρόεδρο Ανουάρ Σαντάτ και τον Ισραηλινό πρωθυπουργό Μεναχέμ Μπεγκίν στις 17 Σεπτεμβρίου 1978, μετά από δώδεκα ημέρες μυστικών διαπραγματεύσεων στο Καμπ Ντέιβιντ, στον Λευκό Οίκο. Η δεύτερη συμφωνία («*Πλαίσιο για τη Σύναψη Συνθήκης Ειρήνης μεταξύ Αιγύπτου και Ισραήλ*») οδήγησε απευθείας στη συνθήκη ειρήνης Αιγύπτου-Ισραήλ του 1979. Η πρώτη συμφωνία («*Πλαίσιο για την Ειρήνη στη Μέση Ανατολή*»), που αφορούσε τα παλαιστινιακά εδάφη, συντάχθηκε χωρίς τη συμμετοχή των Παλαιστινίων, λόγος για τον οποίο καταδικάστηκε από τα Ηνωμένα Έθνη.

Θεωρείται ότι οι συμφωνίες του Καμπ Ντέιβιντ μετέβαλαν την πολιτική της Μέσης Ανατολής, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στη θεώρηση της Αιγύπτου στον αραβικό κόσμο. Διαθέτοντας τον ισχυρότερο από τους αραβικούς στρατούς και ιστορία ηγεσίας στον αραβικό κόσμο υπό τον Νάσερ, η Αίγυπτος είχε μεγαλύτερη ισχύ από οποιοδήποτε άλλο αραβικό κράτος για την προώθηση των αραβικών συμφερόντων.

Ωστόσο, εντάσεις δημιουργήθηκαν από τις Συμφωνίες, ιδιαίτερα με τον βασιλιά της Ιορδανίας Χουσεΐν, ο οποίος είχε προσφέρει τη συμμετοχή της Ιορδανίας αναφορικά με την αποτύπωση της λειτουργικής αυτονομίας για τους Παλαιστίνιους. Παράλληλα, θεωρείται ότι

οι Συμφωνίες προκάλεσαν τη διάσπαση του ενιαίου αραβικού μετώπου που αντιτίθετο στο Ισραήλ.

Ειρηνευτικές Συμφωνίες Όσλο (1993 & 1995)

Μετά τον πόλεμο του Κόλπου και στο πλαίσιο της μεταψυχροπολεμικής διαδικασίας οικοδόμησης παγκόσμιας ειρήνης, υπεγράφησαν οι Συμφωνίες του Όσλο, ως αποτέλεσμα της πρώτης άμεσης διαπραγμάτευσης Ισραηλινών και Παλαιστινίων. Η πρώτη συμφωνία υπογράφηκε στην Ουάσιγκτον των ΗΠΑ το 1993 και η δεύτερη στην Τάμπα της Αιγύπτου, δύο χρόνια μετά, το 1995. Βασικό στόχο των συμφωνιών αποτελούσε η προώθηση της ειρηνευτικής διαδικασίας στη Μέση Ανατολή, με την εγγύηση και τη μεσολάβηση των Ηνωμένων Εθνών, αλλά και η εξασφάλιση του δικαιώματος του παλαιστινιακού λαού στον αυτοπροσδιορισμό. Των συμφωνιών προηγήθηκαν μυστικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των δύο μερών στο Όσλο που είχαν σαν στόχο την αμοιβαία αποδοχή, απ' όπου προκύπτει και η ονομασία τους.

Οι Συμφωνίες αποτελούσαν ένα γενικό πλαίσιο για τις μελλοντικές σχέσεις των δύο μερών και προέβλεπαν τη δημιουργία μιας Παλαιστινιακής Αρχής η οποία θα αναλάμβανε τη διοίκηση μεγάλου μέρους των κατεχομένων, από τα οποία θα αποχωρούσαν σταδιακά τα ισραηλινά στρατεύματα. Προβλεπόταν, επίσης, μια μεταβατική περίοδος πέντε ετών κατά την οποία θα λάμβανε χώρα η τελική διαπραγμάτευση για ζητήματα όπως η Ιερουσαλήμ, οι Παλαιστίνιοι πρόσφυγες, οι Ισραηλινοί έποικοι, η ασφάλεια και τα σύνορα. Από την πλευρά των Παλαιστινίων υπέγραψε ο Γιάσερ Αραφάτ και για το Ισραήλ ο -τότε- Πρωθυπουργός Γιτζάκ Ράμπιν.

Διαπραγματεύσεις σε Καμπ Ντέιβιντ και Τάμπα (2000 -2001)

Τον Ιούλιο του 2000, πραγματοποιήθηκαν στο Καμπ Ντέιβιντ διαπραγματευτικές συνομιλίες μεταξύ του Αμερικανού Προέδρου Μπιλ Κλίντον, του Παλαιστίνιου ηγέτη Γιάσερ Αραφάτ και του Ισραηλινού Πρωθυπουργού Εούντ Μπαράκ. Οι διαφωνίες επικεντρώθηκαν σε τέσσερα θέματα που αφορούσαν στις εδαφικές διεκδικήσεις, στην Ιερουσαλήμ, σε προσφυγικά ζητήματα και σε ζητήματα ασφαλείας. Ο Μπαράκ προσέφερε αρχικά το 73% της Δυτικής Όχθης και το 100% της Γάζας. Σε 10 με 25 χρόνια, η περιοχή στη Δυτική Όχθη θα αυξανόταν στο 90-91%. Στο θέμα της Ιερουσαλήμ, οι Ισραηλινοί επέμεναν στην προσάρτηση ορισμένων περιοχών και κοινοτήτων στην Ανατολική Ιερουσαλήμ και οι Παλαιστίνιοι στην πλήρη επιστροφή του τμήματος της πόλης και στον ισραηλινό έλεγχο (αλλά όχι κυριαρχία) της εβραϊκής συνοικίας. Σχετικά με την επιστροφή των προσφύγων, οι Παλαιστίνιοι υποσχέθηκαν ότι, ενώ θα είχαν το δικαίωμα, η πλειοψηφία των προσφύγων δεν θα επέστρεφε στο Ισραήλ, ενώ το Ισραήλ (με πληθυσμό 7,4 εκατ. εκ των οποίων το 1,4 είναι αραβικής καταγωγής) δεχόταν έναν περιορισμένο αριθμό προσφύγων για επανένωση οικογενειών ή για ανθρωπιστικούς λόγους και οι υπόλοιποι θα εγκαθίσταντο αλλού με την στήριξη ενός διεθνούς ταμείου στο οποίο θα συνεισέφερε και το Ισραήλ. Στο θέμα της

ασφάλειας, το Ισραήλ πρότεινε την ανάπτυξη μιας διεθνούς δύναμης στην Κοιλάδα του Ιορδάνη και την αποστρατικοποίηση του Παλαιστινιακού κράτους.

Αρκετοί παρατηρητές εκτιμούν ότι ο Αραφάτ έχει μεγαλύτερη ευθύνη για την αποτυχία των διαπραγματεύσεων. Αποτυχημένες ήταν και οι διαπραγματεύσεις μεταξύ Ισραηλινών και Παλαιστινίων στην Αιγυπτιακή πόλη Τάμπα, στις 21-27 Ιανουαρίου 2001, παρά τη σημαντική σύγκλιση απόψεων που διαπιστώθηκε.

Πιο συγκεκριμένα, η Σύνοδος Κορυφής της Τάμπα περιγράφει τις συνομιλίες μεταξύ του Ισραήλ και της Παλαιστινιακής Αρχής. Το ευρύτερο περιβάλλον των συνομιλιών χαρακτηριζόταν από έναν πολιτικά μεταβαλλόμενο χαρακτήρα, καθώς ο Ισραηλινός πρωθυπουργός Εούντ Μπαράκ είχε παραιτηθεί έξι εβδομάδες νωρίτερα και οι εκλογές επρόκειτο να διεξαχθούν στις 6 Φεβρουαρίου 2001, ενώ η ορκωμοσία του προέδρου Τζορτζ Μπους είχε πραγματοποιηθεί μόλις μία ημέρα πριν. Στόχο αυτών των ειρηνευτικών συνομιλιών αποτελούσε η ενίσχυση των διαπραγματεύσεων για το «τελικό καθεστώς» για τον τερματισμό της ισραηλινο-παλαιστινιακής σύγκρουσης. Σύμφωνα με τη δήλωση που ανακοινώθηκε στο τέλος των συνομιλιών, έφτασαν πιο κοντά στην επίτευξη τελικής διευθέτησης από ό,τι σε οποιεσδήποτε προηγούμενες ειρηνευτικές συνομιλίες. Η κυβέρνηση του Πρωθυπουργού Εούντ Μπαράκ τερμάτισε τις συνομιλίες στις 27 Ιανουαρίου 2001 λόγω των επικείμενων εκλογών στο Ισραήλ και η νέα κυβέρνηση Σαρόν δεν τις επανεκκίνησε.

Τον Ιούνιο του 2002, περίπου 18 μήνες μετά την ολοκλήρωση της Συνόδου Κορυφής της Τάμπα, ο Παλαιστίνιος ηγέτης Γιάσερ Αραφάτ σε συνέντευξή του σε ισραηλινή εφημερίδα, ανέφερε ότι είχε αποδεχτεί το ειρηνευτικό σχέδιο για τη Μέση Ανατολή που πρότεινε ο Πρόεδρος των ΗΠΑ Μπιλ Κλίντον. Ωστόσο, η νέα ισραηλινή κυβέρνηση τόνισε ότι αυτό το σχέδιο δεν ήταν πλέον υπό εξέταση.

Σαουδαραβικό Ειρηνευτικό Σχέδιο (2002)

Ο τότε Διάδοχος του Σαουδαραβικού Θρόνου και Πρίγκιπας Αμπντάλα πρότεινε ένα αραβικό ειρηνευτικό σχέδιο, βάσει της παλαιότερης Πρωτοβουλίας της Φεζ, που συζητήθηκε και έλαβε τελική μορφή στη συνάντηση κορυφής του Αραβικού Συνδέσμου στη Βηρυτό τον Μάρτιο του 2002. Το σχέδιο προβλέπει την αποχώρηση του Ισραήλ από όλα τα εδάφη που κατέλαβε από το 1967 σε αντάλλαγμα με αναγνώρισή του από τις αραβικές χώρες και την ομαλοποίηση των σχέσεων. Αντιμετωπίστηκε με ενθουσιασμό όταν ανακοινώθηκε για πρώτη φορά, αλλά δεν υλοποιήθηκε ποτέ και ο σημερινός Διάδοχος, Μοχάμεντ Μπιν Σαλμάν, φαίνεται προετοιμασμένος να εγκαταλείψει το σχέδιο υπέρ των ιδιαίτερων Ισραηλινο-Αραβικών συμφωνιών εξομάλυνσης.

Συμφωνία Γενεύης (Δεκέμβριος 2003)

Η Συμφωνία της Γενεύης αποτελεί ειρηνευτικό σχέδιο, μη-κυβερνητικής προέλευσης, διατυπωμένο τον Δεκέμβριο του 2003 στη Γενεύη από μια ομάδα Ισραηλινών και Παλαιστινίων, με γνωστότερους τον Γίοσι Μπέιλιν, εκ των αρχιτεκτόνων των Συμφωνιών του

Όλο και τον πρώην Παλαιστίνιο υπουργό Γιάσσερ Αμπέντ Ράμπο. Προέβλεπε την επιστροφή της Γάζας, σχεδόν ολόκληρης της Δυτικής Όχθης και τμήματος της Ιερουσαλήμ, με αντάλλαγμα την εξαιρετικά περιορισμένη χρήση του δικαιώματος επιστροφής των Παλαιστινίων προσφύγων στο Ισραήλ, την αναγνώριση του Ισραήλ και την πλήρη ομαλοποίηση των σχέσεων. Το Ισραήλ θα προσαρτούσε ορισμένες πυκνοκατοικημένες περιοχές της Δυτικής Όχθης (Gush Etzion, Ma'ale Adumim, κ.α.) και σε αντάλλαγμα θα παραχωρούσε αντίστοιχης έκτασης περιοχές που θα συνόρευαν με τη Γάζα.

Οδικός Χάρτης για την Ειρήνη ("Road Map for Peace") (2003)

Σχέδιο του Κουαρτέτου -του 2003- για την επίλυση του παλαιστινιακού μέσω της δημιουργίας δύο κρατών. Σε αντάλλαγμα για τη χορήγηση κράτους, η Παλαιστινιακή Αρχή θα προχωρούσε σε δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις και θα εγκατέλειπε την χρήση βίας, ενώ οι Ισραηλινοί θα σταματούσαν την κατασκευή εποικισμών. Ο Οδικός Χάρτης αποτελούνταν από τρία στάδια, τα οποία μέσα σε τρία χρόνια θα οδηγούσαν σε επίλυση του ζητήματος.

Διάσκεψη της Αννάπολης (2007)

Έλαβε χώρα στις ΗΠΑ, στις 27 Νοεμβρίου 2007, με τη συμμετοχή περίπου 40 χωρών και οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων των ΗΠΑ, του Ισραήλ, της Παλαιστινιακής Αρχής, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ρωσίας, της Κίνας, του Αραβικού Συνδέσμου και του ΟΗΕ (αλλά και της Ελλάδας). Η βασική υπόθεση εργασίας της διάσκεψης ήταν η «λύση των δύο κρατών», με στόχο την αναβίωση της ισραηλινο-παλαιστινιακής ειρηνευτικής διαδικασίας και την εφαρμογή του «Οδικού Χάρτη για την Ειρήνη», ωστόσο δεν κατάφερε να πετύχει τίποτε περισσότερο από ένα κοινό ανακοινωθέν. Μετά τη Διάσκεψη της Αννάπολης, οι διαπραγματεύσεις συνεχίστηκαν. Τόσο ο Μαχμούντ Αμπάς όσο και ο Εχούντ Ολμέρτ παρουσίασαν ο ένας στον άλλον ανταγωνιστικές ειρηνευτικές προτάσεις. Ωστόσο, και πάλι, δεν επιτεύχθηκε συμφωνία.

Συμφωνίες Αβραάμ (2020)

Υπογράφηκαν το 2020 μεταξύ του Ισραήλ, των Ηνωμένων Αραβικών Εμιράτων και του Μπαχρέιν, και μετέπειτα ακολούθησαν συμφωνίες του πρώτου με το Μαρόκο και το Σουδάν. Οι διαπραγματεύσεις για την εξομάλυνση των σχέσεων ξεκίνησαν στο πλαίσιο του τερματισμού της προσάρτησης της Δυτικής Όχθης από το Ισραήλ. Ως μέρος των διπλών συμφωνιών, τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα και το Μπαχρέιν αναγνωρίζουν την ισραηλινή κυριαρχία και καθιερώθηκαν πλήρεις διπλωματικές σχέσεις και από τις δύο πλευρές. Ενώ το Ισραήλ ανέβαλε τα σχέδιά του για προσάρτηση της Δυτικής Όχθης, δεν έχει εγκαταλείψει το πρόγραμμα εποικισμού. Αυτές οι συμφωνίες ουσιαστικά υποκαθιστούν τη Σαουδική Ειρηνευτική Συμφωνία.

Κράτη, Σχέσεις μεταξύ Κρατών, Περιοχές

Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

Η σχέση ΗΠΑ-Ισραήλ αποτελεί μία από τις ισχυρότερες και πιο σημαντικές στρατηγικές συνεργασίες στη Μέση Ανατολή. Αν και ήταν η πρώτη χώρα που αναγνώρισε το εβραϊκό κράτος λίγα λεπτά μετά την δημιουργία του το 1948, η σχέση άρχισε να εξελίσσεται κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, ειδικά μετά τον Πόλεμο των Έξι Ημερών το 1967 και την ολοκληρωτική ήττα ενός συνασπισμού Αραβικών κρατών από το Ισραήλ, όταν οι ΗΠΑ αναζήτησαν έναν ισχυρό εταίρο στην περιοχή για να αντιταχθεί στη σοβιετική επιρροή. Οι ΗΠΑ αποτελούν τον βασικό εξωτερικό εγγυητή ασφάλειας του κράτους του Ισραήλ. Επί του παρόντος, το Ισραήλ λαμβάνει 3,8 δισεκατομμύρια δολάρια για στρατιωτική βοήθεια από τις ΗΠΑ ετησίως, ή περίπου το 15% του στρατιωτικού προϋπολογισμού των ΗΠΑ, ως όρο της Συμφωνίας που επετεύχθη μεταξύ των δύο κρατών επί της Κυβέρνησης Ομπάμα.

Η Αμερικανική εξωτερική πολιτική στη Μέση Ανατολή βασίζεται σε τρεις θεμελιώδεις αρχές: την απρόσκοπτη ροή πετρελαίου από τις χώρες του Κόλπου, τη διασφάλιση του Ισραήλ και τον περιορισμό δυνητικών αντιπάλων στην περιοχή. Οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου και ο επακόλουθος «Πόλεμος κατά της Τρομοκρατίας» σηματοδοτούν, μαζί με ανησυχίες για το πυρηνικό πρόγραμμα του Ιράν και την κατοχή Όπλων Μαζικής Καταστροφής από το Ιράκ, μία περίοδο κατά την οποία σημειώθηκε το υψηλότερο επίπεδο της άμεσης εμπλοκής των ΗΠΑ στην περιοχή, που συμπεριελάμβανε, μεταξύ άλλων, δαπανηρές προσπάθειες για τη δημιουργία δημοκρατικού κράτους στο Ιράκ. Οι στρατηγικές προτεραιότητες των ΗΠΑ έχουν ενσωματώσει έκτοτε την αντιτρομοκρατική τακτική καθώς και τον περιορισμό της εξάπλωσης του βίαιου εξτρεμισμού. Ακόμη, οι ΗΠΑ, ως δωρητές αναπτυξιακής βοήθειας έχουν δαπανήσει υπέρογκα ποσά για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης στην περιοχή, και για την προβολή της ισχύος τους μέσω του μεγάλου δικτύου στρατιωτικών βάσεων, μίας ισχυρής υπεράκτιας ναυτικής παρουσίας στον Περσικό Κόλπο, καθώς και μέσω της πώλησης όπλων και στρατιωτικού εξοπλισμού στο Ισραήλ, την Σαουδική Αραβία, την Ιορδανία, τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα και την Αίγυπτο.

Ενώ διατηρούν συμφέροντα στην περιοχή, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στην ισχύ του Ιράν και το πυρηνικό του πρόγραμμα, και στην ασφάλεια του Ισραήλ, μετά από δύο δεκαετίες άμεσης εμπλοκής, έχει αρχίσει να γίνεται κατανοητό ότι η εμπλοκή αυτή έχει όρια βάσει και της έλλειψης συναφούς μακροπρόθεσμης στρατηγικής στην περιοχή. Επιπλέον, οι γεωπολιτικές εξελίξεις έχουν οδηγήσει σε ανασύνθεση των στρατηγικών προτεραιοτήτων των ΗΠΑ τα τελευταία χρόνια. Ο ανταγωνισμός με την Κίνα και η απειλή από την επεκτατική Ρωσία μετέφεραν το κέντρο βάρους της στρατηγικής των ΗΠΑ στον Ειρηνικό και στην Ανατολική Ευρώπη. Τα τελευταία χρόνια, ο ρόλος των ΗΠΑ στη Μέση Ανατολή είχε ως κύριο χαρακτηριστικό του την υποστήριξη του Ισραήλ μέσω της ανάπτυξης των σχέσεών του με μία σειρά αραβικών χωρών, στο πλαίσιο των Συμφωνιών του Αβραάμ. Κατά συνέπεια, οι ΗΠΑ έχουν διαδραματίσει τον ρόλο του διαμεσολαβητή σε ό,τι αφορά στην εξομάλυνση των

διπλωματικών σχέσεων μεταξύ του Ισραήλ και πολλών χωρών της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής.

Ρωσία

Παρά τη μακρά ιστορία του ρωσικού ενδιαφέροντος στην περιοχή, η ενεργός συμμετοχή της Μόσχας εντάθηκε τη δεκαετία του 1950, όταν δημιούργησε δεσμούς με αραβικές χώρες, όπως η Σύρια, η Λιβύη και η Αίγυπτος, ανοίγοντας καινούργιο μέτωπο στον Ψυχρό Πόλεμο. Μέχρι το 1972, οπου υπήρξε διπλωματική ρήξη μεταξύ των δύο χωρών στο πλαίσιο των Αραβο-Ισραηλινών ειρηνευτικών προσπαθειών, η σοβιετο-αιγυπτιακή συμμετοχή αποτελούσε κύριο πυλώνα της γεωπολιτικής επιρροής της ΕΣΣΔ στην περιοχή, θέση που αργότερα αντικαταστάθηκε από τη Συρία υπό τον Χαφέζ αλ Άσαντ. Αν και η δραστηριότητά της μειώθηκε τη δεκαετία του 1990, η Ρωσία εξακολουθούσε να συμμετέχει σε θεσμικές ειρηνευτικές προσπάθειες, ειδικά ως μέλος του Κουαρτέτου.

Η αναζωπύρωση της επιρροής της Ρωσίας στη Μέση Ανατολή προέκυψε το 2011, όταν η αστάθεια που προκάλεσε η Αραβική Άνοιξη στην περιοχή αύξησε τους φόβους του Κρεμλίνου ειδικά για τις επιπτώσεις στο καθεστώς Άσαντ στη Σύρια. Το 2015, το Κρεμλίνο έδωσε έγκριση για στρατιωτική επέμβαση για να υποστηρίξει τον Άσαντ, αναπτύσσοντας στρατιωτικό προσωπικό, αεροπορικές και ναυτικές επιχειρήσεις και παρέχοντας στρατιωτικό εξοπλισμό αξίας δισεκατομμυρίων δολαρίων και οικονομική υποστήριξη στο συριακό καθεστώς, υπερασπίζοντας και αποκαθιστώντας με επιτυχία το μεγαλύτερο μέρος του ελέγχου της συριακής κυβέρνησης στη χώρα.

Η εξωτερική πολιτική της Μόσχας ακολουθεί ένα παράδειγμα μη δέσμευσης, με χαρακτηριστικά περιστασιακής εμπλοκής βάσει των συμφερόντων της. Η στάση και η προσπάθεια της Ρωσίας αφορά στην επίδειξη πραγματισμού, αξιοπιστίας και διαρκούς ικανότητας επιβολής της ισχύος της για την επιρροή των περιφερειακών υποθέσεων με διπλωματικά ή στρατιωτικά μέσα, συχνά ακολουθώντας το αφήγημα της εναλλακτικής επιλογής σε σχέση με τη δυτική και αμερικανική επιρροή, ίσως ακόμη και ως βιώσιμος (δια)μεσολαβητής σε τοπικές συγκρούσεις. Αν και οι συνθέτες σχέσεις με τα κράτη της περιοχής μπορεί να επιβάλλουν όρια στην έκταση της επιρροής της, οι Αραβικές χώρες έχουν -κατά διαστήματα- επιδείξει προθυμία να επεκτείνουν τους δεσμούς τους με τη Ρωσία. Παράλληλα, Ρωσικής επιρροής μη κρατικοί δρώντες, όπως η ιδιωτική στρατιωτική εταιρεία Wagner Group, δρουν στην ευρύτερη περιοχή, συχνά τελώντας υπό τις εντολές της ρωσικής κυβερνητικής ηγεσίας. Συγκεκριμένα, μισθοφόροι της ενεργούν στη Συρία, ενώ διατηρεί θυγατρικές και υλικοτεχνικές υπηρεσίες στα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα οι οποίες δραστηριοποιούνται στο λαθρεμπόριο και το ξέπλυμα χρήματος. Ακόμη, η προστασία του Ομίλου Wagner για τα κοιτάσματα φυσικού αερίου και πετρελαίου στη Συρία, για λογαριασμό του καθεστώτος του Μπασάρ αλ Άσαντ, για παράδειγμα, διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην ενεργειακή ατζέντα καταναγκασμού που προβάλλει η Ρωσία. Παράλληλα, δεδομένων των τακτικών υβριδικών και ασύμμετρων μεθόδων που χρησιμοποιεί η Ρωσία, ο ρόλος της μπορεί να εντοπιστεί και σε ό,τι αφορά στην επιρροή των

εκλογικών αποτελεσμάτων, σε καμπάνιες παραπληροφόρησης και στην υποστήριξη αυταρχικών καθεστώτων, μεταξύ άλλων.

Η Σοβιετική Ένωση αποτέλεσε ένθερμο υποστηρικτή της παλαιστινιακής υπόθεσης κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, κατά τον οποίο διέκοψε τους δεσμούς με το Ισραήλ και παρείχε στις παλαιστινιακές οργανώσεις στρατιωτική, οικονομική και πολιτική υποστήριξη, εκπαιδεύοντας ακόμη και Παλαιστίνιους μαχητές. Οι σχέσεις με το Ισραήλ αποκαταστάθηκαν τη δεκαετία του 1990 και το εμπόριο μεταξύ των δύο χωρών σταδιακά επεκτάθηκε. Στον πρόσφατο πόλεμο Ισραήλ-Χαμάς, η Ρωσία προσπαθεί να τηρήσει μία στάση ισορροπίας καλώντας τις δύο πλευρές να τερματίσουν τις συγκρούσεις το συντομότερο δυνατό. Η συγκεκριμένη στάση γίνεται αντιληπτή ως αποτέλεσμα των πολλαπλών ισορροπιών με χώρες της περιοχής, συμπεριλαμβανομένου και του Ισραήλ, σε μία προσπάθεια διατήρησης των σχέσεών της με άλλα κράτη, αλλά και λόγω της επιθυμίας της να αυξήσει την επιρροή της στην Μέση Ανατολή, μέσω του ρόλου του ειρηνοποιού. Επιπρόσθετα, η Ρωσία προσπαθεί να παρουσιάσει τις εχθροπραξίες ως αποτέλεσμα της αποτυχίας της εξωτερικής πολιτικής των ΗΠΑ, ενώ στοχεύει ο πόλεμος να οδηγήσει σε ρήγμα μεταξύ των Δυτικών χωρών που στηρίζουν την Ουκρανία και, εν τέλει, σε περιορισμό της υποστήριξης της τελευταίας, γεγονός που θα μπορούσε να μεταβάλει υπέρ της τις ισορροπίες στο πεδίο των μαχών.

Αίγυπτος

Λόγω της ιστορίας και του μεγέθους της, η Αίγυπτος αποτελεί μια από τις σημαντικότερες χώρες του Αραβικού κόσμου. Υπό την ηγεσία του Γκαμάλ Άμπντελ Νάσερ, η Αίγυπτος αποτέλεσε συμβολικό ηγέτη του ευρύτερου Αραβικού κόσμου κατά τα πρώτα χρόνια του Ψυχρού Πολέμου, γεγονός που εκφράζεται μέσω της ιδεολογίας του «Παναραβισμού». Μετά από πολλούς δαπανηρούς πολέμους με το Ισραήλ, με συνέπειες που συμπεριλαμβάνουν την κατοχή της Χερσονήσου του Σινά από την πλευρά του Ισραήλ, οι δύο χώρες συμφώνησαν από κοινού να σταματήσουν τις εχθροπραξίες κατόπιν διαμεσολάβησης των ΗΠΑ με τη Συμφωνία του Καμπ Ντέιβιντ (1978). Η ειρηνευτική συμφωνία που υπογράφηκε το 1979 τερμάτισε επίσημα τις εχθροπραξίες, με παράλληλο, σημαντικό, κόστος για τον ρόλο και την επιρροή της Αιγύπτου στην περιοχή, μολοντί σε μεγάλο βαθμό κατάφερε να ανακάμψει.

Το 2011, εν μέσω του ευρύτερου πλαισίου της Αραβικής Άνοιξης, ο Πρόεδρος Χόσνι Μουμπάρακ εκδιώχθηκε μετά από μαζικές διαδηλώσεις και εκρήξεις βίας σε όλη τη χώρα. Τις εκλογές που ακολούθησαν τις κέρδισε ο Μοχάμεντ Μόρσι, μέλος της Μουσουλμανικής Αδελφότητας, αντανakλώντας την εσωτερική ένταση ανάμεσα στους υποστηρικτές της παραδοσιοκρατίας, που εκφράζονται μέσω του ισλαμικού νόμου, και τις κοσμικές και φιλελεύθερες δυνάμεις που πρωτοστάτησαν στις κοινωνικές αντιδράσεις που οδήγησαν στην εξέγερση του 2011. Η εκλογή του Μόρσι και οι προσπάθειές του να επηρεάσει το προσχέδιο για το Σύνταγμα της Αιγύπτου οδήγησαν σε περαιτέρω διαμαρτυρίες και τελικά

σε πραξικόπημα με επικεφαλής τον Αμπντέλ Φατάχ αλ Σίσι, ο οποίος, στη συνέχεια, έγινε Πρόεδρος μετά τις εκλογές του 2014.

Σε ό,τι αφορά στο Ισραήλ, η ειρήνη μεταξύ των δύο κρατών έχει αποδειχθεί βιώσιμη, με τις σχέσεις τους να φτάνουν ίσως στο καλύτερο σημείο τους υπό την προεδρία του Σίσι. Εκτός από τις διπλωματικές σχέσεις, την αύξηση του εμπορίου και των οικονομικών συναλλαγών, παρατηρείται συναντίληψη μεταξύ του Ισραήλ και της Αιγύπτου όσον αφορά στις προσπάθειες επιρροής στην ευρύτερη περιοχή από χώρες όπως το Ιράν και η Τουρκία που σε αρκετές περιπτώσεις, με επίσημες και ανεπίσημες παρεμβάσεις, επιδιώκουν αλλαγές στο status quo και προκαλούν αστάθεια.

Ιράν

Λόγω της στρατηγικής θέσης και του ενεργειακού πλούτου της χώρας, το Ιράν για πολλά χρόνια αποτέλεσε πεδίο εξωτερικών παρεμβάσεων, καθώς για πολλές δεκαετίες η χώρα βρισκόταν υπό την ισχυρή επιρροή ξένων δυνάμεων (αρχικά της Βρετανίας και, σε μικρότερο βαθμό, της Σοβιετικής Ένωσης και, στη συνέχεια, των ΗΠΑ). Η τοποθέτηση του Σάχη στον «Θρόνο των Παγωνιών» και η έντονα φιλοδυτική πολιτική του μετέτρεψαν το Ιράν σε στενό σύμμαχο των ΗΠΑ στην περιοχή. Μάλιστα το πυρηνικό πρόγραμμα της χώρας δεν αποτελεί προϊόν της Ισλαμικής Επανάστασης, αλλά χρονολογείται από την εποχή του Σάχη και της επιθυμίας του Ιράν να αναδειχθεί σε ηγεμονική περιφερειακή δύναμη στον Περσικό Κόλπο. Σήμερα, το Ιράν επιδιώκει την αύξηση της αποτρεπτικής του ικανότητας και της περιφερειακής του επιρροής, καθώς δεν έχει εγκαταλείψει τον πάγιο περσικό/ιρανικό στόχο του να αναδειχθεί σε κυρίαρχη περιφερειακή δύναμη στην περιοχή του Κόλπου, μέσω και της απόκτησης πυρηνικών όπλων, ενώ έχει αποκτήσει σημαντικό ρόλο στον Λίβανο, μέσω της στρατιωτικής και οικονομικής στήριξης της Χεζμπολάχ, αλλά και της Χαμάς στη Γάζα. Σημαντικό εμπόδιο στις περιφερειακές φιλοδοξίες του Ιράν αποτελούν ο ιστορικός ανταγωνισμός με τον αραβικό κόσμο και η έντονη καχυποψία των Αράβων, ενώ θα πρέπει να τονιστεί ότι το εσωτερικό πολιτικό σκηνικό χαρακτηρίζεται από ρευστές πολιτικές ισορροπίες μεταξύ μετριοπαθών και σκληροπυρηνικών κληρικών και, σε δεύτερο επίπεδο, των μεταρρυθμιστικών δυνάμεων.

Το Ιράν στοχεύει στην επέκταση της οικονομικής του επιρροής και της στρατιωτικής του παρουσίας στη Μεσόγειο με την υποστήριξη δυνάμεων στην ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής. Η Τεχεράνη έχει δημιουργήσει ένα δίκτυο κρατικών και μη κρατικών συμμαχιών στην περιοχή. Υποστηρίζει το καθεστώς Άσαντ στη Συρία, επέκτεινε την επιρροή του στους Φρουρούς της Ισλαμικής Επανάστασης στο Ιράκ, αποτελεί τον βασικό στρατιωτικό και οικονομικό αρωγό της Χεζμπολάχ και της Χαμάς, και στηρίζει τους επαναστάτες Χούθι (Ανσάρ Αλλάχ) στον εμφύλιο πόλεμο της Υεμένης. Παράλληλα, η Σαουδική Αραβία, μία χώρα Σουνιτών μουσουλμάνων, είναι αποφασισμένη να περιορίσει την επέκταση του Ιράν στη δική της σφαίρα επιρροής, συγκεκριμένα στα σύνορα με το Μπαχρέιν, το Ιράκ και την Υεμένη. Αυτός ο ανταγωνισμός δυνάμεων επηρεάζει τις διαμάχες σε όλη τη Μέση Ανατολή, με χαρακτηριστική περίπτωση τον πόλεμο δι' αντιπροσώπων στην Υεμένη.

Λίβανος

Μια ιδιαίτερα ταλαιπωρημένη χώρα λόγω του εμφυλίου πολέμου (1975-1990), αλλά και σειράς άλλων πολεμικών συγκρούσεων κυρίως λόγω του παλαιστινιακού. Σήμερα, υπάρχουν ευαίσθητες ισορροπίες μεταξύ θρησκευτικών και άλλων ομάδων και πολιτοφυλακών, με μάλλον ασθενή κεντρική κυβέρνηση. Βασικό ζήτημα αποτελεί η αδυναμία της Κυβέρνησης του Λιβάνου να ελέγξει τις δραστηριότητες της Χεζμπολάχ, η οποία, αν και ισλαμιστική παρα-στρατιωτική οργάνωση, υποκινούμενη και υποστηριζόμενη από το Ιράν και τη Συρία, αλλά και με σημαντικά λαϊκά ερείσματα στον Λίβανο, έχει πολιτική δράση και συμμετέχει στην Κυβέρνηση της χώρας. Παρά τις διεθνείς αντιδράσεις (που κορυφώθηκαν με αφορμή τη δολοφονία του -πρώην- Πρωθυπουργού Χαρίρι και άλλων επιφανών Λιβανέζων που αντιτίθονταν στην ισχυρή επιρροή της Συρίας), η Συρία εξακολουθεί να θεωρεί τον Λίβανο, αν όχι πλέον ως δικό της έδαφος ή προτεκτοράτο, τουλάχιστον ως ζώνη υψηλής επιρροής.

Η αστάθεια αποτελεί διάχυτο γεγονός της ζωής στον Λίβανο. Ο συριακός εμφύλιος πόλεμος επηρέασε την ήδη εύθραυστη εσωτερική σταθερότητα της χώρας και οδήγησε σε θρησκευτική βία και στρατιωτικές συγκρούσεις μεταξύ των δυνάμεων υπέρ του Άσαντ και της αντιπολίτευσης. Μια συνεχιζόμενη κρίση ρευστότητας έχει επηρεάσει αρνητικά την οικονομική κατάσταση της χώρας, όπου ο ΟΗΕ εκτιμά ότι έως και το 80% του πληθυσμού ζει κάτω από το όριο της φτώχειας. Εκτός από τους πρόσφυγες από τον συριακό εμφύλιο πόλεμο, ο Λίβανος φιλοξενεί σχεδόν 500.000 Παλαιστίνιους.

Συρία

Τα σύνορα του σύγχρονου Συριακού κράτους δημιουργήθηκαν μετά την κατάρρευση της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, όταν η Γαλλία κυβερνούσε στο έδαφός της υπό Συριακή εντολή. Το 1946 το κράτος απέκτησε πλήρη ανεξαρτησία ως Δημοκρατία της Συρίας. Περιφερειακές αναταραχές από την Αραβο-Ισραηλινή σύγκρουση και μια σειρά στρατιωτικών πραξικοπημάτων κυριάρχησαν στη Συριακή πολιτική έως ότου το κόμμα Μπάαθ κατέλαβε την εξουσία το 1963. Ο Χαφέζ αλ-Άσαντ ανέλαβε τον έλεγχο του κόμματος Μπάαθ το 1970 και κυβέρνησε μέχρι το θάνατό του το 2000. Τον διαδέχθηκε ο γιος του, ο σημερινός πρόεδρος Μπασάρ αλ-Άσαντ.

Η ιδεολογία του Μπάαθ διαφέρει από τον ισλαμιστικό χαρακτήρα των άλλων καθεστώτων της Μέσης Ανατολής αναφορικά με τη μη τήρηση της επιβολής του Ισλάμ στις πολιτικές και κοινωνικές υποθέσεις υιοθετώντας σοσιαλιστικά ιδεώδη -το επίσημο όνομα του κόμματος είναι Αραβικό Σοσιαλιστικό Κόμμα Μπάαθ. Ανεξάρτητα από αυτήν την κοσμική εθνικιστική ιδεολογία, και οι δύο Άσαντ υποκίνησαν/υποδαύλισαν τον σεχταρισμό για να εδραιώσουν την εξουσία τους μέσω των Αλευιτών, ένα παρακλάδι του σιιτικού Ισλάμ στο οποίο ανήκουν οι Άσαντ, κυριαρχώντας στην άρχουσα τάξη, μολονότι αποτελούν μειοψηφία.

Η συστηματική καταστολή άλλων πεποιθήσεων και μειονοτήτων είχε ως συνέπεια εντάσεις και αναταραχές που τελικά ξέσπασαν κατά τη διάρκεια της Αραβικής Άνοιξης, πριν την έκρηξη του συνεχιζόμενου Συριακού Εμφυλίου Πολέμου. Σε αντίθεση με τα περισσότερα άλλα καθεστώτα, ο Άσαντ διατήρησε τα ηνία της εξουσίας, καταπνίγοντας βάνουσα τις αντικυβερνητικές διαδηλώσεις που περιελάμβαναν την χρήση χημικών αερίων στη διάρκεια πολεμικών επιχειρήσεων εναντίον πολιτών, ενώ η Συρία διασπάστηκε μεταξύ πολυάριθμων συμμαχιών που συχνά βασίζονταν σε σεχταριστικές γραμμές, ανταγωνιζόμενοι την ξένη συμμετοχή. Οι ΗΠΑ, υποστηρίζοντας τις δυνάμεις των ανταρτών, ζήτησαν αλλαγή του καθεστώτος, ενώ η κυβέρνηση Άσαντ δέχθηκε υποστήριξη μέσω της παρέμβασης της Ρωσίας και του Ιράν. Αν και ο εμφύλιος πόλεμος συνεχίζεται μέχρι σήμερα, η Συριακή κυβέρνηση έχει ανακτήσει το μεγαλύτερο μέρος της επικράτειάς της. Παρ' όλ' αυτά, η καταστροφή ήταν τεράστια: περίπου 6,5 εκατομμύρια πρόσφυγες έχουν διαφύγει από τη χώρα, και άλλοι τόσοι Σύριοι εκτιμάται ότι έχουν εκτοπιστεί στο εσωτερικό της χώρας. Εξαιρετικά μεγάλος είναι και ο αριθμός των νεκρών, με τον ΟΗΕ να έχει επιβεβαιώσει περισσότερους από 350.000 θανάτους, ενώ στελέχη της αντιπολίτευσης κατά του Ασάντ ανεβάζουν τον συγκεκριμένο αριθμό σε σχεδόν 600.000.

Μολονότι η Συρία πολέμησε εναντίον του Ισραήλ στις συγκρούσεις μεταξύ 1948 και 1973, έχει επίσης παρέμβει στις γειτονικές Αραβικές χώρες, κυρίως με την παρέμβασή της το 1976 στον Εμφύλιο Πόλεμο του Λιβάνου, φαινομενικά για την προστασία των χριστιανικών μειονοτήτων, η οποία οδήγησε στην κατοχή του Λιβάνου από τη Συρία μέχρι το 2005. Η Συρία υποστηρίζει το δικαίωμα των Παλαιστινίων για αυτοδιοίκηση και έχει υποστηρίξει ένοπλες ισλαμιστικές οργανώσεις όπως είναι η Χεζμπολάχ και η Χαμάς εναντίον του Ισραήλ. Ωστόσο, η επιθετική στάση του καθεστώτος Άσαντ και συχνά η αδιάκριτη υποστήριξη προς τη Χαμάς οδήγησε ακόμη και την Παλαιστινιακή Αρχή να κατηγορήσει τη Συρία για υπονόμευση των ειρηνευτικών προσπαθειών.

Σχέσεις Ελλάδας-Ισραήλ

Από το 2008, οι διμερείς σχέσεις Ελλάδας-Ισραήλ βρίσκονται σε σταθερή πορεία ενίσχυσης, με τις δύο χώρες να αποτελούν πλέον στρατηγικούς εταίρους στην περιοχή. Η εμβάθυνση των σχέσεων Ελλάδος-Ισραήλ βασίζεται στις σημαντικές ικανότητες αμοιβαίως επωφελούς συνεργασίας σε σειρά τομέων, όπως η οικονομία, η άμυνα, το εμπόριο, ο τουρισμός, οι επενδύσεις, η αγροτική ανάπτυξη, η τεχνολογία, η ενέργεια, το περιβάλλον, η ναυτιλία και η εκπαίδευση.

Η πολύπλευρη συνεργασία μεταξύ των δύο χωρών αποσκοπεί στην προώθηση της ανάπτυξης και της σταθερότητας στην Ανατολική Μεσόγειο, χωρίς αποκλεισμούς και χωρίς να στρέφεται εναντίον οποιουδήποτε τρίτου, ενώ υπαγορεύεται από τις πολλαπλές προκλήσεις ασφαλείας στην περιοχή.

Το Ανώτατο Υπουργικό Συμβούλιο Συνεργασίας αποτελεί το θεσμικό επιστέγασμα της συνεργασίας μεταξύ Ελλάδας και Ισραήλ και αποβλέπει στην προαγωγή ειδικών προγραμμάτων συνεργασίας.

Η σχέση Ελλάδας-Ισραήλ έχει εξελιχθεί σε μια από τις πιο σημαντικές γεωπολιτικές εταιρικές σχέσεις στην Ανατολική Μεσόγειο. Συχνά κάνουν από κοινού στρατιωτικές ασκήσεις και έχουν υπογράψει στρατιωτικές συμφωνίες, οι οποίες περιλαμβάνουν την ίδρυση και λειτουργία μιας μονάδας εκπαίδευσης αεράμυνας στην Ελλάδα και άδεια στρατιωτικών εγκαταστάσεων στην επικράτεια των δύο χωρών. Η Ελλάδα και το Ισραήλ, μαζί με την Κύπρο, αποτελούν, επίσης, βασικούς εταίρους του ενεργειακού τριγώνου στην Ανατολική Μεσόγειο, και έχουν συμφωνήσει σε κοινές πρωτοβουλίες για να συνδέσουν τα ενεργειακά τους δίκτυα μέσω του EuroAsia Connector, μιας υποθαλάσσιας καλωδιακής σύνδεσης που θα μεταφέρει ενέργεια από πηγές φυσικού αερίου του Ισραήλ και της Κύπρου μέσω της Ελλάδας στην Ευρώπη.

Σχέσεις Τουρκίας-Ισραήλ

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, το Ισραήλ και η Τουρκία επισημοποίησαν τη συνεργασία τους υπογράφοντας μια σειρά συμφωνιών αμυντικής και οικονομικής συνεργασίας. Ουσιαστικά επρόκειτο για μια διαδικασία επαναχάραξης του γεωστρατηγικού χάρτη της περιοχής και το ζητούμενο ήταν η διαμόρφωση ενός περιφερειακού συστήματος ασφαλείας στη Μέση Ανατολή, με τη συμμετοχή και των ΗΠΑ, της Αιγύπτου και της Ιορδανίας. Σήμερα, η κατάσταση είναι αρκετά διαφορετική, καθώς τα συμφέροντα Τουρκίας και Ισραήλ αποκλίνουν σε διάφορα θέματα.

Αρχικά, ο ισλαμικός χαρακτήρας του ΑΚΡ προβληματίζει τους Ισραηλινούς, ενώ η κυβέρνηση Ερντογάν έχει επενδύσει σημαντικά στις σχέσεις της με τον μουσουλμανικό κόσμο, ασκώντας επανειλημμένα δημόσια κριτική στις ενέργειες του Ισραήλ στο Παλαιστινιακό. Αυτό έχει προκαλέσει σημαντική ζημία στις διμερείς σχέσεις Άγκυρας-Ιερουσαλήμ, ενώ επηρεάζει και την στάση του εβραϊκού λόμπυ στις ΗΠΑ.

Ο Πρόεδρος Ερντογάν υποστηρίζει ανοιχτά τη Χαμάς και τις επιδιώξεις των Παλαιστινίων. Η Τουρκία επιτρέπει στη Χαμάς να διατηρεί πολιτικά συντονιστικά γραφεία στην επικράτειά της, και έχει προμηθεύσει σε κάποια αρχηγικά στελέχη της τουρκικά διαβατήρια, επιτρέποντάς τους να ταξιδεύουν διεθνώς. Η υποστήριξη είναι τόσο συμβολική όσο και υλική. Τον Ιούλιο του 2023, το Ισραήλ ισχυρίστηκε ότι κατάσχεσε εκρηκτικές ύλες τουρκικής προέλευσης με κατεύθυνση τη Γάζα. Ο Ερντογάν δεν καταδίκασε την επίθεση της Χαμάς στο Ισραήλ τον Οκτώβριο 2023 και έχει μάλιστα επιδιώξει να συντονιστεί με το Ιράν για πιθανές ενέργειες έναντι της στρατιωτικής απάντησης του Ισραήλ.

Η φύση της σχέσης των δύο χωρών έχει σταδιακά διαφοροποιηθεί και πλέον συμπεριλαμβάνει ευρύτερες περιοχές γεωπολιτικού ανταγωνισμού. Το περιστατικό Mavi Marmara δυσχέρανε ραγδαία τις σχέσεις των δύο χωρών το 2010, όταν Ισραηλινοί στρατιώτες επιτέθηκαν, μετά από προειδοποιήσεις, σε πλοίο τουρκικού νηολογίου

εξουσιοδοτημένου από την Τουρκική κυβέρνηση για τη μεταφορά ανθρωπιστικής βοήθειας στη Γάζα, ενώ αυτό επιχειρούσε να διασπάσει τον ναυτικό αποκλεισμό του Ισραήλ στην περιοχή. Σειρά από παράγοντες έχουν έκτοτε υπονομεύσει επανειλημμένες προσπάθειες για επαναπροσέγγιση των δύο χωρών. Το Ισραήλ και η Τουρκία έχουν υποστηρίξει αντίπαλες δυνάμεις στον εμφύλιο πόλεμο της Λιβύης, ενώ οι συμφωνίες θαλάσσιας οριοθέτησης και εκμετάλλευσης έχουν οξύνει τον γεωπολιτικό ανταγωνισμό στην Ανατολική Μεσόγειο. Η Τουρκία βλέπει τη συνεργασία του Ισραήλ με την Κύπρο, την Ελλάδα και, ως έναν βαθμό, την Αίγυπτο ως πρόκληση και προσπάθεια υπονόμευσης της Τουρκικής πρόσβασης σε πλούσια ορυκτά, κυρίως κοιτάσματα φυσικού αερίου, στην περιοχή.

Ιερουσαλήμ

Από το 1967, το Ισραήλ θεωρεί ολόκληρη την πόλη της Ιερουσαλήμ ως την πρωτεύουσά του. Οι Παλαιστίνιοι, με τη σειρά τους, θεωρούν την Ανατολική Ιερουσαλήμ (Al Quds) ως την πρωτεύουσα του μελλοντικού παλαιστινιακού Κράτους. Η θέση του ΟΗΕ και των περισσότερων κρατών και διεθνών οργανισμών είναι ότι η πρωτεύουσα του Ισραήλ είναι το Τελ Αβίβ και δεν αναγνωρίζουν την προσάρτηση της Ανατολικής Ιερουσαλήμ από το Ισραήλ.

Το 2017, οι Ηνωμένες Πολιτείες αναγνώρισαν επίσημα την Ιερουσαλήμ ως πρωτεύουσα του Ισραήλ. Ο Πρόεδρος Ντόναλντ Τραμπ υπέγραψε Προεδρική Διακήρυξη και ενέκρινε τη μετεγκατάσταση της Πρεσβείας των ΗΠΑ από το Τελ Αβίβ στην Ιερουσαλήμ. Η απόφαση καταδικάστηκε ευρέως από όλα τα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, εκτός από τις ΗΠΑ, που άσκησαν το δικαίωμα αρνησικυρίας (veto). Μετά την ανακοίνωση, ξέσπασαν διαδηλώσεις στην Ανατολική Ιερουσαλήμ, τη Γάζα, τη Δυτική Όχθη, σε ολόκληρο τον αραβικό κόσμο, καθώς και σε όλες τις Πρεσβείες των Ηνωμένων Πολιτειών που βρίσκονται στις μεγάλες ευρωπαϊκές πόλεις.

Γάζα

Η Λωρίδα της Γάζας αποτελεί εδαφική περιοχή έκτασης 360 τετρ. χλμ. με πληθυσμό 2,048 εκατομμύρια Παλαιστίνιους και ένα από τα δύο εδαφικά τμήματα της Παλαιστινιακής Αρχής. Από το 2007 ελέγχεται πλήρως από τη Χαμάς. Το Ισραήλ διοικούσε την περιοχή από το 1967 έως το 2005, οπότε και απέσυρε, σε ορισμένες περιπτώσεις δια της βίας, όλους τους Εβραίους εποίκους, ενώ εξακολουθεί να ελέγχει τον εναέριο χώρο, τα χωρικά ύδατα και τα σύνορα. Αυτό επέτρεψε την επιβολή αποκλεισμού σε διάφορα αγαθά σε μια προσπάθεια άσκησης πίεσης επί της Χαμάς. Η άλλη διέξοδος της Γάζας προς τον υπόλοιπο κόσμο είναι μέσω των συνόρων με την Αίγυπτο (που κυβέρνησε την περιοχή από το 1948 έως το 1967).

Δυτική Όχθη

Η Δυτική Όχθη, έκτασης 5.860 τετρ. χλμ. και πληθυσμού 3,2 εκατομμυρίων, αποτελεί μια περικλειστή περιοχή στη Δυτική Όχθη του ποταμού Ιορδάνη. Από το 1948 έως το 1967 βρισκόταν υπό τον έλεγχο της Ιορδανίας, ενώ από το 1967 τελεί υπό ισραηλινή κατοχή. Ελέγχεται από τη Φατάχ και η έδρα της Παλαιστινιακής Αρχής βρίσκεται στη Ραμάλλα, κοντά στην Ιερουσαλήμ.

Υψίπεδα Γκολάν

Τα Υψίπεδα Γκολάν αποτελούν στρατηγικής σημασίας ορεινή περιοχή μεταξύ Συρίας, Ισραήλ, Λιβάνου και Ιορδανίας. Τμήμα τους, έκτασης 1.200 τετρ. χλμ. κατελήφθη από το Ισραήλ στον πόλεμο του 1967. Διεξάγονται συνομιλίες για την επιστροφή του εδάφους στη Συρία, αλλά πραγματικό κώλυμα αποτελεί ο έλεγχος των επιφανειακών και υπόγειων υδάτινων πόρων της περιοχής.

Οργανισμοί, Οργανώσεις, Όργανα

Ευρωπαϊκή Ένωση

Η ΕΕ έχει παρουσία στο Ισραήλ και στα Παλαιστινιακά Εδάφη σε διάφορα επίπεδα με την Αντιπροσωπεία της Ε.Ε. στο Ισραήλ στο Τελ Αβίβ, το Γραφείο του Εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Δυτική Όχθη και τη Λωρίδα της Γάζας, τον Ειδικό Απεσταλμένο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Διαδικασία Ειρήνης στη Μέση Ανατολή, δύο Αποστολές στο πλαίσιο της Κοινής Πολιτικής Άμυνας και Ασφάλειας (ΚΠΑΑ) -η European Union Border Assistance Mission to Rafah και η European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support- και μία εκπροσώπηση του Τμήματος Ανθρωπιστικής Βοήθειας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ECHO).

Σε πολιτικό πλαίσιο, η ΕΕ συνεργάζεται με την Παλαιστινιακή Αρχή για τον εκδημοκρατισμό των θεσμών του μελλοντικού Παλαιστινιακού κράτους, στη λογική της λύσης των δύο κρατών. Αξιοποιώντας τον μηχανισμό της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, η ΕΕ έχει συνάψει μία σειρά συμφωνιών συνεργασίας με την Παλαιστινιακή Αρχή, οι οποίες καθορίζουν και την σχέση των δύο μερών (Ενδιάμεση Συμφωνία Σύνδεσης για το Εμπόριο και τη Συνεργασία, Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) – ‘Global Europe’, Πλάνο Δράσης ΕΕ- Παλαιστίνης, Πλαίσιο Ενιαίας Υποστήριξης).

Η ΕΕ αποτελεί τον μεγαλύτερο δωρητή αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας των Παλαιστινίων, καθώς χρηματοδοτεί σειρά δράσεων για τις υποδομές, για δικαστικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις και προγράμματα υποστήριξης της ασφάλειας, της υγείας και του εκπαιδευτικού συστήματος. Στο πλαίσιο της ανθρωπιστικής βοήθειας, εκτός από την υποστήριξη στη Δυτική Όχθη και στη Λωρίδα της Γάζας, η ΕΕ προσφέρει βοήθεια και για τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες που ζουν στην Ιορδανία, τον Λίβανο και τη Συρία. Συνολικά, από το 2000, η ΕΕ έχει προσφέρει 700 εκατομμύρια για ανθρωπιστική βοήθεια στη Δυτική Όχθη και στη Λωρίδα της Γάζας.

Ως μέλος του Κουαρτέτου, η ΕΕ συγχρηματοδότησε τον «Οδικό Χάρτη για την Ειρήνη» του 2003 με στόχο την επίλυση της σύγκρουσης Ισραήλ-Παλαιστίνης. Το ίδιο το Κουαρτέτο είχε περιορισμένη επιτυχία. Ωστόσο, η εξωτερική πολιτική της ΕΕ στην περιοχή έχει κατά κάποιο τρόπο καθοδηγηθεί από τις φιλοδοξίες του Κουαρτέτου. Το 2015, για παράδειγμα, η ΕΕ δημοσίευσε την Αναθεώρηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (ΕΠΓ), μια πρωτοβουλία που επιδιώκει να προωθήσει την σταθερότητα μέσω κοινών αξιών και συνεργασιών στην ευρύτερη «γειτονιά» της, άρα και στη Μέση Ανατολή, μέσω της συνεργασίας στους τρεις βασικούς τομείς της οικονομικής ανάπτυξης, της ασφάλειας και της μετανάστευσης, αναπτύσσοντας και πρωτοβουλίες περιφερειακής συνεργασίας όπως η Ανατολική Εταιρική Σχέση και η Ένωση για τη Μεσόγειο.

Κουαρτέτο

Δημιουργήθηκε το 2002 και αποτελείται από τις ΗΠΑ, την Ευρωπαϊκή Ένωση, τη Ρωσία και τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών με αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ Ισραηλινών και Παλαιστινίων. Οι δραστηριότητές του περιγράφονται στον Οδικό Χάρτη του 2003, ένα στρατηγικό σχέδιο τριών φάσεων το οποίο επιβεβαιώνει την προσήλωση στη λύση δυο κρατών με βάση τον τερματισμό των εχθροπραξιών, την αμοιβαία αναγνώριση κυριαρχίας, και την διαδικασία οικοδόμησης θεσμών στην Παλαιστίνη. Οι προσπάθειες για την προώθηση των διαπραγματεύσεων προς ειρηνική λύση υπονομεύονται από τη συνεχιζόμενη σύγκρουση για τα εδάφη και την αδιαλλαξία και από τις δύο πλευρές, η οποία αναγκάζει την Πρωτοβουλία να επικεντρωθεί κυρίως στις ανθρωπιστικές προσπάθειες, ενώ συνεχίζει να μεσολαβεί, ανεπιτυχώς, μεταξύ των δύο πλευρών. Η συνεργασία και η αποτελεσματικότητα έχουν επίσης υπονομευθεί από εσωτερικές εντάσεις, ιδίως λόγω της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία.

Ο πρώην πρωθυπουργός της Βρετανίας Τόνι Μπλερ διορίστηκε Ειδικός Απεσταλμένος το 2007, θέση που κράτησε μέχρι το 2015. Ο σημερινός ειδικός απεσταλμένος είναι ο Τζον Κλαρκ.

Σύνδεσμος Αραβικών Κρατών (Arableague/LeagueofArabStates)

Ο Σύνδεσμος των Αραβικών Κρατών αποτελεί περιφερειακή οργάνωση αραβικών κρατών. Ιδρύθηκε το 1945 με έξι μέλη και σήμερα αριθμεί 22 μέλη και 7 παρατηρητές, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Η έδρα του βρίσκεται στο Κάιρο και επίσημο στόχο του αποτελεί η προώθηση των συμφερόντων των αραβικών κρατών. Έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην προώθηση θεμάτων εκπαίδευσης και οικονομικής συνεργασίας, καθώς και στην αναβάθμιση της θέσης των γυναικών, αλλά δεν έχει καταφέρει να λειτουργήσει το ίδιο αποτελεσματικά σε πολιτικά ζητήματα.

Ισραηλινές Ένοπλες Δυνάμεις (IDF)

Οι Δυνάμεις Άμυνας του Ισραήλ (Israel Defense Forces, IDF), γνωστές στο Ισραήλ με το ακρωνύμιο *Τσαχάλ*, αποτελούν τις ένοπλες δυνάμεις του Ισραήλ αποτελούμενες από Στρατό Ξηράς, Πολεμικό Ναυτικό και Πολεμική Αεροπορία με επικεφαλής τον Αρχηγό του Γενικού Επιτελείου υπαγόμενο στο Υπουργείο Άμυνας. Η δομή και η λειτουργία των Δυνάμεων Άμυνας του Ισραήλ παρουσιάζουν διαφορές σε σχέση με άλλες ένοπλες δυνάμεις ανά τον κόσμο. Πιο συγκεκριμένα, η στράτευση των γυναικών έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα, ενώ δομικά παρατηρούνται εξαιρετικά στενές σχέσεις μεταξύ του στρατού, του πολεμικού ναυτικού και της πολεμικής αεροπορίας. Ο σχεδιασμός τους από την ίδρυσή τους είναι αντίστοιχος και κατάλληλος για την αντιμετώπιση της ιδιαίτερης κατάστασης σε ό,τι αφορά στην ασφάλεια της χώρας και τις μακροχρόνιες συγκρούσεις και πολέμους με τους Παλαιστινίους. Προκύπτει, λοιπόν, ότι λόγω των διαφόρων αυτών χαρακτηριστικών τους, αποτελούν έναν από τους σημαντικότερους θεσμούς της ισραηλινής κοινωνίας με άμεσες επιρροές σε τομείς όπως η οικονομία της χώρας, ο πολιτισμός αλλά και η πολιτική σκηνή.

Βάσει των ανωτέρω, έχουν αναδειχθεί στις πλέον ανεπτυγμένες τεχνολογικά δυνάμεις κυρίως λόγω της χρήσης διαφόρων τεχνολογιών, αρκετές από τις οποίες ειδικά δημιουργημένες για την κάλυψη των αναγκών τους, όπως το άρμα μάχης Merkava, το τεθωρακισμένο όχημα μεταφοράς προσωπικού Achzarit, τα υψηλής τεχνολογίας οπτικά συστήματα, το σύστημα αντιπυραυλικής άμυνας «Σιδηρούς Θόλος», το σύστημα ενεργητικής προστασίας Trophy για τα οχήματα, όπως και τα τυφέκια Galil και Tavor. Ήδη από το 1967, οι Δυνάμεις Άμυνας του Ισραήλ έχουν αναπτύξει στενές στρατιωτικές σχέσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες, συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας για την ανάπτυξη διαφόρων συστημάτων, όπως για το F-15I jet, το σύστημα άμυνας Thel laser, καθώς και το σύστημα αντιπυραυλικής άμυνας Arrow.

Ισραηλινά Πολιτικά Κόμματα

Το Ισραήλ έχει πολυκομματικό εκλογικό σύστημα απλής αναλογικής, με όριο εκλογής το 3,25% απαιτούμενο για την είσοδο ενός κόμματος στο Κοινοβούλιο των 120 εδρών (Κνέσετ). Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι διαφορετικά κόμματα συνιστούν το Κοινοβούλιο μετά από κάθε εκλογική διαδικασία, και σχηματίζονται πάντοτε κυβερνήσεις συνασπισμού εφόσον κανένα κόμμα δεν λαμβάνει απόλυτη πλειοψηφία. Το πιο σημαντικά κόμματα που εισήλθαν στην Κνεσέτ στις εκλογές του 2022 ήταν τα ακόλουθα:

Κόμματα στη σημερινή κυβέρνηση συνασπισμού:

Λικούντ (32 έδρες)

Με ηγέτη τον Μπενιαμίν Νετανιάχου, το Λικούντ αποτελεί το σημαντικότερο πολιτικό κόμμα, κεντροδεξιά προς δεξιά στο πολιτικό φάσμα του Ισραήλ, με εθνικιστικές απόψεις και έμφαση στο δικαίωμα εποικισμού των Εβραίων στη Δυτική Όχθη.

Θρησκευτικός Σιωνισμός – Ότζμα Γεχουτίντ (14 έδρες)

Αποτελεί κόμμα συνασπισμού μεταξύ του Θρησκευτικού Σιωνιστικού Κόμματος υπό την αρχηγία του νυν Υπουργού Οικονομικών Μπεζαλέλ Σμότριντς και της Εβραϊκής Δύναμης υπό τον Ιταμάρ Μπεν Γκβιρ, Υπουργό Εθνικής Ασφάλειας. Η συμφωνία της συμμαχίας μεταξύ των δύο έκλεισε με τη μεσολάβηση του Νετανιάχου, ο οποίος επεδίωκε έναν συνασπισμό δεξιάς πλειοψηφίας. Βρίσκονται και τα δύο κόμματα στο δεξιό άκρο του πολιτικού φάσματος, προωθούν και τα δύο τον εθνικισμό και τον Ορθόδοξο Ιουδαϊσμό. Υποστηρίζουν από κοινού την προσάρτηση της Δυτικής Όχθης και εναντιώνονται σε εδαφικές παραχωρήσεις.

Σας (11 έδρες)

Σας, οι «Σεφαραδίτες Φρουροί» αποτελούν ένα δεξιό υπερ-ορθόδοξο θρησκευτικό πολιτικό κόμμα. Το Σας στοχεύει στο τέλος των προκαταλήψεων και των διακρίσεων εναντίων των Σεφαραδιτών Εβραίων. Αρχικά μετριοπαθές αναφορικά με τη διαμάχη Ισραήλ-Παλαιστίνης, εν συνεχεία συντάχθηκε με την πολιτική δεξιά απορρίπτοντας το ενδεχόμενο

παύσης των κατασκευαστικών εργασιών για Ισραηλινούς εποικισμούς και της εδραίωσης των εποικισμών στη Δυτική Όχθη.

Ενωμένος Ιουδαϊσμός της Τορά (7 έδρες)

Ο Ενωμένος Ιουδαϊσμός της Τορά είναι ένα υπερ-ορθόδοξο θρησκευτικό και δεξιό κόμμα αλλά, σε αντίθεση με τα υπόλοιπα θρησκευτικά κόμματα, είναι μη σιωνιστικό, χωρίς ξεκάθαρη άποψη στο ζήτημα των αυξανόμενων εποικισμών στη Δυτική Όχθη. Επικεντρώνεται στη διατήρηση του θρησκευτικού χαρακτήρα του Κράτους του Ισραήλ.

Αντιπολίτευση:

Γες Ατίντ (24 έδρες)

Κεντρώο κόμμα με ηγέτη τον πρώην πρωθυπουργό Γιαΐρ Λαπίντ. Είναι το δεύτερο μεγαλύτερο κόμμα μετά το Λικούντ και η αξιωματική αντιπολίτευση. Δημιουργήθηκε με στόχο να στρέψει το επίκεντρο από την εξωτερική πολιτική και την ασφάλεια στα κοινωνικά ζητήματα και τις μεταρρυθμίσεις στο εσωτερικό. Προωθεί την ελεύθερη αγορά και τον κοινωνικό φιλελευθερισμό στην οικονομία, επιδιώκει τη λύση δύο κρατών, διατηρώντας, αλλά παράλληλα σταματώντας, τους εποικισμούς των Εβραίων. Η εκλογική βάση του κόμματος προέρχεται από την κοσμική (μη θρησκευόμενη) μεσαία τάξη.

Εθνική Ενότητα (12 έδρες)

Ένα νέο κόμμα με ρίζες στον Σιωνισμό και τον φιλελευθερισμό. Υπόσχεται την προάσπιση της Ισραηλινής Εβραϊκής ταυτότητας και διατηρεί μια ασαφή θέση για τη λύση των δύο κρατών, επικεντρώνεται στην πάταξη της κυβερνητικής διαφθοράς και προτείνει όριο στη διάρκεια της θητείας. Στοχεύει στην στροφή του επίκεντρου της οικονομικής πολιτικής στη μακροοικονομία και πιέζει για επενδύσεις στην εκπαίδευση.

Εβραϊκό Λόμπυ (στις ΗΠΑ)

Το 40% των Εβραίων παγκοσμίως ζει στις ΗΠΑ (ένα άλλο 40% ζει στο Ισραήλ). Στον πυρήνα του λόμπυ βρίσκονται οργανώσεις όπως το American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), το Washington Institute for Near East Policy, η Anti-Defamation League, το American Jewish Congress και η Christians United for Israel. Οι 51 μεγαλύτερες και πιο σημαντικές οργανώσεις συνεργάζονται στη Σύνοδο Προέδρων των Μεγαλύτερων Αμερικανο-Εβραϊκών Οργανώσεων, με αποστολή την ενίσχυση των δεσμών μεταξύ Ισραήλ και ΗΠΑ.

Ισλαμιστικές Οργανώσεις/Ισλαμιστική Ριζοσπαστικοποίηση

Οι Ισλαμιστικές Οργανώσεις και η Ισλαμιστική Ριζοσπαστικοποίηση αποτελούν ευρείες και πολύπλευρες έννοιες. Η σύσταση μιας ισλαμικής οργάνωσης μπορεί να χαρακτηρίζεται και να αποτελείται από διάφορους φορείς: από ένα καθαρά θρησκευτικό κίνημα, μέχρι μία ομάδα (ένα σύνολο ανθρώπων) με πολιτικά ή/και μαχητικά χαρακτηριστικά. Ο ίδιος ο όρος «Ισλαμισμός» έχει ερμηνευτεί ποικιλοτρόπως. Αρχικά, ο όρος χρησιμοποιήθηκε απλώς με τη σημασία της θρησκείας του Ισλάμ και δεν αποτελούσε ή

εξέφραζε κάποια ιδεολογία ή (πολιτικό) κίνημα. Γενικά, αποτελεί μια ιδεολογική πεποίθηση κατά την οποία το Ισλάμ θα πρέπει να επηρεάζει πολιτικά και κοινωνικά συστήματα, καθώς και την προσωπική ζωή του ατόμου. Η πολιτικο-φιλοσοφική προέλευση του ισλαμισμού μπορεί να εντοπιστεί στα πνευματικά κινήματα του 19^{ου} και στις αρχές του 20^{ου} αιώνα ως αντίδραση στην αυξανόμενη επιβολή και επιρροή από δυτικές ιδεολογίες και συστήματα διακυβέρνησης, καθιστώντας, έτσι, τον πολιτικό της χαρακτήρα στενά συνδεδεμένο με την πολιτική της ταυτότητα στον μουσουλμανικό -πρωτίστως αραβικό- κόσμο.

Θέτοντας το Ισλάμ στο επίκεντρο της πολιτικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ταυτότητας οδήγησε ορισμένες ισλαμιστικές οργανώσεις προς την θρησκευτική ευλάβεια, τον θρησκευτικό φονταμενταλισμό και μερικές φορές προς τη ριζοσπαστικοποίηση. Στην Αίγυπτο, από όπου κατάγεται ο πνευματικός ιδρυτής του πολιτικού Ισλαμισμού Χασάν Αλ-Μπάννα, ο ισλαμισμός ήταν βαθιά συνυφασμένος με την ανάπτυξη του αιγυπτιακού εθνικισμού και του Παν-Αραβικού κινήματος αποκτώντας πολιτική έκφραση και νομιμότητα μέσω των δραστηριοτήτων της Μουσουλμανικής Αδελφότητας, το πρωτότυπο για όλες τις επόμενες παρόμοιες οργανώσεις. Εκτός από την Μουσουλμανική Αδελφότητα, υπάρχει ένας τεράστιος αριθμός οργανώσεων με διαφορετική οργάνωση και πολιτικές μεθόδους. Οι τρομοκρατικές οργανώσεις -Αλ Κάιντα, ISIS, Παλαιστινιακή Τζιχάντ, Ταλιμπάν- αποτελούν παραδείγματα των πλέον ριζοσπαστικών μορφών έκφρασης του Ισλαμισμού.

Ο Άξονας της Αντίστασης (Axis of Resistance)

Άτυπη και ενίοτε συγκυριακή συμμαχία διαφόρων δρώντων (κρατικών και μη κρατικών) και δυνάμεων της περιοχής που στηρίζεται από το Ιράν. Υπάρχουν διάφορες ερμηνείες για το πως προέκυψε ο συγκεκριμένος όρος, ωστόσο χρησιμοποιείται συχνά από αξιωματούχους του Ιράν. Στη συμμαχία συμμετέχουν Σουνιτικές, αλλά και Σιτικές ομάδες και κυβερνήσεις από την Υεμένη, τη Συρία, το Λίβανο, το Ιράκ και τη Γάζα, με διαφορετικά επίπεδα προσέγγισης μεταξύ τους, αλλά και με το Ιράν. Το δίκτυο, το οποίο στηρίζεται ενεργά και από την παραστρατιωτική ομάδα Κουντς (QudsForce) των Φρουρών της Επανάστασης, έχει ως βασική του συνισταμένη την αντίδραση έναντι της Δύσης και κυρίως του Ισραήλ. Στον Άξονα συμμετέχουν η Χαμάς, η Χεζμπολάχ, το Καθεστώς Άσαντ, οι σιιτικές παραστρατιωτικές πολιτοφυλακές στη Συρία και στο Ιράκ και οι Χούθι στην Υεμένη. Μέλος, αλλά με περιορισμένη συμμετοχή είναι και η Παλαιστινιακή Ισλαμική Τζιχάντ.

Al Qaeda

Η Αλ Κάιντα αποτελεί μία σουνιτική τρομοκρατική οργάνωση τζιχαντιστών που ασπάζεται την ιδεολογία του Πανισλαμισμού, η οποία αποσκοπεί στην ενότητα του Μουσουλμανικού κόσμου υπό ένα Ισλαμικό κράτος, ή Χαλιφάτο. Τα αρχικά της μέλη και ο

ηγετικός πυρήνας προέρχονταν από τους ξένους ισλαμιστές μαχητές που είχαν υποστηρίξει την Αφγανική αντίσταση εναντίον της εισβολής της Σοβιετικής Ένωσης την περίοδο 1979-1989. Η Αλ Κάιντα, με ηγέτη τον Οσάμα Μπιν Λάντεν δημιουργήθηκε ως ριζοσπαστική οργάνωση που ασπάζεται την παγκόσμια τζιχάντ, ή αλλιώς τη βία, για να επιτύχει πολιτικούς σκοπούς –με απώτερο στόχο τη δημιουργία ενός ενωμένου Ισλαμικού Χαλιφάτου. Η Αλ Κάιντα αποτελούσε για χρόνια την πιο επικίνδυνη παγκόσμια τρομοκρατική οργάνωση. Οι επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου στις ΗΠΑ αποτελούν την πλέον πολύνεκρη επίθεση στην ιστορία της σύγχρονης διεθνούς τρομοκρατίας και μετέβαλαν ριζικά την έννοια της ασφάλειας. Μετά τον θάνατο του Μπιν Λάντεν αρχηγός της Αλ Κάιντα έγινε ο Αϊμάν Αλ Ζαουάχρι.

ISIS

Το Ισλαμικό Κράτος στο Ιράκ και τη Μεγάλη Συρία (Islamic State in Iraq and Greater Syria, ISIS) ή Ισλαμικό Κράτος (Islamic State, IS) ή Ισλαμικό Χαλιφάτο (The Caliphate) ή DAESH (al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham) αποτελεί μια ένοπλη τρομοκρατική ομάδα Σουνιτών τζιχαντιστών που στοχεύει στην εδραίωση και την επέκταση του Χαλιφάτου –του ενιαίου διεθνικού ισλαμικού κράτους στη Μέση Ανατολή και τη Βόρεια Αφρική– το οποίο θα διοικείται σύμφωνα με τον ισλαμικό νόμο της Σαρία (Sharia). Η οργάνωση ιδρύθηκε ως Αλ Κάιντα στο Ιράκ (AQI) το 2003 από τον Αμπού Μουσάμπ Αλ Ζαρκάουι, Άραβα ιορδανικής καταγωγής. Τον Οκτώβριο του 2004, ο Ζαρκάουι δήλωσε και επίσημα την πίστη του στην Αλ Κάιντα και τον ηγέτη της. Οι μαχητές της οργάνωσης προέρχονταν αρχικά από τα δίκτυα του Ζαρκάουι στο Πακιστάν και το Αφγανιστάν, αλλά, στη συνέχεια, ενισχύθηκε από στρατολογήσεις που πραγματοποιήθηκαν στη Συρία, το Ιράκ και τις γειτονικές περιοχές. Από το 2011, η οργάνωση μετεξελίσσεται, αξιοποιώντας την αποχώρηση των αμερικανικών στρατευμάτων από το Ιράκ και την εκτεταμένη προσπάθεια από-Μπααθοποίησης της Κυβέρνησης της χώρας, καθώς και τον εμφύλιο πόλεμο στη Συρία, για να επεκταθεί γεωγραφικά και να στρατολογήσει νέους τρομοκράτες. Το 2014, στο απόγειο της ισχύος της, με περίπου 48.000 ένοπλους τρομοκράτες, ανακήρυξε την ίδρυση Ισλαμικού Χαλιφάτου στο Ιράκ και στη Συρία. Μέσα σε λίγα χρόνια, κυριάρχησε στο παγκόσμιο τζιχαντιστικό κίνημα και έγινε η πλέον θανατηφόρα και επικίνδυνη τρομοκρατική οργάνωση, η οποία είναι υπεύθυνη για χιλιάδες τρομοκρατικές επιθέσεις στην Ευρώπη, στη Μέση Ανατολή, στην Ασία και στις Η.Π.Α., μεταξύ άλλων. Από το 2018, η οργάνωση βρίσκεται σε υποχώρηση, καθώς γνώρισε σημαντικές στρατιωτικές ήττες από την Παγκόσμια Συμμαχία κατά του ISIS. Σήμερα, έχει περιοριστεί τόσο γεωγραφικά, όσο και σε επίπεδο μελών, αλλά εξακολουθεί να παραμένει επικίνδυνη και σημαντικά επιδραστική, λόγω της επικοινωνιακής τακτικής της για την προώθηση προπαγάνδας.

Παλαιστινιακή Ισλαμική Τζιχάντ

Το Κίνημα Ισλαμικής Τζιχάντ στην Παλαιστίνη ή Παλαιστινιακή Ισλαμική Τζιχάντ (PIJ) αποτελεί Παλαιστινιακή ισλαμιστική τρομοκρατική οργάνωση που δημιουργήθηκε το 1981. Όπως και η Χαμάς, δημιουργήθηκε ως παρακλάδι της Μουσουλμανικής Αδελφότητας με σημαντική επιρροή από το Ισλαμικό καθεστώς του Ιράν. Η οργάνωση αποτελεί μέλος της Συμμαχίας Παλαιστινιακών Δυνάμεων (Alliance of Palestinian Forces), οι οποίες απορρίπτουν τις Συμφωνίες του Όσλο και έχουν ως στόχο τη δημιουργία ενός Ισλαμικού Παλαιστινιακού Κράτους. Η Παλαιστινιακή Ισλαμική Τζιχάντ απορρίπτει τη λύση των δύο κρατών και υποστηρίζει την στρατιωτική καταστροφή του Ισραήλ. Ιστορικά, η Οργάνωση υποστηρίζεται και χρηματοδοτείται από τη Συρία και τη Χεζμπολάχ, ενώ, από το 2014, λαμβάνει σημαντική υποστήριξη και από το Ιράν, κάτι που συνέβαλε στη ραγδαία αύξηση της ισχύος της. Το ένοπλο τμήμα της Οργάνωσης, γνωστό ως Ταξιαρχίες Αλ Κουντς (Al- Quds Brigades), έχει παρουσία στη Δυτική Όχθη και στη Λωρίδα της Γάζας. Μεταξύ άλλων, πραγματοποιεί επιθέσεις αυτοκτονίας και εναντίον πολιτών του Ισραήλ, καθώς και με ρουκέτες.

Φατάχ/PLO

Η Φατάχ αποτελεί κεντρο-αριστερό κόμμα με εθνικιστική ιδεολογία που αποτελεί τη μεγαλύτερη ομάδα της Οργάνωσης για την Απελευθέρωση της Παλαιστίνης (PLO). Ο βασικός ιδρυτής και ηγέτης μέχρι το θάνατό του το 2004 ήταν ο Γιάσερ Αραφάτ. Μετά τον πόλεμο του 1967, αποτέλεσε τη σημαντικότερη παλαιστινιακή οργάνωση ένοπλου απελευθερωτικού αγώνα. Στις δεκαετίες του 1960 και 1970, παρείχε εκπαίδευση σε μεγάλο αριθμό τρομοκρατικών οργανώσεων από την Ευρώπη, τη Μέση Ανατολή, την Ασία και την Αφρική και οι Φενταγίν της -συχνά σε συνεργασία με οργανώσεις όπως ο Μαύρος Σεπτέμβρης, το Abu Nidal's Fatah-Revolutionary Council, το PFLP, και το PFLP-GC- πραγματοποίησαν μεγάλο αριθμό επιθέσεων (συμπεριλαμβανομένων και αεροπειρατειών και τρομοκρατικών ενεργειών) εναντίον ισραηλινών στόχων στη Μέση Ανατολή και τη Δυτική Ευρώπη. Η πολιτική κυριαρχία της τερματίστηκε το 2005 και 2006 στις δημοτικές και βουλευτικές εκλογές, όπου ηττήθηκε από τη Χαμάς λόγω διαφθοράς και ανικανότητας για αποτελεσματική διακυβέρνηση. Σήμερα, η Φατάχ, η οποία ελέγχει τη Δυτική Όχθη, στηρίζει τον Μαχμούντ Αμπάς, Πρόεδρο της Παλαιστινιακής Αρχής.

Χαμάς

Η Χαμάς αποτελεί ένοπλη ισλαμιστική οργάνωση που χρησιμοποιεί τρομοκρατικές μεθόδους αλλά και πολιτικό κόμμα. Παράλληλα, μαζί με την Παλαιστινιακή Αρχή, αποτελούν τους δύο πολιτικούς οργανισμούς που διοικούν τις περιοχές των Παλαιστινίων. Το Κίνημα Ισλαμικής Αντίστασης (Harakat al-Muqawama al-Islamiya, Islamic Resistance Movement) ιδρύθηκε το 1987 ως παρακλάδι της αιγυπτιακής Μουσουλμανικής Αδελφότητας. Εκτός από τις πολλές επιθέσεις αυτοκτονίας και άλλες ενέργειες κατά του Ισραήλ, απέκτησε υψηλή δημοφιλία ανάμεσα στους Παλαιστίνιους κυρίως λόγω του κοινωνικού της έργου. Η νίκη στις εκλογές του 2006 οδήγησε σε ένοπλη σύγκρουση με τη Φατάχ, για να επιτευχθεί μια

εύθραυστη συμφωνία συγκυβέρνησης μετά από αιγυπτιακή διαμεσολάβηση. Έχει αναγνωριστεί ως τρομοκρατική οργάνωση από την ΕΕ και δεκάδες δυτικές χώρες διότι δεν αναγνωρίζει το Ισραήλ, δεν αποδέχεται τις Συμφωνίες του Όσλο, δεν αποκηρύσσει την ένοπλη βία και στοχοποιεί αμάχους. Σημειώνεται ότι ο ΟΗΕ δεν αναγνωρίζει την Χαμάς ως τρομοκρατική οργάνωση.

Η Χαμάς έχει μια σειρά από ηγετικά όργανα που εκτελούν διάφορες πολιτικές, στρατιωτικές και κοινωνικές λειτουργίες. Η γενική πολιτική καθορίζεται από ένα πανοπτικό συμβουλευτικό όργανο, που συχνά ονομάζεται πολιτικό γραφείο, το οποίο λειτουργεί στην εξορία. Οι τοπικές επιτροπές διαχειρίζονται ζητήματα καθημερινότητας στη Γάζα και τη Δυτική Όχθη.

Ο Ισμαήλ Χανίγια υπηρετεί, επί του παρόντος, ως πολιτικός αρχηγός, έχοντας αντικαταστήσει τον μακροχρόνιο ηγέτη Χάλεντ Μασάλτο το 2017. Ο Χανίγια δραστηριοποιείται από την Ντόχα του Κατάρ από το 2020, σύμφωνα με πληροφορίες, καθώς η Αίγυπτος περιορίζει τη μετακίνησή του προς και από τη Γάζα. Οι ηγέτες της Χαμάς εδραίωσαν την παρουσία τους στο Κατάρ μετά τη διαμάχη με τον προηγούμενο οικοδεσπότη τους, τη Συρία, όταν Παλαιστίνιοι πρόσφυγες συμμετείχαν στην εξέγερση του 2011 που προηγήθηκε του συριακού εμφυλίου πολέμου. Ορισμένα ανώτερα στελέχη της Χαμάς θεωρείται ότι λειτουργούν από τα γραφεία της οργάνωσης στην Τουρκία.

Οι καθημερινές υποθέσεις στη Γάζα επιβλέπονται από τον Γιαχιά Σινουάρ, ο οποίος προηγουμένως ήταν επικεφαλής της στρατιωτικής πτέρυγας της Χαμάς και εξέτισε είκοσι δύο χρόνια σε ισραηλινή φυλακή ως ο εγκέφαλος της απαγωγής και της δολοφονίας δύο Ισραηλινών στρατιωτών. Ήταν ανάμεσα στους περισσότερους από χίλιους Παλαιστίνιους κρατούμενους που απελευθερώθηκαν το 2011 με αντάλλαγμα έναν Ισραηλινό στρατιώτη που κρατούσε η Χαμάς. Από τον Ιούνιο του 2021, ο de facto πρωθυπουργός της Γάζας είναι ο Έσσαμ Αλ-Νταάλις.

Ο Μαρουάν Ίσακ και ο Μοχάμεντ Ντιάμπ Ιμπραχίμ Μάσρι (γνωστός με το ψευδώνυμο Μοχάμεντ Ντέιφ) διοικούν την στρατιωτική πτέρυγα της Χαμάς, τις Ταξιαρχίες Izz ad-Din al-Qassam. Αποτελούν τον εγκέφαλο πολλών επιθέσεων στο Ισραήλ, συμπεριλαμβανομένων των βομβαρδισμών, και τους κύριους ενορχηστρωτές της στρατηγικής των δικτύων σηράγγων της Χαμάς.

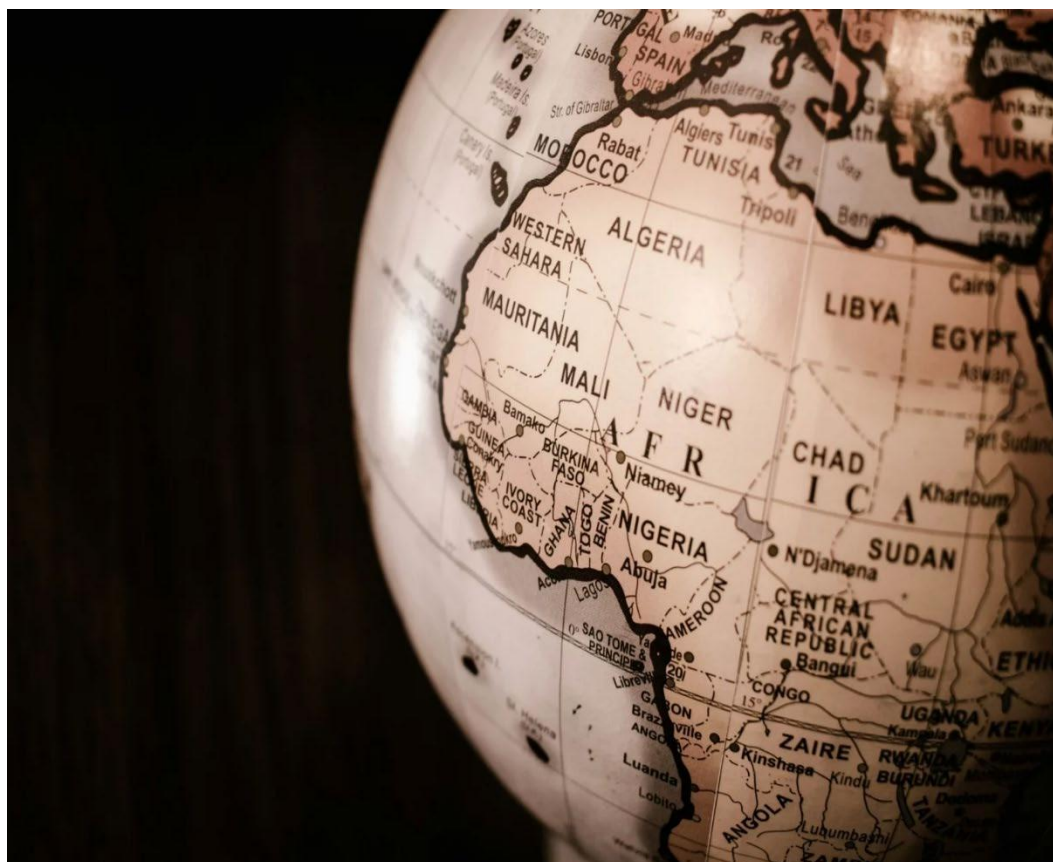
Οι ισραηλινές δυνάμεις σκότωσαν τον ιδρυτή της πολιτοφυλακής, Σαλάχ Σεχάντε, σε αεροπορική επιδρομή το 2002 και τον Γιασίν, τον ιδρυτή της Χαμάς, το 2004.

Ο Σαλέχ αλ-Αρούρι θεωρείται ο επικεφαλής του κλάδου της Χαμάς στον Λίβανο. Ανέλαβε επίσης την ηγεσία της ομάδας στη Δυτική Όχθη μετά από εσωτερικές εκλογές που ολοκληρώθηκαν το 2021, ενώ ο Μασάλ επιλέχθηκε να ηγηθεί του γραφείου της διασποράς και ο Salameh Katawi εξελέγη διαχειριστής των υποθέσεων των φυλακισμένων μελών της Χαμάς.

The Sahel intervention as a case study of France's security policy in Sub-Saharan Africa

Συγγραφείς :
Pavlos PETIDIS
Junior Research Fellow,
ELIAMEP

Μάρτιος 2024



Summary

- The analysis traces France's shift from a unilateral approach, exemplified by the Françafrique policy, to a more multilateral and regionally integrated strategy in Sub-Saharan Africa, particularly in the Sahel region.
- The Rwandan genocide in 1994 marked a pivotal moment for French policy, prompting a transition towards greater emphasis on multilateralism and regional security initiatives, influenced by lessons learned from past interventions.
- France's engagement in the Sahel has been guided by the principle of "African solutions to African problems," as evidenced by efforts to support regional initiatives and collaborate with African-led peacekeeping missions.
- Despite efforts to engage the European Union in Sahelian security issues, France has encountered challenges in achieving meaningful European involvement due to divergent priorities among EU member states and skepticism towards intervention in African affairs.
- The text highlights the complexities of operational effectiveness in French military interventions, with factors such as institutional coordination, resource allocation, and strategic objectives influencing outcomes.
- France's efforts to coordinate with EU initiatives and other international actors in the Sahel have been hindered by overlapping responsibilities, divergent mandates, and competition among stakeholders, leading to implementation challenges.
- Public opinion in Mali regarding French military presence has evolved from initial support to skepticism and criticism, fueled by perceptions of France's colonial legacy, operational shortcomings, and conspiracy theories.
- President Macron's approach to Africa seeks to redefine France's relationship with its former colonies, emphasizing partnership and mutual respect while addressing historical grievances and promoting economic cooperation.
- Rising violence, political instability, and governance challenges in the Sahel region pose significant obstacles to France's intervention efforts and highlight the need for comprehensive, sustainable solutions.
- France faces a dilemma between promoting democratic values and protecting its strategic interests in Africa, amidst shifting regional dynamics and growing scrutiny of its interventionist policies. Collaborative approaches with European partners and nuanced policy conversations are deemed essential for navigating this complex landscape.

Introduction

France's security strategy towards sub-Saharan Africa has evolved in the light of historical legacies, shifting international conventions, and practical factors. France's military engagements in the region were previously marked by unilateral efforts to retain influence and uphold stability. However, in the post–Cold War era, there has been a progressive shift towards multilateralism. This transformation has occurred due to changing African conflict dynamics, increasing global disapproval of neocolonial actions, and France acknowledging the constraints of acting unilaterally. French operations have begun to employ peacebuilding and empowerment techniques more frequently, in the manner of international organizations like the UN, EU, AU, and ECOWAS. France upholds multilateralism but is prepared to take unilateral action to enact quick and decisive military involvement when necessary. France's strategy highlights its flexibility and readiness to adjust methods in accordance with changing circumstances and local and international backing requirements. French security policy in Africa may seem unique relative to its foreign and defense strategies. However, it represents the pursuit of a delicate equilibrium between seeking cooperation with several parties and retaining the possibility of independent decision-making to tackle security issues efficiently. This policy paper elaborates on the multilateralization of France's security policy in the Sahel region with a particular emphasis on Mali, Niger, and Burkina Faso and analyzes France's efforts to engage the European Union more in the region. By primarily highlighting the consequences of France's engagement in the Sahel along with EU involvement, the paper underlines the dangers of the destabilization of the Sahel spilling over into the Gulf of Guinea.

The evolving multilateralization of France's security apparatus in Sub-Saharan Africa

France's robust backing for multilateral conflict resolution is the result of ongoing attempts to maintain traditional Franco-African relations while incorporating new components and implementing modern cooperation structures.

France's robust backing for multilateral conflict resolution is the result of ongoing attempts to maintain traditional Franco-African relations while incorporating new components and implementing modern cooperation structures. Starting in the 1960s, France adopted a policy known as 'Françafrique', which involved cultivating strong political, economic, and military connections between French and francophone African elites as well as formulating enduring defense agreements with all Sahelian countries (Chafer, 2005). The ensuing accords allowed France to establish enduring military bases and gave it the authority to intervene in defense of African regimes that were well-disposed towards the French state yet faced challenges stemming from internal political instability or external aggression (Treacher, 2003). Unilateral interventions of this kind occurred regularly throughout the Cold War, underpinned by France's perception of security (Erforth, 2020b). French interventions encompassed a range of military activities aimed at providing support to the incumbent regimes and safeguarding French interests within the region on a total of nineteen occasions from 1962 to 1995 (Chafer, 2020). This unilateral approach has at its core France's ability to decide the terms of engagement, the scope of its operations, and the amount of force to be used without the need to consult external authorities that might provide legitimacy (Chafer et al., 2020). However, the genocide in Rwanda in 1994 was followed by a notable shift in French policy, with a greater emphasis thenceforth on multilateralism, the promotion of regional security through an 'Africanization' approach, and the pursuit of Western interests through multinational efforts (Recchia & Tardy, 2020). This was demonstrated by moves sponsored by France, Britain, and the United States to establish regional peacekeeping troops (Kroslak, 2007).

This unilateral approach has at its core France's ability to decide the terms of engagement, the scope of its operations, and the amount of force to be used without the need to consult external authorities that might provide legitimacy.

The Rwandan genocide led to a significant change in France's Africa strategy, since the traditional unilateral strategies had proved ineffective at bringing about tangible progress and compelled France to reconsider its role as a moral actor and leader within the international community. Termed the "Rwandan moment", this prompted a paradigm shift towards a new multilateralist approach within France's foreign policy arsenal (Chafer, 2002). First, France recognized the need to follow mandates and standards of engagement supported by international organizations, usually the UN Security Council (UNSC), preferably with support from regional organizations like the EU and the AU. In this context, France was obliged to help African military forces deal with their issues, in line with the idea encapsulated in the mantra 'African solutions to African problems' (Chafer et. al, 2020). Second, France's mission parameters were no longer determined unilaterally and without consulting others. Notably, in response to the imperative of garnering support from other major global actors, France understood the need to adopt novel regulations governing mission parameters, duration, and the use of force as elucidated by entities such as the United Nations Security Council (UNSC) and the European Union (EU), along with contributing nations (Chafer, 2020). This transformation became apparent after the first European Security and Defense Policy (ESDP) military operation in Africa, Operation Artemis, was carried out in the Democratic Republic of the Congo (DRC) in 2003 (Chafer, 2020). While France assumed a leading role in this endeavor, it collaborated closely with other EU member states in evaluating the situation and determining the operation's duration and scope (Chafer et. al, 2020). Third, the new multilateral policy underscored a departure from conventional practices as it necessitated the integration of diverse military contingents from the African continent into joint peacekeeping missions alongside French troops (Chafer, 2020). Signifying a marked shift from past methods, this policy was implemented for the first-time during Operation Turquoise, with five hundred soldiers from various nations including Senegal, Guinea-Bissau, Chad, Mauritania, Egypt, Niger, and the Republic of the Congo participating in the operation alongside French forces (Chafer, 2020).

The French intervention in the escalated crisis in Côte d'Ivoire highlights the initial challenges multilateralism faced as a military implementation doctrine, but also underscores the temptation of operational unilateralism for French policymakers if conditions on the ground necessitates prompt and robust military action (Chafer, 2020). Initially, France acted unilaterally to prevent rebel advances in the country, dividing it in the process. Subsequent attempts at multilateralism involved ECOWAS and UN interventions, but French forces continued to operate independently (Recchia, 2020). Tensions escalated after an attack by Ivorian forces on a French military base prompted unilateral retaliation from President Chirac. In response to the crisis, France pursued a strategy of engagement with international organizations such as the ECOWAS and UN (Chafer, 2002). This approach was driven by the strain on available resources for financing missions and an effort to mitigate accusations of neo-colonialism leveled by African societies and to quell the resurgence of extreme nationalist sentiments. This resulted in a hybrid intervention model in which French and UN forces worked side by side in a multilateral context, albeit with French influence driving the decision-making. However, questions arose about the extent to which these interventions could truly be considered multilateral, given France's significant role in the decision-making process. Despite setbacks, subsequent French presidents, including Chirac and Sarkozy, continued to pursue multilateralization, particularly through involving the EU in African peace and security actions (Recchia & Tardy, 2020). Overall, France's evolving approach to Africa has been characterized as incremental adaptation, normalization, or bewilderment. Although different authors reached somewhat different conclusions, there was a consensus that international interventionism had become the new standard, disrupting the previously close relationships between former colonizers and colonized nations. The shift from a

traditional to a fresh approach in Africa led to a significant restructuring of the French defense system in Africa (Chafer et al., 2020).

The Sahel and France's efforts to engage the EU in the region

The «Africanization» principle

After his election, President Hollande wanted to foster a new era in France's relations with Sub-Sahara, clearly striving to mark a rupture with the policy incongruities as well as paternalistic tones of Sarkozy's era exemplified in his speech in Dakar in 2007 (Cumming, 2013). Hollande's Africa Strategy was clearly aligned with the "African solutions to African problems" mantra, stating in an interview he granted with France24 that the French government will assist the Sahel countries and especially Mali to counter jihadist attacks by providing logistical and intelligence support without, however, putting its own soldiers in the field (Chafer, 2020). His ascension to the Presidency coincided with the stated priority of supporting African-led solutions to the security problems faced by the Sahel countries, which are highlighted as primarily an African priority (Recchia, 2020). In this context, France activated its diplomatic channels to initially succeed in obtaining approval from the United Nations Security Council to support the ECOWAS plan to mobilize 3000 troops to Mali so that there is a legal basis for the actions to be followed and convince the EU to send military personnel to train the African-led International Support Mission to Mali (AFISMA) and start rebuilding the country's fractured and ill-disciplined army (Guiffard, 2023). Central to this approach was the aim to gradually withdraw from the region thereby bolstering its international reputation as a proactive mediator of peace. Initially hesitant about getting involved, France's sense of responsibility as a global power, the constant clashes between the army and the insurgent groups and the fear of disintegration of Mali's territorial integrity and constitutional order with effects to the regional stability as well as French national interests prompted the decision to start Operation Serval in January 2013 (Boeke & Schuurman, 2015). This action underlined the use of operational unilateralism as a means to deter the formation of terrorist sanctuaries to safeguard French interests thus halting the migratory flows passing from Agadez to Libya and from there to Europe (Bøås, 2021) but also highlighting the balance of power and the inherent complexities within the decision-making processes within the French administration (Henke, 2020).

Moreover, the spatial dimension of security issues in the Sahel, which is marked by porous borders and areas without effective governance, emphasized the need to protect European security from attacks originating in the region, as stated in the 2013 French Defense White Paper.

Shortly after the launch of Operation Serval, the French intervention was criticized as a resurgence of French neocolonialism and a perpetuation of la Françafrique under Hollande's leadership. As clearly analyzed by Chafer (2014), the geopolitical perspective acknowledges the historical and geopolitical importance Mali played in France's post-colonial sphere of influence in Africa, thus ensuring France's assertion of global power status. Furthermore, although Mali was not perceived as major economic hub for high level of investments, the wider region was of great strategic significance because of the energy security provided by Nigerien uranium and the presence of French companies throughout the Sahel (Chafer, 2014). Moreover, the spatial dimension of security issues in the Sahel, which is marked by porous borders and areas without effective governance, emphasized the need to protect European security from attacks originating in the region, as stated in the 2013 French Defense White Paper (Chafer, 2014). In recent years, the emergence of the necessity narrative signified the move towards the original discussion on the importance of Africanizing security in the region and underlined France's move from acting independently to cooperating with African regional organizations such as ECOWAS and the AU (Chafer, 2014). This regionalization approach signified a move from "African solutions to African problems" to "Sahelian solutions to Sahelian problems" and

was exemplified with Operation Barkhane, which was designed to combat security threats in collaboration with the G-5 Sahel countries (Lopez 2019, Bøås 2019). Operation Barkhane was structured as an expansive endeavor with a broad geographical reach and was closely integrated into the established multinational peacekeeping framework. The purpose of the operation was to enable France's regional allies to independently assure their own security, a goal which has led to the creation of the G5 Sahel Joint Force. External analysts feared that more emphasis will be given to the security interests of all the parties involved against the development of the priorities of the newly formed organization (Bøås, 2018). In 2017, President Emmanuel Macron emphasized the auxiliary nature of Operation Barkhane, noting that it was not intended to supplant international peacekeepers. Instead, the French initiative should be seen as supplementing efforts to ensure the effective operation of MINUSMA. (Macron, 2017).

In parallel with Africanization, the Europeanization principle sought to prevent accusations of neo-colonialism and to share the risks and expenses of military operations among other EU member states. Neither of these notions was completely novel and it is echoed until today with President Macron having underlined in previous period the need for EU to bolster its defense and thus its establish its strategic autonomy militarily.

The limits of Europeanization

In parallel with Africanization, the Europeanization principle sought to prevent accusations of neo-colonialism and to share the risks and expenses of military operations among other EU member states. Neither of these notions was completely novel and it is echoed until today with President Macron having underlined in previous period the need for EU to bolster its defense and thus its establish its strategic autonomy militarily (Martin, 2023). Since the 1990s, France has strongly supported establishing a robust European defense system (Tardy, 2020). In 1997, Prime Minister Jospin implemented RECAMP, aimed at leveling up the state peacekeeping operations of its previous colonies, while President Chirac (2002–2007) strove to define the operational procedures of military deployments by setting European standards that had to be followed, as well as emphasizing the cultivation of African capabilities through strategic dialogue with the African Union (AU). EU member states, including Germany, expressed their dissatisfaction with the comprehensive effectiveness of direct EU military involvement after Germany joined French-led military operations under the ESDP in 2003–2009. It is widespread knowledge that a number of EU member states did not consider Africa as the center of their security interests and could not estimate either the political or the economic consequences of their involvement in African security issues. Some were not in favor of France taking the lead in handling emerging military issues simply because it was present and ready to intervene in the region. When framing the Malian crisis as a security threat, French decision-makers emphasized the proximity between Europe and the Sahel and portrayed the Malian crisis as an immediate threat to Europe, using phrases like 'the constitution of a terrorist base . . . heavily armed on Europe's doorstep' when urging the EU to get involved (Erforth, 202a). However, they grew frustrated when persuading other Member States of the seriousness of the crisis and its potential consequences for Europe proved difficult. As a result, France's initial goal of involving other European countries in its military adventures in Africa was short-lived, as no troops from other EU member states have been sent to Africa for combat operations since EUFOR Chad/CAR.

Following its military intervention in 2013, Paris diligently endeavored to internationalize the crisis in the Sahel region and to integrate its management, explicitly focusing on European involvement (Pye, 2021). In particular, France altered course by acknowledging that the EU was not suited to quick, high-risk operations, but noting that its role could be beneficial when it focuses on less intense activities such as training, peacekeeping, and policing missions. It no longer aimed to Europeanize its military interventions, but increasingly prioritized a 'division of labor' strategy with the EU playing a supporting role (Henke, 2017). This aligned with France's post–Cold War use of multilateral cooperation to back its interventions in Africa, which proved to be highly successful (Bøås, 2021). The EU was responsible for retraining the Malian army through EUTM Mali, while UN forces

In particular, France altered course by acknowledging that the EU was not suited to quick, high-risk operations, but noting that its role could be beneficial when it focuses on less intense activities such as training, peacekeeping, and policing missions. It no longer aimed to Europeanize its military interventions, but increasingly prioritized a 'division of labor' strategy with the EU playing a supporting role.

were focused on peacekeeping in MINUSMA. The EU also deployed two civilian CSDP missions (EUCAP Sahel Mali and EUCAP Sahel Niger) to train the police forces of these countries in counterterrorism tactics and strategies (Baudais & Souleymane, 2022). The EU has provided assistance to Sahel countries through several strategies and plans including its “2011 EU Strategy for the Sahel” and the “Sahel Regional Action Plan 2015– 2020”. In this context, French policymakers chose a European non-combat assistance mission as a backup plan after failing to persuade their European colleagues to participate in a high-risk endeavor. By adopting this approach, France was trying to spread the economic, military, and political responsibilities of intervention among its partners. Europe also contributed significantly by providing financial resources for security-focused initiatives, including efforts to stabilize local governing bodies, and conducting missions to monitor and secure borders (Goxho & Diallo, 2023).

France's current leadership ambitions in Europe may not be as strong as they were in the de Gaulle era. However, President Macron has emphasized the importance of European defense capabilities in addressing modern transnational threats and challenges in order to safeguard France's sovereignty (Tull, 2023). The Sahel Alliance, formed in 2017 thanks to the joint efforts of France, Germany, and the European Union, has served as the principal platform to integrate development, political, and security efforts in the Sahel, emphasizing the need for coordination across sectors, mutual accountability, innovative practices, and support for security forces but encountered inconsistencies in defining its role and structure leading to various relaunches and restructuring attempts (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2023). Moreover, the introduction of a vast array of strategies, initiatives, and action plans such as the Partnership for Security and Stability in the Sahel (P3S) and the Coalition for the Sahel reflected evolving strategies to address security and development challenges in the region, albeit with lingering questions about the rigidity of the traditional development approaches as well as implementation challenges due to variations in their mandates (Golovko, 2023). The P3S, spearheaded by France and Germany, aimed at enhancing the functioning of internal security processes and justice systems and prioritizing enhanced law enforcement, governance, and non-conventional security objectives over traditional goals complementing the Alliance's efforts (Lebovich, 2020). Instead, the P3S was confronted with difficulties regarding its roles and responsibilities. However, the Partnership was never implemented in practice as, less than a year later, in January 2020, France introduced an alternative framework known as the "Coalition for the Sahel." The division of labor within the Coalition for the Sahel was formalized, with the European Union assuming the role of enhancing the capabilities of state forces and France taking on the primary duty of combating armed groups. For EU activities and instruments deployed, the Table below, drawn from the recent policy paper written by Rosella Marrangio offers a more in-depth view.

Macron demonstrated his support for the G5-Sahel organization highlighting his belief that a multifaceted strategy that would involve regional actors and self-defense militias could address the challenges in the region including terrorism, human trafficking, and climate change.



The results of increased engagement in the Sahel

The consolidation of Operation Serval with France's preexisting operation in Chad namely "Operation Epervier" heralded a strategic shift with the inception of the new operation known as "Operation Barkhane" (Chafer, 2014). The transition entailed an augmented mandate to provide comprehensive support to security threat in the Sahel region and contribute to preventing the resurgence of terrorist strongholds in the region. The mandate of the Operations was broadened to include five states namely Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger, and Chad, with tangible results including the high-profile eliminations like Abdelmalek Droukdel and Adnan Abu Walid al-Sahraoui (Guiffard, 2023). In line with the regionalization approach approved by the EU in its Sahel Regional Action Plan 2015-2020, which focused on better governance, Macron demonstrated his support for the G5-Sahel organization highlighting his belief that a multifaceted strategy that would involve regional actors and self-defense militias could address the challenges in the region including terrorism, human trafficking, and climate change (Pichon 2021, Venturi 2019). However, the inherent problems of operational effectiveness, the vastness of the terrain as well as the preclusion of the ECOWAS from playing a significant role in promoting peace and security engendered lock-in effects and path-dependent structures, making it difficult for the EU and subsequently for France to alter institutional configurations and policies

(Plank & Bergmann, 2021). In this context, Operation Barkhane strengthened its cooperation with the Malian Armed Forces (FAMA) and the MINUSMA, incorporated the region's security, aid, and development initiatives so as to cope with the lack of necessary human resources after it reclaimed areas from armed groups (Bagayoko, 2018). The appointment of a Special Envoy for the Sahel, the increasing involvement of Agence Française de Développement (AFD) and the establishment of the Sahel Alliance further complemented the French efforts to stabilize the region (Comms & Comms, 2021). However, the lack of political will on the part of the Malian government further complicated efforts to combat insurgents (Montclos, 2021).

In this context, the role of development assistance as an instrument should be underlined. From 2012 to 2016, France's Official Development Assistance fell short of its commitments and objectives, namely in terms of the total amount, distribution to least-developed countries, priority countries, and humanitarian aid.

In this context, the role of development assistance as an instrument should be underlined. From 2012 to 2016, France's Official Development Assistance fell short of its commitments and objectives, namely in terms of the total amount, distribution to least-developed countries, priority countries, and humanitarian aid (OECD, 2018). Interestingly, none of the 17 priority countries were among the top 10 beneficiaries of French aid in 2016, with only one ranking in the top 20. Additionally, in 2016, only 14% of French bilateral ODA was directed towards the 17 priority countries, indicating a notable discrepancy between stated priorities and actual allocation (OECD, 2018). Moreover, French ODA for least-developed countries witnessed a decline in volume over the period spanning from 2012 to 2016, dropping from USD 1.26 billion in 2012 to USD 1.05 billion in 2016 (OECD, 2018). For the Sahel region, the provision of limited aid resources towards the five Sahel states as well as the consistent allocation of development assistance on counterinsurgency measures rather than the political objectives stated in the official documents can be partly explained by the securitization of French development policy due to instability as well as the enhancement of the perceived legitimacy of the French military intervention. Notably the five Sahel states received only a marginal share, accounting for only 10 percent of French development assistance to Africa in 2018 (OECD, 2018). As the focal point of intervention, Mali was receiving a disproportionately low allocation of just 2.5 percent, thus delineating on the one hand the provision of restricted portions of assistance in conjunction with the rest of the neighboring countries as well as underscoring on the other hand the consistent incongruity between declared political priorities and the actual allocation of financial resources (Erforth & Tull, 2022).

Moreover, the establishment of a comprehensive framework of coordination designed to transcend EU services and instruments had evident shortcomings. Notably, prominent example of the disparities generated can be found on the overlapping nature of responsibilities given to the EUCAP Sahel Mali and the Sahel Alliance, exemplifying the challenges associated with aligning the support towards the security sector reform and the police rejuvenation with the wider development initiatives (Freitag, 2021). However, the success of EUCAP Sahel-Mali was dictated by a range of hindrances including a lack of resources, narrow mandates, thus rendering the development of long-term, locally grounded strategies unattainable (Bertrand et al., 2023). The frequent rotation of staff worsened these challenges, hindering the maintenance of continuity and institutional memory within the mission (Bertrand et al., 2023). In addition, competition between EU actors over project implementation impeded their effectiveness including security initiatives namely the Support Programme to Strengthen Security in the Mopti and Gao regions and to Manage Border Areas (PARSEC) or the Prevention of Conflict, Rule of Law/Security Sector Reform, Integrated Approach, Stabilization and Mediation (PRISM) unit that were not coordinated with EUCAP Sahel Mali (Lopez Lucia, 2019). This lack of effective coordination stemmed from divergent viewpoints and priorities among stakeholders in Brussels and on the ground further intensifying coordination and implementation challenges (Lopez Lucia, 2019). Finally, the EUTM's efforts at retraining the Malian army, which included training in international human rights law, clearly did not

translate into its actual military practice (Tull, 2019). In connection with the French policy, the two EU Sahel Strategies tended to de-emphasize the political aspects of governance (Cold-Ravnkilde & Nissen, 2020), prompting the EU to place a higher emphasis on enhancing the capabilities of state security forces (Guiachaoua, 2021) than on implementing comprehensive structural reforms intended to enhance the state's effectiveness in serving rural populations (Tamiko & Tuomas, 2020). Initiatives like the Coalition for the Sahel and P3S demonstrate limited efforts at fostering accountability and effectiveness within Sahelian state institutions. Implementing a new French strategy was challenging due to the involvement of multiple parties and the lack of cooperation among them. France depended on the Malian state, MINUSMA, and EU initiatives to provide population-centric elements (Lebovich, 2021).

