



ELIAMEP Publications

2023



Περιεχόμενα

Ευρωπαϊκοί θεσμοί & πολιτικές

Made in Europe: Μια Πράσινη Βιομηχανική Στρατηγική της ΕΕ απέναντι στον προστατευτισμό ΗΠΑ και Κίνας	8
Η Διάσκεψη για το Μέλλον της Ευρώπης: Ένα Καλειδοσκόπιο Δημοκρατίας	16
Ευρωπαϊκή αμυντική πολιτική: Ένας χρόνος μετά τη Διακήρυξη των Βερσαλλιών	30
Τα τυπικά προαπαιτούμενα για την επιτυχή ίδρυση μιας ομοσπονδιακής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ένωσης (EPU)	58
Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα, από το Παρίσι στο Κισινάου: μια ιδέα που παίρνει σάρκα και οστά;	64
Young Minds, Democratic Horizons: Paving the Way for the EU's Promising Future	70
Αξιολόγηση της στρατηγικής εταιρικής σχέσης Νότιας Αφρικής και Ευρωπαϊκής Ένωσης: Προηγούμενες και σύγχρονες προκλήσεις και μελλοντικοί τομείς συνεργασίας	84
Η Διάσκεψη για το Μέλλον της Ευρώπης: Ιδέες από την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και τους κοινωνικούς εταίρους	92
Η ΕΕ και η Γάζα 2023: Η τρομοκρατία καταπολεμάται με αντιτρομοκρατική δράση, όχι με πολέμους εναντίον των πολιτών	108

Ασφάλεια & εξωτερική πολιτική

Παραμένει επίκαιρος ο Ρεαλισμός στις Διεθνείς Σχέσεις; Ουκρανία και Ταϊβάν	114
Από τις κρίσιμες υποδομές στις κρίσιμες οντότητες: μία σύνθετη διαδικασία ασφάλειας	118
Σχεδιάζοντας την «Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας» Προκλήσεις και Προοπτικές	126
Ελληνική Αμυντική Βιομηχανία: Αλλαγή σελίδας;	150
Προστασία Μαλακών Στόχων από Τρομοκρατικές Επιθέσεις	166
Αξιοποιώντας το ιστορικό υψηλό των ελληνοαμερικανικών σχέσεων	176
Η σύγκρουση στο Ναγκόρνο-Καραμπάχ ενώπιον των διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων	188
Ο Πόλεμος Ισραήλ - Χαμάς: η Διάσταση της Στρατηγικής Επικοινωνίας	196
Φάκελος Ελληνοτουρκικά: Από την Γαλάζια Πατρίδα στο Ανώτατο Συμβούλιο Συνεργασίας	202

Μετανάστευση

Η συμμόρφωση της Ελλάδας με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στον τομέα της μετανάστευσης	218
Μετανάστευση στην Ελλάδα: οι πρόσφατες εξελίξεις το 2022	228
187,6 χιλιόμετρα προς την Ευρώπη: από τη Sfax στη Λαμπεντούζα και τη νέα "μεταναστευτική κρίση" στην Κεντρική Μεσόγειο	288

Πρόγραμμα Μεσογείου

Υδροδιπλωματία και το πλέγμα τροφίμων, νερού και ενέργειας: Ώρα για μια ολιστική προσέγγιση ειρήνης και συνεργασίας	296
Δώδεκα χρόνια εμφυλίου πολέμου στην Συρία: αναζητώντας έναν ρόλο για την Ελλάδα	310
Εντατική διπλωματία: Ελληνική εξωτερική πολιτική στην Λιβύη	316

Κλίμα και Βιώσιμη Ανάπτυξη

Σκέψεις για την καταστροφή του φράγματος Nona Kakhonka υπό τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου	326
---	-----

Δημοκρατία, Ταυτότητα, Πολιτισμός

Οι έμφυλες ανισότητες στην ανώτατη εκπαίδευση και την επιστημονική έρευνα στην Ελλάδα: Μπορούν τα Σχέδια Δράσης να προωθήσουν την ουσιαστική ισότητα;	338
---	-----

Πρόγραμμα Νοτιοανατολικής Ευρώπης

Ανθεκτικότητα των κοινοτήτων ενάντια στο βίαιο εξτρεμισμό στη Βόρεια Μακεδονία – ο ρόλος των εμπλεκόμενων φορέων	348
Κινέζικες Άμεσες Ξένες Επενδύσεις στην Νοτιοανατολική Ευρώπη: η ιστορία πίσω από τους αριθμούς	364
Κατανοώντας την σχέση μεταξύ των ΜΜΕ και της ριζοσπαστικοποίησης στη Βόρεια Μακεδονία	378
Βασικές προτάσεις της θεματικής ομάδας εργασίας για την πολιτική της διεύρυνσης, Civil Society Think Tank Forum	390

Πρόγραμμα Τουρκίας

Πυρηνική ενέργεια και η διάδοσή της στην ασιατική πολιτική της Τουρκίας	398
Πρακτικές διακυβέρνησης στην Τουρκία: Μια συγκριτική προσέγγιση	402
Οι Κούρδοι της Τουρκίας: Καθοριστικός παράγοντας στις επερχόμενες εκλογές;	416
Κεμάλ Κιλιτσντάρογλου: Ο επόμενος Πρόεδρος της Τουρκίας;	428
«Αρωμα γυναίκας»: Οι γυναίκες ως καθοριστικός παράγοντας στις επερχόμενες τουρκικές εκλογές	436
Μια Νέα Νέα Τουρκία; Τι θα Σήμαινε μια Νίκη της Αντιπολίτευσης για την Εξωτερική Πολιτική της Άγκυρας	442
Αυταρχικός κρατισμός έναντι εκδημοκρατισμού: Το νέο πλαίσιο κατανόησης του πολιτικού ανταγωνισμού στη Τουρκία ενόψει των εκλογών και μετά	448
“Οι νέοι ενός Έθνους είναι οι θεματοφύλακες των επόμενων γενεών” Πώς οι νεότερες γενιές μπορούν να διαμορφώσουν την Τουρκία μέσω των επερχόμενων τουρκικών εκλογών	454
Μια διαφορετική προσέγγιση στα ελληνοτουρκικά: Η λογική του αμοιβαίου οφέλους με έμφαση στην περιβαλλοντική διάσταση	460



ΕΛΙΑΜΕΠ
ELIAMEP

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 2023, 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

Made in Europe: Μια Πράσινη Βιομηχανική Στρατηγική της ΕΕ απέναντι στον προστατευτισμό ΗΠΑ και Κίνας

Η Διάσκεψη για το Μέλλον της Ευρώπης: Ένα Καλειδοσκόπιο Δημοκρατίας

Τα τυπικά προαπαιτούμενα για την επιτυχή ίδρυση μιας ομοσπονδιακής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ένωσης (EPU)

Ευρωπαϊκή αμυντική πολιτική: Ένας χρόνος μετά τη Διακήρυξη των Βερσαλλιών

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα, από το Παρίσι στο Κισινάου: μια ιδέα που παίρνει σάρκα και οστά;

Young Minds, Democratic Horizons: Paving the Way for the EU's Promising Future

Αξιολόγηση της στρατηγικής εταιρικής σχέσης Νότιας Αφρικής και Ευρωπαϊκής Ένωσης: Προηγούμενες και σύγχρονες προκλήσεις και μελλοντικοί τομείς συνεργασίας

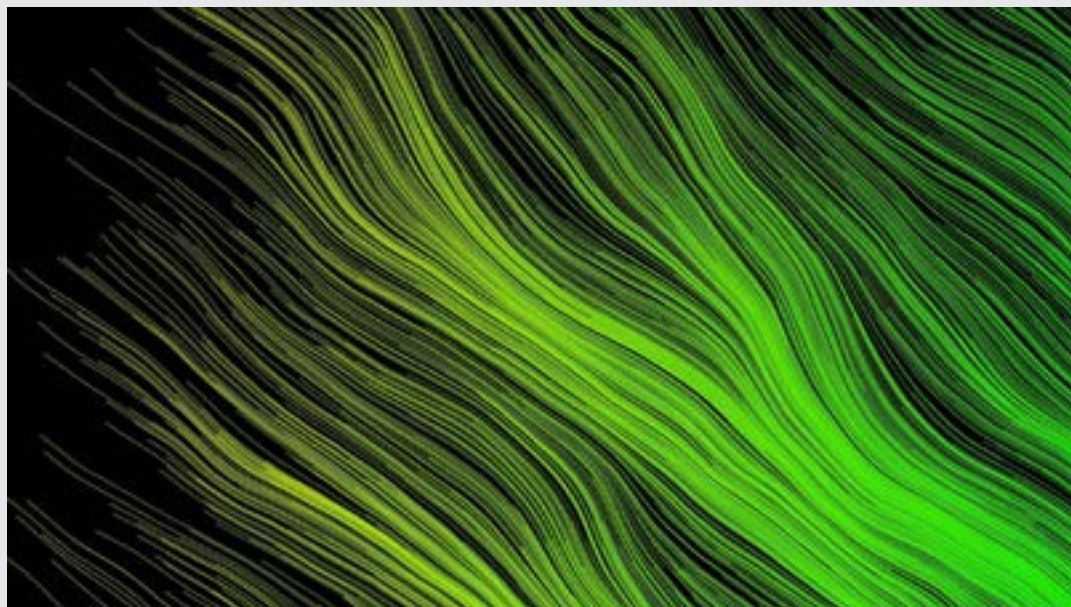
Αξιολόγηση της στρατηγικής εταιρικής σχέσης Νότιας Αφρικής και Ευρωπαϊκής Ένωσης: Προηγούμενες και σύγχρονες προκλήσεις και μελλοντικοί τομείς συνεργασίας

Η ΕΕ και η Γάζα 2023: Η τρομοκρατία καταπολεμάται με αντιτρομοκρατική δράση, όχι με πολέμους εναντίον των πολιτών

Made in Europe: Μια Πράσινη Βιομηχανική Στρατηγική της ΕΕ απέναντι στον προστατευτισμό ΗΠΑ και Κίνας

Συγγραφείς :
Αλέκος Κρητικός
Γιώργος Παγουλάτος

Ιανουάριος 2023



Εισαγωγή

Η πρόσφατη νομοθεσία της κυβέρνησης Μπάιντεν των ΗΠΑ για την υποστήριξη της απανθρακοποίησης της αμερικανικής παραγωγής, την κινητροδότηση των πράσινων επενδύσεων και την αντιμετώπιση του ανταγωνισμού (και προστατευτισμού) της Κίνας συνιστά ένα ιστορικό βήμα σύγκλισης των ΗΠΑ με τις αξίες και προτεραιότητες της Ευρώπης σε ό,τι αφορά την πράσινη μετάβαση και αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

Συνιστά όμως παράλληλα και μια τεράστια απειλή για την παραγωγική βάση και βιομηχανική ανταγωνιστικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιφυλάσσοντας εξαιρετικά ευνοϊκή μεταχείριση σε επιχειρήσεις που θα μεταφέρουν τις επενδύσεις τους στις ΗΠΑ. Το φάσμα της αποεπένδυσης και αποβιομηχάνισης για την Ευρώπη είναι άμεσο. Οι διοικήσεις μεγάλων ευρωπαϊκών βιομηχανικών ομίλων έχουν γνωστοποιήσει στις κυβερνήσεις τους ότι μέσα στους επόμενους 2-6 μήνες πρόκειται να λάβουν τις κρίσιμες αποφάσεις για το αν θα μετακινηθούν στις ΗΠΑ, προκειμένου να εκμεταλλευθούν τα ισχυρά κίνητρα της νέας αμερικανικής νομοθεσίας. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ επεξεργάζονται με όρους επείγοντος διάφορες προσεγγίσεις προκειμένου, κατά τις επόμενες εβδομάδες, να διαμορφώσουν μια ενιαία απάντηση της ΕΕ στο ζήτημα αυτό.

Στο Κείμενο που ακολουθεί σκιαγραφούμε το πρόβλημα και τα κύρια χαρακτηριστικά που θεωρούμε ότι πρέπει να διέπουν μια κοινή ευρωπαϊκή βιομηχανική “Made in Europe” πολιτική.

Ο νόμος των ΗΠΑ για τη μείωση του πληθωρισμού (Inflation Reduction Act - IRA)

Ο (ευφημιστικά ονομαζόμενος) Νόμος για τη Μείωση του Πληθωρισμού (IRA) που υπογράφηκε από τον Πρόεδρο Μπάιντεν τον Αύγουστο 2022, είναι, μαζί με το Bipartisan Infrastructure Law (BIL, Νοέμβριος 2021), οι βασικοί πυλώνες της πολιτικής για την απανθρακοποίηση της αμερικανικής οικονομίας. Ο IRA περιλαμβάνει μέτρα ύψους 369 δισεκατομμυρίων δολαρίων για ενίσχυση επενδύσεων που αφορούν το κλίμα και την πράσινη ενέργεια και ο BIL προβλέπει χρηματοδότηση υποδομών ενεργειακής μετάβασης ύψους 80 δισ. δολαρίων. Το συνολικό πραγματικό ποσό για την πράσινη ενέργεια (λόγω μόχλευσης και καθώς τα tax credits δεν έχουν πλαφόν) μπορεί να αγγίξει τα 560 δισ. δολάρια, σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Ενέργειας.¹

Το νομοθετικό πακέτο Μπάιντεν είναι πολύ ισχυρό και η ΕΕ έχει πολλά να μάθει από αυτό. Η φιλοσοφία του BIL και του IRA περιστρέφεται γύρω από δύο κύριους άξονες. Ο πρώτος άξονας προβλέπει ότι η απανθρακοποίηση πρέπει να επιτευχθεί με κίνητρα και όχι με αντικίνητρα. Πρέπει, δηλαδή, να δοθούν στις επιχειρήσεις κίνητρα για να επενδύσουν σε τεχνολογίες χαμηλών ρύπων και όχι αντικίνητρα (φορολόγηση κ.λπ.). Ας σημειωθεί ότι αλληπάλληλες προσπάθειες για θέσπιση ανθρακικού φόρου (carbon tax) έχουν αποτύχει στις ΗΠΑ.

Ο δεύτερος άξονας είναι το reshoring, δηλαδή να προσελκυσθούν αλυσίδες παραγωγής να επιστρέψουν στη χώρα. Η Αμερική είναι πρωτοπόρος στην έρευνα και την καινοτομία. Όταν όμως οι τεχνολογίες τυποποιούνται και ωριμάζουν, «μεταναστεύουν» στην Κίνα, η οποία με τον τρόπο αυτό καταλήγει να κυριαρχεί σε αλυσίδες παραγωγής όπως τα φωτοβολταϊκά και οι μπαταρίες.² Διαδοχικές προσπάθειες αμερικανικών κυβερνήσεων να αναχαιτίσουν αυτή την μετανάστευση της παραγωγής (όπως με δάνεια για εγχώρια παραγωγή ή δασμούς σε κινεζικά προϊόντα, κτλ.) δεν έχουν αποβεί αποτελεσματικές. Το διπλό νομοθετικό πακέτο Μπάιντεν καταλήγει σε μια πολύπλευρη στήριξη πολλών κατηγοριών τεχνολογίας χαμηλών ρύπων. Δεν περιορίζεται μόνο στην επιδότηση παραγωγής «πράσινων» προϊόντων αλλά αυξάνει αυτή την επιδότηση αν η παραγωγή γίνεται με χαμηλούς ρύπους, ενισχύει την μετατροπή συμβατικών βιομηχανιών σε «πράσινες» και επιδοτεί την κατασκευή των μηχανών παραγωγής «πράσινων» προϊόντων. Ακόμη, σημαντικό χαρακτηριστικό του IRA είναι ότι το ύψος των κινήτρων διαμορφώνεται με βάση και διάφορους άλλους παράγοντες, όπως ο τόπος παραγωγής (π.χ. ευάλωτη περιοχή), οι εργασιακές συνθήκες που προσφέρει η επιχείρηση στους εργαζομένους της ή η χρήση υλικών που παράγονται στις ΗΠΑ.

Ο IRA ενισχύει μέσω χρηματοδοτήσεων ή/και φορολογικών κινήτρων που καλύπτουν υψηλό ποσοστό του κόστους πολλές κατηγορίες και συνδυασμούς «πράσινων» επενδύσεων, όπως η ενεργειακή αναβάθμιση κτιρίων, διάφορες μορφές ΑΠΕ, η αποθήκευση ενέργειας, η παραγωγή και αξιοποίηση καθαρού υδρογόνου, η πράσινη μεταποίηση, η αγορά «καθαρών» αυτοκινήτων, κλπ. Αρκετά δε από αυτά τα κίνητρα καλύπτουν όλη τη Βόρεια Αμερική (δηλαδή και Καναδά και Μεξικό).

Το αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι μια έκρηξη επενδύσεων στις ΗΠΑ (και δευτερευόντως στον Καναδά και στο Μεξικό) σε όλη την αλυσίδα παραγωγής. Η νομοθεσία Μπάιντεν έχει τεράστια πλεονεκτήματα για την αμερικανική οικονομία (και Δημοκρατία), εξυπηρετεί αποτελεσματικά τον στόχο επαναπατρισμού επενδύσεων και καλών βιομηχανικών θέσεων εργασίας στις ΗΠΑ, και σηματοδοτεί μια ιστορικής σημασίας στροφή της Αμερικής στην απανθρακοποίηση και την πράσινη μετάβαση. Σε όλα αυτά η Ευρώπη έχει κάθε λόγο να εύχεται να επιτύχει η πολιτική Μπάιντεν.

Όμως, ενώ αρχικός στόχος της αμερικανικής νομοθεσίας είναι η αντιμετώπιση της Κίνας (η οποία συστηματικά εφαρμόζει πολιτικές κρατικών ενισχύσεων προς τις στρατηγικής σημασίας βιομηχανίες της), η Ευρώπη κινδυνεύει να είναι η κυριότερη παράπλευρη απώλεια του IRA. Ο IRA μάλιστα βρίσκει την Ευρώπη σε μια συγκυρία ήδη μειονεκτικής ανταγωνιστικής θέσης, λόγω χαμηλότερου ενεργειακού κόστους των ΗΠΑ καθώς και έλλειψης οποιουδήποτε κόστους στις ΗΠΑ για τους ρύπους διοξειδίου του άνθρακα. Είναι δε σαφές ότι ο IRA παραβιάζει κατάφωρα τους κανόνες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), συνεχίζοντας και κλιμακώνοντας μια πολιτική περιθωριοποίησης του ΠΟΕ που είχε ξεκινήσει επί προεδρίας Τραμπ.

¹ International Energy Agency, World Energy Outlook 2022, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/c282400e-00b0-4edf-9a8e-6f2ca6536ec8/World-EnergyOutlook2022.pdf>

² Nikos Tsafos, unpublished note. Επίσης N. Tsafos, How the Energy Transition Will Rewire the World, <https://www.csis.org/analysis/how-energy-transition-will-rewire-world>

Η μέχρι σήμερα αντιμετώπιση του IRA από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Οι επιπτώσεις από την έναρξη εφαρμογής του IRA στις ΗΠΑ έγιναν αμέσως αισθητές στην Ευρώπη. Μεγάλες επιχειρήσεις, με πρώτες αυτές της κατασκευής μπαταριών, όπως η σουηδική Northvolt ή η μονάδα PowerCo της Volkswagen, επικαλούμενες τα αυξανόμενα κόστη στην Ευρώπη αλλά και τα γενναία κίνητρα που παρέχονται στην Αμερική, ετοιμάζουν για το αμέσως προσεχές χρονικό διάστημα επενδύσεις στη Βόρεια Αμερική, ακυρώνοντας (η Northvolt) αντίστοιχο επενδυτικό σχέδιο στη Γερμανία³.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνειδητοποίησε μάλλον έγκαιρα ότι ο αμερικανικός νόμος, πέραν των στρεβλώσεων που θα επιφέρει στον ανταγωνισμό μεταξύ ευρωπαϊκών και αμερικανικών επιχειρήσεων, αν δεν υπάρξει αντίδραση θα γίνει πρόξενος μαζικής «μετανάστευσης» επιχειρήσεων της ΕΕ στις ΗΠΑ. Μια από τις πρώτες αντιδράσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήταν να ζητήσει στα τέλη Οκτωβρίου 2022 αντιμετώπιση ανάλογη με αυτή του Καναδά και του Μεξικού⁴, χωρίς όμως να βρει θετική ανταπόκριση από τις ΗΠΑ.

Η εξέλιξη αυτή οδήγησε σε μια προσπάθεια να «ξαναζεσταθεί» ο γαλλογερμανικός άξονας με τους υπουργούς Οικονομικών των δύο χωρών να συναντώνται στις 22 Νοεμβρίου⁵ και σε κοινή δήλωσή τους να ανακοινώνουν την πρόθεση Γαλλίας και Γερμανίας να ενδυναμώσουν τη συνεργασία τους σε θέματα βιομηχανικής πολιτικής σε στρατηγικούς τομείς και σε projects Κοινού Ευρωπαϊκού Ενδιαφέροντος και να υποστηρίξουν μια ισχυρή ευρωπαϊκή απάντηση στον αμερικανικό νόμο.

Τη σκυτάλη πήρε ο Γάλλος πρόεδρος Εμμανουέλ Μακρόν ο οποίος την 1η Δεκεμβρίου επισκέφθηκε τον πρόεδρο Μπάιντεν σε μια προσπάθεια να τον μεταπειεί και να διασφαλίσει για τα προϊόντα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων μεταχείριση ανάλογη με τα καναδικά και τα μεξικανικά⁶. Τα αποτελέσματα όπως της παρέμβασης Μακρόν, παρά την εκατέρωθεν ανταλλαγή ευγενικών λόγων, απείχαν πολύ από τις επιδιώξεις του.

Από τη στιγμή εκείνη οι Ευρωπαίοι άρχισαν να συνειδητοποιούν ότι έπρεπε να αντιμετωπίσουν τη νέα κατάσταση με δικά τους μέσα και ότι μια «Buy European Act» άρχιζε να φαίνεται αναγκαία. Έτσι, η Πρόεδρος της Επιτροπής σε ομιλία της στο Κολλέγιο της Ευρώπης⁷ στις αρχές Δεκεμβρίου 2022 δήλωσε ότι πρέπει να τροποποιηθούν οι κανόνες της ΕΕ που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις προκειμένου να υπάρξει μια ευρωπαϊκή απάντηση στο IRA. Πρόσθεσε δε ότι ΕΕ πρέπει να πάρει «αντισταθμιστικά» μέτρα προκειμένου να αμβλυνθούν οι στρεβλώσεις ανταγωνισμού που θα προκληθούν από αυτές τις ενισχύσεις, ανοίγοντας και το θέμα μιας νέας πρόσθετης χρηματοδότησης, της δημιουργίας ενός «Ταμείου Κυριαρχίας» σε επίπεδο ΕΕ. Το Ταμείο Ευρωπαϊκής Κυριαρχίας (European Sovereignty Fund) είχε ήδη εξαγγελθεί στην ομιλία της Προέδρου για την Κατάσταση της Ένωσης, το Σεπτέμβριο 2022.

Στο ίδιο πνεύμα, ο Επίτροπος Εσωτερικής Αγοράς Τιερί Μπρετόν επέμεινε σε συνέντευξή του⁸ ότι η ΕΕ «πρέπει να προχωρήσει στον σχεδιασμό ενός μαζικού σχεδίου στήριξης της βιομηχανίας». Προχωρώντας δε περισσότερο, πρότεινε να υπάρξει μια νέα ανάληψη κοινού χρέους από την ΕΕ προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι άνισες δυνατότητες των κρατών-μελών να υποστηρίξουν εξ ιδίων την εθνική τους βιομηχανία. Προσδιόρισε δε στα 350 δισεκατομμύρια ευρώ το ποσό που θα απαιτηθεί, δηλαδή περίπου ισοδύναμο με το πακέτο των ΗΠΑ.

Ως φυσική συνέχεια αυτών των εξελίξεων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2022⁹ κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις που θα έχουν ως στόχο να καταστήσουν την Ε.Ε. ικανή να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητά

³ <https://www.politico.eu/article/us-joe-biden-batteries-sustainability-threatens-europe-car-batteries/>

⁴ <https://www.euronews.com/my-europe/2022/10/31/eu-demands-similar-access-to-us-as-canada-and-mexico-for-electric-cars-and-renewable-produ>

⁵ <https://www.bmw.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2022/11/20221122-habek-and-le-maire-call-for-impetus-to-strengthen-european-industrial-policy.html>

⁶ <https://www.washingtonpost.com/world/2022/12/04/america-first-ira-biden-eu/>

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_7487

⁸ <https://www.lejdd.fr/Economie/thierry-breton-commissaire-europeen-face-a-une-distorsion->

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/60872/2022-12-15-euco-conclusions-en.pdf>

της και να απαντήσει στον εμφανή κίνδυνο μετανάστευσης των ευρωπαϊκών επενδύσεων στις ΗΠΑ. Οι προτάσεις της Επιτροπής αναμένεται να υποβληθούν εντός του Ιανουαρίου 2023 και να συζητηθούν στο έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2023.

Με την έναρξη όμως του 2023, η Γαλλία, η οποία είχε πρωτοστατήσει στην ανάδειξη της ανάγκης για άμεση ευρωπαϊκή απάντηση στον νόμο των ΗΠΑ, ανακοίνωσε δια του υπουργού Οικονομικών της ότι ενδιάμεσως θα προωθήσει το δικό της εθνικό σχήμα, με ένα ευρύ φάσμα κινήτρων που θα ενθαρρύνουν τις «πράσινες» βιομηχανίες να μείνουν ή να επιστρέψουν στη Γαλλία¹⁰. Από πολλούς εκλήφθηκε ότι η γαλλική κίνηση, της οποίας, ως σημειωθεί, είχε προηγηθεί η απόφαση της Γερμανίας για παροχή κρατικών ενισχύσεων ύψους 200 δισεκατομμυρίων ευρώ, ήταν περισσότερο – ή παράλληλα – ένας τακτικός ελιγμός που αποσκοπούσε στην επιτάχυνση της λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Λίγες ημέρες μετά, είδε το φως η επίσημη πρόταση με την οποία η Γαλλία καλεί την Ε.Ε. να θέσει νέους παραγωγικούς στόχους, να χαλαρώσει τους κανόνες κρατικών ενισχύσεων σε συγκεκριμένους κλάδους, να δημιουργήσει ένα Ταμείο Κυριαρχίας επείγουσας ανάγκης (τροφοδοτούμενο όμως από αδιάθετους υφιστάμενους πόρους και όχι από «φρέσκο χρήμα») και να εστιάσει την εμπορική στρατηγική της στην περιφρούρηση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς¹¹.

Σχεδόν ταυτόχρονα, ήλθε η είδηση¹² ότι η κοινοβουλευτική ομάδα του Σοσιαλδημοκρατικού κόμματος της Γερμανίας (SPD) ζητεί από την Ε.Ε., ως απάντηση στον IRA, να χαλαρώσει τους κανόνες κρατικών ενισχύσεων και να υπάρξει μια νέα χρηματοδότηση για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής βιομηχανίας. Ο Καγκελάριος Σολτς, έχοντας υπόψη του την αρνητική αντίδραση του κυβερνητικού του εταίρου Κρίστιαν Λίντνερ, κρατά μέχρι στιγμής μέσω εκπροσώπων του αποστάσεις από την πρόταση αυτή¹³. Η πρόταση, που το ακριβές περιεχόμενό της δεν έχει προς το παρόν δημοσιευθεί, φέρεται να περιλαμβάνει χρήση υφιστάμενων χρηματοδοτικών εργαλείων (Ταμείο Ανάκαμψης, ΕΣΠΑ κ.λπ.), αξιοποίηση δανείων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων - αλλά ίσως και εμπλουτισμό της με νέα χρηματοδοτικά εργαλεία - και «εποικοδομητική εξέταση» νέων κοινών χρηματοδοτικών εργαλείων.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τη σειρά της ανακοίνωσε τον Ιανουάριο 2023 μέσω της Προέδρου της στο Νταβός ότι θα προτείνει ένα Net-Zero Industry Act που θα συμπεριλάβει μια σειρά από clean tech στόχους για το 2030, μέτρα απλοποίησης αδειοδοτήσεων και λειτουργίας (όπως ευελιξία και καλύτερη προσβασιμότητα στα Important Projects of Common European Interest), φοροαπαλλαγές και στοχευμένες κρατικές ενισχύσεις για πράσινες επενδύσεις. Παράλληλα, θα ετοιμάσει ένα Ευρωπαϊκό Ταμείο Κυριαρχίας ως τμήμα της μεσοπρόθεσμης αναθεώρησης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027.

Με τις δύο μεγαλύτερες δυνάμεις της Ε.Ε. αλλά και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συγκλίνουν ως προς τους τρόπους ευρωπαϊκής απάντησης στις νέες συνθήκες που δημιουργεί ο IRA, φαίνεται ότι οι εξελίξεις επιταχύνονται αισθητά.

¹⁰ <https://www.politico.eu/article/france-us-america-green-incentives-plan-biden-macron/>

¹¹ <https://www.politico.eu/article/france-europe-strategy-revealed-revealed-frances-massive-made-in-europe-strategy/>

¹² <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-01-11/germany-s-scholz-backs-joint-eu-funding-to-counter-us-green-plan#x>

¹³ <https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-european-union-debt-says-nein-to-his-partys-calls-for-new-debt/>

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232

Ανταγωνιστικότητα και συνοχή: σκιαγραφώντας την ευρωπαϊκή απάντηση

Ενώ φαίνεται να είναι κοινός τόπος σε όλα σχεδόν τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. η ανάγκη άμεσης και αποτελεσματικής απάντησης στον IRA, δεν είναι ακόμη αποσαφηνισμένα η μορφή, το περιεχόμενο και η έκταση αυτής της απάντησης.

Όλοι βεβαίως συμφωνούν ότι απαιτούνται αλλαγές στους κανόνες κρατικών ενισχύσεων, με τους μεν να τις θέλουν ως χαλάρωση και με άλλους –μαζί με την Επιτροπή– να επεκτείνονται σε ριζικότερη «προσαρμογή» τους. Μια πρόγευση προσαρμογής δίνει η γαλλική πρόταση με την οποία επιζητείται θέσπιση νέων παραγωγικών στόχων κατά το πρότυπο της πολιτικής ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας και ανθεκτικότητας της ΕΕ στην τεχνολογία των ημιαγωγών (European Chips Act) και κρατικές ενισχύσεις στοχευμένες σε συγκεκριμένους κλάδους.

Είναι προφανές ότι η χαλάρωση/προσαρμογή των κανόνων κρατικών ενισχύσεων θα ευνοεί κατεξοχήν τις επιχειρήσεις των οικονομικά ισχυρών χωρών και ιδίως της Γερμανίας και της Γαλλίας, οι οποίες –πρέπει να– συναποτελούν την ατμομηχανή της Ευρώπης στην αντιμετώπιση των κινδύνων που εγκυμονεί η εφαρμογή του αμερικανικού νόμου, αλλά και οι γενικότερες γεωοικονομικές αναδιατάξεις. Ως εκ τούτου, μια τέτοια κίνηση μπορεί και πρέπει να έχει την υποστήριξη όλων των χωρών της Ε.Ε. Είναι όμως επίσης προφανές ότι η υλοποίηση μιας τέτοιας απόφασης θα προκαλέσει ενδοευρωπαϊκή στρέβλωση ανταγωνισμού και δημιουργεί αυτόματα την ανάγκη ενίσχυσης των επιχειρήσεων και οικονομιών των λιγότερο ισχυρών χωρών, προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι αναπόφευκτες δυσμενείς επιπτώσεις αυτής της στρέβλωσης. Η ανάγκη αυτή δείχνει να γίνεται κατανοητή από τη Γαλλία και τη Γερμανία, αλλά και από την Επιτροπή, οι οποίες συγκλίνουν στο ότι η εν λόγω ενίσχυση πρέπει να πάρει τη μορφή ενός νέου ταμείου, που η Επιτροπή ονομάζει Ταμείο Ευρωπαϊκής Κυριαρχίας. Όπως είναι φυσικό, η ίδια άποψη υποστηρίζεται από τις χώρες του Νότου, οι οποίες όμως μέχρι στιγμής δεν έχουν ακόμα βγει στο προσκήνιο της σαφούς διεκδίκησής της.

Το πνεύμα αυτό διέπει και την επιστολή (13/1/2023) της αρμόδιας για τον Ανταγωνισμό αντιπροέδρου της Επιτροπής Μαργκρέτε Βεστάγκερ προς τους 27 υπουργούς, με την οποία εξαγγέλλει την έναρξη διαβούλευσης για ένα Προσωρινό Πλαίσιο Κρίσης και Μετάβασης, αναγνωρίζει την ανάγκη υποστήριξης των ασθενέστερων χωρών για να μπορέσουν να ακολουθήσουν τους υπόλοιπους και ανακοινώνει ότι για τον σκοπό αυτό θα ενισχυθεί το πρόγραμμα RePowerEU και θα δημιουργηθεί ένα «Συλλογικό Ευρωπαϊκό Ταμείο». Σημειωτέον ότι, όπως αναγνωρίζει η επιστολή Βεστάγκερ, μόνο από την ρωσική εισβολή στην Ουκρανία έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή (υπό το Temporary Crisis Framework) κρατικές ενισχύσεις συνολικού ύψους 672 δισ. ευρώ, το 77% των οποίων αφορούν τη Γερμανία και τη Γαλλία. Είναι σαφές ότι η περαιτέρω επέκταση της χαλάρωσης του καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων θα διευρύνει το χάσμα των δυο αυτών οικονομιών από τις υπόλοιπες χώρες σε βαθμό τέτοιο που να απειλεί να καταλύσει την ίδια τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Επομένως η απάντηση της Ε.Ε. στις νέες συνθήκες που δημιουργεί ο IRA – και όχι μόνον – θα πρέπει να έχει δύο άρρηκτα συνδεδεμένες βασικές συνιστώσες: τη χαλάρωση/ προσαρμογή των κανόνων κρατικών ενισχύσεων και τη δημιουργία ενός νέου χρηματοδοτικού εργαλείου αντίστοιχου μεγέθους που να αντισταθμίζει τη στρέβλωση προστατεύοντας την ενιαία αγορά και τις πιο αδύναμες οικονομίες. Η προσέγγιση δε αυτή πρέπει να έχει την καθολική στήριξη των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Μένει προς εξέταση το περιεχόμενο των δύο συνιστωσών. Πρέπει δε να είναι σαφές προς όλες τις κατευθύνσεις ότι η επίτευξη συμφωνίας επί των κρατικών ενισχύσεων προϋποθέτει τη συμφωνία επί του νέου Ταμείου και ιδίως ως προς το ύψος του προϋπολογισμού του, το γεωγραφικό πεδίο που θα καλύπτει, τα κριτήρια κατανομής των πόρων του και το είδος των ενισχύσεων που θα χρηματοδοτεί ενώ το μεγάλο και δυσκολότερο προς διαπραγμάτευση θέμα είναι η προέλευση των πόρων του. Από τα χαρακτηριστικά αυτά του νέου Ταμείου θα εξαρτηθεί και η αποτελεσματικότητά του, όχι δε μόνον για μια κατηγορία κρατών-μελών αλλά για το σύνολο της ΕΕ.

Σε ό,τι αφορά το ύψος του προϋπολογισμού του νέου Ταμείου, μπορούμε να αρκεσθούμε ενδεικτικά στις εκτιμήσεις του Επιτρόπου Εσωτερικής Αγοράς Τιερί Μπρετόν που το κοστολογεί στα 350 δισεκατομμύρια

ευρώ, ύψος τουλάχιστον συγκρίσιμο με αυτό του IRA. Είναι προφανές ότι ακριβείς εκτιμήσεις δεν μπορούν να υπάρξουν αν δεν προηγηθεί εμπειριστατωμένη μελέτη, κάτι που ο χρόνος δεν επιτρέπει αλλά προτείνεται από τη σουηδική προεδρία.

Ως προς το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής του νέου ταμείου, πρέπει να ακολουθηθεί το μοντέλο του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, δηλαδή να καλύπτει χωρίς επί μέρους διακρίσεις το σύνολο του εδάφους της Ε.Ε. Το αναγκαίο γεωγραφικό εύρος του Ταμείου σημαίνει ότι πρέπει να ενισχύει κατηγορίες αλυσίδων αξίας που θα αφορούν και θα ενσωματώνουν όσο το δυνατόν περισσότερα κράτη-μέλη της ΕΕ.

Ως προς τα κριτήρια κατανομής των πόρων του ταμείου, ασφαλέστερο είναι να ακολουθηθούν τα κριτήρια που εφαρμόστηκαν στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Είναι λογικό βεβαίως να αντιμετωπισθεί και μια στάθμιση των κριτηρίων αυτών συναρτώμενη με τους τομείς/ κλάδους/ αλυσίδες αξίας που θα έχουν προτεραιότητα για ενίσχυση. Εκείνο που πρέπει να είναι σαφές είναι το ότι το ταμείο αυτό πρέπει να έχει, εκτός από την αναπτυξιακή, και λειτουργία διασφάλισης της συνοχής της ΕΕ και ακεραιότητας της ενιαίας αγοράς. Αυτό μάλιστα πρέπει να έχει έναν βαθμό προτεραιότητας ανάλογο της στρέβλωσης που θα προκαλούσε η εκτεταμένη χαλάρωση των κανόνων κρατικών ενισχύσεων προς όφελος των οικονομικών ισχυρότερων χωρών. Το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, που αποτελεί το πρότυπο, είχε λειτουργία ταυτόχρονα αναπτυξιακή, σταθεροποιητική και αναδιανεμητική. Αντίστοιχη πρέπει να είναι η επιθυμητή λειτουργία του νέου Ταμείου.

Αυτό σημαίνει ότι η λειτουργία των ενισχύσεων που παρέχει το νέο Ταμείο θα πρέπει να διέπεται από επαρκή περιφερειακή διάσταση. Η περιφερειακή διάσταση είναι αναπόσπαστο μέρος της ταυτότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά είναι επίσης μέρος και της λογικής του αμερικανικού IRA. Το IRA προτεραιοποιεί την στόχευση επενδύσεων σε περιφέρειες λιγότερες ανεπτυγμένες, παρέχοντας ισχυρότερα κίνητρα εάν οι επενδύσεις κατευθύνονται στις περιοχές αυτές. Το Ευρωπαϊκό εργαλείο πρέπει να έχει μια παρόμοια λογική.

Σημαντική είναι η διάσταση της αλληλεγγύης και συνοχής στο μείγμα εργαλείων που θα προταχθεί. Η απανθρακοποίηση και πράσινη μετάβαση συνιστά μια ευρείας κλίμακας μεταβολή της παραγωγικής βάσης των ευρωπαϊκών οικονομιών, που έχει και χαμένους –κλάδους, επιχειρήσεις και εργαζομένους στην οικονομία των ανθρακικών εκπομπών. Η κρίση του Covid-19 οδήγησε την ΕΕ στην εισαγωγή του SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), σημαντικό εργαλείο επιμερισμού κινδύνων (risk-sharing) που χρηματοδοτείται με κοινό δανεισμό και λειτουργεί ως πολιτική ασφάλισης της απασχόλησης (job insurance scheme) σε πανευρωπαϊκό επίπεδο.¹⁵ Η επέκταση του SURE και στο πλαίσιο της ενεργειακής κρίσης και προσαρμογής πρέπει να είναι αναπόσπαστο μέρος του μείγματος, και είναι ενθαρρυντικό ότι συμπεριλαμβάνεται στις προτάσεις του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Σάρλ Μισέλ.¹⁶ Επίσης θετική η αναφορά της Προέδρου φον ντερ Λάιεν στην καλλιέργεια τεχνολογικών δεξιοτήτων και την επανακατάρτιση (reskilling) ως αναπόσπαστο μέρος της όλης “Clean Tech Economy” στρατηγικής. Να σημειώσουμε ότι η απώλεια θέσεων εργασίας στην αποβιομηχάνιση δεν αφορά μόνο τη βιομηχανία αλλά και όλο το φάσμα υποστηρικτικών υπηρεσιών, και άρα τη μείωση ευκαιριών απασχόλησης για τους νέους, με ευρύτερες επιπτώσεις (δημοσιονομικές, αναπτυξιακές, ασφαλιστικές, κοινωνικές).

Μεγάλης σημασίας είναι να προσεγγισθεί προσεκτικά το αντικείμενο των ενισχύσεων. Καταρχάς, ένα κύριο κριτήριο των ενισχύσεων πρέπει να είναι η συμβολή τους στην καθετοποίηση της παραγωγής (vertical integration), περιλαμβάνοντας δηλαδή όσο το δυνατόν περισσότερα στάδια της αλυσίδας αξίας. Έτσι εξυπηρετείται καλύτερα ο στόχος του να κρατηθεί η παραγωγή στην Ευρώπη να προσελκυστούν περισσότερα στάδια της αλυσίδας αξίας, και να ενισχυθεί και η αποδοτικότητα και η ασφάλεια των ευρωπαϊκών αλυσίδων αξίας. Στο ίδιο πνεύμα η πρόεδρος της Επιτροπής μίλησε στο Νταβός για ανάγκη εστίασης σε επενδύσεις στρατηγικής σημασίας που θα καλύπτουν το σύνολο της αλυσίδας αξίας.

¹⁵ Frank Vandenbroucke, László Andor, Roel Beetsma, Brian Burgoon, Georg Fischer, Theresa Kuhn, Chris Luigjes and Francesco Nicoli, “The European Commission’s SURE initiative and euro area unemployment re-insurance”, VoxEU, 6 April 2020, <https://cepr.org/voxeu/columns/european-commissions-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance>

¹⁶ Charles Michel, “Going big for EU industry”, <https://www.politico.eu/article/opinion-charles-michel-ukraine-war-going-big-for-european-union-industry/>

Με άλλα λόγια, ενώ συμφωνούμε όλοι ότι θα πρέπει να στηριχθούν οι επιχειρήσεις των οικονομικά ισχυρών χωρών και ιδίως της Γερμανίας και της Γαλλίας, ως “ατμομηχανή” της Ευρώπης, μια “made in Europe” απάντηση θα πρέπει να συμβάλλει στην επιστροφή συγκεκριμένων αλυσίδων αξίας ή/και μονάδων παραγωγής από τις τρίτες χώρες στην ΕΕ, συμπεριλαμβάνοντας στοχευμένα τις πιο αδύναμες οικονομίες της. Για παράδειγμα, εάν, προκειμένου να υπάρξει κρατική ενίσχυση για μεγάλες βιομηχανίες (πχ της Γαλλίας ή της Γερμανίας) υπήρχε η «υποχρέωση» συνεργασίας/ προμηθειών/ εξοπλισμού/ κλπ με άλλες ευρωπαϊκές χώρες/ επιχειρήσεις, το αναπτυξιακό αποτέλεσμα θα ήταν πιο σημαντικό. Θα υπήρχε χώρος για κινητροδότηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο ειδικά του reshoring, πχ με ειδικά κίνητρα για reshoring σε χώρες συνοχής. Σε μια τέτοια περίπτωση θα μπορούσε να συνδυαστεί η παροχή επενδυτικών κινήτρων με συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Πχ. μεγαλύτερες επιδοτήσεις αν η επένδυση έχει διασυννοριακό χαρακτήρα και προσαύξηση αν η επένδυση γίνει σε περιφέρεια της ΕΕ με χαμηλό κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε σχέση με το μέσο όρο της ΕΕ, ώστε να μπαίνει και η λογική της συνοχής στην εξίσωση. Και όλο αυτό, υπό το πρίσμα της καθετοποίησης (vertical integration) που στοχεύει στον επαναπατρισμό πολλαπλών σταδίων της αλυσίδας αξίας στην ΕΕ.

Ως προς το αντικείμενο των ενισχύσεων, η τελευταία γαλλική πρόταση δίνει ένα ικανοποιητικό περίγραμμα, προτείνοντας να τεθούν νέοι παραγωγικοί στόχοι που θα μειώνουν τις εξαρτήσεις σε ευαίσθητους τομείς στη βάση του υπό συζήτηση στη Ε.Ε. European Chips Act και θεωρώντας ως τέτοιους τομείς/αλυσίδες αξίας τα φωτοβολταϊκά, τις μπαταρίες, το υδρογόνο και τις κρίσιμες πρώτες ύλες. Ας σημειωθεί ότι η Ε.Ε. δεν έχει ανοιχθεί σε dirty industries. Οι συγκυρίες όμως φέρνουν στο προσκήνιο το ζήτημα της εξόρυξης και επεξεργασίας κρίσιμων πρώτων υλών. Διαχρονικά, η βασική ένσταση αφορούσε τις περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις επί ευρωπαϊκού εδάφους, ωστόσο η στρατηγική του friendshoring είναι αυτή, που θα μπορούσε να άρει τέτοιες επιφυλάξεις. Συμπληρωματικά δε, όπως συμβαίνει και με τον IRA, θα μπορούσαν να προβλεφθούν μεγαλύτερες ενισχύσεις αν τα κρίσιμα ορυκτά προέρχονται από συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές, ενισχύοντας έτσι και άλλες προτεραιότητες της ΕΕ, όπως η πολιτική Νότιας Γειτονίας.

Κατά συναφή λογική, στα κριτήρια ενισχύσεων που παρέχονται από ένα Ευρωπαϊκό Ταμείο Κυριαρχίας θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται η συμβολή τους στην προαγωγή της Ευρωπαϊκής στρατηγικής αυτονομίας. Η ενίσχυση συμπράξεων μεταξύ κρατών- μελών για την προαγωγή μιας Ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας και ενοποίησης στον τομέα της κοινής παραγωγής και προμήθειας είναι ένα παράδειγμα προς αυτή την κατεύθυνση.

Αντικείμενο δύσκολης διελκυστίνδας αναμένεται να αποτελέσει η προέλευση των πόρων του νέου ταμείου. Όπως έχει προαναφερθεί, οι τελευταίες - και προς το παρόν ανεπίσημες και αδημοσίευτες - προτάσεις από τη Γερμανία και τη Γαλλία περιορίζονται στη χρήση υφιστάμενων πόρων χωρίς «φρέσκο χρήμα». Ούτε η Επιτροπή έχει τολμήσει να πάει παραπέρα. Όπως προαναφέρθηκε, στην ομιλία της στο Νταβός (17.1.2023) η Πρόεδρος φον ντερ Λάιεν ανακοίνωσε ότι η Επιτροπή θα ετοιμάσει ένα Ταμείο Ευρωπαϊκής Κυριαρχίας ως τμήμα της μεσοπρόθεσμης αναθεώρησης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027, χωρίς όμως να δώσει περισσότερες πληροφορίες. Από την αναφορά αυτή δεν προκύπτει επί του παρόντος εάν θα πρόκειται για πρόσθετη χρηματοδότηση (με μορφή απ' ευθείας χρηματοδότησης ή εξυπηρέτησης νέου δανεισμού;) ή για αναδιάρθρωση των υφιστάμενων δαπανών. Η γερμανική πρόταση προχωρεί λίγο περισσότερο προτείνοντας δειλά «εποικοδομητική εξέταση» νέων κοινών χρηματοδοτικών εργαλείων, χωρίς όμως να αγγίζει το ταμπού ενός νέου κοινού δανεισμού. Στην δε γαλλική πρόταση¹⁷ ο κοινός δανεισμός υπονοείται μόνο κατ' αναλογία προς το πρόγραμμα SURE της περιόδου της πανδημίας, χωρίς όμως και να αποκλείεται. Είναι σαφές ότι ο επιθυμητός στόχος είναι η νέα χρηματοδότηση και όχι η απλή ανακύκλωση πόρων με μετακινήσεις τους από άλλα προγράμματα.

Οι Γάλλοι προτείνουν ένα (νέο) Ταμείο Ευρωπαϊκής Κυριαρχίας σε δύο φάσεις. Η πρώτη «emergency» φάση θα χρηματοδοτηθεί από μη εκταμιευμένους πόρους του Ταμείου Ανάκαμψης, του Re-PowerEU και άλλων εργαλείων (InvestEU, Innovation Fund, Just Transition Fund, Horizon Europe) και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕΠ). Οι συντάκτες της μάλιστα προσδιορίζουν επακριβώς το ύψος των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης που προτείνουν να διατεθούν στην πρώτη φάση του νέου ταμείου και καλούν τα κράτη-μέλη να προβούν σε αναθεώρηση των εθνικών τους σχεδίων ανάκαμψης. Δημιουργούνται όμως

¹⁷“Note from the French authorities on the outlines of a ‘Made in Europe’ strategy”, 9/1/2023. See also <https://www.politico.eu/article/france-europe-strategy-revealed-revealed-frances-massive-made-in-europe-strategy/>

εύλογα ερωτήματα με τους προτεινόμενους αριθμούς: Για ένα μέρος από τα προτεινόμενα να μεταφερθούν 365 δις. ευρώ επιχορηγήσεων και 221 δις. δανείων έχουν γίνει προκηρύξεις, έχουν αναληφθεί δεσμεύσεις ή έχουν υπογραφεί και συμβάσεις χωρίς να έχει γίνει μέχρι στιγμής εκταμίευση. Αν δε στην ήδη προβλεπόμενη αναθεώρηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης λόγω RePowerEU προστεθεί και η προτεινόμενη, είναι βέβαιο ότι αποκλείεται να τηρηθούν οι προθεσμίες υλοποίησης του Ταμείου Ανάκαμψης, τροφοδοτώντας έτσι τις αιτιάσεις όσων θέλουν να αποκλείσουν τυχόν επανάληψη του Ταμείου Ανάκαμψης. Επί πλέον, το πρόγραμμα σε κάθε κράτος-μέλος βρίσκεται σε πλήρη εξέλιξη χωρίς μάλιστα να έχουν παρέλθει κάποιες προθεσμίες υλοποίησής του και, το κυριότερο, χωρίς να έχουν εκλείψει οι ανάγκες που υπαγόρευαν την ιστορική απόφαση θέσπισης του Ταμείου Ανάκαμψης ώστε να τεκμηριώνεται η πρόταση για ουσιαστική ακύρωσή της.

Για τη δεύτερη φάση του Ταμείου Κυριαρχίας της γαλλικής πρότασης, της οποίας η έναρξη τοποθετείται πριν το τέλος του 2023, προβλέπεται να προηγηθεί εκτίμηση αναγκών σε ευαίσθητους τομείς χωρίς άλλες λεπτομέρειες, ενώ για τις πηγές χρηματοδότησης υπάρχει μια γενικόλογη αναφορά ότι «πρέπει να εξετασθούν». Αυτό ίσως να αφήνει ανοιχτή τη δυνατότητα χρηματοδότησης με κοινό δανεισμό.

Είναι προφανές ότι για να επιτύχει το νέο εγχείρημα πρέπει να επιστρατευθούν όλοι οι πόροι που θα θεωρείται ότι υποχρησιμοποιούνται ή κινδυνεύουν να χρησιμοποιηθούν «όπως-όπως» προκειμένου να επιτευχθεί η απορρόφησή τους, αλλά το Ταμείο Ανάκαμψης δεν είναι τέτοια περίπτωση. Όπως βέβαια δείχνουν τα πράγματα, θα υπάρξει χρήση υφισταμένων πόρων, πιθανότατα δε όχι μόνο υποχρησιμοποιούμενων ή αχρησιμοποίητων. Το ύψος τους όμως θα απέχει μάλλον αρκετά από αυτό που έχει κατ' επανάληψη αναφερθεί και μάλιστα από μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ως εκ τούτου πρέπει να αναζητηθεί το «φρέσκο χρήμα» αλλά και οι πηγές από τις οποίες αυτό θα προέλθει.

Είναι σαφές ότι ειδικά η παρούσα συγκυρία δεν επιτρέπει ούτε σκέψη για αύξηση του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027 μέσω αύξησης των εθνικών συνεισφορών. Επομένως ως μόνη οδός απομένει ένας νέος κοινός δανεισμός, για την αποπληρωμή όμως του οποίου απαιτείται να προβλεφθούν νέα έσοδα του προϋπολογισμού της ΕΕ, δηλαδή και άλλοι Ίδιοι Πόροι, τουλάχιστον για την μετά το 2027 προγραμματική περίοδο, οπότε και θα μπορεί να αρχίσει η αποπληρωμή του νέου αυτού δανείου αν επιτευχθεί ολιγοετής περίοδος χάριτος. Σε διαφορετική περίπτωση θα πρέπει να προβλεφθεί αναδιάταξη των δαπανών για την περίοδο αυτή, προκειμένου να υπάρξει χώρος για τη δαπάνη αποπληρωμής του νέου κοινού δανεισμού.

Μια ενδιαμέση λύση που θα έδινε –μερική τουλάχιστον – απάντηση στην αναζήτηση «φρέσκου χρήματος» θα μπορούσε να είναι η μετατροπή των «αζήτητων» δανείων του Ταμείου Ανάκαμψης – που ήδη μεταφέρονται στο REPowerEU – σε επιχορηγήσεις. Είναι μια λύση που δεν τροποποιεί το ΠΔΠ 2021-2027 και δεν αυξάνει το ύψος του NextGenerationEU, δηλαδή δεν απαιτεί νέο κοινό δανεισμό, απαιτεί όμως – και αυτή - τροποποίηση της απόφασης για τους Ίδιους Πόρους της ΕΕ, δηλαδή συμφωνία 27 εθνικών κοινοβουλίων, μόνο όμως ως προς την αλλαγή της σχέσης επιχορηγήσεων/δανείων.

Πιθανόν να πέσουν στο τραπέζι και άλλες ιδέες. Περισσότερο ή λιγότερο ευφάνταστες. Κάποιες θα είναι ρεαλιστικές, κάποιες όχι. Η σοβαρότητα της κατάστασης επιβάλλει συνδυασμό φαντασίας, ρεαλισμού και κυρίως τόλμης, προκειμένου η Ευρωπαϊκή Ένωση να διαμορφώσει μια κοινή απάντηση σε μια από τις κρισιμότερες προκλήσεις που έχει μπροστά της.

Συμπερασματικά

Η ιστορική πρόκληση της Ε.Ε. είναι η ανάγκη να αντιμετωπιστούν οι αρνητικές επιπτώσεις του αμερικανικού και κινεζικού προστατευτισμού, με μια κοινή στρατηγική Ευρωπαϊκής βιομηχανικής, τεχνολογικής και πράσινης ανταγωνιστικότητας, που θα προστατεύει την Ευρωπαϊκή συνοχή και την ενιαία αγορά, προωθώντας παράλληλα την Ευρωπαϊκή στρατηγική αυτονομία.

Απαιτεί και αυτή, όπως όλες οι κομβικές αποφάσεις της ΕΕ, μια μεγάλη διαπραγματεύση, μια μεγάλη συμφωνία (grand bargain), με δυο βασικές συνιστώσες: (α) τη χαλάρωση ή προσαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, που ευνοεί κατεξοχήν τις ισχυρότερες οικονομίες της ΕΕ, και (β) σε αντιστάθμισμα, ένα Ταμείο Ευρωπαϊκής Κυριαρχίας (ή κι ένα σύνολο νέων εργαλείων που θα αθροίζονται σε κάτι σημαντικό κι όχι απλή ανακύκλωση πόρων) με στόχο όχι μόνο την ενίσχυση του Made in Europe αλλά και την εξασφάλιση της ακεραιότητας της ενιαίας αγοράς και της εσωτερικής συνοχής της ΕΕ.

Η Διάσκεψη για το Μέλλον της Ευρώπης: Ένα Καλειδοσκόπιο Δημοκρατίας

Συγγραφείς :

Γιώργος Παγουλάτος

Σπύρος Μπλαβούκος

Αλέξανδρος Κυριακίδης

Ιανουάριος 2023



The Conference on the Future of Europe: A Kaleidoscope of Democracy

Introduction

The Conference on the Future of Europe (CoFoE) has received extensive praise but also criticism for both its process and outcomes. Originally agreed by the Council of the European Union (EU), the European Commission and the European Parliament on March 2021, and concluded by May 2022, its primary purpose has been to allow EU citizens to participate more effectively in the EU's decision-making processes, thus also increasing democratic legitimacy at the EU level.

CoFoE has been a tremendously challenging and wide- encompassing undertaking, both in terms of its structure and also the subjects included. The overall aim has been to reinforce the deliberative character of the EU decision-making process, or at least to constitute a major first step towards that direction. Has this been achieved? And what have the implications been for both democratic governance at the EU level and the EU integration process more broadly?

The contributions to this publication stem from individuals belonging to two major and highly important groups of participants in CoFoE: academics and experts/leaders of civil society organizations. The contributors participated in different capacities in CoFoE, witnessing both its dynamism and the various setbacks that have been identified in the process. They offer their personal insights, answering a similar set of questions and giving their opinion into what CoFoE has meant for, and what its impact has been on, the EU. It is precisely the different capacities of each of the contributors that offers an inclusive and multi-perspective, multi-level approach to CoFoE. After all, these features have been at the core of CoFoE itself and characterize it as a unique EU-level deliberative activity.

Between deliberation and sovereigntism

For discussing the future of Europe, let's start from your participation to CoFoE. What was your role in CoFoE?

I was involved by the Draghi government, which set up a committee of experts. This Committee was headed by a previous Minister of Justice of Italy, Professor Paola Severino, and the former European Commissioner for Industry and Entrepreneurship and former Permanent Representative of Italy to the EU, Ambassador Ferdinando Nelli Feroci. The members of the Committee were experts, coming either from academia or public and private institutions. I received the task to lead the Committee's group on EU democracy. It was an interesting task, because Italy, during the Draghi government, was very much involved in European issues. Draghi was making Italy central in European politics. During his mandate as premier (between February 2021 and October 2022) Italy was probably one of the leading countries of the EU.

As a group, we tried to identify our contribution to the broader process of reforming the EU. I worked on the EU democracy from a European, not national, perspective (in coherence with my book, *Europe's Future: Decoupling and Reforming*, Cambridge University Press, 2019). I, and other members of the group, participated also in the CoFoE Plenary on democracy and rule of law, where the selected citizens raised technical and political questions regarding the reform of the EU. We concluded our work as Committee just as the political

situation in Italy changed dramatically. With the parliamentary elections of 25 September 2022, Italy moved from having a very pro-European government (the Draghi government) to having a government skeptical towards the EU (the Meloni government).

How do you think that CoFoE, as an EU-wide deliberative experiment, impacted on EU democracy and European integration?

CoFoE had an innovative character; it was a deliberative democracy experiment. This experiment allowed a selected group of citizens to deal with the complexity of the EU project (probably for the first time in their life). However, this experiment took place because of the stalemate between the European Commission, the Council of the EU, and the European Parliament, regarding the aims of the CoFoE. The three institutions had different, if not opposing, views on the mandate of CoFoE. Specifically, national governments were strongly against any serious discussion on the institutional structure of the EU and on possible amendments to the EU Treaties. Their mantra was – and is – well known: DELIVERY. According to them, the EU is legitimate if it delivers something. Of course, the EU should deliver, but it is a political system and not a service agency. Thus, from a democratic perspective, it is important also to answer the question, of how the EU delivers¹

The paralysis between the three institutions left CoFoE without clear indications from the top, which meant it had to start from the bottom. The discussions were extensive but erratic. Herein lies the 'double-edged' nature of deliberative democracy: on the one side, it gives citizens the chance to actively participate and to raise problems. On the other side, those problems are raised in a confusing way which leads away from their solution. There needs to be a clear agenda, if the possibilities of popular deliberation are to be maximized. Citizens cannot be aware of the specific policy-making features and institutional rules of the EU (such as the distribution of competences and nature of the treaties' principles). Representatives should define the agenda, listen to the citizens, take the responsibility of making proposals, and then go back to the citizens submitting those proposals for their approval or disapproval. To celebrate the virtues of deliberative democracy, as several colleagues did and are doing, is wrong. It is a manifestation of academic populism, a sophisticated form of distrust towards representative democracy.

Let's leave CoFoE and move instead to the political debate emerged in the EU since the pandemic. Which kind of divisions have emerged?

In responding to the COVID-19 the pandemic (epitomized by the approval of the EU Recovery Initiative), EU politics appeared to revolve around interstate cleavages, more than political ones. Three coalitions of states emerged during and after the health crisis.²

First, there was a coalition of member states of the Eurozone, with France and Italy having an initial leadership role, later joined by Germany, asking the Commission to issue debt in the financial markets for supporting the post-pandemic recovery through grants and not only loans. It was certainly crucial that Germany changed its initial position against 'EU debt', since Germany is the pro-status quo country (a country intimately conservative). The French President Emmanuel Macron played an important role in persuading the German Chancellor Angela Merkel to change her position.

Second, there was the coalition of the northern Eurosceptic member states, led by The Netherlands, opposing any EU debt (the so-called frugal coalition). This coalition included Scandinavian states (Sweden, Denmark), but also Austria and later Finland. These member states are traditionally against the strengthening of the political character of the EU, and shared a reciprocal understanding of the EU prior to their joining the integration process, having been members of organizations of economic cooperation outside the EU single market.

Third, there was the coalition represented by Poland and Hungary, attracting the sympathies of other sovereigntist forces and leaders. I call them sovereigntists because, although they represent nationalistic views, they decided to operate within the EU (having considered the dramatic costs paid by the British nationalists for exiting)³. Sovereigntist governments exhibited specific characteristics that were defined in previous experiences of cooperation (for instance, in the so-called Visegrad Group). They openly refused the supranational logic of the EU, asking for strengthening the intergovernmental one (an outcome that contradicts the various streams of liberal or neo-intergovernmentalism still celebrating the positive role of the European Council, a narrative that has become dominant in EU studies). For them, supranationalism concerns not only the decision-making capacity of the European Commission or the European Parliament, but mainly the supremacy of EU law over national laws and constitutions. Thanks to the sovereigntists, the "intergovernmental union" (as I defined in my book, *Which European Union?* Cambridge University Press, 2015, a definition that has raised a lot of criticism) has been considerably strengthened. These governments were also in favor of policy repatriation, although they did not agree on the policies to repatriate. For western political leaders such as Matteo Salvini, Giorgia Meloni, or Marine Le Pen, repatriation concerned mainly economic and monetary policy (which should no longer be under the control of the European Central Bank). Instead, for eastern political leaders, as Viktor Orbán, Mateusz Morawiecki, or Jarosław Kaczyński, repatriation meant the national control of immigration, because immigrants brought a multiethnic threat to the pure national and Christian identity of their countries. In sum, during the pandemic, EU politics was characterized by divisions between states more than between political parties.

It might be of interest to follow what will happen in Italy. The outcome of 25 September 2022 elections led in fact to a government controlled by sovereigntist parties (Brothers of Italy and League) and leaders (Giorgia Meloni and Matteo Salvini). Will this government join the eastern sovereigntist coalition? Italy is a member of the Eurozone, which is not the case for Poland and Hungary. One might even argue that sovereigntist governments in Hungary and Poland managed to maintain power probably because they are outside the Eurozone. So, it will be an interesting experiment to see how a sovereigntist government is going to operate within the most integrated regime of the EU, i.e., the Eurozone.

Could you discuss more the Italian experience with sovereigntism? How is Meloni government behaving?

Regarding budgetary policy, the first choices made by the Meloni government seem to be in continuity with those of Draghi government, accepting to operate, for instance, within the terms negotiated by the previous government

with the European Commission regarding the implementation of the Italian Recovery and Resilience Plan. After all, Italy is the largest beneficiary of EU Recovery Initiative, standing to receive approximately 200 billion euros (larger than the Marshall plans after the Second World War). For the Meloni government, it would be a disaster not to get these funds. Moreover, because the support for this government comes primarily from the northern parts of Italy, which are more economically developed, I think it is impossible that this government will call into question the Italian participation in the Eurozone (as Meloni and Salvini did when they were in opposition). Even in relation to the reform of the Stability and Growth Pact, the Meloni government has remained relatively silent.

However, the Meloni government needs also to answer to its core electoral constituency, which expects “its” government to criticize the EU. That’s why it has turned attention to other policy areas, starting from immigration. Although there is no immigration emergency such as in 2015 and 2016, and there is no ‘invasion’ of immigrants, the Meloni government has immediately shown force, opposing the acceptance of 249 immigrants (and sending them to a French port). Just within few weeks, the public discourse in Italy has changed from discussing the price cap and controlling of the energy costs (the priorities for the Draghi government) to discussing the accommodation of a few hundreds of immigrants (in a country of 63 million inhabitants). This change of public discourse allowed the

Meloni government to advocate Italian sovereignty and the protection of Italy’s borders and territory. In other words, I expect Giorgia Meloni to make noise in symbolic politics and to be silent in budgetary policies (to avoid repeating the mistakes of Liz Truss course of action in the United Kingdom). But I am not sure this double-speaking approach could last for long.

Could you discuss more in depth the differences between sovereigntists and nationalists?

My argument is that there has been a transformation of European nationalism after 2016. The BREXIT referendum in June 2016 was a celebration of nationalism as independence. From the 1957 Rome Treaties to the 2016 British referendum, the political division in Europe was between Europeanists, favoring integration and interdependence, and nationalists, opposing integration in favor of national independence. But the costs of BREXIT, even in the United Kingdom, have been so high that nationalist leaders and parties have been obliged to reframe their rhetoric, moving away from exiting the EU to criticizing it from within. What you have is a nationalism that no longer advances an independencebased discourse, but that is ‘obliged’ to operate within the EU. The Russian aggression against Ukraine has made this necessity even more compelling. What would Poland do outside the EU? The most interesting aspect of the transformation of the nationalist discourse, both academically and politically, is that nationalists try to endogenize nationalism within European integration. Sovereignism epitomizes the attempt to make compatible two concepts that are traditionally incompatible: nationalism and EU integration. That is why I proposed calling this transformation ‘sovereignism’, in order to distinguish it from the traditional nationalistic position. Sovereignists accept the process of integration, but they interpret it as an exclusively intergovernmental project (in which the unanimity logic should remain the founding principle). They oppose EU supranationalism but not EU intergovernmentalism. All sovereignists asked for some policy repatriation, but, contrary to Brexiters, they support the integration of other policies at the same time. For instance, Polish and Hungarian sovereignists asked for disintegrating migration policy but keeping integrated structural funds policies or even promoting the development of a new, integrated defense policy. Italian and French sovereignists ask for repatriating economic and monetary competences but asked for more integration in migration policy. Unlike the Tory party in the UK who was against the EU and its policies, sovereignists are in favor of a policy ‘cherry-picking’ approach.

If that is the case, what would it be the outcome?

The sovereignist position would lead to the differentiated disintegration of the EU, which is the other face of the process of differentiated integration. Many EU studies scholars, who

celebrate the virtues of EU differentiated integration, seem to be unaware of the other (dark) side of differentiation. The same happened with the theory of constitutional pluralism, celebrated for long by many EU studies scholars as the highest expression of EU democracy, and now used by Orbán, and Morawiecki for destroying EU democracy.

Fortunately, sovereignists do not know how to resolve their collective action problem. In fact, the policies sovereignists want to disintegrate differ from one sovereignist government or leader to another. Sovereignists do not claim the disintegration of the same policy areas across the EU. They evoke a “Europe of nations” vision but de facto point to a “Europe à la carte”, where each sovereignist government can get out of some policies and remain in other policies. Of course, not only can the EU not function in the context of a nationally differentiated disintegration, but its democratic aspirations would be cancelled by a process of nationally differentiated disintegration.

In this context, how do you interpret the war in Ukraine?

The Russian aggression against Ukraine has changed the very structure on which Europe (EU and its member states) has been built during the post-Cold War era. The war in Ukraine has triggered a crisis which is “constitutive” and not “distributive” (as the sovereign debt and migration crises of the first half of the 2010s). A crisis is constitutive when it questions the predominant growth model, as well as the predominant public policy paradigm, whereas a crisis is distributive when the conflict takes place within the two predominant models. The war in Ukraine, with its consequences on energy and security, goes to the roots of the European success. Think of Germany. After the end of the Cold War, the political and economic elites of the country based its industrial success on low cost imported Russian gas and competitive exports of goods to the Chinese market, benefitting, in addition, from American taxpayers who continued to pay for the continent’s security (an incredible example of free riding). The conditions for pursuing this model are no longer there. Certainly, to these challenges, the Scholz government is reacting through unilateral, if not nationalistic, policies (assuming that “what is good for Germany is good for Europe”). Certainly, in Brussels, there is an institutional inertia in favor of the “muddling through” approach. Certainly, several national governments are thinking to their own small national interests, preoccupied of only what will happen tomorrow morning. However, the depth of the crisis is such that none (member state or EU institution) can keep its head in the sand for long. The future is already here, and it will be difficult to escape from it.

We arrived to where we started: how do you see the future of the future of Europe?

As I said, CoFoE was an interesting exercise but politically ineffective. True, the majority of citizens involved in the CoFoE asked for “more Europe”, but what does “more Europe” mean? Not only politicians, but also EU studies’ scholars, have come to consider the finality’s question irrelevant. Their attention focused entirely on processes, functions, negotiations, deals, with differentiation become the new orthodoxy. Indeed, the interstate divisions discussed before showed the inadequacy of the EU institutional structure and public policy model (which stresses only the responsibility of the single member state for dealing with collective problems). Facing a structural challenge, it should be necessary to make structural choices. Both materially and politically. Materially, it is necessary to redefine our growth model no longer in terms of dependency on autocratic regimes, nor on the benevolence of the United States. Politically, it is necessary to acknowledge that the EU “as it is” cannot pursue the necessary structural choices. Facing the paralysis of the unanimity logic, the most “willing and able” countries (certainly, a majority of the Eurozone) should set up a Political Compact outside the EU. A Political Compact which gives to the EU, as an organization distinct from its member states, a sovereignty (although limited) in those crucial policies (such as fiscal policy, military policy, security policy) that would help the EU to protect its interests and values. That’s why it is necessary to talk about finalité of the integration process. In my work (since *Compound Democracies*, Oxford University Press 2007 and 2010), I tried to show that a union of previously independent states should adopt a federal method for aggregating as a federal union (and not federal state). It is necessary to reintroduce, not only in the political debate but also in the academic debate, a federalist perspective, abandoning the parochial idea that the EU is a sui generis experiment. The future of Europe depends also on our capacity, as scholars, to identify the right questions that representatives and citizens should then answer.

NOTES

1 I discussed this issue in a paper with John Erik Fossum, Magdalena Gora and Guntram Wolff, ‘Conference on the Future of Europe Vehicle for reform or forum for reflection?’, Policy Brief, No. 1, May 2021, EU3D, eu3d-policy-brief-1-may-2021.pdf (uio.no)

2 'Going beyond the pandemic: 'next generation eu' and the politics of sub-regional coalitions', Comparative European Politics, 2022, <https://doi.org/10.1057/s41295-022-00302-8>.

3 I worked on the transformation of nationalism with a LUISS team, see the article written with Tiziano Zgaga) 'Sovereignism and Its Implications: The Differentiated Disintegration of the European Union', EU3D Research Paper, no. 22, May 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4118801

A Critical Juncture to Strengthen Democratic Resilience

What has been your role in or involvement with the CoFoE?

I was very excited to participate in CoFoE, in a number of different capacities, since I believe that this was a unique democratic experiment, and also because of my work on transnational democracy within the EU for 30 years now.

I was asked to contribute as an expert in two sessions of the European Citizens' Panel "European democracy / Values and rights, rule of law, security," including the last session at the European University Institute (EUI) in Florence between 10 and 12 December 2021. I also provided support to EUI as a host institution, this being a very important moment since this was when the Panel finalized their recommendations².

In addition, I, along with Alberto Alemanno and Niccolò Milanese, chaired the EUI Democracy Forum during this past 1.5 years. The Forum has brought together members from civil society, EU institutions, as well as academics, to follow the conference and provide constructive criticism.

How do you think that CoFoE impacted EU democracy?

I do believe that CoFoE was a critical juncture in the road to developing a European public sphere in which people can connect in a variety of ways, including through social or other media but also traditionally through, for example, music festivals or art-related events, across different countries. There are more and more initiatives in the spirit of my proposal in the last constitutional convention for a 'Woodstock of European politics', such as, for instance, the Transeuropa Festival organised by European Alternatives.

A European public sphere is a prerequisite for European democracy to function properly on the basis of at least two dimensions. First, it must be a living, organic process as people learn to discuss shared or conflicting issues with others across national, social, etc., contexts.

Second, a public sphere must also exist in our collective imaginary. Modern democracy is the magical moment when a people imagines itself as the author of its own destiny, having finally stolen this mantle of supreme authority from gods and princes. The European public must recognize a European public sphere as a European public sphere; a truly democratic commons, the locus of publicness in Europe, and open to the rest of the world. I refer to European 'demoicracy', to convey this idea that European democracy needs to be imagined as a constellation of horizontal connections between citizens across borders and across overlapping national, regional or urban public space. A very difficult ideal to operationalize however, given linguistic, cultural, social, etc., differences between the different peoples of Europe.

Given the above, I believe that CoFoE is an important step towards the development of such a European public sphere given its interlocking modes of horizontal deliberation on a digital platform, through citizens assemblies and in mixed assemblies or so-called plenaries. But I also feel it is an imperative need to reverse our democratic gaze³ and learn from existing experiments. For example, CoFoE's Digital Platform (which is being revamped post CoFoE) draws on the Municipality of Barcelona's Decidim⁴ in Spain. CoFoE's Citizens' Panels, and other elements of it, will, hopefully, constitute the seed for enhancing European (deliberative) democracy in the EU, as we have

started to see with the Commission-based citizens panels in 2022 and 2023. But we must remain vigilant so that these renewed initiatives don't end up as a box-ticking exercise.

Where do you think the EU will move towards in terms of democratic governance, and where would you like to see it moving towards?

Democracy can be seen as a constant and fluid balancing act between three different forces: the views of the many, which need to be aggregated and made into common actions and policies; the agonism that differences create in policy-making; and what we may call stubborn pluralism which means that societies constantly need to find civilized and creative ways to agree to disagree. An equilibrium needs to be constantly created and recreated between these three forces.

The unstable character of this balancing act is exacerbated at the EU level, which is one of the main reasons it has suffered some form of crisis in its democratic governance since its creation. Transnational democracy needs constantly to adapt not only to the expectations, but also to the political cultures, of people of different nationalities and traditions, as well as to the ever-changing global environment. It is about creating an overlapping consensus à la Rawls between partially pre-existing overlapping consensuses. This is a 'tall order'.

Despite this on-going crisis mode, there are differences across time. Today's crisis stems from the very roots of the democratic governance issue of the EU: EU integration has progressed not through democratic decision-making but through politicians who, albeit elected, maintained a mostly bureaucratic attitude, and with little accountability to EU citizens.

The latter should be combined with the fact that EU policy-making increasingly concerns sensitive, redistributive, national policy areas (financial policy, immigration policy, etc.), as well as citizens' changing expectations. But I believe that transnational democratic renewal will only overcome the 'polycrisis' if it involves radically enhanced accountability and creative new ways of engineering citizen participation.

For example, we need much more transparency in the distribution of the EU Recovery Initiative⁵ funds through what I have called a 'democratic panopticon'⁶. The Council and the European Parliament must also reinforce this polycentric democratic governance framework; especially the Parliament as the foundational democratic representative institution in the EU. In the Internet age of today, the above are not only more crucial, but entirely and easily feasible.

In my recent work⁷ with Alberto Alemanno, we argued for the idea of an EU 'democratic ecosystem' that would crowdsource "...the relevant historical wisdom, experiences and memories and merge that with the proliferation of new democratic practices in democratic societies to create something new at the European level." Needless to say that to 'trans-nationalise' democratic participation across the existing linguistic, social, traditional, historic, etc., differences will require creative experimentation with new Artificial Intelligence and digital technologies – something we are involved in with a network of NGOs under the banner 'Power to the People.'

This democratic ecosystem is not just about legitimacy, but also efficiency, not just about responsive rule but about responsible rule. There is much research demonstrating how collective intelligence and crowdsourcing of expertise most often enhances outcomes for all as demonstrated by existing experimentation with the allocation of EU cohesion and regional funds. Why not make further distribution of the funds from the Recovery and Resilience Facility, subject to the scrutiny of citizens assemblies?⁸ The ecosystem can rely on city and regional networks, as well as online networks and must start with a more systematic approach to democratic learning in schools, through every-day participatory practices.

We should stop asking whether the EU is a democracy and start examining new ways to enrich and strengthen its democratic resilience. Arguably deliberative democracy offers the double promise of pushing back against corruption and state capture and dampening polarization within and across countries⁹. If this is the case, we

could very well imagine the creation of a fourth branch of government at EU level through a permanent citizens' assembly¹⁰. After all, the ecosystem does not include only formal politics, but rather informal activism, such as civil society organizations, protests, local engagement, and other bottom-up approaches¹¹. These various spheres can interact with one another and evolve organically, without legalistic grand design, through more ad-hoc, liquid and innovative processes: an ecosystem, constantly evolving, growing and delivering new roots and branches of political life across the continent.

NOTES

5 Regulation 2020/2094.

6 More at Noema Magazine <https://www.noemamag.com/the-democratic-panopticon/>

7 "Citizen Power Europe," December 2021, n A. Alemanno and P. Sellal, The Groundwork of European Power, RED (Revue Européenne du Droit), Issue 3, published by Groupe d'études géopolitiques, <https://gaia-x.eu/wp-content/uploads/2022/04/RED-3-The-Groundwork-of-Europe-an-Power-December-2021-1.pdf>.

8 See my article "Once in a Lifetime? An Immanent Critique of the Next Generation EU," 2022, Biblioteca della libertà 233: 1-9, DOI: 10.23827/BDL_2022_3. https://www.centroinaudi.it/images/abook_file/FL-233-3-Nicolaidis.pdf

9 See my article "In Praise of Ambivalence: Another Brexit Story," 2020, Journal of European Integration, <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1766456>

10 Such as Citizens Take over Europe <https://citizenstakeover.eu/>

11 See my article with Richard Youngs and Niccolo Milanese, "Informal Civil Society: A Booster for European Democracy?" 2022, Carnegie Europe, 23 March, <https://carnegieeurope.eu/2022/03/23/informal-civil-society-booster-for-european-democracy-pub-86665>

1 This contribution is based on the interview given at EURACTIV <https://www.euractiv.com/section/future-eu/interview/eleonora-co-foe-should-become-permanent-exercise-into-eu-legislative-process/>

2 The recommendations can be found at the Report of Session 3 of the Panel at: https://futureu.europa.eu/en/assemblies/citizens-panels/f/299/posts?assembly_slug=citizens-panels&component_id=299&locale=en

3 From "Reversing the Democratic Gaze" with Richard Youngs November 2021, Carnegie Europe, <https://carnegieeurope.eu/2021/11/24/reversing-democratic-gaze-pub-85840>.

4 More on "Will the new COFOE digital platform live up to its promise? From Barcelona to Brussels and back" with Petar Markovic, April 2021, EU Transnational Democracy Blog, <https://blogs.eui.eu/transnational-democracy/from-barcelona-to-brussels-and-back/>.

Getting the Genie out of the Bottle

What has been your role in or involvement with the CoFoE?

Organizationally, the European Movement Ireland was the lead organization partnering with the Department of Foreign Affairs of Ireland on mapping out the national CoFoE discussions and strategy in Ireland, and we focused primarily on young people and minority groups who don't usually have their voices heard on European issues. The report that we developed formed the basis for the Irish national submission to the CoFoE.

Personally, in regard to my role, following a public and open competition, I applied, was selected, and appointed by the Irish government to be the Irish national citizens' representative, of which each member state had one. So, my role was to represent Ireland as the national citizens' representative, along with a number of randomly selected European citizens, four Members of Parliament of Ireland, and a number of Irish Members of the European Parliament. I participated in the Digital Transition Working Group and, of course, the Plenary.

What was your experience participating in CoFoE - what did you think of the process?

As I said in my concluding speech, it would be easy to be cynical, skeptical and dismissive of the entire process. But, notwithstanding all the challenges and imperfections that were exacerbated by a global pandemic, the war in Ukraine, being the world's largest exercise in participatory democracy, CoFoE actually confounded its critics, in that it created a momentum and demonstrated a desire amongst citizens from across the EU to input and shape the direction, the form, and the type of the EU they want to live in. For me, it was a challenging experience - it was not easy, coming from a peripheral EU member state to travel to Strasburg, there were long days and long plenaries, there was a lot of work in the Working Groups - and a big commitment to participate in it, but looking back at it, I am very proud and I believe that it was worthwhile, provided that the momentum keeps going and does not wither away. I found it rewarding, and, of course, personally challenging in terms of commitment of work and time, but I also found it reaffirmed my faith in humanity a little bit.

How do you think CoFoE compares to Irish deliberative processes - arguably, some of the most advanced globally?

I did get a bit frustrated in terms of the how the process at the EU level unfolded. In Ireland, we do have our Citizens Assemblies that have dealt with very sensitive issues - marriage equality, abortion access - and this led to change in our constitution and law being enacted. The deliverables were very tangible. There are considerable differences with CoFoE. The process is planned and carried out over an extended period of time, recognizing that deliberation can't happen on an ad hoc basis and shortened timeline. The process is also deliberately narrow and driven by discussion of a specific policy area, rather than being open for broader areas of discussion. Finally, each Assembly has a dedicated chairperson with ultimate responsibility for process - during CoFoE, the leadership was split between the three institutions which arguably wasn't as effective. Furthermore, in CoFoE, much to my, and some of the other national citizens' representatives as well, frustration, while each member state was in theory, allowed to follow their own national processes, in accordance with subsidiarity, the ones that were prioritized and afforded more prominence in the plenaries and reports at the EU level were the ones that followed the prescribed model that was laid down in the terms of reference by the CoFoE Secretariat. To me, this does not seem to respect the different ways in which different member states may approach the process at the national level which best serves and suits how respective countries carry out citizen engagement at a national level, e.g., it does not recognize that because Ireland, for example, chooses a different way to engage with its citizens, this does not make the process and output any less valid, valuable, or valued, than how any other countries chose to do it. To me, it is imperative and there is a need to be fair across all member states recognizing the value and validity of all inputs and methodologies employed by member states at the national level. In terms of the process, there were issues related to the lack of awareness or knowledge on the part of the citizens participating that, in many cases, the European Parliament or the Commission was already undertaking various initiatives related to the discussions, or that they could not

do so, based on the existing structure of the EU. Therefore, I believe that there is considerable work to be done in communicating and explaining to EU citizens how things work within the EU, in order for them to be better informed and be able to conduct more effective deliberations.

In terms of the outcomes, the European Commission stated that approximately 80% of its 2023 work programme is, directly or indirectly, based on the recommendations of the CoFoE final report, which is welcome. However, the Council and various member states seem to support that this is not the time to move forward with these issues. There seems to be an institutional disagreement within the EU over not only the issues and ways to address them, but also the type and timing of the process of addressing them, which I do not believe is reflective of the EU citizens' desires. In a way, this reaffirmed the fact that the important issues facing the EU and the member states, are universal, and that a cohesive, solid EU, is really the optimal way of dealing with those challenges. It was interesting that several local and national issues raised by citizens were similar across different member states. In my Working Group of Digital Transformation, for example, every one of us, regardless of which part of the EU we came from, expressed a concern about a lack of equality of access and fairness to digital infrastructure. It was also engaging to see the evolution of citizens' opinions and ways of thinking about these issues as the process progressed. I would see people who were very skeptical and dismissive of increasing the ability of the EU to influence more policy areas, but who, in the end, understood the greater challenges and importance of getting consensus.

What do you think has been the impact on the EU integration and democratic governance processes?

In terms of the EU integration process, I think that all the above enhanced both it and citizen support for it. It is the pebble-ripple effect: all the citizens participating in CoFoE are now speaking about this process to other people in their communities. Creating a consistent, constant mechanism of that citizen feedback loop has, in my opinion, a huge amount of value and merit. In many ways, it takes the message beyond the 'bubble'.

In terms of democratic process, I believe that it will improve it and that it should be utilized to improve it. However, it will require political will to give it impetus, and I am not sure whether there is will to do that. The process of democratic governance

and integration are interrelated, and the political realm is perhaps not ready to progress on integration in order to benefit democratic governance. It was interesting to see how citizens did not want greater integration for the sake of integration but did want to see a more effective and practical-working EU. For example, there was a suggestion that came up in Ireland but also in a couple of other member states as well as the Working Group on Digital Transformation: the European Health Insurance Card. Why are we not able to upload the COVID-19 passes for example in that card digitally? Practical issues, such as this, through which the EU can better support its citizens.

Do you think that, following CoFoE, deliberative processes will be more progressively used at the EU level?

I think the "genie is out of the bottle": CoFoE seems to have created its own momentum, and I believe that those of us who participated are going to hold the EU institutions to account. It will create a continued drive for deliberative processes at the EU level, and the pressure must be kept in gearing policy-makers towards that direction. I don't think it will be as ambitious and wide-ranging as some would like it to be, but if we get to a point where there are regular consultations within the institutions and the EU decision-making process, that would be a very successful outcome.

Where do you think the EU will move towards in terms of democratic governance, and where would you like to see it moving towards?

I would definitely like to see the deliberative aspect more enhanced, and I also think that CoFoE has demonstrated the principle and the value of engaging (with) citizens outside of the usual European Parliament election process. It has been particularly useful to involve communities that are less involved or feel they do not have a voice or input into European discussion. So, by building this engagement with policy proposals and getting a citizen-led perspective is tremendously important and valuable. We know all too well in Ireland, for example, with BREXIT, what happens when false information or misinformation, along with years of negative discourse, leads to a binary question on such an important and complicated issue as participation in the EU – we see the outcomes of that now. We understand the importance of constant debate and information sharing – you can never afford to take people for granted and not allow them the opportunity to feel that their voices are heard and they matter. I would hope that the EU has the bravery and foresight to seize on the merits of the CoFoE as an initiative, and nurture it as opposed to stifle it.

Enriching Representative Democratic Institutions with a Deliberative Dimension

What has been your role in or involvement with the CoFoE?

I was the national citizens representative for Greece at the Conference on the Future of Europe. In addition, ELIAMEP, of which I am the Director General, organized a number of public events around the Future of Europe theme, published articles and papers, and mobilized students to submit their views on the COFE electronic platform. I personally participated in a number of public events and discussions regarding Future of Europe Conference, wrote articles and gave interviews in the media.

In the Conference I was a member of the Europe in the World working group. I actively participated in its discussions and submitted oral and written proposals. As member of the Plenary, I spoke on the importance of the Conference for European democracy, on Greece's contribution to the pan-European debate, and on the need for the European Union to develop its strategic autonomy. This was also a main focus of my interventions in the Europe in the World working group.

What has CoFoE meant for the process of European integration, both as an initiative and in terms of its output?

The Conference on the Future of Europe was a unique exercise in deliberative and participatory EU-wide democracy. It was significant, first of all in terms of the symbolic involvement of 800 randomly selected citizens from all EU countries, in a pan-European deliberation on the Future of our European Union with the representatives of EU institutions, national parliament and government representatives, European civil society and other components. It was also substantially significant, in producing a body of discussions, ideas, proposals and recommendations which are meant to reflect what European societies and citizens think about the course and direction of the European integration project. In that the CoFoE certainly sought to address the recurrent criticism that the citizens voice is not heard in the EU decision-making process.

The Conference produced a final Report covering nine broad thematic areas, bringing forward 49 proposals which included 326 measures. Many of these proposals and ideas, including those which had been uploaded on the CoFoE digital platform, were substantial and innovative.

A disadvantage of the process that affected the content and final output was that participating Citizens by and large lacked prior knowledge of the European Union's institutions and policies. This made it harder for them to

contribute meaningful proposals. As a result, many of the proposals and suggested measures fell into one of the following categories: they represented wish lists of generic desiderata, or things the EU is already doing, or things the EU cannot do without major Treaty reform. These of course were still valuable proposals, providing important information on what citizens actually want from the EU. And indeed, the vast majority of the proposals indicated that the citizens demand more from the European Union, want more European integration that will allow the EU to do more on behalf of EU citizens, not less. Still, given the lack of knowledge background, an opportunity was missed for citizens to indicate lower hanging fruits, paths of beneficial policy innovation that are institutionally achievable without requiring major Treaty reform that many would agree does not appear to be politically feasible.

Can CoFoE address the democratic deficiencies of the EU system of governance?

The Conference on the Future of Europe has been valuable in adding a vital deliberative and participatory dimension to the functioning of representative EU institutions. Citizens' participation and deliberation enriches the EU democratic process, but the valuable contribution of CoFoE value is a function of its complementarity to the functioning of the EU's representative democratic institutions rather than a flawed ambition of replacing them with a version of direct democracy.

It would thus be wrong to perceive the direct involvement of citizens under the CoFoE as somehow antagonistic to the functioning of the EU's representative institutions. In fact, the institutional and policy complexity of the European Union, and contemporary governance in general, provide a strong reason why representative democratic institutions are the only path forward, but one that should be further enriched by the direct deliberative dimension introduced by innovative schemes of direct citizens participation such as the CoFoE. Elected representatives and institutions should open more opportunities for the direct involvement of citizens, enriching and supplementing the representative pillar upon which EU democracy sits, rather than purporting to substitute it.

How does the conception and implementation of the CoFoE match existing theoretical approaches and/or applied initiatives of deliberative democracy at the national level?

Deliberative democracy as an approach to governance sees citizens and their elected representatives engage in a process of reasoned discussion and debate in order to reach collective decisions. It is premised on the idea that collective decision-making is more fair and legitimate when based on informed, respectful, and inclusive dialogue among people who are affected by the decision.

Judged by that standard, the CoFoE lacked the depth of interaction and debate between randomly selected citizens and elected representatives, and most importantly lacked the exposure of citizens to the largest possible breadth of information, facts and arguments surrounding the issues in question. These elements should be added for CoFoE or any other similar exercise to acquire greater value and substance.

Theoretical approaches draw on various theoretical contributions, such as by Jürgen Habermas and John Rawls, emphasizing the "public use of reason" in democratic decision-making. Applied versions of deliberative democracy include:

Town hall meetings where citizens are invited to participate in discussions and debates on issues of local or national importance.

Citizen juries or deliberative polls, where a representative sample of citizens is selected to participate in a structured discussion and decision-making process on a specific policy issue. They participate in a forum where they can learn about an issue, hear from experts and stakeholders, and engage in discussions with one another. After the forum, the participants are surveyed again to gauge any changes in their opinions as a result of the deliberation process.

Consensus conferences, where ordinary citizens come together to deliberate on a policy issue and to develop recommendations for decision-makers. Consensus conferences often involve presentations from experts, as well

as opportunities for attendees to ask questions and engage in discussions.