The French army's strategic culture places great importance on external operations (). Internal power struggles between the Ministry of Defense and the Ministry of Foreign Affairs in France influenced the country's policy in Mali.

However, these actors encountered significant challenges in fulfilling this aspect of the strategy, and the Malian government lacked the necessary political determination. The French strategy primarily relied on military intervention in reaction to the crisis and failed to enhance security for most of the populace. Domestic priorities significantly limited the ability to transition from counterterrorism to a more population-focused strategy (Pye, 2021). The French public narrative emphasized the 'jihadist' 'terrorist' threat these groups posed to French interests and the necessity of 'neutralizing' their leaders (Pérouse de Montclos 2020). France viewed maintaining a privileged area of influence in West and Central Africa as crucial to its identity as a global power. The French army's strategic culture places great importance on external operations (). Internal power struggles between the Ministry of Defense and the Ministry of Foreign Affairs in France influenced the country's policy in Mali (. The Ministry of Defense assumed a dominant role, hindering any shift towards less militaristic strategies. A conflict arose between, on the one hand, the immediate goals of achieving rapid counterterrorist victories and withdrawing French troops and, on the other, the overarching goals of the French intervention: namely, helping to restore Malian state sovereignty and establish peace and stability in the region. France was limited in its capacity to implement the required modifications to its strategy in Mali. The original depiction of the operation as a battle against 'terrorism', coupled with the decision-making process in Paris vis-a-vis the Sahel, entrenched patterns that made it hard to change direction (Plank & Bergmann, 2021). Short-term goals and decisions, such as collaborating with militias in counterterrorist missions, limited France's ability to effectively adjust to the evolving situation, leading to political challenges in deploying military force (Lopez, 2020).

The Sahel region has been entrenched in a protracted crisis for more than a decade. Violence and fragmentation still persist, as several governments exhibited their inability to adequately guarantee security in the face of the escalating terrorist presence.

The 'new' Sahel and the French reaction

The Sahel region has been entrenched in a protracted crisis for more than a decade. Violence and fragmentation still persist, as several governments exhibited their inability to adequately guarantee security in the face of the escalating terrorist presence (Caruso & Lenzi, 2023). Between the years 2007 and 2021, there was a notable and substantial rise in the recorded fatalities associated with acts of terrorism (Baldaro, 2021) and by 2022, the level of violence escalated in terms both of intensity and of geographical scope (Figure 1, Venturi & Toure, 2023). The region has experienced a series of military coups in recent years, contradicting the prevalent notion that such events were diminishing across Africa (Sexauer, 2023). Additionally, French and European official's efforts to establish a reciprocal responsibility framework with local governments have faced challenges (Baldaro, 2020). The coups in Mali were followed by two instances of military takeovers in Burkina Faso between January and October 2022 (Gravellini, 2023). The recent removal of President Bazoum in Niger highlights the widespread influence of regional coups, which

The situation is worsened by the presence of ethnic and religious conflicts between nomadic and transhumant pastoralist communities and sedentary farmers (D'Amato & Baldaro, 2022). Jihadists have strategically taken use of political and social grievances expressed by marginalized Fulani pastoralists and disenfranchised youth.

can be attributed to a wide spectrum socio-economic factors including the insufficient economic and social progress as well as the lack of government presence in certain regions, thus creating conditions that are favorable to illicit activities like drugs, arms, and human trafficking (Tull, 2021). The situation is worsened by the presence of ethnic and religious conflicts between nomadic and transhumant pastoralist communities and sedentary farmers (D'Amato & Baldaro, 2022). Jihadists have strategically taken use of political and social grievances expressed by marginalized Fulani pastoralists and disenfranchised youth (Crisis Group, 2023). The spread of armed activism and political violence from northern Mali to Central Sahel has been accompanied by the emergence of local Katiba groups affiliated with al-Qa'ida and the growing influence of Fulani preachers who combine religious extremist ideologies with anti-state rhetoric (Wing, 2016). Finally, the actions carried out by national security forces perpetuate a pattern of ethnic discrimination against Fulani civilian communities, who are often linked to Islamist militants (Raineri & Strazzari, 2022).

Crisis tracker

Violence and humanitarian needs, 2013-2023

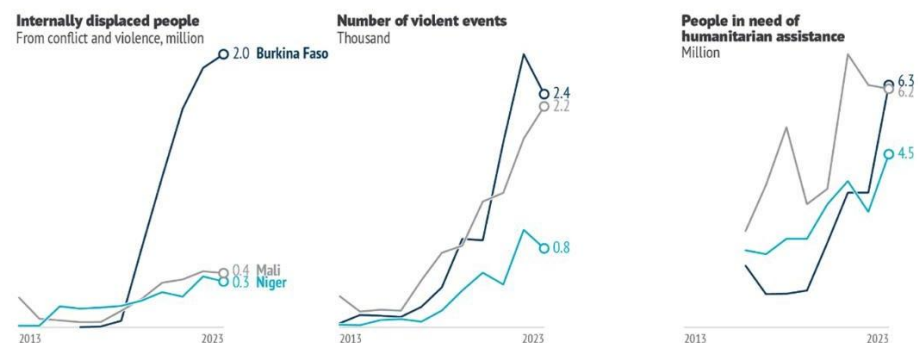


Figure 1. Crisis Tracker Violence and Humanitarian needs in the Sahel region
(Source: Marrangio, 2024)

The confluence of volatile political environments, neo-patrimonial tendencies and structural vulnerabilities of democratic processes have precipitated the socio-economic disparities as it can be elucidated by the Fragile State Index, the UNDP Human Development Index and the World Bank's governance indicators (Venturi, 2019). These exigencies have provided the latitude for the military establishment to exploit the fragile state entities, citing the need to restore security and stability further compounding the institutional malaise (Crisis Group, 2021). In addition, the perceived support for military takeovers can partly be explained by ECOWAS's inability to deter coups attempts despite its long history of being politically and militarily influential within a region rich in political upheaval namely military coups or attempts in Nigeria, Ghana, Mali, Guinea-Bissau or even civil wars in Sierra Leone and Liberia (Sotubo 2023, Mills 2022). The military incumbent regimes exploited the public discontent towards ECOWAS and its recent sanctions levelling allegations for the rising cost of basic commodities, the emergence of a severe food crisis, and condemned the French influence and intervention as genocidal (Mills, 2022). Under this context, the emergence of juntas regimes and their intent to solidify cooperation and collaboration with states other than the West has transformed the Sahel region in a focal point of multi-state competition (Murphy, 2023). The most prominent example is the enhanced engagement of Russia as part of its core strategy in Africa (Stronski, 2023). Notably, Russia intends to play an elevated role in the new "security gap" by becoming the primary source of armaments for Sub-Sahara Africa states accounting for a significant 30 percent of their total arms acquisitions for the period spanning 2016 and 2020 (Smirnova, 2022). Mali also received military equipment from Moscow in 2022, which included

The emergence of safe havens outside state control in Eastern Burkina Faso, the south borders of Burkina Faso can be regarded as a significant warning for the nations situated on the Gulf of Guinea, particularly Ivory Coast, Ghana, Togo, and Benin. [...] Indications of the proliferation of violent extremist organizations in coastal states have been visible since at least 2015.

...recent events, including France's withdrawal from Niger and the termination of Operation Barkhane have served to highlight the limitations of a military-centric approach to addressing the region's complexities and failure to provide crucial social and political support leading to a widening gap between military objectives and the realities on the ground.

planes, combat helicopters, and mobile radar systems. As a result, Moscow's renewed involvement proved advantageous when the conflict in Ukraine involving Russia erupted. In the recent UN General Assembly vote concerning the withdrawal of Russian soldiers from Ukraine, no fewer than 15 African nations opted to abstain. At the same time, Mali aligned itself with Eritrea in opposing the resolution (Ferragamo, 2023).

The prevailing security patterns in Mali, Niger, and Burkina Faso have to be understood under the premises of the wider West Africa region (Haavik et al., 2022). The emergence of safe havens outside state control in Eastern Burkina Faso, the south borders of Burkina Faso can be regarded as a significant warning for the nations situated on the Gulf of Guinea, particularly Ivory Coast, Ghana, Togo, and Benin (Lyammouri, 2022). The recent incidents of 54 jihadi attacks at the northern part of Benin and constant attacks on police and military outposts in Ivory Coast are the products of a rising element of violent extremism which has acquired distinctive attributes. Indications of the proliferation of violent extremist organizations in coastal states have been visible since at least 2015 (Guiffard, 2023b). Togo, Ghana, Ivory Coast, Guinea, and to a lesser extent Senegal, are now faced with a comparable predicament. The coastal nations along the Gulf of Guinea are currently facing recurring instances of jihadist attacks targeting military outposts located on their northern borders (Raga et. al, 2023). In this context, the Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM) has waged in an extensive and unrestrained campaign characterized by a growing number of assaults on security forces and institutions (Guiffard, 2023b). The group aspires to systematically erode vital institutions, leading to the signing of truces and accords and, ultimately, territorial concessions, decentralization, the implementation of sharia law and the closure of public institutions, particularly schools. For that reason, Benin, Cote d'Ivoire, Togo, Ghana, and Burkina Faso formalized their cooperation to combat the spread of Islamist groups under the Accra Initiative. However, recent events, including France's withdrawal from Niger and the termination of Operation Barkhane have served to highlight the limitations of a military-centric approach to addressing the region's complexities and failure to provide crucial social and political support leading to a widening gap between military objectives and the realities on the ground (Guiffard, 2023a).

The rise of Macron was also accompanied by a change in rhetoric on Africa, as France's mistakes in the management of crises in the Sahel were recognized as well as the need to restructure its relations with former colonial countries. In this context, France sought to develop stronger relations and deepen the dialogue with the societies of its former colonies by diversifying the discussion cycle involving people from the business world, intellectuals, youth, artists, and diaspora members who he believed embodied Africa's positive developments. The France-Africa Conference in Montpellier was arranged in the context of this change and was organized in a context of dialogue where, recognizing the difficulties in cultivating cooperation with the governments of certain countries, civil society and corresponding bodies participated in a platform for those who embody our relationship on a daily basis and who help forge a common future for Africa and France, including actors from diasporas, entrepreneurs, and the cultural, artistic and sporting sectors. In addition to using public diplomacy to create new cores of cooperation and deflect accusations of neo-colonialism, President Macron enriched the rhetoric of a new era of cooperation with Africa with political-economic measures announcing his strategy to review the system CFA Franc transactions, and in particular the withdrawal of French representatives from the governance boards of CFA central banks (Keita & Gladstein, 2021). Third, he is currently in the process of shifting out the 50 percent reserve requirement in favor of a new arrangement, whereby countries can gain control of their reserves, but France continues to be the guarantor and lender of last resort (Keita & Gladstein, 2021). He followed a policy of sympathy towards African countries during the

President Macron enriched the rhetoric of a new era of cooperation with Africa with political-economic measures announcing his strategy to review the system CFA Franc transactions, and in particular the withdrawal of French representatives from the governance boards of CFA central banks.

The recent crisis in Niger sheds light on the inherent deficiencies in France's African policy and especially EU's Sahel strategies to address the needs of the migratory movements starting from Niger by imposing restrictive policies and thus generating economic hardship upon the local population, an effort stated by scholars for the EU to externalize its migration policy.

pandemic by calling for a moratorium on African countries' debt payments as "an indispensable step" to help the continent weather the coronavirus crisis, with prominent examples of Zambia's debt restructuring program and even pushed for indebted countries to use the mechanisms offered by the International Monetary Fund, the World Bank, and the Europeans, to cover first losses. Macron's administration also began to modernize France's development cooperation to enhance aid effectiveness and shift attention towards the least developed nations, especially in Africa. In 2019, the 19 priority countries outlined in French development policy benefitted from a total of 1.6 billion in Official Development Assistance from France. Among these countries, Senegal emerged as the principal recipient, receiving 281 million euros, while Ethiopia followed closely with 158 million in funding. Additionally, Mali and Burkina Faso received substantial allocations of 145 million euros and 137 million euros, respectively, reflecting the strategic significance of these nations within the framework of French ODA priorities.

The recent crisis in Niger sheds light on the inherent deficiencies in France's African policy and especially EU's Sahel strategies to address the needs of the migratory movements starting from Niger by imposing restrictive policies and thus generating economic hardship upon the local population, an effort stated by scholars for the EU to externalize its migration policy (Hahonou, 2021, Hahonou 2016, Bøås & Strazzari, 2020). This includes discrepancies in its approach to authoritarian governments, the development of inadequacies in comprehensive military tactics, and persistent manifestations of paternalistic mindset (Tull, 2021). These issues have raised questions regarding the efficacy of its intervention and the broad implications for regional stability and governance dynamics (Ochieng, 2024). Vis-a-vis its involvement in Mali, though France was initially welcomed as a liberating force, it eventually lost popular support and legitimacy because it failed to enhance security in the conflict-affected areas. France's substantial military capabilities did not align well with the changing dynamics of the conflict, causing Malians to perceive France as lacking either the determination or the ability to adequately tackle the security issues (Crisis Group, 2020). Malian expectations of the intervention were influenced by historical grievances related to France's colonial past as the 2021 polls clearly underlined the negative sentiments deeply embedded in Malian's collective memory (de Fougieres, 2021). The contrast between the well-equipped French military and the guerilla methods used by insurgent organizations increased distrust among the population (Bertrand et al., 2023). As a result, public opinion became more antagonistic towards the French occupation, leading to widespread discontent and demonstrations against French military convoys (Cumming et al., 2022). The growing dissatisfaction with the French military presence in Mali has been fueled by a proliferation of conspiracy theories circulating among significant segments of the Malian population, which have been amplified through social media platforms. These theories range from allegations that French troops are colluding with the jihadists and supplying them with motorcycles, to accusations of French soldiers engaging in illicit activities such as stealing gold from Malian mines or orchestrating gold smuggling operations (Bertrand et al., 2023). Prominent figures including Malian singer Salif Keita and politicians such as Oumar Mariko have contributed to the dissemination of these theories, giving them credence among the populace (Bertrand et al., 2023). This distrust of France and its motives stems from the deep-seated historical context of French colonialism in Mali, where perceptions of French favoritism towards certain groups, like the Tuareg, persist (Bertrand et al., 2023).

Concluding remarks

The Mali crisis highlights the deficiencies of France's Africa strategy, particularly in its approach to authoritarian leaders and its paternalistic tendencies. France is experiencing a decline in its popularity and influence in Africa due to demographic shifts causing political disruptions.

The recent military coups in West Africa, such as the one in Niger, stem from a combination of factors relating to decolonization, pan-Africanism, and criticisms of liberal democracy utilized by authoritarian and populist governments. France has responded to these events with a combination of actions aimed at promoting its democratic values and human rights, as well as practical interventions to safeguard its interests. President Macron's Africa strategy has been criticized for its ambiguities and failings, in particular the prolonged Sahel intervention that has led to defeats. France has acknowledged errors and promised a new strategy which includes prioritizing the interest of African partners and employs greater subtlety. However, its responses to incidents like the Niger coup have frequently backfired, leading to growing anti-French feelings. Macron's inclination to overlook the historical hostility towards France's policies in the region has further exacerbated the problem. The Mali crisis highlights the deficiencies of France's Africa strategy, particularly in its approach to authoritarian leaders and its paternalistic tendencies. France is experiencing a decline in its popularity and influence in Africa due to demographic shifts causing political disruptions. France faces a historic challenge in having to redefine its stance towards Africa, creating an opportunity for European nations such as Germany to participate in a more collaborative and nuanced policy conversation. Given difficulties such as the Ukraine conflict and climate change, it is crucial that Europe face up to its colonial history in Africa, with a view to this impacting positively on its future interactions with the continent. Now that the military regimes that rule in Mali, Burkina Faso, and Niger have signed an agreement to create a new architecture of collective defense and mutual assistance, Europe—and France, in particular—is faced with a new reality that presents a dilemma: should it pursue policies centered on the promotion of values such as democracy and human rights, or adopt a pragmatic policy which, though protecting its interests, would go against its very identity?

References

- Ali, R. et al. (2019). Governance and Security in the Sahel: Tackling Mobility, Demography and Climate Change. Edited by Bernardo Venturi, FEPS, Foundation for European Progressive Studies.
- Bagayoko, N. (2018). Le processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali (A Stabilizing Mali Report). Montréal : Centre FrancoPaix en Résolution des conflits et Missions de paix.
- Baldaro, E. (2021). Rashomon in the Sahel: Conflict dynamics of security regionalism. *Security Dialogue*, 52(3), 266–283. <https://doi.org/10.1177/0967010620934061>
- Baudais, V., & Souleymane, M. (2022). The European Union Training Mission in Mali: An Assessment.” SIPRI, www.sipri.org/publications/2022/sipri-background-papers/european-union-training-mission-mali-assessment.
- Haavik, V., Bøås, M., & Iocchi, A. (2022). The end of stability – How Burkina Faso fell apart. *African Security*, 15(4), 317–339. <https://doi.org/10.1080/19392206.2022.2128614>
- Bøås, M. (2021). EU migration management in the Sahel: unintended consequences on the ground in Niger?, *Third World Quarterly*, 42(1), pp.52–67, <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1784002>
- Bøås, M., & Strazzari, F. (2020). Governance, fragility, and insurgency in the Sahel: A hybrid political order in the making. *International Spectator*, 55(4), 1–17. <https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1835324>
- Bøås, M. (2019). The Sahel Crisis and the Need for International Support. Policy Dialogue no. 15. Uppsala: Nordic Africa Institute. <http://nai.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1367463&dswid=2870>
- Bøås, M. (2018). Rival Priorities in the Sahel – Finding the Balance between Security and Development. Policy Note no. 3. Uppsala: Nordic Africa Institute. <https://nai.uu.se/news-and-events/news/2018-04-19-rival-priorities-in-the-sahel---finding-the-balance-between-security-and-development.html>
- Boeke, S. & Schuurman, B. (2015) Operation ‘Serval’: A Strategic Analysis of the French Intervention in Mali, 2013–2014, *Journal of Strategic Studies*, 38(6), pp.801–825. <https://doi.org/10.1080/01402390.2015.1045494>
- Caruso, F., & Lenzi, F. (2023). The Sahel Region: A Litmus Test for EU–Africa Relations in a Changing Global Order. IAI Istituto Affari Internazionali, www.iai.it/en/pubblicazioni/sahel-region-litmus-test-eu-africa-relations-changing-global-order.
- Chafer, T., Cumming, G. D., & Van Der Velde, R. (2020b). France’s interventions in Mali and the Sahel: A historical institutionalist perspective. *Journal of Strategic Studies*, 43(4), 482–507. <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1733987>.
- Chafer, T. (2005b). Chirac and ‘la Françafrique’: No Longer a Family Affair. *Modern & Contemporary France*, 13(1), 7–23. <https://doi.org/10.1080/0963948052000341196>
- Chafer, T. (2002). Franco-African Relations: No Longer so Exceptional? on JSTOR. *African Affairs*, 101(404), 343–363. <https://www.jstor.org/stable/3518538>
- Cold-Ravnkilde, S.M. & Nissen, C. (2020). Schizophrenic agendas in the EU’s external actions in Mali. *International Affairs*, 96(4), pp. 935–953.
- Crisis Group (2023). A Course Correction for the Sahel Stabilisation Strategy, www.crisisgroup.org/africa/sahel-burkina-faso-mali-niger/course-correction-sahel-stabilisation-strategy.
- Crisis Group (2021). Mali, a Coup within a Coup, <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/mali-un-coup-dans-le-coup>
- Crisis Group (2020). The Central Sahel: Scene of New Climate Wars? www.crisisgroup.org/africa/sahel/b154-le-sahel-central-theatre-des-nouvelles-guerres-climatiques.

- Cumming, G. D., Van Der Velde, R., & Chafer, T. (2022b). Understanding the public response: a strategic narrative perspective on France's Sahelian operations. *European Security*, 31(4), 617–638.
<https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2038568>
- Cumming, G. D. (2013). Nicolas Sarkozy's Africa policy: Change, continuity, or confusion? *French Politics*, 11(1), 24–47. <https://doi.org/10.1057/fp.2012.24>
- D'Amato, S., & Baldaro, E. (2022). Counter-Terrorism in the Sahel: Increased Instability and Political Tensions." ICCT, www.icct.nl/publication/counter-terrorism-sahel-increased-instability-and-political-tensions.
- de Fougieres, M. (2021). French Military in the Sahel: An Unwinnable (Dis)Engagement?, *Institut Montaigne*, www.institutmontaigne.org/en/expressions/french-military-sahel-unwinnable-disengagement.
- Ekforth, B., & Tull, D. (2022). *The failure of French Sahel policy: an opportunity for European cooperation?* Stiftung Wissenschaft Und Politik. <https://www.swp-berlin.org/publikation/mta-spotlight-13-the-failure-of-french-sahel-policy>
- Erforth, B. (2020a), *Contemporary French Security Policy in Africa: On Ideas and Wars*, London: Palgrave.
- Erforth, B. (2020b). Multilateralism as a tool: Exploring French military cooperation in the Sahel, *Journal of Strategic Studies*, 43(4), pp.560-582, <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1733986>
- Ferragamo, M. (2023). The Niger Coup Could Threaten the Entire Sahel, CFR, <https://www.cfr.org/in-brief/niger-coup-could-threaten-entire-sahel>
- Freitag, V. (2021). *Analyzing EU's Sahel strategies: A civilian approach in the era of pragmatism*. EUROPEUM.org. <https://europeum.org/en/articles/detail/4295/policy-paper-analyza-strategii-eu-pro-sahel-civilni-pristup-v-ere-pragmatismu>.
- Golovko, E. (2023). Sahel: Stabilisation Efforts Should Address Internal Displacement. *Clingendael*, www.clingendael.org/publication/sahel-stabilisation-efforts-should-address-internal-displacement.
- Goxho, D., & Diallo, A. (2023). Donor Dilemmas in the Sahel: How the EU Can Better Support Civil Society in Mali and Niger. *Saferworld*, www.saferworld.org.uk/resources/publications/1421-donor-dilemmas-in-the-sahel
- Guichaoua, Y. (2021). *The Bitter Harvest of French interventionism in the Sahel*, Oxford Academic Press.
- Guiffard, J. (2023a). Operation Barkhane: Success? Failure? Mixed Bag? *Institut Montaigne*, www.institutmontaigne.org/en/expressions/operation-barkhane-success-failure-mixed-bag
- Guiffard, J. (2023b). Gulf of Guinea: Can the Sahel trap be avoided?, *Institut Montaigne*, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/gulf-guinea-can-sahel-trap-be-avoided>
- Gravellini, J.M. (2023). Quelles Sont Les Causes Des Crises Multidimensionnelles Qui Touchent Le Mali et Le Burkina Faso & Niger?; IRIS, www.iris-france.org/174179-queelles-sont-les-causes-des-crises-multidimensionnelles-qui-touchent-le-mali-et-le-burkina-faso/.
- Hahonou, E. & Olsen, R. (2021) Niger – Europe's border guard? Limits to the externalization of the European Union's migration policy, *Journal of European Integration*, 43(7), pp.875-889, <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853717>
- Henke, M.E. (2020). A tale of three French interventions: Intervention entrepreneurs and institutional intervention choices, *Journal of Strategic Studies*, 43(4), pp.583-606. <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1733988>
- Keita, M., & Gladstein, A. (2021). Macron's reforms to CFA Franc don't reduce financial dependence of former colonies. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2021/08/03/macron-france-cfa-franc-eco-west-central-africa-colonialism-monetary-policy-bitcoin/>
- Krosiak, D. (2007). *The Role of France in the Rwandan Genocide*. Hurst :London.

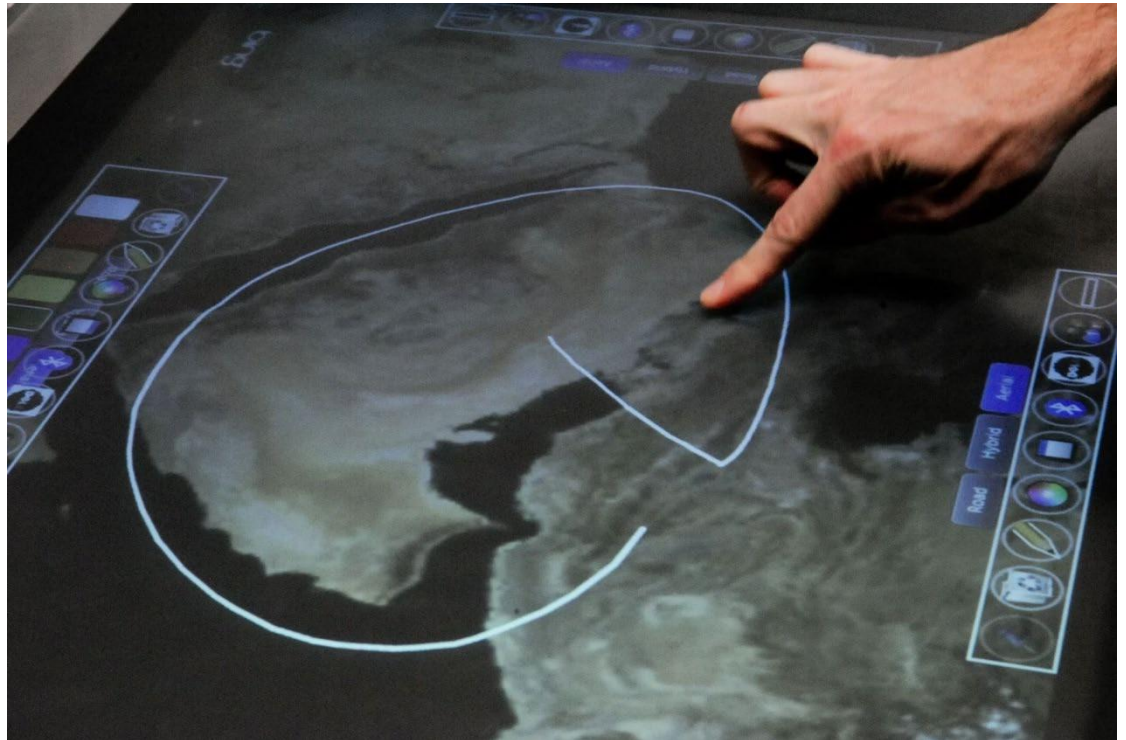
- Lebovich, A. (2021). "Disorder from Chaos: Why Europeans Fail to Promote Stability in the Sahel." *ECFR* ecfr.eu/publication/disorder_from_chaos_why_europeans_fail_to_promote_stability_in_the_sahel/#the-p3s-old-problems-imperfect-instruments
- Lopez L.E. (2020). Security politics and the «remaking» of West Africa by the European Union. In P. J. Kohlenberg & N. Godehardt (Eds.), *The Multidimensionality of Regions in World Politics* (pp. x–xx). London/New York: Routledge.
- Lopez, L.E. (2019). *The European Union Integrated and Regionalised Approach Towards the Sahel*, Montreal: Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix .
- Lopez, L.E. (2017). Performing EU agency by experimenting the 'Comprehensive Approach': the European Union Sahel Strategy. *Journal of Contemporary African Studies*, 35(4), 451–468. <https://doi.org/10.1080/02589001.2017.1338831>
- Lymmouri, R. (2022). Violence Spillover into the Coastal States. *Policy Center for the New South*, www.policycenter.ma/publications/violence-spillover-coastal-states.
- Macron, E. (2017). *Initiative Pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe Souveraine, Unie, Démocratique*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/09/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.
- Marrangio, R. (2024). *Sahel reset: time to reshape the EU's engagement*. European Union Institute for Security Studies. <https://www.iss.europa.eu/content/sahel-reset-time-reshape-eus-engagement>
- Martin, E. (2023). Macron and the European strategic autonomy trope. *GIS Reports*. <https://www.gisreportsonline.com/r/strategic-autonomy/>
- Mills, L. (2022). The Effectiveness of ECOWAS in Mitigating Coups in West Africa, International Peace Institute.
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (2023). "Sahel Alliance." *France Diplomacy - Ministry for Europe and Foreign Affairs*, www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/news/2018/article/sahel-alliance-launch-of-a-project-to-support-malian-youth-20-03-18
- Montclos, M.A. (2021). *Rethinking the response to jihadist groups across the Sahel*. Chatham House, <https://www.chathamhouse.org/2021/03/rethinking-response-jihadist-groups-across-sahel>
- OECD. (2018). *Development Co-operation Profile: France*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/29927d90-en/index.html?itemId=/content/component/29927d90-en>
- Ochieng, B. (2024). Will the Sahel Military Alliance Further Fragment ECOWAS? *CSIS*. <https://www.csis.org/analysis/will-sahel-military-alliance-further-fragment-ecowas>
- Plank, F., & Bergmann, J. (2021). The European Union as a Security Actor in the Sahel: Policy Entrapment in EU Foreign Policy. *European Review of International Studies*, 8(3), 382–412. <https://www.jstor.org/stable/27142394>
- Pichon, E., et al. "New EU Strategic Priorities for the Sahel: Addressing Regional Challenges through Better Governance." EPRS | European Parliamentary Research Service, 9 July 2021, [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)696161](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)696161).
- Pye, K. (2021). The Sahel: Europe's Forever War?" *Centre for European Reform*, www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2021/sahel-europes-forever-war#FN-3.
- Raga, S. et al. (2023). The Sahel Conflict: Economic and Security Spillovers on West Africa." *ODI*, odi.org/en/publications/the-sahel-conflict-economic-security-spillovers-on-west-africa/
- Raineri L. & Strazzari, F. (2022). Drug Smuggling and the Stability of Fragile States. The Diverging Trajectories of Mali and Niger, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 16(2), pp.222-239, <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1896207>
- Recchia, S. (2020). A legitimate sphere of influence: Understanding France's turn to multilateralism in Africa, *Journal of Strategic Studies*, 43(4), pp.508-533. <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1733985>

- Recchia, S. & Tardy, T. (2020). French military operations in Africa: Reluctant multilateralism, *Journal of Strategic Studies*, 43(4), pp.473-481. <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1733984>
- Salaun, T., & Irish, J. (2021). France Ends West African Barkhane Military Operation. *Reuters*, Thomson Reuters, www.reuters.com/world/africa/france-announce-troop-reduction-sahel-operations-sources-2021-06-10/
- Sexauer, H. (2023). *Regional cooperation amidst coups, terrorism and transborder insecurity: What future for the G5-Sahel?*, Friedrich Ebert Stiftung, Brussels.
- Smirnova, T. (2022). Russia Challenges France in the Sahel, ISPI, <https://www.ispionline.it/en/publication/russia-challenges-france-sahel-37124>
- Sotubo, O. (2023) "ECOWAS: In Need of Help in Niger?" *RAND Corporation*, www.rand.org/blog/2023/08/ecowas-in-need-of-help-in-niger.html
- Stronski, P. (2023). Russia's Growing Footprint in Africa's Sahel Region, www.carnegieendowment.org/2023/02/28/russia-s-growing-footprint-in-africa-s-sahel-region-pub-89135
- Tammikko, T. & and Tuomas I. (2020). The EU's Role and Policies in the Sahel: The Need for Reassessment, FIIA – Finnish Institute of International Affairs. *FIIA*, www.fiaa.fi/julkaisu/the-eus-role-and-policies-in-the-sahel?read
- Tardy, T. (2020). France's military operations in Africa: Between institutional pragmatism and agnosticism. *Journal of Strategic Studies*, 43(4), 534–559. <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1734571>
- Tull, D. (2023). *France's Africa Policy under President Macron*. Stiftung Wissenschaft Und Politik (SWP). <https://www.swp-berlin.org/en/publication/frances-africa-policy-under-president-macron>
- Tull, D. (2021). *Operation Barkhane and the future of intervention in the Sahel*. Stiftung Wissenschaft Und Politik (SWP). <https://www.swp-berlin.org/en/publication/operation-barkhane-and-the-future-of-intervention-in-the-sahel>
- Tull, D. (2019). Rebuilding Mali's army: the dissonant relationship between Mali and its international partners. *International Affairs*, vol. 95, no. 2, pp. 405–422.
- Treacher, A. (2003). *French Interventionism: Europe's Last Global Player?*, Farnham: Ashgate.
- Venturi, B. & Toure, N. (2023). *Out of the Security Deadlock: Challenges and Choices in the Sahel*. Foundation for European Progressive Studies, fepeurope.eu/publication/737-out-of-the-security-deadlock-challenges-and-choices-in-the-sahel/
- Venturi, B. (2019). *An EU Integrated Approach in the Sahel: The Role for Governance*. Foundation for European Progressive Studies, Brussels.
- Wing, S. (2016). French Intervention in Mali: Strategic Alliances, Long-term Regional Presence?. *Small Wars & Insurgencies*, 27(1), pp.59-80, <https://doi.org/10.1080/09592318.2016.1123433>

Innovation and the Greek Armed Forces

Συγγραφείς :
Antonis KAMARAS

Μάιος 2024



Summary

- The Legislation initiated by the Ministry of National Defence (MND) means that the Greek state will fund a long-term effort to spur innovation for the purpose of strengthening the battlefield efficacy of the country's Armed Forces.
- Greece's nexus of Venture Capital firms (VCs) and deep tech start-ups, as well as its extant Defence Technological Industrial Base, are well capable of utilizing the funding that will be made available by the MND, along with the opportunities that arise to test, validate and produce innovative defence products and services.
- Yet, wide-ranging changes in the way Greece's Armed Forces train, operate and manage their human resources will need to take place to enable the innovation engendered to take seed in fertile soil.
- Training needs to be better funded and be more realistic, particularly in the conscript-based Hellenic Army, so that innovation can be co-created.
- Professionals from all Services need to participate in multilateral missions that involve combat, so that their ability and aptitude to pursue battlefield-relevant innovation is meaningfully strengthened.
- Compensation for highly-skilled professional officers and other ranks needs to be raised, so that the MND can hold on to the human capital which can co-create and utilize innovative defence products and services.

Introduction

The passage of legislation institutionalising the relationship between the Ministry of National Defence (MND) and the Greek Armed Forces, on the one hand, with Greece's innovation ecosystem on the other, accompanied by the appointment of a technocratic-leaning Armed Forces leadership which can implement this policy agenda, is shifting the paradigm in Greece in two profoundly interdependent ways¹.

Greece's historically weak industrial base has not permitted the institutionalisation of home-grown innovation in military technologies, a legacy which the current leadership of Greece's defence establishment is seeking to leave behind.

First, this legislation assigns a primary role to Greece's innovation ecosystem in the introduction of innovation into the Greek Armed Forces and its evolution therein—a role which, throughout the two hundred and some years of the Greek nation-state's existence, has been monopolized by the acquisition of advanced weapon systems from abroad. Greek military officers have not only proved capable of overseeing weapons procurement from abroad in an exemplary fashion, they have also drawn on their own experience to contribute innovative improvements and designs to the weapon systems selected². However, Greece's historically weak industrial base has not permitted the institutionalisation of home-grown innovation in military technologies, a legacy which the current leadership of Greece's defence establishment is seeking to leave behind.

Second, the legislation will, over time, make MND and the Greek Armed Forces the leading client of Greece's innovation ecosystem via a variety of national and multilateral funding streams (the latter mostly of EU origin, as NATO resources are considerably smaller) in the service of a single objective: enhancing the battlefield effectiveness of the Greek Armed Forces. Hitherto, Greece's innovation ecosystem has lacked an institutional partner of this sort, and there have been no stable funding sources directed at a tangible national objective, be it of an economic or public policy nature.

To evaluate the importance of this development, what it can deliver, and what it requires to succeed, this policy paper will begin in the first section by reviewing global developments relating to policy efforts directed in other democracies at harnessing national innovation ecosystems to the cause of innovation-driven, and thus battlefield-effective, Armed Forces.

The second section will evaluate the overall state of Greece's innovation ecosystem and identify strengths and weaknesses as these may relate to innovation and the Greek Armed Forces.

¹ See, Σχέδιο Νόμου, Έρευνα, Ανάπτυξη και Καινοτομία στις Ένοπλες Δυνάμεις, εκσυγχρονισμός θεσμικού πλαισίου των ΑΣΕΙ και λοιπές διατάξεις, Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, Μάρτιος 2024 [Draft Law, Research, Development and Innovation in the Armed Forces, modernization of Higher Level Military Education Institutions and other provisions, *Ministry of National Defence*, March 2024]. The new Chief of the Hellenic National Defence General Staff, as a special forces officer with a specialization in signals and a Ph.D. in IT from the prestigious Metsovo Polytechnic, personifies the government's policy intent, see Β. Νέδος και Σ. Παπαντωνίου, Αλλαγή σελίδας στις ΕΔ, *Καθημερινή*, 13.12.2024 [V. Nedos and S. Papantoniou, Change of Page in the Armed Forces, *Kathimerini*, 13.12. 2024]. The Minister of National Defence has explicitly linked the selection of the Chief of the HNDGS and of the three Service Chiefs with the Ministry's innovation-focused agenda, see Δήλωση ΥΕΘΑ Ν. Δένδια για την επιλογή της νέας ηγεσίας των Ενόπλων Δυνάμεων από το ΚΥΣΕΑ, 12.1.2024, ΥΕΘΑ [Statement of the Minister of National Defence on the selection of the new leadership of the Armed Forces by the Government Council of External Affairs and Defence, 12.1.2024, MND].

² For an early example, see how the Greek Armed Forces selected their main artillery gun in 1907 through field tests pitting competing European arms manufacturers against each other, J. A. Grant, *Rulers, Guns and Money – The Global Arms Trade in the Age of Imperialism*, Harvard University Press, 207, pp. 212-213. This example is also notable for the innovation-prone attitude of the Greek officer corps, which was constantly engaged in warfare in the 19th and 20th centuries, seeing as prior to the selection of the French Schneider gun, one of the most distinguished Greek officers of that era, Greek Army Colonel Panagiotis Danglis, actually helped Schneider to develop the artillery gun (the 76 mm M1909 mountain gun) which would go on to achieve wide adoption by other Armed Forces, see Wikipedia, 76 mm mountain gun M1909 and Πρόσωπα και Ιστορίες, Παναγιώτης Δαγκλής – Υπέρμαχος της εθνικής σύμπνοιας, *Καθημερινή*, 2.2.2024 [People and Stories, Panagiotis Danglis-Advocate of National Unity, *Kathimerini*, 2.2.2014].

The third section will examine Greece's Defence Technological Industrial Base (DTIB) and its capacity to partner effectively with the MND and the Greek Armed Forces, in view of the need to support the Greek military with home-grown innovation.

The fourth section will relate the MND and Greek Armed Forces' expectations of the Greek innovation ecosystem to their own inclination and capacity to introduce home-grown innovation into their mission and performance as a key component of their overall effectiveness.

The fifth section will make a number of policy recommendations, informed by the prior analysis, to the MND and the Greek Armed Forces.

The sixth section will sum up the policy paper's key argument.

Innovation and the Armed Forces of other democracies: learning from the US and Ukraine

...the US national security establishment is consumed by the worry that, unless it manages to establish an effective relationship with its civilian-use driven innovation ecosystem, the US would be at risk of losing its military superiority.

There are two main interconnected trends at play, which have put the issue of how innovation, which has been generated hitherto by civilian-use-focused ecosystems, centre-stage to the effort to enhance the battlefield effectiveness of militaries worldwide. In turn, these trends have created the literature and track record of interaction which can help us understand and evaluate the Greek effort.

The first trend is driven by US fears of ceding its military superiority to the People's Republic of China (PRC), due to its inability to innovate at a sufficient speed and scale. The second trend is the furious pace of military innovation utilized and co-created by the Ukrainian Armed Forces, and engendered by the war between Ukraine and the Russian Federation.

Regarding the first trend, as the foreword to a report put it, co-authored by an ex-Secretary of the US Department of Defense, and emblematic of this policy concern, "the US does not have an innovation problem but rather an innovation adoption problem"³.

Without exaggeration, the US national security establishment is consumed by the worry that, unless it manages to establish an effective relationship with its civilian-use driven innovation ecosystem, the US would be at risk of losing its military superiority over the PRC and thus risk defeat in a possible conventional war, with Taiwan being the major bone of contention and the South China Sea the future battlefield. This worry has been grounded in the perception that China, while the US was distracted by wars of choice in counterinsurgency, has developed missile technology that negates the edge gained by the US Armed Forces in the post-WW II period. Not incidentally, such supreme emblems of US military superiority, established during WW II, as the battle carrier group are increasingly perceived as being vulnerable to China's increasingly capable conventional missile force⁴.

The US's fears of losing its military superiority have been accompanied by a collective awareness of the military value of the nonpareil innovation capacity of Silicon Valley, its ecosystem of globally dominant IT companies, and the stream of highly innovative start-ups it creates. The conviction that has arisen is that, as a generator of innovation, Silicon

³ Atlantic Council, Commission on Defense Innovation Adoption – Interim Report, April 2023.

⁴ For a representative analysis of this concern, see M. Wortman, "Floating Pointlessness": Is this the end of the age of the Aircraft Carrier?, *Vanity Fair*, 5.6.2023.

... accountability in procurement and the career incentives of procurement officials, as these are presently constituted, are viewed as being incompatible with the linking of civilian-led innovation with the US Armed Forces.

Valley does indeed have the ability to render the US Armed Forces unquestionably dominant once again over any other adversary, the PRC included. For this to happen, however, the US DoD and Armed Forces need to render the relationship with civilian-led innovation functional with the help of suitable legislation and appropriation instruments.

Such functionality relates to whether the US DoD, the Armed Forces and their component Services can identify, select and deploy innovative technologies at the ‘speed of relevance’, meaning within a time frame in which these technologies can give the US Armed Forces an edge over rival Armed Forces, which are also presumed to be innovating at a rapid pace. For a typical statement of the perception of what is at stake, in the incorporating of civilian-led innovation into the US Armed Forces, we could no worse than quote the following statement on Artificial Intelligence (AI): “whichever military first masters organizing, incorporating and institutionalizing the use of data and AI into its operations in these coming years will be able to reap exponential advantages [...]. The first adopter of AI at scale is likely to have a faster decision cycle and better information on which to base decisions, its networks are likely to be more resilient under attack, preserving its ability to maintain situational awareness, defend its forces, engaging its targets effectively, and protect the integrity of its command, control and communications”⁵.

What are the main barriers to innovation which originates in the civilian realm making the leap over into the military realm? In the US, we would identify two.

First, a ponderous, time-consuming procurement process that is grounded in the need for democratic accountability in expending fiscal resources and compounded by risk aversion on the part of procurement officials⁶. This procurement process is inimical to both the funding and the nature of innovation, privileging ‘compliance over outcomes’. Start-ups in particular cannot survive a long lead time of two years minimum before developing a product and having it purchased, given that in defence there is a single client, the DoD, not multiple ones⁷. Furthermore, as innovation has by its very nature a high failure rate, it endangers the career prospects of any procurement officers who take a wager on particular types of innovation and then sees them fail—even if an initial failure is actually a necessary step in the evolution of a highly successful defence product or service⁸. Effectively, accountability in procurement and the career incentives of procurement officials, as these are presently constituted, are viewed as being incompatible with the linking of civilian-led innovation with the US Armed Forces.

Second, by privileging the allocation of scarce fiscal resources to tried and tested weapon platforms, a powerful constellation of stakeholders deny resources to the nurturing and deployment at scale of innovative defence products and services. This constellation of stakeholders typically include high-ranking officers who have advanced professionally

⁵ M. A. Flounoy, AI is already at War – How Artificial Intelligence will transform the military, *Foreign Affairs*, November / December 2023

⁶ For an examination of this issue see, J. Hurst, Fixing Defense Innovation: Rewriting acquisition and security regulations, *War on the Rocks*, 7.10.2022, T. Kinder, How Silicon Valley is helping the Pentagon in the AI arms race, *Financial Times*, 31.7.2023 and M. A. Fulnroy and W. R. Anderson, How to leverage America’s software advantage in the decisive age, *Breaking Defense*, 13.5.2023

⁷ For an analysis of how the economics of smaller size innovative firms clash with the DoD’s procurement processes see, R. Olney, The rift between Silicon Valley and the Pentagon is economic, not moral, *War on the Rocks*, 8.1.2018 and S. Blank, As Silicon Valley tries to enlist, the Pentagon strangles innovation, *War on the Rocks*, 15.4.2022. From a DoD / Armed Forces perspective on how safeguards must be put in place to prevent unethical vendors charging exorbitant amounts for subpar products and services relating to AI, see N. Dockery, Getting Artificial Intelligence right: the cautionary tale of the Defense Departments counter-IED fight, *Modern War Institute*, 20.6.2023

⁸ For a discussion of the criticality of managing innovation failure in such a way that it actually becomes integral to successful innovation in defence, as exemplified in particular by the institutional envy of military innovation worldwide, the US DoD’s famed Defense Advanced Research Projects Agency (DAPRA), see S. R. Soare and F. Pothier, Leading edge: key drivers of defence innovation and the future of operational advantage, *The International Institute for Strategic Studies*, November 2021., pp. 17-25.

through such legacy platforms, political interests which privilege the continuous investment in the manufacturing and upgrade of these platforms, which benefit those of their districts which host the industrial plants that produce them, as well as the defence prime contractors that actually produce the said legacy platforms. A prime example of this phenomenon is the disequilibrium between (a) expenditures committed to manufacturing such manned surface vessels as US Navy (USN) aircraft carriers and destroyers and (b) expenditures committed to the USN programme developing a range of unmanned sea vehicles and other non-conventional platforms, with a knowledgeable observer describing the latter, in comparison to the former, as “the dust particle in the pocket line of the budget”⁹.

These barriers have resulted in a highly unbalanced relationship between the amount of private capital being channelled into defence-related start-up firms and the amount being spent on procurement in contracts awarded by the DoD to these start-ups¹⁰. It is indicative of the recognition of this challenge, for the US defence establishment and for private actors interested in promoting what they see as an effective, innovation-driven relationship with the DoD and the US Armed Forces, that cross-disciplinary research centres have been established in the US whose primary focus in investigating and designing solutions fit for this challenge. Two such centres are Stanford University’s Gordian Knot Center for National Innovation and Georgetown University’s Center for Security and Emerging Technology¹¹.

In contrast, the US’s main rival, the PRC, is seen as having effected a formidable military - civil fusion in recent years, whereby innovation is not encumbered by democratic accountability constraints and resources are generously directed at weapon systems that are seen as capable of challenging the historical primacy of the US Armed Forces¹². In that regard, the absence of a legacy of military dominance, primarily via emblematic weapon systems, is seen as an advantage, as the PRC can develop counter-measures to such weapon systems without having to contend with pressure groups that have been built up over decades of proven performance of such weapon platforms as, for example, aircraft carriers.

...the defence-related innovation generated by Ukraine, despite the country’s entrenched corruption and weak governance, is placed in the analytical context of how an existential threat can mobilize national resources.

We shall now move on to the second trend: the experience of innovation in the battlefields of Ukraine. As a democratic state fighting to survive and relying on the US for the bulk of its military assistance, Ukraine has both starkly outlined the constraints analysed above on integrating civilian-led innovation into the US Armed Forces, and highlighted the opportunities for such integration when constraints become suspended under the exigency of war.

This conventional, peer-to-peer war, which has been ongoing for two years and is expected to last for at least one more, has demonstrated how fast—and, often, at how little cost—military-relevant innovation can take place once peacetime constraints are no longer in place, in terms of regulations governing procurement and the testing and evolution of technologies in the field. For our investigation, the defence-related

⁹ E. Lipton, Faced with evolving threats, US Navy struggles to change, *New York Times*, 4.9.2023.

¹⁰ To give an order of magnitude, in terms of the financial interests and innovation potential vested in a functional relationship between Silicon Valley and the DoD, we mention that defence technology firms outside the main prime defence contractors received \$ 135 billion in investments and acquisitions in 2016-2022, see PitchBook, *Vertical Snapshot: Defense Tech*, 2023 Report Preview. McKinsey, the global management consultancy firm, has divided start-up growth in defence in the US into three phases, with wave one in 2002-2010 involving 22 seed-funding rounds, wave two in 2011-2017 involving 466 funding rounds, and wave three in 2018-2023 involving 849 funding rounds in the following domains: sensing, connectivity and security; advancing computing and software; space technology; biotechnology; and autonomous systems, see J. Klempner, C. Rodriguez, D. Swartz, A rising wave of tech disruptors: The future of defence innovation?, *McKinsey & Company*, 22.2.2024.

¹¹ The web sites of these two research centres are indicative of the mission, <https://gordianknot.stanford.edu/> and <https://cset.georgetown.edu/>

¹² See, E. White and S. Yu, Xi Jinping’s dream of a military industrial complex, *Financial Times*, 18.6.2023

innovation generated by Ukraine, despite the country's entrenched corruption and weak governance, is placed in the analytical context of how an existential threat can mobilize national resources and exploit capacities which were latent in peacetime¹³. This analytical context is inherently present in the Greek case, as well¹⁴.

Critically, the war in Ukraine has demonstrated how crisis conditions accelerate innovation in two ways. First, through the efforts generated by the technical abilities of a developed industrial society with a well-educated population, a vibrant pre-war start-up high-tech sector, and a coherent public policy of state digitization. Second, through the involvement in the war effort of US IT global leaders such as Google and Microsoft, as well as newly-created US tech companies like Palantir and Starlink which are more narrowly defence-oriented or defence-relevant: i.e. the same innovative corporate cohort the US views as critical to its efforts to reground its military supremacy in an expanded innovation universe that far exceeds the boundaries of prime defence contractors such as Lockheed Martin or Boeing¹⁵.

As a result, the war in Ukraine has generated a coherent body of critical self-reflection within the US defence establishment, as well as elsewhere in other Western defence establishments, on how slow the Armed Forces of Western democracies have been to test and integrate innovation into their operations. It is worth briefly reviewing two prominent examples of this critique.

First, the delay of the US Armed Forces in introducing relevant systems and technologies in the era of the mass usage of first person view (FPV) drones of mostly civilian origin ushered in by the Russo-Ukrainian war. Due to primarily bureaucratic impediments, the US Army has to date failed to procure such cheap FPV drones en masse (in their tens of thousands) and put them in the hands of fielded units so they can experiment with them relentlessly and, in due course, introduce the more sophisticated capacities these drones need to meet exacting requirements in terms of anti-Electronic Warfare resilience and so on¹⁶. Committed as it is to highly expensive manned aircraft such as the F35, which were developed in the 20th century, the US Air Force has also failed to develop solutions for the so-called air littoral, the air space from the ground to ten thousand feet in which drones of various capabilities operate. As a result, "US ground forces have now essentially lost the protective top cover that the Air Force provided through air superiority for decades"¹⁷.

Second, this critique has been inspired by the way in which Ukraine's Armed Forces have managed to render more effective the so-called 'sensor to shooter kill chain'—the process of locating and attacking the enemy—by integrating open-source data, satellite imagery, drone footage and reports from the ground, partly with the help of AI¹⁸. This achievement, which utilizes civilian assets such as Starlink satellites, public interest civilian geolocation apps predating the war, and civilian start-up expertise, has extra resonance for the US IT community. This is because it reflects their own commercial experience of software not as a product sold once, at a particular point in time, but as an on-going service procured by

¹³ J. Thornhill, How 'creative insecurity' is stimulating Ukrainian innovation, *Financial Times*, 10.8. 2023.

¹⁴ The author argued in favour of employing the analysis of the seminal work by P. Z. Taylor, *The Politics of Innovation – why some countries are better than others at science and technology*, Oxford University Press, 2016, in a previous policy paper on the future prospects of the Greek defence sector, see Antonis Kamaras, The Greek Defence Sector? Turning the page?, Policy Paper 126, *ELIAMEP*, February 2023, p. 18.

¹⁵ See, indicatively, V. Bergengruen, How tech giants turned Ukraine into an AI War Lab, *TIME*, 8.2.2024

¹⁶ See, Tyler Hacker, How the US Army can close its dangerous – and growing – small drone gap, *Modern War Institute*, 03.6.24

¹⁷ D. Barno and N. Beshael, Drones, the air-littoral, and the incoming irrelevance of the US Air Force, *War on the Rocks*, 7.3.2024.

¹⁸ See, indicatively, S. G. Jones, R. McCabe, and A. Palmer, Ukrainian Innovation in a war of attrition, *Center for Strategic and International Studies*, CSIS Briefs, February 2023

a client, whereby IT is tested, deployed, adjusted and redeployed; neither the DoD nor the component Armed Forces Services are seen as having mastered this iteration yet.

The Greek Research Ecosystem: weaknesses and strengths

We have seen how, for the most innovative nation in the world, the US, the main obstacle to adopting innovation in the defence realm lies in procurement processes and commitments to legacy weapon systems. In the case of Greece, our starting point is inescapably the reverse: namely, the country's very poor track record in innovation overall and, more specifically, in technology transfer from the country's research ecosystem to either private or state entities.

According to the Global Innovation Index 2023, Greece is an outlier, for its level of development, in the paucity of its university & industry links, ranking 118th out of a total of 132 countries¹⁹. Only two other EU member states—Croatia and Slovakia—are not included in the first 100 countries in this key metric, with only five high-income countries in total ranked lower than 100: the three EU member states, Greece included, plus Panama and Trinidad & Tobago.

In a related point, while Greece performs in line with its overall score on the Global Innovation Index 2023, two of its neighbours, Bulgaria and—critically—Turkey, are doing roughly twice as well in terms of university and industry links.

	Greece	Turkey	Bulgaria
Overall Global Innovation Index Ranking 2023	42	39	38
University and industry links Global Innovation Index Ranking 2023	118	76	53

Other corroborating figures are Greece's very low performance in patent registration, with just 157 patent applications (or 15 applications per million of population) in 2023, compared with a median of 150 patents per million of population. This places Greece 90% below the European median²⁰ in patent registration, which is of course a key metric in the commercialization of intellectual production.

This poor performance in research & industry links and in the generation of applicable knowledge does not mean that Greece is also behind in the generation of intellectual capital. Greek research teams do well in participations in competitive EU research consortia, ranked 8th in the EU-27 according to the number of participations, and its performance in the category of scientific and technical articles per billion PPP\$ GDP and the Citable documents H-Index are both described as 'strong' by the Global Innovation Index 2023, with Greece achieving 19th and 29th place respectively out of 132 countries worldwide²¹.

... Greece is an outlier, for its level of development, in the paucity of its university & industry links, ranking 118th out of a total of 132 countries.

This poor performance in research & industry links and in the generation of applicable knowledge does not mean that Greece is also behind in the generation of intellectual capital.

¹⁹ World Intellectual Property Organization, *Global Innovation Index 2023-Innovation in the face of uncertainty*, 2023

²⁰ Δ. Δελεβέγκος, Ουραγός στην Ευρώπη η Ελλάδα στις πατέντες, *Καθημερινή*, 4.4.2024 (D. Delevegos, Greece a laggard in Europe in terms of patents, *Kathimerini*, 4.4.2025)

²¹ Ibid.

Related metrics on the European Innovation Scoreboard²² are also favourable, with Greek researchers scoring 84.2 and 89.6 respectively for international scientific co-publications and most cited publications, which are at the median level for Moderate Innovator countries (the Moderate Innovator country category, in which Greece is included overall as well, is the third out of four country categories, the other three being [1] Innovation Leaders, [2] Strong Innovators and [4] Emerging Innovators, according to the European Innovation Scoreboard).

Intellectual capital generation of this sort is based on meaningful investment in higher education as well as academic research. Greece is just outside the top 30 countries worldwide in science and engineering graduates (it is 32nd to be exact), and came 26th out of a grand total of 132 countries in how many researchers it has per million of population, according to the Global Innovation Index 2023²³. Expenditure on R&D is also growing, with Greece coming 6th in the EU rankings relative to GDP and 16th in the EU in absolute numbers, at 1.6 billion euros. Notably, between 2012 and 2022, Greece achieved the third highest jump in R&D expenditure in the EU, rising from 0.39 % of GDP in 2012 to 0.76 % of GDP in 2022²⁴.

What explains this divergence between intellectual output and its utilisation for economic and/or public policy purposes? Simply this: almost all R&D funding in Greece originates from competitive EU grants, whether these be from Cohesion Funds or the European Research Council (ERC). Thus:

- There is no medium-term national funding for Greek research teams; however, a five-year period of funding is considered essential to enable the creation of breakthrough intellectual output with the promise of a substantial economic or societal upside.
- In turn, the lack of national funding means that research is not oriented towards domains in which Greek firms may also have a strategic focus, either due to sectoral maturity (e.g. pharmaceuticals) or national priorities (e.g. national defence).
- Since they are not funded out of the core budget of universities and research institutes, Greek research teams have to pursue one eligible EU grant after another in order to survive. Consequently, technology transfer to the economy and public policy is at best an afterthought, a side-line activity.
- Career advancement has been rigid and salary scales in Greek universities and research institutes had a strict ceiling until the very recent Pierrakakis higher education reform. As a result, many of the best-performing scientists are either leaving the country or cannot be enticed into returning.

Cumulatively and in interaction, these factors mean that Greek universities and research institutes neither produce nor evolve intellectual output (including, most prominently, IP) in anything like the quantity and quality that Greek firms and/or Greek public policy aims would require.

On the positive side, and commencing in 2011 with the assistance provided by EU (and, subsequently, European Investment Bank (EIB) Group) funding, there has been steady

²² European Commission, *European Innovation Scoreboard*, 2022

²³ World Intellectual Property Organization, *Global Innovation Index 2023-Innovation in the face of uncertainty*, 2023

²⁴ Ch. Papalexatou and M. Matsaganis, In focus: Total government budget allocations in R&D in Greece and in the EU, *ELIAMEP*, 31.8.2023

accretion of know-how and resources directed at nurturing the founding in—and/or the attracting to—Greece of start-up firms with a high-tech orientation²⁵.

Out of the ten most highly-valued Greek start-ups, 2011- 2023, two have a substantial defence orientation.

In 2023, thirteen specialized VCs were operational in Greece, with seventy start-ups receiving total funding of 485 million euros. Of this funding, 33 % originated abroad, primarily the US, which serves as a vote of confidence in the promise of the Greek start-up scene. The totality of the value of Greek start-ups was estimated at 8.2 billion euros in 2023. Out of the ten most highly-valued Greek start-ups, 2011- 2023, two have a substantial defence orientation: namely, Hack the Box, a cyber security firm with four defence ministries as clients, and TileDB, a databases integrator which has also received an equity stake from Lockheed Martin Ventures.

The current Greek government has aggressively built on the efforts of its predecessors by legislating (i) a favourable stock options plan to accommodate this indispensable form of reward for start-up firms, (ii) a total tax exemption for firms' R&D costs, and (iii) a facilitative framework for the establishment of start-ups by university and research institute staff, including the establishment of technology transfer offices. Given the expertise accumulated by Greek VCs, all of which have received EIB Group stakes, in identifying and funding firms with a promising high-tech orientation, it is vitally important that the EIB acts upon the recommendation the EU Commission included in its recently issued European Defence industrial Strategy²⁶ to lift all restrictions in funding core defence firms. This would mean that Greek VCs would not be restricted from funding core defence technologies emanating from Greece's fast growing start-up community and small to medium-sized defence firms.

Greece is actually considerably less of a laggard than the current exemplar of defence-related innovation we examined above: Ukraine.

Taking stock of Greece's innovation system and relating it to the analysis in the previous section, it is clear that Greece is an outlier in terms of its status as a high-income country which has failed, overall, to systematize the alignment of substantial research funding with policy goals meant to improve either economic or state performance.

Suffice it to say that the US created the global benchmark for operationalizing the technology transfer process as far back as 1980, more than fifty years ago, through the Bayh & Dole Act of that year. Specifically, the Bayh & Dole Act permitted the commercialization of federally-funded innovation taking place in universities and research institutes. Since the passing of the Act, US state-funded universities and research institutes have operationalized the transfer of technology to private sector firms, thus laying the foundations for relentless innovation via VC-funded start-up creation. It is precisely this VC-start-up complex that is now pushing the US DoD and US Armed Forces to integrate its innovation output into their operations.

In contrast, the technology transfer process in Greek universities and research institutes was operationalized less than five years ago. It is illuminating that in the annual reports of ASTP, the pan-European association of technology transfer professionals, only one Greek public research organization, state university or state research institute provided data in 2020 (relating to the 2018 financial year), in contrast to 25 from Ireland and seven from Portugal (for the last year data were collected by ASTP, 2019)²⁷.

Nonetheless, despite Greece having less than five years of institutionalized technology transfer experience compared to the US's fifty, Greece is actually considerably less of a

²⁵ Foundation Innovation Reports, *Startups in Greece-Venture Financing Report 2023-2024*, 2023

²⁶ EU Commission, *European Defence Industrial Strategy*, 5.4.2024

²⁷ ASTP, *ASTP 2022 Annual Survey on the European Knowledge Transfer Landscape Financial Year 2020-Executive Data Report*, 2022.

The Imia crisis led Greece to replenish its major weapon systems substantially at a time when other EU member countries were massively cutting down their Cold War force structures.

laggard than the current exemplar of defence-related innovation we examined above: Ukraine. Specifically, according to the European Innovation Scoreboard, Ukraine came 39th out of 39 EU and non-EU European countries, with Greece coming 25th in this ranking and earning a place in the Moderate Innovator category, one above Ukraine's status as an Emergent Innovator country²⁸. We can thus say that, relative to its smaller size, Greece has the resources in terms of human capital, research institutions and expertise in funding knowledge-based business ventures, to perform at least as well as Ukraine as an above average innovator in defence, assuming powerful enough incentives are in place.

The Greek Defence Technological Industrial Base (DTIB)

The strengths and weaknesses of Greece's extant DTIB are also a determinative factor in linking innovation up with the Greek Armed Forces.

The first factor we need to take into account when considering the Greek DTIB is the Imia crisis (1996), which brought Greece and Turkey to the brink of war and resulted in a major weapons acquisition spree in the late 1990's to early 2000's—a spree that was accompanied by offset agreements on the basis of which major weapon systems were manufactured in part in Greece. The Imia crisis led Greece to replenish its major weapon systems substantially at a time when other EU member countries were massively cutting down their Cold War force structures. Indicatively, Greek Armed Forces acquired US F16s and French Mirage 2000 fighter aircraft, German Leopard main battle tanks (MBTs — Greece currently has one of the largest Leopard tank fleets in Europe), T-214 submarines, and US Patriot air defence systems. Due to the off-set agreements put in place, these acquisitions meant that Greece's major defence companies, which were mostly but not exclusively owned by the state, were engaged to either manufacture these weapon systems in part and under license, to manufacture component parts for the global supply chains of the foreign manufacturers of the weapon systems acquired (in the case of Lockheed Martin's F16s), and/or to play a role in rolling out future upgrades to these weapons systems.

Indicative weapon systems procurement orders with Greek DTIB participation²⁹

Weapon System	Greek DTIB contribution	off-set	Agreed Date of Delivery
10 Mirage 2000 EG fighter jet upgrades (France)	Mirage 2000–5 Configuration Upgrade	Mk2	2007
3 T-214 submarines (Germany)	Assembly and Manufacturing in Greece		2006–2009
170 Leopard 2A5 MBTs (Germany)	Component manufacturing	parts	2006–2009
20 NH90 helicopters (France, Germany, Italy)	Component manufacturing	parts	No date provided
1100 Stinger MANPADS (US, from the European Stinger Production Programme)	Component manufacturing	parts	1993–2004
Patriot Air Defence System US	Component Parts		2002–2004

²⁸ European Commission, *European Innovation Scoreboard*, 2022

²⁹ Information derived from Π. Βλάχου, Αμυντική Βιομηχανία, 222 Κλαδική Μελέτη, Μονάδα Κλαδικών Μελετών, IOBE, Μάρτιος 2009, [P. Vlahou, Defence Industry, Sectoral Study 222, Sectoral Study Unit, IOVE, March 2009].

30 F16 Block Fighter Jets USA	Follow-on Support	No date provided

Greek defence companies have engaged, as subcontractors, with highly advanced weapon systems of mixed US and European provenance.

As indicated by the weapon systems listed above, Greece has bought quality and has spread its bets in doing so. From the point of view of Greece's DTIB, these factors have meant that Greek defence companies have engaged, as subcontractors, with highly advanced weapon systems of mixed US and European provenance.

Poor governance, trade union capture leading to excessive personnel costs, a political leadership whose focus on nominal rather than real military strength led to the underfunding of follow-on support and upgrades, and no state spending on defence R&D (in good or bad times for the state's fiscal capacity), undermined Greek defence firms' ability to use offsets as a launch-pad for developing an exports portfolio. Consequently, when Greece's fiscal crisis broke out, the state-owned defence sector came in for ruthless cost cutting, with Greece's creditors pressing for its near total elimination.

Nonetheless Greece's DTIB is still standing in our post-crisis era. The strengths which got the DTIB through the fiscal crisis are: a) its portfolio of partnerships with leading foreign defence contractors, b) a capital base of facilities and equipment, along with valuable licenses for weapons manufacturing and testing, which means that the industry faces no major NIMBY obstacles as it pursues expansion, and c) an experienced workforce, despite its partial depletion during the fiscal crisis.

To these legacy strengths we must add benefits that have accrued as a result of the post-fiscal-crisis environment. Two out of Greece's five financially troubled defence companies, namely the Skaramanga and Elefsina shipyards, have been put on a sound financial footing through privatizations, while EAV, the state-owned aerospace company, has been recapitalized through state support.

The current Greek government has recommitted to the policy mix of the post-Imia procurement wave, which is to say (a) acquiring high-end weapon systems while (b) cementing optionality in external security provision by procuring weapon systems from more than one external security provider.

With the US, that has meant the transition of a major part of the F16 fleet to the Viper configuration plus an expression of interest in acquiring the F35, with EAV implementing the former agreement and expected to play a yet-to-be-determined role in the latter.

With France, the policy mix has entailed the acquisition of Rafale fighter jets and Belharra frigates. In the case of the latter, Greek DTIB involvement is being instigated post-acquisition, primarily through medium-sized Greek firms entering agreements with the manufacturer of the Belharras, the Naval Group.

Recently, the MND has declared an interest in participating, with Greek shipyards, as an industrial partner in the manufacture of the US Constellation class frigates, a design adapted from the Italian Fincantieri-produced FREMM frigates.

In land systems, there was initially a good deal of 'noise' around the upgrade of the Leopard MBT fleet, which would involve a partnership between its German manufacturers, Rheinmetall and Krauss-Maffei, and one of the Greek state-owned companies and possibly one or more of the private ones, along with the potential

acquisition of the last-generation Lynx infantry fighting vehicle (IFV). While the current intentions of the MND remain unclear, the emergence of armour vulnerabilities during the ongoing Russo-Ukrainian war will sooner or later, in our estimation, put the issue of the modernization of Greek armour units in the spotlight.

Greece's existing DTIB has two more major drivers, which involve partnerships with mostly US and European firms.

First, there is the issue of Follow On Support, which was massively neglected during the years of fiscal crisis, affecting both availability ratios and the critical modernization of weapon systems, with land, air and naval fleets all being cannibalized for component parts. A decisive reversal of this practice, which has been reaffirmed by the present civilian leadership of the MND, will enhance the technological sophistication of the Greek DTIB still further.

Selected Hellenic Armed Forces military systems in need of Follow On Support and/or upgrades

Military System	Manufacturer
C-27J Spartan transport airplane	Alenia Aeronautica, Leonardo, Alenia Aermacchi, Lockheed Martin
Leopard MBT	Rheinmetall, Krauss Maffei
MEKO Frigates	Blohm + Voss
NH90 AS332 utility military helicopter	Airbus Helicopters, Leonardo, Fokker Aerostructures

Source: Various reports in Greece's specialist defence press

The second driver is the Greek DTIB's sizeable role in the replenishment of European armouries mandated by the EU's Strategic Compass. Indicative of the possibilities here is the participation of a Greek company, EODH, a Krauss Maffei subcontractor, in the manufacturing of armour for Leopard tanks ordered by Norway following the break out of the Russo-Ukrainian war³⁰. EODH owes its existence to the offset agreement generated by the past acquisition mentioned above of Leopard MBTs by the Hellenic Army. According to press reports, the state-owned Hellenic Defence Systems will also be a beneficiary of the EU's ASAP programme to replenish inventories of 155 mm artillery shells, having submitted a joint proposal with GSK, a Czech firm³¹. Inevitably, participation of the Greek DTIB in the massive effort to replenish European armouries will be affected by the ability of its individual firms to overcome legacy constraints, with the need to reassemble a skilled workforce posing the greatest challenge of all. That being said, rising sales volumes of even non-innovative defence articles obviously generate opportunities and the financial resources required to enter more innovative lines of work.

Obviously, EU-wide developments will be critical, and here Greece will be a regime-taker not a regime-shaper. Thus, the extent to which key EU member countries such as Germany and France, and secondarily Italy and Spain, take a decisive step towards a consolidated European DTIB, backing up a 'geopolitical Europe' fiscally and via corporate consolidation, is the extent to which Greece will follow suit.

In that scenario, the Greek DTIB would gradually transition those of its current European industrial partnerships that are mostly bilateral into those pan-European consortia that would come to develop the common European fighter aircraft, frigate, MBT and so on.

³⁰ See, <https://defea.gr/major-partnership-agreements-at-defea-2023/>

³¹ Σ. Ιωαννίδης, Παράθυρο ευκαιρίας από Βρυξέλλες για ΕΑΣ, *Καθημερινή*, 6.4.2024 [S. Ioannidis, Window of Opportunity from Brussels for EAS, *Kathimerini*, 6.4.2024].

...to the extent that we have catalytic developments in the consolidation of the pan-European DTIB, we may yet see Greece's DTIB transition to a different, innovation-intensive business model.

After all, the major French, German and Italian defence companies that have partnered with Greece bilaterally, will be core pillars, in one way or another, of any future pan-European consortia that undertake the production of these platforms.

To the procurement-led portfolio of the Greek DTIB partnerships we should add the R&D portfolio amassed by Greek defence companies via EDF and PESCO as a second point of entry to a future European DTIB. Sixty Greek entities currently participate in thirty EDF-funded partnerships, which puts Greece in fifth place in the EDF EU-country rankings on the basis of participations. Altogether, its participations in EDF and PESCO put Greece in the top five EU member countries—the first four being France, Italy, Spain and Germany³².

Thus, and to the extent that we have catalytic developments in the consolidation of the pan-European DTIB, we may yet see Greece's DTIB transition to a different, innovation-intensive business model. Thus, Greek defence firms may move on from part-manufacturing for mature technologies via offset agreements to participating in various pan-European innovative defence systems from beginning to end, from R&D through to production, follow-on support and upgrades. That this model will also incorporate partnerships between the core large and medium-sized defence firms which are long-established or even founding members of the Greek DTIB and newer, smaller Greek start-ups active in such domains as space and AI, has been clearly communicated by the new leadership of EAV, the state-owned aerospace firm³³.

This bifurcation point must be placed in the larger, post-economic-crisis context of Greece's business model, in which it is the policy consensus that the Greek state must fund R&D from national sources to enable the Greek business community to migrate to higher-value-added activities³⁴. As mentioned in the previous section, the Greek government has not bitten the bullet yet, with the Greek R&D ecosystem still being funded primarily by ERC and EU Cohesion Funds.

When we put all the pieces together, however, we see that Greece's DTIB is a positive outlier, among other Greek manufacturing and/or service sectors, in terms of its ability and propensity to innovate. This is obviously due to the very nature of war as a driver of technological innovation and progress, manifested in the case of the Greek DTIB in companies that either have a core defence orientation or have entered the defence realm by leveraging their technical excellence in the context of an overall high-tech mission.

Among the core defence firms, the sector's technological depth is indicated by the acquisition of Intracom Defence by the leading Israeli defence firm, Israel Aerospace Industries. Intracom Defence, a leading Greek private sector defence firm, is one of the companies that grew in technological sophistication on the back of the post-Imia acquisition spree and the partnerships it enabled with leading prime defence contractors abroad.

In the non-core defence firm universe, just as we have notable entries among the most successful Greek start-ups that engage, albeit not exclusively, in defence work (the above-mentioned Hack the Box and TileDB), so we find similar cases of larger and longer-

³²See, S. Blavoukos, P. Politis-Lambrou and T. Delatolas, Mapping EU Defence Collaboration One year on from the Versailles Declaration, ELIAMEP, Policy Paper 133, 20.5.2023.

³³See, B. Νέδος, Αλέξανδρος Διακόπουλος, πρόεδρος και διευθύνων σύμβουλος της Ελληνικής Αεροπορικής Βιομηχανίας - Να μην στηρίζεται η Άμυνα στην καλοσύνη των ξένων, *Καθημερινή*, 11.2.2024 [V. Nedos, Alexandros Diakopoulos, President and Managing Director of the Hellenic Aerospace Company – Defence should not rely on the kindness of strangers, *Kathimerini*, 11.2.2024].

³⁴ This consensus has been encapsulated most prominently in a government-commissioned report led by Greek-Cypriot Economics Nobel Prize winner, Professor Christopher Pissarides, see <https://www.lse.ac.uk/finance/news/2020/Dimitri-Vayanos-Presents-Growth-Plan>

Greek DTIB firms were compelled by the crisis to become more extrovert, acquiring technically-demanding ministries of defence and armed forces as clients.

...as a latent component of the Greek DTIB, we should mention the early retirement of senior Armed Officers from all Services due to the 'up or out' promotion system.

established firms pursuing defence-related work. This should come as no surprise. Precisely because defence is the realm par excellence that makes use of high-tech technologies, we would expect high-tech firms that have not had an original or exclusive defence orientation to gravitate towards defence, given the organic opportunities to leverage their high-tech expertise. We note three such Greek firms here: namely, Raycap, founded by the most highly-admired Greek high-tech industrialist, the late Kostas Apostolides; BETA-CAE, an international leader in developing simulation systems, which was acquired by US-based Cadence for 1.24 billion USD; and Sunlight, a European leader in electric battery manufacturing.

So, considering the notable examples just mentioned, the Greek DTIB has clearly long been exposed to working with some of the most R&D-intensive US and European defence firms. Second, Greek DTIB firms were compelled by the crisis to become more extrovert, acquiring technically-demanding ministries of defence and armed forces as clients. Third, due to the lack of national research funding, these firms engaged in comprehensive scoping of emerging defence capabilities through their participation in the above-mentioned EU defence R&D programmes. Fourth, due to the renewed MND acquisitions programme, Greek DTIB firms are being exposed to the needs of some of the most advanced weapon-platforms worldwide. Fifth, the MND's commitment to follow-on support means that DTIB firms will increasingly gain insights into, and contribute input to, highly advanced upgrades to a variety of weapon systems. Sixth, the Greek DTIB will be a party to the government's determination to abandon its 'off the shelf' policy and participate in the development of next-generation weapon systems from conception through to manufacturing. Seventh, due to the return of 'Big War' and the emerging secular trend in rising defence expenditures, Greek DTIB firms have been presented with a once-in-a-lifetime opportunity to increase their exports while concomitantly participating in the innovation wave catalysed by the Russo-Ukrainian war.

Last but not least, and as a latent component of the Greek DTIB, we should mention the early retirement of senior Armed Officers from all Services due to the 'up or out' promotion system. Historically, such officers—many of whom have received a demanding technical education and training and have either operated or supported highly sophisticated weapon platforms and munitions—may have supported the Greek DTIB and foreign prime contractors in a primarily marketing role, helping to open doors at the MND and advance sales of weapon systems. To the extent that the Greek DTIB does take an innovative turn, we can assume that this pool of retired officers will provide much of the thinking and know-how on which this turn will be based.

The client: The Ministry of National Defence and the Greek Armed Forces

The MND and the Greek Armed Forces are, of course, constitutive of the defence-related innovation that will be produced. Strengths and weaknesses originating in civilian & military interactions will have a determinative influence on the degree to which innovation will be generated and the impact such innovation will have on the battlefield efficiency of the Greek Armed Forces.

We must first mention the recurrence of grey-zone competition between, in the main, the rival Navies and Air Forces of Greece and Turkey. This means that the Hellenic Navy (HN) and Hellenic Air Force (HAF) have extensive experience in complex and demanding operations, which certainly creates insights among HN and HAF personnel into the kind of

operational challenges that can be met with the help of advanced technological solutions. That being said, the Hellenic Army (HA) has no such exposure and does not have the opportunity to gain relevant experience in the context of grey-zone operations³⁵.

The HA is also operating under the burden of an underperforming conscription service; the present leadership at the MND has admitted this and is seeking to reform it. This has meant that large-scale HA exercises are substantially scripted, and conscripts are not in a position to operate new technologies critical to the battlefield. For example, under the current rudimentary conscript training regime, it is simply unrealistic to deploy at scale either FPV drone systems or information systems that allow the soldier in the field to both receive and send actionable battlefield information³⁶. However, both these practices have become routine, as well as dynamically evolving and innovation-inducing, as discussed above, for the Ukrainian Army, which is predominantly manned by non-professionals. The fact that HA is not involved in grey-zone operations has also meant that it has not engaged in any extensive modernization of its equipment during the latest round of major acquisitions programmes initiated after the end of the fiscal crisis; indicatively, its fleet of Leopard MBTs has not been upgraded and no new infantry fighting vehicles have been procured. Needless to say, this sort of operational and technological stagnation is not conducive to innovation.

The prioritization of grey-zone operations and HAF and HN procurement needs by the civilian leadership was underpinned—at least prior to the break out of the Russo-Ukrainian war—by the assumption that Greece did not need to prepare for a ‘Big War’ scenario with Turkey. Such an eventuality was ruled out, due to the near certainty of a US intervention motivated by the need to preserve the integrity of NATO. This assumption has permeated key facets of the Greek Armed Forces, and had negative implications for the innovation propensity of the Greek Armed Forces.

Coupled with the technological and operational stagnation of the HA, the ruling out of the ‘Big War’ scenario has contributed to the retention of a retrograde command structure based on an all-powerful Chief of the Hellenic Defence General Staff, the lack of separate joint command headquarters, to the Hellenic National Defence General Staff, and hence the under-development of joint warfare command and control capabilities. It has also fed into the underfunding of training and operations and the lack of lifecycle Follow On Support mentioned above, with the Greek Armed Forces demonstrating nominal force structures since weapon platforms have not been upgraded and the availabilities and technologies of key weapon systems have degraded and become redundant over time³⁷.

Another major minus is Greece’s outlier status within NATO in terms of the Greek Armed Forces’ participations in multilateral operations that involve actual combat³⁸. Not least due to the deligitimisation of NATO in Greek public opinion after the invasion of Cyprus by Turkey in 1974, Greece’s civilian leadership has studiously avoided putting Greek Armed Forces personnel in harm’s way. Consequently, neither combat nor the imperative of force protection has been a motive to introduce, let alone innovate, new technologies, as it has been with other Armed Forces. We could do no worse than mention in this context: (a)

...neither combat nor the imperative of force protection has been a motive to introduce, let alone innovate, new technologies, as it has been with other Armed Forces.

³⁵ The author examines this issue in Beating the authoritarian legacy: upgrading conscription in Greece and Taiwan, *War on the Rocks*, 7.9.2022

³⁶ For an analysis of the state of the Greek conscription system, see A. Kamaras and N. Stournaras, Achieving qualitative superiority: Greek conscription and the Turkish threat, *ELIAMEP*, Policy Paper 93, 4.4.2022

³⁷ The author examines the shaping influences of the suboptimal organizational structure of the Greek Armed Forces in: Joint Operations of the Greek Armed Forces: Much to be desired, much to be achieved, *ELIAMEP*, Policy Paper 151, 1.6.2023, and the nominal versus substantive Armed Forces issue in: The Greek Defence Sector: Turning the page?, *ELIAMEP*, Policy Paper 126, 9.2.2023

³⁸ See, Antonis Kamaras, Joint Operations of the Greek Armed Forces: Much to be desired, much to be achieved, *ELIAMEP*, Policy Paper 151, 1.6.2023

how the participation of Italy and Sweden in Afghanistan, and in Sweden's case in Mali too, accelerated the employment of drone operations in these two countries Armed Forces; and (b) how Turkey's operations, either by itself or through proxies, on multiple battlefields spurred on the development of both its DTIB's drone programme and the integration of drones into its combined and joint operations³⁹. Additionally, particularly in democracies, which as we noted accrete time-consuming compliance mechanisms, a nation's Armed Forces and its DTIB are allowed to interact with much greater speed under the exigencies of combat operations, thus accelerating either the introduction of innovative technologies or innovation itself. As Trevor Taylor, Director of the Defence, Industries & Society Program at the Royal United Services Institute, noted in a meeting in which the author also participated:

"Once the UK Prime Minister decided on military action against Libya in 2011, without a contract in place, BAE Systems personnel worked alongside RAF technicians over a weekend to modify Typhoon aircraft to be able to operate effectively in the Libyan threat environment, an example of the benefits of the advantage of being able to modify as well as sustain equipment in the national inventory."

Importantly, the initiative taken by the current leadership of the MND to allow the HN to participate with a frigate in the EU ASPIDES mission, which involves being exposed to anti-ship missile and drone attacks launched by Houthi rebels in Yemen, definitely signals a shift in the civilian leadership's appetite to accept risk for the personnel of the Armed Forces. It is also illuminating that this participation has revealed just how far behind the HN now is in terms of defending itself against air threats and providing area defence. This has underlined the need to upgrade the aging MEKO frigates of the HN, over and above the procurement of three of the latest-generation French Belharra frigates⁴⁰.

Two additional constraints relate to money: how much there is, and the extent to which the MND is trusted to spend it. Simply put, defence allocations, and trust in how they are managed, are both in short supply in Greece.

Indeed, Greece is one of the highest spenders on defence relative to its GDP in NATO, but the problem is that it is also one of the poorest countries in the EU-27, and still more so after the fiscal crisis. Sweden, which has nearly the same population size as Greece, spends much less than Greece relative to its GDP (1.5 % in 2023 as opposed to Greece's 3.2 % in the same year), but spends more in absolute numbers (\$ 8.8 billion compared with Greece's \$ 7.7 billion in the same year), because it is a much wealthier country⁴¹. Indeed, Sweden spends more than Greece on defense despite the fact that: (a) Finland, with which it shares a 614 km border, stands between Sweden and the Russian Federation; and (b) Finland, with its 1,340 km border with the Russian Federation, is not just a geographical buffer but also a military one, as it possesses one of the most robust and well-funded territorial defence systems worldwide, which received \$ 7.3 billion in 2023, which is nearly as much as Greece's entire national defence spending (Finland has just under half the population of Greece)⁴². Importantly, even prior to their joining NATO, Sweden and Finland were well-integrated into Europe's collective defense, underpinned by US military might. This does not hold for Greece, which, as the only NATO member to be threatened by another NATO member, is to all intents and purposes not covered by Article 5 of NATO.

³⁹ The author treats this issue extensively in: Turkish drones, Greek challenges, *ELIAMEP*, Policy Paper 57, March 2021

⁴⁰ Α. Φωτάκη, Ελληνική Αποστολή στην Ερυθρά Θάλασσα, *Τα Νέα*, 22.12.2023 [A. Fotaki, Greek Mission in the Red Sea, *Ta Nea*, 22.12.2023]

⁴¹ N. Tian, D.L. Da Silva, X. Liang and L. Scarazzato, Trends in world military expenditure-2023, *SIPRI Fact Sheet*, April 2024.

⁴² Karl Dewey, Finland and Sweden bolster the West's defence topline, *Institute for International and Strategic Studies*, 9.10.2023

Greece's fiscal constraints impacted on weapon systems maintenance and modernisation, as mentioned above, but they also led to very small operations and training budget allocations,⁴³ which inevitably affect its Armed Forces' ability to try and test innovations in a simulated war environment.

...the capacity of the Armed Forces to retain a critical mass of professional officers and other ranks who are highly skilled technically, which is a sine qua non for innovation integration, is at risk.

Another factor which impacts negatively on innovation capacity is the very low pay of Armed Forces personnel. As it is not politically feasible for Armed Forces personnel to be outliers in a state system which underpays similarly highly-educated and trained functionaries, such as intensive care unit doctors and nurses in the national health system⁴⁴, the MND has difficulty retaining the kind of highly-educated and -trained personnel that innovation is based upon⁴⁵. In turn, the low compensation of highly-skilled personnel is baked into Greece's political economy, due to the state employees' trade unions preferring to represent the interests of the majority of its low-skilled members⁴⁶.

The negative implications of such fiscal constraints, whatever their origin, for co-creating innovation are obvious. The Greek Armed Forces simply do not train and operate at a tempo and with the critical mass of equipment that could allow for innovation to be adequately informed by such training and operations, and to evolve further through feedback loops with training and operations. Moreover, the capacity of the Armed Forces to retain a critical mass of professional officers and other ranks who are highly skilled technically, which is a sine qua non for innovation integration, is at risk.

The issue of trust is highly pertinent to innovation.

On the trust issue, we note that Greece has the lowest ranking (D) in terms of transparency in its national defence system.⁴⁷ In addition, it has suffered an extensive defence scandal in weapons procurement in the past, which resulted in jail sentences for two MND Ministers and the legitimacy of one of Greece's major ruling parties being undermined⁴⁸. This scandal resulted in a legislative overreaction which has left procurement overly rigid, with major weapon systems procurements requiring legislative acts, and, understandably, the officers responsible for procurement being leery of being exposed to legal jeopardy. The issue of trust is highly pertinent to innovation, due to its high failure rate as much as the highly subjective nature of its evaluation in a country like Greece, which has historically procured weapon systems from abroad. These weapon systems are either mature in their development and widely recognized as being the best-of-breed internationally, and/or are designed and manufactured by leading international defence firms and were first procured by the Armed Forces of the countries where these defence firms are based.

Greece is not in a position to implement the sort of civil-military fusion that is available to an authoritarian regime like that led by President Erdoğan in Turkey, nor should it seek to do so. In Turkey's case, the most prominent example of such fusion would be the development of the Bayraktar family of drones; significantly, the son of the company's

⁴³ Indicatively, doubts have been expressed about the HA's ability to adopt the Finnish template on conscription, which includes extended field exercises, due to the limited operations and training budget; the Minister of National Defence has stated that this is the government's intention. See, Σ. Βλάχης, Το 'Φινλανδικό' μοντέλο συγκρίσεις για θητεία και εφεδρεία, *Δούρειος Ίππος*, 26.2.2024 [S. Vlassis, The 'Finland' model and comparisons for conscription and reserves, *Doureiou Ippos*, 26.2.2024].

⁴⁴ See, Π. Μπουλουτζα, Κλίνες υπάρχουν, αλλά όχι πάντα προσωπικό, *Καθημερινή*, 28.1.2024 [P. Bouloutza, There are beds but not always personnel, *Kathimerini*, 28.1.2024].

⁴⁵ There has been extensive as well as well-documented commentary on the inability of the HN in particular to hold on to its officers, given the low levels of compensation, see indicatively, Π. Λασκαρίδης, Άμεση ενίσχυση του Πολεμικού Ναυτικού, *Καθημερινή*, 27.11.2022, and Ν. Κατσιμπρας, Είκοσι χρόνια στη θάλασσα, χωρίς προοπτική, *Καθημερινή*, 28.1.2024 [P. Laskaridis, Immediate support for the Hellenic Navy, *Kathimerini*, 27.11.2022 and N. Katsimbras, Twenty years at sea without prospects, *Kathimerini*, 28.1.2024].

⁴⁶ For the drivers of resistance to public sector remuneration reform see, D. Katsikas, Crisis, clientelism and institutional resilience: reflections on a public sector reform under MoU's, *Hellenic Observatory-LSE*, Paper No 176, October 2022.

⁴⁷ See, Government Defence Integrity Index, Country Brief: Greece, *Transparency International – Defence & Security*, 2024

⁴⁸ See, indicatively, X. L. Liang, Greek Land Forces and German Bribery, *World Peace Foundation-Tufts University / Fletcher*, 4.4.2019

owner is also the husband of one of the President's daughters⁴⁹. As we will see below, however, Greece has the means to generate the type of trust-based civil-military fusion, which is compatible with its status as a well-consolidated democracy.

What can be done and what should be done?

At the outset, we need to say that the ingredients are in place for Greece's innovation ecosystem to make a meaningful contribution to the battlefield effectiveness of the Greek Armed Forces. The other side of the coin is that the MND and Greek Armed Forces can serve as a catalyst for a commensurate boost in the capacity of the country's innovation ecosystem to generate high-tech technologies for which there is sufficient domestic and international demand. The institutional ownership of innovation is in place at the MND, both in the civilian and the military leadership and there is both a highly technical workforce of officers and other ranks willing to embrace and contribute to the generation of innovation, and a private sector and academic community with the reservoir of technical and scientific knowhow necessary to co-create it.

At the outset, we need to say that the ingredients are in place for Greece's innovation ecosystem to make a meaningful contribution to the battlefield effectiveness of the Greek Armed Forces.

We can point to both positive and negative cases in our very recent past, when the presence or absence of these ingredients generated innovation or failed to generate innovation, respectively, in Greece.

In the positive case, the containment of the pandemic, the existential threat, acquired institutional ownership at the Ministry of Digital Governance (MDG), which was also gifted one of the most technologically- and scientifically-capable workforces in the Greek state sector, the personnel of the General Secretariat of Information Systems, along with a supporting cast of private sector firms in the IT sector. The outcome was the rollout of a comprehensive set of tools which accelerated the digitisation of the Greek state and thus limited personal interactions, rendering the vaccine campaign effective.

In the negative case, despite the personal commitment of the Prime Minister and representations to him by a globally distinguished team of diaspora scientists and pharma executives including Albert Bourla, the CEO of Pfizer, and Stelios Papadopoulos, then President of Biogen,⁵⁰ the proposal to invest in Greece developing an innovative biomedical sector through breakthrough R&D seems to have fallen by the wayside. Two years later after this proposal was put on the table, a member of this highly distinguished advisory body, Spyros Artavanis-Tsakonas, Professor Emeritus of Harvard University and President of ESETEK, the government's research advisory body, lamented the lack of a national research strategy in Greece⁵¹. The proposal addressed a long-term strategic goal rather than an urgent need, and the Ministries of Health and National Development obviously lacked the sense of mission induced by the pandemic at the MDG and by the rising Turkish threat at the MND. Nor, seemingly, was it embraced by a pharmaceutical sector of mixed Greek and foreign ownership, possibly because the Greek pharmaceutical firms rely on the manufacturing of generics and the multinational pharmaceutical firms with operations in Greece have located their R&D centres to countries with a long tradition of pharma research excellence, such as the UK and Switzerland.

⁴⁹ The author reviews the issue of the massive conflicts of interest which permeate the Turkish defence sector in: The Greek Defence Sector: Turning the page?, *ELIAMEP*, Policy Paper 126, 9.2.2023.

⁵⁰ Σύσκεψη στο Μαξίμου για προσέλκυση επενδύσεων στην βιοτεχνολογία, *Capital.gr*, 19.5.2022 [Conference at the Maximos Mansion to attract investments in biotechnology, *Capital.gr*, 19.5.2022]

⁵¹ Σ. Αρταβάνης-Τσάκωνας, Για ένα ενιαίο χώρο έρευνας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, *Καθημερινή*, 28.1.2024 [S. Artavanis-Tsakonas, For a unified research space in higher education, *Kathimerini*, 28.1.2024.

As per the literature, the decisive factor in such a mutually reinforcing outcome, being an innovative DTIB and innovative Armed Forces, is political will underpinned by a wider societal consensus based on the understanding that Greece does indeed need to field battlefield-effective Armed Forces. Such Armed Forces would be capable of deterring Turkey from challenging the country's sovereign rights militarily, or even threatening its territorial integrity. Should this deterrence fail, the Greek Armed Forces would be able to hold their own in a 'Big War' scenario with Turkey⁵².

By lifting what is widely perceived at both the elite and public level in Greece as a ceiling of Turkish aggression towards Greece, the current geopolitical juncture could indeed provide the impetus required to introduce innovation into the Greek Armed Forces. In effect, a shift in the country's strategic and military cultures would be brought about which privileges the abandonment of nominal military strength, with pockets of actual military strength, and the adoption of the 'all hands on deck' attitude that is required for the Greek Armed Forces to serve the imperative of deterrence against a 'Big War' scenario. It is worth noting, at this point, that Greece is not the exception but rather the rule in a European continent confronting the security implications of a 1930s-style isolationist America encapsulated in the prospect of a Trump victory in the US Presidential elections this November⁵³.

Such a shift can provide the underpinnings for an innovation strategy which, as befitting a small to medium sized state with scarce resources at its disposal⁵⁴, enhances the capabilities of the existing Armed Forces, which are additionally rendered ready and able—through maintenance, training and Follow On Support for its existing equipment and formations—to make use of such innovation. Furthermore, this innovation strategy is aligned with and serves a concept of operations designed to deter Turkey by addressing the Turkish Armed Forces' strengths and exploiting their weaknesses.

Assuming the political will and societal backing are present, what should we then be looking for, or suggesting, in order to render the Government's strategy for delivering innovation to the nation's Armed Forces credible and efficient? We have chosen ten factors:

1. Fiscal allocations sufficient to cover the ongoing modernization of the Armed Forces' training regimes, and thus the testing and evolving of innovative technologies and their integration into the Armed Forces' operations.
2. Aggressive use of the technical and scientific know-how inhering in the conscript pool, both by enabling male conscripts to serve, adequately compensated, for several years beyond their service and by introducing a selective draft for women with such know-how. Both men and women conscripts could thus be employed by the Hellenic Centre for Defence Innovation (HCDI), the organization that will lead the effort to introduce home-grown innovation into Greece's Armed Forces. Considering the well-documented scarcity of IT personnel in Greece⁵⁵, the MND has a unique opportunity to utilize conscription to source specialized personnel, even at modest levels of compensation, if it is in a position to offer them a highly

⁵² For an examination of the drivers of defence innovation, particularly in peacetime, see S.R. Soare and F. Pothier, Leading edge: key drivers of defence innovation and the future of operational advantage, *The International Institute for Strategic Studies*, November 2021.

⁵³ See, typically, M. Hastings, Europe isn't prepared for an Isolationist America, *Bloomberg*, 21.1.2024.

⁵⁴ For the choices available to small to medium sized countries' Armed Forces in the pursuit of innovation, see M. Claesson and Z. Carlander, Are New and Emerging Technologies game-changes for smaller powers? *War on the Rocks*, 9.12.2021

⁵⁵ According to a survey, the demand for IT specialists in Greece exceeds the supply (15,000-16,000 per annum, producing a grand total of 120,000-140,000 in 2023-2030, see Deloitte-SEPE (Federation of Hellenic Information Technology and Communications Enterprises, *Study on the sufficiency of ICT specialists in the Greek labour market*, December 2022

creative and demanding work environment. As per the Israeli template, an added benefit of such a policy would be the supply of the Greek DTIB with a highly competent and inventive cohort of young technologists, once they leave the HCDI.⁵⁶ Importantly, the MND's legislation, in the final version passed into law, made provisions just for that type of participation of conscripts at HCDI.

3. Sufficient fiscal allocations invested in innovation, and primarily in IT-driven innovation. While this does not show up in nominal force structure comparisons with the Turkish Armed Forces, it meaningfully enhances Greece's deterrence against Turkish militarism, nonetheless.
4. Fiscal allocations sufficient to allow the Armed Forces, through adequate compensation, to retain an increasingly technically sophisticated personnel composed of professional officers and other ranks.
5. The introduction of demanding, non-scripted training for mixed professional-conscript formations in the HA, enabling these HA formations to test and utilize innovative technologies ranging from combined operations involving drones to electronic warfare missions, open source intelligence analysis, and so on.
6. The participation of Greek Armed Forces contingents composed of professionals in various multilateral or bilateral missions involving the potential of combat, the more the better. This involvement will inevitably result, at some point in time, in casualties of Greek Armed Forces personnel; however, participations in combat are necessary to speed up the innovation cycle of the Greek Armed Forces. In terms of incentivising the generation of innovation and creating an informed cohort of pro-innovation professional officers and other ranks, there simply is no replacement for combat. Suffice it to reiterate here that, in partnership with Turkey's DTIB, the Turkish Armed Forces (primarily, the Turkish Land Army) have acquired a qualitative edge as in the case of designing and executing combined operations involving UAVs and artillery, precisely because the political will exists to put them in harm's way, at the cost of casualties suffered in several battlefields. Casualties are accepted by the HAF as the inevitable cost of training and operations at the edge required for HAF to evolve its air superiority skills over its Turkish counterpart;⁵⁷ In particular, 165 HAF pilots have lost their lives in the line of duty from 1974 to today⁵⁸. Now the civilian leadership must extend this ethos, and accept the painful price in casualties it entails, by enabling HA and HN participation in missions that carry the risks attendant to combat.
7. Meritocratic and stable officer promotion processes that would secure pro-innovation leaderships for the Greek Armed Forces at all levels, which would be able to judiciously guide the innovation process in the Armed Forces.
8. Modernization of the Armed Forces structure, particularly with the view to promoting joint operations and neutralizing innovation-hostile fiefdoms and single-Service parochial interests⁵⁹.
9. Trust in the integrity of procurement decisions, particularly those relating to innovation, which can be established by appointing individuals of the highest integrity and distinction, who enjoy cross-party legitimacy, to the governing bodies of MND's HCDI. Such appointments should include leading technologists from the diaspora who enjoy de facto independence from the country's political

⁵⁶ See, S. Sulman, Unit 81: The elite military unit that caused a big bang in the Israeli tech scene, *CTech*, 8.1.2021

⁵⁷ For and articulation of this HAF ethos see, Αντιπτέραρχος (Ι) ε.α.., Ε. Γεωργούσης, Καθήκον χωρίς όρια, *Ένωση Απόστρατων Αξιωματικών Αεροπορίας*, 4.2.2023 [Air Marshal (I) (ret'd) E. Georgousis, Duty without limits, *Union of Retired Air Force Officers*, 4.2.2023]

⁵⁸ Παρουσία ΥΕΘΑ Ν.Δένδια στις εκδηλώσεις τιμής και μνήμης για τον Σμηναγό (Ι) Κωνσταντίνο Ηλιάκη, στην Κάρπαθο, ΥΕΘΑ, 23 Μαΐου, 2024 (Participation of the Minister of National Defense, N.Dendias in the ceremonies to honor and memorialise Squadron Leader Constantinos Iliakis at Karpathos, MND, 23 May 2024).

⁵⁹ See A. Kamaras, 'Joint Operations in the Greek Armed Forces: much to be desired, much to be achieved', 11 January 2024, ELIAMEP Policy Paper 151.

system. Trust can also be imported in innovation-relevant procurement decisions, through partnerships, whether these be with Greece's European partners as with France, with which we are and will be sharing highly advanced weapon platforms in need of innovative add-ons (like the introduction of counter measures to unmanned sea vehicles in the case of the Belharra frigates) or with the US⁶⁰. With such trust in place, the HCDI will be politically and organizationally able, in partnership with the leadership of the Greek Armed Forces, to rapidly finalise requirements, subsequently validate innovative product or service bids, and make the necessary resources available for their deployment at scale.

10. Collapsing inter-ministerial silos. This is particularly pertinent in the case of the MND's cooperation with the MDG for the utilization of jointly useful capacities ranging from low-orbit satellites, the processing of meteorological data, the utilization of public policy-created geolocation apps by the Armed Forces, and so on.

Under such conditions, the country's innovation ecosystem will acquire, for the first time ever, an innovation-prone client which can provide tangible as well as technically challenging targets along with funding over time to pursue these targets. Thus research teams in either the country's universities and research institutes or its defence firms, or more likely joint teams comprised of both academic and corporate researchers, will be able to engage in medium to long term purposeful research and development activities. Simply put, the MND will be able to offer the Greek research community an alternative to ERC and Cohesion funding which is more conducive to the production of innovation relevant to Greece's public policy and developmental goals.

Greece's DTIB will also be incentivized to invest in its R&D capacity, utilize its extensive participations in the various EU and NATO schemes to enhance its innovation, and not as a form of operational subsidy in disguise, and draw more extensively on the reservoir of talent inhering in the retired officers and other ranks of the Greek Armed Forces. To Greece's DTIB we can add those IT firms—whether they be start-ups, more mature IT companies under Greek shareholder control, or subsidiaries of IT multinationals—whose business has grown due to the government's digitization programme, which was mostly financed through the EU's Resiliency and Recovery Fund.

The country's community of VCs and start-ups would also be able to leverage their accumulated expertise and networks. Established start-ups with a credible international track-record in defence or dual use technologies would have a fighting chance of supplying their services to the MND. The Greek VCs which have grown their business through equity stakes in start-ups established by Greek founders abroad will have another arrow in their quiver in their efforts to attract R&D activities from start-ups domiciled in other jurisdictions in Greece, due to the emergence of a promising, defence-related ecosystem. In other words, start-ups would not only have an opportunity to source a talented work force in Greece, but also to acquire a client—the MND—which can provide both additional revenue streams and opportunities to evolve their innovative products and services in a way that is relevant to their international sales strategies. As mentioned above, a prior condition for the fulfilment of this promise would be that the EIB, which is the most important funder of Greek VCs, lifts all restrictions on core defence funding, as per the EU Commission recommendation. It is thus incumbent on the Greek government to join with

⁶⁰Israel's Armed Forces are heavily reliant on their close collaboration with the US defence establishment, both in terms of military aid, which France could not provide to Greece, and in terms of close collaboration on the development of weapon systems, which France could offer Greece. For Israel's dependency, its military qualitative edge, infusions of cash and know-how from the US see, T.S. Allen, Here is how Israel's military dominates the battlefield, *The National Interest*, 27.2. 2018.

like-minded EU member-states, small, medium and large, and put its hands on the scales and help this come about, ideally within 2024.

Concluding Thoughts

By creating the HCDI, the Greek government will be implementing the first long-term industrial strategy based on R&D and substantially funded by national as opposed to mostly EU resources, in the history of Greek policy making.

We believe that this strategy has the ability to fulfil its promise, which is to catalyse innovation that can meaningfully improve the battlefield effectiveness of the Greek Armed Forces, and do so on the basis of the template created by the world's leading innovation nation, the US. Indeed, we argue that the MND has a fighting chance of becoming the first Greek government agency to substantially implement the practice of technology transfer in Greece—a practice which as mentioned above was established more than fifty years ago, in 1980, by the US through the Bayh & Dole Act, and has been disseminated globally since then.

In addition, we argue that precisely because the MND does not have the legacy of exceedingly complex and time-consuming procurement processes for the selection and acquisition of innovative defence products and services, like the highly advanced defence establishments of industrial democracies such as those of the US or the UK, it will be able to do so in a more flexible and time-sensitive manner, ideally mimicking the conflation of the innovation ecosystem with a nation's Armed Forces effected by Ukraine under the exigencies of war.

To do so, however, the Greek MND will need to confer a level of trust on the HCDI which is unprecedented by Greek standards of public life, and persist with radical organizational reforms of the Greek Armed Forces backed by fiscal allocations additional to the present defence budget. This might seem like a tall order. However, the very rationale that spurred on the creation of the HCDI is also the key guarantee of its eventual success. The prospect of Turkey adding, through its own innovation efforts, a qualitative advantage to the quantitative advantage it already enjoys over the Greek Armed Forces, combined with geopolitical ambitions on the part of Turkish policy makers that are unprecedented in the post WW II period, will in our opinion provide Greek policy makers with the consistency and integrity of effort required to ensure that innovation becomes core to the deterrence provided by the Greek Armed Forces.



Μετανάστευση

Νομιμοποίηση παράτυπων μεταναστών ή διμερείς συμφωνίες ορισμένου χρόνου με τρίτες χώρες: Τι προτιμούν οι Έλληνες;

Νόμιμη μετανάστευση εργατικού δυναμικού: Μια απεικόνιση πρακτικών

Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση: Πρόσφατες εξελίξεις και μελλοντικές προοπτικές

Το Πρωτόκολλο Ιταλίας – Αλβανίας για τη μετανάστευση: από το πλάσμα δικαίου της «μη εισόδου» στη λειτουργική είσοδο

Νομιμοποίηση παράτυπων μεταναστών ή διμερείς συμφωνίες ορισμένου χρόνου με τρίτες χώρες: *Τι προτιμούν οι Έλληνες;*

Συγγραφείς :

Νικόλαος ΣΑΜΠΑΝΗΣ

Κύριος Ερευνητής Εξωτερικού,

ΕΛΙΑΜΕΠ,

Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών

στην έδρα Kalsi Family,

Διευθυντής του Εργαστηρίου

Identity & Conflict Lab,

Πανεπιστήμιο Yale

Ελένη ΚΥΡΚΟΠΟΥΛΟΥ

Ερευνητική Συνεργάτιδα

Εργαστηρίου Identity & Conflict Lab,

Πανεπιστήμιο Yale,

Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια στο

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών

Πανεπιστημίου Πειραιώς



Μάρτιος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου: Pixabay

Περίληψη

- Η Ελληνική κυβέρνηση ανακοίνωσε τα σχέδια της για τη “νομιμοποίηση” χιλιάδων παράτυπων μεταναστών, ώστε να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις σε συγκεκριμένους τομείς της αγοράς εργασίας.
- Η πολιτική αυτή παρουσιάστηκε ως ένας ρεαλιστικός και άμεσος τρόπος μεγιστοποίησης των οικονομικών οφελών της μετανάστευσης με ταυτόχρονη αναχαίτιση νέων μεταναστευτικών ροών, ενώ πυροδότησε και έντονες αντιδράσεις.
- Με βάση διαδικτυακή έρευνα σε δείγμα 2000 Ελλήνων, βρίσκουμε ότι οι Έλληνες προτιμούν τις πολιτικές «νομιμοποίησης» σε σχέση με τις «διμερείς συμφωνίες» για την έλευση επισκεπτών εργατών με παραμονή ορισμένου χρόνου.
- Συγκεκριμένα, Το 40% των Ελλήνων υποστηρίζει τις “διμερείς συμφωνίες” και περίπου το 50% των Ελλήνων υποστηρίζει την “πολιτική νομιμοποίησης”.
- Ένα σημαντικό ποσοστό του δείγματος είναι ουδέτερο απέναντι σε αυτές τις πολιτικές (ιδίως στις διμερείς συμφωνίες), οπότε φαίνεται ότι αυτές οι πολιτικές δεν έχουν καταστεί πολιτικά ζητήματα.
- Μια μειοψηφία του δείγματός (λιγότερο από το ένα τρίτο) έχει πολύ αρνητική στάση απέναντι στη μετανάστευση και θα αντιστασσόταν σε οποιαδήποτε πολιτική που φαίνεται να διευκολύνει τους μετανάστες - ακόμη και αν αντιμετωπίζει βασικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας.
- Όμως η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτηθέντων (σχεδόν το 70%) θα προτιμούσε τουλάχιστον μία από τις δύο αυτές πολιτικές ή και τις δύο.
- Χρησιμοποιώντας μια νέα πειραματική τεχνική, γνωστή ως πείραμα διακριτής επιλογής, είμαστε σε θέση να λάβουμε υπόψη μία πληθώρα από σημαντικούς παράγοντες, ενώ συλλέγουμε δεδομένα σχετικά με το προφίλ των μεταναστών στους οποίους οι Έλληνες θα προτιμούσαν να χορηγηθεί άδεια εργασίας.
- Στο πείραμα χρησιμοποιούμε εικόνες ανδρών και γυναικών που δημιουργήθηκαν με τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης έτσι ώστε να μοιάζουν με τυπικούς μετανάστες που φτάνουν στην Ελλάδα.
- Σύμφωνα με την ανάλυσή 10.000 τυχαία δημιουργημένων προφίλ, οι Έλληνες προτιμούν τη νομιμοποίηση των μεταναστών που βρίσκονται ήδη στην Ελλάδα χωρίς άδεια, έναντι εκείνων που θα έρθουν ως αποτέλεσμα μιας νέας διμερούς συμφωνίας.
- Δεν είναι σαφές ότι οι προτιμήσεις των Ελλήνων λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τους τις ελλείψεις στην αγορά εργασίας κατά τη διαμόρφωση των προτιμήσεων της μεταναστευτικής τους πολιτικής.
- Οι όποιες ανησυχίες ότι η πολιτική νομιμοποίησης θα επιβραβεύσει την παρανομία δεν βρίσκουν απήχηση στο δείγμα μας και πιθανότατα και στην πλειοψηφία του ελληνικού κοινού.

ΤΟΝ ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023, ο πρόσφατα διορισθείς υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου της Ελλάδας, Δημήτρης Καιρίδης, ανακοίνωσε τα σχέδια της κυβέρνησης για τη νομιμοποίηση χιλιάδων παράτυπων μεταναστών, ώστε να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις στην αγορά εργασίας στη γεωργία, τον τουρισμό και τις κατασκευές (Τα Νέα, 2023). Ο κ. Καιρίδης υπογράμμισε τα οφέλη από τη μετάβαση των μεταναστών εργατών από τον άτυπο στον επίσημο τομέα της οικονομίας, η οποία θα έδινε ώθηση στα δημόσια έσοδα, ενώ παράλληλα θα βελτίωνε την κοινωνική συνοχή, περιορίζοντας ορισμένα από τα συνακόλουθα φαινόμενα της παρανομίας. Ο υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων Άδωνις Γεωργιάδης υποστήριξε την πολιτική αυτή ως απομειωτική ορισμένων εκ των απειλών που πολλοί υποστηρικτές του κόμματός του αντιλαμβάνονται ότι απορρέουν από τη μετανάστευση. Ο κ. Γεωργιάδης σημείωσε ότι οι μετανάστες που θα νομιμοποιηθούν «θα πληρώνουν εισφορές, θα αποκτούν συνταξιοδοτικά δικαιώματα, θα συνεισφέρουν στο ασφαλιστικό σύστημα και θα μειώσουν την αδήλωτη εργασία. «Εξασφαλίζουμε νόμιμη εργασία χωρίς να χρειάζεται να καταφύγουμε στο εξωτερικό [και] χωρίς να φέρουμε οικογένειες [μεταναστών] από το εξωτερικό» (Καθημερινή, 2023). Ο κ. Καιρίδης παρουσίασε κατά παρόμοιο τρόπο τη νέα πολιτική ως συνάδουσα με τον στόχο της διατήρησης αυστηρότερου ελέγχου των ελληνικών συνόρων και της μείωσης νέων εισροών μεταναστών (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2023).