Participatory budgeting, where citizens are directly involved in deciding how public funds should be allocated in their communities.

Online platforms, such as e-petitions and online forums, where citizens participate from a distance.

All these are examples whose experience can enrich the functioning of deliberative democracy in the European Union.

How do you think the future of the EU in terms of democratic governance will proceed from now on after the CoFoE? How would you like it to?

A path forward in future should involve citizens being informed by experts about the basic functioning of the European Union, its institutions and competences, at least in the policy areas of Working Groups where citizens have chosen to participate. There can be ways such introductory background can be provided without displaying a bias or appearing manipulative.

The CoFoE also demonstrated the limits of direct democracy if citizens are not adequately knowledgeable and informed, and deliberation is insufficient. That is where direct democracy, at national and even more so at pan-European level, will tend to be less constructive compared to representative democratic institutions, able to rely on professional representatives with the obligation of being informed, the resources to acquire an expert understanding of issues, and the time and process to sufficiently deliberate before reaching legislative and policy decisions. Representative democratic institutions, liberal constitutionalism and the rule of law, and the EU culture of consensus-seeking and compromise, are the necessary ingredients of European democracy, whose participatory dimension can be strengthened and enriched by the additional direct involvement of citizens. Such was the contribution of the CoFoE and it creates an important precedent upon which the European Union must further build and expand.

The CoFoE could become a regular process, comprising randomly selected, upon representative demographic criteria, European Citizen Assemblies, engaging in thematically-specific genuine deliberation on issues pertaining to the Future of Europe. The pan-European online platform should become a permanent interactive feature of the European Union's public communication, its existence broadly advertised and utilized by EU institutions and national governments, as a depository of citizen ideas and recommendations on how to make the European Union better.

Citizens' deliberation should become a recurrent feature of EU policy-making, over selected legislative proposals. And citizens participation should be brought into the process when it comes to major "constitutional" moments of the European Union, including a Treaty revision, in the framework of a European Convention.

Changing the Relationship between Europe and its citizens for the better

What has been your role in or involvement with the CoFoE?

During CoFoE, I served as a Plenary member, as the representative for Italian Citizens. I also took part in the Working Group on Digital transformation.

What has CoFoE meant for the process of European integration, both as an initiative and in terms of its output?

In my opinion, the Conference represented a major historic moment in the process of European integration. On a symbolic level, for the first time, the European institutions decided to ask the citizens for their views on the priorities for the Union. I believe this approach has been very much appreciated by citizens and the results of CoFoE are of great value, quality and originality. Nevertheless, in order to measure the output of this Conference, it will be necessary to see how citizens' proposals will be followed up, and much of the success of the initiative will ultimately depend on this.

Can CoFoE address the democratic deficiencies of the EU system of governance?

I believe that the course of CoFoE's work has made it clear how much European citizens want to make their voices heard and to be protagonists of future European choices. I think, and personally hope, that from this new process which has given – as never before – an extraordinary space for action and sharing of ideas to European citizens, there can be no turning back. To provide structured moments of confrontation with citizens in order to listen to their proposals can have a significant impact on European governance and enhance public trust.

How does the conception and implementation of the CoFoE match existing theoretical approaches and/or applied initiatives of deliberative democracy at the national level?

To the best of my knowledge, it does not seem to me that there are any events or initiatives at a national level with the same structure and impact as the CoFoE.

How do you think the future of the EU in terms of democratic governance will proceed from now on after the CoFoE? How would you like it to?

I believe that this Conference may have changed the relationship between Europe and its citizens for the better, by recognizing the need for a more constant dialogue. There was talk during the conference of the idea that a 'citizens' assembly', which could share views on crucial issues for the future of Europe, could be made permanent. I feel that this is something to be taken into consideration and on which there could be convergence.

Ευρωπαϊκή αμυντική πολιτική: Ένας χρόνος μετά τη Διακήρυξη των Βερσαλλιών

Συγγραφείς :
Σπύρος Μπλαβούκος,
Πάνος Πολίτης-Λάμπρου
Θάνος Δελλατόλας

Απρίλιος 2023



Summary

- One year on from the Versailles Declaration, we are mapping EU defence collaboration by analysing:
 - EU Member-states' engagement in initiatives within the EU structures with a focus on the European Defence Fund (EDF) and the Permanent Structured Cooperation (PESCO) projects
 - Bilateral and minilateral defence collaboration outside the EU framework
 - Intra-EU arms procurement, with a focus on the main 'producers' and 'consumers' in the emerging EU arms market space
- France is the indisputable leader in EU defence collaboration, both within the EU institutional framework (PESCO and EDF alike) and with regard to bilateral and plurilateral schemes outside it. Followed closely by Italy, Spain, Germany and Greece, they form the vanguard group, which could constitute the inner core of any future EU defence integration venture.
- Through EDF, the Commission is forging ahead and supporting financially closer collaboration between the defence industries of EU member-states. In the absence of far-reaching industrial cooperation schemes outside the EU framework, the economic considerations of intra-EU defence collaboration weigh ever more heavily on the mindset of many national governments.
- These considerations are further reinforced by the continuous increase over the last decade of the defence expenditure of EU member-states as a percentage of their GDP. All EU member-states have increased their defence budgets, to varying degrees.
- European defence industry is shrinking in terms of the number of licences issued, but thriving in terms of their value, which almost tripled between 2013 and 2021. France, Germany, Italy and Spain account for the lion's share of licences issued with an EU destination. In terms of license value, the top exporters are France, Germany, Poland and Spain, with France alone accounting for sixty four percent (64%) of the overall value of all licences issued in 2021. Together, these four countries account for over ninety-three per cent (93%) of the overall value of licences exported to an intra-EU destination. In terms of intra-EU imports, Germany, Greece and France top the list of 'consumers' in terms of the five-year average for 2016-21.

1. Introduction

The [Versailles Declaration](#), adopted at the informal meeting of the EU Heads of State or Government in March 2022, has significantly raised expectations for tangible progress in the field of European defence integration. Only a few weeks after the Russian invasion of Ukraine, the EU member-states agreed on the need to bolster their defence capabilities in a joined up, articulated way. The agreement entailed a substantial increase in defence expenditure with new and advanced military capabilities being developed in a collaborative way and with a focus on identified strategic shortfalls. Russian aggression played a catalytic role in highlighting and accentuating Europe's security dilemmas: Not only did the invasion break the taboo on providing lethal arms by using the European Peace Facility (EPF) to arm Ukraine, it also set in motion a broader spiralling dynamic of strengthening European defence, either individually or collectively. Collectively, the EPF activation has been showcasing European solidarity with Ukrainian resistance, alongside the extensive sanctions regime imposed on Russia. Individually, acknowledging the large gaps in European defence and the urgent need to fill them, many EU member-states have increased their national defence budgets to reinforce their deterrent capacity.

One year on from Versailles, we need to take stock of the existing frameworks for defence collaboration between EU member-states and explore their potential synergies. Such collaboration exists both within the EU institutional structure (EDF, EDIRPA, EPF, EDA, PESCO projects, CSDP operations and missions, European Rapid Deployment Capacity / EU Battlegroups) and outside it, in bilateral or minilateral formats (like the existing multinational military structures /commands and the 2021 defence agreement between France and Greece or the 2023 Franco-Spanish Treaty of Friendship and Cooperation). Collaboration may have an operational or economic/industrial dimension, without excluding hybrid schemes that combine both. The operational dimension entails military collaboration 'in the field', whether this be tried, tested and ongoing (e.g., existing military formations and units, on paper or in action) or prospective (e.g., a binding defence clause). The economic/industrial dimension entails agreements that aim to foster economic and/or industrial cooperation, including *inter alia* the co-development and co-production of armaments as well as joint military purchases. Finally, the volume of the arms trade between the EU member-states is another indirect indication of defence collaboration that we are incorporating into our analysis. The underlying rationale is that the procurement of military equipment, especially at volume, suggests close political ties and an increased level of interoperability between armed forces, which in turn entails a potential for closer defence collaboration, or at least for an emerging European defence market.

This paper, which is the abridged version of a longer and more comprehensive one analysing in greater length intra-EU defence collaboration, is divided into five parts: Following this brief introduction, the second part presents and discusses two of the most significant collaborative schemes that currently operate within the EU framework: namely, EDF and PESCO. Although the other extant schemes are not underestimated, this focus allows the EU member-states to be clustered into three groupings according to their degree of engagement in defence collaboration within the EU structures: the 'vanguard', the 'lukewarmers' and the 'loiterers'. The third part provides an overview of the active schemes that exist outside the EU framework. Though the list is not exhaustive, it is quite representative in the sense that it maps a dense network of military collaborative interactions ranging from a bilateral arms trade to defence

pacts. The fourth part examines the volume of the intra-EU arms trade, highlighting the ‘producers’ and the ‘consumers’ in the emerging European defence market. We conclude by bringing together the insights from the previous analysis and highlighting the key findings and the road ahead.

Our main findings are the following:

1. Unsurprisingly, France is the indisputable leader in EU defence collaboration, both within the EU institutional framework (PESCO and EDF alike) and with regard to bilateral and plurilateral schemes outside it. Followed closely by Italy, Spain, Germany and Greece, they form the vanguard group, which could constitute the inner core of any future EU defence integration venture.
2. Through EDF, the Commission is forging ahead and supporting financially closer collaboration between the defence industries of EU member-states. In the absence of far-reaching industrial cooperation schemes outside the EU framework, the economic considerations of intra-EU defence collaboration weigh ever more heavily on the mindset of many national governments.
3. These considerations are further reinforced by the continuous increase over the last decade of the defence expenditure of EU member-states as a percentage of their GDP. All EU member-states have increased their defence budgets, to varying degrees.
4. The European defence industry is shrinking in terms of the number of licences issued, but thriving in terms of their value, which almost tripled between 2013 and 2021. France, Germany, Italy and Spain account for the lion’s share of licences issued with an EU destination. In terms of license value, the top exporters are France, Germany, Poland and Spain, with France alone accounting for sixty four percent (64%) of the overall value of all licences issued in 2021. Together, these four countries account for over ninety-three per cent (93%) of the overall value of licences exported to an intra-EU destination. In terms of intra-EU imports, Germany, Greece and France top the list of ‘consumers’ in terms of the five-year average for 2016-21.

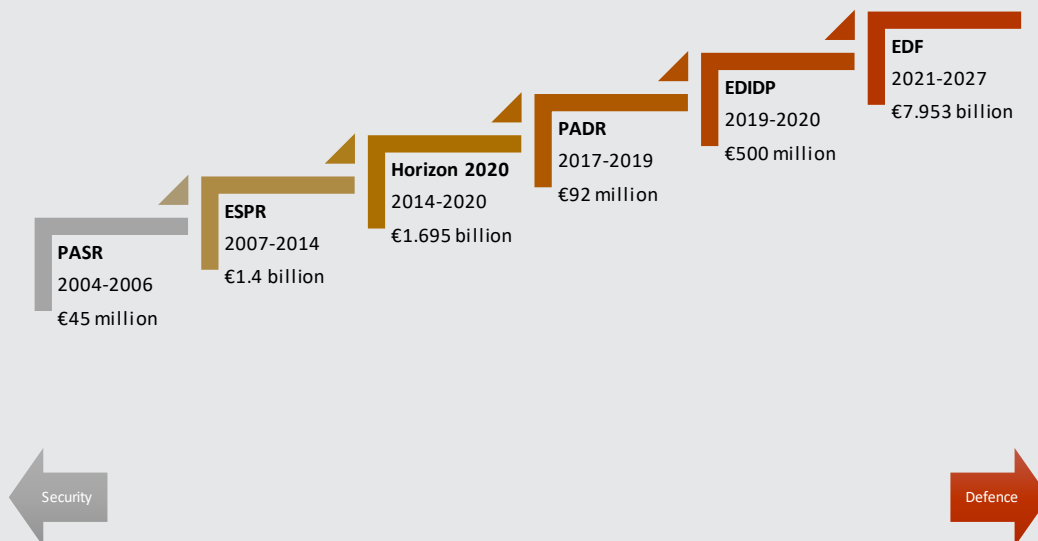
2. Defence Collaboration within the EU Institutional Framework

2.1 European Defence Fund (EDF)

In April 2021, Regulation 2021/697 officially established the European Defence Fund (EDF), a new milestone in EU defence collaboration. It is the culmination of a long-term effort by the Commission to support the European defence industry (Figure 1). Successive schemes have included the Preparatory Action for Security Research (PASR) in 2004, which served as the test-case for the creation of the European Security Research Programme (ESPR) in 2007. Both programmes focused on security research projects and included dual-use technologies, which brought the fields of security (terrorism, crime, borders and infrastructures) and defence (duality of technologies; civil and military) closer together (Lavallée, 2011, p. 376). In the 2014-20 Framework Programme, civil security research was further reinforced through the

Horizon 2020 programme (Csernaton, 2021, p. 32). The Barroso Commission pushed for research funding programmes which focused explicitly on defence rather than security, but member-states did not support such actions (Hoeffler, 2023, pp. 13-14). It was only under Juncker’s Presidency that the European Defence Action Plan (EDAP) was launched, with two preparatory projects: the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and the European Defence Industrial Development Programme (EDIDP), which were established in 2017 and 2019 respectively (Harroche, 2020, pp. 853-854). Both actions were replaced by the EDF in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework (MFF), entailing a substantial upgrade in terms of allocated funds. However, Juncker’s vision for common military assets, some of them even owned by the EU, was never materialized, since a mechanism for collective military procurement or a pool of military resources have yet to be put in place (Hoeffler, 2023, p. 17).

Figure 1: Evolution of EU funding programmes for security & defence R&D until the launch of EDF



Sources: Oikonomou, 2009; [European Commission, 2014](#); [European Commission, 2017](#); [European Commission, 2019](#)

The Fund is underpinned by a supranational political logic, with almost eight billion Euros put at the disposal of the EU for research, development and supporting defence-related collaborative projects.¹ This sum is being directed at seventeen thematic (e.g., ground, naval and air combat) and horizontal (disruptive

¹ The exact amount is €7.953 billion, of which €5.3 billion are distributed to development actions. The Commission’s initial proposals for a €13 billion EDF were undermined by the economic downturn related to Covid-19 and the overall financial constraints of several member-states, which watered down the ambitions of those with strong military industrial bases in Europe: France, Germany, Italy and Spain (Håkansson, 2021, p. 602).

technologies and innovative defence technologies for small and medium size enterprises (SMEs)) action categories in the current MMF. The main objective of this new financial tool is to strengthen the competitiveness of the European defence industry by means of more, smarter and collective investment aimed at building economies of scale and avoiding costly duplications. EDF operates through annual work programmes on the basis of which specific calls for proposals are issued each year.² The co-financing rate can reach 100%, except in the case of studies and the testing/certification of a defence product, for which the maximum rates are 20% and 80% respectively. Additional funding rates exist for PESCO projects and projects in which SMEs and mid-caps take part.

The EDF's overall funding may be considered modest in comparison to the MFF's overall budget of €1.074 trillion and to most of the respective national investments. However, at the EU level, the EDF's eligibility criteria and governance model can become a game changer not only for the European defence technological and industrial base (EDTIB), but also for the defence dimension of the European project. The aspirations for a real Defence Union may come true through the backdoor of economic and industrial cooperation. The *de facto* expansion of the Commission's competence in the field of defence is evident in the preamble to the relevant Regulation 2021/697. It refers to Article 173(3) of TFEU, which allows the Union to contribute under certain conditions to the existence of a competitive European industry. Even if the EDF is essentially a defence-related initiative, its legal basis is not based on the provisions on the Common Security and Defence Policy but rather on those of EU industrial policy (Alexis, 2022, p. 2).

The EDF operates on the basis of eligibility criteria that can be divided into two main categories: a) the country of origin of each entity, and b) the number of entities in a consortium (Articles 9 and 10). Regarding the former, only contractors *from* and located *in* the EU or an associated country's territory are eligible, with the notable exception of Norway. The participating entities should not be controlled by (entities from) third countries. As far as the latter is concerned, based on the EDF's goal of fostering defence industrial cooperation, only consortiums that consist of entities originating from three or more different member-states (or associated countries) are eligible. At least three of those entities, established in two or more member-states (or associated countries), should not control each other. The underlying rationale is the building of multi-country consortiums and the widest possible dispersion of the funding pie.

In terms of governance, the EDF is clearly supranational in nature, with member-states in the back seat. They designate representatives to the EDF Programme Committee, together with personnel from the European Defence Agency (EDA) and the European External Action Service (EEAS). These representatives assist the Commission in the annual work programmes, but are excluded from the processes whereby the proposals are evaluated and selected. Rather, it is the Commission, with the support of appointed

² The [first annual work programme](#), in 2021, allocated €1.2 billion to fifteen categories of action consisting of thirty-seven different topics. The [second annual work programme](#), published in 2022, will allocate €924 million to sixteen categories of action, consisting of thirty-three different topics. The [third annual work programme](#), published in 2023, is structured along 7 calls (4 thematic and 3 dedicated to SMEs and disruptive technologies), consisting of thirty-four different topics, and is expected to allocate €1.2 billion.

independent experts, that is responsible for the ethics screening and assessment, as well as for the selection of the actions to be funded. The list of selected independent experts is not made public, leaving no room for interference from national capitals (Brichet et al., 2021, p. 3).

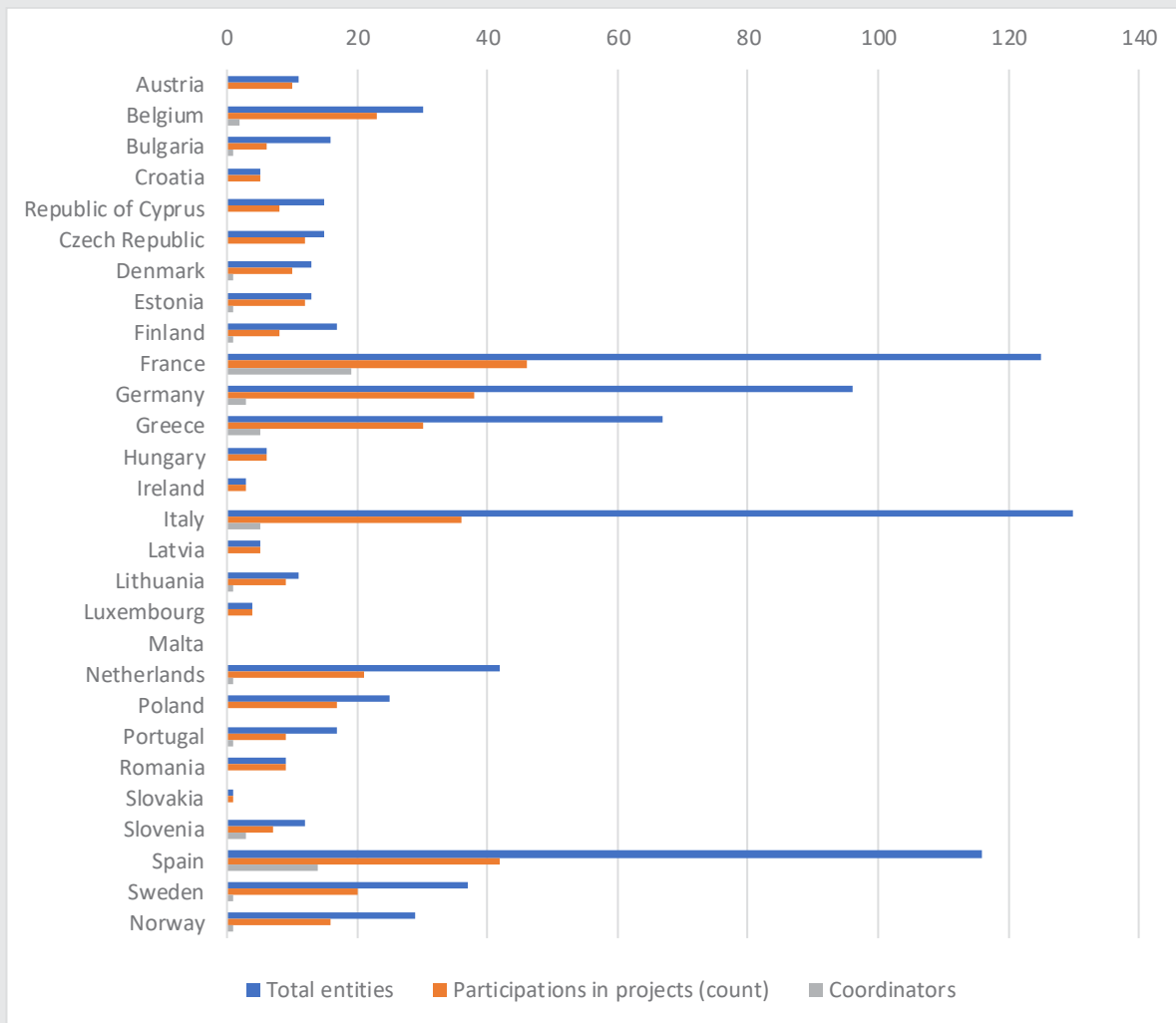
Table 1 and Figure 2 provide an overview of the dynamics of EDF operation regarding the total number of participating entities, their countries of origin, the number of projects they are engaged in, as well as any coordinating role they may have undertaken. With the exception of Malta, entities from all other EU member-states (plus Norway) have joined one or more consortiums. Italy is the country with the most participating entities, followed by France, Spain, and Germany. Revealing a noteworthy dynamism and potential, Greece is ranked fifth, with sixty-seven entities included in at least one consortium which benefits from EDF funds. In terms of the number of projects these entities participate in, the French entities come in first, followed by their Spanish, German, Italian, and Greek counterparts. In terms of coordination roles, which indicate the participating entities' leadership role and potential, French and Spanish entities are well ahead of the field, suggesting a significant dynamism within their defence industries, which are also both willing and ready to take advantage of the opportunities to which EDF has given rise. Greek entities are also quite active, taking the coordinator role in five projects. Despite the large number of Italian entities which participate in funded projects, the number of projects they lead is very small: just five, equal to the number of Greek-led projects. German entities do even worse, leading just three projects (the same number as Slovenia). What clearly emerges from these figures is a core group of five countries, which include Greece, whose defence industries are active at the European level and which could potentially drive the conglomeration of the European defence industry.

Table 1: European Defence Fund participation performance

Country	Total entities	Participations in projects (count)	Coordinators
Austria	11	10	0
Belgium	30	23	2
Bulgaria	16	6	1
Croatia	5	5	0
Republic of Cyprus	15	8	0
Czech Republic	15	12	0
Denmark	13	10	1
Estonia	13	12	1
Finland	17	8	1

France	125	46	19
Germany	96	38	3
Greece	67	30	5
Hungary	6	6	0
Ireland	3	3	0
Italy	130	36	5
Latvia	5	5	0
Lithuania	11	9	1
Luxembourg	4	4	0
Malta	0	0	0
Netherlands	42	21	1
Poland	25	17	0
Portugal	17	9	1
Romania	9	9	0
Slovakia	1	1	0
Slovenia	12	7	3
Spain	116	42	14
Sweden	37	20	1
Norway	29	16	1

Figure 2: EU Member-States' participation in EDF



Source: [European Defence Fund, 2023](#)

2.2 Permanent Structured Cooperation (PESCO)

Permanent Structured Cooperation (PESCO) constitutes a form of differentiated integration in the field of security and defence, as defined by Article 42(6) of TEU. Article 46 outlines the procedures by which a member-state can participate in and withdraw from this permanent structured cooperation, and Protocol 10 defines the objectives along with the measures that have to be undertaken within this framework. Although the provisions already existed in the Lisbon Treaty, PESCO was [officially launched](#) in December 2017, when the participating member-states agreed on five core legally-binding commitments: increased defence investments (20% of their total military expenditures); common defence apparatus (harmonized

requirements for capability development projects); the enhanced availability, interoperability, flexibility and deployability of their armed forces; closer cooperation for the common good; and the joint development of equipment programmes under the auspices of EDA (Fabry, Koenig, & Pellerlin-Carlin, 2017).

Before its awakening in December 2017, PESCO was the “sleeping beauty” of European defence collaboration (Nováky N., 2018, p. 1; Juncker, 2017; Fiott, Missiroli, & Tardy, 2017, p. 7; Benavente, 2017; Mauro, 2015). There had been two earlier attempts to bring PESCO back from the dead: the first was in a 2010 non-paper by Belgium, Hungary and Poland; the second in a request by Italy and Spain to the then HR/VP Baroness Catherine Ashton to add PESCO to the agenda of the Foreign Affairs Council meeting (Blockmans, 2018, pp. 1808-1809). The Brexit referendum gave new impetus to PESCO, as indicated by the Franco-German 2016 non-paper which identified PESCO as a means to meeting the objectives outlined in the EU Global Strategy (Mauro & Santopinto, 2017, p. 14). In July 2017, France, Germany, Italy and Spain put forward a proposal for an inclusive and ambitious PESCO, a proposal that was also endorsed by Belgium, the Czech Republic, Finland and the Netherlands (Zandee, 2018, p. 2). The launch of PESCO became possible only after the convergence of the different strategic cultures of France and Germany: the former had advocated the formation of an exclusive coalition comprising a select few member-states possessing the requisite willingness and capability to move forward jointly; the latter had espoused the establishment of an open framework for cooperation based on inclusion, future commitment, benchmarks and deliverables (De France, 2019, p. 8-9; Fiott, Missiroli, & Tardy, 2017, p. 21).

PESCO’s intergovernmental nature is explicitly mentioned in the Protocol, which references the primacy of member-states, underscoring the fact that participating member-states remain at the centre of the decision-making process. The HR/VP and subordinate agencies, namely EDA and EEAS, shall play a supportive and coordinating role. There are currently 25 participating member-states in PESCO projects. Following a referendum held in summer 2022, Denmark is set to join PESCO. Malta is the only EU member-state not currently participating, but the nation may apply in the future if PESCO focuses on coordinating arms procurement and does not become more militarized (Lazarou & Friede, 2018, p. 6; Blockmans & Crosson, 2021, p. 91). Although participation is open to third states under certain conditions, project members decide on whether to accept or reject additional countries as project members or observers.³

The PESCO architecture entails a projects-based design, with 60 projects having been launched in four release waves: 17 in the first (March 2018) and second (November 2018), 13 in the third (November 2019),

³ The issue of third states’ participation in PESCO has been debated in depth. Proponents of opening up participation, like Germany and Poland, have argued that the EU can take advantage of the advanced technology of other states, while ensuring that the US remains attached to the European defence. On the other hand, some EU member-states are reluctant to invite third states to join, either because this would call into question the efforts being made to achieve European strategic autonomy (like France), or because of existing security concerns (like Cyprus and Greece in the case of Türkiye’s candidacy). [Council Decision \(CFSP\) 2020/1639](#), published in November 2020, allowed third states that share the EU’s values and principles, provide substantial added value to PESCO projects, and have an active Security of Information Agreement with the EU, to be invited to join following an official invitation made by the participating members of a specific project and a unanimous decision made by the Council (excluding Denmark and Malta). Based on that decision, the US, the UK, Canada and Norway have been authorized to participate in the Military Mobility project, which is extremely important for both the EU and NATO (Bessems, 2021).

and 14 in the fourth (November 2021) (Martill & Gebhard, 2023, p. 111).⁴ In May 2023, the Council will select the next projects to be launched as part of the [fifth wave](#). These projects fall into seven military domains, as depicted in Image 1.

Image 1: Number of ongoing PESCO projects per domain



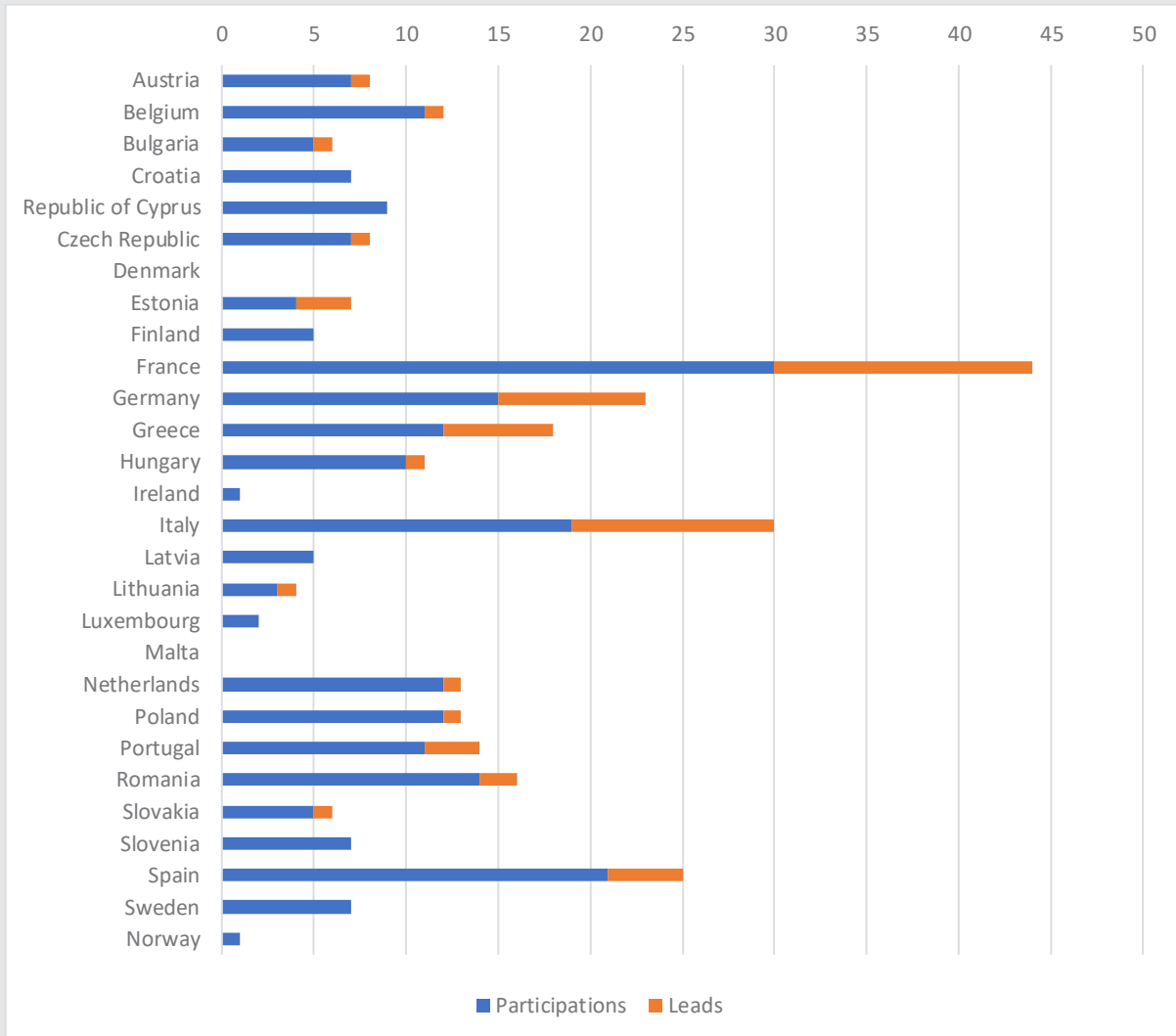
Table 2 and Figure 3 provide an overview of the commitment of EU member-states to PESCO, as illustrated by the number of projects they join and lead. **France is the undisputed leader in this collaborative framework, followed by Italy, Spain, Germany and Greece.** Paris tends to participate in projects related to the development of joint capabilities, while its interest in maritime and air projects stems from its sophisticated defence industry in these areas. Rome is also interested in building joint capabilities, albeit with a distinct emphasis on land and cyber security systems. Madrid is similar to Paris, albeit with a comparatively greater emphasis on shared capabilities. Berlin focuses on air and cyber security capabilities, while Athens prioritizes maritime and land projects.

⁴ In February 2020, the members of the “European Union Training Missions Competence Centre (EU TMCC)” project decided to terminate it.

Table 2: Participation in PESCO Projects and Lead Roles

Country	Participations	Leads
Austria	7	1
Belgium	11	1
Bulgaria	5	1
Croatia	7	0
Republic of Cyprus	9	0
Czech Republic	7	1
Denmark	0	0
Estonia	4	3
Finland	5	0
France	30	14
Germany	15	8
Greece	12	6
Hungary	10	1
Ireland	1	0
Italy	19	11
Latvia	5	0
Lithuania	3	1
Luxembourg	2	0
Malta	0	0
The Netherlands	12	1
Poland	12	1
Portugal	11	3
Romania	14	2
Slovakia	5	1
Slovenia	7	0
Spain	21	4
Sweden	7	0
Norway	1	0

Figure 3: Participation in PESCO Projects and Lead Roles

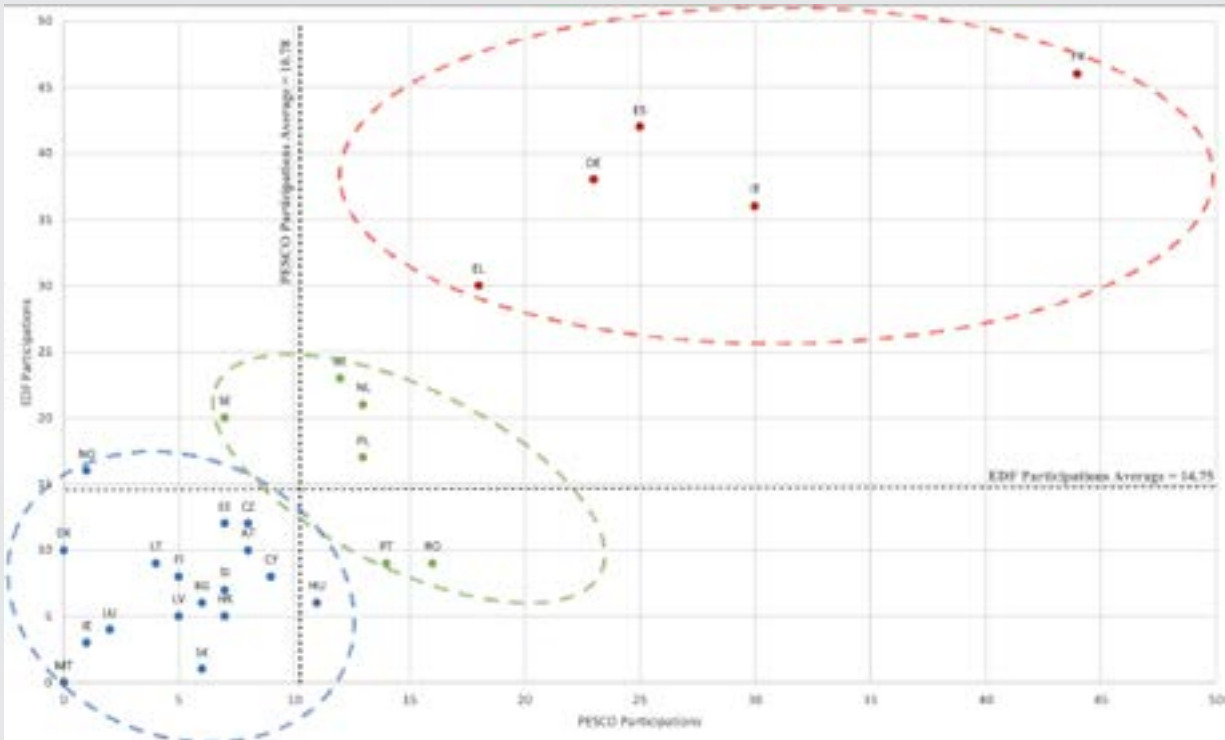


Source: [Council of the EU, 2021](#)

2.3 Three Clusters of Defence Collaboration within the EU

A combined analysis of EDF and PESCO enables EU member states to be placed in three clusters vis-à-vis their engagement and interest in collaborative initiatives of this sort (Figure 4). The levels of participation in the EDF are determined by the number of projects in which at least one entity from a given country is involved, rather than by the total number of entities participating across the board. However, the levels of participation in PESCO are based on the total number of participations in projects, including lead roles.

Figure 4: PESCO participations and EDF involvement



The 'Vanguard'

Which countries can be said to be leading European defence collaboration? A group of five countries constitute the vanguard. France is the most active player in the field, in terms both of PESCO participation and of capitalising on the economic and industrial cooperative framework provided by EDF. This is further reinforced by France's leading role in CSDP military operations, especially in Africa, which is not discussed here. Italy and Spain follow the French lead, with the former more active within the PESCO framework and the latter more active in positioning its national defence industry through EDF. Given its political importance and economic/industrial magnitude, Germany could not be missing from this group, but it follows developments rather than taking the lead. Greece's presence is not surprising, given its security concerns and the diplomatic diversification of the security portfolio it has consciously adopted to maximise its deterrent capacity.

The 'Lukewarmers'

In the broader discourse on climate change, 'lukewarmers' are identified as those who believe in climate change but do not consider it a potentially catastrophic phenomenon. Used here, this neologism refers to those EU member-states that see some merit in the EU defence integration process but are not

enthusiastic about it for a range of reasons. Poland identifies the potential benefits of European defence cooperation, but its traditional Russia-focused security concerns, heavily reinforced by current developments, lead it to assign primacy to the US and to NATO. The Netherlands aspires to foster its defence industry, which focuses heavily on high-tech, dual-use systems and depends largely on exports (Zandee, 2019, pp. 3-4). Sweden's entities are exhibiting a growing assertiveness, partly because of the country's traditionally large defence industry (Olsson, 2019, p. 4). Obviously, developments regarding Sweden's NATO membership will also affect the country's stance on European defence collaboration. Finally, Romania has a promising industrial base and is actively seeking funding within the PESCO and EDF frameworks to support its numerous small and medium enterprises (SMEs) and start-ups which focus on IT and produce dual-use goods (Latici, 2020, p. 4).

The 'Loiterers'

This third cluster includes those EU member-states--more than half of the whole- that have yet to show any significant interest in the ongoing initiatives. This group is characterised by heterogeneity, since it includes member-states that have traditionally kept their distance from defence collaboration (like Denmark, Malta and Ireland) as well as those that seek to maintain a degree of neutrality (namely Austria). It also includes small countries with few military resources or weak defence industry (like Bulgaria, Cyprus, Latvia, Lithuania and Luxembourg) and medium-size states that welcome the European defence funding opportunities without this prejudicing the primacy of NATO (like the Czech Republic, Slovakia and Slovenia). It will be interesting to see if Estonia and Finland increase their engagement in the aftermath of the Russo-Ukrainian War.

3. Defence Collaboration Outside the EU Framework

Defence partnerships between EU member states, with or without the participation of third countries like the US, create a dense network of defence interactions of various intensity and depth (Andersson, 2023). Their members may overlap, but each partnership has distinctive features and builds on different drivers, which may include geographical proximity, similar strategic cultures, and/or shared technological or industrial interests. While some partnerships are very traditional, top-down general agreements, many European defence collaboration efforts are now bottom-up and demand-driven with a focus on maintaining or developing key defence capabilities (Andersson, 2015).

Our analysis distinguishes between three different types of defence agreements: a) agreements with an explicit defence clause, which usually bring together both the operational and the industrial branches of the signing parties in a comprehensive and far-reaching way; b) agreements with a specific military or industrial focus; and c) agreements, including letters of intent and accords, which have potential but have not yet been substantially implemented.

Without going into the details of the different partnerships presented indicatively in Table 3, the Mediterranean region clearly emerges as a focal point for defence-related interactions (Group A). Three out of four agreements entailing deep defence collaboration have been signed by EU Mediterranean states, the fourth being a revised and updated version of the agreement which has underpinned the Franco-German axis for six decades. France holds the key in all four agreements, which reinstate France's geopolitical role and interest in the region as well as capturing its converging security concerns with the other three main Mediterranean countries, in particular. Theoretically, these agreements' overlapping membership creates a deep regional defence collaboration network in the Mediterranean with binding defence commitments indicative of French aspirations in the region.

At the same time, there are a plethora of enhanced military cooperation schemes (Group B). Without claiming that the list is exhaustive, it nonetheless provides some indications about the state of operational 'in-the-field' collaboration between EU member-states. The BeNeLux trio is dominant in four of them, creating another distinct nexus of defence cooperation. The Southern rim features only one such scheme (EUROMARFOR), with France and Italy taking the lead and Spain and Portugal participating, while the Nordic countries (Finland, Sweden and Denmark) collaborate within the loose framework of NORDEF, together with Norway. Franco-German collaboration can be seen in two such schemes (EUROCORPS and the European Air Transport Command), bringing on board other EU members as well. It is too early to assess the European Sky Shield Initiative (ESSI), and the same holds for the Air Force Cooperation between the Nordic countries announced in March 2023.

The last category includes schemes that have yet to demonstrate their usefulness or role within the European defence architecture (Group C). Most of these agreements and collaborations remain on paper and not much can be said about their practical implementation. Although the potential of many such agreements is high, their lack of an explicit *modus operandi* generates concern about their operational— or, rather, political—rationale. For example, the French-led European Intervention Initiative (EII) resembles a more flexible PESCO and illustrates the French investment in collaborative defence schemes both within and outside the EU institutional framework. An obvious question is what added value such initiatives bring, along with the degree of potential duplication they may give rise to. France seeks to keep both intra- and extra-EU paths of defence collaboration open as credible alternatives to each other, and has no intention of putting all its eggs in the same basket. Which path it eventually follows will depend on the future dynamics of European defence collaboration.

Table 3: Plurilateral/bilateral schemes of defence cooperation in Europe

Group A - Partnerships with defence clauses						
Treaty Name	Party A	Party B	Year	Defence clause – Bilateral	Reference to mutual assistance clause – EU (A. 42(7) TEU)	Reference to defence clause - NATO
Franco-Greek Defence Agreement	France	Greece	2021	Article 2	-	Article 3
Treaty of Aachen	France	Germany	2019	Article 4.1	Article 4.1	Article 4.1
Franco-Spanish Friendship Treaty	France	Spain	2023	-	Article 9.2	Article 9.2
Quirinal Treaty	France	Italy	2021	-	Article 2.1	Article 2.1
Group B - Enhanced military cooperation schemes						
Scheme Name	Party A	Party B	Other parties	Year	Multinational command	Pool of personnel & resources
Belgian-Luxembourg reconnaissance battalion	Belgium	Luxembourg	-	2030	Binational command	Yes
BeNeSam	Belgium	Netherlands	-	1996	Binational command	Yes
BeNeLux Air Defence	Belgium	Netherlands	Luxembourg	2015	No	No
EUROCORPS	France	Germany	Belgium, Luxembourg, Poland, Spain	1992	Yes	Yes
European Air Transport Command (EATC)	France	Germany	Belgium, Italy, Luxembourg, Netherlands, Spain	2010	Yes	Yes
Belgium-Luxembourg Binational Air Transport Unit	Belgium	Luxembourg	-	2020	Binational command	Yes
EUROMARFOR	France	Italy	Spain, Portugal	1995	When deployed	No standing forces
European Sky Shield Initiative (ESSI)	Germany	UK	Belgium, Bulgaria, Czechia, Denmark, Estonia, Finland, Hungary, Latvia, Lithuania, Netherlands, Norway, Romania, Slovakia, Slovenia, Sweden,	2022	No	No
NORDEFCE	Finland	Sweden	Denmark, Norway	2009	No	No
Motorized Capacity (CaMo)	Belgium	France	-	2018	No	No
Nordic Air Force Cooperation	Denmark	Finland	Norway, Sweden	2023	Possibly yes	Possibly not (yet)

Group C - Secondary schemes						
Name	Party A	Party B	Party C	Party D	Other parties	Year
Quadripartite Initiative – QUAD	France	Cyprus	Greece	Italy	-	2020
European Intervention Initiative	France	Belgium	Estonia	Denmark	Finland, Germany, Italy, Netherlands, Norway, Portugal, Spain, UK, Sweden	2018
Central European Defence Cooperation	Austria	Czech Republic	Croatia	Hungary	Slovakia, Slovenia	2010
Lublin Triangle	Lithuania	Ukraine	Poland	-	-	2020
5+5 Defense Initiative	France	Italy	Spain	Malta	Portugal + Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia	2004

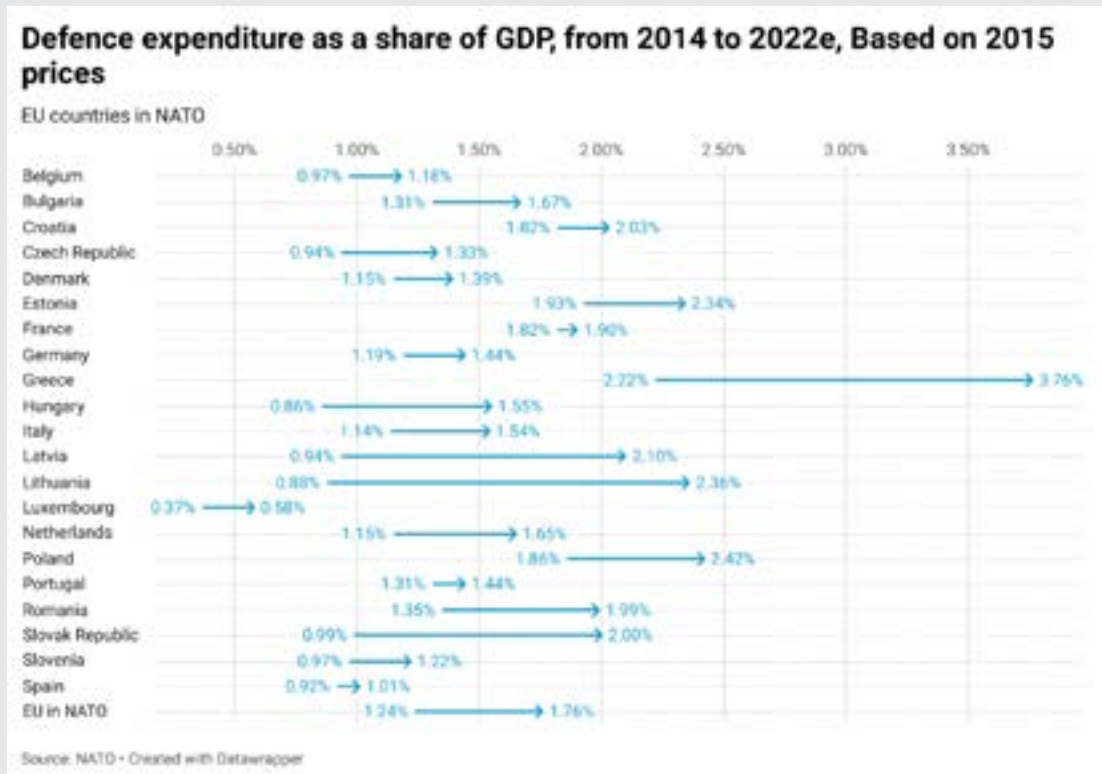
4. EU Arms Market Space in the Making?

4.1 Demand Side Evidence: Defence Budgets of EU Member-States

Although comparable data reflecting the imprint of the Russian invasion on the defence budgets of the EU27 are not yet available, there is an abundance of information about the upward trend. Reportedly, France [will be increasing](#) its multiannual military spending by €118 billion for the period 2024-2030; Germany [aims to add](#) a further €10 billion for 2024 in addition to the €100 billion Fund it announced in 2022; Italy's armed forces [will witness](#) a hike of almost €1 billion; Spain [will boost](#) its defence expenditure by almost €3 billion for 2023; [Sweden](#) and [Finland](#) are expected to allocate an additional €1.16 and €1 billion respectively for defence purposes in 2023; Poland [will increase](#) its defence expenditures by 1.5% of its GDP for 2023; Estonia's defence budget [will break](#) the of €1 billion threshold, and Lithuania [will boost](#) its defence capabilities by more than €500 million. Greece's defence expenditures [will decrease](#) by more than €750 million, but that is after consecutive years in which huge investments were made and sophisticated weaponry procured. There is thus no doubt that the defence budgets of EU member-states are rising as a result of the protracted war, and will most probably continue to do so.

However, this trend has not been fuelled solely by developments on the Ukrainian front, with governments of EU member-states that are also members of NATO systematically increasing their defence expenditure as a percentage of GDP since 2015, as illustrated in Figure 5. Following US pressure to bear more of the cost of collective security as well as attending to their own national security concerns, all EU member-states that are members of NATO have been allocating more national resources to defence in the post-financial crisis period. On average, the EU's NATO members have increased their defence expenditure as a percentage of their GDP by 0.5 per cent. Here, Greece, along with Latvia and Lithuania, are the undisputed champions, with a rise in the region of 1.5%, while France, Spain and Portugal have increased their defence expenditure the least, by approximately 0.1%.

Figure 5: Defence expenditure as a share of GDP, 2014-2022e (based on 2015 prices)



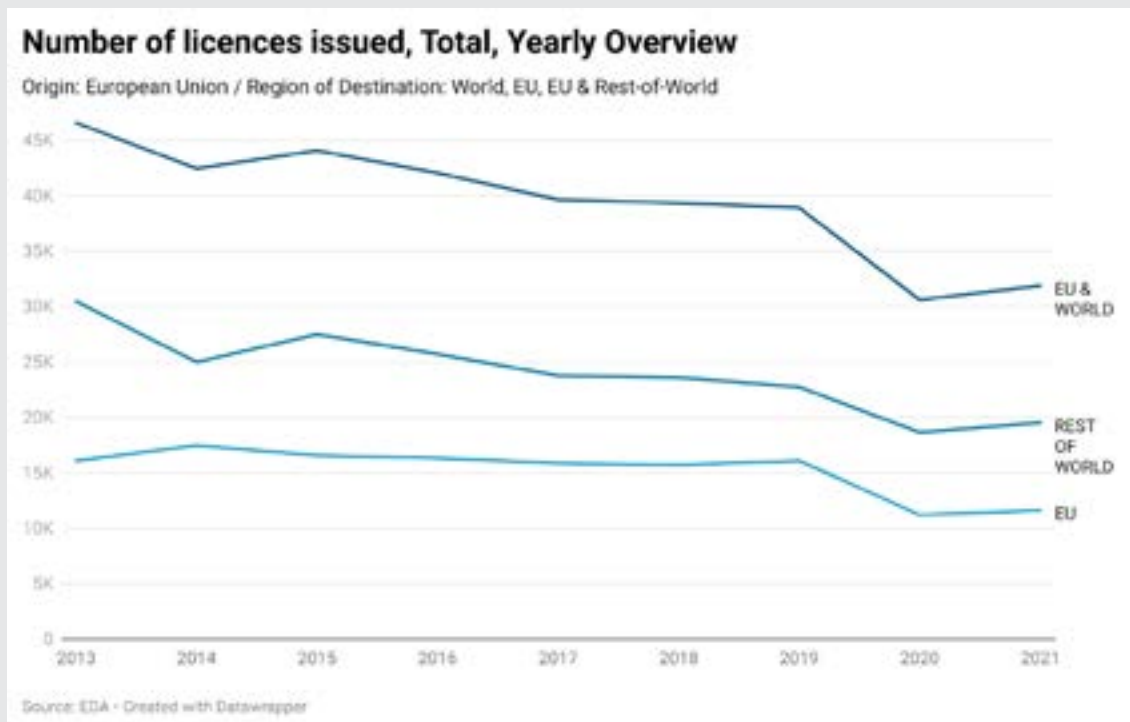
4.2 Supply Side Evidence: European Defence Industry and Core Intra-EU Exporters

On the supply side, Figures 6 and 7 indicate the number and value of export licences for military equipment issued by all EU member-states. In other words, it provides evidence on the level of military capabilities whose export national authorities have permitted. Export authorisation entails granting a licence to a specific exporter for one or multiple shipments of one or more items, as indicated, for example, in the relevant 2012 [EU Regulation on firearms](#). The real value of exports is more difficult to ascertain.⁵ Following a sharp rise in the value of the licences issued in 2013-15, export licences both intra-EU and to the rest of the world have been falling in terms both of numbers and value. Only the value of intra-EU licences have demonstrated steady growth throughout the period.

⁵ Arms export data is based on licences granted rather than on actualised exports. This is because data on actualised exports is not typically gathered or available, since it falls within the scope of trade secrecy. Each year, EU member-states submit national reports with data on the arms trade to the EU Council Working Party on Conventional Arms Exports (COARM). While all countries submit data about licenses, not all report a value for their exports. The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) also maintains a valuable database on arms exports which, accumulated using a different methodology, mostly covers deals relating to “large” weapons.

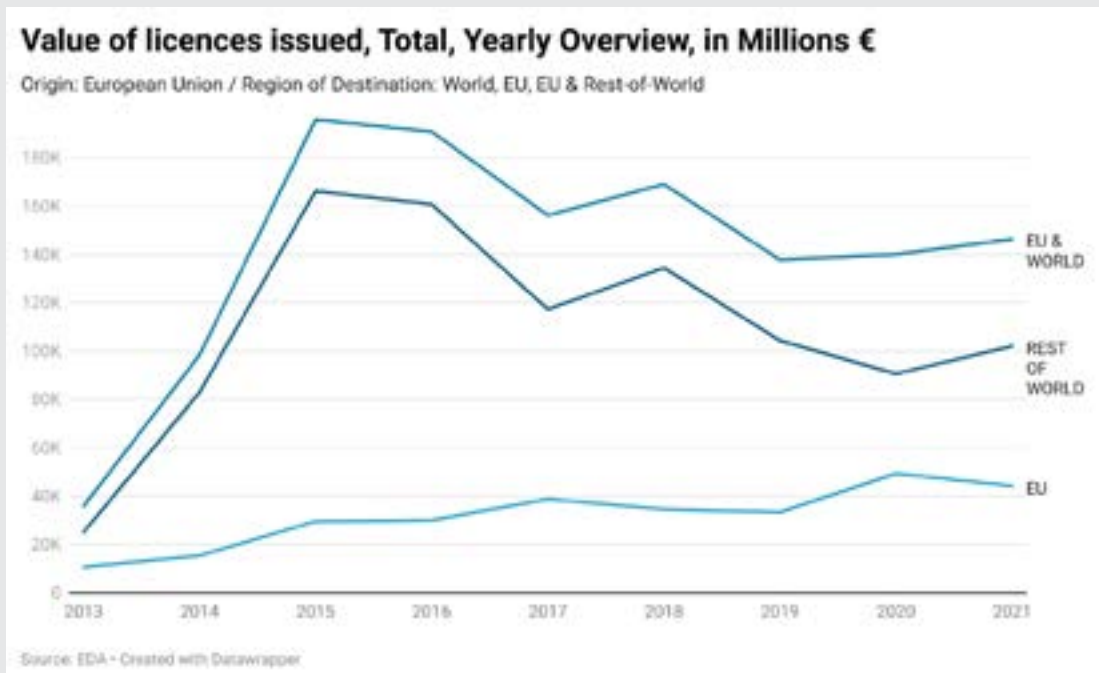
As indicated in Figure 6, overall, the number of licences issued by EU member-states fell by almost a third between 2013 and 2021, which indicates a diminishing EU role in the world arms market. This decline owes more to the fall in the number of licences issued to the rest of the world, since the intra-EU decline is less pronounced. In 2021, about two thirds of the licences were issued for the rest of the world and only one third were intra-EU focused, with a minimal rise of just one percent in comparison to 2013. Although there have been a couple of years in which intra-EU licenses accounted for over forty per cent of those issued, the main point is that the licence issuing remains heavily imbalanced, with EU member-states adopting an export-oriented rather than intra-EU-focused approach.

Figure 6: Number of licences issues, Total, Yearly Overview



Moving on to the value of the licences issued, Figure 7 shows that the value of both intra-EU licences and licenses for the rest of the world more than tripled between 2013 and 2021, reaching close to one hundred fifty billion Euros, forty four of which relate to the intra-EU trade. As mentioned above, the value of intra-EU licences has grown steadily over the period. Bringing these insights together with the number of licences, it can be seen that EU member-states issue fewer but more expensive export licences, suggesting a greater emphasis on more sophisticated and higher-value armaments. There was a sudden peak in the first two years of the period under investigation, from 2013 to 2015, with a rise of ninety per cent in 2014 alone. These were the years of the 2014 NATO Declaration and the Crimean imbroglio, and it was these exogenous factors that triggered such an impressive increase.

Figure 7: Value of licences issued, Total, Yearly Overview, in Millions €



Zooming in on the European market and looking at the intra-EU situation more closely, Figures 8 and 9 illustrate the defence market interactions between EU member-states. Germany is the EU member-state with the highest number of licences issued, although this number is in slight decline, but France has the largest share in terms of value. In terms of value, over sixty per cent of intra-EU licences originate from France.

Figure 8: Number of licences issued by country of origin

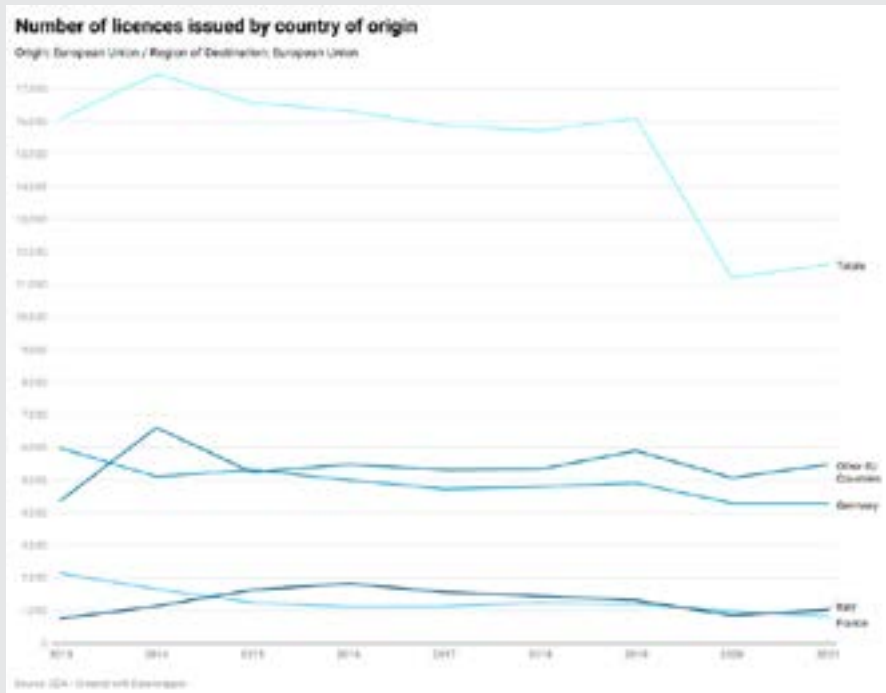
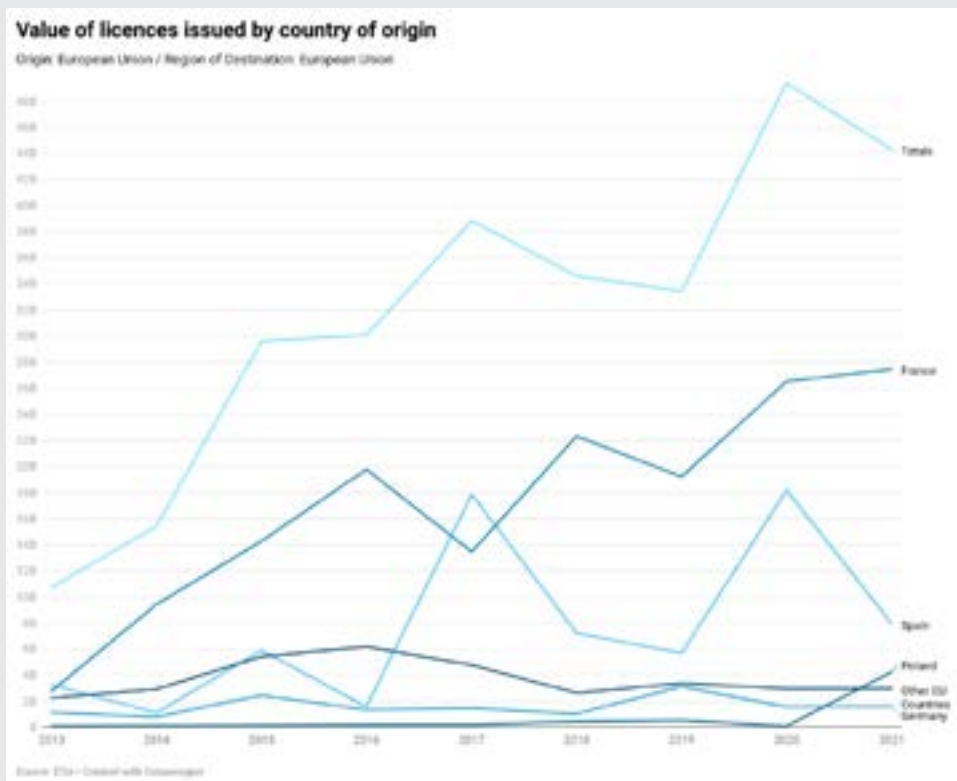


Figure 9: Value of licences issued by country of origin.



4.3 From the 'Producers' to the 'Consumers'

Moving on to the 'consumers' of these licences, France and Germany contribute a good deal to the size of the emerging EU market in terms of licences issued, though the number of licences is in decline. Indeed, the EU member-states for which licences are issued in large numbers feature the same downwards trend (Figure 10). This is in line with the earlier finding about the decrease in the overall number of licences issued by EU member-states for exports destined for other EU countries. In terms of the value of licenses, Greece is the undisputed champion, more than tripling the amount it spent on armaments procurement from 2019 to 2020 and maintaining these high levels into 2021, too. Germany follows Greece in terms of value, despite a small drop in 2021; whether the significant boost in German defence expenditure will be directed intra-EU or elsewhere is an interesting question. Croatia also features a sharp increase, with a spending spree in 2021. For its part, France reveals significant fluctuations from year to year (Figure 11).

Figure 10: Number of licences issued by country of destination.

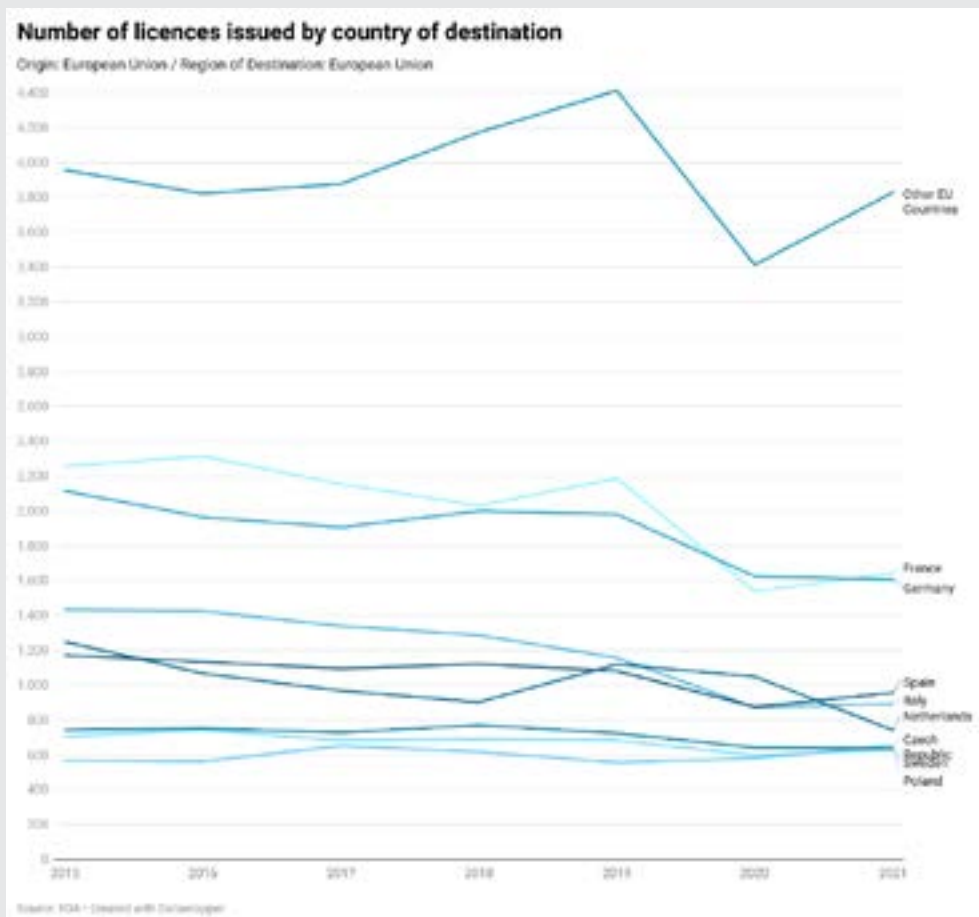


Figure 11: Value of licences issued by country of destination, Millions €

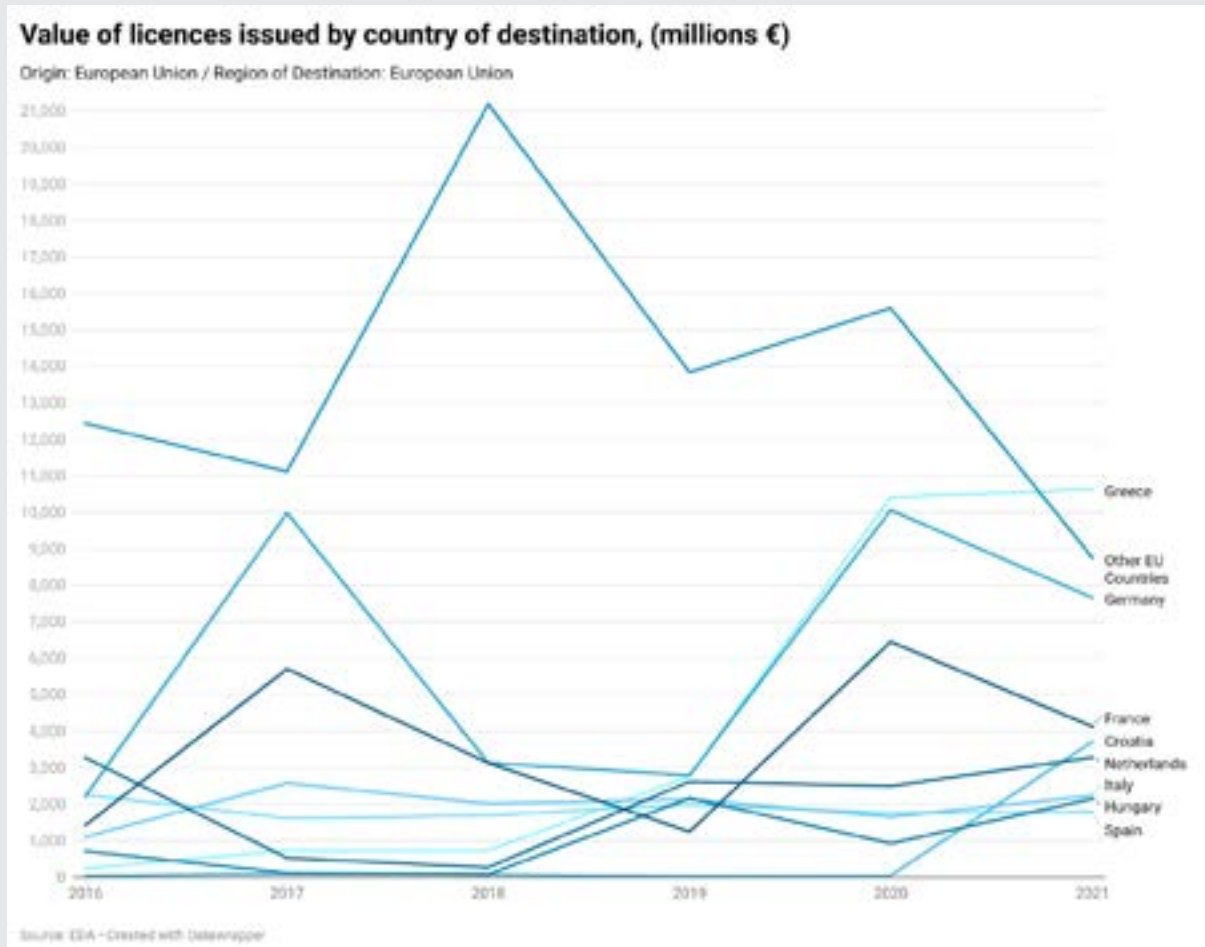
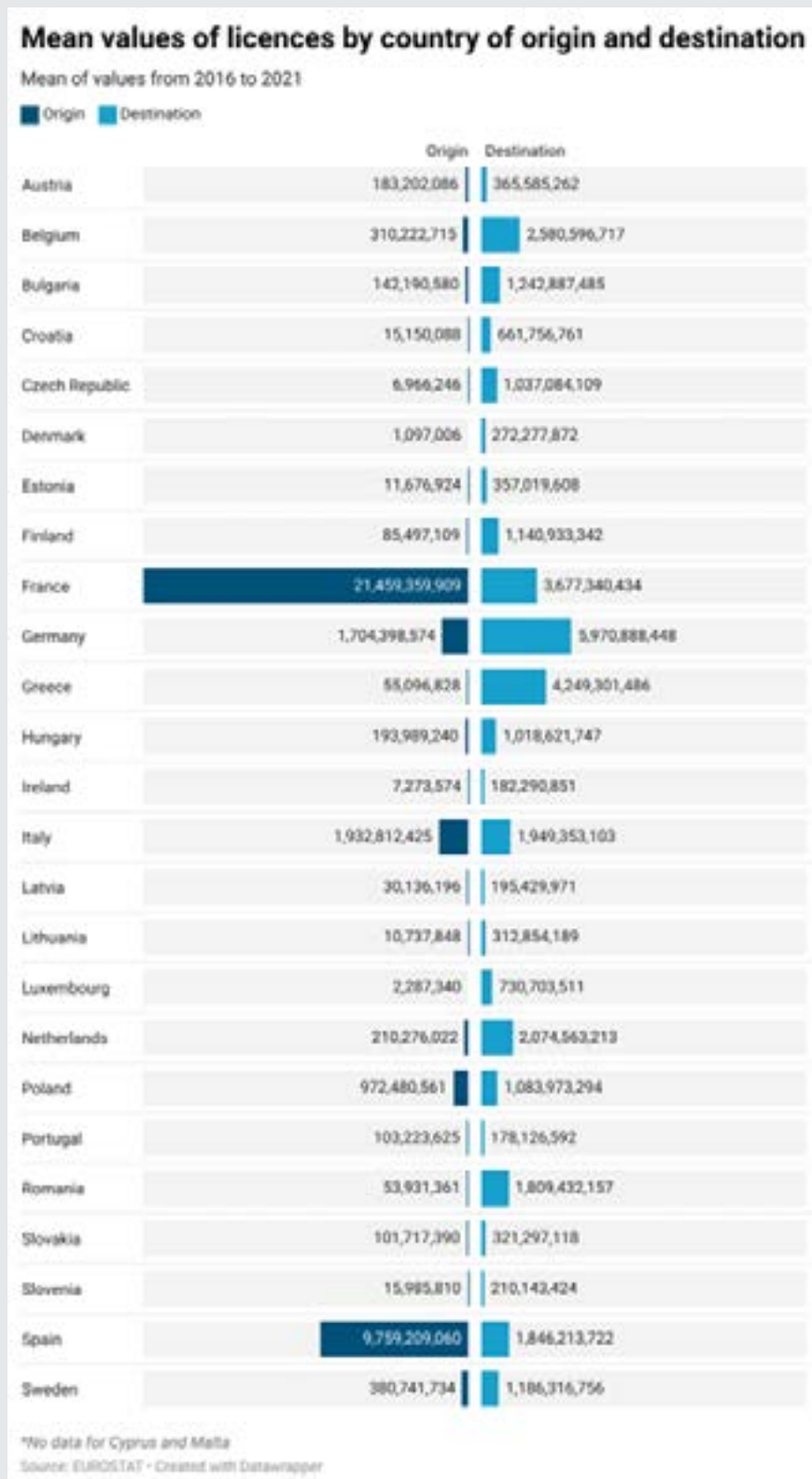


Figure 12 illustrates the five-year average (2016-21) of EU member-states' arms trade balance. A cluster of four countries that includes France, Germany, Greece and Spain is the most active in the EU defence market in terms of the total value of exchanges. France and to a lesser extent Spain are the two countries which have benefitted most from the emergence of an EU defence market, with both running an impressive trade surplus of almost eighteen and eight billion Euros respectively. Greece and to a lesser extent Belgium, Romania and the Netherlands appear in the list due mainly to their procurement of EU-produced weaponry rather than the exporting activity of their defence industries. Italy and Poland are more balanced.

Figure 12: Trade balance between EU member-states: 5-Year Average (2016-21), Millions €



5. Conclusions

France emerges as the undisputed leader in EU defence collaboration, both within the EU institutional framework (PESCO and EDF alike) and in terms of bilateral and plurilateral schemes outside it. Followed closely by Italy, Spain, Germany and Greece, these five member-states form the vanguard group which could constitute the inner core of any future EU defence integration venture. Fuelled by growing security concerns and the concomitant window of opportunity, an ongoing supranationalization of defence cooperation is slowly taking place, with the Commission pressing ahead and supporting financially closer collaboration between the defence industries of EU member-states through EDF. In the absence of far-reaching industrial cooperation schemes outside the EU framework, the economic considerations of intra-EU defence collaboration weigh ever more heavily on the mindset of many national governments.

These considerations are further reinforced by the ongoing increase over the last decade of EU member-states' defence expenditure as a percentage of their GDP. Despite the sluggish growth of the European economy in recent years, defence remains a priority for all member-states, but obviously a still higher priority for the governments of states facing imminent security threats in Eastern Europe and the Southeast Mediterranean. All EU member-states have increased their defence budgets, to varying degrees.

The European defence industry is shrinking in terms of the number of licences issued, but thriving in terms of their value. The former is particularly evident in terms of licences issued for the rest of the world, and indicative of the greater international competition EU countries are facing in the arms trade. However, while the number of licenses has halved, the value of the licences almost tripled between 2013 and 2021. France, Germany, Italy and Spain issue the lion's share of licences issued with an EU destination, although the numbers for the first two are falling steeply. In terms of license value, France, Germany, Poland and Spain dominate the field, with France alone accounting for sixty four percent (64%) of the overall value of licences issued in 2021. Together, these four countries account for more than ninety-three per cent (93%) of the overall value of licences issued with an EU destination. In terms of licences with an intra-EU destination, Germany, Greece and France top the list of 'consumers' viewed as a five-year average (2016-21).

The mapping of the EU defence market reinstates the primary role of the same five member-states that comprise the vanguard of EU defence collaboration: France, Germany, Italy, Spain and Greece.

Bibliography

- Alexis, A. (2022). *European Defence Fund Beneficiaries: Preliminary lessons learned and open questions*. Paris: Institut de recherche stratégique de l'École militaire.
- Andersson, J. J. (2015). *European defence collaboration: Back to the future*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Andersson, J. J. (2023). *European Defence Partnerships*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Asseburg, M., & Kempin, R. (2009). *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence?* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Bessems, R. (2021). Moving outside the Box: Military Mobility as the Key to Enabling European Security & Defense. *Atlantisch Perspectief*, 45(4), 28-32.
- Blockmans, S. (2018). The EU's modular approach to defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO? *Common Market Law Review*, 55, 1785-1826.
- Brichet et al. (2021). *The Governance of the European Defence Fund*. Paris: Fondation Robert Schuman.
- Brunnstrom, D. (2008, 12 12). EU aims to up military goals amid DR Congo inaction. Retrieved 3 1, 2023, from OCHA: <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/eu-aims-military-goals-amid-dr-congo-inaction>
- Csernaton, R. (2021). *The EU's Defense Ambitions: Understanding the Emergence of a European Defense Technological and Industrial Complex*. Brussels: Carnegie Europe.
- Fabry, E., Koenig, N., & Pellerlin-Carlin, T. (2017). *Strengthening European defence: who sits at the pesco table, what's on the menu?* Berlin: Jacques Delors Institut.
- Harroche, P. (2020). Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund. *Journal of European Public Policy*, 27(6), 853-872.
- Hoeffler, C. (2023). Beyond the regulatory state? The European defence fund and national military capacities. *Journal of European Public Policy*, 1-24.
- Håkansson, C. (2021). The European Commission's new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund. *European Security*, 30(4), 589-608.
- Kinne, B. J. (2018). Defense Cooperation Agreements and the Emergence of a Global Security Network. *International Organization*, 72(4), 799-837.
- La Moncloa. (2023, 1 19). Sánchez and Macron sign a Treaty of Friendship and Cooperation that strengthens ties between Spain and France. Retrieved 3 1, 2023, from La Moncloa: https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/Paginas/2023/20230119_spanish-french-summit.aspx

- Latici, T. (2020). *Armament and Transatlantic Relationships - The Romanian Perspective*. Paris: ARES.
- Lavallée, C. (2011). The European Commission's Position in the Field of Security and Defence: An Unconventional Actor at a Meeting Point. *Perspectives on European Politics and Society*, 12(4), 371-389.
- Le gleut, R., & Conway-Mouret, H. (2019). *Information Report. The President's Office of the Senate*.
- Lindstrom, G. (2007). *Enter the EU Battlegroups*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Martill, B., & Gebhard, C. (2023). Combined differentiation in European defense: tailoring Permanent Structured Cooperation (PESCO) to strategic and political complexity. *Contemporary Security Policy*, 97-124.
- Mauro, F., & Santopinto, F. (2017). *Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play*. Brussels: European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department.
- Meyer, C., Van Osch, T., & Reykers, Y. (2022). *The EU Rapid Deployment Capacity: This time, it's for real?* Brussels: European Parliament.
- Olsson, P. (2019). *National expectations regarding the European Defence Fund: The Swedish Perspective*. Paris: Armament Industry European Research Group (Ares Group).
- Tardy, T. (2020). France's military operations in Africa: Between institutional pragmatism and agnosticism. *Journal of Strategic Studies*, 43(4), 534-559.
- Zandee, D. (2018). *PESCO implementation: the next challenge*. The Hague: Clingendael .
- Zandee, D. (2019). *Armament and Transatlantic Relationships: The Dutch perspective*. Paris: Armament Industry European Research Group (Ares Group).
- Zandee, D., & Stoetman, A. (2022). *Realising the EU Rapid Deployment Capacity: opportunities and pitfalls*. The Hague: Clingendael.

Τα τυπικά προαπαιτούμενα για την επιτυχή ίδρυση μιας ομοσπονδιακής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ένωσης (ΕΡΥ)

Συγγραφείς :
Χρίστος Μαυράκος

Μάιος 2023



Introduction

The creation of a federal political entity in Europe, such as a federal European Political Union (EPU), is by no means a new political ideal. Indeed, it predates the establishment of the European Communities in the 1950s. On that last occasion, however, Jean Monnet's pragmatic method of neo-functional integration had gained the upper hand. As a result, the ideal of creating a federal political entity in Europe was relegated to the background of European politics as only one possible end result of the European integration process that had just been set in motion at the time.

Since then, the federalist ideal has remained in that same precarious state. As is well known, its timid attempts at gaining greater visibility in the preamble to the Maastricht Treaty have failed miserably. After all, Mrs Thatcher placed a ban on the 'f' word being so much as enunciated in her presence. So the legend goes...

Across Europe today, the aspiration to create a federal EPU is admittedly far from vibrant; it occupies hardly any space in the public political debate. Moreover, the ideal of creating a federal EPU no longer functions in a vacuum, as it did in the aftermath of WWII, but rather in symbiosis with the political organisation that is already in place in Europe, i.e. essentially the EU, whose very existence unleashes a vast amount of inertia. Thus, in order to have any chance of realisation, the said ideal must first confront the current political status quo

and prove that it has clear advantages over it. As a result, it is generally taken as given that, unless there is a fundamental upheaval of a magnitude greater than the aforementioned inertial force, the said ideal has no chance at all of being seriously considered.

It goes without saying that displaying a clear political will to create a federal EPU on the part of the peoples and politicians of Europe constitutes an essential prerequisite for the feasibility of the project. Two questions arise in this respect: first, can it be completely ruled out that this prerequisite could be fulfilled in the future and, second, if this were the case, would the mere existence of the corresponding political will be sufficient to ensure the successful creation of a federal EPU?

With regard to the first question, the answer cannot be unequivocally affirmative. The stance of the peoples of Europe towards the creation of a federal EPU is not as uniformly dismissive as one might think. This is especially true of the younger European generation, which is not willing to simply give up privileges such as freedom of movement and the common currency. This generation in particular, if faced with the dilemma, would be less afraid of the prospect of being citizens of a united Europe based on solidarity, efficiency and democracy than of a continuation of the current situation with a more or less ineffective and undemocratic Europe. Even among the middle-aged, there are some - including politicians- who very much agree with the principle of a much closer integration of the peoples of Europe, but are perplexed as to how this goal might be achieved.

Furthermore, Europeans have not been spared major upheavals in recent years, both internally and, above all, internationally. One only has to think of the terrible COVID-19 pandemic, or the ongoing climate change crisis, or Russia's neo-imperialist war of aggression against Ukraine that tramples on all the multilateral rules. All these crises have severely tested Europe's ability to respond effectively. Can it be ruled out that, at some point in the future, their cumulative thrust will be far greater than the aforementioned inertia, making the project of a federal EPU relevant once more?

Finally, the creation of a federal political structure in Europe does not necessarily mean that it must be endowed from the outset with all the competences that could theoretically belong to a federal political entity. On the contrary, what counts at the start is that an appropriate institutional structure is set up with an absolute minimum of essential competences; the EPU could be progressively endowed with additional competences thereafter.

As far as the second question is concerned, even though the existence of a clear political will is a necessary condition, it is not yet a sufficient condition for the actual realisation of the project. For this to happen, certain formal prerequisites would also have to be met. These are precisely the prerequisites that would allow a political will, if it existed, to be cast into an appropriate constituent legal text, such as a constitution.

Therefore, it would not be entirely out of place to consider what these formal prerequisites for the successful realisation of a federal EPU would be.

The formal prerequisites for the successful creation of a federal EPU

Turning to the so-called formal prerequisites for the successful creation of a federal EPU, it seems that there are at least three and that they concern the scope of the project, the technique to be used for drafting the founding text (constitution) and the procedure to be followed to successfully bring the founding text (constitution) of a federal EPU into force.

Focusing primarily and as a minimum on the institutional issues

As suggested above, the successful creation of a federal EPU would require, firstly, the elaboration of an

institutional structure and a decision-making procedure that are efficient, balanced and democratic. In particular, contrary to what President Macron implied in his inspiring speech to the German Bundestag in November 2018, merely extending competences in favour of the EU, however comprehensively, is unlikely to usher in a “new stage in the process of European integration”, not as long as the current institutional structure and plethora of existing decision-making procedures remain untouched. The project must therefore focus primarily and as a minimum on the institutional issues.

Resorting to a “tabula rasa” technique for drafting the EPU founding text

Secondly, to deal with the aforementioned institutional issues, the successful creation of a federal EPU would presuppose that a tabula rasa technique was used when drafting the EPU constitution, rather than the old and familiar amending technique. The latter technique—which, incidentally, has been used in every treaty revision to date, with the possible exception of Pillars II and III of the Maastricht Treaty, and which, moreover, seems to be favoured by the Commission in its Communication on the outcome of the Conference on the Future of Europe—would certainly make it possible to implement certain piecemeal remedies (e.g. the abolition of the unanimity requirement where it still exists, etc.) in the TEU and TFEU to tackle the EU’s current competence- and structure-related shortcomings. However, such an approach would certainly not remedy the fundamentally intergovernmental and neo-functional orientation that has characterised today’s EU since the establishment of the first three European Communities, thus making a federal EPU project a false hope. On the other hand, employing the tabula rasa technique would make it possible to rethink and redefine the entire institutional structure of an EPU from scratch, including the distribution of powers both vertically (between the EPU and its member states) and horizontally (between institutions), without disregarding the best practices of existing democratic (parliamentary or presidential) federal constitutions and the successes achieved by European integration to date. This technique would also make it possible to cast the competences of the EPU in clear and transparent catalogues of (exclusive, concurrent and parallel) competences, which could make the maintenance of the current cumbersome system of specifically conferred powers superfluous. Resorting to a tabula rasa technique for the drafting of the EPU constitution is therefore the second prerequisite for a successful establishment of a federal EPU.

Resorting to a constituent procedure based on classical international law and containing elements of direct democracy

Thirdly, and most importantly, the successful creation of a federal EPU requires very careful consideration of the question of the procedure that could ensure a smooth start and a successful completion of an EPU project.

The ordinary revision procedure under Article 48 TEU

Although it seems to be intended for revisions rather than a fundamentally different development of the EU, such as the creation of a federal EPU, one must first examine the procedure provided for in Article 48 TEU, namely the ordinary revision procedure, to see whether it can reasonably make the creation of a federal EPU possible. Under this procedure, any EU member state as well as the European Parliament and the Commission are entitled to initiate the procedure on their own initiative by submitting proposals for the amendment of the Treaties to the Council, which in turn forwards them to the European Council. Subsequently, the procedure provides that, in order for the proper negotiations to begin, a simple majority decision of the European Council in favour of examining the proposed amendments is required and that, at the end of the negotiations, the adoption of a negotiated Amending Treaty and its entry into force are subject to the consent of each member state.

Designed in this way, the revision procedure of Article 48 TEU raises insurmountable obstacles to the launching, as well as to the entry into force, of a project to create a federal EPU. Firstly, as regards the launching of an EPU

project, the ordinary revision procedure, by granting the Heads of State and Government (HOSG), acting by simple majority, the power in question, makes the EPU project both part of and dependent on the imponderables of each member state's domestic politics and subject to a prior trade-off negotiation between the HOSG. Expecting all these different disparate parameters to align themselves simultaneously seems totally unrealistic. Moreover, assigning the responsibility for voting on an EPU project, which is likely to result in a serious abandonment of national sovereignty, to the HOSG, themselves constitutionally entrusted by each member state with the task of defending national sovereignty, appears to render the entire task impossible. After all, it is fair to assume that should some HOSG dare to take a pro-EPU stance, they would become prime targets for resentful nationalist and populist forces. Secondly, as far as the entry into force of an EPU project is concerned, the above-mentioned procedure seems to place a heavy burden on its prospects. Indeed, if at the end of the process of creating a federal EPU, a single member state were unable to ratify for whatever reason, the whole hard-won project would collapse.

In summary, the revision procedure under Article 48 TEU gives any member state that rejects a proposal to amend the TEU the certainty both that it cannot be forced to accept it and that its rejection cannot lead to it being bypassed by other member states that are favourably disposed to the proposal. This means that either all member states agree to the proposal and progress in unison towards closer European integration (albeit at the cost of occasional disruptive and confusing national exceptions in the form of opt-outs) or, in the event of dissent by a single member state, that there is no progress at all. This procedure thus sacrifices the prospect of an important (and perhaps for this reason controversial) deepening of the European integration process, such as the creation of a federal EPU, in order to preserve the current composition of the EU. In the longstanding existential dilemma of breadth versus deepening in the future development of the EU, the Article 48 TEU procedure takes a clear stand in favour of maintaining the bloc's current breadth.

Therefore, under no circumstances can this procedure be relied upon for realising a project to create a federal EPU. If this procedure were to be used, such a project would either not even get off the ground or, if it did, either lead to a total deadlock (as the stillborn 2005 Constitution demonstrated), or produce a lowest common denominator result that would not be worthy of the label 'federal EPU'.

A constituent procedure based on classical international law and containing elements of direct democracy

Under these circumstances, political forces within the EU member states which advocate the emergence of a political entity of a federal nature in Europe, such as a federal EPU, would be well advised to seriously consider a procedure other than that provided for by Article 48 TEU, namely a constituent procedure based on classical international law and containing elements of direct democracy. Such a procedure should be designed in such a way that no member state that is not in favour of the EPU project is forced to participate and that in the event of such a rejection, other member states favourably disposed to the project are not prevented from embarking upon it and making it a success. In this way, a group of pioneer states could emerge to serve as a catalyst for the creation of a federal EPU.

More specifically, the suggested constituent procedure could feature the following steps:

In the first instance, using Europe's current organisational set-up as a starting point, the procedure under discussion would allow for a smooth and pragmatic setting in motion of the EPU project. Thus, at a given meeting of the European Council, the willing HOSG could commit themselves to reflect, in a brainstorming session with their respective governments, on the following: firstly, if, given the current state of the EU and its wider geopolitical environment, the creation of a more integrated political entity in Europe, possibly with federal characteristics, would represent, from the point of view of their national interest, an appropriate and necessary step forwards in the process of European integration; and, secondly, if their respective governments would be prepared to put

this fundamental question to their respective populaces.

In a second step, the suggested procedure would help determine the circle of candidate countries that would participate in future negotiations aimed at creating a more integrated political entity in Europe, possibly with federal characteristics, such as an EPU. To this end, at a subsequent meeting of the European Council, the willing HOSG could, with the benefit of hindsight as to their counterparts' positions on the two issues in question, commit themselves to organising preliminary national referenda in their respective countries, at a jointly agreed date, with a view to answering the question of the appropriateness of, and need for, such a political entity. In jointly setting this date, particular attention should be paid to the need to allow sufficient time for the most wide-ranging democratic debate possible, both within and between the peoples of Europe concerned, on the pros and cons of, in principle, establishing an EPU.

In a third step, the constituent procedure under discussion would help determine the circle of countries that would actually participate in the negotiations aimed at creating a more integrated political entity in Europe, possibly with federal characteristics, such as an EPU. To this end, the preliminary national referenda on the principle of the creation of an EPU, decided on the previous step, could be organised at the jointly agreed date and should have a positive outcome.

In a fourth step, this procedure would provide an appropriate framework (e.g. a convention) for negotiations aimed at drafting and signing, by common agreement, the treaty establishing the envisaged EPU. The relevant negotiations between the representatives of the countries whose peoples gave a positive response in the relevant referenda could begin as soon as their results were known.

In a fifth step, the suggested constituent procedure would ensure a solid democratic foundation for the new federal EPU. To this end, final national referenda, this time to approve the concrete content and modalities of functioning of the federal EPU, could be held at a date jointly agreed at the end of the previous step. When setting this date, sufficient time should once again be allowed for the signed text to be clearly explained to the citizens concerned.

In a sixth and final step, the constituent procedure under discussion would provide for entry into force modalities preventing last-minute setbacks, such as a negative final national referendum, from jeopardizing the completion of the entire hard-won project. To this end, the treaty establishing the EPU could provide for it to enter into force after a reasonable period of time among the signatory states that have successfully ratified it. For obvious historical and political reasons, but also for reasons of political plausibility, it seems essential to require that France and Germany at least should be among the states that have successfully ratified the treaty.

The constituent procedure proposed above, unlike the ordinary revision procedure provided for by Article 48 TEU, would make it possible for an EPU project to be launched. This is because transferring the relevant decision-making power to the peoples of Europe (see the third step above) would, first, keep the EPU project safely isolated from domestic political imponderables and, second, ensure that only those are endowed with the decision-making power who can validly decide on the (alleged) curtailment of national sovereignty, namely the sovereign European peoples themselves. Moreover, the suggested constituent procedure offers a far greater likelihood that the treaty establishing a federal EPU could successfully enter into force at the end of the day. This is because, if a member state that has signed the treaty establishing the EPU were ultimately unable to ratify it, this would not automatically lead to a complete breakdown of the project as a whole. Instead, under certain circumstances, the treaty could be saved among the other signatory states (see the sixth and final step above).

In summation, the suggested constituent procedure for the creation of an EPU gives any member state that rejects a proposal to amend the TEU only the certainty that it could not be forced to subscribe to it, but not

that it could not, as a result of its negative position, be sidelined by other member states favourably disposed towards it. This means that, even if one or more member states disagree with the creation of a federal EPU, the project would not be permanently derailed. It also means that, in the event of a fully implemented procedure, a new legal entity--the aforementioned EPU--would eventually come into being in Europe alongside the current EU. Its founding member states would then have to withdraw from the current EU at the same time as the EPU is established, in accordance with Article 50 TEU, and the terms of cooperation between the two entities (EPU and EU) would—if necessary—have to be negotiated (perhaps along the lines of the EEA agreement). This procedure thus sacrifices the preservation of the current (composition of the) EU to the prospect of a significant deepening of the European integration process, such as the creation of a federal EPU. In the aforementioned existential dilemma of breadth versus deepening in the future development of the EU, the suggested constituent procedure, in contrast to the ordinary revision procedure, takes a clear position in favour of deepening the EU towards an EPU.

As already mentioned, resorting to the aforementioned constituent procedure would be tantamount to assuming the prima facie responsibility for potentially dissolving the current partnership between EU member states. Political forces within EU member states advocating the emergence of a federal political entity in Europe, such as a federal EPU, should be prepared to take the blame for this outcome. However, the[se] federalist political forces could rightly retort that the responsibility for this development lies less with those who dared to cross the Rubicon of the European integration project than with those who failed to do so.

Resorting to a constituent procedure based on classical international law and containing elements of direct democracy for the launching, negotiation, drafting, signing, approval and finally the entry into force of the EPU constitution, rather than to the ordinary revision procedure provided for by Article 48 TEU, is hence the third and most important prerequisite for the successful creation of a federal EPU.

Epilogue

In a nutshell, awareness of the formal prerequisites that must be met for the creation of a federal EPU to be successful is just as important as the emergence of a significant political will in Europe in favour of this historic project. A failure to recognise these prerequisites on the part of politicians would mean that, were it to emerge, the political will in question could neither be concretely verified nor translated into a tangible political achievement.

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα, από το Παρίσι στο Κισινάου: μια ιδέα που παίρνει σάρκα και οστά;

Συγγραφείς :

Florent Marciacq

Denis Cenusă

Ιωάννης Αρμακόλας

Ιούνιος 2023



THE PROPOSAL FOR a European Political Community (EPC) made by Emmanuel Macron on 9th May 2022 in Strasbourg was a response to the historic geopolitical challenges posed for Europe by the full-scale invasion of Ukraine by the Russian Federation. Launched in Prague on 6th October 2022, the EPC has since gained traction in Europe's capitals. A second Summit took place in Moldova on 1st June 2023. While a consensus has emerged on the need to continue and upgrade the initiative, much remains to be done to delineate its contours, flesh out its strategic purpose and agree on the mechanics of its workings.

Takeaways from the EPC's bumpy road to Chisinau

The French proposal to launch the EPC, at first, took most European countries aback. While it echoed former Italian PM Enrico Letta's call to establish a European Confederation, it was at the same time reminiscent of the stillborn eponymous project launched by François Mitterrand and Vaclav Havel in 1989-1991. The Conference on the Future of Europe had just ended, and the idea was on thin ice, when it started circulating in European capitals, with a French non-paper in June 2022. Countries in Eastern Europe, wary of France's ties to Russia and its traditional reluctance towards EU enlargement, initially cast a critical eye on it; Germany, which had hardly been consulted, refrained from commenting; and several countries suspected the French initiative to be a yet another attempt at slowing down or disrupting the EU's accession policy.

However, the full-scale war in Ukraine imposed new geopolitical realities on Europe and, after the March 2022 Versailles Summit, at which EU leaders declared their determination to rise to the challenge of Russian aggression, the need for bolder initiatives, driven by creative strategic thinking that would seek to unite the European family and its like-minded members, became more apparent. The Council's decision, under the French Presidency, to grant Ukraine and Moldova candidate status in June 2022 helped dismiss fears that the EPC would sound the death knell for EU enlargement. The inclusion of the United Kingdom in EPC deliberations also helped to show the new initiative as clearly distinct from the EU's enlargement policy. And it is in that context that the EPC's ambition to coordinate policy-making in Europe from a political perspective, and with a scope broader than that of the European Union, eventually gained traction.

The first Summit of the EPC took place in Prague on 6th October 2022, with 44 participating states. The initial plan to convene only democratic European nations that subscribed to shared core values had to be diluted to allow the participation of leaders with questionable or non-existent democratic credentials, such as Recep Tayyip Erdoğan of Turkey or Ilham Aliyev of Azerbaijan. It was therefore Charles Michel's vision of a geopolitical community extending from Reykjavik to Baku that prevailed at the Prague Summit: the imperatives of security and forming a common front against Russian aggression served as a key rationale for expanding the EPC beyond a value-based community.

Besides sending a strong signal of geopolitical unity, the Prague Summit also laid the foundations for the EPC as an intergovernmental, non-specialised forum governed by the principle of sovereign equality. It allowed representatives from EU and non-EU states to hold frank discussions on an equal footing on a series of issues, and to mediate informal side-talks, with Armenia and Azerbaijan or Serbia and Kosovo. This informality and participation on an equal-footing constituted much of the value-added of the Prague Summit, which ended without a final leaders' statement. Instead, a list of seven challenges were identified: energy security, critical infrastructure, cybersecurity, youth, migration, regional cooperation in the Caucasus and Black Sea area, and resilience funding.

Stability, connectivity and security: the Summit of Chisinau

The second EPC Summit took place on 1st June 2023 in the Castle of Mimi, near Chisinau. It convened 45 State representatives as well as the leaders of EU institutions. With so many delegations visiting Moldova on this occasion, it was both the largest and the highest-level event ever organized in the small landlocked country. The logistical challenge was monumental, but it was taken up enthusiastically by the Moldovan authorities, with the assistance of a number of European partners. Engaged in an ambitious reform programme under the "Agenda 2030" banner, Moldova is striving fervently towards EU accession and viewed the Chisinau summit as an opportunity to affirm its role as a serious European partner and as a contributor to European debates on strategic challenges facing the continent.

Because it took place in the immediate vicinity of war-torn Ukraine, in a country that has recurrently faced hybrid threats from Russia, the Chisinau summit was uncontestedly an occasion to signal the EPC's solidarity and readiness to engage on the most heated fronts, in defiance of Russia's multi-vector aggressions.

The high-level discussions, which were organized into four working streams, focused on security (e.g. countering hybrid threats and disinformation campaigns), energy (e.g. investing in energy infrastructure, advancing energy solidarity, building energy supply security and pushing for green energy investments), connectivity (e.g. boosting P2P, digital, transport and economic connectivity, cutting roaming fees) and migration (both internal and external).

As they did in Prague, France and German held informal side-talks with Armenia and Azerbaijan to encourage cooperation and regional security. They also brought Kosovo and Serbia together around the same table in an effort to de-escalate the serious crisis that was simmering in the Western Balkans during the Summit. However, instead of putting pressure on Serbia's autocratic regime, they chose to threaten Kosovo and once more turned a blind eye to Serbia's use of belligerent rhetoric, ongoing efforts to destabilise the Western Balkans, failure to align

with EU foreign policy and strong affinities with Russia.

The highlight of the gathering was the attendance of President Volodymyr Zelenskyy. The Ukrainian President advocated for a resolution to the Transnistrian conflict in Moldova, the prolonged conflict which poses a threat to the Odesa region in South- Western Ukraine and is a source of significant military insecurity for Moldova. However, the Transnistrian conflict is not necessarily seen as an obstacle to Moldova's European integration. During the Summit, Josep Borrell clearly stated that Moldova could, like Cyprus, join the EU despite "having a territorial problem", to use the exact words he used to the Press upon arriving in Moldova.

The discussions also addressed energy security and connectivity within the context of the broader perspective of national sovereignty and economic security, particularly in light of the ongoing Russian aggression against Ukraine. The consolidation of pan- European energy networks and improved transport connectivity were seen as potential solutions to the negative consequences that war has had for the energy security of the continent. The Chisinau summit touched upon topics such as energy integration within the EU, including the Mediterranean Hydrogen Pipeline (H2Med) from Portugal and Spain to France, as well as the improvement of transport routes to Eastern Europe. Furthermore, there was a renewed interest in cooperation to address cybersecurity and ensure the integrity of critical infrastructure, including nuclear security, for functional and safe connectivity, which can serve governments, industries and citizens.

On the sidelines of the Chisinau Summit, there were calls to expedite the enlargement process for both the Western Balkans and the new candidate states in Eastern Europe, namely Ukraine and Moldova. Georgia was encouraged by European Council President Charles Michel to demonstrate progress and move forward with its own accession process.

Strategic cooperation across the European continent was a prominent topic of discussion among the leaders. They reiterated the importance of restoring peace by providing increased military support to Ukraine and combating hybrid threats. Moldova was recognized as a clear beneficiary of the EU's support in countering malign external influences through the newly launched civilian EU Partnership Mission (EUPAM).

Overall, the leaders acknowledged the value of the European Political Community as a platform for facilitating dialogue and finding joint solutions to common issues affecting pan-European stability. The underlying message from the leaders at the Chisinau Summit emphasised the unity of European nations through dialogue and collective action against geopolitical challenges, and stronger integration in Europe.

Stumbling blocks from the Castle of Mimi to the Alhambra and beyond

The third EPC Summit will take place in Granada, Spain, on 5th October 2023. While the prospect of a Mediterranean state hosting the Summit is undoubtedly promising, Madrid has as yet hardly begun its preparations. It is thus unclear which direction Spain may want to steer the initiative towards, not to mention the fact that there may be a new government in place after the national elections planned for 23rd July. The subsequent Summits will be hosted, first, by the United Kingdom, which has expressed a strong interest in the initiative, and, in theory, by Hungary, by virtue of its Presidency of the Council in 2024. The prospect of Hungarian Prime Minister Viktor Orbán hosting the fifth Summit of the EPC despite his ties to Moscow raises eyebrows.

But to really take off and affirm its value as a diplomatic forum, the EPC will need to address a series of more structural challenges and find the middle ground in the complex constellation of national interests pursued by the 45 participating states. That will be no bed of roses. No comprehensive consensus has emerged to date as to the overall purpose of the EPC, and whether it should be institutionalised (i.e. endowed with a secretariat, separate funding and a certain degree of functional autonomy).

The purpose of the initiative remains unclear. The EPC might look like an attempt to bring the EU's neighbours together after a number of negative geopolitical developments such as Brexit, the fragmentation of the Eastern Partnership (with the granting of an EU membership perspective to Ukraine, Moldova and Georgia) and the failure to make progress on the Western Balkans' accession front. While the EU as an entity does not play a formal role in the forum, its presence can be felt throughout the EPC's agenda and communication work.

This is particularly the case in the EPC's support for connectivity, which has after all been the keyword of the Berlin Process in the Western Balkans for years and a priority around which the EU has sought to organise its relationship with its neighbourhoods. The EPC could be seen as an extension – both geographical and thematic – of this agenda. While keeping the accession policy alive and revising the process to allow for more differentiation and multi-level integration, the EU could be tempted to use the EPC as a political outer circle for its neighbourhoods, even though previous attempts to organise its neighbourhoods along those lines have not proved successful.

At the same time, some European leaders have supported the creation of the EPC with a more geopolitical purpose and an anti-Russian alliance goal in mind. Through the EPC, they have sought to demonstrate Europe's unity and to reduce the influence of Russia and its satellites in our continent. Minsk and Moscow have been excluded from the start, for good reasons, and the symbolism of holding the Summits in Prague and Chisinau conveys the emphasis on solidarity with Ukraine. This geopolitical purpose has shaped the EPC's agenda in its security dimension, and could potentially also steer European efforts at reconstructing Ukraine in the future. But because it cannot be seen unequivocally as an alliance against Russia, the EPC also counts among its participating states countries which have anything but severed their ties with Moscow. This applies first and foremost to Serbia, but Turkey, Azerbaijan and Armenia also maintain meaningful ties with Russia.

The EPC format currently pursues both agendas: structuring the EU's relations with its neighbours and rallying the European family against Russia. One difficulty facing the EPC will be articulating and balancing these objectives in a proper way. This implies removing stumbling blocks and clarifying the level of institutionalisation on the basis of which the EPC would be required to operate. An increasing number of participating states are advocating the creation of light institutions linked to the EU. This development would be key to ensuring the continuity of the EPC's work and increasing its ability to implement projects requiring large investments, especially in the field of connectivity. However, other participating states, including the UK, France and Switzerland, are opposing this push towards institutionalisation and arguing that the initiative's advantages lie in its flexibility, intergovernmentality, informality and commitment to equal-footing status.

What course to set for the EPC?

The EPC format could potentially be used to advance both small-scale and larger initiatives. While security, energy and connectivity will remain high on the agenda, other areas of cooperation could also be explored. The informal side-talks which have taken place on the Summits' margins and sought to deal with bilateral disputes in Europe have quickly become an essential component of the EPC's work. This dimension needs to be sustained and could be extended to cover more bilateral or regional disputes. Moreover, especially in disputes between an EU member state and a candidate state, injecting a measure of intergovernmentalism into the dispute settlement processes through the EPC would help offset the power asymmetries stemming from only one side in the dispute being an EU member.

Regarding security, the EPC needs to prioritise the enhancement of resilience in the domains of cyber and informational security, as well as strategic communication to counter malicious influence. The EPC could serve as a platform within which states facing similar challenges could join forces, pool resources and exchange knowledge. For example, Moldova, Ukraine and others could explore joint projects aimed at combating Russian informational warfare. The EPC could also give resonance to the work the EU's civilian mission launched in April 2023 to help Moldova build its resilience.

Regarding energy security, the EPC format provides an opportunity to assess more strategically the progress made at the continental level in the fields of joint natural gas procurement and critical raw materials supply; the diversification of Europe's energy mix away from Russian gas; the consolidation of Europe's interconnected networks and critical supply chain; and the advancement of Europe's green and materials transition. To that end, the EPC will need to gain flexible access to EU funds and expertise and explore new sources of financing.

The EPC could also contribute to the push for the modernisation and expansion of pan-European transport routes, and the enhancement of cross-border infrastructure. It is especially important in the East, given the re-orientation of economic relations towards the West, but it could also benefit North-South integration.

All in all, a greater strategic engagement in security, energy and connectivity on the part of the EPC will probably require some level of institutionalisation and more involvement on the part of the EU. However, to maintain its added value, the EPC will need to preserve flexible pockets of informality in which an equal-footing status prevails, sensitive side-talks can be pursued, and small groups of participating states can join forces and innovate. For instance, the EPC could be used by some as an innovation policy lab to advance pan-European mobility in secondary education and thereby bolster pupils' sense of pan-European unity. A flagship initiative relating to the connectivity of schools and pupils would anchor the EPC to the process of consolidating the European identity.

Young Minds, Democratic Horizons: Paving the Way for the EU's Promising Future

Συγγραφείς :
Vladislava Gubalova,
Lukas Dravecky

Ιούλιος 2023



About

This report was compiled as a part of the project “Towards Democratic and Inclusive Europe: EP Elections and Active Citizens’ Participation and Contribution” (EUact2) which aims to:

- ▶ engage, connect and empower EU citizens especially young people;
- ▶ ensure the sustainability of activism and public participation in European policymaking;
- ▶ contribute to an open, rights-based, democratic, equal and inclusive Union premised on the rule of law.

This publication provides insight into the perceptions of young people living in four EU countries (Austria, Greece, Ireland and Slovakia) with respect to democracy, democratic forms of participation, citizen activism and the future of the EU. As they are potential new leaders who will contribute to crafting EU society in the future, it is important to glean the voices of young Europeans to evaluate current strategies and policies. It is also necessary to assess the need to enact changes and/or create new tools to more impactfully and consistently engage young people. Now less than a year away from the next European Parliament (EP) elections, gauging citizen attitudes can provide a foundation for understanding possible trends regarding European (dis)integration developments in the near future.

Methodology

The publication employs qualitative data gathered by conducting focus groups in four European countries (Austria, Greece, Ireland and Slovakia) between November 2022 and March 2023. In each country, partner organisations conducted two focus groups¹ in either the respective local languages or English with, on average, 25 participants (all young people - predominantly 18-30 years old). Each country report includes relevant sociodemographic data.

The discussions lasted approximately 90 minutes and were led by an expert moderator. The conversations were semi-structured, informed by pre-selected general questions. The conversations were cascaded, with the first focus group tackling ‘the basics’ and the second focus group picking up from there and ‘looking forward.’

The aim of this methodological approach generally is to attain - from relatively small groups - a realistic picture of human perceptions and attitudes about specific social and existential facts. This methodological approach comes with numerous benefits including the ability to obtain needed research data from respondents in an interactive manner.²

The quotes cited in this publication are indeed direct statements from the focus group participants.

Introduction

In less than a year, EU citizens will vote a new European Parliament into office and the current European Commission (EC) will end its mandate.³ The 2024 EP elections come at a time when societies are more polarised than ever. Civic spaces are shrinking and democracy, under attack by malign domestic and foreign influence, is in defensive mode. The continent, moreover, is facing geopolitical fissures heightened by Russia's war against Ukraine. At the same time, the EU and its Member States are tackling the climate crisis and confronting energy, economic and migration challenges. The results of the upcoming elections could significantly affect European institutions - the protectors of democracy and stability - and the future of the Union.

A recent Eurobarometer survey found that 45% of EU citizens are aware about the upcoming EP elections and 42% of European youth perceive voting in 2024 as important.⁴ Yet, interest highly fluctuates from country to country. Whereas 66% are interested in Ireland and 61% in Austria (above the EU average), only 49% express interest in Greece. Slovaks stand least interested among all 27 Member States, with a mere 26% in the country expressing interest in next year's EP elections.⁵ Austrians and Slovaks share something in common though: both populations carry negative overall perceptions towards EU membership, with, respectively, only 42% and 44% saying it is a good thing.⁶

In this context, there is an urgent need to examine the attitudes of young people and assess their perceptions before the upcoming 2024 EP elections but also to gauge the attitudes of the next generation towards the fundamental principles of democracy and the future of the EU.

Through this project, we set out to listen to young people living in four countries (Austria, Greece, Ireland and Slovakia) to capture important intersectional nuances across Europe on topics related to European democracy, representation and activism, and the future of the Union. Through semi-structured focus group discussions, we sought to collect data and advance recommendations to national and EU officials on how to engage young people as they work on mechanisms to defend democracy in the EU and ensure inclusive, impactful and transparent policymaking.

Our findings indicate strong convergence around the belief that democracy and the EU are the best alternatives for young Europeans, with themes like gender equality, ambitious climate goals and socially-oriented policy dominating the focus group discussions. Nevertheless, the conversations revealed that young people lack a deep grasp concerning the root causes of challenges or knowledge about EU processes and participation formats. An apparent lack of interest in discussing disinformation and the effects (positive and negative) of social media on youth perceptions regarding national and European policymaking and/or the future of democracy in the EU should also give some pause.



Key Findings

THE MEANING OF DEMOCRACY IS BROADLY UNDERSTOOD AMONG YOUNG PEOPLE

Young people from all four countries (and those from other nationalities living in Austria, Greece, Ireland and Slovakia) highly value democracy and see it as intertwined with freedom, equality, and the feeling of genuine representation, sometimes using these terms interchangeably. Slovaks focus on 'freedom' as the primary identifier of democracy, while their counterparts in Austria, Greece and Ireland also relate the concept to the ability of citizens to influence governance and hold officials accountable. Democracy, young people say, should also be predicated on the quality of decision-making processes and less on institutional design.

“Democracy is the process of structured and coordinated disagreement”

DESPITE ITS NUMEROUS FLAWS, DEMOCRACY IS (STILL) THE PREFERRED CHOICE OF YOUNG PEOPLE

Young people residing in Austria, Greece, Ireland and Slovakia cannot imagine living in any political regime type other than democracy. Though they acknowledge there is considerable space for improvement, they are resolute that democracy still offers more strengths than weaknesses. Both Slovak and Greek residents, nevertheless, recognise that democracy in their countries is suffering from substantial defects. Ever worsening societal polarisation, seemingly unstoppable corruption, incompetent governance and a focus on political personalities rather than the issues are all seen as exerting enormous pressure on modern democracies. Austrian residents point out that their democracy is “selectively democratic” depending on how politically sensitive a given policy area is. Young people in Ireland, meanwhile, acknowledge that their elections provide a representative choice but assert that more options are needed that reflect their values and interests.

“Democracy is the worst form of government except for all those other forms that have been tried from time to time” Winston Churchill

EUROPEAN DEMOCRACY FROM A SAFETY NET TO NOT ON THE RADAR

While young people are able to discuss their perceptions regarding democracy in their own countries at ease, for most, European democracy is less well understood. Young people in Ireland focus on their own values and priorities rather than on institutional design or EU policies. Slovak youth, for their part, struggle to engage in democracy at the EU level. Austrian residents, meanwhile, warn against 'democratic backsliding' which, if not addressed now, will lead to grave consequences for the Union as a whole. At the same time, young people in Greece see the EU, buoyed by its institutional design and legal framework, as a safety net and a protector for democracy even though it is not without flaws (e.g. Qatargate, lack of inclusion of young people, and its slow-paced and onerous bureaucracy).

EU CITIZENS ARE (STILL) CONFUSED ABOUT THE EU AND DO NOT BELIEVE IN THE POWER OF EU PARLIAMENT ELECTIONS

The belief that the EU decision-making process is too complex and difficult for the public to grasp continues to resonate among EU citizens living in Austria, Greece, Ireland and Slovakia. Those that have some knowledge concerning EU governance find themselves in a minority among peers. Sceptical views towards the power of the European Parliament are especially worrisome; young people see parliamentarians not as the primary decision-makers but rather playing second fiddle to 'closed-door deals' made at the Council. While voting in the European Parliament is still identified as one of the main channels for participation at the EU level, the elections themselves are perceived as secondary in importance to national and local elections.

MEMBERS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT COULD DO THEIR JOB BETTER

Young people residing in the four countries stress that Members of the European Parliament (MEPs) can do better. Young people in Slovakia and Austria called for more stringent conditions to become a candidate to ensure that MEPs are sufficiently qualified to conduct their work in the EP. Irish residents suggested that MEPs need to improve their outreach with their constituencies. Young people in Austria, meanwhile, desire more clarity regarding who MEPs represent (their voters, their political party or lob-

bying interests). While some steps can be taken directly by MEPs, young people see value in implementing some structural changes to increase the legitimacy and decision-making power of the EP. They believe that through measures, such as decreasing the number of MEPs, creating transnational lists of candidates and mandating pan-European political debates regularly, EU citizens will grow more interest in voting, holding their MEPs accountable and pressing for better representation.

YOUNG PEOPLE DO NOT FEEL REPRESENTED BUT SEE THEMSELVES AS ACTIVELY ENGAGED CITIZENS

Young people do not think that they are sufficiently represented either at the national or European level. They rather see a disconnect between themselves and Brussels, with few opportunities and/or little knowledge concerning opportunities for getting engaged. The youth population continues to feel detached from political processes and hold the impression that they are not considered important enough to be represented. Yet, they are prepared to take responsibility for the development and governance of the EU in the future and to restore politics to its rightful place in the collective social consciousness, stressing also the importance of gender equality (Slovakia, Greece). Most young people see themselves as actively engaged citizens, though they stress that voting in elections is the main channel through which they practice this activism. Other forms of engagement, like protests, advocacy and education campaigns on certain causes and participating in youth political movements, are also appealing to them.

“Is there any desire [of the representatives] to listen to the youth?”

“...despite the challenges and obstacles, I have faith that today's youth will continue to work toward creating a world that is more democratic and just.”

THE ALTERNATIVES TO REPRESENTATIVE DEMOCRACY ARE STILL RATHER UNKNOWN

The ability to distinguish between representative, participatory and deliberative forms of democracy poses a broad challenge to young people. Irish youth are most familiar and outspoken on the benefits of deliberative formats, advocating for using good practices from Ireland to devise a more permanent pan-European deliberative mechanism. Young people, in general, are interested in participation to potentially amplify their voices, yet they also demand to see a real impact on policymaking before committing themselves.

THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE WAS A GOOD, THOUGH FLAWED, EXERCISE

Most young people aware about the Conference on the Future of Europe (CoFoE) appreciate the ambitious effort that was made. They emphasized, however, that there is considerable space for improvement including by introducing an element of permanency into the format to enable it to yield a tangible policy impact over time. They, furthermore, see a need to ‘translate’ the initiatives, formats and topics to the specific needs and realities of different countries, regions and local communities. These changes are all needed, they feel, to avoid certain perceptions of detachment and non-inclusivity apparent during the CoFoE, which perpetuated feelings of distance from Brussels.

BRUSSELS (STILL) APPEARS TO BE TOO FAR AWAY FROM EVERY CORNER OF THE UNION

The perception that the EU's decisions are made in distant Brussels and Strasbourg and that smaller Member States are not sufficiently visible and represented at the EU level is still predominant. This sentiment traverses East and West, with young people from Ireland to Slovakia sharing similar attitudes. The EU further continues to not be ‘seen’ and ‘understood’ in rural areas and in socio-economically disadvantaged communities where voting in EP elections or engagement in various forms of EU activism falls rather low on daily priority lists. Young people recognise the problem and express a fervent interest in serving as advocates not just for other young people but also in a more intersectional manner.

THE FUTURE OF THE EU WILL BE BRIGHT BUT MUCH NEEDS TO BE DONE

Young people are generally optimistic about the future of the EU and consider it to currently provide the best option available for multidimensional cooperation between European countries. They see the EU, over the next 20 years, as becoming more integrated in some areas and continuing to enlarge. They also envision the bloc as greener and more globally visible. Challenges like Brexit, the COVID-19 pandemic and the Russian war in Ukraine are identified, in fact, as unifying events that are proving to accelerate integration. That said, young people living in Slovakia are concerned that the prolonged war is feeding further polarisation, especially in Central Europe, and bolstering far-right and more extreme political disruptors. This dynamic is perceived as a threat to national and European democracy and the EU project more broadly. Some caution is also apparent among Greek youth, fuelled by that country's experience navigating a multitude of overlapping crises over the last decade. Young people from Greece

oscillate between “pragmatism” and “idealism” when thinking about the future of the Union.

THE EU SHOULD CONTINUE DEEPENING INTEGRATION ACROSS VARIOUS FIELDS

While young people residing in Austria, Greece, Ireland and Slovakia do not foresee a federation of European countries on the horizon, they are confident that EU citizens will significantly benefit from further integration in several policy areas. Slovak youth, for instance, stress that the economic dimension of integration needs to play the primary role in European integration in the future to enable the bloc to withstand growing economic pressure from China and the United States. To enhance Europe’s global position, young Austrian residents, for their part, call on the EU to develop new partnerships, strengthen the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and relaunch the EU enlargement policy. The pursuit of the EU strategic autonomy concept across sectors the bloc considers strategically important also finds support. For Greek and Irish residents, migration, however, particularly requires urgent common reforms. Young people in Austria and Ireland would further like to see the EU on the right path towards climate neutrality within 20 years, while Slovaks are more cautious on the steps necessary to get there. Most young people, additionally, scrutinise EU policies through social welfare and humanitarian lenses and call for ensuring complementarity, for example, with environmental, migration and even public health policies.

THE EU NEEDS TO BE MORE TRANSPARENT AND EXERT A MORE ASSERTIVE HAND AGAINST DEMOCRATIC BACKSLIDING

Young people are willing to surrender some national autonomy in the future and instead embrace a move towards a more multispeed type of integration. Yet, they demand increased transparency from the EU, a more balanced power relationship between institutions and improved accessibility for citizens. These steps would increase the EU’s legitimacy and credibility among citizens and Member States, which can contribute to more assertive actions in defending democracy and the rule of law—very important values and principles for young people living in Austria, Greece, Ireland and Slovakia.

RECOMMENDATIONS

How can the engagement of young people (and all citizens) in EU matters/affairs be ensured?

1. Improve communication:

- ▶ of EU officials and EU representatives with young people about the EU and take time to listen to their ideas about the EU’s future.
- ▶ with national and local authorities in tailoring EU campaigns to the contexts of particular countries and their diverse populations and in translating the EU presence into real tangible benefits for local citizens.
- ▶ by running sustained campaigns and information activities about the EU to encourage citizens to vote in EU elections and engage and learn about government affairs.

2. Focus on knowledge-building:

- ▶ by conducting interactive training sessions on national and European democratic processes in various Member States.
- ▶ by including multidisciplinary European curriculum in elementary and secondary education to ensure that the key principles of European integration are practically explained and understood by children early in their schooling.
- ▶ by strengthening the study of democracy and various forms of citizen engagement including representative, participatory and deliberative involvement (and, similarly, engaging different government levels in trainings focused on strengthening democracy at home and in the EU).

3. Institutionalize deliberative formats:

- ▶ Take inspiration from Ireland’s model of deliberative democracy and apply it across the Union on a more permanent basis.
- ▶ Create youth councils, political assemblies and fora for public consultation in the EU where citizens can leverage opportunities to share their views on relevant issues and formulate proposals for the policymaking process.
- ▶ Develop digital applications that allow citizens to vote directly on proposals in the form of “digital referendums”.
- ▶ Establish an EU institution responsible solely for advocating the interests of students, young people and new entrepreneurs.

“We need to create permanent channels of participation in Europe so that we can bring it to our lives. We want to be able to influence it as it affects us enormously”



Focus Groups Report: Austria

AUSTRIA			
Location of discussions	Number of participants	Age range	Gender ratio (Women:Men:Non Binary)
Vienna	25	Avg. 30-31	18:7:0
<i>(uniform group: age)</i>			
Location of discussions	Number of participants	Age range	Gender ratio (Women:Men:Non Binary)
Vienna	32	Avg. 28-30	23:9:0
<i>(uniform group: age)</i>			
Nationality: Austrian, Bulgarian, Czech, Croatian, German, French, Hungarian, Irish, Italian, Polish, Romanian, Slovak, Slovenian, Spanish			
Fields of study:			
<ul style="list-style-type: none"> ▶ International affairs ▶ Political science ▶ History ▶ EU policies ▶ Public Relations ▶ Urban design ▶ Health services 		<ul style="list-style-type: none"> ▶ European studies ▶ Journalism ▶ Economy ▶ Public policy ▶ Applied arts ▶ Banking ▶ Medicine 	
Population	9 120 000⁷	EP elections 2019 turnout	59,8%⁸

GENERAL ATTITUDES TOWARDS DEMOCRACY (NATIONAL AND EUROPEAN LEVEL)

For respondents in Austria, democracy encompasses the ability to vote in elections, partake in decision-making processes and influence state governance including, if necessary, through protests and other forms of civic participation. Young people also singled out the rule of law, protection of human rights, freedom of expression, tolerance, equality and media pluralism as values that are essential for a well-functioning democracy. They finally noted that citizens should feel safe and protected in a democratic state.

Regarding the state of democracy in Austria, focus group participants noted that the quality of democracy in their country can be selective, depending on how politically

sensitive a given policy area is. They referred to the Austrian approach to migration as an example that contradicts democratic values.

The respondents were relatively sceptical about the possibility for citizens to influence European politics apart from European Parliament elections which they perceive as secondary in importance to national elections. Nor are there real pan-European political debates aimed at the public even during the EP election campaign period. They also agreed that the power of the EP is not sufficient to counter the “closed-door” proceedings of the Council. Participants shared the view that EU institutions and certain EU agencies, such as Frontex, should be more transparent than they are today. Young people are also rather pessimistic about the limited representation of EU citizens in decision-making process in Brussels. While respondents acknowledged that there are a fair number of channels for engagement and participation at the EU

level, they pointed out that these forums are not well advertised or known to ordinary citizens. According to the focus groups, youth also believe that democratic backsliding within the EU is an important topic that needs to be addressed if EU legitimacy is to be maintained both within the Union and abroad.

ATTITUDES TOWARDS REPRESENTATION (NATIONAL AND EUROPEAN LEVEL)

The young interviewees do not feel represented at the EU level. They believe that MEPs, to this end, do not represent the citizens who elected them but rather the interests of their parties and various lobby groups. Participants also expressed concern that EU institutions are not sufficiently democratic or transparent. They would, consequently, welcome EU institutional reforms such as the establishment of transnational candidate lists for European Parliament elections to “truly represent the people of Europe”.

As far as the Conference of the Future of Europe is concerned, respondents perceived it as a good idea that could have benefitted from a more inclusive participant pool. According to respondents, the failings herein indicate that EU initiatives cannot be merely implemented from above in Brussels. EU institutions, they say, rather need national and local governments to “translate” their ideas into local settings to engage ordinary citizens. Participants concluded that the activities and initiatives of EU institutions will continue to be seen as detached and too generic – as opposed to tailor-made to specific national contexts – until these adjustments are made.

If asked to rank different forms of democracy (representative, participatory, deliberative), respondents are not particularly adamant towards any particular option. However, they see space for reducing the number of (mostly unknown) MEPs. Participants reiterated that MEPs should be more proactive and defend people’s interests more than those of their parties. They also called for higher selection criteria for political candidates, such as requiring that office seekers hold at least an MA degree or another similar qualification.

“MEPs do not represent the people, only political party interests”

The respondents also see themselves as actively engaged citizens who vote regularly and participate in political processes through, for example, protesting or supporting national causes and issues. They also partake in policymaking and advocacy activities. Respondents additionally emphasised the importance of university education and encouraging students to learn about EU institutions to promote further participation. They acknowledged that in contrast to the EU level, citizens enjoy considerably more instruments to influence and actively engage with politics at the national level.

ATTITUDES TOWARDS THE EU’S FUTURE

Europe should be freer, greener, more secure, more assertive, more digital and more united – these were the key words stressed most often by participants when asked how they would like to see the EU in 20 years. They also aspire for Europe to play a stronger role on the global stage by developing new partnerships, strengthening the CFSP and relaunching the EU enlargement policy. The bloc should also continue pursuing strategic autonomy in sectors it considers strategically important.

There was a consensus among participants that the EU will be more federal and therefore transnational than intergovernmental in 20 years. It is also possible that rather than moving together, the EU will become more of a “multispeed” project consisting of various levels of integration between Member States. Participants believe that the future of the EU will be intrinsically connected to EU enlargement and engagement with the Western Balkans.

“I want to see more unity, better-functioning EU and enlarged EU in 20 years time”

The stability and independence of Ukraine will also play a crucial role in affecting EU security. In this context, respondents agreed that the war in Ukraine has paradoxically strengthened EU unity. Regarding the CFSP, meanwhile, participants held that its future lies in the launch of an EU army which should be complementary to NATO – strengthening EU-NATO cooperation rather than antagonising it.

Participants further hope that, within 20 years, the EU will be on the right path towards climate neutrality. Likewise, they believe that EU migration policy will see changes and suggested that the EU should provide recognition to refugees in one of its conventions. Regarding migration within the EU, they identified a potentially alarming risk that people will increasingly move between countries based on political considerations.

“If we don’t like our country’s political parties or conditions, we can just move somewhere else. In the end, we lose interest in democracy in our own country and don’t try to make it better, but simply leave it.”



Focus Groups Report: Greece

GREECE			
Location of discussions	Number of participants	Age range	Gender ratio (Women:Men:Non Binary)
Athens	81	18-30	44:37:0
<i>(uniform group: age)</i> <i>Participants were divided into 7 focus groups with approximately 15 participants each</i>			
Nationality: Greek, Italian			
Fields of study:			
<ul style="list-style-type: none"> ▶ International relations ▶ Political science ▶ Economics ▶ Biology ▶ Russian philosophy ▶ Greek literature 		<ul style="list-style-type: none"> ▶ European studies ▶ History ▶ Public Administration ▶ Gymnastics ▶ Mechanical design ▶ Greek history 	
Population	10 480 000 ⁹	EP elections 2019 turnout	58,7% ¹⁰

GENERAL ATTITUDES TOWARDS DEMOCRACY (NATIONAL AND EUROPEAN LEVEL)

According to the initial pre-discussion questionnaire given to the Greek focus group participants, a plurality (44.3%) of respondents stated that they were “moderately” satisfied with democracy in their country, while 31% were dissatisfied and 24% were quite satisfied. Notably, no one reported being “extremely satisfied”. When asked the same question about democracy in the EU, the results were slightly more favourable although no participant expressed extreme satisfaction with EU democracy either.

The definition of democracy among participants differed, however, ranging from criteria related to a sense of belonging, freedom, pluralism and inclusiveness to a more pragmatic emphasis on democracy as “the process of structured and coordinated disagreement”.

Focus group participants similarly expressed their concerns about the state of democracy in Greece. Corruption, clientelism and populism were identified as the main drivers of this cynicism. Political parties are perceived as unresponsive to the needs of citizens and as primarily representing the interests of elites and multinational corpora-

tions. Parties across the political spectrum, they say, make use of “clientelism” in government. The rise of populism, on the other hand, has fomented divisive rhetoric and societal polarisation, leaving little room for constructive and structured dialogue between citizens. Many participants, furthermore, highlighted the under-representation of women in Greek politics. These factors, according to participants, are all significantly reducing the effectiveness of institutions, thereby eroding Greek democracy.

“The EU’s democracy is inclusive. There are various states, cultures, and shared values. That is how the democratic ideal is defined”.

The respondents, in light of the above, judged EU democracy to be in a better state than national-level democracy. Participants stated that European institutions further provide a safety net that protects the rule of law at the national level. They believe that the European legal order protects their rights - the EU is indeed frequently regarded as a shield that protects democratic practices. Yet, respondents pointed out that even EU institutions are not completely immune to corruption against the backdrop of the recent Qatargate scandal. Furthermore, respondents criticized the EU’s strong and slow-paced bureaucracy, tedious decision-making processes and lack of input from

citizen voices. Young people fear that these shortcomings are contributing to the rise of right-wing extremism and Euroscepticism more broadly.

ATTITUDES TOWARDS REPRESENTATION (NATIONAL AND EUROPEAN LEVEL)

“Party voters do not include young people. Thus, our voice is never reaching its intended audience.”

On the matter of youth satisfaction with their national level representation, a majority of participants (52%) responded that they were “slightly to not at all satisfied”. Respondents, otherwise, considered themselves as “quite active” though more at the national (61%) than the EU level (48%). Participants agreed that student groups affiliated with political parties and youth organisations serve as the primary institutional vehicles representing young people. However, they expressed scepticism concerning whether these organisations truly represent youth or whether they are merely perpetuating partisan politics without due consideration of youth concerns. According to participants, these perceived features of politics have contributed to youth distancing themselves from political parties and to the under-representation of youth therein.

“...elections are insufficient for appropriate representation because a single [politically educated] vote does not ensure correct and accurate representation and participation”

Respondents, meanwhile, acknowledged that the performance of democratic institutions is dependent on the qualitative features of the decision-making process and less on institutional design. Participants, to this end, stressed concern about a lack of structured dialogue and reasoned debates and instead an emphasis on the personalities of politicians as part of political debates. Participants agreed that this personalisation of politics constitutes a negative aspect of current political practice and can foster disillusionment and distance people from political participation. Young people also believe that it is up to youth to find a way to restore politics to its rightful place in the collective social consciousness by first and foremost reinvigorating the necessary political ethos required for such action.

“There is no battle of ideas in political discourse, but a battle of individuals.”

According to the respondents from Greece, the recent Conference on the Future of Europe attracted the attention of young European citizens, as evidenced by their active engagement. However, as a shortcoming, participants pointed out that the CoFoE channels for participation and dialogue are not permanent. They argue that the EU needs to create permanent channels of participation

in Europe to ensure that citizens gain a say on policies that significantly affect their lives. In the absence of such a mechanism, young people will continue to believe that EP decisions are simply too “far removed” from the lives of ordinary citizens and youth more specifically. They also acknowledged, nonetheless, that young people intuitively recognise the role, impact, and significance of the EU even if the institutions are not directly present in their everyday lives. That said, most young people do not consider themselves to be “active European citizens” due to a lack of information and the absence of appropriate channels of participation. There is a need, in this regard, for reforms enhancing youth accessibility to Europe, especially for young people living outside urban areas. Those living in rural areas often demonstrate an even poorer understanding of how the EU works and tend to feel further detached due to their geographical distance from both national and European political centres.

ATTITUDES TOWARDS THE EU'S FUTURE

A range of viewpoints were put forward by Greek respondents concerning Europe's future. More optimistic participants believe that European integration will continue to deepen, with Europe playing a leading global role in the future. A more sceptical camp, for its part, sees the EU as stagnant and possibly on the decline. Greek youth, who have lived through multiple crises over the past few years, vacillate, in particular, between “pragmatism” and “idealism”. Young people in Greece, however, uniformly recognise the critical role the EU plays and the need to preserve its core values for future generations.

“I don't have much hope because the system prevents a meaningful shift in favour of a more democratic society.”

“I think the European Union is listening and understands our problems. It has proven that it is moving to the right direction, solidifying its position in our lives, and will keep doing so.”

Respondents were further resolute that migration particularly is a pressing issue that demands urgent reforms if further integration progress is to be achieved. And while young people generally endorse the steps the EU has taken in recent years, they believe more action is required to create a less bureaucratic, more decisive, proactive and greener EU. They indeed want a European Union that defends its weaker states and strives to reduce economic inequality among its citizens. A significant number of young people believe in the Union and accept that they now share a responsibility in shaping it accordingly.



Focus Groups Report: Ireland

IRELAND			
Location of discussions	Number of participants	Age range	Gender ratio (Women:Men:Non Binary)
Dublin	26	18-36	16:10:0
<i>(uniform group: age)</i> <i>Two separate focus groups were conducted with 13 participants in each group.</i>			
Nationality: Irish, Belgian, Dutch, Romanian			
Fields of study:			
<ul style="list-style-type: none"> ▶ International studies ▶ English studies 		<ul style="list-style-type: none"> ▶ International politics ▶ Engineering 	
Population	5 150 000¹¹	EP elections 2019 turnout	49,7%¹²

GENERAL ATTITUDES TOWARDS DEMOCRACY (NATIONAL AND EUROPEAN LEVEL)

Participants in Ireland defined democracy as a system where ultimate power lies with the people and where politicians are held responsible by society. Two major preconditions must be fulfilled though – voters must trust the electoral system (an absence of corruption is important herein) and believe their voice matters and is properly recorded. Democracy, in their view, is synonymous with feeling genuinely represented. Based on this metric, the focus group participants concluded that Irish democracy falls short given the limited number of major parties in the Irish political system.

“Even though democracy allows us to have a choice, it might not be the choice we might want.”

A consensus was also reached that Ireland is not sufficiently represented compared to other Member States. When speaking about EU democracy in general though, participants always referred to their own values and priorities and the level to which they were or were not represented rather than looking at EU policies as a whole.

ATTITUDES TOWARDS REPRESENTATION (NATIONAL AND EUROPEAN LEVEL)

“There’s often a perception that people with European jobs “are on a jolly”. There’s a misconception about what it is all about and the importance of the work that they are doing.”

Participants reiterated their concerns that Ireland lacked adequate representation in EU institutions compared to other Member States. Participants were additionally all unsure about the names of MEPs representing their constituencies. Respondents, to this end, concluded that few people are paying attention to European politics in Ireland and there is little to be proud about in the country in that regard. They added that the Irish population more broadly lacks knowledge about EU roles and institutions like MEPs, the European Parliament, the European Commission, and the Council. They also worry about a disconnect between the work being done in Brussels, Strasbourg and Ireland. The media, for one, should cover EU affairs considerably more according to participants. Likewise, MEPs should assume a more proactive role in educating the public and bringing EU discussions back to their constituents. One participant remembered that the MEP from her constituency spoke at her university, making her feel a sense of pride as an Irish citizen when attending the event. Despite an apparent disinterest of Irish citizens in European affairs,

the corollary is that more engagement on the part of Irish MEPs could significantly reverse this negative dynamic.

“I can barely name any Irish MEPs and some of them makes it hard to be proud Irish in the EU.”

Meanwhile, participants were generally satisfied with deliberative democracy at the national level. They note that, through deliberative processes, the entire country has been able to discuss certain issues together and more thoroughly understand the complexities of these topics. Some participants were aware about the Conference on the Future of Europe and regard it as a good idea though they deem it as poorly executed. They criticized, for example, the minimal public awareness about the event.

“Our Citizens Assembly works well and enhances democracy. It is a civilised and inclusive process.”

A group of respondents argued that active citizenship is a self-driven process based on the willingness of individuals to inform themselves. Other participants disagreed, saying that it is impossible for people to inform themselves when information is not easily available. They held that it was more the duty of the government and media to ensure that objective information is available to the public. Both groups agreed though that engagement especially takes place at the local community level and that there are numerous ways to become an active and engaged citizen. Respondents also agreed that voter apathy is a major issue in Ireland. Citizens do not understand the importance of voting in EU elections because they do not see the results or benefits from EU membership. People from socio-economically disadvantaged backgrounds are especially hampered from participating in politics due to the many different issues competing for their time.

ATTITUDES TOWARDS THE EU'S FUTURE

All participants agreed that the EU is moving in the right direction and that the pandemic and the war in Ukraine have both demonstrated Europe's strength when we all come together. Participants also uniformly spotlighted environmental issues as another policy area where the EU is making a difference that they want to see continue. Also meaningful to respondents concerned the fact that they perceive that the EU supports Ireland's development. They also opined that the EU should better support migrants in the future and are keen to see more EU solidarity in this area.

“Ireland is supported by the EU, and this means a lot to me.”

Young people in Ireland are broadly optimistic about Europe's future and their own role in it. They take it as given that the EU will still exist in 20 years and Ireland will remain a part of it. Focus group participants placed

particular emphasis on social issues, rather than economic topics, when thinking about the EU's future. They, for example, see environmental issues in the context of the social benefits of green programmes rather than the costs or possible economic benefits that they may engender. Irish youth similarly frame migration as a humanitarian issue. Young people, finally, are calling for more integration in the field of public health.

“We need to be more European if we're going to be part of its future.”



Focus Groups Report: Slovakia

SLOVAKIA			
Location of discussions	Number of participants	Age range	Gender ratio (Women:Men:Non Binary)
Bratislava	26	19-24	14:12:0
<i>(uniform group: age)</i>			
Location of discussions	Number of participants	Age range	Gender ratio (Women:Men:Non Binary)
Banska Bystrica	25	17-24	16:9:0
<i>(uniform group: age)</i>			
Nationality: Slovak, Czech			
Fields of study:			
<ul style="list-style-type: none"> ▶ International relations ▶ Political science 		<ul style="list-style-type: none"> ▶ International management ▶ Marketing 	
Population	5 450 000 ¹³	EP elections 2019 turnout	22,7% ¹⁴

GENERAL ATTITUDES TOWARDS DEMOCRACY (NATIONAL AND EUROPEAN LEVEL)

One of the Slovak focus groups discussions was primarily targeted towards understanding how participants comprehend the concept of democracy in practice and the benefits and constraints that it brings compared to other political regimes. The discussion revolved around two main questions: “What does democracy mean to you?” and “What do you think about the overall state of democracy in your country and in the EU?”.

What does democracy mean to you?

“Democracy is freedom.”

The respondents consider democracy to be the optimal political regime type available to western countries. Democracy enables people to feel free and uninhibited by any undue restrictions. Respondents especially discussed democracy and freedom as inseparable and sometimes used the terms interchangeably. Yet, the vast number of focus group participants held that Slovakia’s democratic

system specifically comes with some notable shortcomings and considerable space for improvement across the board. Respondents also acknowledged that many of their older family members hold somewhat sceptical views about democracy and claim that the communist regime, despite its many flaws, took better care of young families and ordinary people. The focus group participants, nevertheless, indicated that they did not identify with this view and instead pointed to the main benefits of democracy including the ability to freely choose their political representatives, the opportunity to freely express their opinions and the possibility to move, work, and live anywhere in Europe. For young people, democracy means free institutions, respect for the separation of powers, judicial independence and guarantees for human, civil, and political rights.

Yet numerous respondents also noted that democracy can also come with pitfalls such as unstable governments and poor governance if power is exercised by incompetent elected officials. Other problems may appear if there is a suboptimal level of political culture and if regular corruption accusations surface with respect to leading political figures. Another risk to democracy concerns its inherent openness to a myriad of political stances even as

some ideologies can pose a real threat to the democratic system itself. Despite the threat they represent, many non-democratic political groups and/or actors are generally difficult to institutionally constrain due to protections, for example, on freedom of expression. However, all told, a majority of respondents concluded that democracy is a political system endowed with significantly more strengths than weaknesses.

What do you think about the overall state of democracy in your country and in the EU?

On the overall state of democracy in Slovakia, respondents pessimistically underscored the fierce polarisation in the country. Different camps have moved further away from each other in recent years, exposing large policy differences, especially on geopolitical matters. The clashes between different political ideologies is hindering progress towards a more vibrant social and attitudinal consensus.

Participants shared mixed views on the state of EU democracy. There was a broad consensus that understanding decision-making processes at the European level, however, is too complex for the general population. And though participants generally agreed that EU decision-making needs to be swifter and less cumbersome, some concerns were expressed about abolishing the principle of unanimity in the Council due to the effects such a move might have especially on smaller states that could be easily outvoted by their larger EU partners. By contrast, young people are more buoyant on the establishment of various European financial instruments targeted towards achieving specific EU goals such as spreading and preserving democracy across the continent.

ATTITUDES TOWARDS REPRESENTATION (NATIONAL AND EUROPEAN LEVEL)

More than half of the young respondents had the impression that they are not represented at all, either at the national or European levels. Moreover, they believe that Slovakia's EU representation is not particularly visible because of the size of the country. Respondents also pointed to an absence of qualified candidates for EP elections or concerns about extremist representation.

“On the national level I don't feel that my voice, as a young person, is being represented. Many times I even feel that politicians don't even want to hear us at all.”

The participants found it difficult to distinguish between representative, participatory and deliberative formats of democracy. Yet, they expressed their interest in strengthening the position of interest groups advocating for the demands of students, environmental activists and entrepreneurs. Some even supported the idea of estab-

lishing an EU institution devoted solely to the interests of students and young people.

Most respondents see themselves as actively engaged citizens though these assessments are primarily based on their participation in election processes at various levels. They are aware about the low level of participation of Slovaks in European elections. Participants, nonetheless, regard participation in elections as a major identifiable instrument for public participation in the political system more broadly. They consider the use of existing social networks as a positive means to increase awareness about society and politics, though they acknowledged that the amount of misinformation and disinformation found in digital spaces at various levels poses a serious threat to the current state of democracy.

“There is a lot of information and disinformation. Sometimes it is hard to evaluate it correctly.”

ATTITUDES TOWARDS THE EU'S FUTURE

Respondents from Slovakia consider the EU to currently be the best option available for political cooperation between European countries. Young people are aware that the future of the EU will not be easy but expect the European community to endure as it is set in the right direction. They also believe that Brexit represents the exception rather than the rule and that the EU will stay strong and united in the decades to come. Some respondents, however, expressed concerns about the future of the EU linked to the protracted war in Ukraine and/or environmental policies that are perceived as too drastic. Participants noted that these developments could lead to populist backlash that ultimately contributes to EU disintegration.

“I don't see much positive scenarios for the EU, based on what is happening around us with the war in Ukraine and overall uncertainty.”

As it pertains to the state of the EU in 20 years, respondents are supportive about a possible EU expansion to include the entire CEE region and potential supranationalisation of certain policy areas even at the expense of the political autonomy of individual Member States. They are also resolute that the economic dimension of integration should play the primary role going forward to withstand growing economic pressure from China and the United States. Young people, according to the focus groups, further support deepening the Economic and Monetary Union to enable the bloc to better cope with economic crises, such as ongoing inflation issues.

“The EU will be more integrated and enlarged.”

Young people in Slovakia are specifically prepared to assume responsibility for the development and governance

of the EU in the future. Some are even willing to abandon the nation-state system if it is seen as a prerequisite for attaining a deeper and more complex level of European integration. Respondents also emphasized their aspiration to provide more opportunities to young talented people and promote equal gender representation. Respondents, finally, demanded more compliance with democratic principles at the level of individual Member States and a more adamant campaign against corruption and mounting national debt.

-
- 1 In Greece 7 focus groups with about 15 participants each were conducted simultaneously, following common introduction by professional facilitators.
 - 2 Kitzinger, Jenny (1995), "Introducing focus groups," BMJ, Volume 331, pp. 299-302
 - 3 <https://eumatrix.eu/en/blog/EU-Commissioners-who-will-stay-from-2024>
 - 4 <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3093>
 - 5 Ibid.
 - 6 <https://www.idm.at/en/european-elections-2024-what-to-expect-in-central-and-eastern-europe/>
 - 7 <https://www.statistik.at/en/statistics/population-and-society/population/population-stock/population-at-beginning-of-year/quarter>
 - 8 <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en>
 - 9 https://elstat-outsourcers.statistics.gr/census_results_2022_en.pdf
 - 10 <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en>
 - 11 <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cpsr/censusofpopulation2022-summaryresults/populationchanges/>
 - 12 <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en>
 - 13 <https://www.scitanie.sk/en>
 - 14 <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en>



Αξιολόγηση της στρατηγικής εταιρικής σχέσης Νότιας Αφρικής και Ευρωπαϊκής Ένωσης: Προηγούμενες και σύγχρονες προκλήσεις και μελλοντικοί τομείς συνεργασίας

Συγγραφείς :

Πάυλος Πετίδης

Αφροδίτη Σεντουκίδη

Daniela Marggraff

Tshegofatso Johanna

Ramachela

Οκτώβριος 2023



Introduction

The establishment of diplomatic relations between South Africa (SA) and the European Union (EU) were solidified in 1999 through the negotiation of the SA-EU Trade and Development Cooperation Agreement (TDCA) (Gladwin & Otto 2010). Since then, the relationship has developed significantly, especially in the economic domain. A few facts attest to this: (1) The EU constitutes South Africa's largest trading partner accounting for 22 percent of South Africa's total trade in 2021 (PMGa 2022); (2) the EU is South Africa's largest development partner accounting for 70 percent of the country's official development assistance; and (3) South Africa is the only African country that has a strategic partnership with the EU and remains the EU's largest trading partner in Africa (for more on statistics regarding SA-EU trade, see Figure 1, Figure 2, and Figure 3, below) (European Union External Action 2023; Kell & Vines 2021).

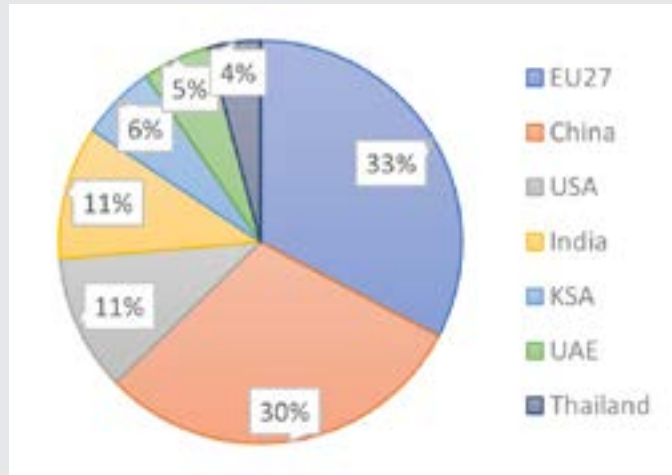


Figure 1. South Africa imports – Top Trading Partners 2022 (based on Eurostat data)

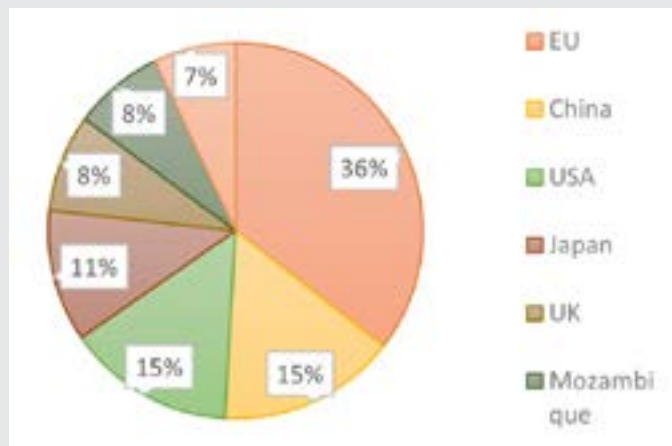


Figure 2. South Africa exports – Top Trading Partners 2022 (based on Eurostat data)

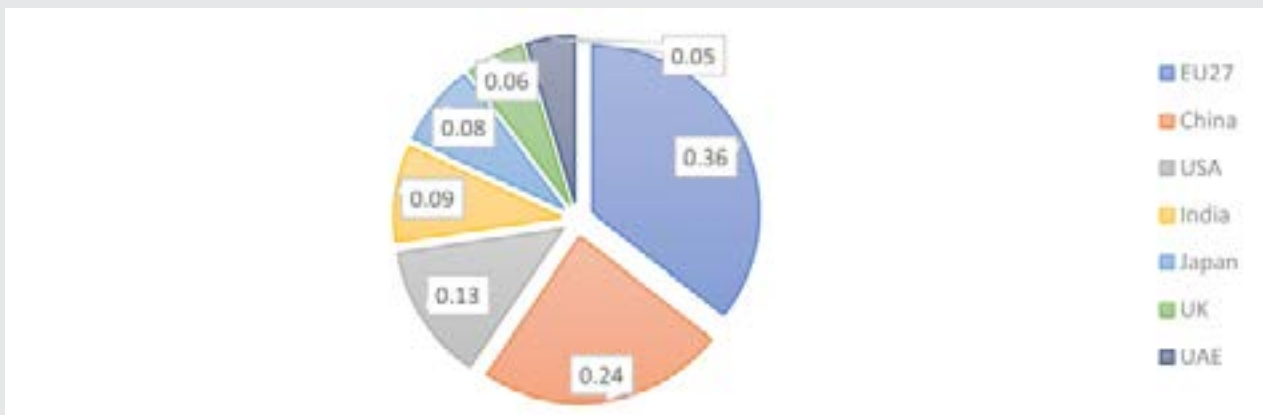


Figure 3. South Africa total trade – Top Trading Partners 2022 (based on Eurostat data)

However, after 2006, there was a noticeable decline in sentiments, and the relationship arguably hit an impasse between 2013 and 2018. This could perhaps be attributed to the shift away from South Africa’s role as a ‘bridge-builder’ between the North and the South, which was especially apparent during Thabo Mbeki’s second term (2004-2008) (Sidiropoulos 2008: 110) or South Africa’s decision to join the BRICS (Brazil, Russia, India, China, and South Africa) which is often viewed as being anti-Western (Hendricks & Majozi 2021: 67). While South Africa’s foreign policy appeared to be undergoing changes, the EU was simultaneously working to clarify its position on the global stage and resolve internal problems. For example, during the 2012 and 2013 SA-EU Summits, the EU was

experiencing difficulties with its integration agenda. The 2008 financial crisis brought about a deeper resentment from countries hit hardest by austerity measures (Helly 2012). The steady stream of refugees escalated in 2015 with calls for the reintroduction of internal EU borders and border closures (Grimm & Hackenesh 2017). These problems developed into a multi-dimensional crisis in Europe when the United Kingdom (UK) notified the EU of its intention to leave the union after a national referendum won by the Brexit camp (Soko & Qobo 2017).

Such developments posed challenges at all levels of the SA-EU partnership. As both parties struggled with internal and international concerns that could not always be resolved inside the SA-EU partnership, the desire for participation arguably decreased. However, after taking over from former president Jacob Zuma, South Africa's current president, Cyril Ramaphosa regained contact with previous partners in Europe to get international investors and development partners to return to the country. (Bertelesmann-Scott 2021: 252). After the 2018 SA-EU Summit, President Ramaphosa emphasised the importance of the strategic relationship and the need to “renew and deepen” cooperation at the “bilateral, regional and global level” (The South African Government 15 November 2018). Within this context, this policy brief aims to analyse where the EU fits into the foreign policy of South Africa and vice versa by focusing on two specific elements of the partnership, namely climate change and digital cooperation. In doing so, this brief also considers both past and contemporary tensions that have jeopardised the current SA-EU partnership. Taking into consideration the fact that South Africa tends to, or may in the future, strive to diversify its trading partners, one of the main recommendations this brief makes is that the SA-EU partnership needs to grow beyond the mere trade-transactional approach and rather embrace other areas of cooperation such as in the environmental and digital domain.

Strategic understandings of the partnership

In the beginning of 2023, the EU’s High Representative Josep Borrell asserted that trade relations between the EU and South Africa are following a positive trajectory (for more, see Figure 4 below). Over recent years the export mix from South Africa to the EU has become more diverse, including manufactured products and not only primary commodities (European Commission n.d.). The economic partnership between the Southern African Development Community (SADC) and the EU – known as the Economic Partnership Agreement (EPA) – has contributed to this. Under this agreement, the EU grants preferential access to 98.7 percent of South African goods (Tralac 2022). Although it is a reciprocal trade agreement, meaning both the EU and the SADC group offer preferential market access to each other, the agreement has a particular advantage for African states, because the EU provides greater preferential and duty-free access, while the SADC group are permitted to keep tariffs on sensitive sectors. According to the head of trade at the EU embassy in Pretoria, South Africa’s exports to the EU increased by 30 percent in 2021, and this was the first time since 2004 that South Africa recorded a trade surplus (SADC-EU EPA Outreach South Africa n.d.). It must also be noted that more value-added goods were directed to the EU markets from South Africa in comparison to other areas of the world. Along with this, the EU is responsible for the biggest foreign direct investment (FDI) in South Africa – in 2020, the EU accounted for 40.3 percent of all FDI. Investments focused on advanced manufacturing and vehicles and services, which is important as it rejects the perception that EU investment is in mining and raw materials (Daily Maverick 2022).

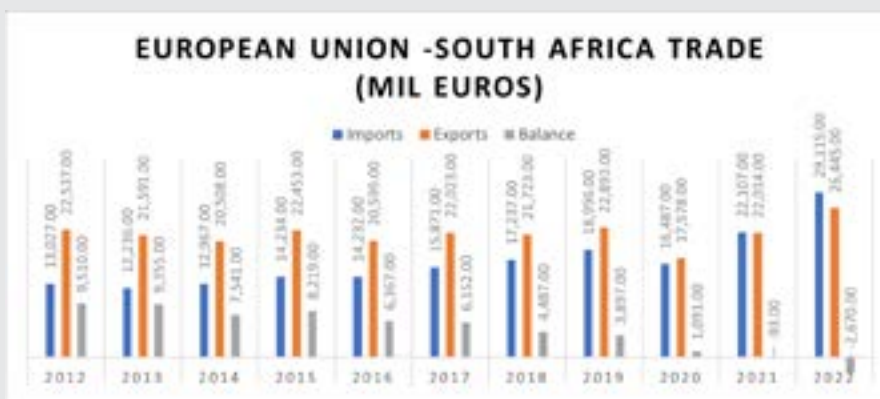


Figure 4. EU-South Africa Trade (based on Eurostat data)

While South Africa has iterated the importance of the EU as a partner in its 2011 Foreign Policy White Paper titled “Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu”, in its recent “Framework on South Africa’s National Interest and its Advancement in a Global Environment” (hereafter, National Interest document) (2022), less attention has been paid to the EU. South Africa’s engagement in the international arena is described as based on the principles of Pan-Africanism and South-South solidarity, where “Africa remains at the centre of [its] foreign policy” (Ramaphosa 20 August 2023). South Africa pursues the advancement of the African Agenda, promotes multilateralism, and champions the rules-based international system, particularly the reform of global political and economic governance (DIRCO 2022: 8-14). For example, South African President Ramaphosa explains that there needs to be reform of the United Nations Security Council (UNSC) to ensure that “African countries and other countries of the Global South are properly represented and that their interests are effectively advanced” (South African Government 9 March 2023), while South Africa’s Minister of International Relations and Cooperation, Naledi Pandor has stated that South Africa looks forward “to working closely with new non-permanent members of the Security Council to urge them to initiate a genuine robust process of reform” (PMGb 2022). South Africa has received support from EU member states, most notable Germany, with the German Foreign Minister expressing support for two permanent seats for Africa at the UNSC (VOA 13 January 2023). While Africa and countries in the Global South occupy a central position in South Africa’s foreign policy, the National interest nonetheless iterates that the country is also willing to work with countries of the North “to develop a true and effective partnership for a better world” (DIRCO 2022: 8).

In 2006, South Africa became an EU strategic partner. A fundamental tenet of the Strategic Partnership’s (SP) founding document, which served as its cornerstone, was the acknowledgment of South Africa’s progressive constitution (Masters 2014a). This group of ideas encompassed more fundamental concepts shared by both areas, including the promotion of human rights, democracy, the rule of law, and sustainable development (Bertelesmann-Scott 2021). In terms of many shared ideals and ideas during the 1990s, South Africa and the EU established a robust connection. Cooperation already existed in the areas of economic development, research, and technology, as well as trade and investment (Masters 2014b). The Mgobagoba Dialogue or Action Plan foresaw the development of novel avenues of cooperation in the areas of environmental cooperation and climate change, sharing of experiences on EU Regional Policy, ICT, employment and social affairs, criminal justice, macroeconomic dialogue, education and training, cultural cooperation, and sport and recreation (Landsberg & Hierro 2017). The EU’s official remarks encouraged these broad assessments of the EU. South Africa has witnessed substantial benefits since the SP’s inception, such as the introduction of the Infrastructure Investment Programme for South Africa (worth €1 million), which is being used to clear backlogs in infrastructure both in South Africa and throughout the region (Mthembu 2017). As mentioned above, the EU has designated South Africa as a significant actor within Southern Africa on matters related to regional integration. A primary objective of the EU’s SPs is to concentrate on methods by which these strategic partners can unlock or support greater regional integration (Bertelesmann-Scott 2021).

In addition, South Africa holds significance as a valuable ally to the European Union due to its recognized role as a regional leader and its involvement in prominent international organizations such as the BRICS (Brazil, Russian, India, China, South Africa), the African Union (AU), the WTO (World Trade Organisation), UN (United Nations) and the G20 (Group of 20). Furthermore, it serves as a strategic entry point to access the African continent (Fioramonti & Kotsiopoulos 2015: 2). The Joint Africa EU Strategic Partnership and the EU’s continental approach to Africa, which were both introduced concurrently with the 2007 Lisbon Declaration, must also be considered from the standpoint of the EU[1]. As explained in the Multi-Annual Indicative Programme 2021-2027 document, South Africa is a key partner to promote and streamline competition policy on the continent at the national, regional, and continental level (potentially through the AfCFTA Competition Protocol), thereby improving investment conditions for African and EU investors alike (European Commission 2021b). South Africa does not only offer the EU a potential inroad into the continent in terms of intra-regional relationships, but the influence it has in the various multilateral institutions means that it can play an important role in influencing the policies and agendas of other states (Landsberg & Hierro 2017). At a 2016 workshop, the then Head of the EU delegation to South Africa pointed out that “countries like South Africa are key in building bridges between various groups and organizations” (Masters & Hierro 2016: 8). In this sense, South Africa holds a vital role to the EU, not only in terms of economics, such as the value of trade but also in terms of propagating norms and values that the EU espouses.

Past tensions

With the aim of enhancing its trade opportunities in EU markets, South Africa became a participant in the SADC EPA negotiations in 2016. This decision was made in order to synchronize the TDCA with the potential EPA agreement. Unfortunately, the European Commission denied South African exporters preferential access to EU markets for their agricultural products and instead pushed for mutual recognition and protection of geographical indications (Soko & Qobo 2017). However, the final agreement included some notable concessions. Complete exemption from import duties would be granted for a range of products originating from Botswana, Lesotho, Mozambique, and Swaziland. A significant proportion, specifically 98.7 percent, of the imported commodities originating from South Africa would experience a positive impact through the reduction of tariffs. SADC members were permitted to use imported inputs in the clothing and textile products, deploy import taxes or safeguards in the event of an EU import surge, particularly affecting sensitive goods. Tensions also arose when the South African government decided to no longer renew the bilateral investment treaties (BITs) with the EU in 2012, arguing that they were outdated and skewed in favour of foreign investors (News24 28 September 2018). Even further back, at the 2013 summit between the EU and South Africa, the EU's trade commissioner Karel de Gucht expressed the EU's displeasure about not being considered in a collaboration intended to be strategic. Of greater significance, the voiding of the BITs sparked fears that European investors would not be sufficiently protected and that investment costs would rise. Despite this, the political climate between the two countries significantly softened in the years after. President Zuma explicitly mentioned the EU's contribution to job creation in his 2016 State of the Nation address which was perceived as a "nod to the EU" (Soko & Qobo 2017).

Contemporary challenges in the partnership

New citrus importation measures

One of the major contemporary challenges that have impacted relations between the EU and South Africa are the rules imposed by the EU regarding the importing of Citrus, which may lead to losses of R500 million for South Africa (FoodforMzansi 20 April 2023). The EU imposed new regulations in June of 2022 concerning the False Coddling Moth (FCM) and Citrus Black Spot (CBS), which the Citrus Growers Association (CGA) of South Africa has labelled as having no scientific basis and rather aimed at disrupting the South African Citrus industry (Cape Talk 28 June 2023). According to these regulations, exporters will need to expose their fruit to special cooling treatments, which the CEO of the CGA, explains imposes an "estimated \$75 million investment in new technology and storage on citrus growers" (Africa News 28 June 2023). In response to the new regulations, President Ramaphosa posited that he was "disappointed at the (EU's) acts of protectionism against South Africa's agricultural products" (News24 2023). While there have been high-level engagements between South Africa and the EU, the EU still upholds the export restrictions, which has led Agricultural Minister Thoko Didiza to suggest that the country's exporters might look elsewhere for markets. More recently, South African farmers have now called upon their government to lodge a complaint against the EU at the World Trade Organisation (WTO) (Reuters 2023).

South Africa's stance on the Russia-Ukraine conflict

In addition, South Africa's official stance of non-alignment on the Ukrainian conflict has come under intense scrutiny (Mohammed 2023) and criticized as being damaging to its partnership with the EU (Mathekgga 2022). During a visit to South Africa in 2023, Josep Borrell urged Pretoria to use its ties to convince Moscow to end the conflict (Bartlett 2023) while South Africa's Minister of Foreign Affairs, Naledi Pandor, posited that the only path to settle international disputes is through diplomacy, dialogue, and a commitment to the principles of the United Nations Charter (Mohammed 2023; EEAS 2023a). In keeping with this articulation, South Africa was part of a six-member African delegation that conducted peace talks with both Russia and Ukraine (Imray, 2023). Despite South Africa's stance of non-alignment, some events have called this into question. For example, from 17 to 27 February 2023, South Africa hosted naval exercises with China and Russia ('Operation Mosi'), elicited criticism by Western officials and media, citing the 'inappropriate timing' of the drills, as they coincided with the start of the Russia-Ukraine conflict (Smith 2023). In response to this, Minister Pandor stated that "all countries conduct military exercises with

friends worldwide”, adding “there should be no compulsion on any country that it should conduct them with any other partners”. Within this context, it must be noted that while both South Africa and the EU seem to share values such as advancing human rights, democracy, and the rule of law, it appears in practice South Africa and the EU do not always see eye-to-eye. To some, the case of the Russian-Ukraine conflict and South Africa’s stance has called into question South Africa’s commitment to human rights as enshrined in the Constitution.

Developments in the Indo-Pacific

Furthermore, another source of tension is China’s growing influence in the Indo-Pacific. As argued by Fabricius (2022), South Africa is “suspicious” of the concept ‘Indo-Pacific’ because it “fears being dragged into big power rivalries”. At the first Indo-Pacific Forum in France in 2022, South Africa declined an invitation to attend because Pretoria concluded that the event was anti-China. On 13 May 2023, the second EU Indo-Pacific Ministerial Forum was held in Sweden, where despite being on the discussion agenda, China was not invited (Birmingham 2023). South Africa did not attend. Albeit China’s non-recognition of the Indo-Pacific concept, South Africa takes pride in endorsing the long-awaited Indian Ocean Rim Association (IORA) Outlook on the Indo-Pacific. Many EU member states and the EU as a collective body have also developed Indo-Pacific strategies where a strategic approach towards Africa, specifically through regional organizations, is reflected but little agency to Africa actors is conceded (Mattheis & Diaz 2022: 46).

From the title of a recently published article in *The Economist* (2023), it is evident that there is a perception that South Africa is “drifting into the Sino-Russia orbit”, ignoring the existence of long-established relations with both China and Russia (DIRCO 2023). There is a sense that Europe’s issues and interests are prioritised above those of the Global South, especially where Africa is concerned. This serves to undermine the South Africa-EU partnership, because South Africa views its interests as inseparable from those of Africa. Of notable significance is South Africa’s commitment and loyalty to its partners which provided support (training, arms, refuge) during the anti-Apartheid liberation struggle. In response to this sentiment, Borrell maintains that the EU is not attempting to deprive South Africa of the policy options of diplomacy – rather every country has the right to have its own foreign policy according to its own interests.

Where to from here? Specific areas for cooperation: environmental cooperation and digital revolution

Environmental Cooperation

An emerging issue area for South Africa is the environment and the impact of climate change on its long-term national interest (DIRCO 2022: 11). While the country reduces its reliance on certain fossil fuels, care needs to be taken to ensure that sustainable alternative jobs are created (European Commission 2021). Some have argued that efforts to address this threat have been compounded by a “lack of a common approach at a global level” (DIRCO 2022: 26). However, progress has been made recently, with the launching of the Just Energy Transition Partnership (JETP) between the governments of South Africa, the EU, and other countries such as France, the UK, the US, and Germany in November 2022. Considering that one of the major challenges repeatedly identified in South Africa’s white papers is the triple challenge of “inequality, unemployment and poverty” the JETP is especially significant as it aims to accelerate the decarbonisation of South Africa’s economy “by assisting in the financing of grants, loans and investments and to ensure that vulnerable communities (such as coal miners) are not negatively impacted and left behind” (European Commission 2021a). However, obstacles have already emerged as President Ramaphosa has stated that owing to South Africa’s current energy security crisis, South Africa may delay closing coal stations (Climate Home News 2023). European countries behind the JETP have expressed that they understand that short-term measures may need to be introduced to address the current emergency but that this should not lead to backsliding on the transition (Climate Home News 2023).

South Africa needs a partner that is sensitive to South Africa’s development needs. The EU has the potential to position itself as a reliable partner in this regard. The EU as a diplomatic actor is commonly conceptualized as having a distinctive position in global climate politics, functioning as both a leader and mediator, often referred to as a ‘lead actor’ (Blaschke et al. 2021, Backstrand & Elgström 2013). Therefore, the EU adopts a proactive

strategy, considering the international context. There is a strong focus placed on the development of bridges to foster unity and establish international coalitions. Chevallier and Benkenstein (2021) for instance, argue that a thorough examination of the EU's Comprehensive Strategy for Africa, which was introduced in March 2020, reveals the importance of leadership and commanding influence in promoting the green transition. Additionally, they propose examining novel avenues for trilateral collaboration on climate and energy matter between South Africa, the African Union, and the EU." Overcoming the stark socioeconomic frictions within South Africa will remain a key element for successful cooperation. All policy actions have to relate to and serve this function. Creating jobs and offering income opportunities through a green transition while assisting those who will lose from shifts in the economy is crucial for any policy success. Staying within the ecological boundaries of the planet requires socio-economic sustainability and convincing a sometimes-sceptical public to gain support in an electoral democracy; South Africa is a clear reminder of this universal logic.

An enhanced digital partnership

Another sphere of collaboration lies inside the realm of digital technology. The Global Gateway (GG) initiative holds particular relevance in this context, as it was established within the framework of a developing European strategy for digital external action. The EU has introduced this strategic plan aiming at positioning itself competitively in the worldwide arena of connectivity and infrastructure. In addition, it seeks to uphold democratic principles and sustainability while addressing the existing investment deficit in global infrastructure. Furthermore, it aims to accelerate sustainable growth and facilitate the global recovery from the COVID-19 pandemic. During the summit between the EU and the African Union in February 2022, the EU introduced a number of trustworthy investment initiatives for Africa as part of the GG. The EU made a commitment to allocate €150 billion in investments by the year 2027. In that context, South Africa constitutes an example of an African partner that has made important steps in forging a strong digital footprint. The unveiling of the National Development Plan (NDP) in South Africa envisioned the creation of a comprehensive and inclusive information infrastructure that would be readily available and accessible to all. This infrastructure was intended to cater to the needs of citizens, businesses, and the public sector, while also fostering effective economic and social engagement. The target for achieving this vision was set for the year 2030 (Abrahams et al. 2022). Under the 2017 National e-Strategy, the country has developed thematic policy frameworks. Examples include the National and Future Digital Skills Strategy of 2020 to develop the digital skills ecosystem (Abrahams et al. 2021). South Africa, along with Kenya, Senegal and Ghana, are among the African countries driving digital change in their various regions. However, a lot of technological progress has not been inclusive. Currently, they are all infusing digital policy into various fields while concentrating on boosting connectivity, raising everyone's level of digital literacy, and fostering an environment where the private sector can lead in digital innovation. Thus, the emerging European perspective to the digital part of GG, with its holistic approach, has the potential to be beneficial (Teevan & Domingo 2022).

Concluding remarks and recommendations

On paper, the EU seemingly features less in the foreign policy of South Africa than in earlier years. Although it may be too early to jump to any conclusions about the trajectory of the SA-EU partnership based on this, it is vital that the EU continues to position itself as an attractive and needed partner to South Africa. This is especially the case since South Africa has started to turn to other actors, particularly in the Global South to further achieve the goals it sets out in its foreign policy. Considering this, there are several key recommendations that this brief makes:

- One area in which the EU can carve a niche role for itself is in terms of environmental cooperation. The EU has already found success in terms of environmental cooperation considering that it is a pivotal partner in assisting South Africa's transition to a green economy. The area of renewable energy should therefore remain at the forefront of collaboration efforts.
- While the EU continues to be an important trade partner to South Africa, the partnership is currently strained, in part due to the Citrus Import regulations. It is vital that a meaningful solution is found to avoid compromising the relations any further. Concerted efforts should be made by both parties to increase bilateral negotiations on the matter of Citrus Import regulations that balance both the regulatory concerns of the EU and the trade interests of South Africa. Furthermore, to address the concerns of the EU, increased industry collaboration (which includes knowledge-sharing and technology transfer) could be considered.
- The EU must offer a convincing narrative for its digital cooperation that considers the needs of its partner countries. Investments in cutting-edge digital technology are necessary for this, as are joint research projects with African countries and the development of regulations to include African economies into its digital value chains.
- On the matter of South Africa diversifying its trade relations, which is especially pertinent with South Africa chairing the BRICS, the EU should engage in constructive dialogue that continually seeks to identify areas of mutual interest and benefits for both actors along shared values.

Η Διάσκεψη για το Μέλλον της Ευρώπης: Ιδέες από την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και τους κοινωνικούς εταίρους

Συγγραφείς :

Σπύρος Μπλαβούκος

Patrizia Heidegger

Ιωάννης Βαρδακασάνης

Alexandrina Najmowicz

Valeria Ronzitti

Esther Lynch

Οκτώβριος 2023



Conference on the Future of Europe: Insights from the Organized Civil Society and the Social Partners

Keeping the flame alive: EU deliberative democracy one year after the end of CoFE

An Overview of the Key Developments post-CoFE (June 2022 – June 2023)¹

In the concluding remarks of the Report on the Final Outcome of the Conference on the Future of Europe (CoFE), published in May 2022, the EU institutions are called for concrete action building on the outcomes of the Conference and the deliberative momentum. Otherwise, the engaged citizens would be much disillusioned and the criticism of the EU as an elite-only project would be intensified. Illustrating great reflexes, the Commission responded already in June 2022 with the adoption of the Communication “Putting vision into concrete action”. The document contains reflections on the submitted proposals as well as additional proposals and actions -more than 500- that move in the same direction as the citizens’ ones. The key ideas and outputs of the Conference found their way to the Commission work programme for 2023, with 35 out of the 43 new initiatives being directly or indirectly linked with CoFE’s proposals.

In December 2022 a feedback event on CoFE was hosted in Brussels with more than 500 participants engaged in the European Citizens’ Panels, National Citizens Panels, and the Conference Plenary. The event meant to symbolize the realisation by the European institutions

that consultation does not end with citizens' deliberations and that tangible outcomes stemming out of CoFE outputs are necessary unless deliberative processes end up degraded to public relations exercises. By the time of the December event, besides the Commission's initiatives mentioned above, the European Parliament had adopted right after the conclusion of CoFE, in June 2022, a resolution calling for a 'Convention for the revision of the Treaties' and the Council had undertaken, in November 2022, a preliminary technical assessment of the proposals. These measures were not deemed adequate by the participating citizens, who expressed their discontent and frustration. A noticeable systemic communication gap existed between the citizens, who called for specification and concreteness, and the political and institutional representatives, who insisted on grand ideas and generic praises for the CoFE.² The need for a continuous and transparent feedback loop became apparent and remains a desideratum till today.

One year after the end of the Conference, in an overview by the Commission of what has been achieved by June 2023, action has been initiated on close to 95% of those Conference measures that are within the Commission's competence and in accordance with the Treaties. Perhaps the most significant one and that of particular interest to the deliberative enrichment of the EU policy-making system is the organization by the Commission of three citizens' panels with the participation of approximately 150 citizens per panel, randomly selected, from all 27 member states. From mid-December 2022 to the end of April 2023, citizens worked together in small groups and later in plenaries to provide recommendations to the Commission on the issues of food waste, virtual worlds and learning mobility. A total of 67 policy recommendations were produced on these three thematic areas.

Ensuring geographical representativeness, gender balance, and appropriate consideration to other socio-demographic elements (primarily age, education, and occupation), these panels constitute a direct derivative of the Conference, both in terms of organizational process and political rationale. Therefore, their existence testifies to the success of CoFE, being part of its legacy, suggesting that citizens' participation is becoming -admittedly to a small degree yet- a component of the EU policy-making system. This is further reinforced by the officially expressed by the Commission praise to their outputs and acknowledgement of their impact.³

However, it is yet unclear whether the citizens' panels are output oriented or legitimacy-enhancing. Both goals are welcome and legitimate, but many concerns have been expressed about their pursuit through the panels. Regarding the former, in order to have an impact, these panels should be better aligned with the existing policy-making cycle and get organised as early as possible in the formulation stage of a policy or a legislative proposal.⁴ Furthermore, the so far chosen issues had a technical dimension, especially the one on 'virtual worlds', with few chances for a meaningful contribution by participants with little relevant expertise. As regards the latter, i.e. their legitimacy enhancing function, the three panels were organized solely by the Commission. If the process is 'hijacked' by the Commission, citizens' panels are in danger of being assimilated by the Commission's technocratic modus operandi without reference and input to the broader policy-making process and the other EU institutional bodies. After all, despite the many organizational hiccups and administrative bottlenecks, the involvement of the three main EU institutions gave political gravitas to the CoFE endeavour and the related citizens' engagement. The challenge for the Commission is to bring the other two bodies on board, which is currently a daunting task given their varying degree of interest and diverging vision on this issue.⁵ Furthermore, the three themes were chosen by the Commission with little if any involvement of civil society. Thus, they were not fully reflecting citizens' concerns, which is another point of concern regarding the legitimacy-enhancing value of the panels.

The Focus of this Publication

In the two previous Working Papers published in this series, emphasis was given on academics and think tankers who followed CoFE-related developments either participating in its various groups, sessions and panels or closely monitoring and analysing CoFE's deliberative features. In this third Working Paper, we shift our attention to organised civil society and social partners. Following our outreach campaign, we secured a roughly balanced sample of three plus two stakeholders from each of the two groups. Three of them wear the civil society 'hat', coming from the European Environment Bureau (EEB), the European Disability Forum (EDF) and the Civil Society Europe (CSE). The other two contributors represent social partners, coming from the Services of General Interest

(SGI) Europe and the European Trade Union Confederation (ETUC). All contributors are members of organizations with many years of action and experience, operating at national and European level.

The European Environment Bureau (EEB) has a significant imprint on environmental issues in Europe and abroad with its member-organizations spread in more than 40 countries. It is considered to be the largest network of environmental citizens' organizations in Europe. Its main vision of a sustainable future for human and nature is expressed through its involvement in a wide range of environmental policies. It takes initiatives to address environmental problems by putting forward a series of proposals mainly at EU as well as at the United Nations and the Organization for Economic Co-operation and Development level.

The European Disability Forum (EDF) is an organization that represents more than 100 million people with disabilities in Europe. Its vision and mission are to assist people with disabilities to be fully integrated and be considered as equal members of the society, fighting for the substantial implementation of their rights outlined in the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Since 1996, the EDF has developed communication channels with the EU institutions, constituting their primary interlocutor on all issues concerning people with disabilities in Europe.

The Civil Society Europe (CSE) is an umbrella network of civil society organizations and sub-networks that share the same fundamental European values of equality, solidarity, inclusiveness, and democracy. Its main mission is the strengthening of the interactions between the European civil society organizations and the EU policy-making institutions. The CSE was founded in 2014 as an initiative of organizations that had worked together in the European Year of Citizens Alliance. In 2021, it took the role of civil society organizations coordinator and created the Civil Society Convention for the Conference on the Future of Europe. The purpose of this cooperation platform that brought together more than 82 organizations across Europe was to orchestrate the role of civil society groups and maximize their impact in the CoFE deliberations.

Regarding social partners, Services of General Interest Europe (SGI Europe) is one of the three European general cross industry social partner, along with Business Europe and the European Trade Union Confederation (ETUC). It is the primary interlocutor of EU institutions in the framework of legislative initiatives concerning services of general interest and their effect on the internal market. Its members are companies and associations from Europe, whether public or private, and from all administrative levels (national-regional-local).

Finally, the European Trade Union Confederation (ETUC) includes 103 trade unions in 41 countries, 93 of which are national trade union confederations and 10 European trade union federations. ETUC as an agent of social dialogue represents the interests of European workers in the EU political system, lobbying for a Social Europe,

where employees and their families enjoy a prosperous working and social environment.

NOTES

1 I would like to thank Mr. Grigoris Mikelis for his excellent research assistance and his contribution to the organization of this publication.

2 For an overview, see P. Petit (2022) 'In EU Citizens' Panels, the institutions must not leave citizens behind', EPC Commentary, 13 December 2022.

3 See, for example, the interview by Commissioner for Democracy and Demography, Dubravka Šuica, <https://www.euractiv.com/section/participatory-democracy/video/a-seat-at-the-table-europeans-place-in-eu-decision-making/>

4 See J. Greubel (2022) 'A new generation of European Citizens' Panels - Making citizens' voices a regular part of policy-

making', Discussion Paper, European Policy Centre, 21 October 2022.

5 See P. Petit (2023) 'EU-level citizens' participation needs wider institutional support', EPC Commentary, 21 June 2023.

A mixed bag of outputs

I would like first to ask you to share your institutional role and engagement in CoFE. Whom did you represent in the Conference?

I was part of a rather small group of eight NGO or civil society representatives. This was a relatively small group, and I mention that because when the conference was set up, with the plenary and the working groups, there was no provision for any additional seats or any specific seats actually for civil society. This was the case not only at the beginning but also well into the negotiation process of how CoFE would be set up. They did not really foresee any civil society seats!

At the beginning, the argument was that civil society would be covered through the seats given to the European Economic and Social Committee (EESC) and the social partners and there was no need for additional seats to civil society representatives. After we lobbied hard for civil society participation outside the EESC and the social partners frameworks, we got eventually what we got: 3 seats went to European Movement International and 5 seats went to the Civil Society Convention for the Conference on the Future of Europe. We then basically allocated the latter ones to 5 representatives of different constituencies: the Social Justice Movement, the Environmental Movement, the Youth Movement, people with disabilities, and organizations working on European Democracy. So, I was the one representing the Environmental and Climate Organizations.

Could you please share with us an overall assessment of this initiative? What were your expectations when it began and how did it turn out to be?

We wanted to take part in this process, hence the lobbying mentioned above, because we believed that it would be something important and meaningful. It was clear to us from the beginning that it was not going to be a purely citizen-focused process, but that there would be a mix of randomly selected citizens, elected politicians and institutions. Thus, we wanted to make sure that we are part of that exercise. Early on we understood that CoFE would be the biggest ever political exercise involving citizens participation and citizens deliberation in the history of the European institutions. For the first time such a massive endeavor would take place in an organized and articulated manner. It would involve very high-level representatives of the European institutions as well as the national level of policy-making, all the way up to the level of President, which was definitely a strong and unique factor. An additional positive element was the availability of resources to organize that kind of format and process including the identification and invitation of 800 citizens quite representative of the European population. The result was a set of quite specific recommendations across a very broad range of topics, so that's quite impressive. I was also very happy to see how the citizens throughout that lengthy process grew into their role and became professionalized, being able at the end to defend passionately and effectively their recommendations. This development has its own importance for the whole exercise. So, overall, I think that CoFE was a success, and I know that some of the citizens who were involved in the process think the same. I regularly meet with some of them on various occasions and they are still under the CoFE mystic impact. So, definitely there is what I would call the long-term CoFE impact on people who have remained engaged in the integration process and have chosen to continue being active on those subjects in one way or the other.

Did the outcome of the Conference meet your expectations? Do you think there was a space for improvement? What could have been done in a better way?

I think that in terms of process there are quite a lot of things that could have been done better and should be done better in the future. First, the nature of the central question put to the participants was extremely broad. At the end of the day the Conference was about the future of Europe -on democracy, on environment and climate, on social justice, on digitalization-, so many big topics. Second, even though it was a very long process, I still believe that there was not sufficient time for the citizens to come up with meaningful enough recommendations. I can say that especially for the topics of environment, climate

and health, the citizens' panel and the working group had little time to discuss these very complex issues in depth. Ultimately the adopted recommendations were so broad and discussed in only a few meetings of the citizens' panels. In other cases, the focus was so specific that citizens could not come up with any concrete and detailed recommendations. Overall, my main criticism would focus on the breadth of the discussed themes and the lack of time to get enough knowledge and still have time to discuss them in depth. In addition to that, there was a lack of information and little -if any- briefing of the participants on how these topics had already been dealt with. So, once participants managed to identify the issues concerning them the most, they had no idea on which of these concerns policy initiatives had already been undertaken.