Παρά το γεγονός ότι η πολιτική νομιμοποίησης παρουσιάστηκε ως ένας ρεαλιστικός και άμεσος τρόπος μεγιστοποίησης των οικονομικών οφελών της μετανάστευσης με ταυτόχρονη αναχαίτιση νέων μεταναστευτικών ροών, η αντίθεση στην πολιτική αυτή καταγράφηκε αρχικά στα πιο συντηρητικά τμήματα του κυβερνώντος κόμματος (Financial Times, 2023). Ο Αντώνης Σαμαράς, πρώην πρωθυπουργός και πρώην πρόεδρος της Νέας Δημοκρατίας, υποστήριξε ότι η πολιτική αυτή θα επιβράβευε και θα ενθάρρυνε ουσιαστικά την παράνομη μετανάστευση, μετατρέποντας την Ελλάδα σε «φάρο προσέλκυσης παράνομων μεταναστών» (Euro2day, 2023), των οποίων η ταυτότητα δεν θα μπορούσε να εξακριβωθεί.

Παρά τις αντιδράσεις, το ελληνικό κοινοβούλιο ενέκρινε τον Δεκέμβριο του 2023 τροπολογία που επιτρέπει τη νομιμοποίηση περίπου 30.000 παράτυπων μεταναστών. Η τροπολογία περιλαμβάνεται σε σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (άρθρο 187), το οποίο προβλέπει τη χορήγηση άδειας παραμονής με δικαίωμα πρόσβασης στην απασχόληση σε υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν λάβει προσφορά για εργασία, διέμεναν στην Ελλάδα μέχρι τις 30 Νοεμβρίου 2023 χωρίς άδεια και συνεχίζουν να διαμένουν στην Ελλάδα, καθώς και σε όσους έχουν συμπληρώσει τουλάχιστον τρία συνεχή έτη διαμονής στη χώρα πριν από την υποβολή της αίτησής τους.

Η πολιτική συζήτηση σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της νέας πολιτικής έχει διεξαχθεί σχεδόν αποκλειστικά σε επίπεδο ελίτ και δεν είναι σαφές ποια είναι η θέση της ελληνικής κοινής γνώμης σε αυτό το σημαντικό ζήτημα. Δεν είναι επίσης σαφές αν οι πιο φωνασκούμενες ελίτ εκπροσωπούν πραγματικά μεγάλα τμήματα του ελληνικού πληθυσμού. Όσο μεγαλύτερη η αβεβαιότητα σχετικά με την κοινή γνώμη, τόσο πιο εύκολο είναι για τις ελίτ με ισχυρές προτιμήσεις σε ένα συγκεκριμένο θέμα να στρεβλώσουν τη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Για να συμβάλουμε στη μείωση των εσφαλμένων αντιλήψεων σχετικά με τις προτιμήσεις των Ελλήνων σε αυτή τη σημαντική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής της κυβέρνησης, αποφασίσαμε να προβούμε σε μία μέτρηση της κοινής γνώμης χρησιμοποιώντας νέες ερευνητικές μεθόδους που ρίχνουν φως στις προτιμήσεις του κόσμου

σχετικά με την προτεινόμενη πολιτική νομιμοποίησης. Τα αποτελέσματα ενδέχεται να εκπλήξουν ορισμένους αναγνώστες.

Μέθοδος & περιγραφικά ευρήματα

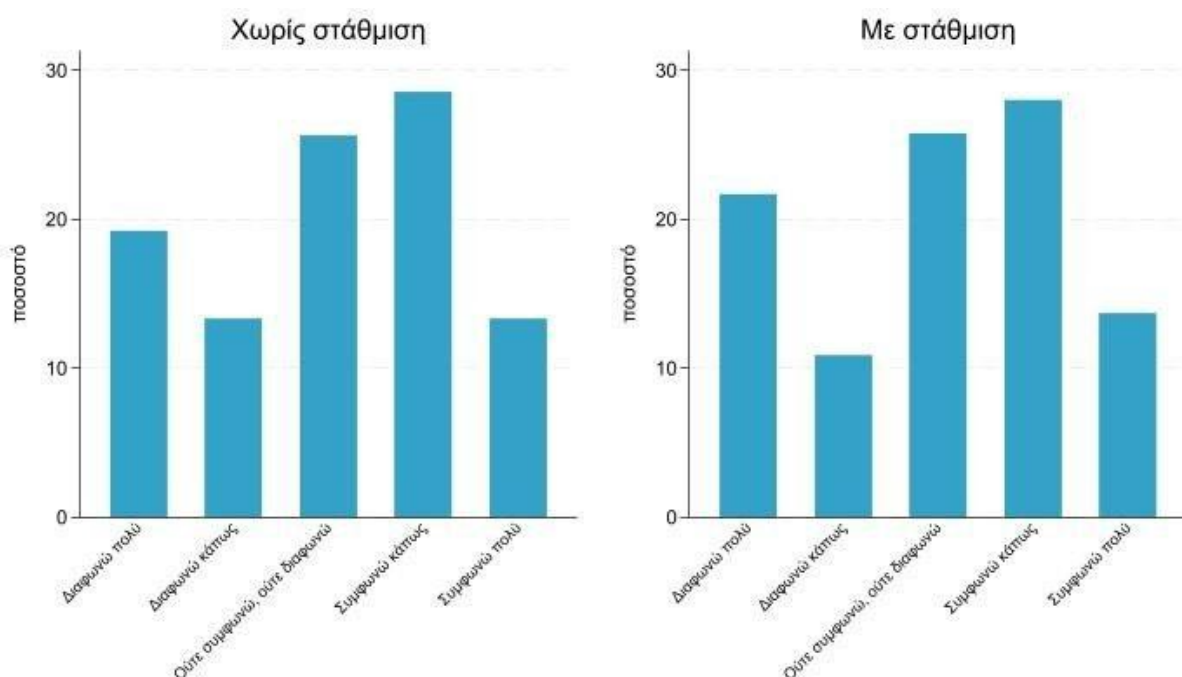
Τον Φεβρουάριο του 2024, συνεργαστήκαμε με την MRB Hellas για να πραγματοποιήσουμε μια διαδικτυακή έρευνα σε ένα δείγμα 2.000 ενηλίκων Ελλήνων, το οποίο ήταν σε μεγάλο βαθμό αντιπροσωπευτικό του πληθυσμού σε ό,τι αφορά το φύλο, την ηλικία και τον τόπο διαμονής. Το δείγμα αποτελείτο από 48% άνδρες και 52% γυναίκες και είχε ηλικία 42 ετών κατά μέσο όρο. Όλοι οι ερωτηθέντες ήταν Έλληνες πολίτες χωρίς μεταναστευτικό υπόβαθρο. Το γεγονός ότι η έρευνα διεξήχθη διαδικτυακά σημαίνει φυσικά ότι το δείγμα δεν είναι πλήρως αντιπροσωπευτικό του ελληνικού πληθυσμού, καθώς άτομα άνω των 70 ετών και άτομα με πολύ χαμηλό μορφωτικό επίπεδο είναι απίθανο να συμμετέχουν σε διαδικτυακές έρευνες. Παρ' όλα αυτά, διορθώνουμε (σταθμίζουμε) το δείγμα για ανισορροπίες στην ηλικία με βάση την απογραφή του 2011, καθώς και για ανισορροπίες στον τόπο διαμονής ή στο μορφωτικό επίπεδο και ελέγχουμε άλλες πηγές ετερογένειας των προτιμήσεων στο δείγμα (π.χ. την αυτοτοποθέτηση των ερωτηθέντων στο φάσμα της πολιτικής ιδεολογίας). Κατά συνέπεια τα συνολικά ευρήματα δεν θα πρέπει να διαφέρουν σημαντικά από εκείνα που θα προέκυπταν από την ανάλυση ενός πραγματικά αντιπροσωπευτικού δείγματος Ελλήνων.

Στο ερωτηματολόγιο της έρευνας περιγράψαμε στους ερωτηθέντες τη νέα πολιτική «νομιμοποίησης» της μετανάστευσης και τους ζητήσαμε να μας πουν αν (και πόσο έντονα) συμφωνούν ή διαφωνούν με την πολιτική αυτή. Τους ζητήσαμε επίσης να κάνουν το ίδιο σε σχέση με μια εναλλακτική πολιτική που προωθεί την υπογραφή διμερών συμφωνιών με χώρες που θα παρείχαν μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό για μικρά χρονικά διαστήματα με θεωρήσεις ορισμένου χρόνου, παρόμοιες με τα προγράμματα φιλοξενούμενων εργαζομένων σε άλλες χώρες. Οι συμμετέχοντες ενημερώθηκαν ότι οι πολιτικές αυτές υποκινούνται από σημαντικές ελλείψεις εργατικού δυναμικού σε συγκεκριμένους τομείς, όπως η γεωργία, και εξηγήσαμε ότι οι μετανάστες εργάτες που συμμετέχουν στα προγράμματα διμερών συμφωνιών θα λαμβάνουν εννεάμηνες θεωρήσεις εργασίας με αποκλειστικό σκοπό να εργαστούν σε συγκεκριμένο τομέα και ότι μετά τη λήξη αυτής της περιόδου θα είναι υποχρεωμένοι να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Έτσι, οι συμμετέχοντες κατανόησαν τις δύο πολιτικές, “νομιμοποίηση” και “διμερείς συνθήκες”, ως διαφορετικούς τρόπους αντιμετώπισης των αναγκών της αγοράς εργασίας. Η προτίμησή τους για τη μία πολιτική έναντι της άλλης θα μπορούσε να αντανακλά τη στάση τους απέναντι στη μετανάστευση γενικότερα, αλλά και τη στάση τους απέναντι σε θέματα «νόμου και τάξης», δεδομένου ότι η νομιμοποίηση έχει ερμηνευθεί από συντηρητικούς πολιτικούς ως έμμεση επιβράβευση της παράνομης εισόδου των μεταναστών.

Ζητήσαμε από τους ερωτηθέντες να μας πουν αν συμφωνούσαν ή διαφωνούσαν με κάθε μία από αυτές τις πολιτικές, τη μία μετά την άλλη, με βάση τη σειρά με την οποία είδαν την περιγραφή της κάθε πολιτικής. Τα αποτελέσματα είναι αποκαλυπτικά: Το 40% των Ελλήνων υποστηρίζει τις “διμερείς συμφωνίες” και περίπου το 50% των Ελλήνων υποστηρίζει την “πολιτική νομιμοποίησης”. Τα αποτελέσματα αυτά βασίζονται στο άθροισμα των ποσοστών των ερωτηθέντων που συμφωνούν ή συμφωνούν κάπως με κάθε πολιτική και παρουσιάζονται στα Σχήματα 1 και 2. Σε καθένα από αυτά τα σχήματα, το αριστερό μέρος του πίνακα αναφέρει αποτελέσματα με βάση τα μη-σταθμισμένα δεδομένα, ενώ το δεξί μέρος του πίνακα περιλαμβάνει δεδομένα προσαρμοσμένα με βάση τη στάθμιση του

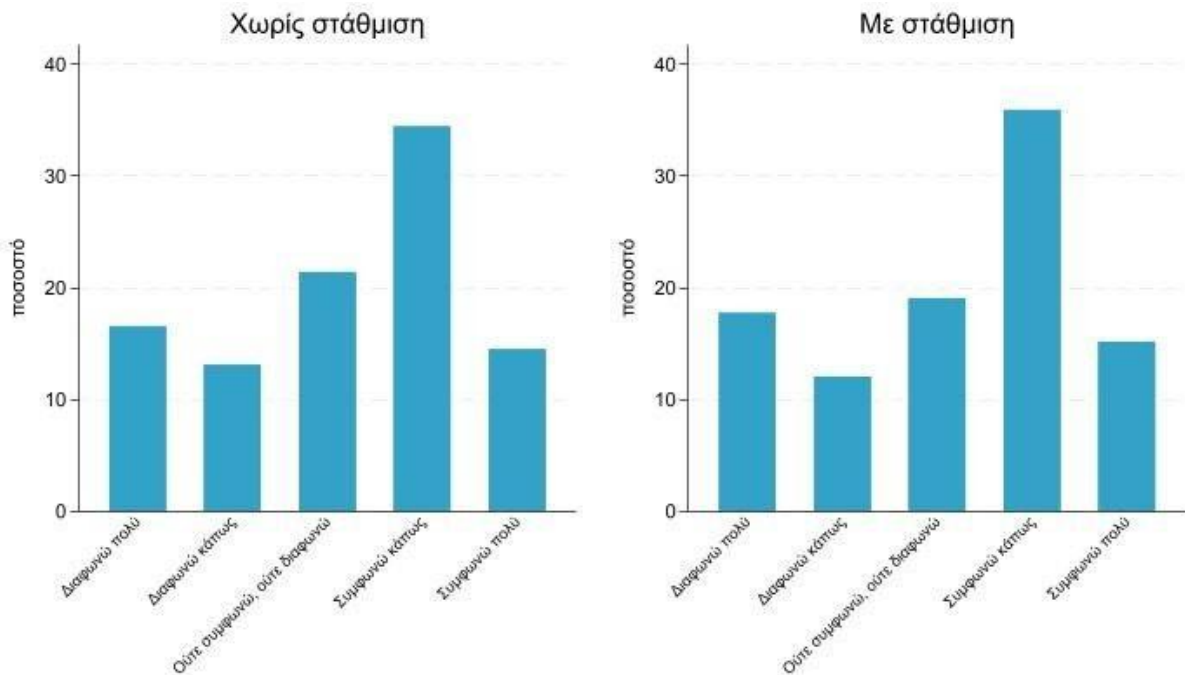
πληθυσμού. Ένα σημαντικό ποσοστό του δείγματος είναι ουδέτερο απέναντι σε αυτές τις πολιτικές (ιδίως στις διμερείς συμφωνίες), οπότε φαίνεται ότι αυτές οι πολιτικές δεν έχουν καταστεί πολωτικά ζητήματα.

Σχήμα 1: Πόσο συμφωνείτε με τις διμερείς συμφωνίες;



Σημειώσεις: Ρωτήσαμε: «Εξαιτίας των σημαντικών ελλείψεων εργατικού δυναμικού σε συγκεκριμένους τομείς, όπως η γεωργία, η ελληνική κυβέρνηση προσπαθεί να συνάψει διμερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες για την έλευση μεταναστών εργατών. Για παράδειγμα, η ελληνική κυβέρνηση διαπραγματεύτηκε με την κυβέρνηση της Αιγύπτου την άφιξη χιλιάδων εργατών γης από την Αίγυπτο για μία περίοδο 9 μηνών. Μετά την πάροδο των 9 μηνών, οι εργαζόμενοι θα υποχρεούνταν να επιστρέψουν στην Αίγυπτο. Συμφωνείτε ή διαφωνείτε ότι η κυβέρνηση θα έπρεπε να επιδιώκει τέτοιες διμερείς συμφωνίες;» N= 2.007 ερωτηθέντες.

Σχήμα 2: Πόσο συμφωνείτε με τη νομιμοποίηση;



Σημειώσεις: Ρωτήσαμε: «Τον Δεκέμβριο του 2023, το Ελληνικό Κοινοβούλιο ενέκρινε μια νέα τροπολογία που δίνει άδειες διαμονής με δικαίωμα εργασίας σε μετανάστες που δεν έχουν άδεια διαμονής σε ισχύ. Για να μπορέσουν να πάρουν την άδεια, οι μετανάστες αυτοί θα πρέπει να πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Αναμένεται ότι αυτή η αλλαγή θα βοηθήσει χιλιάδες εργάτες στη γεωργία, καλύπτοντας ένα μέρος των αναγκών για εργασία στον τομέα. Συμφωνείτε ή διαφωνείτε με αυτήν τη νέα πολιτική στην αγορά εργασίας;» N= 2.007 ερωτηθέντες.

Τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται εδώ αποκαλύπτουν ότι μια μειοψηφία του δείγματός μας (λιγότερο από το ένα τρίτο) έχει πολύ αρνητική στάση απέναντι στη μετανάστευση και θα αντιτασσόταν σε οποιαδήποτε πολιτική που φαίνεται να διευκολύνει τους μετανάστες - ακόμη και αν αντιμετωπίζει βασικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας. Ωστόσο, η πλειοψηφία των Ελλήνων έχει μια πιο ρεαλιστική οπτική και ένα πολύ μεγάλο ποσοστό των πολιτών (περίπου 50%) υποστηρίζει την πολιτική νομιμοποίησης. Πράγματι, σε μια άλλη ερώτηση (τα αποτελέσματα δεν παρουσιάζονται εδώ) ρωτήσαμε τους ερωτηθέντες ποια από τις δύο πολιτικές προτιμούν, την νομιμοποίηση ή τις διμερείς συμφωνίες, και τους δώσαμε τη δυνατότητα να δηλώσουν ότι προτιμούν και τις δύο ή καμία από τις δύο. Διαπιστώσαμε ότι η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτηθέντων (σχεδόν το 70%) θα προτιμούσε τουλάχιστον μία από τις δύο αυτές πολιτικές ή και τις δύο. Η έρευνά μας δείχνει ξεκάθαρα ότι οι Έλληνες πολίτες βλέπουν τη μετανάστευση ως λύση στις ελλείψεις της αγοράς εργασίας και, ως εκ τούτου, εκτιμούν τη θετική επίδραση των μεταναστών στην οικονομία - ένα εύρημα που συχνά χάνεται στις υπάρχουσες μελέτες της ελληνικής κοινής γνώμης, οι οποίες συνήθως προβάλλουν υπερβολικά αρνητικές στάσεις της κοινής γνώμης απέναντι στη μετανάστευση.

Πειραματικά αποτελέσματα

Μια πιθανή ανησυχία αναφορικά με τα περιγραφικά αποτελέσματα, όπως αυτά που παρουσιάζονται παραπάνω, είναι ότι οι ερωτηθέντες απαντούν χωρίς να λαμβάνουν υπόψη άλλους παράγοντες, ενώ στην πραγματική ζωή το κόστος και τα οφέλη της πολιτικής νομιμοποίησης μπορεί να αξιολογούνται υπό το πρίσμα άλλων παραγόντων, όπως ο οικονομικός τομέας στον οποίο θα εργαστούν οι μετανάστες, η χώρα καταγωγής των μεταναστών ή η «κοινωνική απόσταση» μεταξύ της κουλτούρας των μεταναστών και της ελληνικής κουλτούρας. Όλοι αυτοί οι παράγοντες μπορεί να επηρεάσουν την κρίση κάποιου σχετικά με τις προοπτικές απασχόλησης ενός μετανάστη, καθώς και τις πιθανές επιπτώσεις στην ελληνική κοινωνία. Για παράδειγμα, οι μετανάστες με παιδιά επιβαρύνουν περισσότερο το σχολικό σύστημα και το δίκτυο κοινωνικής προστασίας από ό,τι οι άγαμοι μετανάστες, ενώ οι μετανάστες με υψηλά επίπεδα δεξιοτήτων και γλωσσικών ικανοτήτων μπορεί να έχουν καλύτερες προοπτικές απασχόλησης από άλλους.

Χρησιμοποιώντας μια νέα πειραματική τεχνική, γνωστή ως πείραμα διακριτής επιλογής, είμαστε σε θέση να λάβουμε υπόψη όλους αυτούς τους παράγοντες, ενώ συλλέγουμε δεδομένα σχετικά με το προφίλ των μεταναστών στους οποίους οι Έλληνες θα προτιμούσαν να χορηγηθεί άδεια εργασίας. Σε αυτό το σύνθετο πλαίσιο, το οποίο μας επιτρέπει να χειριστούμε πειραματικά πληροφορίες σχετικά με το προφίλ των μεταναστών, μπορούμε να ελέγξουμε και πάλι αν οι Έλληνες θα προτιμούσαν να δώσουν άδεια εργασίας σε μετανάστες που ζουν σήμερα στην Ελλάδα χωρίς άδεια (δηλαδή σε «παράνομους μετανάστες») ή σε μετανάστες που θα έρχονταν στην Ελλάδα από τη χώρα τους στο πλαίσιο μιας διμερούς συμφωνίας ως "επισκέπτες εργαζόμενοι". Η μέθοδος αυτή έχει και πολλά άλλα πλεονεκτήματα, καθώς έχει αποδειχθεί ότι προσφέρει πιο ειλικρινείς εκτιμήσεις των πραγματικών προτιμήσεων του κοινού όταν συζητούνται ευαίσθητα θέματα και αποκρύπτει το πραγματικό ενδιαφέρον του ερευνητή, δεδομένου ότι οι ερωτήσεις σχετικά με τη νομιμοποίηση έναντι των διμερών συμφωνιών είναι κατά μία έννοια «κρυμμένες» μέσα σε μια ευρύτερη σύγκριση που αναφέρει αρκετούς άλλους παράγοντες τους οποίους οι ερωτηθέντες καλούνται να λάβουν υπόψη τους.

Το πείραμα «διακριτής επιλογής» βασίζεται στη δημιουργία προφίλ υποθετικών μεταναστών, όπως αυτά που παρουσιάζουμε στο Σχήμα 3 παρακάτω. Μια μεθοδολογική καινοτομία στη μελέτη μας είναι ότι τα προφίλ αυτά συνδυάζουν έναν κατάλογο χαρακτηριστικών με οπτικό υλικό (εικόνες μεταναστών) που δημιουργούνται από νέο λογισμικό τεχνητής νοημοσύνης. Οι εικόνες ανδρών και γυναικών δημιουργήθηκαν με τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης έτσι ώστε να μοιάζουν με τυπικούς ανθρώπους από χώρες της Μέσης Ανατολής, της Νότιας Ασίας ή της Αφρικής και οι οποίοι, ως αποτέλεσμα, μοιάζουν με τους τυπικούς μετανάστες που φτάνουν στην Ελλάδα από αυτές τις περιοχές. Στη συνέχεια, μεταβάλλαμε τυχαία τις τιμές άλλων χαρακτηριστικών, συμπεριλαμβανομένης της περιοχής προέλευσης αυτών των ανθρώπων, της γλωσσικής ικανότητας, της προηγούμενης εργασιακής εμπειρίας και άλλων παραγόντων. Ένα τυπικό ζεύγος προφίλ παρουσιάζεται στο Σχήμα 3. Η ακριβής διατύπωση αυτού του στοιχείου της έρευνας παρουσιάζεται στο Παράρτημα. Η κύρια εστίασή μας σε αυτή την ανάλυση ήταν να μετρήσουμε τις προτιμήσεις των ερωτηθέντων σε σχέση με τους μετανάστες που ζούσαν ήδη στην Ελλάδα χωρίς άδεια, έναντι των μεταναστών που περίμεναν να ταξιδέψουν στην Ελλάδα βάσει μιας νέας διμερούς συμφωνίας. Στο πλαίσιο μας, οι προτιμήσεις αυτές μετρήθηκαν λαμβάνοντας υπόψη ένα πλήρως τυχαίο σύνολο χαρακτηριστικών, γεγονός που καθιστά την επιλογή αυτή πιο ρεαλιστική και πιο

σύνθετη από τα στοιχεία της έρευνας που παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα. Κάθε ερωτώμενος είδε πέντε ζεύγη προφίλ μεταναστών και επέλεγε κάθε φορά το μετανάστη στον οποίο θα ήθελε να δοθεί άδεια εργασίας. Επειδή οι ερωτηθέντες ήταν αναγκασμένοι να επιλέξουν ένα από τα δύο προφίλ, τα αποτελέσματα μπορούν να αποκαλύψουν ακόμα και ελαφριές προτιμήσεις των ερωτηθέντων υπέρ ενός ή ορισμένων χαρακτηριστικών αυτών των προφίλ.

Σχήμα 3: Πείραμα διακριτής επιλογής

Παρακαλούμε εξετάστε τα δύο προφίλ που παρουσιάζονται παρακάτω και πείτε μας, σε ποιον από τους δύο μετανάστες θα δίνετε άδεια εργασίας

	Άτομο Α	Άτομο Β
		
Περιοχή προέλευσης	Νότια Ασία	Νότια Ασία
Θρησκεία	Μουσουλμάνο	Χριστιανός
Γνώση γλώσσας	Καθόλου ελληνικά & πολύ λίγα αγγλικά	Μέτρια ελληνικά & καλά αγγλικά
Εργασιακή εμπειρία	Νοσηλευτική φροντίδα/ καθαριότητα	Προγραμματιστής υπολογιστών
Οικογενειακή κατάσταση	Άγαμη	Παντρεμένος, 2 παιδιά
Τώρα βρίσκεται	Στη χώρα της	Στην Ελλάδα, χωρίς άδεια

Άτομο Α

☐

Άτομο Β

☐

Σημειώσεις: Κάθε ερωτώμενος έκανε 5 τέτοιες επιλογές. Η απάντηση ήταν υποχρεωτική ώστε ο ερωτώμενος να επιλέξει μεταξύ του ατόμου Α και του ατόμου Β.

Ποια ήταν τα αποτελέσματα; Σύμφωνα με την ανάλυση 10.000 τυχαία δημιουργημένων προφίλ, οι Έλληνες προτιμούν τη νομιμοποίηση των μεταναστών που βρίσκονται ήδη στην Ελλάδα χωρίς άδεια, έναντι εκείνων που θα έρθουν ως αποτέλεσμα μιας νέας διμερούς συμφωνίας. Το αποτέλεσμα αυτό επιβεβαιώνει τα περιγραφικά ευρήματα που παρουσιάστηκαν προηγουμένως. Αν και τα αποτελέσματά μας μπορεί να φαίνονται απροσδόκητα, δεδομένης της σφοδρότητας της πολιτικής αντιπαράθεσης στην πολιτική νομιμοποίησης, οι υποστηρικτές της πολιτικής μάλλον θα καθησυχαστούν από τα ευρήματά μας, αν και παραμένουν ορισμένα ερωτήματα σχετικά με τα χαρακτηριστικά των υποομάδων του πληθυσμού που έχουν ισχυρότερες ή πιο αρνητικές απόψεις για την εν λόγω πολιτική (εξετάζουμε το θέμα αυτό στο παράρτημα).

Το πείραμά μας παράγει μια σειρά από άλλα αποτελέσματα, μερικά από τα οποία είναι απλά: η γνώση της γλώσσας των μεταναστών είναι εξαιρετικά σημαντική, οι γυναίκες προτιμώνται έναντι των ανδρών, οι παντρεμένοι με παιδιά προτιμώνται έναντι των ατόμων χωρίς παιδιά ή των ανύπαντρων μεταναστών και οι χριστιανοί προτιμώνται έναντι των μουσουλμάνων. Ενώ τα ευρήματα αυτά είναι σύμφωνα με τις προηγούμενες προσδοκίες μας και φαίνεται να συμφωνούν αρκετά με παρόμοιες μελέτες που έχουν διεξαχθεί σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, υπάρχει τουλάχιστον ένα εκπληκτικό αποτέλεσμα. Διαπιστώνουμε ότι οι προτιμήσεις των Ελλήνων σχετικά με το ποιοι μετανάστες θα πρέπει να λάβουν άδεια εργασίας δεν λαμβάνουν υπόψη την αντιστοίχιση μεταξύ της προηγούμενης εργασιακής εμπειρίας των μεταναστών και των υποκείμενων αναγκών στην αγορά εργασίας. Για παράδειγμα, οι μετανάστες με προηγούμενη εργασιακή εμπειρία στη γεωργία δεν προτιμώνται έναντι άλλων, παρότι οι ερωτηθέντες είχαν ενημερωθεί νωρίτερα στην έρευνα ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει ελλείψεις εργατικού δυναμικού στη γεωργία. Οι μετανάστες με προηγούμενη εμπειρία στον κλάδο της φιλοξενίας (π.χ. όσοι είχαν εργαστεί στο παρελθόν ως σερβιτόροι, είτε στην Ελλάδα είτε στις χώρες καταγωγής τους) προτιμώνται σε μικρότερο βαθμό από άλλες επαγγελματικές κατηγορίες, παρά τις γνωστές ανάγκες σε προσωπικό στον κλάδο του τουρισμού. Παρατηρούμε έντονες προτιμήσεις για τους γιατρούς, αλλά αυτό δεν αντικατοπτρίζει τις προτιμήσεις για εργασία υψηλής ειδίκευσης ευρύτερα, καθώς οι προγραμματιστές ηλεκτρονικών υπολογιστών δεν προτιμώνται, ενώ οι οικιακοί βοηθοί υγείας και οι οικιακοί καθαριστές προτιμώνται σε σημαντικό βαθμό.

Επομένως, ενώ τα πειραματικά μας αποτελέσματα είναι συνεπή με τα περιγραφικά αποτελέσματα που παρουσιάστηκαν προηγουμένως, δεν είναι σαφές ότι οι προτιμήσεις των Ελλήνων λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τους τις ελλείψεις στην αγορά εργασίας κατά τη διαμόρφωση των προτιμήσεων της μεταναστευτικής τους πολιτικής. Δεν διαθέτουμε δεδομένα σχετικά με τη γεωγραφική κατανομή των αναγκών για μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό ανά τομέα, οπότε είναι δύσκολο να διερευνήσουμε το πώς αυτές οι κλαδικές ανάγκες αντιστοιχούν στις προτιμήσεις των ερωτηθέντων. Μια εύλογη εξήγηση για τα ευρήματά μας είναι ότι η πολιτική νομιμοποίησης προτιμάται επειδή υπόσχεται να μειώσει τις νέες εισροές μεταναστών και, επομένως, μπορεί να φανεί ως καλύτερος τρόπος για τη διασφάλιση των συνόρων. Αν και αυτά τα υποκείμενα κίνητρα παραμένουν ανοιχτά για περαιτέρω διερεύνηση, αυτό που είναι σαφές είναι ότι οι όποιες ανησυχίες ότι η πολιτική νομιμοποίησης θα επιβραβεύσει την παρανομία δεν βρίσκουν απήχηση στο δείγμα μας και πιθανότατα και στην πλειοψηφία του ελληνικού κοινού.

Πηγές

Dianeosis. 2022. "Τι πιστεύουν οι Έλληνες - Μέρος Α" <https://www.dianeosis.org/research/ti-pistevoyn-oi-ellines-2022/> (προσπελάθηκε στις 21/2/24).

Euro2day. 2023. "Σαμαράς κατά κυβέρνησης: Νομιμοποιεί λαθρομετανάστες που είναι τρία χρόνια στην Ελλάδα". <https://www.euro2day.gr/news/politics/article/2223134/epithesh-samara-sthn-kyvernhsh-nomimopoiei-lathrom.html> (προσπελάθηκε στις 21/2/24).

Financial Times. 2023. "Τα σχέδια της Ελλάδας για τη νόμιμη μετανάστευση διχάζουν το κυβερνών κόμμα". URL: <https://www.ft.com/content/3efe3b9a-9fd7-4a79-862a-5729de53e66a> (προσπελάθηκε στις 21/2/24).

Καθημερινή. 2023. "Τροπολογία για μετανάστες: Η ψηφορορία της Τρίτης, η αντίδραση Σαμαρά και η στάση του Μαξίμου". URL: <https://www.kathimerini.gr/politics/562789237/tropologia-gia-metanastes-i-psifofovia-tis-tritis-i-antidراسi-samara-kai-i-stasi-toy-maximoy/> (προσπελάθηκε στις 21/2/24).

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. 2023. "Με ευρεία πλειοψηφία 262 ψήφων ενέκρινε η Βουλή τροπολογία για την – υπό όρους – απασχόληση πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα – Δήλωση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου κ. Δημήτρη Καιρίδη".: <https://shorturl.at/eiQWX> (προσπελάθηκε στις 21/2/24).

ΤΑ ΝΕΑ. 2023. "Ανένδοτος ο Σαμαράς για την τροπολογία - Νέο μήνυμα από το Μαξίμου". URL: <https://www.tanea.gr/2023/12/16/politics/anendotos-o-samaras-gia-tin-tropologia-neo-minyma-apo-to-maksimou/> (προσπελάθηκε στις 21/2/24).

Συμπληρωματικές πληροφορίες για:

«Νομιμοποίηση παράτυπων μεταναστών ή διμερείς συμφωνίες ορισμένου χρόνου με τρίτες χώρες: Τι προτιμούν οι Έλληνες;»

1. Περιγραφή του πειράματος

Παρακάτω περιλαμβάνουμε τη διατύπωση του πειράματος διακριτής επιλογής, μαζί με ορισμένες σημειώσεις προγραμματισμού που παρέχουν πρόσθετες διευκρινίσεις σχετικά με τη ρύθμιση του πλαισίου αναγκαστικής επιλογής.

Το πείραμα διακριτής επιλογής παρουσιάστηκε ως εξής:

«Τώρα θα σας δείξουμε προφίλ μεταναστών που μπορεί να ζουν ήδη στην Ελλάδα χωρίς άδεια ή που θα ήθελαν να ταξιδέψουν από τη χώρα τους στην Ελλάδα για να εργαστούν και θα σας ζητήσουμε να μας πείτε σε ποιον από αυτούς θα δίνετε άδεια εργασίας.

Τα άτομα αυτά διαφέρουν ως προς μια σειρά χαρακτηριστικών. Θα σας παρουσιαστούν πληροφορίες για δύο άτομα κάθε φορά. Αφού σας δείξουμε τα προφίλ τους, θα σας ζητήσουμε να επιλέξετε ένα από αυτά τα άτομα στο οποίο θα δίνετε άδεια εργασίας. Θα κάνετε πέντε τέτοιες επιλογές. Δεν θα σας ρωτήσουμε γιατί επιλέγετε το ένα άτομο έναντι του άλλου, θέλουμε απλώς να μάθουμε ποιο άτομο θα επιλέγατε αν έπρεπε να κάνετε μια επιλογή.

Παρακαλώ εξετάστε τα δύο προφίλ που παρουσιάζονται παρακάτω και πείτε μας σε ποιον από αυτούς τους δύο μετανάστες θα δίνετε άδεια εργασίας;»

Στη συνέχεια, οι ερωτηθέντες είδαν υποθετικά προφίλ μεταναστών, τα οποία αποτελούνταν από μια φωτογραφία και κάποιες άλλες πληροφορίες που παρουσιάζονταν σε ένα πλαίσιο, όπως στο Σχήμα 3 του κύριου κειμένου. Περιλάμβαναν τις ακόλουθες πληροφορίες:

- **Εικόνα:** Με τυχαία επιλογή μεταξύ φωτογραφιών ανδρών και γυναικών που δημιουργήθηκαν με τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης και αντλήθηκαν με ίση πιθανότητα από μια δεξαμενή 10 διαθέσιμων εικόνων κάθε φύλου και περιοχής, με τον περιορισμό ότι καμία εικόνα δεν θα μπορούσε να εμφανιστεί δύο φορές.
- **Τόπος προέλευσης:** Νότια Ασία, Μέση Ανατολή, Αφρική.
- **Προηγούμενη εργασιακή εμπειρία:** Επιλέξαμε τυχαία μεταξύ των ακόλουθων: Γιατρός, προγραμματιστής ηλεκτρονικών υπολογιστών, σερβιτόρος, αγρότης/κτηνοτρόφος, οικιακή βοηθός/καθαρίστρια.
- **Γλωσσική ικανότητα:** Τυχαία επιλογή μεταξύ: Πολύ καλά ελληνικά και αγγλικά- βασικά ελληνικά/καλά αγγλικά- καθόλου ελληνικά/πολύ βασικά αγγλικά (με τον περιορισμό ότι κάποιος που αναφέρεται ότι ζει στη χώρα καταγωγής του δεν μιλάει ελληνικά).
- **Θρησκεία:** Θρησκεία: Τυχαία επιλογή μεταξύ: Χριστιανοί, Μουσουλμάνοι.

- **Οικογενειακή κατάσταση:** Τυχαία επιλογή μεταξύ: *Παντρεμένος με 2 παιδιά, παντρεμένος χωρίς παιδιά, ανύπαντρος.*

- **Τρέχουσα κατοικία:** Οι ερωτηθέντες είδαν ένα χαρακτηριστικό με την ένδειξη "**Βρίσκεται στην Ελλάδα αυτή τη στιγμή;**" και επιλέξαμε τυχαία μεταξύ: *Στην Ελλάδα χωρίς άδεια, στη χώρα καταγωγής.*

Μετά την παρουσίαση των δύο προφίλ, οι ερωτηθέντες κλήθηκαν να επιλέξουν ως εξής:

«Αν έπρεπε να επιλέξετε, σε ποιον από αυτούς τους δύο ανθρώπους θα δίνετε άδεια εργασίας;

(Άτομο Α/ Άτομο Β)

2. Περιγραφική στατιστική

Παρουσιάζουμε συνοπτικά στατιστικά στοιχεία για το δείγμα μας στον πίνακα 1. Ενώ το δείγμα είναι γενικά κοντά στον πληθυσμό στα περισσότερα χαρακτηριστικά, παρατηρούμε μια μεγάλη απόκλιση όσον αφορά στο μορφωτικό επίπεδο στο δείγμα μας σε σχέση με το σημείο αναφοράς της απογραφής. Το ποσοστό των συμμετεχόντων με μεταδευτεροβάθμια εκπαίδευση είναι υψηλό στο δείγμα μας (78,6%), ενώ είναι χαμηλό στο γενικό πληθυσμό (26,6% στην απογραφή του 2011). Σημειώστε ότι επί του παρόντος δεν είναι διαθέσιμα πιο επικαιροποιημένα στοιχεία της απογραφής. (Αναμένουμε ότι η απόσταση στο μορφωτικό επίπεδο σε σχέση με τα δεδομένα μας, τα οποία συλλέχθηκαν πρόσφατα, θα είναι μικρότερο στην επικαιροποιημένη απογραφή). Αυτή η ανισορροπία είναι συνηθισμένη στα πάνελ διαδικτυακών ερευνών, όπου οι ερωτηθέντες έχουν, κατά μέσο όρο, υψηλότερο μορφωτικό επίπεδο από τον γενικό πληθυσμό. Παρατηρήσαμε ένα παρόμοιο μοτίβο σε μια γνωστή δημοσιευμένη έρευνα της ελληνικής κοινής γνώμης από την Dia-neosis (2022). Η έρευνα της Dia-neosis (2022) συνδυάζει διαδικτυακές και τηλεφωνικές συνεντεύξεις και, ως εκ τούτου, είναι σε θέση να επιτύχει καλύτερη εκπροσώπηση, ωστόσο το ποσοστό των ερωτηθέντων της με μεταδευτεροβάθμια εκπαίδευση είναι επίσης υψηλό (61%).

Επιπλέον, παρατηρούμε μια ανισορροπία στα ακατέργαστα δεδομένα όσον αφορά στην ηλικιακή κατανομή σε σχέση με το σημείο αναφοράς της απογραφής, καθώς έχουμε υποεκπροσώπηση της ηλικιακής ομάδας άνω των 55 ετών (18% του δείγματός μας είναι άνω των 55 ετών έναντι 38% στην απογραφή του 2011). Αυτή η ανισορροπία είναι αναπόφευκτη συνέπεια της έρευνας μέσω διαδικτύου στην Ελλάδα λόγω των χαμηλών επιπέδων γνώσης των ηλεκτρονικών υπολογιστών μεταξύ των μεγαλύτερων γενεών.

Αντιθέτως, το δείγμα είναι πιο αντιπροσωπευτικό, μεταξύ άλλων σε ό,τι αφορά τον τόπο καταγωγής και την πολιτική ιδεολογία, την οποία μπορούμε να υπολογίσουμε στο φάσμα αριστερά-δεξιά χρησιμοποιώντας την αναφερόμενη υποστήριξη πολιτικού κόμματος από τους ερωτηθέντες και συγκρίνοντας τα δεδομένα αυτά με τα τελευταία εκλογικά αποτελέσματα.

Υπό το πρίσμα των ανισορροπιών που εντοπίσαμε, αναφέρουμε τόσο τα μη-σταθμισμένα όσο και τα διορθωμένα (βάσει πληθυσμιακών βαρών) δεδομένα. Τα πληθυσμιακά βάρη περιλαμβάνουν την ηλικία,

το φύλο και την εκπαίδευση, χρησιμοποιώντας ως βάση την απογραφή του 2011. Σταθμίζουμε επίσης με βάση την πληθυσμιακή κατανομή ανά γεωγραφική περιοχή (επίπεδο NUTS 1). Συγκεκριμένα, στα βάρη περιλαμβάνουμε το φύλο (άνδρες/γυναίκες), τη γεωγραφία (επίπεδο NUTS 1), το επίπεδο εκπαίδευσης (προ/μεταδευτεροβάθμια) και την ηλικιακή ομάδα (17-39, 40-54, 55-90) με βάση την απογραφή του 2011 και την πολιτική ιδεολογία (δεξιά/κεντροδεξιά και αριστερά/κεντροαριστερά) με βάση τα αποτελέσματα των εθνικών εκλογών του 2023.

Ο Πίνακας 2 παρουσιάζει την κατανομή της ψήφου των κομμάτων στο δείγμα και στο γενικό πληθυσμό σύμφωνα με τα στοιχεία των ελληνικών εθνικών εκλογών του 2023. Παρατηρούμε μια ελαφρώς χαμηλότερη εκπροσώπηση των υποστηρικτών της Νέας Δημοκρατίας σε σύγκριση με τα πιο πρόσφατα εκλογικά αποτελέσματα μεταξύ των ερωτηθέντων που απάντησαν στην ερώτηση της έρευνας σχετικά με την υποστήριξη κάποιου κόμματος. Συνολικά, υπάρχει σημαντική απροθυμία στην αποκάλυψη πληροφοριών για την υποστήριξη κάποιου κόμματος, καθώς περίπου το 20% του δείγματος επιλέγει την κατηγορία "Δεν γνωρίζω/δεν απαντώ" (η ερώτηση αυτή τοποθετείται τελευταία στην έρευνα). Συνολικά, όταν αθροίζουμε την υποστήριξη για τα κόμματα της αριστεράς έναντι της δεξιάς, το δείγμα μας προσεγγίζει τα αποτελέσματα των πρόσφατων εκλογών.

Πίνακας 1: Συνοπτικά στατιστικά στοιχεία

Μεταβλητή	Obs	Μέσος όρος	SD	Min	Max	Πληθυσμός
Γυναίκα	2,007	52.1	0.5	0	1	51.4
Ηλικία: 17-39	2,007	42.2	0.49	0	1	36.8
Ηλικία: 40-54	2,007	40	0.49	0	1	25.6
Ηλικία: 55-90	2,007	17.8	0.38	0	1	37.6
Τριτοβάθμια εκπαίδευση	2,004	78.6	0.41	0	1	26.6
Αττική	2,007	37.1	0.48	0	1	35.7
Βόρεια Ελλάδα	2,007	30.2	0.46	0	1	28.6
Κεντρική Ελλάδα	2,007	23.5	0.42	0	1	25.4
Νησιά Αιγίου/Κρήτη	2,007	9.1	0.29	0	1	10.2
Δεξιά/Κεντροδεξιά	1,519	50.3	0.5	0	1	55.5

Σημειώσεις: Τα πληθυσμιακά δεδομένα για το φύλο, την ηλικία, το επίπεδο εκπαίδευσης και τη γεωγραφία προέρχονται από την απογραφή του 2011. Τα πληθυσμιακά δεδομένα για τον πολιτικό προσανατολισμό προέρχονται από τις εθνικές εκλογές του 2023. Η μεταδευτεροβάθμια εκπαίδευση περιλαμβάνει: Πτυχίο ΑΕΙ (Πανεπιστήμιο)/ Μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών (π.χ. Μάστερ, Διδακτορικό)/ ΙΕΚ/ Επαγγελματική κατάρτιση ή παρόμοιο/ Πτυχίο ΤΕΙ. Η Δεξιά/ Κεντροδεξιά περιλαμβάνει: Ελληνική Λύση, Νέα Δημοκρατία, Νίκη, Σπαρτιάτες, Πατριωτικός Συνδυασμός, Κυριακός, Δημιουργία Ξανά, Δίκτυο Ελληνισμού, Εθνικό Κόμμα Έλληνες, Φιλελεύθερη Συμμαχία, Φωνή Λογικής, Πνοή Δημοκρατίας. Η Αριστερά/Κεντροαριστερά περιλαμβάνει: Κ.Κ.Ε, ΜέΡΑ 25, ΠΑΣΟΚ - Κίνημα Αλλαγής, Πλεύση Ελευθερίας, ΣΥΡΙΖΑ, Volt Greece, ΑΝΤΑΡΣΥΑ, ΕΠΑΜ, Νέα Αριστερά, ΟΑΚΚΕ, Οικολόγοι Πράσινοι, Πράσινο & Μωβ.

Πίνακας 2: Στατιστικά στοιχεία επιλογής κόμματος

Προτιμώμενο πολιτικό κόμμα	Δείγμα (%)	Πληθυσμός (%)
Νέα Δημοκρατία	33.94	40.56
ΣΥΡΙΖΑ	16.72	17.83
ΠΑΣΟΚ - Κίνημα Αλλαγής	10.43	11.84
Κ.Κ.Ε.	9.43	7.69
Άλλα	6.47	3.09
Ελληνική Λύση	6.41	4.44
ΜΕΡΑ 25	5.28	2.5
Πλεύση Ελευθερίας	4.34	3.17
Νίκη	4.27	3.7
Σπαρτιάτες	2.64	4.68
Πατριωτικός Συνδυασμός	0.06	0.5

Σημειώσεις: Στοιχεία πληθυσμού από τις ελληνικές εθνικές εκλογές του 2023 (20,73% των ερωτηθέντων προτίμησε να μην απαντήσει). Αφαιρέσαμε αυτούς τους ερωτηθέντες και υπολογίσαμε εκ νέου τα ποσοστά για όσους επέλεξαν να αποκαλύψουν την κομματική τους ένταξη (έτσι, για παράδειγμα, το 33,9% όσων υποστηρίζουν τη Νέα Δημοκρατία υπολογίζεται σε σχέση με όσους αποκάλυψαν την κομματική τους ένταξη/υποστήριξη στο δείγμα και όχι στο σύνολο του δείγματος).

3 Ανάλυση υποομάδων: επίπεδο εκπαίδευσης, εισόδημα και πολιτική ιδεολογία

Σε αυτή την ενότητα, αναλύουμε τα αποτελέσματα με βάση το μορφωτικό επίπεδο και το εισόδημα, δύο διαστάσεις που προηγούμενη βιβλιογραφία έχει προσδιορίσει ως σημαντικές για τη διαμόρφωση της στάσης του κοινού απέναντι στη μετανάστευση.

Το διάγραμμα 4 δείχνει ότι οι πιο μορφωμένοι ερωτηθέντες είναι πιο πιθανό να υποστηρίξουν τις διμερείς συμφωνίες σε σχέση με τους λιγότερο μορφωμένους ερωτηθέντες, ενώ οι ερωτηθέντες που έχουν μόρφωση μέχρι και δευτεροβάθμια εκπαίδευση (Λύκειο) ή και χαμηλότερη είναι πιο πιθανό να είναι έντονα αντίθετοι με τις συμφωνίες αυτές ή να μην είναι σίγουροι για αυτές.

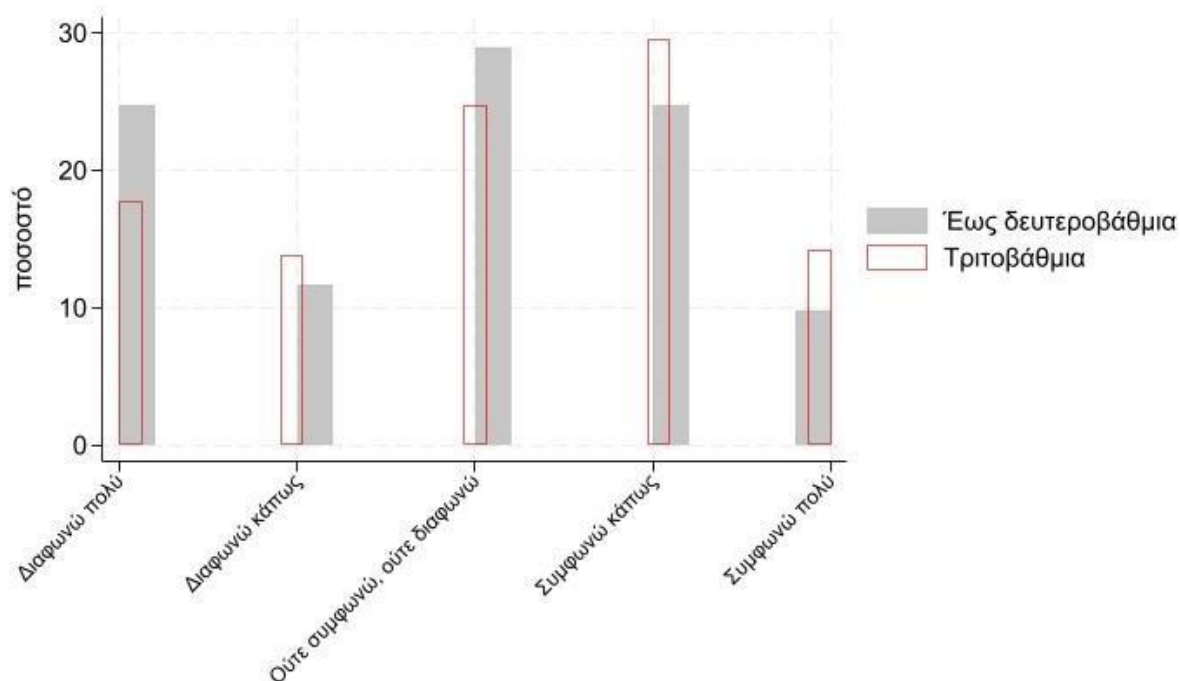
Αντίθετα, το Σχήμα 5 δείχνει ότι οι προτιμήσεις για την πολιτική νομιμοποίησης δεν συσχετίζονται σε σημαντικό βαθμό με το μορφωτικό επίπεδο των ερωτηθέντων. Όταν ρωτήθηκαν ποια από τις δύο πολιτικές θα προτιμούσαν, τη “νομιμοποίηση” ή τις “διμερείς συμφωνίες”, ενώ τους δόθηκε η δυνατότητα να υποστηρίξουν και τις δύο πολιτικές ή καμία, οι ερωτηθέντες με υψηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης ήταν πιο πιθανό να υποστηρίξουν και τις δύο πολιτικές σε σύγκριση με τους ερωτηθέντες με χαμηλότερο μορφωτικό επίπεδο, οι οποίοι ήταν πιο πιθανό να μην υποστηρίξουν καμία από τις πολιτικές (βλ. Σχήμα 6).

Παρουσιάζουμε μια παρόμοια ανάλυση ανά επίπεδο εισοδήματος και σημειώνουμε ότι και εδώ υπάρχουν ερωτηθέντες που προτίμησαν να μην αποκαλύψουν το εισόδημά τους στην έρευνα. Κωδικοποιούμε μια δυαδική μεταβλητή που διαχωρίζει τους ερωτηθέντες με «υψηλό εισόδημα» έναντι των ερωτηθέντων με «χαμηλό εισόδημα», χρησιμοποιώντας ως όριο ετήσιο εισόδημα 20.500 (το 36,42%

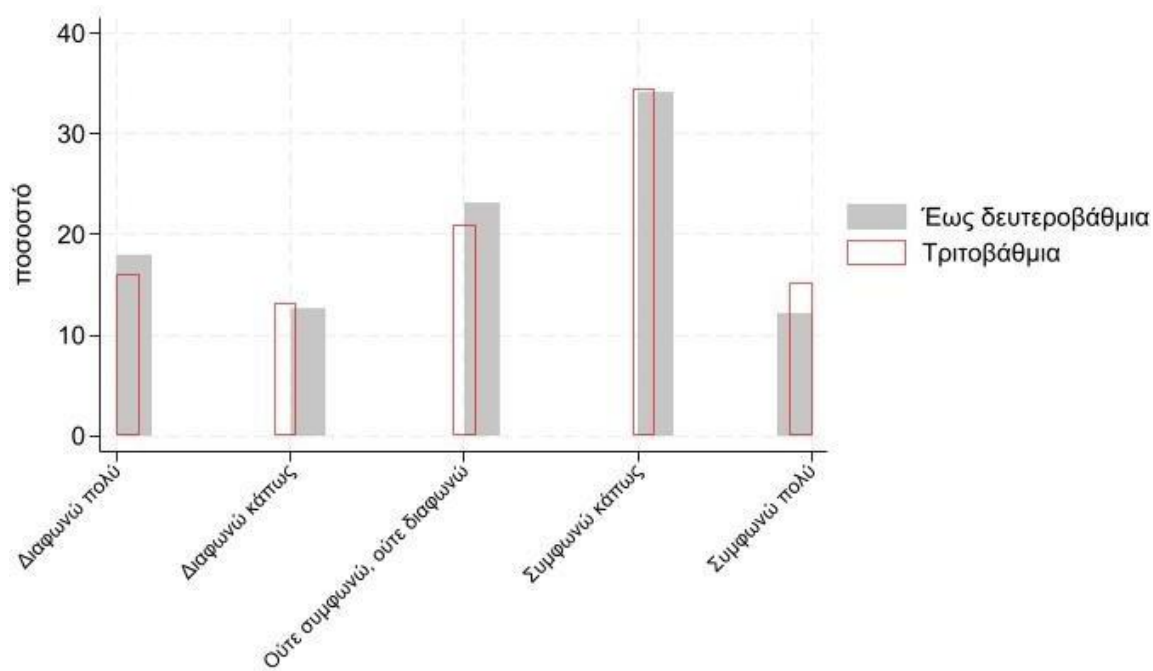
των ερωτηθέντων είναι πάνω από αυτό το όριο). Δείχνουμε στο Σχήμα 9 ότι οι ερωτηθέντες με χαμηλότερο εισόδημα είναι λιγότερο πιθανό να υποστηρίξουν οποιαδήποτε συμφωνία, ενώ οι ερωτηθέντες με υψηλότερο εισόδημα είναι πιο πιθανό να υποστηρίξουν.

Τέλος, σε ανάλυση παλινδρόμησης (τα αποτελέσματα διατίθενται κατόπιν αιτήματος), διερευνούμε τη σχέση μεταξύ της στάσης απέναντι στην πολιτική “νομιμοποίησης” ή στις “διμερείς συμφωνίες” και των δημογραφικών χαρακτηριστικών, λαμβάνοντας υπόψη το εισόδημα, την εκπαίδευση και την πολιτική ιδεολογία. Διαπιστώνουμε μικρότερη υποστήριξη για τη νομιμοποίηση μεταξύ των ψηφοφόρων δεξιών/κεντροδεξιών κομμάτων και μεγαλύτερη υποστήριξη μεταξύ των ερωτηθέντων με υψηλότερο εισόδημα, αν και σημειώνουμε ότι ο έλεγχος για αυτά τα χαρακτηριστικά περιορίζει το δείγμα μας κατά περίπου 40% λόγω ελλιπών δεδομένων. Αυτή η ανάλυση είναι διερευνητική και περιγραφική, αλλά δείχνει ότι το μεγαλύτερο μέρος της αντίθεσης στην πολιτική νομιμοποίησης προέρχεται από τη δεξιά πτέρυγα του φάσματος της πολιτικής ιδεολογίας. Συνολικά, τα αποτελέσματα αυτά υποδεικνύουν ενδιαφέρουσες διαστάσεις της κοινής γνώμης που μπορούν να διερευνηθούν περαιτέρω με τη χρήση των δεδομένων μας, συμπεριλαμβανομένων των συσχετίσεων μεταξύ της υποστήριξης των κανόνων «νόμου και τάξης» και της πολιτικής νομιμοποίησης έναντι διμερούς συμφωνίας. Αυτές οι προεκτάσεις, καθώς και άλλες που αφορούν τις αντιλήψεις για τις πολιτισμικές διαφορές μεταξύ μεταναστών και γηγενών Ελλήνων και τον τρόπο με τον οποίο αυτές επηρεάζουν τις μεταναστευτικές πολιτικές των ερωτηθέντων, αποτελούν αντικείμενο άλλων εργασιών που διεξήχθησαν από τους συγγραφείς και τα αποτελέσματα παρουσιάζονται αλλού.

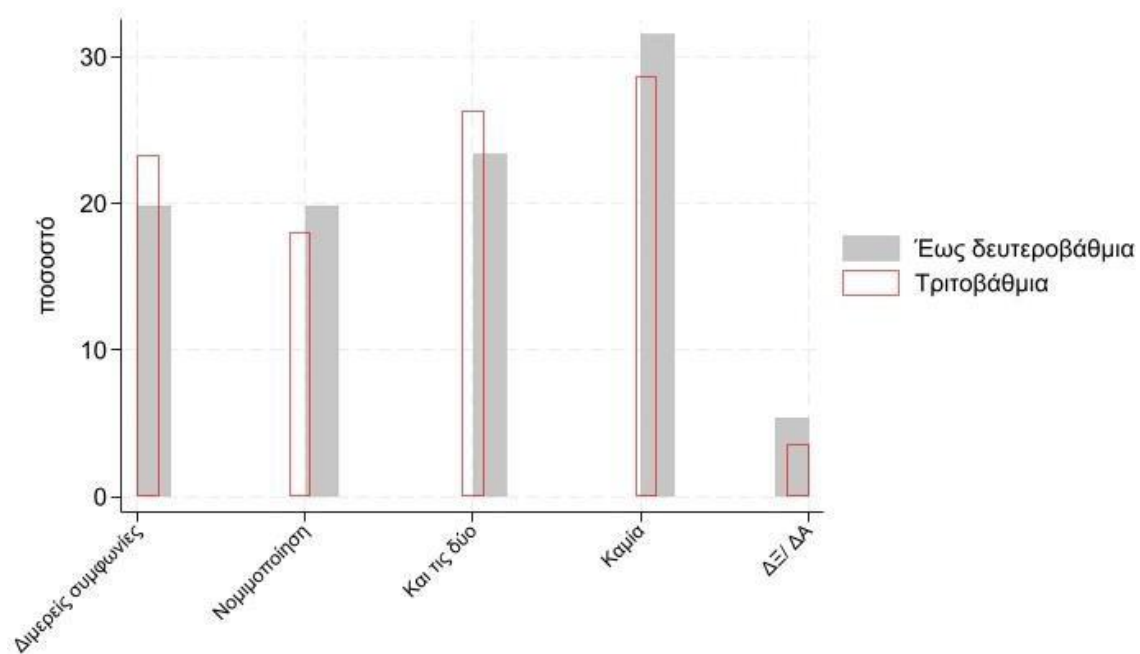
Σχήμα 4: Προτιμήσεις για διμερείς συμφωνίες, ανά επίπεδο εκπαίδευσης



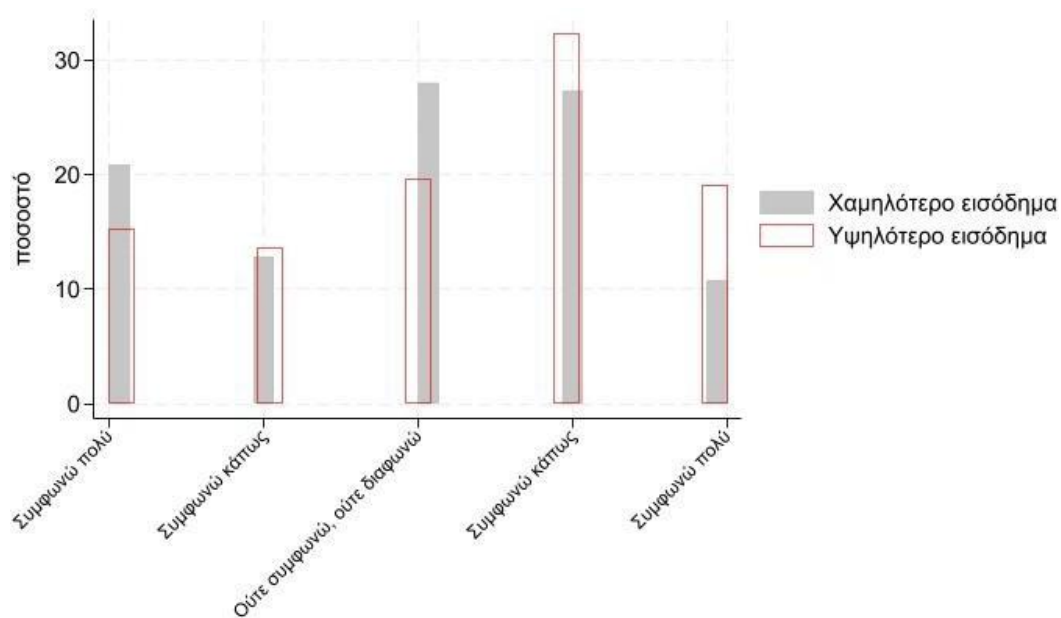
Σχήμα 5: Προτιμήσεις για τη νομιμοποίηση, ανά επίπεδο εκπαίδευσης



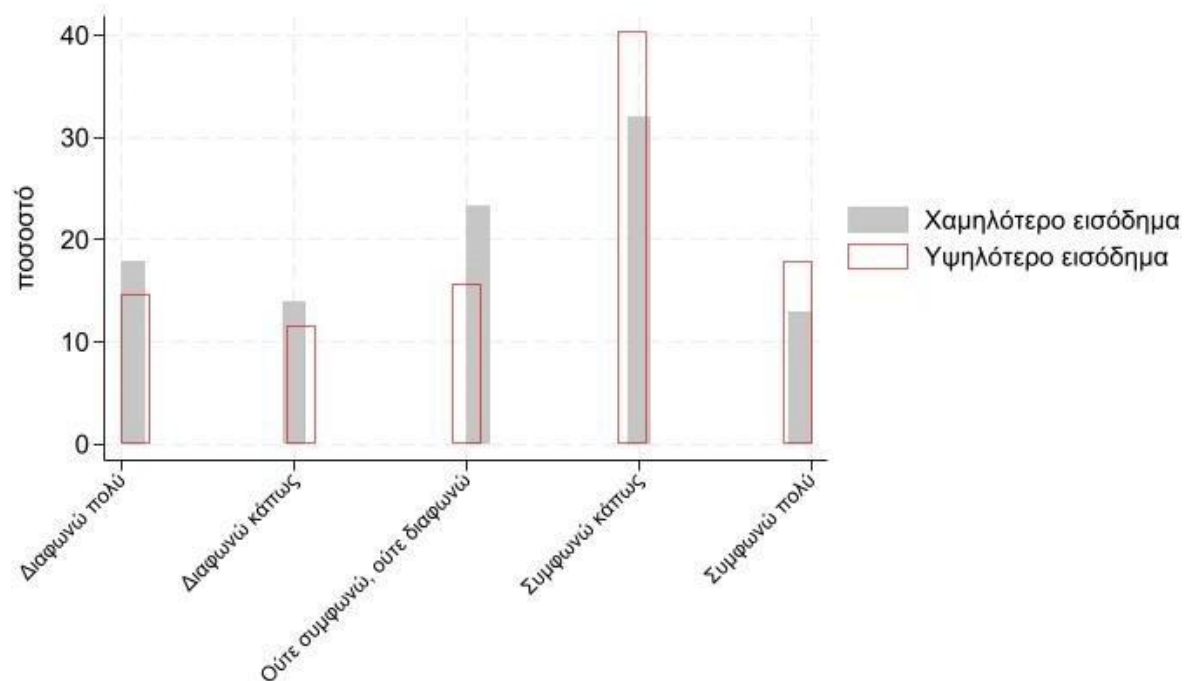
Σχήμα 6: Επιλογή πολιτικής, ανά επίπεδο εκπαίδευσης



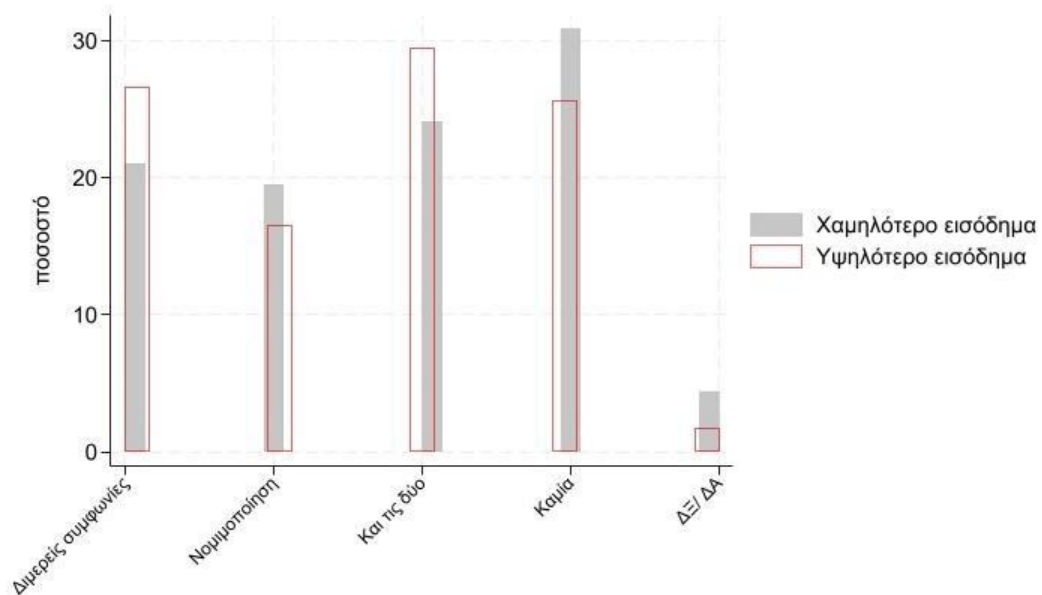
Σχήμα 7: Προτιμήσεις για διμερείς συμφωνίες, ανά επίπεδο εισοδήματος



Σχήμα 8: Προτιμήσεις για τη νομιμοποίηση, ανά επίπεδο εισοδήματος



Σχήμα 9: Επιλογή πολιτικής, ανά επίπεδο εισοδήματος



Νόμιμη μετανάστευση εργατικού δυναμικού: Μια απεικόνιση πρακτικών

Συγγραφείς :
Ευαγγελία ΓΕΩΡΓΙΟΥ
Βοηθός Έρευνας, ΕΛΙΑΜΕΠ

Απρίλιος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου: Unsplash



Περίληψη

Η Ευρώπη αντιμετωπίζει ραγδαία μείωση του πληθυσμού της που βρίσκεται σε παραγωγική ηλικία, σε συνδυασμό με τις σημαντικές και διαρκείς ελλείψεις δεξιοτήτων και εργατικού δυναμικού, οι οποίες κυμαίνονται από επαγγέλματα χαμηλής ειδίκευσης, όπως οι κατασκευαστικές δραστηριότητες, σε επαγγέλματα μεσαίας ειδίκευσης, όπως η περίθαλψη, και τέλος σε επαγγέλματα υψηλής ειδίκευσης, όπως η πληροφορική. Αυτές οι ελλείψεις, σε συνδυασμό με τις συνεχώς αυξανόμενες οικονομικές ανάγκες της Ευρώπης, οδηγούν σε αυξημένη ζήτηση για μετανάστευση εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες.

Η πανδημία του COVID-19, σε συνδυασμό με την αυξημένη εφαρμογή αυτοματισμού, επίσης πυροδότησαν μια αλλαγή στην αγορά εργασίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επηρεάζοντας την εργασιακή ευπάθεια των εργαζομένων χαμηλής και μεσαίας ειδίκευσης. Συνεπώς, οι υπήκοοι της ΕΕ επέδειξαν μια μεγαλύτερη εστίαση σε επαγγέλματα υψηλής ειδίκευσης και στην επιδίωξη της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, διευρύνοντας ακόμη περισσότερο το υφιστάμενο χάσμα. Λόγω του περιορισμένου και κατακερματισμένου νομικού κεκτημένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της μετανάστευσης, η δυνατότητα προσχώρησης επαγγελματιών με χαμηλές και μεσαίες επαγγελματικές δεξιότητες στα κράτη μέλη της ΕΕ είχε, μέχρι πρόσφατα, παραβλεφθεί.

Το παρόν κείμενο προσφέρει μια επισκόπηση των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων και πρακτικών στη Γερμανία, την Ιταλία και την Ισπανία. Οι τρεις, αυτές, χώρες επιλέχθηκαν για δύο λόγους: ο πρώτος είναι ότι έχουν προβεί σε πρόσφατες μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση των σημαντικών ελλείψεων εργατικού δυναμικού, και ο δεύτερος ότι και οι τρεις έχουν ενσωματώσει τη μετανάστευση στην εξωτερική τους πολιτική για να προσελκύσουν ξένο εργατικό δυναμικό.

Η Προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - προσέλκυση και διατήρηση εργατικού δυναμικού

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει λάβει σημαντικά μέτρα για την αντιμετώπιση του ζητήματος, όπως το Πλαίσιο της ΕΕ για τις εταιρικές σχέσεις προσέλκυσης ταλέντων, το οποίο λειτουργεί ως εργαλείο πολιτικής για τα κράτη μέλη, με σκοπό να τα βοηθήσει να επωφεληθούν από τη διεθνή κινητικότητα και να αντιστοιχίσουν τις ανάγκες τους σε εργατικό δυναμικό με τις κατάλληλες δεξιότητες του ξένου εργατικού δυναμικού. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δίνει επί του παρόντος προτεραιότητα σε [επτά χώρες-εταίρους](#) για το πλαίσιο των εταιρικών σχέσεων προσέλκυσης ταλέντων: Το Μπαγκλαντές, η Αίγυπτος, το Μαρόκο, η Νιγηρία, η Σενεγάλη, η Τυνησία και το Πακιστάν.

Οι εταιρικές σχέσεις προσέλκυσης ταλέντων είναι προγράμματα κινητικότητας μεταξύ των κρατών μελών και συγκεκριμένων χωρών, τα οποία επιδιώκουν την αντιστοιχία των δεξιοτήτων με τη ζήτηση εργατικού δυναμικού στην ΕΕ, καθώς και την παροχή κινητικότητας για σπουδές, εργασία και κατάρτιση. Οι εταιρικές σχέσεις προσέλκυσης ταλέντων έχουν περιγραφεί από την Επιτροπή ως «[ένα πλαίσιο πολιτικής και χρηματοδότησης της ΕΕ](#)» που συμβάλλει στην υπάρχουσα εργαλειοθήκη της δέσμευσης με τρίτες χώρες. Η εν λόγω προσέγγιση χρησιμοποιήθηκε αρχικά για τη στήριξη υφιστάμενων έργων που πραγματοποιούνται μέσω του μηχανισμού [εταιρικής σχέσης για τη μετανάστευση](#) (MPF) από το 2016, ωστόσο εξελίχθηκε έκτοτε με την ανάδυση διαφορετικών τύπων συμπράξεων που επικεντρώνονται σε διαφορετικές δεξιότητες (π.χ. τομέας πολιτών τρίτων χωρών, τομέας υγείας). Οι συμπράξεις ταλέντων δεν προάγουν την τοπική ανάπτυξη και είναι ολοένα και πιο δύσκολο να βρεθεί αντιστοιχία μεταξύ των αναγκών των χωρών προέλευσης και των κρατών μελών που ενδιαφέρονται για συμπράξεις. Ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ αναλαμβάνουν όλο και περισσότερο ενεργό ρόλο στην προσπάθεια αντιμετώπισης των ελλείψεων εργατικού δυναμικού μέσω της πρόσληψης υπηκόων τρίτων χωρών.

Στις 15 Νοεμβρίου 2023, η Επιτροπή παρουσίασε την [Ανακοίνωση σχετικά με τις δεξιότητες και την κινητικότητα των ταλέντων](#), η οποία περιλαμβάνει μια [Πρόταση Κανονισμού](#) για τη δημιουργία μιας δεξαμενής ταλέντων της ΕΕ - με έμφαση κυρίως στους τομείς της υγείας, των κατασκευών, των μεταφορών και των πολιτών τρίτων χωρών - καθώς και [πρόταση](#) σχετικά με την αναγνώριση των προσόντων των υπηκόων τρίτων χωρών. Η Δεξαμενή Ταλέντων είναι ένα εθελοντικό εργαλείο αντιστοίχισης για τα κράτη μέλη που ενδιαφέρονται για εργαζόμενους χαμηλής, μεσαίας και υψηλής ειδίκευσης και θα συμπληρώνει τις Συμπράξεις Ταλέντων που πραγματοποιούνται επί του παρόντος στο Μαρόκο, την Τυνησία, το Μπαγκλαντές, την Αίγυπτο και το Πακιστάν.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει επίσης εκφράσει την πρόθεσή της να στηρίξει τα κράτη μέλη στην προσέλκυση και διατήρηση μεταναστών, ώστε να καλύψουν τις ανάγκες της αγοράς εργασίας τους. Υπάρχουν δύο αξιοσημείωτα παραδείγματα της δέσμευσης της ΕΕ, η [Οδηγία για την Ενιαία Άδεια](#) (2011/98/ΕΕ) και η [Οδηγία για τους Μακροχρόνια Διαμένοντες](#) (2003/109/ΕΚ), οι οποίες επανεξετάστηκαν το 2022, μετά την πανδημία COVID-19, ώστε να προσαρμοστούν στις νέες ανάγκες της αγοράς εργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ενισχύσουν την ελκυστικότητά της. Και οι δύο επιδιώκουν την απλούστευση των κανόνων και δεν εστιάζουν μόνο στην προσέλκυση αλλά και στη διατήρηση των μεταναστών, ως εργατικό δυναμικό, στο έδαφος της ΕΕ.

Η Οδηγία για την Ενιαία Άδεια (ΕΕΠ) επιτρέπει στους υπηκόους τρίτων χωρών να λάβουν άδεια εργασίας και διαμονής σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ με μία ενιαία αίτηση. Το 2022, 3,6 εκατομμύρια πολίτες τρίτων χωρών έλαβαν ενιαία άδεια διαμονής και εργασίας στην ΕΕ, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία Eurostat. Σχεδόν οι μισές από αυτές (48,8%) τις άδειες εκδόθηκαν για λόγους εργασίας. Η Γαλλία, η Ισπανία, η Ιταλία και η Πορτογαλία εξέδωσαν συνολικά το [63 τοις εκατό](#). Σύμφωνα με τις αλλαγές που συμφωνήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οι κάτοχοι της ενιαίας άδειας θα μπορούν να αλλάζουν απασχόληση, τομέα και θέση εργασίας με απλή ειδοποίηση των αρμόδιων αρχών. Τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν να απαιτήσουν εξάμηνη παραμονή στον πρώτο εργοδότη. Η αίτηση για την άδεια θα μπορεί να υποβληθεί τόσο από την τρίτη χώρα όσο και εντός της ΕΕ, εφόσον το άτομο διαθέτει έγκυρη άδεια διαμονής. Η διαδικασία έκδοσης θα διαρκεί 3 αντί για 4 μήνες και αν το άτομο χάσει τη δουλειά του, μπορεί να παραμείνει στην ΕΕ είτε όσο ισχύει η άδεια (2 μήνες) είτε για έξι μήνες αν βρίσκεται ήδη 2 χρόνια στο έδαφος της ΕΕ. Με αυτόν τον τρόπο θα διευκολυνθεί η παραμονή των εργαζομένων, οι οποίοι θα έχουν την ευκαιρία να αναζητήσουν εργασία και να την ανανεώσουν ενώ βρίσκονται στην ΕΕ.

Η Οδηγία της ΕΕ για τη Μακροχρόνια Διαμονή (LTRD) εγκρίθηκε πριν από είκοσι χρόνια ως ένα από τα μέσα που καθιέρωσαν μια κοινή προσέγγιση για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών (TCNs). Η οδηγία για τη μακροχρόνια παραμονή παρέχει στους υπηκόους τρίτων χωρών, που κατοικούν για τουλάχιστον πέντε έτη, δικαιώματα και υποχρεώσεις συγκρίσιμα με εκείνα των πολιτών της ΕΕ. Έχει ως αντικείμενο την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην ΕΕ.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το 2020 και εντός του πλαισίου της ανακοίνωσης του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, σημείωσε την πρόθεσή της να αντιμετωπίσει τις ελλείψεις στην εφαρμογή της LTRD και να ευθυγραμμίσει περαιτέρω τους κανόνες με τον στόχο της προσέλκυσης αναγκαίων δεξιοτήτων και ταλέντων στην ΕΕ. Μετά από μία [εκτίμηση των επιπτώσεων](#), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σημείωσε ότι στόχος θα πρέπει να είναι η περαιτέρω ενίσχυση των δικαιωμάτων των επί μακρόν διαμενόντων (LTR) και η διευκόλυνση της κινητικότητας, μεταξύ άλλων για σκοπούς εργασίας, σε όλα τα κράτη μέλη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε την πρότασή της τον Απρίλιο του 2022.

Το Κοινοβούλιο ενέκρινε την πρότασή του τον Απρίλιο του 2023 και δήλωσε ότι η περίοδος που απαιτείται από τους υπηκόους τρίτων χωρών να διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος προκειμένου να αποκτήσουν το καθεστώς του μακροχρόνια διαμένοντος στην ΕΕ θα πρέπει να μειωθεί από πέντε σε τρία έτη. Το Κοινοβούλιο εισηγήθηκε επίσης να είναι δυνατή η συνένωση περιόδων νόμιμης διαμονής σε διαφορετικά κράτη μέλη της ΕΕ, αντί να ξεκινά από μηδενική βάση σε κάθε μετακίνηση (όπως συμβαίνει τώρα). Το Συμβούλιο της ΕΕ συμφώνησε να διατηρηθεί η προϋπόθεση της πενταετούς παραμονής. Οι εκπρόσωποι των κυβερνήσεων της ΕΕ επίσης προτείνουν ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών «μπορούν να σωρεύουν περιόδους διαμονής έως και δύο ετών σε άλλα κράτη μέλη, προκειμένου να πληρούν τις απαιτήσεις της πενταετούς περιόδου διαμονής», αλλά αυτό ισχύει μόνο για [«ορισμένους τύπους νόμιμων αδειών διαμονής, όπως οι κάτοχοι μπλε κάρτας της ΕΕ ή αδειών διαμονής που εκδίδονται με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης»](#).

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση παρατηρείται αύξηση της έλλειψης εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων, γεγονός που υποδηλώνει ότι είτε τα μέσα δεν αποδίδουν επαρκώς, είτε ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι διστακτικά στο να διευκολύνουν την προσέλκυση και τη διακράτηση μεταναστών χαμηλής,

μεσαίας και υψηλής ειδίκευσης για εργασιακούς σκοπούς. Σχεδόν τα δύο τρίτα (63%) των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, [σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή](#), δεν μπορούν να βρουν τα talέντα που τους είναι [απαραίτητα](#).

Σύμφωνα με τις τρέχουσες εκτιμήσεις, στη Γερμανία υπάρχουν [700.000 κενές θέσεις εργασίας](#) που δεν έχουν καλυφθεί. Η Ιταλία εκτιμάται ότι θα χρειάζεται [280.000 αλλοδαπούς εργαζόμενους ετησίως μέχρι το 2050](#) για να αντισταθμίσει τη μείωση του εθνικού της εργατικού δυναμικού, ενώ η Ισπανία αντιμετωπίζει ελλείψεις στον κλάδο των υπηρεσιών και της φιλοξενίας.

Γερμανία: μια ευρύτερη προοπτική

Η Γερμανία είναι η μεγαλύτερη οικονομία της ΕΕ και μια κατεχοχήν δυσπρόσιτη αγορά εργασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών, καθώς βασική προϋπόθεση -πέραν των διοικητικών και γραφειοκρατικών εμποδίων- είναι η γνώση της γερμανικής γλώσσας.

Η Γερμανία είναι επίσης ένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ που αντιμετωπίζουν σημαντικές [δημογραφικές αλλαγές](#). Η χώρα προέβη πρόσφατα σε μεταρρυθμίσεις της μεταναστευτικής της νομοθεσίας, με κύριο στόχο την [προσέλκυση εξειδικευμένων υπηκόων τρίτων χωρών](#), προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού που αντιμετωπίζει η χώρα μετά την πανδημία του [COVID-19](#).

Το 2023, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση εξέδωσε τον νόμο περί μετανάστευσης ειδικευμένων εργαζομένων. Η νομοθεσία διευκολύνει τις Γερμανικές εταιρείες να προσλαμβάνουν εργαζόμενους από χώρες εκτός ΕΕ, και επίσης μετριάξει τους περιορισμούς για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους που ζουν στη χώρα για μεγάλα χρονικά διαστήματα. Όσοι εκτός ΕΕ επιθυμούν να επιδιώξουν ευκαιρίες εργασίας στη Γερμανία μπορούν να έρθουν απευθείας στη χώρα και να αρχίσουν να εργάζονται ενώ τα διαπιστευμένα προσόντα τους εγκρίνονται. Οι εργαζόμενοι θα μπορούν να παραμείνουν έως και τρία χρόνια, ακόμη και με εξαρτώμενα μέλη, εφόσον μπορούν να αποδείξουν ότι είναι σε θέση να συντηρήσουν τον εαυτό τους. Η συμπερίληψη της οικογενειακής μονάδας είναι πιθανό να αυξήσει τον παράγοντα «ελκυστικότητας» για πολλούς. Εμπνευσμένη από τα συστήματα του Καναδά και της Αυστραλίας που βασίζονται στα διαπιστευμένα προσόντα, η πρόσφατη μεταρρύθμιση συνεχίζει την προσέλκυση της μετανάστευσης υψηλής ειδίκευσης (μέσω της αναθεωρημένης μεταφοράς της οδηγίας για την μπλε κάρτα), αλλά επικεντρώνεται κυρίως στην εξειδικευμένη εργασία, η οποία είναι πολύ πιο δύσκολο να ρυθμιστεί από την υψηλή ειδίκευση. Εδώ τίθεται το ζήτημα του τρόπου αντιστοίχισης των δεξιοτήτων και, κυρίως, του τρόπου αναγνώρισης της επαγγελματικής κατάρτισης που προσφέρεται σε τρίτες χώρες.

Η Γερμανία έχει θεσπίσει ένα σύστημα επαγγελματικής κατάρτισης, του οποίου τα πρότυπα σπάνια πληρούν οι τρίτες χώρες. Το τεστ ισοδυναμίας είχε καταργηθεί εδώ και αρκετό καιρό, και μέχρι πρόσφατα οι υπήκοοι τρίτων χωρών γίνονταν δεκτοί μέσω μιας «εκπαιδευτικής οδού», με σκοπό την επαγγελματική κατάρτιση που θα τους επέτρεπε, στη συνέχεια, να έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας για εξειδικευμένες θέσεις εργασίας. Αυτή η προσέγγιση μπορεί να είναι μακροπρόθεσμα παραγωγική, αλλά αποτυγχάνει να αντιμετωπίσει τις βραχυπρόθεσμες ανάγκες. Μια πρόσθετη μεταρρύθμιση, [ωστόσο, επιτρέπει την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών με πανεπιστημιακό πτυχίο ή διετή επαγγελματική κατάρτιση, ανεξάρτητα από το αν είναι ισοδύναμα με τα γερμανικά πρότυπα ή όχι](#). Επιπρόσθετα κριτήρια είναι η ύπαρξη προσφοράς εργασίας, η διετής επαγγελματική εμπειρία κατά την τελευταία πενταετία και ο ετήσιος μισθός περίπου 40.000 ευρώ για την κάλυψη των αναγκών διαβίωσης στη Γερμανία. Η γνώση ξένων γλωσσών δεν αποτελεί προϋπόθεση, αν και υπάρχει πάντα η δυνατότητα

αποκλεισμού μιας αίτησης κατά διακριτική ευχέρεια. Αυτό πιθανότατα θα ανοίξει τη Γερμανία σε μια μεγάλη αγορά που μέχρι τώρα παρεμποδίζονταν από τις γλωσσικές απαιτήσεις και την αντιστοίχιση με τις [απαιτήσεις](#) του γερμανικού προγράμματος επαγγελματικής κατάρτισης. Όπως προαναφέρθηκε, η μεταρρύθμιση αυτή δεν καθιστά τη Γερμανία απαραίτητως ελκυστική για τις ίδιες χώρες για τις οποίες τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ θα ανταγωνίζονται για εργατικό δυναμικό (π.χ. Τυνησία, Μαρόκο κ.λπ.), αλλά έχει πολύ ευρύτερες προοπτικές - Λατινική και Νότια Αμερική και Ασία.

Επιπροσθέτως, η Γερμανία συμμετέχει σε εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες που [επιδιώκουν να ενισχύσουν την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού](#) και σε αυτή τη περίπτωση παράδειγμα αποτελεί ο κανονισμός για τα Δυτικά Βαλκάνια. Επιτρέπει στους εργαζομένους από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων να λαμβάνουν προσωρινή visa για την αγορά εργασίας εάν έχουν προσφορά εργασίας, ανεξαρτήτως επιπέδου δεξιοτήτων. Η ετήσια ποσόστωση για τα Δυτικά Βαλκάνια θα αυξηθεί τον Ιούνιο του 2024 σε 50.000 εργαζομένους, ενισχύοντας έτσι το σύστημα. Η Γερμανική κυβέρνηση εξετάζει το ενδεχόμενο επέκτασης του καθεστώτος αυτού σε τρίτες χώρες που θα είναι πρόθυμες να συνεργαστούν για τη διαχείριση της μετανάστευσης (συμπεριλαμβανομένων των επιστροφών).

Ιταλία: Ένα σύστημα που βασίζεται στα όρια

Η μεταναστευτική πολιτική της Ιταλίας χαρακτηρίζεται από μια πολικότητα - από τη μια πλευρά έχει αναλάβει μια από τις πιο περιοριστικές μεταναστευτικές πολιτικές σε ολόκληρη την ΕΕ, και από την άλλη ανοίγει σταδιακά την αγορά εργασίας της για να ανταποκριθεί στην αυξημένη ζήτηση.

Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης, όπως η Ιταλία, έχουν ιστορικά εφαρμόσει διαφορετικές πολιτικές μετανάστευσης εργατικού δυναμικού σε σύγκριση με τις αντίστοιχες χώρες της Βόρειας Ευρώπης, με [έμφαση στους εργαζόμενους χαμηλής και μέσης ειδίκευσης](#). Σε πρόσφατη [έρευνα](#) του IDOS υπογραμμίζεται ότι παρά τον αρνητικό δημόσιο διάλογο για τη μετανάστευση, στην Ιταλία απασχολούνται 2,4 εκατομμύρια αλλοδαποί υπήκοοι, που αντιπροσωπεύουν το 10,3% του συνολικού απασχολούμενου πληθυσμού. Η έρευνα σημειώνει, επίσης, ότι από την έναρξη της εφαρμογής του Ενοποιημένου Νόμου (1998) και μετά, παρά τις διαφορετικές κοινοβουλευτικές και κυβερνητικές πλειοψηφίες που εναλλάχθηκαν, οι ιταλικές μεταναστευτικές πολιτικές χαρακτηρίζονται από μια εκπληκτική συνέπεια στη συστηματική παραγωγή μέτρων που σχεδόν πάντα εισάγουν περικοπές, περιορισμούς και καταστολή. Αυτά έχουν καταστήσει τους μηχανισμούς νόμιμης εισόδου και παραμονής στην Ιταλία σε μεγάλο βαθμό [απαγορευτικούς](#), ενθαρρύνοντας την ανασφάλεια και ευνοώντας τον κοινωνικό και οικονομικό διαχωρισμό των μεταναστών. Είναι, επίσης, αξιοσημείωτο το γεγονός ότι το ιταλικό σύστημα έχει αντιμετωπίσει προκλήσεις με γραφειοκρατικές ανεπάρκειες, καθυστερήσεις στην έκδοση αδειών και υψηλό βαθμό υπεκφυγής κατά την εφαρμογή των μεταναστευτικών πολιτικών¹. Παρουσίασε, επίσης, μεγάλη δυσαναλογία μεταξύ των στόχων και των αποτελεσμάτων της πολιτικής, οδηγώντας σε σημαντικό αριθμό παράτυπων μεταναστών και στην ανάγκη για περιοδικές [νομιμοποιήσεις μεγάλης κλίμακας](#).

¹ Devitt, C. (2023). The Admission of Foreign Workers to Italy: Closing the 'Gap' with Northern Europe. *IMISCOE research series*, pp.189–207

Το Ιταλικό σύστημα μετανάστευσης βασίζεται σε μεγάλο βαθμό σε ποσοστώσεις. Το 2023, η ποσόστωση για τις επαγγελματικές visa ορίστηκε σε 82.705 - μια σημαντική αύξηση σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, αλλά ακόμα πολύ κάτω από τις 277.000 που υπέβαλαν αίτηση. Από αυτόν τον αριθμό, οι 44.000 προορίζονται για εποχικούς εργαζόμενους, ενώ οι 38.705 για μη εποχικούς ή αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους. Εκ των τελευταίων, μόνο 24.105 προορίζονταν για μη εποχιακή εργασία χαμηλής ειδίκευσης, συμπεριλαμβανομένων των κατασκευών και των οδικών μεταφορών. Στο πλαίσιο των ποσοστώσεων, η Ιταλία διαθέτει επίσης συγκεκριμένες θέσεις για διάφορες κατηγορίες εισόδου βάσει επίσης συμφωνιών συνεργασίας με τρίτες χώρες. Για παράδειγμα, το 2023 [25.000 θέσεις προορίζονται για μη εποχικούς εργαζόμενους](#) που είναι πολίτες χωρών με συμφωνίες ή ρυθμίσεις για τη συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης. Σε αυτές περιλαμβάνονται οι 4.000 θέσεις για μη εποχιακή εργασία που προορίζονται για Τυνήσιους, βάσει του [Μνημονίου συμφωνίας μεταξύ της Ιταλίας και της Τυνησίας](#).

Το 2023, το «[Διάταγμα Cutro](#)», μετά από 18 χρόνια, επανεισάγει τον τριετή προγραμματισμό των εισόδων για εργασία από το εξωτερικό (452.000 συνολικά κατά την τριετία 2023-2025, έναντι αναγκών της αγοράς εργασίας που εκτιμώνται σε 833.000 για την ίδια περίοδο), απλοποιώντας, μεταξύ άλλων, τις διαδικασίες για την έκδοση άδειας εργασίας, προβλέποντας ορισμένες εισόδους και μετατροπές πέραν της προβλεπόμενης ποσόστωσης, με προνομιακό δίαυλο για όσους έχουν παρακολουθήσει μαθήματα κατάρτισης πριν από την αναχώρηση και επεκτείνοντας σε τρία χρόνια τη διάρκεια ανανέωσης των αδειών διαμονής για μόνιμη εργασία, αυτοαπασχόληση και οικογενειακή επανένωση. Βάσει του νέου νόμου, οι αλλοδαποί που έχουν εισέλθει στην Ιταλία αφού τους έχει χορηγηθεί άδεια εργασίας ("nulla osta") μπορούν να αρχίσουν να εργάζονται ακόμη και αν περιμένουν να υπογράψουν τη σύμβαση παραμονής για εργασία.

Οι μετανάστες χαμηλής και μέσης ειδίκευσης που ενδιαφέρονται να εργαστούν στην Ιταλία μπορούν να υποβάλουν αίτηση για Visa για Μισθωτή Απασχόληση ή Visa για Μακροχρόνια Εποχιακή Εργασία, οι οποίες χορηγούνται από τον εργοδότη, ενώ η διάρκεια της άδειας εργασίας συνδέεται με τη διάρκεια της σύμβασης εργασίας. Η διαδικασία υποβολής των αιτήσεων περιλαμβάνει την εξασφάλιση μιας θέσης εργασίας, την απόκτηση άδειας εργασίας και visa και την υποβολή των απαιτούμενων εγγράφων, συμπεριλαμβανομένων των αποδεικτικών στοιχείων για τη διαμονή, τα οικονομικά, την ασφάλιση υγείας και την ταξιδιωτική ασφάλιση. Ο χρόνος επεξεργασίας κυμαίνεται από δύο έως 30 ημέρες. Ωστόσο, ο εργοδότης πρέπει να προβεί σε προσλήψεις «στο σκοτάδι», δεδομένου ότι οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να προσλάβουν προσωπικό χωρίς να το γνωρίσουν πρώτα. Προκειμένου να παρακάμψουν το σύστημα, προσλαμβάνουν αλλοδαπούς εργαζόμενους ανεπίσημα επιλέγοντάς τους από τους ήδη υπάρχοντες στη χώρα, αντί να προσλαμβάνουν από το εξωτερικό και να περιμένουν την έκδοση του Διατάγματος για τις Εισροές (σχετικά με τον προγραμματισμό των εισόδων στην Ιταλία) για να προχωρήσουν σε μια κλειστή έκκληση από το εξωτερικό και να νομιμοποιήσουν τη σχέση εργασίας. Επιπλέον, ακόμη και όσοι διαθέτουν εξειδίκευση -είτε μέσω επαγγελματικής κατάρτισης είτε μέσω αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης- δεν απορροφώνται από τη σχετική αγορά, αλλά περισσότερο σε θέσεις εργασίας χαμηλής ή μέσης εξειδίκευσης.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας ανανέωσης της άδειας, οι ανειδίκευτοι εργάτες στην Ιταλία πρέπει να διασφαλίζουν την εκπλήρωση όλων των απαιτήσεων και τη συμμόρφωση με τους κυβερνητικούς κανονισμούς. Θα πρέπει να υποβάλουν την αίτησή τους για ανανέωση πριν από τη λήξη της τρέχουσας

άδειάς τους, μαζί με τα σχετικά έγγραφά τους και μια έγκυρη σύμβαση εργασίας. Εν συνεχεία, η αίτησή τους θα επανεξεταστεί και ανάλογα με τη διαθεσιμότητα των παρατάσεων που ορίζει η ετήσια ποσόστωση, θα τους χορηγηθεί παράταση που θα αντικατοπτρίζει τη διάρκεια της ανανεωμένης σύμβασης εργασίας τους.

Η Ιταλία συμμετέχει, επίσης, ενεργά στις εταιρικές σχέσεις προσέλκυσης ταλέντων. Έχει χαρακτηρίσει το Μπαγκλαντές, την Αίγυπτο, το Μαρόκο, το Πακιστάν και την Τυνησία ως χώρες ενδιαφέροντος λόγω των υφιστάμενων διμερών σχέσεων, καθώς και των μεταναστευτικών ροών και των υφιστάμενων διασπορικών κοινοτήτων στην Ιταλία. Συνδράμει, επί του παρόντος, σε [δύο πρωτοβουλίες, μία στην Αίγυπτο και μία στο Μαρόκο και την Τυνησία](#), οι οποίες παρέχουν εκπαίδευση εργαζομένων στους τομείς του τουρισμού, της μηχανικής και των κατασκευών αντίστοιχα. Και τα δύο έργα διαρκούν 36 μήνες σε συνεργασία με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης και τον ιδιωτικό τομέα.

Η συμμετοχή της Ιταλίας στις «Εταιρικές Σχέσεις Προσέλκυσης Ταλέντων» αποτελεί μέρος της ευρύτερης μεταναστευτικής πολιτικής που αποσκοπεί στην ενίσχυση των διαύλων νόμιμης εισόδου στην Ιταλία για εργασία, μεταξύ άλλων μέσω διεθνών συμφωνιών, όπως αυτή που υπεγράφη τον Οκτώβριο με την Τυνησία και τον Νοέμβριο με την Ινδία.

Πίνακας 1: Κατηγοριοποίηση των Εθνικών Πολιτικών

<u>ΘΕΜΑΤΙΚΗ</u>	<u>ΓΕΡΜΑΝΙΑ</u>	<u>ΙΣΠΑΝΙΑ</u>	<u>ΙΤΑΛΙΑ</u>
Διάρκεια Προσωρινής Διαμονής	1 έτος	1-2 έτη (αναλόγως τον τύπο εργασίας)	1 έτος
Απαιτούμενα Προσόντα	Εργασία, Γνώση Γλώσσας & Ενσωμάτωση	Εργασία	Εργασία και Ποικίλλει
Χρόνος Επεξεργασίας	5-6 εβδομάδες	2-30 ημέρες	~10 ημέρες
Επέκταση	Σπάνια	Έως 5 έτη	2 x 2 έτη
Μόνιμη Κατοικία	Όχι	Ναι, Μετά από 5 έτη	Ναι, Μετά από 5 έτη
Διάρκεια Visa για Εργασία	1 έτος	1- 2 έτη	1 έτος

Επέκταση Ανανέωση	/	Σπάνια	2 x 2 έτη Έως 5	2 x 2 έτη Έως 5
Χρόνος επεξεργασίας αίτησης για Visa		5 - 6 εβδομάδες	2- 30 ημέρες	10 ημέρες
Συνήθης χρόνος επεξεργασίας		-	-	3 με 6 μήνες
Κυβερνητικός Περιορισμός (Αριθμός)		Μη υπάρχον	Αλλάζει	Μη υπάρχον
Κυβερνητική Προϋπόθεση (Άλλο)		Ασφάλεια Υγείας	Ασφάλεια Υγείας	Λίστα θέσεων εργασίας & Ασφάλεια Υγείας
Διάρκεια Εποχιακής Εργασίας		90 - 180 ημέρες	6 - 9 μήνες	90 - 180 ημέρες
Περίοδος Επεξεργασίας (Μόνιμης Κατοικίας)		Καμία	< 6 μήνες	< 3 μήνες

Ισπανία – Κυκλικά Προγράμματα Εργασίας

Η Ισπανία έχει ένα σχετικά υψηλό ποσοστό κατοίκων που έχουν γεννηθεί στο εξωτερικό σε σύγκριση με άλλα ευρωπαϊκά έθνη, και η διαχείριση της μετανάστευσης έχει υποστεί σημαντική εξέλιξη τις τελευταίες δεκαετίες, καθώς έχει γίνει πιο συμπεριληπτική. Στους περισσότερους μετανάστες παρέχονται πλέον περισσότερα πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα, καθώς και μια πορεία προς την ιθαγένεια. Συμπληρωματικά, οι Ισπανικές μεταρρυθμίσεις προσπάθησαν αφενός να διατηρήσουν και αφετέρου να διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας για τον πληθυσμό που βρίσκεται ήδη στη χώρα, καθώς και να προσλάβουν εργατικό δυναμικό από το εξωτερικό, με έμφαση σε προγράμματα

«κυκλικής μετανάστευσης» που καλύπτουν επίσης τις ανάγκες της εποχικής ζήτησης (π.χ. γεωργία, τουρισμός). Όσον αφορά την προσέλκυση αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, η Ισπανία έχει δώσει προτεραιότητα στην κυκλική μετανάστευση για την αντιμετώπιση των αναγκών της αγοράς εργασίας. Έχει, επίσης, δώσει προτεραιότητα στην εξασφάλιση visa για άτομα που προέρχονται από την Ισπανόφωνη Λατινική Αμερική, δεδομένου ότι η γνώση της γλώσσας διευκολύνει την πιο ομαλή διαδικασία ένταξης.

Η Ισπανία προσφέρει την Ισπανική Άδεια Εργασίας και τη [Visa Υψηλά Εξειδικευμένου Εργαζόμενου](#). Η πρώτη απαιτεί προσφορά εργασίας σε έναν τομέα υψηλής ζήτησης, ενώ η δεύτερη καλύπτει όλα τα επαγγέλματα αλλά απαιτεί υψηλού επιπέδου τεχνογνωσία και εμπειρία. Και οι δύο έχουν την ίδια διαδικασία ανανέωσης, με την πρώτη άδεια παραμονής να ισχύει έως ένα έτος και την ανανέωση κάθε δύο χρόνια.

Η Visa Υψηλά Εξειδικευμένου Εργαζόμενου προσφέρει αρκετά πλεονεκτήματα σε σχέση με την προηγούμενη επιλογή. Καταρχάς, ο ρόλος για τον οποίο ζητείται η θεώρηση δεν χρειάζεται να περιλαμβάνεται στον κατάλογο των περιζήτητων ή να έχει προδημοσιευθεί σε Ισπανο ύς υπηκόους. Κατά δεύτερον, οι μετανάστες μπορούν να συμπεριλάβουν τις οικογένειές τους στην αίτηση, επιτρέποντάς τους να τους ακολουθήσουν αμέσως και να τους επιτραπεί επίσης να εργαστούν. Τέλος, ο χρόνος διεκπεραίωσης της αίτησης έκδοσης της visa είναι δέκα ημέρες, γεγονός που καθιστά τη διαδικασία σημαντικά ταχύτερη.

Το σημείο διαφοροποίησης της Ισπανίας από τα άλλα νότια κράτη μέλη είναι η θέσπιση προγραμμάτων που τυπικά επικεντρώνονται στους μετανάστες εργαζόμενους από συγκεκριμένες χώρες και παράλληλα η θέσπιση προγραμμάτων που επιδιώκουν να αντιμετωπίσουν την ίδια τη διαδικασία πρόσληψης στις χώρες προέλευσης και να διασφαλίσουν τη διαφάνεια και τα πρότυπα στη διαδικασία πρόσληψης. Το τελευταίο, αντιμετωπίζεται μέσω των [Προγραμμάτων Συλλογικής Διαχείρισης της Πρόσληψης στην Προέλευση \(GECCO\)](#).

Όσον αφορά την πρόσληψη αλλοδαπών εργαζομένων, η Ισπανία χρησιμοποιεί διάφορα εργαλεία, συμπεριλαμβανομένων των προγραμμάτων προσωρινής συλλογικής μετανάστευσης εργασίας (TCLM) και των διμερών συμφωνιών μετανάστευσης εργασίας (βλ. πίνακα 2), τα οποία μπορο ύν να αποδειχθούν επωφελείς και για τα δύο εμπλεκόμενα μέρη. Αφενός, η χώρα υποδοχής συχνά καλύπτει τις θέσεις εργασίας που έχουν μεγάλη ζήτηση, τις περισσότερες φορές σε τεχνικούς τομείς που απαιτούν επαγγελματική κατάρτιση, ενώ παράλληλα προωθεί τους πολιτιστικούς δεσμούς και τις ανταλλαγές. Αφετέρου, οι χώρες προέλευσης διασφαλίζουν ότι οι πολίτες τους έχουν πρόσβαση σε υπερπόντιες αγορές εργασίας, όπου τα δικαιώματά τους προστατεύονται, και έχουν πρόσβαση σε κοινωνικές

παροχές και άλλα προνόμια που εξαρτώνται από τον [τύπο της συμφωνίας](#). Οι Διμερείς Συμφωνίες Εργασίας της Ισπανίας ακολουθούν τις καλές πρακτικές του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας.

Πίνακας 2: Ενεργές συμφωνίες προσωρινής απασχόλησης της Ισπανίας

Τρίτη Χώρα	Όνομα Συμφωνίας	Ημερομηνία Υπογραφής	Τύπος
Κολομβία	Συμφωνία μεταξύ της Ισπανίας και της Κολομβίας για τη διαχείριση και τη ρύθμιση των ροών μετανάστευσης εργατικού δυναμικού	21/05/2001	Σύμβαση Εργασίας Ορισμένου Χρόνου
Μαρόκο	Συμφωνία για την εργασία μεταξύ του Βασιλείου της Ισπανίας και του Βασιλείου του Μαρόκου	02/07/2001	Σύμβαση Εργασίας Ορισμένου Χρόνου
Δομινικανή Δημοκρατία	Συμφωνία μεταξύ του Βασιλιά της Ισπανίας και της Δομινικανής Δημοκρατίας για τη διαχείριση και τη ρύθμιση των ροών μετανάστευσης εργατικού δυναμικού	17/12/2001	Σύμβαση Εργασίας Ορισμένου Χρόνου
Μαυριτανία	Συμφωνία μεταξύ του Βασιλιά της Ισπανίας και της Ισλαμικής Δημοκρατίας της Μαυριτανίας για τη διαχείριση και τη ρύθμιση των ροών μετανάστευσης εργατικού δυναμικού	25/07/2007	Σύμβαση Εργασίας Ορισμένου Χρόνου
Ουκρανία	Συμφωνία μεταξύ της Ισπανίας και της Ουκρανίας για τη ρύθμιση και τη διαχείριση των ροών μετανάστευσης εργατικού δυναμικού	12/05/2009	Σύμβαση Εργασίας Ορισμένου Χρόνου
Ονδούρα	Συμφωνία μεταξύ του Βασιλιά της Ισπανίας και της Δημοκρατίας της Ονδούρας για τη ρύθμιση και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών εργασίας	28/05/2021	Σύμβαση Εργασίας Ορισμένου Χρόνου
Εκουαδόρ	Συμφωνία μεταξύ του Βασιλείου της Ισπανίας και του Εκουαδόρ για τη ρύθμιση και τη διαχείριση των ροών μετανάστευσης εργατικού δυναμικού	29/05/2021	Σύμβαση Εργασίας Ορισμένου Χρόνου

Τα σχέδια είναι εν εξελίξει, αφού διατυπωθούν, με ποσοστώσεις που ενημερώνονται ετησίως. Οι συμφωνίες TCLM υπάρχουν με το Μαρόκο, τη Σενεγάλη, τη Γουατεμάλα, την Ονδούρα, τον Εκουαδόρ και την Κολομβία. Το Μαρόκο είναι μία από τις βασικές χώρες όπου εφαρμόζονται έργα κυκλικής μετανάστευσης, με περίπου 15.000 εργαζόμενους μετανάστες να καταφθάνουν σε ετήσια βάση για την αγροτική παραγωγή. Πέρα από τη γεωργία, η Ισπανία επέκτεινε πρόσφατα την υφιστάμενη διμερή συμφωνία με το Μαρόκο όσον αφορά τους οδηγούς φορτηγών. Οι Μαροκινοί πολίτες θα μπορούν πλέον να προσλαμβάνονται ως οδηγοί φορτηγών από ισπανικές εταιρείες με την αναγνώριση της άδειας οδήγησης (χωρίς πρόσθετες εξετάσεις). Αναμένεται ότι περίπου [6.000 Μαροκινοί επαγγελματίες οδηγοί](#) θα μπορούν να εργαστούν στην Ισπανία.

Οι ποσοστώσεις εξαρτώνται από τη χώρα και τις ανάγκες και συνήθως «δοκιμάζονται» σε πιλοτικά έργα πριν από την πλήρη εφαρμογή. Το 2022, η Ισπανία διεξήγαγε ένα πιλοτικό σχέδιο με την Ονδούρα, φέρνοντας 250 μετανάστες εργαζόμενους. Η εργασία υψηλής ειδίκευσης έχει επίσης διευκολυνθεί, μέσω της συμφωνίας με την Κολομβία (2022). Το 2023 ο αριθμός αυτός αναπροσαρμόστηκε σε 415 εργάτες από την Ονδούρα και 102 από το Εκουαδόρ, οι οποίοι μετέβησαν στην Ισπανία για να μαζέψουν μούρα, μένοντας κατά μέσο όρο πέντε μήνες. Παρόμοιο πρόγραμμα πραγματοποιείται με τη Σενεγάλη. Την ίδια χρονιά, η Ισπανία υπέγραψε συμφωνία κυκλικής μετανάστευσης με τη Γουατεμάλα, η οποία προβλεπόταν να φέρει περίπου 2.000 εποχικούς εργάτες στην Ισπανία κατά τη διάρκεια του 2023.

Οι συμμετέχοντες στα κυκλικά προγράμματα επιλέγονται από τις Ισπανικές αρχές και τις τρίτες χώρες με εφαρμοσμένα κριτήρια - το κυριότερο είναι ότι θα επιστρέψουν στην πατρίδα τους μόλις ολοκληρωθούν οι εργασίες.

Η διαδικασία υποβολής αίτησης για την απόκτηση visa για εργασία και διαμονή ξεκινά από τον υποψήφιο εργοδότη, ο οποίος πρέπει να λάβει άδεια εργασίας από την επαρχιακή υπηρεσία αλλοδαπών. Οι ανανεώσεις πρέπει να πραγματοποιούνται 60 ημέρες πριν από τη λήξη της άδειας και οι αιτήσεις που υποβάλλονται για πρώτη φορά πρέπει να υποβάλλονται στο προξενείο ή την πρεσβεία της Ισπανίας στη χώρα διαμονής. Η διαμονή πρέπει να παρέχεται από τον εργοδότη, ο οποίος είναι κατά κανόνα αρμόδιος και για την κάλυψη των εξόδων ταξιδιού, για την άφιξη και την επιστροφή. Όποιος φθάνει για εποχιακή εργασία θα πρέπει να αποδείξει ότι ο εργοδότης του μπορεί να του παρέχει συνεχή απασχόληση καθ' όλη τη διάρκεια της βίζας του. Ο εργοδότης πρέπει να αποδείξει ότι διαθέτει επαρκείς πόρους στην επιχείρησή του για να ανταποκριθεί σε όλες τις υποχρεώσεις προς τους εργαζόμενους του ενώ μόλις λήξει η σύμβαση ο εργαζόμενος δεσμεύεται να επιστρέψει στην πατρίδα του. Μολονότι η γεωργία παραμένει στο επίκεντρο των προγραμμάτων κυκλικής μετανάστευσης, η Ισπανία έχει δηλώσει ότι θα εξετάσει το ενδεχόμενο της χαλάρωσης των κανόνων για τις άδειες εργασίας πέραν της γεωργικής βιομηχανίας, με έμφαση στον τουριστικό τομέα και τη βιομηχανία παροχής υπηρεσιών, σε μια προσπάθεια να αντιμετωπίσει τις σημαντικές ελλείψεις εργατικού δυναμικού.

Στο πλαίσιο της σύνδεσης της εξωτερικής πολιτικής με την πρόσληψη εργατικού δυναμικού, η Ισπανία ανακοίνωσε ότι θα συνεργαστεί με τις ΗΠΑ και τον Καναδά για την προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης στην Κεντρική και Νότια Αμερική. Τα κέντρα που σχεδιάζονται θα λειτουργούν ως ολοκληρωμένες υπηρεσίες που θα δημιουργηθούν από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ) και θα βοηθούν να κατευθύνουν τους ανθρώπους που σκέφτονται να μεταναστεύσουν μέσω νόμιμων οδών, για διεθνή προστασία ή [για άδειες](#)

[εργασίας και διαμονής](#). Πέραν αυτού, η Ισπανία έχει επίσης ανοίξει μια συμπληρωματική οδό, σε συνεργασία με εταιρικούς χορηγούς, για άτομα που χρειάζονται [διεθνή προστασία](#) και διαθέτουν δεξιότητες που ανταποκρίνονται στις ελλείψεις της εγχώριας αγοράς εργασίας.

Συμπεράσματα

Η παρούσα σύντομη μελέτη προσέφερε ένα στιγμιότυπο ορισμένων από τις κυριότερες πρακτικές που εφαρμόζουν τρία βασικά κράτη μέλη για την πρόσληψη αλλοδαπού εργατικού δυναμικού. Δεν είναι σε καμία περίπτωση εξαντλητική, αλλά προσφέρει τροφή για σκέψη όσον αφορά τις υφιστάμενες πρακτικές.

Παρά τα σημαντικά βήματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η έλλειψη εργατικού δυναμικού παραμένει και κατά καιρούς συνυπάρχει με υψηλά ποσοστά ανεργίας (π.χ. Ισπανία) ή/και περιοριστικές πρακτικές όσον αφορά τη μετανάστευση (π.χ. Ιταλία). Η μείωση των απαιτήσεων (π.χ. γλώσσα για τη Γερμανία), η αύξηση των ποσοστώσεων (π.χ. Ιταλία) και η διευκόλυνση της αναγνώρισης των προσόντων (π.χ. Ισπανία) αποτελούν διαφορετικούς τρόπους αύξησης του παράγοντα ελκυστικότητας της χώρας.

Ωστόσο, αυτό που γίνεται σαφές είναι ότι οι χώρες αξιοποιούν όλο και περισσότερο την ίδια δεξαμενή πόρων, από συγκεκριμένες χώρες της Νότιας Αμερικής (π.χ. Κολομβία, Βενεζουέλα), της Βόρειας Αφρικής (π.χ. Μαρόκο), της Ανατολικής Μεσογείου (π.χ. Αίγυπτος) και της Ασίας (π.χ. Ινδία, Μπαγκλαντές).

Αυτό θα επιφέρει πιθανότατα έναν ανταγωνισμό για την προσέλκυση και τη διατήρηση εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού, με την ελκυστικότητα να αντανakλά όλο και περισσότερο την αναγνώριση των δεξιοτήτων, την ανάπτυξη (μέσω της κατάρτισης), τη δυνατότητα να φέρει κανείς την οικογένειά του στην ΕΕ, τη διάρκεια των θεωρήσεων καθώς και τις απλουστευμένες διαδικασίες πρόσληψης. Ανοίγει, επίσης, πιθανές ευκαιρίες και διδάγματα για μικρότερες χώρες, όπως η Ελλάδα, που ενσωματώνουν σιγά-σιγά τη μετανάστευση στην εξωτερική τους πολιτική και επιδιώκουν να αναπτύξουν ευέλικτα προγράμματα που προσελκύουν εξειδικευμένο ξένο εργατικό δυναμικό.

Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση: Πρόσφατες εξελίξεις και μελλοντικές προοπτικές;

Συγγραφείς :

Ευγενία ΒΕΛΛΑ

Ερευνήτρια ΕΛΙΑΜΕΠ,
Επίκουρη Καθηγήτρια,
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Με την υποστήριξη
της Ερευνητικής Έδρας
Ιδρύματος Α.Γ. Λεβέντη

Ιούνιος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου: Pixabay



Περίληψη

- Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση πρέπει να επικεντρωθεί σε στοχευμένα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημογραφικής κρίσης και της έλλειψης δεξιοτήτων.
- Η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη απαιτεί συνεισφορά τόσο από μετανάστες υψηλής όσο και χαμηλής ειδίκευσης.
- Οι μετανάστες υψηλής ειδίκευσης συμβάλλουν άμεσα στην καινοτομία και την οικονομική ανάπτυξη.
- Οι μετανάστες χαμηλής ειδίκευσης παίζουν σημαντικούς ρόλους σε τομείς όπως η γεωργία, η υγειονομική περίθαλψη και οι υπηρεσίες.
- Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο της ΕΕ αντικατοπτρίζει μια στροφή προς μια πιο ολοκληρωμένη και συντονισμένη προσέγγιση.
- Ωστόσο, παραμένουν σημαντικές προκλήσεις στην αποτελεσματική εφαρμογή του.
- Η Ελλάδα μπορεί να αντλήσει πολύτιμα μαθήματα από τις εμπειρίες της ΕΕ για να αντιμετωπίσει τις δικές προκλήσεις στο μεταναστευτικό ζήτημα.
- Η αξιοποίηση των δεξιοτήτων των μεταναστών μπορεί να ενισχύσει την οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας.

Εισαγωγή

Το παρόν κείμενο πολιτικής εμβαθύνει στις πρόσφατες αλλαγές στην πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση, με στόχο να φωτίσει τις τρέχουσες προκλήσεις και τις μελλοντικές ευκαιρίες που προκύπτουν.

Η μετανάστευση επηρεάζει σημαντικά τα δημογραφικά στοιχεία, τις αγορές εργασίας και την κοινωνική συνοχή της ΕΕ. Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει η Ευρώπη λόγω της γήρανσης του πληθυσμού και της έλλειψης δεξιοτήτων εγείρουν το ερώτημα πώς οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής μπορούν να αξιοποιήσουν τη μετανάστευση για να ενισχύσουν την οικονομική ανάπτυξη μετριάζοντας παράλληλα τις πολιτικές επιπτώσεις. Το παρόν κείμενο πολιτικής εμβαθύνει στις πρόσφατες αλλαγές στην πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση, με στόχο να φωτίσει τις τρέχουσες προκλήσεις και τις μελλοντικές ευκαιρίες που προκύπτουν.

Το κείμενο αρχίζει με την εξέταση της δημογραφικής κρίσης και των μεγατάσεων που αναδιαμορφώνουν τις αγορές εργασίας, όπως η τεχνητή νοημοσύνη και η αυτοματοποίηση. Αξιολογείται η δυνητική συμβολή των μεταναστών τόσο χαμηλής όσο και υψηλής ειδίκευσης, και η αλληλεπίδρασή τους με την τεχνολογική πρόοδο, αντλώντας στοιχεία από τις πιο πρόσφατες οικονομικές έρευνες. Αναλύονται οι επιπτώσεις σε δύο μεγάλες οικονομίες υποδοχής, τις Ηνωμένες Πολιτείες και τη Γερμανία, οι οποίες αποτελούν πολύτιμα σημεία αναφοράς. Στη συνέχεια, διερευνώνται οι πρόσφατες αλλαγές στην πολιτική της ΕΕ, με έμφαση στο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, εξετάζονται μια σειρά από ερωτήματα προσανατολισμένα σε πολιτικές και εξάγονται διδάγματα για την Ελλάδα. Το κείμενο ολοκληρώνεται με μια σύνθεση των συμπερασμάτων πολιτικής.

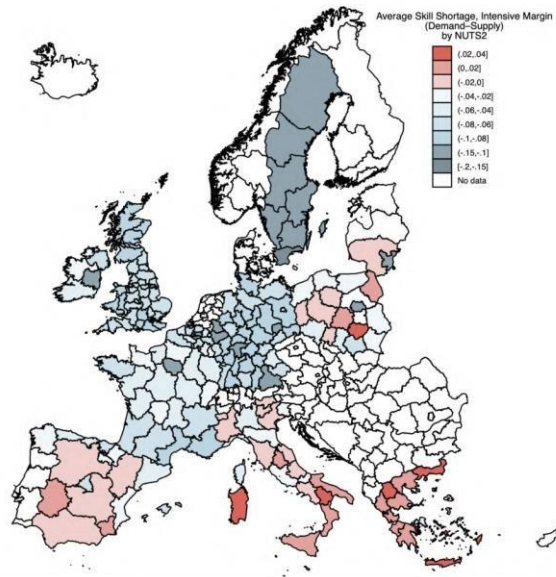
Οι τρέχουσες προκλήσεις στις αγορές εργασίας

Η Ευρώπη αντιμετωπίζει σήμερα μια ταχεία μείωση του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας λόγω των χαμηλών ποσοστών γεννητικότητας, με αποτέλεσμα σημαντικές και συνεχείς ελλείψεις εργατικού δυναμικού.

Η Ευρώπη αντιμετωπίζει σήμερα μια ταχεία μείωση του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας λόγω των χαμηλών ποσοστών γεννητικότητας, με αποτέλεσμα σημαντικές και συνεχείς ελλείψεις εργατικού δυναμικού. Σύμφωνα με την [Ευρωπαϊκή Επιτροπή](#), σχεδόν τα δύο τρίτα (63%) των μικρομεσαίων επιχειρήσεων δήλωσαν σε πρόσφατη έρευνα του Ευρωβαρόμετρου ότι δεν μπορούν να βρουν εργαζομένους με υψηλού επιπέδου προσόντα.

Επιπλέον, στοιχεία σχετικά με τις αναντιστοιχίες δεξιοτήτων μεταξύ των εργαζομένων αποκαλύπτουν την ύπαρξη έλλειψης δεξιοτήτων, η οποία επηρεάζει άμεσα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Το σχήμα 1 από την έκθεση των Guo κ.ά. (2022) δείχνει σημαντικές διαφορές στον μέσο βαθμό έλλειψης δεξιοτήτων μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών. Για παράδειγμα, ενώ στη Σουηδία οι δεξιότητες είναι στο σύνολό τους επαρκείς, αρκετές περιοχές στην Ελλάδα, την Ιταλία, την Ισπανία και την Πολωνία χαρακτηρίζονται από έλλειψη δεξιοτήτων.

Σχήμα 1: Έλλειψη δεξιотήτων τύπου “intensive margin” στις ευρωπαϊκές περιφέρειες

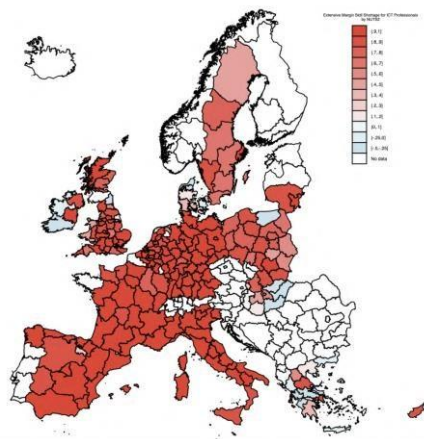


Σημειώσεις: Το σχήμα δείχνει τον μέσο βαθμό έλλειψης δεξιοτήτων τύπου “intensive margin”, σταθμισμένο με βάση τα μερίδια των επαγγελματιών, για τις περιφέρειες NUTS2 στην Ευρώπη. Τα στοιχεία προέρχονται από τη CEDEFOP και το PIAAC.

Πηγή: Guo et al. (2022)

Η εικόνα εμφανίζεται πιο συμμετρική για τις χώρες της ΕΕ όταν εξετάζεται ο αριθμός των ατόμων που έχουν τα προσόντα να εργαστούν σε ορισμένα επαγγέλματα υψηλής ζήτησης, όπως τα επαγγέλματα της τεχνολογίας πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ) και των επιστημών, της τεχνολογίας, της μηχανικής και των μαθηματικών (STEM). Στο σχήμα 2, οι Guo κ.ά. (2022) παρουσιάζουν στοιχεία για μια τέτοια έλλειψη δεξιοτήτων τύπου «extensive margin».

Σχήμα 2: Έλλειψη δεξιοτήτων τύπου “extensive margin” για επαγγελματίες ΤΠΕ στις ευρωπαϊκές περιφέρειες



Σημειώσεις: Το σχήμα δείχνει την έλλειψη δεξιοτήτων τύπου “extensive margin” για τους επαγγελματίες της τεχνολογίας πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ) ανά περιοχή NUTS2 στην Ευρώπη. Τα στοιχεία προέρχονται από τη CEDEFOP (πλευρά ζήτησης) καθώς και από το PIAAC και το ETER (πλευρά προσφοράς). Το μέτρο της έλλειψης δεξιοτήτων τύπου “extensive margin” υπολογίζεται ως η διαφορά μεταξύ του αριθμού των αγγελιών για επαγγελματίες ΤΠΕ (ζήτηση) και του αριθμού των αποφοίτων πανεπιστημίου που είναι κατάλληλοι να εργαστούν ως επαγγελματίες ΤΠΕ (προσφορά), διαιρούμενη με τη ζήτηση. Συνεπώς, το μέτρο απεικονίζει το μερίδιο των κενών θέσεων εργασίας σε μια περιοχή που δεν μπορούν να καλυφθούν από την περιφερειακή δεξαμενή αποφοίτων πανεπιστημίου. Το μέσο ποσοστό έλλειψης δεξιοτήτων για τους επαγγελματίες ΤΠΕ στις ευρωπαϊκές περιφέρειες είναι 74%. Πηγή: Guo et al. (2022).

Ένας άλλος κρίσιμος παράγοντας είναι ο αλματώδης ρυθμός ανάπτυξης και διάδοσης της τεχνολογίας.

Μπορεί η μετανάστευση εργατικού δυναμικού χαμηλής και υψηλής ειδίκευσης να συμβάλει στην άμβλυνση της έλλειψης εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων; Πώς μπορούν να αλληλεπιδράσουν οι επενδύσεις στην αυτοματοποίηση με τη μετανάστευση χαμηλής και υψηλής ειδίκευσης;

Το 2022, περίπου το 8% των ατόμων που ζούσαν στις χώρες της ΕΕ ήταν αλλοδαποί.

Ένας άλλος κρίσιμος παράγοντας είναι ο αλματώδης ρυθμός ανάπτυξης και διάδοσης της τεχνολογίας. Οι νέες τεχνολογίες μπορούν είτε να αντικαταστήσουν, είτε να ενισχύσουν την ανθρώπινη εργασία. Για παράδειγμα, τα ρομπότ σχεδιάζονται κυρίως για να αντικαταστήσουν εργαζόμενους χαμηλής και μέσης ειδίκευσης, ενώ οι τεχνολογίες έντασης δεδομένων τείνουν να συμπληρώνουν την ανθρώπινη εργασία. Ο αριθμός των τομέων που επηρεάζονται από τις τεχνολογίες ψηφιακής αυτοματοποίησης διευρύνεται με γρήγορους ρυθμούς, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη την υποτονική αύξηση της παραγωγικότητας και τον αντίκτυπο της γήρανσης του πληθυσμού στην οικονομική ανάπτυξη.

Οι εξελίξεις αυτές θέτουν τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής υπό σημαντική πίεση να σχεδιάσουν αποτελεσματικές πολιτικές που να αντιμετωπίζουν τις ελλείψεις εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων, αξιοποιώντας παράλληλα τα οφέλη των νέων τεχνολογιών. Οι κυβερνήσεις πρέπει να εξισορροπήσουν δύο αντίθετες απαιτήσεις: την αντιμετώπιση της έλλειψης δεξιοτήτων και τη διαχείριση της αντίθεσης στη μετανάστευση μεγάλων τμημάτων της κοινής γνώμης. Επειδή οι πολιτικοί ενδιαφέρονται για την επανεκλογή τους, υπολογίζουν σοβαρά τον κίνδυνο η αύξηση της μετανάστευσης να δώσει επιπλέον ώθηση σε ξενοφοβικά πολιτικά κόμματα. Σε αυτό το πλαίσιο, προκύπτουν δύο θεμελιώδη ερωτήματα: (α) Μπορεί η μετανάστευση εργατικού δυναμικού χαμηλής και υψηλής ειδίκευσης να συμβάλει στην άμβλυνση της έλλειψης εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων; (β) Πώς μπορούν να αλληλεπιδράσουν οι επενδύσεις στην αυτοματοποίηση με τη μετανάστευση χαμηλής και υψηλής ειδίκευσης;

Ακολουθώς, εξετάζεται αρχικά η μετανάστευση στην ΕΕ σήμερα, ενώ στη συνέχεια γίνεται εμβάθυνση στη βιβλιογραφία της οικονομικής επιστήμης για να αποσαφηνιστούν τα ερωτήματα που τέθηκαν παραπάνω και να προκύψουν συμπεράσματα για την αξιολόγηση της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση.

Η πρόσφατη εικόνα της μετανάστευσης στην ΕΕ

Η ΕΕ φιλοξενεί ένα ευρύ φάσμα μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και των οικονομικών μεταναστών. Το 2022, περίπου το 8% των ατόμων που ζούσαν στις χώρες της ΕΕ ήταν αλλοδαποί. Μεταξύ αυτών, το 3% ήταν πολίτες άλλης χώρας της ΕΕ, ενώ το 5% ήταν πολίτες χωρών εκτός ΕΕ.¹

Ας εξετάσουμε κάποια βασικά στατιστικά στοιχεία για το έτος 2021. Ο αριθμός των μεταναστών που έφτασαν στην ΕΕ από τρίτες χώρες ήταν 2,3 εκατομμύρια, σημειώνοντας αύξηση 18% σε σύγκριση με το 2020. Ωστόσο, ο αριθμός αυτός παραμένει κάτω από το προ της πανδημίας επίπεδο των 2,7 εκατομμυρίων το 2019. Η Γερμανία και η Ισπανία ήταν οι πιο δημοφιλείς προορισμοί για τους μετανάστες από χώρες εκτός ΕΕ, ακολουθούμενες από την Ιταλία και τη Γαλλία. Αυτές οι τέσσερις χώρες αντιπροσώπευουν το 60% του συνόλου των μεταναστών που εισήλθαν στην ΕΕ από χώρες εκτός ΕΕ. Η Γερμανία δέχθηκε τον μεγαλύτερο αριθμό μεταναστών από άλλες χώρες της ΕΕ, ακολουθούμενη από την Πολωνία, την Ισπανία, την Ολλανδία και τη Ρουμανία. Περίπου 1,1 εκατομμύρια άνθρωποι μετανάστευσαν από την ΕΕ σε χώρες εκτός ΕΕ, παρουσιάζοντας αύξηση σε σύγκριση με το 2020. Ο αριθμός αυτός έχει επανέλθει σχεδόν στο προ της πανδημίας επίπεδο των 1,2 εκατομμυρίων. Η Γαλλία, η Σλοβενία και η Λιθουανία είχαν τα υψηλότερα ποσοστά μεταναστών που κατευθύνθηκαν σε χώρες εκτός ΕΕ.² Συνολικά, η διαφορά μεταξύ του αριθμού των εισερχόμενων και των

¹ [Βλέπε](https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023#about-this-publication) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023#about-this-publication>

² [Βλέπε](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/1275.pdf) <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/1275.pdf>

Έρευνες γνώμης αποκαλύπτουν πως οι γηγενείς συχνά υπερεκτιμούν τον αριθμό των μεταναστών στη χώρα τους.

εξερχόμενων μεταναστών οδήγησε σε θετικό καθαρό μεταναστευτικό ισοζύγιο για την ΕΕ, πράγμα που σημαίνει ότι περισσότεροι άνθρωποι μετακινήθηκαν προς την ΕΕ από ό,τι έφυγαν.

Έρευνες γνώμης αποκαλύπτουν πως οι γηγενείς συχνά υπερεκτιμούν τον αριθμό των μεταναστών στη χώρα τους. Το φαινόμενο αυτό εμφανίζεται παρά το γεγονός ότι τα πραγματικά νούμερα είναι χαμηλότερα από τα προσλαμβανόμενα (βλ. π.χ. Alesina et al. (2023)). Το μερίδιο της ΕΕ στους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο παγκοσμίως παραμένει περιορισμένο, γεγονός που αμφισβητεί την αντίληψη περί δραματικής αύξησης της μετανάστευσης.

Συνοπτικά, η μετανάστευση στην ΕΕ είναι δυναμικό φαινόμενο, με ανόμοια εικόνα μεταξύ των κρατών μελών. Ενώ οι αντιλήψεις συχνά αποκλίνουν από την πραγματικότητα, η κατανόηση των πραγματικών δεδομένων είναι ζωτικής σημασίας για την τεκμηριωμένη λήψη πολιτικών αποφάσεων και τη δημόσια συζήτηση.

Τα βασικά οικονομικά της μετανάστευσης

Τα οικονομικά της μετανάστευσης έχουν εξελιχθεί σε σημαντικό ερευνητικό πεδίο με εκτεταμένο ακαδημαϊκό έργο μικροοικονομικής ανάλυσης. Ωστόσο, υπάρχει λιγότερη έρευνα στα μακροοικονομικά της μετανάστευσης, παρότι μακροοικονομικοί παράγοντες μπορούν να συμβάλουν στην κατανόηση του γιατί η μετανάστευση έχει γίνει ένα τόσο αμφιλεγόμενο θέμα (βλ. π.χ. Vella et al. (2020)).

Παρά τις δημοφιλείς αντιλήψεις, οι περισσότερες εμπειρικές μελέτες διαπιστώνουν αμελητέες επιπτώσεις της μετανάστευσης στους μισθούς και την απασχόληση των γηγενών.

Οι γηγενείς συχνά αντιλαμβάνονται τους μετανάστες ως απειλή για τις θέσεις εργασίας και ως παράγοντα που οδηγεί σε μείωση των μισθών τους. Υπάρχει επίσης η άποψη ότι οι μετανάστες επιβαρύνουν δημοσιονομικά την οικονομία υποδοχής, ιδίως όταν δεν μπορούν να εξασφαλίσουν εργασία και επωφελούνται από τις δημόσιες υπηρεσίες χωρίς να συνεισφέρουν. Οι γηγενείς μπορεί ακόμα να θεωρούν ότι οι άνεργοι μετανάστες εμπλέκονται σε παράνομες και εγκληματικές δραστηριότητες. Αντίθετα, άλλοι αναγνωρίζουν ότι οι μετανάστες συμβάλλουν στην ανάπτυξη της οικονομίας υποδοχής μέσω διαφόρων διαύλων: παρέχοντας διαφορετικές δεξιότητες που συμπληρώνουν το υπάρχον εργατικό δυναμικό, αντιμετωπίζοντας τις ελλείψεις στην προσφορά εργασίας και τονώνοντας τη συνολική ζήτηση μέσω της κατανάλωσης αγαθών και υπηρεσιών. Η δημοσιονομική συμβολή των μεταναστών είναι πιο σημαντική όταν είναι νεότεροι από τους γηγενείς, ιδίως αν βρίσκονται σε ηλικία εργασίας και καταλαμβάνουν θέσεις υψηλής ειδίκευσης. Παρά τις δημοφιλείς αντιλήψεις, οι περισσότερες εμπειρικές μελέτες διαπιστώνουν αμελητέες επιπτώσεις της μετανάστευσης στους μισθούς και την απασχόληση των γηγενών.

Η μετανάστευση επηρεάζει την κατανομή του εισοδήματος μόνο στον βαθμό που επηρεάζει τη σύνθεση των δεξιοτήτων του πληθυσμού (βλ. π.χ. Boeri et al. (2014), κεφάλαιο 9). Εάν οι περισσότεροι μετανάστες είναι χαμηλής ειδίκευσης, η εισοδηματική ανισότητα αυξάνεται. Εάν οι περισσότεροι μετανάστες είναι υψηλής ειδίκευσης, η εισοδηματική ανισότητα μειώνεται. Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη η πιθανή υποβάθμιση των δεξιοτήτων των υψηλά ειδικευμένων μεταναστών που ασκούν πίεση στους χαμηλά ειδικευμένους εργαζόμενους: για παράδειγμα, γιατροί ή δάσκαλοι από την Ανατολική Ευρώπη που εργάζονται ως καθαριστές ή φροντιστές στη Δυτική Ευρώπη. Ως υπερπροσόντουχα άτομα ορίζονται τα άτομα που έχουν τριτοβάθμιο μορφωτικό επίπεδο αλλά εργάζονται σε επαγγέλματα χαμηλής ή μέσης ειδίκευσης. Το ποσοστό των ατόμων αυτών ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Χώρες όπως η Ισπανία και

η Ελλάδα έχουν υψηλά ποσοστά υπερπροσόντουχων, ενώ παντού στην ΕΕ το αντίστοιχο ποσοστό είναι χαμηλότερο για τους γηγενείς συγκριτικά με τους μετανάστες.

Ο ρόλος της μετανάστευσης στην οικονομία των ΗΠΑ και της Γερμανίας

...το 43% της αύξησης του εργατικού δυναμικού των ΗΠΑ μεταξύ του 2000 και του 2017 αποδίδεται στους μετανάστες.

Η ανάλυση των επιπτώσεων της μετανάστευσης σε δύο μεγάλες οικονομίες υποδοχής, τις Ηνωμένες Πολιτείες και τη Γερμανία, παρέχει πολύτιμα σημεία αναφοράς.

Η οικονομική έκθεση του Προέδρου των ΗΠΑ για το 2024 εξετάζει το εν λόγω θέμα στο κεφάλαιο 3. Η λεπτή ισορροπία μεταξύ των ηλικιακών ομάδων και της μετανάστευσης παίζει καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση του δημογραφικού τοπίου της χώρας. Μεταξύ 2023 και 2052, ο πληθυσμός των ΗΠΑ ηλικίας 25 έως 54 ετών αναμένεται να αυξηθεί με μέσο ετήσιο ρυθμό 0,2%. Ταυτόχρονα, ο πληθυσμός των ηλικιωμένων -αυτοί που είναι ηλικίας 65 ετών και άνω- θα παρουσιάσει έναν πιο ισχυρό ρυθμό αύξησης της τάξης του 1,2%. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 43% της αύξησης του εργατικού δυναμικού των ΗΠΑ μεταξύ του 2000 και του 2017 αποδίδεται στους μετανάστες, οι οποίοι τείνουν να βρίσκονται σε ηλικία εργασίας. Χωρίς τη μετανάστευση, τα Ηνωμένα Έθνη εκτιμούν ότι ο πληθυσμός των ΗΠΑ θα άρχιζε να συρρικνώνεται μέσα σε 14 - 16 έτη.

Η οικονομική βιβλιογραφία τονίζει σταθερά ότι η μετανάστευση αποφέρει σημαντικά καθαρά οφέλη για την οικονομία των ΗΠΑ.

Ιστορικά, η μετανάστευση έπαιξε ρόλο στη μείωση των επαγγελματικών και γεωγραφικών ελλείψεων στο εργατικό δυναμικό, κυρίως λόγω της μεγαλύτερης κινητικότητας των μεταναστών. Από την έναρξη της πανδημίας του COVID-19, οι αλλοδαποί εργαζόμενοι έχουν καταστεί απαραίτητοι σε διάφορους κλάδους, ιδίως στις υπηρεσίες τροφίμων και στη γεωργία. Επιπλέον, καλύπτουν βασικές θέσεις τις οποίες οι ντόπιοι εργαζόμενοι συχνά δεν μπορούν να καλύψουν.

Η οικονομική βιβλιογραφία τονίζει σταθερά ότι η μετανάστευση αποφέρει σημαντικά καθαρά οφέλη για την οικονομία των ΗΠΑ. Τα οφέλη αυτά εκδηλώνονται μέσω θετικών επιπτώσεων στην παραγωγικότητα, την επιχειρηματικότητα και την επιστημονική καινοτομία. Ενώ συνολικά η χώρα επωφελείται από την οικονομική δραστηριότητα και την αυξημένη παραγωγικότητα που επιφέρει η μετανάστευση, είναι σημαντικό να αναγνωριστεί ότι το κόστος και τα οφέλη δεν κατανέμονται ομοιόμορφα μεταξύ των διαφόρων ενδιαφερομένων μερών και περιοχών. Αν και οι περισσότερες μελέτες δείχνουν ότι οι μισθολογικές επιπτώσεις των μεταναστών στους γηγενείς εργαζόμενους είναι ελάχιστες και κυμαίνονται γύρω στο μηδέν, η μετανάστευση μπορεί να ασκήσει καθοδική πίεση στις αποδοχές ορισμένων χαμηλόμισθων εργαζομένων.

Παρόμοια μηνύματα προκύπτουν και για τη γερμανική οικονομία.

Παρόμοια μηνύματα προκύπτουν και για τη γερμανική οικονομία. Για παράδειγμα, η ανάλυση των Maffei-Faccioli και Vella (2021) για την περίοδο 2006-2019 διαπιστώνει ότι η καθαρή μετανάστευση τονώνει τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τους μισθούς, τις τιμές των κατοικιών, την κατανάλωση, τις επενδύσεις, τις καθαρές εξαγωγές και το ΑΕΠ. Τα ποσοστά ανεργίας των ντόπιων μειώνονται λόγω των νέων ευκαιριών απασχόλησης, ενώ τα ποσοστά ανεργίας των αλλοδαπών αυξάνονται λόγω του ανταγωνισμού για θέσεις εργασίας. Η γεωγραφική προέλευση των μεταναστών και το μορφωτικό επίπεδο του ντόπιου πληθυσμού έχουν καθοριστική σημασία για αυτές τις επιδράσεις. Τα ευρήματα υποδηλώνουν ότι οι συζητήσεις πολιτικής στη Γερμανία θα πρέπει να επικεντρωθούν στην ανάπτυξη αναδιανεμητικών μέτρων για την εξισορρόπηση των συμφερόντων των γηγενών και των αλλοδαπών εργαζομένων.

Όσον αφορά στην αλληλεπίδραση μεταξύ αυτοματοποίησης και μετανάστευσης, μια πρόσφατη μελέτη των Barker κ.ά. (2024) διερευνά τον τρόπο με τον οποίο οι γερμανικές επιχειρήσεις προσαρμόζουν τις επενδύσεις αυτοματοποίησης ως απάντηση στη μετανάστευση. Η μετανάστευση χαμηλής ειδίκευσης οδηγεί σε χαμηλότερους μισθούς και στη συνέχεια σε μείωση των επενδύσεων αυτοματισμού, επηρεάζοντας αρνητικά την οικονομία. Η μετανάστευση υψηλής ειδίκευσης, από την άλλη πλευρά, ενθαρρύνει την αύξηση της αυτοματοποίησης λόγω των συνεργιστικών επιδράσεών της, αυξάνοντας έτσι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ.

Εν κατακλείδι, η παρούσα ανάλυση για τη μετανάστευση στις Ηνωμένες Πολιτείες και τη Γερμανία υπογραμμίζει τον κρίσιμο ρόλο της ως δημογραφικού μοχλού και οικονομικού καταλύτη.

Οι οικονομικές επιπτώσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα

Η εισροή σχεδόν ενός εκατομμυρίου Αλβανών και άλλων μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας κατά τη δεκαετία του 1990 αποτελεί απόδειξη της δυναμικής φύσης των αγορών εργασίας.

Η εισροή σχεδόν ενός εκατομμυρίου Αλβανών και άλλων μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας κατά τη δεκαετία του 1990 αποτελεί απόδειξη της δυναμικής φύσης των αγορών εργασίας. Αντίθετα με τη θεωρία του "lump of labor", η οποία υποθέτει ένα σταθερό ποσό εργασίας που μπορεί να κατανεμηθεί μεταξύ των εργαζομένων, η εν λόγω μετανάστευση δεν οδήγησε σε αύξηση της ανεργίας μεταξύ των γηγενών. Αντίθετα, ανέδειξε την ελαστικότητα της αγοράς εργασίας και τη δημιουργία νέων ευκαιριών καθώς η οικονομία προσαρμόστηκε στην αυξημένη προσφορά εργασίας.

Ωστόσο, η άφθονη προσφορά φτηνής, χαμηλής ειδίκευσης εργασίας τη δεκαετία του 1990 αναζωογόνησε το μοντέλο ανάπτυξης χαμηλής παραγωγικότητας της Ελλάδας, έδωσε ώθηση στις κατασκευές και τον τουρισμό, και καθυστέρησε έμμεσα την ανακατανομή του κεφαλαίου και της εργασίας από τους τομείς χαμηλής προς τους τομείς υψηλής προστιθέμενης αξίας. Η δεκαετής κρίση που ακολούθησε αποκάλυψε τις αδυναμίες μιας οικονομίας υπερβολικά εξαρτημένης από ορισμένους τομείς και υπογράμμισε την ανάγκη για ένα πιο διαφοροποιημένο και ανθεκτικό οικονομικό μοντέλο.

Πρόσφατες αλλαγές στην πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση

Αναφορικά με βασικές πτυχές των πρόσφατων αλλαγών στην πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση,³ η συμφωνία που ψήφισε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Απρίλιο του 2024, χαιρετίστηκε ως ιστορική τομή μετά από παρατεταμένες διαπραγματεύσεις από το 2015. Το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο αποτελεί μια προσπάθεια αντιμετώπισης των πολύπλοκων θεμάτων της μετανάστευσης εντός της ΕΕ και αποσκοπεί στη θέσπιση μιας δίκαιης και βιώσιμης προσέγγισης για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Στα βασικά συστατικά του περιλαμβάνονται ο εξορθολογισμός των διαδικασιών ασύλου, η ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων και η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Το νέο σύμφωνο εισάγει το πλαίσιο της ΕΕ για τις Εταιρικές Σχέσεις Προσέλκυσης Ταλέντων, το οποίο περιλαμβάνει προγράμματα κινητικότητας μεταξύ των κρατών μελών και επιλεγμένων χωρών (επί του παρόντος με προτεραιότητα το Μπαγκλαντές, την Αίγυπτο, το Μαρόκο, τη Νιγηρία και τη Σενεγάλη, την Τυνησία και το Πακιστάν). Οι πρωτοβουλίες αυτές αποσκοπούν στην ευθυγράμμιση των δεξιοτήτων με τις εργασιακές ανάγκες εντός της ΕΕ, παρέχοντας παράλληλα

³ Η ενότητα αυτή αντλεί στοιχεία εν μέρει από τη μελέτη της Ε. Γεωργίου (2024). Δείτε όλες τις δημοσιεύσεις του ΕΛΙΑΜΕΠ για τη μετανάστευση εδώ: <https://www.eliamep.gr/en/topics/migration/>

Στα βασικά συστατικά του περιλαμβάνονται ο εξορθολογισμός των διαδικασιών ασύλου, η ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων και η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

ευκαιρίες για κινητικότητα στην εκπαίδευση, την εργασία και την κατάρτιση. Επιπλέον, το σύμφωνο τονίζει τη σημασία της αντιμετώπισης των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης, όπως οι συγκρούσεις και η φτώχεια, μέσω εξωτερικών εταιρικών σχέσεων και αναπτυξιακής βοήθειας. Το σύμφωνο υπογραμμίζει επίσης την ανάγκη ταχείας και αποτελεσματικής αντιμετώπισης των ανθρωπιστικών κρίσεων και των παράτυπων μεταναστευτικών ροών.

Στις 15 Νοεμβρίου 2023, η Επιτροπή παρουσίασε την ανακοίνωσή της σχετικά με τις δεξιότητες και την κινητικότητα των ταλέντων, η οποία περιλαμβάνει πρόταση κανονισμού για τη δημιουργία μιας *δεξαμενής ταλέντων της ΕΕ*, η οποία συμπληρώνει την πρωτοβουλία των Εταιρικών Σχέσεων Προσέλκυσης Ταλέντων. Η δεξαμενή ταλέντων χρησιμεύει ως εθελοντική πλατφόρμα για τα κράτη μέλη που ενδιαφέρονται να προσλάβουν εργαζόμενους χαμηλής, μεσαίας και υψηλής ειδίκευσης και απευθύνεται σε τομείς όπως η υγειονομική περίθαλψη, οι κατασκευές, οι μεταφορές και οι ΤΠΕ. Επιπλέον, η ανακοίνωση περιλαμβάνει σύσταση σχετικά με την αναγνώριση των προσόντων των υπηκόων τρίτων χωρών.

Δύο αξιοσημείωτα παραδείγματα προηγούμενων πρωτοβουλιών της ΕΕ για τη συνδρομή των κρατών μελών στην προσέλκυση και τη διατήρηση εργατικών μεταναστών είναι η οδηγία για την ενιαία άδεια διαμονής (2011/98/ΕΕ) και η οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες (2003/109/ΕΚ), οι οποίες επανεξετάστηκαν αμφότερες το 2022, μετά την πανδημία του COVID-19.

Η οδηγία για την ενιαία άδεια διαμονής εξορθολογίζει τη διαδικασία για τους υπηκόους τρίτων χωρών (ΥΤΧ) παρέχοντας συνδυασμένη άδεια εργασίας και διαμονής μέσω μιας ενιαίας αίτησης. Το 2022, η ευρωπαϊκή στατιστική υπηρεσία Eurostat ανέφερε ότι 3,6 εκατομμύρια πολίτες τρίτων χωρών έλαβαν τέτοιες άδειες. Οι αλλαγές που συμφωνήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιτρέπουν πλέον στους κατόχους αδειών να αλλάζουν θέσεις εργασίας, τομείς ή καθεστώς απασχόλησης, ενημερώνοντας απλώς τις αρμόδιες αρχές. Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να επιβάλουν μια περίοδο δέσμευσης 6 μηνών με τον αρχικό εργοδότη. Αιτήσεις για την άδεια μπορούν να υποβληθούν τόσο από χώρες εκτός της ΕΕ όσο και εντός της ΕΕ, υπό την προϋπόθεση ότι το άτομο διαθέτει έγκυρη άδεια διαμονής. Ο χρόνος έκδοσης έχει μειωθεί σε 3 μήνες αντί για 4. Επιπλέον, τα άτομα που χάνουν τη δουλειά τους μπορούν να παραμείνουν στην ΕΕ είτε για 2 μήνες (όσο ισχύει η άδεια) είτε για 6 μήνες εάν βρίσκονται στην ΕΕ για τουλάχιστον 2 χρόνια. Οι τροποποιήσεις αυτές αποσκοπούν στη διευκόλυνση της διατήρησης του εργατικού δυναμικού, επιτρέποντας στα άτομα να αναζητούν νέες ευκαιρίες απασχόλησης και να ανανεώνουν τις άδειές τους ενώ διαμένουν στην ΕΕ.

Σύμφωνα με την οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες, η οποία θεσπίστηκε πριν από 20 χρόνια, οι ΥΤΧ που διαμένουν στην ΕΕ για τουλάχιστον 5 έτη έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις συγκρίσιμα με εκείνα των πολιτών της ΕΕ. Το 2020, στο πλαίσιο της παρουσίασης του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, η Επιτροπή εξέφρασε τη δέσμευσή της να διορθώσει τις ελλείψεις στην εφαρμογή της οδηγίας για τη μακρόχρονη διαμονή και να εναρμονίσει τους κανονισμούς για την καλύτερη προσέλκυση βασικών δεξιοτήτων και ταλέντων στην ΕΕ. Τον Απρίλιο του 2023, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε την πρόταση της Επιτροπής να μειώσει την απαίτηση διαμονής από 5 σε 3 έτη και συνέστησε να επιτραπεί η συσσώρευση περιόδων νόμιμης διαμονής σε διάφορα κράτη μέλη. Ωστόσο, το Συμβούλιο της ΕΕ επέλεξε να διατηρήσει την απαίτηση πενταετούς διαμονής. Οι εκπρόσωποι των κυβερνήσεων της ΕΕ πρότειναν επίσης ότι οι επί μακρόν διαμένοντες θα μπορούσαν να συνδυάζουν περιόδους διαμονής έως και 2 ετών σε άλλα κράτη μέλη για να πληρούν την απαίτηση των 5 ετών, αλλά αυτό

θα ίσχυε μόνο για ορισμένους τύπους αδειών νόμιμης διαμονής, όπως οι μπλε κάρτες της ΕΕ ή οι άδειες που εκδίδονται για σκοπούς απασχόλησης υψηλής εξειδίκευσης.

Αξιολόγηση και μελλοντική πορεία

...οι επικριτές του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο υποστηρίζουν ότι συνεχίζει την αμφιλεγόμενη προσέγγιση της ΕΕ για τη μετανάστευση.

Δεδομένου ότι η ΕΕ αντιμετωπίζει αυξανόμενες ελλείψεις εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων, τα υφιστάμενα εργαλεία ενδέχεται να μην αποδίδουν επαρκώς. Επιπλέον, οι επικριτές του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο υποστηρίζουν ότι συνεχίζει την αμφιλεγόμενη προσέγγιση της ΕΕ για τη μετανάστευση. Για παράδειγμα, η συμφωνία επιτρέπει στα κράτη μέλη να αποφασίζουν τί θεωρείται «ασφαλής τρίτη χώρα» για τα άτομα που επιστρέφουν. Η έννοια αυτή βασίζεται σε μια ασαφώς καθορισμένη «σύνδεση» με την εν λόγω χώρα, η οποία θα μπορούσε να περιλαμβάνει κατ' ελάχιστον το να έχει κάποιος ταξιδέψει μέσω αυτής ή να έχει ένα μέλος της οικογένειάς του που διαμένει εκεί, ακόμη και αν το ίδιο το άτομο δεν έχει πάει ποτέ εκεί. Σε κάθε χώρα της ΕΕ ανατίθεται η ευθύνη για έναν συγκεκριμένο αριθμό προσφύγων και οι χώρες που διστάζουν να δεχθούν αιτούντες άσυλο μπορούν να συνεισφέρουν σε ένα κοινό ταμείο μέσω εξοπλισμού, προσωπικού ή χρηματικών δωρεών, οι οποίες ανέρχονται σε περίπου 20.000 ευρώ ανά άτομο. Τα κεφάλαια αυτά θα διατεθούν σε σχετικά ασαφώς ορισμένα έργα σε χώρες εκτός ΕΕ, με στόχο τη μείωση των μεταναστευτικών τους εκροών. Μια προκύπτουσα στρατηγική στρατιωτικοποίησης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ θα μπορούσε να αποδειχθεί οικονομικά επικερδής για μεγάλες επιχειρήσεις τους τομείς της άμυνας, της ασφάλειας και της πληροφορικής.

Εν ολίγοις, υπάρχουν ανησυχίες ότι η αυστηροποίηση των κανόνων μπορεί να περιορίσει τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και να εμποδίσει την πρόσβαση σε ασφαλές καταφύγιο. Ορισμένες οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων εκφράζουν ανησυχίες ότι οι νέες πολιτικές θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων και να αυξήσουν τους κινδύνους για τους μετανάστες.

Οι χώρες της ΕΕ έχουν στη διάθεσή τους δύο χρόνια για να αναπτύξουν τα σχέδια εφαρμογής, γεγονός που καθιστά την περίοδο αυτή κρίσιμη.

Αντίθετα, οι υποστηρικτές του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο υποστηρίζουν ότι οι πολιτικές που εισάγονται βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα και την ταχύτητα διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών. Στις θετικές πτυχές περιλαμβάνονται η υποχρεωτική αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και η απαίτηση να πληρούν συγκεκριμένα πρότυπα για τους αιτούντες άσυλο όσον αφορά στη στέγαση, την κατάρτιση και την υγειονομική περίθαλψη. Ωστόσο, η επιτυχία στην εφαρμογή του Συμφώνου, που εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη, απομένει να φανεί. Οι χώρες της ΕΕ έχουν στη διάθεσή τους δύο χρόνια για να αναπτύξουν τα σχέδια εφαρμογής, γεγονός που καθιστά την περίοδο αυτή κρίσιμη.

Με το βλέμμα στραμμένο στην πορεία προς τα εμπρός, ανακύπτουν τα ακόλουθα ερωτήματα:

1. Πώς θα μπορούσε η πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση να δώσει ώθηση στην ευρωπαϊκή οικονομία;
2. Πώς μπορεί να κατανεμηθεί το οικονομικό κόστος μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και της ΕΕ;
3. Ποια είναι τα κύρια διδάγματα πολιτικής για την Ελλάδα;

Κάθε ένα από αυτά τα ερωτήματα εξετάζεται παρακάτω.

Επανεξέταση της πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση

Πώς θα μπορούσε η ΕΕ να αξιοποιήσει τη μετανάστευση για την οικονομική της αναζωογόνηση; Η αλλαγή θεώρησης της μετανάστευσης από βάρος σε πλεονέκτημα μοιάζει να είναι ζωτικής σημασίας προς αυτή την κατεύθυνση. Για την ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης, προτείνεται έμφαση στα εξής:

Πώς θα μπορούσε η ΕΕ να αξιοποιήσει τη μετανάστευση για την οικονομική της αναζωογόνηση;

1. Στόχευση μετανάστευσης με βάση τις δεξιότητες: Θα πρέπει να υπάρξει μια σαφής στρατηγική για την προσέλκυση επαγγελματιών υψηλής ειδίκευσης σε τομείς όπως η τεχνολογία (για παράδειγμα, η τεχνητή νοημοσύνη και η ρομποτοποίηση), η υγειονομική περίθαλψη και η μηχανική. Ενδεικτικά, μια πρόσφατη μελέτη της Prato (2022), η οποία επικεντρώνεται στον διάδρομο ΗΠΑ- ΕΕ για μετανάστες εφευρέτες, διαπιστώνει μέσω προσομοιώσεων μοντέλων ότι μια μείωση του φορολογικού συντελεστή κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες για τους αλλοδαπούς και τους παλιννοστούντες μετανάστες στην ΕΕ εξαλείφει τη διαρροή ταλέντου («brain drain»). Σε καθαρούς όρους, μετά από 25 χρόνια, η καινοτομία στην ΕΕ αυξάνεται κατά 9% και η αύξηση της παραγωγικότητας κατά 5%.
2. Εξορθολογισμός των διαδικασιών έκδοσης Visa: Θα πρέπει να απλουστευθούν οι διαδικασίες έκδοσης Visa για την προσέλκυση ταλέντων από χώρες εκτός ΕΕ. Παρά τις πιθανές δυσκολίες στη δημιουργία μιας ενιαίας προσέγγισης, τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενθαρρυνθούν να συνεργαστούν για την επιδίωξη αυτού του στόχου.
3. Ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας και της καινοτομίας: Οι διαφορετικές προοπτικές και δεξιότητες που φέρνουν οι μετανάστες μπορούν να προωθήσουν την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα, ενισχύοντας την οικονομική ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα. Για παράδειγμα, στις ΗΠΑ η καινοτομία οφείλεται σε δυσανάλογα μεγάλο βαθμό στους μετανάστες. Ως εκ τούτου, η διευκόλυνση της πρόσβασης των μεταναστών επιχειρηματιών σε χρηματοδότηση και πόρους, και η ενθάρρυνση των νεοφυών επιχειρήσεων και των κόμβων καινοτομίας αποτελούν κρίσιμα βήματα προς τα εμπρός.
4. Επένδυση σε προγράμματα ένταξης: Επενδύοντας σε προγράμματα εκμάθησης της γλώσσας, αλλά και στην εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση των μεταναστών, η ΕΕ μπορεί τους να βοηθήσει να ενταχθούν αποτελεσματικότερα στο εργατικό δυναμικό, μεγιστοποιώντας την οικονομική τους συνεισφορά.

Το βασικό ερώτημα είναι πώς να κατανεμηθεί το κόστος μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και της ΕΕ.

Κατανομή του οικονομικού κόστους

Το κόστος διαχείρισης της μετανάστευσης αποτελεί πηγή έντονων συζητήσεων στην ΕΕ. Το βασικό ερώτημα είναι πώς να κατανεμηθεί το κόστος μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και της ΕΕ. Η απάντηση είναι ότι θα πρέπει να υπάρξει μια δομημένη και δίκαιη προσέγγιση που θα μπορούσε να περιλαμβάνει τις ακόλουθες στρατηγικές:

- Σχεδιασμός και ανάπτυξη συγκεκριμένων μηχανισμών για την κατανομή του μεταναστευτικού κόστους μεταξύ των κρατών μελών με τρόπο που να εξισορροπεί το βάρος ανάμεσά τους.
- Διάθεση επαρκούς τμήματος του προϋπολογισμού της ΕΕ για τη διαχείριση της μετανάστευσης, αντλώντας από τις συνεισφορές των κρατών μελών.
- Ευθυγράμμιση των συνεισφορών των κρατών μελών στο ταμείο της ΕΕ για τη μετανάστευση με το ΑΕΠ τους, διασφαλίζοντας ότι τα πλουσιότερα κράτη συνεισφέρουν περισσότερο.

- Δημιουργία ενός ταμείου αλληλεγγύης για τη μετανάστευση, όπου τα κράτη μέλη συνεισφέρουν με βάση την οικονομική τους ισχύ και τα κεφάλαια εκταμιεύονται σε όσους αντιμετωπίζουν τις μεγαλύτερες πιέσεις.
- Εφαρμογή ενός μηχανισμού οικονομικής αναδιανομής όπου τα κράτη μέλη που δέχονται λιγότερους μετανάστες συνεισφέρουν περισσότερο στο ταμείο, στηρίζοντας εκείνα που φιλοξενούν περισσότερους μετανάστες.
- Εμπλοκή των φορέων του ιδιωτικού τομέα στη χρηματοδότηση των προγραμμάτων ένταξης και των υποδομών και υπηρεσιών που σχετίζονται με τη μετανάστευση, έτσι ώστε η χρηματοδότηση του κόστους να καταστεί κοινή ευθύνη.
- Αξιοποίηση της συνοχής και των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ για τη χρηματοδότηση έργων που αποσκοπούν στην ενσωμάτωση των μεταναστών, όπως προγράμματα στέγασης, εκπαίδευσης και απασχόλησης, στις περιοχές που επηρεάζονται περισσότερο από τη μετανάστευση.
- Ενθάρρυνση των εθνικών κυβερνήσεων να επενδύσουν στη διαχείριση της μετανάστευσης, με την ΕΕ να παρέχει συγχρηματοδότηση που θα αντιστοιχεί στις εθνικές δαπάνες, επιμερίζοντας έτσι το οικονομικό βάρος.
- Δημιουργία ενός ταμείου ταχείας αντίδρασης εντός του προϋπολογισμού της ΕΕ για την παροχή έκτακτης οικονομικής βοήθειας στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν αιφνίδια μεταναστευτικά κύματα, εξασφαλίζοντας έγκαιρη στήριξη.

Συνολικά, το αποτέλεσμα θα πρέπει να είναι η πιο δίκαιη κατανομή του οικονομικού κόστους της διαχείρισης της μετανάστευσης μεταξύ των κρατών μελών, και μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και της ΕΕ, εξασφαλίζοντας μια δίκαιη κατανομή ευθυνών και πόρων.

Η Ελλάδα διαθέτει σήμερα έναν από τους γηραιότερους πληθυσμούς στην Ευρώπη.

Διδάγματα για την Ελλάδα

Η Ελλάδα διαθέτει σήμερα έναν από τους γηραιότερους πληθυσμούς στην Ευρώπη, ο οποίος χαρακτηρίζεται από σημαντική μείωση των γεννήσεων μεταξύ των γυναικών ηλικίας 20-40 ετών. Οι γηράσκουσες κοινωνίες αντιμετωπίζουν προκλήσεις όπως η χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, η αντιμετώπιση των αναγκών των ηλικιωμένων, και η προσαρμογή σε ένα μικρότερο εργατικό δυναμικό ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού. Η δημογραφική συρρίκνωση, η οποία χαρακτηρίζεται τόσο από τη συρρίκνωση του πληθυσμού όσο και από τη γήρανσή του, συνιστά υπαρξιακή απειλή για το μέλλον της Ελλάδας, όπως τόνισε ο πρωθυπουργός Κυριάκος Μητσοτάκης κατά τη διάρκεια του συνεδρίου «Δημογραφικό 2023 - Ώρα για δράση». Κατά την τελευταία δεκαετία, ο πληθυσμός της Ελλάδας μειώθηκε από 11 εκατομμύρια σε 10,5 εκατομμύρια, με διαφοροποιήσεις μεταξύ των περιφερειών, γεγονός που καθιστά αναγκαίες τις στοχευμένες τοπικές παρεμβάσεις.

...από το 2011, ο αριθμός των θανάτων υπερβαίνει σταθερά τον αριθμό των γεννήσεων.

Οι γεννήσεις, οι θάνατοι και η καθαρή μετανάστευση διαμορφώνουν σημαντικά την ηλικιακή διάρθρωση ενός πληθυσμού. Σύμφωνα με στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ), από το 2011, ο αριθμός των θανάτων υπερβαίνει σταθερά τον αριθμό των γεννήσεων. Το 2022, στην Ελλάδα σημειώθηκε μόνο μία γέννηση για κάθε δύο θανάτους, μια ανησυχητική τάση που διατηρείται εδώ και πέντε δεκαετίες. Εκτός από το αρνητικό ισοζύγιο μεταξύ του αριθμού των γεννήσεων και των θανάτων, η Ελλάδα αντιμετωπίζει επίσης ένα αρνητικό ισοζύγιο στις μεταναστευτικές ροές τα τελευταία χρόνια, επηρεάζοντας αρνητικά την οικονομία μέσω των επιπτώσεων τόσο στο εργατικό δυναμικό, όσο και στη φορολογική βάση. Αυτό το αρνητικό ισοζύγιο είναι το συνδυασμένο αποτέλεσμα της μείωσης των μεταναστευτικών εισροών και της

Ωστόσο, δεδομένης της μείωσης του πληθυσμού των γυναικών σε αναπαραγωγική ηλικία, οι πολιτικές αυτές μπορεί να αποφέρουν περιορισμένα αποτελέσματα βραχυπρόθεσμα.

...η δημογραφική κρίση απαιτεί μια ενεργή και στρατηγική πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης για την κάλυψη των αναγκών μιας αγοράς εργασίας με συρρικνούμενο εργατικό δυναμικό.

σημαντικής αύξησης των μεταναστευτικών εκροών, οι οποίες συνήθως αναφέρονται ως «διαρροή ταλέντου» (“brain drain”), κατά τη διάρκεια της δεκαετούς κρίσης (βλ. π.χ. Bandeira et al. (2022) και Oikonomou (2023)).

Αν και δεν υπάρχουν γρήγορες λύσεις, οι ειδικοί επισημαίνουν τις επιτυχημένες στρατηγικές της Σουηδίας και της Γαλλίας. Αυτές οι χώρες έχουν αυξήσει τα ποσοστά γονιμότητας παρέχοντας ολοκληρωμένη κοινωνική, επαγγελματική και οικονομική υποστήριξη στα νέα ζευγάρια. Η εξισορρόπηση της επαγγελματικής και της οικογενειακής ζωής, η διατήρηση της δημόσιας υγείας για τους ηλικιωμένους και η δημιουργία ποιοτικών ευκαιριών απασχόλησης για τους νέους αποτελούν κρίσιμα μέτρα για την αντιμετώπιση των δημογραφικών προκλήσεων της Ελλάδας. Ωστόσο, δεδομένης της μείωσης του πληθυσμού των γυναικών σε αναπαραγωγική ηλικία, οι πολιτικές αυτές μπορεί να αποφέρουν περιορισμένα αποτελέσματα βραχυπρόθεσμα.

Ως εκ τούτου, η δημογραφική κρίση απαιτεί μια ενεργή και στρατηγική πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης για την κάλυψη των αναγκών μιας αγοράς εργασίας με συρρικνούμενο εργατικό δυναμικό. Οι μετανάστες με συμπληρωματικές δεξιότητες σε σχέση με αυτές των γηγενών ή με προθυμία να αναλάβουν θέσεις εργασίας που είναι ανεπιθύμητες από τους ντόπιους αποτελούν μικρή απειλή για τον γηγενή πληθυσμό όσον αφορά στον ανταγωνισμό για θέσεις εργασίας. Στην πραγματικότητα, οι μετανάστες μπορούν να ενισχύσουν την οικονομία με διάφορους τρόπους:

1. Αύξηση του εργατικού δυναμικού: Οι μετανάστες αυξάνουν την προσφορά εργατικού δυναμικού, καλύπτοντας βασικούς ρόλους και αντιμετωπίζοντας ελλείψεις σε διάφορους τομείς, όπως η υγειονομική περίθαλψη, η γεωργία και η τεχνολογία.
2. Επιχειρηματικότητα: Πολλοί μετανάστες ιδρύουν επιχειρήσεις, δημιουργώντας θέσεις εργασίας και τονώνοντας την οικονομική δραστηριότητα. Τα επιχειρηματικά τους εγχειρήματα μπορούν να συμβάλλουν στην καινοτομία και στην αύξηση του ανταγωνισμού.
3. Καταναλωτική ζήτηση: Οι μετανάστες αυξάνουν την καταναλωτική ζήτηση με την αγορά αγαθών και υπηρεσιών, γεγονός που στηρίζει τις τοπικές επιχειρήσεις και την οικονομική ανάπτυξη.
4. Διαφοροποίηση δεξιοτήτων: Οι μετανάστες φέρνουν ποικίλες δεξιότητες, ενισχύοντας την παραγωγικότητα και προωθώντας την καινοτομία στο εργατικό δυναμικό.
5. Φορολογικές εισφορές: Οι εργαζόμενοι μετανάστες πληρώνουν φόρους, οι οποίοι συμβάλλουν στη χρηματοδότηση δημόσιων υπηρεσιών και κοινωνικών προγραμμάτων, στηρίζοντας τη συνολική οικονομία.
6. Αύξηση του πληθυσμού: Οι μετανάστες συμβάλλουν στην αντιμετώπιση δημογραφικών προκλήσεων, όπως η γήρανση του πληθυσμού, διατηρώντας την οικονομική ζωτικότητα και στηρίζοντας τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης.

Τον Σεπτέμβριο του 2023, ο νεοδιορισθείς υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου της Ελλάδας Δημήτρης Κайρίδης ανακοίνωσε τα σχέδια της κυβέρνησης για τη νομιμοποίηση χιλιάδων παράτυπων μεταναστών προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού στη γεωργία, τον τουρισμό και τις κατασκευές. Το ελληνικό κοινοβούλιο ψήφισε τον Δεκέμβριο του 2023 σχετική τροπολογία που επιτρέπει τη νομιμοποίηση περίπου 30.000 μεταναστών. Η τροπολογία αυτή, μέρος ενός σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (άρθρο 187), επιτρέπει την έκδοση αδειών διαμονής με δικαιώματα απασχόλησης σε υπηκόους τρίτων χωρών που πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια: πρέπει να έχουν προσφορά εργασίας, να έχουν διαμείνει στην Ελλάδα μέχρι τις 30 Νοεμβρίου 2023 και να συνεχίζουν να διαμένουν στη χώρα ή να έχουν συμπληρώσει τουλάχιστον 3 συνεχή έτη διαμονής πριν από την υποβολή της αίτησής τους. Σημειώνεται πως έχουν εκφραστεί ανησυχίες ότι η πολιτική νομιμοποίησης μπορεί να επιβραβεύσει την ανεπίσημη εργασία.

*Κρίσιμο παράγοντα
εδώ αποτελεί η
ενσωμάτωση των
μεταναστών και
των προσφύγων.*

Κρίσιμο παράγοντα εδώ αποτελεί η ενσωμάτωση των μεταναστών και των προσφύγων. Προς αυτή την κατεύθυνση, η χώρα έχει υιοθετήσει μια πολιτική ενσωμάτωσης με στόχο την εξοικείωση των μεταναστών με τον ευρωπαϊκό τρόπο ζωής και πολιτισμό, την ισότητα μεταξύ των φύλων, τους δημοκρατικούς θεσμούς, την κοινοβουλευτική δημοκρατία και την αποτροπή της βίας και του λαθρεμπορίου. Όσον αφορά στη μελλοντική πορεία, η Ελλάδα θα μπορούσε να διδαχθεί από τα επιτυχημένα μοντέλα ένταξης άλλων χωρών της ΕΕ, όπως η Γερμανία, και να συνεχίσει να επενδύει στη γλωσσική εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση.

Η δημογραφική κρίση απαιτεί επίσης μια καλά σχεδιασμένη στρατηγική για την ενθάρρυνση της επιστροφής των Ελλήνων που μετανάστευσαν από το 2010 και μετά. Μεταξύ άλλων, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής θα πρέπει να επικεντρωθούν στην ενίσχυση της ποιότητας της δημόσιας εκπαίδευσης και των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης. Επιπλέον, αξίζει να σημειωθεί ότι η μετανάστευση, τονώνοντας την οικονομική δραστηριότητα, θα μπορούσε έμμεσα να διευκολύνει τον επαναπατρισμό των πρόσφατων Ελλήνων μεταναστών.

Συνοψίζοντας, υπάρχουν τόσο προκλήσεις όσο και ευκαιρίες που αναδύονται για την Ελλάδα. Η αξιοποίηση των δεξιοτήτων των μεταναστών για την τόνωση οικονομικών τομέων όπως ο τουρισμός, η γεωργία και η υγειονομική περίθαλψη φαίνεται να είναι υψίστης σημασίας. Η διαχείριση της δημογραφικής κρίσης θα πρέπει να συμβαδίζει με την αντιμετώπιση άλλων μεγατάσεων του 21^{ου} αιώνα, όπως η εκθετική ανάπτυξη της τεχνολογίας και η κλιματική κρίση.

Συμπεράσματα

Υπό το πρίσμα των προκλήσεων που θέτουν οι δημογραφικές αλλαγές και η ανάγκη για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, η ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση πρέπει να προσαρμοστεί στο εξελισσόμενο τοπίο. Ακολουθούν τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν από την ανάλυση μας:

1. Αντιμετώπιση της έλλειψης εργατικού δυναμικού: Η Ευρώπη αντιμετωπίζει έλλειψη ειδικευμένων εργαζομένων, ιδίως στους τομείς των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ) και των STEM. Ενώ ορισμένες περιφέρειες παρουσιάζουν άφθονη προσφορά δεξιοτήτων, άλλες αντιμετωπίζουν σημαντικές ελλείψεις. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής θα πρέπει να δώσουν προτεραιότητα σε στοχευμένα μέτρα στον τομέα της μετανάστευσης για την αντιμετώπιση αυτών των κενών και τη διασφάλιση σταθερής προσφοράς εργατικού δυναμικού.
2. Εξισορρόπηση της μετανάστευσης υψηλής και χαμηλής ειδίκευσης: Η αλληλεπίδραση μεταξύ της μετανάστευσης χαμηλής και υψηλής ειδίκευσης είναι ζωτικής σημασίας. Οι μετανάστες υψηλής ειδίκευσης συμβάλλουν άμεσα στην καινοτομία και την οικονομική ανάπτυξη, ενώ οι μετανάστες χαμηλής ειδίκευσης διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο σε τομείς όπως η γεωργία, η υγειονομική περίθαλψη και οι υπηρεσίες. Η επίτευξη της σωστής ισορροπίας είναι απαραίτητη για τη βιώσιμη ανάπτυξη.
3. Τεχνολογικές εξελίξεις και διαταραχές της αγοράς εργασίας: Ο ταχύς ρυθμός της τεχνολογικής ανάπτυξης απαιτεί ευελιξία στις πολιτικές για τη μετανάστευση. Η αυτοματοποίηση, η τεχνητή νοημοσύνη και άλλες μεγατάσεις επηρεάζουν τα απαιτούμενα προσόντα στις νέες θέσεις εργασίας, καθιστώντας απαραίτητη την ευθυγράμμιση των πολιτικών με τις αναδυόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας.
4. Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο: Οι πρόσφατες αλλαγές, όπως περιγράφονται στο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο,

...η πολιτική της Ευρώπης για τη μετανάστευση πρέπει να επιτύχει μια λεπτή ισορροπία μεταξύ των οικονομικών επιταγών, της κοινωνικής συνοχής και της πολιτικής πραγματικότητας.

σηματοδοτούν μια στροφή της ΕΕ προς μια πιο ολοκληρωμένη και συντονισμένη προσέγγιση. Ωστόσο, οι προκλήσεις εφαρμογής παραμένουν και τα κράτη μέλη πρέπει να συνεργαστούν για να διασφαλίσουν την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.

5. Διδάγματα για την Ελλάδα: Η Ελλάδα μπορεί να αντλήσει διδάγματα από τις εμπειρίες των άλλων χωρών της ΕΕ. Η αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων μέσω στοχευμένων πολιτικών, η προώθηση της ένταξης και η αξιοποίηση των δεξιοτήτων των μεταναστών αποτελούν κρίσιμα βήματα.

Συνοψίζοντας, η πολιτική της Ευρώπης για τη μετανάστευση πρέπει να επιτύχει μια λεπτή ισορροπία μεταξύ των οικονομικών επιταγών, της κοινωνικής συνοχής και της πολιτικής πραγματικότητας. Αξιοποιώντας τα δυνητικά οικονομικά οφέλη της μετανάστευσης και αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα τις ελλείψεις εργατικού δυναμικού, η Ευρώπη μπορεί να οικοδομήσει ένα πιο ανθεκτικό και ευημερούν μέλλον.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Alesina, A., Miano, A. και Stantcheva, S., 2023. Immigration and redistribution. *The Review of Economic Studies*, 90(1), σ. 1-39.
- Bandeira, G., Caballé, J. και Vella, E., 2022. Emigration and fiscal austerity in a depression. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 144, σ. 104539.
- Barker E., Stafford H., Vella E. 2024. Migration in the age of automation. mimeo.
- Boeri, T. και Ours, J.V., 2014. *The economics of imperfect labor markets*. Princeton University Press.
- Γεωργίου Ε., 2024. Νόμιμη μετανάστευση εργασίας: ένα στιγμιότυπο των πρακτικών. ELIAMEP WP# 127/2024.
- Guo, G., C. Langer, F. Mercurio, M. Mezzanica, F. Pallucchini, F. Trentin, S. Wiederhold. Skill Demand, Skill Supply, and the Prevalence of Skill Mismatch in the European Union, Pillars - Pathways to Inclusive Labour Markets Report, Οκτώβριος 2022. Διαθέσιμος στη διεύθυνση https://www.h2020-pillars.eu/sites/default/files/2023-08/Pillars_Report_2022_Skill_Demand_Supply_Mismatch_EU.pdf
- Maffei-Faccioli, N. και Vella, E., 2021. Does immigration grow the pie? Asymmetric evidence from Germany. *European Economic Review*, 138, σ. 103846.
- Oikonomou M., 2023. Migration, Search and Skill Heterogeneity. Κείμενο εργασίας WP/23/136 του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.
- Prato, M., 2022. The Global Race for Talent: Brain Drain, Knowledge Transfer and Growth. mimeo.
- Vella, E., Caballé, J. και Llull, J. επιμ., 2020. *Understanding Migration with Macroeconomics*. Palgrave Mcmillan. Springer International Publishing.
- Η οικονομική έκθεση του Προέδρου για το 2024, κεφάλαιο 3, διατίθεται στη [διεύθυνση](https://www.whitehouse.gov/cea/written-materials/2024/03/21/the-2024-economic-report-of-the-president/) <https://www.whitehouse.gov/cea/written-materials/2024/03/21/the-2024-economic-report-of-the-president/>.

The Italy-Albania Agreement on Migration: From the Fiction of Non-Entry to Functional Entry

Συγγραφείς :

Carlotta GIORDANI

*PhD. Candidate in Planning & Public Policy,
SSIIM Unesco Chair,
IUAV University of Venice;
Bar Association of Venice*

Ιούνιος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου:

Simon Jones, Flickr



Summary

- The Italy-Albania Protocol ratified by Law No. 14/24 allows Italy to examine applications for international protection on Albanian territory, but under Italian jurisdiction
- The agreement applies only to migrants intercepted by Italian vessels in the Mediterranean, not those who arrived on Italian soil first
- The Protocol can be considered an entry point to new approaches to territoriality. It will contribute to consolidate the legal fiction of non-entry and will contribute to the introduction of new mechanisms based on a functional extraterritoriality.
- The Protocol establishes a “functional territoriality”, since Italian law is being applied in an extraterritorial space
- It legally requalifies the notion of territory based on a *fictio iuris* aimed at equating areas belonging to the Albanian state to Italian border areas.
- The Protocol configures Albania as a mere supporting State, *functional* in the sense that it provides the space in which asylum seekers’ applications will be examined by the Italian authorities

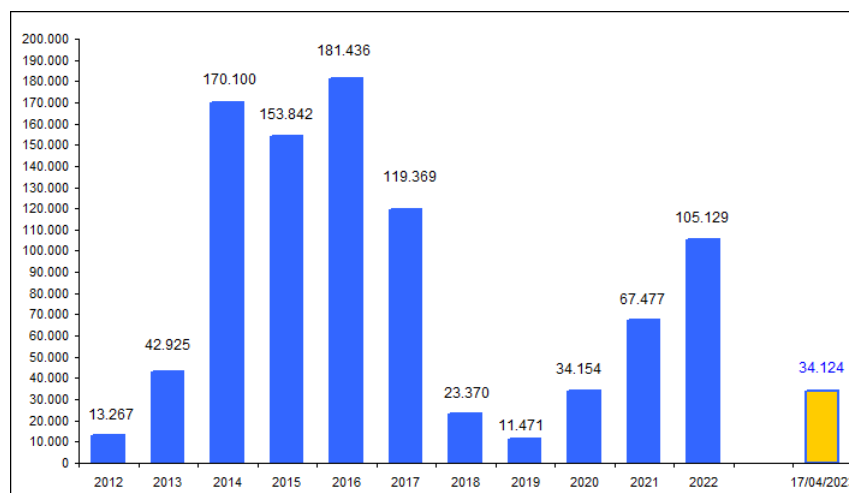
Introduction

On 6 November 2023, a memorandum of understanding between Italy and Albania was signed in Rome by Italian Prime Minister Giorgia Meloni and Albanian Prime Minister Edi Rama. The agreement between Italy and Albania on migrants provides for the opening of two Centres of Permanence and Repatriation (CPR) on Albanian territory at a cost to Italy of more than 600 million euros over five years. "The policy of redistributing migrants has failed massively" but Albania "behaves like an EU country and shares responsibility", [Rama commented from Brussels](#).

Several initiatives have taken place at EU level to support Italy as a frontline state. From 2015 to 2018, the EU ran an [emergency relocation programme](#). Relocation is a legal tool to enact tangible solidarity between EU countries in the area of migration management. Under this emergency programme, 34,700 persons were relocated from Italy and Greece to other European countries. Over the same period, arrivals in Italy were in excess of 100,000 people per year on average, according to official data.

In September 2019, a temporary relocation mechanism in the context of Search and Rescue Operations in the Central Mediterranean was included in the Malta Declaration endorsed by Italy, Germany, France and Malta. In the framework of these voluntary relocations, some 3,000 persons were relocated from Italy and Malta to other European countries. Only 11,000 migrants arrived in Italy that year, and arrivals in Italy have been rising steadily since, with 2022 the highest year on record since 2017 (see chart below). In 2023, the total number of arrivals reached 157,651, according to [official data](#).

The Italy-Albania protocol on migration should be seen as a policy that seeks to fill the gaps between the current EU migration management efforts and existing solidarity mechanisms.



Source: ISMU Foundation, Italian Ministry of the Interior

The Italy-Albania protocol on migration should be seen as a policy that seeks to fill the gaps between the current EU migration management efforts and existing solidarity mechanisms. The policy brief examines the protocol between Italy and Albania. It briefly touches on the enlargement process and the relationship between Italy and Albania as the foundation for the development of the agreement between the two countries. It then moves on to discuss the content of the protocol, and offers a critical examination of its significance, namely the rescaling of sovereignty through 'functional territoriality' to overcome structural gaps in existing mechanisms.

The enlargement process

The EU enlargement process towards the six countries of the Western Balkans (Serbia, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Kosovo, Albania, North Macedonia—often jointly abbreviated to the acronym WB6 standing for Western Balkan Six) constitutes the main European instrument in the region.

After applying for European membership in 2009, Albania's integration path ran aground on internal political conflicts and the scepticism of [third-party European actors](#) (France, the Netherlands and Denmark) over the Balkan country's observance of the rule of law and [control of irregular migration flows](#).

A change in perspective began to slowly manifest itself in 2019, with the end of Jean-Claude Juncker's mandate; as president of the European Commission from 2014 to 2019, he had openly declared that there would be no new accessions during his term in office.

Countries previously sceptical of enlargement, such as Sweden, Denmark, Belgium and the Netherlands, have recently taken a different stance, with some even including references to EU enlargement in their strategy documents. For instance, the most recent Danish security strategy mentions the accession of [eastern and south-eastern candidate countries as a priority for further partnerships](#). Enlargement is widely regarded not as a means to promote European values and rules as such, but rather as a primarily geopolitical instrument. This is reflected in the [Granada Declaration](#): *“Building on the Strategic Compass for Security and Defence, we will strengthen our defence readiness and invest in capabilities by developing our technological and industrial base. We will also focus on military mobility, on resilience in space and on countering cyber and hybrid threats and foreign information manipulation throughout the Union. The Russian war of aggression has also further highlighted the strength of the transatlantic relationship [...] This will make the EU stronger and will enhance European sovereignty”*.

The year 2019 also saw the adoption of a new regulation on the European Border and Coastguard Agency, Frontex, permitting it to assist the countries with which it signs agreements throughout their territory and not only in regions bordering the EU, as was the case under the previous mandate. The regulation also allows Frontex staff to exercise executive powers, such as conducting border checks and registering migrants across Albanian borders.

This agreement also replaced the previous agreement between Albania and Frontex, which also entered into force in 2019, having been agreed before the entry into force of the new Regulation on [the European Border and Coast Guard Agency](#). An agreement between Italy and Albania on migration is therefore part of the broader shift towards the Balkans and their future enlargement prospects.

Why Albania? A short history of relations and mobility between Italy and Albania

While Albanian emigration is a long-standing phenomenon, the so-called ‘new diaspora’ began during the 1990s when the fall of Enver Hoxha's communist regime was followed by a massive exodus of Albanian citizens to Italy: in March 1991, some 25,700 Albanians arrived in Puglia (in Bari, Brindisi, Otranto) on board small boats, having crossed the Strait

Countries previously sceptical of enlargement, such as Sweden, Denmark, Belgium and the Netherlands, have recently taken a different stance, with some even including references to EU enlargement in their strategy documents.

...the strategic role of ports in migration management, and the “closed ports policy” which Italy has expressly adopted in the governmental and political debate starting since 2018, fits into the groove of the nations’ long history.

Italy has a key role projected onto the enlarged Mediterranean, of which the Western Balkans forms part, and benefits directly from stability in the region, since it trades trade with the countries in the area and is the third supplier country and the second customer. [...] Italy was once again confirmed as Albania’s leading trade partner, accounting for 29.5% of Albania’s total trade with the rest of the world, which equated to more than 3.2 billion euro.

of Otranto. At that time, as an exception to the Martelli law¹, temporary residence permits were issued for a period of six months, allowing the migrants to find work and accommodation. August 1991 witnessed a new surge in landings, which included the arrival of 10,000–12,000 people crammed aboard a single ship, the [Vlora](#), in the port of Bari on 9 August. By August 1991, the Italian government had decided that any new Albanian immigrants would have to be sent back immediately, with Italy assisting with the closure of ports on the Albanian side and supporting Albania’s economic recovery.

It could be pointed out here that the strategic role of ports in migration management, and the “closed ports policy” which [Italy has expressly adopted in the governmental and political debate starting since 2018](#), fits into the groove of the nations’ long history.

The latest migration phase began following the EU Council decision on visa liberalization in the Schengen area approved by the European Parliament on 15 December 2010. The possibility of reaching EU countries without the need to apply for an entry visa prompted, and still pushes many Albanian citizens to [choose the European route](#).

Nowadays, [the top five nationalities cover 48.4% of all foreign residents in Italy](#): the most numerous are confirmed to be Romanians (1.1 million: 20.8%), followed by Albanians (433 thousand: 8.4%), Moroccans (429 thousand: 8.3%), Chinese (330 thousand: 6.4%) and Ukrainians (236 thousand: 4.6%).

In this framework, Italy has a key role projected onto the enlarged Mediterranean, of which the Western Balkans forms part, and benefits directly from stability in the region, since it trades trade with the countries in the area and is the third supplier country and the second customer: according to the data of the Italian National Institute of Statistics ISTAT, between January and November 2022, Italy was once again confirmed as Albania’s leading trade partner, accounting for 29.5% of Albania’s total trade with the rest of the world, which equated to more than 3.2 billion euro. There are 2675 companies with Italian participation present (2021 data), making Italy the first country in terms of the number of foreign companies active in Albania, accounting for more than 40% of all foreign companies active in Albania and constituting an important part of the [Albanian production and employment system](#). Moreover, with the signing of the ‘Ancona Declaration’ on 20 May 2000 at the end of the ‘Conference on Development and Security in the Adriatic and Ionian Seas’ by the Foreign Ministers of the six founding countries, in the presence of European Commission President Romano Prodi, the Adriatic and Ionian Initiative (AII) was established by the Heads of States and Governments of Italy, Albania, [Bosnia and Herzegovina, Croatia, Greece and Slovenia](#). Regional cooperation and Security cooperation in terms of terrorism threats and refugee crisis started to arise as a new priority to be tackled by all regional organizations and an exchange of information and experiences on this issue was deemed advantageous: the statement has been made at the Regional cooperation [meeting held in Budapest in 2016](#), the same year the [EU-Turkey Statement](#) on migration was adopted.

EU Macro-regional Strategies, such as the EU strategy on the Adriatic area, are intergovernmental initiatives which EU Member States can undertake—with other member states, but with third countries, too—to jointly address common challenges and opportunities in a specific geographical area through the definition of shared, long-term objectives.

¹ The legislative intervention took place at a time when the number of foreigners entering Italy stood at around 50,000 per year; the law – which amended Decree-Law No. 416 of 30 December 1989 – was enacted with the aim of organically regulating immigration, redefining refugee status, introducing the management of flows from abroad, and specifying the modalities of entry and rejection at the border in Italy.

Italy has been a powerful advocate of Albania's EU path, and relations between the two countries have further improved in the light of growing tensions between Albania and its southern neighbour, Greece.

The Italy-Albania Protocol ratified by Law No. 14/24 allows Italy to examine applications for international protection on Albanian territory, but under Italian jurisdiction.

...two areas in the north of Albania, the ports of Shengjin and Gjader, will be used for the reception, evaluation and processing of asylum seekers and refugees, which will be funded by Italy. The agreement applies only to migrants intercepted by Italian vessels in the Mediterranean, not those who arrived on Italian soil first.

Finally, Italy has been a powerful advocate of Albania's EU path, and relations between the two countries have further improved in the light of growing tensions between Albania and its southern neighbour, Greece, over the arrest of a Greek minority mayor for alleged vote buying, with [Athens threatening to veto EU enlargement toward Albania](#).

It is therefore not surprising that Italy has sought a strategic partnership on migration with Albania.

The new Agreement in brief

The Italy-Albania Protocol [ratified by Law No. 14/24](#) allows Italy to examine applications for international protection on Albanian territory, but under Italian jurisdiction. As stated by the Italian government: "[the agreement strengthens our leading role in Europe and opens new avenues of cooperation in the Adriatic against irregular migration and stopping human trafficking](#)".

Under the new agreement, two areas in the north of Albania, the ports of Shengjin and Gjader, will be used for the reception, evaluation and processing of asylum seekers and refugees, which will be funded by Italy. The agreement applies only to migrants intercepted by Italian vessels in the Mediterranean, not those who arrived on Italian soil first. Similarly, it does not apply to minors, pregnant women, or other vulnerable individuals. Upon arrival at the centres under Italian jurisdiction, Italian officials will handle disembarkation and identification procedures and set up a first reception and screening centre. It is estimated that between 3,000 and 36,000 people could be processed annually. The individuals will remain in Albania for as long as it takes to process their asylum application—and, possibly, until their repatriation, and the Albanian police will provide security and external surveillance for the facilities.

The actors involved in the procedures will be based partly on Italian and partly on Albanian territory: although the despatching of Italian personnel to Albania is provided for "to ensure the carrying out of the activities foreseen by the Protocol" (art. 1 Protocol), the ratifying law states that: "The personnel established 'in the areas' concerned will be only that of the judicial police, prison police and a special maritime, air and border health office".

Regarding these personnel, Art. 4(3) of Law no. 14/24 vaguely states that the "Italian person in charge" of each of the areas concerned "shall adopt the necessary measures to ensure the timely right and full exercise of the right of defence of the foreigner subjected to asylum or repatriation procedures", and that "the right to confer with the defender shall be exercised by audiovisual means that ensure confidentiality, through remote connection".

However, there are no express references to the presence of cultural mediators or legal operators on site, nor to what concrete information is to be provided within the aforementioned procedures, which could be screening, asylum (border), or repatriation procedures.

The first articles of the Protocol (4–6) affirm and clarify the role of the Italian authorities, both in managing the designated facilities and with regard to the transfer of asylum seekers both into and out of them. Specifically, it is noted that: "If the right to stay in the facilities ceases for any reason, the Italian Party shall immediately transfer the migrants

...the only form of temporary stay in the areas in question shall be through the deprivation of personal liberty, without procedural guarantees.

The European Court of Human Rights has addressed the issue of the extraterritorial effectiveness of rights on several occasions.

out of the Albanian territory. Transfers to and from the facilities shall be carried out by the competent Italian authorities”.

Moreover, “The competent authorities of the Italian Party shall ensure the maintenance of law and order and security within the areas”, taking the necessary measures to ensure that the migrants remain within the designated areas by preventing their unauthorized exit into the territory of the Republic of Albania. However, it will fall to the Albanian authorities to return asylum seekers to the designated areas should they exit them without authorization.

Additionally, the provision suggests that asylum seekers will likely remain in administrative detention as well as those whose claim maybe be rejected, which is relevant to our understanding of whether and how the Protocol complies with EU standards on human rights and the rule of law vis-à-vis the use of administrative detention, as administrative detention implies the deprivation of liberty of individuals by the state without trial.

Relevantly, the agreement establishes that a “person is detained in the areas referred to in the Protocol”, thereby acknowledging that the only form of temporary stay in the areas in question shall be through the deprivation of personal liberty, without procedural guarantees.

However, any deprivation of personal liberty should be embedded within a legal framework which complies with the EU human rights and rule of law acquis. In the absence of other explicit references, this implies that the regulation must fall under the provisions of Art. 13 of the Italian Constitution. However, while the extraterritorial application of the constitutional rights for citizens not to be deprived of personal liberty is specifically provided for, the same clarity is lacking in the case of foreigners.

[The European Court of Human Rights](#) has addressed the issue of the extraterritorial effectiveness of rights on several occasions, elaborating on the basis of Article 1 ECHR the criterion of so-called *effective control*, according to which state activities conducted abroad or with respect to subjects located abroad determine the responsibility of contracting states if they are carried out under the effective control of the former². In this case, Italy will be exercising in Albania all or some of the public powers which are normally exercised by the Albanian Government; therefore, having *effective control* over the territory, Italy shall also be responsible for breaches of the European Convention of Human Rights, as the areas referred to in the Protocol are equated with the border or transit zones identified by Italian legislation³.

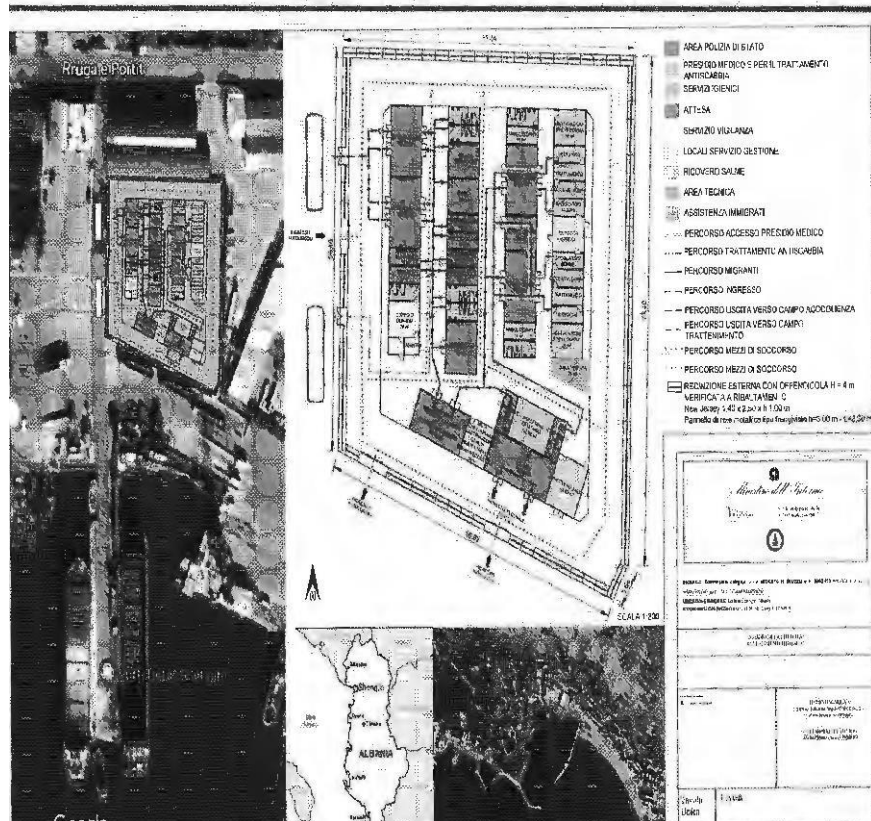
Indeed, the facilities indicated in subparagraphs A) and B) of annex 1 to the Protocol are similar to those provided for by article 10 (1) of the Consolidated Act of the provisions concerning immigration and rules on the condition of foreigners, referred to in legislative decree no. 286 of 25 July 1998, e.g. *Hotspots*. The repatriation facility indicated in subparagraph B) of annex 1 to the Protocol is equated to the centres provided for by Article 14, paragraph 1, of the Consolidated Text of Legislative Decree No. 286 of 1998, e.g. *Repatriation centres*.

² The jurisprudence of the ECtHR on this issue mainly concerns the fight against terrorism, military operations abroad and the principle of non-refoulement. On the most recent developments, [see V. Stoyanova, M.N. and Others vs. Belgium](#): no ECHR protection from refoulement by issuing visas.

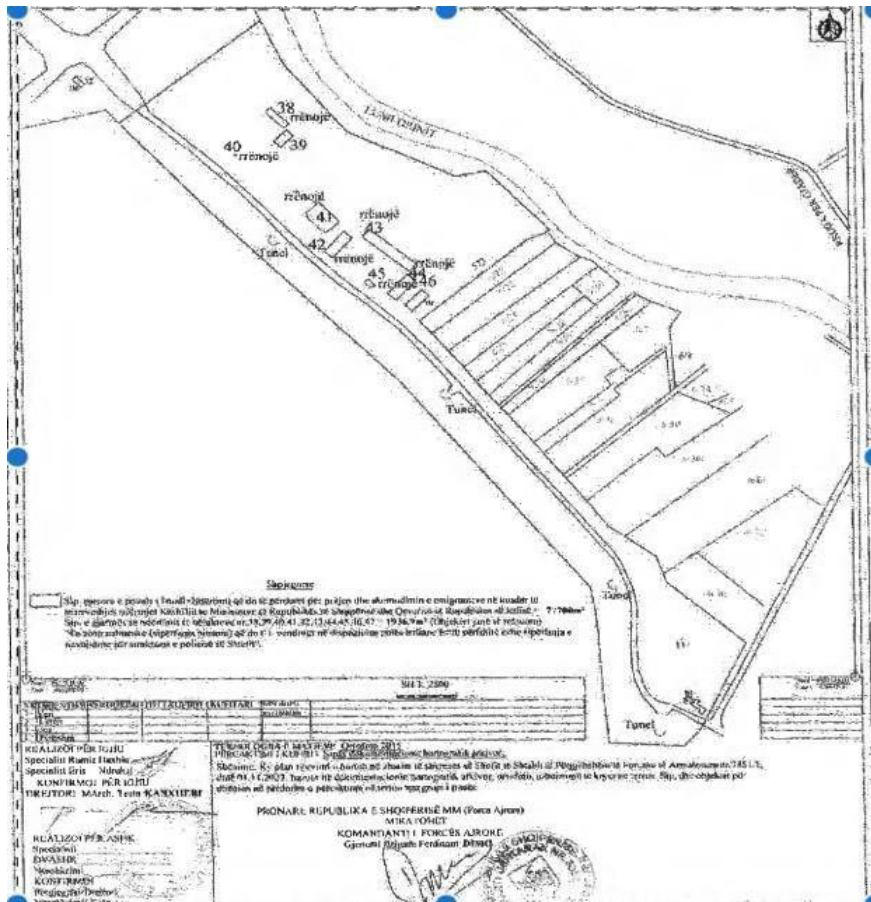
³ Article 28-bis(4) of Legislative Decree No 25 of 28 January 2008.

1. Area designated for entry and screening
2. Area designated for asylum and return procedures

1.



2.



Territorial paradigms and legal fiction: from non-entry to functional territoriality

The Protocol can indeed be considered an entry point to new approaches to territoriality. It will contribute to consolidate the legal fiction of non-entry established under the New Pact on Migration and Asylum, as well as on the current externalisation of EU borders.

The exercise of jurisdiction and the applicability of Italian law—which incorporates the relevant EU directives on asylum—to the extraterritorial asylum processing to be carried out in Albania raises questions relating to the relationship between domestic and European Union law and policies that go beyond this specific case. However, it could be of use to delve into the migration management mechanisms that will be put into place in the context of the ongoing scenario.

The Protocol can indeed be considered an entry point to new approaches to territoriality. It will contribute to consolidate the legal fiction of non-entry established under the New Pact on Migration and Asylum, as well as on the current externalisation of EU borders. Above all it will contribute to the introduction of new mechanisms based on a functional extraterritoriality.

Regarding the first aspect, the precedent set by the Protocol may be considered problematic, as it entails the application of Italian law in an extraterritorial space, as well as the legal re-qualification of the notion of territory based on a *fictio iuris* aimed at equating Albanian state-owned areas with Italian border areas.

Before commenting on the territorial aspects of the Protocol, it would seem necessary to take a step backwards.

To divide space is to establish the foundation of law and who is entitled to rights, accordingly.

The relationships between order, space and social behaviour contribute to the construction of the idea of territory as a 'symbolic device'⁴. Historically, the tangible expression of sovereignty has been the organization of the state, and thus the control it exercises over its territory.

The linear territorialities of borders are conventions, since borders may be subject to an elasticity that depends on the policies implemented by a state.

Such a perspective is useful for investigating the relationship between space and subjects, and for understanding how this relationship is determined by the exercise of sovereign power over it: interactions between space, actors, power relations and territoriality are defined as 'circular relations'⁵; through their multiple forms of interconnection, they represent the various ways in which it is possible to modify spatial ordering by influencing social/political behaviour and to influence social/political behaviour through spatial ordering.

The terms of this tension are to be understood as the outcome of an interpretation of the organization of territoriality and a response to ordering and—increasingly—economic logics: specific choices made with regard to the organization and control of a territory are also justified through specific uses of the border instrument. The linear territorialities of borders are *conventions*⁶, since borders may be subject to an elasticity that depends on the policies implemented by a state.

⁴ Turco, A. (1988). *Verso una teoria geografica della complessità* (Studi e ricerche sul territorio). Milan : UNICOPLI.

⁵ Tarrius, A. (2017). Fluidité de l'identité du chercheur en situation d'immersion le long des territoires de circulations migratoires: Extraits de carnets d'enquête : Prizren, Kosovo, 2004. La Palme, Aude, 2014. *Migrations Société*, N° 167(1), 41–52. <https://doi.org/10.3917/migra.167.0041>

⁶ See Cuttitta, P. (2007). Le monde-frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé. *Cultures & Conflits*, 68, 61-84. <https://doi.org/10.4000/conflits.5593>; Mezzadra, S., & Neilson, B. (2013). *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Duke University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1131cvw>

The territorial extensions of the legal fiction of non-entry rely on a flexible use of the border tool by EU Member states, which seeks to create a supranational transit zone.

The Protocol configures Albania as a mere supporting State, functional in the sense that it provides the space in which asylum seekers' applications will be examined by the Italian authorities.

These concepts have already found practical application in various EU policies on migration, not least among them the legal *fictio* of non-entry, which is formally introduced by the [EU Pact on Migration](#) and Asylum recently voted into law, according to which states claim that the arrival of a third-country national only occurs once s/he has been legally approved to enter the state by authorized border officers, regardless of her/his physical presence in the territory.

The fiction of non-entry does not rely on a fictive erasure of the territory and the manipulation of the state's jurisdiction, but rather revolves around the idea that a person is legally considered to be outside the State if s/he lacks formal authorization to enter⁷. This effectively distances states from the obligation to allow an asylum seeker to apply for asylum, and prevents states from being held accountable to the principle of non-*refoulement*. Such legal fictions are often used by states in so-called transit zones. However, their use by many EU Member States has now expanded to include territory [within Member States beyond ports of entry](#). For example, in 2018, the German government extended the fiction of non-entry to include land crossings in the [Residency Act](#), which linked a transit zone to the process of determining a migrant's legal status. In France, the fiction of non-entry has been extended beyond the boundaries of transit zones. In 2017, the French border police detained newly-arrived asylum seekers in a ["temporary detention zone"](#) along the Italian border without formally admitting the migrants into France. The territorial extensions of the legal fiction of non-entry rely on a flexible use of the border tool by EU Member states, which seeks to create a supranational transit zone.

The Italy-Albania Protocol introduces new approach to how the concepts of national territory, borders and sovereignty are conceptualised and thus, also, state accountability. While the aporetic concept of "extraterritoriality"—often used, along with the legal fiction of non-entry, as already mentioned, in [transit area such as airports or ports](#)—can be considered as another expression of the flexible use of the border, and is based on the inclusion/exclusion of part of a state's territory under/from the exercise of its jurisdiction (when the fundamental rights of its own citizens are not involved), the innovation posed by the Protocol is no less problematic.

It creates a "functional territoriality", since Italian law is being applied in an extraterritorial space, and legally requalifies the notion of territory based on a *fictio iuris* aimed at equating areas belonging to the Albanian state to Italian border areas. The Protocol configures Albania as a mere supporting State, *functional* in the sense that it provides the space in which asylum seekers' applications will be [examined by the Italian authorities](#).

The concept of "functional territoriality" leads us to reflect on the third aspect presented: the relationship between domestic and European Union law as regards EU border externalisation.

The idea of functionality is not new to EU Law and jurisprudence: in case C-507/13, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland vs. European Parliament Council of the European Union, the Advocate General clearly stated that ["an EU legislative measure cannot be invalid simply because it has effects on conduct in territory located outside of the EU"](#). The relationship with EU law is determined here by material rather than

⁷ Basaran, T. (2008). Security, Law, Borders: Spaces of Exclusion. *International Political Sociology*, 2(4), 339–354. <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2008.00055.x>; Basaran, T. (2012). *Security, law and borders*. Routledge; Rondine, F. (2022). Between physical and legal borders: the fiction of non-entry and its impact on fundamental rights of migrants at the borders between EU law and the ECHR, [Cahiers de l'EDEM, Special Issue](#), UC Louvain.

...the concept of functionality, acknowledge by the EU jurisprudence with reference to the linkage between EU and domestic law, breaks new ground in reshaping territoriality with new forms of spatiality.

territorial, although it is based on the principle of territoriality, which Member States often claim in order to acquire a legal justification for extending the legal border in such a way that asylum seekers cannot cross it, as it has been seen with reference to the legal fiction of non -entry and the principle of extraterritoriality.

As mentioned above, the new Protocol introduces the concept of “functional territoriality”, affording greater flexibility to Member States in how they use borders and territory, and confirming that those regulations and policies on control measures that have been introduced to preserve the security of the European space into which migrants are presumed to be heading, do actually intervene through borders, wherever they are introduced. Thus, the concept of functionality, acknowledge by the EU jurisprudence with reference to the linkage between EU and domestic law, breaks new ground in reshaping territoriality with new forms of spatiality.

Security policies no longer apply only to the external borders of the state or the European Union (always with reference to the state dimension of the border and its role of providing protection from the outside, even between the territories of different Member States)⁸; they now apply wherever it is necessary to maintain sovereignty.

The de-localization of the border reproduces it in new forms, thus redistributing it in space through dynamics of ‘flexibilization’ of the territory⁹.

The Protocol confirms this trend and makes space for the entry of a new paradigm, whereby the artificial creation (in terms of the creation of infrastructures, too) of a new portion of the national territory– falls within the scope of migration control policies.

Issues to Consider

Even though it will be necessary to wait for the Protocol to be implemented in practice to fully understand its effects and consequences, some general considerations can be drawn at this stage.

1. With regard with the scope and nature of the Protocol, the utilization by Member States of legal frames of cooperation based on bilateral interests is not new. However, it could create a controversial precedent in terms of the respect of fundamental rights and coordination between national and supranational rules, and with EU asylum law. The EU Institutions will need to assess the compatibility of agreements of this type with human rights standards and the rule of law in the European acquis.
2. There is also a risk that the EU wil seek to apply different strategies to different countries, as it does with the macro-regional strategies it is currently pursuing, and extend bilateral agreements regarding returns and repatriation. The macro-regional strategies of the EU are policy frameworks that enable countries in the same region to counter and solve problems, or better exploit potential, which they have in common (e.g. pollution, navigability of rivers, global trade competition,

⁸ Sohn, C. (2015). ‘On Borders’ Multiplicity: A Perspective from Assemblage Theory. *Working Paper 10*, [EUBORDERSCAPES](https://doi.org/10.1080/01419870.2013.783710).

⁹ For the relevant discussion, see De Genova, N. (2013). Spectacles of migrant ‘illegality’: the scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1180–1198. <https://doi.org/10.1080/01419870.2013.783710>; E. F. Isin, & B. S. Turner (eds.), *Handbook of Citizenship Studies* (pp. 305-316). London: Sage.

<https://doi.org/10.4135/9781848608276.n19>; Rigo, Enrica. 2011. Citizens despite borders: Challenges to the Territorial Order of Europe. In Squire (ed.) *The Contested Politics of Mobility Borderzones and Irregularity*, London, Routledge, p 199-215.

etc.). By collaborating in this way, countries can benefit from enhanced cooperation with a view to addressing issues more effectively than they would have done individually. In the case of the extended application of this tool to migration management, the risk of a differentiated application of the right to asylum on the basis of regional characteristics presents significant systemic problems, both with regard to the principle of non-discrimination (different treatment would be outlined on the basis of different territories) and with regard to the maintenance of the principle of solidarity at European level, as the determination of partners on a geographical basis could be used as a justification for not complying with the obligations laid down in the European legislation. This is unexplored terrain, which must certainly be kept under observation at both European institutions and Member States levels, as it could lead to a subtle but irreversible reappraisal of relations both within the Union and outside it with strategically functional countries.

3. Open questions on compliance with EU asylum law persist, as well as on the scope of the Dublin and Eurodac regulations, given that in the absence of a Eurodac registration (which is not foreseen at the moment), a Member State faced with an asylum application from an applicant who had previously transited through Albania could not submit a request to Italy to take the applicant back. There will be two options here: on the one hand, the bloc could consider including Albania in Eurodac to avoid the *de facto* bypassing of Dublin and the opening of an infringement procedure against Italy, thus creating the precedent of incorporating a third country in the European database system. On the other hand, a more likely solution would be for asylum seekers in Albania to be registered as if they were on Italian soil without any specifics, thus institutionalizing the creation of an extra-territory based on specific functions, raising concerns about the internal and external aspects of sovereignty, reminiscent of the colonial past.
4. Finally, considering the centrality of the application of the principle of the Third Safe Country to the new EU Pact on migration, there are concerns over the possibility that migrants will end up remaining in the Albanian territory in a condition of irregularity, should Italy be unable to repatriate people whose application is considered inadmissible. In fact, given the great need which Albanian (and Italian) companies have for workers, irregular migrants would be at high risk of trafficking and exploitation for work and sexual purposes, putting them in a newly created condition of vulnerability without any effective system in place to protect, regularize or integrate them. Finally, an additional outcome of the production of irregularity in this specific case would be the increasing number of migrants trying to leave Albania for other countries via routes old and new, by both land and by sea; the failure to create legal pathways would put these people at risk, by forcing them to place themselves in the hands of smugglers. Thus, emphasis must be placed on addressing the needs of those who are inadmissible but also unable to return home.



Πρόγραμμα Μεσογείου

Ενεργειακή Μετάβαση στην Ανατολική Μεσόγειο: Πώς το Φόρουμ Αερίου της Ανατολικής Μεσογείου μπορεί να μετατραπεί σε περιφερειακή ευκαιρία

Οι επιπτώσεις του πολέμου στη Γάζα στον διεθνή ενεργειακό και ναυτιλιακό τομέα

Energy Transition in the Eastern Mediterranean: Turning the East Mediterranean Gas Forum (EMGF) into a Regional Opportunity

Συγγραφείς :

Ioannis N. GRIGORIADIS

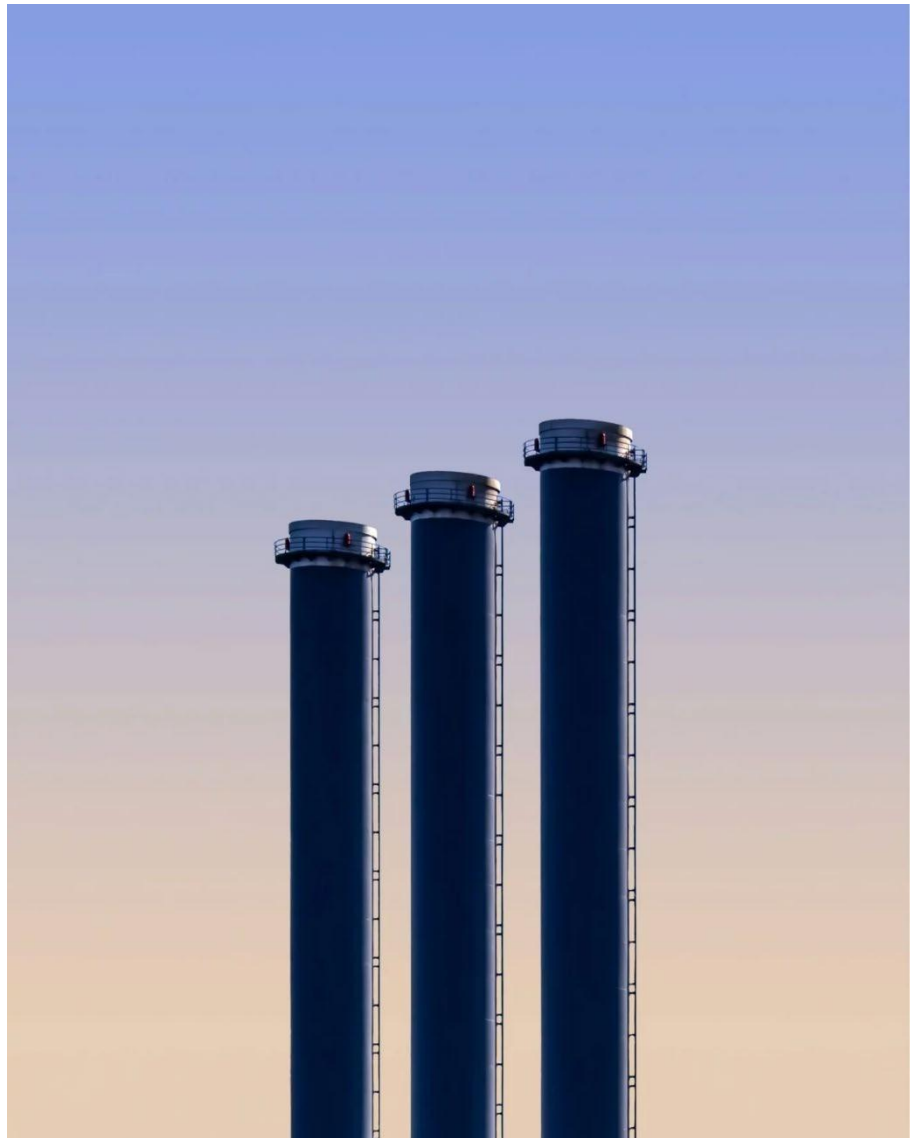
*Associate Professor,
Department of Political Science
and Public Administration,
Bilkent University;
Head, Turkey Programme, ELIAMEP*

Deniz ÇETİN

*Senior student,
Department International Relations,
Bilkent University*

Φεβρουάριος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου: *Unsplash,
Clark Van Der Beken*



Summary

- This paper advocates a holistic approach transcending traditional energy security concepts, including a shift towards renewables, establishing regional energy markets, and focusing on cooperation rather than competition for long-term sustainability and socioeconomic development.
- The Eastern Mediterranean, identified as a hotspot of climate change is characterized by unsustainable energy practices, driven by high energy demand, low efficiency, and reliance on fossil fuels, which contributes to environmental and economic challenges.
- There is a need for the Eastern Mediterranean to transition to green energy, as a solution to energy problems and climate change risks.
- The European Union can play a key role in supporting this transition, aligning with the goals set on the European Green Deal and fostering cooperation with and among the Mediterranean states.
- The potential role of the East Mediterranean Gas Forum in regional energy cooperation is crucial. Expanding its scope beyond natural gas to renewable energy should emerge as a key priority.

Introduction

The climate crisis has accentuated critical global problems relating to key aspects of human security: food, health, and weather; these problems are even more severe for those living in the developing world. Extreme weather is one of the risks of greatest concern, as are environmental policy failures. Extreme weather events, along with our greater awareness of the risks climate change entails and greater interest in collective policy responses, have brought about a significant change in the world's infrastructure requirements. Growing concerns about the environment, the concept of transitioning from a linear to a circular economy and falling costs have brought renewables into the energy politics spotlight. Fossil fuel consumption has been the main driver of climate change, with an increasing number of countries seeking alternatives.

The Mediterranean has already been identified as a climate change hotspot. Hafner and Tagliapietra (2013) characterized the current energy situation as combining rapid growth in energy demand with low energy efficiency and low domestic energy prices due to consumption subsidies and argued that—given the considerable pressure which having to increase investment in new energy facilities while funding costly energy subsidies has put countries under—the current energy situation in the Eastern Mediterranean is not sustainable. A transition to green energy could help fix the region's energy problems and address several socio-economic problems.

A change in how we understand the concept of “energy security” will also be necessary. Traditionally, the concept was focused on supply security, which led to states adopting assertive and non-cooperative approaches which ultimately hindered efforts to address global environmental problems. Collective action is necessary to tackle global warming and climate change, so countries should switch to fostering cooperative solutions, focusing on interdependencies and collective goods. A redefinition of the concept which would allow economies to flourish in a cooperative international energy landscape is thus a prerequisite for the transition to greener economies. However, there are still barriers and new factors that bring us back to traditional approaches to energy security—Russia's invasion of Ukraine and the Gaza war, for example.

This paper focuses on the Eastern Mediterranean region's need to transition to green energy. Switching to renewable energy sources, especially solar and wind, is essential given the region's unsustainable energy practices and the challenges posed by climate change. A holistic strategy is promoted which includes cooperation, market integration and extending the ambit of the East Mediterranean Gas Forum (EMGF) to include projects related to renewable energy. The European Union can be a major force in bringing this shift about and in the achievement of the ambitious goals laid down in the European Green Deal. Doing so would foster socioeconomic growth, environmental sustainability and energy security.

A Snapshot of Green Energy in the Mediterranean

Recent years have witnessed a remarkable surge in renewable energy in the Eastern Mediterranean. The emergence of unconventional resources, a decline in the demand for natural gas imports, a rise in the use of renewable energy sources, low gas prices, and a decline in the amount of capital invested in energy infrastructure globally have altered the structure of the energy markets (Pulhan et al., 2020). The anticipated effects of climate and environmental change necessitate an expedited energy transition in the countries of

...the current energy situation in the Eastern Mediterranean is not sustainable. A transition to green energy could help fix the region's energy problems and address several socio-economic problems.

the Eastern Mediterranean to enable secure, sustainable and inclusive development (Drobinski et al., 2020).

A holistic strategy is promoted which includes cooperation, market integration and extending the ambit of the East Mediterranean Gas Forum (EMGF) to include projects related to renewable energy.

Drawing on Hafner et al. (2012), we can note the general outlook for renewable energy in the Eastern Mediterranean. With roughly 2,650 to 3,600 hours of sunshine per year, the MED-11 region, in particular, has enormous renewable energy potential, especially in solar and wind power. The solar radiation in the Sahara Desert is estimated at 3,200 kWh/m²/year, which falls to 1,300 kWh/m²/year on the coast. In contrast to Spain and Greece, where the average annual wind speed would allow wind farms to operate on average for 1,900 hours per year, Egypt offers one of the highest mean wind speeds in the world, at 11 m/s. This would make it possible for a wind farm to operate in some areas for 3,900 hours a year. The significant increases in wind power outputs in Egypt, Morocco, Turkey and Tunisia in particular, are a major factor in the steady increase in installed renewable energy capacity since 2000, with an average growth rate of over 42 percent.

According to Drobinski et al. (2020), energy demand is projected to increase through to 2040. While fossil fuels are expected to remain the main source of energy until that date, renewables are set to become the second most used energy source and will triple in size by 2042. Crude oil's contribution remained constant at 17 EJ between 1995 and 2016, but coal consumption has gradually decreased from 4.1 to 3.7 EJ over the same period. Natural gas primary energy consumption increased from 6 EJ in 1995 to 12 EJ in 2016, while the contribution of nuclear and renewable energy sources increased from 7 to 10 EJ in the same period. Increased energy consumption was also noted, rising from 26 EJ in 1980 to 34 EJ in 1995, then increasing to 43 EJ in 2016. It is also noted that a substantial gap between energy supply and demand is anticipated, particularly in the case of Sustainable Energy Management Companies (SEMCs). The energy sector should therefore undergo restructuring, with an emphasis on integrating renewable energy more rapidly. Considering the fundamentals, the region has enormous potential for green energy which, if utilized correctly, could facilitate socioeconomic development in these countries.