To give you one example, all the people in the working group I participated agreed that we need to reduce the amount of pesticides used, but then nobody was there to give them a summary of current pesticide regulation in Europe and inform them about the new targets, the market barriers, and so on. Thus, in the end the adopted recommendation was just that we want to significantly reduce the amount of pesticide used. But what does that mean? It is very easy for the Commission to come back and say, "Oh, we already have a strategy that says 50% reduction by then". Hence, our recommendation was just too vague to really influence policy-making.

Another important thing was the modality of creating an environment of trust, especially for citizens' panels. I was only an observer there; I didn't participate actively. But when it came to the working groups, there was this big committee meeting room and the European Parliament building in Strasbourg with which some of the participants may have been familiar but for an ordinary citizen it was out of scale. (S)he had never been there and had never spoken in such an environment. I still remember the expression in some people's faces when they first entered that room, and that must have been pretty scary. And then there was the Chair, who was sitting high up on the podium, a lady from the Czech Ministry of Environment, with professional politicians all around. There was no get-together, no getting to know each other, not even an introduction to who is in the room unless they introduced themselves when taking the floor. So, basically, one could only guess by what people were saying and identify their political and ideological background or their national constituency. "Oh, that must be a green politician, and that must be conservative politician, that must be a national representative". Overall, it was not an environment that immediately created some kind of trust. Furthermore, the presence of professional politicians in the room, like members of the European Parliament, created a power imbalance. For instance, there was a person in the room who was the rapporteur of the European Parliament on farm policy and a long-standing lobbyist before becoming an MEP, thus a full-fledged expert on agricultural policy. If you have something to say as a citizen and your arguments are countered by such an expert, you must have a lot of confidence to defend your views. A final issue that hampered deliberation progress was that often the discussions turned into a political battlefield between the politicians in the room rather than the citizens.

As you have mentioned, several issues ended up with some concrete recommendations but still a lot of things could have gone better, content wise. However, to many CoFE observers, it is not the content of the process that counts at the end of the day, but rather the process itself, in terms of democratic legitimization and added value to European democracy. Would you agree with that?

There is no denying the fact that the process is important and has its own value. I can see the combined value of having a process, giving people the space and, eventually, also impacting on the individuals that participate. But, as far as I am concerned, this should always be the second consideration. Our first consideration and objective should be consulting with and hearing from citizens, from all walks of life, their concerns, proposed solutions, and feeding this information into the policy making. So, it is not just about information and civic education, but first and foremost about having an impact on political decision-making. If that increases the legitimacy of the process, the citizens' support for the European institutions, and political trust overall, these are great corollaries. But I think the first focus should always be on improving policy-making. If I represent an institution, I want to make sure that my proposals are relevant to what citizens need and what they want. This should be the primary objective of the whole endeavor. If then, other things come with it, that is great. However, I still feel that in many people across the EU institutions, but also within national governments, this idea of increasing legitimacy is the first motivation in a

process like CoFE, rather than getting good insights into what is being done on the policy side. I think it should be the other way around.

Do you think this point of view is shared with the other social partners that participated in the Conference? Have you teamed up with other social actors in CoFE? Have you tried to join up forces? Although not all civil society groups are advocating the same things, did you see an organized approach by the civil society and the social partners to push forward a distinctive citizens' focused agenda?

Yes, we did collaborate, both regarding our comments and criticisms around the process, but also in terms of the content developed for and with the working groups. We had a very close consulting and collaboration mechanism with the five representatives of the Civil Society Convention to get input from a very broad constituency of civil society networks across Europe. We also produced our own report and recommendations on the topics of the conference that we sought to feed into the process. But even beyond that, we also had a coordination mechanism with the wider civil society, the social partners and the EESC seats. So, we would usually have coordination meetings before the working groups and the plenary among the eight civil society groups I represented. In this coordination mechanism I would also add colleagues from the EESC; we shared many of the concerns around the process, and we also voiced those concerns together, during the conference. After the Conference and up to date, whenever there is space to talk about the future of deliberative democracy in the EU, we keep meeting. Nowadays, with the ongoing European citizens panels, some of the questions come back and we are pretty much on the same page on most points.

To wrap it up, do you think that the whole endeavor of the Conference was a success? Can you see it being repeated? What are the lessons learned from this process and how should we best integrate deliberative processes in the EU policy-making system?

I think it is really a mixed bag. It was neither a huge success nor a massive failure. It is a success in the sense that it happened, it worked well more or less, people from all member states participated in it, people were motivated, it produced some results, and it got the attention of the political leadership. To my understanding, all these constitute a success to some degree. Why is it a mixed bag then? Because of the weaknesses that I have mentioned, first and foremost the recommendations that came out. Some of them are quite precise, but others are very generic and meaningless. The latter group will not have any impact on the policy-making process, and that constitutes a missed opportunity and a failure. Furthermore, the response from the institutions has not been satisfactory. The different institutions produced their own response to the recommendations of the Conference included in the final Report. They were discussed in the follow-up conference last December.

This follow-up Conference was a big show in the European Parliament, but the real follow up in terms of like, "this is a recommendation, this is what people are concerned with, this is what we are doing", remained vague. The institutions, especially the Commission, took it as an opportunity to inform participants on all the great things that they are already doing, focusing on showcasing what they have been doing, rather than on the things that they have been asked to do but have not done yet. Obviously, I can mostly speak about the area that I am working, i.e. on climate and environment. In their response, they listed 50 laws, regulations and new policies that they have adopted. However, they did not comment on whether these are being

implemented, whether there is available funding, and whether member states are willing to actually comply with them. In a few bullet points they are basically saying, "oh, these are a few points where what you recommend might have an impact in the future". At the end of the day, it feels like saying "thanks for the recommendations, we're doing everything already". I think that is a failure, especially in terms of attitude.

I think that if we want to organize such a venture again in the future, we need to ensure from the beginning that

(a) the topic is more precise and more limited and (b) that there is a clearer process of how we will follow up on the recommendations. We are all aware of the success stories of citizens' assemblies in Ireland. Participants therein knew that the recommendations they would come up with, would be directly discussed in the Parliament, and they would eventually turn into a constitutional amendment or a new law. This is a guarantee we are lacking at the European level. So, there is always the risk that any such deliberation remains at this relatively vague level; the EU institutions can just onset by listing a list of initiatives and say, "Oh, it is already being done, so thanks for confirming that we are doing a great job".

I felt the same on the topics of the citizens' panels. They may be chosen because it is an opportune moment for the Commission to get from citizens buy in and import legitimacy on what is being done, or they are chosen because they constitute the most relevant topics that are of interest to society in any given moment. Currently, I think the first logic prevails whereas the second should drive any deliberative process.

Have you gained something out of this process from your participation? What would be your personal, not your institutional, take of all these?

I have definitely gained a lot from this, because I had never been part of any deliberative democracy exercise in the past. That was definitely a very interesting first-hand experience of what it means. Both seeing how difficult it is, to make it work on all those different levels, and to see what it can do to people, I mean, how they can grow in such a process, and how they can also learn to take a more political position. These issues have been super inspiring to see. However, as I said above, it was also a great learning experience to see how difficult it is and how many things must be organized really well in order to make the process work at the end of the day. These are key challenges for a good deliberative democracy.

What would be your final word regarding your CoFE experience?

Maybe one last thing that is worth mentioning: I am aware of the fact that it is very difficult to make such processes truly representative, and to really reflect the diversity of who we are as Europeans in our societies. I think that the Conference had a limited approach to that. There were some criteria to endorse diversity, but others were not taken into consideration. However, when the lack of certain aspects of societal diversity were brought up in the discussions, the European institutions were not really willing to discuss that. For instance, we suggested that they should engage in a form of diversity assessment with the 800 citizens that were selected, to find out who these people actually are. Obviously, this exercise would have been done anonymously and in line with GDPR. The response we received was that this is not possible and it cannot be done legally. Furthermore, it turned out that the participation of women was extremely low on the digital platform. We brought this up arguing that online spaces are not used equally by all; there is a gender gap, probably also an urban-rural gap, there must be also an age and an education gap. So, it is not a given that an online platform is necessary inclusive, so we suggested that we should dig into this and communicate this to citizens. However, that was not seen as a concern. The institutions came up with excuses like, "Oh, a lot of people just didn't tick the gender box so, we don't really know how many women were there". To us, it was obvious that there were not enough women participating in the process but there was no intention to admit this failure in terms of participation figures. So, I think the question of diversity, and how we can make such a deliberative process truly representative is an ongoing question. I would not have expected it to be perfect, in the first place, but then I would have appreciated very much at least the intention to delve into it and bring it to the surface rather than pretend it does not exist. To the best of my knowledge, this representation imbalance has not been remedied in the panels that have been operating throughout the year after CoFE.

An integration project in need of constant renewal

In which capacity did you participate in the Conference of the Future of Europe?

I participated as a member of the Plenary of the Conference on the Future of Europe as President of the European Disability Forum of the European Confederation of People with Disabilities. It is an umbrella organization covering around 100 million people with disabilities, chronic diseases and their family members and has European organizations of people with disabilities as well as national confederations as members.

How would you assess the Conference on the Future of Europe? Do you think that such initiatives should occur more often in the future? Do they help in the adoption and implementation of European public policies?

There is no doubt that the European project needs to be constantly renewed, constantly enriched, constantly adapted to modern conditions. The European project, which is unprecedented in the world, in order to maintain this character, must always be as close as possible to and in constant contact with the European citizens. It must leave no room for nationalist, populist and extreme questioning movements to base their misleading discourse on the shortcomings, failures, delays, etc. of the European institutions and their representatives. The Conference on the Future of Europe started with vision and enthusiasm on many sides, but its future is uncertain and weak.

The Conference itself and similar meetings, as we had the opportunity to point out, were not inclusive because they were not accessible. Not only to people with disabilities and chronic diseases, but also to other groups of the population experiencing social, digital or other types of exclusion.

Our view is that the Conference did not live up to the expectations of a reborn EU of equality, inclusion and equal treatment. We represent 100 million citizens, 15% of Europe's total population. We want and need to be part of the debates that shape the future of the EU. A future that must be inclusive, where policies are adopted that leave no one out, where the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities is truly at the heart of the political debate that affects our lives.

Disability movements in Greece, in Europe and worldwide, have a voice and are present with expertise. Their participation in initiatives such as the Conference on the Future of Europe was particularly important because in this way, they expected to have a significant impact on the decisions taken at EU level and in the policies under development.

To this end, the participation of people with disabilities and chronic diseases in the Conference was essential. We therefore expected that the EU institutions would make every effort to ensure the effective inclusion and participation of people with disabilities. But inclusion failed here, as the platform of the Future of Europe Conference was not fully accessible to people with disabilities either.

Do you consider that these initiatives offer greater democratic legitimacy and can enhance democracy at the EU level?

Potentially, they can certainly serve the further democratic legitimacy of the European institutions and thus of the EU, if of course the proposals arising from these initiatives are directly used to reform the institutional functioning of the EU, to form a new relationship with citizens, to promote social dialogue, etc. They must address and approach the democratic legitimacy of the EU and its institutions through the inclusion of all citizens, without discrimination and exclusion.

The problem is that there is no match between words and deeds. As we have already mentioned, if the EU cannot respond to what European citizens are going through today, in the storm of the energy crisis, in the war and conflicts on its territory, then we cannot expect a different behavior from the citizens, i.e. an anti-systemic one. The Conference was marginalized both by events and developments and by its very existence. On the other hand, we cannot even talk about a European Union of inclusion and equal treatment when legislation prohibiting discrimination against people with disabilities in all areas of life has not yet been adopted, when the scope of the European Accessibility Act excludes the built environment and transport, when existing EU legislation that promotes the rights of people with disabilities, such as the Employment Equality Directive, the Accessibility for Public Websites and Mobile Apps Directive, the Regulations on the rights of disabled passengers, etc., are not effectively implemented and when more than one million disabled people in the EU still live in residential care institutions, deprived of their legal capacity.

What did you gain from your participation and how would you rate your overall experience?

Given that I have been active at European level for the last 30 years and therefore I have taken part in similar processes in the past, there is no doubt that participation in such a project, where citizens, representatives of civil society, organizations, governments, etc. participate, is a win-win situation. However, the big question is not whether the participants win, but whether the EU wins, and that is the big question mark. So, the rating in terms of the initiative would be very good, but in terms of the outcome remains to be seen.

There are many areas of life where people with disabilities and chronic diseases cannot participate on an equal basis with the general population. Unfortunately, this was also true for this unprecedented democratic exercise, an initiative that did not achieve the inclusion we need for Europe. From the outset, we - as European Disability Forum (EDF)- decided that to be involved in the debates that shape the future of the EU, people with disabilities should be proportionally represented in the citizens' committees. Unfortunately, this did not happen. The EU institutions had to ensure a high level of accessibility to the digital tools, materials and meetings of the Conference and finally the different topics of the Conference had to address the specific situation of people with disabilities. None of the above was achieved. Nevertheless, we strongly believe that we all need to work through our institutions so that the conclusions of the Conference find their way into EU policies and actions.

Envisioning a socially and environmentally just EU

In which capacity did you participate in the Conference of the Future of Europe?

I took part in the Conference on the Future of Europe (CoFE) as member of the CoFE Plenary in my capacity of Co-chair of the Civil Society Convention for the Future of Europe. This is an alliance of 82 European civil society networks initiated and coordinated by Civil Society Europe, with constituencies all across Europe, uniting hundreds of thousands of organizations and millions of citizens active in all areas of associational life: from education to youth and culture, social inclusion and anti-discrimination, environment protection, fundamental rights, democracy and transparency, etc.

The Convention was established in February 2021 and was actively engaged with CoFE works for more than one year to ensure scrutiny of the democratic functioning of the Conference and a real involvement of citizens and their representative associations in this process. Our engagement envisaged to bring forward the voice and the vision of citizens' associations for equality, justice and solidarity, as well as the protection (and practice) of human rights and environment, which we believe should be the core principles guiding all EU policies, both internally and externally.

The intersection of discriminations based on gender, age, race or economic status is a major challenge of today's societies; many are prevented from enjoying the rights and possibilities for self and collective emancipation. Through our internal work and participation in the Conference on the Future of Europe's plenary and working groups, we strove to voice the concerns and amplify the voices of those who struggle to access their rights, who are most often at the periphery of participatory processes, invisible and disillusioned with societies of unequal relationships and competition between people.

How would you assess this initiative? Do you think that such initiatives should occur more often in the future? Do they help in the adoption and implementation of European public policies?

The Conference on the Future of Europe came at a crucial time for Europe and its people. The social and economic crisis exacerbated by the COVID19 pandemic, the climate crisis, challenges to democracy and EU claimed values demand proper and coordinated policies, increased transparency and stronger involvement of citizens and their representative associations. As Civil Society Convention, we strongly supported and continue to support this initiative, as it brought together hundreds of EU citizens with different backgrounds and experiences. This is essential to strengthen deliberative democracy at the EU level. The participation of organised civil society as a mediating channel would have been crucial in this respect. At a time when civil society was, and still is, in the frontline trying to mitigate the dire costs of the multiple crisis we are faced with, structured civil dialogue with the full range of civil society actors encompassing all its social and economic components is a fundamental element of the European democracy.

In a process aiming at putting citizens at the centre of the European deliberations, the EU should have started with involving citizens' representative associations in all steps of the preparations and governance of the Convention.

Regrettably, from the very start of the CoFE process, the involvement of civil society was limited, as civil society organizations (CSOs) were considered as mere multipliers of an initiative centered on individual citizens, which had a strong communication component. As a result, civil society was not involved in the definition of the Conference's objectives, methodology and governance structure. The Joint Declaration establishing the CoFE process allocated a mostly promotional role to civil society. CSOs were expected to publicize the Conference, notably through their own events, and encourage citizens to contribute content to the Multilingual Digital Platform. No specific role was foreseen for civil society in the Conference's governance, nor in terms of facilitation or input in the citizens' panels.

The CoFE setting was such that relations between the CSOs and the citizens' panels were practically impossible, as if citizens should be preserved from being influenced. However, institutional experts played an influential role in the citizens' panels and some of the experts involved in the first phases, including, for example, members of the EU agency Frontex, cannot be considered as neutral.

Generally speaking, the experts involved in the panels lacked diversity in many ways. Most of them were academics or representatives of think tanks or political institutions, with very few exceptions to this rule. There was a gender imbalance among the official experts (listed on the CoFE website). The lack of civil society experts resulted in limited feedback on the impact of EU policies and legislation on the ground.

Observers were invited to each of the citizens' panels very late, which made it very difficult for them to plan their participation in both financial and logistical terms. Also, civil society expertise was often mediated by the EU institutions or limited to an observer role.

For all these reasons, citizens in the panels were not provided with a broad enough spectrum of expertise and opinion. They were also not fully informed about ongoing policy and legislative developments at the EU level, and about challenges and issues at stake in the different areas. This led to the development of recommendations that were less impactful than they could have been. It would have been more effective to have included civil society and other experts able to present different points of view and thus present a broader perspective to citizens.

Moreover, inclusiveness and equal participation in the process is key to ensure its legitimacy and legacy. Random selection of citizens alone is often not enough; only by proactively reaching out to and hearing the voice of people that are remote from usual engagement channels and feel left behind by democratic processes can we reinvigorate European democracy for all. The participation of organized civil society as a mediating channel is crucial in this respect.

Last, but not least, engaging European citizens in deliberative processes without a clear vision on the outcome, impact and meaningfulness of their participation showed from the start a lack of commitment that shed weakness on the process and further on, in the follow-up phase, risks fueling frustration and disengagement in the long run.

Do you consider that these initiatives offer greater democratic legitimacy and can enhance democracy at the EU level?

The Joint Declaration on the CoFE stated that the Conference was meant to be "a citizens-focused, bottom-up exercise for Europeans to have their say on what they expect from the European Union [and to give them] a greater role in shaping the Union's future policies and ambitions, improving its resilience". Taking into account all the limitations in the organization and facilitation of the citizens' panels, the latter led to concrete recommendations that contain a number of positive proposals. Despite all the difficulties mentioned before, the citizens' recommendations were mostly reinforced by the discussions in the Plenary and its working groups and were included in the final CoFE proposals. Questions remain, however, on the follow-up on these recommendations since the views of the European Parliament, the European Commission and EU Member States diverge.

What has been considered as a ground-breaking exercise, with the involvement of citizens in key EU discussions, had little impact on policies, and needs to be reviewed and assessed thoroughly in order to learn from the CoFE process and improve future deliberative formats in the EU context.

The EU institutions and Member States need to clearly and transparently define the objectives and methodology of the follow-up of the CoFE, as well as how the follow-up will be regularly monitored, in order to guarantee a comprehensive and effective implementation of the final CoFE recommendations. CSOs need to be involved in the definition of the follow-up and the monitoring process from the start, just as they need to be involved in the follow-up and monitoring processes themselves. This will help ensure that the follow-up of the CoFE is well-structured, effective and accessible to all, including persons with disabilities.

The conference conclusions have called for a strong and better involvement of civil society in the decision-making process. The process should be underpinned by an overall strategy for the involvement of citizens and their representative organizations. EU institutions and Member States should conclude an inter-institutional agreement on EU civil dialogue to implement Article 11 of the Lisbon Treaty; such an agreement has also been called for by the European Parliament (EP) in its June 2022 resolution.

What did you gain from your participation and how would you rate your overall experience?

Through our participation in the CoFE process, as CSOs Convention, we had the opportunity to convey strong messages and our vision for a socially and environmentally just EU as the precondition for achieving an inclusive, sustainable and just future for all. Achieving this vision requires transformative measures in multiple policy areas to tackle inequalities, social and racial injustices: a sustainable economic model, the promotion of equal opportunities and the implementation of fair working conditions, as well as the provision of social protection for all.

European democracy must deliver a better life for European citizens. It must be able to tackle the challenges of social and economic inequalities, the critical moment for the environment and the representation of the most marginalized people in society using an inclusive approach.

As civil society organizations active at the European level, the CoFE process was short of our expectations, but we shall continue to engage our constituencies across Europe and reclaim a more structured participation in EU policy making. Times are not easy – there is no point pretending not to see it - but we shall not give up!

An enriching exercise of direct interaction with citizens

In which capacity did you participate in the Conference of the Future of Europe?

I was nominated on behalf of SGI Europe, one of the main European social partners that participated in the Conference. I was a member of the Plenary and more specifically I was engaged in the working group on environment and healthcare.

How would you assess the Conference overall? What is your personal take on it and do you think that such initiatives are useful and should occur more often in the future?

From a very personal point of view, I think this was really a game-changer. The methods of the CoFE can become a new way of EU policy making, if, of course, it is well developed, appropriately adjusted and refined in use. But we are not there yet. If there is no follow up to this initiative, it will remain a very nice experiment with no concrete outcome stemming from it. I think that it could be institutionalized and become a regular feature of the EU policy making system. This heritage can be seen in the citizens' panel methodology put forward by the Commission throughout last year. The take of SGI Europe members on the CoFE is however different. For them, the CoFE is not perceived as a game-changing exercise. The majority of SGI Europe's members keep wondering about the time we spent on this, and what is the added value to them. They represent a specific constituency, with concrete interests on a local level and with daily challenges that had to be addressed during the pandemic. In such a very long-term process, and considering the context, they could not see the immediate results.

Do you think that this kind of assessment is shared by most social partners or is it only shared by your own institution?

I think that, among the EU stakeholders involved in the CoFE, SGI Europe was one of the most positive about it. Many other stakeholders expressed concerns about the exercise from the very beginning or engaged in it with a focus solely on their specific perspectives and needs.

As SGI Europe's members provide services of general interest that are closely linked to the citizens, the CoFE was very close to our daily operations. We are very much used to listening to citizens because they are our clients and the end-users of the services we deliver. So, for me, it was easier to adopt a broader focus and engage constructively in the debates brought forward by citizens while defending SGIs' values and principles.

Do you consider that these initiatives offer greater democratic legitimacy and can enhance democracy at the EU level?

Initiatives like CoFE can provide democratic added value only if it is carried on in the right and appropriate way. Otherwise, it acquires a purely symbolic meaning, a formal democratic process with the EU institution having ticked the box "we have consulted citizens" without any proper impact. So, it can really be a very powerful instrument for democracy if it is well used, which means that it requires a lot of investment from the EU side in orchestrating such an endeavor.

What did you gain from your participation and how would you rate your overall experience?

The main achievement for SGI Europe in the process is that all the priorities put forward by the citizens were very much aligned with our own priorities. As I said, we deliver services that are very close to the citizens, and realizing that citizens were calling for what we have been calling for years, i.e. more investments in healthcare, more investment in transport, energy, the physical and the social infrastructure, was really reassuring. For us, this was a very helpful exercise to check our rapport with citizens as regards the future of Europe.

I think that the CoFE was, overall, a very enriching exercise to directly interact with citizens. We always shape policies that at the end of the day should benefit them, but we do not have in our daily practice in Brussels the occasion to have this direct relation. Thus, for me personally, this experience was very helpful, bringing me much closer to the ground, which is very difficult to get in the "Brussels bubble". I was also really impressed to see that day-by-day, participating citizens were getting closer to Europe and were grasping the importance of Europe.

However, as we cannot yet see the results of the experiment, I believe it will take time to convince our members about the added value. The CoFE does not provide an immediate return on investment: we invested in it, but we cannot see immediately the results. It will take time, and SGI Europe decided to keep the process alive as much as possible, supporting also the citizens that want to continue to be closer to the EU institutions. That commitment to connect citizens and EU institutions is also at the core of my commitment as Vice President of the European Movement International (EMI), which is an organization that defends European values and democracy. Through my involvement in that organisation, I am also able to keep a close link with citizens who participated in the Conference.

An important road- map for a fairer and more social future for Europe

In which capacity did you participate in the Confer- ence of the Future of Europe?

The ETUC participated in the Conference on the Future of Europe as the EU-level cross-sectoral social partner representing trade unions and more than 45 million workers across Europe. Social partners' role was clearly mentioned in the Joint Declaration and Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe (CoFE). Trade unions representatives participated in the works of the plenary and also were included as observer in the Executive Board. The trade union priorities for the Conference on the Fu- ture of Europe can be read at the dedicated webpage (The ETUC and the Conference on the Future of Europe | ETUC).

How would you assess CoFE overall? Do you think that such initiatives should occur more often in the future? Do they help in the adoption and implemen- tation of European public policies?

The ETUC considers that the CoFE and its conclusions provide an ambitious and important roadmap to define a fairer and more social future for Europe. While not agreeing with all the con- clusions, most of them constitute a progressive, ambitious and positive blueprint for the necessary change of direction for the European Union. The Conference proposals include key priorities which – if delivered by the EU institutions – would contribute to “reshape the EU in a way that will guarantee its strategic autono- my, sustainable growth, improvement of living and working con- ditions and human progress, [...] in the framework of a renewed Social Contract”.

It is essential to ensure a real follow-up to the Conference con- clusions by the EU institutions. This means changes to EU poli- cies, budget and work programs, including new legislative and non-legislative initiatives, as well as changes to the Treaties, with a strong focus on reinforcing the social dimension.

The Conference proposals include important proposals which must be reflected in new initiatives and legislative proposals, for example: the full implementation of the European Pillar of So- cial Rights; a review of the EU's economic governance and the European Semester in order to ensure that the green and digital transitions, social justice and social progress go hand-in-hand with economic competitiveness; guaranteeing fair digitalisa- tion based on human rights, improved working conditions and collective bargaining, including establishing a ‘human centric’ approach that would incorporate the ‘human in control’ princi- ple; ensuring Just Transition; reinforcement of the role of trade unions at national and transnational level; ensuring the respect of the right to lifelong learning and the right to training.

The ETUC calls on the European institutions to take the neces- sary steps to ensure that the COFOE conclusions become reality also in the areas of Treaty changes, including the introduction of a Social Progress Protocol in the Treaties to guarantee that workers' rights, trade union rights and social rights take prece- dence over economic freedoms in the event of a conflict. It is also important to ensure qualified majority voting for social is- sues while fully safeguarding the role of social partners and en- suring a non-regression clause, as well as for other key issues, in particular taxation, own resources, all issues linked to the rule of law and the Multiannual Financial Framework.

Do you consider that these initiatives offer greater democratic legitimacy and can enhance democracy at the EU level?

Engaging a discussion with social partners and organised civil society on the future of Europe has constituted a positive exer- cise and the conclusions were positive . The clear risk is however that the European Commission and the European Council will re- spond to the CoFE conclusions and recommendations simply by highlighting initiatives that are already being prepared or are un- der discussion, without following-up on the most ambitious pro- posals of the Conference, which would entail the much-needed change of direction for EU policies and institutions. The

ETUC calls on the European institutions to take the necessary steps to ensure that the COFOE conclusions will become reality.

The ETUC has taken note of the proposals of the CoFE with regard to participatory democracy. Any proposals on citizens' panels must ensure that their role is defined very clearly and that they would neither slow down decision-making in Europe nor undermine or interfere with democratic processes and actors, including social dialogue and social partners. This means amongst others:

- Ensuring full respect for the prerogatives of Social Partners as defined in the Treaties, including by guaranteeing that these participatory mechanisms are not applicable in the preparation of legislative proposals in the area of Social Policy;
- Reinforcing the involvement of Social Partners in decision-making processes, in line with CoFE's conclusions; and
- Ensuring that citizens panels be truly representative of the whole of society in Europe and selected in accordance with clear and transparent processes; they must not replace representative democracy decision-making processes and structures.

What did you gain from your participation and how would you rate your overall experience?

ETUC engaged in the CoFE to put Social Europe at the center of the discussions. It coordinated and supported the participation of its affiliated members to engage them with outreach activities, national debates and workplace initiatives. Under the ETUC coordination, national trade unions were actively participating in the online platform. The trade union proposals on the online platform of the Conference were the most supported or amongst the most supported in all the categories. This gave large visibility to trade union demands. The ETUC Resolution adopted in March 2021 stated that: "Social Europe should be at the centre of the Conference. The Conference should not be a bureaucratic exercise nor focus only on institutional matters, it should constitute a key moment in the process of construction of the European Union of the future and be based on an ambitious agenda". By reading the conclusions of the Conference, it is clear that this objective has been reached. The ETUC considers the conclusions of the Conference on the Future of Europe an ambitious and important roadmap to define a fairer and more social future for Europe. The CoFE conclusions call for significant changes in EU policies, objectives and budget, as well as for new policy and legislative initiatives. The ETUC calls on the European institutions to take the necessary steps to ensure that the CoFE conclusions will become a reality and in particular the ETUC would see those proposals that improve living and working conditions of workers becoming a centerpiece of the future EU agenda. The ETUC will continue to mobilize to push the European institutions to ensure a proper follow-up to the CoFE conclusions in terms of policies, legislative initiatives and Treaty changes with a strong social focus.

Η ΕΕ και η Γάζα 2023: Η τρομοκρατία καταπολεμάται με αντιτρομοκρατική δράση, όχι με πολέμους εναντίον των πολιτών

Συγγραφείς :
Ζαφείρης Τζαννάτος

Νοέμβριος 2023



AS A EUROPEAN FOLLOWING THE NEWS FROM GAZA in neighboring Jordan, I recall the words of Martin Luther King Jr.: “In the end, we will remember not the words of our enemies, but the silence of our friends”. Terrorism should be combatted and countries have the right to self-defense. However, I have heard little from EU country leaders or the bloc’s collective organs and representatives in general—and European Commission President Ursula Gertrud von der Leyen, in particular—regarding the collective punishment of Palestinians, which is in blatant violation of European principles and international law.

What I hear from the other side of the Atlantic, and then repeated in Europe, is US Secretary of State Anthony Blinken clearly stating that depriving civilians of food, water, electricity and fuel is a war crime. However, the subject here is not Palestine but Ukraine, where the civilian casualties, most of them collateral, are already fewer than those killed by the relentless and indiscriminate bombing of Gaza, a campaign that amounts to modern-day carpet-bombing.

It is worth adding that the Palestinian casualties to date have been suffered over a period just one twentieth the duration of the war in Ukraine. Dresden comes to mind. Nazism and the Holocaust are universally condemned. However, it is also widely agreed now that the destruction of that city, a cultural landmark of little strategic significance, constitutes one of the moral “causes célèbres” of World War II, where the indiscriminate area bombing was not proportionate to the military gains.

John Kirby of the US National Security Council cried in front of the cameras when he referred to the killing of children, again in Ukraine. On Gaza, he had this to say: “This is war, it’s combat, it’s bloody, it’s ugly and it’s going to be messy, and innocent civilians are going to be hurt (sic)”. So far, the children killed in Ukraine account for 6 percent of the total casualties, compared to 40% in Gaza.

For his part, UK Prime Minister Rishi Sunak visited Israel to reaffirm his country’s unconditional support to Israel and tell the Israeli Prime Minister, Benjamin Netanyahu “we want you to win”. He stayed at the King David Hotel in Jerusalem, the building that was serving as the British Headquarters of what was then Mandatory Palestine (1918-1948) when it was blown up in 1946. The blast killed 91 people, many of them British, and was perpetrated by a group that were labelled terrorists at the time. That group was the Irgun led by Menachem Begin, who later became Prime Minister of Israel (as a nonterrorist and a friend of the West) as leader of Likud – the same party led by Benjamin Netanyahu.

Terrorism can be clearly defined. As can the right to defense. However, the use of “defense” by occupying forces like Israel is questionable: history has not described the atrocities the Nazis committed against freedom fighters (and civilians) as “German defense” against occupied France, Yugoslavia and Greece during World War II. The war in Gaza is taking place in what the EU and the International Court of Justice among others consider Occupied Palestinian Territory.

Terrorism is fought with counter-terrorism, not wars (or “crusades”, to use US President George W. Bush’s infamous term). All principled countries have experienced terrorism at some point in time and have used means that are within their own national and international law to counter it, without resorting to the terror of indiscriminate collective punishment. The Franco regime did not bomb the Basque region because of the activities of ETA, a separatist organization seeking independence from Spain. Nor were there indiscriminate killings of Catholic civilians in Northern Ireland in response to the activities of the IRA. When established laws and principles were broken by their governments and security forces, both countries initially covered them up for security reasons or out of embarrassment, until history uncovered them at some future date, usually decades later. The people in Gaza now cannot wait to see who will end up on the right side of history in the future. Their future is now, if it was not brought to an abrupt end last month or before.

Proportionality is an internationally accepted principle for judging war crimes. The number of civilian victims in Gaza is already off the chart, even before we find out how many Palestinians are still lying dead under the rubble – the latter includes 1,350 missing children not included in the current death toll. If the stated objective of Israel’s ongoing offensive is to eliminate Hamas, I have yet to find out how many of its members have been killed as a percentage of the nearly 11,000 civilian victims, including more than 4,500 children. It remains to be seen whether Israel will use less powerful bombs in the future, as is now being humanely advised to do by the US, and whether there will be fewer bombs raining from the sky, compared to the 10,000 bombs dropped during the first three weeks of the war (500/day), according to Yoav Gallant, the Israeli Defense Minister. This relentless bombing amounts to more than 25,000 tons of explosives or nearly twice the power of a Hiroshima bomb.

Israel does not seem to accept international law, as Gallant went on to not only say that “There will be no electricity, no food, no fuel, everything is closed” in Gaza, but if another enemy of Israel, namely the Hezbollah political and paramilitary group in Lebanon, makes the same mistake as Hamas, “Those who will pay the price are, first of all, the citizens of Lebanon. What we are doing in Gaza we know how to do in Beirut”. He also rejected the “moral preaching” of the world, along with PM Netanyahu who said that “Israel has to stand firm against the world”. For its part, the world is neither against the Jews nor anti-Semitic; it is against certain actions taken by the State of Israel at certain periods, and especially in Gaza today.

In accordance with the reasoning of the current Israeli Government, there is no difference between Hamas fighters and civilians and the numerical differences between civilian casualties in Gaza and Ukraine do not matter. Even

if numbers were more balanced between Gaza and Ukraine, what they represent does matter. In Gaza, hospitals, clinics and ambulances protected by international law have been repeatedly hit and rendered non-functional. More than half of Gaza's 35 hospitals are no longer operational. At least three-quarters of all primary care facilities across Gaza have been shut down due to damage and lack of fuel and medical supplies.

Israel has stopped supplying fuel to Gaza on the grounds that Hamas would use it to power its operations and continue the fight. This does not justify the destruction of solar panels used by hospitals in their struggle to provide whatever rudimentary services they can despite their grossly diminished capacity and the sacrifice of their medical staff. The World Health Organization, the Red Cross and the Red Crescent refer to dozens of medical staff killed so far. The 300 members of Médecins Sans Frontières have now left Gaza.

Among the UN personnel in Gaza, more than 100 have already been killed. This number is more than in any comparable period in the history of the organization and continues to rise every day. Those killed were not UN military "blue helmets" caught in crossfire; they were civilians providing humanitarian assistance.

The West considers press freedom and media objectivity a hard-won privilege and uses it to criticize less democratic (typically enemy) regimes. But the silence of Western politicians is often followed by vague press and media reports that take pride in being free of government control. The language many media use is telling: the Israelis are "killed" and the Palestinians "die". When reporting numbers, the narrative tends to be "The Israeli casualties are x. The Palestinian casualties are y, according to Hamas". The former is presented as a fact, the latter as an allegation and presumably an inflated fact. The qualified wording when reporting Palestinian casualties accords with the beliefs of US President Joe Biden, who said he has "no notion that Palestinians are telling the truth about how many people are killed". But beliefs cannot counter the facts as reported by the UN and the many reputable humanitarian agencies still active on the ground, despite the odds they face. Indeed, in contrast to the US administration, the US intelligence community is showing growing confidence that reports from Hamas-controlled Gaza are "roughly accurate".

There are many other glaring examples. Reports that "bombs hit a densely populated area in Gaza" fail to disclose that the area was Jabalya, the largest refugee camp in Gaza, which hosts more than 100,000 displaced Palestinians in an area of just 1.4 square kilometers. True, the media did not tell a lie, but avoiding telling the truth is not that different. The UN said the bombing of Jabalya "may be a war crime". Collective punishment is unacceptable, still more so if it evolves into genocide and ethnic cleansing. The UN 1948 Genocide Convention is a good reference point to start assessing the current situation.

Moreover, Gaza's children are the victims of deliberate and indiscriminate bombing. Though equally sad, the Ukraine child casualties are collateral damage. International law is clear on this difference. What is also clear is that the enormous death toll in Gaza is not because there are too many children, but because there are too many bombs. Too many bombs or not, the western media habitually add "we could not verify who dropped them, and we have reached out to the Israeli Defense Forces for clarification". The world may find out who dropped the bombs in the future, like it did after Israel set up the Winograd Commission to investigate the 2006 Lebanon War. The Commission was praised as testimony to Israel's ability to self-criticize as it pointed the finger at key decision-makers whose immediate reaction to start a war after the kidnapping of Israeli soldiers by Hezbollah limited Israel's range of other options. The war did not end up with a victory for Israel and the Hezbollah emerged stronger being today the most potent political force in Lebanon. In the words of Henry Kissinger, the erstwhile US Secretary of State: "The conventional army loses if it does not win. The guerrilla wins if he does not lose". Hezbollah became stronger after that war.

The Irgun became part of the regular Israeli army in 1948, the year the State of Israel was established. ETA and the IRA stopped their activities after political solutions prevailed. Will Hamas do the same, if Palestine is established in line with international resolutions adopted globally decades ago, with the expected objection by Israel, which relies on its military might and the US, which relies on its UN veto? Whether and when the international resolutions for settling the case of Israel/Palestine are adopted in practice remains to be seen as, for example, ten days into the

war the US was the only member of the 15-strong UN Security Council to veto a resolution calling for 'humanitarian pauses' to deliver lifesaving aid to millions in besieged Gaza.

The surprise attack by Hamas on 7 October broke what was considered an impenetrable wall built by the Israelis to keep the people of Gaza within their occupied territory. It resulted in the killing of 1,200 Israelis. It was an atrocious act and initiated Israel's latest war against Gaza. It does not however abscond Israel of its responsibility to distinguish between civilians and combatants, protect the wounded and sick, and allow the rapid and unimpeded access to humanitarian assistance. And from Israel's perspective, the carpet bombing of Gaza may fail to deliver what it had expected, A military victory without a change of policy is a pyrrhic one as the ground has been laid by the ongoing war for perpetuating the conflict. The relatives and friends of the 11,000 already confirmed dead and the million displaced Palestinians, as well as those of the 1,200 Israelis killed by Hamas, will not forget for decades to come.

If the War on Gaza is less of a justified defense response and more a short-term rage response—or worse, a long-term Israeli plan to eliminate the Palestinian presence in Gaza—it is time for Western, and especially European, politicians to engage in some soulsearching.

Yes, some politicians have souls. If their voices are not heard by their fellow politicians, the voices of the growing millions of ordinary citizens across the world will become louder, countering the Western apathy aptly summarized by Alex Chalk, Secretary of State for Justice and Lord Chancellor in the UK, who considers those participating in peaceful demonstrations "even with no malicious intent" to be supporting extremists. The deaths of Israelis and Gazans is a reminder that the status quo is untenable and will not change through terrorist acts or wars. If there is a solution, it can be none other than a political one agreed between the two parties that is supported by an evenhanded approach by the international community within the confines of international law.



Ασφάλεια & εξωτερική πολιτική

Παραμένει επίκαιρος ο Ρεαλισμός στις Διεθνείς Σχέσεις: Ουκρανία και Ταϊβάν

Από τις κρίσιμες υποδομές στις κρίσιμες οντότητες: μία σύνθετη διαδικασία ασφάλειας

Σχεδιάζοντας την «Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας»: Προκλήσεις και Προοπτικές

Ελληνική Αμυντική Βιομηχανία: Αλλαγή σελίδας

Προστασία Μαλακών Στόχων από Τρομοκρατικές Επιθέσεις

Αξιοποιώντας το ιστορικό υψηλό των ελληνοαμερικανικών σχέσεων

Η σύγκρουση στο Ναγκόρνο-Καραμπάχ ενώπιον των διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων

Ο Πόλεμος Ισραήλ - Χαμάς: η Διάσταση της Στρατηγικής Επικοινωνίας

Φάκελος Ελληνοτουρκικά: Από την Γαλάζια Πατρίδα στο Ανώτατο Συμβούλιο Συνεργασίας

Παραμένει επίκαιρος ο Ρεαλισμός στις Διεθνείς Σχέσεις; Ουκρανία και Ταϊβάν

Συγγραφείς :
Νικόλαος Λάμπας

Μάρτιος 2023



Introduction

Because of its pessimistic interpretation of the nature of international politics, the realist paradigm is frequently targeted for criticism, especially in times of crisis. The war in Ukraine has provided yet another opportunity for critics to highlight the weaknesses of the paradigm and critique its explanation for the outbreak of the war. Critics argue that realism has flaws and can lead to the wrong policies when used as a guide for policy or analysis. They contend that realism adopts a very narrow interpretation of the concepts of power and security, while it is essential to acknowledge the full range of actions that states can utilize to achieve the ultimate objective of realism, survival. Secondly, critics argue that realism has failed to inform foreign policy decisions and warn against the perils of military interventions. Particularly in the case of the United States, they cite the costly interventions in Afghanistan, Iraq, Libya, and Syria as evidence that the realist paradigm does not influence foreign policy decisions.

Most of these criticisms are based on a superficial understanding of realism. They treat realism as a one-dimensional approach promoting a dystopic vision of how the world works—a pill for every sort of ill. But the realist paradigm is much more than that. Realism can be better understood as a paradigm that encompasses multiple approaches that can sometimes be mutually contradictory. For example, defensive and offensive realism both argue that the structure of the international system is responsible for its anarchical nature. They argue that

the more poles there are in the global system, the higher the likelihood of conflict. However, they fundamentally disagree on how states should react to the anarchical nature of the international system: Defensive realism disagrees with power maximization, since it can elicit a counterbalancing response from the remaining powers. In contrast, offensive realism argues in favor of power maximization on the ground that states are more likely to try and pass the buck than assume than assuming responsibility for balancing. If used correctly, both approaches can account for states' behavior in different instances. Realists understand the limitations of the paradigm and have argued that realism does not try to explain everything. Instead, it accepts that war is and always will be an integral component of the international system. In this short article, I will address the criticism of realism and its relevance with a focus on U.S. foreign policy in Ukraine and Taiwan. I will argue that U.S. foreign policy is consistent with realist tenets vis-a- vis Ukraine and Taiwan.

Realism is not policy-relevant

The failed military interventions made by the United States in Afghanistan, Iraq, Libya, and Syria are frequently used as examples of how realism is unable to inform U.S. foreign policy. The case of the Iraq war best illustrates the controversy regarding the explanatory value of realism as well as revealing the shortsightedness of the criticisms. Prominent realists including Stephen Walt, Kenneth Waltz, and John Mearsheimer placed an ad in the New York Times criticizing the Bush Administration for invading Iraq. In it, they argued that the invasion did not serve the interests of the United States, which would have been better served by an offshore balancing strategy. Realists posited that the Iraq war was motivated by liberal internationalist assumptions prioritizing democracy promotion and regime change as foreign policy options. This caused a significant rift between realists and liberal internationalists like Daniel Deudney and John Ikenberry. The latter responded to the criticism by arguing that the Iraq war was yet another example of hegemonic realism, highlighting the role of primacy as the main explanation underlying the decision to go to war in Iraq.

Regardless of the disagreement between realists and liberal internationalists about the explanatory value of their respective approaches, the case of the Iraq war illustrates that tragedy ensues when governments do not consider the policy recommendations of theories. In fact, realism did not influence the Bush Administration's decision, but this is not a criticism of the approach; rather, it is a criticism of the administration's failure to consider alternative points of view. Realists also pointed out that U.S. foreign policy's fixation with the Middle East has harmed the country's image and exponentially increased the costs associated with the United States' foreign policy. . This explains why realist scholars advocate the U.S. abandoning its efforts to transform the Middle East.

Realism and the War in Ukraine

The invasion of Ukraine fueled the criticism of realism still further. Mearsheimer's argument that the encirclement of Russia by NATO-allied countries had somehow contributed to Russia's decision to invade Ukraine has come in for heavy criticism. Since the annexation of Crimea in 2014, Mearsheimer has argued that Russia's decision was primarily influenced by the EU's eastward expansion and the West's backing of the pro-democracy movement in Ukraine, as evidenced by the Orange Revolution in 2004. Mearsheimer warned that annexing Crimea was only the first step in Russia's efforts to safeguard itself against Western expansion. He posited that a possible solution to the Ukrainian issue would be for the West to abandon any intent to westernize Ukraine and instead use it to create a neutral buffer between NATO and Russia. Mearsheimer's argument resonated with the Russian authorities and was retweeted by the official Twitter account of the Russian Ministry of Foreign Affairs. This prompted pundits like Anne Applebaum to criticize Mearsheimer further for providing Russia with a narrative with which to justify the war.

Mearsheimer's argument regarding the outbreak of the Ukraine war is mistaken, but not because NATO expansion was not the reason for Russia's invasion of Ukraine. Rather, Mearsheimer is wrong because he seeks to offer a one-dimensional explanation for a multifaceted phenomenon. Wars rarely happen because of a single factor. In the case of Ukraine, the official narrative that Putin provided as an explanation for the "special military operation" related to the denazification and demilitarization of Ukraine--a claim which lacks any historical basis. Moreover, Mearsheimer overlooks a key component of Russia's defensive capabilities, its nuclear arsenal, even though he has himself argued that nuclear weapons are the ultimate defense against foreign aggression. Russia's vast arsenal makes any foreign military intervention unthinkable, no matter how many countries close by its borders belong to the Western camp. Mearsheimer's predictions have been wrong before. In the 1990s, he mistakenly predicted that the end of the Cold War would transform Europe into a battleground, again due to great power competition for regional dominance. Thankfully, the lessons from the catastrophic World Wars and the influence of the European Union averted that nightmare scenario. Nevertheless, Mearsheimer's work remains relevant: he remains one of the top-cited authors in the discipline and, even if some of his arguments are mistaken, his work continues to influence younger scholars in the field.

Realism and U.S. Foreign Policy in Ukraine

Russia's invasion of Ukraine was an act of unwarranted aggression and elicited an immediate response from the United States and the European Union. The Biden administration pledged to support Ukraine to defend itself against Russian attacks. Since 2014, the United States has committed more than \$29.5 billion in security assistance to Ukraine, with \$26.7 billion pledged since Russia's invasion in February 2022. Moreover, the administration has provided valuable intelligence to Kyiv, imposed comprehensive sanctions on the Russian economy, and supplied the Ukrainian forces with advanced weaponry. The support of the United States has thwarted Russia's aspirations for a swift victory in Ukraine.

U.S. foreign policy towards Ukraine is consistent with the realist paradigm. Realism aims to deter aggression by power maximization; if deterrence fails, realism argues that states have two options: direct engagement or balancing. As Paul Poast claims: "When brought into policy, realist theory becomes realpolitik: the position that states should balance against their adversaries and seek relative gains rather than accept supranational and institutional constraints of their freedom of action in international affairs." Patrick Porter argues that bleeding Russia in Ukraine can reduce its ability to threaten NATO. However, realists have warned that support for Ukraine should not be unconditional. The imposition of no-fly zones, the complete economic shutdown of Russia, or the deployment of NATO troops would force Russia to escalate the conflict and perhaps realize its threat to use nuclear weapons. Support for Ukraine should not risk destabilizing the entire international system.

Realism and U.S. Foreign Policy in Taiwan

The case of Taiwan is similar to that of Ukraine in that U.S. foreign policy is prepared to adopt a balancing approach in the event of a Chinese offensive. Tensions between China and Taiwan have been escalating. China appears hell-bent on continuing to pressure Taiwan, as evidenced by the military incursions in December 2022. The Biden Administration has taken concrete steps to enhance Taiwan's military capabilities and demonstrated its willingness to defend Taiwan against Chinese aggression. In August 2021, the Biden Administration approved a \$750 million weapons sale to Taiwan. In September, the Biden Administration approved the most significant arms sales of weapons to Taiwan, which amounted to \$1.1 billion. The deal came shortly after the tensions caused between the U.S. and China by U.S. House Speaker Nancy Pelosi's trip to Taiwan. In December, the administration approved another arms sale of \$180 million. Moreover, during President Biden's visit to Japan, he reiterated his position on

defending Taiwan against Chinese aggression.

U.S. foreign policy in Taiwan appears consistent with realist tenets in so far as deterrence is a priority for the United States. Realism would call for a strengthening of U.S-Taiwan relations in light of the threat from China. For deterrence to be successful, the threatened use of force needs to be credible. If the Biden administration were to proclaim its willingness to assist Taiwan without taking steps to demonstrate this commitment, then China would be more tempted to test the validity of the threat. Is this option a risky one for the Biden Administration? According to realism, we live in an anarchical world in which states can never know each other's intentions. The actions of the Biden Administration have caused a significant backlash, with Stephen Wertheim arguing that Biden's declaration to defend Taiwan is potentially dangerous.

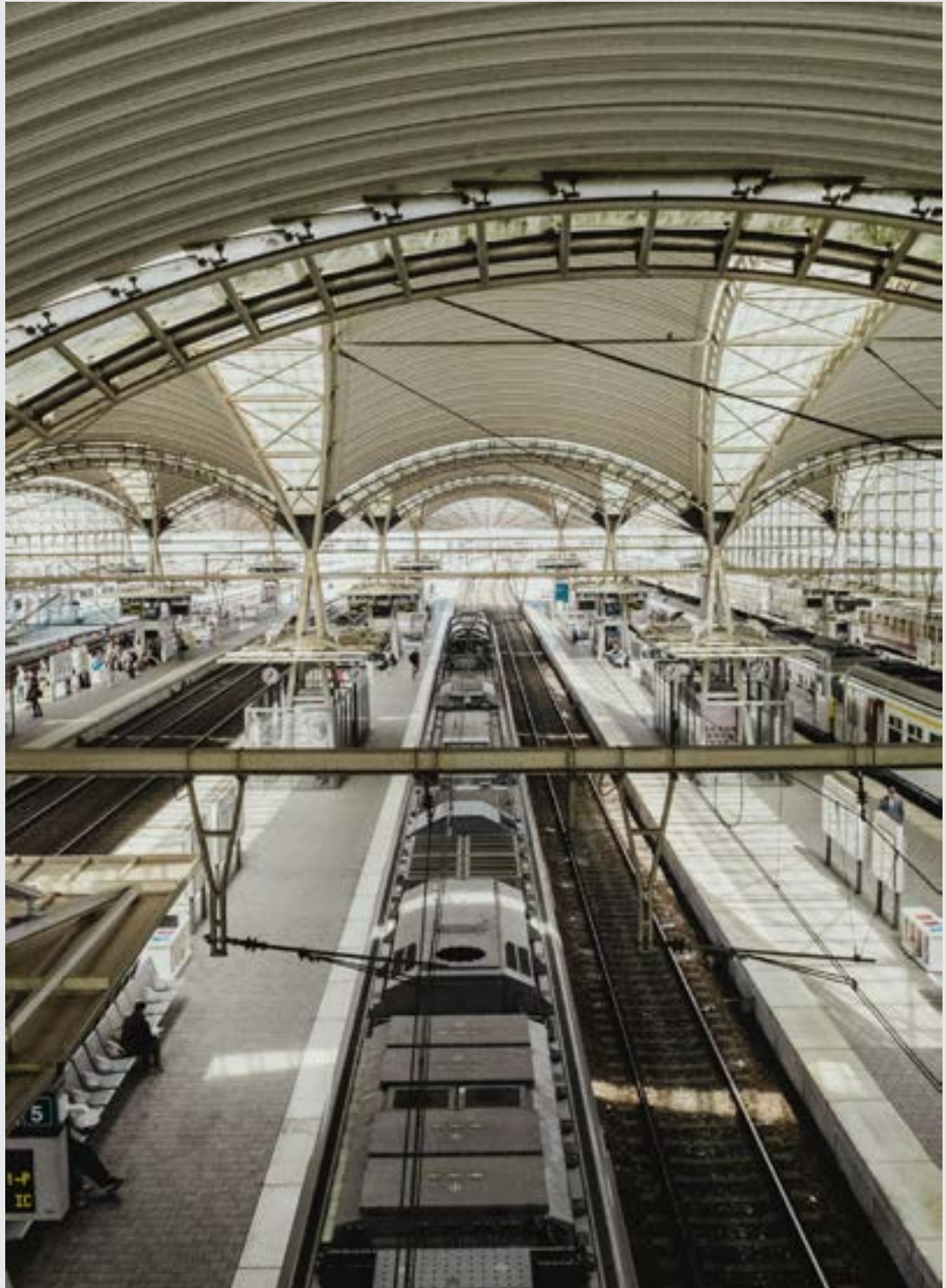
Conclusion

It is easy to dismiss the arguments that realism is immoral, indeterminate or rigid. Like all theories, realism has its limitations, and recent scholars are aware of them. However, ignoring the policy relevance of the paradigm simply because you disagree with its basic tenets is shortsighted. Realism does not promote war. It merely accepts that war is an intrinsic part of the international system. Mearsheimer's argument regarding the outbreak of war in Ukraine is weak, but cannot be discounted entirely as one possible explanation among many. Neither can we argue that realism is not policy-relevant because of failed U.S. military interventions which, as the empirical record shows, were not instigated by realist arguments. Regarding Ukraine and Taiwan, realism recognizes the need for the United States to balance and deter Russia and China respectively. It also understands that support cannot be unconditional or that the bill cannot be footed entirely by the send of the support. Regardless of the disagreements over the implementation of realism, its value remains in its ability to account for conditions that are likely to disrupt the stability of the international system. Scholars are divided over the future of the global system in the wake of the war in Ukraine: some argue that the global system will return to its more anarchic roots, while others disagree and state that the rules-based international order will continue to influence the behavior of states. Regardless of the outcome of this debate, one thing is certain: realism will retain its explanatory value.

Από τις κρίσιμες υποδομές στις κρίσιμες οντότητες: μία σύνθετη διαδικασία ασφάλειας

Συγγραφείς :
Τριανάφυλλος
Καρατράντος

Μάρτιος 2023



ΤΟ ΤΡΑΓΙΚΟ ΔΥΣΤΥΧΗΜΑ ΣΤΑ ΤΕΜΠΗ έχει προκαλέσει μεγάλη συζήτηση για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων στην Ελλάδα. Το συγκεκριμένο όμως ζήτημα είναι τμήμα της γενικότερης πολιτικής για την ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών. Ένας τομέας που αποτελεί προτεραιότητα για την Ε.Ε., η οποία, μετά την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία και τις δολιοφθορές στους αγωγούς Nord Stream δίνει έμφαση στον ενεργειακό τομέα. Σε αυτή την κατεύθυνση κινείται και η διαδικασία της Οδηγίας Critical Entities Resilience, της τελευταίας εξέλιξης του ρυθμιστικού πλαισίου της Ένωσης, η οποία και αποτελεί μία σημαντική αλλαγή φιλοσοφίας. Στόχος του συγκεκριμένου Κειμένου Πολιτικής είναι να παρουσιάσει το ευρωπαϊκό και το εθνικό πλαίσιο προστασίας των κρίσιμων υποδομών, να αναλύσει τις παθογένειες στην περίπτωση της Ελλάδας και να προτείνει μία δέσμη πολιτικών που μπορούν να αποτελέσουν μία ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση του συγκεκριμένου τομέα.

Η Εξέλιξη της Ασφάλειας των Κρίσιμων Υποδομών στην Ε.Ε. και στην Ελλάδα

Συνηθίζουμε πολλές φορές να εστιάζουμε στις αλλαγές που έφεραν οι νέες απειλές ασφάλειας και κυρίως η διεθνής τρομοκρατία στην καθημερινότητα των πολιτών. Ο τομέας που ίσως αποτυπώνει με τον πλέον εμφαντικό τρόπο αυτές τις διαφοροποιήσεις είναι οι μεταφορές. Οι επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου στις Η.Π.Α. που βασίστηκαν στην χρήση αεροπλάνων ως όπλα των τρομοκρατών, αλλά και οι επιθέσεις της 11ης Μαρτίου 2004 στο σιδηροδρομικό δίκτυο της Μαδρίτης, έφεραν στη δημόσια συζήτηση, με τον πλέον δραματικό τρόπο, την ασφάλεια των μεταφορών. Σύντομα, τόσο η Ε.Ε., όσο και οι Η.Π.Α., ενέταξαν την ασφάλεια των μεταφορών στο ευρύτερο πεδίο των κρίσιμων υποδομών.

Η ασφάλεια λοιπόν των κρίσιμων υποδομών είναι ένα από τα πλέον ραγδαία αναπτυσσόμενα πεδία της δημόσιας πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας και προστασίας, στο οποίο η Ε.Ε. έχει κάνει σημαντικά βήματα τα τελευταία χρόνια. Ωστόσο, δεν είναι μία εύκολη διαδικασία, καθώς προϋποθέτει την εμπλοκή και τη συνεργασία πολλών και διαφορετικών φορέων του δημοσίου, αλλά και του ιδιωτικού τομέα. Είναι χαρακτηριστικό πως σε αρκετές περιπτώσεις πολλές χώρες δεν έχουν προσδιορίσει τις κρίσιμες υποδομές τους, ενώ και όπου αυτές έχουν προσδιοριστεί, υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών.

Σε μία από τις λίγες μελέτες που έχουν γίνει στην Ελλάδα για το θέμα, την οποία εκπόνησε το Εργαστήριο Ασφάλειας Πληροφοριών και Προστασίας Κρίσιμων Υποδομών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών για την διαΝΕΟσις, γίνεται μία προσπάθεια ορισμού της έννοιας κρίσιμες υποδομές:

«Κρίσιμη Υποδομή (ΚΥ) (Critical Infrastructure – CI) ή Υποδομή Ζωτικής Σημασίας (ΥΖΣ) ορίζεται ένα αγαθό, σύστημα ή υποσύστημα που είναι απαραίτητο για τη διατήρηση των ζωτικών λειτουργιών της κοινωνίας, την υγεία, τη φυσική προστασία (safety), την ασφάλεια (security), την οικονομική και την κοινωνική ευημερία των ανθρώπων»¹.

Το πρώτο Νομοθετικό κείμενο στην Ελλάδα, στο οποίο γίνεται αναφορά στις Κρίσιμες Υποδομές είναι το Π.Δ. 39 της 6ης Μαΐου 2011, με το οποίο πραγματοποιείται ενσωμάτωση της Οδηγίας 2008/114/ΕΚ του Συμβουλίου της 8ης Δεκεμβρίου 2008 «σχετικά με τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας, και σχετικά με την αξιολόγηση της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας τους». Στο Π.Δ. ως Υποδομές Ζωτικής Σημασίας αναφέρονται «τα περιουσιακά στοιχεία, συστήματα ή μέρη αυτών τα οποία είναι ουσιώδη για τη διατήρηση των λειτουργιών ζωτικής σημασίας της κοινωνίας, της υγείας, της ασφάλειας, της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας των μελών της, και των οποίων η διακοπή λειτουργίας ή η καταστροφή θα είχε σημαντικό αντίκτυπο για τη Χώρα, ως αποτέλεσμα της αδυναμίας διατήρησης των λειτουργιών αυτών».

Επιπρόσθετα, δίνεται και ο ορισμός των Ευρωπαϊκών Υποδομών Ζωτικής Σημασίας: «νοούνται οι υποδομές ζωτικής σημασίας που βρίσκονται εντός της ελληνικής επικράτειας ή άλλου κράτους μέλους και των οποίων η διακοπή λειτουργίας ή η καταστροφή θα είχε σημαντικό αντίκτυπο στη Χώρα και ταυτόχρονα σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη. Η σπουδαιότητα των επιπτώσεων εκτιμάται βάσει οριζόντιων κριτηρίων. Συμπεριλαμβάνονται οι επιπτώσεις από οριζόντιες εξαρτήσεις από άλλες κατηγορίες υποδομών».

¹ Εργαστήριο Ασφάλειας Πληροφοριών και Προστασίας Κρίσιμων Υποδομών, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Ολιστική Προστασία Κρίσιμων Υποδομών: Ανθεκτικότητα και Προστασία Διασυνδέσεων, διαΝΕΟσις, Ιούλιος 2016. https://www.dianeosis.org/2016/06/critical_infrastructure_synopsis/

Σε τεχνικό επίπεδο η Οδηγία και το Π.Δ. εισάγουν την έννοια της ανάλυσης κινδύνων «ανάλυση των σχετικών σεναρίων περί απειλών, προκειμένου να αξιολογηθούν τα τρωτά σημεία και οι δυνητικές επιπτώσεις της διακοπής λειτουργίας ή της καταστροφής υποδομών ζωτικής σημασίας», η οποία αποτελεί συστατικό μέρος της μηχανικής προστασίας μίας υποδομής.



Σχήμα 1: Διαδικασία Ασφάλειας Κρίσιμων Υποδομών

Οι τρομοκρατικές επιθέσεις που συγκλόνισαν τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. κατά την περίοδο 2015-2016, και ορισμένες εξ αυτών είχαν ως στόχο αεροδρόμια, μετρό και τρένα κατέστησαν την προστασία των κρίσιμων υποδομών σημαντική προτεραιότητα. Παράλληλα, οι επιθέσεις σε θέατρα, όπως το Bataclan, σε γήπεδα, σε πλατείες και σε εμπορικά κέντρα ανέδειξαν την ανάγκη προστασίας των δημοσίων χώρων, αλλά και των λεγόμενων μαλακών στόχων (soft targets). Αυτές οι δύο κατηγορίες, σε συνδυασμό με την ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών, αποτελούν το πυρηνικό στοιχείο της ευθύνης προστασίας (Protection Duty) που χαρακτηρίζει τις ευρωπαϊκές στρατηγικές για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, αλλά και τα επιμέρους πλάνα δράσης.

Η εξέλιξη όμως των απειλών, με την ραγδαία αύξηση των κινδύνων στον τομέα της κυβερνοασφάλειας και ο συνδυασμός τους με τις υβριδικές απειλές, αλλά και τη λεγόμενη «απειλή εκ των έσω» (Insider threat),² οδήγησαν και στη μετεξέλιξη του ευρωπαϊκού πλαισίου ασφάλειας των κρίσιμων υποδομών.



Σχήμα 2: Οι απειλές για τις Κρίσιμες Υποδομές

² Ως «απειλή εκ των έσω» αναφέρεται η πιθανότητα ένας εργαζόμενος σε μία κρίσιμη υποδομή να προχωρήσει σε δολιοφθορά ή ενέργειες όπως το σαμποτάζ, τρομοκρατική επίθεση ή εγκληματική δραστηριότητα κατά της υποδομής.

Τον Ιούλιο του 2016, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, εκδόθηκε η Οδηγία 2016/1148 με τίτλο μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο ασφαλείας συστημάτων δικτύου και πληροφοριών σε ολόκληρη την Ένωση. Τα βασικά μέτρα που περιελάμβανε η Οδηγία NIS ήταν τα ακόλουθα:

1. προβλέπει τις υποχρεώσεις να θεσπιστεί εθνική στρατηγική για την ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών από όλα τα κράτη μέλη.
2. δημιουργεί ομάδα συνεργασίας με σκοπό την υποστήριξη και τη διευκόλυνση της στρατηγικής συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και την ανάπτυξη της εμπιστοσύνης και της αξιοπιστίας μεταξύ τους.
3. δημιουργεί δίκτυο ομάδων απόκρισης συμβάντων που αφορούν την ασφάλεια των υπολογιστών («δίκτυο CSIRT»), προκειμένου να συμβάλει στην ανάπτυξη της αξιοπιστίας και εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών και να προωθήσει την ταχεία και αποτελεσματική επιχειρησιακή συνεργασία.
4. θεσπίζει απαιτήσεις ασφαλείας και κοινοποίησης για τους φορείς εκμετάλλευσης βασικών υπηρεσιών και για τους παρόχους ψηφιακών υπηρεσιών.
5. προβλέπει τις υποχρεώσεις των κρατών-μελών να ορίζουν εθνικές αρμόδιες αρχές, ενιαία κέντρα επαφής και CSIRT με καθήκοντα σχετικά με την ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών.

Η Οδηγία ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία το Δεκέμβριο του 2018 με το νόμο 4577/2018. Επιπρόσθετα, θέματα εφαρμογής του νόμου εξειδικεύτηκαν περαιτέρω με την Υπουργική Απόφαση 1027/2019.

Σε συνέχεια της NIS, τον Δεκέμβριο του 2022, η Ε.Ε. δημοσίευσε την Οδηγία 2022/2555 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο κυβερνοασφάλειας σε ολόκληρη την Ένωση, την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 910/2014 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972, και για την κατάργηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/1148 (Οδηγία NIS 2). Οι βασικές προβλέψεις αυτής της Οδηγίας είναι οι αυστηρότερες υποχρεώσεις κυβερνοασφάλειας για τη διαχείριση κινδύνων, τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων και την ανταλλαγή πληροφοριών. Μεταξύ άλλων οι απαιτήσεις καλύπτουν την αντιμετώπιση συμβάντων, την ασφάλεια της αλυσίδας εφοδιασμού, την κρυπτογράφηση και τη δημοσιοποίηση τρωτών σημείων. Οι νέοι κανόνες θα προστατεύσουν επίσης τους λεγόμενους «σημαντικούς τομείς», όπως οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, η διαχείριση αποβλήτων, τα χημικά προϊόντα, τα τρόφιμα, η παραγωγή ιατροτεχνολογικών προϊόντων, τα ηλεκτρονικά είδη, τα μηχανήματα, τα μηχανοκίνητα οχήματα και οι πάροχοι ψηφιακών υπηρεσιών. Τέλος, θεσπίζεται ένα πλαίσιο για καλύτερη συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των διαφόρων αρχών και των κρατών μελών, ενώ δημιουργείται και μια ευρωπαϊκή βάση δεδομένων περί τρωτών σημείων.

Συμπληρωματικά με την Οδηγία NIS 2, η Ε.Ε., στα τέλη Δεκεμβρίου 2022, προχώρησε στην πρόταση μίας ακόμη Οδηγίας για την Ανθεκτικότητα των Κρίσιμων Οντοτήτων (Critical Entities Resilience), γνωστή και ως Οδηγία CER. Η συγκεκριμένη Οδηγία έχει δύο βασικές αλλαγές στο σχήμα των κρίσιμων υποδομών. Η πρώτη αφορά στην μετάβαση από τις υποδομές στις οντότητες. Οι ευρωπαϊκές υποδομές και κυρίως τα δίκτυα, στην εποχή της 4ης βιομηχανικής επανάστασης, έχουν γίνει περισσότερο διασυνδεδεμένες και αλληλεξαρτώμενες, γεγονός που τις καθιστά ισχυρότερες και αποτελεσματικότερες, αλλά και πιο ευάλωτες σε περίπτωση περιστατικού. Είναι σημαντικό πως οι υποδομές, εκτός από το φυσικό πεδίο, έχουν πλέον και ένα ξεκάθαρο ψηφιακό, κάτι που οδήγησε την Ε.Ε. στην μετάβαση στην έννοια Κρίσιμες Οντότητες. Το δεύτερο στοιχείο αφορά στην έννοια της Ανθεκτικότητας (Resilience) η οποία προτάσσεται από την παλιότερη έννοια της Προστασίας (Protection). Αυτή η αλλαγή σχετίζεται και με την απειλή από τις φυσικές καταστροφές, αλλά και τη γενικότερη έμφαση που δίνει η Ε.Ε. στην ανθεκτικότητα έναντι της κλιματικής κρίσης.



Σχήμα 3: Από τις Κρίσιμες Υποδομές στις Κρίσιμες Οντότητες. Η αλλαγή φιλοσοφίας της Ε.Ε.

Πρέπει να τονιστεί πως η συγκεκριμένη πρωτοβουλία είναι αποτέλεσμα και της εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία και της πολεμικής σύγκρουσης που την ακολούθησε και διαρκεί ένα χρόνο, η οποία κατέστησε την ασφάλεια των ενεργειακών υποδομών ως βασική προτεραιότητα της Ε.Ε. Κάτι που εντατικοποιήθηκε μετά την δολιοφθορά στον αγωγό Nord Stream, με αποτέλεσμα η Ένωση να πιέζει τα κράτη-μέλη να τρέξουν δοκιμές αντοχής των υποδομών ενέργειας έναντι διαφόρων μορφών απειλών. Η απειλή της Ρωσίας και η επιστροφή των διακρατικών πολέμων στην ευρωπαϊκή ήπειρο κατέστησε σαφές πως η Ε.Ε. πρέπει να δώσει έμφαση στην ασφάλεια των κρίσιμων οντοτήτων και στην ευρύτερη γειτονιά της, διάσταση που υπάρχει στην Οδηγία CER. Πρέπει να τονιστεί πως η συγκεκριμένη πρωτοβουλία σχετίζεται και με την προσπάθεια της Ένωσης να μετεξελιχθεί τον μηχανισμό διαχείρισης κρίσεων, δίνοντας έμφαση στις κρίσεις του μέλλοντος που θα συνδυάζουν περισσότερα του ενός στοιχεία, καθώς και στη διάσταση των πολύ-κρίσεων.

Η βασική φιλοσοφία της Οδηγίας αφορά στη μεγιστοποίηση και την επιτάχυνση των εργασιών για την προστασία των κρίσιμων οντοτήτων σε τρεις τομείς προτεραιότητας: ετοιμότητα, αντίδραση και διεθνής συνεργασία. Για τον σκοπό αυτό, προβλέπει ισχυρότερο ρόλο στήριξης και συντονισμού από την Επιτροπή για την ενίσχυση της ετοιμότητας και της αντίδρασης έναντι των σημερινών απειλών, καθώς και ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και με γειτονικές τρίτες χώρες. Θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στους βασικούς τομείς της ενέργειας, των ψηφιακών υποδομών, των μεταφορών και του διαστήματος.

Οι τομείς των Κρίσιμων Οντοτήτων, σύμφωνα με την Οδηγία CER, είναι οι ακόλουθοι:

1	Ενέργεια (ηλεκτρισμός, τηλεθέρμανση/ψύξη, πετρελαιοειδή, φυσικό αέριο, υδρογόνο)
2	Μεταφορές (εναέριες, σιδηροδρομικές, θαλάσσιες, οδικές, δημόσιες)
3	Τραπεζικός τομέας (Οδηγία DORA)
4	Χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (Οδηγία DORA)
5	Υγειονομικός τομέας
6	Υδρευση (πίσιμο νερό)
7	Διαχείριση λυμάτων
8	Ψηφιακές υποδομές (Οδηγία NIS2)
9	Δημόσια διοίκηση, μόνο σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης (εξαιρούνται κοινοβούλια, κεντρικές τράπεζες και δικαστική εξουσία)
10	Διάστημα
11	Επισιτιστικός τομέας

Πίνακας 1: Τομείς Κρίσιμων Οντοτήτων

Όπως είναι ευνόητο από τον πίνακα και από το πεδίο εφαρμογής της προστασίας των Κρίσιμων Οντοτήτων, πρόκειται για μία αρκετά σύνθετη και απαιτητική άσκηση που προϋποθέτει τον συντονισμό και τη συνεργασία φορέων από διαφορετικούς τομείς.

Παθογένειες και Καθυστερήσεις στην Ελλάδα

Παρότι, όπως έχει ήδη παρουσιαστεί, η ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών, είναι ένας από τους σημαντικότερους τομείς για την ασφάλεια και την προστασία μίας χώρας, αλλά και της Ε.Ε. συνολικά, στην Ελλάδα υπάρχουν διαχρονικές ελλείψεις και προβλήματα στον σχεδιασμό μίας ολιστικής πολιτικής. Δεν είναι τυχαίο πως, παρά το γεγονός πως η Ε.Ε. βρίσκεται στη φάση του νέου πλαισίου για τις κρίσιμες οντότητες, στην Ελλάδα δεν έχουμε εθνική πολιτική για τις υποδομές. Άξιο αναφοράς είναι πως η σχετική Οδηγία της Ε.Ε. μας πηγαίνει πίσω στο 2008, κάτι που δείχνει τη διαχρονική αστοχία στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση πολιτικής. Το πρόβλημα γίνεται μεγαλύτερο, αν σε αυτό προσθέσουμε την απουσία μίας εθνικής βάσης δεδομένων για τις κρίσιμες υποδομές, κάτι που σχετίζεται και με την χαρακτηριστική καθυστέρηση του ορισμού τους, με κάποιες εξαιρέσεις στους τομείς της ενέργειας και των μεταφορών.

Ο ψηφιακός τομέας είναι ο μόνος που έχει κάνει σημαντικά βήματα προς τη δημιουργία ενός συνολικού πλαισίου προστασίας. Σε αυτό συμβάλλουν ο χαρακτηρισμός των ψηφιακών κρίσιμων υποδομών, αλλά και η εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής Κυβερνοασφάλειας, η οποία ήταν και βασικό προαπαιτούμενο της Οδηγίας NIS.

Υπάρχουν τρεις δομικές παθογένειες για την ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών στην Ελλάδα:

1. Ο κατακερματισμός της πολιτικής εσωτερικής ασφάλειας, μιας και σε αυτή ως υποσύνολο εντάσσεται η ασφάλεια των υποδομών, μεταξύ διαφορετικών υπουργείων και υπηρεσιών. Μία οριζόντια πολιτική, όπως αυτή της προστασίας των κρίσιμων υποδομών, συναντά σημαντικές δυσκολίες, σε ένα δαιδαλώδες σύστημα δημόσιας διοίκησης, όπως είναι το ελληνικό. Αξίζει αναφοράς πως μόνο σε επίπεδο βασικών παρόχων ασφάλειας εμπλέκονται τέσσερα διαφορετικά Υπουργεία (Προστασίας του Πολίτη, Πολιτικής Προστασίας και Κλιματικής Κρίσης, Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής), καθώς και το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας και η Ε.Υ.Π.



Σχήμα 4: Τα Υπουργεία που εμπλέκονται στο σχεδιασμό πολιτικής για τις κρίσιμες υποδομές

2. Η προβληματική συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Τις περισσότερες κρίσιμες υποδομές τις λειτουργούν ιδιωτικές εταιρείες, οι οποίες έχουν τον δικό τους σχεδιασμό ασφάλειας. Το πρόβλημα ξεκινά από το γεγονός ότι το δημόσιο δεν έχει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο και συγκεκριμένα standards, τα οποία θα πρέπει να ακολουθεί ο λειτουργός της υποδομής, είτε είναι δημόσιος, είτε ιδιωτικός.
3. Απουσία κουλτούρας ασφάλειας από το ανθρώπινο δυναμικό που τρέχει στην καθημερινότητα τις κρίσιμες υποδομές. Οι λόγοι αυτής της παθογένειας πολλοί, από τις στρεβλώσεις του συνδικαλισμού, από τα πολιτισμικά τραύματα για την έννοια της ασφάλειας έως και την απροθυμία των διοικητικών στελεχών να επενδύσουν στην ευαισθητοποίηση του προσωπικού σε ζητήματα ασφάλειας και προστασίας. Εδώ πρέπει να προσθέσουμε και μία διάσταση άρνησης στην αξιοποίηση της τεχνολογίας, που πολλές φορές εσφαλμένα συνδέεται με πιθανές απολύσεις ανθρωπίνου δυναμικού.

Προβλήματα, όμως, υπάρχουν και στη μεγάλη εικόνα. Ο σχεδιασμός ασφάλειας της Ελλάδας βασίζονταν για πολλά χρόνια σε αυτόν των Ολυμπιακών Αγώνων. Όμως ο κόσμος άλλαξε πολλές φορές από τότε και η τεχνολογία έκανε κυριολεκτικά άλματα. Δεν είναι τυχαίο πως, μέχρι το 2020, η Ελλάδα δεν είχε εθνικό μηχανισμό διαχείρισης κρίσεων και καταστροφών. Πρέπει εδώ να προσθέσουμε και δύο δομικά προβλήματα του σχεδιασμού. Το πρώτο είναι η μη αξιοποίηση των μελλοντικών τάσεων. Ο σχεδιασμός ασφάλειας δεν μπορεί να ακολουθεί τις απειλές και τους κινδύνους, αλλά να προσπαθεί να τους προβλέψει ώστε να κινηθεί εμπροσθοβαρώς (Foresight Led Planning). Το δεύτερο είναι η μη επένδυση στην ανάδειξη των τρωτοτήτων. Επιτυχής σχεδιασμός σημαίνει εντοπισμός τρωτοτήτων και θωράκισή τους.

Προτάσεις Πολιτικής

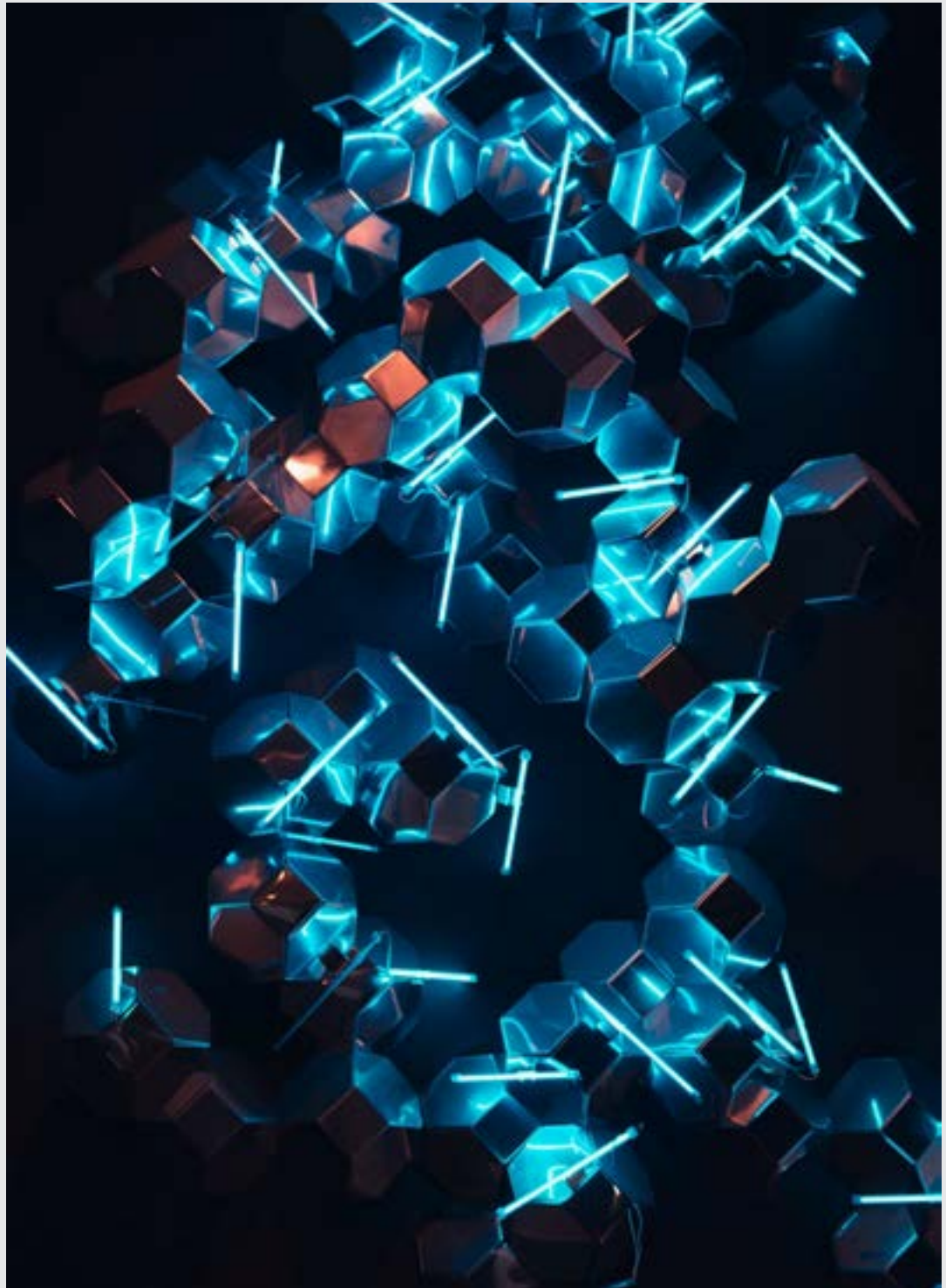
Το ζητούμενο της εποχής μας είναι η ανθεκτικότητα. Το αποδεικνύουν κάθε μέρα οι κρίσεις που αντιμετωπίζουμε. Η Ελλάδα ως μία χώρα που έχει έντονη την αίσθηση της εξωτερικής απειλής, πρέπει να επενδύσει και άλλο στον τομέα της προστασίας. Η δημιουργία του μηχανισμού Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμέτωσης Κινδύνων και του αυτόνομου Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας είναι δύο σημαντικά βήματα, τα οποία συνέβαλαν δομικά στην αναβάθμιση των δυνατοτήτων ανταπόκρισης. Η μεγάλη όμως μεταρρύθμιση είναι ο καθορισμός προδιαγραφών ασφάλειας σε όλες τις κρίσιμες υποδομές και ο έλεγχος εφαρμογής τους. Δεν υπάρχει άλλος δρόμος για να περιορίσουμε τις πιθανότητες ατυχημάτων και τις επιπτώσεις των καταστροφών. Σε αυτή την κατεύθυνση κινούνται και οι ακόλουθες προτάσεις πολιτικής:

1. Ενίσχυση του ρόλου του Επιτελικού Κράτους στη λογική διαμόρφωσης μιας οριζόντιας και κάθετης διαδικασίας διακυβέρνησης ασφάλειας.
2. Εκπόνηση Εθνικής Στρατηγικής για την ασφάλεια και την προστασία των κρίσιμων οντοτήτων, η οποία θα συμβαδίζει με τις τελικές προβλέψεις της Οδηγίας CER.
3. Καθορισμός ενός φορέα που θα έχει την ευθύνη παρακολούθησης και ελέγχου της πολιτικής προστασίας των κρίσιμων υποδομών.
4. Καθορισμός των εθνικών κρίσιμων υποδομών ανά τομέα ακολουθώντας τη λογική της Οδηγίας CER.
5. Δημιουργία ψηφιακής εθνικής βάσης κρίσιμων υποδομών.
6. Καθορισμός εθνικών standards ασφάλειας υποδομών και διαδικασιών ελέγχου και πιστοποίησης της εφαρμογής τους.
7. Έλεγχος των Σχεδίων και των διαδικασιών ασφάλειας των κρίσιμων υποδομών.
8. Συχνές εκπαιδύσεις του προσωπικού που απασχολείται σε κρίσιμες υποδομές.
9. Αναζήτηση και υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών για την ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών.
10. Συνέργειες με την ακαδημαϊκή και την ερευνητική κοινότητα, τόσο για την ανάδειξη μελλοντικών τάσεων, όσο και για τον καλύτερο σχεδιασμό ασφάλειας.
11. Αξιοποίηση μεθοδολογιών foresight για τις μελέτες επικινδυνότητας.
12. Χρήση νέων τεχνολογικών εργαλείων και συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης για την ενίσχυση της ασφάλειας και την αποτροπή των κινδύνων.
13. Ενδυνάμωση των διαδικασιών διαλειτουργικότητας και συνδεδεσιμότητας των Κέντρων Ελέγχου και Επιχειρήσεων των Κρίσιμων Υποδομών με τα Συντονιστικά Κέντρα Επιχειρήσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας.
14. Ενίσχυση των συνεργειών δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.

Σχεδιάζοντας την «Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας» Προκλήσεις και Προοπτικές

Συγγραφείς :
Παναγιώτης Τσάκωνας
Τριαντάφυλλος
Καρατράντος

Μάρτιος 2023



Εισαγωγή

Η διεύρυνση του περιεχομένου της έννοιας της ασφάλειας στον σύγχρονο κόσμο, η διασύνδεση των ζητημάτων εξωτερικής και εσωτερικής ασφάλειας και η υποχρέωση συντονισμού σειράς φορέων και υπηρεσιών η δράση των οποίων καλύπτει σχεδόν το σύνολο των σύγχρονων απειλών και προκλήσεων ασφάλειας κατέστησαν το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (Υ.ΠΡΟ.ΠΟ.) –παρότι παρέμεινε με μοναδικό θεσμικό πυλώνα την Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ)– μια από τις πλέον ευαίσθητες θεσμικές συνιστώσες της εθνικής ασφάλειας της χώρας.

Αν και επιφορτισμένος με την αντιμετώπιση των πλέον σύνθετων προβλημάτων και προκλήσεων ασφάλειας, ο βασικός αυτός πυλώνας εθνικής ασφάλειας της χώρας μας εξακολουθεί να μην διαθέτει το απαραίτητο θεσμικό κείμενο στρατηγικής που θα είναι ικανό να προσφέρει μια συνολική και συγκροτημένη εικόνα του πλήρους φάσματος των βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων που πρέπει να επιτύχει, καθώς και των μέσων που διαθέτει για την επίτευξή τους.

Πάντως κάποια –έστω και μικρά– βήματα όσον αφορά στην παραγωγή θεσμικών κειμένων στρατηγικής επιχειρήθηκαν την χρονιά που πέρασε τόσο όσον αφορά στον σημαντικότερο πυλώνα της στρατηγικής εθνικής ασφάλειας της χώρας, δηλαδή στο Υπουργείο Εξωτερικών όσο και στο Γραφείο του Πρωθυπουργού. Πράγματι το Υπουργείο Εξωτερικών προχώρησε τον Ιούλιο του 2022 στην δημοσίευση κειμένου με την ονομασία: «Στρατηγικό Σχέδιο 2022-2025». Ακολούθησε τον Νοέμβριο του ίδιου έτους η κατάθεση του πρώτου –«εμπιστευτικού» χαρακτήρα– κειμένου «Στρατηγικής Εθνικής Ασφάλειας» από το Γραφείο του Συμβούλου Εθνικής Ασφάλειας στο Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας (ΚΥΣΕΑ).

Πέραν, όμως, της σημαντικής έλλειψης ενός θεσμικού κειμένου στρατηγικής υπάρχουν και ορισμένοι δομικοί λόγοι που καθιστούν απαραίτητη μία συνολική μεταρρύθμιση του τομέα εσωτερικής ασφάλειας (internal security sector reform):

- Η πολιτική εσωτερικής ασφάλειας και η διαχείριση κρίσεων δεν είναι αποτυπωμένη στρατηγικά και συνολικά και η εφαρμογή της κατακερματίζεται μεταξύ διαφορετικών δομών (Υπουργείων & Υπηρεσιών).
- Το σύστημα διαχείρισης κρίσεων δεν έχει προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα και κυρίως κρίσεων όπως η πανδημία, οι “Μεγα-πυρκαγιές” και η συνοριακή κρίση στον Έβρο.
- Η δομή και η λειτουργία των Σωμάτων Ασφαλείας βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στην παρακαταθήκη της εποχής των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004.
- Από τα Σώματα Ασφαλείας απουσιάζει η κουλτούρα των μεταρρυθμίσεων.
- Οι αλλαγές στα Υπουργεία δεν αφήνουν τον κατάλληλο χώρο για μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.
- Η λειτουργία των Υπηρεσιών δεν χαρακτηρίζεται από την κουλτούρα της πρόβλεψης/πρόγνωσης και διαχείρισης κινδύνων. Η έμφαση δίνεται στην απάντηση/ανταπόκριση.
- Δεν υπάρχει ουσιαστική αξιολόγηση των δυνατοτήτων των νέων τεχνολογιών για την ασφάλεια.
- Δεν έχει δημιουργηθεί ένα σύστημα διακυβέρνησης στον τομέα της ασφάλειας.

Συνακόλουθα, η εκπόνηση ενός θεσμικού κειμένου στρατηγικής για την εσωτερική ασφάλεια μπορεί να συνεισφέρει στη δημιουργία ενός σύγχρονου συστήματος διακυβέρνησης στον τομέα της ασφάλειας. Επιπρόσθετα, μπορεί να διαδραματίσει καταλυτικό ρόλο στην σφυρηλάτηση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ των «φορέων ασφάλειας και επιβολής νόμου» και της «κοινωνίας των πολιτών» καθώς και στην ανάπτυξη «κουλτούρας ασφάλειας» και στην εμπέδωση σχέσεων συνεργασίας μεταξύ των στελεχών των διαφόρων οργάνων και φορέων του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και άλλων συναρμόδιων Υπουργείων, Αρχών και Υπηρεσιών. Η εκπόνηση θεσμικού κειμένου –κατ’ αναλογία συναφών κειμένων σε άλλες χώρες, όπως το «Homeland Security Document» στις Η.Π.Α.– με τον ενδεικτικό τίτλο «Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας» (ή εναλλακτικά «Δόγμα Εσωτερικής Ασφάλειας» ή «Στρατηγική για την Ασφάλεια του Πολίτη») θα συνεπάγεται επίσης τον εξορθολογισμό και την αναδιάρθρωση των υφισταμένων θεσμικών δομών μεταξύ του Υπουργείου

Προστασίας του Πολίτη και των άλλων βασικών συνιστωσών της στρατηγικής εθνικής ασφάλειας της χώρας (Υπουργείο Εξωτερικών, Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης) ή και άλλων υπουργείων όπως το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, το Υπουργείο Υγείας κ.ά.

Στο παρόν κείμενο επιχειρείται η συνοπτική αποτύπωση των δυναμικών αλλαγών στο διεθνές και περιφερειακό περιβάλλον ασφάλειας· καταγράφεται η εξέλιξη και το «θεσμικό κεκτημένο» του συστήματος εσωτερικής ασφάλειας της Ελλάδας· εντοπίζονται και ιεραρχούνται οι απειλές, προκλήσεις και κίνδυνοι για την εσωτερική ασφάλεια της χώρας μας· τίθενται οι στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν· οριοθετούνται οι ειδικότεροι πυλώνες δράσεων και κατατίθενται συγκεκριμένες προτάσεις αλλαγών και μεταρρυθμίσεων στην κατεύθυνση της ανάπτυξης ενός αποτελεσματικότερου θεσμικού συστήματος εσωτερικής ασφάλειας.