As Stergiou notes (2023), the decline in the cost of renewable energy will make the transition to a greener economy easier. Due to the sharp decline in cost, renewable energy now accounts for a significantly larger percentage of the world's energy mix. Over the past ten years, the cost of solar and wind power has decreased by up to 90 percent. More significantly still, in 80 percent of the world, the cost of electricity generated from solar and wind power is less than that of electricity produced by fossil fuels and is still falling. In 2019, the demand for electricity produced by fossil fuels fell by 1 percent, while 75 percent of new electricity investment was in renewable energy. Coal generator utilization rates fell to 53 percent.

A remapping of the Eastern Mediterranean based on energy transition would strengthen the region's political stability, while also bringing long-term economic and environmental benefits.

The main obstacle to the production of and trade in renewable energy in the Mediterranean is the absence of a regional market. This is mostly the result of energy price differentials and subsidies, which limit the growth of the electrical supply system; due to the rigidities this imposes, investment in new infrastructure is distorted and may be hindered, existing infrastructure is not used to its full potential, and the development of renewable energy is delayed (Hafner and Tagliapietra, 2013). Additionally, the absence of cooperation between countries, the lack of domestic and cross-border transmission networks and technical coordination in the region are all drawbacks preventing the emergence of regional electricity systems, because they deter investments at the expense of social welfare (Allal and Urbani, 2016).

In view of the above, establishing a regional energy market could make things significantly easier for the parties involved in the process. Harmonizing energy policies, lifting barriers

to trade, and making new financial instruments for capital available would all help significantly. Fostering an inclusive business environment could both serve SEMCs and respect the state's individual energy security concerns. Littoral states can implement policy reforms that support the energy transition process and renewable energies, while they can also improve their governance. This would contribute positively to the overall socioeconomic situation and enhance the energy security of the countries in the region. A remapping of the Eastern Mediterranean based on energy transition would strengthen the region's political stability, while also bringing long-term economic and environmental benefits (Moritz et al., 2022).

The European Union and Mediterranean Cooperation for Greener Economies

Linking the EU Green Deal initiative to the Mediterranean States would lower the cost of decarbonizing EU economies, thanks to the region's tremendous potential for renewable energy.

It has been noted that the decarbonization of the electricity industry is one of the most significant economic shifts in Europe (Pineda, 2021). According to the European Green Deal, by 2050, Europe's energy and transportation should be carbon neutral. The Deal also includes a target for 2030, which includes a net 55 percent reduction from 1990 levels. These pledges call for a radical transformation in the continent's economy. The Deal also includes leaving no one behind, whether they be geographical regions or citizens. The threat of a "multi-speed Europe" applies to the EU Green Deal, as well. Although all EU member-states have committed to achieving climate neutrality by 2050, each state's journey will be unique, with some having to endure more hardship than others (Levoyannis, 2021). Researchers suggest there is more to the European Green Deal than just another green growth initiative, and that it enhances the European economic model and deepens the economic and monetary union and the single market (Bongardt and Torres, 2021). Linking the EU Green Deal initiative to the Mediterranean States would lower the cost of decarbonizing EU economies, thanks to the region's tremendous potential for renewable energy. Moreover, it is doubtful that the EU would be able to meet the demand for greener energy from their own sources, so importing electricity generated from renewable sources could help meet the bloc's climate change goals; this makes the EU's electricity market's connectivity to the nations and regions around it into a significant factor. (Moritz et al., 2022). The region is well-suited to the operation of solar panels and other renewable plants, and their installation is less likely to provoke push-back from the local population. For example, the Sahara Desert is an excellent location in which to generate solar power and has been cited as having the capacity to meet European demand for carbon-free electricity (Drobinski et al., 2020). The European Union is in a better position than it was a few years ago. However, if it wants to shape the future of this vital neighbouring region, it will need to keep its policies and practices up to date with the changing circumstances in the Mediterranean, both implementing more significant changes and doing so with less delay (Pierini, 2017). Overall, given adequate cooperation and initiatives, the region has immense potential when it comes to helping the EU achieve its decarbonization targets while simultaneously meeting their energy needs.

The green energy potential of the Mediterranean region can provide the EU's new emerging green economy with substantially help. Greater connectivity can contribute substantially to the EU achieving the targets set by the European Green Deal.

The green energy potential of the Mediterranean region can provide the EU's new emerging green economy with substantially help. Greater connectivity can contribute substantially to the EU achieving the targets set by the European Green Deal. Other initiatives are in place to increase "North-South" and "South-South" integration and stability. These include the Union for the Mediterranean (UfM), a very ambitious project whose overarching goals, as explained by Florensa (2021), are to establish a region of shared growth, cross-cultural communication, mutual understanding, peace and stability in the Mediterranean. The UfM has resulted in Euro-Mediterranean relations being

promoted at a political level; however, the need for much greater involvement by all parties, especially the EU, is clear, and the goals must be realistic and coherent to avoid future frustration (Florensa, 2021). Additional economic and social benefits arising from the development of renewable energy projects in SEMCs are mentioned, such as the creation of local jobs, the prevention of excessive migration to Europe, the enhancement of Euro-Mediterranean cooperation in socioeconomic areas, the freeing up of natural gas for additional exports to Europe, the facilitation of "South-South" cooperation within the SEMCs, and the export of renewable energy to Europe (Hafner and Tagliapietra, 2013).

Market integration and enhanced cooperation on renewable energy are in the interest of all parties involved and are of common interest and should be emphasized through proper policy implementation. Political collaboration will be necessary to establish greater dialogue and overarching stability; limiting the discussion to security matters could discourage and/or hinder the process of market integration. Sustainable energy development in the SEMCs and comprehensive adherence to the EU Green Deal, while including a Mediterranean dimension based on interdependence, human security, and socioeconomic development, are crucial.

Dynamics of the East Mediterranean Gas Forum (EMGF)

The Eastern Mediterranean is a region prone to conflict: the Arab-Israeli conflict, the Palestinian problem, the Cyprus issue, Greek-Turkish disputes, and the civil wars in Syria and Libya are just some examples. Things have become even more volatile still since the 7 October 2023 Hamas attack and the Israeli retributions that have followed.

The Eastern Mediterranean Gas Forum (EMGF), launched in January 2019, is a regional organization that aims to increase cooperation in the field of natural gas by increasing efforts to monetize regional gas reserves. The Forum currently has eight full members (Italy, Israel, Palestine, Jordan, Greece, Cyprus, Egypt, France) and three permanent observers: the EU, US, and the World Bank Group. It has significant potential for growth and the route to membership has been left open for all states in the Eastern Mediterranean. Recent discoveries of natural gas in the region played a crucial role in the establishment of the organization; these finds gave rise to significant opportunities along with serious challenges ranging from energy security to disputes over maritime borders and political tensions (Reich and Klotsman, 2023). Being opposed to the Forum, Turkey has decided to compete with it by implementing its "Blue Homeland" doctrine, which has escalated tensions across the region. However, despite the friction, environmental problems are of concern to every Eastern Mediterranean state. In 2021, both Greece and Turkey were confronted with extreme impacts of climate change in the form of extreme heatwaves and wildfires. It is clear that the climate risks are interconnected throughout the region, which is particularly vulnerable, and include rising sea levels, drought, wildfires, biodiversity loss, diseases, threats to food production and alterations in water cycles (Stergiou, 2023). Operating in a region ravaged by ongoing wars, geopolitical competition and climate change, the EMGF can play a critical role by providing a peaceful forum to foster cooperation and, potentially, including renewable energy as a means of fighting climate change. In so doing, it will simultaneously promote socioeconomic development, which the region lacks other pathways to. However, to do this effectively, the Forum needs to expand its area of influence and broaden its horizons. A strict focus on gas-related matters could prove counterproductive and detract from the EMGF's role as a significant actor in the region.

Operating in a region ravaged by ongoing wars, geopolitical competition and climate change, the EMGF can play a critical role by providing a peaceful forum to foster cooperation and, potentially, including renewable energy as a means of fighting climate change.

The EMGF was founded to develop regional cooperation in natural gas, and not to explore the development of renewable energy. However, given the enormous renewable energy potential at hand, it is crucial that the EMGF expand its focus to include renewable energy agendas.

New gas discoveries in the Eastern Mediterranean have pushed the countries to define their EEZs more assertively. However, the delimitation of maritime zones is no easy task. It is also worth mentioning that any political dispute in the region poses a serious threat to the EMGF. Another solution proposed by Reich and Klotsman (2023) for strengthening political cooperation in the region is to create a regionally-binding energy treaty, especially since the absence of a dispute settlement mechanism and binding obligations has been identified as limiting the Forum's effectiveness. A treaty could help increase the EMGF's effectiveness and include provisions on protecting the marine environment and the free transit of energy resources, thereby protecting infrastructure, increasing investor confidence, and boosting economic growth in the region.

Including Renewable Energy in the EMGF

According to Moritz et al (2020), the promotion of renewable energy is now on the agenda for the EMGF summits. Establishing regional markets, rather than focusing exclusively on national markets, is beneficial for connectivity and cooperation, which is urgently needed in the field of renewable energies. The EMGF was founded to develop regional cooperation in natural gas, and not to explore the development of renewable energy. However, given the enormous renewable energy potential at hand, it is crucial that the EMGF expand its focus to include renewable energy agendas. This could help the Forum gain in prestige and legitimacy, while allowing it to stay relevant into the long term, given the world's ever-changing energy landscape (Reich and Klotsman, 2023). Including renewable energy on the agenda would be beneficial in many ways. It would reduce the region's dependency on gas by diversifying its energy supply, as well as enhancing its member countries' energy security. It can also attract opportunities for international cooperation, resulting in more incoming investment from different parts of the world while simultaneously promoting both better cooperation between partner regions and socioeconomic development in the Eastern Mediterranean. Increasing the proportion of renewables in the energy mix of the region, which is in the front line when it comes to the impacts of climate change, will also bring benefits in the form of environmental sustainability.

Conclusion

Facing, as it does, various obstacles and shortcomings relating to energy security, climate change, and geopolitical tensions, the Eastern Mediterranean region would benefit significantly from the shift to green energy. Given the evolving energy landscape, the East Mediterranean Gas Forum (EMGF), which was founded with a focus on natural gas, should now modify its agenda to include renewable energy in order to ensure its long-term relevance and effectiveness. In addition to improving the region's energy security, this expansion would support socioeconomic growth and environmental sustainability.

The European Union can play an integral role in contributing to the green energy transition in the Eastern Mediterranean. The ambitious targets set by the European Green Deal align with the green energy goals in place in most of the world; if genuine efforts are made to meet these targets, they can provide a basis and an opportunity for increased cooperation between the EU and the Mediterranean states. Increased connectivity, the integration of energy markets, and improved relations would significantly benefit both regions in terms of environmental sustainability, stability, and energy security; they could even prepare the

Given the evolving energy landscape, the East Mediterranean Gas Forum (EMGF), which was founded with a focus on natural gas, should now modify its agenda to include renewable energy in order to ensure its long-term relevance and effectiveness.

A progressive approach incorporating renewable energy, fostering cooperation, and addressing underlying political tensions is essential if the Eastern Mediterranean it to secure a sustainable and prosperous future.

way for future opportunities by replacing competition with cooperation based on mutual benefits.

Although the EMGF suffers from ongoing regional disputes, it has vast potential to become a significant regional powerhouse for energy cooperation. To achieve this, the inclusion of renewable energy in the Forum is a must. Solving maritime disputes, addressing the energy security of states such as Palestine, and expanding the organization to include Eastern Mediterranean states that are not yet members on the basis of international law are all essential if the Forum's full potential is to be unlocked.

In today's rapidly-evolving energy landscape, the Eastern Mediterranean countries need a holistic approach that transcends traditional energy security concepts. The shift towards renewables, establishing regional energy markets, and enhanced political cooperation are all crucial elements of such an approach. The potential benefits extend beyond energy to encompass environmental sustainability, economic growth and improved international relations. As the region navigates these challenges and opportunities, it is imperative to acknowledge the interconnectedness of energy, the environment, and geopolitics. A progressive approach incorporating renewable energy, fostering cooperation, and addressing underlying political tensions is essential if the Eastern Mediterranean it to secure a sustainable and prosperous future.

References

- Pulhan Afet, Yorucu Vedat and Evcan Nusret Sinan (2020). Global energy market dynamics and natural gas development in the Eastern Mediterranean region, Utilities Policy, Volume 64, 101040, ISSN 0957-1787, <https://doi.org/10.1016/j.jup.2020.101040>.
- Albinyana, R. and Fernández, F. (2018). From the Euro-Arab Dialogue to a Euro- Arab Summit: Revamping the EU-Arab Partnership. Mediterranean Yearbook.
- Bongardt, Annette and Torres, Francisco (2021). The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model, Journal of Common Market Studies.
- Drobinski Philippe, Azzopardi Brian, Houda Ben Janet Allal, Bouchet Vincent, Civel Edouard, et al. (2020). Energy Transition. [Cramer W., Guiot J., Marini K. (eds.)]. Climate and Environmental Change in the Mediterranean Basin – Current Situation and Risks for the Future. First Mediterranean Assesment Report, Union for the Mediterranean, Plan Bleu, UNEP/MAP, Marseille, France, pp.265-322.
- Euronews, (2023). İsrail, Türkiye'deki Diplomatlarını Geri Çekti, Euronews, 28 October 2023, <https://tr.euronews.com/2023/10/28/israil-turkiyedeki-diplomatlarini-geri-cekti>.
- Florensa, Senen (2010). Union for the Mediterranean: Challenges and Ambitions, IEMed Mediterranean Yearbook, pp.58-67.
- Gündoğmuş, Yıldız Nevin, Taşdemir Fırat and Canca Hande İlbeyi, (2023). Cumhurbaşkanı Erdoğan: Netanyahu hiçbir şekilde bizim için muhattap alınabilir biri değil artık, Anadolu Ajansı, 4 November 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/cumhurbaskani-erdogan-netanyahu-hicbir-sekilde-bizim-icin-muhatap-alinabilir-biri-degil-artik/3043342>.

Hafner, Manfred and Tagliapietra, Simone (2013). A New Euro-Mediterranean Energy Roadmap for a Sustainable Energy Transition in the Region, MEDPRO Policy Paper No. 3, 21 February 2013, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2221878>.

Hafner, Manfred, Tagliapietra, Simone and El Andaloussi, El Habib (2012). Outlook for Electricity and Renewable Energy in Southern and Eastern Mediterranean Countries, MEDPRO Technical Report No. 16/October 2012.

Houda Ben Jannet Allal and Urbani Matteo (2016). Chapter 15 - Financing Mediterranean Electricity Infrastructure: Challenges and Opportunities for an Interconnected Mediterranean Grid, Editor(s): Alessandro Rubino, Maria Teresa Costa Campi, Veronica Lenzi, Ilhan Ozturk, Regulation and Investments in Energy Markets, Academic Press, 2016, pp. 275-291, ISBN 9780128044360, <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-804436-0.00015-1>.

İpek Pınar and Gür, V. Tibet (2022). Turkey's Isolation from the Eastern Mediterranean Gas Forum: ideational mechanisms and material interests in Energy Politics, Turkish Studies, 23:1, 130, DOI: [10.1080/14683849.2021.1925884](https://doi.org/10.1080/14683849.2021.1925884).

Kiartzis, S., Tsita, K. and Paschalidou, E. (2021). Energy in Transition: Investing in Green Energy and Circular Economy to Enhance Energy Security. In: Mathioulakis, M. (eds) Aspects of the Energy Union. Energy, Climate and the Environment. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-55981-6_11.

Levoyannis, C. (2021). The EU Green Deal and the Impact on the Future of Gas and Gas Infrastructure in the European Union. In: Mathioulakis, M. (eds) Aspects of the Energy Union. Energy, Climate and the Environment. Palgrave Macmillan, Cham https://doi.org/10.1007/978-3-030-55981-6_10.

Mitchell, Gabriel (2020). The Eastern Mediterranean Gas Forum: Cooperation in the Shadow of Competition, The Israeli Institute for Regional Foreign Policies.

Pierini, Marc (2017). The European Union and the Mediterranean Area: Dealing with Conflicts, Tensions and Resets, IEMed Mediterranean Yearbook, pp. 111-116.

Pineda, I. (2021). Challenges and Opportunities in Renewable Energy Developments. In: Mathioulakis, M. (eds) Aspects of the Energy Union. Energy, Climate and the Environment. Palgrave Macmillan, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-030-55981-6_12.

Rau, Moritz, Seufert, Günter and Westphal, Kirsten (2022), The Eastern Mediterranean as a focus for the EU's energy transition: Deep-rooted enmities and new opportunities for cooperation between Greece, Turkey and Cyprus, SWP Comment, No. 8/2022, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2022C08>.

Reich, Arie and Klotsman, Igor (2023). The East Mediterranean Gas Forum as a Platform for a Regional Energy Treaty (11 August 2023). Bar Ilan University Faculty of Law Research Paper, available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4538438>.

Stergiou, Andreas, (2023). Eastern Mediterranean Energy Geopolitics Revisited: Green Economy Instead of Conflict, Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 25:4, 604-625, DOI: [10.1080/19448953.2023.2167163](https://doi.org/10.1080/19448953.2023.2167163).

Sukkarieh, Mona (2021). The East Mediterranean Gas Forum: Regional Cooperation Amid Conflicting Interests, Natural Resource Governance Institute.

Energy Transition in the Eastern Mediterranean: Turning the East Mediterranean Gas Forum (EMGF) into a Regional Opportunity

Συγγραφείς :

Μαρίκα ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗ

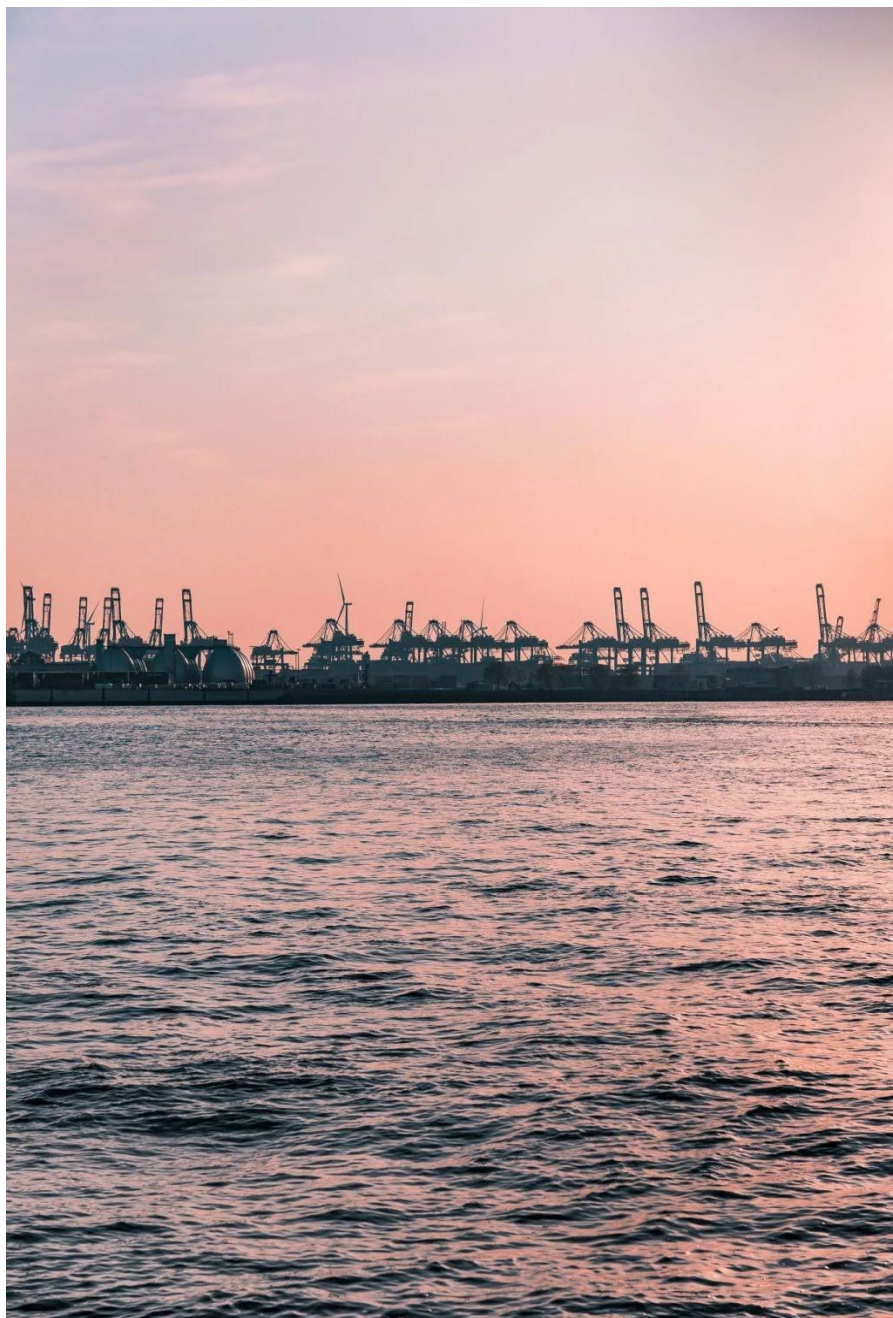
Επιστημονική συνεργάτιδα, ΕΛΙΑΜΕΠ,

Νομικός- Διεθνολόγος,

ΔΙ.ΠΑ.Ε. Ινστιτούτο Πετρελαίου

Φεβρουάριος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου: *Unsplash,*
Simon Spieske



Περίληψη

- Ο πόλεμος στη Γάζα, μέχρι στιγμής, δεν φαίνεται να επηρεάζει τα αναπτυξιακά προγράμματα του Ισραήλ και της Κύπρου, δεδομένου ότι συνεχίζεται κανονικά το πρόγραμμα εργασιών των ξένων επενδυτριών εταιρειών στην έρευνα και εξόρυξη (upstream) των υπεράκτιων κοιτασμάτων στις ΑΟΖ Ισραήλ και Κύπρου.
- Σημαντικό ρόλο στην μη εξάπλωση του πολέμου φαίνεται να έχει διαδραματίσει η συμφωνία θαλάσσιας οριοθέτησης Ισραήλ- Λιβάνου του Οκτωβρίου 2022.
- Μεγάλης σημασίας για το ρόλο του Ισραήλ στη Γάζα μεταπολεμικά θα έχει η πιθανή συμμετοχή του στην ανάπτυξη του τεράστιου υπεράκτιου κοιτάσματος φυσικού αερίου Gaza Marine στη θαλάσσια περιοχή της Λωρίδας της Γάζας.
- Η συνεχιζόμενη αστάθεια στην Ερυθρά Θάλασσα λόγω των επιθέσεων των ανταρτών Houthis σε εμπορικά- φορτηγά πλοία έχουν οδηγήσει τις μεγαλύτερες ναυτιλιακές και ενεργειακές εταιρείες να επιλέγουν να παρακάμπτουν τη Διώρυγα του Suez και να πραγματοποιούν τον περίπλου της Αφρικής μέσω του Ακρωτηρίου Καλής Ελπίδας για τη μεταφορά των αγαθών προς Ευρώπη και Αμερική.
- Σε περίπτωση μακράς διάρκειας της παράκαμψης της Ερυθράς Θάλασσας και ολικής ανακατεύθυνσης του διεθνούς εμπορίου πέριξ της Αφρικής, συνδυαστικά με νέα ανάφλεξη των εχθροπραξιών στην Ουκρανία- ως αναμένεται από το καλοκαίρι του 2024- η τιμή του πετρελαίου και των παραγώγων του ενδεχομένως να πάρει την ανιούσα.

...ο πόλεμος στη Γάζα, μέχρι στιγμής, δεν φαίνεται να επηρεάζει τα αναπτυξιακά προγράμματα τόσο του ίδιου του Ισραήλ όσο και της Κύπρου, δεδομένου ότι συνεχίζεται κανονικά το πρόγραμμα εργασιών των ξένων επενδυτικών εταιρειών στην έρευνα και εξόρυξη (upstream) των υπεράκτιων κοιτασμάτων στις ΑΟΖ Ισραήλ και Κύπρου.

...η Ε.Ε. έχει υπογράψει Μνημόνιο Κατανόησης με το Ισραήλ και την Αίγυπτο για την εξαγωγή μέρους της μελλοντικής παραγωγής προς Ευρώπη, γι' αυτό και τα κοιτάσματα του Ισραήλ και της Αιγύπτου είναι εξόχως σημαντικά για τη διαφοροποίηση των πηγών προμήθειας φυσικού αερίου της Ε.Ε.

Εισαγωγή

Ο πόλεμος στη Γάζα σε συνδυασμό με την ολοένα αυξανόμενη αστάθεια στην Ερυθρά Θάλασσα, εξαιτίας των επιθέσεων των ανταρτών Houthis σε εμπορικά πλοία έχουν αναδείξει την οικονομική- ενεργειακή διάσταση του πολέμου στη Γάζα, ο οποίος αν παραταθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα, ενδέχεται να οδηγήσει σε μία νέα διττή κρίση τιμών και επάρκειας της παγκόσμιας εφοδιαστικής αλυσίδας. Παρά ταύτα, καμία διακοπή ή ακύρωση δεν έχει σημειωθεί στις άμεσες ξένες επενδύσεις στον ενεργειακό τομέα της ευρύτερης Ανατολικής Μεσογείου.

Τα υπεράκτια κοιτάσματα

Σε ό,τι αφορά τον αμιγώς ενεργειακό τομέα της Μέσης Ανατολής και της Ανατολικής Μεσογείου, ως μία πρώτη γενική διαπίστωση, καταγράφεται ότι ο πόλεμος στη Γάζα, μέχρι στιγμής, δεν φαίνεται να επηρεάζει τα αναπτυξιακά προγράμματα τόσο του ίδιου του Ισραήλ όσο και της Κύπρου, δεδομένου ότι συνεχίζεται κανονικά το πρόγραμμα εργασιών των ξένων επενδυτικών εταιρειών στην έρευνα και εξόρυξη (upstream) των υπεράκτιων κοιτασμάτων στις ΑΟΖ Ισραήλ και Κύπρου. Το γεγονός αυτό οφείλεται, εν πολλοίς, στο γεγονός ότι τα σημαντικά υπεράκτια κοιτάσματα φυσικού αερίου βρίσκονται στο Βόρειο τμήμα της ισραηλινής ΑΟΖ, αρκετά μακριά από τις εχθροπραξίες στη Λωρίδα της Γάζας, εξ ου και οι κοινοπραξίες δεν ανέστειλαν τα προγράμματα εργασιών τους. Ως εκ τούτου, κανένα πρόβλημα από τις ένοπλες συγκρούσεις δεν αντιμετώπισαν οι θαλάσσιες πλατφόρμες εξόρυξης και παραγωγής φυσικού αερίου στα υπεράκτια κοιτάσματα φυσικού αερίου Karish και Tanin, τα οποία εκμεταλλεύεται η ελληνικών συμφερόντων Energean Oil & Gas, ενώ το ίδιο ισχύει και για το μεγάλο όμορο κοιτάσμα Leviathan (περί τα 22 τρις κ.π. φυσικού αερίου), η δεύτερη και κύρια φάση παραγωγής του οποίου προορίζεται για εξαγωγή προς Ευρώπη, είτε μέσω του σχεδιαζόμενου αγωγού East Med, είτε μέσω των δύο τερματικών σταθμών LNG (Liquified Natural Gas) της Αιγύπτου, Idku και Damietta. Το ίδιο ισχύει και για την μεγάλη υπεράκτια δομή Όλυμπος, την παραχώρηση της οποίας επίσης έχει η Energean Oil & Gas, όπου, ωστόσο, δεν εκτελούνται εργασίες εξόρυξης και παραγωγής. Το μοναδικό υπεράκτιο κοιτάσμα, την παραγωγή του οποίου ανέστειλε- εντελώς προληπτικά- το Υπουργείο Ενέργειας του Ισραήλ την πρώτη εβδομάδα των εχθροπραξιών, ήταν το Tamar και αυτό συνέβη γιατί η παραγωγή του καλύπτει τις εγχώριες ανάγκες του Ισραήλ, γι αυτό και κρίνεται ως πολύ σημαντικό. Παρά ταύτα, εντός μίας εβδομάδας (13/11/23), το κοιτάσμα επανήλθε σε πλήρη λειτουργία και μάλιστα η κοινοπραξία εκμετάλλευσης του κοιτάσματος ανακοίνωσε στις 19/02/24 την τελική επενδυτική απόφαση (FID) για την 2^η Φάση ανάπτυξης του Tamar, η οποία προβλέπει αύξηση της παραγωγής φυσικού αερίου κατά 60% ή 6 δισ. κ.μ. ετησίως, εκ των οποίων 3,5 δισ. θα κατευθυνθούν στην Αίγυπτο για υγροποίηση από το 2026¹. Υπενθυμίζεται ότι η Ε.Ε. έχει υπογράψει Μνημόνιο Κατανόησης με το Ισραήλ και την Αίγυπτο (Κάιρο, 15/06/22) για την εξαγωγή μέρους της μελλοντικής παραγωγής προς Ευρώπη, γι' αυτό και τα κοιτάσματα του Ισραήλ και της Αιγύπτου είναι εξόχως σημαντικά για τη διαφοροποίηση των πηγών προμήθειας φυσικού αερίου της Ε.Ε.²

Επιπλέον, και ενώ διαρκούν οι συγκρούσεις, το Ισραήλ ολοκλήρωσε τον 4^ο διεθνή διαγωνισμό- πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την έρευνα και ανάπτυξη νέων υπεράκτιων κοιτασμάτων στην ΑΟΖ του και ανακοίνωσε (29/10/23) ότι απένειμε 12

¹ "Ισραήλ: Ελήφθη η απόφαση για επέκταση της παραγωγής του Tamar". Energypress. Available at <https://energypress.gr/news/israil-elifthi-i-apofasi-gia-epektasi-tis-paragogis-toy-tamar>, February 19, 2024.

² M. Karagianni. "Energy: Factor of stability or conflict in the Eastern Mediterranean?" ELIAMEP. Policy Paper no 77. July 16, 2021.

Σημαντικό ρόλο στην μη εξάπλωση του πολέμου φαίνεται να έχει διαδραματίσει η συμφωνία θαλάσσιας οριοθέτησης Ισραήλ-Λιβάνου του Οκτωβρίου 2022 καθώς αν ο Λίβανος και η Hezbollah εμπλέκονταν ενεργά στον πόλεμο στη Γάζα, θα ετίθετο σε κίνδυνο το μεγάλο κοιτάσμα Qana, στον θαλάσσιο τομέα του Λιβάνου, το οποίο τελεί επίσης υπό ερευνητικές εργασίες από διεθνή κοινοπραξία, με διαχειρίστρια εταιρεία την γαλλική TotalEnergies.

άδειες σε έξι εταιρείες. Σύμφωνα με την ανακοίνωση του Υπουργείου Ενέργειας του Ισραήλ, στη ζώνη G, οι έξι άδειες δόθηκαν στον ιταλικό ενεργειακό κολοσσό Eni (διαχειρίστρια), στην κορεατικών συμφερόντων με έδρα τη Σκωτία Dana Petroleum και στην ισραηλινή Ratio Energies. Στη «ζώνη Ι», οι άλλες έξι άδειες δόθηκαν στη αζερική Socar (διαχειρίστρια)³, στην βρετανική BP και την ισραηλινή NewMed Energy. Με την ολοκλήρωση του διαγωνισμού, τέσσερις νέοι μεγάλοι επενδυτές εισέρχονται στην ισραηλινή ΑΟΖ, όπερ εκλαμβάνεται από ισραηλινής πλευράς ως ψήφος εμπιστοσύνης προς την κυβέρνηση και σε κάθε περίπτωση δεν λαμβάνει υπόψη στην εξίσωση τον πόλεμο στη Γάζα. Η διάρκεια των αδειών είναι τριετής, με δυνατότητα παράτασης έως τα επτά έτη. Η ολοκλήρωση του διαγωνισμού εν μέσω πολέμου εξυπηρετεί ένα διττό στόχο: πρώτον την ενίσχυση της ενεργειακής ασφάλειας και την αύξηση των εσόδων της χώρας σε μία κρίσιμη περίοδο και δεύτερον την ενίσχυση των διεθνών δεσμών με φίλα προσκείμενες χώρες⁴. Επισημαίνεται ότι οι προαναφερθείσες εταιρείες θα ερευνήσουν σε δύο περιοχές («ζώνη Ι» και «ζώνη G») που γειτνιάζουν με το Leviathan, το οποίο αποτελεί μία εκ των μεγαλύτερων ανακαλύψεων φυσικού αερίου παγκοσμίως, σε μεγάλα βάθη.

Σημαντικό ρόλο στην μη εξάπλωση του πολέμου φαίνεται να έχει διαδραματίσει η συμφωνία θαλάσσιας οριοθέτησης Ισραήλ- Λιβάνου του Οκτωβρίου 2022 καθώς αν ο Λίβανος και η Hezbollah εμπλέκονταν ενεργά στον πόλεμο στη Γάζα, θα ετίθετο σε κίνδυνο το μεγάλο κοιτάσμα Qana, στον θαλάσσιο τομέα του Λιβάνου, το οποίο τελεί επίσης υπό ερευνητικές εργασίες από διεθνή κοινοπραξία, με διαχειρίστρια εταιρεία την γαλλική TotalEnergies⁵. Η συμφωνία για τη θαλάσσια οριοθέτηση του 2022 μεταξύ δύο παραδοσιακών «εχθρών» στη Μέση Ανατολή αποτελεί την επιτομή της επιρροής των εταιρειών και του Διεθνούς Παράγοντα συνδυαστικά, καθώς η αμερικανική διπλωματία κινήθηκε εξόχως δυναμικά, με τον Ειδικό Απεσταλμένο για ενεργειακή ασφάλεια του State Department, Amos Hoshstein, να θεωρείται ο «αρχιτέκτονας» της συμφωνίας⁶. Η υπό διεκδίκηση περιοχή μεταξύ Ισραήλ και Λιβάνου δεν ήταν αμελητέα, ενώ η συμφωνία αφορούσε στα κυριαρχικά δικαιώματα και τα δικαιώματα ανάπτυξης των δύο μεγάλων κοιτασμάτων, που κείνται ένθεν κακείθεν της γραμμής οριοθέτησης, δηλαδή του Karish στην ισραηλινή ΑΟΖ και του Qana στη λιβανέζικη ΑΟΖ. Το γεγονός ότι τα κοιτάσματα αυτά και οι υπεράκτιες κρίσιμες υποδομές τους δεν έχουν τεθεί σε κίνδυνο εκ παραλλήλου με την μη εμπλοκή της Hezbollah οδηγεί σε ένα πρώτο συμπέρασμα ότι σιωπηρά οι δύο πλευρές προφυλάσσουν τις κρίσιμες υποδομές τους.

Μεγάλης σημασίας για το ρόλο του Ισραήλ στη Γάζα μεταπολεμικά θα έχει η πιθανή συμμετοχή του στην ανάπτυξη του τεράστιου υπεράκτιου κοιτάσματος φυσικού αερίου Gaza Marine στη θαλάσσια περιοχή της Λωρίδας της Γάζας, το οποίο παραμένει ανεκμετάλλευτο από το 1999, όταν ο πρώην πρωθυπουργός του Ισραήλ Ehud Barak έδωσε για πρώτη φορά άδεια εξερεύνησης της περιοχής και η παλαιστινιακή κυβέρνηση παραχώρησε τα ερευνητικά δικαιώματα στην British Gas (BG). Το 2000, η BG ανακάλυψε τα οικόπεδα φυσικού αερίου Marine 1 και Marine 2 σε απόσταση 25 περίπου μιλίων από την ακτή της Γάζας, υπολογίζοντας τα πιθανά αποθέματα φυσικού αερίου σε περίπου 1,4 τρις κυβικά πόδια⁷. Στη συνέχεια, το 2016, η Shell εξαγόρασε την BG, ενώ η Consolidated

³ Η SOCAR εισέρχεται για πρώτη φορά ως ξένος επενδυτής στην έρευνα και εξόρυξη υδρογονανθράκων στην ΑΟΖ του Ισραήλ.

⁴ Το Ισραήλ προμηθεύεται από το Αζερμπαϊτζάν σχεδόν το 65% των ποσοτήτων πετρελαίου που χρειάζεται, μέσω του πετρελαιοαγωγού Baku-Tbilisi-Ceyhan.

⁵ "Historic agreement establishing a permanent Israel- Lebanon maritime boundary". US Department of State. Available at <https://www.state.gov/historic-agreement-establishing-a-permanent-israel-lebanon-maritime-boundary/>, October 27, 2022.

⁶ "Lebanon's maritime deal with Israel". Carnegie Endowment for International Peace. Available at <https://carnegieendowment.org/sada/88292>, October 31, 2022.

⁷ S. Henderson. "Natural gas in the Palestinian Authority: The potential of the Gaza Marine offshore field". The German Marshall Fund of the US. Mediterranean Policy Program. Policy Brief. March 2014.

Σε περίπτωση επίτευξης συμφωνίας στο μέλλον, τα κοιτάσματα Gaza Marine 1 και 2 θα αποτελούσαν σημαντική πηγή προμήθειας φυσικού αερίου αφενός για την εγχώρια αγορά και αφετέρου προς εξαγωγή προς την Ευρώπη.

Contractors Company και το Επενδυτικό Ταμείο Παλαιστίνης (Palestine Investment Fund) αγόρασαν τις μετοχές της Shell στα οικόπεδα με την κάθε πλευρά να λαμβάνει 50% των εν λόγω μετοχών. Η ανάπτυξη των οικοπέδων αναστάλη όλα τα χρόνια, που ακολούθησαν, όχι μόνο λόγω ανησυχιών για την ασφάλεια, εξαιτίας του ελέγχου της Γάζας από τη Hamas, αλλά και- κυρίως- λόγω αντικρουόμενων συμφερόντων μεταξύ Ισραηλινών και Παλαιστινίων, καθώς η κάθε πλευρά επέμενε να κρατήσει το πλειοψηφικό μερίδιο των οικοπέδων για λογαριασμό της, ενώ η οιαδήποτε από κοινού εκμετάλλευση των κοιτασμάτων θα προϋπέθετε τον καθορισμό θαλασσίων ζωνών μεταξύ Ισραήλ και Παλαιστίνης, συνθήκη πολιτικά και νομικά αδιανόητη για το Τελ Αβίβ⁸. Επιπλέον, προοδευτικά με την ανακάλυψη των νέων μεγάλων κοιτασμάτων φυσικού αερίου στο βόρειο τμήμα της ισραηλινής ΑΟΖ, τα κοιτάσματα της Γάζας έχασαν το συγκριτικό τους πλεονέκτημα για την ισραηλινή πλευρά. Οι ΗΠΑ και- κυρίως- η Ευρώπη ενδιαφέρονται σφόδρα για προμήθεια φυσικού αερίου από το Ισραήλ και την Αίγυπτο, ως εναλλακτικές της Ρωσίας πηγές προμήθειας φυσικού αερίου. Σε περίπτωση επίτευξης συμφωνίας στο μέλλον, τα κοιτάσματα Gaza Marine 1 και 2 θα αποτελούσαν σημαντική πηγή προμήθειας φυσικού αερίου αφενός για την εγχώρια αγορά και αφετέρου προς εξαγωγή προς την Ευρώπη.



Πηγή: The Washington Institute, 2022

...η Σαουδική Αραβία τηρεί μία εξαιρετικά προσεκτική στάση έναντι του Ισραήλ και δεδομένης της απόφασης στο πλαίσιο του OPEC+ για παράταση της παραγωγής κατά 1 εκατ. βαρέλια μείον μέχρι το α' τρίμηνο 2024.

Η αστάθεια στην Ερυθρά Θάλασσα

Αξιοσημείωτο ότι οι διεθνείς τιμές του πετρελαίου, παρά τις σχετικά μικρές αυξομειώσεις, δεν φαίνεται να επηρεάζονται από τον πόλεμο στη Γάζα, καθώς η Σαουδική Αραβία τηρεί μία εξαιρετικά προσεκτική στάση έναντι του Ισραήλ και δεδομένης της απόφασης στο πλαίσιο του OPEC+ για παράταση της παραγωγής κατά 1 εκατ. βαρέλια μείον μέχρι το α' τρίμηνο 2024. Ωστόσο, η συνεχιζόμενη αστάθεια στην Ερυθρά Θάλασσα και τον Κόλπο του Aden, συνεπεία των επανειλημμένων πυραυλικών επιθέσεων των ανταρτών Houthis σε εμπορικά- φορτηγά πλοία έχουν οδηγήσει τις μεγαλύτερες ναυτιλιακές και εμπορευματικές εταιρείες (π.χ. Maersk, Evergreen και MSC) να επιλέγουν να παρακάμπτουν τη Διώρυγα του Suez, τη δίοδο μέσω της Ερυθράς και το στρατηγικής σημασίας Στενό Bab- el- Mandeb και να πραγματοποιούν τον περίπλου της Αφρικής μέσω του Ακρωτηρίου Καλής Ελπίδας για τη μεταφορά των αγαθών προς Ευρώπη και Αμερική⁹. Το ίδιο ανακοίνωσαν και σημαντικές ενεργειακές εταιρείες όπως

⁸ T. Boersma and N. Sachs. "Gaza Marine: Natural gas extraction in tumultuous times"? Brookings Institute. Policy Paper no 36. February 2015.

⁹ "Shipping industry responds to increased security risks in the Red Sea". MariTrace Ship Tracking and Global Maritime Intelligence. Available at <https://www.w3.maritrace.com/post/shipping-industry-responds-to-increased-security-risks-in-the-red-sea>, December 21, 2023.

Από την Ερυθρά Θάλασσα διακινείται περίπου το 12% του παγκόσμιου θαλάσσιου εμπορίου.

οι BP, EQUINOR, FRONTLINE και SHELL. Ως άκρως ανησυχητική επίσης υπήρξε η ανακοίνωση της Qatar Energy (15/01/2024), της μεγαλύτερης εταιρείας παραγωγού και εξαγωγέα LNG, ότι θα ανακατευθύνει τα πλοία της (LNG carriers) προς το Ακρωτήριο Καλής Ελπίδας, προκειμένου να αποφύγουν τη διέλευση από τη Διώρυγα του Suez¹⁰, ενώ ο υπουργός Ενέργειας του Κατάρ ζήτησε στις 19/02/24 άμεση κατάπαυση του πυρός στη Γάζα, καθώς ο οικονομικός αντίκτυπος από τις εκτροπές των φορτίων στην Ερυθρά Θάλασσα μπορεί να μην έχει γίνει ακόμη ιδιαίτερα αισθητός, ωστόσο μακροπρόθεσμα θα οδηγήσει σε αυξημένα κόστη, τα οποία θα μετακυληθούν στους τελικούς καταναλωτές¹¹. Από την Ερυθρά Θάλασσα διακινείται περίπου το 12% του παγκόσμιου θαλάσσιου εμπορίου. Παρά το γεγονός ότι οι εξελίξεις αυτές δεν έχουν οδηγήσει σε αύξηση των τιμών του πετρελαίου, έχουν προκληθεί όμως σημαντικές αυξήσεις στο κόστος μεταφοράς προϊόντων (ναύλα και ασφάλιστρα), ενώ πιέσεις στις αλυσίδες τροφοδοσίας - τόσο τελικών, όσο και ενδιάμεσων αγαθών - προκαλούνται από τις καθυστερήσεις στους χρόνους παράδοσης, οι οποίοι, κατά μέσο όρο, αναμένεται να αυξηθούν περί τις δύο εβδομάδες, αναλόγως το σημείο μεταφοράς τους, ιδίως, όσον αφορά την Ευρώπη. Επίσης, σύμφωνα με διεθνείς οίκους και εταιρείες, πιο πολύ επηρεάζεται η διαμετακόμιση εμπορευματοκιβωτίων παρά πετρελαίου, μέσω Ερυθράς, καθώς η παρουσία containers στην Ερυθρά μειώθηκε τον Δεκέμβριο του 2023, κατά ορισμένες εκτιμήσεις περίπου 28%, ενώ κατά άλλες περίπου 50%, ενώ στις αρχές Ιανουαρίου 2024 κατά περίπου 70%¹².

Αίγυπτος

Οικονομικές συνέπειες αναμένεται να υποστεί και η ίδια η Αίγυπτος, η μεγαλύτερη γεωγραφικά και πληθυσμιακά χώρα της περιοχής, καθώς τα τέλη διέλευσης από τη Διώρυγα του Suez αποτελούν σημαντικό έσοδο για τον κρατικό προϋπολογισμό.

Οικονομικές συνέπειες αναμένεται να υποστεί και η ίδια η Αίγυπτος, η μεγαλύτερη γεωγραφικά και πληθυσμιακά χώρα της περιοχής, καθώς τα τέλη διέλευσης από τη Διώρυγα του Suez αποτελούν σημαντικό έσοδο για τον κρατικό προϋπολογισμό¹³. Σύμφωνα με στοιχεία των επίσημων Αρχών της χώρας, η διέλευση από το Suez απέφερε το προηγούμενο έτος, έσοδα της τάξης των 9 δις \$, σε συνάλλαγμα, το οποίο είναι αναγκαίο κατά την τρέχουσα περίοδο που η Αίγυπτος βρίσκεται σε πρόγραμμα επιτήρησης του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ). Ήδη, σύμφωνα με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία των Αιγυπτιακών Αρχών, τα έσοδα της Διώρυγας έχουν μειωθεί κατά 40% από την αρχή του 2024, έναντι της αντίστοιχης περιόδου το 2023, ενώ η κίνηση των πλοίων περιορίστηκε κατά 30% μεταξύ Νοεμβρίου 2023 και Ιανουαρίου 2024, παρά τις όποιες οικονομικές διευκολύνσεις προσέφεραν οι Αιγυπτιακές Αρχές στις ξένες εταιρείες. Η δύσκολη οικονομική κατάσταση έχει οδηγήσει την κυβέρνηση να προωθή με μεγάλη ένταση τις ξένες επενδύσεις στον τομέα της έρευνας και εξόρυξης υδρογονανθράκων, με στόχο την ανάπτυξη όσο το δυνατόν περισσότερων νέων κοιτασμάτων με διττό σκοπό: αφενός την κάλυψη της εγχώριας αγοράς με ίδιους πόρους και αφετέρου την εκτίναξη των εξαγωγών προς Ευρώπη. Ο στόχος αυτός βρίσκεται στο επίκεντρο της στρατηγικής του Προέδρου El Sissi, η κυβέρνηση του οποίου διατηρεί άριστες σχέσεις με όλες τις μεγάλες δυτικές εταιρείες, οι οποίες επενδύουν σταθερά σε βάθος χρόνου στον ενεργειακό τομέα της Αιγύπτου, επί τη βάση μακροχρόνιων συμβάσεων διανομής της

¹⁰ "Qatar Energy halts Red Sea LNG shipping amid attacks, seeking security advice". Reuters. Available at <https://www.reuters.com/world/middle-east/lng-tankers-held-up-over-weekend-following-us-uk-strikes-houthis-data-2024-01-15/>, January 15, 2024.

¹¹ "Ερυθρά Θάλασσα: ο υπουργός Ενέργειας του Κατάρ ζητεί κατάπαυση πυρός στη Γάζα". Energia.gr. Available at <https://www.energia.gr/article/215834/erythra-thalassa-o-ypourgos-energeias-toy-katar-zhta-katapaysh-pyros-sth-gaza>, February 19, 2024.

¹² "Elevated security risks in the Red Sea challenge collective response". MariTrace Tracking and Global Maritime Intelligence. Available at <https://www.w3.maritrace.com/post/elevated-security-risks-in-the-red-sea-challenge-collective-response>, January 8, 2024.

¹³ Το Σ.Α. ΟΗΕ πραγματοποίησε ειδική, κλεισμένων των θυρών, συνάντηση για το θέμα (03/01/24) με τη συμμετοχή του Γ.Γ. IMO.

παραγωγής (Production Sharing Agreements- PSAs)¹⁴. Σημειωτέον ότι και στην Αίγυπτο δεν υπήρξε καμία αναταραχή στις εργασίες στα ενεργά κοιτάσματα, χερσαία και υπεράκτια, εξαιτίας του πολέμου στη Γάζα.

...σε περίπτωση μακράς διάρκειας της παράκαμψης της Ερυθράς Θάλασσας και ολικής ανακατεύθυνσης του διεθνούς εμπορίου περίξ της Αφρικής, συνδυαστικά με παράταση του πολέμου στη Γάζα, εν παραλλήλω με νέα ανάφλεξη των εχθροπραξιών στην Ουκρανία- ως αναμένεται από το καλοκαίρι του 2024- η τιμή του πετρελαίου και των παραγώγων του ενδεχομένως να πάρει την ανιούσα.

Συμπεράσματα

Παρά ταύτα και ενώ η κατανάλωση φυσικού αερίου σε ολόκληρη την Ευρώπη εμφανίζεται αυξημένη, τα επίπεδα της αποθήκευσης στην Ε.Ε. εξακολουθούν να βρίσκονται στα επίπεδα που πλησιάζουν το 80% σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία του οργανισμού Gas Infrastructure Europe, ενώ υφίσταται πλεόνασμα προσφοράς φυσικού αερίου, συνεπεία και της αύξησης παραγωγής από τα σχιστολιθικά αποθέματα των ΗΠΑ¹⁵. Επίσης, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι ο διεθνής επιχειρηματικός κόσμος μετά από συνεχείς πολέμους και την πανδημία του Covid 19 και ενώ συνεχίζεται και ο πόλεμος στην Ουκρανία, έχει αποκτήσει σημαντική εμπειρία, πλέον, από τις διαταραχές στο παγκόσμιο εμπόριο με αποτέλεσμα να έχουν «χτίσει» οριακά αποθέματα ασφαλείας, και να διαθέτουν εναλλακτικές πηγές τροφοδοσίας (όπως π.χ. αερομεταφορές), απορροφώντας έτσι τις όποιες αυξήσεις στο κόστος. Όλα αυτά τα δεδομένα, συνδυαστικά, οδηγούν στην εκτίμηση ότι δεν θα πρέπει να αναμένονται σημαντικές αναταράξεις στην παγκόσμια εφοδιαστική αλυσίδα και την τιμή του πετρελαίου, ακόμη και αν ο πόλεμος στη Γάζα διαρκέσει αρκετούς μήνες ακόμη.

Ωστόσο, σε περίπτωση μακράς διάρκειας της παράκαμψης της Ερυθράς Θάλασσας και ολικής ανακατεύθυνσης του διεθνούς εμπορίου περίξ της Αφρικής, συνδυαστικά με παράταση του πολέμου στη Γάζα, εν παραλλήλω με νέα ανάφλεξη των εχθροπραξιών στην Ουκρανία- ως αναμένεται από το καλοκαίρι του 2024- η τιμή του πετρελαίου και των παραγώγων του ενδεχομένως να πάρει την ανιούσα. Στο πλαίσιο αυτό, η διεθνής συμβουλευτική εταιρεία Oxford Economics σημειώνει ότι παράταση της κρίσης για αρκετούς μήνες θα μπορούσε να προσθέσει 0,7% στις πληθωριστικές πιέσεις μέχρι το τέλος του 2024, ενώ άλλες εκτιμήσεις σημειώνουν ότι μία αύξηση της τάξης του 10% στην τιμή του πετρελαίου μπορεί να επιφέρει άνοδο στον πληθωρισμό στην Ευρωζώνη κατά 0,4%, εντός ενός έτους. Οι αυξήσεις στους χρόνους παράδοσης των αγαθών αναμένεται να δημιουργήσουν επιπλέον αβεβαιότητα και κόστος στους ευρωπαίους κατασκευαστές και ενδέχεται να οδηγήσουν σε υψηλότερο κόστος των καταναλωτών με καθυστέρηση. Μέχρι τώρα, οι διαταραχές του εμπορίου και οι αυξήσεις στα κόστη είχαν ως αποτέλεσμα την αλλαγή ή την επιβράδυνση της παραγωγής για ορισμένες ευρωπαϊκές βιομηχανίες, όπως για παράδειγμα στον τομέα της αυτοκινητοβιομηχανίας, στη TESLA στη Γερμανία, στη Volvo στο Βέλγιο και στη Suzuki στην Ουγγαρία.

Σε πολιτικό επίπεδο, έχει καταστεί σαφές ότι ο πόλεμος στη Γάζα έχει διχάσει τη Δύση, με τις ΗΠΑ και τη Μ. Βρετανία να αναλαμβάνουν ενεργό στρατιωτική δράση και την Ε.Ε. να ακολουθεί ασθμαίνοντας, παρά το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή αγορά είναι η πρώτη που θα πληγεί από μία ενδεχόμενη νέα οικονομική κρίση. Στην Συμμαχία δέκα χωρών για την αντιμετώπιση των επανειλημμένων επιθέσεων των ανταρτών Houthis, με την ονομασία Prosperity Guardian, η οποία συστάθηκε με πρωτοβουλία των ΗΠΑ (18/12/23) και στην οποία συμμετέχουν η Μ. Βρετανία, το Μπαχρέιν, ο Καναδάς, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ολλανδία, η Νορβηγία, οι Σεϋχέλλες και η Ισπανία, αλλά όχι το Ισραήλ ούτε η Γερμανία, στόχος είναι αφενός να αντιμετωπίσουν από κοινού τις προκλήσεις ασφαλείας στην Ερυθρά Θάλασσα και τον Κόλπο του Αδεν και αφετέρου να διασφαλίσουν την ελευθερία

¹⁴ M. Karagianni. "Egypt: Oil and Gas Contracting". Evrigenis Yearbook of International and European Law. 2022. Date of publication May 31, 2022. pp. 65-77.

¹⁵ "GIE & ENTSGO system capacity map 2024". Gas Infrastructure Europe. January 11, 2024.

της ναυσιπλοΐας για όλες τις χώρες και την ενίσχυση της περιφερειακής ασφάλειας και ευημερίας. Με καθυστέρηση ενός μηνός, και η Ε.Ε. αποφάσισε τη σύσταση κοινής ομάδας επιτήρησης της Ερυθράς και συνοδείας των πλοίων, που θα διέρχονται του Κόλπου του Aden και του Στενού Bab- el- Mandeb, με την ονομασία “Ασπίδες” (Απόφαση Συμβουλίου ΥΠΕΞ Ε.Ε. 19/02/24), στην οποία θα συμμετέχουν η Ελλάδα, η [Γαλλία](#), η [Ιταλία](#), η [Γερμανία](#), η [Ισπανία](#), το [Βέλγιο](#) και η [Δανία](#). Η ευρωπαϊκή κοινή ναυτική επιχείρηση, η πρώτη του είδους από πλευράς Ε.Ε., θα τελεί υπό ελληνική διοίκηση στο επιχειρησιακό στρατηγείο στη Λάρισα ενώ επί του πεδίου τη διοίκηση θα έχει η Ιταλία. Σύμφωνα με τον σχεδιασμό δεν θα υπάρξει στρατιωτική δράση εναντίον των Houthis, παρά μόνο αν επιτεθούν σε εμπορικό πλοίο, που θα διασχίζει την Ερυθρά Θάλασσα.

Καταληκτικά, όπως η πρακτική έχει δείξει και σε προηγούμενες κρίσεις ή δύσκολες οικονομικά περιόδους (π.χ. πανδημία) η Ανατολική Μεσόγειος παραμένει μία εξαιρετικά ελκυστική περιοχή για άμεσες ξένες επενδύσεις τόσο στην έρευνα και εξόρυξη (upstream) όσο και στη μεταφορά προς διεθνείς αγορές (midstream). Αν και η περιοχή φιλοξενεί παγιωμένες και χρόνιες διμερείς διακρατικές διενέξεις, οι οποίες κατά καιρούς αναφλέγονται (Παλαιστινιακό ζήτημα, Μουσουλμανική Αδελφότητα, Κυπριακό θέμα, Ελληνο- τουρκικές σχέσεις, εσωτερική αστάθεια στο Λίβανο και τη Συρία), η Λεκάνη της Λεβαντίνης και η Μεσογειακή Ράχη αποτελούν το αντικείμενο μακροχρόνιων επενδύσεων πολλών και σημαντικών δυτικών ενεργειακών εταιρειών με στόχο την παραγωγή υδρογονανθράκων και την εμπορική τους αξιοποίηση. Επιπλέον, στην περιοχή και ευρύτερα στη Μεσόγειο σχεδιάζονται και προωθούνται μεγάλα ενεργειακά έργα υποδομών μεταφοράς φυσικού αερίου, καθαρής ηλεκτρικής ενέργειας παραγόμενης από ΑΠΕ και υδρογόνου με τη σύμπραξη φορέων και εταιρειών από Ευρώπη, Αφρική και Μέση Ανατολή και μελλοντική συγχρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Η τάση αυτή αναμένεται να συνεχιστεί και στο μέλλον, καθώς η Ευρώπη χρειάζεται επιτακτικά νέες και καθαρές μορφές ενέργειας, προκειμένου αφενός να αντικαταστήσει προοδευτικά το ρωσικό φυσικό αέριο και αφετέρου να εξυπηρετήσει τον στόχο της ενεργειακής μετάβασης.



Κλίμα και Βιώσιμη Ανάπτυξη

Climate Change and Migration

Πλαστική Ρύπανση σε Θάλασσες και Ωκεανούς: Προκλήσεις και Αντιμετώπιση

Climate Change and Migration

UNESCO Chair on Climate Diplomacy was founded at the National and Kapodistrian University of Athens in March 2019. The Chair promotes interdisciplinary research, training, education as well as policy-capacity building in the field of climate change policies and diplomacy at the national, regional and international level.

Συγγραφείς :

Emmanuella DOUSSIS

*Professor of international institutions,
National and Kapodistrian University of Athens,
UNESCO Chairholder on Climate Diplomacy,
Head Climate and Sustainability Programme,
ELIAMEP*

Maria Eleni PANTAZI PSATHA

*PhD candidate, KU Leuven,
Programme Officer at
METAdrasi-Action for Migration
and Development*

Μάιος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου: *Wikicommons,
Désertification des terres*



Summary

- Climate change is one of the factors among others that lead to human mobility.
- Climate migration is a multicausal and multi-form phenomenon.
- Climate migration should not be perceived as a stand-alone issue for which an entirely novel legal and political framework should be adopted. Au contraire, it needs to be addressed in relation with other agendas and existing areas of cooperation.
- The focus should be placed on how we talk about people moving for climatic reasons and not what we call them.
- Attention should be paid to internal and inter-regional displacement.
- One-size-fits-all policy responses are unrealistic; thus, tailor-made solutions should be promoted.
- Mitigation policies can be developed through existing frameworks.
- Reinforcement of National Adaptation Plans is of significant importance.
- Migration can be seen as an adaptation strategy.
- Promotion of humanitarian visas as well as bilateral free movement agreements are some policies that need to be reinforced.

Introduction

Undeniably climate change has adversely impacted different areas in the world and has caused damages to human and natural systems. It has always been the case that the most vulnerable people or countries are also the most affected ones. Floods, hurricanes, droughts, and fires have historically led people to migrate. Several examples from the Great Irish Famine of 1845 to the Dust Bowl Migration of the 1930s, prove that mobility triggered by climate change has not recently emerged (Ionesco et al., 2016).

Mobility due to climate change has been- and still is- one of the widest academic debates of the last decades, with a dominated divide between the “maximalist” (or alarmist) and “minimalist” (or sceptical) school of thought. From the devastating hurricane Katrina to the gradual desertification of Guatemala, the outcome remains the same: people have to move either for a short-term or permanently in order to protect themselves. However, and as the years pass, the intensity and frequency of extreme climatic events have increased the urgency to deal with the nexus of climate change and human mobility.

The state of research and data has remarkably improved during the last decade. The publication of landmark reports and studies has led to a more concrete conceptualisation and a clearer understanding of the links between climate change and migration. However, this binary view of migration is still persistent; people are forced to either migrate due to political reasons, thus, being able to seek asylum protection, or they are willingly moving for economic reasons. This dual perspective of migration is being questioned by climate change (Doussis, 2023). It is important to underline though the complexity of the relationship between climate change and migration, which is also affected by other factors (McLeman & Smit, 2006, 31-32).

Newly emerged questions are already at the forefront of the political and academic agenda: what policy responses are needed at an international, regional, and national levels when migration is the only solution? What is the role of the states? How can people who move because of climate change be protected? To provide an answer to these questions, we need to start by addressing some of the so-called “classic questions”: how is climate change linked to migration and what do we already know about the people who are moving due to climatic events? How should these people be called? Can we refer to them as “climate refugees” or “environmental migrants”? Therefore, the objective of this paper is twofold: on the one hand, it will respond to the aforementioned “classic” questions, and on the other hand, it will draw policy recommendations in order to better understand and address climate mobility.

How is climate change linked to migration?

Historically, an amplitude of examples proves that climate change and migration are interlinked. However, the former constitutes one of the factors that can trigger mobility and it should not be examined in isolation from other drivers. Specifically, climate change interacts with “five categories of drivers” (Foresight Migration and Global Environmental Change, 2011) that influence the decision to move: social, political, economic, environmental, and demographic. For this, climate migration is characterised by many scholars, such as Norman Myers and Etienne Piguet, as a **multi-causal** phenomenon. Piguet underlines that ‘pure environmental migration does not exist, and multicausality is the norm’ (Piguet, 2011).

It is important to understand the complexity of the links between climate change and migration; on the one hand, this relation is affected by other factors, such as conflict, economic or political instability, while on the other hand, climate impacts can intensify these factors that shape peoples’ intentions to move, acting as a “threat multiplier” (Doussis, 2023).

Moreover, climate migration is perceived as a **multi-form** phenomenon as well, as it varies in form. Concretely, temporary movements are often caused by extreme weather events, with people usually returning home once conditions improve, such as in the case of unpredicted rainfall in Peru. Conversely, slow-onset events, such as droughts or sea-level rise, usually lead to a more permanent form of migration. Internal movements or cross-border is another distinction; nevertheless, and as it will be highlighted in the next section, internal movements are more common, as people are more prone to moving within the borders of their country, or within the same region. Displacement might take the form of a voluntary adaptation strategy or can be also forced in so far as people have no other option than to leave their homes. However, it is noteworthy to mention that there are some grey areas when we talk about forced or voluntary migration. What happens in the case of people who do not want to leave their homes, but they have to since their habitual place has become uninhabitable? What about people who migrate in order to avoid being forced to do so at a later stage? (Ionesco et al., 2016, 18).

Another linkage between climate change and migration is the notion of **vulnerability**. Specifically, vulnerability is defined as “the risk of adverse outcomes to receptors or exposure units (human groups, ecosystems, and communities) in the face of relevant changes in climate, other environmental variables and social conditions” (Economic and Social Commission for Western Asia, 2015, 26). It is considered as a multidimensional concept and is a function of three main elements: (a) sensitivity; (b) degree of exposure; and (c) resilience. As underlined in the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, vulnerability varies among and within regions, while at the same time it is affected by other socioeconomic factors (IPCC, Summary for Policy Makers, 2022, 12). Complementary to the above, we can better understand the linkage that vulnerability creates if we see it analogically to conflicts and wars; certain groups become more vulnerable during wartime, while the same applies for climate change. “During natural disasters, women tend to die or suffer injury more often than men because they are not warned, cannot swim or cannot leave the house alone.” (Cohen & Bradley, 2010). Therefore, it is crucial to ameliorate the quality of information and data in order to minimise vulnerability (Birkman et al., 2022).

The 2005 hurricane Katrina, which temporarily displaced over a million people, was extremely destructive due to the lack of protective capacity, poor disaster planning, in combination with the gradual destruction of the wetlands. Almost twenty years later, in July 2022, Pakistan faced the most severe floods which led

to the internal displacement of 8,2 million people, marking it as the world's largest disaster displacement of the last decade. Despite the country's progress in risk reduction, the level of preparedness minimised the country's resilience. Contrariwise, an example of state action that has reduced vulnerability is South Sudan's four-year project which aims at reducing flood risk by developing local early warning systems, water management and flood resilient infrastructure (Norwegian Refugee Council, 2023). Therefore, "it is worth recalling that climatic hazards do not automatically lead to displacements" (Piguet, 2011). The examination of vulnerability as a linkage between climate change and migration provides us with the opportunity to focus on warning signs and be better prepared for future climatic events. A hurricane or a flood, by itself does not signify a disaster; it needs to be followed by factors such as poor planning, lack of information, or unpreparedness.

Hence, climate migration should not be perceived as a stand-alone issue for which an entirely novel legal and political framework should be adopted. Au contraire, it needs to be addressed in relation with other agendas and existing areas of cooperation. The Groundswell report highlighted that, "there is no straight line of causation between climate change and migration, as mobility itself is complex, driven by multiple processes that interact" (World Bank Group, 2018).

Existing Data and numbers

A general remark regarding existing data and estimates on the number of people who are moving due to climate change is that, up-to-date, there is no accurate number because of the difficulty in gathering data, since seldom do people migrate only for climatic reasons. It is important to clarify though, that this is the case for cross-border climate migration, and not for internal mobility. The importance of having accurate and updated data lies on the fact that they can contribute to early warning, mitigation of climate change, and enhancement of adaptation strategies (Norwegian Refugee Council).

Moreover, the majority of existing studies are of a qualitative character, focusing on the causes of migration, or a definitional approach, making empirical studies extremely rare (Gemenne, 2018). As highlighted in the 2023 IOM report (Beyer & Milan, 2023, 18), the existing methodologies do not allow for a consistent gathering of data, and the numbers that are used are usually predictions and estimates. From 1997, we have the first predictions provided by Norman Myers (Myers, 1997), who estimated that there are at least 25 million "environmental refugees" at the time, while as many as 200 million people could be at risk of displacement in the nearest future. Another report showed that at least 36 million people have been displaced due to natural disasters (IOM, 2009). However, these numbers were mainly used to raise awareness and bring at the forefront the issue of climate migration.

The most accurate data so far concern internal mobility and are provided by the Internal Displacement Monitoring Centre. Specifically, the latest report of 2023 (Norwegian Refugee Council, 2023, 48) highlights that 71,1 million people live in internal displacement, with a 20 per cent increase in one year, making it the highest record of internal displacement up-to-date. Of those, 8,7 million were displaced solely due to environmental disasters. The five countries that face the highest figures are Pakistan, the Philippines, China, India, and Nigeria, in which the majority of disaster displacements were triggered by weather-related hazards. To illustrate the increase of internal displacements, the example of Greece is considered. In 2020, there were 13,000 internal movements, whereas in 2021 there was a significant increase reaching

67,000 displacements. Overall, in 2022 the highest rate of internal displacements was recorded, with 41 per cent higher than the annual average of the last decade.

Hence, human mobility is hard to predict, while it is almost unrealistic to be able to know the exact number of people who have crossed borders due to environmental degradation. However, the Internal Displacement Monitoring Centre has shed some light regarding internal displacements through its yearly reports. These data are considered more accurate due to the methodology used which relies on a baseline of events. Yet, they concern solely internal and forced mobility, which means that the need to produce more empirical studies remains of significant importance.

How should we call people who are moving due to climate change?

The definitional approach of climate migration has been at the forefront of the academic debate. Throughout the years many notions, such as “environmental refugee”, “climate displacee”, “eco-migrant”, have emerged; yet they remain controversial and rather unclear. The first and most commonly used definition was provided by El-Hinnawi in 1985, who defined environmental refugees as “those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardised their existence and/or seriously affected the quality of their life” (Bates, 2002).

Although it is the first try to provide a definitional conceptualisation of this phenomenon, it still remains a wide approach which encompasses every type of climatic displacement, without making any distinction nor providing concrete criteria that could make clearer of who can be perceived as an “environmental refugee”. To put it simply, this definition puts under the same umbrella people who are moving due to a severe flooding and people who are gradually leaving their homes due to events such as sea-level rise or desertification. Also, we cannot include in the same definition people who are moving internally and those who are crossing borders, as their only common element is their movement due to environmental factors.

The term “environmental refugee” has also been introduced by Norman Myers in most of his reports which has received criticism for the confusion it creates (Black, 1998). Professor Guy S. Goodwin-Gill raised an interesting point, shifting the focus from how we define refugees to why we define them the way we do. He emphasised that “the main purpose of any definition or description is to facilitate, and to justify aid and protection” (Juss, 2006, 198). This also explains the definition of a “refugee” under the 1951 Refugee Convention, which provides specific criteria under which a person can acquire the refugee status. In that case, climate change and natural disasters are not one of them. Hence, talking about “environmental refugees” does not have a legal basis as a notion and its use would imply the need to expand the Convention. Such an expansion is not seen very positively and may be unnecessary as climate change is usually not the sole factor driving migration.

Is it therefore, necessary to adopt a specific term when we refer to people moving due to climate change? One school of thought is in favour of the adoption of a legal notion supporting that this would lead to a clearer conceptualisation of climate migration, enabling the development of legal and policy responses. As Gemenne has also underlined, “terminology is at the heart of political responses” (Ionesco et al., 2016, 18). This emphasis is crucial for the development of protection mechanisms for people who are migrating

also due to environmental degradation. Undeniably, the adoption of a concrete notion would terminate the confusion that terms such as “environmental refugee” create. Nevertheless, an internationally agreed definition seems unrealistic, while its generic nature will not suffice for the development of effective policy responses.

On the other hand, an interesting point of view is described by Morrissey (Morrissey, 2021) who highlights that focus should be placed on **how we talk about people** migrating due to climate change and not what we call them. Undeniably, using a single term to define people who are moving due to climate change is appealing, as it helps with conceptualising this group of people, it creates an understanding of the links between migration and climate, while it also allows their enumeration. However, Morrissey underlines that the adoption of one term can lead to an oversimplification of the climate change-migration nexus and put its multicausal character aside, while also creating an anti-immigrant sentiment. It can also lead to inappropriate policy responses that will likely not address the hardships that many people moving due to climate change will face. Thus, what needs to be taken into consideration is how to reduce vulnerability and increase the choices of people who are moving due to climate change, and not see migration “as a problem”, but rather as an alternative to climate change. The complexity of climate migration demands an emphasis on better understanding and conceptualising climate migration, which will offer pathways for policy responses.

What kind of policies are needed?

From the aforementioned analysis it appears that climate migration is at the junction of several fields, which means that policy responses should be developed in a **tailor-made way**, and not through the lens of a one-size-fits-all approach. This section aims at unfolding the policies that will allow for better prevention and adaptation to the consequences of climate change, taking into consideration regional and national vulnerabilities. It is important though to firstly provide an overview of the existing frameworks in order to respond to the following questions: What kind of policy responses are needed? What is the role of the states? What kind of protection for people moving due to climate change is needed?

Undeniably, the existing international, legal regulations do not explicitly address climate mobility. For instance, the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) acknowledges the adverse effects of climate change- and the vulnerability especially of developing countries, low-lying and other small island countries and highlights the importance of global cooperation by all countries. However, it left the details of implementation to be settled later through negotiations within a mechanism set by the same convention, the so-called COPs (Conference of the Parties) to be convened every year. The 2015 Paris Agreement, which complements the UNFCCC, refers to migrants and reaffirms the responsibility of States to uphold their rights while implementing actions to combat climate change; yet this does not establish any new state obligation beyond those existing under Human Rights Law.

Although there are few binding legal texts that explicitly refer to climate migration- such as the African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)-, there are several soft law and policy instruments that offer solutions to guarantee the protection of people moving due to climate disasters. Undeniably, as every person who is migrating needs legal protection, the same applies for people who are moving because of climate change. The Guiding Principles on Internal Displacement, the Cancun Climate Change Adaptation Framework, the Sendai

Framework for Disaster Risk Reduction, are some examples that depict the importance of respecting and protecting the rights of individuals, while taking into consideration the phases of displacement (prevention-protection and assistance during displacement) (Maru, 2009). These can serve as a basis for protecting the rights of people moving due to climate change and enhance policy dialogues. Nevertheless, better tailored legal solutions will still be necessary to effectively tackle migration partially driven by climate change. Some scholars have suggested adopting a new convention which will explicitly deal with climate migration at an international level or expanding existing ones, such as the 1951 Refugee Convention, in order to include climate emergencies. However, these suggestions are not only unrealistic due to the complexity of climate migration, but they will also face political unwillingness. On the other hand, and as the up-to-date practice has proven, a soft law approach is perceived as a more viable solution.

According to international standards, it is the duty of States to safeguard all individuals within their borders, and their citizens overseas. Within this framework, people who move due to climate change should receive the same protection. As underlined in the landmark ruling of *Teitiota v New Zealand*, “states have a ‘continuing responsibility’ to take into account ‘new and updated data on the effects of climate change’”.¹ Although the claim of Mr. Teitiota was dismissed, this decision acknowledged the severe effects of climate change to the well-being of people, leading to a violation of their right to life.

It should be noted that three initiatives requesting advisory opinions to international courts and tribunals have been provided recently. The Inter-American Court of Human Rights was tasked with providing an opinion on State obligations in order to respond to climate emergencies, within the framework of Human Rights Law, underlining the importance of further elucidating States’ duties. Accordingly, the International Tribunal for the Law of the Sea received in 2022 a request from the Commission of Small Island States on Climate Change to provide an advisory opinion on the concrete obligations of State Parties to the United Nations Convention of the Law of the Sea. The International Court of Justice was also tasked by the United Nations Assembly to render an advisory opinion regarding the obligations of States to ensure the protection of the climate system, as well as the legal consequences that could arise from these obligations. Although non-binding, such opinions are highly impactful, establishing the groundwork for future legal initiatives.

In general, climate migration needs overarching policy responses, that consider mobility at its entirety. Therefore, the present policy paper will examine two categories of policies: mitigation and adaptation policies. The former aims at addressing the root causes of climate change, while the latter focuses on increasing the resilience of people and communities who are facing the consequences of climate change. As mentioned in the IPCC Sixth Assessment report, mitigation and adaptation policies go hand-in-hand, since even if countries are fully prepared to face climate change consequences, they still should remain ready to adjust to its effects. It is thus, important to promote climate resilient development, and gradually achieve sustainable development.

In the past century, we have seen the rise of temperatures resulting in negative effects around the globe, emphasizing the critical importance of **mitigation** measures. Over the past 28 years, the Conferences of the Parties (COPs) have made it clear that global cooperation, financial aid for the most vulnerable, and

¹ *Teitiota v. New Zealand* [United Nations Human Rights Committee, 2019], CCPR/C/127/D/2728/2016, para. 9.14.

transitioning to cleaner economies are essential in combating climate change. Consistent with the agreements at the most recent COP28, moving away from fossil fuels, enhancing adaptation strategies, and transferring \$100 billion from developed to developing countries were highlighted as crucial actions. As also underlined in the recent judgment of the European Court of Human Rights (ECtHR), “States must adopt and adhere to policies and measures to [...] mitigate climate change. In doing so, they should pay extra attention to protect the rights of the most vulnerable, who tend to be disproportionately affected by environmental degradation”.² This preventive strategy is closely aligned with adaptation measures, which must establish and enforce a comprehensive set of environmental and social safeguards to guarantee that no project adversely impacts human rights or the environment.

Secondly, **adaptation** policies play a crucial role in diminishing exposure and susceptibility to climate change, while increasing resilience even after a climatic disaster. For this reason, the 2022 Adaptation Gap Report (UNEP, 2023, 1) calls for further action, as there is still a lot to be achieved in order to keep up with climate risks. One favoured framework linking adaptation objectives to migratory opportunities and challenges is the **National Adaptation Plans**. Specifically, they aim at identifying the needs and gaps of a country while ranking its priorities and allowing for better planning and coordination. A great example is Chad’s 2016 National Adaptation Plan, through which the national authorities identified adaptation needs and deficiencies based on the vulnerability factors and the impacts of climate change in the area. Also, the Dominican Republic through the development of socio-economic scenarios combined with climate projections, was able to map the countries vulnerabilities, risks- with flooding being the most important- and priorities.

Another adaptation response which has not been widely acknowledged as such is migration. Human mobility is often portrayed as a failure in response to the grave consequences of climate change and viewed negatively.³ Already in 2010, the Cancun Adaptation Framework had acknowledged that migration is not the last choice of people who are facing the consequences of climate change, it is yet perceived as a “maladaptive response” (Warner, 2010). Contrariwise, **migration can be considered as an adaptation strategy** and may be viewed as either a reactive policy following a natural disaster or as a preventative measure taken before such an event occurs. Of course, the spectrum of adaptive responses can take several forms since climate mobility differs from region to region. For instance, the Egyptian government has implemented an internal migration scheme in order to combat desertification, promoting a migration flow from urban to rural areas. It is interesting to also mention pre-emptive relocation which has been used as an adaptive measure in Vietnam- through the “Living with Floods” project- and Ethiopia- through the “Voluntary Relocation Programme”. These projects relocate people living in areas who are prone to environmental disasters- or where slow-onset disasters such as droughts are already affecting the populations- in order to avoid forced displacements (Ionesco et al. 2016, 26). However, as an adaptation measure, **pre-emptive relocation** still divides the research community, while concrete guidelines for a more regulated relocation are deemed as necessary.

² *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* App. No. 53600/20 (ECtHR, 2024) para 198.

³ One example that has adopted a more positive response of migration as an adaptation strategy is Ethiopia through its National Adaptation Plan. For more see: https://www.unhcr.org/people-forced-to-flee-book/wp-content/uploads/sites/137/2021/10/Franc%CC%A7ois-Gemenne-et-al_Forc-displacement-related-to-the-impacts-of-climate-change-and-disasters.pdf

It is crucial to note that discussions around adaptation policies vary by region and are influenced by the type of mobility involved. For instance, the adaptation policies for Tuvalu and Kiribati regarding sea-level rise differ from policies aiming at mitigating the impact of sudden events, such as tsunamis, that will lead to mass- and probably internal- migration. For the development of adaptation measures, it is essential to identify and address any existing gaps, and vulnerabilities which will lead to higher resilience and the development of early warning systems or better infrastructure. Yet, much remains to be done in the area of migration and climate change. Further developing National Adaptation Plans by creating guidelines or tools, is a process that needs to be developed additionally, as it is currently stalled due to insufficient data or funding shortages. Optimizing human mobility as an adaptation policy and perceiving it from the standpoint of the advantages it can create are still some challenges that need to be faced at a policy level.

Furthermore, there is a move away from the idea of a one-size-fits-all solution; whereas it appears that the regional level provides a favourable setting for collective action, particularly because most international movements occur at this scale. It is usually the case that neighbouring countries frequently face similar challenges and opportunities, and it is thus, easier to negotiate agreements or establish joint policies at a regional rather than international level. For this reason, this paper is in favour of focusing on internal and inter-regional migration. The adoption of regional instruments and bilateral agreements will accommodate each region's needs as already proven through the examples of the Kampala Convention and the Cartagena Declaration.

Some interesting examples of regional responses are the “**humanitarian visa**” that Argentina launched in 2022, and the “**free movement agreement**” between Australia and Tuvalu, signed in November 2023. Specifically, the former concerns people from Mexico, Central America and the Caribbean and provides the opportunity to remain in Argentina for a three-year period in case of sudden-onset climate displacement. This visa functioned within a rights-based legal framework, viewing migration as a human right regardless of legal status. It is also crucial to note that the speed of approval processing may vary, largely depending on the resources available to Argentina's immigration services. Consequently, obtaining approval could potentially take several months. The second example refers to the Falepili Union, or the so-called “bilateral, new treaty” in which Australia will offer residency to Tuvaluan citizens affected by sea-level rise. Amongst others it includes the establishment of a special visa arrangement for Tuvaluan citizens to live, work and study in Australia. Specifically, Australia will offer up to 280 people access to permanent residency each year, while it will also help the citizens of Tuvalu to remain in their homes with safety. Additionally, Australia will provide financial support for Tuvalu's Coastal Adaptation Project and assist in enhancing their climate resilience.

Overall, enhancing regional and national policy dialogues will enable the understanding of the impacts of climate change, the existing gaps and promote the exchange of good practices, while reinforcing resilience and adaptive capacities. The general idea is that “states should undertake measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regards to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels”.⁴ Therefore, the sole realistic solution is a combination of existing legal documents, soft law, and migratory policies. The creation of guidelines for cross-border migration, in accordance with the Guiding Principles on Internal Displacement seems like a solution that will be more easily “digested” by states.

⁴ Cancun Climate Change Adaptation Framework (2010), Article 14(f).

Conclusion

The nexus between climate change and human mobility is a new area of interest, and a challenging one. It combines several policy fields, from migration and climate change to risk management and human rights. Its complexity and multicausality are growing, necessitating robust, and multifaceted policy responses. The discourse around climate migration has evolved significantly towards a clearer conceptualisation; yet this signifies the amplitude of the remaining and emerging challenges as well. Although it appears as easier to have accurate data on the cost and damages of climate disasters, the human cost of climate change is not easily estimable.

A recurring issue in discussions about climate migration revolves around how to define individuals who move due to climate change impacts. The response is that focus should be placed on how we talk about them and not what we call them. Although the adoption of one term seems appealing, it can lead to oversimplification and inappropriate policy responses. Environmental disasters are clearly challenging many of the long-standing conceptual, legal, and organizational frameworks of dealing with mobility. Therefore, more work needs to be done in the reinforcement of existing legal and policy frameworks that will safeguard the rights of people.

Integrating both mitigation and adaptation strategies should be further promoted taking into consideration the needs and vulnerabilities of regions. The introduction of specific cases, such as the humanitarian visa in Argentina and the bilateral treaty between Australia and Tuvalu, illustrates the importance of tailor-made solutions, instead of an overarching international approach. Moreover, there is still space for development regarding the optimization of the benefits that migration can offer as an adaptation strategy. Understanding the complexity of climate migration will lead to the right questions, and to proactive policy responses. Thus, it should not be perceived as a stand-alone issue. Contrariwise, a more flexible approach is preferred, including a combination of soft laws and migratory policies, while developing regional cooperation and national responses. Policies should emphasize on three axes: prevention, protection, and adaptation in order to offer sustainable and long-term solutions.

References

Bates D.C., 'Environmental Refugees? Classifying Human Migrations caused by environmental change in Population and Environment' (Human Sciences Press, 2002), <<https://bit.ly/3PyxhQH>> accessed 15 April 2024.

Beyer R., and Milan A., 'Climate Change and Human Mobility: Quantitative Evidence on global historical trends and future projections' (IOM, 2023)
<https://www.migrationdataportal.org/sites/g/files/tmzbdl251/files/2023-06/Final5_2023%20Climate%20Change%20and%20Human%20Mobility.pdf> accessed 11 April 2024.

Birkman J. *et al.*, 'Understanding human vulnerability to climate change: A global perspective on index validation for adaptation planning' (Science of the Total Environment, vol. 803, 2022)
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969721051408?ref=pdf_download&fr=RR-9&rr=8714a665c99beee4> accessed 14 April 2024.

Black R., 'Refugees, environment, and development' (Longman, 1998).

Cancun Climate Change Adaptation Framework (2010).

Cohen R., and Bradley M., 'Disasters and Displacement: Gaps in Protection' (Journal of International Humanitarian Legal Studies, vol. 1, 2010), <[Disasters and Displacement: Gaps in Protection \(preventionweb.net\)](https://preventionweb.net)> accessed 15 April 2024.

Doussis E., 'Climate change and migration: a difficult equation' (Perivallon & Dikaio, Nomiki Vivliothiki, 2023).

Doussis E., 'Climate change and migration' (RMSHub, 2023).

Economic and Social Commission for Western Asia, 'Overcoming Population Vulnerability to Water Scarcity in the Arab Region' (United Nations, Issue 7, 2015)
<<https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/arab-population-vulnerability-water-scarcity-2015-english.pdf>> accessed 14 April 2024.

Foresight Migration and Global Environmental Change, 'Future Challenges and Opportunities: Final Project Report' (The Government Office for Science, 2011) <<https://bit.ly/3Ly9H3i>> accessed 12 April 2024.

Gemenne F., 'Qualitative Research Techniques', in "Handbook of environmental displacement and migration" (Routledge Handbook of Environmental Displacement and Migration, 2018).

International Organization for Migration, 'Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence' (IOM, 2009) <[migration and environment.pdf \(iom.int\)](https://www.iom.int/migration-and-environment)> accessed 14 April 2024.

Ionesco D., Mokhnacheva D., and Gemenne F., 'The Atlas of Environmental Migration' (Routledge, 2016) <<https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315777313/atlas-environmental-migration-dina-ionesco-fran%C3%A7ois-gemenne-daria-mokhnacheva>> accessed 14 April 2024.

IPCC, 'Summary for Policy Makers' in Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Cambridge University Press, 2022) <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf> accessed 15 April 2024.

Juss S.S., 'International Migration and Global Justice' (Routledge, 1st edn, first published 2006).

Maru M.T., 'The Kampala Convention: A significant achievement of AU setting norms' (JOUR, 2009) <https://www.researchgate.net/publication/329896306_The_Kampala_Convention_A_Significant_Achievement_of_AU_in_Setting_Norms> accessed 17 April 2024.

McLeman R., and Smit A. B., 'Migration as an adaptation to climate change' (Climatic Change, 2006).

Morrissey J., 'How should we talk about climate change and migration?' (Migration Studies, Volume 9, Issue 1, 2021), <<https://academic.oup.com/migration/article-abstract/9/1/150/6041233?login=false>> accessed 16 April 2024.

Myers N., 'Environmental Refugees,' (Population and Environment 19(2), 1997).

Norwegian Refugee Council, 'Internal Displacement and Food Security' (NRC, 2023) <https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2023_Global_Report_on_Internal_Displacement_LR.pdf> accessed 13 April 2024.

Piguet E., 'Migration and Climate Change: An Overview' (Oxford University Press, 2011), <[PDF Migration and Climate Change: An Overview \(researchgate.net\)](#)> accessed 12 April 2024.

Teitiota v. New Zealand [United Nations Human Rights Committee, 2019], CCPR/C/127/D/2728/2016.

United Nations Environment Programme, 'National Adaptation Planning: Emerging Lessons Learned' (UNEP, 2023).

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland App. No. 53600/20 (ECtHR, 2024).

Warner K., 'Global Environmental Change and Migration: Governance Challenges' (Elsevier, Vol. 20, Issue 3, 2010) <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378009001058>> accessed 13 April 2024.

World Bank Group, 'Groundswell: Preparing for Internal climate migration' (International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2018) <Groundswell: Acting on Internal Climate Migration (worldbank.org)> accessed 13 April 2024.

Climate Change and Migration

UNESCO Chair on Climate Diplomacy was founded at the National and Kapodistrian University of Athens in March 2019. The Chair promotes interdisciplinary research, training, education as well as policy-capacity building in the field of climate change policies and diplomacy at the national, regional and international level.

Συγγραφείς :

Konstantinos Topouzelis

*Associate Professor,
Department of Marine Sciences,
University of the Aegean*

Ifigeneia Tsakalogianni

Environmental Lawyer, LL.M, MSc

*Editing & Coordination: Emmanuella Doussis,
Professor NKUA,
Senior Policy Advisor ELIAMEP,
Head Climate and Sustainability Programme*

Σεπτέμβριος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου: *Unsplash,*



Summary

- Plastic pollution is a serious global problem, with significant environmental, health and economic impacts. The need for global action is imperative, as plastic pollution affects all levels of society and ecosystems.
- The lack of strict regulations on the production, use and disposal of plastics, as well as weak enforcement and imposition of penalties are some of the main reasons for the increase in plastic pollution.
- Implementing policies to promote the circular economy is critical, with the aim of reducing plastic waste generation and increasing recycling.
- The planning of the response to the problem requires the creation of a mechanism for observing and tracing plastics, i.e. recording the current situation in a scientific and indisputable way.
- Cost-effective solutions, such as incentives to use biodegradable materials and the development of innovative recycling methods, need to be promoted.
- Enhancing environmental education and public awareness is essential to change behaviors and promote sustainable consumption practices.
- International cooperation is needed to create common standards and rules and cooperative inspection and enforcement mechanisms, as plastic pollution is a cross-border issue.
- Governments must support research and development of new technologies to reduce plastic litter and clean up the oceans.
- Imposing taxes and fees on plastic products will reduce their use and fund initiatives to protect the environment. A flexible, adaptive institutional framework, stricter enforcement of laws by strengthening administrative capacity to enforce rules and imposing penalties with the cooperation of all actors involved are needed, with the common goal of reducing the “plastic footprint”.

Introduction

Plastic pollution is one of the most serious environmental problems of modern humanity. The impact of plastic pollution is not only limited to biodiversity and health, but also extends to economic sectors that are vital for many countries, such as tourism and fisheries.

Plastic pollution is one of the most serious environmental problems of modern humanity, as the amount of human-made waste in the riparian and marine environment has increased dramatically in recent years (MacLeod et al., 2021). Plastic pollution in the seas and coasts is not just an aesthetic issue, but has serious consequences for biodiversity, human health, the economy and social welfare of affected countries. Plastic waste breaks down into microplastics, which pose an unseen risk as microscopic plastic particles enter the food chain through marine life and affect the food chain, resulting in impacts on human health. The impact of plastic pollution is not only limited to biodiversity and health, but also extends to economic sectors that are vital for many countries, such as tourism and fisheries. Beaches and coastal areas, which are often central elements of the tourism product, deteriorate when there is a continuous increase in plastic waste.

Numerous scientific studies highlight the extent of the problem and suggest ways to monitor plastic pollution (Andriolo et al., 2024; Cózar et al., 2021, 2024; Goddijn-Murphy et al., 2024; Guffogg, Blades, et al., 2021; Guffogg, Soto-Berelov, et al., 2021; Papakonstantinou et al., 2021; Topouzelis et al., 2019, 2021). To address the problem, international institutions have taken certain initiatives. The United Nations Environment Programme (UNEP) launched the Global Partnership on Plastic Pollution and Marine Litter (GPML) at the United Nations Conference on Sustainable Development (also known as "Rio+20", the 20-year follow-up to the historic 1992 United Nations Conference on Environment and Development in the same city) in June 2012. However, a more systematic global response to the problem came in March 2022 when the UN approved a historic resolution to establish the first international treaty on plastic pollution (UN Plastic Treaty) (UNEP, 2022), which is currently under development. Today, global plastic pollution, sustainable development, and "plastic justice" are current issues highlighted by scientific studies (Stoett et al., 2024).

The questions that emerge about tackling plastic pollution are at the heart of the academic and policy debate: first, what policies are needed at international, regional and national levels to tackle plastic pollution? What are the key elements that need to be taken into account in order for the planned policies to have the maximum effect? What is the role of states and citizens? Are there practical solutions that can be implemented and how? In order to answer these questions, the problem must be analyzed historically in order to understand its starting point, to highlight its causes and the legal frameworks that govern it. Therefore, this paper has two main objectives: first, to outline this multifaceted environmental issue, and second, to present policy proposals for addressing plastic pollution.

What are the root causes of plastic pollution?

The history of plastic pollution begins with the discovery and mass production of plastic materials in the 20th century. Bakelite was the first synthetic plastic material, discovered in 1907 by Leo Baekeland. This discovery marked a new era for industry, as plastics offered several advantages such as low production cost, durability, and lightness, quickly replacing traditional materials like wood, glass, and metal. After World War II, plastic production skyrocketed. Plastics became an integral part of daily life, with plastic bags, bottles, and food packaging dominating the market.

Plastic pollution became evident in the late 20th century when early scientific studies revealed large quantities of plastic waste along coastlines and oceans. The problem grew over the years, with international research highlighting the environmental and health impacts of plastics. It is estimated that globally, between 9 and 23 million tons of plastic enter the marine environment annually. Despite scientific discoveries, including the "plastic islands" in the Pacific Ocean found in 1997, plastics remain a fundamental part of our daily lives, continuing to degrade the environment and threatening the well-being of future generations.

The root causes of plastic pollution can be attributed to three main factors: mass production and use, the durability of plastics, and inadequate waste management.

When approaching the problem objectively, the root causes of plastic pollution can be attributed to three main factors: mass production and use, the durability of plastics, and inadequate waste management.

Plastic is a material that is in very high demand and therefore facilitates mass production. In addition, due to mass production it is becoming more and more economical, and therefore more appealing. Alternatives exist, but they either cost more or consumers are not used to them. The result is that plastics are widespread all over the planet and we are not in a position to propose alternatives immediately.

Plastics are highly durable, taking hundreds of years to break down. This same characteristic, which makes them useful in many applications, becomes a major issue when dealing with plastics as waste. Additionally, microplastics—tiny plastic particles that result from the long-term use and breakdown of plastic materials—are an alarming byproduct of plastic pollution. These microplastics have been found in every level of marine and terrestrial ecosystems, from plankton to large mammals and even humans.

Moreover, there is no comprehensive and systematic way of managing plastic waste globally. While some countries enforce strict plastic waste management, the global picture is grim. Most waste management systems, designed in the early 20th century, focus primarily on landfilling. These systems are not equipped to handle the ever-increasing volume of plastic waste. Even in many developed countries, plastic recycling remains inadequate, and new products are not designed with circular economy principles¹ in mind. As a result, most plastics still end up in landfills or are dumped uncontrolled into the environment, including land, rivers, and seas.

¹ In short, the circular economy is understood as an economic model in which waste is reduced and resources are reused by keeping products and resources in use for as long as possible. Achieving a circular economy requires structural changes in modern production and consumption patterns. See below for the definition of the concept in the European context.

What is the existing legislation at European and national level?

Since the 1970s, waste legislation has continued to evolve and be enriched both quantitatively, that is, with new political and legislative developments, as well as in terms of the range of individual sectors covered. The European Union (EU) has developed a comprehensive legal framework to tackle waste management, with a particular focus on plastics. This framework aims to reduce the environmental impact of waste and promote recycling and the circular economy. Legal measures implemented at EU level form the backbone of national waste policies in all Member States, providing a coherent approach to managing plastic waste and promoting sustainability.

Key EU legislation and policy on waste management and plastics

Reducing the environmental impact of waste generation and management was one of the first elements of European environmental policy, as already in the mid-1970s the reduction of the environmental footprint of waste was identified as a key priority at EU level, with the publication of the **Waste Framework Directive (WFD)**². The WFD is the cornerstone of EU waste legislation, establishing the basic concepts and definitions related to waste management, including the principle of waste hierarchy: in summary, the following order should be followed when regulating waste generation and management: (a) prevention; (b) preparation for re-use; (c) recycling, (d) recovery (e.g. energy recovery) and (e) disposal³. Essentially, adherence to the waste hierarchy principles means that any natural and legal person who generates waste should exhaust prevention and reuse as primary principles before a product becomes waste, and then, if this is not feasible, proceed to apply the principles of recycling (preferable) and then the recovery for energy production and disposal; i.e. the discharge into water, soil, etc. of products that are now considered waste (the final stage).

The following order should be followed when regulating waste generation and management: (a) prevention; (b) preparation for re-use; (c) recycling, (d) recovery (e.g. energy recovery) and (e) disposal.

The Directive also sets out two key principles: the "polluter pays" principle, which argues that the polluter should bear the costs of remediation and environmental damage, and "Extended Producer Responsibility", which requires producers to bear the costs of managing the waste stage of the life cycle their products. For plastics, the WFD mandates Member States to adopt waste management plans and waste prevention programmes, focusing on reducing plastic waste generation and boosting recycling rates. The Directive also includes provisions on hazardous waste and separate collection of waste, with the aim of ensuring effective sorting and treatment of plastics.

The **Landfill Directive 1999/31/EC**⁴ aims to reduce the environmental impact of landfilling waste by setting strict operational and technical requirements and restrictions on the types of waste that can be landfilled. For plastics, the Directive encourages their diversion from landfills through measures promoting recycling and recovery. **Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste**⁵ aims to reduce packaging waste and promote sustainable solutions, while setting specific targets for the recycling and recovery of packaging materials, including plastics. According to the Directive, Member States must put in place systems for the return, collection and recovery of used packaging to meet recycling targets, while encouraging producers to design packaging that is easier to recycle and has a lower environmental impact. Indeed,

² Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives

³ Para. 1 of Art. 4 WFD.

⁴ Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste.

⁵ Directive 94/62/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste.

The Circular Economy Action Plan, as published in March 2020, is a structural component of the European Green Deal, aiming, among others and through a series of legal and non-legal measures it introduces, to make the circular economy the norm in the EU

amendments to the Directive in recent years have introduced stricter recycling targets for plastic packaging, aiming to have 55% of all plastic packaging waste recycled by 2030. **Directive 2019/904/EU**⁶ (a.k.a., the Single-Use Plastics Directive) targets the ten single-use plastic items most commonly found on European beaches, which account for 70% of all marine litter in the EU, by introducing a ban on certain single-use plastic products (such as cutlery, plates, straws and stirrers), and sets consumption reduction targets for others (such as plastic food containers and cups). In addition, the Directive includes measures on product design requirements and labelling and ways to cover the costs of waste management, cleaning and awareness-raising measures to mitigate the environmental impact of products by plastic producers. In addition, Regulation **1907/2006**, known as REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals⁷), has gradually introduced various restrictions on concentrations of substances found in plastics, such as cadmium⁸, toxic phthalates⁹ and lead¹⁰.

In the policy field, the European Commission published its Circular **Economy Action Plan in 2015**¹¹, defining this concept, in which *"the value of products, materials and resources remains in the economy as long as possible, and waste generation is kept to a minimum"*¹², and sets targets for waste generation and management, also giving priority to plastics. **The Plastics Strategy**¹³ was announced in 2018 and set targets for the recycling of all plastic packaging by 2030, while **the Circular Economy Action Plan**, as published in March 2020¹⁴, is a structural component of the European Green Deal, aiming, among others and through a series of legal and non-legal measures it introduces, to make the circular economy the norm in the EU. In this context, the new Regulation 2023/2055 introduced strict restrictions on harmful microplastics¹⁵.

National legislation on plastics

In Greece, plastics legislation mainly includes the transposition of European legislation into national law. **Law 2939/2001** on packaging and alternative management of packaging and other products (car tires, vehicles, waste electrical and electronic equipment, excavation, construction and demolition waste, etc.) introduces the "Extended Producer Responsibility (EPR)" in practice, with mandatory participation of producers of products in "Alternative Management Systems" (AMS). The role of the Systems is to organize the collection work after sorting, shipment, temporary storage and recovery, and for each waste stream quantitative targets are set for the separate collection of the waste and for its recovery. The operation of AMS is supervised by the Hellenic Recycling Agency (EOAN, in Greek).

⁶ Directive 2019/904/EU of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment.

⁷ Regulation 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH Regulation) and establishing the European Chemicals Agency.

⁸ Commission Regulation (EC) No 494/2011 of 20 May 2011 amending Regulation (EU) No 494/2011; Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council.

⁹ Commission Regulation (EU) 2018/2005 of 17 December 2018 amending Annex XVII to Regulation (EC) No .../... Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council.

¹⁰ Commission Regulation (EU) 2023/923 of 3 May 2023 amending Annex XVII to Regulation (EC) No .../... Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council.

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy, Brussels, 2/12/2015, COM(2015) 614 final.

¹² Ibid. p. 2.

¹³ A European Strategy for Plastics in a Circular Economy, COM/2018/028 final.

¹⁴ A new Circular Economy Action Plan, For a cleaner and more competitive Europe, COM/2020/98 final.

¹⁵ Regulation (EU) 2023/2055 of 25 September 2023 amending Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council.

Also, a new strategy in waste management is defined with the implementation of **Law 4042/2012**, with the main objective of moving to a "European Recycling Society". In this context, appropriate measures shall be taken to promote product reuse and preparation for re-use activities, in particular by encouraging the establishment and support of re-use and repair networks; the use of economic instruments; procurement criteria and quantitative targets, while according to article 84 of **Law 4819/21** specific persons are designated as responsible for the organization and operation of AMS specifically for packaging.

Law 4736/2020 incorporates Directive 2019/904/EU and prohibits the placing on the market of certain single-use plastic products and provides for measures to reduce the use of plastic cups and food containers, while **the National Action Plan for the Circular Economy (2021)** sets out the strategies and measures for the transition to a circular economy, constituting a roadmap with a four-year duration (2021-2025) and including promotional actions for circularity in production and consumption.

As shown above, the transition to a circular economy is a key priority at EU level and a constantly evolving and multifaceted policy area. The European Commission has implemented a dense set of policy and legislative initiatives that aspire to contribute towards systemic change of existing "linear" models and drastic reduction of waste. The process is dynamic and complex, while its legal aspects as well as its interaction with EU climate objectives and the national legal framework of Member States will be at the heart of EU policy in the coming years.

What kind of policies are needed?

The policies that need to be implemented to further combat plastic pollution should take into account five key elements. **The first is that plastic as a material is not responsible for the environmental degradation, but rather its use.** Policies should aim to correct the logic of improper use by the user-consumer and consider legislative initiatives that would make the use of plastic unprofitable unless certain environmental conditions are met. Additionally, policies should consider the state's responsibility for waste collection and management, ensuring the proper removal of plastics from the environment.

The second element is that plastic is a highly durable material with many properties that make it appealing, and there is no large-scale, reliable alternative. The most significant advantage of plastic in the modern world is its cost, as it is the cheapest material used in a wide range of products. Therefore, the economic dimension of plastic use makes it more appealing compared to many other solutions. Addressing plastic pollution could be achieved if the material's cost were higher than that of alternatives or if alternatives provided greater value to the product. For example, if the environmental impact cost, as well as the costs of collection, reuse, or disposal, were added to the material, its main advantage would vanish. Moreover, innovative solutions, often developed by small and emerging businesses, should be considered. These businesses tend to directly address the problem but require substantial funding to scale their projects.

The National Action Plan for the Circular Economy (2021) sets out the strategies and measures for the transition to a circular economy, constituting a roadmap with a four-year duration (2021-2025) and including promotional actions for circularity in production and consumption.

Plastic as a material is not responsible for the environmental degradation, but rather its use

Plastic is a highly durable material with many properties that make it appealing, and there is no large-scale, reliable alternative.

The exact amount of plastic (in metric tons) produced by industries each year is not clearly defined

The third element concerns the lack of precise and scientific information about plastic pollution on a global scale. In other words, we do not truly know the extent of the problem that needs to be addressed. The exact amount of plastic (in metric tons) produced by industries each year is not clearly defined, as there is no mandatory recording of the quantities and products created annually. As a result, tracing these plastics is not possible. The quantities of plastic collected, recycled, and reused are also based on estimates, which are often far from reality. Therefore, current policies aim to “significantly reduce” plastic pollution, but they lack measurable goals. The consequence of this information gap is the inability to assess the effectiveness of the legislation. Essentially, we are creating policies without being able to determine whether they are solving the problem or to what extent.

This brings us to the fourth element, which concerns the rigidity and complexity of the legislative framework, as well as its ineffective implementation. Despite positive initiatives at the European level, inconsistent application of waste management regulations—such as in Greece, which has been before the European Court of Justice numerous times over waste-related cases (Pouikli et al., 2024)—and differing approaches between countries make it difficult to develop a unified strategy to address the problem holistically. On an international level, the ability to regulate the global flow of plastic waste is drastically reduced due to significant gaps and inefficiencies in enforcement, as well as the inability to impose penalties severe enough to prevent environmental crimes particularly in regions with less stringent regulations, such as parts of Asia, Africa, and Latin America. On the other hand, the complexity of mechanisms, constant amendments to the legal framework, over-regulation, and bureaucracy lead to the opposite of the desired outcome.

The ability to regulate the global flow of plastic waste is drastically reduced due to significant gaps and inefficiencies in enforcement, as well as the inability to impose penalties severe enough to prevent environmental crimes

The fifth element is the widespread belief that combating plastic pollution is an issue that does not directly concern the individual and that its management is exclusively a state matter. This perception creates a gap in responsibility, where citizens tend to forego their own contribution to reducing plastic pollution, assuming that the measures and policies implemented by governments are sufficient enough to solve the problem. However, this approach overlooks the crucial role of individual action in the overall effort to address the issue. Citizen participation is essential for the success of national and international initiatives. Reducing plastic use, promoting recycling, avoiding plastic waste disposal, and supporting sustainable practices and products should all be individual actions. At the same time, individual actions will amplify social pressure for stricter legislative measures and the implementation of more ambitious environmental policies. Therefore, addressing plastic pollution requires a coordinated effort that integrates individual responsibility with collective actions at both the national and global levels.

How should we tackle the problem of plastic pollution on a practical level?

On a practical level, tackling plastic pollution is complex. It must be based on the following three-pronged approach: first, we reduce plastic use to the greatest extent possible; second, we inform and educate citizens about alternatives; and third, we establish a system for monitoring plastic pollution.

A comprehensive strategy to tackle the problem includes five pillars – objectives that must be developed simultaneously and equally:

1. Limit the creation of new plastic products and restrict the use of existing products,
2. Universal design of new products containing plastics in the context of the circular economy,
3. Collection, reuse, recycling and, exceptionally, if all the previous possibilities are not possible, landfilling (or, under strict conditions, incineration) of existing plastics on the basis of waste management principles,
4. Information and education on plastic pollution; and
5. Establishment of a mechanism for the observation and tracking of plastics.

The policy mix to be implemented varies from country to country depending on its level of awareness and level of organization.

It is a fact that limiting the production of new plastic products is the most important factor in addressing the problem. If we want to tackle the issue at its root, we must address it at the source. **The first practical step is to limit or even eliminate plastics that cause environmental problems at their source.** The universal ban on the use of plastics in production theoretically solves the problem immediately, at least for future generations. In the hypothetical scenario where international legislation bans the creation of new plastic products, this would mean that plastic pollution production stops suddenly, but a series of new problems may arise, potentially greater than the ones we are trying to solve. The most recent example is the use of masks during the COVID-19 pandemic, which saved millions of lives. In reality, we cannot immediately and safely replace products that use plastic as a raw material, as it is a widespread material with multiple benefits. However, we must implement policies that reduce the problem, specifically by industry category, by providing financial incentives to companies that do not use plastics in their products or design them in a way that the plastics used can be reused. Additionally, the cost of creating plastic products should include a tax burden (e.g., per metric ton) that accounts for the lifecycle costs of plastic products, including tracking, collection, reuse, transport, or disposal (landfill), and certainly the environmental costs they impose.

The second practical step in a comprehensive policy to tackle plastic pollution is the universal design of new products containing plastics within the framework of the circular economy. The circular economy, as mentioned earlier, is an economic model aimed at sustainable resource management and minimizing waste. Unlike the traditional linear economic model ("produce, consume, discard"), the circular economy promotes recycling, reuse, repair, and refurbishment of products to keep them in the economy as long as possible. Designing plastic products with their environmental footprint in mind throughout their entire life cycle is essential and relatively easy to implement. Legislators must define the goals to be applied throughout the product's life cycle, and businesses must design their products in ways that do not burden the environment or future generations. New products must first demonstrate that they are based on the principles of the circular economy to be licensed and released in the market. Then, through a monitoring mechanism, any deviations will be flagged, and industries will bear the cost of bringing their products back into compliance with the original goals. The circular economy model adds value to combating plastic pollution and clearly indicates the responsibility of the product manufacturers toward the environment.

In order to tackle plastic pollution, particular mention should be made of the need for innovation by new technologies ("disrupted technologies") which play a crucial role. These technologies disrupt traditional methods and practices and introduce innovative

On a practical level, tackling plastic pollution is complex. We must implement policies that reduce the problem, specifically by industry category, by providing financial incentives to companies that do not use plastics in their products or design them in a way that the plastics used can be reused.

New products must first demonstrate that they are based on the principles of the circular economy to be licensed and released in the market.

Cutting-edge technologies such as artificial intelligence and machine learning are being used to improve recycling processes and monitor the flow of plastic pollution.

materials and processes that can reduce or even eliminate the need for conventional plastics. A prime example is the development of biodegradable materials produced from plant raw materials, which offer a sustainable alternative to traditional plastics. At the same time, cutting-edge technologies such as artificial intelligence and machine learning are being used to improve recycling processes and monitor the flow of plastic pollution. Through advanced algorithms, recycling facilities can improve material separation and increase recovery rates, while allowing accurate mapping of pollution globally. The use of these technologies is very important to address the problem and the need to adopt such solutions is imperative.

The first two practical measures to tackle plastic pollution address the problem for generations to come. They follow the basic principle of reducing the amount of plastic entering the environment at its source. They aim to reduce the quantities of plastics that we will have to manage in the future, but they do not address the problem directly, i.e. in its current state. However, addressing the problem in its current state in practice requires measures related to the "classical" environmental theory of reusing, recycling, collecting and, if all the previous possibilities are not possible, disposing (or, under strict conditions, incinerating) existing plastics. The rationale for approaching the problem in this case is to reduce the environmental impact of plastics, usually through government structures.

The third practical measure to address plastic pollution is twofold: initially, it involves the creation of structures that facilitate the practical handling of the problem, and, secondly, it shifts the cost of implementing services from local governments to the businesses that produce the plastics. The creation of structures for recycling and reuse is extremely important and relatively simple. One can look at Northern European countries as an example, where the problem has been addressed through specific waste streams and businesses whose business models are based on the reuse of materials. The implementation of these systems, even on a national level, is purely a matter of planning and resources. The limiting factor is resources, which, for the most part, come from government funding. In other words, the state is called upon to cover the environmental burden caused by plastic products within its territory. The policy response should be the creation of recycling and/or reuse structures by the creators/owners of the pollution sources or the companies that use plastic products. The primary responsibility here lies with the large or very large companies that dominate the market and are responsible for the largest amounts of plastic being circulated in each country. A policy of mandatory tracking and recycling mechanisms for these companies' products is essential and is expected to bring about structural changes in addressing plastic pollution. For example, a soft drink (or cosmetics or car tire) company would be required to track its waste and create recycling mechanisms.

The third practical measure to address plastic pollution is twofold: initially, it involves the creation of structures that facilitate the practical handling of the problem, and, secondly, it shifts the cost of implementing services from local governments to the businesses that produce the plastics.

For the immediate handling of the problem, in addition to recycling and reuse, there remains the question of what to do with the existing plastics that cannot be recycled or reused. The answer is straightforward: landfill or (under strict conditions) incineration. Both solutions have advantages and disadvantages. The policy of using either method depends entirely on scientific knowledge and expertise. In cases where the conditions for incineration are fully met and the environmental impacts (e.g., air pollution) are minimized, the benefit of reducing the volume of waste is a significant factor that should be taken seriously. Burial and incineration are the final stages of the plastic pollution management chain. However, perhaps the most important unanswered aspect is the collection of existing plastics, which requires a unique mix of policies.

Plastic collection follows the logic of waste collection. In many countries, separate waste streams (e.g., paper, glass, aluminum, and plastic) exist. The policy of separating waste streams at the source, i.e., at the consumer level, has proven to be the most cost-effective and environmentally friendly. Therefore, the design of regular plastic waste collection on a national level is deemed most appropriate. However, a major problem exists with the collection of plastic waste that is not easily accessible, such as plastics on beaches, on the surface, and at the bottom of the sea. The problem in these cases is that plastic waste is not concentrated in one location, making it difficult to collect, and it is often fragmented into many small pieces, further complicating the process. These types of plastic waste result from incorrect disposal by users and create the greatest environmental problem highlighted in recent years.

Addressing the collection of such plastics is extremely difficult as it requires significant human resources and logistical infrastructure. The proper approach starts with identifying problem areas and then collecting the waste.

Addressing the collection of such plastics is extremely difficult as it requires significant human resources and logistical infrastructure. The proper approach starts with identifying problem areas and then collecting the waste. For example, in a country like Greece, with over 16,000 kilometers of coastline, it is imperative to know the areas where cleanup efforts should be focused. At the same time, the issue of plastic waste at the bottom of the sea requires specialized planning to predict the areas with large amounts of plastic waste and specialized equipment to collect it. The cost of collecting this plastic is very high and requires specialized knowledge. Tackling this dimension of the problem requires national collection policies based on specific goals, such as identifying and collecting x tons of plastic in each municipality, along with adequate funding. All relevant stakeholders, particularly at the local level—such as regional authorities, local governments, businesses, NGOs, and active citizens—can participate in the collection. This measure is especially valuable when combined with the fifth pillar, namely the system for recording and monitoring plastic pollution.

For effectively tackling plastic pollution, **the fourth practical measure involves widespread public awareness and education.** It is essential to inform citizens about the consequences of plastic pollution and the practices they can adopt to reduce it. A comprehensive and multi-level policy approach is needed, based on education and awareness programs in schools, national public campaigns through mass media and social networks, educational programs for adults, rewards for and promotion of alternative solutions and good practices, and collaboration between NGOs, environmental organizations, and scientific bodies specializing in environmental education and awareness. These programs should have specific performance indicators and follow a continuous evaluation and updating process to ensure their effectiveness and adaptability to evolving needs. New technologies and communication media, such as mobile apps, virtual reality, and online courses, should be incorporated to inform the public. A policy of an integrated approach to awareness and education against plastic pollution will create a strong foundation for educating the public, leading to a demand for fundamental changes in consumer, business, and government behaviors and practices.

A policy of an integrated approach to awareness and education against plastic pollution will create a strong foundation for educating the public, leading to a demand for fundamental changes in consumer, business, and government behaviors and practices.

Finally, **the fifth practical measure relates to the creation of a national mechanism for observing and tracking plastics.** None of the above measures will be of much value if we do not know their effectiveness. This means that planning to address the problem starts with recording the current situation in a scientific and indisputable manner so that we understand the extent of the problem. This is followed by goal-setting, i.e., setting the target we want to achieve and the time frame estimated for its achievement. Then, the aforementioned measures follow, which are continuously evaluated to determine their level of effectiveness. The information collected and recorded should be available

to the general public, free of charge, easily, and immediately. The measure of creating a mechanism for monitoring plastic pollution, especially in problematic areas such as beaches and the seabed, requires high expertise and a combination of multiple data sources. The scientific community, along with companies specializing in the field, should meet this need to record the extent of plastic pollution in its current state and monitor it adequately in the future. The combination of multiple reliable measurements and new technologies, such as artificial intelligence, "smart" recording cameras, aerial photography observation, or underwater sensors, are undoubtedly tools that must be used in this direction.

The tracing of plastics, i.e. the mechanism by which the origin of plastics can be identified is one of the most important actions to tackle plastic pollution.

The tracing of plastics, i.e. the mechanism by which the origin of plastics can be identified (and therefore the materials of which they are composed, their additional substances, the year and country of origin, the manufacturing company and the respective products) is one of the most important actions to tackle plastic pollution. However, for the industry, it is a groundbreaking endeavor with high costs and business risks. By tracking plastic pollutants, we will be able to recognize their origin and therefore link a company's product to the pollutants it produces. Despite the seemingly negative attitude of industries to comply with such a measure, it is the only path to monitor plastics and quantitatively assess pollution by industry category. This information is extremely useful for understanding the journey of plastics, evaluating the implementation of measures (e.g., recycling, reuse, collection), quantifying failures, gaps, and the complexity of legislation, and redesigning the process with measurable goals. The tracking information should not have a negative connotation for companies, nor should it serve as a basis for fines. On the contrary, it should be used by the companies themselves, within the framework of the circular economy, to examine the fate of their products and take measures for their better future use. The combination of a plastic pollution observatory and plastic product tracking is certain to bring about a significant change in the perception of the problem and, consequently, in its resolution.

Why Greece has an advantage in tackling plastic pollution

All scientific studies show that Greece is a country threatened by plastic pollution and is certainly not exempt from this problem. Plastics are found in abundance on the country's coasts and seabed and constitute a significant environmental pressure that affects the well-being of both its citizens and visitors. The extent of the problem is clearly illustrated by multiple reports, studies and measurements in Greece. The Hellenic Centre for Marine Research (HCMR) systematically monitors and records plastic pollution according to the relevant EU monitoring guide, and the number of plastic pollutants it records far exceeds the international limits of good condition of beaches. At the same time, the "Typhoon" program of the A. C. Laskaridis Public Benefit Foundation, which uses a 72-meter ship to clean up the country's remote coasts, has cleaned more than 3,240 beaches and removed more than 580 tons of litter for the period 2019-2023. Similarly, the Coastal Zone Marine Litter Observatory, first developed at the Department of Oceanography and Marine Sciences of the University of the Aegean and which uses aerial photographs and artificial intelligence to detect and monitor coastal pollution in the country, has recorded over 90 km of Greek coastline with increased plastic pollutants throughout the observation area.

However, Greece holds a significant advantage in tackling plastic pollution. The country can implement the aforementioned policies on small, remote islands, which, due to their size and environmental awareness, can adapt to the required changes. There are

Greece holds a significant advantage in tackling plastic pollution

This ease of implementation stems from a key factor: the issue of plastic pollution becomes personal to the local citizens, rather than being seen as a general societal problem.

already examples of "green" islands in Greece that are successfully addressing environmental challenges. Some islands have also piloted many of these measures, with immediate results in combating plastic pollution. One prominent example is the European LIFE DEBAG program (2015-2019) (<https://www.lifedebag.eu/>), where plastic bag pollution on the island of Syros was significantly reduced through targeted actions and interventions, guided by the University of Patras.

Addressing the progressive increase in plastic waste through these policies becomes much easier when the area of implementation is small, such as on an island with a defined population. This ease of implementation stems from a key factor: the issue of plastic pollution becomes personal to the local citizens, rather than being seen as a general societal problem. The residents stop relying solely on state policies to tackle the issue and begin taking personal measures to contribute to the solution. In other words, the mindset of the inhabitants changes, and the problem becomes personalized—owned by each individual. For instance, people reduce their use of plastics to the greatest extent possible, purchase products that incorporate the principles of the circular economy in their design and production, and maximize the reuse and recycling of plastics. At the same time, informational events and campaigns are organized, and local plastic pollution is more easily identified. The adoption of good practices becomes a matter of time for neighboring regions, creating a framework for regional pollution control, which will gradually lead to a national strategy for addressing the problem.

Conclusions

Policies to combat plastic pollution can be thus summarized in five key assumptions:

- The environmental degradation caused is not due to plastic as a material itself, but rather its usage.
- There is no reliable large-scale alternative, as plastic is a highly durable material with multiple appealing properties.
- There is a global lack of precise and scientific information regarding the scale of plastic pollution.
- Legal hurdles, the complexity of the legislative framework, inefficient implementation, weak enforcement of penalties, and differing approaches between countries hinder the formation of a unified regulatory strategy for waste management.
- The prevailing belief is that plastic pollution is not an issue that directly concerns every individual but should be managed at the state level.

In this context, it is clear that the problem of plastic waste management is multifaceted and requires cooperation at all levels of society, from individual citizens to the state and lawmakers. Greece serves as a characteristic example where, despite the proper adoption of EU environmental legislation (albeit often delayed), its implementation faces shortcomings. The complexity of the legal framework, lack of resources, and slow administrative processes hinder effective waste management, particularly for plastics, allowing issues like illegal landfills and plastic dumping into the sea to proliferate. Additionally, economic pressures and a lack of reliable monitoring mechanisms often lead to bypassing the legal (but bureaucratic) administrative processes. The fines from the European Court of Justice for violations of environmental waste directives are frequent, while the issue is further exacerbated by the reluctance of citizens to participate in recycling and responsible waste management. Despite legislative reforms,

Legislative adjustments to keep pace with the rapid growth of the plastics market are necessary, as clear and binding rules

Alongside the gradual establishment of mandatory environmental "safety nets" and technical specifications that promote the circular economy. Incentives (mainly of financial nature) should also be introduced.

The solution is neither simple nor obvious; it requires systematic cooperation between citizens, the state, lawmakers, and the private sector

practical application remains a challenge, and public awareness is deemed crucial to solving the problem.

A comprehensive strategy to address this issue includes, as previously mentioned, five specific pillars—objectives that must be developed simultaneously and equally, involving several practical measures: a) limiting the creation of new plastic products and the use of existing ones, b) designing new plastic products within the framework of the circular economy, c) organized collection, reuse, recycling, and—under strict conditions—landfilling or incineration of existing plastics, d) public education and awareness campaigns, and e) the establishment of a mechanism for tracking and monitoring plastics.

However, without the swift adaptation of the legal framework to technological requirements, appropriate responses to cross-sectoral policy proposals, and strengthening of the administrative system with trained personnel, these objectives cannot be achieved as urgently as the current situation demands. The regulatory framework plays a critical role in shaping a stable and clear structure for managing plastic pollution, ensuring the compliance of all stakeholders, from producers to consumers. Legislative adjustments to keep pace with the rapid growth of the plastics market are necessary, as clear and binding rules for limiting plastic production and use are required, alongside the gradual establishment of mandatory environmental "safety nets" and technical specifications that promote the circular economy. Incentives (mainly of financial nature) for recycling and reusing plastics should also be introduced.

It is essential for the institutional framework to become more flexible and adaptive, incorporating tracking and monitoring technologies for plastics, as proposed in the five pillars. At the same time, an effective solution to plastic pollution requires strengthening regulatory measures by introducing the concept of the "life cycle" of plastic—tracking costs, collection, reuse, transport, or disposal (landfill)—to clearly demonstrate the highly burdensome nature of this material, both economically and environmentally. Stricter limits could be established for the production of new plastic products, with incentives for using alternative, more environmentally friendly materials. Furthermore, stricter enforcement of laws, including systematic penalties and fines for violators, is necessary to deter frequent non-compliance. The creation of a robust central regulatory body with regional branches and the speeding up of penalties will enhance the effectiveness of regulations and serve as a deterrent for those who do not comply, contributing to a significant reduction in plastic pollution. This combination of factors can improve the effectiveness of policies against plastic pollution, ensuring that targets set are not just theoretical but implemented in practice.

Ultimately, the solution is neither simple nor obvious; it requires systematic cooperation between citizens, the state, lawmakers, and the private sector, with an emphasis on public awareness, active participation, and the realization of the broader benefits that will arise from reducing the "plastic footprint" in Greece

References

- Andriolo, U., Gonçalves, G., Hidaka, M., Gonçalves, D., Gonçalves, L. M., Bessa, F., & Kako, S. (2024). Marine litter weight estimation from UAV imagery: Three potential methodologies to advance macrolitter reports. *Marine Pollution Bulletin*, 202, 116405. <https://doi.org/10.1016/J.MARPOLBUL.2024.116405>
- Cózar, A., Aliani, S., Basurko, O. C., Arias, M., Isobe, A., Topouzelis, K., Rubio, A., & Morales-Caselles, C. (2021). Marine Litter Windrows: A Strategic Target to Understand and Manage the Ocean Plastic Pollution. *Frontiers in Marine Science*, 8(February), 1–9. <https://doi.org/10.3389/fmars.2021.571796>
- Cózar, A., Arias, M., Suaria, G., Viejo, J., Aliani, S., Koutroulis, A., Delaney, J., Bonnery, G., Macías, D., de Vries, R., Sumerot, R., Morales-Caselles, C., Turiel, A., González-Fernández, D., & Corradi, P. (2024). Proof of concept for a new sensor to monitor marine litter from space. *Nature Communications*, 15(1), 4637. <https://doi.org/10.1038/s41467-024-48674-7>
- Debrot, A. O., Tiel, A. B., & Bradshaw, J. E. (1999). Beach Debris in Curaçao. *Marine Pollution Bulletin*, 38(9), 795–801. [https://doi.org/10.1016/S0025-326X\(99\)00043-0](https://doi.org/10.1016/S0025-326X(99)00043-0)
- Goddijn-Murphy, L., Martínez-Vicente, V., Dierssen, H. M., Raimondi, V., Gandini, E., Foster, R., & Chirayath, V. (2024). Emerging Technologies for Remote Sensing of Floating and Submerged Plastic Litter. *Remote Sensing* 2024, Vol. 16, Page 1770, 16(10), 1770. <https://doi.org/10.3390/RS16101770>
- Guffogg, J. A., Blades, S. M., Soto-Berelov, M., Bellman, C. J., Skidmore, A. K., & Jones, S. D. (2021). Quantifying Marine Plastic Debris in a Beach Environment Using Spectral Analysis. *Remote Sensing*, 13(22), 4548. <https://doi.org/10.3390/rs13224548>
- Guffogg, J. A., Soto-Berelov, M., Jones, S. D., Bellman, C. J., Lavers, J. L., & Skidmore, A. K. (2021). Towards the spectral mapping of plastic debris on beaches. *Remote Sensing*, 13(9), 1–21. <https://doi.org/10.3390/rs13091850>
- MacLeod, M., Arp, H. P. H., Tekman, M. B., & Jahnke, A. (2021). The global threat from plastic pollution. *Science*, 373(6550), 61–65. <https://doi.org/10.1126/science.abg5433>
- Papakonstantinou, A., Batsaris, M., Spondylidis, S., & Topouzelis, K. (2021). A Citizen Science Unmanned Aerial System Data Acquisition Protocol and Deep Learning Techniques for the Automatic Detection and Mapping of Marine Litter Concentrations in the Coastal Zone. *Drones*, 5(1), 6. <https://doi.org/10.3390/drones5010006>
- Portz, L., Manzolli, R. P., Villate-Daza, D. A., & Fontán-Bouzas, Á. (2022). Where does marine litter hide? The Providencia and Santa Catalina Island problem, SEAFLOWER Reserve (Colombia). *Science of the Total Environment*, 813. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.151878>
- Pouikli, K., Tsoukala, A., Tsakalogianni, I. (2024) Mapping the (in)Effective Enforcement of EU Environmental Law in Greece: Lessons from the EU and Domestic Courts. *Ecological Civilization* 2024, 1 (3), 10005; <https://doi.org/10.35534/ecolciviliz.2024.10005>
- Ribic, C. A., Dixon, T. R., & Vining, I. (1992). *Marine debris survey manual*. <https://repository.library.noaa.gov/view/noaa/6057>
- Stoett, P., Schrich, V. M., Elliff, C. I., Andrade, M. M., de M. Grilli, N., & Turra, A. (2024). Global plastic pollution, sustainable development, and plastic justice. In *World Development* (Vol. 184). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2024.106756>

Topouzelis, K., Papageorgiou, D., Suaria, G., & Aliani, S. (2021). Floating marine litter detection algorithms and techniques using optical remote sensing data: A review. *Marine Pollution Bulletin*, 170, 112675.

<https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2021.112675>

Topouzelis, K., Papakonstantinou, A., & Garaba, S. P. (2019). Int J Appl Earth Obs Geoinformation Detection of floating plastics from satellite and unmanned aerial systems (Plastic Litter Project 2018). *Int J Appl Earth Obs Geoinformation*, 79(March), 175–183. <https://doi.org/10.1016/j.jag.2019.03.011>

UNEP. (2022). *UNEA Resolution 5/14 entitled “End plastic pollution: Towards an international legally binding instrument.”*

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39812/OEWG_PP_1_INF_1_UNEA%20resolution.pdf



Δημοκρατία, Ταυτότητα, Πολιτισμός

Κατασκευάζοντας «Δείκτες Κοινωνικής Διάθεσης» με τα δεδομένα του
Ευρωβαρόμετρου

A Fresh Perspective on Eurobarometer Data: Constructing 'Social Mood Indices' to unveil social divisions in Europe

Note: This working paper was presented at the 2023 Annual Conference of WAPOR (World Association for Public Opinion Research), 19-22 September, Salzburg, Austria. We would like to thank all the participants and discussants for their constructive comments and criticism.

Συγγραφείς :

Antonis PAPAΚOSTAS

*former Head of Unit,
DG Communication,
European Commission*

Spyros BLAVOUKOS

*Senior Research Fellow,
Head, EU Institutions & Policies Programme;
Head 'Ariane Condellis' European Programme,
ELIAMEP;
Professor,
Athens University of Economics & Business
Φεβρουάριος 2024*

Φωτογραφία εξωφύλλου:
Together.eu, Flickr



Abstract

With a history that goes back to 1970, the Eurobarometer has been a consistent gauge of European public sentiment, revealing patterns, convergences, and disparities. While a wealth of valuable data exists, the challenge lies in extracting meaningful trends from this extensive dataset. This paper introduces a novel approach to interpreting Eurobarometer results in a way which illuminates the intricate social divisions that exist in society. To enhance the accessibility of Eurobarometer insights, we engage in a meta-analysis of the collected data conducted by means of three constructed mega-indices: the 'Life Satisfaction' Index, the 'Country Performance' Index, and the 'Trust in Institutions' Index. These indices were formulated after a meticulous examination of public opinion on issues including life perception, national stability, and trust in institutions. The questions chosen to craft the indicators are consistently present in the vast majority of surveys (with very few exceptions). This approach ensures the identification of reliable and robust trends over longer periods of time. Reinterpreting Eurobarometer results through our method amplifies the nuances of societal divisions in European societies. Together, the application of these indices and the subsequent analysis enrich our understanding of public sentiment's multifaceted nature. Based on the June 2023 Eurobarometer (EB99), we offer a few empirical insights stemming from the application of our methodology.

Introduction

Taking the societal heterogeneity of EU member states as given, it is important to identify trends in social mood with reference both to everyday public concerns in various thematic fields and to the public's overall disposition and attitude towards public institutions and the European integration process *per se*. The Eurobarometer offers insights that are invaluable for that aim, tracking people's views on a series of issues in a systematic way. The data gathered is a valuable resource for all social scientists working on specific public policy issues. However, the overabundance of collected information challenges macro- analytical perspectives that require a methodologically robust synthesis of the various data collected. This is what this paper offers: a novel approach to the analysis of Eurobarometer data using three generated Social Mood Indices (SMIs). In other words, we engage in a meta-analysis of the collected data by means of three mega-indices: the 'Life Satisfaction' Index, the 'Country Performance' Index, and the 'Trust in Institutions' Index.

Our intention is to uncover long-term trends by observing and analysing these indices over time. Identifying changes within prevailing trends helps researchers comprehend the impact specific events have on public sentiment. This allows for enduring opinions and public sentiment to be discerned over extended periods, rather than simple temporary fluctuations. For instance, during times of governmental upheaval, shifts in the 'Country Performance' Index may become evident while other indices remain relatively constant. At the same time, the 'Life Satisfaction' Index enables the classification of individuals into two distinct groups—the **satisfied** and the **unsatisfied**. These two groups exhibit contrasting behaviours and attitudes, which yield valuable insights into a range of issues. A systematic analysis of their responses and how the Life Satisfaction Index interacts with the other two indices unveils the underlying societal dynamics at play. Identifying the varying responses of these two distinct groups to many of the Eurobarometer questions provides additional insights and sheds light on internal societal divisions within each member-state. For example, if one looks at German society's disposition towards the European project overall, a positive outlook prevails. However, a deeper analysis reveals a striking disparity: 'unsatisfied' Germans hold perspectives that contrast sharply with their 'satisfied' compatriots, illustrating how populist parties capitalize on anti-European sentiment among disenchanting citizens. Our approach extends beyond conventional analysis to unearth differences that tend to be overshadowed by simple statistical averages. This capacity to capture significant nuances offers a useful lens through which to study the intricacies of public sentiment.

Methodological Aspects of our Meta-Analysis: Data Gathering and Index Construction

The Eurobarometer is a series of public opinion surveys conducted regularly by the European Commission. It is designed to measure public opinion on various issues concerning the EU, its institutions and policies. The surveys are carried out in all EU member states, as well as in candidate countries and other non-EU countries. It collects data on a wide range of issues including EU integration, public confidence in EU institutions and in the country, public awareness and knowledge of EU policies, economic prospects, social

issues, and environmental concerns. There are a set of trend questions which allow changes in public opinion on the same issue over time to be observed. The Eurobarometer plays a crucial role, providing valuable insights into the attitudes and perceptions of EU citizens. It serves as a tool for policy makers to gauge public opinion and identify trends in public sentiment. The survey results are utilized extensively by the European Commission, EU institutions, national governments, researchers, and other stakeholders to inform decision-making processes, shape policies, and devise effective communication strategies.

Although it is a valuable tool for gathering a wide range of data that reflects social trends across diverse populations in Europe, the extensive data it collects, through numerous questions at regular intervals, raises significant interpretation challenges. The sheer volume of information makes it difficult to sift through and draw meaningful conclusions. This abundance of data can also sometimes hide crucial information that researchers and analysts are seeking, a phenomenon known as over-information. This occurs when the amount of data overwhelms the ability to process and comprehend the findings effectively. To address this, it is essential to develop tools to filter, analyse, and present the data in a way that highlights the most relevant and significant elements. This will lead to a clearer understanding of the social trends observed in Europe.

One method used to turn data into information is the creation of indices. Transforming data into an index can bring several benefits and add value to the analysis and interpretation of the data. Such indexification is valuable for the following reasons:

- **Simplification:** Indexing allows complex data sets to be simplified by condensing multiple variables or indices into a single value. This simplification makes it easier to compare and interpret the data.
- **Standardization:** Indexing enables data to be standardized, which is particularly useful when dealing with variables that have different scales or units of measurement. Transforming data into a standardized index makes it easier to compare and analyse different variables on a common scale.
- **Relative Comparison:** Indexing allows relative comparisons to be made over time or between different entities. By establishing a baseline or reference point, changes in the index value can indicate the direction and magnitude of shifts in the underlying variables.
- **Trend Analysis:** Indexing allows trends over time to be identified and analysed. Creating an index makes it possible to track changes in the aggregated data and identify patterns or shifts in the variables being measured.
- **Communication and Visualization:** Index values can be communicated and visualized compared more easily than raw data. Graphs or charts representing index values can provide a clear and concise representation of trends or comparisons, making it easier for stakeholders to understand and interpret the information.
- **Policy and Decision-making:** Indexed data can be valuable for policy development and decision-making processes. Condensing and simplifying data into an index allows policymakers to quickly assess and compare the relative performance of different entities or variables, informing their choices and actions.

Bearing in mind the usefulness of indices, we put forward three social indices to analyse European social mood contributing to the better understanding of social mood within a society. This information can be valuable for policymakers, sociologists, and other professionals seeking insights into public sentiment and its potential impact on various aspects of society. The questions chosen for the construction of the indices appear in all questionnaires over time, which enables data gathering in a standardized manner and enhances the consistency and across-time comparability of the findings. The detailed methodology outlining the construction of these indices and the questions used can be found in Appendix I.

The three indices assess how citizens measure their:

- **Life satisfaction:** This index involves evaluating how individuals perceive their own lives, including aspects such as their personal well-being, job satisfaction, and financial situation. It seeks to determine whether people generally view these aspects positively or negatively.
- **Country's performance:** This index focuses on assessing how individuals perceive the overall state of their country. It considers factors such as the state of the government, the economy, and the labour market. People are asked to evaluate these aspects as positive or negative, providing an indication of their sentiment towards the country's performance.
- **Trust in institutions:** This index measures individuals' trust and confidence in various institutions within the country, specifically the government, parliament, judiciary, and political parties. It seeks to gauge whether people believe that their opinions are taken into account when decisions are made by these institutions.

The first index alludes to the critical issue of social cohesion and social fragmentation. Social cohesion refers to the degree to which unity, cooperation, and solidarity within a society create a harmonious environment in which individuals and groups share a sense of belonging, shared values, and mutual trust. Societies with strong social cohesion tend to be more stable, resilient, and inclusive, fostering the collective well-being of their members. Conversely, social fragmentation or disintegration occurs when a society lacks cohesion, leading to divisions, conflicts, and inequalities. Fragmentation presents challenges including polarization, exclusion, and the breakdown of social bonds. It hampers progress, undermines social harmony, and weakens the overall fabric of the community. Promoting social cohesion requires concerted efforts to bridge divides, foster understanding, and cultivate a sense of unity and shared purpose. This involves valuing diversity, promoting equal opportunities, and addressing the underlying causes of social inequalities. In survey research, classical demographic variables serve as valuable independent variables for comparative analysis. Researchers can leverage these variables to examine how survey responses differ among various groups, such as gender or age cohorts. This comparative analysis helps identify relationships between demographic characteristics and survey responses, providing insights into potential disparities or trends.

In our analysis, the 'Life Satisfaction' Index enables the creation of a new dichotomous variable which captures "satisfied" and "unsatisfied" citizens. Categorizing individuals as either "satisfied" or "unsatisfied" allows for a comparative analysis of responses between different segments of one society, but also across member states. Considering these contrasting perspectives and priorities allows for a comprehensive understanding of the complexities and diverse attitudes within different populations,

leading to better informed decisions and policies to address the needs and aspirations of both groups. Efforts to enhance social cohesion are crucial for building a resilient and thriving society. They enable individuals from diverse backgrounds to come together, respect one another, and collectively tackle challenges. Strong social cohesion empowers societies to effectively address issues such as poverty, discrimination, and social injustice, fostering a more equitable and sustainable future for all.

Applying the ‘Social Mood Indices’

A First Glance

Table 1 presents an overview of the EU member states’ scores on the three indices. The analysis is based on the June 2023 Eurobarometer (EB99). Two general insights can be derived at first glance: first, citizens feel more positively about their personal status than their country’s performance, and second, there is a high correlation between citizens’ perspectives on a country’s performance and the ‘trust in institutions’ index.

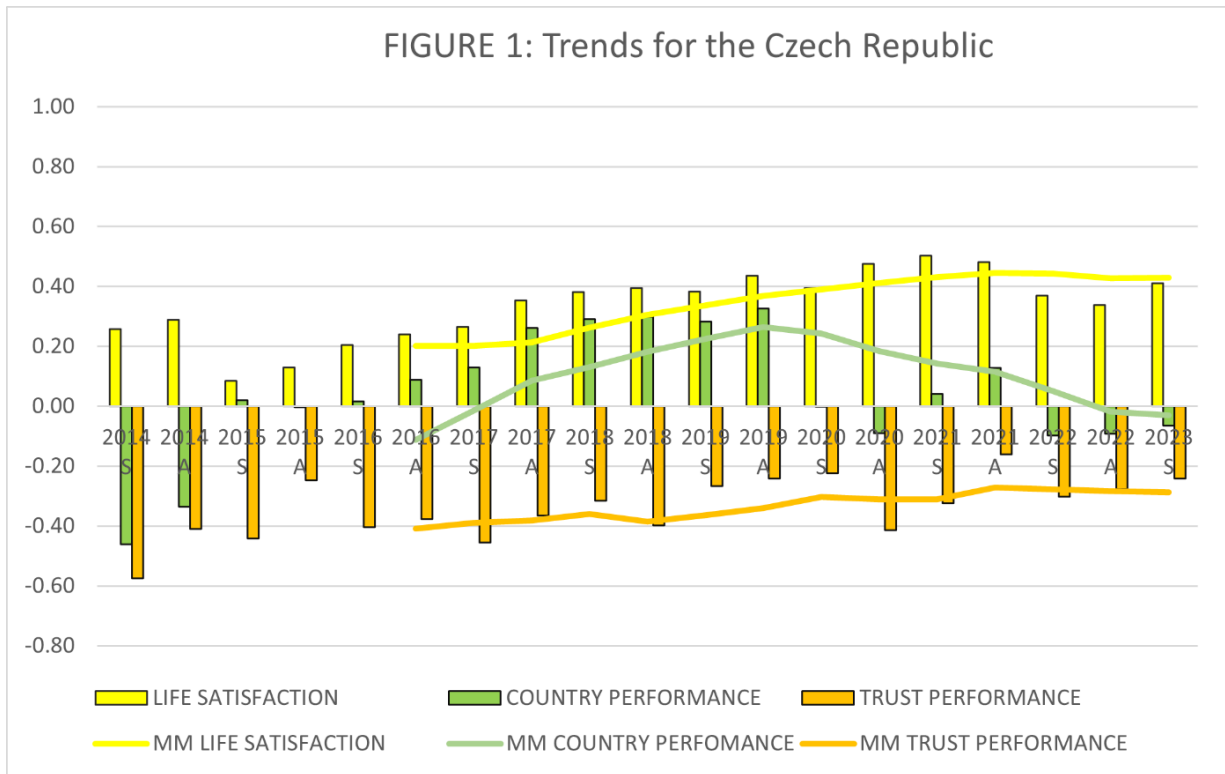
TABLE 1: SOCIAL MOOD INDICES for the EU Member States (EB99, June 2023)			
MEMBER STATE	LIFE SATISFACTION	COUNTRY PERFORMANCE	TRUST PERFORMANCE
Austria	0.36	0.05	0.04
Belgium	0.36	0.10	-0.15
Bulgaria	0.08	-0.41	-0.54
Cyprus	0.34	-0.19	-0.36
Czech Republic	0.41	-0.06	-0.24
Germany	0.38	0.03	-0.10
Denmark	0.73	0.61	0.43
Estonia	0.33	-0.05	-0.25
Greece	0.11	-0.43	-0.36
Spain	0.34	-0.29	-0.37
Finland	0.62	0.18	0.40
France	0.31	-0.23	-0.43
Croatia	0.29	-0.19	-0.29
Hungary	0.23	-0.08	-0.20
Ireland	0.57	0.27	0.08
Italy	0.26	-0.23	-0.31
Lithuania	0.33	-0.06	-0.43
Luxemburg	0.56	0.44	0.41
Latvia	0.32	-0.15	-0.35
Malta	0.43	0.09	-0.31
Netherlands	0.66	0.40	0.10

Poland	0.36	0.03	-0.24
Portugal	0.23	-0.17	-0.15
Romania	0.09	-0.26	-0.36
Sweden	0.63	0.14	0.25
Slovenia	0.41	0.09	-0.39
Slovakia	0.22	-0.32	-0.38
United Kingdom	0.48	-0.26	-0.39

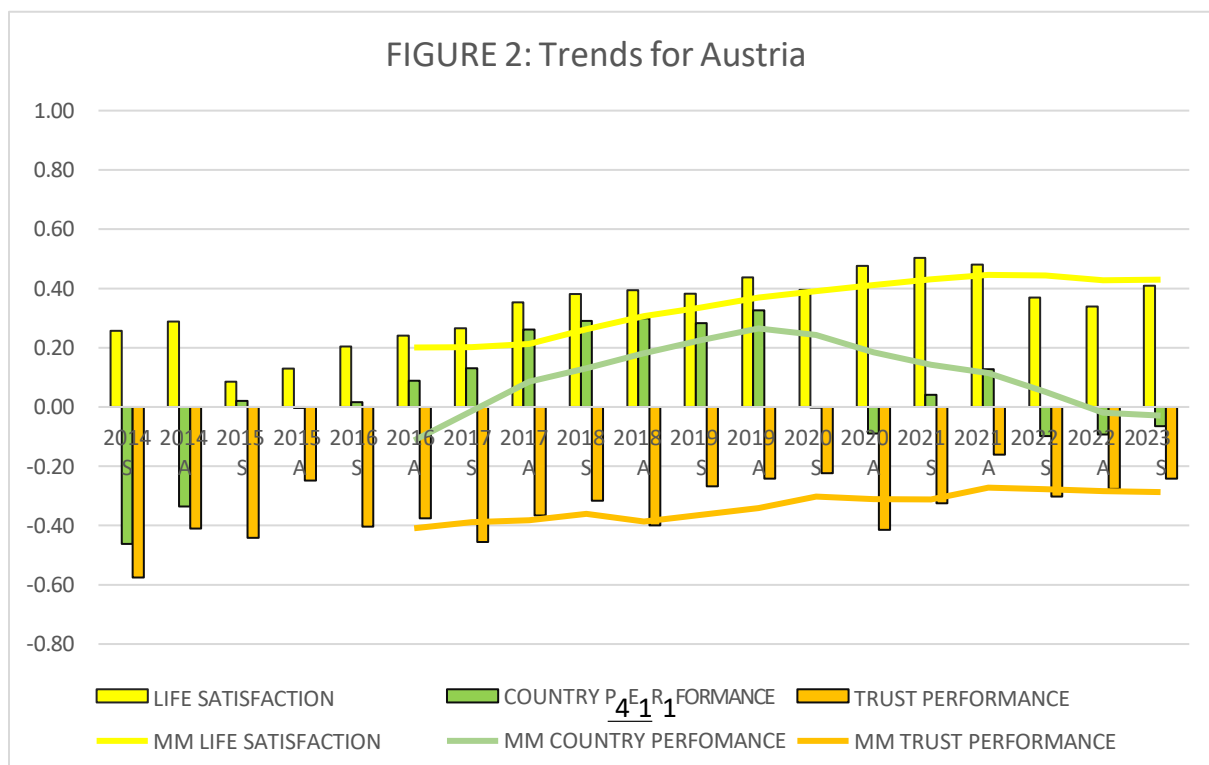
We observe that countries with the best results in life satisfaction also have the best results in the other two indicators (i.e. Denmark, Finland, Ireland, Luxembourg, the Netherlands, and Sweden). Countries with a lower performance in the 'Life Satisfaction Index' also reveal a lower performance in the other indicators. There would therefore seem to be a strong correlation between the three indices. Based on Table 1, the EU member states can be categorized into three clusters. In Greece, Bulgaria, Slovakia, Italy, and Romania, all three indices have a low score compared to the other member states, portraying a prevailing and overarching sense of general dissatisfaction. Then in Spain, France, Croatia, Hungary, Latvia, Cyprus, Portugal, Lithuania, Malta, Slovenia, and the United Kingdom (the latter still included in the Eurobarometer survey despite Brexit), satisfaction levels appear to remain in a middle ground devoid of pronounced highs or lows. Finally, Germany, Austria, Ireland, Belgium, Czech Republic, Estonia, Poland, and Sweden exhibit positive scores. Within this group, Finland, Netherlands, Luxembourg, and Denmark emerge as exceptional performers in terms of satisfaction, consistently displaying elevated contentment levels across a diverse range of variables. It is important to emphasise that the scores in Table 1 are average-based and do not capture the intricate nuances present within each country and between different groups ('satisfied' - 'unsatisfied').

Identifying Trends and Critical Political Junctures

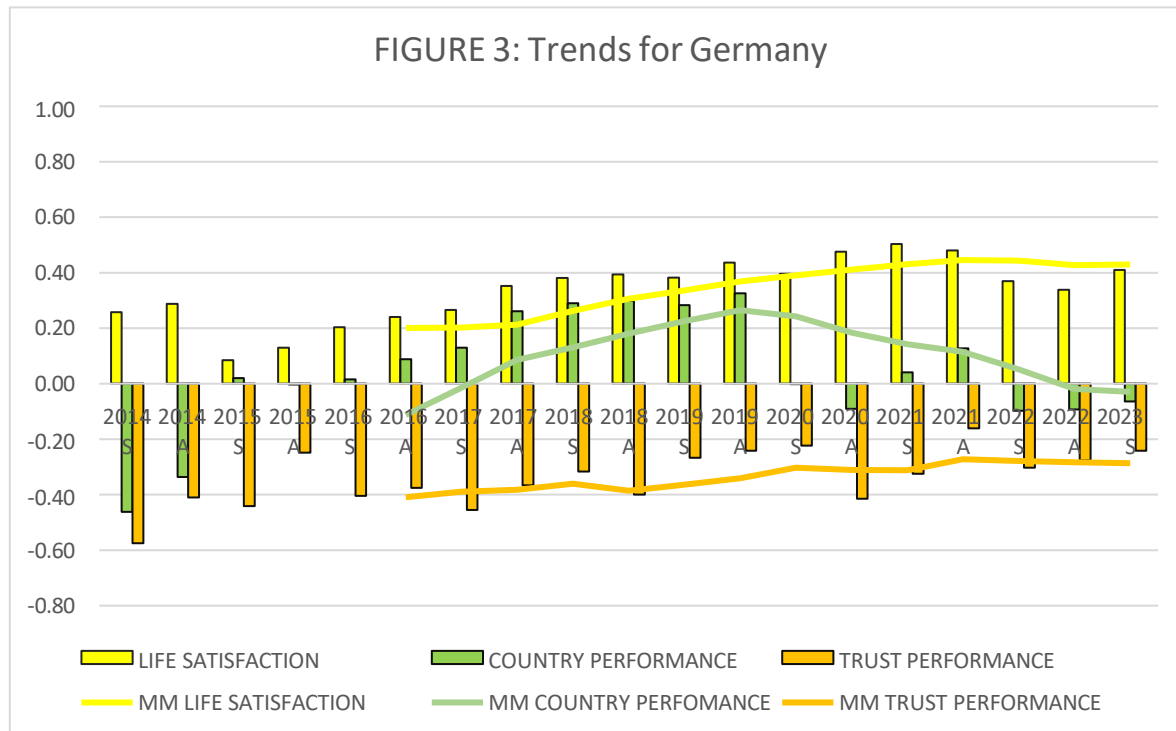
One of the benefits of using Eurobarometer data is that it allows the evolution of the three indices to be traced over time and the identification of critical political junctures within a country that may profoundly influence all three indices, but especially the 'Country Performance' Index. This is evident in the three examples below. In the Czech Republic, there is a noteworthy decline of 0.33 points in the 'Country Performance' index in early 2020 (Figure 1). This drop reflects the crisis which the country's government faced in 2019 and early 2020. The then-Prime Minister, Andrej Babiš, and his administration faced allegations of conflicts of interest and corruption. These were followed by widespread protests and calls for his resignation. This crisis exposed public discontent regarding political ethics and transparency.



In Austria, a significant fall in the same index during the same year can be attributed to some extent to the so-called Ibiza scandal (Figure 2). The scandal involved the release of a covertly recorded video featuring the leader of the far-right Freedom Party of Austria (FPÖ), Heinz-Christian Strache, allegedly discussing corrupt practices and offering government contracts in exchange for political support. Strache resigned as a result of the scandal, and the coalition government, in which the FPÖ and the Austrian People's Party (ÖVP) were participating, collapsed.

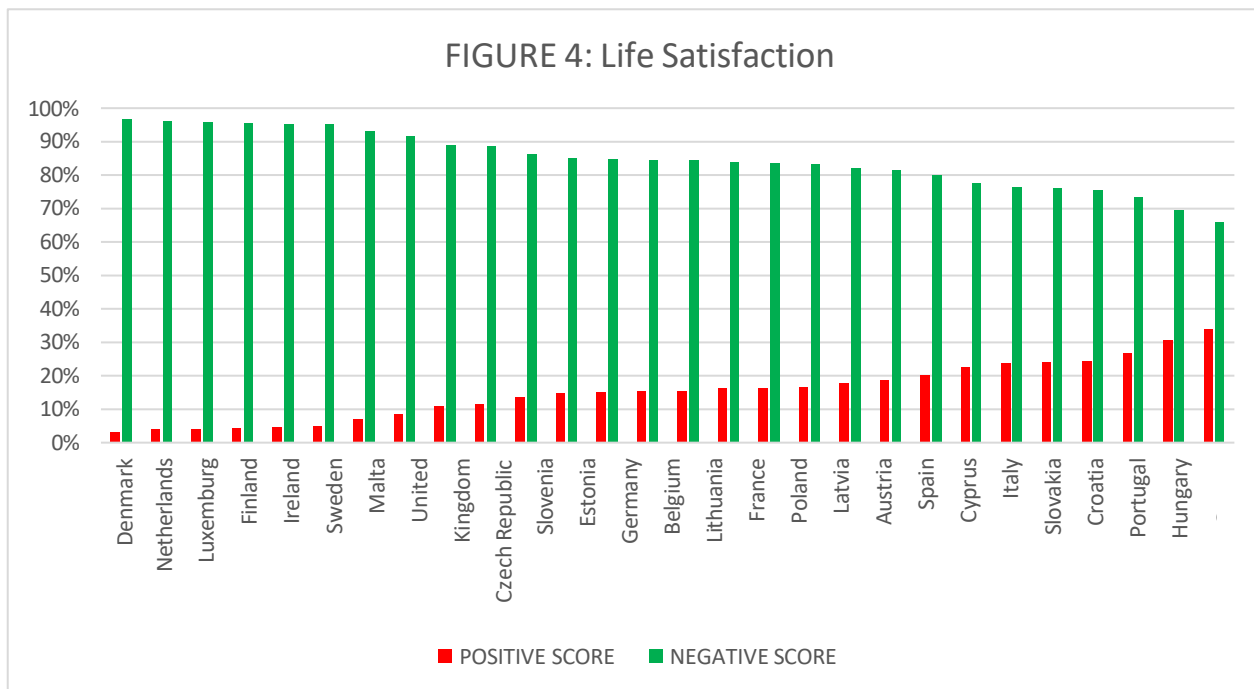


In Germany, although the index has remained positive, it also dropped substantially, in this case over the last three years (2020–23) (Figure 3). This drop is primarily associated with public dissatisfaction with the management of the COVID-19 pandemic and the vaccination campaign, which initially ran into severe logistical challenges and supply shortages, as well as with the change of government after Chancellor Angela Merkel's 16-year tenure.



‘Satisfied’ vs ‘Unsatisfied’

Delving deeper into the EB99, it is interesting to examine the different perspectives presented by the ‘satisfied’ and ‘unsatisfied’ citizens of EU member states. Figure 4 offers an overview of these two groups in each member-state, with Greece, Romania and Bulgaria featuring the highest numbers of citizens unsatisfied with the current state of their life.¹

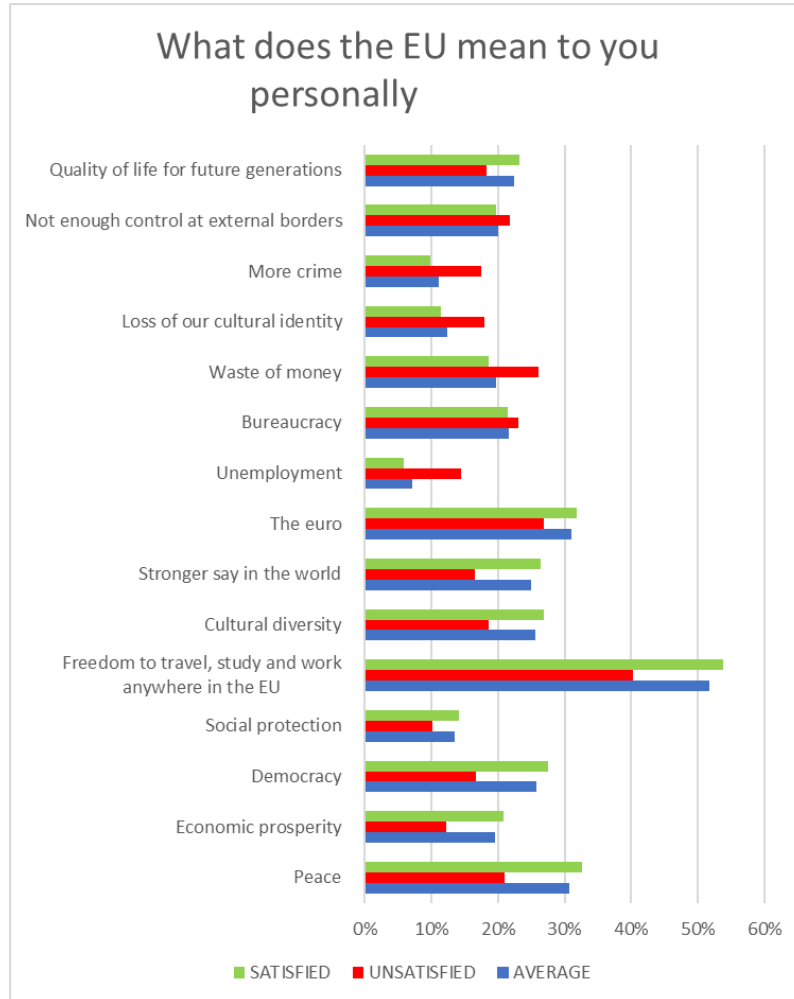


In a deeper analysis of the available data, we have picked two specific EB questions to analyze in terms of this societal dichotomy: first, what Europe means to the citizens interviewed and second, what interviewees think about their country leaving the EU.

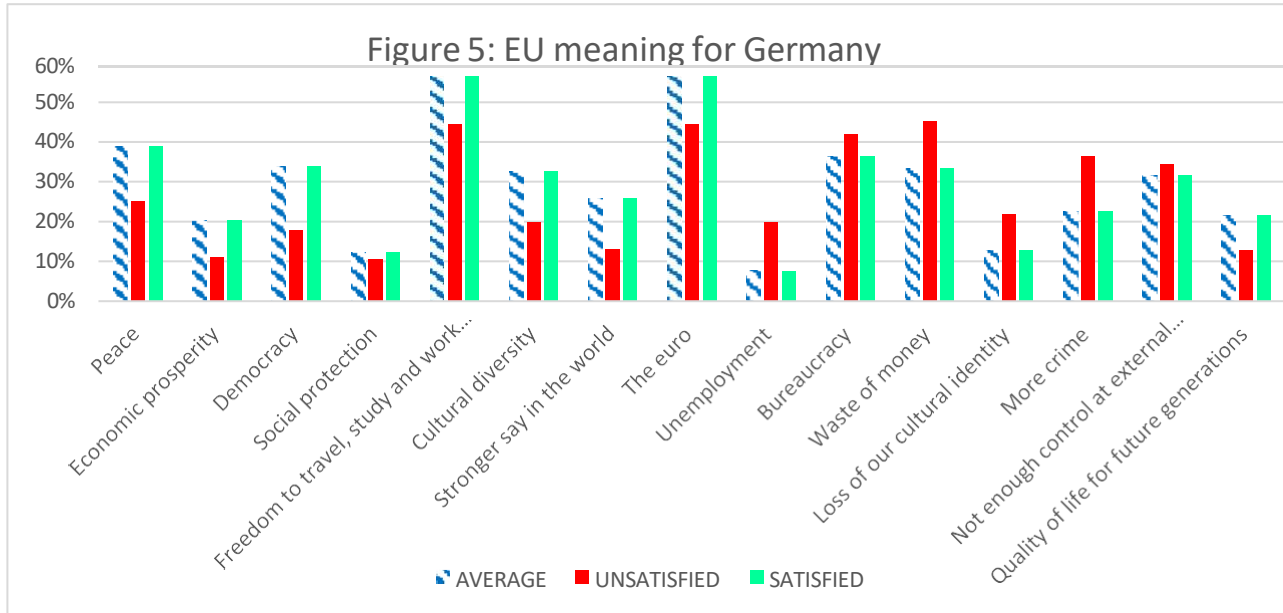
What does Europe mean to you?

In this question, respondents are presented with a range of fifteen proposals to choose from. These proposals comprise six positive aspects, six negative aspects, and three neutral options. The choices include concepts such as peace, economic prosperity, democracy, social protection, freedom of movement, cultural diversity, stronger global influence, the euro, unemployment, bureaucracy, wasteful spending, loss of cultural identity, increased crime, insufficient international border controls, and the quality of life for future generations. The following figure offers an overview of what ‘satisfied’ and ‘unsatisfied’ EU citizens feel about these issues.

¹ Some countries (including Denmark, the Netherlands, Luxembourg, Finland, Sweden, Ireland, Great Britain, and Malta) have a very small percentage of unsatisfied individuals. The percentages in these countries should therefore be treated with caution, due to the very small sample size.

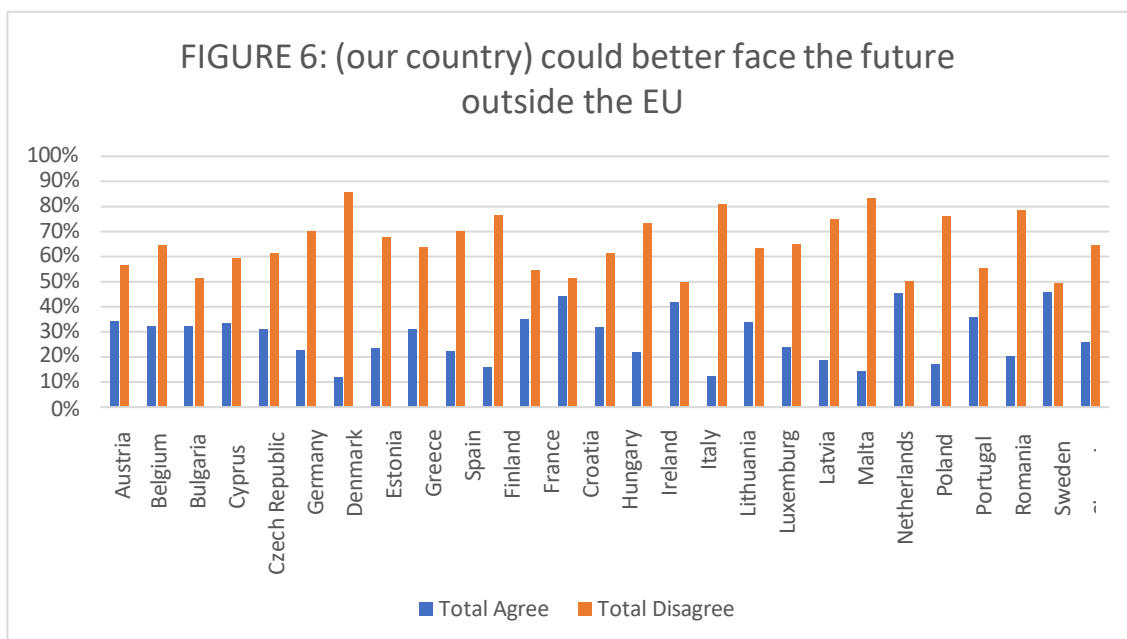


In Germany, for example, within the cohort of 'satisfied' individuals, 39% identify peace and 34% identify democracy as the core concepts embodying Europe (Figure 5). In contrast, 45% of the 'unsatisfied' segment consider Europe as tantamount to wasteful spending. This stark contrast underscores the existence of a vulnerable subgroup that endorses and/or is susceptible to anti-European rhetoric. The same holds in other countries, like Cyprus, where the gap between the two groups is also substantial. This information usually passes under the radar when we observe and use country-wide averages without considering the dichotomy between these two groups of citizens.



Leaving the EU

When it comes to the question of exiting the EU, when one looks at the average, most citizens in all member states clearly oppose the idea. In some member states (like Poland, Slovenia, Italy and Croatia), there is considerable support for exiting, but this falls short of a majority (Figure 6).

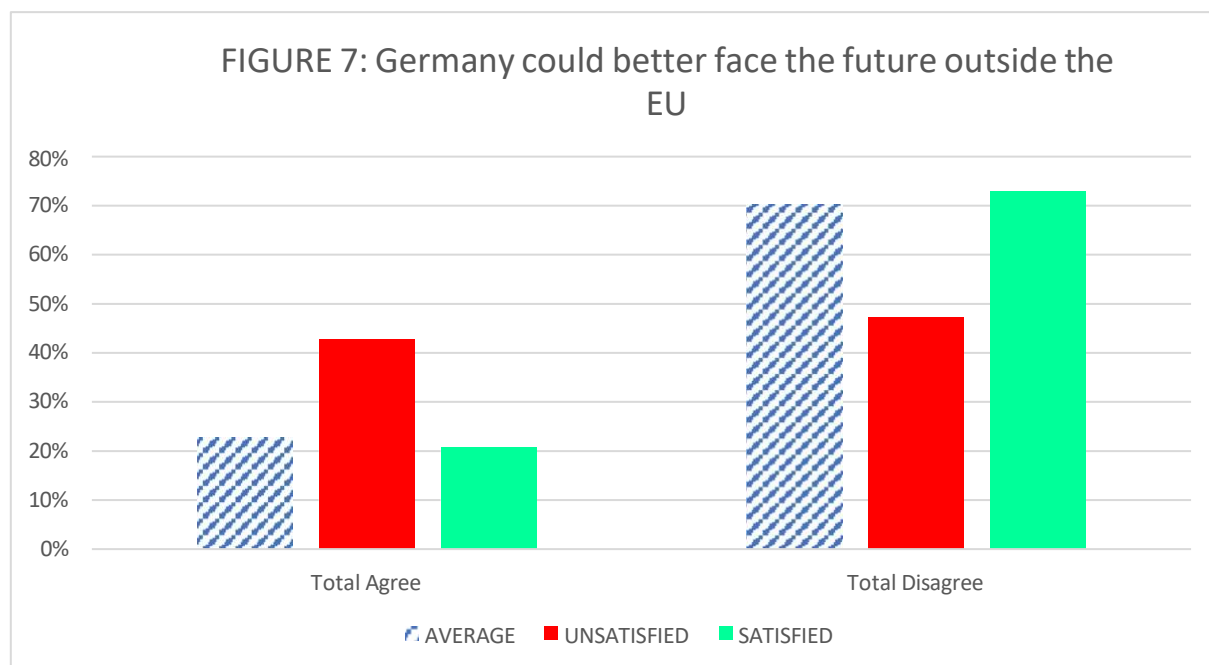


The two groups ('satisfied'—'unsatisfied') respond differently to this question in all countries, as shown in Table 2.

TABLE 2: Exiting the EU—'Satisfied' vs 'Unsatisfied'				
	UNSATISFIED		SATISFIED	
	AGREE	DISAGREE	AGREE	DISAGREE
Austria	42%	51%	34%	59%
Belgium	43%	53%	33%	65%
Bulgaria	36%	43%	30%	60%
Cyprus	35%	58%	38%	55%
Czech Republic	48%	43%	28%	67%
Germany	43%	47%	21%	73%
Denmark	14%	86%	11%	87%
Estonia	37%	53%	21%	73%
Greece	37%	57%	28%	69%
Spain	24%	68%	23%	71%
Finland	23%	74%	16%	78%
France	45%	44%	35%	57%
Croatia	38%	55%	48%	48%
Hungary	30%	61%	35%	61%
Ireland	42%	55%	21%	75%
Italy	42%	52%	45%	49%
Lithuania	15%	72%	11%	84%
Luxemburg	40%	49%	35%	62%
Latvia	32%	51%	22%	69%
Malta	35%	64%	17%	78%

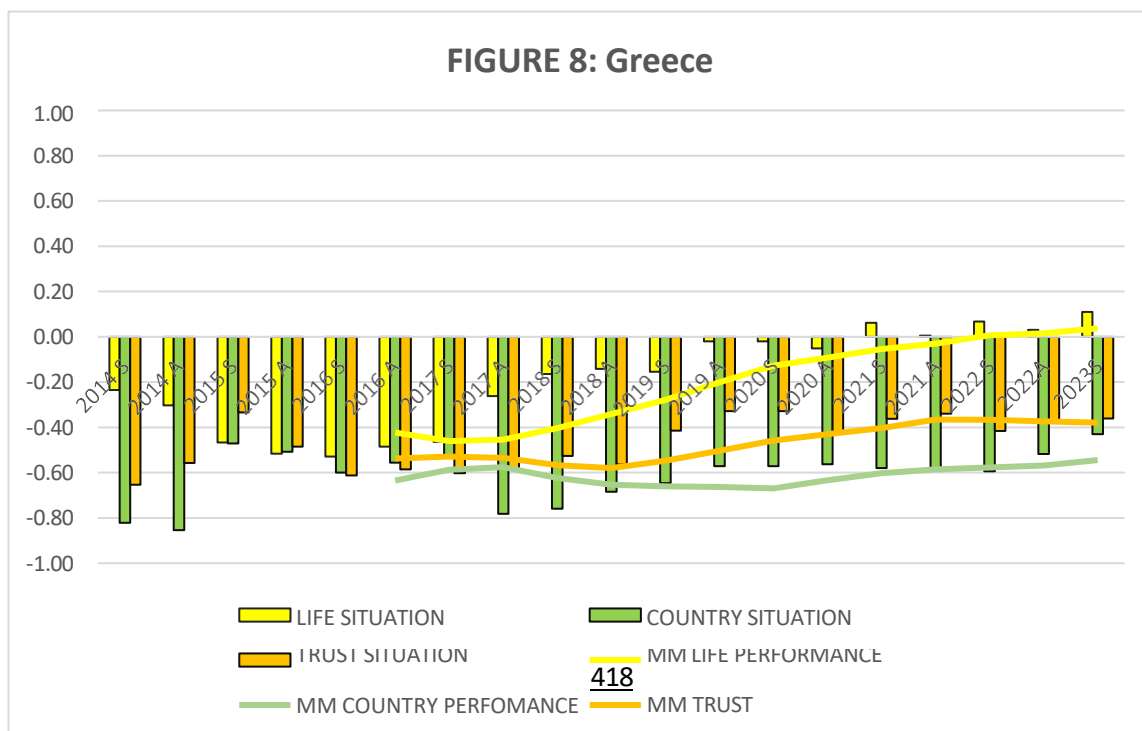
Netherlands	25%	61%	13%	85%
Poland	47%	51%	47%	50%
Portugal	18%	74%	17%	79%
Romania	41%	54%	36%	60%
Sweden	22%	70%	20%	79%
Slovenia	48%	45%	47%	49%
Slovakia	39%	50%	21%	72%

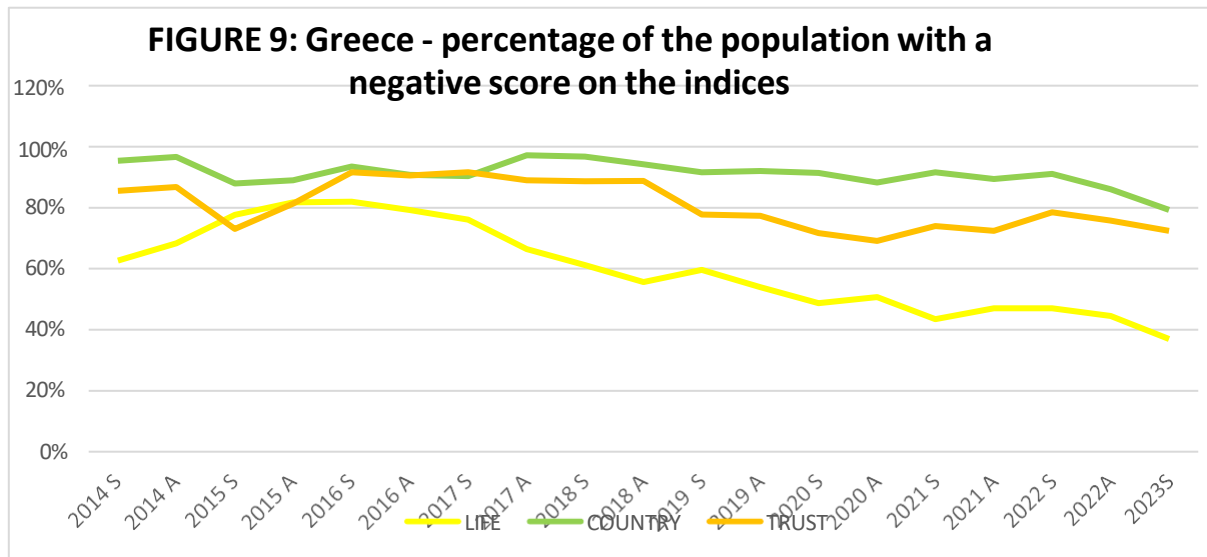
In some member states, close to 50% of the ‘unsatisfied’ segment of the society support their nation’s exit from the EU. Most worryingly, this includes France and to a lesser extent Germany (as well as the Czech Republic, Poland and Slovenia). This is not the case in other member states (Sweden, Denmark, Lithuania to name a few), where even the ‘dissatisfied’ citizens endorse their country’s European perspective. That said, even among the ‘satisfied’ strata of the population, a significant portion are positive with regard to their country’s exit from the EU (Poland, Croatia and Slovenia top this list). In other words, **the prevailing view that social discontent triggers anti-EU feelings is only partially true**. People may be satisfied with their own personal condition in life but still become negatively disposed towards the EU (and vice versa, suggesting that not every ‘dissatisfied’ citizen places the blame on the EU). Germany serves as an illustrative example here (Figure 7). Although the overall average of individuals who reject the idea of leaving the EU is high at 73%, with only 21% supporting it, within the unsatisfied subgroup this ratio becomes balanced (47% rejecting the idea and 43% supporting it). This represents a clear shift from the initial perception. Recognizing this trend enables targeted information campaigns to be planned; understanding the profile of the ‘unsatisfied’ individuals helps these efforts to be directed effectively.



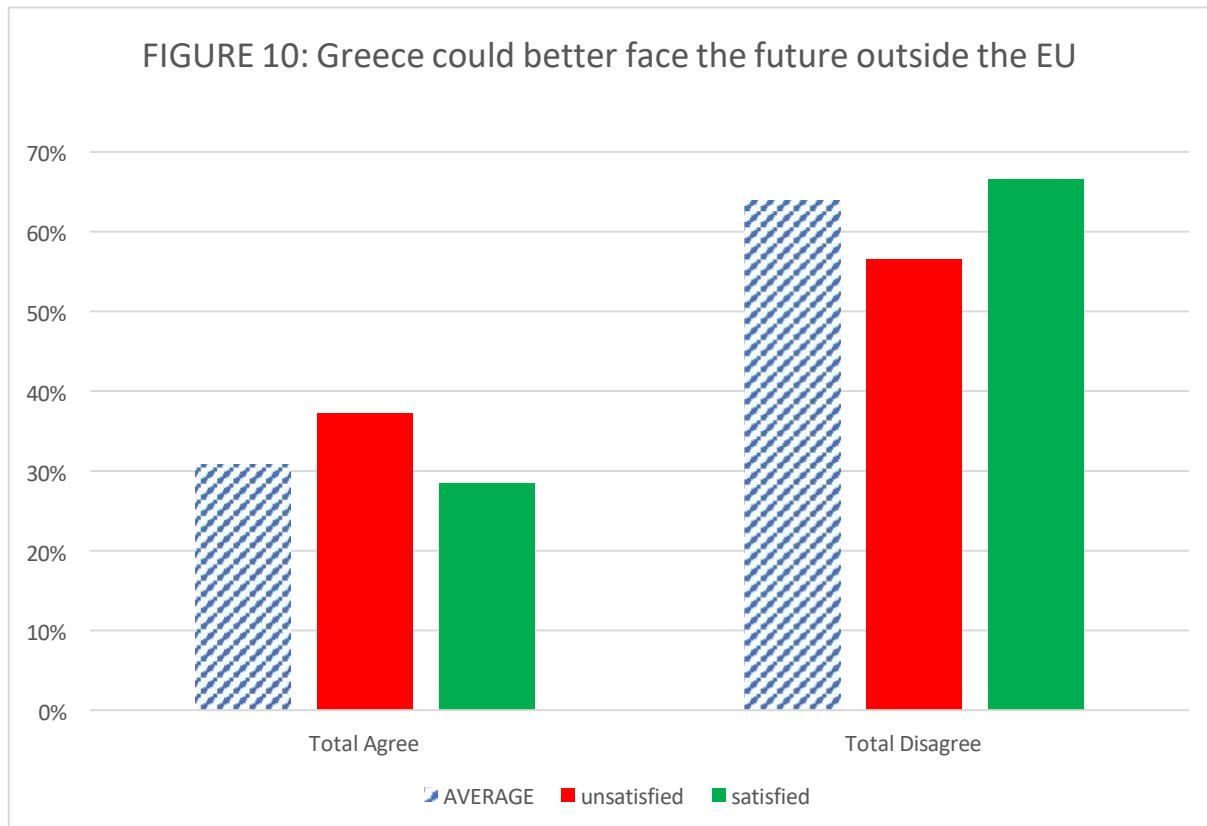
‘Social Mood Indices’: Insights for Greece

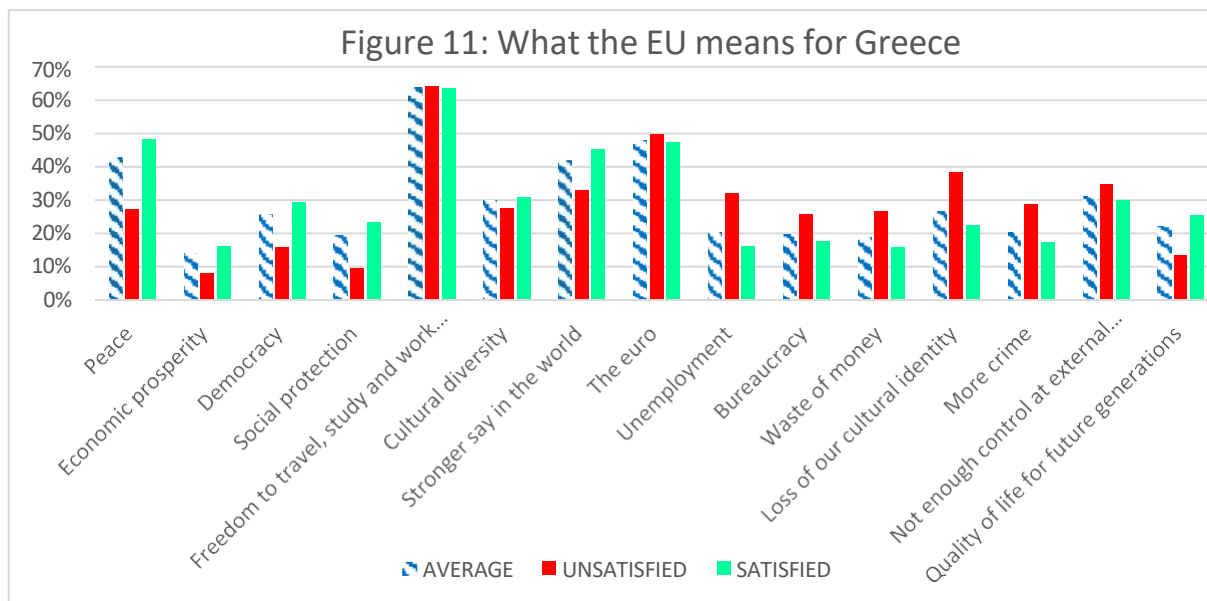
Applying the ‘Social Mood Indices’ methodology to Greece provides rather unsurprising results (Figure 8). After quite a substantial drop during the financial crisis, the ‘Life Satisfaction’ index reveals an upward trend. The other two indices also indicate some improvement over the years, but to a much lesser extent. However, as illustrated in Figure 9, the percentage of the Greek population with negative perceptions in all three indices is very high, especially with regard to the ‘country situation’ and ‘trust in institutions’ indices.





Breaking down the data gathered in the summer of 2023, 73% of the respondents are satisfied with their life as opposed to the remaining 27% who responded negatively. A significant majority of the population (64%) views Greece's EU membership favourably. It is interesting to note that close to 60% of the 'unsatisfied' portion of the population support the country's European perspective, irrespective of their own negative state-of-life perceptions and still consider remaining in the EU to be a better option (Figure 10).





In the question on what the EU means for Greece, both the 'satisfied' and 'unsatisfied' groups of citizens highlight the importance of the freedom to travel, study and work in Europe (Figure 11). For the 'dissatisfied' group, however, the loss of cultural identity, lack of control at the country's external borders, rising crime, and the economic underpinnings of integration (Euro, unemployment) figure very high on their lists. It is important to note the strong feelings of the 'unsatisfied' group vis-à-vis the "loss of cultural identity", which ranks significantly higher compared to the overall results. This indicates that concerns over cultural preservation and identity are far more prominent among those who expressed dissatisfaction with the current state of affairs in the EU. These findings suggest a two-forked criticism of the EU based on both the--perceived--negative economic repercussions associated with the EU and the social/ cultural impact of the country's membership on the fabric of society. In contrast, the 'satisfied' group of citizens emphasise the peace dividend of integration, democracy and social protection as well as the quality of life for future generations.

Conclusions

The objective of this paper has been to present a novel methodology for analysing Eurobarometer data by constructing three indices that group together the insights gleaned from several related questions: the 'Life Satisfaction' Index, 'Country Performance' Index, and 'Trust in Institutions' Index. This meta-analysis is helpful in providing a macro-perspective on social trends and the attitudes of European citizens vis-à-vis the European integration process and beyond. Besides the country-specific findings, the added value of this methodology stems from dividing the participants into two groups according to their life satisfaction and then examining the perceptions of these two groups regarding the EU and the other thematic issues that currently preoccupy European societies. This enables a departure from the rather simplistic approaches that conflated Euro-scepticism with social discontent. True, the 'unsatisfied' group do, more often than not, reject the idea of an 'ever closer Union'. However, the group of citizens who identify themselves as 'satisfied' with their current life status also displays heterogeneity. A nuanced approach of this sort allows the EU to reach out to both groups more effectively, taking into consideration

each group's sensitivities and issues of concern, which are not the same across countries, age groups, genders and various other social characteristics and demographic factors. We therefore hope that the suggested methodology will lead to better-targeted communication strategies with messages tailor-made to engage specific groups of citizens more effectively in each member-state.

ANNEX I: Constructing the ‘Social Mood Indices’

The three indices use the following sets of questions:

a. Life Satisfaction Index

- The assessment of personal life
- The financial situation of the household
- Satisfaction with work

b. Country Performance Index

- The general situation in the country
- The economic situation in the country
- The employment situation in the country

c. Trust in Institutions Index

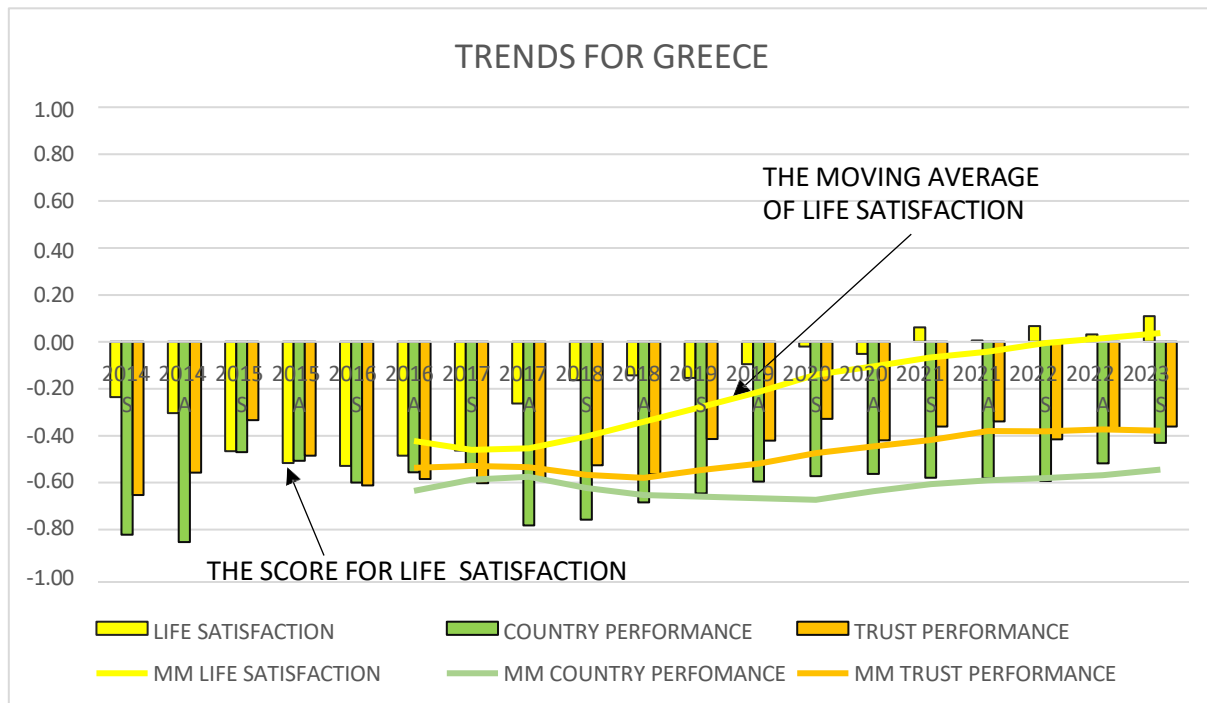
- Trust in government
- Trust in the National Parliament
- Trust in the Justice system
- Trust in political parties
- Perception of whether their opinion counts

For each index, we add the results of the responses, which range from -1 to +1. Then, for the sake of normalization, the result is adjusted to a number between -1 and +1. Let us look at an example for Index A, which consists of three questions. If the result for Question 1 is 1, the result for Question 2 is 1, and the result for Question 3 is -0.5, that produces a total of 1.5 on the scale of -3 to 3, which corresponds to 0.5 on the scale of -1 to +1.

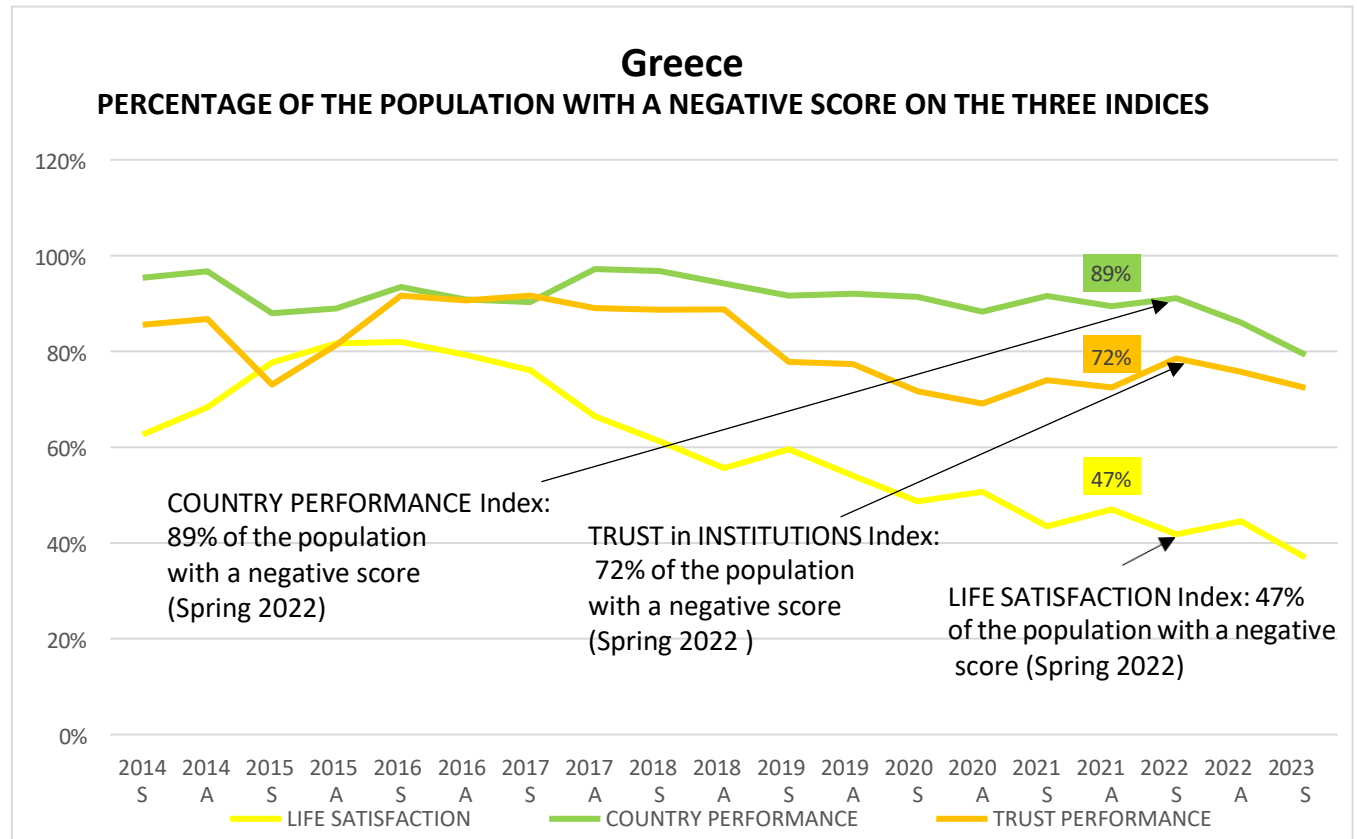
The numerical values of the responses (-1 to +1) emerge as follows: the answers are scored from -1 to 0 if they are negative and from 0 to 1 if they are positive. Zero is assigned to responses that are neutral. These outcomes have been calibrated in such a way that they are equally weighted. Thus, -1 indicates a completely negative evaluation and +1 a completely positive opinion.

There are two types of answers to the questions used for the Indices. In the first type of question, there are four possible answers ('I am very satisfied': +1; 'I am rather satisfied': +0.5; 'I am rather unsatisfied': -0.5; and 'I am very unsatisfied': -1). No other answers are considered in the creation of the index. In the second type of question, there are two possible answers ('I probably trust them': +1; and 'I probably don't trust them': -1).

In the graph below (which is for **Greece**, but is applicable to all member states), the vertical bars depict the results for each EUROBAROMETER. The yellow bars show the Life Satisfaction index, the orange the Trust in Institutions index, and the green the Country Performance index. The continuous line is the moving average that shows the trends. If the moving average is above the bar in the last year, it means that public opinion has declined.



The same information can be visualized in the following graph, which illustrates the percentage of the population with a negative score in the three Indices (the data is for Greece, once again, but the same information is available for all countries, enabling a comparative analysis).





Πρόγραμμα Νοτιοανατολικής Ευρώπης

Όταν η πολιτική διαμορφώνει την επενδυτική ατζέντα: τι να περιμένουμε από τους Κινέζους επενδυτές στη ΝΑ Ευρώπη το 2024

Η νέα συμφωνία έκδοσης προσώπων μεταξύ της Σερβίας και της Κίνας: μεταστροφή στα ανθρώπινα δικαιώματα

EU Enlargement to the Western Balkans: Where There Is a Will, There Is a Way

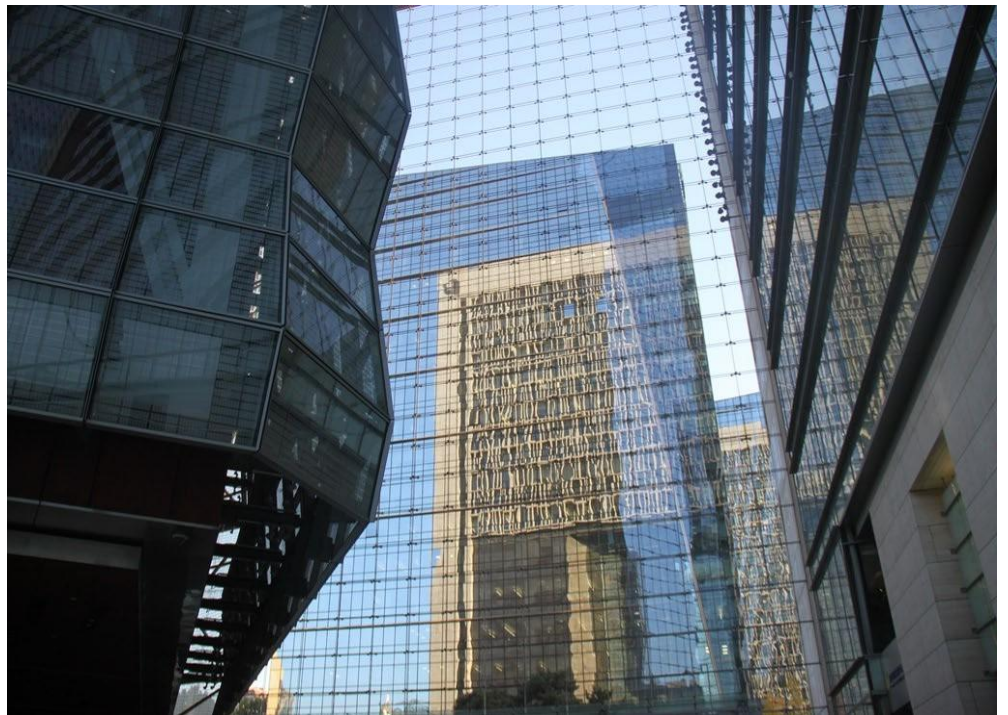
When politics shapes the investment agenda: what can be expected from Chinese investors in SEE in 2024?

Acknowledgement: The author would like to express their sincere appreciate to Plamen Tonchev for his detailed and constructive feedback, which drew on his vast expertise in the field of EU-Chinese relations.

Συγγραφείς :
Ioannis ALEXANDRIS
Research Fellow,
ELIAMEP
South-East Europe Programme

Φεβρουάριος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου:
China Investment Corporation,
Beijing, Flickr



Summary

- Chinese outbound FDI in Southeast Europe (SEE) will continue to be shaped by both domestic and external factors.
- The global economic downturn from 2020-2022, driven by the pandemic, the war in Ukraine, and the tightening of screening regimes in Europe have reinforced previously identified trends in Chinese FDI in the region.
- Prevailing trends include an emergence of geo-economics, reduced appetite for expansionist policies, and a shift to greenfield investments in less sensitive sectors.
- Nevertheless, SEE's significance in China's gross investment portfolio will remain narrow due to limited opportunities offered for investments in technology advanced sectors.
- In addition, factors related to Beijing's domestic growth challenges and the global geopolitical situation are likely to hinder a significant increase in China's investment share in the region.
- Furthermore, political and diplomatic considerations in the context of China's evolving rivalry with the US will also have a constraining effect.
- Serbia will continue to stand out as the exception to the rule, due to genuine commercial interest in sectors like EVs and renewable energy, coupled with a favourable regulatory and political setting for Beijing.
- Instead, joint ventures with non-Chinese entities in M&As and brownfield investments could be the preferred approach for both Chinese POEs and SOEs investing in the region in the coming years.

Multilevel dynamics: examining past patterns and projecting future trends

This trend could be an indication of what to expect in terms of outbound Chinese FDI in the region in 2024, but in the coming years as well.

...emergence of geo-economics with the investment policies of recipient countries becoming intertwined with security considerations; (II) a reduced appetite in China for expansionist investment policies in the context of a broader inward turn; (III) a Chinese monetary policy centred on restricting the outflow of capital and currency; (IV) a switch to greenfield investments in less sensitive sectors with much investment needed [...] tightening screening regimes in Europe.

In our previous study, published in June 2023, we tried to make it abundantly clear that trends in Chinese outbound foreign direct investments (OFDI) cannot be examined in a vacuum.¹ In a highly interconnected global landscape, Beijing has to deal with both external and domestic uncertainties without compromising its economic growth. Thus, we concluded that it is essential to take stock of the interaction between domestic-driven factors and external driving forces shaped by third factors (evolving China-US rivalry, the ongoing war in Ukraine, the recent global pandemic), since both contribute to shaping Beijing's investment priorities. This multilevel approach can help us explain past patterns, but also outline future trends concerning the volume, sectoral focus, and implications of Chinese outbound FDI in Southeast Europe (SEE).

In our concluding remarks, we argued that, aiming to make themselves more welcome in the SEE region, Chinese enterprises were increasingly resorting to minority investments and/or joint ventures with Western firms. More specifically, we identified three such examples in the later period of our study: First, the Mozura wind park project in Montenegro, which was inaugurated in 2019 as a joint China-Malta-Montenegro project. Second, the partial takeover of Aluminij in Bosnia-Herzegovina (B&H) in 2020 by two Chinese state-owned enterprises (SOEs) together with an Israeli company (MT Abraham). Third, Yanfeng Automotive's joint venture in North Macedonia with the US-based manufacturer ARC Automotive, launched in October 2022. In all these investments, Chinese entities hold a minority investment stake. This trend could be an indication of what to expect in terms of outbound Chinese FDI in the region in 2024, but in the coming years as well.

Global economic backtracking: the impact of 2020-2022

Drawing on these earlier findings, we have prepared this follow-up piece with a forward-looking orientation, taking stock of ongoing developments in China against the backdrop of the current global geopolitical context. The period 2020-2022, which overlaps with the later part of our previous study period, was a turning point for the global economy, signalling as it did global backtracking after decades of growing globalisation. This was mainly due to supply-side disruptions caused by COVID-19 and Russia's invasion of Ukraine. Although these developments largely fell beyond the scope of the timeline of our previous study, we believe that they could further reinforce such existing trends as: (I) the emergence of geo-economics with the investment policies of recipient countries becoming intertwined with security considerations; (II) a reduced appetite in China for expansionist investment policies in the context of a broader inward turn; (III) a Chinese monetary policy centred on restricting the outflow of capital and currency; (IV) a switch to greenfield investments in less sensitive sectors with much investment needed, including renewable energy; (V) a shift towards joint ventures with non-Chinese entities in M&A and brownfield investments in the context of tightening screening regimes in Europe.

¹ Krstinovska, A. & Alexandris, I., "Chinese direct investments in South-East Europe: the story behind the numbers", ELIAMEP Working Papers, South-East Europe Programme, 15 June 2023, Online available at: <https://www.eliamep.gr/en/publication/%ce%ba%ce%b9%ce%bd%ce%ad%ce%b6%ce%b9%ce%ba%ce%b5%cf%82-%ce%ac%ce%bc%ce%b5%cf%83%ce%b5%cf%82-%ce%be%ce%ad%ce%bd%ce%b5%cf%82-%ce%b5%cf%80%ce%b5%ce%bd%ce%b4%cf%8d%cf%83%ce%b5%ce%b9%cf%82-%cf%83%cf%84/>

Geopolitical shifts shaping investments in SEE; Serbia an exception to the rule once again

...a more transactional approach towards prospective Chinese investments in SEE countries closely aligned with the US.

Russia's invasion of Ukraine, which added a layer of geopolitical complexity in SEE in particular and Europe in general, increasingly intertwining the investment policies of recipient countries with security considerations.

...we can expect to see further Chinese investments in Serbia in sectors of interest to Chinese firms.

More than six months on from the publication of our paper, the overall significance of SEE in China's gross investment portfolio remains limited compared to other regions in Europe. This is partly due to negative past experiences with Chinese investments in the past, such as the disinvestment by Everbright and Wenzhou Mining in Albania or growing signs of resentment in Piraeus, Greece, vis-a-vis COSCO's treatment of labour rights.²

Another key conclusion of our previous study was that, as soon as the leeway for political or diplomatic gains is removed as a result of the growing divergence between China and the West (e.g. in Albania, due to its pro-Western orientation, or in Romania and Bulgaria, which are both EU members), Chinese enterprises' investment appetite falls in SEE. Unless, that is, there is some clear economic/commercial rationale, as in the case of the high-tech acquisitions in Slovenia.

The higher expectations of the previous decade has now given way to a more transactional approach towards prospective Chinese investments in SEE countries closely aligned with the US, such as Greece. In 2008-2018, Chinese firms capitalised on Western investors' reluctance to commit substantial financial resources in Greece during the country's financial crisis, with Chinese entities allowed to purchase key assets, including the €320 million acquisition of a 24% share of the Greek state electricity IPTO/ADMIE.³ However, the New Democracy government has, since 2019, taken a more lukewarm approach in its relationship with China.⁴ This shift is particularly noticeable amidst the escalating rivalry between China and the US, which has prompted Athens to actively position itself as a crucial Washington ally in the wider region. This has become increasingly evident following Russia's invasion of Ukraine, which added a layer of geopolitical complexity in SEE in particular and Europe in general, increasingly intertwining the investment policies of recipient countries with security considerations.

There is one notable exception to this rule, however. During her visit to Shanghai in November, Serbian Prime Minister Ana Brnabic expressed a keen interest in boosting Chinese FDI further, signalling a continuation of a trend noted in the previous decade, whereby Belgrade stands out as the only country in the SEE region which has witnessed a steady increase in Chinese FDI.⁵ On the geopolitical front, Brnabic affirmed Serbia's commitment to Beijing's One-China principle, specifically emphasising its non-recognition of Taiwan. The reaffirmation of mutual respect in this diplomatic context is indicative of the importance of aligning on key geopolitical issues. Moreover, the Serbian Prime Minister hinted that Chinese President Xi Jinping intends to visit Serbia in 2024, underscoring the significance of Sino-Serbian relations. As Belgrade continues its multidimensional diplomacy, we can expect to see further Chinese investments in Serbia in sectors of interest to Chinese firms, such as automotives, including electric vehicle (EV) batteries and renewable energy, as well as projects involving solar power and green hydrogen.

² Tonchev, P., "Greece: On Friendly Terms with China, But Not Bewitched" in Secret Charm: China's hidden influence in Southeast Europe", Tonchev, P. & Petkova, M. (eds), December 2020, page 19, Online available at: <https://www.freiheit.org/sites/default/files/2023-01/2022-fnf-policy-paper-hidden-influence-final.pdf>

³ Bastian, J. (2022), "The Dragon Reaches the Eastern Mediterranean: Why the Region Matters to China", *Comparative Southeast European Studies*, Volume 70 Issue 3, p. 492-494, Online available at: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/soeu-2021-0079/html?lang=en#:~:text=China's%20growing%20port%20portfolio%20and,economic%20realities%20on%20the%20ground.>

⁴ Tonchev, P., "Chinese influence in Greece", Center for European Policy Analysis (CEPA), 24 August 2022, Online available at: <https://cepa.org/comprehensive-reports/chinese-influence-in-greece/>

⁵ Republic of Serbia, China, Serbia confirm mutual partnership, support, 6 November 2023, Online available at: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/215298/china-serbia-confirm-mutual-partnership-support.php>

...a genuine commercial interest in the aforementioned sectors is coupled with a more favourable regulatory and political setting from Beijing's point of view.

Despite an overall decline in FDI, Chinese firms are strategically aligning with the European market, particularly in the automotive sector.⁶ China has strategically prioritised the new energy automobile sector and has emerged as a global leader in EV and battery production, being by far the largest producer of EVs. Additionally, 2023 saw China overtake Japan as the world's top car exporter.⁷ With China having already established a significant presence in Serbia over the last decade in terms of automotive factories in the last decade, there are now opportunities to repurpose these facilities to produce EVs and other related components.⁸ Serbia, along with other Western Balkan countries, could leverage the development and production of low-priced Chinese electric vehicles (EVs) to facilitate its transition to more sustainable transport, following a decade of Chinese investments with a mixed track record in terms of environmental results in the region.⁹ This is partly because a genuine commercial interest in the aforementioned sectors is coupled with a more favourable regulatory and political setting from Beijing's point of view, which renders Serbia the most preferred destination for Chinese FDI in the region.

Nevertheless, the current sentiment in the majority of SEE countries reflects a perception that the window for a strategic relationship with China may already be closing. Notably, since 2020, the majority of SEE countries have seen no new Chinese FDI, with the exception of Bosnia & Herzegovina, Northern Macedonia and, unsurprisingly, Serbia. A series of factors pertaining to Beijing's domestic growth challenges and the current global and regional geopolitical setting are unlikely to favour a significant increase in China's investment share in the region, as explained below.

...reorienting the country towards an economic model of domestic consumption and to make growth more sustainable through greater market intervention.

China: domestic growth challenges prompt an inward turn

During the Communist Party congress in October 2022, at which he secured an unprecedented third term, Xi Jinping promised to turn China into a "medium-developed country" by 2035, stating that the country's GDP will take a "new, giant leap". It is estimated that, by then, China will have to double the size of its 2020 GDP to achieve this stated goal, requiring an average GDP growth rate of approximately 4.7% over the next 12 years.¹⁰ To that end, a process of economic reforms has been ongoing since 2020 aimed at reorienting the country towards an economic model of domestic consumption and to make growth more sustainable through greater market intervention. The reforms also include a regulatory crackdown on private tech firms and a more statist policy agenda.

Although privately owned enterprises (POEs) have played a key role in delivering growth, Xi Jinping's favouring of the state sector has dealt a blow to their expansionist policy, increasing their risk aversion vis-à-vis overseas investments to the Chinese market. Under these circumstances, the government is directing resources to upgrading its industrial infrastructure, reorienting the economy back to manufacturing with direct implications for its approach to investments overseas.¹¹ More specifically, since the start of Xi Jinping's

⁶ Power Technology, EV batteries drive Chinese investment abroad, 9 May 2023, Online available at: <https://www.power-technology.com/news/electric-vehicle-batteries-drive-chinese-investment-abroad/>

⁷ Hoskins, P., "China overtakes Japan as world's top car exporter", BBC, 19 May 2023, Online available at: <https://www.bbc.com/news/business-65643064>

⁸ Vladislavljiev, S., "How did China become the largest investor in Serbia?", China Observer in Central & Eastern Europe (CHOICE), 8 August 2023, Online available at: <https://chinaobservers.eu/how-did-china-become-the-largest-investor-in-serbia/>

⁹ Krstinovska, A., "China's unexpected impact on the Green agenda for the Western Balkans", China Observers in Central and Eastern Europe (CHOICE), 15 August 2023, Online available at: <https://chinaobservers.eu/chinas-unexpected-impact-on-the-green-agenda-for-the-western-balkans/>

¹⁰ Bloomberg, "China's economy needs to double in size to meet Xi's ambitious plans", 17 October 2022, Online available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-17/xi-s-gdp-per-capita-pledge-seen-as-challenging-as-growth-slows>

¹¹ Kania, E., "Made in China 2025, Explained", the Diplomat, 1 February 2019, Online available at: <https://thediplomat.com/2019/02/made-in-china-2025-explained/>

Xi Jinping's favouring of the state sector has dealt a blow to their expansionist policy, increasing their risk aversion vis-à-vis overseas investments to the Chinese market [...] reorienting the economy back to manufacturing with direct implications for its approach to investments overseas.

...state-led outbound investments aiming to return geopolitical or diplomatic gains have started to lose ground following a big surge during Xi Jinping's first two terms. To that end, Beijing is more likely to stick with the acquisition of smaller Western tech firms.

second term in 2018, China has been moving away from “soft tech” to “hard tech”, including semiconductors, robotics, cloud computing and automation in response to a series of US restrictions on Chinese access to such technologies.¹²

A study published in October 2022 showed that, after rising almost continuously for at least a decade, the share of the total revenues for Chinese companies on the Fortune Global 500 list accounted for by Chinese POEs fell in 2021 compared to 2020.¹³ In parallel, state-led outbound investments aiming to return geopolitical or diplomatic gains have started to lose ground following a big surge during Xi Jinping's first two terms. To that end, Beijing is more likely to stick with the acquisition of smaller Western tech firms, a pattern that has already been noted in Slovenia but which is unlikely to be replicated in other SEE countries with a weak track record in terms of technologically advanced companies. This is because the economies of other SEE countries have different characteristics, with several often being preferred for access to cheap labour or particular raw materials (e.g. wood, extractives etc.).¹⁴

China's capital restrictions likely to be kept in place amid an ongoing reshuffle of global supply chains

The Covid-19 pandemic and Russia's invasion of Ukraine have been two crucial trigger point for the reshuffling of global supply chains, pushing firms to step up efforts to diversify their supplier base in search of greater resilience. The skyrocketing energy and food prices following the outbreak of the war were a key driver of global inflation, prompting a response from the world's largest central banks, which raised interest rates to curb inflation in 2022. In March 2022, the US FED raised interest rates for the first time since 2018 and kept on doing so in the following months, resulting in a stronger US dollar and creating downward pressure on global markets.¹⁵ In this tightened monetary environment, China faced further pressure on its own national currency, the renminbi. Thus, in the second half of 2023, the Chinese currency continued its sharp decline; in September, it hit its lowest level against the dollar since December 2007.¹⁶

High interest rates in the US, the UK, and the eurozone since late 2022 have helped all three to continue to attract capital. In contrast, China is one of the few major economies (Japan is another) that is keeping interest rates low, due to a slowing economy coupled with fears of deflation due to weak demand. With interest rates likely to remain high in the US, the UK, and the eurozone for most of 2024, Chinese capital restrictions will most likely remain in place for the foreseeable future, especially as the government continues to prioritise domestic investments under its “2025 Made in China policy”.

The disruption of global supply chains, along with the ongoing export restrictions on critical tech in place in the US since 2018, could also push Chinese firms into rethinking greenfield investments, at least when it comes to critical industries and sectors deemed strategic. Rather, smaller greenfield investments might be preferred in the current global geopolitical

¹² The Economist, “Xi Jinping's bold plan for China's next phase of innovation”, 16 April 2022, Online available at:

<https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/04/16/xi-jinpings-bold-plan-for-chinas-next-phase-of-innovation>

¹³ Huang, T. & Veron, N., “China's private sector advances pauses, but the trend is unclear”, *Peterson Institute for International Economics*, 17 October 2022, Online available at: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/chinas-private-sector-advance-pauses-trend-unclear>

¹⁴ Macaes, B. (2018), “Belt and Road: a Chinese world order”, p. 84, Oxford University Press

¹⁵ Lee, G. & Zhen, S., “Surging dollar tests China's capital controls as cash flees”, *Reuters*, 17 October 2022, Online available at:

<https://www.reuters.com/markets/europe/surging-dollar-tests-chinas-capital-controls-cash-flees-2022-10-17/>

¹⁶ Doi, N. & Sato, T., “China's yuan slides near 16-year low as economy struggles”, *Nikkei Asia*, 9 September 2023, Online available at:

<https://asia.nikkei.com/Business/Markets/Currencies/China-s-yuan-slides-near-16-year-low-as-economy-struggles>

The Covid-19 pandemic and Russia's invasion of Ukraine have been two crucial trigger point for the reshuffling of global supply chains, pushing firms to step up efforts to diversify their supplier base.

... capital restrictions will most likely remain in place for the foreseeable future.

Chinese enterprises opting to set up their own production factories offshore.

environment, since they allow foreign investors to increase their foothold overseas without being exposed to unsustainable financial risks driven by political uncertainty.

Overall, in 2020, global FDI flows plummeted in response to the pandemic. This was especially true of greenfield investments, which suffered their largest decline among non- OECD members, due to the importance of manufacturing for developing and emerging economies. Despite overall global FDI rebounding strongly in 2021, greenfield investments remained 30% below pre-pandemic levels on average across all industrial sectors. Chinese outbound FDI, including greenfield investments, could not have been an exception. Indicatively, per the latest European Commission data, 2022 saw China lose its place as the third most significant origin of greenfield investments in the EU, dropping to fifth place with a reduced share of 3.9%, down from 5.9% in 2021.¹⁷

Another factor that contributed to this decline is that many Chinese OFDI projects are heavily reliant on loans from Chinese policy banks. Due to the elevated share of non-performing loans (NPLs) along the Belt and Road Initiative (BRI) routes, Chinese banks have recently adopted a more cautious approach. Moreover, these policy banks have been tasked with aiding distressed property developers in China's real estate sector, potentially leading to a more limited availability of financial resources.

In contrast to the short-term fall in Chinese greenfield FDIs, the momentum could turn in their favour once again in the longer term, with Chinese enterprises opting to set up their own production factories offshore in order to keep up with the growing trend of getting closer to the consumer market. For example, Chinese companies might set up new factories in the EV sector with a view to entering a rapidly growing industry in the European market.¹⁸ Despite a drop in 2020 and 2021, greenfield investments, modest yet steady, are re-gaining prominence, driven by considerations such as reduced transport costs and tariffs. Notably, investments in EVs and renewable power are viewed as less strategically sensitive than investments in the digital and nuclear sectors. In spite of a recently-launched EU antisubsidy probe into Chinese EVs, member states and candidate states retain a significant degree of autonomy in shaping their FDI policies, suggesting potential opportunities for certain SEE countries in this growing industry.¹⁹

Tightening screening regimes and their impact on Chinese FDI

The deepening ties between EU member states and their efforts to de-risk Chinese investments, especially in technology, are influencing a series of defensive measures, including screening mechanisms for foreign direct investments. Thus, the expansion of tighter screening regimes in Europe in the context of souring EU-Chinese relations will be another constraining factor for Chinese FDI in the years ahead, though its effect will be limited in SEE, and in its non-EU states in particular.

The EU has become increasingly alarmed about the potentially harmful strategic implications of foreign investments and takeovers, especially in regard of critical infrastructure and technologies. In October 2020, a foreign investment screening mechanism entered into force, partly aimed at Chinese outbound FDI in Europe; the mechanism was updated in

¹⁷ European Commission, Third Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union, 19 October 2023, Online available at: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2023\)329&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2023)329&lang=en)

¹⁸ Jaeger, J. "Countries adopting electric vehicles the fastest", *World Resources Institute*, 14 September 2023, Online available at: <https://www.wri.org/insights/countries-adopting-electric-vehicles-fastest#:~:text=China%20is%20by%20far%20the,rest%20of%20the%20world%20combined>.

¹⁹ European Commission, "Commission launches investigation on subsidised electric cars from China", 4 October 2023, Online available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4752

...expansion of tighter screening regimes in Europe in the context of souring EU-Chinese relations will be another constraining factor for Chinese FDI in the years ahead.

Of notable interest were the concerns expressed about foreign investments made by SOEs and about potential risks relating to technology transfer.

The Foreign Direct Investment Screening Regulation may therefore be employed more rigorously.

2023.²⁰ This has been the first EU-wide effort to establish a common pan-European framework for the screening of FDI, which was previously implemented exclusively at the national level. Although this new mechanism is not a centralised or binding EU investment screening tool, it still raises public scrutiny at a European level, making investments that previously remained off the EU's radar more difficult.

In its special report published in December 2023, the European Court of Auditors (ECA) highlighted shortcomings in the EU's scrutiny of foreign investments, citing disparities among member states in their conducting of screenings.²¹ Of notable interest were the concerns expressed about foreign investments made by SOEs and about potential risks relating to technology transfer. Although the report did not explicitly mention China, it is widely seen as a response to concerns about Chinese investments. The report focused on the role of SOEs and investments such as COSCO's acquisition of a majority stake in the Greek port of Piraeus, a flagship investment which occurred during the period covered by our previous study (2012 - 2022). With a new Commission mandate approaching, the von der Leyen Commission is poised to intensify efforts to enhance the EU's economic autonomy. The Foreign Direct Investment Screening Regulation may therefore be employed more rigorously to regulate and monitor foreign investments that could impact strategic sectors, although its enforcement will remain a competence of national governments.

Other similar legislative initiatives in the pipeline include the introduction of an outbound investment screening mechanism. Even though its adoption will most likely take place at a later stage, due to the European elections in June 2024, it is indicative of the increasing attention the EU is paying to geo-economic considerations through legislation including the recently adopted Foreign Subsidies Regulation²², the Critical Raw Materials Act,²³ and the European Chips Act.²⁴ It could also have a direct effect on Chinese investments in EVs, since technology transfers tend to go both ways. This more assertive stance could reinforce the trend identified in the latter part of our previous study period (2018-2022), which saw Chinese firms (both POEs and SOEs) resorting to minority investments and/or joint ventures in Europe to avoid closer scrutiny.

Still, the impact of the FDI screening regulation cannot be overstated in SEE. The tighter screening regimes are mainly aimed at foreign investments in high-tech and data-related sectors, which are often associated with high-security risks. An indicative example was the 5G Clean Networks agreements signed between the US and several European countries which sought to curb the roll-out of Chinese equipment in 5G telecom networks.²⁵ However, Chinese FDI in these sectors are already non-existent in most of the EU member states on our list. Also, the only country on our list that has put in place a national screening mechanism in line with the new EU regulation is Slovenia. Romania is in the early stages of

20 Reuters, M., "Responding to the China challenge: The state of play on investment screening in Europe, *European Council on Foreign Relations*, 27 November 2020, Online available at: <https://ecfr.eu/article/responding-to-the-china-challenge-the-state-of-play-on-investment-screening-in-europe/>

21 European Court of Auditors (ECA), Special report 27/2023: Screening foreign direct investments in the EU – First steps taken, but significant limitations remain in addressing security and public-order risks effectively, 6 December 2023, Online available at: <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-27>

22 European Commission, "Foreign Subsidies Regulation", Online available at: https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation/legislation_en

23 European Commission, "Critical Raw Materials: ensuring secure and sustainable supply chains for EU's green and digital future", 16 March 2023: Online available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661

24 European Commission, "European Chips Act", Online available at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en

25 Reuters, "European countries who put curbs on Huawei 5G equipment", 29 September 2023, Online available at: <https://www.reuters.com/technology/european-countries-who-put-curbs-huawei-5g-equipment-2023-09-28/>

This more assertive stance could reinforce the trend identified in the latter part of our previous study period, which saw Chinese firms resorting to minority investments and/or joint ventures in Europe to avoid closer scrutiny.

...investments could continue their upward trend in Serbia, selectively increasing in relatively less sensitive sectors, such as EVs and renewable energy, while joint ventures with non-Chinese entities in M&As and brownfield investments could prove to be the preferred route for Chinese POEs and SOEs alike across SEE in the years ahead.

updating its existing mechanism. Greece and Croatia are currently in the process of adopting one, while Bulgaria has yet to move on setting one up.²⁶

Of course, the new regulation does not apply to the Western Balkan states that have not yet joined the bloc. Even if they put the FDI screening mechanisms in place, they will be unable to address several of the most problematic aspects of Chinese FDIs, as these mainly relate to governance issues rather than security risks or critical sectors. Unlike mergers & acquisitions (M&As), which fall under a control mechanism at EU level and seeks to reduce competition risks, the other types of FDI investments--greenfield and brownfield--are less harmonised across member states.

There is therefore a clear distinction between greenfield investments and the screening of M&A, which is driven by a top-down approach. This means that the greenfield investment is still largely shaped by national regimes, with screening capacities and enforcement standards differing between member states. Consequently, despite the recently introduced EU investment screening regulation, greenfield investments typically remain subject to fewer governmental screening measures, which also helps to explain in part the ongoing decline in Chinese M&A across the whole of Europe.

Charting the path forward

In conclusion, while the overall influx of Chinese FDI into the SEE region is declining, a more nuanced picture emerges. The impact of screening mechanisms, geopolitical considerations, and China's own economic challenges will continue to shape the trajectory of Chinese FDI in the region. Chinese direct investments could continue their upward trend in Serbia, selectively increasing in relatively less sensitive sectors, such as EVs and renewable energy, while joint ventures with non-Chinese entities in M&As and brownfield investments could prove to be the preferred route for Chinese POEs and SOEs alike across SEE in the years ahead. Managed properly, such investments could help SEE countries meet the requirements stemming from the EU's Green Agenda for the Western Balkans or contribute to technology transfer in line with the EU's goal of doing better on this front.²⁷ The growing interest in renewable energy projects could also break the pattern of environmentally-degrading Chinese investments in the region identified in 2012-2022.

²⁶ European Commission, "Third Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union", Brussels, COM(2023) 590 final, 19 October 2023, p. 9.

²⁷ European Commission, "Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans", 6 October 2020, Online available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf

Serbia's Newly-Signed Extradition Agreement with China: U-turn on Human Rights?

Συγγραφείς :
Ana KRSTINOVSKA
Research Fellow,
ELIAMEP
South-East Europe Programme

Ιούνιος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου:
Nik, Unsplash



Summary

- In May 2024, Chinese President Xi Jinping visited Serbia, France, and Hungary to advance Chinese interests in Europe.
- Serbia, under President Aleksandar Vučić, signed 28 agreements with China, including a contentious extradition treaty.
- This extradition agreement potentially undermines human rights protections in Serbia, echoing concerns raised by the European Court of Human Rights in the Liu vs. Poland case regarding risks of ill-treatment in Chinese prisons.
- The treaty may facilitate the extradition of Chinese dissidents and political refugees, aligning with Beijing's efforts to control overseas Chinese populations through legal and police cooperation.
- Serbia has strengthened its partnership with China, evidenced by joint police patrols and surveillance initiatives, and has become a significant hub for the Chinese diaspora in the Balkans.
- Past human rights issues in Serbia, involving Chinese companies' labor practices, highlight a pattern of overlooking abuses to maintain strong bilateral relations.
- China's support for Serbia on key international issues, such as the status of Kosovo, underpins this strategic alliance.
- Serbia's deepening ties with China pose a challenge to its EU accession aspirations, requiring a balance between its obligations under the European Convention on Human Rights and its commitment to China's vision of state-centric human rights.

In the case of Serbia, President Vucic used Xi Jinping's visit to further distinguish his country as China's preferred partner in the region.

FIVE YEARS SINCE HIS LAST VISIT TO THE OLD CONTINENT, May 2024 brought anew the Chinese President to three European countries, strategically selected to advance Chinese interests. This time President Xi opted to visit France, alongside Hungary and Serbia, China's two closest allies in Europe. The selection of his destinations did not come as a surprise. France is currently seen by the People's Republic of China as the country with biggest clout in the EU and also as the main driver towards a "geopolitical" Union that will lead its foreign policy more independently from the US and potentially closer to China, especially should Donald Trump win the next election. Hungary's President Orban is likely to welcome such a development in the hope that his "all-weather comprehensive strategic partnership" with China will no longer stick out amidst the increasing wariness towards China of other EU member states and EU institutions.