Ένας δυναμικά μεταβαλλόμενος κόσμος

Ο κόσμος γύρω μας αλλάζει δυναμικά και ριζικά. Η αλληλεξάρτηση της παγκοσμιοποίησης και των διασυνδεδεμένων κοινωνιών συνεπάγεται ότι είναι αδύνατο ένα κράτος να χτίσει ένα τείχος ασφάλειας και να κλειστεί μέσα σε αυτό. Οι παγκόσμιες προκλήσεις, όπως η κλιματική αλλαγή, η μετανάστευση και οι πανδημίες, δημιουργούν συνθήκες που επηρεάζουν πολλές φορές με καταλυτικό τρόπο τις περισσότερες περιοχές του πλανήτη.

Η έξαρση της τεχνολογίας, στην εποχή της 4ης Βιομηχανικής Επανάστασης, της τεχνητής νοημοσύνης και του «διαδικτύου των πραγμάτων» (Internet of Things) έχει μεταβάλει «εκ βάθρων» τη λειτουργία των κρατών, τις υποδομές και κυρίως την καθημερινότητα των πολιτών. Πράγματι η ανάπτυξη της τεχνολογίας μπορεί να βελτιώνει την ποιότητα της ζωής μας αλλά παράλληλα διευρύνει και την τρωτότητά μας. Οι υφιστάμενες ασυμμετρίες στην αρχιτεκτονική της παγκόσμιας διακυβέρνησης σε συνδυασμό με την αδυναμία των εθνικών κρατών να αντιμετωπίσουν μόνα τους τις παγκόσμιες προκλήσεις έχουν οδηγήσει στην απώλεια της εμπιστοσύνης προς τους διεθνείς θεσμούς, αλλά και τις πολιτικές ελίτ δίνοντας τη θέση τους σε παγκόσμια κινήματα διαμαρτυρίας ή ακόμα και σε διάφορες «θεωρίες συνωμοσίας» δημιουργώντας τις συνθήκες ανόδου λαϊκιστικών σχημάτων που καλλιεργούν τον μισαλλόδοξο και διχαστικό λόγο.

Οι ενδοκρατικές συγκρούσεις στις αναπτυσσόμενες χώρες οδήγησαν σε εκτεταμένη αστάθεια καθώς και στον κοινωνικό αποκλεισμό εκατομμυρίων ανθρώπων που δεν έχουν πρόσβαση σε βασικά αγαθά και ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας. Οι άνθρωποι αυτοί εξαναγκάζονται να αναζητήσουν ένα καλύτερο αύριο μέσω της εξαναγκαστικής μετανάστευσης πέφτοντας τις περισσότερες φορές θύματα των διακινητών και των παράνομων κυκλωμάτων του οργανωμένου εγκλήματος. Ο φονταμενταλισμός και η ισλαμιστική τρομοκρατία, εκτός από την ανάδειξη της διεθνούς τρομοκρατίας ως κυρίαρχης απειλής, έχουν επίσης ενισχύσει την ισλαμοφοβία και έχουν συμβάλει στην ισχυροποίηση του ακροδεξιού εξτρεμισμού και στην στοχοποίηση εθνοτικών και θρησκευτικών κοινοτήτων καθώς και στην αύξηση της βίας και των ρατσιστικών εγκλημάτων.

Παράλληλα, η ριζική αλλαγή της δομής του διεθνούς συστήματος προκάλεσε μία επιστημονική και πολιτική επανάσταση στον ορισμό και στο περιεχόμενο της ασφάλειας με αποτέλεσμα η σημασία των παραδοσιακού χαρακτήρα απειλών όσον αφορά στο στρατηγικό σχεδιασμό ασφάλειας να υποχωρεί ενώ η έμφαση στις επιπτώσεις ζητημάτων που θεωρούνταν σε σημαντικό βαθμό εσωτερικά και εθνικά, αλλά και σε πολλές περιπτώσεις χαμηλής πολιτικής να φέρνει δυναμικά στο προσκήνιο την κοινωνική και την ανθρώπινη διάσταση της ασφάλειας. Έτσι, το σχετικά απλοποιημένο πλαίσιο των απειλών ασφάλειας που στηρίζονταν στις διακρατικές συγκρούσεις αντικαταστάθηκε σταδιακά από τις αναφορές στις νέες προκλήσεις και κινδύνους ασφάλειας, με έμφαση στην «ευαλωτότητα» των σύγχρονων κοινωνιών στις τρομοκρατικές επιθέσεις από μη-κρατικούς δρώντες καθιστώντας εξαιρετικά δύσκολη και τη διάκριση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Μάλιστα ζητήματα όπως η κλιματική κρίση, οι εξαναγκαστικοί εκτοπισμοί, ο ακραίος εθνικισμός και οι κοινωνικές επιπτώσεις της μετανάστευσης, και η κοινωνική ή/και οικονομική ευαλωτότητα οδήγησαν το ενδιαφέρον, και κυρίως τη συζήτηση, για την επίτευξη της ασφάλειας από τις εξωτερικές στις εσωτερικές απειλές.

Τα τελευταία χρόνια ζούμε σε μία εποχή κρίσεων σε διαφορετικά επίπεδα (οικονομία, πολιτική, ασφάλεια, μετανάστευση, κουλτούρα). Σε αρκετές περιπτώσεις έχουμε την ταυτόχρονη εξέλιξη περισσότερων της μίας κρίσεων, κάτι που σηματοδοτεί την κατάσταση των «πολυ-κρίσεων» (poly-crises). Χαρακτηριστική περίπτωση ο Φεβρουάριος-Μάρτιος του 2020, όταν η Ελλάδα αντιμετώπιζε παράλληλα την πρώτη φάση της πανδημίας και την συνοριακή κρίση στον Έβρο. Η πανδημία και ο πόλεμος που ακολούθησε την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία λειτουργούν ως «Μεγα-κρίσεις» (mega-crises), με τις επιπτώσεις τους να είναι αισθητές σε πολλούς τομείς (π.χ. ενέργεια, εφοδιαστική αλυσίδα, πληθωρισμός τιμών κτλ.), μεταξύ αυτών και της εσωτερικής ασφάλειας. Τα παγκόσμια προβλήματα και οι μεγάλες κρίσεις δεν βρίσκουν συνολική λύση σε παγκόσμιο επίπεδο, καθώς το σχήμα της υπερεθνικής διακυβέρνησης δεν έχει προχωρήσει στον βαθμό που είναι απαραίτητο, ενώ τα κράτη δεν μπορούν να δώσουν απαντήσεις μεμονωμένα. Αυτή η κατάσταση δημιουργεί ένα διττό σχήμα απογοήτευσης, αλλά και οργής για τους πολίτες διαφόρων κρατών. Μέσα σε ένα γενικότερο πλαίσιο κρίσης εμπιστοσύνης και σύγκρουσης ταυτοτήτων τα ζητήματα ασφάλειας αντί να ενώνουν, διχάζουν. Η ασφάλεια εκ των πραγμάτων βρίσκεται στο επίκεντρο των πολωμένων κοινωνιών του σήμερα.

«Ανθρώπινη ασφάλεια» - «Ασφάλεια του πολίτη»

Το τέλος του 20ου αιώνα σηματοδότησε μία μεγάλη επανάσταση στην έννοια και στο περιεχόμενο της ασφάλειας. Η κατάρρευση της Ε.Σ.Σ.Δ. οδήγησε στο τέλος της διπολικής αντιπαράθεσης και του Ψυχρού Πολέμου και στην υποχώρηση της απειλής της πυρηνικής σύγκρουσης. Από τη δεκαετία του '90 και μετά, οι περισσότερες ένοπλες συγκρούσεις διεξάγονται στο εσωτερικό των κρατών (εμφύλιοι πόλεμοι, φυλετικές διενέξεις, «σεκταριστικές» συγκρούσεις κ.ά.). Επιπρόσθετα, παγκοσμιοποίηση και κλιματική αλλαγή έφεραν έντονα στο προσκήνιο τις νέες μεγάλες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ανθρωπότητα (μεταναστευτικές πιέσεις, πανδημίες κτλ.), οι οποίες σε συνδυασμό με την αλματώδη εξέλιξη της τεχνολογίας, δημιούργησαν το νέο παγκόσμιο περιβάλλον. Η εποχή των μεγάλων πολέμων, αλλά και ο Ψυχρός Πόλεμος, δεν άφηναν ιδιαίτερο περιθώριο για την πολιτική εσωτερικής ασφάλειας, καθώς η έμφαση δινόταν στις στρατιωτικές διακρατικές απειλές. Το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης, καθώς και δυναμικές όπως η επανάσταση της τεχνολογίας άλλαξαν ριζικά το τοπίο στην ασφάλεια. Οι ενδοκρατικές συγκρούσεις, η βία, αλλά και το ευρύ πλαίσιο απειλών της ανθρώπινης ασφάλειας προκάλεσαν νέες αναγκαιότητες. Η πολιτική ασφάλειας, αλλά και η αστυνόμευση, έπρεπε να συμβαδίσουν με τον νέο κόσμο που δημιουργήθηκε. Παράλληλα, ζούμε σε έναν κόσμο μεγάλων ανισοτήτων. Οι αδυναμίες στο ρυθμιστικό πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, δημιούργησαν νέους χαμένους, που βιώνουν εντονότερα την απειλή του κοινωνικού αποκλεισμού. Ο αποκλεισμός, σε αρκετές περιπτώσεις, συμβαδίζει με κλειστές κοινότητες και κοινωνίες (μετανάστες, Ρομά κ.ά.) όπου το ζήτημα των ανισοτήτων είναι υπαρκτικό και η ευαλωτότητα ιδιαιτέρως μεγάλη.

Σε αυτό το πλαίσιο το εννοιολογικό περιεχόμενο της ασφάλειας «διευρύνθηκε» και «εμβάθυνθηκε». Ειδικότερα, μέσω της εμβάθυνσης, το ενδιαφέρον εστιάζεται πλέον στο κύριο «αντικείμενο αναφοράς» της ασφάλειας που δεν είναι το κράτος ή ορισμένες υπό-κρατικές ομάδες, αλλά «το άτομο»/«ο πολίτης». Η ασφάλεια του ατόμου/του πολίτη ως ξεχωριστής μονάδας και αντικειμένου ασφάλειας οριοθετεί έτσι και το περιεχόμενο και την καινοτομία της έννοιας της «ανθρώπινης ασφάλειας» που η σχετική Έκθεση του Ο.Η.Ε. (Human Development Report, United Nations Development Programme, New York, 1994) εξειδικεύει σε επτά ειδικότερες διαστάσεις:

- την «οικονομική ασφάλεια», που αφορά στην απασχόληση και στην διασφάλιση ενός στοιχειώδους εισοδήματος για τον κάθε πολίτη,
- την «ασφάλεια τροφίμων», που αφορά στη δυνατότητα των ανθρώπων να έχουν απρόσκοπτη και συνεχή πρόσβαση στην τροφή,
- την «ασφάλεια υγείας», που αφορά στην προστασία από τις ασθένειες και την πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη και φαρμακευτική αγωγή,
- την «περιβαλλοντική ασφάλεια», που αφορά στην προστασία από τις επιπτώσεις της υποβάθμισης του περιβάλλοντος,

- την «προσωπική ασφάλεια», που αφορά στην προστασία από την άμεση φυσική βία,
- την «κοινωνική ασφάλεια», που αφορά στην προστασία από την απειλή που προκύπτει από τη συμμετοχή ενός ατόμου σε μια ομάδα ή κοινότητα (εθνική, θρησκευτική κτλ.), και την «πολιτική ασφάλεια», που αναφέρεται στην προστασία των θεμελιωδών ελευθεριών, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των πολιτικών επιλογών ενός ατόμου.

Νέες «ασύμμετρες» απειλές και προκλήσεις ασφάλειας

Οι προκλήσεις που δημιουργήθηκαν από τη διεύρυνση και την εμβάθυνση της έννοιας της ασφάλειας οδήγησαν και σε μία νέα «τυπολογία απειλών και κινδύνων» που χαρακτηρίζεται σε σημαντικό βαθμό από την έννοια της ασυμμετρίας και προέρχεται κυρίως από μη κρατικούς δρώντες, όπως είναι τα διεθνή δίκτυα του οργανωμένου εγκλήματος και οι παγκόσμιες τρομοκρατικές οργανώσεις. Η εγκληματική λειτουργία των μη κρατικών δρώντων, σε συνδυασμό με τη ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας και την αξιοποίηση του κυβερνοχώρου για τη διεξαγωγή «ασύμμετρων» επιθέσεων έφεραν στο προσκήνιο τις υβριδικές απειλές που επιβεβαιώνουν πλέον την σχετικότητα της παραδοσιακής διχοτομίας μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Στη νέα ατζέντα ασφάλειας ενσωματώθηκαν οι ενδοκρατικές συγκρούσεις, η εθνοτική και η θρησκευτική βία, τα Όπλα Μαζικής Καταστροφής, η τρομοκρατία, ο αυταρχισμός, η καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η έμφυλη βία, το οργανωμένο έγκλημα, αλλά και οι μεγάλες προκλήσεις της ανθρωπότητας όπως η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός, οι πανδημίες, η ενεργειακή ανασφάλεια, οι μεταναστευτικές πιέσεις, η υποβάθμιση του περιβάλλοντος και η κλιματική αλλαγή και, τέλος, τα ζητήματα του κυβερνοχώρου.

Από την άλλη, ως παγκοσμιοποιημένο αίτημα, ο άνθρωπος έγινε το βασικό υποκείμενο αναφοράς (referent object) της ασφάλειας, με την έννοια της «ανθρώπινης ασφάλειας» να προωθεί το διευρυμένο αίτημα για Ασφάλεια, Ανάπτυξη, Αξιοπρέπεια και Ανθεκτικότητα. Η έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας έγινε το βασικό υπόδειγμα ασφάλειας τόσο για τον Ο.Η.Ε. και την Ε.Ε., όσο και για διάφορα κράτη στην Ευρώπη, στην Αμερική, στην Ασία και στην Ωκεανία. Ελευθερία και ασφάλεια δεν συγκρούονται, αλλά συνυπάρχουν ως δύο αλληλοϋποστηριζόμενες έννοιες σε όλο το φάσμα των ανθρωπίνων αναγκών, από την επιβίωση έως την ατομική αξιοπρέπεια, δημιουργώντας επί της ουσίας το αίτημα για προστασία που υπερβαίνει ακόμη και το νέο πλαίσιο της ασφάλειας (Σχήμα 1).



Σχήμα 1: «Εσωτερική ασφάλεια»: Μια δύσκολη ισορροπία

Στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον όλοι οι κίνδυνοι που απειλούν την καθημερινή ζωή των πολιτών επιβάλλουν την αντιμετώπιση της έννοιας της ασφάλειας με έναν «ολιστικό» (holistic) και, ταυτόχρονα, περισσότερο «ανθρωποκεντρικό» τρόπο. Δηλαδή με έναν τρόπο ο οποίος –χωρίς να υποτιμά τη συλλογική υποχρέωση και προσπάθεια των πολιτών ενός κράτους να διαφυλάξουν την ακεραιότητα της χώρας τους από οποιαδήποτε ξένη επιβουλή– θα αναδεικνύει την ανάγκη κατοχύρωσης της προσωπικής τους ασφάλειας και ελευθερίας από άμεσες ή έμμεσες απειλές βίας, της ανάπτυξης και ευημερίας τους και του δικαιωμάτων τους να ζουν σε ένα κοινωνικό περιβάλλον που διασφαλίζει τα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα. Συνακόλουθα η «ανθρώπινη ασφάλεια» προωθείται όλο και περισσότερο μέσα από την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου, τη δημοκρατική διακυβέρνηση και την ειρηνική επίλυση των συγκρούσεων.

Πράγματι, στη σύγχρονη προσέγγιση της ασφάλειας, ο άνθρωπος είναι στο επίκεντρο των απειλών και το κύριο αντικείμενο αναφοράς στο αίτημα προστασίας. Όμως, η ανάδειξη του ατόμου ως κεντρικού αντικειμένου ασφάλειας και της σημασίας της επίτευξης των διαφόρων διαστάσεων «ανθρώπινης ασφάλειας» κάθε άλλο παρά συνεπάγεται την υποκατάσταση του ρόλου αλλά και της υποχρέωσης του κράτους και των διεθνών θεσμών να λειτουργούν ως οι κυρίαρχοι «προμηθευτές ασφάλειας» (security providers) στο διεθνές σύστημα. Αποτελεί, έτσι, υποχρέωση κάθε σύγχρονου και δημοκρατικού κράτους να προσφέρει στους πολίτες του τη δυνατότητα να ζουν και να ευημερούν ελεύθεροι από εσωτερικές ή/και εξωτερικές απειλές και κινδύνους.

Η ασφάλεια άλλωστε είναι συστατικό προαπαιτούμενο τόσο της ανάπτυξης όσο και της δημοκρατικής λειτουργίας ενός κράτους. Η οικονομική ανάπτυξη, ο τουρισμός, η προσέλκυση επενδύσεων βασίζονται σε σημαντικό βαθμό σε ένα σταθερό περιβάλλον ασφάλειας. Η οικονομική κρίση δημιούργησε νέες ανισότητες και τροφοδότησε κοινωνικά κινήματα διαμαρτυρίας. Μέρος των πολιτών, κυρίως των νέων, ριζοσπαστικοποιήθηκε και κάποιοι εξ αυτών προσχώρησαν σε εξτρεμιστικές και τρομοκρατικές ομάδες. Το κράτος καλείται να διασφαλίσει το δικαίωμα της έκφρασης της διαμαρτυρίας αλλά και να προστατέψει την κοινωνικοοικονομική ζωή και να αποτρέψει τις βίαιες μειοψηφίες που θέλουν να δημιουργήσουν επεισόδια. Καλείται, επίσης, να καταπολεμήσει την τρομοκρατία και τον βίαιο εξτρεμισμό και να προλάβει τη ριζοσπαστικοποίηση προστατεύοντας τους ευάλωτους ανθρώπους και ομάδες. Καλείται, τέλος, να προστατεύει την ελεύθερη έκφραση και άσκηση των δικαιωμάτων, καθώς και των διαφορετικών ταυτοτήτων.

Ταυτόχρονα, αποτελεί υποχρέωση των ίδιων των πολιτών να προασπίζονται και να προωθούν τα συμφέροντα της πατρίδας τους στο νέο διεθνές παγκοσμιοποιημένο και ανταγωνιστικό περιβάλλον. Συνεπώς, η «ανθρώπινη ασφάλεια» και η ασφάλεια του κράτους μπορούν να είναι έννοιες και δράσεις αλληλοϋποστηριζόμενες, προκειμένου να επιτευχθεί ο ευρύτερος στόχος της εθνικής ασφάλειας που στον 21ο αιώνα αφορά τόσο στην προάσπιση της εδαφικής ακεραιότητας του κράτους όσο και στην προστασία της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας των πολιτών του.

Στο σημερινό πολύπλοκο και σύνθετο κόσμο, η εσωτερική ασφάλεια καλείται έτσι να ισορροπήσει μεταξύ τριών επιπέδων: (α) του παγκόσμιου, (β) του εθνικού, και (γ) του ατομικού. Η εσωτερική ασφάλεια ενός κράτους επηρεάζεται σημαντικά από τις εξωτερικές εξελίξεις στο άμεσο όσο και στο ευρύτερο περιβάλλον του. Η Ελλάδα βίωσε έντονα τις συνέπειες αυτής της διασύνδεσης με την έξαρση της προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης το 2015-2016 καθώς και με τη συνοριακή κρίση στον Έβρο τον Φεβρουάριο/Μάρτιο 2020, όταν «εργαλειοποιήθηκαν» μετανάστες με στόχο τη μαζική παράνομη διέλευση των χερσαίων ελληνοτουρκικών συνόρων. Η εσωτερική ασφάλεια έχει πλέον σε σημαντικό βαθμό καταστεί μία καθημερινή άσκηση διαχείρισης κρίσεων και καταστροφών-ατυχημάτων, όπως οι καταστροφικές πυρκαγιές του καλοκαιριού του 2021. Από τις διογκωμένες μεταναστευτικές πιέσεις μέχρι την πανδημία, τις δασικές πυρκαγιές και τις «κυβερνοεπιθέσεις» η εσωτερική ασφάλεια είναι σήμερα περισσότερο περίπλοκη από ποτέ.

Η εξέλιξη του θεσμικού συστήματος εσωτερικής ασφάλειας

Τα τραγικά γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 οδήγησαν σε άμεσες θεσμικές μεταρρυθμίσεις στις Ηνωμένες Πολιτείες και στη δημιουργία του Τμήματος Ασφάλειας της «Πατρώας Γης» (Department of Homeland Security-DHS). Πράγματι, έναν περίπου χρόνο μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, οι Ηνωμένες Πολιτείες προχώρησαν μέσω νομοθετικής πράξης (Homeland Security Act) σε συνολική αναδιοργάνωση του

κρατικού μηχανισμού Ασφάλειας και στη δημιουργία, μέσω της ενσωμάτωσης είκοσι δύο (22) υφιστάμενων φορέων και υπηρεσιών, του «Τμήματος Ασφάλειας της Πατρώας Γης» (Department of Homeland Security-DHS). Με ανθρώπινο δυναμικό που ξεπερνά τις 230.000, το νέο «Τμήμα Ασφάλειας της Πατρώας Γης» επιφορτίστηκε με την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, των Όπλων Μαζικής Καταστροφής, τις απειλές στον κυβερνοχώρο, την προστασία των κρίσιμων υποδομών (προστασία λιμένων, αεροδρομίων, πηγών ενέργειας κ.ά.), την ασφάλεια των συνόρων και την αντιμετώπιση και διαχείριση των φυσικών ή/και ανθρωπογενών καταστροφών.

Η εκπόνηση θεσμικού κειμένου στρατηγικής για την εσωτερική ασφάλεια από την Ευρωπαϊκή Ένωση ήρθε αρκετά αργότερα. Πράγματι η Ευρωπαϊκή Ένωση εξέδωσε το 2010 την «Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας» (Internal Security Strategy) με σκοπό την ενίσχυση της επιχειρησιακής ικανότητας της Ένωσης στις εσωτερικές πτυχές της ασφάλειας μέσω της επίτευξης τριών ειδικότερων στρατηγικών στόχων: την προστασία των πολιτών της Ευρώπης μέσω της αντιμετώπισης απειλών με παγκόσμιο χαρακτήρα (όπως η τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα, το κυβερνο-έγκλημα, το διεθνικό διασυνοριακό έγκλημα και οι φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές), την ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού μοντέλου ασφάλειας που περιλαμβάνει κοινά εργαλεία, συνεργασία και αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών και των ευρωπαϊκών θεσμών και την αναγνώριση της αλληλεξάρτησης μεταξύ της εξωτερικής και της εσωτερικής διάστασης της ασφάλειας.

Εξέλιξη και «θεσμικό κεκτημένο»

Στη χώρα μας, τη σημαντικότερη θεσμική μεταρρύθμιση στον τομέα της ασφάλειας καθόρισε η ανάληψη της διοργάνωσης των πρώτων Ολυμπιακών Αγώνων το 2004. Η θεσμική αυτή μεταρρύθμιση ξεκίνησε στις αρχές του 2001 και ενισχύθηκε μετά την 11η Σεπτεμβρίου 2001 λόγω των κατακλυσμιών αλλαγών που αυτή επέφερε στην έννοια και το περιεχόμενο της ασφάλειας. Πράγματι, το τότε Υπουργείο Δημόσιας Τάξης¹ και η Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.) ήταν επιφορτισμένα με τον συντονισμό όλων των εμπλεκόμενων υπηρεσιών καθώς και με τον στρατηγικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό της ασφάλειας των Ολυμπιακών Αγώνων. Επισημαίνεται ότι η προσπάθεια αυτή αναλήφθηκε εν τη απουσία ενός θεσμικού στρατηγικού κειμένου όπου αποτυπώνονταν οι απειλές και ο ρόλος όλων των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών. Για την προετοιμασία και τον σχεδιασμό ασφάλειας των Ολυμπιακών Αγώνων δημιουργήθηκε τον Ιανουάριο του 2001 στην Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.) η «Διεύθυνση Ασφάλειας Ολυμπιακών Αγώνων» (Δ.Α.Ο.Α.), μια αυτοτελής υπηρεσία που υπαγόταν απευθείας στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας. Η Δ.Α.Ο.Α. είχε ως αποστολή τον επιτελικό σχεδιασμό των μέτρων ασφάλειας και τάξης που απαιτούνταν κατά τη διάρκεια της προετοιμασίας και διεξαγωγής των Ολυμπιακών και Παραολυμπιακών Αγώνων του 2004, καθώς και της Πολιτιστικής Ολυμπιάδας, τη μέριμνα για την επιχειρησιακή εφαρμογή των σχεδίων ασφάλειας και τον συντονισμό όλων των υπηρεσιών και φορέων που προσέφεραν τις υπηρεσίες τους για την ασφάλεια των Ολυμπιακών Αγώνων.

Ο επιτυχημένος σχεδιασμός ασφάλειας των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 συνετέλεσε στη δημιουργία μιας «κουλτούρας συνεργασίας και διαλειτουργικότητας» μεταξύ των στελεχών των εμπλεκόμενων υπηρεσιών για τη διαχείριση περιστατικών εσωτερικής ασφάλειας. Μετά την ολοκλήρωση των Αγώνων, η Ελληνική Αστυνομία, ίδρυσε (2005) τη «Διεύθυνση Χειρισμού Κρίσεων» (ΔΧΚ) και το «Ενιαίο Κέντρο Επιχειρήσεων». Παρά τις επιμέρους αλλαγές, όπως είναι η ίδρυση υπηρεσιών ή ειδικών ομάδων αστυνόμευσης, το Ολυμπιακό κεκτημένο ήταν αυτό που καθόρισε για περίπου δέκα χρόνια την εσωτερική ασφάλεια στην Ελλάδα. Αξιοσημείωτες αλλαγές ήταν η μετονομασία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης σε Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (2009), σε μία προσπάθεια να δοθεί έμφαση στη διάσταση της «ανθρώπινης ασφάλειας», αλλά και η μετονομασία του Λιμενικού Σώματος σε Λιμενικό Σώμα-Ελληνική Ακτοφυλακή και η υπαγωγή του στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (2011). Αυτή η αλλαγή ήρθε ως συνέχεια της αύξησης των μεταναστευτικών κινήσεων προς την Ελλάδα και ήταν η πρώτη προσπάθεια δημιουργίας ενός Υπουργείου «εσωτερικής ασφάλειας». Ωστόσο, η συγκεκριμένη αλλαγή δεν κράτησε για πολύ, καθώς το Λιμενικό Σώμα-Ελληνική Ακτοφυλακή, το 2012, υπάχθηκε στο Υπουργείο Ναυτιλίας.

Η σημαντικότερη προσπάθεια αλλαγών στον τομέα της εσωτερικής ασφάλειας έγινε το 2014, στο πλαίσιο του Νόμου 4249 που αφορούσε στην αναδιοργάνωση της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος

και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, όταν και συγκροτήθηκε το «Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων και Διαχείρισης Κρίσεων» (Ε.Σ.Κ.Ε.Δι.Κ.) του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας στο πλαίσιο του οποίου συγχωνεύτηκαν η Διεύθυνση Χειρισμού Κρίσεων και το Ενιαίο Κέντρο Επιχειρήσεων του Αρχηγείου, προκειμένου να εξασφαλιστούν ο άμεσος και πληρέστερος συντονισμός και η καθοδήγηση των Υπηρεσιών της Ελληνικής Αστυνομίας στην αντιμετώπιση έκτακτων και κρίσιμων περιστατικών εσωτερικής ασφάλειας.²

Μια ακόμα σημαντική αλλαγή στη δομή της Ελληνικής Αστυνομίας –έντονα συνδεδεμένη με την αύξηση των μεταναστευτικών ροών και την ανάγκη ενίσχυσης της προστασίας των συνόρων– ήταν και η σύσταση του Κλάδου Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων ώστε να υπάρξει συντονισμένη διαχείριση των ζητημάτων της προστασίας συνόρων και της διαχείρισης των αλλοδαπών.³ Παράλληλα, συστάθηκε η «Διεύθυνση Διαχείρισης και Ανάλυσης Πληροφοριών» (Δι.Δ.Α.Π.) με αποστολή τη συγκέντρωση, ανάλυση και αξιολόγηση πληροφοριών για την αντιμετώπιση κάθε μορφής εγκληματικότητας με έμφαση στην τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα, καθώς και η «Συντονιστική Υπηρεσία Διαχείρισης Κρίσεων Εσωτερικής Ασφάλειας» (Σ.Υ.Δ.Κ.Ε.Α.) με αποστολή τη διασφάλιση της συνεργασίας και την κοινή δια-λειτουργική δράση όλων των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών τόσο σε επιτελικό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο. Ωστόσο, πρόβλεψη για τη σύσταση της συγκεκριμένης Υπηρεσίας δεν υλοποιήθηκε ποτέ στην πράξη.⁴

Στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη συστάθηκε επίσης το «Εθνικό Συντονιστικό Κέντρο Ελέγχου Συνόρων, Μετανάστευσης και Ασύλου» (Ε.Σ.Κ.Ε.Σ.Μ.Α.) με κύρια αποστολή τον συντονισμό των δράσεων όλων των συναρμοδίων, σε εθνικό επίπεδο, Φορέων σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου.⁵ Το Ε.Σ.Κ.Ε.Σ.Μ.Α. αποτελεί αυτοτελή Υπηρεσία, η οποία υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη και αποτελεί το «Εθνικό Κέντρο Συντονισμού», το οποίο υλοποιεί το εθνικό σύστημα επιτήρησης των συνόρων και ανταλλάσσει πληροφορίες με τα αντίστοιχα κέντρα των λοιπών κρατών-μελών και τον Frontex.

Όσον αφορά στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ), η βασική αποστολή της περιλαμβάνει την προστασία της ζωής και της περιουσίας των πολιτών καθώς και των κρίσιμων υποδομών και του φυσικού περιβάλλοντος από την εκδήλωση καταστροφών προερχομένων από φυσικούς ή τεχνητούς (ανθρωπογενείς) παράγοντες. Για πολλά χρόνια η στρατηγική στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας βασίστηκε σε δύο σχέδια: το Γενικό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας «Ξενοκράτης» και το Ειδικό Σχέδιο Διαχείρισης Ανθρωπίνων Απωλειών. Σε επιχειρησιακό επίπεδο, στη συγκεκριμένη υπηρεσία άρχισε να λειτουργεί από το 2014 το «Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων», το οποίο έχει την ευθύνη και τις αρμοδιότητες για τον συντονισμό των δράσεων, του ανθρωπίνου δυναμικού και των μέσων για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων (σε αυτό υπάγονται ως μονάδες το Κέντρο Επιχειρήσεων του Πυροσβεστικού Σώματος, το Κέντρο Επιχειρήσεων της Πολιτικής Προστασίας και το Κέντρο Επιχειρήσεων Δασοπυρόσβεσης)⁶.

2 Με τις διατάξεις του Π.Δ. 178/2015, το Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων και Διαχείρισης Κρίσεων (Ε.Σ.Κ.Ε.Δι.Κ.) ορίστηκε ως κεντρική Υπηρεσία του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας, που λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης, εποπτεύεται και ελέγχεται από τον Υπαρχηγό του Σώματος και έχει ως αποστολή: (α) τον συντονισμό και την επίτευξη της διαλειτουργικότητας των Υπηρεσιών της Ελληνικής Αστυνομίας, για την αντιμετώπιση κάθε μορφής εγκληματικότητας και κυρίως του οργανωμένου εγκλήματος, (β) τον επιτελικό σχεδιασμό, την οργάνωση και τη δοκιμασία του συστήματος χειρισμού κρίσιμων περιστατικών της Ελληνικής Αστυνομίας, (γ) την τήρηση των επιχειρησιακών σχεδίων ανταπόκρισης, (δ) τη συμβουλευτική υποστήριξη της δομής διοίκησης κρίσιμων περιστατικών κατά τη διαχείρισή τους, και (ε) την παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης προς την πολιτική Ηγεσία του Σώματος, σε περιπτώσεις γενικευμένων κρίσεων εσωτερικής ασφάλειας σε εθνικό επίπεδο, είτε η κύρια ευθύνη ανταπόκρισης ανήκει στην Ελληνική Αστυνομία είτε λειτουργεί υποστηρικτικά προς άλλο αρμόδιο φορέα.

3 Στο πλαίσιο του Κλάδου Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων συστάθηκαν στο Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας οι Διευθύνσεις:

«Προστασίας Συνόρων», «Δίωξης Παράνομης Μετανάστευσης» (η οποία μετονομάστηκε σε Διεύθυνση Διαχείρισης Μετανάστευσης),

«Αλλοδαπών» και, τέλος, «Επιχειρησιακού Σχεδιασμού και Υποστήριξης».

4 Το 2014, με το Π.Δ. 178/2014 ιδρύθηκε η «Διεύθυνση Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος» με έδρα την Αθήνα και η Υποδιεύθυνση Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος με έδρα τη Θεσσαλονίκη. Η αποστολή της Διεύθυνσης Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος περιλαμβάνει την πρόληψη, την έρευνα και την καταστολή εγκλημάτων ή/και αντικοινωνικών συμπεριφορών που διαπράττονται μέσω του διαδικτύου ή άλλων μέσων ηλεκτρονικής επικοινωνίας. Η Διεύθυνση Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος είναι αυτοτελής κεντρική Υπηρεσία και υπάγεται απευθείας στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας. Με το ίδιο Προεδρικό Διάταγμα πραγματοποιήθηκαν αλλαγές και στη δομή και τη λειτουργία της «Διεύθυνσης Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας». Η σημαντικότερη εξ αυτών ήταν η σύσταση του Ενιαίου Κέντρου Ανταλλαγής Πληροφοριών Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας. Το Ενιαίο Κέντρο αποτελεί το σημείο επαφής για τις υποθέσεις διεθνούς επιχειρησιακής αστυνομικής συνεργασίας και περιλαμβάνει το σύνολο των θεσμοθετημένων διεθνών και ευρωπαϊκών κόμβων επικοινωνίας της Διεύθυνσης Διεθνούς Αστυνομικής Συνεργασίας. Η ανταλλαγή πληροφοριών εστιάζει στην πρόληψη και αντιμετώπιση του εγκλήματος και στη διεξαγωγή επιχειρήσεων αντιμετώπισης του διεθνικού εγκλήματος.

5 Σύμφωνα με τον Ν. 4058/2012, όπως τροποποιήθηκε και αντικαταστάθηκε με τον Ν. 4249/2014 (άρθρα 101 – 103).

6 Νόμος 4249/2014 (ΦΕΚ Α 73/24-3-2014): Αναδιοργάνωση της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση Υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και ρύθμιση λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και άλλες διατάξεις: Ίδρυση Ενιαίου Συντονιστικού Κέντρου Επιχειρήσεων (άρθρο 68).

Η λειτουργία και η αποτελεσματικότητα του μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας δοκιμάστηκαν με τρόπο δραματικό και αποδείχτηκαν ανεπαρκείς τόσο στις πλημμύρες στη Μάνδρα Αττικής (Νοέμβριος 2017) όσο και στην καταστροφική πυρκαγιά στο Μάτι (Ιούλιος 2018). Η ταχύτητα των εξελίξεων και η ανάγκη για άμεση αντίδραση σε περιπτώσεις κρίσεων κατέστησαν, έτσι, αναγκαία την ύπαρξη και αποτελεσματική λειτουργία ενός κεντρικού και ευέλικτου μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων με άμεση πρόσβαση σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς τόσο σε επίπεδο χειριστών όσο και σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας και με βασικές αποστολές τον έγκαιρο εντοπισμό μιας κρίσης, την επεξεργασία σεναρίων αντίδρασης και τον αποτελεσματικό συντονισμό των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Αυτό ήταν το πλαίσιο και η φιλοσοφία του «Εθνικού Μηχανισμού Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων».⁷

Μέσω της μεταρρυθμιστικής αυτής προσπάθειας του τομέα πολιτικής προστασίας και διαχείρισης κρίσεων δημιουργήθηκε μία στρατηγική προσέγγιση της διαχείρισης του κύκλου καταστροφών η οποία αποτελείται από την «Εθνική Βάση Δεδομένων, Κινδύνων, Απειλών και Απωλειών Καταστροφών», τα «Γενικά Σχέδια Αντιμετώπισης Έκτακτων Αναγκών και Διαχείρισης Συνεπειών», τον «Εθνικό Σχεδιασμό Πολιτικής Προστασίας» και την «Εθνική Πολιτική Μείωσης Κινδύνου Καταστροφών». Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο της διαχείρισης της πανδημίας του COVID-19, τον Μάρτιο του 2020 συστάθηκε στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη θέση «Υφυπουργού Πολιτικής Προστασίας και Διαχείρισης Κρίσεων» με αρμοδιότητα την εποπτεία της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας συμπεριλαμβανομένων όλων των οργανικών μονάδων που υπάγονται σε αυτή, του Πυροσβεστικού Σώματος, καθώς και του συνόλου των επιχειρησιακών και διοικητικών δομών και λειτουργιών της πολιτικής προστασίας που συνιστούν τον Εθνικό Μηχανισμό Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων.

Όμως οι καταστροφικές πυρκαγιές στην Αττική, την Εύβοια και την Πελοπόννησο τον Αύγουστο του 2021 –αν και ευτυχώς δεν συνοδεύτηκαν από την απώλεια της ζωής συμπολιτών μας– κατέδειξαν τις συνεχιζόμενες αδυναμίες του υφιστάμενου συστήματος πολιτικής προστασίας στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των πυρκαγιών και οδήγησαν στη σύσταση αυτόνομου «Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας» (Σεπτέμβριος 2021) με στόχο την ενίσχυση του μηχανισμού πολιτικής προστασίας σε επίπεδο πρόληψης και ετοιμότητας πέρα από το αμυντικό σύστημα της πυρόσβεσης. Στο πλαίσιο αυτό, εκτός από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας και το Πυροσβεστικό Σώμα, στις αρμοδιότητες του νέου Υπουργείου «Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας» μεταφέρθηκαν οι αρμοδιότητες άλλων συναφών υπουργείων, όπως από το υπουργείο Περιβάλλοντος το αρμόδιο τμήμα της Διεύθυνσης Κλιματικής Αλλαγής και Ποιότητας της Ατμόσφαιρας της Γενικής Διεύθυνσης Περιβαλλοντικής Πολιτικής και από το υπουργείο Υποδομών η εποπτεία του Οργανισμού Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας (ΟΑΣΠ).

Θεσμικές αλλαγές πραγματοποιήθηκαν, επίσης, και αναφορικά με τη διαχείριση κρίσεων και έκτακτων περιστατικών στον τομέα της υγείας. Με τον Ν. 4633/2019 ιδρύθηκε η Διεύθυνση Επιχειρησιακής Ετοιμότητας Έκτακτων Καταστάσεων Δημόσιας Υγείας που αντικατέστησε το Εθνικό Κέντρο Επιχειρήσεων Υγείας (ΕΚΕΠΥ). Επιπλέον, στο Εθνικό Κέντρο Άμεσης Βοήθειας (ΕΚΑΒ) συστάθηκαν και λειτουργούν το Αυτοτελές Τμήμα Επιχειρήσεων Υγείας (ΚΕΠΥ-ΕΚΑΒ) και το Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων ΕΚΑΒ (ΕΣΚΕ-ΕΚΑΒ).

Θα πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι εκτός από τις διαπιστωμένες αδυναμίες και ανεπάρκειες συγκεκριμένων φορέων ή/και υπηρεσιών του συστήματος εσωτερικής ασφάλειας εξακολουθεί να παραμένει ζητούμενο η συνολική οργανική διασύνδεση μεταξύ των υπηρεσιών διαχείρισης κρίσεων στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και στο Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας με όλες τις άλλες συναφείς υπηρεσίες διαχείρισης κρίσεων εντός των δύο άλλων πυλώνων εθνικής ασφάλειας της χώρας, δηλαδή των υπουργείων Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών (αν και η επιτυχής διαχείριση της κρίσης στον Έβρο τον Μάρτιο 2020 ανέδειξε τη λειτουργική συνεργασία μεταξύ συγκεκριμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας). Τέλος, η διαχείριση κρίσεων στο πλαίσιο του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής πραγματοποιείται μέσω του Κέντρου Επιχειρήσεων Λιμενικού Σώματος (ΚΕ.ΠΙΧ./Λ.Σ.), το οποίο συντονίζει τη διαχείριση κρίσεων και συμβάντων, στην περιοχή ευθύνης του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής.

⁷ Ο «Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων» καθορίστηκε με τον Νόμο 4662/2020 (ΦΕΚ Α 27 - 07.02.2020).

Σε επίπεδο θεσμικών πολιτικών και στρατηγικών κειμένων για την εσωτερική ασφάλεια είναι απαραίτητη η αναφορά στο εκδοθέν τον Μάρτιο του 2021 από το Υ.ΠΡΟ.ΠΟ κείμενο πολιτικής με την ονομασία «Λευκή Βίβλος για την Προστασία του Πολίτη». Στην εν λόγω «Λευκή Βίβλο» περιγράφονται οι βασικές προτεραιότητες της πολιτικής εσωτερικής ασφάλειας καθώς και οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις για τη μετάβαση της Ελληνικής Αστυνομίας στην «Αστυνομία του 21ου Αιώνα». Επιπρόσθετα, η Ελληνική Αστυνομία έχει εκπονήσει δύο κείμενα στρατηγικής με περισσότερο, όμως, «επιχειρησιακή» διάσταση. Το πρώτο κείμενο αφορά στο «Στρατηγικό και Επιχειρησιακό Πρόγραμμα» και περιλαμβάνει τους στρατηγικούς στόχους της Ελληνικής Αστυνομίας ενώ το δεύτερο αφορά στο «Πρόγραμμα Αντεγκληματικής Πολιτικής» και παρουσιάζει τους βασικούς άξονες πάνω στους οποίους διαμορφώνεται η δράση για την πρόληψη και καταπολέμηση των διαφόρων μορφών του εγκλήματος. Σημειώνεται ότι τα εν λόγω θεσμικά κείμενα επικαιροποιούνται κάθε πέντε χρόνια. Επίσης, ειδικές υπηρεσίες της Ελληνικής Αστυνομίας έχουν επεξεργαστεί επί μέρους στρατηγικές και πλάνα δράσης για την αντιμετώπιση απειλών («Εθνική Στρατηγική για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων», «Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης των Δημοσίων Υπαίθριων Συναθροίσεων», «Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Εμπορίας Ανθρώπων» κ.ά.), ενώ υφίστανται και ειδικά διαβαθμισμένα σχέδια αντίδρασης σε περιπτώσεις τρομοκρατικών επιθέσεων, ομηριών κλπ.

Παράλληλα, για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, πέραν των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας (ΥΠ.ΕΘ.Α.), Προστασίας του Πολίτη (Υ.ΠΡΟ.ΠΟ.) και της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών (Ε.Υ.Π.) τον κύριο συντονιστικό ρόλο έχει το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, το 2018, το τότε Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, δημοσίευσε την «Εθνική Στρατηγική Κυβερνοασφάλειας» η οποία καθόριζε τον κεντρικό σχεδιασμό του κράτους για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο. Επίσης, από το 2017, η Γενική Διεύθυνση Κυβερνοασφάλειας ορίστηκε ως Εθνική Αρχή Κυβερνοασφάλειας με αρμοδιότητα την υλοποίηση και επικαιροποίηση της Εθνικής Στρατηγικής Κυβερνοασφάλειας. Τον Δεκέμβριο του 2020, η Εθνική Αρχή Κυβερνοασφάλειας εξέδωσε τη νέα «Εθνική Στρατηγική Κυβερνοασφάλειας 2020-2025». Κεντρικός στόχος της εν λόγω Στρατηγικής είναι «ένα σύγχρονο και ασφαλές ψηφιακό περιβάλλον πληροφοριακών και δικτυακών υποδομών, εφαρμογών και υπηρεσιών προς όφελος της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας, με την εγγύηση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, την ανάπτυξη κουλτούρας ασφαλούς χρήσης των ψηφιακών υπηρεσιών και εφαρμογών και την επαύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών και επιχειρήσεων στις ψηφιακές τεχνολογίες».

Σημαντικές αλλαγές στον τομέα της Κυβερνοασφάλειας προέκυψαν και από το Νόμο 5002/2022 Διαδικασία άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών, κυβερνοασφάλεια και προστασία προσωπικών δεδομένων πολιτών.⁸ Ειδικότερα, συστάθηκε η Επιτροπή Συντονισμού για θέματα Κυβερνοασφάλειας⁹ με αποστολή τον προγραμματισμό, την παρακολούθηση, τον συντονισμό ενεργειών, τις παρεμβάσεις σε ζητήματα που άπτονται της κυβερνοασφάλειας από το αρχικό στάδιο της πρόληψης μέχρι το στάδιο της αποτελεσματικής αντιμετώπισης περιστατικών κυβερνοεπιθέσεων και την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων από απειλές στον κυβερνοχώρο. Στις αρμοδιότητες της Επιτροπής περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων: α) η παροχή κατευθύνσεων σε περίπτωση εξαιρετικού συμβάντος που ενέχει στρατηγικό κίνδυνο, β) ο συντονισμός, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής Κυβερνοασφάλειας, γ) η έγκριση του Εθνικού Σχεδίου Έκτακτης Ανάγκης, και δ) η εισήγηση προς το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας οποιουδήποτε θέματος άπτεται της Κυβερνοασφάλειας. Η δεύτερη σημαντική πρόβλεψη του Νόμου είναι το Εθνικό Σχέδιο Αποτίμησης Επικινδυνότητας συστημάτων Τεχνολογίας Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ).

Πανδημία, «πολυ-κρίσεις» και οι θεσμικές προκλήσεις του μέλλοντος

Η πανδημία του COVID-19 προκάλεσε σημαντικές αλλαγές στον τομέα της ασφάλειας τόσο σε επίπεδο κουλτούρας και στρατηγικής ασφάλειας όπου αναδείχθηκε η ανάγκη μετεξέλιξης των συστημάτων ασφάλειας των κρατών-

⁸ Με τον συγκεκριμένο Νόμο γίνεται και η πρώτη προσπάθεια ορισμού των λόγων εθνικής ασφάλειας: «Λόγοι εθνικής ασφάλειας» είναι οι λόγοι που συνάπτονται με την προστασία των βασικών λειτουργιών του κράτους και των θεμελιωδών συμφερόντων των Ελλήνων πολιτών, όπως, ιδίως, λόγοι σχετικοί με την εθνική άμυνα, την εξωτερική πολιτική, την ενεργειακή ασφάλεια και την κυβερνοασφάλεια.

⁹ Η Επιτροπή αποτελεί το συντονιστικό όργανο μεταξύ: α) της Γενικής Διεύθυνσης Κυβερνοασφάλειας της Γενικής Γραμματείας Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, που έχει οριστεί ως Εθνική Αρχή Κυβερνοασφάλειας κατά τον Ν. 4577/2018 (Α' 199), β) της Διεύθυνσης Κυβερνοάμυνας του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Άμυνας, που έχει οριστεί ως αρμόδια ομάδα απόκρισης για συμβάντα που αφορούν στην ασφάλεια υπολογιστών (Computer Security Incident Response Team/CSIRT), γ) της Διεύθυνσης Κυβερνοχώρου της Ε.Υ.Π. ως ομάδας αντιμετώπισης ηλεκτρονικών επιθέσεων (Εθνικό CERT), και δ) της Ελληνικής Αστυνομίας.

μελών της Ε.Ε., όσο και από πλευράς απειλών όπου κατέστη σε όλους σαφές ότι απειλές με τη μορφή των πανδημιών ενδέχεται να είναι εξίσου ή και περισσότερο επικίνδυνες και θανατηφόρες από την τρομοκρατία ή άλλου είδους απειλές που κυριάρχησαν στην πολιτική και τη δημόσια συζήτηση τα τελευταία χρόνια. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να υπάρξει μια εκ νέου αξιολόγηση και ιεράρχηση των απειλών, αλλά και των διαθέσιμων μέσων για την πρόληψη, τη διαχείριση και την αντιμετώπισή τους.

Σε επίπεδο διαχείρισης κρίσεων, παρά την ιδιαίτερως επιτυχημένη αντίδραση της Ελλάδας, η πανδημία κατέστησε σαφές ότι τα συστήματα διαχείρισης κρίσεων έχουν τα όρια τους καθώς και ότι τα κράτη, μεταξύ αυτών και η Ελλάδα, είναι απαραίτητο να δημιουργήσουν μία νέα θεσμική και επιχειρησιακή κουλτούρα διαχείρισης κρίσεων, η οποία θα μπορεί να απαντά αποτελεσματικά στην πρόκληση των «πολυ-κρίσεων» (κρίσεις που συμβαίνουν ταυτόχρονα και έχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά και ένταση όπως η πανδημία, η συνοριακή κρίση στον Έβρο, οι φυσικές καταστροφές κτλ.). Οι αλλαγές στη λειτουργία των κρατών, αλλά και στην καθημερινότητα των πολιτών που

έφερε η πανδημία και η λήψη μέτρων για τη διαχείρισή της, οδήγησαν στην εμφάνιση νέων απειλών και κινδύνων ή στη μετεξέλιξη ήδη υπαρχουσών, όπως συμβαίνει με την περίπτωση της εγκληματικότητας. Κάτι που αναδεικνύει και την ανάγκη προσαρμογής των αντεγκληματικών πολιτικών και επιχειρήσεων στη νέα πραγματικότητα.

Η πανδημία κατέστησε, επίσης, σαφές ότι το παρωχημένο δίλημμα «κανόνια ή βούτυρο» (στρατιωτικοί εξοπλισμοί ή οικονομική ανάπτυξη) δεν έχει καμία θέση στην εποχή των απειλών που δεν σταματούν στα σύνορα και δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν στρατιωτικά. Το πρώτο, συνεπώς, μάθημα από τις επιπτώσεις της πανδημίας είναι η ανάγκη για την μετεξέλιξη της Ελλάδας σε ένα «Σύγχρονο Κράτος Εθνικής Ασφάλειας» (Modern National Security State). Η πανδημία του COVID-19 ήρθε σε μία περίοδο που η Ελλάδα αντιμετώπισε επιτυχώς και άλλες κρίσεις, με σημαντικότερη αυτή στον Έβρο, λόγω της απόπειρας της Τουρκίας να προωθήσει στην Ελλάδα μαζικά μετανάστες. Η πανδημία, συνεπώς, ανέδειξε με τον πλέον emphaticό τρόπο ότι έχουμε ήδη εισέλθει στην εποχή των «πολυ-κρίσεων». Για αυτόν τον λόγο είναι σημαντικό να μπορούμε να διαχειριστούμε αποτελεσματικά και ολιστικά κρίσεις με διαφορετική ένταση και τρόπο εκδήλωσης. Παράλληλα, είναι αναγκαίο να διευρύνουμε τον μηχανισμό διαχείρισης κρίσεων με απειλές και κρίσεις όπως είναι οι πανδημίες, οι οποίες έχουν σημαντικά διαφορετικά χαρακτηριστικά από τις φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές. Αυτή η πραγματικότητα αναδεικνύει την ανάγκη επίτευξης νέων συνεργειών σε διάφορους τομείς πολιτικής, όπως είναι για παράδειγμα η δημόσια υγεία. Τον Φεβρουάριο του 2020, με την ψήφιση του νομοσχεδίου για τον Εθνικό Μηχανισμό Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, ξεκίνησε μία σημαντική μεταρρυθμιστική προσπάθεια, η οποία όμως δεν πρόλαβε να εφαρμοστεί λόγω της πανδημίας. Κατά συνέπεια, εξακολουθεί να υφίσταται η ανάγκη μετάβασης στο νέο αυτό στρατηγικό και επιχειρησιακό περιβάλλον ενσωματώνοντας στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό το ζήτημα των πανδημιών.

Το δεύτερο μάθημα αφορά στην ανάγκη ολιστικής διαχείρισης κρίσεων και στην ανάγκη να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην έγκαιρη αναγνώριση και πρόληψη των πανδημιών. Προκειμένου να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι είναι απαραίτητη η αναδιοργάνωση του συστήματος διαχείρισης κρίσεων ασφάλειας και η ενίσχυση της «διαλειτουργικότητας» (κυρίως στην κατεύθυνση της διαχείρισης «πολυ-κρίσεων»), ο καθορισμός των διαδικασιών έγκαιρης αναγνώρισης και πρόληψης των επιπτώσεων των πανδημιών και η δοκιμή και αξιοποίηση των τεχνολογικών εργαλείων διαχείρισης κρίσεων. Σε πανευρωπαϊκό επίπεδο και σύμφωνα με τις εκθέσεις της EUROPOL, οι σημαντικότερες επιπτώσεις της πανδημίας στο έγκλημα αφορούν στην αύξηση του κυβερνοεγκλήματος, του εμπορίου απομιμητικών και παραποιημένων προϊόντων καθώς και ενεργειών που σχετίζονται με τα εγκλήματα κατά της περιουσίας (διαρρήξεις σε αποθήκες, κλοπές υγειονομικού υλικού και τροφίμων κτλ.). Παρατηρήθηκε, επίσης, αύξηση στη διασπορά παραπληροφόρησης και ψευδών ειδήσεων με αφορμή την πανδημία ή/και ακόμα και προσπάθεια «αξιοποίησης» της πανδημίας ως προπαγανδιστικού εργαλείου από διάφορες εξτρεμιστικές ομάδες.

Οι κυβερνοεγκληματίες αξιοποίησαν την αύξηση των συναλλαγών με το κράτος όπως και των οικονομικών και εμπορικών δραστηριοτήτων των πολιτών μέσω διαδικτύου και απέδειξαν πως είχαν τη δυνατότητα, αλλά και τα εργαλεία άμεσης προσαρμογής στις νέες συνθήκες που δημιούργησε η πανδημία, για αυτό και από την πρώτη στιγμή κατεγράφησαν νέες και εξελιγμένες επιθέσεις. Μία άλλη σημαντική τάση σε αρκετά κράτη-μέλη της Ε.Ε.

ήταν η αύξηση της ζήτησης αλλά και της προσφοράς και ως εκ τούτου και της διάθεσης πορνογραφικού υλικού ανηλίκων καθώς και της live κακοποίησης παιδιών. Τέλος, υπήρξε έντονη ανησυχία και αύξηση των καταγγελιών από διαφόρους φορείς για κρούσματα ενδοοικογενειακής βίας.

Κατά συνέπεια, πέραν των «κλασικών» απειλών για την εσωτερική ασφάλεια, η θεματική ατζέντα των κρίσεων του μέλλοντος αφορά σε ένα εξαιρετικά ευρύ φάσμα πιθανών προβλημάτων που μπορεί να προέρχονται από πολιτική, οικονομική, κοινωνική –ακόμα και περιβαλλοντική– αστάθεια στο εγγύς της Ελλάδας περιβάλλον, αλλά και στο εσωτερικό της χώρας. Όπως απέδειξαν και οι «πολυ-κρίσεις» που κλήθηκε να διαχειριστεί η Ελλάδα (συνοριακή κρίση στον Έβρο, πανδημία, φυσικές καταστροφές, ένταση με την Τουρκία) είναι απαραίτητο να υπάρξει οργάνωση του συστήματος διαχείρισης κρίσεων ασφάλειας και καθορισμός επικαιροποιημένων διαδικασιών συντονισμού των διαφορετικών επιχειρησιακών κέντρων, στη λογική της ολιστικής διαχείρισης «πολυ-κρίσεων». Επιπρόσθετα, δημιουργία «συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης» (early warning system) και αξιοποίηση κλιμακούμενων σεναρίων «πολυ-κρίσεων» με έμφαση στους «μαύρους κύκνους» (black-swans) και στην «προ-δραστική» (proactive) λειτουργία του συστήματος.

Στην κατεύθυνση αυτή, βασική επιδίωξη είναι η γενικότερη αλλαγή νοοτροπίας και τρόπου λειτουργίας, η οποία συνδέεται άμεσα με την ανάγκη σημαντικών αλλαγών στον τομέα της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης σε όλα τα επίπεδα. Επίσης, εξαιρετικά υψηλή προτεραιότητα θα πρέπει να δοθεί στην επίτευξη επαρκούς διακλαδικότητας μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών (ΕΛ.ΑΣ, Πυροσβεστικό Σώμα, Λιμενικό Σώμα- Ελληνική Ακτοφυλακή, ΕΥΠ, αλλά και φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης), τόσο όσον αφορά στον επιχειρησιακό συντονισμό κατά τη διάρκεια εκτάκτων καταστάσεων όσο και στη συνεργασία για την προληπτική αντιμετώπιση διαφόρων προβλημάτων ασφαλείας.

Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να αναζητηθούν λύσεις θεσμικού χαρακτήρα και όχι προσωποπαγείς, με έμφαση στην συν-εκπαίδευση και τη «συναντίληψη». Ιδιαίτερα, επίσης, χρήσιμες μπορεί να αποδειχτούν οι διεθνείς συνεργασίες τόσο για την απόκτηση και ταχεία ενσωμάτωση τεχνογνωσίας, όσο και γιατί ορισμένες προκλήσεις για την ελληνική ασφάλεια έχουν σημαντική διεθνή διάσταση (π.χ. παράτυπη μετανάστευση, οργανωμένο έγκλημα, τρομοκρατία) και δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με αμιγώς εθνικά μέσα. Η προσπάθεια αύξησης του επαγγελματισμού προϋποθέτει, βεβαίως, και τα αυτονόητα: αξιοκρατία, εξάλειψη κομματικών και συντεχνιακών παρεμβάσεων, αλλαγή νοοτροπίας του πολιτικού κόσμου και της ελληνικής κοινωνίας ως προς τον ρόλο και τη λειτουργία των υπηρεσιών ασφαλείας.

Οι οικονομικές και άλλες δυσκολίες της εποχής καθιστούν ακόμη σημαντικότερη την ανάγκη ενίσχυσης του θεσμικού και οργανωτικού σχήματος για τη διαχείριση εκτάκτων καταστάσεων και τη συνολική αντιμετώπιση των πολυδιάστατων και πολυεπίπεδων προκλήσεων και απειλών για την εσωτερική και την εθνική ασφάλεια μέσω της επεξεργασίας και υιοθέτησης «Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφαλείας» Μόνον ένα συνολικό στρατηγικό σχέδιο που θα αφορά στην ενίσχυση του θεσμικού μηχανισμού διαχείρισης του συνόλου των «παραδοσιακών» και «σύγχρονων» απειλών και κινδύνων μπορεί να προσφέρει μια πειστική και συγκροτημένη απάντηση όχι μόνον στα υφιστάμενα σύνθετα προβλήματα ασφαλείας, αλλά και σε όσα ακόμη πρόκειται να κάνουν την εμφάνισή τους στο –άμεσο; – μέλλον στην ασταθή γειτονιά που βρίσκεται η χώρα μας.

Αντιμετωπίζοντας τις νέες απειλές και προκλήσεις ασφαλείας

Οι συνεχείς γεωπολιτικές εξελίξεις και ο ανταγωνισμός των περιφερειακών δυνάμεων στην περιοχή της Ανατολικής Μεσογείου και της Μέσης Ανατολής, αλλά και κυρίως ο πόλεμος στην Ουκρανία ως συνέπεια της εισβολής της Ρωσίας, δημιούργησαν νέα δεδομένα στο περιφερειακό περιβάλλον ασφαλείας. Επιπρόσθετα, η αλλαγή της φύσης των απειλών και η ανάδειξη νέων, η εγκληματική και βίαιη δραστηριότητα μη κρατικών δρώντων, η ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας, αλλά και η πόλωση των Ευρωπαϊκών κοινωνιών ως αποτέλεσμα σημαντικών οικονομικών και κοινωνικών κρίσεων επηρέασαν τις συνθήκες ασφαλείας. Η Ελλάδα, λόγω της γεωγραφικής της θέσης στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., αλλά και των κρίσεων που βίωσε τα τελευταία χρόνια, αντιμετωπίζει μια σειρά από απειλές και προκλήσεις εσωτερικής ασφαλείας.

Η «Μεταναστευτική/προσφυγική πρόκληση»

Το μεταναστευτικό είναι ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα της εποχής μας. Δεν αποτελεί ένα γραμμικό πρόβλημα που μπορεί να επιλυθεί εύκολα. Οι μετακινήσεις πληθυσμών έχουν διαφορετικές αιτίες και απαιτούν τον συνδυασμό πολλών και διαφορετικών πολιτικών και μέσων για την αντιμετώπιση και τη διαχείρισή τους. Όπως εύκολα γίνεται κατανοητό, η μετανάστευση έχει πάρα πολλές πτυχές και επιπτώσεις. Από την στιγμή που έχει στην καρδιά της την μετακίνηση ανθρώπων, στις περισσότερες των περιπτώσεων αυτές δε είναι εξαναγκαστικές, έχει μία έντονη ανθρωπιστική διάσταση. Η μετανάστευση, όμως, είναι και ζήτημα ασφάλειας. Θα μπορούσαμε να πούμε πως είναι από τα πλέον σύνθετα ζητήματα ασφάλειας, καθώς, η μετανάστευση είναι πρόκληση, αλλά μπορεί να είναι και κίνδυνος και απειλή. Επιπρόσθετα, οι επιπτώσεις ασφάλειας της μετανάστευσης μπορούν να εντοπιστούν σε διάφορα επίπεδα. Επί της ουσίας μιλάμε για σύμπλεγμα ασφάλειας (security complex) όπου βιώνουμε τη συνάντηση της εθνικής με την εσωτερική και την ανθρώπινη ασφάλεια. Μάλιστα, σε έναν βαθμό, τα κράτη προσπαθούν να βρουν μία λεπτή ισορροπία ανάμεσα στις πολιτικές εθνικής και εσωτερικής ασφάλειας, οι οποίες δίνουν έμφαση τόσο στην προστασία των συνόρων όσο και στην προστασία και των επτά ειδικότερων διαστάσεων της «ανθρώπινης ασφάλειας».

Η αδυναμία αποτελεσματικής ένταξης προσφύγων/μεταναστών εγκυμονεί σοβαρούς κινδύνους βίαιης ριζοσπαστικοποίησης, όπως έχει συμβεί σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες. Επιπλέον, δεν πρέπει η χώρα να μετατραπεί στο μαλακό υπογάστριο ασφαλείας της Ευρώπης, μέσω της εύκολης διέλευσης ριζοσπαστικών στοιχείων προς τη Δυτική Ευρώπη. Οι μαζικές παράτυπες μεταναστευτικές ροές αποτελούν έτσι δυνητικό κίνδυνο για την ασφάλεια της χώρας. Η προσπάθεια «εργαλειοποίησης» του μεταναστευτικού από χώρες (Τουρκία) ή μη κρατικούς δρώντες, όπως τα δίκτυα του οργανωμένου εγκλήματος, είναι ο σημαντικότερος κίνδυνος για την Ελλάδα. Υπάρχει επίσης ο κίνδυνος μαζικής παραγωγής πλαστών ή ψευδών ταξιδιωτικών εγγράφων καθώς και παρείσφρησης εντός των μεταναστευτικών ροών ατόμων με ακραίες εξτρεμιστικές ιδεολογίες. Οι διαφορετικές εθνοτικές καταγωγές και οι συνθήκες στις δομές φιλοξενίας ενδέχεται να οδηγήσουν σε ξέσπασμα βίαιων εντάσεων εντός ή και γύρω από αυτές.

Σε αυτό το πλαίσιο, δεν πρέπει να παραβλέπουμε και τις κρίσεις ασφάλειας που μπορούν να προκύψουν από το μεταναστευτικό. Το βιώσαμε με τον πλέον εμφαντικό τρόπο το 2020 στην Ελλάδα. Η μία εκδοχή κρίσης ήταν αυτή στον Έβρο. Υποκίνηση και εργαλειοποίηση από ξένη χώρα μεταναστών με σκοπό την μαζική παράνομη είσοδο, η επιτομή της συνοριακής κρίσης. Η δεύτερη ήταν αυτή στη Μόρια. Ο εμπρησμός του ΚΥΤ και οι γενικότερες αντιδράσεις ορισμένων αιτούντων άσυλο.

Κλιματική αλλαγή και περιβαλλοντικά προβλήματα

Η υποβάθμιση και καταστροφή του περιβάλλοντος, τόσο σε τοπική όσο και σε πλανητική κλίμακα, προκαλεί τα τελευταία χρόνια σημαντικές ανησυχίες, τόσο στους ειδικούς επιστήμονες όσο και σε κρατικούς αξιωματούχους και αναλυτές διεθνών σχέσεων αφού εκφράζονται φόβοι ότι μπορεί να οδηγήσει σε διακρατικές και ενδοκρατικές συγκρούσεις ή να συμβάλει στην όξυνση των ήδη υπάρχουσών διενέξεων. Επιπλέον, αναμένεται να προκαλέσει σημαντικές μετακινήσεις πληθυσμών (περιβαλλοντικοί πρόσφυγες/μετανάστες). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχει σαφής διασύνδεση ανάμεσα στα προβλήματα αυτά καθώς και αβεβαιότητα για τον χρόνο εμφάνισης των απτών αποτελεσμάτων για συγκεκριμένες καταστροφές του περιβάλλοντος ενώ θα πρέπει να συνεκτιμηθεί το γεγονός ότι υπάρχουν «περιβαλλοντικά όρια» (environmental thresholds) για τα οποία γνωρίζουμε ελάχιστα, πέραν του ότι η υπέρβασή τους μπορεί να οδηγήσει ένα οικοσύστημα σε άμεση κατάρρευση.

Πώς θα επηρεαστεί η χώρα από τις πιθανές παγκόσμιες και περιφερειακές περιβαλλοντικές αλλαγές; Η κλιματική αλλαγή-αβέβαιου εύρους-θα πλήξει ποικιλοτρόπως την ευρύτερη περιοχή της Μεσογείου, αλλά στην περίπτωση της Ελλάδας, αν επαληθευθούν τα πιο απαισιόδοξα σενάρια, η σημαντικότερη μακροπρόθεσμη βλάβη θα είναι η «σαχαροποίηση» (ερημοποίηση) του κλίματος και οι συνακόλουθες συνέπειες για τα υδάτινα αποθέματα, τον τουρισμό, την αγροτική παραγωγή και την ποιότητα ζωής. Πώς θα διαχειριστούμε περιβαλλοντικές κρίσεις (π.χ. σημαντική άνοδος της στάθμης των υδάτων ως αποτέλεσμα της υπερθέρμανσης του πλανήτη) και πώς θα προσαρμόσουμε ολόκληρη τη χώρα στις νέες συνθήκες εάν απαιτηθεί; Τα όποια μέτρα προσαρμογής και

διαχείρισης του προβλήματος πρέπει να ληφθούν εγκαίρως για να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα και να μειωθεί το κόστος τους.

Μία διακριτή μορφή απειλής στον τομέα της κλιματικής κρίσης είναι οι φυσικές καταστροφές. Ο μεγαλύτερος κίνδυνος για την Ελλάδα προκύπτει από τις δασικές πυρκαγιές, ενώ σημαντική είναι η επικινδυνότητα και από άλλα ακραία φαινόμενα, όπως οι πλημμύρες, η εκτεταμένη χιονόπτωση, αλλά και οι σεισμοί. Στην περίπτωση των καταστροφών υπάρχει πάντα και το χειρότερο πιθανό σενάριο. Κατά συνέπεια, τα πιθανά ενδεχόμενα πρέπει να ιδωθούν σε τρία επίπεδα. Το «καταστροφικό σενάριο» θα μπορούσε να είναι αντίστοιχο με αυτό της τραγωδίας στο Μάτι, ενώ το «κακό σενάριο» μπορεί να αφορά σε δασικές πυρκαγιές μεγάλης έντασης και έκτασης όπως το καλοκαίρι του 2021. Το «καλό σενάριο» μπορεί να αφορά σε πυρκαγιές αντίστοιχες με του 2022, τις οποίες ο κρατικός μηχανισμός διαχειρίστηκε με επιτυχία.

«Έκτακτα Περιστατικά» - «Μαύροι Κύκνοι»

Πέραν, όμως, των προβλέψεων και των σεναρίων, υπάρχει πάντα και η περίπτωση για έναν «μαύρο κύκνο», ένα απρόβλεπτο γεγονός, μία κρίση όπως η πανδημία, ή μία κατάσταση όπως ο Δεκέμβριος του 2008 που μπορεί να αλλάξει ριζικά τις συνθήκες ασφάλειας. Ο κατάλογος των έκτακτων περιστατικών είναι μακρύς και εξαιρετικά ανομοιογενής όσον αφορά στην πιθανότητα εμφάνισης και περιλαμβάνει περιστατικά όπως πυρκαγιές, πανδημίες, κυβερνοεπιθέσεις, δράση ακραίων ομάδων και κατευθυνόμενες ή μη κοινωνικές εντάσεις στο πλαίσιο υβριδικών επιθέσεων, εκδήλωση αλυτρωτικών τάσεων κ.λπ. Ειδικότερα, η εμφάνιση και διαχείριση της πανδημίας του COVID-19 ανέδειξε τις πολλές διαστάσεις ασφάλειας και τάξης που μπορεί να έχει η συγκεκριμένη κρίση. Πράγματι, η παγκόσμια απειλή της πανδημίας επέφερε δραματικές αλλαγές σε θέματα υγείας, οικονομίας και κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης σε τοπικό, εθνικό, περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο και δοκίμασε τα όρια των διαθέσιμων μεθοδολογικών εργαλείων κατανόησης και εξήγησης της πολυσύνθετης, πλειότιμης και αμφίδρομης φύσης της διεθνούς πολιτικής. Παράλληλα, ως παγκόσμια και πρωτεύουσα κρίση και ως επιταχυντής των εξελίξεων λειτούργησε αποκαλυπτικά σε σχέση με το είδος και τον χαρακτήρα των πολύμορφων και πολυεπίπεδων κρίσεων τις οποίες καλούνται εφεξής όλο και συχνότερα να διαχειριστούν τόσο τα κράτη όσο και οι διεθνείς οργανισμοί.

Επίσης, η παρατεταμένη περίοδος πόλωσης και κοινωνικών εντάσεων-αντιδράσεων, κυρίως από νέους, δημιουργεί ένα περιβάλλον ριζοσπαστικοποίησης που μπορεί να οδηγήσει σε ενδεχόμενη κλιμάκωση βίαιων επεισοδίων, τα οποία στην πιο αρνητική τους εκδοχή μπορούν να λάβουν τη μορφή του βίαιου εξτρεμισμού και των καταστροφών, όπως τα περιστατικά που έλαβαν χώρα στην Αθήνα τον Δεκέμβριο του 2008. Η συγκεκριμένη περίπτωση αποτελεί καταλύτη για την ριζοσπαστικοποίηση και την ανάπτυξη του ακροαριστερού και αναρχικού εξτρεμιστικού χώρου. Μια αλληλουχία γεγονότων που διευρύνει την αίσθηση της δυσπραγίας –όπως αυτή κατά την περίοδο της κρίσης αλλά και αργότερα κατά την περίοδο της πανδημίας– μπορεί, επίσης, να οδηγήσει στην άνοδο του ακροδεξιού βίαιου εξτρεμισμού.

Ριζοσπαστικοποίηση

Η Ελλάδα, όπως και οι υπόλοιπες χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, τα τελευταία χρόνια αντιμετωπίζουν προκλήσεις που μπορούν να ενισχύσουν την ισλαμιστική ριζοσπαστικοποίηση και να τύχουν ενδεχόμενης αξιοποίησης από τρομοκρατικές οργανώσεις. Ο μεγαλύτερος κίνδυνος μπορεί να προκύψει από την πιθανή εκμετάλλευση των μεταναστευτικών ροών από μέλη εξτρεμιστικών και τρομοκρατικών ομάδων και την ενδεχόμενη χρήση υφιστάμενων δικτύων του οργανωμένου εγκλήματος για την υποστήριξη ριζοσπαστικοποιημένων ατόμων και τρομοκρατών (παροχή πλαστών εγγράφων, διευκόλυνση ταξιδιών, κ.λπ.). Ωστόσο, στην Ελλάδα δραστηριοποιούνται και μέλη ξένων τρομοκρατικών οργανώσεων με πολιτική ιδεολογία/υπόβαθρο που έχουν ως στόχο άλλες χώρες (π.χ. το DKHP-C την Τουρκία).

Σε εσωτερικό επίπεδο, οι προκλήσεις εστιάζονται στα ζητήματα ενσωμάτωσης και κρίσης ταυτότητας της δεύτερης και σταδιακά της τρίτης γενιάς μουσουλμάνων μεταναστών και προσφύγων από τις χώρες της Μέσης Ανατολής, της Βόρειας Αφρικής και της Ασίας (κυρίως στην Αθήνα όπου και ζει ο μεγαλύτερος αριθμός

μουσουλμάνων), στον κίνδυνο ριζοσπαστικοποίησης μεταναστών και προσφύγων εντός των δομών φιλοξενίας ή στα σωφρονιστικά καταστήματα και στην πιθανή ώσμωση ριζοσπαστικοποιημένων αλλοδαπών με εγχώριες τρομοκρατικές οργανώσεις ή δίκτυα του οργανωμένου εγκλήματος.

Υπάρχει επίσης ο κίνδυνος εθνικιστικής ριζοσπαστικοποίησης μεταναστευτικών κοινοτήτων που δεν προέρχονται απαραίτητα από μουσουλμανικές χώρες, αλλά από χώρες που έχουν ζητήματα αλυτρωτισμού ή/ και εθνικισμού. Τέλος, ο σημαντικότερος κίνδυνος από την ριζοσπαστικοποίηση που οδηγεί στον βίαιο εξτρεμισμό αφορά τις ακραίες πολιτικές ιδεολογίες. Μετά το Δεκέμβριο του 2008, αλλά και την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής, υπήρξε ριζοσπαστικοποίηση σημαντικού αριθμού ανθρώπων, τόσο προς το ακροαριστερό και αναρχικό φάσμα, όσο και προς την ακροδεξιά. Για αυτό και έχουμε δει βίαιες πράξεις από ομάδες ή και άτομα και των δύο χώρων.

Διεθνής και εγχώρια τρομοκρατία και βίαιος εξτρεμισμός

Η ισλαμιστική τρομοκρατία αποτελούσε για δύο σχεδόν δεκαετίες τη σημαντικότερη απειλή για τη διεθνή και την ευρωπαϊκή ασφάλεια. Ο πόλεμος στην Ουκρανία άλλαξε ριζικά την ιεράρχηση των απειλών, με την διεθνή τρομοκρατία να παραμένει ωστόσο μία σημαντική απειλή ασφάλειας. Τα τελευταία χρόνια, οργανώσεις όπως η ISIS, η Al Qaeda, η Boko Haram, η Al Nusra, η Al-Shabaab, η AQAP και η AQIM εκμεταλλεύτηκαν τις αναταραχές και την αστάθεια στις χώρες της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής και κυρίως τις συγκρούσεις στο Ιράκ, στη Συρία, στη Λιβύη και στην Υεμένη για να ισχυροποιήσουν τη δύναμη και την επιρροή τους. Είναι χαρακτηριστικό πως η ISIS το 2014 ανακήρυξε τη δημιουργία «Χαλιφάτου» στο Ιράκ και στη Συρία ελέγχοντας εδάφη μεγαλύτερα από την έκταση της Μεγάλης Βρετανίας. Επιπρόσθετα, η δράση της οργάνωσης είχε σημαντικές συνέπειες για το παγκόσμιο τζιχαντιστικό κίνημα, με χαρακτηριστικότερες: (α) τη συστηματική αξιοποίηση του διαδικτύου και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, (β) τη σύνδεση της προσμονής για το τέλος του κόσμου και τον ερχομό της Αποκάλυψης (μεσσιανική προπαγάνδα) με τη δυνατότητα ανάληψης άμεσης δράσης στα πεδία των μαχών, και (γ) τη διεύρυνση της δεξαμενής ριζοσπαστικοποίησης και στρατολόγησης τρομοκρατών, συμπεριλαμβανομένων και ατόμων με ποινικό υπόβαθρο. Το αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας ήταν η κινητοποίηση και η ένταξη στην τρομοκρατική οργάνωση ενός ιδιαίτερα μεγάλου αριθμού ατόμων από όλο τον κόσμο. Επίσης, η ISIS παρακίνησε, σχεδίασε, συντόνισε και ενέπνευσε τις περισσότερες τρομοκρατικές επιθέσεις παγκοσμίως την περίοδο 2015-2018.

Παρά τις σημαντικές απώλειες που έχουν υποστεί οι κυριότερες ισλαμιστικές τρομοκρατικές οργανώσεις όχι μόνο δεν σταμάτησαν την δραστηριότητά τους, αλλά, αντίθετα, προσαρμόζουν την στρατηγική και τις ενέργειές τους στα νέα δεδομένα. Ιδιαίτερα η ISIS και η Al Qaeda αξιοποιούν συστηματικά το διαδίκτυο για να διατηρήσουν την παρουσία τους, αλλά και για να κινητοποιήσουν μέλη τους, αλλά και μοναχικούς δρώντες προκειμένου να πραγματοποιήσουν επιθέσεις. Η τζιχαντιστική προπαγάνδα στο διαδίκτυο είναι αρκετά εξελιγμένη και πραγματοποιείται κυρίως μέσα από κρυπτογραφημένες πλατφόρμες επικοινωνίας (Telegram, Signal κ.ά.), διάφορα fora στο «σκοτεινό διαδίκτυο» (dark web) καθώς και από τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης.

Χωρίς να μπορεί να συγκριθεί με το μέγεθος της απειλής που συνιστά η ισλαμιστική τρομοκρατία, η απειλή από τον ακροδεξιό βίαιο εξτρεμισμό και την τρομοκρατία είναι σε άνοδο τα τελευταία χρόνια και απασχολεί ιδιαίτερα την Ε.Ε., αλλά και τις Η.Π.Α., κάτι που αποτυπώνεται στις σχετικές εκτιμήσεις απειλών, αλλά και στα αντίστοιχα θεσμικά κείμενα.

Παρότι η διεθνής τρομοκρατία δεν αποτελεί προς το παρόν τη σημαντικότερη απειλή για την Ελλάδα, καθώς η χώρα δεν έχει στοχοποιηθεί ευθέως εδώ και χρόνια από διεθνείς τρομοκρατικές οργανώσεις, οι αρμόδιες ελληνικές αρχές βρίσκονται σε επαγρύπνηση λαμβάνοντας υπόψη την κλιμάκωση των τρομοκρατικών επιθέσεων και τη διασπορά τους σε διαφορετικές χώρες εντός και εκτός Ε.Ε. Η γεωγραφική θέση της χώρας στα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης συνιστά πρόσθετο λόγο επαγρύπνησης, κυρίως λόγω της ενδεχόμενης διέλευσης από τη χώρα μας ατόμων (ευρωπαίων και μη) που μετακινούνται από και προς τις εμπόλεμες ζώνες με αδιευκρίνιστους σκοπούς.

Η Ελλάδα είναι μία από τις λίγες χώρες της Ε.Ε. που αντιμετωπίζει για χρόνια την απειλή από την εγχώρια

τρομοκρατία. Παρά τις σημαντικές επιτυχίες της Ελληνικής Αστυνομίας και την εξάρθρωση των κυριότερων τρομοκρατικών οργανώσεων που εμφανίστηκαν και έδρασαν κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης (Ε.Ο. 17Ν, ΕΛΑ) αλλά και τις συλλήψεις των βασικών μελών τρομοκρατικών οργανώσεων της νεότερης γενιάς (Επαναστατικός Αγώνας, Συνομοσία των Πυρήνων της Φωτιάς, Επαναστατική Αυτοάμυνα κ.ά.), η σημαντικότερη απειλή για την Ελλάδα προέρχεται από την «ακροαριστερή-αναρχική» τρομοκρατία. Επίσης, η πλειοψηφία των εξτρεμιστικών ενεργειών στη χώρα μας εκπορεύεται κυρίως από τον ακροαριστερό και αναρχικό χώρο. Ο συγκεκριμένος χώρος έχει και έντονη διεθνή διασύνδεση με εξτρεμιστικές ομάδες από την Ευρώπη, αλλά και τη Λατινική Αμερική. Από την άλλη πλευρά, ο κίνδυνος από τον βίαιο ακροδεξιό εξτρεμισμό είναι υπαρκτός, αλλά όχι το ίδιο έντονος. Υπάρχουν επίσης και βίαιες ακτιβιστικές και εξτρεμιστικές ομάδες που εμπνέονται από ακραίες αντιλήψεις, καθώς και από διάφορες θεωρίες συνωμοσίας (κατά των εμβολίων, «τεχνοφοβία», εναντίον της τεχνολογίας 5G κ.ά.), που ενισχύθηκαν ιδιαίτερα κατά την περίοδο της πανδημίας. Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο κίνδυνος από τον ανταγωνισμό των αναπτυσσόμενων εξτρεμισμών και τις συγκρούσεις αντιμαχόμενων ακραίων ομάδων (ακροδεξιό εναντίον αναρχικών και ακροαριστερών) ή και λόγω της στοχοποίησης μεταναστών. Τέλος, όλο και μεγαλύτερη καθίσταται η απειλή από «μοναχικούς δρώντες» που σχετίζονται με τον βίαιο εξτρεμισμό και την τρομοκρατία ή με τη βία σε διαπροσωπικό επίπεδο.

«Κυβερνο-ασφάλεια» - Υβριδικές Απειλές

Η ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας και η εντατικότερη χρήση του κυβερνοχώρου δημιουργεί επίσης συνθήκες τέλεσης εγκλημάτων από χρήστες που μπορούν, με την απαραίτητη τεχνογνωσία και ικανότητα, να δράσουν εξ αποστάσεως. Οι σημαντικότερες απειλές στον κυβερνοχώρο αφορούν στις οικονομικές απάτες, την σεξουαλική εκμετάλλευση ανηλίκων, τα εξαρτώμενα από το διαδίκτυο εγκλήματα, τη διακίνηση ψευδών ειδήσεων και τις «κυβερνο-επιθέσεις» με την χρήση κακόβουλου λογισμικού κατά κρίσιμων υποδομών, στρατηγικών δικτύων και κυβερνητικών υπηρεσιών. Πρέπει, επίσης, να επισημανθεί ο κίνδυνος συνδυαστικής-υβριδικής επίθεσης που θα εμπεριέχει και τη διάσταση του διαδικτύου. Σημαντικός είναι ακόμα ο κίνδυνος από την δραστηριοποίηση των δικτύων του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας στο «σκοτεινό διαδίκτυο» (dark web), όπως το εμπόριο όπλων και ναρκωτικών, η προπαγάνδα, η ριζοσπαστικοποίηση, η στρατολόγηση μαχητών, η χρηματοδότηση τρομοκρατικών επιθέσεων κ.ά. Εξίσου βαρύνουσα είναι η απειλή από κυβερνοεπιθέσεις, όπως αυτή κατά των ΕΛ.ΤΑ τον Δεκέμβριο του 2022, με κύρια μορφή τους το Ransomware, δηλαδή επίθεση με κακόβουλο λογισμικό με σκοπό τα λύτρα από τον κάτοχο της συσκευής/δικτύου/υπηρεσίας.

Οι υβριδικές απειλές συνδυάζουν συμβατικές και μη συμβατικές στρατιωτικές και μη στρατιωτικές δραστηριότητες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν συντονισμένα από κρατικούς ή μη κρατικούς φορείς για την επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών στόχων. Οι υβριδικές εκστρατείες είναι πολυδιάστατες, συνδυάζοντας καταναγκαστικά και ανατρεπτικά μέτρα, εργαλεία και τακτικές. Σχεδιάζονται έτσι ώστε να είναι δύσκολο να εντοπιστούν ή να αποτυπωθούν ενώ στοχεύουν σε κρίσιμες τρωτότητες και επιδιώκουν να δημιουργήσουν σύγχυση για να εμποδίσουν την ταχεία και αποτελεσματική λήψη αποφάσεων. Οι υβριδικές απειλές μπορεί να αφορούν σε «κυβερνοεπιθέσεις» σε κρίσιμα συστήματα πληροφοριών, στη διατάραξη κρίσιμων υπηρεσιών, όπως η παροχή ενέργειας ή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, καθώς και την υπονόμευση της εμπιστοσύνης του κοινού σε κρατικούς θεσμούς ή την εμβάθυνση των κοινωνικών διαιρέσεων. Κάθε χώρα, ιδιαίτερα όσο προχωρά η ψηφιοποίηση σε διάφορους τομείς (π.χ. υπηρεσίες ασφαλείας, εθνική άμυνα, τράπεζες, εφορίες, κοινωνική ασφάλιση κ.λπ.), είναι δυνατόν να καταστεί θύμα άμεσης και πιθανότατα «άνωνυμης» επίθεσης από ξένες χώρες, εγκληματικές οργανώσεις, ή άλλους μη-κρατικούς δρώντες (όπως εθνοτικές ομάδες που επιζητούν ανεξαρτησία, τρομοκράτες κ.ά.)

Δύο ενδεχόμενες περιπτώσεις υβριδικών απειλών υφίστανται για την Ελλάδα. Η πρώτη αφορά σε μια κρίση αντίστοιχης έντασης και μεγέθους με αυτήν του Έβρου τον Μάρτιο του 2020, η οποία θα συνδυαστεί με μια εκτεταμένη εκστρατεία παραπληροφόρησης κατά της χώρας. Η δεύτερη μπορεί να αφορά στην απόπειρα παρέμβασης στις εκλογικές διαδικασίες, είτε μέσα από την παραπληροφόρηση και την στοχοποίηση της εγκυρότητας και του αδιάβλητου της διαδικασίας, είτε μέσα από κυβερνοεπιθέσεις π.χ. άρνηση εξυπηρέτησης στο διαδίκτυο (DDoS), που μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα και καθυστερήσεις στο ψηφιακό δίκτυο.

Διεθνικό οργανωμένο έγκλημα

Το διεθνικό οργανωμένο έγκλημα αποτελεί μια πρόκληση στην εθνική κυριαρχία και, αν δεν ελεγχθεί η εξάπλωσή του, θα οδηγήσει στην υπονόμευση του έθνους-κράτους στον 21ο αιώνα. Σε εθνικό επίπεδο, βασικό χαρακτηριστικό του κράτους αποτελεί ο έλεγχος επί του εθνικού εδάφους (εθνική κυριαρχία) που παραβιάζεται στην πράξη από την ανικανότητα ελέγχου επί της διακίνησης όπλων, ανθρώπων και ναρκωτικών. Ουσιαστικά, πρόκειται για μια σαφή μείωση της εθνικής κυριαρχίας. Ο υψηλός βαθμός διεθνούς συνεργασίας μεταξύ των ομάδων οργανωμένου εγκλήματος που παρατηρήθηκε τα τελευταία χρόνια εξακολουθεί να αυξάνεται, ενώ διευρύνεται το γεωγραφικό πεδίο των διασυνδέσεων που προκύπτουν από τη συνεργασία αυτή.

Οι πλέον επικίνδυνες μορφές του οργανωμένου εγκλήματος στην Ελλάδα είναι η παράνομη διακίνηση μεταναστών, το εμπόριο ναρκωτικών και όπλων, η λαθραία διακίνηση αγαθών, η εμπορία ανθρώπων και η δράση οργανωμένων εγκληματικών ομάδων που ελέγχουν διάφορες μορφές εγκλήματος και λειτουργούν με οργάνωση και δομή «μαφίας» (μαστροπεία, προστασία, εκβιασμοί, απαγωγές κ.ά.). Όλες αυτές οι μορφές έχουν έντονη διασυνδοριακή διάσταση και σε αρκετές περιπτώσεις οι εγκληματικές ομάδες στην Ελλάδα διατηρούν στενές διασυνδέσεις με το εξωτερικό, αλλά και αντίστροφα. Πέραν των παραπάνω μορφών οργανωμένου εγκλήματος, ως ιδιαίτερως σημαντικά αξιολογούνται τα εγκλήματα κατά της περιουσίας (ληστείες, κλοπές, διαρρήξεις, απάτες κτλ.), η διαφθορά, το ξέπλυμα «μαύρου χρήματος» και η διείσδυση των εγκληματικών οργανώσεων στη νόμιμη οικονομία της χώρας. Τέλος, η διασύνδεση του οργανωμένου εγκλήματος με την τρομοκρατία –που αναπτύσσεται κυρίως εντός των σφραγισμένων καταστημάτων– συνιστά ένα πρόβλημα που επιβάλλεται να τύχει ιδιαίτερης προσοχής.

Άλλες μορφές βίας (ενδοοικογενειακή, βία ανηλίκων, χουλιγκανισμός κ.ά.)

Πέραν της εξτρεμιστικής βίας, υπάρχει και μία ανερχόμενη μορφή βίας που δεν έχει πολιτική ή θρησκευτική υποκίνηση. Πρόκειται επί της ουσίας για μορφή βίας, η οποία τείνει διάσπαρτη στις κοινωνίες μας. Μπορούμε να παρατηρήσουμε τρεις κύριες δυναμικές σε αυτή. Η πρώτη είναι η βία ως διαδικασία επίλυσης προσωπικών διαφορών. Έχουμε δει τα τελευταία χρόνια βίαια περιστατικά που κλιμακώθηκαν και οδήγησαν ακόμη και σε δολοφονίες, τα οποία ξεκίνησαν από μία αντιπαράθεση. Μια προ-νεωτερική στροφή που θυμίζει τη βία ως συστατικό μέρος επίλυσης διαφορών των πρώτων αγροτικών κοινωνιών της νέας Ελλάδας.

Η δεύτερη δυναμική είναι η βία ως μέσον απόκτησης ταυτότητας. Ο μετωρισμός πολλών νέων ανθρώπων, κυρίως ανηλίκων, έχει οδηγήσει σε μια παρατεταμένη κρίση ταυτότητας. Η ένταξη σε οργανώσεις ή ομάδες που εξυμνούν και υποστηρίζουν τη βία λειτουργεί ως μια απλουστευτική διέξοδος του «ανήκειν». Τα βίαια περιστατικά έχουν δύο βασικές διαστάσεις: (α) Τη βία μεταξύ ομάδων ανηλίκων και (β) την οπαδική βία. Σε αρκετές περιπτώσεις αυτές οι δύο βίαιες ομαδοποιήσεις συμπίπτουν, καθώς ο μέσος όρος ηλικίας των χουλιγκαν έχει μειωθεί σημαντικά. Η τρίτη δυναμική αφορά την κουλτούρα και την εικονολογία της βίας. Οι γυναικοκτονίες, η ενδοοικογενειακή βία και οι ρατσιστικές επιθέσεις αναδεικνύουν τη βία ως διάσταση μιας κουλτούρας «υπεροχής». Τέλος, χειρότερη είναι η εικονολογία της βίας που συνδέεται είτε με τη χρήση φονικών μέσων, όπως το δρεπάνι, είτε με την αξιοποίηση του Διαδικτύου για την προώθηση του αίματος. Σε αυτό το πλαίσιο η σημαντικότερη απειλή προέρχεται κυρίως από την ενδοοικογενειακή βία και τις γυναικοκτονίες, αλλά και τη βία και την εγκληματικότητα των ανηλίκων.

«Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας»

«Πυρήνες αξιών»

Η εσωτερική ασφάλεια συνιστά μια ευρεία έννοια που περιλαμβάνει την ασφάλεια με όρους καταπολέμησης του εγκλήματος, της βίας και της τρομοκρατίας (security), την προστασία από τις φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές (safety) καθώς και τη διαχείριση κρίσεων ασφάλειας, αλλά και κρίσεων που έχουν επιπτώσεις στην εσωτερική ασφάλεια. Η «Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας» θέτει συνεπώς το πλαίσιο για την οικοδόμηση ενός σύγχρονου «οικοσυστήματος ασφάλειας και προστασίας» (ecosystem of security and safety). Συνακόλουθα, το διευρυμένο αίτημα ασφάλειας αφορά στο τετράπτυχο: «Ασφάλεια», «Ανάπτυξη», «Αξιοπρέπεια» και «Ανθεκτικότητα».

Η «Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας» είναι: (α) σύνθετη, λόγω των πολλών και διαφορετικών απειλών, κινδύνων και προκλήσεων που καλείται να αντιμετωπίσει καθώς και λόγω της ανάγκης διαχείρισης «πολύ-κρίσεων» και (β) διευρυμένη, καθώς προϋποθέτει την παροχή και την εγγύηση ασφάλειας σε πολλά και διαφορετικά πεδία, από τα σύνορα μέχρι το διαδίκτυο. Παράλληλα, η Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας επιβάλλεται να είναι (γ) συνεργατική, καθώς προϋποθέτει την συνεργασία και το συντονισμό πολλών και διαφορετικών φορέων και υπηρεσιών και (δ) περιεκτική, καθώς οι απαντήσεις επιβάλλεται να είναι συνολικές και η πρόληψη να συνδυάζεται με την αντιμετώπιση (Σχήμα 2).



Σχήμα 2: Τα τέσσερα χαρακτηριστικά της εσωτερικής ασφάλειας

Ειδικότερα, η Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας πρέπει να βασίζεται στον πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών αλλά και στην προάσπιση των αξιών της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με στόχο να καταστεί νομιμοποιημένη, αποτελεσματική και βιώσιμη. Θεμελιώνεται, έτσι, στις κοινές ευρωπαϊκές αξίες, με σεβασμό και τήρηση του κράτους δικαίου, της ισότητας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και επιδίωξη την διασφάλιση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και του δημοκρατικού ελέγχου.

Η ασφάλεια και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν αποτελούν στόχους αλληλοσυγκρουόμενους αλλά συνεκτικούς και αλληλοσυμπληρούμενους. Πράγματι, οι αξίες και τα θεμελιώδη δικαιώματα των Ελλήνων πολιτών πρέπει να αποτελούν τη βάση των πολιτικών ασφάλειας ώστε να κατοχυρώνονται οι απαραίτητες διασφαλίσεις για λογοδοσία και δικαστική προσφυγή ενώ παράλληλα θα παρέχεται η δυνατότητα αποτελεσματικής απόκρισης για την προστασία των πολιτών, ιδίως των πλέον ευάλωτων. Η ελληνική πολιτεία καλείται έτσι να μεριμνήσει για ένα ασφαλές περιβάλλον για όλους, ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας, πεποιθήσεων, φύλου, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Ιδιαίτερως πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι μειονότητες και τα ευάλωτα άτομα, συμπεριλαμβανομένων των προσώπων που αποτελούν στόχο λόγω της θρησκείας ή του φύλου τους και τα οποία, πλήττονται δυσανάλογα και ως εκ τούτου χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής και προστασίας.

Το προτεινόμενο στο παρόν κείμενο σχέδιο Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας καλύπτει την περίοδο 2023-2025 και επικεντρώνεται στην ανάπτυξη ικανοτήτων και δυνατοτήτων προκειμένου να διασφαλιστεί ένα διαχρονικά βιώσιμο περιβάλλον ασφάλειας. Καθορίζει έτσι μια συνολική προσέγγιση όσον αφορά την ασφάλεια, η οποία μπορεί να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στο ταχέως μεταβαλλόμενο τοπίο των απειλών με συντονισμένο τρόπο. Προσδιορίζει επίσης τις στρατηγικές προτεραιότητες και τις αντίστοιχες δράσεις για την αντιμετώπιση των διαπιστωμένων απειλών και προκλήσεων με τρόπο ολιστικό και συγκροτημένο.



Σχήμα 3: Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας: Το Όχημα των Μεταρρυθμίσεων στον Τομέα της Ασφάλειας

Επιπρόσθετα, η Στρατηγική θα συμβάλει στην οικοδόμηση ενός συστήματος διακυβέρνησης εσωτερικής ασφάλειας και μιας επιτελικής διαδικασίας συντονισμού. Ο συνδυασμός, δηλαδή, μέσων, προσωπικού και διαδικασιών που παρέχουν ασφάλεια και διαχειρίζονται κρίσεις και κινδύνους. Περιλαμβάνει την οργανωτική δομή, τους ρόλους και τις ευθύνες, τα εργαλεία μέτρησης και αξιολόγησης απόδοσης, τις διαδικασίες και την εποπτεία, καθώς επηρεάζει συνολικά την πολιτική ασφάλειας.

Ειδικότερα, η διακυβέρνηση εσωτερικής ασφάλειας:

1. Εξασφαλίζει ότι θα διατεθούν οι κατάλληλοι πόροι και θα ακολουθηθούν οι πρέπουσες διαδικασίες, όπως αυτές ορίζονται στο πλαίσιο της διακυβέρνησης.
2. Αποτυπώνει, κατηγοριοποιεί και συνδέει/συντονίζει τα πολλαπλά κέντρα εξουσίας που το καθένα εμπλέκεται με διαφορετικό τρόπο, τα μέσα και τις διαδικασίες στη διαχείριση απειλών, κινδύνων και κρίσεων.
3. Εμπεριέχει τη διάδραση με δρώντες εκτός του στενού κρατικού μηχανισμού, ακόμη και μη κρατικών και ιδιωτικών φορέων.
4. Ρυθμίζει τις σχέσεις και τη συνεργασία των δρώντων πάνω σε ένα πλαίσιο κοινών νορμών και ιδεών (Ενιαία Κουλτούρα Ασφάλειας).

Στόχοι

Οι στόχοι της «Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας» εντοπίζονται στους εξής:

1. Η πρόβλεψη και η έγκαιρη αναγνώριση των κινδύνων και των απειλών.
2. Η πρόληψη και αντιμετώπιση κάθε απειλής και κινδύνου.
3. Η προστασία των κρίσιμων υποδομών και της καθημερινότητας των πολιτών.
4. Η πρόληψη και η αποτελεσματική διαχείριση κρίσεων εσωτερικής ασφάλειας, μέσω της ενίσχυσης της «δι-υπηρεσιακής συνεργασίας» και της «διαλειτουργικότητας».
5. Η ενδυνάμωση της ανθεκτικότητας της κοινωνίας έναντι των κινδύνων και των καταστροφών και η ενίσχυση της δυνατότητας επιστροφής στην κανονικότητα.
6. Η ανάπτυξη «στρατηγικής κουλτούρας συνεργασίας» όλων των φορέων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα.

Δράσεις

Η ανάπτυξη των δράσεων της στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας αφορά στους ακόλουθους πέντε (5) ειδικότερους πυλώνες (Σχήμα 4):



Σχήμα 4: Το «Οικοσύστημα Εσωτερικής Ασφάλειας»

Πρόβλεψη και Έγκαιρη Αναγνώριση

Η πρόβλεψη και η έγκαιρη αναγνώριση των απειλών είναι ικανή να οδηγήσει στον σχεδιασμό μακροπρόθεσμης Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας και στην αποτελεσματική διαχείριση κρίσεων. Σε αυτή την κατεύθυνση είναι σημαντική η συνεργασία με την επιστημονική και ερευνητική κοινότητα, ώστε οι φορείς του Δημοσίου να μπορούν να αξιοποιήσουν τη νέα γνώση που αφορά στις προκλήσεις και στην πιθανή εξέλιξη των απειλών και κινδύνων. Επίσης, απαιτείται η αξιοποίηση μεθοδολογιών «πρόβλεψης» (Foresight) και η χρήση νέων τεχνολογιών-αλγοριθμικών μοντέλων και εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης, οι οποίες θα περιγράφουν πιθανά σενάρια αλλαγών στο εσωτερικό και στο εξωτερικό περιβάλλον ασφάλειας, καθώς και την εξέλιξη των κινδύνων και των απειλών. Απαραίτητη είναι, επίσης, η εντατικοποίηση της χρήσης της έρευνας και της καινοτομίας από τους τελικούς χρήστες.

Πρόληψη και Ανθεκτικότητα

Η πρόληψη έχει δύο βασικές κατευθύνσεις: (α) τον σχεδιασμό και την υλοποίηση παρεμβάσεων πρόληψης σε απειλές όπως είναι ο βίαιος εξτρεμισμός, η ενδοοικογενειακή βία κτλ. με έμφαση στη «δι-υπηρεσιακή» συνεργασία και στην υποστήριξη των ευάλωτων ομάδων και ανθρώπων και (β) στην ανάπτυξη συστημάτων «έγκαιρης προειδοποίησης» (early warning systems) για την έγκαιρη αντίδραση σε περιπτώσεις καταστροφών ή και εγκληματικών ενεργειών. Η «ανθεκτικότητα» (resilience) αφορά στη δυνατότητα των κοινωνιών να διαχειριστούν τις επιπτώσεις μίας κρίσης, καταστροφής ή επίθεσης με στόχο τον περιορισμό των απωλειών και την αποφυγή περαιτέρω κλιμάκωσης.

Προστασία και Αντιμετώπιση

Οι δημόσιοι χώροι και οι «μαλακοί» στόχοι (soft targets) αλλά και οι «κρίσιμες υποδομές» (critical infrastructures) βρίσκονται στο επίκεντρο των δράσεων προστασίας από τις απειλές εσωτερικής ασφάλειας. Ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο προστασίας που θα περιλαμβάνει ειδικά σχέδια ασφάλειας και την αξιοποίηση της τεχνολογίας, η συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, η ενίσχυση των δυνατοτήτων ανταπόκρισης των σωμάτων ασφαλείας και η έγκαιρη ανταλλαγή πληροφοριών σε εθνικό και σε διεθνές επίπεδο συνιστούν απαραίτητα και κρίσιμα στοιχεία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προκυπτουσών απειλών και προκλήσεων εσωτερικής ασφάλειας. Εξίσου σημαντική είναι και η εκπόνηση μίας συνολικής πολιτικής ασφάλειας των κρίσιμων υποδομών, η οποία θα περιλαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα ασφάλειας, αλλά και τον μηχανισμό ελέγχου συμμόρφωσης των λειτουργών υποδομών, τόσο του δημοσίου, όσο και του ιδιωτικού τομέα.

Στρατηγική Επικοινωνία

Η «επικοινωνιακή διαχείριση» των κρίσεων, η οποία αφορά σε σημαντικό βαθμό στην ευαισθητοποίηση αλλά και στην άμεση ενημέρωση των πολιτών προκειμένου να ανταποκριθούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο (συνεισφέροντας, έτσι, και στην αποτελεσματική διαχείριση μίας κρίσης ή έκτακτης κατάστασης) συνιστά έναν πρώτο βασικό πυλώνα της στρατηγικής επικοινωνίας. Η αξιοποίηση της τεχνολογίας και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης από τις αρμόδιες Αρχές μπορεί πράγματι να συμβάλλει στην ενημέρωση του κοινού σε πραγματικό χρόνο (κατά τη διάρκεια εξέλιξης ενός περιστατικού) παρέχοντας τις κατάλληλες οδηγίες και με σκοπό, αφενός, την προστασία των πολιτών και, αφετέρου, την ανεμπόδιστη επέμβαση των Αρχών. Ο δεύτερος πυλώνας της στρατηγικής επικοινωνίας αφορά στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων απειλών όπως η τρομοκρατία. Σε αυτήν την περίπτωση η στρατηγική επικοινωνία δίνει έμφαση σε δράσεις για την αντιμετώπιση της προπαγάνδας στο διαδίκτυο, την ενίσχυση της κριτικής σκέψης και την αποδόμηση της ιδεολογίας των τρομοκρατών. Σημαντικό συστατικό της Στρατηγικής επικοινωνίας αποτελεί, τέλος, η αντιμετώπιση της παραπληροφόρησης και των fake news, τα οποία είτε μπορούν να δημιουργήσουν μία κρίση, είτε να συμβάλλουν καθοριστικά στην κλιμάκωσή της, αλλά και στην μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς.

Επιστροφή στην Κανονικότητα

Η εν λόγω δράση αφορά στην εκπόνηση ειδικών σχεδίων, με την εμπλοκή όλων των συναρμόδιων φορέων, για την κατά το συντομότερο δυνατό επιστροφή στην κανονικότητα, μετά από μία κρίση/καταστροφή/έκτακτο περιστατικό, αλλά και για την απρόσκοπτη λειτουργία των βασικών λειτουργιών και των κρίσιμων υποδομών του κράτους.

Κατευθύνσεις και προτάσεις αλλαγών και μεταρρυθμίσεων

Η αποτελεσματική ανάπτυξη των ειδικότερων δράσεων της Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας της χώρας μας συνεπάγεται τη μεταρρύθμιση του συστήματος εσωτερικής ασφάλειας. Κατά προτεραιότητα οι προτεινόμενες κατευθύνσεις αλλαγών και μεταρρυθμίσεων αφορούν:

(α) τη δημιουργία δυνατοτήτων με στόχο την έγκαιρη ανίχνευση, πρόληψη και ταχεία αντίδραση στις προκύπτουσες κρίσεις ασφάλειας, μέσω ολοκληρωμένης και συντονισμένης προσέγγισης, τόσο συνολικά όσο και με τομεακές πρωτοβουλίες (π.χ. χρηματοπιστωτικές, ενεργειακές, απονομής δικαιοσύνης, επιβολής του νόμου, υγείας, μεταφορών) και με βάση τα διαθέσιμα εργαλεία.

(β) την αλλαγή του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου για την προστασία και την ενίσχυση της «ανθεκτικότητας» των κρίσιμων υποδομών προκειμένου να συμβαδίζει με τους εξελισσόμενους κινδύνους, να αντιμετωπίζει την αυξημένη διασύνδεση και αλληλεξάρτηση των διαφόρων τομέων κοινωνικής δραστηριότητας, να αποκτήσει την ικανότητα έγκαιρης προετοιμασίας για την αντιμετώπιση ανεπιθύμητων συμβάντων και επαρκούς σχεδιασμού για την αντίδρασή του σε αυτά και κυρίως να ενισχύσει την ικανότητά του να απορροφά, να ανακάμπτει και να προσαρμόζεται με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα. Ειδικότερα, η διασφάλιση της αδιάλειπτης λειτουργίας του διαδικτύου συνεπάγεται την προσαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας προκειμένου να εξασφαλιστεί ένα υψηλό επίπεδο ασφάλειας των συστημάτων δικτύων και πληροφοριών, περισσότερες επενδύσεις σε έρευνα και καινοτομία και μέριμνα για ανάπτυξη ή/και ενίσχυση των βασικών υποδομών και πόρων του διαδικτύου.

(γ) την ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των φορέων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σε κοινή κατεύθυνση όσον αφορά στην ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την ασφάλεια και εντατικότερη συνεργασία με άλλα κράτη καθώς και με τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ε.Ε. ώστε να οικοδομηθεί η κατανόηση και η ανταλλαγή που είναι αναγκαίες για την επίτευξη κοινών στόχων. Ειδικά όσον αφορά στην «κυβερνο- ασφάλεια», η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα και η δημιουργία «κομβικών χώρων γνώσης» (knowledge-hubs) είναι καθοριστικής σημασίας, δεδομένου ότι ο κλάδος κατέχει σημαντικό μέρος της ψηφιακής και μη ψηφιακής υποδομής που είναι κεντρικής σημασίας για την αποτελεσματική καταπολέμηση του εγκλήματος και της τρομοκρατίας.

(δ) την προσαρμογή των επαγγελματιών στους τομείς της επιβολής του νόμου και απονομής της δικαιοσύνης στις σύγχρονες μεθόδους επιβολής του νόμου και στη νέα και καινοτόμο τεχνολογία. Οι τεχνολογικές εξελίξεις και οι αναδυόμενες απειλές απαιτούν από τις αρχές επιβολής του νόμου την πρόσβαση σε νέα εργαλεία, την απόκτηση νέων δεξιοτήτων και την ανάπτυξη εναλλακτικών τεχνικών έρευνας. Η τεχνητή νοημοσύνη θα μπορούσε να λειτουργήσει ως ένα ισχυρό εργαλείο για την καταπολέμηση του εγκλήματος, δημιουργώντας τεράστιες ερευνητικές ικανότητες μέσω της ανάλυσης μεγάλου όγκου δεδομένων και της ταυτοποίησης «μοτίβων». Μπορεί, επίσης, να συμβάλει στον εντοπισμό στο διαδίκτυο υλικού τρομοκρατικού περιεχομένου ή ύποπτων συναλλαγών στις πωλήσεις επικίνδυνων προϊόντων ή/και να παρέχει βοήθεια σε πολίτες σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Για την αξιοποίηση αυτού του δυναμικού απαιτείται η σύνδεση της έρευνας, της καινοτομίας και των χρηστών της τεχνητής νοημοσύνης και η ενεργός συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα και των πανεπιστημίων.

(ε) την «ευαισθητοποίηση» της ελληνικής κοινωνίας σε θέματα ασφάλειας και την απόκτηση των δεξιοτήτων για τη βελτίωση της ετοιμότητάς της στην αντιμετώπιση πιθανών απειλών. Ακόμη και βασικές γνώσεις σχετικά με τις απειλές κατά της ασφάλειας και τον τρόπο αντιμετώπισής τους μπορούν να συνεισφέρουν ουσιαστικά στην «ανθεκτικότητα» της κοινωνίας. Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να υπάρξει για τις μειονότητες και για τα πιο ευάλωτα άτομα, όπως τα παιδιά ή/και οι γυναίκες που έχουν πέσει θύματα εμπορίας με σκοπό τη σεξουαλική εκμετάλλευση ή που εκτίθενται σε ενδοοικογενειακή βία. Η ενίσχυση των δεξιοτήτων του προσωπικού επιβολής του νόμου πρέπει να πραγματοποιείται ήδη από το πρώτο στάδιο και να συνεχίζεται καθ' όλη τη διάρκεια της επαγγελματικής σταδιοδρομίας του. Η κατάρτιση των υπηρεσιών επιβολής του νόμου σε θέματα ρατσισμού και ξενοφοβίας και κυρίως σε θέματα δικαιωμάτων των πολιτών πρέπει να αποτελέσουν ουσιώδη συνισταμένη της «κουλτούρας ασφάλειας» του προσωπικού τους. Επιπλέον, θα πρέπει να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για την ενίσχυση της συνεκτίμησης της ισότητας των φύλων, καθώς και της συμμετοχής των γυναικών στην επιβολή του νόμου.

Ο κατάλογος των αλλαγών και μεταρρυθμίσεων μπορεί να διευρυνθεί με σειρά γενικού και ειδικότερου χαρακτήρα προτάσεων που μπορεί να αφορούν:

- στην αξιοποίηση νέων τεχνολογικών εργαλείων για την ανάλυση κινδύνων και απειλών, με έμφαση στην ανάλυση των ανοιχτών πηγών και στον έγκαιρο εντοπισμό των απειλών δικτύων,
- στον εκσυγχρονισμό και στην αναβάθμιση των υπηρεσιών και των τμημάτων της Ελληνικής Αστυνομίας που ασχολούνται με το ζήτημα της ισλαμιστικής ριζοσπαστικοποίησης και της ρατσιστικής βίας,
- στην υιοθέτηση μίας στρατηγικής και επιχειρησιακής φιλοσοφίας προληπτικής λειτουργίας,
- στον σχεδιασμό και στην υιοθέτηση μίας ολοκληρωμένης πολιτικής Κοινοτικής Αστυνόμησης, η οποία θα δίνει έμφαση στην επίλυση προβλημάτων σε τοπικό επίπεδο και στην καλλιέργεια σχέσεων εμπιστοσύνης με τους πολίτες,
- στην ενσωμάτωση των υβριδικών απειλών στη διαχείριση κρίσεων ασφάλειας,
- στην εκπόνηση Εθνικού Σχεδίου για την προστασία των Κρίσιμων Υποδομών και στην ενίσχυση των συνεργειών με τον ιδιωτικό τομέα και τους λειτουργούς των Υποδομών,
- στην αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και των σύγχρονων Μέσων Επικοινωνίας για την άμεση επαφή των πολιτών με τις υπηρεσίες εσωτερικής ασφάλειας και τη διαρκή ενημέρωσή τους,
- στην εμπλοκή της Κοινότητας (Community Engagement) και στη δημιουργία Κοινοτικού συστήματος συλλογής πληροφοριών (Community Intelligence),
- στη διοργάνωση διακλαδικής άσκησης ετοιμότητας για την αξιολόγηση της δυνατότητας διαχείρισης πολλαπλών και διαφορετικών μορφών και εντάσεων κρίσεων και καθιέρωση της επαναληπτικής

διεξαγωγής της σε ετήσια βάση,

- στην αναβάθμιση της συνεργασίας με άλλες υπηρεσίες ασφαλείας στο εσωτερικό και το εξωτερικό. Στην δυναμική συμμετοχή και στρατηγική αξιοποίηση της συνεργασίας με Europol και Interpol,
- στην καθιέρωση μηχανισμού επικοινωνιακής διαχείρισης κρίσεων και αντιμετώπισης των επιπτώσεων της παραπληροφόρησης και των «ψευδών ειδήσεων» στην ασφάλεια,
- στην έμφαση στις δράσεις αντιμετώπισης της προπαγάνδας, της κινητοποίησης και της στρατολόγησης τρομοκρατών μέσω του διαδικτύου, στην ενίσχυση της επαγγελματικής διάστασης της εκπαίδευσης και της διά βίου μάθησης και την σύνδεσή της με το μοντέλο του «επαγγελματία του μέλλοντος», με έμφαση στις εκπαιδεύσεις για την αναγνώριση και την αντιμετώπιση των νέων απειλών,
- στην εφαρμογή ενιαίας διαδικασίας αντιτρομοκρατικής αντίδρασης,
- στην πλήρη εφαρμογή του πλαισίου για την προστασία των προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο της συλλογής και της επεξεργασίας εικόνας και ήχου από τεχνολογικά μέσα, και
- στη δημιουργία «Εθνικού Κέντρου Ερευνών και Ανάλυσης για την Τρομοκρατία και το Οργανωμένο Έγκλημα».

Ελληνική Αμυντική Βιομηχανία: Αλλαγή σελίδας;

Συγγραφείς :
Σπύρος Μπλαβούκος,
Πάνος Πολίτης-Λάμπρου
Θάνος Δελλατόλας

Απρίλιος 2023



Εισαγωγή

Το παρόν κείμενο πολιτικής θα εξετάσει τις τάσεις και τις δυναμικές που αναμένεται να διαμορφώσουν την πορεία της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας τα επόμενα χρόνια. Στο πλαίσιο αυτό, θα προσεγγίσει την ελληνική αμυντική βιομηχανία τόσο εντός της ευρύτερης πολιτικής οικονομίας της χώρας όσο και στο πλαίσιο των αλληλεπιδράσεων του τομέα της αμυντικής βιομηχανίας με την πολιτική και στρατιωτική ηγεσία της χώρας. Οι γεωπολιτικές εξελίξεις και οι αλλαγές στο περιβάλλον ασφάλειας θα συνδεθούν, επίσης, με αυτή την ευρύτερη προσέγγιση. Θα εξεταστεί επίσης η οξυνόμενη απειλή που αντιμετωπίζει η Ελλάδα από τη γειτονική Τουρκία και οι προοπτικές ανάδειξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε έναν ολοένα και πιο σημαντικό γεωπολιτικό και αμυντικό-βιομηχανικό δρώντα.

Στην πρώτη ενότητα, θα αξιολογηθεί συνοπτικά η κατάσταση της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας πριν από την έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης. Στη δεύτερη ενότητα, θα καταδειχθεί πώς η αλληλεπίδραση δύο ελληνικών κρίσεων, που διαδέχθηκαν περίπου η μία την άλλη, δημιούργησε συνέχειες και ασυνέχειες στο μοντέλο ανάπτυξης της αμυντικής βιομηχανίας της Ελλάδας: η δημοσιονομική κρίση που διήρκεσε από τα τέλη της δεκαετίας του 2000 έως τα τέλη της δεκαετίας του 2010 και, κατόπιν, η επιθετική και προκλητική συμπεριφορά της Τουρκίας έναντι της Ελλάδας, η οποία ξεκίνησε στα τέλη της δεκαετίας του 2010 και εξακολουθεί μέχρι και σήμερα. Στη συνέχεια, θα εξεταστεί πώς η ανάδειξη της ΕΕ σε έναν όλο και πιο σημαντικό δρώντα για τις επιχειρήσεις της αμυντικής βιομηχανίας στα κράτη μέλη της ΕΕ-27 μπορεί να λειτουργήσει ως μοχλός αλλαγής για την αμυντική βιομηχανία της Ελλάδας.

Στην τρίτη ενότητα, θα εξεταστεί η «διχοτομική» φύση του αμυντικού τομέα της Ελλάδας και οι δυνατότητες και προοπτικές λειτουργίας των αναδιαρθρωμένων κρατικών αμυντικών επιχειρήσεων και βιομηχανιών ως βασικών υπεργολάβων σε σημαντικές αγορές οπλικών συστημάτων ή αναβαθμίσεις του οπλοστασίου των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων. Θα εξεταστεί, επίσης, η σχέση με τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα που επιδιώκουν ευκαιρίες Έρευνας και Ανάπτυξης (Ε&Α), όπως αυτές δημιουργούνται από την ΕΕ και ευρωπαϊκούς φορείς και μέσα, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας (ΕΤΑ), καθώς και η αναγκαία πρόβλεψη για τη σύνδεση αυτών των έργων Ε&Α με τις μελλοντικές ανάγκες των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων.

Στην τέταρτη ενότητα θα επιχειρηθεί η σύνδεση των παραπάνω δομικών τάσεων και των συνέπειών τους με τα βαθιά ριζωμένα στοιχεία που στέκονται εμπόδιο στη δημιουργία ισχυρής ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας. Στην πέμπτη ενότητα, θα εξεταστεί η δυνατότητα υπέρβασης των διαφόρων εμποδίων και πραγματικής μεταρρύθμισης της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας. Οι καταληκτικές παρατηρήσεις του παρόντος Κειμένου Πολιτικής θα επιχειρήσουν τη σύνθεση των ευρημάτων του κειμένου.

Η προτέρα κατάσταση

Μετά την εισβολή της Τουρκίας στην Κύπρο το 1974 και για την ενίσχυση της εθνικής της ασφάλειας, η Ελλάδα έκανε σημαντικά βήματα για τη δημιουργία σοβαρής βιομηχανικής βάσης, η οποία αφορούσε στους τομείς της αεροναυπηγικής, της ναυπηγικής και της κατασκευής οχημάτων, μέσω της ίδρυσης επιχειρήσεων όπως η ΕΑΒ (Ελληνική Αμυντική Βιομηχανία) και η ΕΛΒΟ (Ελληνική Βιομηχανία Οχημάτων). Όμως, μετά το 1981, σε όλες τις κρατικές ή ελεγχόμενες από το κράτος επιχειρήσεις σε διάφορους τομείς, όπως η ενέργεια, οι τράπεζες και η μεταποίηση, κυριάρχησε η πολιτική της αναδιανομής, μέσω της επέκτασης των μισθολογίων των εν λόγω επιχειρήσεων.

Η νέα αυτή πραγματικότητα υπονόμωσε την προσπάθεια υλοποίησης βιώσιμων εταιρικών αποστολών στις μεγάλες επιχειρήσεις της αμυντικής βιομηχανίας που ελέγχονταν από το κράτος. Το υπερβολικό κόστος προσωπικού στερησε πόρους για επενδύσεις κεφαλαίου, η εισροή αξιοκρατικά αξιολογημένης τεχνογνωσίας περιθωριοποιήθηκε, ενώ τα πολιτικά οφέλη από τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης ενίσχυσαν τους ανταγωνισμούς μεταξύ των υπουργείων με τους πολιτικούς να μάχονται για τον έλεγχο αυτών των σημαντικών πηγών πελατειακών ωφελημάτων.¹ Τα χαρακτηριστικά αυτά της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας αποτέλεσαν, έτσι, κατά την περίοδο αυτή, τον κανόνα και όχι την εξαίρεση. Ολόκληρος ο δημόσιος τομέας, στενός και ευρύτερος, ήταν μάλιστα σε μεγάλο βαθμό δομημένος με τρόπο που λειτουργούσε προς όφελος των δημόσιων

¹ Για μια ανάλυση αυτής της εδραιωμένης κατάστασης στην ελληνική αμυντική βιομηχανία βλέπε, Ch. Kalloniatis & Ch. Kolias, (2021), Greece, στο K. Hartley & J. Belin (eds.) The Economics of the Defence Industry, Routledge Studies in Defence and Peace Economics, Routledge, 232-250.

υπαλλήλων και της πολιτικής τάξης που ήλεγχε τις αναπτυσσόμενες πελατειακές σχέσεις. Συνακόλουθα, η επίτευξη υψηλών επιδόσεων από πλευράς επιχειρήσεων αντέβαινε στη μεγιστοποίηση των πολιτικών ωφελημάτων που το εν λόγω πλαίσιο πολιτικής είχε σχεδιαστεί να παράγει. Η ίδια η ελληνική οικονομία, η οποία ήταν δομημένη μέσω αυτού του πελατειακού κράτους, ήταν προσανατολισμένη στην εγχώρια κατανάλωση σε αντίθεση με την παραγωγή διεθνώς ανταγωνιστικών προϊόντων και υπηρεσιών υψηλής προστιθέμενης αξίας.

Η πραγματικότητα αυτή είχε διττό αντίκτυπο για την αμυντική βιομηχανία. Πρώτον, οι ανάγκες των Ενόπλων Δυνάμεων, στον βαθμό που εξυπηρετούνταν από την ελληνική αμυντική βιομηχανία, στερούνταν *ipso facto* την προσαρμογή σε εξωτερικά καθορισμένα πρότυπα, δηλαδή στην απειλή που συνιστούσαν για την Ελλάδα οι ποσοτικά ανώτερες τουρκικές Ένοπλες Δυνάμεις, οι οποίες, επιπλέον, προμηθεύονταν από μία όλο και πιο ικανή τουρκική αμυντική βιομηχανία. Δεύτερον, ο όγκος των εξαγωγών που ήταν απαραίτητος για να επιτευχθούν οι αναγκαίες οικονομίες κλίμακας κατέστη «όνειρο θερινής νυκτός» λόγω της εξάρτησής τους από τις ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις ως του μοναδικού τους πελάτη. Κατά συνέπεια, η ελληνική αμυντική βιομηχανία δεν ήταν οικονομικά βιώσιμη και τεχνολογικά πολύτιμη για την εθνική άμυνα της Ελλάδας καθώς δεν παρήγαγε, μέσω εξαγωγών σε άλλες χώρες, την αναγκαία κερδοφορία για τις απαραίτητες επενδύσεις σε Ε&Α.

Επομένως, παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα από το 1974 έως το 2010 δαπάνησε 218 δισεκατομμύρια ευρώ για την προμήθεια όπλων, δεν απέκτησε ποτέ μια αμυντική βιομηχανία υψηλής ποιότητας, δηλαδή μια αμυντική βιομηχανία ικανή να ενισχύσει σημαντικά τις αμυντικές ικανότητες της χώρας συμβάλλοντας με θετικές δευτερογενείς συνεισφορές στην ελληνική οικονομία. Πράγματι, ο συνδυασμός υψηλών δαπανών για την προμήθεια οπλικών συστημάτων ελλείπει ενός ισχυρού εγχώριου τομέα και θετικών δευτερογενών συνεισφορών στην ελληνική οικονομία, θεωρήθηκε από τους εγχώριους μελετητές ως μια από τις αιτίες της ελληνικής δημοσιονομικής κρίσης.² Η αναφυόμενη δημοσιονομική κρίση οδήγησε, επίσης, σε δραματική μείωση των κονδυλίων του προϋπολογισμού που σχετίζονται με την άμυνα με επαχθείς επιπτώσεις για την αποτρεπτική ικανότητα της χώρας.³ Αξίζει, στο σημείο αυτό, να επισημανθεί ότι ούτε στην ελληνική ακαδημαϊκή συζήτηση έχουν τύχει ενδελεχούς και συστηματικής έρευνας αλλά ούτε και στον σχετικό δημόσιο διάλογο έχουν επαρκώς συζητηθεί οι θετικές συνέπειες που θα είχε τόσο για την ενίσχυση του οικοσυστήματος Ε&Α της χώρας όσο και για την ενίσχυση της αποτρεπτικής της ικανότητας μια ισχυρή και ανοιχτή στην καινοτομία ελληνική αμυντική βιομηχανία.

Ο διεθνής επιστημονικός διάλογος σχετικά με τον αντίκτυπο των κρατικών δαπανών στην ανάπτυξη και προμήθεια οπλικών συστημάτων με εθνική χρηματοδότηση στην εθνική άμυνα και την εθνική οικονομική ανάπτυξη εξαρτάται από την περίπτωση της υπό εξέταση χώρας.⁴ Όπως προκύπτει από τη μελέτη διαφόρων περιπτώσεων, η επιτυχημένη εγχώρια αμυντική βιομηχανία μπορεί να καταστεί κρίσιμη τόσο για την ενίσχυση των εθνικών αμυντικών ικανοτήτων μιας χώρας, μέσω της παροχής του σχετικού εξοπλισμού, της γνώσης και της τεχνογνωσίας, όσο και για την ανάπτυξη της γνώσης και των δεξιοτήτων που έχουν εφαρμογές στην ευρύτερη οικονομία της χώρας.⁵ Έχει, επίσης, αποδειχθεί ότι οι αμυντικές δαπάνες προσελκύουν (*crowd-in*) επενδύσεις στη μη στρατιωτική Ε&Α. Οι δαπάνες αυτές μπορούν να καλύψουν μέρος του σταθερού κόστους της μη στρατιωτικής Ε&Α, να δημιουργήσουν δευτερογενή αποτελέσματα σε συναφείς τεχνολογικούς τομείς και να μετριάσουν τους πιστωτικούς περιορισμούς που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις όταν συμμετέχουν σε μη αμυντικές δραστηριότητες Ε&Α με εγγενώς αβέβαιες εμπορικές προοπτικές αποδόσεων.⁶

2 O. Dimitraki & A. Kartsaklas, (2018), Sovereign Debt, deficits and defense spending, the case of Greece, *Defence and Peace Economics*, 29(6), 712-727.

3 Βλέπε σχετικά, Th. Dodos & Ch. Collias, (Μάρτιος, 2013) Greek defense spending in times of crisis: the urgent need for defence reform, ELIAMEP Thesis.

4 Για μια συζήτηση της βιβλιογραφίας βλέπε, D. Karamanis, (Ιούλιος, 2022), Defence partnerships, military expenditures, investment and economic growth: an analysis in PESCO countries, Paper No. 173, The Hellenic Observatory-LSE.

5 A. Dorman, M. Uttley & B. Wilson, (Απρίλιος, 2015), A benefit not a burden - The security, economic and strategic value of Britain's defence industry, The Policy Institute at King's, King's College London.

6 E. Moretti, C. Steinwenderand & J. Van Reenen, (Ιανουάριος, 2021), The Intellectual Spoils of war? Defense R&D, Productivity and International Spillovers, NBER Working Papers, National Bureau of Economic Research.

Μετάβαση σε ένα νέο μοντέλο: αναδιαμόρφωση της οικονομίας και της γεωπολιτικής

Η οικονομική κρίση που αντιμετώπισε η Ελλάδα από τα τέλη της δεκαετίας του 2000 και μετά, με τη συρρίκνωση του ΑΕΠ κατά 25% να προσομοιάζει με ύφεση που προκαλεί ένας πόλεμος, είχε ως αποτέλεσμα την πίεση των πιστωτών προς την Ελλάδα προκειμένου να περιοριστούν οι ζημιές από τις κρατικά ελεγχόμενες επιχειρήσεις. Σε αυτό το πλαίσιο πολιτικής, οι αιπρές εξελίξεις περιελάμβαναν την αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων και την προσέλκυση ξένων επενδυτών σε όλες σχεδόν τις κρατικά ελεγχόμενες επιχειρήσεις που σχετίζονται με την άμυνα.⁷ Κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης, οι δραστικές περικοπές στις πιστώσεις του προϋπολογισμού του Υπουργείου Άμυνας ώθησαν τις μικρές και μεσαίες ιδιωτικές επιχειρήσεις του αμυντικού τομέα στις ξένες αγορές ή/και στη συμμετοχή τους σε πανευρωπαϊκές κοινοπραξίες E&A. Στις προκηρύξεις του ETA για το 2021 όπου διατέθηκαν κονδύλια ύψους 1,2 δισεκατομμυρίων ευρώ, οι επιχειρήσεις της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας κατέλαβαν την εντυπωσιακή 5^η θέση στην ΕΕ-27, με εβδομήντα πέντε επιλεγμένες συμμετοχές.⁸

Επιπλέον, η πίεση των πιστωτών κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης ενίσχυσε την αποτελεσματικότητα του κράτους (state capacity). Για παράδειγμα, η είσπραξη των δημοσίων εσόδων και η παρακολούθηση των εθνικών δαπανών υγείας βελτιώθηκαν σε σημαντικό βαθμό μέσω της ολοκληρωμένης ψηφιοποίησης. Η εξέλιξη αυτή αύξησε τις προσδοκίες σχετικά με την ικανότητα του κράτους να παρέχει με αποτελεσματικότητα βασικές υπηρεσίες μέσω της αξιοποίησης της τεχνολογίας. Ως εκ τούτου, αυξήθηκε η επιρροή των τεχνολόγων, είτε ήταν πολιτικά διορισμένοι είτε μόνιμοι κρατικοί

λειτουργοί, στον κρατικό μηχανισμό. Συναφώς, οι φορείς της αγοράς ως προμηθευτές τεχνολογικών λύσεων στο κράτος και οι κρατικοί τεχνολόγοι ενίσχυσαν την αμοιβαία συμμαχία τους με σκοπό τη βελτίωση των παρεχόμενων δημόσιων πολιτικών.

Η «γεωπολιτική κρίση της Ελλάδας» συνδέεται με την επιθετική και προκλητική συμπεριφορά της Τουρκίας έναντι της Ελλάδας και ακολούθησε αμέσως μετά τον επίσημο τερματισμό της δημοσιονομικής κρίσης. Εν μέρει καθοδηγούμενη από εσωτερικές δυναμικές και προτεραιότητες και εν μέρει από τις ευκαιρίες που δημιούργησε η μερική απομάκρυνση των ΗΠΑ από την Ευρώπη και τη Μέση Ανατολή, η Τουρκία κατέστη μια μεσαίου μεγέθους δύναμη που δεν δίστασε να υιοθετήσει μια όλο και πιο επιθετική συμπεριφορά στην περιοχή της.⁹

Η πρωτοφανής αυτή γεωπολιτική εξέλιξη οδήγησε την Ελλάδα στην απόφαση ενίσχυσης πρωτίστως του Πολεμικού της Ναυτικού (ΠΝ) καθώς και της Πολεμικής της Αεροπορίας (ΠΑ) μέσω της απόκτησης ή/και αναβάθμισης εξαιρετικά προηγμένων μαχητικών αεροσκαφών και πολεμικών πλοίων, από τη Γαλλία και τις ΗΠΑ. Η απόφαση αυτή είχε διττό στόχο. Πρώτον, την επίτευξη ποιοτικού πλεονεκτήματος στις ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις έναντι των τουρκικών και, δεύτερον, την προσφορά εγγυήσεων έναντι της τουρκικής απειλής τόσο από την κυρίαρχη δύναμη της Μεσογείου, τις ΗΠΑ, όσο και από την ισχυρότερη στρατιωτική δύναμη της ΕΕ, τη Γαλλία.

Πρέπει, στο σημείο αυτό, να επισημανθεί ότι οι κορυφαίες χώρες παραγωγής αμυντικών προϊόντων, κράτη μέλη της ΕΕ και γεωπολιτικά ισχυρές, τείνουν να επιλέγουν, υπό την επιρροή των κορυφαίων αμυντικών εταιρειών τους, να προχωρήσουν μόνες τους. Για παράδειγμα, η Γαλλία αποφάσισε να αναπτύξει μόνη της το μαχητικό αεροσκάφος Rafale και να εξαιρεθεί από την κοινοπραξία Eurofighter για αυτόν ακριβώς τον λόγο, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980.¹⁰ Αυτή η προτίμηση της βιομηχανικής πολιτικής της Γαλλίας έχει καταστήσει, σχεδόν σαράντα χρόνια μετά, την απόκτηση αυτών των αεροσκαφών από την Ελλάδα αναπόσπαστο στοιχείο της αμυντικής συμμαχίας της χώρας μας με τη Γαλλία. Έτσι, η βιομηχανική λογική και οι γεωπολιτικές επιταγές αλληλοσυμπληρώθηκαν σε πλαίσιο διμερές αντί ενός ευρωπαϊκού πλαισίου.

Ωστόσο, το ξέσπασμα του πολέμου στην Ουκρανία ανέδειξε μια αντίρροπη τάση σε σχέση με την ακολουθούμενη διμερή προσέγγιση, αναβιβάζοντας την ΕΕ σε σημαντικότερο δρώντα στον αμυντικό τομέα. Πράγματι, η κατεύθυνση της ΕΕ και των κρατών μελών της κατέστη σαφής μετά την ρωσική εισβολή στην Ουκρανία: αύξηση

⁷ Βλέπε σχετικά, Ι.Γ. Μπέλλος, (2022), Στην τελική ευθεία η εξυγίανση 4 ΔΕΚΟ, *Καθημερινή*, 4.9.2022.

⁸ Βλέπε, Euro2day, (2022), Η Ελλάδα στην 5η θέση στη χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας, *Euro2day*, 26.7.2022.

⁹ Βλέπε σχετικά, Economist, (2021), As America retreats, regional rogues are on the rise, *The Economist*, 27.11.2021.

¹⁰ Βλέπε, A. Calcara (2020), Cooperation and non cooperation in European defence procurement, *Journal of European Integration*, 42(6), 799- 815.

των αμυντικών δαπανών και ενίσχυση των στρατιωτικών ικανοτήτων της Ένωσης.¹¹

Η ανάδυση της ευρωπαϊκής γεωπολιτικής διάστασης, μια διαδικασία που ξεκίνησε με την κατάκτηση της Κριμαίας από τη Ρωσική Ομοσπονδία το 2014 και κορυφώθηκε με τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία τον Φεβρουάριο του 2022, αποτέλεσε μια ακόμη πιο σημαντική ιστορική στροφή ακριβώς επειδή προηγήθηκαν επί μακρόν οι τεχνολογικές και βιομηχανικές εξελίξεις. Μετά την κατάρρευση του ανατολικού μπλοκ το 1989, τέθηκαν οι βάσεις για μια συντονισμένη προσπάθεια σε επίπεδο ΕΕ για έναν εξορθολογισμένο και κατάλληλα χρηματοδοτούμενο, σε επίπεδο Ε&Α και συμπαραγωγής, αμυντικό τομέα. Η μείωση των εθνικών αμυντικών προϋπολογισμών μετά το 1989, καθώς και το γεγονός ότι η μη στρατιωτική Ε&Α προηγείται της Ε&Α που σχετίζεται με την άμυνα —ειδικά σε τομείς με πολλά υποσχόμενες εφαρμογές στο πεδίο της μάχης, όπως η τεχνητή νοημοσύνη— ήταν οι κύριοι παράγοντες που οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη συντονισμένη αυτή προσπάθεια.¹² Έτσι, ενώ λόγω του πολέμου στην Ουκρανία οι εθνικοί αμυντικοί προϋπολογισμοί θα αυξηθούν, ο σχεδιασμός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν θα αποδειχθεί περιττός: ενθάρρυνση της συμπαραγωγής εντός της ΕΕ, εντοπισμός έργων που σχετίζονται με την άμυνα, προσπάθεια μεγιστοποίησης των ευκαιριών ορθής χρήσης στην χρηματοδότηση Ε&Α της ΕΕ και ενεργοποίηση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕΠ), η οποία θα παράσχει για πρώτη φορά στη βιομηχανία δάνεια ύψους 7 δισεκατομμυρίων ευρώ για έργα διπλής χρήσης. Όλα τα παραπάνω καταδεικνύουν τα μοναδικά πλεονεκτήματα της ΕΕ να λειτουργήσει ως μηχανισμός συντονισμού μεταξύ εθνικών κρατών που κινητοποιούνται από έναν κοινό σκοπό και στόχο.¹³

Μετάβαση σε ένα νέο μοντέλο: αναδιαμόρφωση της οικονομίας και της γεωπολιτικής

Πώς ακριβώς, όμως, αυτές οι δύο –χρονικά διαδοχικές αλλά και βαθιά αλληλένδετες λόγω της διαρκούς επίδρασης της πρώτης— κρίσεις της Ελλάδας (η δημοσιονομική και η γεωπολιτική) αλληλεπιδρούν μεταξύ τους καθώς και με τις ευρωπαϊκές εξελίξεις διαμορφώνοντας έτσι την ελληνική αμυντική βιομηχανία; Η οφειλόμενη στην κρίση αναδιάρθρωση των κρατικών επιχειρήσεων της Ελλάδας, που ασχολούνται αποκλειστικά ή εν μέρει με δραστηριότητες της αμυντικής βιομηχανίας, ενισχύει την ικανότητά τους να αναλαμβάνουν εργασίες υπεργολαβίας. Η δυνατότητα ανάληψης υπεργολαβιών δημιουργήθηκε από την ελληνική γεωπολιτική κρίση που προκάλεσε την επιτάχυνση του προγράμματος απόκτησης και αναβάθμισης διαφόρων οπλικών συστημάτων.¹⁴ Τούτου λεχθέντος, η ίδια η φύση αυτής της γεωπολιτικά καθοδηγούμενης επιτάχυνσης των προμηθειών σήμαινε είτε μηδενική είτε μη-προσχεδιασμένη συμμετοχή της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας όσον αφορά στην απόκτηση των αεροσκαφών Rafale (κυρίως μιας μεταχειρισμένης παρτίδας που αποκτήθηκε απευθείας από τη γαλλική Πολεμική Αεροπορία) καθώς και την περιορισμένη συμμετοχή ελληνικών εταιρειών στην κατασκευή των νεότευκτων γαλλικών φρεγατών Belh@rra.¹⁵

Οι ταχύτατα επιδεινούμενες ελληνοτουρκικές σχέσεις κατέστησαν αναγκαία, όπως ήταν φυσικό, την ταχεία λήψη αποφάσεων εκ μέρους των φορέων χάραξης πολιτικής στην Ελλάδα. Η διαδικασία επιτάχυνσης του χρονοδιαγράμματος προμηθειών, καθώς και η ανάγκη σύνδεσης της προμήθειας οπλικών συστημάτων με την ενίσχυση των αμυντικών συμμαχιών κατέστησαν το Γραφείο του Πρωθυπουργού κεντρικό δρώντα λήψης των σχετικών αποφάσεων. Είναι σκόπιμο να επισημανθεί στο σημείο αυτό ότι δεν έχουν υπάρξει σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο προμηθειών του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας ούτε έχουν αναμορφωθεί οι λειτουργίες της Γενικής Διεύθυνσης Αμυντικών Επενδύσεων και Εξοπλισμών. Επίσης, το Γραφείο του Πρωθυπουργού δεν ηγήθηκε μιας διυπουργικής προσπάθειας —στην οποία ενδεικτικά θα συμμετείχαν τα

¹¹ Για τον αντίκτυπο του πολέμου στην Ουκρανία στην ευρωπαϊκή αμυντική πολιτική βλέπε, J. Barigazzi, D.M. Herszenhorn & M. de La Baune, (2022), Ukraine war pushes Brussels to break a taboo with joint arms spending plan, *Politico*, 17.5.2022; T. Lawrenson, (2022), Russia's war and the accelerating pace of EU defence initiatives, *International Institute of Defence Studies*, 24.10.2022.

¹² Για μια περιγραφή αυτής της εξελισσόμενης αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον τομέα της άμυνας, η οποία υποστηρίζεται όλο και περισσότερο από τα κράτη μέλη της ΕΕ βλέπε, D. Fiott & M. Ketselidis, (Μάρτιος, 2022), *EU Civil-Defence Synergies: Understanding the challenges and drivers of change*, Policy Paper, *Armament Industry European Research Group*.

¹³ Βλέπε ενδεικτικά, European Commission, (2021), *Defence Industry: The Commission kick-starts the European Defence Fund with 1.2 billion euros and awards 26 new industrial projects form more than 158 million euros*, Press Release, 30.6.2021; H. Foy, (2022), Brussels plans to help finance joint weapons procurement by states, *Financial Times*, 20.7.2022; European Investment Bank, (2022), *EIB approves European Security Initiative, confirms Ukraine disbursement and backs euro 543 million business and clean energy investment*, Press Release, 10.3.2022.

¹⁴ Βλ. σχετικά, S. Plakoudas, (Δεκέμβριος, 2021), The Recent Turnaround of the Greek Defence Industry, *Newlines Institute*.

¹⁵ Σ. Βλάσσης, (2022), Υπογραφή συμβάσεων της Naval Group με 5 ελληνικές εταιρείες, *Δούρειος Ίππος*, 19.10.2022.

Υπουργεία

Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών, Ανάπτυξης, Προστασίας του Πολίτη, Εμπορικής Ναυτιλίας, Ψηφιακής Διακυβέρνησης— που θα είχε ως στόχο να θέσει τις βάσεις για μια αναγεννημένη αμυντική βιομηχανία σε συγχρονισμό με τις αμυντικές ανάγκες της χώρας.

Όμως, υπό την καθοδήγηση του Υπουργείου Οικονομικών, η κυβέρνηση προχώρησε στη λήψη των μέτρων που απαιτούνταν για την ανακεφαλοποίηση και την αναδιάρθρωση των κύριων επιχειρήσεων που εμπλέκονται στην άμυνα προκειμένου οι τελευταίες να καταφέρουν να προσελκύσουν εξωτερικά κεφάλαια και τεχνογνωσία.¹⁶ Πρέπει να επισημανθεί ότι η οικονομική και η γεωπολιτική επιταγή είναι πλήρως ευθυγραμμισμένες. Συνακόλουθα, οι Έλληνες υπεργολάβοι δεν μπορούν να συνεχίσουν να δημιουργούν ζημίες, ούτε μπορούν οι ανεπάρκειες που υπονομεύουν την έγκαιρη και ποιοτική εκτέλεση των υπεργολαβικών τους εργασιών να αποδυναμώνουν την στρατιωτική αποτροπή της Ελλάδας ενώ η χώρα ζει υπό την σκιά παρατεταμένων και συνεχώς αυξανόμενων τουρκικών απειλών.

Με βάση την παραπάνω ανάλυση, η εικόνα είναι πλέον αρκετά καθαρή. Από τρεις μέχρι τέσσερις κορυφαίες κρατικές επιχειρήσεις του αμυντικού τομέα της Ελλάδας (που βρίσκονται σε διαδικασία μερικής ή ολικής ιδιωτικοποίησης) αναλαμβάνουν ή πρόκειται να αναλάβουν μακροπρόθεσμες αναθέσεις ως υπεργολάβοι των μεγάλων ξένων αμυντικών εταιρειών που παρέχουν στις ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις τις κύριες οπλικές πλατφόρμες τους, δηλαδή μαχητικά αεροσκάφη, φρεγάτες και κορβέτες του ΠΝ, άρματα μάχης και οχήματα μάχης πεζικού. Οι επιχειρήσεις αυτές είναι η ΕΑΒ (αεροδιαστημική), τα ναυπηγεία Σκαραμαγκά και Ελευσίνας, η ΕΛΒΟ (άρματα μάχης και άλλα οχήματα του Ελληνικού Στρατού-ΕΣ), και η ΕΑΣ (πυρομαχικά και όπλα του ΕΣ, κυρίως). Οι πραγματικές ή πιθανές αμυντικές βιομηχανίες του εξωτερικού προέρχονται από τις ΗΠΑ, από τα ισχυρότερα κράτη μέλη της ΕΕ, όπως η Γαλλία, η Γερμανία, και πιθανόν από την Ιταλία ή/και το Ισραήλ. Δεν είναι τυχαίο ότι αυτές οι χώρες διαθέτουν το γεωπολιτικό εκτόπισμα που χρειάζεται η Ελλάδα για να αντιμετωπίσει την αυξανόμενη τουρκική απειλή. Κατασκευάζουν, επίσης, τα οπλικά συστήματα αιχμής που χρειάζονται οι ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις για να διατηρήσουν την ποιοτική ισορροπία ή και να αποκτήσουν υπεροχή έναντι των τουρκικών Ενόπλων Δυνάμεων.

Προκειμένου, βεβαίως, να αποδώσουν αυτές οι αναθέσεις και υπεργολαβίες τόσο για τις Ένοπλες Δυνάμεις όσο και για την ελληνική οικονομία θα πρέπει οι εμπλεκόμενες ελληνικές επιχειρήσεις να έχουν την ευκαιρία να προσθέσουν αξία στο τελικό προϊόν. Πρέπει, επίσης, να τους δοθεί το δικαίωμα να πωλούν την προστιθέμενη αυτή αξία, ενσωματωμένη στο σχετικό τμήμα της υπεργολαβίας τους, σε άλλους αλλοδαπούς αγοραστές. Μόνο έτσι θα καλυφθεί ή/και θα υπερκαλυφθεί το σημαντικό κόστος σε χρήμα και χρόνο, το οποίο προκύπτει από τις αντι-οικονομίες κλίμακας που συνεπάγεται η υπεργολαβία. Για να συμβεί αυτό, η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να ξεκινήσει σκληρές διαπραγματεύσεις με τις πωλήτριες χώρες, οι εμπλεκόμενες ελληνικές επιχειρήσεις θα πρέπει να είναι καλά διοικούμενες και καλά κεφαλαιοποιημένες, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στην πρόκληση και το ελληνικό κράτος θα πρέπει να παράσχει σε αυτές τις επιχειρήσεις τους κρίσιμους αναγκαίους πόρους.

Όσον αφορά στις μικρότερες ιδιωτικές επιχειρήσεις του αμυντικού τομέα και τις ερευνητικές ομάδες σε ελληνικά πανεπιστήμια και ερευνητικά ινστιτούτα που συμμετέχουν σε έργα Ε&Α του ΕΤΑ ή σε άλλες χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ πρωτοβουλίες Ε&Α «διπλής χρήσης» (dual use), όπως από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας (ΕΣΕ-European Research Council), είναι σκόπιμο να σημειωθεί ότι αυτές πραγματοποιούνται χωρίς επαρκή συντονισμό από το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας. Αυτή η απουσία εμπλοκής και συντονισμού από την πλευρά του κράτους αφορά τόσο στην κάλυψη άμεσων εθνικών αμυντικών αναγκών όσο και στην ενσωμάτωση της Ε&Α από τις ελληνικές αμυντικές επιχειρήσεις στον σχεδιασμό των μελλοντικών αναγκών των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων.

Χαρακτηριστική απόδειξη αυτής της ανεπάρκειας είναι το γεγονός ότι η εξέχουσα θέση που κατέχει παγκοσμίως η Τουρκία στην παραγωγή και επιτυχή χρήση Μη- Επανδρωμένων Αεροχημάτων (UAVs) δεν οδήγησε την ελληνική πολιτική και στρατιωτική ηγεσία να προσκαλέσει τις ελληνικές αμυντικές εταιρείες και επιχειρήσεις καθώς και την επιστημονική και ερευνητική κοινότητα της χώρας είτε να παράγουν μια εξίσου καινοτόμο παγκοσμίως δέσμη αντιμέτρων είτε να επιχειρήσουν την παραγωγή παρόμοιου ή ανώτερου UAV από εκείνα που αναπτύσσει η αμυντική βιομηχανία της Τουρκίας. Είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι σε αυτή την κατεύθυνση δραστηριοποιούνται διάφορες επιστημονικές ομάδες στην Ελλάδα, είτε σε κρατικά πανεπιστήμια είτε σε ερευνητικά ινστιτούτα. Όμως, η δραστηριοποίηση αυτή γίνεται με δική τους πρωτοβουλία και με πενιχρή κρατική χρηματοδότηση ή μέσω της συμμετοχής σε ευρωπαϊκές κοινοπραξίες που θέτουν στόχους χωρίς κανένας από αυτούς να καθορίζεται από τις ανάγκες εθνικής ασφάλειας της Ελλάδας.¹⁷ Η ελληνική

¹⁶ Για μια περιγραφή της αναδιάρθρωσης της ΕΑΒ από το Υπουργείο Οικονομικών από την παρούσα κυβέρνηση βλ. Σ. Βλάσης, «Αερομαχίες» για την ΕΑΒ και την Ελληνική Αμυντική Βιομηχανία, *Δούρειος Ίππος*, 31.10.2022. Για μια περιγραφή της αναδιάρθρωσης των δύο κύριων ναυπηγείων βλ. Ι.Γ. Μπέλλος, (2022), Σε διαβούλευση η εξυγίανση των Ναυπηγείων Ελευσίνας-Εφικτή η ολοκλήρωση της μεταβίβασης του Σκαραμαγκά μέσα στο φθινόπωρο, *Καθημερινή*, 09.7.2022

κυβέρνηση κινήθηκε προς την ελληνική ερευνητική κοινότητα υψηλής τεχνολογίας χρηματοδοτώντας την E&A για τη δημιουργία ενός ελληνικού drone από συγκεκριμένο πανεπιστημιακό ερευνητικό κέντρο,¹⁸ αν και η πρωτοβουλία αυτή, όπως και η χρηματοδότηση με 1,5 εκατομμύριο ευρώ,¹⁹ αναλήφθηκε από το Υπουργείο Οικονομικών και όχι από το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας. Για να γίνει αντιληπτή η αναντιστοιχία μεταξύ του μεγέθους της πρόκλησης και του μεγέθους των πόρων που έχουν δεσμευτεί, αρκεί να αναφερθεί ότι η κυβέρνηση της Ταϊβάν ανακοίνωσε ένα τριετές πρόγραμμα ύψους 1,6 δισεκατομμυρίων δολαρίων στον ίδιο τομέα. Στο πλαίσιο αυτού του προγράμματος, οι επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα της Ταϊβάν καλούνται να αναπτύξουν σειρά συστημάτων UAV ειδικά σχεδιασμένων για ενδεχόμενη πολεμική αντιπαράθεση με την Κίνα.²⁰

Δεν έχει, επίσης, ακόμα τύχει επαρκούς προσοχής από το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας ο αναπτυσσόμενος, αν και μη-στρατιωτικά προσανατολισμένος, τομέας της υψηλής τεχνολογίας προκειμένου να τεθούν οι βάσεις για μια παραγωγική συνεργασία μαζί του. Ωστόσο, ο τομέας αυτός καθίσταται όλο και πιο ισχυρός όσον αφορά στην προσέλκυση πόρων και επιστημονικών γνώσεων, τόσο εγχώριων όσο και διεθνών, προκειμένου να αναπτύξει, σε περιορισμένα χρονικά πλαίσια, προϊόντα και υπηρεσίες υψηλής τεχνολογίας. Πράγματι, η εξέλιξη αυτή έχει προκύψει κυρίως από την στήριξη της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ). Η τελευταία συμμετείχε στις διαπραγματεύσεις με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), οι οποίες οδήγησαν την ΕΤΕπ να επενδύσει σε εταιρείες ιδιωτικών κεφαλαίων που έχουν καθοριστική σημασία για την ανάπτυξη των νεοφυών επιχειρήσεων υψηλής τεχνολογίας στην Ελλάδα. Ορισμένοι από τους πρωταγωνιστές της ελληνικής νεοφυούς επιχειρηματικής σκηνής που εκπροσωπούνται στο συμβουλευτικό όργανο της κυβέρνησης για την E&A, δηλαδή το Εθνικό Συμβούλιο Έρευνας, Τεχνολογίας και Καινοτομίας (ΕΣΕΤΕΚ), σημείωσαν το ενδιαφέρον της κυβέρνησης να υιοθετήσει κάποιες από τις κατατεθειμένες προτάσεις και, μέσω της προώθησης σχετικών νομοσχεδίων, να διευκολύνει την ανάπτυξη του τομέα των νεοφυών επιχειρήσεων υψηλής τεχνολογίας.²¹ Όντως, το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας συνεργάστηκε με το Υπουργείο Ανάπτυξης (τον πολιτικό προϊστάμενο της ΓΓΕΤ) για την εξεύρεση πόρων από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανασυγκρότησης της ΕΕ όσον αφορά στην ανάπτυξη του επιχειρησιακού αυτόνομου συστήματος «Thorax» για την αντιμετώπιση των υβριδικών απειλών.²² Ναι μεν η συνεργασία αυτή συνιστά αναμφίβολα θετική εξέλιξη, απέχει, εν τούτοις, από την προαναφερθείσα θεσμοθετημένη στρατηγική που στοχεύει στην E&A για μη στρατιωτικές χρήσεις και η οποία υλοποιείται με τη συνεργασία των ελληνικών νεοφυών επιχειρήσεων υψηλής τεχνολογίας, του Υπουργείου Ανάπτυξης και του ΕΣΕΤΕΚ.

Αυτή η υστέρηση καινοτομίας και πειραματισμού εκ μέρους του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας έρχεται σε αντίθεση με άλλες περισσότερο παραγωγικές κυβερνητικές πρωτοβουλίες που δρομολογήθηκαν είτε σε υπουργικό επίπεδο είτε από το ίδιο το γραφείο του Πρωθυπουργού για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19. Η ανάπτυξη του κυβερνητικού προγράμματος εμβολιασμού και η μέθοδος ελέγχου των επισκεπτών από το εξωτερικό συνιστούν δύο παραδείγματα τα οποία χαρακτηρίζονται τόσο από την επιτυχή σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα όσο και από την εφαρμογή της επιστημονικής εμπειρογνωμοσύνης, που αποτελεί θεμέλιο για την αντιμετώπιση σημαντικών πολιτικών προκλήσεων.²³ Ιδιαίτερα το πρόγραμμα εμβολιασμού της κυβέρνησης αναδεικνύει το σημείο που αναφέραμε στην πρώτη ενότητα: ότι δηλαδή η πίεση των πιστωτών κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης ενίσχυσε την ικανότητα και την αποτελεσματικότητα του κράτους σε μια σειρά μη οικονομικού χαρακτήρα κρίσεων. Οι βελτιώσεις αυτές του κράτους βασίστηκαν στην αξιοποίηση της τεχνολογικής εμπειρογνωμοσύνης και της επιστημονικής γνώσης.

Όπως επιβεβαιώνουν τα παραπάνω παραδείγματα, σε τομείς που δεν σχετίζονται με την άμυνα, η κυβέρνηση έχει επιδείξει πολύ μεγαλύτερη ικανότητα και πολιτική βούληση από τον μέσο όρο των προηγούμενων κυβερνήσεων όσον αφορά στην προώθηση της καινοτομίας που θα υποστηρίζεται από τεχνολογία και επιστημονική γνώση. Γιατί αυτό δεν συνέβη στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, το Υπουργείο που θα πρέπει να βασίζεται κατεξοχήν και περισσότερο από όλα τα άλλα Υπουργεία στην υψηλή τεχνολογία; Οι λόγοι συνδέονται με την απορρόφηση της πολιτικής ηγεσίας της χώρας: (α) από την με ιλιγγιώδη ταχύτητα εξελισσόμενη προσπάθεια επανεξοπλισμού των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων με δοκιμασμένα οπτικά συστήματα που

17 Σ. Βλάσσης, (2022), Τελειοποίηση και έτοιμο για δοκιμές το σύστημα anti-drone του EKETA, Δούρειος Ίππος, 09.07.2022.

18 Για μια ανασκόπηση των ενεργειών που έχουν γίνει μέχρι στιγμής όσον αφορά στην ανάπτυξη ενός ελληνικού drone βλέπε, Σ. Βλάσσης, (2022), Η θραύση των drone και οι ελληνικές δυνατότητες, Δούρειος Ίππος, 30.5.2022.

19 Για μια κριτική της κυβερνητικής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της σχέσης μεταξύ των υπουργείων Οικονομικών βλέπε, Σ. Βλάσσης, (2022), Ο χώρος των drone - UAV και η απουσία κρατικής πολιτικής στην Ελλάδα, Δούρειος Ίππος, 18.01.2022; Σ. Βλάσσης, (2001), Σταϊκούρας για ΑΡΧΥΤΑΣ - Γιατί όχι ένα αναπτυξιακό πρόγραμμα και με τα ΕΑΣ, Δούρειος Ίππος, 03.12.2001.

20 K. Hill, (2022), Taiwan rallies drone makers to prepare military for China threat, Financial Times, 08.11.2022.

21 Βλέπε τον απολογισμό ενός εκ των έσω για αυτή τη συνεργασία, Α. Δοξιάδης, (2022), Οι εθελοντές των μεταρρυθμίσεων, Καθημερινή, 06.11. 2022.

22 Β. Νέδος, (2022), «Thorax» κατά υβριδικών απειλών, Καθημερινή, 17.02.2022.

23 Για την εξάπλωση του μηχανισμού τεστ των επισκεπτών από το εξωτερικό κατά τη διάρκεια της πανδημίας με τη συμμετοχή ερευνητικής ομάδας υπό την ηγεσία Έλληνα επιστήμονα της διασποράς βλέπε, K. Dracopoulos, (Σεπτέμβριος, 2020), Give me a place to stand and, with a lever, I will move the whole world, Pandemic blog, Greek Diaspora Project-SEESOX.

εισάγονται από το εξωτερικό, και (β) από την ενίσχυση και εμπέδωση των γεωπολιτικών και στρατηγικών της συμμαχιών μέσω αυτού του επανεξοπλισμού. Αν και τα παραπάνω συνιστούν την ενδεδειγμένη πορεία δράσης στην υφιστάμενη γεωπολιτική συγκυρία, δεν συνεισφέρουν στην αναβάθμιση της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας.

Ταυτόχρονα, η εκθετική αύξηση των δραστηριοτήτων των τουρκικών Ενόπλων Δυνάμεων, ο σχεδιασμός σεναρίων για μια σειρά από ενδεχόμενα που μπορεί να προκύψουν λόγω της ολοένα και πιο επιθετικής και προκλητικής συμπεριφοράς της Τουρκίας²⁴ και, τέλος, ο πολλαπλασιασμός των κοινών ασκήσεων με τους συμμάχους της Ελλάδας αυξάνουν τις επιχειρησιακές απαιτήσεις των Ενόπλων Δυνάμεων και περιορίζουν αντικειμενικά την ικανότητα στοχοπροσήλωσης στην ανάπτυξη μιας συγκροτημένης στρατηγικής για την αμυντική βιομηχανία της χώρας. Για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της πολύμηνης κρίσης με την Τουρκία του 2020, οι ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις, και ειδικότερα το ΠΝ, λειτούργησαν σε εξαιρετικά υψηλούς ρυθμούς επιχειρησιακής ετοιμότητας επί περίοδο τριών μηνών, με συνακόλουθες τεράστιες επιβαρύνσεις στο προσωπικό, τον εξοπλισμό και τους συναφείς προϋπολογισμούς.²⁵

Το τελικό αποτέλεσμα αυτής της «ήττας του σημαντικού από το επείγον» είναι ένας διχοτομημένος αμυντικός τομέας. Τα χρηματοδοτικά εργαλεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής χρηματοδοτούν την ανάπτυξη της E&A, της αμυντικής βιομηχανίας, η οποία, όμως, εξακολουθεί να παραμένει αποσυνδεδεμένη από την ευρύτερη αμυντική προσπάθεια της Ελλάδας. Αντίθετα, οι διμερείς στρατηγικές συμμαχίες και συνεργασίες της Ελλάδας στον τομέα των στρατιωτικών προμηθειών, όπου συμμετέχουν και ελληνικές αμυντικές εταιρείες, έχουν αυξηθεί σημαντικά και αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της ελληνικής αποτρεπτικής ισχύος αναφορικά με την Τουρκία. Παρακάτω θα εξεταστεί κατά πόσον θα μπορούσε να ξεπεράσει η ελληνική αμυντική βιομηχανία τα όρια των διμερών αμυντικών-βιομηχανικών συνεργασιών και να αναπτυχθεί περαιτέρω μέσω της αξιοποίησης τόσο εθνικών όσο και ευρωπαϊκών πόρων.

Αλλαγή σελίδας; Η πορεία από τη διχοτόμηση στη σύγκλιση

Φαίνεται να γίνεται όλο και περισσότερο αποδεκτή η ανάγκη μεγαλύτερης θεσμοθέτησης της σχέσης μεταξύ του ελληνικού Υπουργείου Άμυνας και της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας, η οποία θα μπορούσε, σε πρώτη φάση, να αφορά στη δημιουργία ενός Υφυπουργείου καθώς και μιας Διεύθυνσης για την ελληνική αμυντική βιομηχανία στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας.

Θα μπορούσε να υποστηριχτεί με σχετική ασφάλεια ότι, με δεδομένη την πίεση που ασκεί η αυξανόμενη διεκδικητικότητα της Τουρκίας, οποιαδήποτε ελληνική κυβέρνηση θα κατέληγε στην επιλογή που έκανε η σημερινή κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας (ΝΔ), δηλαδή να αγοράσει «από το ράφι» προκειμένου να συμπίεσει χρονικά την αναβάθμιση των μαχητικών ικανοτήτων των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων και να εδραιώσει τις συμμαχίες της χώρας με συγκεκριμένες μεγάλες δυνάμεις, συγκεκριμένα τις ΗΠΑ και την Γαλλία. Ωστόσο, αυτή η αναγκαιότητα έδωσε επίσης την ευκαιρία στα μεγάλα κόμματα της αντιπολίτευσης να επικρίνουν την πολύ χαμηλή συμμετοχή των ελληνικών επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις.²⁶ Πρέπει, στο σημείο αυτό, να επισημανθεί ότι όταν ο ΣΥΡΙΖΑ ήταν στην κυβέρνηση επέλεξε να προχωρήσει σε προμήθειες αμυντικού υλικού με τον κύριο εξωτερικό πάροχο ασφάλειας της Ελλάδας, δηλαδή τις ΗΠΑ, μέσω της αναβάθμισης των F16 στην έκδοση Vigor καθώς και μέσω της αναβάθμισης των αεροσκαφών θαλάσσιας επιτήρησης P3 Orion. Μέχρι

24 Β. Νέδος, (2022), Διεργασίες για μαπαράζ ασκήσεων - Με τη συμμετοχή δυνάμεων ΗΠΑ και Γαλλίας κατά την «διπλή» προεκλογική περίοδο, Καθημερινή, 11.11.2022.

25 Βλέπε Μ. Χαραλαμπίδης, (2020), Απίστευτο: Οι Τουρκικές προκλήσεις κόστισαν στην Ελλάδα...100 εκατομμύρια ευρώ, Τα Νέα, 23.11.2020.

26 Για μια τυπική αντιπολιτευτική κριτική βλέπε το άρθρο του πρώην αρχηγού του Γενικού Επιτελείου Στρατού και πρώην υπουργού Άμυνας, Ναύαρχου ε.α. Ε. Αποστολάκη, ο οποίος συνδέεται με το αριστερό κόμμα του ΣΥΡΙΖΑ, Ε. Αποστολάκης, (2022), Μια χαμένη ευκαιρία για την αμυντική βιομηχανία, Τα Νέα, 22-23.10.2022.

τις επόμενες βουλευτικές εκλογές δεν αποκλείεται η προγραμματική σύγκλιση όλων των μεγάλων κομμάτων σχετικά με την ανάγκη θεσμοθέτησης από το κράτος της πολιτικής για την ελληνική αμυντική βιομηχανία με τρόπο που θα σηματοδοτεί τη δέσμευσή για την επίτευξη καινοτομίας στον αμυντικό τομέα.

Η θεσμοθέτηση, όμως, αυτή δεν είναι από μόνη της αρκετή εάν δεν δρομολογηθούν αλλαγές και μεταρρυθμίσεις σε σχέση με πολύ μεγαλύτερες προκλήσεις. Η προώθηση θεσμικών αλλαγών και του στοιχείου της καινοτομίας, όπως η δημιουργία ενός Υφυπουργείου Αμυντικής Βιομηχανίας θα είναι αποτελεσματικές στον βαθμό που θα αξιοποιήσουν τους σχετικούς διαθέσιμους πόρους.

Το πρώτο και μεγαλύτερο εμπόδιο είναι η επανεξισορρόπηση των αμυντικών δαπανών. Η ισορροπία πρέπει να καταστεί πιο ευνοϊκή, από ό,τι ήταν ιστορικά, προς τις κεφαλαιουχικές δαπάνες. Ειδικότερα, η Ε&Α, τόσο εκτός όσο και εντός του αμυντικού προϋπολογισμού, δεν πρέπει να γίνεται θύμα αναδιανεμητικών επιλογών. Ελλείψει μιας τέτοιας εξισορρόπησης, η ελληνική αμυντική βιομηχανία του μέλλοντος, ενώ θα μπορεί να είναι ικανός υπεργολάβος ξένων εταιρειών, θα αντιμετωπίσει σημαντικές δυσκολίες περαιτέρω εξέλιξης. Οι πόροι που χρειάζεται η εγχώρια αμυντική βιομηχανία είτε για να είναι καινοτόμος μέσω της συμμετοχής της σε πανευρωπαϊκές ή ΝΑΤΟϊκές κοινοπραξίες είτε για να αναπτύξει προϊόντα και υπηρεσίες για τις ιδιαίτερες αμυντικές ανάγκες της χώρας απλά δεν θα είναι διαθέσιμοι (π.χ. ανάγκες που αφορούν στην περιμετρική άμυνα σε ένα αρχιπελαγικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από πολλά νησιά διαφορετικού μεγέθους). Αρκεί να αναφερθεί στο σημείο αυτό ότι η σχετική βιβλιογραφία θεωρεί τις αναδιανεμητικές πιέσεις ως ένα σημαντικό εμπόδιο στη διάθεση επαρκών πόρων στο οικοσύστημα Ε&Α μιας χώρας.²⁷

Αν και το παρόν κείμενο πολιτικής δεν αποτελεί τον κατάλληλο χώρο για μια εκτενή συζήτηση σχετικά με τη δημοσιονομική πολιτική της Ελλάδας, αρκεί να επισημανθεί ότι, γενικότερα, οι αναδιανεμητικές επιλογές που περιορίζουν τη διάθεση πόρων για αμυντική Ε&Α εντοπίζονται επίσης και εντός του πλαισίου του συστήματος εθνικής ασφάλειας μιας χώρας. Στην περίπτωση της Ελλάδας, αυτό μπορεί να συμβεί μέσω υπερβολικών πιστώσεων στον προϋπολογισμό για δαπάνες προσωπικού. Για παράδειγμα, μετά την μακρά κρίση με την Τουρκία το 2020, η Ελλάδα προχώρησε στην πρόσληψη περισσότερων συνοριοφυλάκων, αντί να χρησιμοποιεί για τον ρόλο αυτό στρατεύσιμους.²⁸ Αντίθετα, το Ισραήλ πρόσφατα διέθεσε γυναίκες στρατεύσιμες σε μονάδες τεθωρακισμένων που υπηρετούν στο σώμα συνοριακής άμυνας που βρίσκεται στα σύνορα του Ισραήλ με την Ιορδανία και την Αίγυπτο.²⁹ Η σύγκριση ανάμεσα στις δύο περιπτώσεις είναι πραγματικά χαρακτηριστική: από τη μία πλευρά μια χώρα που επεκτείνει συγκριτικά υψηλού δημοσιονομικού κόστους δικαιώματα για να καλύψει τις ανάγκες εθνικής ασφάλειας (μόνιμη απασχόληση χαμηλής ειδίκευσης στον δημόσιο τομέα σε παραμεθόριες περιοχές) και, από την άλλη, μια χώρα που επεκτείνει συγκριτικά χαμηλού δημοσιονομικού κόστους υποχρεώσεις των πολιτών της για την ίδια αποστολή (γυναίκες στρατεύσιμες που υπηρετούν σε μάχιμους ρόλους στα σύνορα).

Είναι, επίσης, ιδιαίτερα διαφωτιστικό το γεγονός ότι στον προϋπολογισμό που υπέβαλε η ελληνική κυβέρνηση για το έτος 2023 δεν προσδιορίζονται σαφώς τα κονδύλια που θα διατεθούν από το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας για Ε&Α.³⁰ Το Ισραήλ, αντίθετα, διαθέτει το 8% του αμυντικού του προϋπολογισμού σε δραστηριότητες Ε&Α.³¹ Εάν κατ' αναλογία η Ελλάδα διέθετε το 8% του αμυντικού της προϋπολογισμού, δηλαδή 5,6 δισεκατομμύρια ευρώ για Ε&Α, ο σχετικός λογαριασμός για Ε&Α θα ξεπερνούσε τα 400 εκατομμύρια ευρώ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ, η Ε&Α των οποίων εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, είναι επίσης εκείνα που υστερούν στην καινοτομία στην ΕΕ, κυρίως διότι δεν διαθέτουν σημαντική εθνική χρηματοδότηση για το οικοσύστημα της Ε&Α τους.³² Η Ελλάδα είναι μια τέτοια χώρα διότι οι κυβερνήσεις προκρίνουν τη διάθεση των διαθέσιμων πόρων με τρόπους πολιτικά ωφέλιμους εντός του εκλογικού κύκλου, αντί της διάθεσης των πόρων σε Ε&Α και με τρόπο που θα έχει θετικό αντίκτυπο που θα

27 M.Z. Taylor, (2016), *The Politics of Innovation - Why some countries are better than others at science and technology*, Oxford University Press.

28 Newsroom, (2020), Ο Χρυσοχοίδης ανακοίνωσε την πρόσληψη 800 συνοριοφυλάκων, Καθημερινή, 21.10.2020.

29 E. Fabian, (2022), IDF to deploy all-female tank crews after two-year trial deemed a success, timesofisrael.com, 27.10.2022.

30 Σ. Βλάχος, (2022), Εξοπλιστικές δαπάνες 2,6 δις ευρώ Ελλάδας - Κύπρου: Κάνοντας πλούσιους τους ξένους, Δούρειος Ίππος, 24.11.2022.

31 G. Pinchas & A. Tishler, (2019), *The Israeli Defence Industry*, στο K. Hartley & J. Belin (eds.) *The Economics of the Global Defence Industry*, Taylor and Francis Group.

32 R. Veugelers, (Ιούλιος, 2014), *Undercutting the future? European research spending in times of fiscal consolidation*, Bruegel Policy Contribution, τεύχος 2014/06, Bruegel.

ξεπερνά το χρονικό πλαίσιο της θητείας ενός από τα κόμματα εξουσίας στην κυβέρνηση.

Είναι ενδιαφέρον ότι, συνήθως, η χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας (ΕΣΕ), δηλαδή του χρηματοδοτικού οργάνου για την επιστήμη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και του Ταμείου Συνοχής, που επέτρεψε στην ελληνική ερευνητική κοινότητα να αναπτυχθεί, χρηματοδοτεί την έρευνα που σχετίζεται με την άμυνα, δηλαδή την έρευνα διπλής χρήσης (dual use), μόνο σε χαμηλά επίπεδα τεχνολογικής ετοιμότητας, όπου η τελική χρήση εξακολουθεί να είναι ουδέτερη. Όμως, λόγω της έλλειψης συμπληρωματικής εθνικής χρηματοδότησης, οι ελληνικές ερευνητικές ομάδες δεν διαθέτουν τα μέσα για να αξιοποιήσουν τα αποτελέσματα των ερευνών τους που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Έτσι, η εν λόγω έρευνα είτε δεν έχει σοβαρή πρακτική χρησιμότητα για την άμυνα της Ελλάδας είτε είναι χρήσιμη μόνο σε ξένες βιομηχανικές επιχειρήσεις της ΕΕ.³³ Από την άποψη αυτή, η υψηλή συμμετοχή των ελληνικών επιχειρήσεων στα έργα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης (ΕΤΑ) μπορεί τελικώς να αποτελεί αιτία αδυναμίας καθώς, λόγω της έλλειψης εναλλακτικών εθνικών χρηματοδοτικών λύσεων, φορείς, επιχειρήσεις και ακαδημαϊκές ερευνητικές ομάδες παράγουν μέσω χρηματοδοτικών διευκολύνσεων από την ΕΕ αποτελέσματα που δεν έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο για την Ελλάδα, είτε πρόκειται για τη δημόσια πολιτική είτε για εμπορικές χρήσεις.

Ακόμα και αν δρομολογηθεί μια τέτοια δημοσιονομική εξισορρόπηση, αυτή θα πρέπει να συνοδευτεί από την αναδιαμόρφωση των σχέσεων της πολιτείας με το στράτευμα (civil & military relations) στην Ελλάδα. Και αυτό είναι ένα ζήτημα που έχει τύχει ακαδημαϊκής εξέτασης μόνο από την οπτική γωνία των επιπτώσεων του στον εκδημοκρατισμό της χώρας.³⁴ Παραμένει, όμως, ενδιαφέρον και το ερώτημα που αφορά στο πώς οι σχέσεις πολιτείας και στρατού επηρέασαν την ικανότητα του σώματος των Ελλήνων αξιωματικών να προωθήσει το στοιχείο της καινοτομίας στο επιχειρησιακό επίπεδο. Πιθανότατα η απόλυτη υποταγή που επέβαλε η μετάβαση στο δημοκρατικό πολίτευμα είχε ως αποτέλεσμα την διαμόρφωση ενός σώματος αξιωματικών που λειτουργούσε χωρίς τον βαθμό θεσμικής αυτονομίας που απαιτείται για την εισαγωγή του στοιχείου της καινοτομίας στις πολεμικές τους ικανότητες. Στο Ισραήλ, όπου ο στρατός δεν αμφισβήτησε ποτέ το δημοκρατικό πολίτευμα, η ευθύνη για την έρευνα, την ανάπτυξη και τις προμήθειες επιμερίζεται μεταξύ της πολιτικής και της στρατιωτικής ηγεσίας: η Διεύθυνση Αμυντικής Έρευνας και Ανάπτυξης, για παράδειγμα, αναφέρεται τόσο στον Υπουργό Άμυνας όσο και στον Αρχηγό του Επιτελείου των Ισραηλινών

Ενόπλων Δυνάμεων.³⁵

Είναι σημαντικό ότι η εντατική εμπλοκή του Πολεμικού Ναυτικού και της Πολεμικής Αεροπορίας σε επιχειρήσεις στην «γκρίζα ζώνη», λόγω της συνεχούς και εξελισσόμενης αμφισβήτησης της ελληνικής κυριαρχίας από τις τουρκικές Ένοπλες Δυνάμεις τόσο στη θάλασσα όσο και στον αέρα, μπορεί να είναι ιδιαίτερα ευνοϊκή για την προώθηση του στοιχείου της καινοτομίας στις Ένοπλες Δυνάμεις της χώρας μας. Πράγματι, η εμπειρία που αποκτάται με αυτόν τον τρόπο επί του πεδίου είναι ανεκτίμητη λόγω της ανατροφοδότησης που μπορεί να προσφέρει για τη δοκιμή και την ανάπτυξη καινοτόμων αμυντικών εφαρμογών από την ελληνική αμυντική βιομηχανία. Το Ισραήλ είναι βεβαίως το πρότυπο από αυτή την άποψη καθώς οι ανάγκες της εθνικής επιβίωσης έχουν σφυρηλατήσει μια αμοιβαία επωφελή σχέση μεταξύ των Ισραηλινών Ενόπλων Δυνάμεων και της Ισραηλινής αμυντικής βιομηχανίας. Στην πραγματικότητα, οι εξελισσόμενες επιχειρησιακές ανάγκες συνεισφέρουν στην ανάπτυξη του στοιχείου της καινοτομίας σε ζητήματα που σχετίζονται με την άμυνα, με την πολιτική ηγεσία να συντονίζει και να υποστηρίζει την σχέση αυτή να επιδιώκει να κυριαρχήσει σε αυτήν.³⁶

Το ζήτημα δεν είναι ότι οι ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις, ως εξελιγμένος και απαιτητικός χρήστης οπλικών συστημάτων αιχμής, δεν έχουν προβεί σε τεχνολογική προσαρμογή που έχει επιχειρησιακή και εμπορική αξία. Για παράδειγμα, η Πολεμική Αεροπορία της χώρας μας έχει, σε συνεργασία με τις ΗΠΑ, καταστήσει δυνατή στο παρελθόν τη μεταφορά αμερικανικών πυραύλων αέρος-αέρος AIM-9BP από τα Γαλλικά μαχητικά αεροσκάφη Mirage F-1. Η επιλογή της Ελλάδας να κινηθεί με όσο το δυνατόν ασφαλέστερο τρόπο αποκτώντας μαχητικά

33 Ο συγγραφέας, μέσα από μια διετή θητεία στο ΕΚΕΤΑ, ένα ερευνητικό κέντρο που κατατάσσεται στα κορυφαία 20 της ΕΕ-27 όσον αφορά στην ανταγωνιστική αναζήτηση επιχορηγήσεων από την ΕΕ, έγινε μάρτυρας της σχεδόν απόλυτης εξάρτησης από αυτά τα κονδύλια για την κάλυψη της μισθοδοσίας των περισσότερων ερευνητών του ΕΚΕΤΑ. Αυτή η εξάρτηση σχεδόν απαγόρευσε στις ερευνητικές ομάδες του ΕΚΕΤΑ να αξιοποιήσουν την έρευνα που χρηματοδότησε η ΕΕ προς όφελος των Ελλήνων τελικών χρηστών, είτε πρόκειται για δημόσιους είτε για ιδιωτικούς.

34 Ενδεικτικά, η πιο πρόσφατη εξέταση των ελληνικών πολιτικών & στρατιωτικών σχέσεων υιοθετεί την προοπτική του εκδημοκρατισμού, σχεδόν πενήντα χρόνια μετά την κατάρρευση της ελληνικής χούντας βλέπε. D. Tsarouhas, (Δεκέμβριος, 2020), From overt military activism to democratic normality, Oxford Research Encyclopedia of Politics.

35 D. Palavenis, (2021), Adaptive Israel defence industry: myth or reality?, Israel Affairs, 27(5), 969-983.

36 Βλέπε, R. A. Bitzinger, (2021), Military-Technological Innovation in small states: The cases of Israel and Singapore, Journal of Strategic Studies, 44(6), 873-900.

αεροσκάφη από περισσότερες από μια χώρες θα μπορούσε να μετατραπεί σε πηγή καινοτομίας που θα είναι εμπορικά εκμεταλλεύσιμη —ενδεικτικά, η γειτονική Αίγυπτος έχει επίσης διαφοροποιήσει τους προμηθευτές της σε μαχητικά αεροσκάφη—μετριάζοντας, έτσι, το κόστος της Πολεμικής Αεροπορίας από τη λειτουργία ενός διαφοροποιημένου στόλου μαχητικών αεροσκαφών. Πιο πρόσφατα, το Πολεμικό Ναυτικό ζήτησε και έλαβε σχετικές με τις ανάγκες του τροποποιήσεις στις γαλλικές φρεγάτες Belh@rra, οι οποίες μπορεί να καταστούν έτσι χρήσιμες και σε άλλες ναυτικές δυνάμεις που θα αποκτήσουν αυτές τις φρεγάτες.³⁷ Σοβαρό πρόβλημα όμως παραμένει η απουσία συνεργασίας μεταξύ των ελληνικών και των ξένων αμυντικών επιχειρήσεων και βιομηχανιών που θα επέτρεπαν στις ελληνικές επιχειρήσεις να συμμετάσχουν στις σχετικές τροποποιήσεις των οπλικών συστημάτων, να συνεισφέρουν σε αυτές ή ακόμα και να τις εκμεταλλευτούν εμπορικά μέσω εξαγωγών.

Πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι η επίτευξη επιχειρησιακής καινοτομίας αυτού του είδους και η οποία περιλαμβάνει τη σύμπραξη μεταξύ ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων και ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας μειώνει τον κίνδυνο οι κύριοι προμηθευτές της Ελλάδας να μην έχουν αναπτύξει έγκαιρα λύσεις για τις μοναδικές αμυντικές ανάγκες της Ελλάδας. Για παράδειγμα, ο κυριότερος προμηθευτής οπλικών συστημάτων της Ελλάδας, οι ΗΠΑ, είχαν υπο-επενδύσει στα συστήματα αεράμυνας μικρού βεληνεκούς (SHORAD) του Στρατού τους που μπορούν να αντιμετωπίσουν την απειλή των UAVs, λόγω της εφησυχαστικής, επί δεκαετίες παγκόσμιας κυριαρχίας της Πολεμικής Αεροπορίας των ΗΠΑ.³⁸ Ωστόσο, η Ελλάδα δεν έχει τέτοιες δικαιολογίες και δεν έχει την πολυτέλεια να εφησυχάζει. Αντιθέτως, θα έπρεπε να καινοτομεί όσον αφορά στην αντιμετώπιση των UAVs ακριβώς λόγω της θέσης της Τουρκίας ως καινοτόμου χρήστη UAV, ο οποίος έχει καθιερωθεί παγκοσμίως ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 2010.³⁹ Σύμφωνα με τα πορίσματα σχετικών ερευνών, μια ισχυρή, εθνική αμυντική βιομηχανία είναι απαραίτητη για την επιτάχυνση της προσαρμογής των εθνικών Ενόπλων Δυνάμεων μιας χώρας στις ταχέως εξελισσόμενες συνθήκες στο πεδίο της μάχης.⁴⁰

Σε κάθε περίπτωση, είναι απολύτως απαραίτητη η εθνική χρηματοδότηση της E&A που αφορά στην άμυνα της χώρας προκειμένου να μπορέσει η σύνδεση μεταξύ του σώματος των αξιωματικών καθώς και του προσωπικού τεχνικής υποστήριξης των Ενόπλων Δυνάμεων και της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας να παραγάγει αποτελέσματα. Με τον όρο αποτελέσματα εννοούμε την ενίσχυση του ποιοτικού πλεονεκτήματος των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων έναντι των τουρκικών, καθώς και την ενίσχυση της εξαγωγικής ικανότητας της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας. Έτσι, η ελληνική αμυντική βιομηχανία θα είναι σε θέση να αξιοποιήσει, μέσω της E&A, την τεχνογνωσία πρώτης γραμμής των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων —και να επανεπενδύσει τα έσοδα αυτής της αξιοποίησης στον κύριο ρόλο της ως καινοτόμου προμηθευτή των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων. Αυτή η διαδικασία παρατηρήθηκε πιο πρόσφατα σε χώρες με εγχώρια υποδομή E&A για UAVs, οι οποίες επωφελήθηκαν από τους μηχανισμούς ανατροφοδότησης από το πεδίο της μάχης μέχρι την παραγωγή, μια διαδικασία στην οποία το Ισραήλ έχει διαπρέψει και στην οποία η Τουρκία έχει επίσης κάνει σημαντικά βήματα.⁴¹

37 Τα δύο αυτά παραδείγματα προέρχονται από συζητήσεις που είχε ο συγγραφέας με απόστρατους, υψηλόβαθμους αξιωματικούς της ΠΑ και του ΠΝ, αντίστοιχα.

38 P. Mitchell, (2022), *Contested skies: air defence after Ukraine*, Modern War Institute, 03.11.2022

39 A. Καμάρας, (Μάρτιος, 2011), *Turkish drones, Greek challenges*, ΕΛΙΑΜΕΠ, Έγγραφο Πολιτικής 57.

40 M.R. DeVore, (2021), *Armaments after autonomy: Military adaptation and the drive for domestic defence industries*, *Journal of Strategic Studies*, 44(3), 325-359.

41 Για το θέμα αυτό βλέπε σχετικά με το Ισραήλ, S. Borg, (2020), *Assembling Israeli drone warfare: Loitering surveillance and operational sustainability*, *Security & Dialogue*, 52(5), 401-417; και για την Τουρκία, U. Farook, (2019), *The second drone age - How Turkey defied the U.S. and became a killer drone power*, *The Intercept*, 14.5.2019.

Θα συμβεί; Η εθνική ανασφάλεια συναντά τον εξευρωπαϊσμό

Η θεσμική μεταρρύθμιση στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, που θα συνοδεύεται μάλιστα από μεγαλύτερα δημοσιονομικά κονδύλια και αναμορφωμένες σχέσεις μεταξύ πολιτείας και στρατεύματος, συνιστούν πράγματι μεγάλες προκλήσεις. Όμως, η αλληλεπίδραση μεταξύ των εξωτερικών και των εγχώριων «κινητήριων δυνάμεων» μπορεί να οδηγήσει στον θετικό μετασχηματισμό της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας.

Όσον αφορά στις εξωτερικές κινητήριες δυνάμεις, αναμφίβολα η αμείωτη τουρκική απειλή θέτει στην κορυφή της ατζέντας το ζήτημα των επιδόσεων της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας. Η Ελλάδα υπερκεράζει το ποσοτικό πλεονέκτημα της Τουρκίας, κυρίως στον αέρα, ενισχύοντας στον μέγιστο βαθμό τις συμμαχίες της, με τις ΗΠΑ και τη Γαλλία, αποκτώντας πρόσβαση σε αεροσκάφη 4^{ης} plus και 5^{ης} γενιάς, πρόσβαση που, προς το παρόν, στερείται η Τουρκία. Από την άλλη πλευρά, οι επιδόσεις των τουρκικών UAVs σε διάφορα θέατρα πολέμου και, πιο πρόσφατα, η δοκιμαστική δοκιμή ενός βαλλιστικού πυραύλου τουρκικής κατασκευής, κατέστησαν σαφές ότι η τουρκική απειλή ενισχύεται από την ευρωστία της τουρκικής αμυντικής βιομηχανίας.⁴² Το ίδιο το γεγονός ότι η Τουρκία έχει επιτύχει σημαντική διάκριση μέσω της καινοτομίας στην αμυντική της βιομηχανία νομιμοποιεί τις ελληνικές φιλοδοξίες να υπερκεράσει τα τουρκικά επιτεύγματα.⁴³ Ενισχύονται, έτσι, τα κίνητρα για την Ελλάδα προκειμένου να αναπτύξει την αμυντική της βιομηχανία με τέτοιο τρόπο ώστε να είναι σε θέση να επινοήσει λύσεις στα προβλήματα που δημιουργεί η μέχρι τώρα αναπτυσσόμενη εφευρετικότητα της τουρκικής αμυντικής βιομηχανίας.

Μεγαλύτερη ευθυγράμμιση μεταξύ της πολιτικής της αμυντικής βιομηχανίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των γεωπολιτικών επιλογών της καθώς και των κρατών μελών, θα είχε επίσης σημαντικό αντίκτυπο για την Ελλάδα. Θα αύξανε τις πιθανότητες αλληλεπίδρασης μεταξύ των ελληνικών αμυντικών επιχειρήσεων και βιομηχανιών που κάνουν χρήση χρηματοδοτικών εργαλείων του ΕΤΑ και του ΕΣΕ και των αποφάσεων του ελληνικού Υπουργείου Εθνικής Άμυνας σχετικά με τη συμπαραγωγή και τις προμήθειες οπλικών συστημάτων.

Ένας μεγαλύτερος ρόλος της ΕΕ στον τομέα της άμυνας δεν μπορεί παρά να οδηγήσει τις μελλοντικές ελληνικές κυβερνήσεις να ευνοήσουν τη συμμετοχή ελληνικών επιχειρήσεων της αμυντικής βιομηχανίας σε πανευρωπαϊκές κοινοπραξίες. Ένας τέτοιος ρόλος της ΕΕ σημαίνει ότι οι επιχειρήσεις της αμυντικής βιομηχανίας θα ενθαρρύνονται να συμμετέχουν σε πανευρωπαϊκές κοινοπραξίες και μέσω διαδικασιών και διευκολύνσεων που έχει θεσπίσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπως (α) η «προνομιακή χρηματοδότηση» των αποφάσεων για τις προμήθειες που ευνοούν τη συγκέντρωση των δυνατοτήτων των οπλικών συστημάτων γύρω από την ΕΕ-27, (β) την κατασκευή αμυντικών προϊόντων και υπηρεσιών που έχουν επωφεληθεί από την χρηματοδότηση Ε&Α της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθώς και από την χρηματοδότηση της ΕΤΕπ, και (γ) διακυβερνητικές συμμαχίες που αποσκοπούν στην ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας, όπως στην περίπτωση της «Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας» (PESCO), η οποία επίσης συνδέεται με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ), καθώς τα έργα του ΕΤΑ που συνδέονται με την PESCO λαμβάνουν πρόσθετο μόνους χρηματοδότησης 10%. Η πιο πρόσφατη «Στρατηγική Πυξίδα» της ΕΕ, η οποία δεσμεύει τα κράτη μέλη να συντονίσουν τις αμυντικές τους δαπάνες με σκοπό την ανάπτυξη ικανοτήτων σε όλους τους τομείς —χερσαίους, θαλάσσιους, εναέριους, διαστημικούς και στον κυβερνοχώρο— αποτελεί και το πλαίσιο της ΕΕ για την κάλυψη των μελλοντικών αμυντικών αναγκών της Ελλάδας.⁴⁴ Για την Ελλάδα, αποτελεί κίνητρο πρωταρχικής σημασίας να καταφέρει να επηρεάσει, μέσω αυτών των συμμετοχών των αμυντικών της βιομηχανιών, τον προσανατολισμό και το περιεχόμενο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) της ΕΕ όσον αφορά στην ελληνοτουρκική αντιπαράθεση, καθώς και να αποκτήσει στρατιωτική τεχνολογία παγκόσμιας εμβέλειας. Κατά κάποιον τρόπο, ο πόλεμος στην Ουκρανία προσέφερε μια πρόγευση αυτού του μέλλοντος. Η ελληνική κυβέρνηση παρέχει οχήματα μάχης πεζικού BMP1 της σοβιετικής περιόδου σε μια άλλη ευρωπαϊκή χώρα, την Ουκρανία, που βρίσκεται σήμερα σε πόλεμο, με αντάλλαγμα την αντικατάστασή τους από τη Γερμανία με οχήματα μάχης πεζικού Marder. Η Ελλάδα αντιλαμβάνεται και μοιράζεται επίσης, για πρώτη φορά, τις ανησυχίες

42 Βλέπε αυτό το διαφωτιστικό ρεπορτάζ για τη δοκιμαστική εκτόξευση του πρώτου βαλλιστικού πυραύλου της Τουρκίας, Α. Φωτάκη (2022), Οκτώ απαντήσεις για τον τουρκικό βαλλιστικό πύραυλο, Τα Νέα, 20.10.2022. 43 Βλέπε αυτό το διαφωτιστικό ρεπορτάζ για τη δοκιμαστική εκτόξευση του πρώτου βαλλιστικού πυραύλου της Τουρκίας, Α. Φωτάκη (2022), Οκτώ απαντήσεις για τον τουρκικό βαλλιστικό πύραυλο, Τα Νέα, 20.10.2022.

44 Μεταξύ πολλών σχολιαστών, με προεξάρχοντα τον Διευθυντή της Καθημερινής, της έγκριτης ελληνικής εφημερίδας, ο οποίος έχει αντιπαραβάλει δυσμενώς την ανάπτυξη της αμυντικής βιομηχανίας της Τουρκίας με τις ελληνικές αποτυχίες του παρελθόντος και έχει επισημάνει την ανεπαρκή αξιοποίηση των ελληνικών πλεονεκτημάτων, όπως η επιστημονική διασπορά της, ένα από τα μέλη της οποίας ήταν ο διδακτορικός σύμβουλος στο MIT του μελλοντικού εφευρέτη των τουρκικών UAV Bayraktar, βλέπε αντίστοιχα, Α. Παπαχελάς, (2022), Όταν οι άλλοι έχτιζαν, εμείς γκρεμίζαμε, Καθημερινή, 02.12.2020; Α. Παπαχελάς, (2022), Τουρκικά drones από ελληνικά μυαλά, Καθημερινή, 06.4.2022.

44 Council of the European Union, (2022) A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and Security, 21.3.2022, 37.

εθνικής ασφάλειας των βόρειων κρατών μελών της ΕΕ στη Βαλτική. Η ελληνική κυβέρνηση «αγοράζει» μάλιστα τη συμμετοχή της σε μια ΚΕΠΠΑ που

παράγεται από κοινού με τις ΗΠΑ και το ΝΑΤΟ καταβάλλοντας και αξιόλογο εσωτερικό πολιτικό κόστος, δεδομένης της δημοφιλίας της Ρωσίας σε σημαντικό τμήμα της ελληνικής κοινής γνώμης. Η Ελλάδα αποτελεί αναμφισβήτητη έναν σημαντικό δρώντα για την με κόστος υποστήριξη των ανησυχιών εθνικής ασφαλείας που βιώνουν ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ, η οποία είναι απαραίτητη για την ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής ΚΕΠΠΑ.

Στην προοπτική ενός φιλόδοξου υποθετικού σεναρίου, σε δέκα χρόνια από τώρα, οι από κοινού παραγόμενες στην ΕΕ οπλικές πλατφόρμες —με την ελληνική συμμετοχή στο κόστος Ε&Α, κατασκευής και προμήθειας— θα υποστήριζαν μια ΚΕΠΠΑ που θα ενίσχυε την αποτρεπτική ισχύ της Ελλάδας έναντι της Τουρκίας σε ένα σενάριο όπως αυτό της Ουκρανίας. Σε ένα τέτοιο σενάριο, η Ελλάδα, κατά τη διάρκεια του πολέμου, θα μπορούσε να έχει πρόσβαση σε οπλικά συστήματα, πυρομαχικά, πληροφορίες, συστήματα επιτήρησης και αναγνώρισης που διαχειρίζονται τα κράτη μέλη της ΕΕ/η Επιτροπή της ΕΕ κ.ο.κ. Εναλλακτικά, η Ελλάδα θα ήταν σε θέση να αποτρέψει την Τουρκία από τον πόλεμο ακριβώς λόγω της δυνατότητας πρόσβασης σε πολεμικό υλικό καθώς και άλλα επιχειρησιακά πλεονεκτήματα. Πράγματι, αυτή η συγκέντρωση κοινών πόρων των κρατών μελών της ΕΕ, για την αντιμετώπιση κρίσεων που ξεσπούν σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, συμβαίνει ήδη όσον αφορά στην προστασία των συνόρων, μέσω του FRONTEX με όλες τις δυσκολίες της, καθώς και όσον αφορά στην πολιτική προστασία, μέσω του μηχανισμού πολιτικής προστασίας της ΕΕ (RescEU).

Βεβαίως, οι ΗΠΑ θα συνεχίσουν να αποτελούν σημαντικό δρώντα παράγοντα, όχι μόνο για την Ελλάδα αλλά και για όλα σχεδόν τα κράτη μέλη της ΕΕ που θα επενδύσουν σημαντικά στην άμυνα. Η Φινλανδία, λίγο πριν από τον πόλεμο στην Ουκρανία, και η Γερμανία, μετά το ξέσπασμά του, επέλεξαν το F35 για το μαχητικό αεροσκάφος 5^{ης} γενιάς. Η Ελλάδα, έχοντας εξασφαλισθεί εξοπλιστικά και γεωπολιτικά τόσο από τη Γαλλία όσο και από τις ΗΠΑ μέσω της επιλογής από αυτές τις δύο χώρες των κύριων οπλικών πλατφορμών του Πολεμικού Ναυτικού και της Πολεμικής Αεροπορίας, αναμένεται να επενδύσει στη διμερή συνεργασία με αυτές τις δύο χώρες και για τις επόμενες δεκαετίες λαμβάνοντας υπόψη τους κύκλους ζωής αυτών των οπλικών πλατφορμών και τους πόρους που θα απαιτήσουν οι λειτουργίες, η συντήρηση και η πιθανή αναβάθμισή τους.

Η Ευρώπη, επίσης, κυρίως η Γαλλία και η Γερμανία, αναμένεται να αναβαθμιστεί όσον αφορά στη σύνδεση της γεωπολιτικής και του τομέα της αμυντικής βιομηχανίας. Η πρόσφατη ανακοίνωση της Γαλλίας, της Γερμανίας και της Ισπανίας ότι συμφώνησαν να κατασκευάσουν από κοινού το μαχητικό αεροσκάφος της επόμενης γενιάς⁴⁵ καταδεικνύει ακριβώς, ότι στην παρούσα συγκυρία, κανένα σημαντικό κράτος μέλος της ΕΕ δεν μπορεί να διατηρήσει την αξιοπιστία του ως αμυντικός πάροχος επιλέγοντας αμιγώς εθνικές λύσεις όσον αφορά στις κύριες πλατφόρμες οπλικών συστημάτων. Το Rafale, ως ένα εξ ολοκλήρου γαλλικό μαχητικό αεροσκάφος που σχεδιάστηκε, αναπτύχθηκε και κατασκευάστηκε στην Γαλλία, δεν θα κατασκευαζόταν σήμερα. Εκ των υστέρων, η ανάπτυξη και κατασκευή του στρατιωτικού μεταγωγικού αεροσκάφους A400M, όσο προβληματική και αν ήταν, όπου οι κύριοι εταίροι ήταν η Γαλλία, η Γερμανία, η Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο (αρκετά, βεβαίως, χρόνια πριν το Brexit) απέδειξε την αποφασιστικότητα των μεγάλων ευρωπαϊκών κρατών να καταστήσουν αξιόπιστη, μέσω της αμυντικής τους βιομηχανίας, την κοινή αμυντική τους ταυτότητα, επιλέγοντας την προβολή ισχύος κυρίως εκτός Ευρώπης κατά τις δύο δεκαετίες που ακολούθησαν την κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης.⁴⁶ Αυτή η κληρονομιά ενισχύεται μετά την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία και την βίαιη επιστροφή της γεωπολιτικής στην καρδιά της Ευρώπης.

Σε αυτό το πλαίσιο, ο ενισχυόμενος εξευρωπαϊσμός θα ενισχύσει το συνολικό «οικοσύστημα» Ε&Α της Ελλάδας και θα περιορίσει την εγγενή ροπή της αμυντικής βιομηχανίας προς τη διαφθορά. Αυτή η παρατήρηση είναι ιδιαίτερα σημαντική. Οι προμήθειες όπλων παράγουν μια δυσανάλογη, σε σχέση με τη σημασία στις γενικές κρατικές προμήθειες παγκοσμίως, διαφθορά. Πράγματι, σύμφωνα με εκτιμήσεις του 2005, το 40% της εντοπιζόμενης στο διεθνές εμπόριο διαφθοράς σχετίζεται με την προμήθεια όπλων. Το γεγονός αυτό οφείλεται σε παράγοντες που αφορούν στην αδιαφάνεια των προμηθειών, που δικαιολογούν λόγοι εθνικής ασφάλειας σε πολλές χώρες, στην πολυπλοκότητα των οπλικών συστημάτων και, συνεπώς, στην δυσκολία να καταλήξει κανείς σε οριστικές κρίσεις σχετικά με την πραγματική και εγγυημένη αξία των μεγάλων οπλικών συστημάτων καθώς και στην ανάγκη, κυρίως των κατασκευαστών οπλικών συστημάτων ορισμένων μεσαίων χωρών, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία και η Γερμανία, να «κλειδώσουν» τις πωλήσεις των μεγάλων οπλικών συστημάτων στα οποία έχουν επενδύσει, προκειμένου να λειτουργούν οικονομικά βιώσιμες γραμμές παραγωγής αλλά και να

45 S. Siebold & M. Role, (2022), France, Germany, Spain agree on moving on with FCAS warplane development, Reuters, 19.11.2022.

46 J. Mawdsley, (2013), The A400M Project: From flagship project to warning to European Defence Cooperation, Defence Studies, 13(1), 14-32.

διατηρήσουν τη ζωτικής σημασίας για τα εθνικά τους συμφέροντα στρατηγική αυτονομία.⁴⁷ Η προμήθεια όπλων προσφέρει, επομένως, σημαντικές ευκαιρίες στις κυβερνήσεις των χωρών αγοράς για τη δημιουργία πολιτικού χρήματος που μπορεί, έτσι, να επιτρέψει στην πολιτική ηγεσία μιας χώρας να εδραιώσει την ηγεμονία της μέσω της χρηματοδότησης εκλογικών εκστρατειών, της εξαγοράς εσωκομματικών αντιπάλων κ.ο.κ.

Η συμπερίληψη της Ελλάδας σε αυτή την ταξινόμηση είναι καλά τεκμηριωμένη στη βιβλιογραφία, με πιο χαρακτηριστική την περίπτωση του προγράμματος απόκτησης μεγάλων εξοπλισμών της χώρας μετά την κρίση των Ιμίων.⁴⁸ Ο διμερισμός, έναντι του ευρωπαϊσμού, κατά την περίοδο αυτή, και βέβαια λόγω του διαρθρωτικού ρόλου της διαφθοράς που προαναφέρθηκε στις πολιτικές των χωρών εξαγωγής οπλικών συστημάτων, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων της ΕΕ, διευκολύνοντας τη διαφθορά, είχε σημαντικές αρνητικές συνέπειες για την εθνική άμυνα της Ελλάδας. Η αποκάλυψη της διαφθοράς οδήγησε σε υπερβολικά περιοριστική διαδικασία σύναψης αμυντικών συμβάσεων προκειμένου όλοι οι ενδιαφερόμενοι για τις αμυντικές προμήθειες —είτε πρόκειται για το προσωπικό προμηθειών των Ενόπλων Δυνάμεων, είτε για το Ελεγκτικό Συνέδριο που ελέγχει τις αποφάσεις προμηθειών κ.ο.κ.— να καλύπτουν τα νώτα τους.⁴⁹

Εάν, αντίθετα, οι αποφάσεις για τις δημόσιες συμβάσεις εντάσσονταν σε πανευρωπαϊκές διαδικασίες και κοινοπραξίες, τα κίνητρα θα μπορούσαν πράγματι να μεταβληθούν για τους σημαντικούς επιχειρηματικούς φορείς στην Ελλάδα με τρόπο υποστηρικτικό για τον αναπτυσσόμενο τομέα της υψηλής τεχνολογίας στην Ελλάδα, ο οποίος είναι προσανατολισμένος σε άκρως ανταγωνιστικές διεθνείς αγορές, όπου η ζήτηση που καθορίζεται από την ποιότητα είναι ο τελικός κριτής του όγκου των πωλήσεων και όχι η προνομιακή πρόσβαση σε κρατικούς φορείς λήψης αποφάσεων. Πράγματι, η μείωση των «ευκαιριών διαφθοράς» στις προμήθειες όπλων, λόγω του εξευρωπαϊσμού τους, θα οδηγούσε σε μεγαλύτερη θεσμοθέτηση και τεχνοκρατικό επαγγελματισμό των προμηθειών, συμπεριλαμβανομένης της ανάθεσης Ε&Α, στο Υπουργείο Άμυνας.

Είναι σημαντικό τα ευρωπαϊκά αυτά κίνητρα και οι ευκαιρίες που θέτει το ευρωπαϊκό πλαίσιο να αξιοποιηθούν από τους Έλληνες στρατιωτικούς, πολιτικούς, επιχειρηματίες και επιστήμονες. Οι ρηζικέλευθοι στρατιωτικοί θα επιδιώξουν να προωθήσουν καινοτόμες λύσεις που μπορούν να τους δώσουν πλεονέκτημα στο μελλοντικό πεδίο της μάχης· οι ρηζικέλευθοι πολιτικοί θα πιέσουν για τη διάθεση των περιορισμένων δημοσιονομικών πόρων στην Ε&Α που σχετίζεται με την άμυνα, παρά τις πιέσεις που ασκούνται για τη διάθεση των πόρων αυτών για αναδιανεμητικούς σκοπούς· οι ρηζικέλευθοι επιστήμονες θα προωθήσουν τις ευκαιρίες Ε&Α που έχουν βιώσιμη προοπτική προκειμένου να αποκτήσουν συγκριτικό πλεονέκτημα οι ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις.⁵⁰ Οι επιχειρηματίες από τον αναπτυσσόμενο τομέα της υψηλής τεχνολογίας θα επιδιώξουν να εισέλθουν στον τομέα της άμυνας δελεαζόμενοι από τον συνδυασμό λύσεων «έντασης τεχνολογίας» και μεγάλης χρηματοδότησης. Ο μεγαλύτερος ρόλος της ΕΕ θα επιτρέψει, επίσης, να ενσωματωθεί η συσσωρευμένη εμπειρία που αφορά στην εξεύρεση χρηματοδότησης από την ΕΕ των ελληνικών επιχειρήσεων και των ερευνητικών ομάδων στα έργα ιδιαίτερης σημασίας για τις ελληνικές Ένοπλες Δυνάμεις. Πράγματι, εκτός από το ΕΤΑ, το ΕΣΕ ή/και το Ταμείο Συνοχής της ΕΕ, μεγάλες ευκαιρίες χρηματοδότησης υπάρχουν στα ταμεία Digital Europe, Horizon Europe, Secure Spaced-based Connectivity, Connecting Europe Facility καθώς και το Military Mobility Action Plan. Επίσης, το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας διαθέτει πόρους και χρηματοδότηση για την ψηφιακή και διαστημική τεχνολογία στο πλαίσιο του επενδυτικού προγράμματος Greece 2.0. Με τον τρόπο αυτό, η σημερινή αδυναμία της χώρας λόγω της υπερβολικής εξάρτησης από την χρηματοδότηση της ΕΕ λόγω έλλειψης εθνικής χρηματοδότησης θα μετατραπεί σε πλεονέκτημα λόγω των θετικών αλληλεπιδράσεων της αμυντικής βιομηχανίας και του Υπουργείου

47 Αυτά τα χαρακτηριστικά των διεθνών πωλήσεων όπλων αναλύονται, μεταξύ άλλων, στους A. Feinstein, P. Holden & B. Pace, (2011), Corruption and arms trade: sins of commission, στο SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security, SIPRI; S. Perlo-Freeman, (2018), Arms, corruption, and the state: Understanding the role of arms trade corruption in power politics, The Economics of Peace and Security Journal, 13(2), 37-46; S. Perlo-Freeman & C. Solmirano, (2012), Why arms procurement goes wrong, Stockholm Peace Research Institute.

48 Οι προμήθειες όπλων της Ελλάδας έχουν εμπλακεί σε σκάνδαλα διαφθοράς που αφορούν κυρίως μεσαίου μεγέθους ευρωπαϊκές εταιρείες στην αμυντική βιομηχανία, βλέπε World Peace Foundation, (2020), Ericsson's Sale of Radar to Greece, The Fletcher School-World Peace Foundation, 26.11.2020; World Peace Foundation, (2019), Greek Land Forces and German Bribery, The Fletcher School-World Peace Foundation, 4.4.2019; World Peace Foundation, (2017), The Greek submarine scandal, The Fletcher School-World Peace Foundation, 5.5.2017.

49 Ο σημερινός πρόεδρος του Ελληνικού Κοινοβουλίου πέτυχε διάνοχη περιγράφοντας τη διαβρωτική επίδραση των σκανδάλων προμηθειών του παρελθόντος στις ανάγκες προμηθειών των Ενόπλων Δυνάμεων βλέπε, Γ.Σ. Μπουρδάρης, (2021), Η εθνική άμυνα πλήρωσε σκάνδαλα και σκανδαλολογία, Καθημερινή, 15.01.2021. 50 Οι Έλληνες επιστήμονες, καθώς η τουρκική απειλή για την εθνική ασφάλεια έχει αυξηθεί αλματωδώς, έχουν ουσιαστικά προστατευτεί από τις αριστερές κριτικές για την ενασχόληση με την έρευνα που σχετίζεται με την άμυνα, η οποία, μόλις μέχρι πρόσφατα, ήταν απαγορευτικός παράγοντας. Το αμυντικό κατεστημένο της χώρας έγινε θεσμικά persona non grata στην ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση μετά την κατάρρευση της στρατιωτικής δικτατορίας το 1974 βλέπε, A. Kamaras, (Οκτώβριος, 2020), Defence Studies in Greece? It is time, ΕΛΙΑΜΕΠ, Έγγραφο Πολιτικής 41. Ενδεικτική αυτής της αλλαγής στάσης είναι η παρέμβαση ενός ακαδημαϊκού και υπεύθυνου χάραξης πολιτικής που συνδέεται με το αριστερό κόμμα του ΣΥΡΙΖΑ, ο οποίος υπερασπίζεται τη συμμετοχή ερευνητικής ομάδας του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης στην ανάπτυξη ενός drone στην Ελλάδα τόσο για λόγους εθνικής άμυνας όσο και για λόγους οικονομικά σημαντικής καινοτομίας, Α. Λαμπριανίδης (2022), Drones στο ΑΠΘ: Ατόπημα ή κάτι που χρειάζεται συζήτηση; buffintonpost.gr, 4.5.2022.

Άμυνας.

Υπό αυτές τις συνθήκες, θα μπορούσε να αρχίσει να αναπτύσσεται ο τομέας της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας, ο οποίος θα είναι ταυτόχρονα διακριτός από την τουρκική αμυντική βιομηχανία, αλλά και αμείλικτος ανταγωνιστής της: ένας αμυντικός τομέας ικανός να συμμετέχει και να επωφελείται από τα πανευρωπαϊκά αμυντικά προγράμματα, σε αντίθεση με τον περισσότερο απομονωμένο τουρκικό· που θα καινοτομεί στην E&A μέσω ενός συνδυασμού ανταγωνιστικής εθνικής και Ευρωπαϊκής χρηματοδότησης· που θα αξιοποιεί τα πλεονεκτήματα της εγχώριας επιστημονικής κοινότητας αλλά και εκείνης της διασποράς⁵¹ που θα απολαμβάνει ουσιαστικής αυτονομίας και δεν θα λειτουργεί σε ένα πολιτικά ασφυκτικό περιβάλλον. Η με βιώσιμο τρόπο ένταξη της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας στην ευρωπαϊκή αλυσίδα εφοδιασμού, σε συνδυασμό με μια ισχυρή, υποστηριζόμενη μάλιστα και από μια κρατική πολιτική προστασίας των πνευματικών δικαιωμάτων, θα δημιουργήσει σημαντικές ευκαιρίες εξαγωγών καθώς και γεωπολιτικά οφέλη από αυτές τις εξαγωγές για την χώρα.

Πράγματι, θα λέγαμε ότι οι διαρθρωτικές αδυναμίες της τουρκικής αμυντικής βιομηχανίας αποκαλύπτουν το μέγεθος της ευκαιρίας που έχουν οι Έλληνες υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής. Η ευκαιρία αυτή έγκειται ακριβώς στη μετεξέλιξη της αμυντικής βιομηχανίας της Ελλάδας με τρόπο που θα την καταστήσει πυλώνα της ποιοτικής υπεροχής των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων έναντι των αντίστοιχων τουρκικών.

Είναι γεγονός ότι η τουρκική αμυντική βιομηχανία ταλαιπωρείται εδώ και δεκαετίες λόγω του ανταγωνισμού μεταξύ των πολιτικών και των στρατιωτικών για τον έλεγχο της. Σήμερα, το «στρατιωτικο-βιομηχανικό σύμπλεγμα» (military-industrial complex) στην Τουρκία εξακολουθεί να βιώνει τεράστιες συγκρούσεις συμφερόντων, με το συνταξιοδοτικό ταμείο των τουρκικών Ενόπλων Δυνάμεων να κατέχει εν μέρει ή στο σύνολό του εγχώριες επιχειρήσεις αμυντικής βιομηχανίας. Οι διαχρονικές αδυναμίες του «οικοσυστήματος E&A» της Τουρκίας, το οποίο ιστορικά υποχρηματοδοτείται από το κράτος, σημαίνουν ότι η τουρκική αμυντική βιομηχανία εξαρτάται από τις εισαγωγές τεχνολογίας και εξαρτημάτων από το εξωτερικό και έχει περιορισμένες ικανότητες δυνατότητες προκειμένου να παραγάγει λύσεις που θα αλλάζουν τα δεδομένα για τις τουρκικές ένοπλες δυνάμεις.⁵² Επιπρόσθετα, η μεγάλη επιτυχία της τουρκικής αμυντικής βιομηχανίας, το UAV Bayraktar, είναι εξαρτημένη από το οικογενειοκρατικό και προσωποπαγές καθεστώς του προέδρου Ερντογάν.⁵³ Καθώς τα κορυφαία βιομηχανικά και στρατιωτικά ισχυρά κράτη διοχετεύουν πόρους σε συστήματα UAV και αντι-UAV, η τουρκική αμυντική βιομηχανία —που απομονώνεται όλο και περισσότερο από τους δυτικούς βιομηχανικούς εταίρους της όσον αφορά στη μεταφορά τεχνολογίας και στην εισαγωγή οπλικών συστημάτων και εξαρτημάτων— δεν θα έχει καμία ελπίδα να διατηρήσει την τωρινή πρωτοπορία της στον τομέα αυτό.

Η Ελλάδα, στην προσπάθειά της να κλέψει την πρωτιά από την Τουρκία σε αυτόν τον τομέα, θα μπορέσει, επίσης, να βασιστεί σε μια συγκριτικά ισχυρή βάση, δεδομένου ότι η χώρα έχει συνολικά μεγαλύτερη δυνατότητα να καινοτομήσει σε σχέση με την Τουρκία, καθώς αξιολογείται ως «Μέτρια Καινοτόμος» με την Τουρκία να κατατάσσεται χαμηλότερα ως «Αναδυόμενος Καινοτόμος» χώρα.⁵⁴ Πράγματι, η διάθεση μεγαλύτερων πιστώσεων στην E&A για την άμυνα σε συνδυασμό με μεταρρυθμίσεις που διευκολύνουν την αλληλεπίδραση των Ενόπλων Δυνάμεων με την ελληνική αμυντική βιομηχανία είναι βέβαιο ότι θα οδηγήσουν τη χώρα να καλύψει αποτελεσματικά το έδαφος που έχασε τις προηγούμενες δεκαετίες. Όσο δύσκολο κι αν είναι να πραγματοποιηθούν αυτές οι μεταρρυθμίσεις, τόσο από πολιτική όσο και από επιχειρησιακή άποψη, είναι, εν τούτοις, ευκολότερο να πραγματοποιηθούν από τις αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις στις οποίες χρειάζεται να προβεί η τουρκική αμυντική βιομηχανία προκειμένου να εξελιχθεί ικανοποιητικά και επιτυχώς ο αμυντικός τομέας της. Ένα εφικτό σημείο αναφοράς που σηματοδοτεί την ενηλικίωση της αμυντικής βιομηχανίας της Ελλάδας, η οποία θα απαιτούσε σημαντική, μακροπρόθεσμη δημοσιονομική δέσμευση για την E&A που σχετίζεται με την άμυνα, θα ήταν η Ελλάδα να μετακινηθεί προς τα πάνω στην κατάταξη του Ευρωπαϊκού Πίνακα Αποτελεσμάτων Καινοτομίας, από χώρα με μέτρια καινοτομία σε χώρα με ισχυρή καινοτομία.

Όπως έχει καταδειχθεί από σχετική έρευνα, η εθνική ανασφάλεια, η οποία στις περισσότερες περιπτώσεις προκαλείται από γεωπολιτικές απειλές, μπορεί να αποτελέσει καταλύτη για την ικανότητα ενός κράτους

⁵² Για τις αδυναμίες που περιορίζουν την εξελικτική πορεία του τουρκικού αμυντικού τομέα βλ. H. Bagci & C. Kurc, (2017), Turkey's Strategic Choice: to buy or make weapons, *Defence Studies*, 17(1), 38-62; C. Kurc, (2017), Between defence autarky and dependency: the dynamics of Turkish defence industrialization, *Defence Studies*, 17(3), 260-281.

⁵³ O Seljuk Bayraktar, επικεφαλής τεχνολογίας του κατασκευαστή των μη επανδρωμένων αεροσκαφών Bayraktar είναι επίσης γαμπρός του προέδρου Ερντογάν βλ. L. Kenez, (2022), Erdogan's son-in-law, the manufacturer of Bayraktar armed drones, worried about a change in government, *Nordic Monitor*, 02.9.2022.

⁵⁴ European Innovation Scorecard, 2021.

να καινοτομεί.⁵⁵ Πράγματι, η εθνική ανασφάλεια έχει παράσχει τις κρίσιμες εισροές που χρειάζεται ένα αποτελεσματικό στράτευμα σε χώρες όπως οι ΗΠΑ ή το Ισραήλ διαθέτοντας τους πεπερασμένους δημοσιονομικούς πόρους στην καινοτομία και όχι στην αναδιανομή τους: υιοθετώντας τις ανατρεπτικές και πολιτικά δαπανηρές μεταρρυθμίσεις που ευνοούν την καινοτομία, όπως στην περίπτωση των μεταρρυθμίσεων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και οδηγώντας μεγάλες επενδύσεις στην εκπαίδευση STEM κ.ο.κ. Ελλείψει τέτοιας εθνικής ανασφάλειας, μέχρι, βεβαίως, τη δυναμική εμφάνιση της τουρκικής απειλής τα τελευταία τρία με τέσσερα χρόνια, «για έναν πολιτικό μια νέα τεχνολογία δεν έχει ακόμη δημιουργήσει εκλογική πελατεία».⁵⁶ Πράγματι, οι νέες τεχνολογίες φαίνεται να έχουν αποκτήσει ένα εκλογικό σώμα που δεν είχαν ποτέ πριν στην Ελλάδα: ένα εκλογικό σώμα που διευρύνεται με κάθε νέο τουρκικό UAV που αναπτύσσεται ή με κάθε τουρκικό βαλλιστικό πύραυλο που δοκιμάζεται.

Καταληκτικές Παρατηρήσεις

Η Ελλάδα, αντιμέτωπη με την κατάρρευση του οικονομικού της μοντέλου, αναγκάστηκε να δεχτεί εισροές κεφαλαίων και τεχνογνωσίας στις κρατικά ελεγχόμενες επιχειρήσεις της, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που ασχολούνται με την άμυνα. Ταυτόχρονα, η πρόσληψη της τουρκικής απειλής έχει ενισχυθεί εκθετικά λόγω της διεύρυνσης του μετώπου των τουρκικών αξιώσεων, της επιθετικής στάσης των τουρκικών ενόπλων δυνάμεων στο πεδίο και της ανάπτυξης διαφόρων οπλικών συστημάτων τουρκικής κατασκευής σε διάφορα θέατρα πολέμου. Στην πραγματικότητα, τόσο οι οικονομικές όσο και οι γεωπολιτικές εξελίξεις λειτουργούν σήμερα υπέρ μιας αναγεννημένης ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας.

Οι πρώτες μεγάλες αγορές όπλων από την Ελλάδα μετά τη δημοσιονομική κρίση περιελάμβαναν μικρή συμμετοχή της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας. Παρά το γεγονός αυτό, αναμένεται, πλέον, ότι η εγχώρια αμυντική βιομηχανία, λόγω της προσέλκυσης εξωτερικών επενδύσεων ή/και του ολοένα και πιο διεθνούς προσανατολισμού της, θα καταστεί όλο και πιο ικανή να καλύψει τις ανάγκες των Ενόπλων της Δυνάμεων. Και τούτο θα επιτευχθεί, βεβαίως, μέσω ικανών εταιρειών-υπεργολάβων που θα αναλάβουν με τους κύριους προμηθευτές οπλικών συστημάτων οι οποίοι προέρχονται κατά κύριο λόγο από τις μεγάλες γεωπολιτικές και βιομηχανικές δυνάμεις που η Ελλάδα θεωρεί ως τους στρατηγικούς συμμάχους της.

Όμως, η αυξανόμενη σημασία του τομέα της άμυνας της ΕΕ μπορεί, λόγω των εξελίξεων στην ηπειρωτική Ευρώπη, να διαφοροποιήσει αυτή την τάση. Οι διμερείς συμφωνίες προμηθειών με χώρες όπως η Γαλλία και η Γερμανία θα μπορούσαν, έτσι, να αντικατασταθούν από χρηματοδοτικές διευκολύνσεις της ΕΕ για την πανευρωπαϊκή Ε&Α στην αμυντική βιομηχανία και, τελικά, την παραγωγή ευρωπαϊκών οπλικών συστημάτων. Λόγω της σημαντικής και διαρκούς πρόκλησης εθνικής ασφάλειας που αντιμετωπίζει η Ελλάδα, η ελληνική αμυντική βιομηχανία μπορεί να καταστεί ο μεγάλος ωφελημένος από τον αυξανόμενο ρόλο της ΕΕ στην Ε&Α για την άμυνα καθώς και στις αμυντικές προμήθειες —ωφελημένος όχι μόνο από την άποψη της πρόσβασης σε χρηματοδοτικούς πόρους αλλά και λόγω της συμμετοχής σε ένα τεχνολογικά φιλόδοξο και εξαιρετικά ποικιλόμορφο εγχείρημα Ε&Α, το οποίο θα εισάγει στην Ελλάδα πρότυπα διακυβέρνησης και σχεδιασμού πολιτικής που ιστορικά απουσίαζαν.

Η «τεχνολογική αισιοδοξία», που αφορά στην αυξανόμενη πεποίθηση των ελίτ και της κοινής γνώμης μετά τη δημοσιονομική κρίση ότι η Ελλάδα δεν πρέπει να είναι μόνο καταναλωτής της υψηλής τεχνολογίας αλλά και παραγωγός της, θα αποτελέσει, επίσης, έναν παράγοντα που, σε συνδυασμό με τις επιταγές της πολιτικής οικονομίας, θα καταστήσει την ελληνική αμυντική βιομηχανία διεθνώς ανταγωνιστική. Ο αναπτυσσόμενος ελληνικός νεοφυής τομέας υψηλής τεχνολογίας, μαζί με την καινοτομία στις δημόσιες προμήθειες, ιδίως στον ψηφιακό τομέα, θα αυξήσουν, επίσης, τις προσδοκίες για το τι μπορεί να επιτύχει το ελληνικό Υπουργείο Άμυνας σε συνεργασία με την ελληνική αμυντική βιομηχανία. Συνακόλουθα, θα διευρυνθεί και ο κύκλος όσων ενδιαφέρονται και μπορούν να συμμετάσχουν και να επωφεληθούν από μια τέτοια εταιρική σχέση ενισχύοντας τη δυνατότητα πολιτικής μόχλευσης και συνολικής τους επιρροής.

Κατά συνέπεια, σημαντικές πολιτικές, επιχειρηματικές και κοινωνικές δυνάμεις θα συνεργαστούν όσον αφορά στην υπόθεση της αναγέννησης της αμυντικής βιομηχανίας στην Ελλάδα, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς που εξακολουθούν να στέκονται εμπόδιο στην αναζωογόνηση και στη δυναμική ανάπτυξη της ελληνικής αμυντικής βιομηχανίας: την δημοσιονομικά προνομιακή επιλογή της πολιτείας υπέρ της αναδιανομής έναντι των δαπανών για κεφαλαιουχικές επενδύσεις και Ε&Α καθώς και την ύπαρξη ενός σώματος αξιωματικών που στερήθηκε ιστορικά τον βαθμό αυτονομίας που είναι απαραίτητη για να δημιουργήσει, μαζί με την εγχώρια αμυντική βιομηχανία, καινοτόμα αμυντικά προϊόντα και υπηρεσίες.

⁵⁵ M.Z. Taylor, (2016), *The Politics of Innovation - Why some countries are better than others at science and technology*, Oxford University Press.
⁵⁶ *Ibid*, 44.

Προστασία Μαλακών Στόχων από Τρομοκρατικές Επιθέσεις

Συγγραφείς :
Τριαντάφυλλος
Καρατράντος
Ειρήνη Κερεμίδου

Ιούλιος 2023



Introduction

Terrorist attacks, and mainly those launched in 2015-2018, have shown a recurrent targeting of public spaces as part of the perpetrators' modus operandi, which seeks to exploit the intrinsic vulnerabilities stemming from the open and public nature of "soft targets". Soft targets include pedestrian precincts, tourist sites, transport hubs, shopping malls, places of worship, outdoor markets, concert halls and city squares, and have been targeted in Barcelona, Berlin, Brussels, London, Manchester, Nice, Stockholm et al.

In response to this threat, considerable attention has been paid in many countries to methods and techniques which can enhance the security of soft targets and provide for places that would otherwise remain entirely unprotected. This has resulted in the issuing of a considerable number of guidance and best practice documents; however, since have not taken the form of official standards, they may be off the radar for some all security officers, premise owners, building designers and other relevant professionals.

While Member States are primarily responsible for the protection of soft targets, the EU still plays an important role and has had a holistic policy framework in place since its 2017 Action Plan. Research projects and new technologies are important facets of both EU policy and actions for the protection of soft targets which take into consideration the need for balance between security and privacy interventions. Within this framework, the APPRAISE project is elaborating a new approach to protecting soft targets from terrorist attacks. The aim of this policy brief is to appraise stakeholders and policy makers of the specific challenges posed by soft-target protection, as well as of the EU policy framework and specific best practices and guidelines. The brief ends with a set of policy proposals based on the work of APPRAISE.

Why Soft Targets?

The terrorist attacks of the period 2015-2020 have shown a recurrent targeting of "soft targets". Typical examples are the attacks in Barcelona, Berlin, Brussels, London, Manchester, Nice and Stockholm. Some of these attacks were complex and high intensity (combining explosives and firearms), while other were "low tech" and carried out with everyday items such as a vehicle for ramming or a knife for stabbing. Threat assessments by Europol and the EU Intelligence and Situation Centre (INTCEN) confirm this focus in target selection.

Unfortunately, as a trend, attacks against soft targets began prior to the last seven years. According to Tomas Zeman, who coding of selected soft targets based on the GTD Codebook, with the number of incidents and the mean number of casualties, there were at least 275 attacks against soft targets between 2000 and 2015¹. The majority of the attacks, as the following table shows, were launched against place of worship, trains, places of entertainment/culture/sport, restaurants and cafes, and public areas.

Target	Number of Incidents
places of worship	63
Trains	44
Entertainment / cultural places / stadiums	36
restaurants / café- bars	29
Public areas	23
Hotels / resorts	19
Schools / educational facilities / universities	15

Table 1: Attacks against soft targets in Europe, 2000- 2015.

¹ T. Zeman, (2020), "Soft Targets: Definition and Identification", AARMS, Vol. 19, No. 1, pp. 109-119.

Furthermore, the report published by the Tony Blair Institute for Global Change estimates that an average of 17 civilians per day were killed by terrorist attacks, often as a direct result of coordinated campaigns against civilians and public spaces².

Year	Country	Target	Victims	Perpetrator
2004	Spain	Train system of Madrid	193 deaths 2005 injuries	Al Qaeda
2005	United Kingdom	London transport system	56 deaths 784 injuries	Al Qaeda
2011	Norway	Public building & summer camp	77 deaths 319 injuries	Anders Breivik
2015	France	Stade de France, cafes & restaurants, Bataclan theatre	137 deaths 413 injuries	ISIS
2016	Belgium	Zaventem airport, Maalbeek metro station	35 deaths 340 injuries	ISIS
2016	France	Promenade Des Anglais, Nice	87 deaths 434 injuries	ISIS
2017	Spain	La Rambla Street	24 deaths 152 injuries	ISIS

Table 2: The worst terrorist attacks against soft targets in Europe

The attacks of the last years—and the deadliest of them, in particular, in Paris, Manchester, Barcelona and Brussel—indicate that attacks against soft targets and individuals are mainly part of the modus operandi of jihadist terrorist groups. However we have also many attacks against soft targets from politically motivated perpetrators, especially on the Far Right, as the attacks launched by Anders Breivik in Norway and the attack in Hanau, Germany, show. We should also note that these attacks were perpetrated by both groups and lone actors. It is thus clear that the threat against soft targets is both complex and diverse.

Definition of soft targets and challenges posed by their protection

Although soft targets are not defined in any international legal framework, a consensus has been reached in recent years on their identification. In its Fourth progress report towards an effective and genuine Security Union, the European Commission defines soft targets as locations that “are vulnerable and difficult to protect and are also errorismzed by the high likelihood of mass casualties in the event of an attack”³. Furthermore, the EU Action Plan to Support the Protection of Public Spaces provides a general framework within which soft targets as described as vulnerable sites that are easily accessible and open to the public, thereby imposing limitations on security planning and measures. The main categories of soft target are transportation systems (e.g. airport terminals, railway & bus stations, subway systems, ferries), places of religious worship (e.g. churches, mosques, synagogues, temples), weddings, funerals, schools, hospitals, dormitories, market places, indoor shopping malls, museums, tourist destinations, hotels, restaurants, night clubs, theatres, cinemas, landmarks and iconic buildings of symbolic value, venues for special events, (e.g. sport stadiums, cultural arenas, concert halls), long queues of people at the

² Tony Blair Institute for Global Change, (2018), How Islamist Extremists Target Civilians, Paper, <https://www.institute.global/insights/geopolitics-and-security/how-islamist-extremists-target-civilians>
³ COM/2017/041 final. Fourth progress report towards an effective and genuine Security Union. Luxembourg, Publications Office of the EU, 2017.

entrance to event sites, and pedestrian zones in urban areas. We should note that the meaning of the term changes depending on the context and type of discussion (policy, legal, operational, technical).

Despite the EU framework for the protection of Public Spaces and Soft Targets, the primary responsibility is still at the member-state level, and that is a key challenge in the search for a common, coordinated and effective response at the European level. Over and above this very important challenge, we can identify different vulnerabilities that expose soft targets to terrorist threats. These include a reluctance to enhance security due to an underestimation of the likelihood and/or impact of a terrorist attack. Another potentially relevant factor is “security fatigue”: outside periods of heightened vigilance, which usually occur in the aftermath of a terrorist attack, sustaining a culture of security may be a difficult long-term attitude for site operators, the public and other stakeholders to develop. Other cultural factors to be taken into account include the extreme sensitivity of places of worship, plus in some cases the suspicion with which a given religious community may view the police and intelligence agencies.

Another important parameter are legal/regulatory and institutional obstacles to intelligence sharing and multiagency cooperation. Insufficient inter-agency coordination due inter alia to regulatory gaps and unclear divisions of labor can create crucial vulnerabilities. In addition, intelligence agencies may encounter legal obstacles to their disclosing classified information to operators of vulnerable sites. The financial factor is also important. Many soft targets and public spaces have limited budgets available for security, while security measures can be costly to implement when they require physical changes, additions to infrastructure, the contracting of new security companies, or the hiring and training of personnel. In addition, they may not be able to rely on financial incentives (e.g., funding, subsidies, tax breaks) to support the implementation of security upgrades

To sum up, the main challenges and vulnerabilities are the following:

- the variety of public places that have been or could be targeted;
- the different characteristics of soft targets, which range from fully open spaces to areas with some form of protection;
- the variety of actors involved in the protection of such sites;
- the risk of mass casualties;
- the imperative to strike a balance between improving security and preserving the open nature of public spaces, ensuring that citizens can continue about their daily lives.

European Union Policy Framework

“We need to safeguard the open nature of these spaces while at the same time making them more secure through stronger physical protection measures that do not create fortresses and still allow people to walk about freely and safely.”⁴, (Counter Terrorism Agenda, 2020).

Although the Member States are primarily responsible for the protection of soft targets, the EU has developed an important policy framework for the protection of soft targets. The main pillars of EU policy are: a) balanced interventions, as technical solutions need to be sought that can help to make public spaces more secure, while at the same time preserving their open and public nature; and b) the “security by design” concept, which need to be integrated into their development from an early stage.

The “Security by Design” approach introduces the concept and practical implementation of building security into the design and redesign of public spaces. It does so while providing information on terrorism risk assessment, project planning, and management. It proposes innovative technical solutions for the protection of public spaces against terrorist attacks. Security by design is built upon the principles of proportionality, multi-functionality, sustainability, accessibility and aesthetics. It stands diametrically opposed to the creation of urban fortresses.

The support the EU can provide for the protection of soft targets is twofold. First, it can foster the exchange of best practices across borders through targeted funding as well as networks of practitioners and guidance material.

⁴ European Commission, (2020), A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond, COM(2020) 795 final

Second, the EU can involve a wide range of stakeholders from both the local level and the private sector (i.e. the EU Forum on Protection of Public Spaces)⁵.



Fig. 1: The EU Policy framework for the Protection of Soft Targets

The first important policy document at the EU level was the Action Plan to Support the Protection of Public Spaces in 2017. The Action Plan sets out measures designed to provide guidance and support to Member States at the national, regional and local level in protecting public spaces. While there can never be ‘zero risk’, these operational measures will help Member States detect threats, reduce the vulnerability of public spaces, mitigate the consequences of a terrorist attack, and improve cooperation.

Following on from the Action Plan, the publication of Good Practices to Support the Protection of Public Spaces (2019) provided the first holistic approach to enhancing the security of public spaces. The best practices were organised around four sections:

1. Assessment and planning

- 1.1. Establish and undertake vulnerability assessments to identify potential vulnerabilities to attack by outsiders or insiders.
- 1.2. Develop and implement a facility or event security plan, including preparatory, emergency and recovery measures, identifying the appropriate security measures for the facility’s or event’s environment. Security measures need to be effective, discreet, proportionate and tailor-made for different environments in the light of their specific functionality.
- 1.3. Appoint and train a person responsible for coordinating and implementing the security measures contained in the security plan.
- 1.4. Develop and implement a crisis management plan.

2. Awareness and training

- 2.1. Initiate public awareness campaigns on reporting suspicious behavior and how to react in the case of an attack which compromises the security of a facility or event.
- 2.2. Develop and implement an internal security awareness programme for all employees.

2.3. Develop and implement an internal insider threats awareness programme that will help protect facilities or events against different types of insider threats, such as sabotage, commercial theft, or terrorist attacks.

2.4. Develop basic security training programmes for all staff and undertake specific security trainings, contributing to the development of a corporate security culture. Develop activities that motivate employees to implement sound security practices and maintain a high level of security vigilance.

2.5. Undertake regular security exercises that will help identify the level of preparedness to deter and/or respond to an attack.

3. Physical protection

3.1. Assess security and physical protection issues from the beginning of the design process of a new facility or event.

3.2. Assess the necessary access controls and barriers, whilst taking care not to create new vulnerabilities. Access controls and barriers should not shift risks and create new targets.

3.3. Assess the most appropriate detection technology for explosives, firearms, bladed arms, as well as chemical, biological, radiological and nuclear agents.

4. Cooperation

4.1. Appoint contact points and regularly clarify roles and responsibilities in public- private cooperation on security matters (e.g. between operators, private security and law enforcement authorities); this will ensure better communication and cooperation.

4.2. Establish trustful and timely communication and cooperation that allows for a specific risk and threat information exchange between responsible public authorities, local law enforcement and the private sector.

4.3. Coordinate the work on the protection of public spaces at the local, regional and national level and engage in communication and good practice exchanges at all levels, including the EU level.

4.4. Public authorities, together with operators, should develop and make available practical recommendations and guidance materials relating to the detection, mitigation or response to security threats.

The protection of public spaces was an important objective of the EU Security Union Strategy (2020). The emphasis here was on providing both more robust physical protection for such places and adequate detection systems, without undermining citizens' freedoms. The Commission set out to enhance public-private cooperation for the protection of public spaces by means of funding, the exchange of experience and good practices, specific guidance, and recommendations. Awareness raising, performance requirements, the testing of detection equipment, and the enhancing of background checks to address insider threats also form part of the approach. An important issue to reflect on is the fact that minorities and vulnerable individuals, including persons targeted because of their religion or gender, can be disproportionately affected, and therefore require particular attention. Regional and local public authorities have an important role to play in improving the security of public spaces; consequently, the Commission is also helping to foster innovation in the approach municipal authorities take to security in public spaces.

As expected, protection of public spaces and soft targets is an important priority of the EU Counter Terrorism Agenda (2020). The Commission will increase efforts at the EU level to promote security-by-design solutions,

which build security into public spaces (buildings and infrastructures) from the very start of the design and urban planning processes. The Commission is committed to enhancing the EU Forum on the protection of public spaces, which collects, consolidates and disseminates knowledge; to supporting the EU Pledge on Urban Security and Resilience; and to using targeted funding to help improve the protection of public spaces. The Commission will also explore the possibility of setting minimum obligations for those responsible for guaranteeing the security of public spaces, which will clarify what is expected from the operators of public spaces.

Finally, the Council Conclusions on the Protection of Public Spaces (June 2021) provides a list of recommendations and suggestions to both EU institutions and, mainly, the Member States. Among its other recommendations, the Council:

a) Encourages the Commission to continue the efforts it has undertaken in launching and funding initiatives such as the EU Forum for the Protection of Public Spaces, training programmes and projects under the umbrella of the Internal Security Fund and Horizon Europe, and to continue implementing programmes based on volunteer expert peer review.

b) Urges EUROPOL, in line with its legal mandate and in view of the priority-setting mechanisms in place between Member States and the Innovation Lab, to continue exploring digital technologies and measures to counter terrorist attacks in public spaces for the benefit of Member States and every European citizen. This research could focus on developing explosives detection techniques, protecting against unmanned aerial vehicles, tackling serious cybercrime, and using artificial intelligence in the processing of large data sets, in full compliance with the relevant data protection regulations and standards.

c) Encourages Member States to develop, engage with, and actively participate in projects relating to the protection of public spaces and crowded places, creating synergies among international and national stakeholders including regional/local authorities, law enforcement agencies, private security firms and private businesses with the aim of fostering cooperation and the sharing of knowledge that contributes to reducing risks and improving the implementation of smart and safe technologies to protect public spaces.

We can sum up EU approach to the protection of Soft Targets thus:

- Targeted Risk Assessment and Preparedness
- Reinforcing early detection capacity
- Use of novel technologies
- Multi-agency and Public-Private cooperation
- Engage local and regional stakeholders
- Security-by-Design solutions

The APPRAISE Approach and Solutions

Tackling attacks against soft targets requires the collaboration of all stakeholders to achieve real-time holistic situational awareness, predictive competencies, and zero latency intervention. Across Europe, more and more public spaces are owned or operated by private companies and the presence of private guards and security staff is now common. Given that Law Enforcement Agencies and private security entities have complementary resources deployed for surveillance, management and communication, effective cooperation between the two would have clear benefits in terms of the protection of European citizens. Establishing improved operational collaboration among LEAs, private security personnel and citizens has thus become essential.

As the previous section highlights, research and new technologies are important facets of the EU policy for the protection of soft targets. APPRAISE – fAcilitating Public & Private erroris operAtors to mitigate errorism Scenarios against soft targets – is an EU-funded project with an emphasis on soft targets protection. Specifically, APPRAISE will develop and validate a state-of-the-art framework for soft target protection with a particular focus on active,

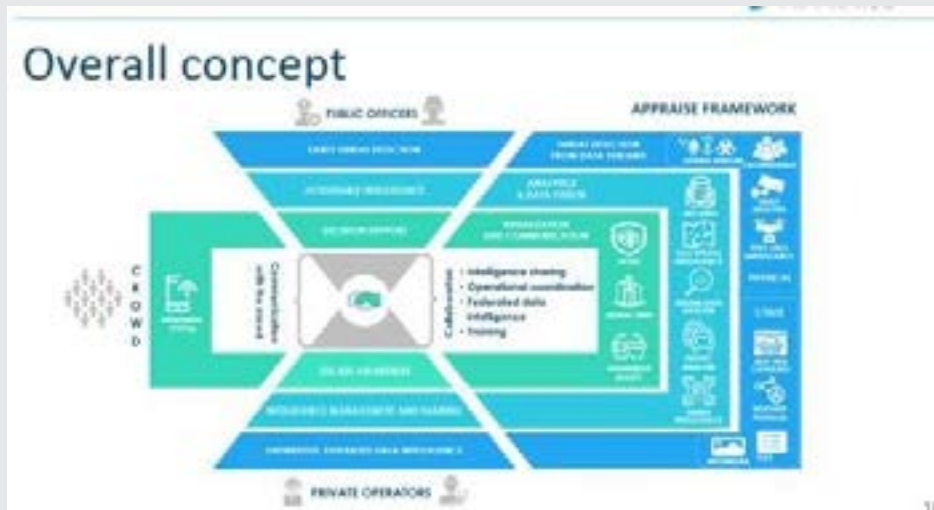


Fig. 2: APPRAISE Architecture

audited and well-defined information plus intelligence exchange among private- and public-sector security practitioners to enable effective collaboration at the information and operational levels.

APPRAISE will revolutionize the protection of soft targets by integrating the following:

- A scalable, flexible, and efficient data intelligence platform for threat detection;
- Actionable threat intelligence to proactively detect vulnerabilities and analyse imminent and on-going crimes or terrorist attacks;
- Soft target risk assessments based on web content, social media analysis, and on-site sensor data;
- Instant situational awareness to plan and execute mitigation actions;
- Collaboration capabilities to collaboratively mitigate incidents from the earliest stage of their detection.

Within this framework, the APPRAISE project aims to contribute to this approach and help achieve more effective and efficient proactive operational security for public spaces and soft targets in Europe by:

- Improving the current capability of public and private security practitioners to capitalize on big data information streams.
- Establishing a successful collaboration framework to take advantage of their complementarity in resources.

In line with the EU Policy Framework, APPRAISE contributes to the main pillars of EU policy:

Targeted Risk Assessment and Preparedness

APPRAISE will:

- Parse online sources on the Surface, Deep and Dark web for direct threats and propaganda against soft targets
- Feature the latest advances in AI and Big Data analysis to automatically analyse these online sources for hate speech, to geo-localise the target, and to link the sources to terrorist groups.
- Analyse data from physical sensors to identify threat-related objects and activities in soft targets.
- Develop a risk assessment framework that will combine the above information to assess imminent risks and trigger enhanced preparedness.

Reinforcing Early detection capacity

APPRAISE will:

- Analyse data from physical (fixed and UAV-mounted) sensors to identify threat-related objects such as guns, knives, UAVs and CBRN materials.
- Analyse data streams to identify abnormal events and activities within soft targets, such as gun shots, fighting, and abnormal behaviours and/or densities of traffic/people.
- Feature capabilities to detect cyber-attacks against soft targets.
- Provide actionable threat intelligence to proactively detect vulnerabilities and analyse imminent and on-going crimes or terrorist attacks.
- Utilize a digital twin-based Command and Control system to provide real-time situational awareness.

Multi-agency and Public-Private cooperation

APPRAISE will:

- Enhance Public-Private practitioner cooperation by developing an integrated security approach.
- Facilitate improved communication and information exchange, enabling both parties to seamlessly exchange information when needed.
- Enable operational cooperation enhanced by Augmented Reality glasses for improved communication and information-gathering.
- Facilitate joint training activities for public and private practitioners to streamline their operational efficiency.

Engaging local and regional stakeholders

APPRAISE:

- Will facilitate two-way communication with the public, enabling both information crowdsourcing and guidance during an event through a mobile app.
- Is embracing private stakeholders to utilise their presence and capacity within soft targets.
- Allows information-sharing among all stakeholders through a common information model (need to know access).
- Is building a community to embrace all stakeholders and co-design a commonly acceptable solution.

From the first time, the EU has stated the need to balance the protection of public spaces with respect for privacy, peoples' freedom to move in and use public spaces, and community acceptance of solutions, especially those of a technological nature.

This fundamental pillar of EU policy lies at the heart of APPRAISE project; that is why all the project's solutions are:

- In compliance with GDPR and the EU ethical and privacy framework;
- Acceptable at the societal, community and individual level;
- In compliance with the EU and national legal frameworks;
- Embracing FAIR practices, in the case of Artificial Intelligence solutions.

Policy Proposals

APPAISE is now in the middle of its implementation cycle and crucial activities are ready to be fulfilled in the project's second phase. However, the progress and work of the first phase will allow us to highlight some important points for policy makers at the EU and national level, and to propose specific actions. The proposals relate to i) societal acceptance, ii) the legal framework and privacy issues, and iii) communication and information sharing.

Societal expectations and acceptance of approaches to securing public spaces reveal a high degree of specificity, depending on the type of solution (i.e., technological), type of deployment space, and deployment purpose.

We should therefore:

- Introduce societal concerns into the design and deployment decisions relating to these approaches.
- Consider how to include the public, given that individuals see themselves as active participants in the creation of security, who are adjacent to – and at times independent of – police or other security actors (e.g., community initiatives, private solutions).

Rapid technological progress means research needs go beyond simple data mining, which is covered by the 2019 Directive on copyright and related rights in the Digital Single Market.

We should therefore:

- Develop centralised data collection and annotation campaigns that can be utilised by research initiatives, as they can significantly boost capabilities.

Testing applications of GDPR-sensitive tools (such as real-time face recognition) is challenging, even in a research setting, due to legal restrictions in force in the Member States.

We should therefore:

- Acknowledge limitations that may stem from the legislative framework in EU-wide and domestic initiatives to promote the protection of soft targets.

Communication and information sharing are crucial, especially during the first moments of an attack on a soft target. However, the market is currently highly fragmented, making interoperability and collaboration exceptionally difficult.

We should therefore:

- Introduce additional standardization initiatives to enable collaboration among multiple agencies and public-private operators.

Αξιοποιώντας το ιστορικό υψηλό των ελληνοαμερικανικών σχέσεων

Συγγραφείς :
Κατερίνα Σώκου

Σεπτέμβριος 2023



Summary

- The deepening cooperation between Greece and the United States is based on shared values and, importantly, aligned interests. Having shed the remaining legacies of their Cold-War dependency, bilateral relations now suggest a new paradigm: that of a voluntary, and mutually beneficial, strategic partnership that enjoys wide political support in both countries.
- With the Greek debt crisis at an end, Greece has reclaimed its regional role. In the context of Russia's war in Ukraine, Greece has gained in geopolitical relevance as it supports NATO's Eastern Flank, contributes to energy security in Southeast Europe, and builds partnerships in the Eastern Mediterranean and beyond. Having emerged as both a reliable ally in its region and an indispensable strategic partner for the United States, Greece is claiming a more ambitious role in the new global security architecture.
- Greece and the United States share a similar analysis of the global challenges, and how they affect Greece's neighborhood, in the era of great power competition. As the US administration seeks to work with its partners to address the revisionism of authoritarian governments, Greece has the opportunity to safeguard its national interest in a rules-based international system that neutralizes Turkey's revisionism while standing with Ukraine.
- Building on joint institutions and policy tools will be key to maintaining the momentum and deepening cooperation between Greece and the United States in strategic areas such as regional cooperation initiatives, defense, and security. Leveraging their strong people-to-people ties will also help expand business ties, technology transfer, energy cooperation and educational exchanges, among other priorities.
- Safeguarding their strategic partnership from political discord and external threats will also be key. The current political consensus on the value of the bilateral partnership could still be undermined by American isolationism and Greek nationalism.
- As Greek foreign policy has become more ambitious so have Greece-US relations. To be sure, the question of the future direction of Turkey is central to Greek national security considerations. Transactional or not, any US relationship with Turkey that ignores Turkish revisionism could weigh on Greece-US relations. However, as the NATO Summit in Vilnius showed, Turkey's reengagement with the West passes through its relations with Greece, giving Athens the opportunity to include its terms and sensitivities to the process.

Greece-US Relations: From dependence to partnership

Congratulating the people of Greece on Greek Independence Day this year, US Secretary of State Anthony Blinken noted that “the partnership between the United States and Greece and the ties between our peoples have never been stronger. The United States views Greece as an indispensable partner and NATO ally at a time of unparalleled global challenges.”^[1] This sentiment is widespread: Over the past decade, there has been a growing alignment of interests which American and Greek officials routinely characterize as unprecedented, noting that bilateral relations are the best they have experienced.

Still, in the long history of Greece-US relations, there was a time when Greece was even more strategically important for the United States: after World War II. As President Harry Truman put it in his efforts to persuade a hesitant Congress of the merits of the more interventionist US foreign policy in Europe that would lead to the doctrine named after him: should Greece and Turkey fall to communist and totalitarian forces, it would “undermine the foundations of international peace and hence the security of the United States.”

US engagement in Greece during the Cold War followed on a long pattern of Greece's dependence on foreign powers. As Professor Theodore Coulombis framed it: “In the area of Greek-Great Power relations, political scientists

^[1] US Embassy in Greece, Greece Independence Day Statement by Secretary of State Anthony Blinken, 25.03.2023, available at: <https://gr.usembassy.gov/greece-independence-day-press-statement-by-secretary-of-state-antony-j-blinken/>

classified Greece among those states with penetrated (dependent) political systems.”[2] Being geopolitically important in the context of the Cold War did not mean that Greece interacted with the United States on equal terms, but rather that Greece was a client state to America’s controlling power. America’s protective shadow drove the Greek economic miracle and exerted its influence on Greek politics throughout the post-war period.

This dependency became even stronger during the Greek dictatorship and was only disrupted when Turkey invaded Cyprus, which led to the implosion of military rule and the reconstitution of Greek democracy. As a result, despite their close ties, post-1974 Greece-US relations were strained due to US support for the Greek military junta and tolerance of Turkey’s invasion in Cyprus, which led to Greece temporarily withdrawing from NATO’s military arm.

The Cyprus debacle also led to a reshaping of Greece’s strategic posture. As a result of Turkey’s invasion, Greece reassessed its strategic dogma to take account of the fact that the imminent security threat no longer came from the Communist North but from its NATO ally Turkey. At the same time, Prime Minister Constantine Karamanlis decided to pursue European Union membership for Greece. This decision kickstarted a process that would gradually replace Greece’s historic dependence on foreign powers with the European modernization project, through the implementation of the *Acquis Communautaire* and Greece’s participation in the European institutions.

The United States supported Greece’s EU membership and remained the “firefighter” every time tensions flared between Greece and Turkey. Yet after the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War, Greece was no longer as geopolitically important for the superpower, which shifted its attention to other priorities such as promoting EU enlargement and fighting terrorism in the Middle East. Meanwhile in Greece, Anti-American rhetoric remained widespread and public opinion was critical of NATO and US interventions, limiting the potential for a more active engagement in the North Atlantic alliance.

The Greek debt crisis functioned as a catalyst for closer bilateral relations. Geopolitical considerations made the United States turn its attention to Greece again in 2010, when the Greek debt crisis threatened to break up the Eurozone, prompting the United States to support what was at the time the biggest IMF bailout in the history of the international organization. And in 2015, when the crisis reached its peak as the regional challenges amassed, the stabilization of Greece became a priority for the US administration, as the country was seen to lie at the epicenter of a “triangle of turbulence”, from Ukraine in the North to Libya in the South to Syria and the Eastern Mediterranean in the East.[3]

Successive Greek governments counted on the United States to mediate with Greece’s creditors to ease both the prescribed austerity and the Greek debt burden. As the economic, social, and political costs of the devastating financial crisis rose, the US interventions were aimed at keeping Greece firmly anchored to the West. In fact, it was the leftist government of Prime Minister Alexis Tsipras that relied most heavily on the US administration to help it avert a Greek exit from the Euro in the summer of 2015. The Obama administration played a critical role in avoiding Grexit, in the belief that it would have jeopardized the country’s strategic direction.

As a largely unintended consequence, the constructive US stance during the Greek financial crisis helped improve perceptions of the United States among the Greek public, as shown in public opinion surveys.[4] And following the support the US administration provided the Tsipras government in 2015, the alliance with the United States stopped being politically controversial as all mainstream parties, including the governing Syriza party, appreciated its value. Indeed, 2015 proved an important milestone for bilateral relations, as it helped marginalize anti-Americanism in Greek politics, preparing the way for wider and deeper bilateral cooperation. And by ruling out Grexit, Greece was also able to regain reliability, as the country’s domestic stability and strategic direction were no longer in question. It was in this climate of goodwill and US encouragement that the Tsipras government would go on to negotiate the Prespa agreement with North Macedonia, which resolved the Macedonian name dispute and opened the way

[2] Theodore Coulombis, Fotini Bellou and Theodore C. Kariotis (eds.), *Greece in the Twentieth Century*, London, 2003

[3] US Embassy in Greece, Ambassador Pyatt Addresses the Hellenic National Defense College, 02.04.2018, available at: <https://gr.usembassy.gov/ambassador-pyatts-remarks-hellenic-national-defense-college/>

[4] Kapa Research on Greece and the United States, November 2016, available at: https://kaparesearch.com/wp-content/uploads/2018/01/Greece-USA_Poll_2016_EN.pdf

for that country's accession to NATO. His government also agreed to expand the US military presence in Greece, paving the way for closer defense cooperation with the United States. Both developments helped raise Greece's strategic value in Washington, as the country was seen as an important potential partner in bringing stability to the Balkans.

Two amendments to the Mutual Defense Cooperation Agreement (MDCA) under the Kyriakos Mitsotakis government extended the agreement's validity indefinitely to allow, as Secretary Blinken put it, "Greece and the US to advance security and stability in the Eastern Mediterranean and beyond".[5] Following Russia's invasion of Ukraine, Mitsotakis' New Democracy government has consistently demonstrated its unequivocal support to Ukraine in diplomatic, humanitarian, and military terms. The port of Alexandroupolis has also emerged as a key strategic port for the transport of military equipment to NATO's Eastern Flank, adding to Greece's geostrategic importance for the United States, NATO, and Eastern Europe.

Coupled with a more dynamic role in the European Union, the return of Greek foreign policy to Southeastern Europe and its participation in a series of partnerships in the Eastern Mediterranean and the Gulf promote regional cooperation and energy security at a time when Russia has weaponized Europe's energy dependency, creating volatility and uncertainty in the global energy market. In fact, Greece has emerged as one of the countries with a crucial role to play in Europe accomplishing its strategic goal of energy security, both by helping bring new sources of energy and by connecting some of the less integrated parts of Europe with pipelines and infrastructure that significantly decrease dependence on Russia.[6]

Contrary to its dependence on the United States during the Cold War, Greece is now proactively engaged in the Western alliance and its efforts to stabilize the wider region as a matter of national security. Indeed, the alignment of interests with the United States in promoting peace and prosperity in Greece's neighborhood has led to a closer strategic partnership. Consequently, Greece-US relations have shifted to a new paradigm of interdependence—an eventuality Professor Couloumbis envisioned in his work when he noted that in the future, "Greek American relations need to be governed by a spirit of partnership, not hierarchy. They need to be based on the principle of common interest and not one-sided interest, to be fostered in a spirit of free speech and voluntary partnership, without the fear or myth of retribution".[7]

Common values, aligned strategic interests

Over the past decade, closer bilateral ties were supported by successive governments in Greece and administrations in the US, creating a wide political consensus in both countries about their strategic value that builds on a historic relationship. Officials from both countries routinely underline the common values of democracy and freedom. Since the start of the war in Ukraine, they have also shared a renewed focus on a rules-based international order—a goal that guides their international engagement, albeit to different degrees and for different purposes. However, the closer ties are mostly driven by an alignment of interests, as Greece and the United States share a similar analysis of the global geopolitical challenges and assessment of how these influence Greece's neighborhood.

This is evident when comparing the national security strategies of the two countries. Even though their strategic priorities and scope are different by virtue of the United States' status as a superpower, they find common ground in their commitment to the transatlantic alliance and the values through which they approach international relations: a stated commitment to a rules-based international order and to building partnerships to promote peace and prosperity.

Under President Joe Biden, the United States views the world at an inflection point, noting that its future direction will be determined by how it responds to the key strategic challenge of our time, which his National Security

[6] Katerina Sokou, Squaring the Energy Transition Circle in Southeast Europe and the Eastern Mediterranean, Atlantic Council, May 2022, available at: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/05/Squaring_the_energy_transition_circle.pdf

[7] Theodore Couloumbis, Greek American Relations: A Critical Review, 1980, p. 97

Strategy defines as “the big power competition that is underway and will define a new era” in international relations. [8] It views China and Russia both seeking in their own ways to remake the international order, in order to create a world conducive to their “highly personalized and repressive type of autocracy”.

His administration notes that this competition is a challenge for international peace and stability, but that it can be won as long as the United States works with its allies and partners. The White House singles out the powers that combine authoritarian governance with a revisionist foreign policy—and especially those “waging or preparing for wars of aggression, actively undermining the democratic political processes of other countries, leveraging technology and supply chains for coercion and repression, and exporting an illiberal model of international order”. Indeed, just as President Biden subscribes to the democracies versus autocracies narrative, so his National Security Strategy is pragmatic enough to seek to work with anyone who ascribes to the basic principles of international relations.

Thus, despite the United States’ spotty record when it comes to adhering to international law, Greece has the chance to use the Biden administration’s emphasis on the rules-based international order to promote a resolution of Greek-Turkish differences based on international law. Importantly, even though the United States has not ratified the UN Convention on the Law of the Sea, it has recognized Greece’s sovereign rights and jurisdiction in accordance with the international law of the sea, including in a letter that Secretary Blinken sent to Prime Minister Mitsotakis in 2021.[9]

At a time when the US government puts the need to work with its allies to promote peace and prosperity at the core of its National Security Strategy, Greece is a NATO country that shares the same focus on international cooperation with its allies and other partners in the region and beyond. To deter revisionist policies, it also aims to make the best use of all factors of national power, including an external rebalancing of threats through the EU, NATO and other partnerships bilateral and otherwise.

Indeed, in its strategic priorities for Greek national security as laid out by Greek National Security Advisor Thanos Dokos, the top priority remains the protection of its national sovereignty, territorial integrity, and sovereign rights.[10] Vis-à-vis that goal, Greece is committed to international law and any effort to support an international system based on international law and respect for the rules-based international order. Greece is also focused on strengthening its defensive power and deterrence. Its partnership with the United States is valuable in that regard, as Greece also aims to develop and maintain a strong defensive, technological, and industrial base and promote research and innovation in new technologies that seek to boost its deterrence.

In the context of great power competition, Greece is a reliable US ally: It has unequivocally sided with Ukraine against Russia’s war of aggression and has sought to avoid any strategic economic dependence on China. Yet Greece also faces the threat of a revisionist and increasingly authoritarian NATO ally in Turkey, which the US administration seeks to engage as a matter of national security, “to reinforce its strategic, political, economic, and institutional ties to the West”. US diplomats note that keeping Turkey aligned with the West may help lower tensions in the Aegean. In their meeting on the sidelines of the Vilnius NATO Summit on July 12, Prime Minister Mitsotakis and Turkish President Recep Tayyip Erdoğan agreed to promote a positive agenda that could restore trust and create the conditions for the meaningful political dialog they decided to resume.

A resolution of their dispute remains elusive, however. The Greek Prime Minister said that he is open to a road map that could lead “to the resolution of the one sole difference we have with Turkey, namely the delimitation of the

[8] The White House, National Security Strategy, October 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

[9] George Gilson, Blinken underlines respect for sovereignty and territorial integrity in letter to Mitsotakis, Ta Nea, 15.10.2021, available at: <https://www.tanea.gr/2021/10/15/english-edition/blinken-underlines-us-respect-for-sovereignty-and-territorial-integrity-in-letter-to-mitsotakis/>

[10] Thanos Dokos, Extroversion, deterrence, and resilience (in Greek), Kathimerini, 02.01.2023, available at: <https://www.kathimerini.gr/politics/foreign-policy/562208218/poio-prepei-na-einai-to-dogma-ethnikis-asfaleias/>

continental shelf and the Exclusive Economic Zone”.^[11] Greece’s guiding principle on any delimitation is the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), and if negotiations fail to produce an agreement, it is open to resolving the dispute in an international court.

The Biden administration wants to avoid conflict between two NATO allies, and while it avoids taking a position on the specifics of the dispute, it shares with Greece a commitment to respecting sovereignty, sovereign rights, and international law, including the law of the sea, as well as to resolving maritime disputes and other disagreements peacefully through diplomatic channels.^[12] But while the United States supports a dialog and confidence-building measures between Greece and Turkey, given the differences between the two the bar of expectations is low: US diplomats would be content if the road map succeeded in reducing tensions, and if the dialog ever leads to a compromise they will certainly welcome that, too.

As Cyprus is deepening its own security partnership with the United States, a political dialog between Greece and Turkey may also help create the conditions for restarting negotiations on Cyprus, too. It is perhaps time to revisit a proposition made by the former US Ambassador to Greece, Monteagle Stearns, who argued that resolving the Greek-Turkish dispute could also untangle the Cyprus issue.^[13]

Beyond its high foreign policy prioritizing of the Cyprus issue, Greece places high value on the stability and security of all its geopolitical surroundings in the Balkans, the Black Sea, and the Eastern Mediterranean. To that end, it aims to continue working with its allies and partners and pursuing a proactive, multi-dimensional foreign policy in the region as a high priority. The consistent Greek support for the EU accession of the Western Balkans fits well with the US goal of helping its partners in the region strengthen their democratic institutions, the rule of law, and economic development.

The United States also encouraged Greece to join a series of trilateral and other partnerships, partly as an alternative security partner to Turkey given the tensions in the latter’s relations with the United States following the 2016 coup. As the Assistant Secretary for Europe and Eurasian affairs at the time, Wess Mitchell, put it in his testimony to Congress in July 2018: “We are constructing a long-term strategy to bolster the US presence in the Eastern Mediterranean. We are cultivating Greece as an anchor of stability in the Mediterranean and Western Balkans and working to systematically strengthen security and energy cooperation with Cyprus.”^[14] With the notable exception of withdrawing its support from the East Med pipeline in a non-paper, the Biden administration has continued this policy. The United States participates in the working groups of the 3+1 partnership format between Cyprus, Greece, and Israel, including their parliamentary exchanges; nonetheless, Greek diplomats would like to see it take on a more active role.

In any case, Greece has become a key regional partner in US efforts to implement a new framework for US policy in the Middle East and North Africa, one that is based on building partnerships, coalitions, and alliances to strengthen deterrence and help its regional partners achieve greater stability. As one Greek diplomat put it, what Greece offers, beyond strategic stability in its region, is access to the Arab world and strategic depth to Israel. The strategic nature of their partnership also means that for the United States, relations with Greece are becoming increasingly independent of US-Turkey relations, which is a development the Greek foreign policy leadership also welcomes.

The new American policy framework for the Middle East is based on five principles that Greece is also keen to promote in its region: 1. Support and strengthen partnerships with countries that subscribe to the rules-based international order; 2. Do not allow foreign or regional powers to jeopardize freedom of navigation through the Middle East’s waterways, nor tolerate efforts by any country to dominate another—or the region—through military buildups, incursions, or threats; 3. Work to deter threats to regional stability, while also using diplomacy wherever

[11] Athens Press Agency, Mitsotakis: We can agree on a road map to resolve the one and sole difference with Türkiye, 10.7.2023, available at: <https://www.amna.gr/mobile/articleen/745100/Mitsotakis-We-can-agree-on-a-road-map-to-resolve-the-one-and-sole-difference-with-Turkiye>

[12] US Department of State, Joint Statement on the US-Greece Strategic Dialogue, 21.02.2023, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-u-s-greece-strategic-dialogue/>

[13] Monteagle Stearns, *Entangled Allies: US Policy Toward Greece, Turkey and Cyprus*, Council on Foreign Relations, 1992

[14] Hearing before the Subcommittee on Europe and Regional Security Cooperation of the Committee on Foreign Relations of the United States Senate, 26.01.2018, available at: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/06%2026%2018%20US%20Policy%20in%20Europe.pdf>

possible to reduce tensions, de-escalate, and end conflicts; 4. Promote regional integration by building political, economic, and security connections between and among US partners, including through integrated air and maritime defense structures; 5. Promote human rights and the values enshrined in the UN Charter.

Hence, in its principles and directions, US policy is aligned with a key Greek national security priority as Greece regains its footing following its financial crisis: promoting Greece as a security provider and bastion of stability in the region, through inter alia participation in international missions of the UN, the EU, and NATO to bolster the international experience of its armed forces.

At the same time, Greece is seeking to develop into an international hub for energy and for the transport of goods and services. Greece has already completed projects that enhance regional energy security in Southeast Europe, such as the Interconnector Greece-Bulgaria, and is already planning the North Macedonia-Greece Interconnector, while also working to ensure that the Floating Storage Regasification Unit (FSRU) in Alexandroupolis is operational by the end of the year. Together with a second FSRU which is in development, they will bring new supplies of energy to Southeast Europe, including Eastern Mediterranean natural gas and LNG from the US. These projects have turned Alexandroupolis into a critical hub for energy security in a region which potentially extends all the way to Ukraine, improving the energy security of Europe.

As Greece is trying to shed the remaining legacies of its debt crisis, the United States is a key target for boosting the trade and investment which will put the Greek economy on a sustainable track. In his second term, Prime Minister Mitsotakis is focused on regaining Greece's investment grade credit rating and promoting reforms that will attract more foreign direct investment and improve Greek competitiveness. For the United States, Greece's participation in the European Union gives it a role in transatlantic efforts to strengthen trade, investment, and technological cooperation, including the US priority of protecting its critical infrastructure and supply chains. As per the US National Security Strategy, such cooperation "promotes an open and inclusive global economy, setting high standards for trade, ensuring fair competition, supporting labor rights, driving decarbonization, fighting corruption, and protecting our innovations from uses that run counter to our interests and values".

Finally, as maritime nations, Greece and the United States both support freedom of navigation. This is a key alignment of interests that stems from Greece's geography, as well as its significant maritime power. The size of the Greek-owned merchant fleet makes Greece a global player in the evolution of the shipping industry in terms of safety and decarbonization. It could also drive the effort to de-risk Western economies and their supply chains by providing a major reliable alternative to China's increasing share of the global transport volume.

Building institutions and policy tools to capitalize on closer ties

Having reached a peak in their bilateral relations, the next step for Greece and the United States is to capitalize on the progress made to reap long-term benefits and leverage bilateral ties for the benefit of the wider region. Building joint institutions, partnerships and policy tools will be key to maintaining the momentum and deepening the relationship between the United States and Greece in strategic areas such as regional initiatives, defense, and security cooperation, while also expanding business ties, technology transfer, energy cooperation and educational exchanges. On all these priorities, US and Greek experts agree that "the sky is the limit" on what closer cooperation can achieve.

To begin with, the two countries should continue to engage in their Strategic Dialog. The Greece-US Strategic Dialog is a joint commitment at the highest diplomatic level which showcases the strategic value of the relationship and provides the framework for deeper bilateral cooperation. Beyond highlighting their common strategic interests, the Strategic Dialog has also contributed to an expanding bilateral agenda and helped maintain excellent working relations even at times when US interactions with its transatlantic partners were challenging.

Already in its fourth year, the annual meeting (except for 2020, when the pandemic upended plans) provides an opportunity to exchange and streamline views on subjects of common interest in the wider region. The meetings

also serve as an exercise in bilateral cooperation, identifying areas of priority and promoting joint initiatives and policies. They cover a wide range of topics, from those of strategic importance such as security, defense, and energy to those of economic and social value, such as trade and investment, technology transfer, academic exchanges and cooperation, and supporting cultural initiatives and people-to-people ties, including the valuable bond with the Hellenic diaspora in America. Finally, the Strategic Dialog defines joint priorities globally and regionally, from climate change and disaster responses to regional partnerships in the Eastern Mediterranean and the economic integration of Southeastern Europe.

The top agenda issue is defense cooperation, where the two countries share their “firm determination to mutually uphold regional security by safeguarding the principles of sovereignty, independence, and territorial integrity” – a statement that has special weight, as it reflects the US interest in avoiding conflict in the Aegean and on Cyprus. In recent years, Greece has significantly increased its military-to-military cooperation with the United States. As noted, the amended MDCA provides a long-term horizon for US bases, raising Greece’s strategic value by expanding basing rights for US forces in Greece in Larissa, Stefanovikio in Central Greece, and elsewhere. Further north, the port of Alexandroupolis has been transformed into a vital logistical hub, providing a new and critical line of logistical support to NATO’s Eastern Flank and to Ukraine, and highlighting the strategic value of nearby Greek islands such as Lemnos and Skyros.

According to the joint statement issued after their fourth Strategic Dialog, the MDCA “reflects a long-term, deepening and expanding strategic partnership at a critical time in Europe.”^[15] It also increases opportunities for joint training and military exercises in the region, while expanding interoperability within NATO. The two countries would benefit from expanding military-to-military cooperation beyond their regular senior-level meetings to include all levels of command, while increasing military financing to Greece in Congress would expand the opportunities for international military education and training in the United States. Finally, the ongoing upgrade of Greece’s F-16 fighter jets and the projected purchase of F-35s will further raise its national defense capabilities, along with the prospect of other US arm sales that present opportunities for co-production.

On security cooperation and intelligence sharing, Greece has made strides since 2016, when it became the first European country to take advantage of the US Secure Real Time Platform at its borders to share biometric and biographic data, expanding the reach of its Preventing and Combating Serious Crime Agreement with the US Department of Homeland Security in response to the security challenges presented by the migration crisis.

The Strategic Dialog identifies new opportunities for cooperation between the Hellenic Police Force and the FBI, which are already working closely together to combat terrorism and trafficking, in joint law enforcement training to combat cybercrime, complex financial crimes, and organized crime. The United States has also pledged to support the long-term implementation of a joint security program at Athens International Airport to strengthen aviation security and counterterrorism goals. Given its strategic location and a level of bilateral intelligence-sharing close to that of the Five Eyes, Greece would provide an ideal potential base for NATO’s intelligence center.

As regards economic ties, Greece is firmly back on the radar of US investors, but more should be done to increase bilateral trade and investment. Future US investments could include key infrastructure projects that are eligible for financial support from the US International Development Finance Corporation due to their strategic nature, especially on energy. There are also high expectations of the new US-Greece Science and Technology Agreement, and a commitment made at the latest Strategic Dialog to expand bilateral cooperation to facilitate the export of Greek agricultural food products to the United States. On tourism, the 2022 Memorandum of Understanding between the two countries has created opportunities beyond investment, in tourism promotion, education, and information exchanges.

Still, the two countries should encourage business organizations and industry associations to focus on proposals and initiatives that facilitate bilateral trade and investment, technology sharing and joint research in partnership

[15] US Department of State, Joint Statement on the US-Greece Strategic Dialogue, 21.02.2023, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-u-s-greece-strategic-dialogue/>

with US and Greek research centers, including on the framework of the US-EU Trade and Technology Council. They should also focus on engaging US and Greek companies in efforts to promote policies that improve competitiveness and inclusion, endorsing initiatives that help dismantle systemic barriers to women's economic participation.

In the sphere of energy, the creation of the US-East Med Energy Center in the United States, as envisaged in the Eastern Mediterranean Energy and Security Partnership Act, would further support Greece's role as an energy hub that also aims to develop its own national energy resources, with a focus on renewables. Such a center would help realize the opportunity that the US administration sees for the Eastern Mediterranean to leverage its renewable energy sources to answer the call for diversifying routes and sources and "a faster energy transition for climate, economic and energy security reasons".[16]

In their Strategic Dialog, energy features high on the agenda as Greece and the United States agree on the urgency of their continued cooperation in energy security and diversification following Russia's invasion of Ukraine. One such prospect would entail the support of USAID to further integrate the electricity markets of Greece and its neighbors. The upgrade and interconnectedness of the region's electricity grids are prerequisites for energy integration and capitalizing on the benefits of the energy transition. Greater integration in Southeastern Europe would also help make the argument for the construction of the various proposed electrical interconnectors that would connect Europe to Africa and Asia to bring cleaner energy to Greece, from where it could be exported to the rest of Europe.

In education, Greece is already the ninth most popular destination for American study abroad programs and the number of American students could explode were the supply side to grow, which would include developing the necessary infrastructure. The effort to internationalize the Greek public universities is already underway, with the prospect of a 2022 delegation of 30 US university representatives that explored educational cooperation with their Greek counterparts being continued. Going forward, Greece should consider allowing investors and private business partners to fund academic institutes and centers of excellence, as this may also attract significant interest from the United States.