Strengthening the contractual framework of Sino-Serbian relations

In the case of Serbia, President Vucic used Xi Jinping's visit to further distinguish his country as China's preferred partner in the region, by signing a number of agreements aimed towards "deepening and raising the comprehensive strategic partnership and building the community of Serbia and China with a common future in the new era".¹ In President Xi's words, Serbia was the first country in Central and Eastern Europe to conclude a comprehensive strategic partnership in 2016 and has become the first European country to form a "community of shared destiny" with China, in line with China's vision to reshape the world. However, Serbia's "gold medal" in the category of Chinese partners comes at a cost for its human rights protection and EU accession which depends on it.

The "grey zone" between crime and political persecution

Serbia's "gold medal" in the category of Chinese partners comes at a cost for its human rights protection and EU accession which depends on it.

The 28 agreements signed by Serbia and China during President Xi's visit to Belgrade include an Agreement on extradition, which could potentially undermine the protection of human rights that Serbia is supposed to ensure for all human beings on its territory, regardless of citizenship. Namely, in October 2022, the European Court of Human Rights adopted a landmark decision in the case of Liu vs. Poland, preventing the extradition of a Taiwanese national wanted for economic crimes to Beijing. "The Court found in particular that the situation within the Chinese prison system could be equated to a "general situation of violence", and Mr. Liu could thus be exposed to a real risk of ill-treatment if extradited to China".² The decision, which set a new case law standard for Council of Europe members, reverberated across the continent leading to an increased number of rejected extradition requests, even by countries that had already signed bilateral extradition treaties with Beijing, such as France, Italy, Cyprus and Portugal.³

Moreover, extradition treaties are increasingly seen as Beijing's tool to deal with dissidents fleeing China and seeking asylum abroad. Since Xi Jinping came to power in 2013, the number of Chinese asylum seekers has increased seven times, from 15,000 in 2012 to almost 110,000 in 2020.⁴ At the same time, Beijing stepped up the efforts to expand its network of extradition treaties and introduced complementary tools, such as agreements

¹ Government of Serbia, "Raising Strategic Partnership Between Serbia, China," *The Government of The Republic of Serbia*, 08.05.2024, <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/222559/raising-strategic-partnership-between-serbia-china.php>.

² European Court of Human Rights, "Liu vs. Poland," *HUDOC*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-13815>.

³ "Judicial Precedents," *Safeguard Defenders*, <https://safeguarddefenders.com/en/extradition-center/judicial-precedents>.

⁴ "Under Xi Jinping, the Number of Chinese Asylum Seekers Has Shot Up," *The Economist*, 28.07.2021, <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/07/28/under-xi-jinping-the-number-of-chinese-asylum-seekers-has-shot-up>.

on mutual legal assistance and strengthened police cooperation, as instruments to cooperate with host countries in its efforts to control overseas Chinese. With the extradition treaty, second in the Western Balkan region, after the one concluded by Bosnia and Herzegovina in 2013, Serbia rounds up the arsenal to identify, arrest and send to China not only criminals, but also anyone who could be persecuted by Beijing's leadership for political reasons. Since 2019, Serbia has also introduced joint police patrols with Chinese officers in key cities with marked Chinese presence, such as Belgrade, Novi Sad and Smederevo, and installed 1,000 Huawei surveillance cameras in the capital.

Unlike the rest of the region that does not have a proper "Chinese diaspora", Serbia is the home of a significant Chinese community. The official number of Chinese individuals with a residence status in March 2023 stood at 14,500, while the unofficial number is estimated at 20,000.⁵ Chinese presence in Serbia started with an emigration wave of Chinese entrepreneurs in the 1990s, and continued to rise as relations intensified, with numerous joint projects and investments involving sending Chinese personnel to Serbia. As a country which does not have a visa requirement for Chinese citizens and maintains a regular direct flight from Beijing to Belgrade, Serbia is seen as a preferred and easy destination for Chinese passport holders. That does not only translate into increased tourists and business travelers, but also encourages migrants fleeing China to choose Serbia as a gateway to better life in Europe.⁶

Since Serbia does not have a visa requirement for Chinese citizens and maintains a regular direct flight from Beijing to Belgrade, it is seen as a preferred and easy destination for Chinese passport holders.

Morning shows the day?

Serbia has already seen a major human rights scandal related to the "privileged" conditions provided to Chinese companies as an enticement for them to invest in Serbia. Namely, in 2021, two Serbian human rights NGOs revealed that around 500 Vietnamese workers hired to build the Shandong Linglong tire factory in Zrenjanin were detained in inhumane conditions with their passports seized.⁷ The NGOs also pointed to numerous irregularities in the workers' contracts that were reportedly not in line with Serbian laws and emphasized that Serbian institutions failed to act in protection of the workers' rights despite the allegations that they had been aware of the ill-treatment.⁸ Another scandal on the same site in February 2024, this time with the exploitation of Indian workers, showcases that the Chinese company did not learn the lesson.⁹

Similar examples of Chinese companies implementing Chinese labour standards and practices instead of Serbian legislation, with the government turning a blind eye, have been reported in Zijin's copper mines in the city of Bor.¹⁰ Arguably, for Serbia's leadership, the cost of non-intervening is assessed as lower than the risk of potentially severing the bilateral ties with the country's biggest investor and international supporter, especially on Kosovo - an issue of paramount importance for President Vucic. Namely, during the visit to

⁵ "Exploring Serbia's Growing Chinese Community: A Window into East Meets West Dynamics," *Stojković Attorneys*, 31.08.2023, <https://statt.rs/exploring-serbias-growing-chinese-community-a-window-into-east-meets-west-dynamics/>.

⁶ Marija Augustinovic-Stojak, "Fleeing China: A Chinese Migrant's Journey Across The Balkans To The EU," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 6.11.2023, <https://www.rferl.org/a/balkans-route-chinese-asylum-seeker/32673586.html>.

⁷ Ivana Jeremic and Sasa Dragojlo, "Mistreatment of Vietnamese Workers in Serbia, Criminal Lawyer Claims," *Balkan Insight*, 17.11.2021, <https://balkaninsight.com/2021/11/17/mistreatment-of-vietnamese-workers-in-serbia-criminal-lawyer-claims/>.

⁸ Sasa Dragojlo, "Serbia Ignores International Criticism of Alleged Vietnamese Exploitation," *Balkan Insight*, 01.02.2022, <https://balkaninsight.com/2022/02/01/serbia-ignores-international-criticism-of-alleged-vietnamese-exploitation/>.

⁹ Sasa Dragojlo, "Serbia Prosecution Investigates Alleged Human Trafficking of Indian Workers," *Balkan Insight*, 02.02.2024, <https://balkaninsight.com/2024/02/02/serbia-prosecution-investigates-alleged-human-trafficking-of-indian-workers/>.

¹⁰ Sonja Gocanin, " 'It's Like The Army': Strict Rules For Workers At Chinese Mining Company In Serbia Spark Backlash," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 18.09.2023, <https://www.rferl.org/a/serbia-chinese-labor-practices-backlash/32598167.html>.

President Xi reiterated China's support for Serbia in the UN Security Council, which primarily refers to Kosovo's statehood and international recognition.

The Serbian Parliament has the option to not ratify the extradition agreement, following the examples of Greece and Turkey, which is not likely to happen with a majority of MPs coming from President Vucic's party.

Belgrade, President Xi reiterated China's support for Serbia in the UN Security Council,¹¹ which primarily refers to Kosovo's statehood and international recognition and is essential for Serbia whose main partner thus far, Russia, has been losing diplomatic capital as a result of its aggression in Ukraine. In turn, President Vucic expressed Serbia's support for the China-led Global Development Initiative, Global Security Initiative and Global Civilization Initiative, all aimed at reshaping global norms to the liking of China and against what China perceives as an international order led by the U.S. as a hegemon.

Bumpy way forward

Although it remains to be seen whether and what use Serbia will make of the potentially repressive instruments it has adopted in the framework of its bilateral relationship with the People's Republic of China, the Western Balkan region has already seen Chinese extradition requests. Namely, in 2022, China requested from the Albanian authorities the extradition of a Chinese citizen accused of a fraud worth €140 million. The request was initially approved by the Tirana Municipal Court and the Appeal Court, but was then overruled by the Supreme Court, which examined the possibility that the person could be persecuted for political reasons.¹²

The Serbian Parliament has the option to not ratify the extradition agreement, following the examples of Greece and Turkey, which is not likely to happen with a majority of MPs coming from President Vucic's party. Nevertheless, with or without such an agreement in place, practice shows that Serbia will need to reconcile the recent commitment to China's "community of shared destiny", which promotes the Chinese state-centric approach to human rights as defined by each sovereign country, with the obligation, as a member of the Council of Europe, to ensure the respect and the universal protection of human rights within its borders, in line with the European Convention on Human Rights and the ECHR case law.

¹¹ "Vučić and Xi Signed Statement on Strategic Partnership and Community of Serbia and China," *Tanjug*, 08.05.2024, <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/87135/vucic-i-si-potpisali-izjavu-o-strateskom-partnerstvu-i-zajednici-srbije-i-kine/vest>.

¹² Ana Krstinovska, Bledar Feta, Aleksandra Stankovic, Senada Selo Sabic, Aleksandra Davitkovska-Spasovska and Momcilo Radulovic, "China's Influence on the Western Balkans' EU Accession Process: Synergies and Obstacles," *Konrad-Adenauer-Foundation, Wilfried Martens Centre for European Studies and ESTIMA*, 2023, https://estima.mk/static/c2.2a1.15_xgfv9t3kenqscsdmit8/s1/files/rte/Konrad%20-%20China%20Influence%20on%20EU_fin.pdf

Bibliography

"Exploring Serbia's Growing Chinese Community: A Window into East Meets West Dynamics." *Stojković Attorneys*. 31.08.2023. <https://statt.rs/exploring-serbias-growing-chinese-community-a-window-into-east-meets-west-dynamics/>.

"Judicial Precedents." *Safeguard Defenders*. <https://safeguarddefenders.com/en/extradition-center/judicial-precedents>.

"Under Xi Jinping, the Number of Chinese Asylum Seekers Has Shot Up." *The Economist*. 28.07.2021. <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/07/28/under-xi-jinping-the-number-of-chinese-asylum-seekers-has-shot-up>.

"Vučić and Xi Signed Statement on Strategic Partnership and Community of Serbia and China." *Tanjug*. 08.05.2024. <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/87135/vucic-i-si-potpisali-izjavu-o-strateskom-partnerstvu-i-zajednici-srbije-i-kine/vest>.

Augustinovic-Stojak, Marija. "Fleeing China: A Chinese Migrant's Journey Across The Balkans To The EU." *Radio Free Europe/Radio Liberty*. 06.11.2023. <https://www.rferl.org/a/balkans-route-chinese-asylum-seeker/32673586.html>.

Dragojlo, Sasa. "Serbia Ignores International Criticism of Alleged Vietnamese Exploitation." *Balkan Insight*. 01.02.2022. <https://balkaninsight.com/2022/02/01/serbia-ignores-international-criticism-of-alleged-vietnamese-exploitation/>.

Dragojlo, Sasa. "Serbia Prosecution Investigates Alleged Human Trafficking of Indian Workers." *Balkan Insight*. 02.02.2024. <https://balkaninsight.com/2024/02/02/serbia-prosecution-investigates-alleged-human-trafficking-of-indian-workers/>.

European Court of Human Rights. "Liu vs. Poland." *HUDOC*. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-13815>.

Gocanin, Sonja. "'It's Like The Army': Strict Rules For Workers At Chinese Mining Company In Serbia Spark Backlash." *Radio Free Europe/Radio Liberty*. 18.09.2023. <https://www.rferl.org/a/serbia-chinese-labor-practices-backlash/32598167.html>.

Government of Serbia. "Raising Strategic Partnership Between Serbia, China." *The Government of The Republic of Serbia*. 08.05.2025. <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/222559/raising-strategic-partnership-between-serbia-china.php>.

Jeremic, Ivana and Dragojlo, Sasa. "Mistreatment of Vietnamese Workers in Serbia, Criminal Lawyer Claims." *Balkan Insight*. 17.11.2021. <https://balkaninsight.com/2021/11/17/mistreatment-of-vietnamese-workers-in-serbia-criminal-lawyer-claims/>.

Krstinovska, Ana, Feta, Bledar, Stankovic, Aleksandra, Selo Sabic, Senada, Davitkovska-Spasovska, Aleksandra and Radulovic, Momcilo. "China's Influence on the Western Balkans' EU Accession Process: Synergies and Obstacles." *Konrad-Adenauer-Foundation, Wilfried Martens Centre for European Studies and ESTIMA*. 2023. https://estima.mk/static/c2.2a1.15_xgfv9t3kenqscsdmit8/s1/files/rte/Konrad%20-%20China%20Influence%20on%20EU_fin.pdf

Serbia's Newly-Signed Extradition Agreement with China: U-turn on Human Rights?



Συγγραφείς :

Ioannis Armakolas

Head of the South-East Europe Programme;
Senior Research Fellow

Isabelle Ioannides

Senior Research Fellow,
International peace and security,
EU foreign policy,
EU enlargement,
Western Balkans,
Eastern Mediterranean

Zoran Nechev

Associate Fellow, EU, EU Integration,
DGAP

Oana Popescu-Zamfir

GlobalFocus Centre
ECFR associate researcher for Romania

Valbona Zeneli

Nonresident Senior Fellow
Europe Center
Scowcroft Center for Strategy
and Security Transatlantic
Security Initiative

Nikola Dimitrov

Former Deputy Prime Minister
for European Integration,
North Macedonia

Ιούνιος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου:
Tomislav Georgiev

1. Introduction

Russia's brutal invasion of Ukraine has exposed the weaknesses in the European security architecture propelling the geopolitical importance of the European Union's enlargement policy to the top of the EU agenda. Ukraine has emerged as a pivotal force in the enlargement process, serving as a catalyst for renewed discussions and strategic shifts within the EU.

The people of Ukraine had clearly chosen their European future in late 2013 when mass movements erupted against the then-President Viktor Yanukovich's decision to halt the signing of an association agreement with the European Union in favor of closer ties with Russia. The Revolution of Dignity was a pivotal moment in Ukraine's modern history and its path toward European integration. Following Russia's invasion of Ukraine in 2022, Ukraine's bid for EU membership took place in unprecedented circumstances of a full-scale war and human and economic losses, but it clearly highlighted the country's aspirations for deeper integration with Europe.

Ukraine's unprecedented resolve for EU membership served as a wake-up call for the EU, prompting it to revitalize its enlargement policies, acknowledging the power of enlargement as the primary catalyst for democratic and rule of law reforms, but also as a strategic necessity to address both political and security dimensions. Although the war complicates the accession process, the EU reacted swiftly by putting Ukraine and Moldova solidly in the accession path.

Enlargement has been the EU's most successful foreign policy tool, creating stability, prosperity, and unity in the continent, but also expanding the Union's reach, influence, and economic power. In the 1990s and 2000s, enlargement created a virtuous cycle of democratic reforms, progress, and economic development in Central and Eastern Europe. Earlier, in the 1980s, European integration was instrumental in the consolidation of Southern European democracies, in Greece, Spain and Portugal.

Unfortunately, the beneficial effects of enlargement policy did not readily extend to the Western Balkans because of the slow and prolonged accession process,

* The content of this article is the sole responsibility of the author and any opinions expressed herein should not be taken to represent an official position of the European Parliament.

EU's ambivalence over the realistic prospect of membership, enlargement fatigue in European societies, and the weak and not serious commitment to reform in the region. Credibility of the EU membership and coherence of the enlargement process have proven to be fundamental to motivate candidate countries to undertake painful domestic reforms. While for the Western Balkan countries' enlargement fatigue has created a reform fatigue and skepticism, for Ukraine the credibility has been boosted by the EU's rapid reaction and political stewardship.

Not only has Ukraine's EU accession process injected new urgency into the enlargement debate but it has also underscored enlargement as a strategic necessity for ensuring a stable, prosperous, and peaceful Europe. The expedited process of Ukraine's candidacy, in contrast to that of the Western Balkan countries, has set a precedent and revitalized the enlargement agenda; this has the potential to motivate countries of the Western Balkans to accelerate their reform efforts.

In the following pages, we review some of the key developments and critical dilemmas in the enlargement policy providing pointers for understanding their complexity, as well as ideas for unleashing the enlargement potential. The analysis is not exhaustive, but instead seeks to add nuance and assist in refining policy solutions. At the end of the report, we propose a number of policy recommendations aiming to facilitate the acceleration of the enlargement process and to making it more effective to the benefit of both the EU and candidate countries.

2. State of play in EU enlargement and implications for the Western Balkans

The Russian war against Ukraine and Kyiv's unwavering European commitment have played a defining role on the pace and focus of the EU enlargement process. This 'new momentum' for enlargement is a concrete demonstration of the widespread recognition that the process needs to be revitalized, for the sake of Europe's security and its weight in the world. EU member states took historic political decisions to open accession talks with Ukraine and Moldova, something surely unthinkable before 24 February 2022. Meanwhile, the EU has reached a decision to open talks with Bosnia and Herzegovina and officially started the accession negotiations talks with Albania and North Macedonia in July 2022. The screening (explanatory and bilateral) process was completed in December 2023, involving 167 meetings and more than 1000 experts from the EU Commission and 2000 from the two countries.[1]

[1] Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, "Screening meetings completed as part of screening process with Albania and North Macedonia", 8 December 2023. Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/screening-meetings-completed-part-screening-process-albania-and-north-macedonia-2023-12-08_en

This important work represents the first step in the accession negotiations process. The June 2024 endorsement at the Intergovernmental Conference (ICG) for Montenegro of the rule of law benchmarks (Chapters 23 and 24 in the ‘fundamentals cluster’) is also significant for the country’s EU accession path.

The decisions for Ukraine, Moldova, and Bosnia and Herzegovina, the progress in Georgia’s accession perspective and Montenegro’s negotiations, as well as Albania’s and North Macedonia’s start of accession negotiations re-focus the enlargement policy as one of European geopolitical consolidation, where the EU hopes to secure its borders as it grapples with the challenges of a more competitive, insecure and unpredictable global landscape.

Two questions emerge, however: firstly, what is the enlargement’s new momentum deadline? Given that the new EU legislative term is about to start, and as the complex geopolitics require more monetary and political resources, has the enlargement momentum reached its limits? The European Council decisions, while incredibly important, are also relatively symbolic, as they concern the start of a lengthy and often unpredictable process burdened with vetoes over bilateral disputes, with full membership not only far in the future, but also preconditioned by internal institutional reforms of the Union itself. There is nothing of the enlargement’s new momentum in Greece’s recent behavior towards neighboring Albania and the fact that Athens has managed to put a break on Tirana’s opening of the first cluster of negotiation chapters.

A second question, linked to that, is whether EU enlargement will as a result re-centre on the transformative process. After all, the 2023 EU Enlargement Strategy noted that “EU membership is a geostrategic investment in a strong, stable and united Europe based on common values”. [2] This implies that ‘geopolitical enlargement’ has not erased the need for Western Balkan countries to engage in reforms, not least demanding rule of law and institutional reforms securing democracy in the countries of the region. For a large group of member states, with France at the helm, safeguarding the established rules that ensure seamless functioning of the EU will be a clear demand. The EU is primarily a body of laws, which is pivotal to its existence.

The uncertainty of and limits to ‘geopolitical enlargement’ should be a wake-up call for the Western Balkan governments to swiftly recover from their own enlargement fatigue and start working diligently. They too can theoretically affect the rhythm at which enlargement could progress. But the politics of enlargement - still lingering in the Council,

[2] European Commission, “2023 Communication on EU Enlargement Policy”, Brussels, 8 November 2023. Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2023-communication-eu-enlargement-policy_en

as noted above - risk seriously hindering Western Balkan governments from reinvesting political capital in costly enlargement reforms. Rebuilding trust and bringing back honesty to the table of negotiation will be key. Resolute commitment to the Western Balkans' enlargement perspective at the same level as that offered to Ukraine will also be crucial.

3. The war in Ukraine changing EU's strategic thinking about enlargement

Geopolitics has routinely driven enlargement – the 'big bang' wave of 2004 was very much about securing the European east; the Mediterranean enlargement in the 1980s had a lot to do with consolidating democracies in Southern Europe. Russia's war on Ukraine has determined security to become the front and centre element to the process. It has provided further impetus for boosting EU defence. Security and stability have moved up as the perceived core benefits of EU expansion and the process itself has acquired new strategic significance.

Enlargement as a strategic response to Russia's challenge – not only in Ukraine, but also across the continent – has determined a wide-ranging adjustment of EU policies and processes to align with this overarching principle. This time enlargement is not happening in a vacuum, but with Russia actively seeking to undermine it and with the looming threat of a new Trump term in the United States. Additionally, actors internal to the EU may persist in their attempts to disrupt the process or seek to adjust it to fit their own ideological, political or geopolitical preferences.

In reality, while we can certainly say that the EU has already displayed impressive resolve and deployed ambitious, unprecedented measures to support Ukraine and strengthen its own security, this has been very much in crisis management mode – and Brussels has already demonstrated to be quite effective in handling crisis. It is only from now on that we may actually see if such prompt crisis response can and will evolve into actual strategic planning for a long-term response to the challenge posed by Russia.

One of the key measures of success in that sense is to prevent spoilers, like Russia, from influencing member states' decisions on enlargement in the Council and from activating disruptors in candidate countries. Simply put, the EU cannot afford a belt of instability, where competition with third countries and autocrats leave the EU as only an influential economic actor, but otherwise a weak political player. There will be no lasting stability with countries of Europe's East and Southeast left outside the EU. The EU needs to reach a political decision to enlarge, thereby sending a strong signal inside and outside its borders that it is serious about not leaving any grey zones in its southeast and east neighborhood.

At the same time, there is a danger that the geopolitical argument may be reduced to the ultimate imperative being only to secure Europe, potentially missing out on the transformative impact demonstrated in past enlargements. In that sense, it may be tempting to many member states that such an endeavour stop short of actual membership for candidate countries.

If geopolitics and security end up dominating relations with the EU vicinity to such an extent that it trumps reforms and transformation, this may also prompt Brussels and the capitals to prefer a continuation of the *modus operandi*, which has been to engage with governments and institutions, rather than societies, and thus unwillingly prop up autocrats in the region, who are able to deliver quickly on such matters. All in all, the revived interest in enlargement must not only stem from the EU's new geopolitical and security perspectives, but it needs also to reaffirm the trust in the transformative and democratising power of European integration.

4. Revitalised drive for institutional reform

The war in Ukraine has put EU's institutional reform back at the top of the agenda in two ways. On the one hand, the war highlighted some of the core limitations of EU decision-making in times of crisis. The grave challenges that EU member states have encountered with Hungary, when adopting urgent and complicated responses to the Russian invasion, has made decision-makers acutely aware of the need to revisit the unanimity principle.

On the other hand, the new momentum for enlargement and the acceleration of the accession process for the Eastern trio has also put into question the EU's preparedness for accepting new members. Talk of new accessions has rekindled old concerns about the EU's "absorption capacity" and linked enlargement to the need for EU internal reforms to ensure the EU institutions' smooth functioning. Indeed, enlargement is now conditioned upon the EU's own institutional reforms. Following Chancellor Scholz's endorsement [3] of President Macron's bring-our-own-house-in-order-first remarks, [4] the link has become official wording starting with the Granada Declaration of October 2023 [5]

[3] Süddeutsche Zeitung, "Scholz will EU-Erweiterung mit Reformen erleichtern", 18 June 2022. Available at: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesregierung-scholz-will-eu-erweiterung-mit-reformen-erleichtern-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220618-99-713116>

[4] Politico, "Macron urges reform of 'bizarre' system for EU hopefuls", 16 October 2019. Available at: <https://www.politico.eu/article/macron-urges-reform-of-bizarre-system-for-eu-hopefuls/>

[5] European Council, "The Granada declaration". Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/#:~:text=We%2C%20the%20Leaders%20of%20the,for%20the%20benefit%20of%20all>

and further reiterated at the December 2023 European Council. [6] The message is clear: both future member states and the EU need to be ready at the time of accession, and both tracks should advance in parallel.

But the extent of such institutional reforms and their exact timing, as well as their sequencing in relation to forthcoming accessions is anything but easy to agree on among twenty-seven member states. Legally speaking, the Treaty of Lisbon provides the necessary provisions in terms of institutions and decision-making processes for the EU to be able to welcome new members without any Treaty changes. Hence, some member states have largely attributed the drive to link EU internal reforms to new accessions to the hesitance to move forward with enlargement; or, alternatively, enlargement could offer the opportunity for a radical reshaping of the EU. For example, some member states consider the insistence of France and a few others to tie new accessions to extensive institutional reforms as thinly-veiled efforts to change the balance of power in the EU; streamline decision-making by reducing the scope of blockages by smaller member states; or bring to the fore the idea of moving towards a multi-speed EU (differentiated integration). Such radical restructuring is not seen favourably in many EU capitals. [7]

From the point of the view of the Western Balkans, a sure-to-be long and agonizing process of building consensus on EU's institutional reforms simply cascades on the frustration built over the region's accession prospects for at least a decade. Many rightly wonder what will happen with enlargement if it is made strictly conditional on the EU's institutional reforms and then the member states fail to agree on these changes. This uncertainty fuels the already worrying levels of euro-skepticism in the Western Balkans. Recent polls by the International Republican Institute in the Western Balkans register a growing level of popular frustration with the slow and highly uncertain process of accession to the EU, most acutely observed in North Macedonia. [8]

[6] European Council conclusions, 14-15 December 2023. Available: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/15/european-council-conclusions-14-and-15-december-2023/>

[7] Piotr Buras, Engjellushe Morina, "Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU", Report, European Council on Foreign Relations, November 2023. Available at: <https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/>

[8] International Republican Institute, "Western Balkans Regional Poll, February–March 2024". Available at: <https://www.iri.org/resources/western-balkans-regional-poll-february-march-2024-full/>

5. Bilateral blockages and the QMV solution

An area in which reform is more intensely sought pertains to blockages due to bilateral disputes between existing and prospective member states. Such stalemates are often unrelated to the actual fulfillment of the Copenhagen criteria per se. A case in point is North Macedonia, whose EU accession progress has been blocked in the Council, successively by Greece and Bulgaria. To overcome such bilateral blockades and by extension facilitate and expedite EU decision-making on enlargement, the EU institutions and some member states are debating the possibility of introducing qualified majority voting (QMV) in the Council of the EU.

A January 2024 Slovenian-German non-paper to the General Affairs Council proposed ideas for “empowering the Council to decide by qualified majority with regard to certain (technical) interim steps of the enlargement process”. The non-paper proposed the opening of negotiating clusters, including the Opening Benchmark Assessment Reports (OBAR), proposing that they be decided by QMV in the Council, while the closing of negotiating chapters would still need approval by unanimity. This proposal seems to be a middle-way position between overhauling the process (as proposed for example in the French-German expert report) [9] and the position of keeping the process completely unchanged. Reportedly, a significant number of member states support this more modest set of ideas. [10] In contrast, the vast majority of the countries in the East and the Southeast oppose the idea of extending the use of QMV. [11] However, if there is a political decision to move forward it can be implemented immediately without any need for Treaty change.

Extending the use of QMV is not necessarily a silver bullet for accelerating enlargement, but would influence the EU member states to behave more responsibly and think twice before blocking a candidate country over a bilateral issue not directly related to the Copenhagen criteria. Decision-making would continue to be difficult if measures and/or practices that nurture a culture of consensus-seeking in the Council were not developed. [12]

[9] Franco-German working group on EU Institutional Reform, “Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century”, Report, October 2023. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>

[10] Wouter Zweers, Isabelle Ioannides, Zoran Nechev and Nikola Dimitrov, “Unblocking decision-making in EU enlargement: Qualified Majority Voting as a way forward?”, Clingendael, DGAP, ELIAMEP and Solutions, June 2024. Available at: <https://www.clingendael.org/publication/unblocking-decision-making-eu-enlargement>

[11] Buras, Morina, op.cit.

[12] Zweers et al., op.cit.

Further, possible bypassing of bilateral problems through QMV should prompt the EU and its member states to rethink its own role and instruments in facilitating the settlement of disputes between existing and future member states. [13] Such bilateral disputes that are unrelated to the Copenhagen criteria and can be characterised as isolated disputes between specific member states and candidate countries, should be left outside the context of the enlargement process altogether. [14]

Finally, the new methodology introduced recently decreased the number of veto points by introducing clusters instead of opening individual chapters, however, the trend needs to continue by providing the Commission more freedom in reaching technical decisions in the intermediate stages of the negotiation process.

6. Devising interim solutions?

If a key factor driving existing member states' insistence on institutional reforms is the concern over unwarranted use of veto powers by newer members, then temporary measures could be put in place to allay such fears. Various such interim solutions could be devised, as long as they meet two conditions: a. that the solutions are temporary, with their expiry date strictly defined in temporal and political terms; and, b. that they are accepted and "owned" also by the future member states themselves.

One way forward, for example, could be to temporarily withhold the veto powers of new members over certain key areas. This status of "members minus veto" should be temporary – for an agreed and limited number of years – in order to ensure that after the provisional period, equality between member states will be ensured. [15]

[13] Ioannis Armakolas, "The Promise of European Integration: Breathing New Life into the Settlement of Bilateral Disputes", Institute for Human Sciences-IWM, Vienna, 30 October 2023. Available at: <https://www.iwm.at/europes-futures/publication/the-promise-of-european-integration-breathing-new-life-into-the>

[14] Srdjan Cvijić, Nikola Dimitrov, Leposava Ognjanoska Stavrovska and Ivana Ranković, Bilateral Disputes and EU Enlargement: A Consensual Divorce", Belgrade Centre for Security Policy and the Balkan Center for Constructive Policies - Solution, May 2024. Available at: <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2024/05/bilateral-eng-08.pdf>

[15] Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans and Strahinja Subotić, A Template for Staged Accession to the EU, Centre for European Policy Studies, 1 October 2021. Available at: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>

This provisional period of socialisation would offer the new member states a gradual introduction to the intricacies of EU policy-making. It would simultaneously provide the enlarged EU with the opportunity to reform itself, reduce the unanimity rule to the bare minimum, and extend to all member states the opportunity of a gradual learning curve for eventually moving away from using, and especially misusing veto powers altogether. Conversely, if efforts for EU institutional reform within a specified period of time fail, the newest members would assume their full powers and prerogatives under the current institutional configuration and rules. This juncture might well be the trigger likely needed to actually achieve political consensus for updating the EU's institutional structure and decision-making process in line with its future enlarged geography and more ambitious global role. [16]

When it comes to the ownership side, these ideas and prospective solutions should be the outcome of a sincere and transparent process of consultation between the EU and the prospective member states. Although the final decision on these temporary arrangements rests with the EU, the future member states should be included in the process of designing the measures. Their elites and societies should be fully informed and potential risks of political or public opinion fallout and negative sentiment among future members should be offset by measures specifically designed for that purpose by the two sides. In fact, it could even be beneficial if the leaders of the Western Balkans themselves, possibly in coordination with the Eastern trio, were to initiate these consultations in a formal and systematic manner to brainstorm on and design such interim measures.

7. Gradual integration and the Growth Plan for the Western Balkans

In parallel, the phasing-in approach for gradual integration into the EU, providing economic incentives to the Western Balkans countries to transform their societies and institutions, has also gained ground in EU institutions and member states. [17] The European Commission is seeking ways to introduce a more gradual accession process for the candidate countries in which they can benefit from the EU even before the actual membership. The widening economic and social gap between the Western Balkans and the EU countries over the last decade means that the real benefits for the citizens in the region would come from an access to the EU single market and funds related to the potentially high market including competitiveness shocks.

[16] Nikola Dimitrov, Isabelle Ioannides, Zoran Nechev and Oana Popescu-Zamfir, "It's a Package Deal! Reforming and Enlarging the European Union in a Contested World", Institute for Human Sciences-IWM, Vienna, 2 June 2023. Available at: <https://www.iwm.at/blog/its-a-package-deal-reforming-and-enlarging-the-european-union-in-a-contested-world>

[17] Ibid.

Part and parcel of the new approach has become the Reform and Growth Facility for the Western Balkans, which was adopted in May 2024. [18] The stated aim of the facility is to offer the Western Balkan countries progressive integration into the EU single market and socio-economic convergence with the EU, in return for the countries' concrete reforms on the 'fundamentals cluster' in support of their alignment with the EU's values, laws, standards, policies and practices. The Western Balkan countries would need to adopt a Reform Agenda with specific benchmarks and a timeline to explain how they will implement concrete reforms.

General preconditions for EU support also include that the governments in the region continue to respect effective democratic mechanisms, including a multi-party parliamentary system, free and fair elections, pluralistic media, an independent judiciary and the rule of law, and to guarantee respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. In addition to those conditions, Serbia and Kosovo, in particular, are expected to engage constructively on the normalisation of their relations, leading to tangible results. It rests to be seen whether the economic incentives that the facility offers (€2 billion in grants and €4 billion in loans) will be enough of a carrot for the Western Balkan governments to engage in meaningful reforms and reverse the enlargement fatigue.

8. The political landscape after the European elections: Ways forward for enlargement

On the backdrop of important enlargement policy changes and political decisions made during the 2019-2024 term, the new leaders in the EU institutions will need to work on further propelling and even completing the EU enlargement process with the accession countries both from the East and Southeast of Europe that have made the necessary reforms. Regardless of the shift to the right in many member states in the European elections, with populist radical right parties gaining votes and seats – and in some cases the government – across the EU, and liberal and green parties losing ground, the European Parliament will likely continue to support EU enlargement.

The election results showed that pro-enlargement mainstream political families in the European Parliament, together with those European Conservative and Reformist parties that support enlargement, remain a strong majority in favour of continuing the policy of EU widening.

[18] Council of the EU, "Reform and Growth Facility for the Western Balkans adopted", press release, 7 May 2024. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/07/reform-and-growth-facility-for-the-western-balkans-adopted/>

Pro-enlargement groups, therefore, maintain most of the agenda-setting power, including over the choice of the next European Commission president and the new Commissioner responsible for EU enlargement. As such, the expectation is that the pro-accession groups will keep the future of enlargement policy high on their agenda when negotiating over the profiles of the political leaders who will fill key positions in the Commission as well as when the Chair of the European Parliament's Foreign Affairs Committee will be appointed.

Moreover, having in mind its role in the EU budgetary powers, the new European Parliament could exhibit its pro-enlargement stance by reminding other EU institutions of their political commitment to the candidate states. With negotiations for the upcoming Multiannual Financial Framework set to begin next year, the European Parliament can influence decisions so that funds are earmarked for the accession of at least some of the candidate countries during the next budgetary term.

9. Conclusion and Recommendations

Europe finds itself at a critical juncture, facing significant challenges from Russia amidst the ongoing war in Ukraine. This geopolitical context has underscored the importance of unity and strategic clarity within the EU. Moreover, the opening of the negotiation process of Ukraine and Moldova to the EU has brought renewed urgency to the enlargement discussions within Europe. Unlike the Western Balkan countries, Ukraine's candidacy has been expedited, setting a precedent and revitalizing the enlargement agenda. This development highlights enlargement not just as a technical process of alignment with the EU acquis, but as a strategic imperative for fostering “long-term stability, peace and prosperity across the continent”. [19]

Based on the deliberations outlined in the policy paper, the following recommendations for the European institutions, member states, and the political leadership in the Western Balkans have been formulated. These recommendations are rooted in a commitment to enhancing the political unity vis-à-vis enlargement, modes of overcoming bilateral hurdles, as well as economic stability. As we navigate the complexities of today's interconnected world, these proposals aim to not only address immediate challenges but also to lay a foundation for a more resilient and inclusive future for all in Europe.

[19]2023 Communication on EU Enlargement Policy, COM/2023/690 final.

To the EU institutions and member states

- ◆ The new Commission and the European Council should send a clear signal and reach a political decision to accept new member states from the Western Balkans and Eastern Europe within the timeframe of the new Multiannual Financial Framework.
- ◆ In the new Commission the position of the Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Negotiations should be elevated to and renamed a Vice President for Enlargement Policy and New Accessions. The post should ideally be filled by an influential political leader from a country that actively supports enlargement, in line with the rules and values of the EU.
- ◆ The new empowered Vice President for Enlargement Policy and New Accessions should take up the task of designing new instruments and policy principles that will ensure that the EU plays an assertive and constructive role in the settlement of bilateral disputes that cripple enlargement and weaken the credibility of the EU in the Western Balkans.
- ◆ Make use of the European Commission instruments used for the monitoring of EU policies in its member states in the candidate countries. These include the European Union's rule of law mechanism and report, and the European Union Justice Scoreboard, ideas that have been endorsed by the European Parliament and discussed in the EU Council.
- ◆ Clear signals should be offered to the Western Balkans that the enlargement policy remains a merit-based process ensuring a level playing field for all, despite the expedited process for Ukraine and Moldova, which reflects the geopolitical urgency in Europe.
- ◆ The new European Commission, Parliament and Council should foresee budgetary allocations for new member states in the next Multiannual Financial Framework showing clear commitment for future enlargement.
- ◆ Full membership needs to be the target in sight. Nothing short of that will provide enough incentives for reform. Gradual integration should not become a way to stall, but to accelerate accessions, while in parallel reassuring member states of the safeguards needed for the functioning of the internal market, rule of law standards and the like. Gradual integration policy areas should be expanded and tangible inclusion and financial incentives should be given to candidate states to fulfill all the necessary criteria in the various policy areas.
- ◆ The use of Qualified Majority Voting should be extended in the intermediate stages of the negotiation process. Member states should consider favourably the ideas contained in the German-Slovene non-paper as a compromise solution between the two camps in the EU of those states that advocate for massive expansion of the QMV and those that prefer to see no changes in the process.

- **Common Foreign and Security Policy alignment of candidate states should be elevated to key pillar of the EU conditionality on par with the focus on the fundamentals. Reflecting the new geopolitics imperative in Europe, alignment should be frontloaded in the accession negotiations. Candidate states should be rewarded or sanctioned accordingly, including in terms of their inclusion and exclusion respectively in EU debates and negotiations about key questions of security and defence in Europe.**

To the Western Balkans countries

- ♦ **The revived focus on EU enlargement triggered by Ukraine should be seized as a historic opportunity by the candidates and prospective candidates in the Western Balkans. They need to promptly recover from their own enlargement fatigue, manifest a clear commitment and work diligently on fulfilling the Copenhagen criteria and acquis requirements.**
- ♦ **The leaders of the region should fully engage in the renewed enlargement debate and endeavour to speak with one voice, endorsing policy proposals that would undoubtedly facilitate their accession process, such as the introduction of the QMV in the interim stages of the process.**
- ♦ **Effective coordination with Ukraine and Moldova could amplify this influence, rendering it even more significant. Western Balkan countries should present a united front in their European integration efforts, as the success of one will undoubtedly benefit all. This spirit of solidarity can also serve as a positive example for neighbouring EU member states.**



Πρόγραμμα Τουρκίας

Η Εξέλιξη της Κοινής Γνώμης στην Ελλάδα και στην Τουρκία (2021-2023): Δυναμικές και Μεταβολές σε Συγκριτική Προοπτική

Τοπικές Εκλογές 2024 στην Τουρκία: Πιθανές Επιπτώσεις στην Εσωτερική και Εξωτερική Πολιτική

Η «Πράσινη» μετάβαση της Τουρκίας και ο Μηχανισμός Προσαρμογής Συνόρων Άνθρακα (CBAM): Προκλήσεις και Ευκαιρίες

Η «στεγανοποίηση» κατά ενός πραξικοπήματος από τον Ερντογάν: Γιατί θα πρέπει να ενδιαφέρει την Ελλάδα

Οικοδομώντας Αντυπολίτευση σε Τοπικό Επίπεδο στην Τουρκία: Στελέχη και Πολιτικές Στρατηγικές

The Evolution of Public Opinion in Greece and Turkey (2021-2023): Dynamics and Shifts in Comparative Perspective

This paper is the result of the research collaboration between ELIAMEP and IPC, with the support of diaNEOsis.

Συγγραφείς :

Ioannis N. GRIGORIADIS

*Associate Professor,
Department of Political Science
and Public Administration,
Bilkent University;
Head, Turkey Programme, ELIAMEP*

Evren BALTA

*Chair, Department of International
Relations,
Özyeğin University*

Ιανουάριος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου:

Pixabay



Introduction

The historical backdrop to Greek-Turkish relations reveals a narrative that transcends mere geographical proximity. Both nations have defined themselves in terms of what the other is not and engaged in collaborative endeavours and contentious disputes. As NATO members and allies, Greece and Turkey are bound by a collective security alliance that underscores the importance of collaboration in the face of shared strategic challenges. But the bilateral ties between Greece and Turkey carry implications that transcend regional dynamics. Turkey's candidacy for European Union (EU) membership, a pivotal dimension of Turkey's foreign policy aspirations, is also deeply influenced by the need for harmonious and cooperative ties with Greece.

In 2021, ELIAMEP teamed up with Istanbul Policy Center (IPC) with the support of DiaNEOsis to explore the nuances of public opinion in the two countries. Together with two leading public opinion companies, Greece's MRB and Turkey's KONDA, five rounds of surveys were conducted concurrently in both countries for the first time. The surveys probed into matters central to the interests of both countries, encompassing themes of cooperation and conflict, levels of nationalism and enmity, perceptions of the self and the other, evaluations of multilateral institutions, and societal linkages (see Table I for details of these surveys).

Table I: Summary Information on Survey Waves (2021-2023)

<u>Survey No</u>	<u>Date</u>	<u>Country</u>	<u>Sample Size</u>	<u>Main Themes</u>
1	February 2021	Greece	1012	General situation in the country & Personal situation; Perceptions, cultural proximity, relations between Greece & Turkey; Perceptions of geostrategic interests and overall policy; Problems between Greece & Turkey and foreign policy; The international factor; The possibility of confrontation; The role of religion
1	February 2021	Turkey	1142	General situation in the country & Personal situation; Perceptions, cultural proximity, relations between Greece & Turkey; Perceptions of geostrategic interests and overall policy; Problems between Greece & Turkey and foreign policy; The international factor; The possibility of confrontation; The role of religion
2	December 2021	Greece	1008	General situation in the country & Personal situation; Perceptions, cultural proximity, relations between Greece & Turkey; Perceptions of overall policy; Degree of "pride" – functioning of institutions and achievements; The role of religion
2	December 2021	Turkey	2731	General situation in the country & Personal situation; Perceptions, cultural proximity, relations between Greece & Turkey; Perceptions of overall policy; Degree of "pride" – functioning of institutions and achievements; The role of religion
3	May 2022	Greece	1003	General situation in the country & Personal situation – Optimism Index; Similarities and differences between Greece & Turkey; US & NATO today; the EU and Greek-Turkish relations; The war in Ukraine; The role of religion

3	May 2022	Turkey	1786	General situation in the country & Personal situation – Optimism Index; Similarities and differences between Greece & Turkey; US & NATO today; the EU and Greek-Turkish relations; The war in Ukraine; The role of religion
4	November 2022	Greece	1003	General situation in the country & Personal situation; The problems and the foreign policy of the two states; Perceptions of overall policy towards the other country; The relationship with the EU and the Cyprus problem; Views about refugees
4	November 2022	Turkey	2148	General situation in the country & Personal situation; The problems and the foreign policy of the two states; Perceptions of overall policy towards the other country; The relationship with the EU and the Cyprus problem; Views about refugees
5	July 2023	Greece	1004	General situation in the country & Personal situation; Relations between the 2 states after the 2023 & 1999 earthquakes; Perspectives on disaster response; Perceptions on need for improvement in bilateral relations and the recent elections; The problems and the foreign policy of the two states; Degree of trust in institutions
5	July 2023	Turkey	1589	General situation in the country & Personal situation; Relations between the 2 states after the 2023 & 1999 earthquakes; Perspectives on disaster response; Perceptions on need for improvement in bilateral relations and the recent elections; The problems and the foreign policy of the two states; Degree of trust in institutions

This report illuminates the unfolding trends witnessed over the past three years; a period marked by a discernible downturn in Greek-Turkish relations. During this time-frame, the ties between the two states have been subject to considerable strain, with prominent issues including disputes over the Aegean Sea and the Eastern Mediterranean and migration. In summer 2020, concern grew among analysts who wondered whether these longstanding tensions might push Greece and Turkey to the brink of a major conflict. Compounding the situation, diplomatic channels found themselves closed, further complicating the prospects for resolution and dialogue between the neighbouring states.

Against this backdrop, a significant diplomatic event took place on 7 December 2023, when Turkey's President Recep Tayyip Erdoğan made his first visit to Athens in six years. The historic visit culminated in the signing of the "Athens Declaration" by Greece and Turkey, a joint statement signalling a commitment to fostering good neighbourly relations. Greek Prime Minister Kyriakos Mitsotakis expressed a sense of "historical responsibility" for making use of the opportunity to bring the two states together, aligning their interests as closely as their shared borders. In a noteworthy display of diplomatic progress, ministers representing both states [signed fifteen accords](#), a development widely regarded by analysts as indicative of the ground-breaking nature of President Erdoğan's visit.

Over the past three years, our surveys have sought to explore the key issues important for both Greece and Turkey and to track fluctuations in public attitudes. The variations observed in bilateral relations were mirrored in our survey findings. While public opinion demonstrated stability in certain domains, it also revealed fluctuations in relation to crucial matters. Our study thus highlighted issues that remained unchanging amid the fluctuations, contrasting them with others that proved responsive to

political dynamics. In essence, we believe that comprehending the patterns of public perceptions can potentially guide both sides in their search for pathways that lead to de-escalation and constructive engagement in bilateral relations.

In the sections that follow, we begin by exploring how the two peoples view each other, then turn our focus to self-perceptions. Following that, we delve into bilateral issues before addressing the role of external actors and multilateral institutions. It is worth highlighting that each of the five surveys offers distinct insights relating to its specific themes. However, in this concluding report, our emphasis will be on highlighting the consistent patterns observed over the past three years.¹

Perceptions of Each Other

In the initial phase of our survey, respondents were queried about their perceptions of each other. The presence of Turkey in the Greek public discourse is notably more pronounced than Greece's presence in the Turkish public discourse. The average Turkish citizen is largely unaware of Greece, with limited exposure to negative information about Greeks. A puny 3 percent of Turks have visited Greece, as opposed to a substantial 37 percent of Greeks who have visited Turkey (see Figure I). It should be noted that only a small segment of the Turkish population possess a passport and the financial means for leisure travel abroad. Furthermore, Schengen visa processes further complicate travel to Greece for the average Turkish citizen.

Figure I: Travel Record of Greek and Turkish Citizens



In terms of personal encounters, 47 percent of Greek respondents report having met a Turkish citizen, while the corresponding figure for Turkish respondents who have met a Greek is a mere 14 percent. Despite this, a significant majority in both countries, and particularly in Turkey, express openness to the idea of having a citizen from the neighbouring country as a friend. Specifically, 60 percent of Greeks and 74 percent of Turks state that they could be friends with a Turk or a Greek, respectively.

¹ For additional specific discussions on each survey, please click [here](#).

In both Greece and Turkey, younger respondents and those with a higher level of educational background are more favourably disposed towards the neighbouring country. This trend is possibly linked to the decentralization of information and the diminishing role of traditional mass media among dynamic population groups. The increased opportunities to have contacts and acquaintances within these groups also plays a role.

Finally, religion remains a pivotal point of identity reference in both Greece and Turkey, exerting a significant influence on how the neighbour is perceived. Indeed, a consistent trend observed in all our surveys is a correlation between increasing religiosity and more negative perceptions.

Self-Perceptions

Regarding self-perceptions, our inquiry had two focal points. Firstly, we delved into respondents' optimism concerning their country's future, encompassing both political and economic aspects at the societal and individual levels. The second dimension pertained to the perceived external strength of the country.

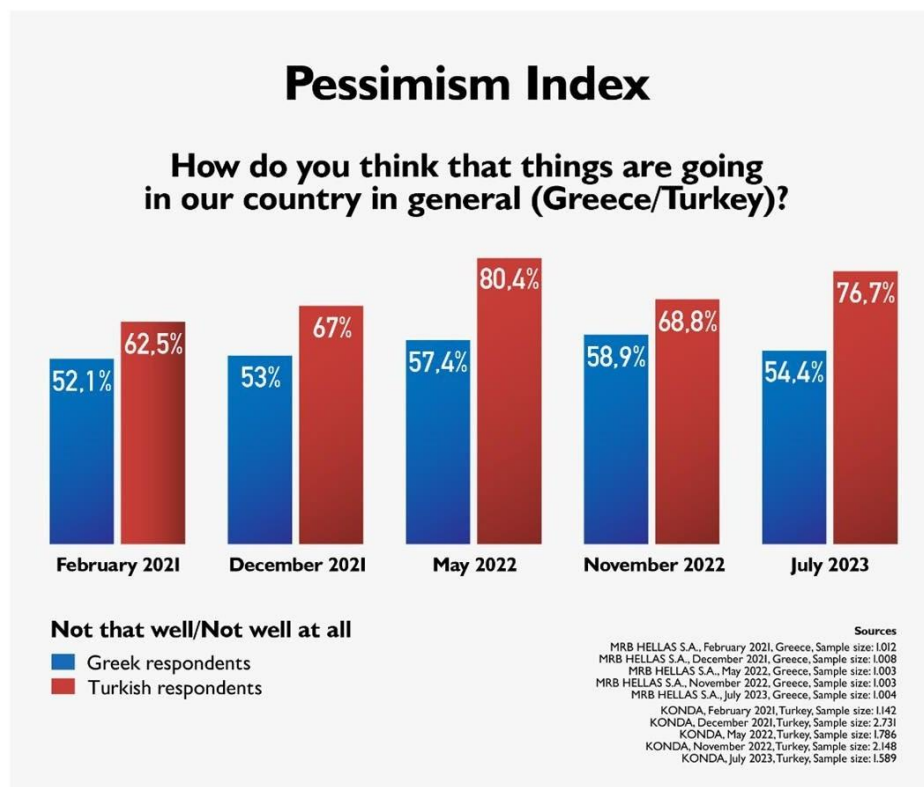
In these two aspects, a noteworthy pattern emerged. Turkish citizens consistently exhibited lower levels of optimism, with pessimism increasing over the span of three years. However, Turks' self-perception regarding their country's strength surpassed the average Greek view of the strength of Greece. The survey data reveals a striking consensus among the Turkish public as to Turkey's status as a regional powerhouse in both military and economic terms, with the ability to influence political outcomes in its vicinity. This sentiment persists even when respondents believe external actors are consistently working against their interests. Remarkably, this conviction remains steadfast even during periods of significant economic crisis in Turkey. In other words, Turkish public opinion has maintained a level of self-confidence that seemed disconnected from their perceptions of how the Turkish political system has performed in recent years.

Pessimism Index

In the initial wave of our survey conducted in February 2021, we gauged the sentiments of the Greek and Turkish publics regarding the overall state of their respective countries. At that time, 52.1 percent of the Greek public expressed dissatisfaction with the current state of affairs, while 62.5 percent of the Turkish public shared a similar sentiment. When it came to perceptions of the economic situation in both countries, 57 percent of Greeks and 49.9 percent of Turks anticipated a worsening scenario. Concerning the respondents' personal economic situations, 33.9 percent of the Greeks expected a downturn, compared to 40.6 percent in Turkey.

Fast forward two years to June 2023, and we revisited the same inquiries. The shift in sentiments was notable, with 76.7 percent of the Turkish public now expressing discontent with the state of their country, contrasting with 54.4 percent of the Greek public. Pessimism regarding the country's economy had significantly increased among the Turkish public, as 70.2 percent believed the economic situation was unfavourable compared to 49.1 percent in Greece. During this period, 51.6 percent of the Turkish public anticipated a worsening in their personal economic situation over the next 12 months, while 39.7 percent of the Greek public shared a similar concern.

Figure II: Pessimism Index in Greece and Turkey

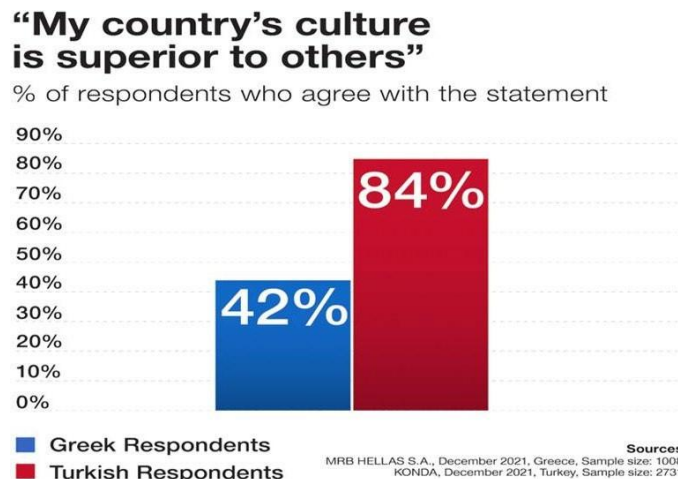


Opposite trajectories are evident in Greece and Turkey. Initially, both peoples had roughly comparable levels of pessimism regarding their countries. However, the Turkish public has grown more pessimistic over time, while there has been a slight decrease in pessimism in Greek public opinion. The loss of all hope that the dire conditions in the Turkish economy would improve partly explains the Turkish government's shift towards a more contentious and polarizing approach to a series of foreign policy issues, including Greek-Turkish relations. The changing patterns of pessimism can be seen in Figure II.

Trust in Institutions, Strength, and National Pride

In general, both Greeks and Turks derive pride and self-confidence from their nationality, history and natural environment, as well as their homelands' achievements in the arts and literature. During the initial round of interviews, participants from both populations were asked about the perceived superiority of their own culture compared to that of other countries. In response, 84 percent of the Turkish public argued that their culture was superior to other cultures, whereas 42 percent of the Greek public expressed the belief that their culture holds greater significance than the cultures of others (see Figure III).

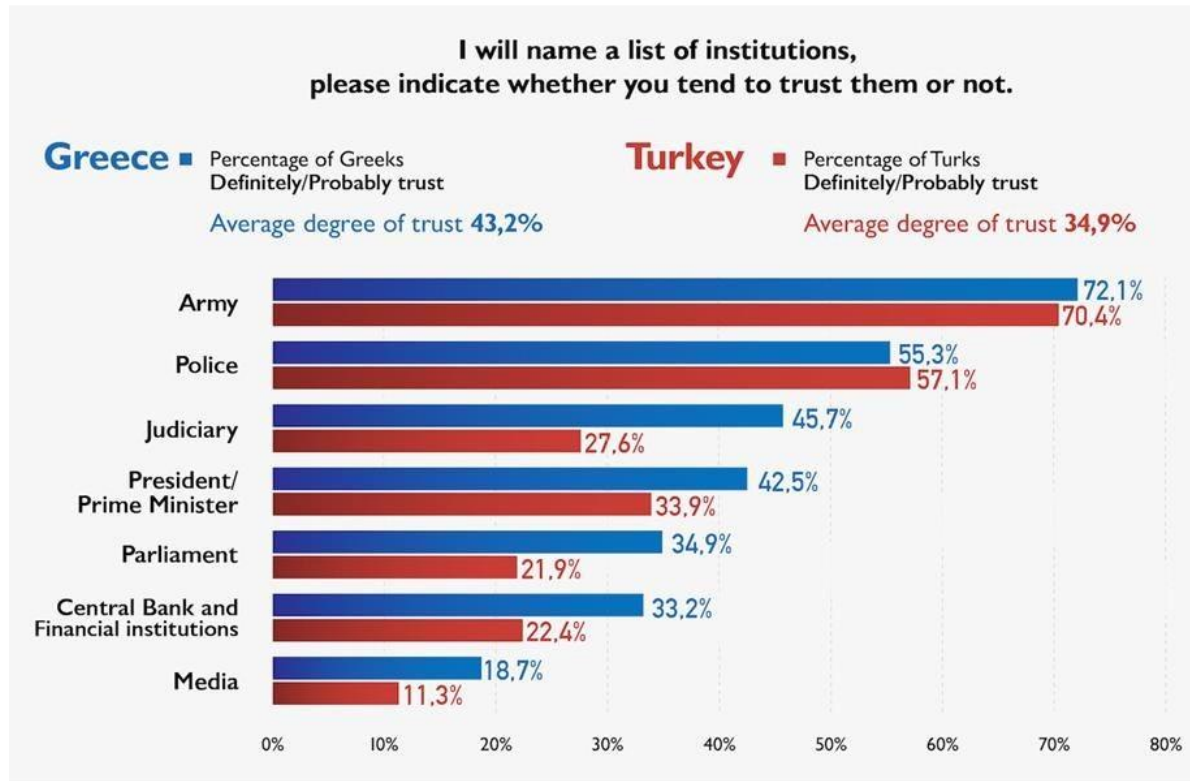
Figure III: Perceptions on Culture



Of particular significance are the perceptions expressed by respondents concerning the potential of their respective countries. While both Greeks and Turks generally believe that their countries can defend themselves against external security threats, it is noteworthy that more Turks than Greeks believe this to be the case. In 2022, Turkish averages in the fourth wave rose in comparison to the third, with 71.2 percent of Turkish respondents asserting that Turkey is a political and economic regional power—a 7.4 percent increase over the third wave. Conversely, in the fourth wave, 39.5 percent of Greeks indicated that Greece is a political and economic regional power, reflecting a 4.2 percent drop from the third wave. Despite harbouring a more pessimistic view of their country, Turkish citizens therefore exhibit greater self-confidence than their Greek counterparts. This observation implies that foreign policy plays a pivotal role in domestic legitimation and consolidation in Turkey, where citizens express confidence in their country's international strength despite domestic failures in the fields of democracy, the rule of law, and economic and social policy.

When the focus shifts to the quality of their countries' political institutions, both Greeks and Turks are less proud and self-confident. In the second wave of our survey, conducted in December 2022, we explored general sentiments about institutions. Only 25.2 percent of Greeks and 32.4 percent of Turks expressed pride in the functioning of the rule of law in their respective countries. An interesting common exception was observed vis-a-vis the armed forces, with 77.2 percent of Greeks and 82 percent of Turks expressing pride in this institution. However, trust in institutions had been further eroded by the time we conducted our fifth and final survey. Notably, 72.1 percent of Greeks and 70.4 percent of Turks still expressed pride in their armed forces. There were followed by the police forces in each country, with 55.3 percent in Greece and 57.1 percent in Turkey expressing pride in this institution. In Greece, the third most trusted institution is the judiciary, followed by the prime minister, while in Turkey, the order is reversed. However, in both countries, levels of trust in both the judiciary and the executive are low, with trust in the judiciary significantly lower in Turkey than in Greece (see Figure IV).

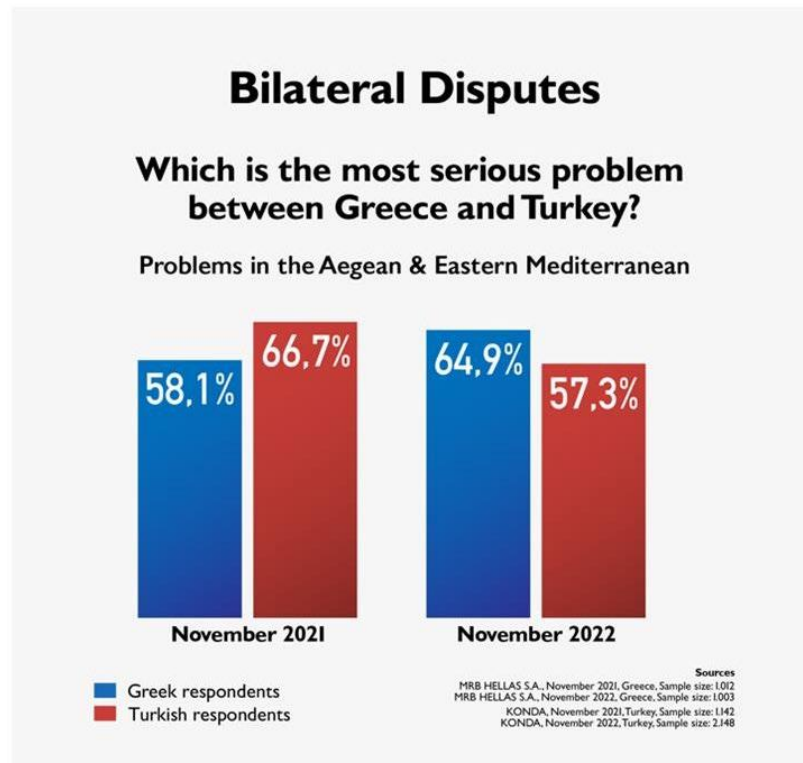
Figure IV: Trust in Institutions (2023 Survey, 5th Wave)



Bilateral Disputes

In the initial wave of our survey, we identified the Aegean and Eastern Mediterranean disputes as the most salient challenge to bilateral relations. About 66.7 percent of Turkish respondents and 58.1 percent of Greek respondents regarded this as the most crucial issue. The significance of these maritime concerns remained consistent over the three-year survey period.

Figure V: Bilateral Disputes



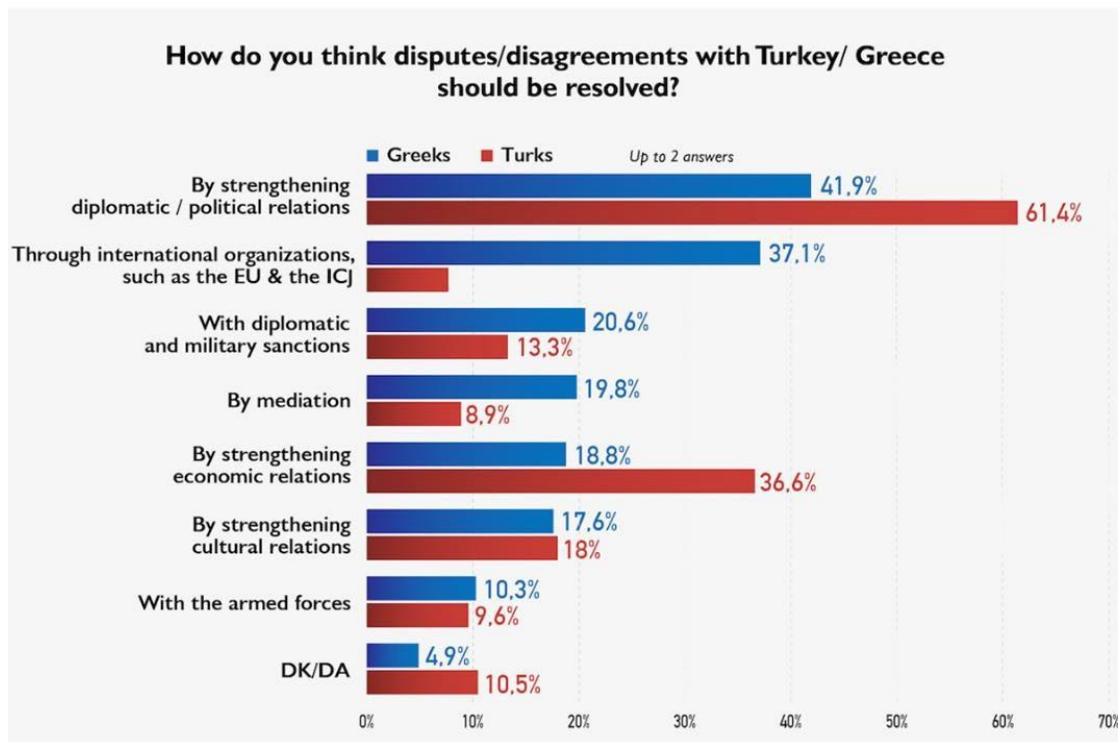
In contrast, the Cyprus issue was initially considered less important than maritime disputes. Back in 2021, 14.6 percent of Turkish respondents viewed Cyprus as a major problem, while 11.3 percent of Greek respondents shared this perspective. Despite a decreasing emphasis on the Cyprus issue in both Greek and Turkish publics over the last three years, it is noteworthy that both groups of respondents express a preference for a bizonal bicomunal federation. However, a solution based on two separate states also finds sizeable support among Turkish respondents.

Both Greek and Turkish citizens also express a preference for resolving these disputes by peaceful means. In the first wave, approximately 59 percent of Greeks and 70 percent of Turkish respondents believed that Greek-Turkish disputes could be more easily resolved through dialogue and understanding. In terms of the solution, Turkish respondents put an emphasis on bilateral talks, whereas the Greek respondents favoured multilateralism. Given Greece's membership of the EU, this was to be expected and did not change over the five surveys we conducted. In the second wave, both surveys indicated that a majority of Greek and Turkish citizens still preferred a peaceful resolution of the bilateral disputes, with 62.2 percent of Greeks and 57.7 percent of Turks agreeing with the position that Greek-Turkish disputes can be resolved through dialogue and understanding.

In our final wave, Turkish public opinion's mistrust of the international community and international organizations remained marked and can also be seen as an echo of the anti-Western character of the presidential election campaign in Turkey, but also of the perception that third-party mediation would negate the power advantage Turkey believes it would enjoy in bilateral negotiations. While 64.3 percent of Greeks and 60.8 percent of Turks believe that the bilateral disputes are serious, 37.1 percent of Greeks and only 7.7 percent of Turks believe that disputes can be resolved through the mediation

of international organizations. In contrast, 61.4 percent of Turks and 41.9 percent of Greeks believe that the disputes can be resolved by strengthening diplomatic and political relations. In all, 18.8 percent of Greeks and 36.6 percent of Turks prefer to strengthen economic relations (see Figure V).

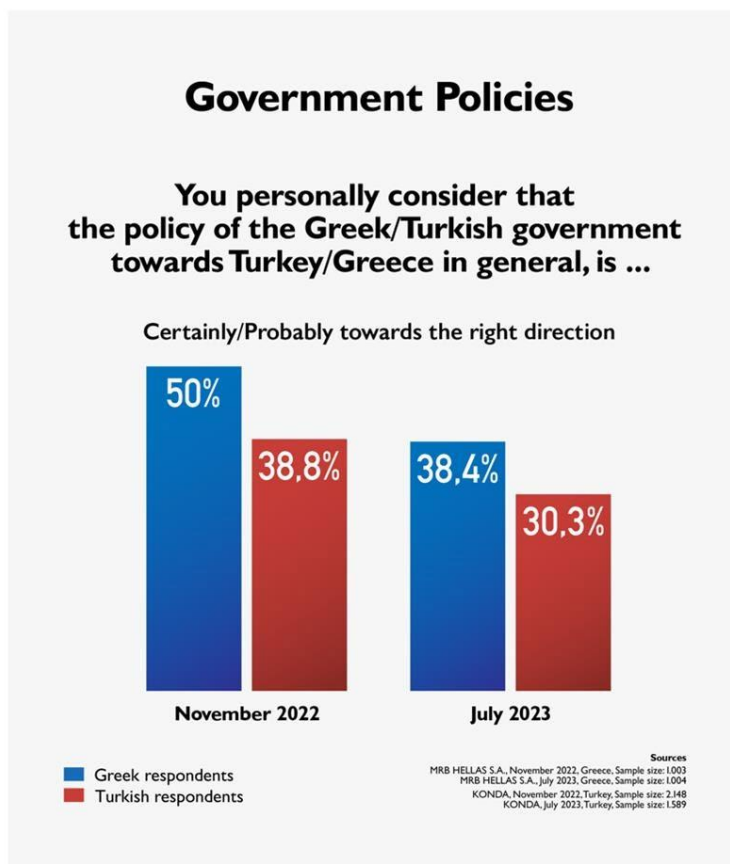
Figure VI: Views on Dispute Resolution (2023 Survey, 5th Wave)



Our surveys uncovered a shared sense of distrust that has surfaced in both countries, but especially in Turkey, regarding the efficacy of external mediation. Both countries remain highly suspicious of external actors, with a prevailing belief that such interventions could feature biases in favour of the opposing side. Despite this common perception, as discussed earlier, was it was the focus on bilateral talks that proved most persistent over the three years. Notably, our findings also indicate that Greek public opinion leans more towards dialogue with the mediation of international organizations than Turkish public opinion.

A noteworthy convergence among Greek and Turkish respondents lies in their both attributing their bilateral differences to political elites. In the first wave, 79.2 percent of Greeks and 58.1 percent of Turkish citizens believed that the problems between Greece and Turkey are caused by politicians. In the second wave, 71.7 percent of Greeks and 54.5 percent of Turks expressed a similar view. In the fifth wave, 42.6 percent of Greeks and 37.8 percent of Turks stated that they were sceptical about the recent election outcomes feeding into better bilateral relations. Furthermore, a significant portion (43 percent of Greeks and 36.6 percent of Turks) believe that despite an apparent improvement in the atmosphere surrounding bilateral relations, there has been no substantial change with regard to the core issues. Interestingly, approval for the respective governments' policies towards each other has fallen compared to the November 2022 poll. In July 2023, 38.4 percent of Greeks and 30.3 percent of Turks expressed their approval, down from 50 percent and 38.8 percent in November 2022.

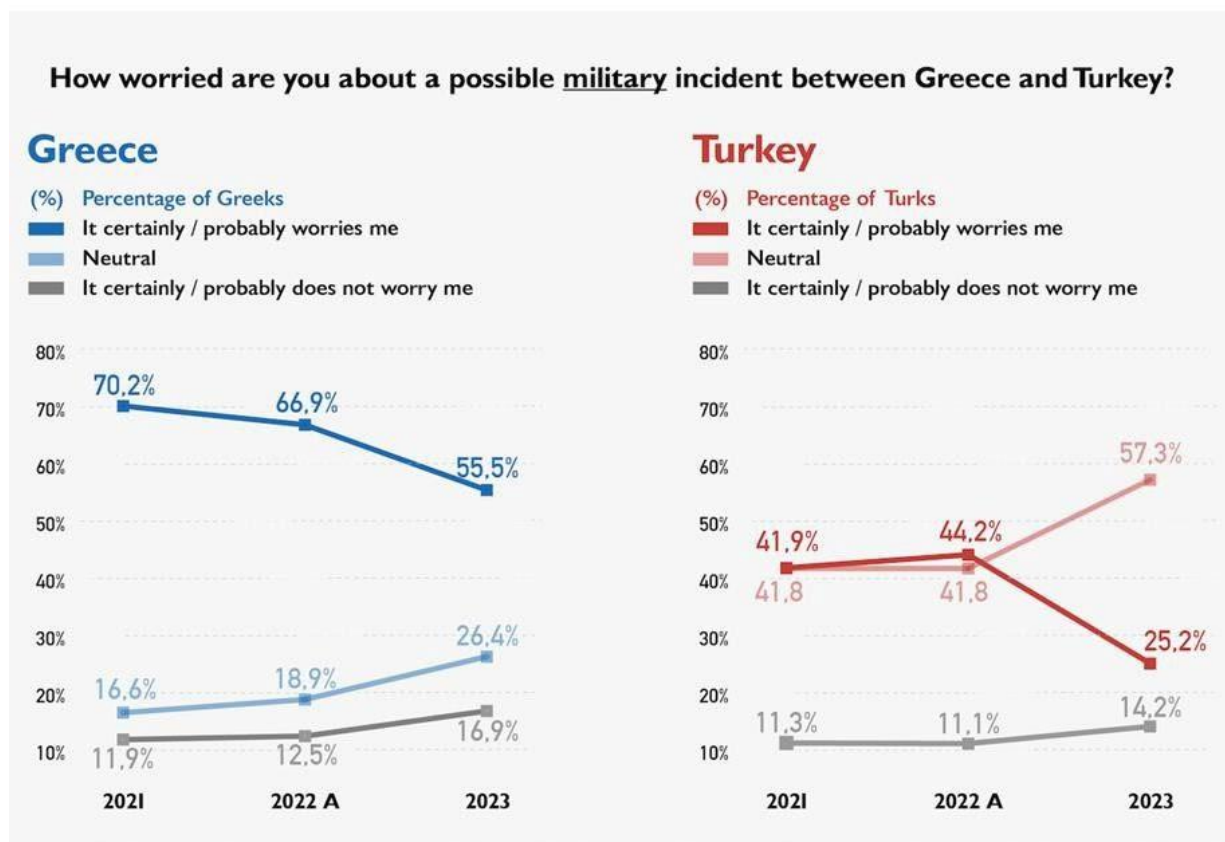
Figure VII: Government Policies



Likelihood of Conflict

Emphasizing the diminishing but still significant concern in Greek public opinion regarding the possibility of a 'hot episode' between the two countries, the data for 2023 reveals that 55.5 percent of Greeks and only 25.2 percent of Turks are worried about such a scenario. This marks a notable decrease from November 2022, when 66.9 percent of Greeks and 44.2 percent of Turks shared similar concerns (see Figure VI). The trend indicates a decreasing level of apprehension in Greek public opinion concerning the potential occurrence of a military conflict between Greece and Turkey. Despite this drop, a substantial portion of the Greek population remain worried about such a scenario. Importantly, this trend suggests that public opinion in the two countries is responsive to political changes. When relations between the two countries improve, public perceptions also show an improvement. Furthermore, the findings highlight that public perceptions need not hinder steps taken to improve the overall climate in bilateral relations and address bilateral disputes. This responsiveness suggests a potential for positive shifts in public sentiment as diplomatic relations evolve.

Figure VIII: Evolving Views on the Likelihood of a Conflict



To summarise, the results of our survey, from the initial assessment through to the 2023 poll, show that the preeminent challenge for Greece and Turkey lies in their bilateral disputes in the Aegean and the Eastern Mediterranean, with maritime issues taking precedence over the Cyprus problem. Peaceful means are favoured for resolving disputes by an overwhelming majority of both Greek and Turkish citizens, with dialogue and mutual understanding considered crucial. That respondents in Greece and Turkey both attribute bilateral differences to political elites highlights a shared perspective on the negative role politicians play in exacerbating tensions. A significant trend observed in the 2023 survey is an emerging emphasis on prioritizing efforts to enhance bilateral relations, which suggests a willingness to address core issues despite scepticism about recent election outcomes. The recent visit of President Erdoğan to Greece can be seen in that light.

International Institutions and Actors

When analysing the relationship between Greece and Turkey, it is essential to delve into public perceptions of conflict resolution, its mechanisms and key actors. As alluded to in the preceding section, conflict resolution actors are not just found in the two countries themselves, but also include the international community, major powers, and international organizations. Among the noteworthy findings of our research is the noteworthy divergence between the representations of Greek and Turkish public opinion and the foreign policies of their respective countries.

Perceptions of the EU

While Greece is a European Union member state, Turkey is designated a candidate country. Despite this distinction, this study shows that the Greek public, though less sceptical than their Turkish counterparts, still expresses reservations about EU involvement. In our initial survey wave, 53.7 percent of Greeks and 64 percent of Turks believed that the other side receives unconditional and/or often unfair support from the EU. In the subsequent wave, 51.5 percent of the Greek and 53.9 percent of the Turkish respondents retained this viewpoint. Conversely, the percentage of Turks perceiving EU bias in favour of Greece remained consistent: 55.3 percent in May 2022 and 57.5 percent in November 2022.

Even more significantly, during the third wave, 31.5 percent of the Greek respondents and 46.7 percent of the Turkish respondents expressed a perception of the EU's role in the world as predominantly negative. The Greek public's scepticism towards the EU, despite Greece being a member of the bloc, raises questions about the EU's role and hints at a growing sense of Euroscepticism within member states.

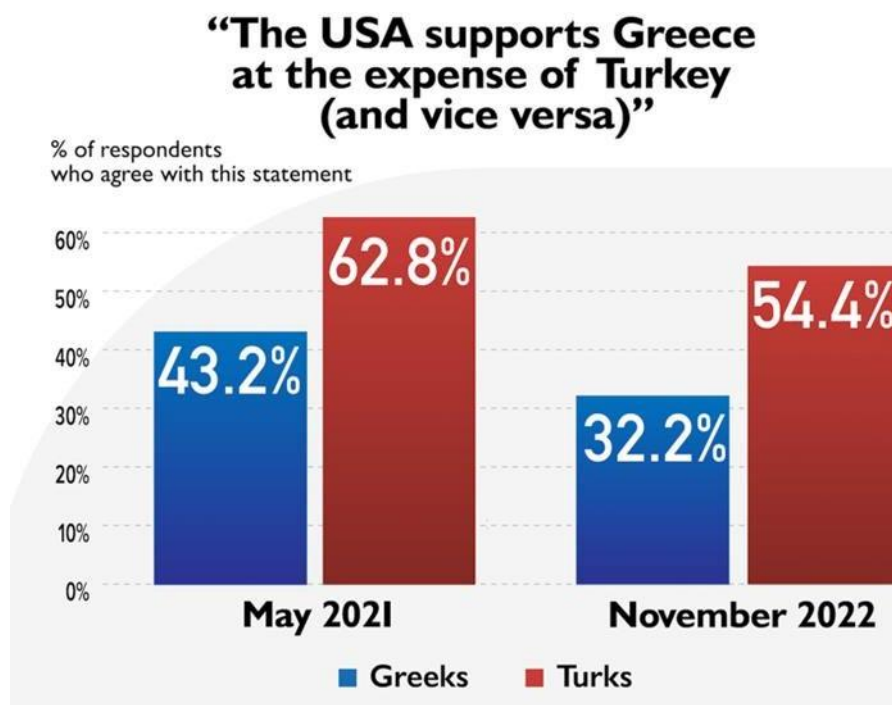
Throughout our surveys, while a majority of the Turkish public expressed support for Turkey's accession to the European Union, Greek public opinion generally opposes it. This significant disparity, coupled with the prevalent suspicion of the European Union, could suggest that using Turkey's accession process as a lever for resolving Greek-Turkish disputes might not be a realistic or effective strategy.

Perceptions of the United States

When it comes to the role of the United States, only a minority--26.2 percent of Greeks and 17.6 percent of Turks--view the United States as a natural partner in European security and believe that its presence contributes to peace. In contrast, a significant proportion--51 percent of Greeks and 47.9 percent of Turks--would prefer the United States to refrain from involving itself in European security matters, asserting that engagement of this sort serves to heighten tensions and insecurity.

Over the multiple survey rounds, we explored perceptions regarding who the United States supports. There has been a notable shift among Greeks, with the percentage of those who think the United States supports Turkey against Greece falling from 43.2 percent to 32.2 percent. Similarly, although a significant portion still believes that the United States supports Greece against Turkey, the percentage has declined from 62.8 percent to 54.4 percent. Despite the decline in percentages, a consistent trend has emerged in Greek public opinion which views the United States as more friendly and supportive of Greece than it is of Turkey against Greece.

Figure IX: Perceived USA Support



Perceptions of NATO

In 2021, roughly a third of Greek and Turkish public opinion believed that joint NATO membership could contribute to the resolution of problems between the two countries. Specifically, 29.1 percent of Greeks and 30.2 percent of Turks held this view. Despite the Russian invasion of Ukraine emphasizing NATO's role and historic mission in Europe, Greek and Turkish public opinions appeared largely unmoved and remained stable around these percentages. However, in the third wave, 43.2 percent of Greeks and 47.3 percent of Turkish respondents said they viewed NATO's role in the world negatively.

Figure X: NATO Enlargement



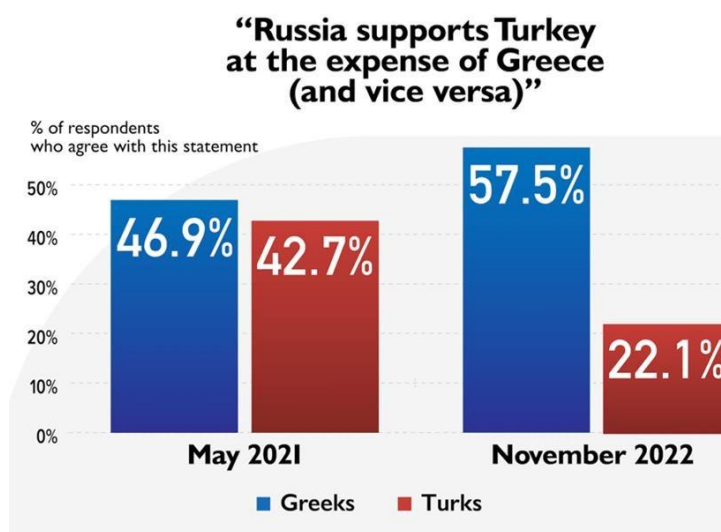
A significant proportion of the respondents, 20.3 percent of the Greeks and 17.6 percent of the Turks, expressed a desire for their countries to exit NATO. This inclination was accompanied by a shared aspiration for an independent foreign policy, with 80.9 percent of Turks and 62.3 percent of Greeks expressing the belief that their respective countries should pursue an independent foreign policy. These findings indicate that, despite their differences, there are some noteworthy similarities in the security cultures of the two countries.

Regarding NATO enlargement, 53.3 percent of Greeks but only 35.3 percent of Turks believe it justifies Russian aggression in the Black Sea region (see Figure VIII). In all, 60 percent of the Greek respondents and 72.2 percent of the Turks believe that Russia is responsible for the war in Ukraine. In summary, the data reveals a notable lack of endorsement for NATO and a prevalent sense of anti-NATO sentiments in both Greece and Turkey.

Perceptions of Russia

The evolving perceptions in both Greek and Turkish public opinions regarding Russia's support for their respective nations also reveal interesting dynamics. Greek public opinion registered a notable increase, from 46.9 percent to 57.5 percent between May 2021 and November 2022, in support for the belief that Russia supports Turkey at the expense of Greece. However, Turkish public opinion moved in the opposite direction, with support for the perception that Russia supports Greece at the expense of Turkey falling from 42.7 percent to 22.1 percent over the same period. These contrasting trends suggest nuanced shifts in how each population perceives the dynamics of support between Russia, Greece and Turkey.

Figure XI: Russian Support



Another intriguing dimension lies in the perception of Russia's cultural and historical connections with Greece and Turkey respectively. Among Greeks, 61.1 percent believe there are strong ties between Russia and Greece, yet only 33.7 percent consider Russia a key strategic partner. In contrast, while 50.4 percent of Turks regard Russia as a key strategic partner for Turkey, only 30.5 percent consider there to be strong cultural and historical ties between the two nations. Additionally, both publics express notable distrust of the West, the European Union, the United States and NATO. Despite Russia's invasion of Ukraine, there is a shared reluctance in both Greece and Turkey to perceive Russia as a significant threat. Interestingly, the proportion of Greek respondents who view Russia as a partner in European security is much larger than that the percentage of Turkish respondents, at 53 percent compared with 24 percent (see figure X).

Figure XII: Russia's Role in Europe



In summary, the surveys conducted in both Greece and Turkey reveal persistent mistrust with regard to the potential mediating role of the international community, including international organizations and major powers, in resolving Greek-Turkish disputes. There is a prevailing perception that any mediation would be biased in favour of the opposing side. This sentiment was reflected in every wave

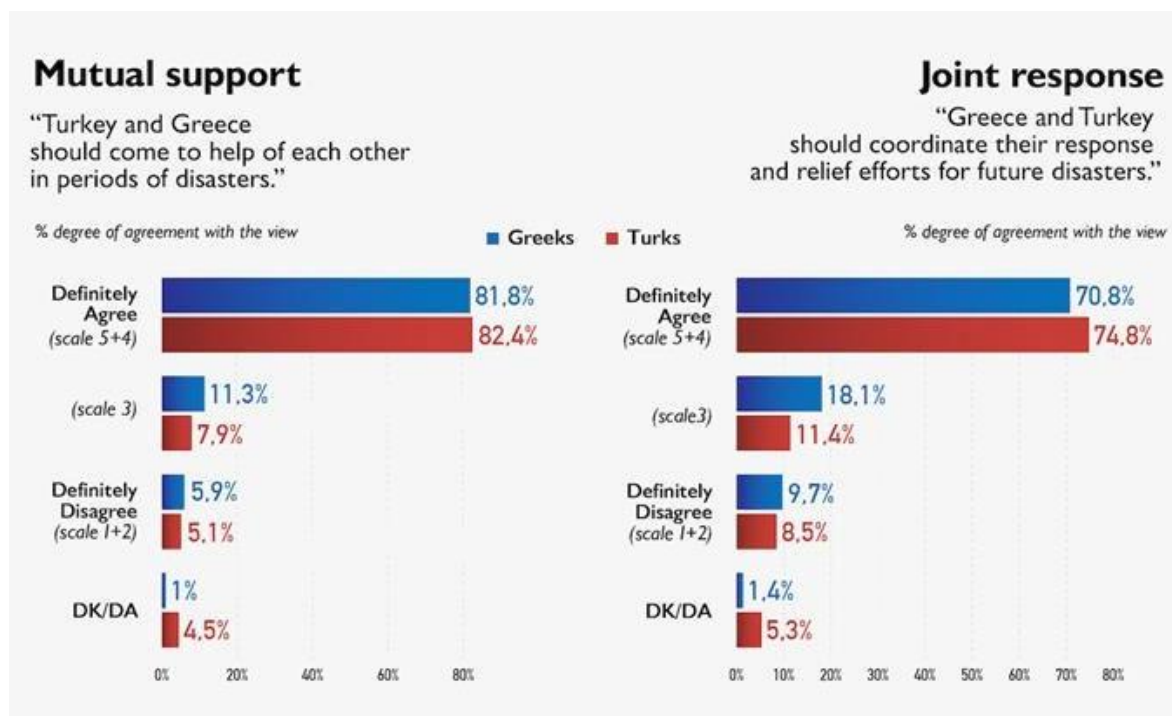
of the survey. Noteworthy divergences persist between Greek and Turkish perceptions of key geopolitical issues, including the role of Russia, NATO enlargement, and the trustworthiness of Western entities.

Thematic Issues

Earthquake Diplomacy

Our initial poll centred on earthquake diplomacy and revealed a noteworthy acknowledgment of the role played by "earthquake diplomacy" and a shared recognition of the need to enhance cooperation in addressing disaster response.² A significant majority--81.8 percent of Greek and 82.4 percent of Turkish respondents--believe that the two countries should assist each other in the wake of disasters. Additionally, 70.8 percent of Greeks and 74.8 percent of Turks called for joint and coordinated efforts in dealing with natural disasters affecting either nation. Regarding Greece's involvement in rescue operations following the 6 February 2023 earthquakes, 33.4 percent of Greeks and 44 percent of Turks perceived it as potentially contributing to the improvement in Greek-Turkish relations. Similarly, 29.1 percent of Greeks and 36.1 percent of Turks believe that Greece's efforts to aid the victims of the 1999 earthquake also played a role in enhancing bilateral relations. Despite these positive sentiments, both Greeks and Turks share a common mistrust of their country's ability to handle natural disasters, with 50.2 percent of Greeks and 54.3 percent of Turks expressing doubt about their nation's capacity for dealing with the consequences of such events.

Figure XIII: Disaster Response



² One should also remember that the earthquakes that hit Istanbul and Athens on, respectively, 16 August and 7 September 1999, triggered a wave of cross-border solidarity between the peoples of Greece and Turkey that facilitated the historic December 1999 decision taken in the European Council in Helsinki to nominate Turkey as a candidate for EU membership, triggering the process of Greek-Turkish rapprochement.

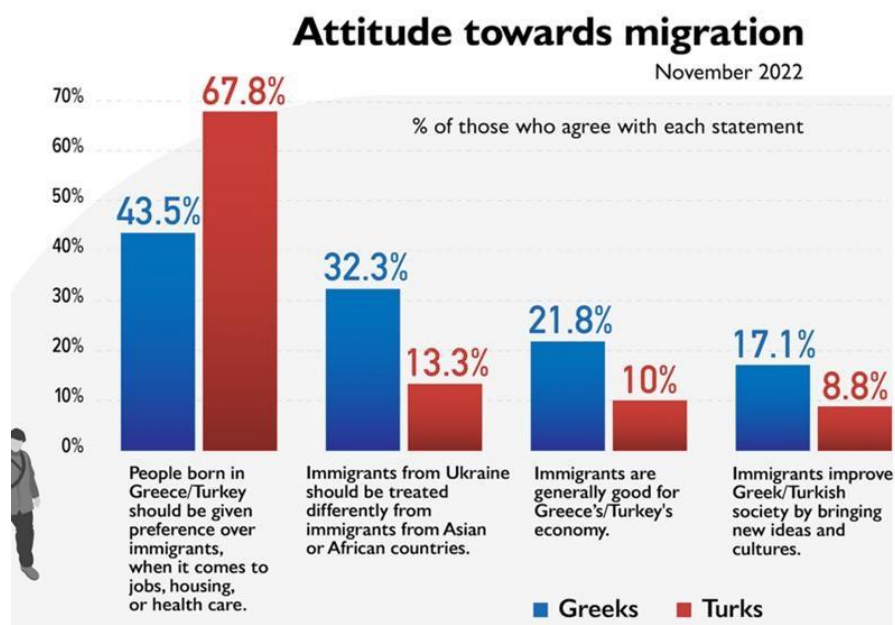
Migration

When comparing public opinion polls between Greece and Turkey, a notable contrast emerges in the attitudes towards immigration. The Turkish public exhibits a higher inclination towards anti-immigrant sentiments. Specifically, 67.8 percent of the Turkish public believe that individuals born in Turkey should be given priority, whereas only 43.5 percent of the Greek public share that view. Furthermore, while 13.3 percent of the Turkish public believes that refugees from Ukraine should be treated differently from other refugees, this sentiment is endorsed by 32.3 percent of the Greek public.

In terms of the perceived economic impact of migrants, 10 percent of the Turkish public view migrants as beneficial to Turkey's economy, while a larger proportion of the Greek public (21.8 percent) hold a similar view. Concerns about crime rates associated with immigrants are higher in Turkey, with 80 percent of the Turkish public espousing this belief, compared to 53 percent in Greece.

Notably, a significant portion of the Turkish public, 71.6 percent, perceive immigrants as a threat to Turkey's national culture, whereas only 40.2 percent of the Greek public share this concern. Additionally, 74 percent of the Turkish public believe that migrants take job opportunities away from Turkish citizens, a viewpoint shared by 33.2 percent of the Greek public.

Figure XIV: Attitudes Towards Migration



Opening the Black Box: Making Sense of the Data

Greek-Turkish relations have played a central role in shaping both national identities and are integral to the foundational principles of Greek and Turkish nationalisms. Our survey findings indicate a more

robust national consensus in Greece concerning Turkey-related issues, which surpassing the levels of consensus observed in Turkey. This is also linked to the fact that Greek-Turkish relations occupy a far greater part of the public discourse in Greece than they do in Turkey. Greek mainstream views on Turkey tend to exhibit a higher degree of cohesion across ideological lines compared to Turkish mainstream views on Greece, highlighting distinct patterns in the construction of national identity in the two countries. Viewing Turkey as powerful in military, economic and cultural terms, the Turkish public exhibits a slightly higher inclination towards bilateral negotiations than their Greek counterparts, who prefer mediated negotiations.

It is important to acknowledge that the disparity between Greek and Turkish public opinions is not uniform, and that there is a much higher degree of internal variation within the Turkish public than there is in Greek public opinion. In Turkey, the perspective alters significantly based on party political allegiances, contributing to a deeply polarized national sentiment. For instance, supporters of the AKP and MHP often view the Aegean Sea as exclusively Turkish, with responses that align closely with the Greek averages. On the other hand, supporters of opposition parties see the Aegean as not exclusively Turkish, leading to a significant divide on related issues between supporters of the government and the opposition. Interestingly, this polarization diminishes when we examine the importance of dialogue and negotiation. Here, both government and opposition supporters exhibit a preference for peaceful means over military action, suggesting a near-universal consensus on this matter. In this respect, it appears that the Turkish national stance converges, highlighting a shared preference for prioritizing negotiation in conflict resolution.

Likewise, in our Greek survey, the findings consistently reveal that the right-left ideological spectrum serves as a significant predictor of citizens' views on bilateral relations, with right-leaning respondents being more pessimistic or distrustful in general, while those with views closer to the centre are more likely to support moderation. Those identifying with a left-of-centre ideology in particular tend to embrace more moderate stances on issues related to bilateral disputes and display a more positive attitude towards Turkey.

In addition, our surveys support the idea that religiosity remains a crucial aspect of identity in both Greece and Turkey, where it shapes the lenses through which perceptions of neighbours are constructed. The data further highlights the increasing importance of religiosity in identity conflicts within both peoples. It is worth noting that religious beliefs often intersect with party affiliations, adding a further layer of complexity to the ways in which individuals form their identities and viewpoints on each other.

Conclusion

These surveys began in 2021, a few months after Greek-Turkish relations had deteriorated to their lowest point in more than twenty years. The March 2020 migrant crisis on the Greek-Turkish land border and the August 2020 naval escalation in the Eastern Mediterranean raised powerful concerns about regional security, as well as pointing to the need to study the views of both the Greek and Turkish publics. We kept on measuring public perceptions through these challenging times, with a view to gaining insights into the evolving dynamics of public opinion amidst the strained relations. In this

report, we have tried to present the evolving trends in Greek-Turkish relations and to reflect these shifting dynamics. One of the most interesting findings was the public's insistence on dialogue as the most suitable means of conflict resolution. Greek and Turkish public opinions remained steadfast in rejecting violence and prioritizing dialogue and communication, even though they disagreed on the definition of the disputes and the modalities of their resolution. This formed an interesting contrast against the polemical rhetoric that was dominant between 2019 and 2022. Both public opinions resisted these aggressive and maximalist discourses; consecutive surveys showed that the effect of the rhetoric was negligible, in that it failed to shift public opinion. In fact, ultimately, it was the political leaders who adopted a more moderate and balanced discourse in line with the views dominant in both public opinions.

The dynamic relationship between Greece and Turkey, which is rooted in a complex history of collaboration and conflict, is of major significance and not just because of their bilateral interests; it also serves as a crucial barometer for regional stability. As NATO members, these countries are intrinsically tied to collective security, with Turkey's pursuit of EU membership heightening still further the importance of harmonious ties with Greece. Exploring mutual perceptions, the surveys revealed varying levels of awareness. The Greek discourse on Turkey was more pronounced, contrasting with the more limited exposure of the Turkish public to Greece. This survey series revealed that Turkey matters more to Greeks than Greece does to Turks, for a multitude of reasons. However, openness to friendships across borders was evident on both sides. Self-perceptions revealed patterns of optimism and external strength which did not always coincide with the realities in the two countries. Notably, Turkish optimism waned over the three years, contrasting with a persisting belief in the country's regional influence.

The examination of bilateral disputes demonstrated a consistent preference for peaceful conflict resolution, with an increasing emphasis on enhancing relations. Though public sentiment revealed variance, it converged on the prioritizing of dialogue over military action. Divergences were observed in views on issues like the Aegean, reflecting deep-rooted national sentiments. Yet the strong divergence of views on the bilateral disputes did not lead the respondents to conclude that dialogue was pointless or useless. It was understood that maintaining open channels of communication was essential and a safety measure against the possibility of rapid escalation.

International institutions and multilateralism are treated with varying degrees of scepticism, because of their perceived bias when mediating Greek-Turkish disputes. Mistrust toward the United States and the European Union was stronger in Turkey, influencing that public's preference for bilateral contacts over third-party mediation. On the other hand, Greeks preferred third-party mediation or adjudication to bilateral negotiations that would not be framed by the third party of an international court. Concerning external actors, Greece and Turkey displayed contrasting attitudes toward Russia, the European Union and the United States. A reluctance to perceive Russia as a threat, coupled with mistrust of Western support, highlighted complex geopolitical dynamics, as perceived cultural affinities and divides contrasted with strategic realities and contemporary developments. There was only limited support for NATO's role in European security, showcasing a nuanced view of regional alliances as well as ambivalence regarding the critical significance of Russia's invasion of Ukraine for regional security.

In conclusion, our surveys confirmed a positive trajectory, with decreasing concern about the possibility of conflict and a willingness to consolidate good bilateral relations. In a nutshell, the recent improvement in top-level bilateral relations accurately reflects the views of public opinion in both countries. One might even say that leaders chose to cater to public expectations. Our findings also underscore the importance of understanding public perceptions as a guide to de-escalation and constructive engagement. Contrary to what many may believe, Greek and Turkish public opinions are not captive to their respective nationalist narratives on bilateral relations. Though they may disagree on their diagnosis of the root causes of the disputes and the basis of their resolution, they agree on prioritizing dialogue and rejecting inflammatory rhetoric.

The recent positive shift in bilateral relations has reinvigorated interest in “low politics” issues, including academic and policy research cooperation. The need for closer cooperation between the epistemic communities of Greece and Turkey has also become more pronounced. Such collaboration can help debunk stereotypical assumptions such as a belief that jingoism remains strong in public opinion on both sides of the Aegean and that leaders are simply mirroring views rooted in their citizens when they engage in inflammatory rhetoric. Despite the enduring challenges, we hope that insights from our surveys can provide a foundation for fostering stability and mutually beneficial relations between Greece and Turkey.

Turkey's 2024 Local Elections: Potential Effects on Domestic and Foreign Policy

This paper is the result of the research collaboration between ELIAMEP and IPC, with the support of diaNEOsis.

Συγγραφείς :

Ahmet Erdi ÖZTÜRK

*Non-Resident Scholar,
Turkey Programme,
ELIAMEP*

Μάρτιος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου:

Pixabay



Summary

- While local elections may not be as crucial as general elections, one can argue that these upcoming local elections hold an exceptionally important position for both Turkey and its region—indeed, even for the international system.
- It should be remembered that President Erdoğan has control over the state apparatus, which gives him bargaining chips with which to negotiate with the various political actors.
- While Erdoğan has the power to use state resources to negotiate with various actors who could potentially take votes from İmamoğlu or bring votes to Kurum, İmamoğlu brings to the table a possible alternative to Erdoğan's hegemony in Turkey's political arena (a hegemony which has been tarnished in many areas, particularly the economy, in recent years), along with his youth and his potential to appeal to various segments of society.
- Ekrem İmamoğlu's re-election will not directly impact Turkey's foreign policy, but it will influence the stance international power centres adopt towards Turkey. İmamoğlu will once again attract the attention of many Western power centres, particularly in the European Union.
- It is a statement of fact to say that the results of the local elections in Istanbul could be a milestone for Turkish politics. If İmamoğlu emerges victorious in Istanbul on the evening of March 31, which appears likely at the moment, the local elections will mark the beginning of a marathon general election campaign. In this context, we can say that we are on the verge of re-entering the İmamoğlu vs Erdoğan period, which was interrupted during the 2023 elections.

TURKEY WILL BE HOLDING a very [important local election](#) on March 31, 2024. While local elections may not be as crucial as general elections, one can argue that these upcoming local elections hold an exceptionally important position for both Turkey and its region—indeed, even for the international system, if we consider [Turkey's unique positionality within the global political arena](#). In fact, considering the significance of these local elections, one could go further and argue that they have the value of an early general election for Turkey. Taking into consideration [the results of the May 2023 presidential elections](#), however, and the events that followed, we might expect these local elections to be uneventful and lacklustre.

While local elections may not be as crucial as general elections, one can argue that these upcoming local elections hold an exceptionally important position for both Turkey and its region—indeed, even for the international system, if we consider Turkey's unique positionality within the global political arena.

This is because, in May 2023, despite almost all the opposition parties coming together against the hegemonic and repressive regime of President Recep Tayyip Erdoğan (Baser and Ozturk 2017), the incumbent won a clear victory over the former leader of the Republican People's Party, Kemal Kılıçdaroğlu (Yavuz and Ozturk 2023). Following this victory, President Erdoğan obtained approval to continue governing the country with his developed [Turkish-style presidential system](#) until 2028, leaving the opposition both demoralized and unable to regroup. In addition, the presence of significant and successful figures like Hakan Fidan, Ali Yerlikaya, and Mehmet Şimşek in Erdoğan's post-election government promised seriousness or relative change. Consequently, the opposition electorate were left demoralized and feeling hopeless about the future.

However, as the local election draws near, and while there are still many disillusioned voter masses, the local elections have begun to gain in importance. The most significant—though not the only—factor in this are the Istanbul elections and the current [Mayor of Istanbul, Ekrem İmamoğlu](#). Istanbul holds considerable significance for Turkey and Turkish politics in many respects. Istanbul is both historically significant and one of the most populous cities in the world. It also generates more than [35% of Turkey's Gross Domestic Product](#) (GDP). The significance of governing this city, which attracts migration from every corner of Turkey, is almost equivalent to that of governing a European country. Furthermore, the political journey of President Erdoğan, who has left his stamp on Turkish politics over the past thirty years (Selcuk, Hekimci and Erpul 2019), began in Istanbul and flourished there. In this context, Istanbul holds both material and normative importance for President Erdoğan (Gorener and Ucal 2011), which is why he seeks to regain the city which he lost in the two controversial elections of 2019.

At this point, it must be noted that many conditions favour President Erdoğan. Firstly, as mentioned above, because the opposition's core voter base is feeling tired, hopeless and possibly more disengaged from politics than ever before in Turkish history. Furthermore, while President Erdoğan effectively controls nearly all the apparatus of state, following their defeat in the 2023 elections, the opposition bloc has emerged fragmented. This atomized structure and disillusioned voter base are also prevalent in the dynamics of Istanbul. Ekrem İmamoğlu, who won Istanbul in the 2019 local elections with a large coalition, will now be running alone, since the [Good Party \(İYİ Parti\)](#), the [Democracy and Progress Party \(DEM Parti\)](#)—which garnered the majority of Kurdish votes, and all other parties are participating in the elections with their own candidates. This prevents İmamoğlu from forming a broad coalition.

The election has proceeded in a comfortable manner for President Erdoğan, leading him to field a candidate he deemed 'safer': former minister [Murat Kurum](#). However, recent polls indicate that Kurum may not be fully meeting President Erdoğan's expectations; for instance, the latest survey by the Metrapoll company places İmamoğlu ahead of Kurum by an average of three points.

However, this situation does not appear entirely realistic for a country like Turkey, which is governed hegemonically by President Recep Tayyip Erdoğan. Given Istanbul's material and symbolic significance, and its importance for his future political career, President Erdoğan must win these elections. Consequently, he must make strategic moves that extend beyond his own actions and involve manoeuvres with regard to the Democracy and Progress Party (DEM Party) and the [Welfare Party \(Yeniden Refah Partisi\)](#), both of which will play a crucial role in the election. Thus, if President Erdoğan can somehow make the DEM Party more active and thus neutralize the influence of the Welfare Party, he could alter the balance of power. Undoubtedly, Ekrem İmamoğlu will also make his own strategic moves in response. However, it is essential to emphasize once again that, regardless of the outcome, the Istanbul elections will change the balance of power in both Turkey and the region.

In light of all this, it is necessary to examine first what Erdoğan and İmamoğlu can do with only a few days left until the election. After that, it would be appropriate to discuss what the alternative scenarios will mean for Turkey's domestic and foreign policies.

Erdoğan vs. İmamoğlu

...it should be remembered that President Erdoğan has control over the state apparatus, which gives him bargaining chips with which to negotiate with the various political actors.

President Erdoğan nominated Murat Kurum, a relatively low-profile candidate, to compete against İmamoğlu, one of the most challenging rivals he has faced in his political career. There could be several reasons for this. Firstly, Erdoğan, who achieved significant success in the May 2023 elections, may have thought the comfort zone created by his resounding victory would allow him to win with any candidate he chose. The second reason may relate to the political future: meaning that if Erdoğan's candidate won Istanbul, it should prevent his leadership being questioned in the future. A final reason may be that Erdoğan did not want to use up one of the prominent figures he could potentially field against İmamoğlu in the future. For instance, if someone like his [son-in-law Selçuk Bayraktar](#) lost to İmamoğlu, one of the important princes of the Erdoğan movement could have been left bearing a wound in the years ahead. This made Murat Kurum a rational choice for Erdoğan, but the candidate went on to make mistakes during the campaign, performing worse than expected and leaving the election a stand-off between Erdoğan and İmamoğlu. However, at this point, both Erdoğan and İmamoğlu still have cards to play in the days leading up to the election.

First and foremost, it should be remembered that [President Erdoğan has control over the state apparatus](#), which gives him bargaining chips with which to negotiate with the various political actors. In this context, in addition to taking to the streets between now and the election, there are three things he can do: First, he can provide direct or indirect financial support to economically vulnerable segments of society, particularly pensioners. Disregarding fiscal discipline and improving pensions and offering pensioners discounts on utilities are among the most obvious measures he could make here.

The second scenario could be related to Kurds and Kurdish votes. In this context, Erdogan may succeed in increasing the role of the DEM Party in Istanbul through direct and indirect means, which would lead to a decrease in Imamoglu's voter share. The agenda may also include removing the appointees with whom the state replaced the democratically-elected mayors in predominantly Kurdish-populated provinces and granting more rights to Kurds through a new constitutional amendment. However, despite these considerations, according to the terms of the [joint agreement between Turkey and Iraq signed on March 14, 2024](#), Turkey will launch a significant operation against the PKK starting in April, which could potentially extend into northern Iraq. This is indicative of

Erdoğan's intentions, which are less to win over the Kurds than to neutralize their influence.

While Erdoğan has the power to use state resources to negotiate with various actors who could potentially take votes from İmamoğlu or bring votes to Kurum, İmamoğlu brings to the table a possible alternative to Erdoğan's hegemony in Turkey's political arena (a hegemony which has been tarnished in many areas, particularly the economy, in recent years), along with his youth and his potential to appeal to various segments of society.

While Erdoğan has the power to use state resources to negotiate with various actors who could potentially take votes from İmamoğlu or bring votes to Kurum, İmamoğlu brings to the table a possible alternative to Erdoğan's hegemony in Turkey's political arena (a hegemony which has been tarnished in many areas, particularly the economy, in recent years), along with his youth and his potential to appeal to various segments of society. Moreover, as Erdoğan was able to do in the past, İmamoğlu can appeal to many different groups simultaneously. İmamoğlu may not be as powerful an orator as Erdoğan, but he is more charismatic. He has a personality that allows him to engage with almost everyone in society. However, İmamoğlu lacks a narrative for both these local elections and the future political landscape.

This contrasts with President Erdoğan, who has embarked on a journey with a grand narrative, whether this is interpreted through Şerif Mardin's center-periphery dichotomy (Bakiner 2018) or examined through the institutionalization of religious political actors (Ozturk 2020). He has promised political and social space to the masses who were directly and indirectly marginalized by the founders of the Republican system, while he has also shown the world, especially post-9/11, that Muslims can be compatible with the neo-liberal world order and even demonstrated it in practice for a time (Dagi 2008). In doing so, Erdoğan intertwined the Kurdish issue and the European Union reform process, challenging and dismantling taboos in the process. However, he did not do this alone: it was most likely the support he enjoyed from liberal-left intellectuals, the Gülen Movement, and many other unofficial coalition partners that enabled him to be so organized. With his understanding of the society from which he himself emerged and his leadership charisma, he became irreplaceable. As İmamoğlu has said himself, Erdoğan is a political figure who has left an indelible mark on the last 30 years of Turkish politics, regardless of how he is remembered. İmamoğlu has not yet reached that level as a political actor, and his greatest shortcoming compared with Erdoğan is that he lacks a narrative.

In light of all this, it is important to emphasize once again that the results of the Istanbul election could potentially have a greater impact on Turkey's domestic and foreign policy than that generated by an ordinary local election.

The potential outcomes of the elections

To evaluate the results of Turkey's upcoming local elections, it will be sufficient to look at the outcomes of the Istanbul elections alone. There, two possible outcomes exist: either [İmamoğlu wins Istanbul again, defeating President Erdoğan for the fourth time](#), or Erdoğan's candidate defeats İmamoğlu, relegating him to the pool of those who have lost to Erdoğan on the political stage.

If Erdoğan's candidate, Murat Kurum, wins the Istanbul elections, İmamoğlu will be stripped of his unbeatable status. This will lead to even greater despair among already fragile segments of society, who are acutely disillusioned with politics. Among dissident youth in particular, the ongoing trend of disengagement from politics, loss of hope in the country's future, and a growing inclination to leave the country will continue or intensify. In addition, President Erdoğan, his confidence bolstered by defeating his greatest rival, will undoubtedly be emboldened in domestic politics and strengthen his combative authoritarian regime. This strengthening may lead to a return to idiosyncratic practices, especially in areas such as the economy. If it does, it could lead to a parting of the ways

Ekrem İmamoğlu's re-election will not directly impact Turkey's foreign policy, but it will influence the stance international power centres adopt towards Turkey. İmamoğlu will once again attract the attention of many Western power centres [...] and we can expect multinational corporations as well as countries to show an increased interest in İmamoğlu.

...the local elections in Istanbul could be a milestone for Turkish politics. If İmamoğlu emerges victorious in Istanbul, which appears likely at the moment, the local elections will mark the beginning of a marathon general election campaign. In this context, we can say that we are on the verge of re-entering the İmamoğlu vs Erdoğan period, which was interrupted during the 2023 elections.

with Mehmet Şimşek, who advocates discipline in the economy and, on occasion, austerity measures. Although a fiscal relaxation could cause greater problems for Turkey in the days ahead, it is highly probable that this is the course Erdoğan will choose. Of course, the reverse is also possible, with Erdoğan holding Şimşek and his team accountable should İmamoğlu win. In short, domestically, Erdoğan will clearly continue to be the sole power. At the same time, if he achieves his goal of taking Istanbul, Erdoğan will also seek ways to enact constitutional changes that will allow him to remain President for longer.

I am not entirely certain that an İmamoğlu loss in the elections would affect Turkey's foreign policy significantly. However, we can expect more assertive stances from Erdoğan and his foreign policy team in terms of rhetoric. Specifically, a tougher approach towards Israel may be observed in the rhetorical realm with regard to Gaza, where guarantees are being sought. Similarly, the [operation planned for the north of Iraq this summer](#), despite objections from the US, could spill over into northern Syria and potentially result in Erdoğan losing the Kurds as a whole domestically. Likewise, while the Erdoğan administration will continue to deal with the West through the arms trade and in the security sphere, issues relating to democratic development and human rights are likely to be sidelined.

It is difficult to predict how a victory for Ekrem İmamoğlu in the elections would impact domestic politics. Erdoğan could exhibit both softening and hardening stances, particularly on fundamental issues such as the economy. Erdoğan's choices here would depend on his calculations on how to defeat [Ekrem İmamoğlu in the 2028 Presidential elections](#). However, an İmamoğlu victory could also lead to a relative loss of power for Erdoğan within the state apparatus, with individuals and groups within the People's Alliance who may be dissatisfied with Erdoğan, but have been pragmatic in their approach due to power considerations, approaching İmamoğlu. While this may not be the case across the military, judiciary and other state institutions, it remains a possibility. Individuals and groups may begin to make post-Erdoğan-focused calculations. Similarly, powerful religious groups within the state and society could also distance themselves from Erdoğan and approach İmamoğlu. It is highly likely that İmamoğlu's relationship with these entities will resemble [Süleyman Demirel's relationship with religious groups](#), which were also driven by interests and power dynamics.

Ekrem İmamoğlu's re-election will not directly impact Turkey's foreign policy, but it will influence the stance international power centres adopt towards Turkey. İmamoğlu will once again attract the attention of many Western power centres, particularly in the European Union. Considering Turkey's significant role as a producer and consumer in the global defence industry, we can expect multinational corporations as well as countries to show an increased interest in İmamoğlu. In this regard, İmamoğlu and his circle may be indirectly supported by states, businesses, diplomacy and academia.

March 31, 2024: The Beginning of a New Era for Turkey?

Predicting outcomes in politics is inherently risky, while making long-term predictions about a country as volatile and fragile as Turkey may not be entirely rational. However, it is a statement of fact to say that the results of the local elections in Istanbul could be a milestone for Turkish politics. If İmamoğlu emerges victorious in Istanbul on the evening of March 31, which appears likely at the moment, the local elections will mark the beginning of a marathon general election campaign. In this context, we can say that we are on the verge of re-entering the İmamoğlu vs Erdoğan period, which was interrupted during the 2023 elections.

Bibliography

- Bakiner, Onur. "A key to Turkish politics? The center–periphery framework revisited". *Turkish Studies* 19, no. 4 (2018): 503–522.
- Baser, Bahar, and Ahmet Erdi Öztürk. *Authoritarian politics in Turkey: Elections, resistance and the AKP*. Bloomsbury Publishing, 2017.
- Dagi, Ihsan. "Islamist parties and democracy: Turkey's AKP in power". *Journal of Democracy* 19, no. 3 (2008): 25–30.
- Görener, Aylin Ş., and Meltem Ş. Ucal. "The personality and leadership style of Recep Tayyip Erdoğan: Implications for Turkish foreign policy". *Turkish Studies* 12, no. 3 (2011): 357–381.
- Öztürk, Ahmet Erdi. "An alternative reading of religion and authoritarianism: The new logic between religion and state in the AKP's New Turkey". In *Islam, Populism and Regime Change in Turkey*, pp. 78–97. Routledge, 2020.
- Selçuk, Orçun, Dilara Hekimci, and Onur Erpul. "The Erdoğanization of Turkish politics and the role of the opposition". *Southeast European and Black Sea Studies* 19, no. 4 (2019): 541–564.
- Yavuz, M. Hakan, and Ahmet Erdi Öztürk. "Conclusion: The Prospects and 2023 Elections". In *Kemal Kılıçdaroğlu and the New Republican People's Party in Turkey*, pp. 139–154. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023.

Turkey's “Green” Transformation and the CBAM: Challenges and Opportunities Policy

Συγγραφείς :

Dimitris TSAROUHAS

Non-Resident Scholar,

Turkey Programme,

ELIAMEP

Ιούλιος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου:

Photo by [Tolga Ulkan](#) on [Unsplash](#)



Summary

- The relationship between the EU and Turkey with regard to the green transition is of high importance, given the Customs Union and the close trade and business relations between the two sides. Some of the measures adopted by the European Union, and the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) in particular, constitute an important empirical case study to assess the adaptability of the Turkish economy to new challenges, and the compatibility of the EU and Turkish visions of the green transition more generally.
- As a major EU trade partner and a carbon-intensive economy, Turkey is expected to face rising costs because of the implementation of the mechanism. Although the immediate effects of the CBAM appear concentrated in specific sectors, such as aluminum, iron, and steel, the wider repercussions of the new policy could adversely affect growth and employment in the medium to long run.
- On the other hand, Turkey maintains a set of comparative advantages that can both minimize the impact of CBAM as well as prepare the country's economy for a set of reforms that will make its economic model sustainable in the long run. To do so effectively, however, Turkey will need to recalibrate relations with the EU and raise the salience of the issue in the domestic political sphere. For the time being, the prospects of doing so remain minimal.

Introduction

The relationship between the EU and Turkey with regard to the green transition is of high importance, given the Customs Union and the close trade and business relations between the two sides.

Turkey is one of the many countries around the world that finds itself in a vulnerable position regarding the effects of climate change, both at societal and economic level. [According to a 2021 report](#) by the United Nations' Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Turkey will face more severe weather conditions in years to come, mostly due to three reasons, namely dehydration, rising sea levels and rising temperatures. Already, so-called "once in a century event" have multiplied in recent years, with severe flooding and widespread wildfires leading to scores of dead people and massive destruction. At the same time, the European Union (EU) approach to climate change is premised on mitigation and prevention measures that include a series of measures, interventions and funding instruments aimed at net zero emissions and sustainable growth. The relationship between the EU and Turkey with regard to the green transition is of high importance, given the Customs Union and the close trade and business relations between the two sides. Some of the measures adopted by the European Union, and the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) in particular, constitute an important empirical case study to evaluate the adaptability of the Turkish economy to new challenges, and the compatibility of the EU and Turkish visions of the green transition more generally.

Turkish firms face the challenge of integrating their operations in the newly formed green value chains and taking advantage of emerging opportunities in wind and solar technologies in particular.

In response to climate change evidence and the adoption of a "green growth" pattern by the EU, Turkish authorities have sought to respond through the ratification of the Paris Agreement in 2021, the adoption of a Green Deal Action Plan and the announcement that Turkey will strive for net zero emissions by 2053. Apart from being an obvious challenge, however, climate change also constitute an opportunity for an economy like Turkey's: possessing a rather sophisticated private sector and a high degree of integration in global value chains, Turkish firms face the challenge of integrating their operations in the newly formed green value chains and taking advantage of emerging opportunities in wind and solar technologies in particular. Moreover, the country can opt to integrate a form of emissions trading system (ETS) in its own economy, offsetting anticipated costs incurred through the introduction of a Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) by the European Union (EU), thus paving the way for a more sustainable pattern of economic growth. Doing so is far from straightforward, however: the government's environmental record is not particularly promising and opposition forces have failed to raise the salience of the issue in the domestic policy front. Moreover, relations with the EU remain semi-frozen, which discourages progress.

This paper is structured as follows. The first section provides an overview of developments pertaining to climate change adaptation and mitigation measures in the EU, focusing on the introduction and gradual implementation of the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). The next section discusses Turkey's efforts to adjust its "green" policies to societal and economic needs, before moving to the section that takes stock of reactions and estimates as to the CBAM effects on the Turkish economy and export sectors to date, including the political aspects that may yet hamper such a transition, despite its long-term salience. Finally, the policy paper will summarize the findings in the conclusion, outlining both the challenges and the opportunities associated with the "green" transition.

The EU Green Deal

In 2020, [the EU adopted a Green Deal](#), with the ultimate goal of achieving carbon neutrality by 2050 after reducing greenhouse gas emissions by 50% by 2030 compared to 1990 levels, not only as a response to environmental challenges but also [as a growth strategy](#). The aim is a competitive economy that uses resources efficiently through a resource-efficient, clean, and circular economy. How can such lofty goals be achieved? EU quantitative targets include the use of 49% of renewables in buildings, an increase in renewable energy usage by 40% and a reduction in energy consumption of 36%. In 2021, [the “Fit for 55” package](#) turned EU goals into a legal obligation, forcing the Union to reduce its greenhouse gas emissions (GHG) by 55% in 2030 compared to 1990 levels, making the EU a global leader in the sector.

The Carbon Border Adjustment Mechanism

From a political point of view, the CBAM is an attempt to expand the sphere of EU-wide regulations to the bloc's main trade partners, given that non-compliance with CBAM-related policies and practices entails the danger of steep tariffs on imported goods.

After [introducing carbon pricing and an emissions trading system \(ETS\)](#) in 2003, the EU has now adopted a Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). The ramifications of the new policy are extensive and deserve scrutiny.

Through a 2023 Council and Parliament Regulation, the EU introduced CBAM to impose a tariff on imports based on the carbon content of the goods it imports in its single market and has offered a two-year grace (transition) period to non-EU states to comply with the Regulation. The central logic of the CBAM is a certain product's carbon intensity measured in carbon dioxide equivalent (CO_{2e}), emitted during their production, and the goal of the new measure is to ensure that products produced within the single market as well as outside it will receive equal treatment, i.e. that their carbon intensity will be accurately priced both within the ETS framework (applicable to EU member states) and outside it (CBAM). From a political point of view, the CBAM is [an attempt to expand the sphere of EU-wide regulations to the bloc's main trade partners](#), given that non-compliance with CBAM-related policies and practices entails the danger of steep tariffs on imported goods. Importantly, CBAM applies both to imported goods based on non-preferential rules of origin as well as domestic products, so that [potential attempts to offset strict EU rules through production relocation in more carbon-intensive destinations or higher imports of carbon intensive goods can be prevented](#). [The CBAM follows the climate logic of the EU ETS](#) by prioritizing sectors with the highest absolute emissions, such as cement, iron, steel, aluminum, fertilizer, hydrogen, and electricity (Benson, Majkut, Reinsch, & Steinberg, 2023). It should be stressed, however, that these are the high-priority sectors that will enroll in the scheme first, and chemicals, glass or petroleum products are likely to be introduced at a later stage as well. Payments at the EU border under CBAM will start in 2026 for Aluminum, Cement, Fertilizers, Iron and Steel as well as Electricity, and will be phased in gradually until 2034. EU members will pay per ton based on the price of Carbon Certificates in the ETS to compensate for the emissions resulting from the products they import, and the CBAM certificate price will reflect the EU ETS price.

Importers [must submit a report](#) (referred to as the 'CBAM report') to the Commission on the total emissions that are embedded in the product reported, the indirect emissions generated from it, the quantity of each type of good, the actual total embedded emissions and the carbon price attributed to the embedded emissions in the imported goods for the country of origin. The EC will assess the CBAM reports submitted, and in case a report is inaccurate or inadequate, [the competent authority will be required to provide any additional information considered necessary by the EC](#). An important role in the process is played by customs authorities, since they are the

ones who will need to transmit information specific to the said good to the European Commission, and, if they so wish, share confidential information as to the carbon pricing with the Commission or the EU state that has authorized the declarant. If declarants fail to submit the CBAM certificates by 31 May of every year [they will be held accountable for paying](#) an emissions penalty calculated based on each ton of carbon dioxide emitted by the given installation (European Council, 2003). A penalty is also foreseen for non-authorized declarants who import goods within the EU based on the severity of the non-compliance.

Turkey's Green Adaptation

Turkey's geographic, climatic, and socioeconomic conditions make it highly vulnerable to the impacts of climate change and other environmental hazards. This vulnerability is due to a combination of climate factors, including an expected increase in extreme heat days and exposure of the population to climate impacts (for example, the share of the population exposed to floods), as well as socioeconomic factors, such as the share of agriculture in the economy.

The Challenge

[According to an OECD report](#), although Turkey's GHG and carbon dioxide (CO₂) emissions have been slower than economic growth over the last 20 years, and its per capita emissions remain lower than the average for both the OECD and EU countries, Turkey has a high vulnerability rating in 9 of 10 climate vulnerability dimensions, compared with a median of 2 of 10 elsewhere in the OECD. Its geographic, climatic, and socioeconomic conditions make it highly vulnerable to the impacts of climate change and other environmental hazards. This vulnerability is due to a combination of climate factors, including an expected increase in extreme heat days and exposure of the population to climate impacts (for example, the share of the population exposed to floods), as well as socioeconomic factors, such as the share of agriculture in the economy.

In recent years and in contrast to past practices, the Turkish government has sought to adapt to the requirements states face in dealing with climate change. In doing so, it has adopted a series of policies that demonstrate a higher level of ambition regarding switching to a more sustainable type of economic growth befitting the "green" challenge. It is unclear how far these policies will go, yet they suggest a qualitative change compared to the recent past.

To start with, Turkey ratified the Paris Agreement in 2021, having originally signed the Treaty back in 2016. The fact that it decided to proceed with ratification is open to various interpretations. To start with, because of this ratification, [Turkey is receiving \\$3.2 billion in loans from Germany and France for its domestic clean energy transition](#), a shot in the arm that came at a time of acute need for the Turkish economy. Moreover, CBAM is not necessarily unrelated to this development: the former executive Vice-President of the European Commission Frans Timmermans [has argued](#) that CBAM has forced the hand of Turkish authorities in ratifying Paris because the absence of external support (signaled through ratification) would leave the country vulnerable to face the cost of adjusting to CBAM without supporting mechanisms, including financial aid.

In July 2021, [the government released its Green Deal Action Plan](#) to help Turkey transition to a sustainable and resource-efficient economy and in response to the comprehensive changes envisaged by the European Green Deal. The government has also proceeded with the drafting and updating of important policy documents pertaining to climate change, such as [the National Climate Change Action Plan \(NCCAP\) 2011-2023](#), while its 12th National Development Plan (NDP) 2024-2028 devotes an entire section to discussing the country's transformation towards green and digital change as well as environmental sustainability. Furthermore, [Turkey has announced its "Net-Zero" and green development objectives for the year 2053](#), while the country's

Nationally Determined Contribution (NDC) in the Paris Agreement context [calls for a 41 percent cut in CO2 emissions by 2030](#) compared to the reference year 2012. The 2053 decarbonization objective is an ambitious goal, among the most ambitious ones that emerging market economies have pledged to in recent years. Further, the government has sought to underline its commitment to it with various policy initiatives in a noticeably brief period. The government aims to scale-up solar energy to 52.9 gigawatts (GW) by 2035 from 9.5 GW in 2022 and has [signed an agreement with the World Bank worth \\$1 billion to expand its solar energy capacity and a pilot program to store batteries](#).

The fact that Turkey relies on energy imports to fuel its economic model means that this dependence enhances the country's vulnerability to global price fluctuations and geopolitical tensions, as highlighted by the wars in Ukraine and the Middle East.

It is not surprising that successive programs aim at the energy sector in the context of the decarbonization objective. The energy sector is the country's single largest contributor to greenhouse gas (GHG) emissions, as it accounts for approximately 75% of the nation's total emissions. The fact that Turkey relies on energy imports to fuel its economic model means that this dependence enhances the country's vulnerability to global price fluctuations and geopolitical tensions, as highlighted by the wars in Ukraine and the Middle East. In that sense then, switching to green forms of energy to fuel economic growth in line with the government's ambitions is much more than a sensible policy choice; it should be seen in the context of the country's larger foreign policy objectives and in particular its decision to decouple its growth from the preferences and choices of its largest raw minerals partners.

Private sector preparedness for climate change and rapid decarbonization, however, is uneven in Turkey. According to the World Bank's 2022 [Country Climate and Development Report](#), although larger companies are much better prepared, and more eager to invest in policies that mitigate against climate changes, compared to SMEs, structural preparations to mitigate climate-related risks remain at an early stage of development. Although Turkish firms tend to be sophisticated, and large conglomerates are fully integrated in European and global value chains, they are unprepared to face the decarbonization challenge. Very few firms, about 5 percent, monitor issues pertaining to sustainability at a managerial level, and although most firms monitor their energy consumption regularly (due to pricing concerns) CO₂ emissions are only monitored by 2 percent of surveyed companies. In terms of firms' orientation, the same study revealed that export-oriented firms are a lot more focused on climate-change related adaptations compared to companies focused on the domestic market. This is the natural result of enhanced awareness that the competitive export sector obtains of international developments, and in particular the way in which EU laws and requirements necessitate policy adjustments to meet contemporary needs. Other characteristics of firms that appear ready to adapt their practices to the climate challenge and enhance their sustainability footprint are those that are more inclined towards innovation and higher R&D expenditure, as well as manufacturing companies.

Beyond the role that the private sector can play, however, political variables compound the challenge Turkey faces. To start with, the government's environmental record is far from stellar and raises doubts as to the longevity of its commitment to the green transition. To illustrate, [a Climate Transparency report](#) asserts that Turkey intends to increase power generation by use of domestic coal, a target that stands in contrast to its Green Economy targets. More generally, [the economic model of the last two decades](#), fundamentally premised on a carbon-intensive extraction of resources, is not questioned; carbon emissions shot up by 138% between 1990 and 2020, overtaking those of industrialized nations such as France or Italy. [The Canal Istanbul waterway project](#), propagated by the government, is well-known primarily because of the environmental costs it is very likely to entail.

Issues such as the Canal Istanbul project offer a golden opportunity to opposition parties to raise the profile of environmental issues and gain electoral benefits. This is because environmental concerns are increasing in Turkey, especially among urban young voters in large metropolises such as Istanbul and Ankara. After all, the Gezi Park protests of 2013 were triggered by a heterogeneous coalition of activists centered on the need to protect one of the few remaining green spaces of Istanbul. This is one of the reasons behind [the promise aired by the opposition presidential candidate and former CHP leader Kilicdaroglu](#) to set up an Environment Ministry in the runup to the 2023 election. Nevertheless, the opposition has yet to articulate a growth plan different from the government's, and the CBAM issue has not entered its vocabulary as of now. [Its important gains in the 2024 local elections](#) have been the result of various factors, but concern with the country's environmental record and ability to implement a green transformation has not been one of them.

Finally, the overall political environment within which this transition is meant to take place matters as well. [Relations between the EU and Turkey remain transactional](#), and premised on a rather narrow, interest-based approach that caters to short-term expediency and to the detriment of long-term thinking. What is more, Turkey expand and diversifies its political, trade and economic relations with states such as China, which raises doubts as to its smooth cooperation with the EU on this important policy area. To illustrate, the recent announcement that the world's largest electric vehicle (EV) manufacturer, [the Chinese firm BYD, will build a \\$1 billion production plant in Manisa](#), precisely at a time when [the EU is raising tariffs on Chinese EV imports](#), illustrates that the issue entails an important geo-economic dimension that sets EU interests at the opposite end of Turkey's ambitions.

Turkey and the CBAM

Most studies suggest a net loss for Turkey and its economy as a result of CBAM.

According to a recent study on the effects of CBAM, the products subject to the CBAM [account for approximately 10.5% of Turkey's total exports to the EU](#), and are likely to increase costs in specific sectors, such as electricity, cement, and the fertilizer sector. Moreover, iron steel, aluminum and cement are three sectors in which Turkey's exports to the EU are larger than those of other non-EU exporters. The publication of the Commission's plans pertaining to CBAM has led to a flurry of reactions in Turkey, including econometric studies as to its impact, discussed below.

Turkey's country position on the CBAM was published soon after the Commission publicized the plan and preceded the set of measures linked to the green transition highlighted above. The Turkish government [emphasized the obstacles](#) that EU-Turkey trade would face because of the CBAM, in line with pre-existing commitments by both sides. It also stressed that the Customs Union (CU) between the two sides ought not to suffer any negative consequences resulting from CBAM, mindful of the benefits that CU is associated with for both parties and in line with principles of fairness and reciprocity. [Turkey's Green Deal Action Plan](#) aimed to model the impacts of CBAM on Turkey's energy-intensive and resource-intensive sectors through scenario-based analyses, identifying sector-specific actions. It also included a discussion on carbon pricing, not least due to the introduction of the CBAM, and underlined the need for a monitoring mechanism to be set up to take stock of the rise of industrial GHG.

A study [prepared by the Turkish Industrialists Association \(TÜSiAD\)](#) calculated that the annual average cost for Turkey would stand at 1.1 to 1.8 billion Euros, depending on the final certificate price per ton of CO₂ introduced through the CBAM. [In another study](#) of the European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST) in

2021, it was estimated that an additional amount of €399 Million could be incurred by 2026 due to direct emissions, and the price would be even higher, namely €776 Million, if Scope 2(indirect emissions) are calculated as well. In a business as usual scenario with no change, a further study on the net economic result of the Green Deal for the Turkish economy estimated that, absent of change, [Turkey may incur losses of 2.7% to 3.6% of GDP by 2030](#).

Most studies suggest a net loss for Turkey and its economy as a result of CBAM. However, a few important qualifications are in order. First, CBAM affects only a small portion of the country's economic interactions with the EU, given that few Turkish industries are highly emissions-intensive and highly exposed to [trade with the EU member states at the same time](#); essentially, these include cement, aluminum and iron and steel, which sends a large portion of total production to the EU for export. As has been reported, the EU absorbs close to half of all of Turkey's exports, yet at the moment [only about 4 percent of those are covered by the CBAM](#). Overall, the business-as-usual, baseline scenario entails costs for the Turkish economy, which may be sizable in specific sectors, without however hurting the overall competitiveness of the Turkish export industry in its dealing with the EU member states, at least during the CBAM's initial phase.

The Opportunities

Apart from challenges, however, CBAM and the green transformation also entails opportunities, some of which offer an invitation for the kind of structural change in the Turkish economy that has proven elusive in the past.

If Turkey were to implement domestic carbon pricing measures this would incentivize the reduction in greenhouse gas emissions in the country and at the same time reduce the costs faced by importers.

Turkey's comparative advantage is more aligned with the green products necessary for the green economy. While Turkey lags comparator countries in terms of the overall complexity of its exports (ranking 100th of 231 countries on the Economic Complexity Index), [its competitiveness in green technologies and products with environmental benefits is comparably higher](#) (ranking 26th on the Green Complexity Index, or GCI). Many of the products necessary for the green transition are also technologically sophisticated and therefore associated with greater knowledge spillovers. Turkey's potential to diversify into green, technologically sophisticated products is also excellent. [Ranked 6th in Green Complexity Potential \(GCP\) over the 2018-2023 period](#), Turkey has made steady gains since 1995–99, when it ranked 25th, suggesting it is well placed to develop competitiveness in additional green complex products. The country is already competitive in some segments of green value chains—such as wind turbines and electric vehicles—that are set to see significant demand uplift in the next 10 years. The rise in market share for EVs, for instance, is projected to continue over the medium term and Turkey stands to gain from this development, as well as the range of sub—components necessary to fuel energy through wind (wind turbine components and hubs). A broad horizontal policy agenda to help Turkey seize these opportunities should focus on strengthening capabilities and the enabling environment to participate in global value chains, though public sector investment in hydrogen technology and attracting private sector capital.

Turkiye can also use the Green Deal, as well as CBAM, to accelerate its decarbonization strategy by making strategic use of the emissions trading system. For instance, the number of CBAM certificates to be surrendered can be reduced if the product is subject to a carbon price in the country of origin. If Turkey were to implement domestic carbon pricing measures this would incentivize the reduction in greenhouse gas emissions in the country and at the same time reduce the costs faced by importers. [The study by](#)

[Acar et al.](#) demonstrated that GDP will *increase* by 1 percent in 2032 if Turkey implements an ETS where the carbon price is 50 EUR per ton of CO₂ emission. By introducing an economic cost, the CBAM is also set to affect the absolute volume of Turkish exports to the EU.

...a Turkish version of the ETS would over time convince all sorts of firms that a low carbon pathway to growth is both possible and profitable, which would then lead to the realization of the decarbonization goal set for 2053.

In terms of absolute national GHG emissions, under the modelled CBAM scenarios, total GHG emissions are set to decline by 2 and 3 percent at CBAM certificate prices of EUR 75/tCO₂e and EUR 100/tCO₂e, respectively, by 2032. [It has been shown, however,](#) that Turkey could achieve a cut in GHG if it were to introduce a domestic carbon price that mirrors the ETS. This would undoubtedly involve some costs, especially during the early phase of the new scheme and as exporters attempt to adjust to the new reality. On the other hand, a Turkish version of the ETS would over time convince all sorts of firms that a low carbon pathway to growth is both possible and profitable, which would then lead to the realization of the decarbonization goal set for 2053. In that sense, then, the introduction of the CBAM could assist state authorities and the private sector in adopting a policy package that would accelerate progress towards decarbonization and reap the benefits of change through green investments and products. The cost incurred through CBAM could then be offset through the development and utilization of new markets, which are already expanding and seek ways to growth in hospitable policy environments.

Conclusion

Despite the recent backlash against some of the EU's green initiatives, a series of policies and measures pertaining to the European Green Deal will have a decisive impact on the EU economy as well as those of the Union's major trading partners. Turkey is one of these economies (others being the likes of China, Russia, and Ukraine), and is directly affected by the introduction of the EU's CBAM due to its elevated level of interaction with the Union economy. Moreover, while European economies are projected to cope better with the introduction of CBAM, [the same is less true for emerging market economies.](#) As a major EU trade partner and a carbon-intensive economy, Turkey will face rising costs because of the implementation of the mechanism. Although the immediate effects of the CBAM appear concentrated in specific sectors, such as aluminum, iron, and steel, the wider repercussions of the new policy could adversely affect growth and employment in the medium to long run. In that sense, the CBAM introduces material risks to the Turkish economy, particularly given the inadequate preparation of most of the private sector in realizing a transition to a carbon-neutral pattern of growth, suggesting that both the government and industry need to consider taking adequate actions to manage this exposure accordingly. At the same time, political variables complicate the picture still further: relations between Ankara and Brussels remain largely frozen and the economic model premised on carbon intensity is not seriously questioned by the government or opposition parties. Finally, Turkey's investment diversification towards countries such as China suggests that socioeconomic factors are likely to hinder EU-Turkey collaboration on this matter.

Given the scale of the challenge, working out an adequate response and implementing appropriate measures is important. Therein lies the opportunity for the Turkish economy, discussed earlier in this paper. To start with, one of the policy's most distinguishing features is the fact that the CBAM deducts the existing carbon price in the country of origin and allows for a domestic carbon price to be deducted from the CBAM charges. This then means [that it could potentially encourage others to adopt similar mechanisms of pricing carbon.](#) The degree to which the new mechanism will be

successful will also determine whether other states will go down the same route, and that decision is linked to Turkey's decarbonization goal.

By implementing a domestic Emissions Trading System, Turkey could internalize costs as ETS revenues instead of sending the resources to the EU. Introducing a type of ETS could then be used as something more than a mechanism to boost domestic revenues: it could be the start of a reform process aimed at a sustainable, decarbonized economy in line with the 2053 goal. Nonetheless, such a policy will not happen by default: it requires bold decision-making by way of rapidly increasing investments in hydrogen technology and reducing, before phasing out, heavily inefficient fossil fuel subsidies.

References

- Acar, S., Aşıcı, A. A., and E. Yeldan 2022. Potential effects of the EU's carbon border adjustment mechanism on the Turkish economy. *Environment, Development and Sustainability*, 24: 8162-8194.
<https://link.springer.com/article/10.1007/s10668-021-01779-1>
- Benson, E., Majkut, J., Reinsch, W. A. and F. Steinberg. 2023. Analyzing the European Union's Carbon Border Adjustment Mechanism. *Center for Strategic & International Studies*, 17 February. Available at: <https://www.csis.org/analysis/analyzing-european-unions-carbon-border-adjustment-mechanism>
- Clausing, K.A. and C. Wolfram. 2023. "Carbon Border Adjustments, Climate Clubs, and Subsidy Races When Climate Policies Vary", *The Journal of Economic Perspectives*, 37(3): 137-162. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.37.3.137>
- ERCST. 2021. *EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for Turkey*, 6 October. Available at: [https://20211006_Turkey_CBAM_EU-Turkey-climate-policy-dialogue_v3%20\(2\).pdf](https://20211006_Turkey_CBAM_EU-Turkey-climate-policy-dialogue_v3%20(2).pdf)
- European Commission. 2019. The European Green Deal: striving to be the first carbon-neutral continent. 11 December. Available at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- European Commission. 2020. European Climate Law, 4 March. Available at: https://commission.europa.eu/document/3c760562-7203-4322-bb4c-cbc9c0daaab_en
- European Commission (2024) *The European Green Deal: striving to be the first carbon-neutral continent*. Available at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- European Council. 2023. Fit for 55: Council adopts key pieces of legislation delivering on 2030 climate targets, 25 April. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/>
- European Parliament. 2021. *Side Event at COP26 - Carbon pricing in the European Union: an invitation to the world*, 10 November. Available at: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/european-parliament-side-event-at-cop26-carbon%20pricing-in-european-union-invitation-to-world_20211110-1130-SPECIAL-OTHER
- European Union. 2003. *Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC* <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj>
- European Union (undated). Carbon Border Adjustment Mechanism. Available at: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en
- Eurostat. 2022. *EU 27 Trade by SITC Product Group*. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EXT_ST_EU27_2020SITC_custom_3810877/default/table?lang=en

Güner, Ü. 2023. EU,s Carbon Border Adjustment Mechanism and its impact on Türkiye’s Expots to the EU. *Unpublished MA Thesis*, Turkish—German University (TAÜ). Istanbul, July. Available at: https://openaccess.tau.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12846/792/Üsame_Güner_.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Hogan, M. And J. Kim. 2022. EU carbon border adjustment mechanism faces many challenges. *Peterson Institute for International Economics Policy Brief* 22-14. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4262951&mirid=1

IPCC. 2021. *Sixth Assessment Report*. Available at: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

Jakob, M. And M. Mehling. 2023. Comparing Policy Options to Address Export-related Carbon Leakage: the role and potential of innovation support, 20 June. Berlin: Ecologic Institute. <https://www.ecologic.eu/19263>
OECD (2019), *OECD Environmental Performance Reviews: Turkey 2019*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/9789264309753-en>

Kapan, Y. (2022). The Effects of the European Green Deal on Türkiye's Trade Integration with the EU. *Unpublished MA Thesis*, University of Sussex.

Kimberly Clausing, & Catherine Wolfram (2023) “Carbon Border Adjustments, Climate Clubs, and Subsidy Races When Climate Policies Vary”, *The Journal of Economic Perspectives*, 37(3): 137-162.

Kilic, Z.B. 2024. World Bank and Türkiye sign \$1 billion renewable financing deal, *Anadolu Agency*, 17 May. Available at: <https://www.aa.com.tr/en/energy/finance/world-bank-and-turkiye-sign-1-billion-renewable-financing-deal/41698>

Magacho, G., Espagne, E., and A. Godin. 2023. Impacts of the CBAM on EU trade partners: consequences for developing countries. *Climate Policy*, 24(2), 243–259 <https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2200758>

Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change. 2021. Türkiye’nin 2053 yılı net sıfır emisyon rotası hazırlanıyor [Turkey prepares for net zero emissions by 2053]. Available at: <https://iklim.gov.tr/turkiye-nin-2053-yili-net-sifir-emisyon%20rotasi-hazirlaniyor-haber-22>

Ministry of Trade. 2021. *Green Action Plan*. Available at: <https://ticaret.gov.tr/data/60f1200013b876eb28421b23/MUTABAKAT%20YEŞİL.pdf>

Ministry of Environment and Urbanization. 2012. *Republic of Turkey Climate Change Action Plan 2011-2023*. Ankara: Ministry of Environment and Urbanization. Available at: <https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/banner/banner591.pdf>

OECD. 2021. *Building Agricultural Resilience to Natural Hazard-induced Disasters*, Paris: OECD. Available at: https://www.oecd.org/en/publications/building-agricultural-resilience-to-natural-hazard-induced-disasters_49eefdd7-en.html

Rayner, T., Szulecki, K., Jordan, A. J., and S. Oberthür, S. (eds.) 2023. *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics*. London: Edward Elgar.

TUSIAD. 2020. *Ekonomik Göstergeler Merceğinden Yeni İklim Rejimi Raporu* [A New Climate Change Report Through the Lenses of Economic Indicators]. Istanbul: TUSIAD.

Available at: <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/10633-ekonomik%20gostergeler-merceginden-yeni-iklim-rejimi-raporu>

UNFCCC. 2021. *Republic of Türkiye Updated First Nationally Determined Contribution*. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-04/TÜRKİYE_UPDATED%201st%20NDC_EN.pdf

Weise, Z. 2021. EU's looming carbon tax nudged Turkey toward Paris climate accord, envoy says, *Politico*, 6 November. Available at: <https://www.politico.eu/article/eu-carbon-border-adjustment-mechanism-turkey-paris-accord-climate-change/>

World Bank. 2022. *Türkiye Country Climate and Development Report*. Washington DC: The World Bank.

Erdogan's Coup Proofing: Why should Greece care?

Συγγραφείς :

Antonis KAMARAS

Research Associate,

ELIAMEP

Ιούλιος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου:

Photo by [Wikicommons](#)



Summary

- President Erdogan's policies regarding civil-military relations subsequent to the failed 2016 coup fit the taxonomy of 'coup proofing', which is to say of measures undertaken to protect a regime from a potential military coup.
- The literature on coup proofing has identified officer selection, military training, coordination between commanders and units, and information sharing as the four key domains in which coup proofing is most prevalent.
- Coup proofing usually has severely negative effects on the battlefield effectiveness of an Armed Forces. However, the literature has also identified ways by which regimes can coup-proof themselves without undermining the battlefield effectiveness of their Armed Forces. These include indoctrination with a view to instilling loyalty in the regime and coopting military officers through career and other inducements.
- This policy paper will analyse how President Erdogan has coup-proofed his regime, as per the literature, with diverse impacts--mostly negative, but to a lesser degree positive--on the combat effectiveness of the Turkish Armed Forces.
- Additionally, the policy paper will consider the potential impact of President Erdogan's coup-proofing policies on Greece's national security.

Introduction

Since the failed coup attempt of 2016, President Erdogan has implemented a thorough set of coup-proofing measures to protect himself and his regime from a future coup attempt; these have had a massive impact on the Turkish Armed Forces.

This policy paper will argue that President Erdogan's coup-proofing measures should figure prominently in the deliberations of Greece's civilian and military leadership for two reasons.

First, because President Erdogan's coup proofing has undeniably undermined the battlefield effectiveness of Turkey's Armed Forces (TAF) in specific ways which are either easy to identify or can be further explored and investigated using the analytical toolkit provided by the coup-proofing literature.

Second, because these coup-proofing policies, during a period in which Turkey has become highly assertive in terms of its claims against Greece, or in terms of its behaviour in the field, have imposed structural constraints on Turkey's ability to impose its will on Greece militarily. Of course, this raises the question of how self-aware the Turkish leadership is about the degree of damage it has wrought on the competence of the Turkish Armed Forces.

The policy paper will proceed as follows.

The first section will review some key tenets of the coup-proofing literature with a focus on differentiating those coup-proofing measures which undermine the battlefield effectiveness of an Armed Force from those that do not.

The second section will establish how good a fit President Erdogan's post-2016 TAF-related policies are for the taxonomy of coup-proofing measures implemented by a populist, authoritarian regime.

The third section will analyse how coup proofing has impacted the effectiveness of TAF, based on a review of the voluminous literature on Turkish civil-military relations in the post-2016 coup era.

The fourth section will connect the analysis of President Erdogan's post-2016 coup-proofing policies with the overall emergence of Turkey as an assertive and highly revisionist power, and how these two interacting factors affect Greece's national security.

The concluding section will sum up the paper's analysis.

Coup-proofing measures and their effects

Almost Immediately after the failed July 2016 coup in Turkey, alert observers reviewed the possible impact of the coup-proofing measures President Erdogan was certain to implement on the effectiveness of the Turkish Armed Forces. They did so on the basis of the extant literature on the coup-proofing phenomenon¹. Our own reading of the same bibliography will synthesize key tenets of this literature along with features that are highly relevant to the strategic rivalry between Greece and Turkey.

Almost Immediately after the failed July 2016 coup in Turkey, alert observers reviewed the possible impact of the coup-proofing measures President Erdogan was certain to implement on the effectiveness of the Turkish Armed Forces.

¹ See, D. Orbach, What coup-proofing will do to Turkey's military: lessons from five countries, *War on the Rocks*, 27.9.2016.

...coup-proofing measures are to be found mostly in regimes and countries which have already experienced a coup attempt in their recent history.

According to the foundational work of Caitlin Talmadge², coup proofing--the set of measures implemented to eliminate the threat of a coup taking place and overturning a regime--will tend to affect foundational pillars of the battlefield effectiveness of a country's Armed Forces. In particular, these measures tend to have a decisively negative impact on officer promotion patterns, training regimes, command arrangements and information management. Such coup-proofing measures are to be found mostly in regimes and countries which have already experienced a coup attempt in their recent history.

Officer promotions criteria will be based on loyalty to a regime as opposed to military competence, for the very obvious reason that officers who may be disloyal will be prime candidates for planning and executing a coup. Perceived disloyalty puts a negative premium on competence, as competent officers would be the most able to execute a successful coup, due to their executive abilities and the loyalty engendered by their leadership competence to fellow officers and other ranks, whose participation is needed to execute a coup.

Training may be undermined, as well-trained units are better able to execute a complex operation of any kind, including a coup, and training exercises can mask a coup attempt.

Flexible command will be curtailed, with excessive centralization and rapid officer rotation being favoured instead to limit the ability of officers to coordinate, lest coordination between officers enables coup planning and execution.

... coup-proofing measures in these four domains compound each other in corroding the battlefield effectiveness of a country's Armed Forces.

Information sharing will also be limited, as unimpeded information flows can assist coordination across units and rapid decision-making--both capabilities that are very useful to coup plotters.

Inevitably, coup-proofing measures in these four domains compound each other in corroding the battlefield effectiveness of a country's Armed Forces, as incompetent officers lead undertrained troops, units cannot coordinate to achieve battlefield effects, and information gathered is hoarded by the regime instead of being distributed to those commanders and joint commands that can make best use of it.

Once coup-proofing measures of this sort have been left to do their work, analysts should be able to answer why countries with similar resource endowments diverge in their ability to convert resources into effective combat power or, even more strikingly, why less well- resourced countries are able to defeat better-resourced countries on the battlefield.

Thus, in her comparison of the divergent battlefield effectiveness of the opposing South and North Vietnamese forces³, Talmadge was able to establish that:

- Successive South Vietnamese governments did not mitigate their coup-proofing practices, as they considered that US participation in the war would make a North Vietnamese victory impossible. Typically, underperformance in the field would invite US intervention, as in the case of the US Air Force providing air support, proving the point that the combat effectiveness of the South Vietnamese Army (ARVN) was not a must for regime survival in the face of the external threat posed by North Vietnam.

² C. Talmadge, *The Dictator's Army--Battlefield Effectiveness in Authoritarian Regimes*, Cornell University Press, 2015

³ Ibid, pp.41-71

Regimes can allow the emergence of competent battlefield formations when such formations do not represent a coup threat.

- Service Schools directors were not selected on merit, performance assessments of battlefield performance were not conducted, and offers of US training were turned down.
- Elite forces, such as paratrooper units, were used to protect the government from an attempted coup, rather than being deployed in the field where they could be most useful.
- Key appointments, particularly in ARVN formations proximate to the capital, Saigon, were made on the grounds of loyalty not competence and severe underperformance on the battlefield did not lead to dismissals, as underperforming commanders were prized for their loyalty not competence.
- Secret cells in the officer staff of key formations informed on their superiors to the Presidency, thus making commanders leery of undertaking initiatives and coordinating with fellow officers in a way that would invite suspicion of coup plotting.

A quantitative study⁴ of war outcomes in the post-WW II era has established that, of the thirteen coup-proofing criteria, three have been shown to negatively affect war outcomes, to the extent of engendering an average 28 % decline in the probability of prevailing in a war for the armed forces affected. These three are: first, unmeritocratic appointments in the officer corps; second, the past involvement of an Armed Forces in a coup; and, third, mass purges of the officer corps of the Armed Forces.

With the negative effects of coup-proofing measures duly noted, Talmadge and others have probed the conditions under which regimes, which have reason to fear a coup, can take measures that will coup-proof them without compromising combat effectiveness⁵. We will pick out the following conclusions:

- Regimes can allow the emergence of competent battlefield formations when such formations do not represent a coup threat. For example, the 1st division was a distinguished outlier in terms of the ineffective combat performance of the ARVN; this was because it was allowed competent leadership as its operations were geographically distant from Saigon, meaning it did not present a threat to the regime.
- Strongly institutionalized regimes can be reasonable sure that officers would not lead a coup attempt, and can thus allow their Armed Forces to be effectively led, trained and equipped. North Vietnam, due to the communist party's unquestioned supremacy and the internalization of this supremacy by its officer corps, could and did deploy armed forces in the field in which competent leadership, effective training and coordination were the rule not the exception; in the light of its brittle personalistic rule, South Vietnam usually could not do the same.
- Generally speaking, regimes that face an overwhelming external threat and/or have territorial ambitions that are reliant on effective combat performance would select coup-proofing measures that do not undermine combat effectiveness. Nazi Germany is an exceptional case in point, in that it fielded formidably effective

⁴V. Narang and C. Talmadge, Civil-Military Pathologies and Defeat in war: Tests using new data, *Journal of Conflict Resolution*, 1-27, 2017

⁵See, C. Talmadge, *The Dictator's Army-Battlefield Effectiveness in Authoritarian Regimes*, Cornell University Press, 2015 and D. Reiter, Avoiding the coup-proofing dilemma: consolidating political control while maximizing military power, *Foreign Policy Analysis*, 16, pp. 312-331, 2020.

forces despite the potential threat of a military coup against the regime. Nazi ideology, which was particularly prevalent among the lower ranks, provided significant coup protection, since potential coup plotters could not be certain they could carry their subordinates with them in an attempt to oust Hitler. Hitler also amply rewarded his officers with promotions and material perks on the basis of battlefield performance, thus coopting them to his regime.

- Unlike Stalin in the 1930s or Erdogan post-2016, both of whom implemented massive officer purges, Hitler avoided purges that would undermine the effectiveness of his Armed Forces, even after the assassination attempt against him in 1944. Given his coopting measures and the protection afforded to him by the dominant Nazi ideology, he was confident enough to give great command authority to his meritocratically selected commanders, along with leeway to train their troops in the way they deemed fit.

During the first phase of AKP rule, which began in 2002 and ended in 2006, coup proofing was provided first and foremost by the country's EU accession process, which was viewed as reasonably likely to lead to EU membership at the time.

The Turkish case: Coup proofing under populist rule

While the policies implemented in Turkey after the failed coup attempt of 2016 will be a main focus of our analysis of the impact of coup proofing on TAF, it is important to trace the pre-2016 history of civil-military relations under Erdogan and AKP rule.

During the first phase of AKP rule, which began in 2002 and ended in 2006, coup proofing was provided first and foremost by the country's EU accession process, which was viewed as reasonably likely to lead to EU membership at the time. This accession process led, first and foremost, to an AKP-led alliance which included the country's secular business elite and significant sections of Turkey's academic establishment⁶. Furthermore, it was endorsed by international portfolio and corporate investors, which directed significant capital flows into the Turkish economy⁷. Last but not least, it was supported by the powerful Chief of the General Staff, General Hilmi Ozkok, as well by an influential cohort of acting and retired military officers who, through their participation on the Boards of major Turkish corporations, either private or owned by the Armed Forces pension fund (OYAK), had joined the globalization bandwagon⁸. In this first phase, and against this favourable backdrop, significant measures were implemented to buttress civilian rule. These included the reform of the National Security Council which could no longer be used as an institutional instrument of military intervention in politics.

However, the increased democratic accountability of TAF that was supposed to be ushered in by increased transparency in defence fiscal allocations, the strengthened legislative oversight over the Armed Forces, and the acceptance of greater civil society input in the debate on national defence policy, did not come about⁹. Budgetary allocations continued to be too broad to allow for evidence-based debate, Parliament's National Defence Committee lacked expertise and continued to serve as a rubber stamp for defence-related legislative

⁶K. Caliskan, Explaining the end of the military tutelage regime and the July 2015 coup attempt in Turkey, *Journal of Cultural Economy*, Vol 10, No 1, pp. 97-211, 2017

⁷I. N. Grigoriadis and A. Kamaras, Foreign Direct Investment in Turkey: Historical Constraints and the AKP Success Story, *Middle Eastern Studies*, Vol 44, Issue 1, 2008.

⁸K. Caliskan, Explaining the end of the military tutelage regime and the July 2015 coup attempt in Turkey, *Journal of Cultural Economy*, Vol 10, No 1, pp. 97-211, 2017.

⁹See indicatively, T. Eldem, Democratic Control and Military Effectiveness of the Turkish Armed Forces, in C. Aurel, and D. Kuehn *Reforming civil-military relations in new democracies--Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*. Cham: Springer, 2017.

bills, and the Court of Auditors was denied the wide-ranging data it required to conduct effective audits on major weapon procurement contracts¹⁰.

...these prosecutions resulted in the humiliation of the TAF officer corps, as well as their pinnacle institution, the General Staff.

In contrast, in the second phase of civil-military relations under President Erdogan's leadership, Turkey's EU accession process faded and President Erdogan began to increase his dominance over the AKP as he sought to escape the confines of his *primus inter pares* role. Civilian control over an Armed Forces which, as it was no longer invested in the EU accession process, was rediscovering a taste for political intervention, came to rely on the abuse of institutions rather than the strengthening of institutional integrity and mission to consolidate democratic rule¹¹. With the assistance of Gulenists police officers and prosecutors, the AKP government used evidence of army plots to overthrow democratic rule (the so-called Ergenekon and Balyoz conspiracies, which are now widely acknowledged to have been fabricated) to mastermind the trial and eventual imprisonment of dozens of acting and retired officers. Importantly, these prosecutions resulted in the humiliation of the TAF officer corps, as well as their pinnacle institution, the General Staff, which proved powerless to protect those fellow officers, acting and retired, who found themselves in the dock on flimsy or completely unfounded charges. In a precursor of the negative impact of the post-2016 coup-proofing measures, the trials resulted in major exercises being cancelled over 2011 due to the number of officers who were cashiered; to 2,119 officers leaving TAF voluntarily in 2010-2012; to applications to military schools in 2012 being 30 % lower than they were in 2007; and to the shortening of the time officers had to wait for promotion in 2014, due to rank depletion¹².

...civilianization via populism and the centralization of power became constitutive of civil & military relations in the post-2016-coup era.

The 2016 coup, its execution and failure, added two mutually constituted elements to this trajectory: First, a super powerful Presidency held by Erdogan and approved by referendum in 2017, whose personalist rule led to de-institutionalization across the state apparatus¹³ and, second, widespread changes and officer purges which had a decisive impact on TAF¹⁴. Popular reaction and resistance to the coup plotters and military units engaged in the coup further strengthened the identification of President Erdogan with the popular will, thus easing the way for the concentration of power in his person, the weakening of his AKP party, and the undermining of institutions within TAF and beyond¹⁵. In this way, civilianization via populism and the centralization of power became constitutive of civil & military relations in the post-2016-coup era. One feature of this new regime worth highlighting is the undermining of TAFs' authority to select its own leadership in accordance with its own corporate perception of the credentials which should guarantee entry to its upper echelons – an elite formation process *par excellence*. This was supplanted by the President's authority to pick and choose the military hierarchy down the chain of command on the basis of their personal loyalty to him and fealty to his project. This Presidential authority could only be delegated to the President's loyalists, be they from his own AKP party or its ally, the nationalist MHP party with its extensive connections in the officer corps,, who replaced institutional processes with networks designed to advance or sabotage military careers. This populist centralization anchored in a personality cult, cemented by the defeat of the coup plotters, and buttressed via genuine or manufactured enemies of President Erdogan's

¹⁰ Ibid., p.183

¹¹ For an analysis of how the Armed Forces' tendency to intervene in politics interacted with Erdogan's own designs to defang their autonomy, see S. Waldman and E. Caliskan, *Factional and Unprofessional: Turkey's military and the July 2016 attempted coup*, *Democracy and Security*, 2019.

¹² T. Eldem, *Democratic Control and Military Effectiveness of the Turkish Armed Forces*, in C. Aurel, and D. Kuehn. "Reforming civil-military relations in new democracies - Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives, Cham: Springer, 2017.

¹³ See, S. Koru, *The institutional structure of 'New Turkey'*, *Foreign Policy Research Institute*, 2021.

¹⁴ For an analysis of President Erdogan's determinative influence in civil-military relations in Turkey, see H. Tas, *Populism and civil – military relations*, *Democratization*, Vol. 31, No 1, pp. 70-89, 2024.

¹⁵ See, S. Ozturk and T. Reilly, *Assessing centralization: on Turkey's rising personalist regime*, *South East European and Black Sea Studies*, Vol. 24, Issue 1, pp. 167-185, 2024

political power and definition of national interest both inside and outside Turkey, has in turn allowed the workings of TAF to be completely subordinated to President Erdogan's will and interest.

We highlight, in particular¹⁶:

1. The dismissal of 142 out of 356 Army, Air Force and Navy generals and admirals as coup plotters: 40 % of their cohort.
2. The abolition of all officer schools and the creation of an umbrella National Defence University.
3. The conferring on the Office of the Presidency of the authority to decide on officers' promotions down the ladder and not only vis-a-vis the Service Chiefs who compose the General Staff, down to the appointment of lieutenant colonels¹⁷.
4. The separation of the Gendarmerie from the Armed Forces and the further strengthening of the Police, which became increasingly militarized in its equipment and training¹⁸.
5. The granting of authority to MIT, the state intelligence agency, to monitor and exercise surveillance over TAF¹⁹.

...many of the cashiered and/or prosecuted officers post-2016 were known for their Atlanticist orientation, had studied in military schools in the US and occupied positions integrally connected with NATO.

These measures must be further analyzed and linked to additional political and military decisions undertaken by an all-powerful President Erdogan.

President Erdogan's conviction that the coup represented not only an attempt by Gulenist elements to usurp his rule, but was also implemented with the collusion of the US, where Fethullah Gulen maintained his residence, meant that many of the cashiered and/or prosecuted officers post-2016 were known for their Atlanticist orientation, had studied in military schools in the US and occupied positions integrally connected with NATO and the US, be they in NATO or as military attaches, and had been appointed to head Armed Forces transformation programmes based on their NATO knowhow²⁰.

In addition to the loss of these Western-oriented officer cohorts, the post-coup environment included a degraded governance whereby officers' personnel files and other sensitive documents and recorded conversations were leaked to destroy careers and discredit particular officers, while officers would be compelled to report to the civilian authorities on the political loyalty of their peers in order to prove their own loyalty to President Erdogan and his rule²¹.

A third feature of the post-coup era was the impact it had on the Turkish Air Force. Uniquely for a coup, with putsches usually instigated by Land Force units, Turkish Air Force planes played a role in the coup, in which a KC135R refuelling tanker aircraft was used to support

¹⁶ See, for an account and analysis of post 2016 policies relating to coup proofing, A. Kars Kaynar, Post 2016 military restructuring in Turkey from the perspective of coup proofing, *Turkish Studies*, 2021.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ For police military relations before and after the coup, see A. G. Yilmaz, Competing roles of the police and the army? A historical analysis of the Turkish case, *Scandinavian Journal of Security Studies*, Vol. 3. Issue 1, 2020, H. Eissestat, Uneasy rests the crown: Erdogan and 'Revolutionary Security in Turkey, *Project on Middle East Democracy*, December 2017 and A. G. Yilmaz, The Missing piece of the puzzle: the AMASYA Protocol and Civil Military Relations in Turkey, *Armed Forces & Society*, Vol 1. Issue 19, 2022.

¹⁹ Y. Gursoy, The 15 July 2016 failed coup and the Security sector, *The Rutledge Handbook of Turkish Politics*, Rutledge, 2019.

²⁰ See, S. J. Flanagan, F.S. Larrabee, A. Binnerdijk, K. Costello, S. Efron, J. Hoobler, M. Kirchner, J. Martini, A. Nader, P. A. Wilson, Turkey's Nationalist Course - Implications for the US-Turkish Strategic Partnership and the US Army, *Rand Corporation*, 2020, M. Gurcan and M. Giscion, What is the Turkish Military's strategic identity after July 15, *IPC-Mercator Policy Brief*, September 2016 and M. Gurcan, Never again! But how? State and the military in Turkey after July 15, *Istanbul Policy Center*, April 2017.

²¹ T. Eldem, Democratic Control and Military Effectiveness of the Turkish Armed Forces, in C. Aurel, and D. Kuehn. "Reforming civil-military relations in new democracies - Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives. Cham: Springer, 2017.

The extensive involvement on the part of Turkey's Air Force in the coup resulted in the cashiering of hundreds of fighter pilots.

pro-coup F16s, A400 and C-160 cargo planes were used to transport munitions for use by coup units, F16s and military helicopters actually attacking pro-government targets in Ankara, including the police headquarters, and F16's coming close to shooting down the Presidential jet²². This extensive involvement on the part of Turkey's Air Force in the coup resulted in the cashiering of hundreds of fighter pilots and probably contributed to the selection of the Russian S400 ground to air defence system²³. Specifically, it has been speculated that the S400 Russian Federation ground-to-air missile system was chosen for its possible use as a coup-proofing weapons platform: i.e. for its ability to shoot down any Turkish Air Force fighter jets that might participate in a future coup. Subsequent to the S400 procurement decision, the US government ejected the Turkish Air Force and the Turkish defence industry from the F35 fighter programme, annulling the attendant co-production agreements and refusing repeated requests made in the years that followed for the Turkey's F16s fleet to be upgraded and new aircraft acquired. At a minimum, we can assert that had it not been for President Erdogan's conviction that the US had contributed to the coup, such a momentous decision affecting both the future of Turkey's Air Force and Turkey's relationship with the US security establishment, would never have been taken.

Contemporaneously, an alternative nexus of geopolitics, military doctrine and operations, and defence industry sector engagement further evolved²⁴. This nexus was composed of the following key elements: a) an alliance between the AKP government and the extreme nationalist MHP party, privileging suppression of the Kurds within Turkey and resulting in the revival of the counterinsurgency as a primary tool for managing the Kurdish minority in the Turkish South East;²⁵ b) the deployment of TAF in counterinsurgency operations in the Turkish South East but also in Syria, with these operations featuring technological and operational innovation in combined arms anchored in Turkish-designed and manufactured Unmanned Combat Air Vehicles (UCAVs);²⁶ c) the engagement, via proxies or allies, of TAF in intrastate and inter-state conflicts, namely in Syria and Azerbaijan; d) the advancement of geopolitical and geoeconomic goals through this engagement which clashed with the sovereign claims of two of Turkey's historic antagonists, Greece and Armenia. Both were also perceived as instruments of the West and, relatedly, were able to mobilize support to counter Turkish designs, with the assistance of their powerful diaspora communities, in such key Western states as the US (Greece and Armenia) and France (Armenia); e) the linking of a fast-growing defence industry (connected to the AKP or even the President himself) with Turkey's geopolitical aims, ranging from the suppression of Kurdish secessionism via extensive deployment of UCAVs to the manufacture of frigates and corvettes in Turkey with the intention of building a powerful navy capable of establishing the type of dominance in the Eastern Mediterranean envisaged by the Blue Homeland doctrine;²⁷ f) the utilization of an increasingly militarized foreign policy for electoral advantage, with high-profile military operations taking place prior to elections in Turkey with the explicit purpose of dividing and browbeating the Opposition.

Woven together, these diverse strands place Turkey firmly within the taxonomy of revisionist ex-imperial powers seeking to assert themselves in their neighbourhoods and, by doing so, challenge what they see as post-imperial settlements imposed by hostile Western powers.

²² D. Cenciotti, F16s, KC-135Rs, A400S: known and unknown details about the night of the Turkey military coup, *Military Aviation*, 18.7.2016.

²³ T. Karako, Coup proofing? Making sense of Turkey's S-400 Decision, Centre for International and Strategic Studies, 28.4.22 and M. Benitez and A. Stein, The post-coup purge of Turkey's Air Force, *War on the Rocks*, 19.9.2016.

²⁴ See, H. Zengin, Instrumentalising the army before elections in Turkey, *Third World Quarterly*, 2023 and S. Adar, Understanding Turkey's Increasingly Militaristic Foreign Policy, *APSA MENA Politics Newsletter*, Vol. 3, Issue 1, 2020.

²⁵ See, H. Tas, The New Turkey and its nascent security regime, *German Institute for Global and Area Studies*, Number 6, 2020.

²⁶ See, C. Kasapoglu, Turkey's burgeoning defense technological industrial base and expeditionary military policy, *Insight Turkey*, Vol. 22, No. 3. pp. 115-130, 2020.

²⁷ S. Adar and N. T. Yasar, Rethinking civil-military relations in Turkey – How has the security landscape changed under AKP rule?, *German Institute for International and Security Affairs*, No 55, November 2023,

In the case of Turkey, and under the moniker of the ‘Second War of Independence’, this project is inextricably linked to President Erdogan’s attempts to legitimise and consolidate his rule by comparing himself with the founder of the Turkish Republic, Mustafa Kemal Ataturk, not least by seeking to revisit the territorial and other settlements reached by Ataturk which, though attained after the victorious war against the Greeks, were nonetheless reached by a successor state to the Ottoman Empire hemmed in by still- powerful Western empires²⁸.

This blatant instrumentalizing of TAF for electoral purposes was facilitated by President’s Erdogan emasculating of the General Staff and his power of appointment over Armed Forces commanders.

It is important to note that these developments were both facilitated by the post-2016-coup measures and constituted coup-proofing measures in their own right. This blatant instrumentalizing of TAF for electoral purposes was facilitated by President’s Erdogan emasculating of the General Staff and his power of appointment over Armed Forces commanders. That an ex-commander of the Second Army, which operated in Syria, openly sided with President Erdogan in the 2018 elections sheds the clearest possible light on the politicization of TAF operations²⁹. TAFs’ engagement in a variety of conflicts has afforded ambitious commanders the opportunity to improve their promotion prospects, prove themselves on the battlefield, evolve as professionals, and increase their income³⁰. Turkey asserting itself over post-Ottoman spaces appealed to the nationalism of the TAF officer corps, as well as to influential political constituencies in sync with this strand of officer corps ideology. Linking the Turkish defence sector with such expansive regional aims instilled collective pride in significant sections of the Turkish population³¹, appealing to the need for national autonomy internalized by a number of humiliating national experiences, ranging from the military defeats of a technologically backward Ottoman Empire in the 19th and early 20th centuries to a succession of US and Western European weapons embargoes imposed in the post-WWII period. Such embargoes have recurred, imposed first by the US after the 1974 invasion of Cyprus, then by various Western European countries, which restricted weapon sales to Turkey due to its suppression of the Kurds, and finally Turkey’s above-mentioned ejection from the F35 programme and the freezing of the Turkish F16 fleet upgrade up until the Turkish Parliament’s very recent quid pro quo approval of Sweden and Finland’s accession to NATO.

Impact of coup proofing on TAF

Generally speaking, the publicly available analyses to which the author has access do not delve deeply into the specifics of the impact which President’s Erdogan’s coup-proofing measures have had on the battlefield effectiveness of the Turkish Armed Forces—though, as mentioned above, non-Turkish analysts were quick to speculate on this impact³². Turkish political scientists with expertise in civil-military relations in their country understandably focus on the bearing that this latest distinct phase in relations between the civilian and military authorities has had on Turkey’s evolution as a polity. A minority with a military background are keen to highlight the negative impact that coup proofing has had on the combat effectiveness of TAF, but without really going into such specifics as may be known to them. In this section, we will identify the particulars which have been identified by this

²⁸ See J. Mankof, The war in Ukraine and Eurasia’s new imperial moment, *The Washington Quarterly*, 2022, R. Gingeras, The Turkish Navy in an era of great power competition, *War on the Rocks*, 30.4. 2019, L. Oztic and M. A. Okur, Border Settlement Dynamics and Border Status Quo: a comparative analysis of Turkey’s borders, *Geopolitics*, 2022.

²⁹ See, O. Ozkan, Don’t turn the Turkish Army into a political tool, *Foreign Policy*, 20.6.2018.

³⁰ M. Ulgul and S. Demir, Keeping the soldiers at bay: coup proofing strategies in Turkey, *Middle East Policy*, Vol. XXVII, No3, Fall 2020.

³¹ See, D. Soyaltin-Colella and T. Demiryol, Unusual middle power activism and regime survival: Turkey’s drone warfare and its regime boosting effects, *Third World Quarterly*, Vol. 44, pp. 724-743, 2023.

³² For a, early speculative attempt on the impact specifics of coup proofing on the Turkish Armed Forces see, D. Orbach, What co up-proofing will do to Turkey’s military: lessons from five countries, *War on the Rocks*, 7.9.2016.

diverse cohort of scholars and analysts, but also engage in speculation, when facts are scarce in the ground, based on both the coup-proofing literature and particular features of the Turkish civil-military landscape.

...the purges have benefited anti-Western and opportunist 'tribes' within the TAF officer corps.

As cited above, diverse sources and analyses, both Turkish and non-Turkish, have reached the same conclusions with regard to the disproportionate purges of officers with a NATO background and a reputation of pro-Atlanticism resulting from President Erdogan's firm belief that the US was involved in the 2016 coup³³. Particular mention is made of the fact that the officers purged were prominent in various ongoing projects to transform TAF³⁴. It is also implied that the purges have benefited anti-Western and opportunist 'tribes' within the TAF officer corps, many of whom may also be lacking in technical sophistication and professionalism due to these attributes³⁵. Essentially, the purges have resulted in TAF losing some, if not most, of their higher-ranking officers with the drive and mindset necessary for ambitious armed forces reform. Assuming that their replacements in NATO and other critical postings were chosen for their regime loyalty and demonstrated suspicion of the US and the West at large, we may hypothesize that, in the wake of the 2016 coup attempt, TAF have become structurally handicapped when it comes to benefiting from the transformative 'lessons learned' exercise currently taking place within NATO in the light of the ongoing Russo-Ukrainian war.

Considering what we also know about the rigidity and low quality of professional military education (PME) available to Turkish mid-career officers prior to the coup³⁶, in contrast to the spirit and reality of critical inquiry prevailing in the military schools attended by their counterparts in the US and other NATO member countries, we can safely conclude that advanced military education has degraded, further undermining the collective ability of TAF to act as a reflective, intelligent organization. Specifically, the abolition of all the TAFs' military schools and their reincarnation as units of a single defence university, under a civilian leader, clearly points to the prioritization of the institutionalizing of loyalty to President Erdogan over any thoughtful reform of Turkish PME. Instilling regime loyalty is undoubtedly a key post-2016-coup goal, and such loyalty cannot but translate, among PME social science instructors in particular, into mediocrity and the discouragement of critical inquiry and vigorous dialogue in the classroom among their students, whether they be officer cadets or mid-career officers destined for higher positions. In addition, officers approved for study abroad, at better quality PME institutions in the US and elsewhere in the West, would tend to be selected on regime loyalty grounds and not on exceptional performance and/or their potential for future growth as professionals.

Moving on to the individual Services, ejection from the F35 programme, as well as delays in the upgrades to the mainstay of the Air Force, the F16, means that the Turkish Air Force is falling behind NATO air forces, Greece's included, in the introduction of new capabilities in the air, along with the operational advantages these capabilities confer on the conduct of joint warfare.

³³ See, S. J. Flanagan, F.S. Larrabee, A. Binnerdijk, K. Costello, S. Efron, J. Hoobler, M. Kirchner, J. Martini, A. Nader, P. A. Wilson, Turkey's Nationalist Course- Implications for the US-Turkish Strategic Partnership and the US Army, *Rand Corporation*, 2020. M. Gurcan and M. Giscion, What is the Turkish Military's strategic identity after July 15, *IPC-Mercator Policy Brief*, September 2016 and M. Gurcan, Never again! But how? State and the military in Turkey after July 15, *Istanbul Policy Center*, April 2017.

³⁴ Ibid.

³⁵ M. Gurcan and M. Giscion, What is the Turkish Military's strategic identity after July 15, *IPC-Mercator Policy Brief*, September 2016 and M. Gurcan, Never again! But how? State and the military in Turkey after July 15, *Istanbul Policy Center*, April 2017.

³⁶ B. Etes, Civil-Military Relations and Education of Military Elites in Turkey: Lessons learned from the past, *Armed Forces and Society*, Vol. 50, Issue 1, pp. 253-273, 2024.

Importantly, the purges of Turkey's Air Force pilots were so extensive that, according to estimates, the accumulated expertise lost will still not have been replaced today, eight years after they took place³⁷. Sources within the Hellenic Air Force corroborate this estimate by pointing out that a) the Turkish Air Force reduced the missions flown by its fighter jets from a daily average of 130-150 fighter jets to 50-70 in the period 2016-2022 (2023 is not a representative year due to an agreed moratorium with Greece regarding the activity of the Turkish Air Force in the Aegean Sea air space); and b) Turkish Air Force pilots participating in missions that could easily lead to 4 vs 4 engagements with the Hellenic Air Force have often been clearly inexperienced, compared to the pre-2016 period, on occasion compensating for their lack of skill with over-aggressiveness³⁸.

Consistent with the literature on coup proofing being applied to a lesser degree on units which operate far off from the capital, as they do not represent a threat to regime survival, as well as on the role ideology and career ambition can play in protecting a regime from a coup, we must acknowledge the other side of the coup-proofing coin. The battlefield effectiveness of TAF, and of the Army in particular, must have benefited from its engagement in a variety of military conflicts, which gave it the opportunity to develop a corps of professionals, officers, NCOs and soldiers who are both battle-hardened and have demonstrated the ability to innovate on the battlefield.

This last point is inextricably linked with the prominence the Turkish defence industrial sector has achieved in fielding increasingly effective UCAVs. In the South East of Turkey itself, Iraq, Syria, Libya and Azerbaijan the Turkish Armed Forces have learned to integrate UCAVs, and more generally UAVs, into joint and combined operations -- as with the use of UAVs to direct land artillery fires and/or Air Force strikes against land targets, for example³⁹. While Turkish UCAVs were rapidly eclipsed by the first-person-view (FPV) drones deployed in their thousands on the Russo-Ukrainian front, we can expect that the involvement of Turkish firms--most prominently, Bayraktar--as suppliers to the Ukrainian Armed Forces (which extends to the setting up of an R&D centre in Ukraine) will allow TAF to quickly integrate the fast-evolving iteration of unmanned platforms into their own operations. That being said, it is worth underlining the limited nature of battlefield innovation taking place within TAF, given that such innovation mostly involves action against insurgents or standing armies of limited technological and operational sophistication--be it in the civil war in Libya, or in Nagorno Karabach against an Armenian Army which had stagnated both technologically and operationally. Additionally, regime loyalty also plays a role in battlefield appointments, with suboptimal results, as in the case of the Special Forces officer leading operations in Syria, despite a lack of combined arms experience, due to his pro-regime role in the 2016 coup⁴⁰.

At sea, the picture is decidedly mixed⁴¹. The embrace of an aggressive doctrine of naval-based hegemony in the East Mediterranean, a pillar of President Erdogan's political alliance with the far right and with ambitious secular naval officers, has been backed up by the manufacture of a family of frigates and corvettes of increasingly Turkish design, with all the pros and cons such a provenance may entail (among the pluses, we would count cost-effective follow-on-support and increased strategic autonomy; on the minuses, equipment which is not cutting edge technologically). This homegrown navy is in the process of being augmented by the construction under licence of advanced T214 German submarines. The

³⁷ M. Benitez and A. Stein, The post-coup purge of Turkey's Air Force, *War on the Rocks*, 19.9.2016.

³⁸ Conversation of the author with retired high-ranking Hellenic Air Force Officer.

³⁹ C. Kasapoglu, Turkey's Burgeoning defense technological industrial base and expeditionary military policy, *Insight Turkey*, Vol. 22, No. 3, pp. 115-130, 2020.

⁴⁰ G. Jenkins, Erdogan's generals: From military tutelage to a politicized military, *Middle East Institute*, 26.10.2018.

⁴¹ See R. Gingeras, The Turkish Navy in an era of great power competition, *War on the Rocks*, 30.4. 2019 and R. Gingeras, Blue Homeland: The heated politics behind Turkey's new maritime strategy, *War on the Rocks*, 2.6.2020.

Of high relevance to Greece is the possibility that the leadership of the Istanbul-based 1st Army Corps of the Turkish Army has been compromised by coup-proofing concerns, either through the choice of mediocre regime loyalists and/or the composition of a Corps staff riven by suspicion, with individuals reporting to the civilian authorities on the loyalties of their fellow staff officers.

...we would expect the Turkish Armed Forces to suffer from coordination problems due to--as per the literature--the regime's suspicion of unhindered higher officer interaction

acquisition of two Spanish aircraft carriers has, however, been devalued by the fact the F35s that were designated for these two carriers are no longer available and have been replaced by Turkish-manufactured UCAVs, which is clearly a suboptimal choice.

Of high relevance to Greece is the possibility that the leadership of the Istanbul-based 1st Army Corps of the Turkish Army has been compromised by coup-proofing concerns, either through the choice of mediocre regime loyalists and/or the composition of a Corps staff riven by suspicion, with individuals reporting to the civilian authorities on the loyalties of their fellow staff officers. The 1st Army Corps is responsible for the forces deployed in European Turkey, which is to say the only land border Turkey shares with Greece, and has the Greek Army's best-equipped armour formations, the 4th Army Corps, deployed opposite it. Due to its status as the ex-imperial capital, Istanbul is in fact the largest city in Turkey as well as its economic and media centre. The city represents a focal point for any coup plotter, together with the capital Ankara, of course--a fact demonstrated by the involvement of 1st Army Corps units in the 2016 coup.

Indicatively, the Balyoz prosecution included a scenario in which a manufactured military crisis with Greece provided the cover for a coup. In any scenario involving inter-state conflict with Greece, given that coup-proofing analysis is pertinent with regard to the 1st Army Corps, we would expect the 1st Army Corps to suffer from underwhelming leadership and, possibly, delayed authorization for manoeuvres and coordinated action in the context of joint operations, due to fears that such manoeuvres could actually be masking a coup attempt.

More generally, we would expect the Turkish Armed Forces to suffer from coordination problems due to--as per the literature--the regime's suspicion of unhindered higher officer interaction and officers' need to prove their regime loyalty by pointing out instances of regime disloyalty on the part of their fellow officers. Greek sources have also corroborated this state of affairs, with reports that each Turkish Air Force unit contains specially-designated officers and NCOs charged with reporting any activities on the part of the unit's officers that seems suspicious from a regime loyalty point of view⁴². We would expect a prevailing atmosphere of this sort both to restrict and compromise the quality of officer-to-officer interaction, and thus ultimately to limit the officer corps' ability to plan and execute a major operation of the sort inter-state conflict with Greece would necessitate⁴³.

Turning to Turkey's intelligence service (MIT), its transformation into an instrument of regime preservation has meant a focus on identifying enemies of the regime, particularly within the Armed Forces. This mission could have had several negative implications for the effectiveness of TAF. First, the need to prove its mettle as a regime protector could have had incentivised MIT to manufacture regime disloyalty when none actually exists, either destroying the careers of competent officers or discourage the articulation of professional judgements which run counter to regime preferences, lest such an articulation is seen as sign of disloyalty. This could have had instilled a spirit of conformism within the Armed Forces. Second, scarce intelligence resources would tend to be dedicated to regime protection rather than to assessing the external environment, thereby undermining the quality of the analysis shaping key foreign policy decisions by President Erdogan and his team. Third, critical information might not circulate effectively between MIT and TAF, due to the adversarial relations that have been institutionalized between the two of them. Fourth, its status as a regime protector could mean that MIT would tend to conflate its world view with that of President Erdogan and thus may be incapable of diverging with his judgement on issues of war and peace, the addressing of which are core to the President's own strategy of

⁴²Conversation between the author and a retired high-ranking Hellenic Air Force Officer.

⁴³ See, Bipartisan Policy Center, *Deep state of crisis: Reassessing risks to the Turkish state*, March 2017

domestic political hegemony as much as his vision of Turkey's international status and trajectory.

In the light of the above, the most critical conclusion we can reach is that the battlefield innovation and experience gained by TAF in theatres of secondary importance, with the aid of innovative but limited equipment produced by the Turkish defence technological industrial base, cannot compensate for the widening gap between TAF and its NATO peer armed forces. TAF today has lost a critical mass of officers who could transfer and intelligently adapt NATO-level knowhow to TAFs' operations and doctrines. It has either been denied critical upgrades to its Air Force fleet, or had those upgrades delayed, which has both led to the stagnation of its Air Force and negatively impacted the evolution of its overall joint operations. And, perhaps most critically of all, TAF now suffers from a toxic post-coup organizational environment of suspicion and favouritism, which is simply incompatible with a highly complex and ambitious multiyear transformational modernization effort in a period in which the Russo-Ukrainian war has made transformative modernization a must for battlefield-effective Armed Forces worldwide.

...the coup-proofing measures that are integral to his rule have placed severe structural constraints on his ability to threaten Greece militarily.

Erdogan's Coup proofing and Greece's national security

Notwithstanding the recent thaw in bilateral relationship, the forces that are pushing Turkey's President--or his epigones, should he hand over power to them before he is defeated by the Opposition in the next electoral contest--to up the ante with Greece should not be discounted. At the same time, however, the coup-proofing measures that are integral to his rule have placed severe structural constraints on his ability to threaten Greece militarily.

President Erdogan has no choice but to revert to economic orthodoxy, a policy path that can only add to the recent loss of support his party suffered in the local government elections of March 2024⁴⁴. The Opposition, with its support firming up due to the enduring economic distress being suffered by the Turkish people, is becoming increasingly capable of nullifying the advantage that President Erdogan has derived from his militarized foreign policy. Economic distress is also fuelling the meaningful addition to the Opposition forces of an empowered Islamic right, with the son of the late Necmettin Erbakan, the leader of the Yeniden Refah party Fatih Erbakan, increasingly able to challenge President Erdogan on social equity grounds and on foreign policy – since he is also a beneficiary of the legacy of the successful military invasion of Cyprus in 1974, as his father was part of the government alliance led by the CHP under Bulent Ecevit. For all his talk about a Second War of Independence, President Erdogan has yet to register an emphatic diplomatic or military victory that would put him on the same pedestal as Kemal Ataturk; and let us not forget that, as a CHP politician, his leading rival Ekrem Imamoglu, Mayor of Istanbul, shares in the legacy of both the Graeco-Turkish war of 1918-1922 and the 1974 invasion of Cyprus.

President Erdogan has obviously taken on board the lessons of successful coups in Turkey's past associated with and induced by economic instability, and has sought to reverse the decline of the Turkish economy, by appointing an economic team respected for its orthodoxy and professionalism by international markets⁴⁵. Doing so has, however, increased the

For all his talk about a Second War of Independence, President Erdogan has yet to register an emphatic diplomatic or military victory.

⁴⁴ For an analyses of the March 2024 local election results and their domestic and international implications, see S. Cevik, Local Elections show Turkey's democratic resilience, *Arab Center Washington DC*, 2.5.2024 and M. Pierini, How the EU and NATO should view Turkey's surprising election results, *Carnegie Endowment*, 1.4.2024.

⁴⁵ Astute Turkish scholars have identified, on the basis of both past Turkish history and international evidence regarding populism and economic decline, how Turkey's economic performance could threaten President Erdogan's regime. See respectively, S. Demir and O. Bingol, From military

probability, of President Erdogan stabilizing the Turkish economy only to hand the reins of the Turkish polity over to his political opponents – an unappetizing prospect to say the least, considering his messianic complex and the threat the loss of power represents to him, his family and the business and other interests vested in the perpetuation of the Erdogan regime, either by himself or by an anointed successor. So, President Erdogan either gets the economy into shape and, for all intents and purposes, hands over the reins to his civilian opponents, or reverts to his economic populism and risks the type of upheaval that could well legitimate and instigate yet another military coup against him.

The only ‘get out of jail card’ in sight for President Erdogan is a military operation launched against Greece with the aim of establishing Turkey’s dominance in the Eastern Mediterranean and resulting in the unambiguous defeat of the Greek Armed Forces.

Military action against Greece would suffer from the lack of advanced weapon platforms denied to Turkey due to its distancing itself from the West.

However, as we intimated above, President Erdogan’s own coup-proofing measures have, vis-a-vis Greece, rendered even more inapplicable his playbook of instrumentalizing TAF prior to election contests in order to divide the Opposition and consolidate the national vote, as he did by means of the military operations he ordered in Syria prior to the electoral contests of 2015, 2017 and 2018⁴⁶. Needless to say, Greece is utterly unlike Syria in terms of its international legitimacy and inclusion in and active membership of a Western security system recently rejuvenated by the Russo-Ukrainian war. Integral to this Greek international identity is the possession of Armed Forces which are in a position to take advantage of the damage inflicted on TAF by President Erdogan’s coup-proofing measures. Relatedly, we would highlight:

- The inability of the Turkish military to scale its effort effectively in a potential military encounter with Greece, due to the coup-proofing-induced fragmentation, lack of trust and weakened camaraderie prevailing among TAFs’ higher ranks.
- Military action against Greece would suffer from the lack of advanced weapon platforms denied to Turkey due to its distancing itself from the West and, its converse corollary, from military assistance to Greece provided by its geopolitical allies at a time when Greece has become exceptionally aligned with both the US and leading EU member-states. Exhibit A for this effect is the multiyear delay imposed on the modernization of Turkey’s Air Force, while Greece has been able to acquire highly advanced Rafale fighter jets, to press ahead unhindered with the modernization of its F16 fleet to the Viper configuration, and to place orders for 5th- generation F35 aircraft⁴⁷. We reiterate here that the Turkish Air Force has suffered a dual coup-proofing blow in the form of the massive purge of its pilots and the impact of the S400 acquisition on its fleet modernization programme.
- In a military conflict with Greece, TAF would also be incapable of deploying a coherent body of doctrine assimilated through a ‘lessons learned’ process instigated in the context of Turkey’s NATO membership and key military-to-military relations--relations that have suffered due to President Erdogan’s mistrust of the US and those TAF officers who are most NATO-oriented, operationally and philosophically. This constraint on TAFs’ ability to benefit from ‘lessons learned’ is most salient in the case of the Russo-Ukrainian war, but not restricted to it. We highlight here that Turkey has not joined the US Navy (USN) in its operations against the Houthis in the Red Sea

tutelage to civilian control: an analysis of the evolution of Turkish civil- military relations, *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 47, No 2, pp. 172-191 2020, and H. Tas, Populism and civil-military relations, *Democratization*, Vol. 31, No 1, pp. 70-89, 2024.

⁴⁶ H. Zengin, Instrumentalising the army before elections in Turkey, *Third World Quarterly*, Vol. 45, Issue 3, pp. 445-457, 2024.

⁴⁷ For a recent update on the Hellenic Air Force’s qualitative superiority over the Turkish Air Force see, P. Iddon, Why U.S. approved Greek F35 and Turkish F16 sales simultaneously, *Forbes*, 5.2.2014.

while the Hellenic Navy has been gaining critical combat experience in the EU Operation ASPIDES, which is complementary to the USN effort in the area⁴⁸.

To further illuminate the aforementioned constraints, it would be useful to compare and contrast a hypothesized military conflict between Turkey and Greece with the 1974 invasion of Cyprus by Turkey--a complex amphibious operation which, despite several operational mishaps, ended in military success for TAF.

In the years preceding the Cyprus invasion and following the coup against Prime Minister Menderes in 1960, the Turkish military hierarchy had managed to strengthen the authority of the General Staff vis-a-vis the civilian leadership, not least so that it could discourage factionalism within the officer corps encouraged by the free for all as various officer factions usurped civilian power for a variety of ideological and professional reasons. Henceforth, only the General Staff, led by an all-powerful Chief, would decide when and how the army would intervene in domestic politics⁴⁹. To be sure, the lack of civilian supremacy, coupled with career and generational fault lines within TAF, and Turkey's own history, geography and developmental trajectory, continued to generate factionalism in the 1960s, anchored either in different perceptions of the state's role in development, and/or in pro- or anti-Western orientations⁵⁰. Still, the upper echelons of TAF, anchored in the person of the Chief of the General Staff and the Service Chiefs of the General Staff, could put a lid on this cauldron, having institutionalized their praetorian function over the political system through the creation of the National Security Council, the embodiment to their subordinates of TAFs' ability to impose its will on the politicians, and thus its competence to represent their corporate interests and worldviews satisfactorily⁵¹.

In retrospect, the recurrent eruptions of inter-communal conflict in Cyprus, which engaged both Turkey and Greece politically and militarily in the 1950s and 1960s, as well as the UK and the US, gave TAF the time it needed to become operationally capable of launching an invasion of the island⁵². TAF was able first to recognize that it was unprepared to intervene in the island and thus impose Turkish interests, and second to undertake the multiyear effort to build its operational capacity to invade the island.

So all together, and considering the saliency of the Cyprus issue across the Turkish polity and society, a reasonably cohesive Turkish military leadership was able over time to develop an amphibious plus expeditionary capacity by procuring locally-manufactured landing craft or purchasing second-hand ones on international markets; to create specially-designated marine and paratroop units; and to conduct suitable exercises. Concurrently, and considering the acuity of the Cold War crisis, this modernization effort was also complemented by TAFs' participation in various complex and sophisticated NATO military exercises⁵³.

So, in contrast to the 2010s and 2020s, we see a reasonably stable and cohesive officer corps able to prepare for a particular operational challenge years in advance--not least,

⁴⁸ See, relatedly, D. Mitropoulos, Centaur: The new combat-proven C-UAS system by Hellenic Aerospace Industry, Naval news, 7.18.2024.

⁴⁹ See for this period, and for the role of the Chief of the General Staff, G. Bacik and S. Salur, Coup proofing in Turkey, *European Journal of Economic and Political Studies*, (2), 2010 and S. Waldman and E. Caliskan, Factional and Unprofessional: Turkey's military and the July 2016 attempted coup, *Democracy and Security*, 2019, Vol. 16, Issue 2, pp. 123-150, 2020.

⁵⁰ See, G. Bacik and S. Salur, Coup-proofing in Turkey, *European Journal of Economic and Political Studies*, Vol. 3, Issue 2, pp. 163-188, 2010.

⁵¹ See, B. Esen, Praetorian Army in Action: A critical assessment of civil-military relations in Turkey, *Armed Forces & Society*, Vol. 47, Issue 1, pp. 201-222, 2021

⁵² For a periodicity of the Cyprus issue leading up to the invasion, see F. D. Adamson, Democratization and the Domestic Sources of Foreign Policy: Turkey in the 1974 Cyprus crisis, *Political Science Quarterly*, Vol. 116, Number 2, 2001.

⁵³ See, S. Guvenc and M. Uyar, Against all odds--Turkish Amphibious operations in Cyprus, 20-23, July 1974 in T. Heck and B.A. Friedman, *On Contested Shores: The Evolving Role of Amphibious Operations in the History of Warfare*, 2020, Marine Corps University Press, and E. J. Erickson and M. Uyar, *Phase Line Attila -- The Amphibious campaign for Cyprus, 1974*, Marine Corps University Press, 2020.

All together, and considering the saliency of the Cyprus issue across the Turkish polity and society, a reasonably cohesive Turkish military leadership was able over time to develop an amphibious plus expeditionary capacity by procuring locally-manufactured landing craft or purchasing second-hand ones on international markets; to create specially-designated marine and paratroop units; and to conduct suitable exercises.

presumably, by assigning this task to competent officers who were able to collaborate effectively together. While the invasion of Cyprus has also been analyzed in regime consolidation terms, as an effort to promote the stability of the Turkish political system in a period when rapid urbanization and industrialization was engendering sociopolitical radicalization and polarization⁵⁴, at the same it enjoyed mass—indeed, nearly unanimous— support, and was not tied to a particular political leader and an officer faction which had bound its fates to his. This meant, as we point out above, that as an operational challenge it was the property of the totality of the officer corps, who were, moreover, able at the time to benefit from a close relationship with NATO and all this relationship entailed in terms of the transfer of crucial knowhow to TAF.

Today, a fragmented and mistrustful officer corps shorn of some of its most talented members and restricted in its ability to learn from NATO is inherently less capable of planning and executing a military operation against Greece. Its leadership has tied its fortunes to the current civilian leadership.⁵⁵ which in turn enjoys nothing close to unanimous civilian support. As importantly, as we pointed out above, and in sharp contrast to 1974, Greece is currently exceptionally integrated in the Western security system,⁵⁶ and none of its disputes with Turkey can be accepted by this security system as justifying the use of armed force by Turkey. Concurrently, and precisely due to this integration, the Greek Armed Forces enjoy an advantage over the Turkish Armed Forces, which continues to increase with the passage of time, both in the availability to them of cutting-edge weapon systems and in their ability to absorb superior operational practices emanating from that system.

The comparison between 1974 and the present cannot but lead us to conclude that only a disastrous error of judgement could lead Turkey to engage in the type of military conflict with Greece that could restore President Erdogan's domestic hegemony and/or pass on this hegemony to his epigones.

Such an error of judgement would involve, first, a category mistake, by which we mean that Turkey's civilian leadership would assume the TAF could convert the operational knowhow and technological innovation it has developed in its various unilateral military operations against subpar state and non-state opponents in such theatres as Syria and Libya into the military intimidation of, or victory over, Greece. Second, this error of judgement would also incorporate the on-going, complete subordination of the AKP to President Erdogan's leadership, with key founding members either retiring from politics or joining the Opposition benches, replaced by personalities connected to the President either by blood or by their utter loyalty to and dependence on him. Thus, within Turkey's ruling circles, there will be no meaningful debate on the wisdom of such a move, but rather a compounding of regime biases due to the incentives for doing so being identical with the perpetuation of President Erdogan's dominance⁵⁷. Third, this error of judgement would be facilitated by a General Staff which is completely subordinate to President Erdogan's rule and thus incapable of raising objections to such a desperate gambit, notwithstanding any reservations its members may hold privately. Individual commanders, handpicked by President Erdogan himself, may also be keen to endorse or even propose such a move against Greece in an attempt to further

The comparison between 1974 and the present cannot but lead us to conclude that only a disastrous error of judgement could lead Turkey to engage in the type of military conflict with Greece that could restore President Erdogan's domestic hegemony and/or pass on this hegemony to his epigones.

⁵⁴ F. B. Adamson, Democratization and the Domestic Sources of Foreign Policy: Turkey in the 1974 Cyprus crisis, *Political Science Quarterly*, Vol. 116, No2, pp. 277-303, 2001.

⁵⁵ For this transition to a personal relationship between high-ranking commanders and President Erdogan, see G. Jenkins, Erdogan's generals: from military tutelage to a politicized military, *The Middle East Institute*, 26.10.2018 and H. Salin, Turkey's play with its military: civil-military relations before and after the 2016 coup, *Mediterranean Quarterly*, March 2019.

⁵⁶ Turkey's post-2016 antagonistic relationship with the US has produced a notable shift in US policy with regard to the managing of Greek - Turkish frictions, see indicatively, R. Gingeras, An honest broker no longer: the United States between Turkey and Greece, *War on the Rocks*, 3.1.2023.

⁵⁷ S. Ozturk and T. Reilly, Assessing centralization: on Turkey's rising personalist regime, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 24, No. 1, pp. 167-185, 2024.

their career ambitions and curry favour with him. Fourth, MIT, as an instrument completely under President Erdogan's control and entrusted with the protection and perpetuation of his rule, would also tend to play an influential role in the Presidential echo chamber, should the Greek option ever be seriously entertained.

Taking everything into account, we would argue that never since 1974 have both the geopolitical conditions and the state of the respective Greek and Turkish Armed Forces – in other words, the objective structural conditions -- been so unpropitious for Turkey to risk military conflict with Greece to advance its objectives, whether they be defined in national or regime-survival terms. That being said, this risk cannot be relegated to the realm of the fantastic, due to the very nature of President Erdogan's regime, including regime features engendered by the post-2016 coup-proofing measures.

Concluding thoughts: So why should Greece care?

Coup proofing has been shown to massively undermine the battlefield effectiveness of most armed forces that have been subjected to it, through its effects on officer promotions, military training, coordination between units, and information management. In some notable cases, however, certain coup-proofing measures have either been shunned by regimes fearing a coup, or others specifically chosen so as to not undermine the battlefield effectiveness which the regime prizes so highly.

TAF have indubitably suffered massively as a result of President Erdogan's post-2016 coup-proofing measures, particularly in terms of the quality of its officer corps and its ability to work together collegially for the sake of the effectiveness of their Services and formations. President Erdogan's coup proofing has meant limiting the inflows into TAF of superior expertise of NATO provenance which inheres in officer training and education and in the inextricable link between this training and expertise and globally outperforming weapon systems. On the positive side from the point of view of TAFs' battlefield effectiveness, but in no way compensating for its disastrous effects, President Erdogan has integrated coup proofing into a unilateral militarized foreign policy and indigenous defence technological industrial base, enabling TAF to innovate in secondary theatres against non-peer opponents.

Considering the above, it is incumbent on Greek policy makers to deploy, in their analyses of TAF, the analytical toolkit provided by the coup-proofing literature, as it has developed internationally as much as in the Turkish case. The Greek Ministry of Defence, the Greek National Intelligence Agency and the Greek Ministry of Foreign Affairs will be able to leverage their ongoing intelligence gathering and analyses efforts by connecting them to the coup-proofing analytical canon, deepening their understanding of the strengths and weaknesses of the Turkish Armed Forces and of civil-military dynamics in Turkey. In this author's estimation, coup proofing in Turkey matters both because coup-proofing measures post-2016 have increased the structural constraints on Turkey undertaking military action against Greece manifold, and because they have not eliminated altogether the possibility of such military action taking place.

Building up Opposition from the Local Level in Turkey: Key Figures and Political Strategies

Acknowledgements: The authors would like to thank Professor Özer Sencar, Mr Necati Özkan and Mr Şükrü Küçüksahin for facilitating the interviews used in this study

Συγγραφείς :

Ioannis N. GRIGORIADIS

*Associate Professor,
Department of Political Science
and Public Administration,
Bilkent University;
Senior Research Fellow, Head,
Turkey Programme, ELIAMEP*

Ahmet Erdi ÖZTÜRK

*Associate Professor,
London Metropolitan University;
Marie Skłodowska Curie Fellow,
Coventry University and GIGA;
Non-Resident Scholar,
Turkey Programme, ELIAMEP*

Σεπτέμβριος 2024

Φωτογραφία εξωφύλλου:

*Photo by Sandro Weltin/
©Council of Europe,
Source: Flickr*



Introduction

Many studies addressing recent political developments in Turkey point to how winning major municipalities in the 1990s paved the way for the political hegemony of Turkish political Islam since the early 2000s (Oktem 2021; Ozbudun 2006). In the 1994 local elections, the victory of “Welfare Party (*Refah Partisi*-RP)” candidates in leading cities such as Istanbul and Ankara proved to be a harbinger of political change. The municipalities hosted a grassroots movement that challenged the state elites and sought to transform Turkey. It was this movement that first brought the Justice and Development Party (*Adalet ve Kalkınma Partisi*-AKP) to power, before morphing into what the AKP would later brand the “new Turkey” (Baser and Ozturk 2017; Grigoriadis 2014). While history never fully repeats itself, there are striking similarities with a grassroots movement in Turkey’s leading municipalities today, which is this time challenging the AKP administration and its head.

While history never fully repeats itself, there are striking similarities with a grassroots movement in Turkey’s leading municipalities today, which is this time challenging the AKP administration and its head.

In the 2019 local elections, the AKP lost both Istanbul and Ankara to the chief opposition party, the CHP. While this was heralded by some as the beginning of the end for AKP rule, the party and President Erdoğan proved resilient and went on to win the 2023 parliamentary and presidential elections (Yavuz and Ozturk 2023). However, this did not serve to consolidate the hegemony of the AKP. In the 2024 local elections, the AKP lost nearly every major metropolitan municipality to the CHP; for the first time in its history, the party had fallen into second place nationally. This scenario, so unfamiliar for both the AKP and Erdoğan, closely mirrored the political narrative they themselves had written 30 years before. In response, they have sought to prevent the CHP-led municipalities from replicating their own success story. In so doing, their approach has not been very different from that taken by Turkish governments in response to the rise of political Islam in the 1990s: they have used bureaucratic and judicial channels to obstruct the municipalities in question. Hence, [financial](#), legal, and administrative instruments have been employed to portray CHP-supported mayors as incapable of running their municipalities and the CHP as unable to govern Turkey.

...financial, legal, and administrative instruments have been employed to portray CHP-supported mayors as incapable of running their municipalities and the CHP as unable to govern Turkey.

Against this backdrop, this study aims to explore how the heads of four different CHP municipalities have responded to these government policies and to draw meaningful conclusions from their responses. The mayors interviewed are Sinem Dedetaş, the mayor of Üsküdar; Özlem Çerçioğlu, the metropolitan mayor of Aydın; Mansur Yavaş, the metropolitan mayor of Ankara; and Ekrem İmamoğlu, the metropolitan mayor of Istanbul. All four of the mayors selected have displayed strong performance. [Sinem Dedetaş](#) is the first female mayor of Üsküdar, a rather conservative Istanbul borough, while [Özlem Çerçioğlu](#), the female mayor of Aydın, has won three consecutive terms, increasing her votes each time. Both [Ekrem İmamoğlu](#) and [Mansur Yavaş](#) are considered leading political figures on the national level, as well as potential candidates in the next presidential elections. Their differing governance styles have led them to adopt various strategies in response to the AKP’s restrictive policies. An additional interview was conducted with [Özgür Özel](#), the head of the CHP, regarding the range of views within his party on municipal mobilization. This is significant, as the CHP-run municipalities will be seen as a bellwether for its credibility as a viable alternative to the AKP in central government.¹

¹ All interviews were conducted face-to-face in the offices of the political actors in July and August 2024.

Sinem Dedetaş: The Power of Effective Communication

Dedetaş' electoral success was reinforced by her governance style and practices pointing towards reinforcing participatory democracy.

At the age of 43, Sinem Dedetaş, the recently elected Mayor of Üsküdar, is a relatively new and young actor in Turkish politics. A naval engineer by training, she served between 2019 and 2023 as the general manager of Istanbul Ferry Lines (*İstanbul Şehir Hatları*) within the Istanbul Metropolitan Municipality. When she ran for the position of mayor of Üsküdar in the March 2023 elections, many doubted her potential for success in a conservative municipality where President Erdoğan maintains his Istanbul residence. Dedetaş' electoral success was reinforced by her governance style and practices pointing towards reinforcing [participatory democracy](#). Since entering office, the weekly public neighbourhood meetings, projects relating to women's health and social security, forgiving debts owed to previous administrations, scholarships for students, and the rectification of certain legal issues have all contributed to her positive public image. When asked about her visibility, she attributed it to one of the most crucial tools in politics: communication:

I cannot claim to be ambitious regarding politics and my career. The only answer I can give about my next goal is this: a more liveable Üsküdar whose residents are happier. I can only achieve this by establishing effective communication with the people of Üsküdar. Look, Üsküdar is a large and diverse living space. In this regard, I communicate voluntarily with both those in the most economically challenging situations and some of Turkey's wealthiest individuals, solely for the benefit of Üsküdar. I believe that effective communication, truly listening to people and utilizing resources efficiently, is one of my most important duties as a local administrator.

The year 2024, when Dedetaş assumed the mayorship, was marked by [economic hardship in Turkey](#); this included decrees imposing strict austerity measures on the public sector. Given these circumstances, municipalities faced difficulties carrying out certain activities. Dedetaş' solution to this issue also relied on successful communication.

If I say that the austerity measures are not a challenge, I would not be telling you the truth. Moreover, we unfortunately inherited a municipality with a significant amount of debt. In this context, we sometimes struggle to do things that are essential in these times, such as acquiring new computers. However, I believe that if you hold the office of mayor, you and your team must find solutions, regardless of the circumstances. Just as we are communicate with the people of Üsküdar, so we are also in contact with the private sector, civil society, and organizations that provide us with resources. We have a single criterion here: everything done must be for the benefit and happiness of the people of Üsküdar.

According to Dedetaş, CHP municipalities provide an alternative for Turks who feel overwhelmed after so many years of AKP rule. She argues that the neglect of many activities which municipalities are supposed to undertake has led to the unfortunate downgrading of true municipal governance in Turkey. In this context, Dedetaş emphasizes that combating the machinations of the AKP administration requires the practice of genuine municipal governance. She continually highlights the importance of

effectively and accurately communicating her efforts. Dedetaş has managed to transform communication, a crucial tool in the art of politics, into a positive instrument rather than a source of complaint or acrimony.

Özlem Çerçioğlu: Participatory Governance

Of the four mayors interviewed for this study, Özlem Çerçioğlu is the most experienced. She was elected as a CHP Member of Parliament for Aydın in the 3 November 2002 parliamentary elections and served in Parliament until 2009, when she first assumed the role of metropolitan mayor of Aydın. Having a strong professional background in the private sector, she has applied a hands-on and practical mindset to municipal governance. She has engaged in social projects such as supporting education, combating drug addiction, rehabilitating street children, upholding Turkish republican principles, and encouraging population planning. When asked whether she faced challenges from the AKP government, she replied:

Çerçioğlu believes that the government is imposing both direct and indirect costs on municipalities due to the adverse economic conditions facing the country. However, she addresses these challenges by leveraging the advantages of her private sector background.

"Of course, they are attempting to challenge us, but they overlook two things. The first is the extensive experience of my team and myself. The second is their misconception that they are obstructing Özlem Çerçioğlu alone. Because they are also trying to hinder Aydın and its people, which makes their efforts futile. Since 2009, I have increased my votes on each occasion I have been re-elected mayor. Local government is neither a personal enterprise nor a separate entity. It is an intermediary organization which exists to serve the people of Aydın. We manage Aydın with the people of Aydın."

While these comments may seem like typical political statements, Çerçioğlu goes on to provide numerous examples. The Aydın Metropolitan Municipality is known for conducting small-scale local referendums. Even the shape and colour of a sidewalk tile are decided by public votes. This approach allows the public to perceive themselves as a fundamental element in local governance, as in advanced participatory democracies. This conveys the message that political participation is not confined to election periods. It seems that in Aydın, the public is invited to be involve itself continuously in decision-making processes. Çerçioğlu believes that the government is imposing both direct and indirect costs on municipalities due to the adverse economic conditions facing the country. However, she addresses these challenges by leveraging the advantages of her private sector background:

"Frankly, I cannot say that we are facing direct obstruction, but the economic austerity measures are challenging us, and we are aware that we are faced with greater penalties for even minor mistakes. So, what do we do? We always strive to find alternative solutions. We work to create resources with our limited means. For example, if we are told that we cannot open a day-care centre, we rename it and open similar facilities, because they are essential for the development and empowerment of our children and women. Another example concerns green spaces. If we are not permitted to create new green spaces, we naturally develop our existing ones, thereby

adding value for the people of Aydın. I have a principle: if there's a problem, find a solution instead of complaining."

In a nutshell, Çerçioğlu addresses governance challenges and administrative obstacles by applying democratic and practical solutions, thereby boosting citizen participation in municipal affairs.

Mansur Yavaş: Strengthening Transparency, Accountability and the Rule of Law

Since assuming office in 2019, Yavaş has emphasized concepts such as "transparent, social, accountable, and productive municipality," and has worked to spread the "Mansur Yavaş municipality" model across the country.

Mansur Yavaş, a lawyer by training from the town of Beypazarı, west of Ankara, began his political career in the Nationalist Action Party (*Milliyetçi Hareket Partisi*-MHP) but moved to the CHP due to discord within his former party. After a highly controversial defeat in the 2014 municipal elections, Yavaş was elected as the metropolitan mayor of Ankara in the 2019 local elections; he won re-election by a landslide margin of almost 30 percent in 2024. Since assuming office in 2019, Yavaş has emphasized concepts such as "transparent, social, accountable, and productive municipality," and has worked to spread the "Mansur Yavaş municipality" model across the country. During his tenure, Yavaş has pioneered several initiatives, including live streaming municipal council meetings and tender procedures, installing cameras on snowploughs with a license plate tracking system accessible to the public via digital platforms, establishing the [*Başkent Kart \(Capital Card\)*](#) system that allows low-income families to make purchases based on their needs while prioritizing local tradespeople. He has also discontinued the distribution of aid packages in social assistance programs, a practice traditionally linked to political clientelism.

Yavaş is a popular political figure in Ankara but also throughout Turkey. He is therefore considered a potential opposition candidate for future presidential elections. This, coupled with his role in running Turkey's capital city, has exposed him to increased pressure from the central government. This makes the case of Yavaş distinct from those of Dedetaş and Çerçioğlu. When asked whether he faces obstacles and how he feels about them, Yavaş responds as follows:

"Of course, they attempt to obstruct me. Beyond obstruction, they also try to defame me. However, what they fail to see is that they are not obstructing Mansur Yavaş. They are obstructing the provision of services to the people of Ankara. But both the people of Ankara and the citizens of the Republic of Turkey recognize this, as evidenced by the record vote that re-elected me, and my approval ratings in Turkey are consistently high."

As noted, Ankara, being the capital and a potential presidential candidate's city, is targeted more frequently by the central government than any other city, with the exception of Istanbul. Consequently, Yavaş has to be very cautious about his political initiatives. A lawyer by profession, he stresses that he chooses to adhere to legal principles while managing the affairs of the city of Ankara:

"Are there pressures? Of course, there are. However, I do not find it appropriate to make a fuss or complain about the central government to the people of Ankara. Instead, I use the law and file lawsuits to assert my rights. Although the judiciary

in Turkey today is not independent, I believe it is crucial to prioritize the law. Moreover, I must protect Ankara and its importance and capital identity. For example, if the government wants to move the central bank to Istanbul, I will fight in every legal way to protect the capital of the Republic of Turkey."

To sum up, Yavaş prefers to avoid creating noise and using controversy to remain in the spotlight. Instead, he focuses on quietly defending transparency, accountability and the rule of law, and on safeguarding the rights of Turkey's capital city.

Ekrem İmamoğlu: Opposition Through Creativity and Grassroots Work

Ekrem İmamoğlu, the metropolitan mayor of Istanbul, has emerged as one of the most prominent figures in Turkish politics, second only to President Recep Tayyip Erdoğan. Starting his political career as the mayor of Beylikdüzü, a city in the western outskirts of Istanbul, to which post he was elected in the local elections of 30 March 2014, İmamoğlu was catapulted onto the main stage of Turkish politics by his election as metropolitan mayor of Istanbul on 31 March, and then again on 23 June, 2019. Five years later, in the local elections of 31 March 2024, he secured re-election with a triumphant 51.14% of the vote, winning a majority on the municipal council on this occasion, too. Meanwhile, İmamoğlu has faced systematic obstruction from the government, including a lawsuit to ban him from politics on spurious grounds. How does he feel about this?

One of İmamoğlu's key strategies has been to focus on projects which directly affect people's lives in areas such as social assistance, free transportation for students, and water discounts aimed at improving the life quality of Istanbul residents.

"I am saddened, deeply saddened. Istanbul is not the jewel of Turkey alone; it belongs to the world. It is a mega-city with opportunities and challenges, and serving this city is a sacred duty. Every time we try to make progress, we encounter an obstacle, which saddens me greatly. If we could use the energy, we expend overcoming these obstacles to address Istanbul's problems in collaboration with those creating the obstacles, we could make this city a place to which the whole world looks. We have lost our collective wisdom under the current administration, and I am very saddened by that."

In Istanbul, a city which faces major traffic problems and potential earthquake risks, solving problems clearly requires both considerable organization and creativity. İmamoğlu states that "obstacles make us more creative" and highlights that the difficulties have forced them to seek alternatives solely to serve the people of Istanbul. Furthermore, İmamoğlu has been saddled with a substantial debt burden since he took office and faced unprecedented restrictions on financial resources from the central government. He has confronted issues such as delayed approvals for foreign loans and funding applications. However, İmamoğlu has sought to strengthen the financial structure of the Istanbul Metropolitan Municipality and secure funding for projects by establishing direct relationships with international financial institutions, engaging with foreign investors, and working to attract investment to Istanbul.

Many Istanbul Metropolitan Municipality infrastructure projects have been delayed or blocked while awaiting approval from the central government. This issue has become particularly acute in critical areas such as transportation and green space development.

İmamoğlu has attempted to finance these projects using local resources and to garner support for his projects by communicating directly with the public. Despite enjoying broad social support in Istanbul, İmamoğlu has faced intense criticism from media outlets controlled by the AKP. To address this, he has made effective use of social media and digital communication tools to interact with the public directly. He also keeps the public continuously updated through municipal social media accounts and digital platforms, thereby maintaining a transparent approach to governance. İmamoğlu frequently emphasizes "I am moving forward with the people, supported by the people". He has also highlighted his inclusive management approach by means of the slogan "the voice of 16 million Istanbulites". He has sought to overcome political obstacles by garnering support from different segments of society. One of İmamoğlu's key strategies has been to focus on projects which directly affect people's lives in areas such as social assistance, free transportation for students, and water discounts aimed at improving the life quality of Istanbul residents. Such initiatives have allowed İmamoğlu to win public trust, despite the obstacles placed in his way by central government, and to continue in office. His response to government obstructionism has thus been to get creative to promote grassroots work aiming at improving citizens' day- to-day lives.

Özgür Özel: Promoting Public Services and Interparty Cooperation as a Path to Victory

Özel aims to showcase these success stories across the country to demonstrate that local governments can work for the people not against them, showcasing the CHP as a party that has continued to provide services despite the obstacles placed in their municipalities' way by the AKP administration.

While the views of the four mayors provide powerful insights into the position in which the CHP finds itself in the aftermath of the local elections, it is also important to listen to the party leader. CHP chairperson Özgür Özel believes the success the party achieved in the local elections can be sustained in the upcoming national elections. He aims to win public support by demonstrating that the services provided by CHP-run municipalities are more effective than the practices of the AKP-run central government. He supports the development of projects aimed at increasing public satisfaction in the major cities under CHP control, and in particular in Istanbul, Ankara, and Izmir. Özel aims to showcase these success stories across the country to demonstrate that local governments can work for the people not against them, showcasing the CHP as a party that has continued to provide services despite the obstacles placed in their municipalities' way by the AKP administration.

Özel highlights that the pressure the AKP administration has put opposition municipalities under, and the restrictions they have placed on their municipal resources, frequently make life harder for citizens. By doing so, he both underscores the challenges faced by the CHP and explains how they have produced solutions despite these pressures. This situation implies that the CHP is resilient in the face of the central government's obstacles and could provide better services if it comes to power. Özel places importance on sharing the CHP's municipal services directly with the public through social media and local community meetings. Turkey's CHP-supported mayors strive to overcome the central government's obstacles by keeping the public informed, particularly with regard to social assistance, education, and infrastructure projects. His strategy seeks to strengthen the public's connection with local government.

Özel advocates for solidarity not only among CHP municipalities but also with municipalities led by other parties within the former "Nation Alliance (*Millet Ittifakı*)" opposition coalition. This fosters the sharing of experiences and successes in local governance and helps develop a unified opposition strategy. Municipalities that achieve

success at the local level can serve as powerful proof in future presidential and parliamentary elections of the CHP's readiness to rule the country.

Conclusions

CHP municipalities have employed several key strategies which include: effective political communication that reaches and resonates with diverse demographics; participatory governance that invites local communities to take part in the decision-making process; committing to transparency and accountability, bolstering public trust; upholding transparency, accountability and the rule of law, ensuring fairness in governance; creativity in service delivery, addressing local needs through unconventional means; grassroots engagement, fostering a deeper connection with local populations.

This study delves into the strategic responses devised by key municipalities run by the Republican People's Party (CHP) in Turkey, specifically in the face of challenges posed by the ruling Justice and Development Party (AKP). The AKP administration has placed a series of financial, legal, and bureaucratic barriers on local government, with a marked focus on those led by the CHP. These hurdles are part of a broader strategy designed to constrain the ability of these local governments to deliver services, illustrating the AKP's ongoing efforts to preserve its political supremacy.

However, despite these constraints, this research reveals that CHP municipalities have managed not just to sustain but actually to enhance service delivery across their regions through a combination of innovative, creative and practical solution-driven approaches. These municipalities have implemented various methods to gain and retain the trust of their constituents while showcasing effective governance, despite the significant pressure from the central government. CHP municipalities have employed several key strategies which include: **effective political communication** that reaches and resonates with diverse demographics; **participatory governance** that invites local communities to take part in the decision-making process; **committing to transparency and accountability**, bolstering public trust; **upholding transparency, accountability and the rule of law**, ensuring fairness in governance; **creativity in service delivery**, addressing local needs through unconventional means; **grassroots engagement**, fostering a deeper connection with local populations. These tactics have enabled CHP mayors to extend their influence on even conservative voters, who traditionally fall outside the CHP's core electoral base. Despite the AKP's efforts to stymie these local governments, their attempts have not succeeded in halting the growing strength of the CHP at the national level.

The study highlights the fact that the success of CHP-led municipalities could play a pivotal role in shaping the dynamics of Turkey's national politics. The CHP's victories in major Turkish cities in the 2024 local elections are emblematic of a growing desire for change, signalling unhappiness with the AKP's prolonged hegemony. These local successes, achieved despite intense pressure from the AKP, have reinforced the CHP's standing locally, but also as part of a broader national political strategy. In this context, the proven ability of CHP municipalities to consistently meet public expectations and deliver efficient governance, despite the obstacles put in their way by the AKP administration, could be critical in shaping future electoral outcomes. Much as in the 1990s, where changes in local government became the precursor to national shifts, CHP-led municipalities may once again serve as the catalyst for political change in Turkey.

References

Baser, Bahar, and Ahmet Erdi Öztürk. *Authoritarian Politics in Turkey: Elections, Resistance and the AKP*. Bloomsbury Publishing, 2017.

Grigoriadis, Ioannis N. "The Turkish Presidential Elections of 10 August 2014". *Mediterranean Politics* 20, no. 1 (2015): 105-110.

Öktem, Kerem. "Dilemmas of Subnational Democracy under Authoritarianism: Istanbul's Metropolitan Municipality". *Social Research: An International Quarterly* 88, no. 2 (2021): 501-537.

Özbudun, Ergun. "From Political Islam to Conservative Democracy: the Case of the Justice and Development Party in Turkey". *South European Society & Politics* 11, no. 3-4 (2006): 543-557.

Yavuz, M. Hakan, and Ahmet Erdi Öztürk. *Kemal Kılıçdaroğlu and the New Republican People's Party in Turkey*. Palgrave Macmillan, 2023.

ELIAMEP Publications 2024



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ

Βασ. Σοφίας 49, 10676, Αθήνα



ΤΗΛΕΦΩΝΟ

P : (+30) 2107257110



EMAIL

eliamep@eliamep.gr



Co-funded by
the European Union