Furthermore, a proposed bilateral agreement with the United States on education would open the door to recognizing US universities operating in Greece and vice versa, while amending the Greek constitution to allow for private universities would boost competition and draw more American students to Greece. Both would contribute to the growth of the international education business between the two countries. Raising the funding for programs to study in the United States such as those of the Fulbright Foundation would also provide more opportunities for Greek students to experience the US academic system and return to Greece to use their education to benefit Greek society, as would building on existing exchanges in STEM education, such as the TechGirls program and the BridgeUSA. Beyond academic exchanges, bilateral cooperation could also multiply the opportunities and funding for joint academic projects focused inter alia on technology and knowledge transfer, as well as on raising the bar on inclusivity in the Greek educational system.

Building on the two countries' strong people-to-people ties, there is increased interest in public events, exhibitions, and conferences that foster bilateral ties and facilitate exchanges. Earmarking funds for that purpose and mobilizing private and public funds to support such programs could also include think tanks and other institutions that work on joint projects. Such investments would pay dividends in the long term. After all, it was the decision to host the United States as the honored country at the 2019 Thessaloniki International Fair that gave new impetus to business ties and drove the growth the two countries are currently experiencing in bilateral trade and investment.

Importantly, the Greek diaspora in the United States is a bridge connecting the two countries that should be encouraged to renew its ties with Greece and cultivate new ones. Generations of diasporic Greeks have supported Greece, since even before its independence. Over the past decade, their contribution to their homeland has been most noticeable through their work with philanthropic foundations, networks that support Greek startups, institutes and think tanks. As Greece hopes to use its competitive advantages in culture, shipping, tourism,

[16] US Assistant Secretary of State Geoffrey Pyatt comments at the Eastern Mediterranean Business Summit, 10.07.2023, available at: <https://www.state.gov/eastern-mediterranean-business-summit/>

and human capital to tackle the demographic challenge it faces and try to reverse the brain-drain, the younger generation of the diaspora would be a prime target audience in its efforts to attract students, expats, investors, and digital nomads. The Greek government should make the process of relocating to Greece easier for the diaspora through the creation of a digital one-stop-shop for all their interactions with the Greek state.

A global challenge which Greece also views as a national security issue is climate change, which, like the Biden administration, it strives to consider in its strategic planning on all aspects of government action. This includes its foreign policy, as the climate crisis poses a systemic threat for the region with imminent economic, demographic and security implications for Greece. Consequently, Greece needs to work with its partners on a climate action plan for the Mediterranean with specific policies to help mitigate the effects of climate change.[17] Potential resources extend beyond the EU and include developing security-related climate response capabilities at NATO, trade and investment to strengthen the hardest-hit Mediterranean societies, and support from the United States to strengthen its response to the climate crisis. Faced with disastrous wildfires and the need to upgrade its disaster preparedness, Greece seeks to expand its technical cooperation with the US to include joint training, emergency equipment procurement, and the modernization of its civil protection protocols. It also wants to update the Protocol of Intention of Cooperation in Prevention and Response to Natural and Technological Disasters, and to enhance cooperation between Greek authorities and US entities such as the Federal Emergency Management Agency.

Finally, as a maritime power, Greece has a stake in the freedom of navigation, the security of maritime transport, and the decarbonization of shipping. The United States welcomed Greece's participation in the Green Shipping Challenge at COP and its hosting of the Our Ocean conference in 2024. As the host, Greece will have the opportunity to help guide international efforts to address ocean health and security, climate goals, and the blue economy, as well as efforts to create a shipping sector aligned with the goal of limiting the global temperature rise to 1.5 degrees. In the past, the Greek shipping industry has been well served by its proactive adaptability to changes in regulation and technological advances, an agility that could now serve the common goal of a swift transition to green shipping to slow climate change while protecting its international competitiveness in view of China.

Addressing political change and strategic challenges

Greece and the United States have a strategic relationship that enjoys wide political support. As their long history suggests, however, domestic and international political developments may sometimes lead to their having different priorities. For as long as their interests are aligned, and in the context of great power competition, it is important to shield the Greece-US strategic partnership from domestic populism, political discord, or disinformation campaigns that may seek to undermine it.

Greek foreign affairs experts view the prospect of Donald Trump's return to the White House as the biggest challenge for transatlantic, as well as bilateral, relations. They note the transactional and disruptive character of his foreign policy, especially in engaging with authoritarian leaders, including Turkey's Erdoğan.[18] Still, it should be noted the under his presidency, Greece-US relations continued to flourish, thanks to a number of agenda-setting diplomats in both countries.[19] Furthermore, bilateral relations enjoy a level of bipartisan support in Congress that has been hard to ignore, given the tripartite nature of the US government.

That said, the possibility of a Trump re-election cannot be discounted, and a second Trump presidency would severely test US relations with the European Union. Even as American diplomats and military leaders were able to withstand his pressure to pull out of NATO, there is a real danger that Trump, or another isolationist President, could withdraw US military support to Ukraine, leading to a strategic defeat for the West that would leave Eastern Europe exposed to a revisionist Russia, embolden authoritarian regimes globally, and create more space for them

[16] US Assistant Secretary of State Geoffrey Pyatt comments at the Eastern Mediterranean Business Summit, 10.07.2023, available at: <https://www.state.gov/eastern-mediterranean-business-summit/>

[17] Katerina Sokou, The rising national security threats of climate change in the Mediterranean region, Atlantic Council, April 2022, available at: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/04/Climate-Change-IB-2022.pdf>

[18] Based on the discussions at a closed ELIAMEP roundtable on Greek-American relations held in Athens in April 2023

[19] Endy Zemenides, Be Like Mike, Kathimerini, 26.02.2023, available at: <https://www.ekathimerini.com/opinion/1205547/be-like-mike/amp/>

to meddle in the Global South.[20] Similarly, the rise of far-right populism in key European countries may also test transatlantic unity over Ukraine. In the case of Greece, populism may also complicate efforts to improve relations with Turkey and challenge U.S.-Greece relations.

In Turkey, after being re-elected President Erdoğan has taken steps to rebuild ties with the West. However, given his multiple points of contention with the United States, the terms of this engagement are purely transactional. As Aaron Stein has argued: “In such a nakedly transactional relationship there is room for positive incentives and limited cooperation, but also room for hard-line bargaining”. But as the two sides do not share a common worldview or have overlapping regional interests, there is little to lose by using coercion to try and shape Turkish policymaking in areas like Syria, Ukraine, and the Mediterranean.[21]

For its part, Greece is concerned about what US engagement with Turkey could mean for its national security interests. As former Greek National Security Advisor Alexandros Diakopoulos notes of Turkish transactionalism: “The higher the value of Ankara’s cooperation, the higher the price the West will have to pay for it”.[22] If Greece’s national security interests appear to be undermined in the effort to keep Turkey bound to the West, this will give rise to nationalism in Greece that may undercut its relations with the US.

Greek security experts worry about what a US deal with Turkey on the sale of F-16 fighter jets could mean for the balance of power in the Aegean. Reportedly, the US administration tried to persuade Congress to allow the sale in exchange for Turkey’s green light for Sweden’s NATO membership. President Biden linked the two—and Greece—himself when he spoke to journalist Fareed Zacharia before the Vilnius Summit about “trying to put together a consortium, where we’re strengthening NATO in terms of the military capacity of both Greece and Turkey, and allow Sweden to come in”.[23] To avoid falling behind in the balance of power with Turkey, Greece will need to maintain a qualitative advantage in its defense capabilities while avoiding an arms race that, rather than acting as a deterrent, may escalate tensions and undermine peace and prosperity. Beyond the sale of F-35 fighter jets, which is already in the works, this could include Artificial Intelligence technology or Unmanned Aerial Vehicles.

The sale should also bind Turkey to de-escalatory steps in the Eastern Mediterranean. The meeting between Prime Minister Mitsotakis and President Erdoğan in Vilnius is a first step in the direction of de-escalation, but tangible results are also needed, such as securing the continuation of the overflights moratorium in the Aegean. Given the absence of a Turkish undertaking to that effect, the US Congress could help set this important condition. As Congressional members of the Hellenic Caucus put it in a letter to Secretary Blinken on July 8: “Given Turkey’s history of using F-16s for overflights in the Aegean and to challenge Greek sovereignty, we request mechanisms that provide for the pause, delay, or snapback of the transfer of American weapons to Turkey if it resumes its destabilizing actions in the Eastern Mediterranean that threaten or undermine US national security interests or NATO security architecture”[24].

More widely, Turkey’s engagement with the West, including with the European Union, should also include burying the revisionism of its Blue Homeland doctrine, which expands Turkey’s maritime claims in the Eastern Mediterranean, totally ignoring Greek and Cypriot sovereign rights and giving it sole control of the sea routes linking Europe to the Indian Ocean, from the Black Sea and the Suez Canal to the Central Mediterranean.

Yet Greece may also be adversely affected if Turkey moves further away from the West while their maritime differences remain unresolved. US diplomats note that in such a scenario, the United States may have less leverage over Ankara. This may end up undermining Greek national security, as the United States has historically played the role of fire-fighter in the Greek-Turkish dispute. As Professor Gingeras notes, the fact that Turkey no longer welcomes US involvement calls into question the success of its future mediation. Another implication of an

[20] John Bolton, *The Room Where it Happened: A White House Memoir*, New York, 2023

[21] Aaron Stein, *Turkey’s zero-sum foreign policy*, 20.12.2023, available at: <https://warontherocks.com/2022/12/turkeys-zero-sum-foreign-policy/>

[22] Alexandros Diakopoulos and Nikos Stournaras, *Turkey’s quest for strategic autonomy*, June 2022, available at: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2022/06/Policy-paper-102-Diakopoulos-final-1.pdf>

[23] Kylie Atwood, *Inside the Biden administration’s push to get Sweden into NATO and F16s to Turkey*, CNN, 11.07.2023, available at: <https://www.msn.com/en-us/news/world/inside-the-biden-administration-s-push-to-get-sweden-into-nato-and-f-16s-to-turkey/ar-AA1djpDG?ocid=socialshare>

[24] *The letter to Secretary of State Anthony Blinken is available at:* <https://hellenicleaders.com/wp-content/uploads/2023/07/07.08.23-Letter-to-Secretary-Blinken-on-Turkey-F-16-Sale-Snapback-Mechanisms.pdf>

antagonistic Turkey, he argues, is that the United States would need new defense commitments and security ties to Greece, Cyprus, and Egypt, turning Greece into a frontier state for the West.[25] This may create an opportunity for Greece to strengthen its defenses, though it will also demand a higher level of security commitment, similar to that of Israel, which will require a new social contract and is bound to test the political system.

The stakes are also high on migration, where cooperation with Turkey would literally save lives. In light of Turkey's instigating role in the Evros migration crisis in 2020, Greece now considers migration and refugee flows as a national security issue and is expected to continue to enforce the EU policy of tight border controls. If anything, the Evros border crisis showed that migration can be used as a destabilizing hybrid threat. However, the tragic shipwreck off the coast of Pylos also exposed the human cost of the increasingly perilous irregular migration routes and highlighted the gray lines of international and European law. It has also raised questions about the role of the Hellenic Coastguard, which the Greek government is still investigating while also noting the need to combat the international trafficking networks. How the Greek government deals with the challenge will affect its image in the United States and internationally.

Conclusion

The nature of these political, hybrid and strategic challenges point to the need for Greece to be proactive and continue to follow an extroverted foreign policy that increases its strategic value and contributes to stability in Southeastern Europe and the Eastern Mediterranean. Since the end of the Greek financial crisis, the United States has been Greece's key ally and enabling partner in this strategy.

Looking ahead, there is an opportunity for Greece to move beyond the traditional reach of its foreign policy. As the geopolitical center of gravity moves eastwards, Greece can deepen its cooperation with the countries of Central and Eastern Europe, on which the United States is also focusing its attention. The port of Alexandroupolis is a natural geographic fit for the Three Seas Initiative, as it completes the North-South corridor by providing access to the Aegean Sea. Greece's participation will facilitate investments in projects that help integrate the region and promote Eastern Europe's economic progress and energy security. Given its historic ethnic and cultural ties to Ukraine, Greece can also play a distinct role in its reconstruction, once the war is over.

Greece has also increased its strategic ambition in its relations with the Arab world, seeking to become a bridge with Europe by inter alia forging stronger security ties and economic relations. This would expand on its strategy of building partnerships in the Eastern Mediterranean to help secure one of the most important trade routes in the world, from India and the Straits of Hormuz to Europe through the Suez Canal. To that end, Greece may also play a key part in the Mideast-India Rail and Shipping Corridor that the US and the EU agreed on at the last G20.

Greece continues to look to the United States to help stabilize the Eastern Mediterranean and as the main security provider in its relations with Turkey. Like the United States, Greece has a national security interest in engaging Turkey in a constructive dialog that avoids tensions. That said, the diplomatic effort to engage Turkey should also safeguard Greece from Turkish revisionism. The recent NATO Summit in Vilnius showed that Turkey's relations with the West pass through Athens. As a result of its more active foreign policy, EU membership and strategic partnership with the United States, Greece can now include its terms on this engagement.

Breaking out of the "troubled triangle" that Professor Couloumbis first described in his work is not entirely possible while Greece's differences with Turkey remain unresolved. Whether Turkey remains tied to the West or not, Greece's role in the Western alliance has increased in strategic importance, in line with its own foreign policy ambitions. At a time of systemic change in the global security architecture, Greece is no longer the client state of a hegemonic power, but a reliable ally and partner moored in the Western alliance. This provides Greece with the opportunity to further strengthen, and capitalize on, its bilateral relations with the United States, in line with its national security interests, its international commitments, and its values.

[25] Ryan Gingeras, An honest broker no longer: The United States Between Turkey and Greece, War on the Rocks, 03.01.2023, available at: <https://warontherocks.com/2023/01/an-honest-broker-no-longer-the-united-states-between-turkey-and-greece/>

Η σύγκρουση στο Ναγκόρνο-Καραμπάχ ενώπιον των διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων

Συγγραφείς :
Ηλίας Πλακοκέφαλος

Οκτώβριος 2023



Introduction

On 19 September 2023, Azerbaijan initiated a military offensive in Nagorno-Karabakh, a part of its territory where the ethnic Armenian majority had proclaimed the Republic of Artsakh (or Republic of Nagorno-Karabakh) in 1991. Within 24 hours, a ceasefire was agreed between Azerbaijan and the ethnic Armenians. This marked the most recent, and possibly the final, operation in a series of military campaigns in Nagorno-Karabakh over the last 35 years. In the aftermath of the operation, Artsakh's leader announced that all state institutions would be dissolved by 1 January 2024.¹ A massive exodus of ethnic Armenians is already underway. At the time of writing, Armenia has brought cases against Azerbaijan before both the International Court of Justice (ICJ), the judicial organ of the United Nations, and the European Court of Human Rights (ECtHR), the judicial organ of the European Convention of Human Rights² in the Council of Europe. Azerbaijan has responded with applications before the two courts.

This report sets out to discuss the legal choices Armenia (and to a lesser extent Azerbaijan) has made and place them in the wider context of similar moves by other states in similar

¹ A. Demourian, G. Yenokian, Half of Nagorno-Karabakh's population flees as the separatist government says it will dissolve <<https://apnews.com/article/nagorno-karabakh-azerbaijan-armenia-separatist-government-689e9e437f60a92eaca2523d57bc3d42>> Associated Press, 28 September 2023.

² European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (adopted 4 November 1950, entered into force 3 September 1953) ETS 5.

circumstances. The report raises (rather than answers) questions that revolve around State attempts at lawfare, its implications (mainly legal, but also political), and the use and abuse of the diplomatic and political power of international courts. Lawfare is defined for the purposes of this report as the practice of transferring a conflict from the ground to the courts. The report will begin by presenting the pertinent facts, as they form the basis for the subsequent discussion of the legal aspects of the conflict. The second part discusses the cases which Armenia has brought before international courts. Finally, the third part will examine the broader conclusions that can be drawn from Armenia's legal actions, in particular vis-a-vis the concept of lawfare (broadly understood)³ and the idea of shoehorning disputes into compromissory clauses for lack of alternative methods of dispute resolution that would be better suited to the situation on the ground.⁴

The conflict in Nagorno Karabakh

The origins of the conflict in Nagorno-Karabakh are complex and can be traced back to the late 19th and early 20th centuries. The point of departure should be the Armenian genocide,⁵ which led a vast number of ethnic Armenians to flee towards Nagorno-Karabakh, especially in 1914–1916. Having settled there, and more generally in the area of Southern Caucasus, the ethnic Armenians outnumbered the Muslim population, which then followed the opposite route, settling in Turkey and Iran.⁶ Following the establishment of Soviet rule over Azerbaijan, Nagorno-Karabakh became a separate administrative unit, the Nagorno-Karabakh Autonomous Oblast (NKAO), between 1921 and 1991.

As early as 1988, the NKAO made a request to the USSR that the Oblast be transferred to Armenia. When the Soviet leadership proved reluctant to agree upon a transfer, the NKAO opted for a different route: demanding self-determination.⁷ As a result, the Nagorno-Karabakh Republic⁸ was established in 1991. Almost immediately, the sporadic fighting in the region turned into an armed conflict between Armenia and Azerbaijan.⁹ The conflict lasted until 1994, when a ceasefire was agreed upon with Russian mediation.¹⁰ In the meantime, the Armenians had ended up controlling the territory of the self-proclaimed Republic of Artsakh, but also a large chunk of Azerbaijani territory which created a buffer around Nagorno-Karabakh.¹¹

There have been tensions in the region since the 1994 ceasefire, which culminated in Azerbaijan's 2020 offensive. Fighting broke out in the region again between September and November 2020, leading to a humanitarian crisis. On this occasion, the ceasefire, which was once again brokered by Russia, changed significantly the terms of territorial control on the ground. The areas captured by Azerbaijan were to remain under Azerbaijani control; Armenia had to return the Agdam, Kalbajar and Lachin districts to Azerbaijan; and Russian peacekeeping forces were to control the Lachin corridor, which connected what remained of the Republic of Artsakh with Armenia.

The second ceasefire was, however, short-lived. After just twenty four hours of fighting on the 19 September 2023, Azerbaijan brought the Republic of Artsakh to an end. At the time of writing, eighty percent of the region's

3 'Lawfare' is a term coined by Charles J. Dunlap Jr. in 'Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflict', prepared for the Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference, Carr Centre for Human Rights Policy, Kennedy School of Government, Harvard University, Washington DC, November 29 2001, available at <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6193&context=faculty_scholarshi p>.

4 See, for instance, L. Hill-Cawthorne, 'Disaggregation of Disputes: Ukraine/Russia as a Case Study', 68 ICLQ 2019 779, A. Tzanakopoulos, 'Resolving Disputes over the South China Sea under the Compulsory Settlement System of the UN Convention on the Law of the Sea' Oxford Legal Studies Research Paper No.31/2016 available at <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2772659#>.

5 Recognised as such by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, see Written Declaration No.320, 2nd edition, originally tabled on 24 April 2001, available at <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9280&lang=EN>. The UN has not recognised the Armenian Genocide, nor have the majority of states. Only around 30 states have done so.

6 G.M. Yemelianova, 'The De Facto State of Nagorno-Karabakh: Historical and Geopolitical Perspectives' (2023) Europe-Asia Studies 1, 6. See also P. Manoli, 'Nagorno-Karabakh: 30 years of Conflict' ELIAMEP Policy Brief no.135, 14 October 2020, available at <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/10/Policy-Brief-135-Manoli-final-1.pdf> [in Greek].

7 Id. 14.

8 The Republic was renamed the Republic of Artsakh in 2017 after a referendum, but also retained its former name. The Azerbaijanis had boycotted the referendum.

9 (n 6).

10 The Ceasefire Agreement that came into force on 12 May 1994 was preceded by a Joint Declaration of the Commonwealth of Independent States on April 15 1994, which essentially laid the groundwork for the Agreement.

11 (n 6) 15.

Armenian population has fled, while Azerbaijan has arrested top officials of the self-proclaimed republic and issued an arrest warrant for its president.

The Nagorno-Karabakh conflict before international courts

It was the 2020 conflict in Nagorno-Karabakh that led Armenia to file claims against Azerbaijan (and vice-versa) before both the ICJ and the ECtHR. An examination of these claims will open up the discussion on the purpose and effects of fighting a war before international courts after the actual conflict on the ground is over. It is impossible to measure the ‘effectiveness’ of such actions in any meaningful way, given that any outcome of armed conflict is overdetermined and focusing on just one parameter is short-sighted. Yet, there is something to be said about Armenia choosing to pursue the avenue of international litigation before multiple fora. It is certainly not novel—both Georgia and Ukraine have done the same (before and after the Armenian claims)—, but it is still worth examining, if only to capture some thoughts over the aftermath of armed conflict and its connection to international dispute settlement.

Before unpacking the legal actions of Armenia, a few remarks on the way international dispute settlement works are in order. Regarding the European Court of Human Rights, things are straightforward: the European Convention on Human Rights provides that States may bring an interstate case claiming a breach of the Convention by another State.¹² Turning to the International Court of Justice, this body has jurisdiction over disputes between States that have consented to its jurisdiction. This proposition may sound like a tautology, but the difference between the ICJ and courts with compulsory jurisdiction over disputes (most domestic courts, for instance) is crucial to the discussion. There are four ways in which a State may bring a claim before the ICJ: First, through acceptance of the optional clause in the Statute of the Court which stipulates that the State in question directly accepts the jurisdiction of the Court.¹³ This signature is often coupled with a declaration by the State stipulating exceptions to the acceptance of the jurisdiction of the Court. To give an example, Greece has filed a declaration according to which it recognizes the jurisdiction of the Court as compulsory, but with three exceptions.¹⁴ The second way a dispute may find its way before the ICJ is through a dispute-settlement clause in an international convention which all parties to the dispute have ratified: the so-called ‘compromissory clause’.¹⁵ For example, the Convention on the Prevention of the Crime of Genocide in Article 9 stipulates that any dispute relating to the interpretation, application, or fulfilment of the Convention may be submitted by any party to the International Court of Justice.¹⁶ The third avenue leading to the ICJ is a *compromis*. Article 36(1) of the Statute of the Court stipulates that the parties to a dispute may agree *ad hoc* to bring the particular dispute before the ICJ. The fourth way the ICJ may have jurisdiction over a dispute is *forum prorogatum*; this is where a State that has not accepted the jurisdiction of the Court at the time a claim is filed against it subsequently accepts such jurisdiction for the case in question.

Returning to the substantive aspects of the claims lodged by Armenia and starting with the ECtHR, it must be noted that there is a long list of individual applications that have been brought before the Court in the past. The most important of these include *Chigarov v. Armenia*, in which the ECtHR affirmed that Armenia did indeed exercise effective control over Nagorno-Karabakh, thereby accepting that it had jurisdiction over the case.¹⁷ Another example, and one that sheds light on the extreme fraught situation in the region, is *Makuchyan and Minasyan v. Azerbaijan and Hungary*.¹⁸ However, no interstate applications were made between the two States prior to 2020.

¹² ECHR art. 33.

¹³ ICJ Statute, Article 36 (2)-(5).

¹⁴ The exceptions are the following: a) any dispute relating to military activities and measures taken by the Hellenic Republic for the protection of its sovereignty and territorial integrity, for national defense purposes, as well as for the protection of its national security; b) any dispute concerning State boundaries or sovereignty over the territory of the Hellenic Republic, including any dispute over the breadth and limits of its territorial sea and its airspace; c) any dispute in respect of which any other party to the dispute has accepted the compulsory jurisdiction of the Court only in relation to or for the purpose of that dispute; or where the acceptance of the Court’s compulsory jurisdiction on behalf of any other party to the dispute was deposited or ratified less than twelve months prior to the filing of the application bringing the dispute before the Court.

¹⁵ ICJ Statute, Article 36 (1).

¹⁶ Convention on the Prevention of the Crime of Genocide (adopted 9 December 1958, entered into force 12 January 1951) 78 UNTS 277.

¹⁷ *Chigarov and others v. Armenia*, App. no. 13216/05, Grand Chamber, 16 June 2015, para. 168.

¹⁸ *Makuchyan and Minasyan v. Azerbaijan and Hungary*, App. No. 17247/13, May 26 2020. For an insightful commentary see M. Milanovic, T. Papić, ‘*Makuchyan and Minasyan v. Azerbaijan and Hungary*, App. No. 17247/13’ (2021) 115(2) *AJIL* 94. The case concerned the beheading of an Armenian officer during a NATO English language course in Hungary by an Azerbaijani officer. Azerbaijan requested the return of their national in case after he was duly tried and convicted in Hungary. Upon arrival in Azerbaijan he was released and promoted. He also appeared to have been welcomed as a national hero. The ECtHR found a violation of the procedural limb of the right to life (art.2) as well as article 14 of the ECHR.

On 7 December 2021, the ICJ ordered Azerbaijan to prevent the incitement and promotion of racial hatred and discrimination and to take measures to protect Armenian cultural heritage. This was followed by a continuous back and forth between Armenia and the ICJ, with the former repeated requesting that the latter either modify the existing provisional measures or issue fresh orders for provisional measures. First, Armenia came back to the ICJ with a request for the modification of the order of 7 December; this request was rejected by the ICJ. Then Armenia came back with a fresh request, namely that the ICJ order Azerbaijan to ensure that movement through the Lachin corridor was unimpeded; in this case, the Court effectively granted Armenia's request on 22 February 2023. A fourth request was filed by Armenia a few months later asking that the provisional measures contained in the previous order be modified. On this occasion, Armenia was seeking further measure requiring Azerbaijan to withdraw from the Lachin corridor; the ICJ rejected this modification request with its order of 6 July 2023.

It is, admittedly, rather difficult to comprehend both the sheer number of the legal actions Armenia undertook over the space of three years and their depth. Azerbaijan also responded to each of the moves made by Armenia, bringing cases before the ECtHR and the ICJ as well, but also taking two additional steps located a little beyond the traditional international dispute settlement fora. First, it brought a claim against Armenia under the dispute settlement clause of the Bern Convention on the Conservation of European Wildlife and Habitats,³³ asking Armenia to cease all violations of the provisions of the Convention and pay reparation for any damage caused.³⁴ Not only is this spectacular move one of the few times a dispute settlement clause contained within an environmental convention has been invoked in an seemingly unrelated dispute,³⁵ it is also the first time that the dispute settlement clause in question, that contained within the Bern Convention, has been invoked in the 44 years since the Convention came into force. But Azerbaijan did not stop there, proceeding to bring a claim under the Energy Charter Treaty, claiming Armenia has illegally exploited Azerbaijan's energy resources.³⁶

Lawfare, shoehorning, and international dispute settlement

The number of cases brought by Armenia against Azerbaijan and vice versa, combined with the multiple courts and dispute-settlement bodies that have been called upon to hear those cases, is overwhelming. Given the reality on the ground and the dissolution of the Republic of Artsakh, most if not all of these cases will have no impact on the territorial arrangements in the region. However, the cases carry significant weight nonetheless, since their content is meaningful both politically and diplomatically. The Armenian claims of gross human rights violations and ethnic cleansing are the two most obvious examples. Two questions thus loom over this situation: how did this multiplicity of legal actions come into being, and is it meaningful in an international law and politics context.

Lawfare is the starting point of this discussion and is defined as 'a method of warfare where law is used as a means of realizing a military objective'.³⁷ As a term, 'lawfare' was first employed in a questionable legal and political context, being used to convey the frustration of the US military at its opponents, who were unable to win battles against the US, using (or misusing) the law in order to gain a political advantage that would impact the battlefield. The claim used most often by its opponents was that the US was violating the law of armed conflict.³⁸ This is not the way the term is used in this report. Here, it is used purely as shorthand for legal techniques—in this case, states bringing claims before international dispute settlement bodies—employed before, during or after the end of hostilities, and is not limited to cases where these legal actions are designed to achieve a specific military objective. Rather, lawfare is used here to denote cases where States turn to multiple fora with a variety of claims that often do not correspond to the subject matter of the main dispute. This may be because a state is unable to bring a claim regarding the issue at hand directly, either because it does not have the political and/or diplomatic clout to do so, or because it lacks access to a dispute settlement body with jurisdiction over that issue. The latter reason is the

33 Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (adopted 19 September 1979, entered into force 6 June 1982) ETS no.104.Citation

34 W. Abualrob, M. Longobardo, R. Mackenzie, 'Applying International Environmental Law Conventions in Occupied Territory: The Azerbaijan v. Armenia Case under the Bern Convention' available at < <https://www.ejiltalk.org/applying-international-environmental-law-conventions-in-occupied-territory-the-azerbaijan-v-armenia-case-under-the-bern-convention/>>. See also, Kei Nakajima, 'And the Azerbaijan-Armenia Lawfare Expanded: The Arbitration brought by Azerbaijan under the Bern Convention', *Völkerrechtsblog*, 30.01.2023, doi: 10.17176/20230130-201620-0. 35 Abualrob et. al. (n 34).

36 See the Azerbaijani Press Release here < <https://mfa.gov.az/en/news/no09323>>.

37 Dunlap (n 3) 4.

38 Id.

most common; given the need for States to consent in international adjudication, this hardly comes as a surprise. So, given the evident difficulty of engaging an international court under the existing rules of jurisdiction, states try to identify any way possible to appear before an international court, in the hope that the real issue they need the court to address will come up indirectly.

The number of disputes in which one of the parties follows a route similar to that taken by Armenia is not insignificant. A few examples will help to showcase the magnitude of the issue. The dispute between Georgia and Russia over South Ossetia and Abkhazia (both autonomous oblasts, like Nagorno-Karabakh) is a good example, given its similarities from an international dispute-settlement standpoint to the dispute between Armenia and Azerbaijan. Thus, Georgia brought claims against Russia regarding the armed conflict in South Ossetia and Abkhazia before both the ECtHR³⁹ and the ICJ^{40,41}. Obviously, the ECtHR had then to evaluate whether Russia had breached its obligations under the ECHR, while the ICJ had to adjudicate whether Russia had breached its obligations under the CERD. Having carefully evaluated Russia's conduct during the military operations in South Ossetia and Abkhazia, the ECtHR found violations on numerous occasions and handed down its judgments. The ICJ, on the other hand, found that it did not have jurisdiction over the case. The compromissory clause contained in Article 22 of the CERD required the parties to the dispute to have entered into negotiations on issues pertaining to the Convention as a precondition for a claim to be filed successfully with the ICJ. The ICJ held that there had been no genuine attempts at negotiations between the two parties to the dispute in this case.⁴²

It is not disputed that issues of the law of armed conflict and humanitarian law were at the heart of the original dispute. In fact, Russia raised this very point before both courts, claiming that the cases before them were not actually about human rights or racial discrimination. The point was rejected: there is nothing preventing a Court from deciding on a case by applying the specific international rules of international law over which it has jurisdiction.⁴³ In effect, the ICJ has therefore stated that, in principle, it does not view shoehorning as a problem. This is ironic in a way, because the case before the ICJ did actually look a lot like shoehorning. Given the difficulty of bringing a case on the law of armed conflict or humanitarian law within the jurisdiction of the Court, Georgia tried to squeeze the factual circumstances into a compromissory clause (in this case Article 22 of CERD). However, this route was blocked by the ICJ, despite its position that shoehorning is not, in principle, a problem, given that the Court can distinguish and appropriately apply the law within the contours of its jurisdiction.

The problems do not stop there, however. It is clear that the issue here was the conflict between the two states over South Ossetia and Abkhazia. However, despite the cases brought before both the ICJ and the ECtHR, the situation on the ground had not yet been resolved. This is evident from Georgia's fourth application before the ECtHR, which is based on what Georgia claims to be an attempt by Russia to 'borderize' the area by installing physical borders between the two breakaway regions and Georgia.⁴⁴ It is thus evident that lawfare cannot guarantee results, despite its promises.

The dispute between Ukraine and Russia is also similar in some ways to the disputes between both Georgia and Russia and Armenia and Azerbaijan. All three involve competing territorial claims, issues of self-determination, armed conflict, intervention, human rights abuses and humanitarian law. The Ukrainian claims are spread out over time due to the multiplicity of disputes on the ground. There were three breakaway regions in Ukraine, whose secession lies at the heart of the dispute. Thus, while Crimea held a referendum following Russian intervention, declared independence and was subsequently annexed by the Russian Federation,⁴⁵ the regions of Donetsk and Luhansk became embroiled in an armed struggle and declared independence in 2014. Russia would formally recognize the Donetsk People's Republic (DPR) and the Luhansk People's Republic (LPR) on 21 February 2022, three days before its forces invaded Ukraine.⁴⁶ Russia would go on to annex both regions in September 2022. Seeing its

39 Georgia v. Russia (I) App. no. 13255/07, Chamber Decision, 3 July 2014; Georgia v. Russia (I) (Just Satisfaction) App. no. 13255/07, Grand Chamber, 31 January 2019.

40 Application of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation) (Preliminary Objections) [2011] ICJ Rep 70.

41 Georgia v. Russia (II), App. no. 3862/08, Grand Chamber, 21 January 2021.

42 Georgia v. Russia (ICJ), paras. 181-2.

43 Georgia v. Russia (ICJ), para. 114, Georgia v. Russia (II), paras. 92-95.

44 Georgia v. Russia (IV), App. no. 39611/18, Chamber Decision, 28 March 2023.

45 See T.D Grant, 'Annexation of Crimea' (2015) 109(1) AJIL 68.

46 On the legality of the secession and recognition, see Júlia Miklasová, Russia's Recognition of the DPR and LPR as Illegal Acts under International Law, *Völkerrechtsblog*, 24.02.2022, doi: 10.17176/20220224-120943-0;

territory shrink significantly over just a few years, it was only natural that Ukraine should try to get the issue before as many international courts as it could, in any way possible, in an effort to enhance its chances of a successful legal outcome.

Ukraine has brought claims before both the ICJ⁴⁷ and the ECtHR.⁴⁸ It has also brought claims before an Annex VII Tribunal under the UN Convention on the Law of the Sea, before investment tribunals, and before the WTO dispute-settlement mechanism.⁴⁹ It is impossible to know how the ICJ will respond to the challenges posed by Ukraine's applications. The legal bases (the CERD in the first, the Genocide Convention in the second case) are familiar to the Court and it remains to be seen; is impossible to predict whether it will reject them based on reasons of jurisdiction, as it did in *Georgia v. Russia*, or change course. What is certain is that the ECtHR will engage with these cases in exhaustive detail, and that its judgments will be important reading.

Alongside these veritable sagas, there have been other cases in which the applicants were striving to find a compromissory clause or suitable dispute settlement mechanism that would allow them to have their day in court. Iran against the US in *Oil Platforms*⁵⁰ is a good example of this sort of claim, as is the claim the Philippines brought against China in *South China Sea*.⁵¹ The main themes were the use of force in the former and sovereignty in the latter, and both applicants had to be creative (Iran more than the Philippines) in their choice of legal action. Consequently, Iran brought its case before the ICJ on the basis of a Treaty of Friendship with the US, which stretched the interpretative limits of the Court. The Philippines had to navigate the pitfalls of the LOSC dispute settlement procedures in order to convince the Tribunal that it had jurisdiction over the numerous claims, since it would not need to touch upon the issue of sovereignty. In *Oil Platforms*, the ICJ found that the US had not breached its obligations under the Treaty, while in *South China Sea*, the Tribunal found China to be in breach of a number of its obligations under the UNCLOS. What is crucial in both cases, however, is that the ICJ on the one hand and the Tribunal on the other found that they had jurisdiction.

So lawfare seems to be quite a common phenomenon in international law. States will try to appear before an international court even in cases where the actual dispute cannot be litigated as such. Courts might avoid the issue, in the light of their jurisdictional constraints, as they go ahead and try the case, or might throw the case out altogether. In any event, states seem happy to try, in the hope the court in question will hear their case and incidentally provide some remarks that could help their cause. States also go to extremes, bringing claims before every possible forum, even fora that are obviously irrelevant to the dispute, simply to intensify their legal fight.

47 Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*) (Preliminary Objections) [2019] ICJ Rep 558; Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Ukraine v. Russian Federation*) (Provisional Measures) [2022] ICJ Rep 211.

48 There are numerous applications, *Ukraine v. Russia (re Crimea)*, Appl. nos. 20958/14, 38334/18 regarding the administrative practices of the Russian Federation in Crimea, *Ukraine v. Russia*, Appl. no. 10691/21 regarding the administrative practices of the Russian Federation in relation to assassination operations. There is also the case regarding flight MH17 brought alongside the Netherlands, *Ukraine and the Netherlands v. Russia*, Appl. nos. 8019/16, 43800/14 and 28525/20). Finally *Ukraine v. Russia (IX)* Appl. no. 55855/18 related to the capture of Ukrainian naval vessels.

49 See Hill-Cawthorne (n 4).

50 *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)* [2003] ICJ Rep 161

51 *The Republic of Philippines v The People's Republic of China (Award)* 2016

<<http://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%2020160712%20-%20Award.pdf>>. See R.Beckman, 'The UN Convention on the Law of the Sea and the Maritime Disputes in the South China Sea' (2013) 107 AJIL 142. See also Tzanakopoulos, who argues that the LOSC dispute settlement system has also been prone to shoehorning in multiple instances (n.4) 6.

Concluding remarks

All these disputes stem from difficult, sensitive, and complex political situations. The question of whether the strategy of *lawfare lato sensu* is effective, and to what extent, remains. If the goal, as the original definition of *lawfare* posits, is to gain a military advantage and achieve military objectives, it is highly doubtful (though not impossible, if one runs an ambitious cause and effect scenario) that they have this sort of impact. In most cases, the armed conflict has been prolonged and precipitous moves by the respondents have set new standards in the political and diplomatic arena (annexation, borderization, the dissolution of the breakaway entity's governmental structure etc.). If, however, the goal is to deny the respondents the chance to avoid multiple hearings in multiple fora where they might face a legal defeat that is not purely symbolic, then there might be some merit to this choice. Judgments as detailed as those provided by international courts often serve multiple purposes: in setting reparations and apportioning legal blame in an authoritative text in which the facts are presented in a cool and detached manner and checked against the law. It is only reasonable that states or other entities will try anything that has the potential to provide some solutions, even if they do so retroactively and are not entirely effective.

The more esoteric legal discussion has raised a question regarding the fragmentation of the dispute settlement process. The question is valid, yet some of the concerns it raises might be exaggerated as international dispute settlement bodies often find ways to offer more or less coherent answers to this problem. It is true that the barrage of applications to international dispute settlement bodies rarely produces a completely homogenous result, but the legal process also mirrors the political and military realities and the result cannot be clinically detached from these.

Ο Πόλεμος Ισραήλ – Χαμάς: η Διάσταση της Στρατηγικής Επικοινωνίας

Συγγραφείς :
Τριαντάφυλλος
Καρατράντος

Οκτώβριος 2023



Η ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΕΜΩΝ είναι ένα κρίσιμο πεδίο που έχει καθορίσει τις περισσότερες ένοπλες συγκρούσεις από την αρχαιότητα ως σήμερα. Η εξέλιξη της τεχνολογίας και οι επαναστατικές αλλαγές στον τομέα της επικοινωνίας είναι λογικό να έχουν δημιουργήσει νέες δυνατότητες και νέες προκλήσεις για την επικοινωνιακή διάσταση των ενόπλων συγκρούσεων. Ο πόλεμος στην Ουκρανία που προκλήθηκε μετά την εισβολή της Ρωσίας αποτελεί πιθανότατα το αρχέτυπο της στρατηγικής επικοινωνίας του πολέμου στον 21ο αιώνα. Η μεθοδολογία της Ουκρανίας που κατάφερε να αντιπαρατεθεί με την προπαγανδιστική υπερδύναμη της Ρωσίας είναι μία κρίσιμη μελέτη περίπτωσης. Το Παλαιστινιακό είναι επίσης διαχρονικά ένα ζήτημα που τυγχάνει πολιτικής και επικοινωνιακής εργαλειοποίησης, καθώς αποτελεί και συστατικό μέρος της προπαγάνδας των ισλαμιστικών τρομοκρατικών οργανώσεων. Ο πόλεμος που ξέσπασε ως αποτέλεσμα της τρομοκρατικής επίθεσης της Χαμάς στις 7 Οκτωβρίου στο Ισραήλ θα έχει ένα κρίσιμο επικοινωνιακό πεδίο σύγκρουσης, στο οποίο πέραν των δύο μερών, θα εμπλακούν και άλλοι κρατικοί και μη κρατικοί δρώντες. Παράλληλα, η στρατηγική επικοινωνία του πολέμου θα επηρεάσει σημαντικά και την κατάσταση στη Δύση. Στόχος του συγκεκριμένου κειμένου πολιτικής είναι να παρουσιάσει την επικοινωνιακή διάσταση της σύγκρουσης, να αναφερθεί στους δρώντες, στα μέσα και στους στόχους τους και να καταλήξει σε ένα πλαίσιο δράσεων στρατηγικής επικοινωνίας.

Επικοινωνία και Πολεμικές Συγκρούσεις

Η επικοινωνιακή διάσταση αποτελεί διαχρονικά μέρος των πολεμικών συγκρούσεων. Είναι χαρακτηριστικό πως το κόκκινο χρώμα του μανδύα των Σπαρτιατών πολεμιστών έχει αποδοθεί ως μία επιλογή που είχε ως στόχο αφενός να προκαλεί τρόμο στους αντιπάλους, καθώς προέλαυε το ανθρώπινο τείχος των Σπαρτιατών, και αφετέρου να μην επηρεάζονται οι πολεμιστές από το αίμα των τραυματισμών τους. Μπορούμε να αναδείξουμε πολλά αντίστοιχα περιστατικά από διάφορες πολεμικές συγκρούσεις της ιστορίας, αλλά η σημαντική αλλαγή στην επικοινωνία του πολέμου και η μετάβασή της στην εποχή της 4ης Βιομηχανικής Επανάστασης έγινε επί της ουσίας στον πόλεμο της Ουκρανίας. Είναι άλλωστε ο πρώτος πόλεμος με αυτά τα χαρακτηριστικά που διεξάγεται στην εποχή των νέων τεχνολογιών και των Μέσων Κοινωνικής Δικτύωσης.

Ιδιαιτερότητα σε αυτήν την περίπτωση αποτελεί το γεγονός πως η Ρωσία θεωρούνταν και είναι μία επικοινωνιακή υπερδύναμη, καθώς οι επικοινωνιακές επιθέσεις, με έμφαση στην παραπληροφόρηση, είναι σημαντικό μέρος του δόγματος υβριδικών επιχειρήσεων και πολέμου της Ρωσίας του Πούτιν. Είναι αξιοσημείωτο πως η Ε.Ε., το NATO και οι Η.Π.Α. αναζητούν ακόμη τα κατάλληλα εργαλεία για να αντιμετωπίσουν τις υβριδικές επιθέσεις της Ρωσίας, κυρίως μέσω της στρατηγικής επικοινωνίας¹ (Strategic Communication/ StratCom)². Οι Βαλτικές χώρες, λόγω και των παρατεταμένων επιθέσεων από τη Ρωσία, είναι αυτές που έχουν αναπτύξει τις πληρέστερες δυνατότητες στρατηγικής επικοινωνίας στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας. Αξίζει, όμως, ειδική αναφορά στην Ουκρανία και στον ίδιο τον Πρόεδρο Ζελένσκι που κατάφεραν να δώσουν την σκληρή μάχη έναντι της Ρωσίας στο επικοινωνιακό πεδίο και, σύμφωνα με πολλούς αναλυτές και ειδικούς, όπως η Margaret Macmillan και η Anne Applebaum, να την κερδίσουν. Σε μία προσπάθεια να συνοψίσουμε την επικοινωνιακή στρατηγική και τακτική των Ουκρανών, αξίζει να αναφέρουμε πέντε σημεία: α) την άμεση επικοινωνία του Προέδρου Ζελένσκι με τους Ουκρανούς μέσω κρυπτογραφημένων πλατφορμών επικοινωνίας και κυρίως του Telegram, β) την αμφισβήτηση και την αντιμετώπιση όλων των αφηγημάτων της Ρωσίας, όπως αυτού περί ναζιστικής ηγεσίας της Ουκρανίας κτλ., γ) την πραγματοποίηση fact checking και ενημέρωσης για ενέργειες που χρησιμοποιήθηκαν προπαγανδιστικά από τον μηχανισμό της Ρωσίας, δ) την κινητοποίηση των Ουκρανών της διασποράς στα Μέσα Κοινωνικής Δικτύωσης και τη δημιουργία πολλαπλών πομπών μεταφοράς του μηνύματος της Ουκρανίας και ε) την επικοινωνία και την κινητοποίηση των πολιτών των χωρών της Δύσης, η οποία λειτούργησε και ως μοχλός πίεσης στις πολιτικές ηγεσίες των χωρών.

Η Επικοινωνιακή Διάσταση του Πολέμου Ισραήλ - Χαμάς

Είναι, λοιπόν, αυτονόητο πως η νέα πολεμική σύγκρουση στη Μέση Ανατολή, ως επακόλουθο της νόμιμης αυτοάμυνας του Ισραήλ έναντι της τρομοκρατικής επίθεσης της Χαμάς της 7ης Οκτωβρίου 2023 έχει και ένα παράλληλο πεδίο μάχης, αυτό της επικοινωνίας. Είναι άλλωστε η πρώτη φορά που προκύπτει μία τέτοια κλιμάκωση στο Παλαιστινιακό στην εποχή των νέων τεχνολογικών και των Μέσων Κοινωνικής Δικτύωσης, γεγονός που αλλάζει ριζικά το επικοινωνιακό πεδίο του πολέμου. Το πρώτο ζήτημα αφορά στις σημαντικές δυσκολίες για την εξακρίβωση των πραγματικών γεγονότων από τα fake news, κάτι που γίνεται δυσχερέστερο τρόπο όταν το ένα εμπλεκόμενο μέρος είναι μία ισλαμιστική οργάνωση με τρομοκρατικές μεθόδους³. Υπάρχουν, επίσης, τρία ακόμη ζητήματα που συνδέονται στενά με τον επικοινωνιακό πόλεμο: α) η προσπάθεια απονομιμοποίησης του δικαιώματος του Ισραήλ στη νόμιμη αυτοάμυνα, β) η ενίσχυση της ριζοσπαστικοποίησης και του αντισημιτισμού που διατρέχει τόσο τον ισλαμιστικό, όσο και τον ακροδεξιό χώρο και γ) η μεταφορά των επιθέσεων στη Δύση, έναντι Ισραηλινών, αλλά και γενικότερα Δυτικών στόχων. Ας κάνουμε σε αυτό το πλαίσιο μία προσπάθεια

¹ Για την Στρατηγική Επικοινωνία και τη Δημόσια Διπλωματία βλέπε Αφεντούλη Ι., (2023), Δημόσια Διπλωματία, Αθήνα, Εκδόσεις Ευρασία.

² Η αναγκαιότητα για την ανάπτυξη δυνατοτήτων Στρατηγικής Επικοινωνίας έγινε εντονότερη μετά την υβριδική επίθεση της Ρωσίας στην Ουκρανία το 2014. Τόσο η Ε.Ε., όσο και το NATO, προχώρησαν στην εκπόνηση στρατηγικών, πλάνων δράσης και πρωτοκόλλων για την αντιμετώπιση υβριδικών επικοινωνιακών επιθέσεων και κυρίως της παραπληροφόρησης και των fake news. Ειδικότερα το NATO ίδρυσε το 2014 το Κέντρο Αριστείας Στρατηγικής Επικοινωνίας στη Ρίγα. Στόχος του Κέντρου είναι η παροχή ενημερωμένης και εις βάθος ανάλυσης των μεθοδολογιών που εφαρμόζονται από κακόβουλους δράστες σε όλο το περιβάλλον πληροφοριών. Το έργο του Κέντρου επικεντρώνεται στην ανάλυση του ψηφιακού περιβάλλοντος, με έμφαση στις αναδυόμενες τεχνολογίες και την τεχνητή νοημοσύνη, για να παρέχει μια ολοκληρωμένη και πρακτική βάση γνώσεων σε όσους εργάζονται στον τομέα των στρατηγικών επικοινωνιών. Το Κέντρο στοχεύει επίσης να δημιουργήσει μια βάση γνώσεων περίπλοκων διαδικασιών επικοινωνίας και σχηματισμού αφηγημάτων για να βοηθήσει το NATO και τα μέλη του να παραδώσουν αποτελεσματικότερα προϊόντα επικοινωνίας.

³ Κάτι που είδαμε με χαρακτηριστικό τρόπο στην περίπτωση του νοσοκομείου στη Γάζα.

κατηγοριοποίησης των επικοινωνιακών διαστάσεων αυτού του πολέμου με τα διαφορετικά επίπεδα εκδήλωσης.

Ποιοι είναι οι δρώντες σε αυτό το πεδίο;

Εκτός από τους άμεσα εμπλεκόμενους -Ισραήλ και Χαμάς- υπάρχουν και διάφοροι άλλοι κρατικοί και μη κρατικοί δρώντες που θα εμπλέκονται άμεσα και έμμεσα στο επικοινωνιακό πεδίο. Μεταξύ των άλλων ξεχωρίζουν η Χεζμπολά, η Al Qaeda, η Daesh/ ISIS, το Ιράν, η Ρωσία κ.α.

Ποια είναι τα κοινά που στοχεύουν οι επικοινωνιακές στρατηγικές;

Οι πολίτες του Ισραήλ, οι Παλαιστίνιοι, οι διασπορές Ισραήλ και Παλαιστινίων, οι Δυτικές χώρες και κυρίως οι Η.Π.Α., οι διεθνείς και περιφερειακοί οργανισμοί, οι χώρες της περιοχής της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής, οι μουσουλμάνοι ανά τον κόσμο και κυρίως στη Δύση.

Ποιοι είναι οι στρατηγικοί στόχοι των εμπλεκόμενων;

Το Ισραήλ θέλει: α) να διατηρήσει και να ενισχύσει την υποστήριξη των επιχειρήσεών του, στο πλαίσιο της νόμιμης αυτοάμυνας, από τις χώρες της Δύσης και να απομονώσει την Χαμάς από τα περισσότερα κράτη της περιοχής, αλλά και από το σύνολο των Παλαιστινίων, β) να κερδίσει το επικοινωνιακό πεδίο των πολεμικών επιχειρήσεων και γ) να αποσυνδέσει την τρομοκρατική επίθεση της 7ης Οκτωβρίου από τη γενικότερη προσπάθεια επίλυσης του Παλαιστινιακού.

Η Χαμάς θέλει: α) να καταστήσει τον πόλεμο κατά του Ισραήλ ως ζήτημα όλων των Παλαιστινίων και όλων των Μουσουλμάνων, β) να εξάγει τις επιθέσεις κατά Ισραηλινών και εκτός της Μέσης Ανατολής και κυρίως στη Δύση,⁴ γ) να απονομιμοποιήσει το δικαίωμα του Ισραήλ στη νόμιμη αυτοάμυνα, δ) να εντάξει την τρομοκρατική επίθεση της 7ης Οκτωβρίου σε ένα ιστορικό πλαίσιο αντίδρασης στις επιθέσεις του Ισραήλ και ε) να ακυρώσει μόνιμα το πλέγμα των Συμφωνιών του Ισραήλ και την προσέγγισή του με τις σημαντικές χώρες της περιοχής.

Η Χεζμπολά και το Ιράν θέλουν: α) να παρουσιάσουν τις επιχειρήσεις του Ισραήλ κατά της Χαμάς ως επίθεση εναντίον όλων των Παλαιστινίων και των Μουσουλμάνων, β) να απονομιμοποιήσουν το δικαίωμα του Ισραήλ στη νόμιμη αυτοάμυνα, γ) να εντάξουν την τρομοκρατική επίθεση της 7ης Οκτωβρίου σε ένα ιστορικό πλαίσιο αντίδρασης στις επιθέσεις του Ισραήλ κατά των Παλαιστινίων και των Αραβικών Κρατών, δ) να ακυρώσουν μόνιμα το πλέγμα των Συμφωνιών του Ισραήλ και την προσέγγισή του με τις σημαντικές χώρες της περιοχής και ε) να αναδείξουν και να στοχοποιήσουν την προνομιακή σχέση Ισραήλ-ΗΠΑ στη λογική κοντινού και μακρινού εχθρού.

Η Al Qaeda και η Daesh/ISIS θέλουν: α) να εκμεταλλευτούν τον πόλεμο για να ενισχύσουν τη βάση τους στις χώρες της περιοχής και να στρατολογήσουν νέα μέλη, β) να ριζοσπαστικοποιήσουν Μουσουλμάνους στις χώρες της Δύσης και να τους οδηγήσουν στην πραγματοποίηση επιθέσεων κατά Ισραηλινών και, γενικότερα, Δυτικών θέσεων, γ) να αναβαθμίσουν την προπαγάνδα τους απονομιμοποιώντας το δικαίωμα του Ισραήλ στην αυτοάμυνα και παρουσιάζοντάς το ως τον επιτιθέμενο κατά των Παλαιστινίων και των Μουσουλμάνων και δ) να αναδείξουν και να στοχοποιήσουν την προνομιακή σχέση Ισραήλ-ΗΠΑ στη λογική κοντινού και μακρινού εχθρού.

Η Ρωσία θέλει: α) να μεταθέσει την προσοχή και το ενδιαφέρον των χωρών και των κοινωνιών της Δύσης από τον πόλεμο της Ουκρανίας σε αυτόν στο Ισραήλ, β) να διασπάσει το ενιαίο μέτωπο Η.Π.Α. και χωρών της Ε.Ε. που ήταν καταλυτικό στην περίπτωση της Ουκρανίας, γ) να παρουσιάσει τη Δύση και κυρίως τις Η.Π.Α. ως μονολιθικές και συρόμενες πίσω από τις επιθέσεις του Ισραήλ στους Παλαιστινίους, δ) να εντάξει την τρομοκρατική επίθεση της 7ης Οκτωβρίου σε ένα ιστορικό πλαίσιο αντίδρασης στις επιθέσεις του Ισραήλ κατά των Παλαιστινίων και των Αραβικών Κρατών και ε) να απονομιμοποιήσει το δικαίωμα του Ισραήλ στη νόμιμη αυτοάμυνα.

⁴ Για παράδειγμα είχε κηρύξει την Παρασκευή 13 Οκτωβρίου ως «Ημέρα Οργής». Μία μέρα που πραγματοποιήθηκε επίθεση κατά Ισραηλινών διπλωμάτων στο Πεκίνο και τρομοκρατική επίθεση σε σχολείο στη Γαλλία.

Πέραν αυτών, υπάρχουν και οι ακροδεξιές εξτρεμιστικές και τρομοκρατικές οργανώσεις που θα αξιοποιήσουν την κατάσταση στην περιοχή για να ενισχύσουν τα μισαλλόδοξα αφηγήματά τους κατά του Ισραήλ, γεγονός που αναμένεται να οδηγήσει σε νέα έξαρση του αντισημιτισμού.

Τι δυνατότητες έχουν οι δρώντες;

Το Ισραήλ αποτελεί μία χώρα που έχει αναγνωρίσει και αναδείξει την στρατηγική επικοινωνία ως σημαντικό πυλώνα των κρατικών πολιτικών και της εθνικής ασφάλειας. Σε αυτό το πλαίσιο, έχουν μια οργανωμένη αρχιτεκτονική διαμόρφωσης και υλοποίησης δράσεων στρατηγικής επικοινωνίας που καλύπτει διάφορα πεδία πολιτικής και με το Υπουργείο Άμυνας και τις Ένοπλες Δυνάμεις να έχουν κομβικό ρόλο, ενώ υπάρχουν και άλλες εξειδικευμένες δομές, όπως το National Information Directorate στο Γραφείο του Πρωθυπουργού⁵. Σε αυτή τη λειτουργία σημαντικό ρόλο διαδραματίζει και η δυνατότητα κινητοποίησης των Ισραηλινών της διασποράς. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια έχει ασκηθεί σημαντική κριτική για τον βαθμό που η στρατηγική επικοινωνία του Ισραήλ έχει επιτύχει τους στόχους της, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις πολεμικές επιχειρήσεις εναντίον της Χαμάς το 2021⁶.

Το Ιράν, όπως και άλλες χώρες, βλέπει τον επικοινωνιακό πόλεμο ως εργαλείο που βοηθά για να επιτυγχάνει τους διπλωματικούς και στρατιωτικούς του στόχους, παράλληλα με την αξιοποίηση άλλων μη στρατιωτικών εργαλείων⁷. Οι επικοινωνιακές δυνατότητες του Ιράν περιλαμβάνουν τη δημόσια διπλωματία, τις επιχειρήσεις επιρροής στον κυβερνοχώρο και την στρατηγική επικοινωνία, και είναι κεντρικό στοιχείο σε ένα συνεκτικό και καθιερωμένο δόγμα που δίνει προτεραιότητα στον μη στρατιωτικό πόλεμο και στις υβριδικές επιχειρήσεις⁸. Σε πρακτικό επίπεδο, το Ιράν αξιοποιεί δηλώσεις ενημέρωσης του κοινού, δημοσιεύσεις στα «παραδοσιακά» ΜΜΕ, προϊόντα ποπ κουλτούρας (ταινίες, βιβλία, τραγούδια κ.λπ.), και το διαδίκτυο, με όλες τις δυνατότητες που προσφέρει –από τα Μέσα Κοινωνικής Δικτύωσης έως τους ιστότοπους ειδήσεων. Το περιεχόμενο είναι ποικίλο και αλλάζει ανάλογα με το πλαίσιο και τη συγκεκριμένη ανάγκη, και, επιπλέον, προσαρμόζεται γρήγορα στις προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζει και τους στόχους που έχει.

Η Ρωσία, μαζί με την Κίνα, αποτελούν τις δύο επικοινωνιακές υπερδυνάμεις της εποχής μας. Για τη Ρωσία, ο επικοινωνιακός πόλεμος είναι συστατικό στοιχείο του δόγματος υβριδικών επιχειρήσεων και πολέμου και περιλαμβάνει την ευρεία και εκτεταμένη χρήση επιχειρήσεων επιρροής, κυβερνοεπιθέσεων, παραπληροφόρησης και fake news, καθώς και στοιχεία δημόσιας διπλωματίας, τόσο στο πλαίσιο γενικότερων πολιτικών, όσο και ειδικότερα στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας.

Η Χαμάς, η Χεζμπολά, η Al Qaeda και η ISIS αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα ένοπλων και τρομοκρατικών ισλαμιστικών οργανώσεων με αναβαθμισμένες επικοινωνιακές δυνατότητες. Ιδιαίτερα η τελευταία είναι αυτή που έβαλε την ισλαμιστική τρομοκρατία στην εποχή των Μέσων Κοινωνικής Δικτύωσης και των νέων τεχνολογιών. Ακολουθούν μία στρατηγική αξιοποίησης όλων των Μέσων Κοινωνικής Δικτύωσης και κρυπτογραφημένων πλατφορμών επικοινωνίας με στόχο τη διάδοση προπαγάνδας, τη ριζοσπαστικοποίηση, την στρατολόγηση και την προετοιμασία επιθέσεων. Το τρομοκρατικό τους αφήγημα είναι σε σημαντικό βαθμό οπτικοποιημένο και αξιοποιούν κάθε μέσο για την πραγματοποίηση επιχειρήσεων επιρροής στο διαδίκτυο και μέγιστης δυνατής διάχυσης του τρόμου. Στην τρομοκρατική επίθεση της 7ης Οκτωβρίου, η Χαμάς αξιοποίησε πλήρως το playbook της Daesh, ακόμη και με live streaming μετάδοση των βάνουσων δολοφονιών αμάχων. Κρίσιμος πόρος για τις ισλαμιστικές οργανώσεις είναι το παγκόσμιο δίκτυο οργανώσεων και ριζοσπαστικοποιημένων, η λεγόμενη Τζιχαντόσφαιρα, που πολλαπλασιάζει τη μισαλλόδοξη προπαγάνδα τους.

5Aouragh M (2016) Hasbara 2.0: Israel's public diplomacy in the digital age. *Middle East Critique* 25(3): 271–297. Magen C., (2017) Strategic Communication of Israel's Intelligence Services: Countering New Challenges with Old Methods, *International Journal of Strategic Communication*, 11(4), 269-285. Moreno-Mercado, J. M., & Calatrava-García, A. (2023). Multilingual public diplomacy: Strategic communication of Israeli Defence Forces (IDF) in Twitter during Operation Guardian of the Walls. *Media, War & Conflict*, 16(2), 282-299.

6Vatikay Y., (2021), National Strategic Communications: Lessons from Operation Guardian of the Walls, The Institute for National Security Studies, Special Publication.

7Haiminis I., (2019), Iran's Information Warfare in The Cognitive Campaign: Strategic and Intelligence Perspectives, The Institute for National Security Studies, Memorandum No. 197

8Tabatabai A., (2018), "A Brief History of Iranian Fake News," *Foreign Affairs*, August.

Προτάσεις πολιτικής

Είναι, λοιπόν, αυτονόητο πως και αυτός ο πόλεμος, αλλά και οι διάφορες άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις του, τόσο στην περιοχή της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής, όσο και της Δύσης, θα καθορισθούν σε σημαντικό βαθμό στο επικοινωνιακό πεδίο αντιπαράθεσης. Πέρα από το ίδιο το Ισραήλ που θα κληθεί για μία ακόμη φορά να αξιοποιήσει τις δυνατότητες της στρατηγικής του επικοινωνίας, όμως σε ένα περισσότερο δικτυωμένο περιβάλλον και με πολλές ισλαμιστικές οργανώσεις να εμπλέκονται, η στρατηγική επικοινωνία της σύγκρουσης αφορά και τη Δύση και κυρίως την Ε.Ε. Η προπαγάνδα και οι επικοινωνιακές επιχειρήσεις των ισλαμιστικών οργανώσεων, αλλά και του Ιράν δεν θα περιοριστούν στην απόπειρα απονομιμοποίησης του ηθικού δικαιώματος του Ισραήλ στην νόμιμη αυτοάμυνα, αλλά θα εντείνουν τόσο την ισλαμιστική ριζοσπαστικοποίηση και τον αντισημιτισμό, όσο και τις απόπειρες τρομοκρατικών επιθέσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι απαραίτητες ενέργειες και πρωτοβουλίες στο πεδίο της στρατηγικής επικοινωνίας όπως οι ακόλουθες:

1. Το Ισραήλ και η Δύση πρέπει να έχουν ένα ισχυρό, τεκμηριωμένο και πειστικό αφήγημα για τον στόχο του πολέμου που δεν είναι η στοχοποίηση των Παλαιστινίων, αλλά η εξάρθρωση της Χαμάς. Πρέπει επομένως να πραγματοποιηθεί πλήρης διαχωρισμός του Παλαιστινιακού από την επιχείρηση κατά της Χαμάς.
2. Είναι σημαντικό να μην απομονωθεί το Ισραήλ από τα κράτη της περιοχής, ώστε να μην καταστεί ο πόλεμος μια γενικότερη αντιπαράθεση μεταξύ Δύσης και μουσουλμανικών χωρών. Για αυτό είναι κρίσιμη η συνομιλία, οι επαφές και η αλληλεπίδραση με χώρες της περιοχής όπως η Αίγυπτος, η Ιορδανία, η Σαουδική Αραβία κ.α.
3. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στα πραγματικά γεγονότα, με την χρήση μεθόδων fact checking, αλλά και κάθε τεχνολογικού μέσου, όπως η δορυφορική τεχνολογία, ώστε να μην υπάρξει παραπληροφόρηση επί των επιχειρήσεων στο πεδίο, όπως στην περίπτωση του νοσοκομείου στη Γάζα.
4. Το Ισραήλ πρέπει να καταβάλει τη μέγιστη δυνατή προσπάθεια για την προστασία των αμάχων.
5. Οι χώρες της Δύσης και οι Η.Π.Α. πρέπει να έχουν ένα ρεαλιστικό και πειστικό επιχείρημα για να εξηγήσουν στο εσωτερικό των χωρών τους, αλλά και στους πολίτες των μουσουλμανικών κρατών, τον λόγο και τον βαθμό της εμπλοκής τους στη σύγκρουση και στην περιοχή.
6. Είναι σημαντικό να αξιοποιηθούν μετριοπαθείς φωνές μουσουλμάνων και κυρίως θρησκευτικών λειτουργών (Ιμάμηδων) που θα διαχωρίζουν την τρομοκρατική δράση της Χαμάς από το Ισλάμ και την εργαλειοποίηση των επιχειρήσεων του Ισραήλ με στόχο την παρουσίασή τους ως επίθεση εναντίον της Ummah (Παγκόσμια Κοινότητα των Πιστών).
7. Η Ε.Ε. θα πρέπει να αναπτύξει δράσεις πρόληψης της ριζοσπαστικοποίησης και προώθησης θετικών αφηγημάτων έναντι του εχθροπαθούς λόγου της Χαμάς και των τρομοκρατικών οργανώσεων στο διαδίκτυο.
8. Είναι κρίσιμο τα ΜΜΕ να δώσουν έμφαση στην υπεύθυνη ενημέρωση και όχι στον ανταγωνισμό για την είδηση που δεν έχει διασταυρωθεί. Κάθε περιστατικό μπορεί να επηρεάσει ριζικά την κατάσταση στην περιοχή, για αυτό χρειάζεται η μέγιστη δυνατή εξακρίβωση και τεκμηρίωση.

Φάκελος Ελληνοτουρκικά: Από την Γαλάζια Πατρίδα στο Ανώτατο Συμβούλιο Συνεργασίας

Συγγραφείς :
Αλέξανδρος Διακόπουλος
Πέτρος Λιάκουρας,
Κώστας Υφαντής,
Κωνσταντίνος Φίλης

Νοέμβριος 2023



Περίληψη

- Η ανάπτυξη των τεχνικών δυνατοτήτων αντλήσεως πετρελαίου στον θαλάσσιο χώρο, η ανακάλυψη και εκμετάλλευση του κοιτάσματος του Πρίνου στο Αιγαίο και οι διεργασίες για τη νέα Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας σήμαναν συναγεμμό στις τουρκικές πολιτικο-στρατιωτικές ελίτ.
- Η «Γαλάζια Πατρίδα» έχει καταστεί το θεμέλιο του τουρκικού περιφερειακού ακτιβισμού.
- Η Τουρκία δεν βλέπει πλέον τον εαυτό της ως περιφέρεια (του δυτικού χώρου), αλλά ως κέντρο σε ένα μεγάλο και κρίσιμο γεωπολιτικό σύστημα. Το ιδεολόγημα της «Γαλάζιας Πατρίδας» αποτελεί την ενοποίηση σε ένα ολιστικό σχέδιο των κατά καιρούς τουρκικών διεκδικήσεων και εντάσσεται στην προβολή της νεοοθωμανικής ατζέντας.
- Το όραμα της «Γαλάζιας Πατρίδας» είναι διηπειρωτικό, αν όχι παγκόσμιο. Αφορά στη μεθόδευση της επανάκαμψης της σύγχρονης Τουρκίας στους ευρύτερους γεωγραφικούς χώρους όπου ιστορικά επιδρούσε ή κυριαρχούσε η Οθωμανική Αυτοκρατορία.
- Η ιστορική θεμελίωση του δόγματος είναι η άποψη ότι για να ανακτήσει η Τουρκία τη θέση που της αξίζει, πρέπει να αποκτήσει θαλάσσια ισχύ.
- Το διακύβευμα για την Ελλάδα είναι θεμελιώδες, γιατί στρέφεται κατά των ζωτικών της συμφερόντων. Δυνητικά την αποκόπτει από την Ανατολική Μεσόγειο, της αρνείται κάθε

δικαίωμα σε θαλάσσιες ζώνες ανατολικά του 25ου μεσημβρινού και ουσιαστικά υπάγει τα ελληνικά νησιά στη θαλάσσια δικαιοδοσία της Τουρκίας. Η «Γαλάζια Πατρίδα» εμπεριέχει, ιδεολογικοποιεί και μετεξελίσσει το *casus belli*.

- Η Τουρκία έχει την υποχρέωση να διαπραγματευθεί την οριοθέτηση είτε με συμφωνία είτε με δικαστική διευθέτηση. Το Διεθνές Δικαστήριο έχει τονίσει ότι όπου επικαλύπτονται οι προβολές των ακτών, δεν επιτρέπονται μονομερείς οριοθετήσεις για την άσκηση κυριαρχικών δικαιωμάτων. Η κατάθεση συντεταγμένων ή χαρτών δεν συνιστά ουσιαστικό τίτλο οριοθέτησης ούτε έχει εγγενή νομική ισχύ, απλώς καταδεικνύει τις αξιώσεις και το εύρος τους, όπως το κατανοεί κάθε κράτος μεμονωμένα.

ΒΑΣΙΚΟ ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΤΗΣ ΓΕΩΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗΣ της σημερινής Τουρκίας είναι ο θαλάσσιος χώρος. Εντούτοις, η θάλασσα δεν ήταν ποτέ μεταξύ των κρίσιμων στρατηγικών προτεραιοτήτων της ύστερης Οθωμανικής Αυτοκρατορίας ούτε της κεμαλικής Τουρκίας των πρώτων χρόνων, γι' αυτό και παρά την οριστική απώλεια των νησιών του Αιγαίου, η Λωζάννη είχε θεωρηθεί και αντιμετωπιστεί αρχικά ως επιτυχία και είχε προβληθεί στο εσωτερικό ως τέτοια. Αυτό οφειλόταν σε σημαντικό βαθμό και στην ιστορική ταυτότητα του τουρκικού έθνους ως κατά βάσιν χερσαίου. Ακόμη και ο νομαδικός χαρακτήρας των Οθωμανών εξελίχθηκε σε εγκατεστημένο αγροτο-κτηνοτροφικό και η επιδίωξη της θαλάσσιας κυριαρχίας με τη χρησιμοποίηση κατά κύριο λόγο μουσουλμάνων πειρατών υπήρξε εφήμερη και διακόπηκε με τη Ναυμαχία της Ναυπάκτου [1571]. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, όμως, αυτό άρχισε να αλλάζει. Η ανάπτυξη των τεχνικών δυνατοτήτων αντλήσεως πετρελαίου στον θαλάσσιο χώρο, η ανακάλυψη και εκμετάλλευση του κοιτάσματος του Πρίνου στο Αιγαίο και οι διεργασίες για τη νέα Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας σήμαναν συναγερμό στις τουρκικές πολιτικο-στρατιωτικές ελίτ. Ξαφνικά, η Τουρκία άρχισε να «ασφυκτιά» από την ελληνική κυριαρχία στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και των Δωδεκανήσων. Έκτοτε, η τουρκική στρατηγική έναντι της Ελλάδας εστιάστηκε στο «σπάσιμο αυτού του κλοιού» και στη διεκδίκηση του μισού Αιγαίου Πελάγους.

Η «Γαλάζια Πατρίδα» προβάλλεται ως υπόβαθρο γεωπολιτικών διεκδικήσεων και γρήγορα γίνεται εξαιρετικά δημοφιλής στις τάξεις των τουρκικών Ενόπλων Δυνάμεων. Από το 2006 ανώτατοι αξιωματικοί του τουρκικού πολεμικού ναυτικού υιοθετούν και χρησιμοποιούν τον όρο «Γαλάζια Πατρίδα» για να υποδηλώσουν την ανάγκη η Τουρκία να διεκδικήσει και να υπερασπιστεί μια μεγάλη σε εύρος Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη (ΑΟΖ), αμφισβητώντας *a priori* την ελληνική κυριαρχία και τα ελληνικά και κυπριακά κυριαρχικά δικαιώματα στο Αιγαίο και στην Ανατολική Μεσόγειο. Την ίδια στιγμή, απορρίπτεται επί της αρχής η δικαιοδοσία των διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων και άρα η δυνατότητα δικαστικής επίλυσης της ελληνοτουρκικής διαφοράς.

Θα περάσει περίπου μία δεκαετία πριν «κατοχυρωθεί» ως θεωρητικό πλαίσιο με στρατηγικές διαστάσεις στο επιχειρησιακό πλαίσιο μιας μεγάλης ναυτικής άσκησης το 2019. Η άσκηση *Mavi Vatan 2019* έλαβε χώρα στη Μαύρη Θάλασσα, στο Αιγαίο και στην Ανατολική Μεσόγειο σε μια εντυπωσιακή επίδειξη επιχειρησιακών ικανοτήτων του τουρκικού πολεμικού ναυτικού. Έκτοτε, η «Γαλάζια Πατρίδα» έχει ως βασικό αλλά όχι μοναδικό εκφραστή τον Ερντογάν και θεωρείται το θεμέλιο του τουρκικού περιφερειακού ακτιβισμού, ασκώντας επίδραση στις τουρκικές στρατιωτικές, πολιτικές, οικονομικές, αλλά και σε μεγάλη μερίδα των ακαδημαϊκών ελίτ. Επιπλέον, για τον Τούρκο πρόεδρο είναι μια ευνοϊκή και άκρως αποτελεσματική πλατφόρμα που του επιτρέπει να σταθεροποιεί τη συμμαχία του με την εθνικιστική Ακροδεξιά στο εσωτερικό και να εγκλωβίζει την αντιπολίτευση σε μια συζήτηση από την οποία μόνο αυτός κερδίζει πολιτικά, καθώς δεν αφήνει περιθώριο αμφισβήτησης του «οράματός» του για τη «Νέα Τουρκία». Καθίσταται έτσι ο πιο «πατριώτης» ανάμεσα στους «πατριώτες».

Ο «αιώνας της Τουρκίας»

Το ιδεολόγημα της «Γαλάζιας Πατρίδας» αποτελεί την ενοποίηση σε ένα ολιστικό σχέδιο των κατά καιρούς τουρκικών διεκδικήσεων και εντάσσεται στην προβολή της νεοοθωμανικής ατζέντας του Ερντογάν. Αφορά στη μεθόδευση της επανάκαμψης της σύγχρονης Τουρκίας στους ευρύτερους γεωγραφικούς χώρους όπου ιστορικά επιδρούσε και κυριαρχούσε ή διεκδικούσε την ηγεμονία η Οθωμανική Αυτοκρατορία. Η «Γαλάζια Πατρίδα» υπερκαλύπτεται ήδη από τον «αιώνα της Τουρκίας», που είναι ο μεγεθυντικός φακός του τουρκικού εθνικισμού.

Είναι εξάλλου γνωστό ότι ο Ερντογάν έστρεψε την παραδοσιακή κατεύθυνση του κεμαλισμού από την Ευρώπη κυρίως (ειδικά κατά τον Ψυχρό Πόλεμο) προς τον μουσουλμανικό κόσμο, αλλά και την Ασία, τόσο πολιτιστικά όσο και γεωπολιτικά, ακόμη και οικονομικά.

Στην περίοδο Ερντογάν, ειδικά από το 2013 και μετά, η στρατηγική της χώρας του απέκτησε «ευρασιατική» χροιά. Η Τουρκία δεν έβλεπε τον εαυτό της πλέον ως περιφέρεια (του δυτικού χώρου), αλλά ως κέντρο σε ένα μεγάλο και κρίσιμο γεωπολιτικό σύστημα. Δεν της αρκούσε να είναι περιφερειακή δύναμη, αλλά ήθελε να επιβληθεί ως διαπεριφερειακή μεγάλη δύναμη. Ο πρώην πρωθυπουργός και υπουργός εξωτερικών Νταβούτογλου, με το γνωστό θεωρητικό πόνημα περί στρατηγικού βάθους, απέδιδε την παρακμή της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας στην απώλεια ελέγχου των θαλασσών και επισήμανε ότι γι' αυτόν τον λόγο η Τουρκία θα έπρεπε να εξασφαλίσει συνεχή και ενεργό παρουσία πολεμικού και εμπορικού στόλου από τη Μαύρη μέχρι την Ερυθρά Θάλασσα, μετέπειτα δε, επεξέτεινε την παρουσία αυτή μέχρι τον Ινδικό Ωκεανό. Μάλιστα, σε σχετική αποστροφή του, είχε αναφέρει πως οι τουρκικές κυβερνήσεις οι οποίες κατά τη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου άφησαν τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου στα χέρια των Ελλήνων ήταν ασυγχώρητες.

Ο Νταβούτογλου έβλεπε την Ανατολία ως κόμβο μεταξύ Ευρώπης, Αφρικής και Ασίας. Η Ανατολική Μεσόγειος διαδραματίζει παρόμοιο ρόλο στη «Γαλάζια Πατρίδα», καθώς εκτείνεται μεταξύ της λεκάνης της Μεσογείου, της Μέσης Ανατολής και του χώρου του Ινδο-Ειρηνικού. Αν και αρχικά θεωρήθηκε από εξωτερικούς παρατηρητές ότι αποτελεί έκφραση των τουρκικών διεκδικήσεων επί των ενεργειακών αποθεμάτων στην Ανατολική Μεσόγειο, το όραμα της «Γαλάζιας Πατρίδας» είναι διηπειρωτικό, αν όχι παγκόσμιο. Η εκμετάλλευση των φυσικών πόρων είναι μόνο ένα μέρος του σχεδίου, του οποίου απώτερος στόχος είναι ο έλεγχος των ανατολικών θαλάσσιων οδών διαμετακόμισης προς την Ευρώπη. Η ιστορική θεμελίωση του δόγματος είναι η άποψη ότι για να ανακτήσει η Τουρκία τη θέση που της αξίζει, πρέπει να αποκτήσει θαλάσσια ισχύ. Κύριο εμπόδιο στην υλοποίησή της αποτελούν τα κυριαρχικά δικαιώματα της Ελλάδας και της Κύπρου, γι' αυτό και στρέφεται καταρχάς ολοκληρωτικά εναντίον τους.

Η επιχειρησιακή διάσταση

Εκτός από τη θεωρητική της διάσταση, η «Γαλάζια Πατρίδα» νοηματοδοτείται και στο επιχειρησιακό επίπεδο. Η Τουρκία, πέρα από τη διεκδίκηση μιας τεράστιας ΑΟΖ, «βλέπει» τη διασύνδεση με τους γεωπολιτικούς χώρους εκτός της Ανατολικής Μεσογείου. Έτσι, έχει στρατιωτικές εγκαταστάσεις και παρουσία στο Κατάρ, στη Λιβύη, στη Σομαλία, στη Συρία, στο Ιράκ και βεβαίως υπάρχουν τα στρατεύματα κατοχής στην Κύπρο. Τα τελευταία 10 χρόνια έχει αποκτήσει και χρησιμοποιεί δικά της ερευνητικά σκάφη και γεωτρήματα χωρίς να έχει ανάγκη την τεχνολογία και τις ικανότητες τρίτων. Το πιο σημαντικό, όμως, είναι το ναυπηγικό πρόγραμμα του τουρκικού πολεμικού ναυτικού, που βρίσκεται σε εξέλιξη και στοχεύει να καλύψει τις ανάγκες του δόγματος με εθνικά μέσα και πόρους. Πάνω από 15 σύγχρονες μονάδες θα ενταχθούν στο τουρκικό ναυτικό μέχρι το 2027, εκτός από τα γερμανικής κατασκευής υποβρύχια, το ελικοπτεροφόρο Anadolu (που τόσο «έπαιξε» στην προεκλογική καμπάνια του προέδρου) και τα αεροσκάφη ναυτικής συνεργασίας. Η Τουρκία εν ολίγοις εκσυγχρονίζει το πολεμικό της ναυτικό και χτίζει ικανότητες προβολής ναυτικής ισχύος. Ο Αλφρεντ Μαχάν ξαναγίνεται επίκαιρος.

Τούρκοι αναλυτές με τους οποίους επικοινωνήσαμε επέμειναν πως η Άγκυρα δεν θα προχωρήσει –πλην τουρκολιβυκού μνημονίου το οποίο θέλει να διατηρήσει με νύχια και με δόντια– στην υλοποίησή της, αλλά μέσω της «Γαλάζιας Πατρίδας» προβάλλει με σαφήνεια τις κόκκινες γραμμές της σε Αιγαίο και Ανατολική Μεσόγειο. Οι οποίες, πάντως, αποδείχθηκαν «ευέλικτες» και τρωτές όταν η Τουρκία δεν μπόρεσε να αντιδράσει στην ελληνοαιγυπτιακή συμφωνία οριοθέτησης. Επομένως, λόγω του μαξιμαλισμού της και της αντίθεσης και άλλων περιφερειακών δρώντων, δεν είναι απολύτως υπερασπίσιμη. Όταν όμως απεικονίζεται στον χάρτη της «Γαλάζιας Πατρίδας», το σύνολο των διεκδικήσεων της γείτονος, που συνενώνονται κάτω από τη μεγάλη ιδέα του «τουρκικού αιώνα», ακόμη και αν έξι στους δέκα Τούρκους την αγνοούν ως έννοια, εν τέλει αντιλαμβάνονται ως εχθρούς/αντιπάλους όσους εμποδίζουν την αδιατάρακτη εφαρμογή της.

Οι κίνδυνοι

Για την Ελλάδα και την Κυπριακή Δημοκρατία, το μεγάλο ερώτημα είναι αν η «Γαλάζια Πατρίδα» είναι ένα αδιαπραγμάτευτο ιδεολογικό πρόταγμα ή μία περισσότερο ευέλικτη γεωστρατηγική προτίμηση, που μπορεί να είναι ανοιχτή σε προσαρμογές στο πλαίσιο μιας περιφερειακής διευθέτησης, αντικείμενο εν τέλει αμοιβαία ανεκτών συμβιβασμών. Στην πρώτη περίπτωση, τα περιθώρια συνεννόησης και διαπραγμάτευσης με την τουρκική πλευρά είναι ελάχιστα. Η «Γαλάζια Πατρίδα» είναι πρωτίστως, αν όχι αποκλειστικά, μια απόλυτη απόρριψη των ελληνικών και κυπριακών νομικών θέσεων και ένας σφετερισμός κυριαρχικών δικαιωμάτων, ακόμη και κυριαρχίας του Ελληνισμού. Είναι ακόμη μια επιθετική απάντηση στον «νόμο Μανιάτη» και στον «Χάρτη της Σεβίλλης», παρότι ο δεύτερος δεν αποτελεί επίσημη ελληνική θέση, καθώς και στις διάφορες πολυμερείς περιφερειακές πρωτοβουλίες, οι οποίες θεωρεί πως αποσκοπούν στην περιθωριοποίησή της. Έχοντας, λοιπόν, ως βάση τη «Γαλάζια Πατρίδα», η Άγκυρα επιδιώκει: α) να μην αποκλειστεί από την κατανομή πόρων και να έχει λόγο στα περισσότερα από τα σχέδια μεταφοράς ενέργειας, β) να προκαλέσει ακινησία στα τριμερή σχήματα με επίκεντρο την Ελλάδα και την Κύπρο, υπό τις ευλογίες των ΗΠΑ, γ) να μην εξοβελιστεί από τα συνεργατικά σχήματα, ασφάλειας, ενεργειακά και γεωπολιτικά, στην Ανατολική Μεσόγειο. Οι προσφορές της προς το Κάιρο, π.χ. για να ακυρώσει την οριοθέτηση με τη Λευκωσία και να δεχθεί διμερή με την Άγκυρα, όπως και το τουρκολιβικό, επιβεβαιώνουν τα παραπάνω. Εν κατακλείδι, η Τουρκία επιδίωξε διά του εκφοβιστικού μαξιμαλισμού ενός χάρτη (της «Γαλάζιας Πατρίδας») που μόνον αυτή και κάποιοι στη Λιβύη αναγνωρίζουν να ανατρέψει τις εις βάρος της ισορροπίες στην Ανατολική Μεσόγειο (έχοντας πρώτα διαρρήξει τις σχέσεις της με Ισραήλ και Αίγυπτο) και να διεκδικήσει έναν αναβαθμισμένο ρόλο με ηγετικό πρόσημο.

Εύλογα το διακύβευμα για την Ελλάδα είναι θεμελιώδες, γιατί στρέφεται κατά των ζωτικών της συμφερόντων. Δυνητικά την αποκόπτει από την Ανατολική Μεσόγειο, της αρνείται κάθε δικαίωμα σε θαλάσσιες ζώνες ανατολικά του 25ου μεσημβρινού και ουσιαστικά υπάγει τα ελληνικά νησιά στη θαλάσσια δικαιοδοσία της Τουρκίας! Σε αυτό το πλαίσιο, το στρατηγικό όραμα της «Γαλάζιας Πατρίδας» βασίζεται σε μια εγγενώς μιλιταριστική λογική, που προτάσσει τη χρήση ή την απειλή χρήσης βίας. Η «Γαλάζια Πατρίδα» εμπεριέχει, ιδεολογικοποιεί και μετεξελίσσει το *casus belli*.

Ακόμη όμως και αν η Άγκυρα δεν σκοπεύει στο ορατό μέλλον να προχωρήσει στην υλοποίησή της, ακόμα και αν τη χρησιμοποιεί για να υπερκεράσει αυτό που προσλαμβάνει ως απόπειρα αποκλεισμού της, ακόμα και αν είναι ένα διαπραγματευτικό εργαλείο για να καθίσει η Τουρκία στο τραπέζι από θέση ισχύος, δεν είναι μακροπρόθεσμα λιγότερο επικίνδυνη για εμάς. Η εμπειρία έχει δείξει πως οι διάφορες καινοφανείς θεωρίες της Τουρκίας, όπως αυτή των «γκρίζων ζωνών», με τον καιρό εμπεδώνονται και σκληραίνουν. Οι «γκρίζες ζώνες», από «αμφισβητούμενης» κυριαρχίας αρχικά, έχουν πλέον γίνει «τουρκικές». Οι εκάστοτε νέες διεκδικήσεις απλώς προστίθενται στις προηγούμενες και τις συμπληρώνουν. Με τη «Γαλάζια Πατρίδα» έχουμε πλέον μια ολοκληρωμένη εικόνα των τουρκικών αξιώσεων. Πρόκειται για ένα εθνικιστικό, αναθεωρητικό και επιθετικό ιδεολόγημα. Μία ωρολογιακή βόμβα, την οποία οι κατάλληλες συμμαχίες, η αποτρεπτική μας ισχύς αλλά και μία σκληρή και αποτελεσματική διαπραγμάτευση θα αφοπλίσουν. Όπως έχει συμβεί στο παρελθόν με τις διεκδικήσεις της γείτονος, αν τις αφήσουμε να ωριμάσουν, θα γιγαντωθούν, δίνοντας αυτοπεποίθηση στην Τουρκία για τη δημιουργία παράνομων τετελεσμένων, τύπου τουρκολιβικού συμφώνου.

Με αυτά τα δεδομένα, ποιες είναι οι επιλογές της Αθήνας; Όσο η Άγκυρα δεν εγκαταλείπει τον μαξιμαλιστικό χαρακτήρα του δόγματός, τα περιθώρια αισιοδοξίας είναι ελάχιστα. Οι άξονες της ελληνικής στρατηγικής όπως διαμορφώθηκαν μετά το 1974 ισχύουν απολύτως. Από τη μία ισχυρές και σύγχρονες ένοπλες δυνάμεις, που θα υπηρετούν ένα αξιόπιστο και οικονομικά βιώσιμο αποτρεπτικό δόγμα. Την ίδια στιγμή, συνεργασίες και συμμαχίες που ενισχύουν το διπλωματικό μας εκτόπισμα και ενίσχυση συντελεστών ισχύος, όπως η οικονομία. Ο δεύτερος άξονας είναι ένα ολοκληρωμένο σχέδιο πλήρους εξομάλυνσης το οποίο θα αποσκοπεί στην εξουδετέρωση των τουρκικών μαξιμαλισμών, υπακούοντας στη λογική των αμοιβαίων κερδών. Μια δύσκολη ισορροπία, που η ελληνική διπλωματία έχει αποδείξει ότι μπορεί να υποστηρίξει.

Τι έχει πει το Δικαστήριο για τα θέματα που εγείρει η Τουρκία

Η «Γαλάζια Πατρίδα» συνιστά μείγμα διεκδικήσεων για να καταδείξει πως η Τουρκία αντιλαμβάνεται τη χρήση και την οριοθέτηση των θαλασσιών ζωνών. Βεβαίως, δεν αφορά σε κυριαρχία κλειστής θάλασσας, γιατί θα αντέκειτο στην αρχή της ελευθερίας της θάλασσας, που τόσο επικαλείται η Τουρκία. Εκ πρώτης όψεως είναι αναγκαίο να διευκρινιστεί εάν σύμφωνα με τον χάρτη τα νησιά δικαιούνται και πόση αιγιαλίτιδα ζώνη. Διότι, εν τω μεταξύ, στη ροή των εξελίξεων έχει παρεμβληθεί ο ισχυρισμός ότι τα νησιά θα τελούν υπό αμφισβήτηση όσο δεν τηρείται το καθεστώς αποστρατιωτικοποίησης, που κατά την Τουρκία ήταν όρος της κυριαρχίας. Στον χάρτη επιπλέον διερευνάται εάν το εύρος της αιγιαλίτιδας έχει μειωθεί από τα 6 ν.μ., ώστε οι τουρκικές ακτές να απολαύουν του εύρους υφαλοκρηπίδας που αναλογεί στην έκταση και την προβολή τους. Και αυτό επειδή η Τουρκία σε ανύποπτο χρόνο έχει επικαλεστεί το επιχείρημα ότι η ευθυδικία είναι μέθοδος και για την οριοθέτηση της αιγιαλίτιδας ζώνης σε θάλασσες όπως το Αιγαίο.

Η Άγκυρα, χρησιμοποιώντας την τουρκολιβική οριοθέτηση, θεωρεί ότι δεν δεσμεύεται να διαπραγματευθεί με την Αθήνα για να καθορίσει τις περιοχές άσκησης κυριαρχικών δικαιωμάτων υφαλοκρηπίδας/ΑΟΖ στην Ανατολική Μεσόγειο. Στο Αιγαίο προβάλλει την απαίτηση οριοθέτησης μονομερώς ή διμερώς υφαλοκρηπίδας μεταξύ των δύο αντικείμενων ηπειρωτικών ακτών. Τα νησιά για την Τουρκία ή δεν δικαιούνται υφαλοκρηπίδα ή επειδή κείνται στη «λάθος πλευρά», ενθυλακώνονται. Υπάρχει μια τρίτη παράμετρος, ότι εμποδίζουν λόγω της θέσης τους τις ακτές από προβολή διεκδικήσεων. Και οι τρεις ανωτέρω περιπτώσεις έχουν κριθεί δικαστικά. Ως προς την πρώτη περίπτωση –με την απόφαση Νικαράγουας/Κολομβίας (2012)– κάθε νησί έχει δικαιώματα τα οποία δεν μπορεί εξ ορισμού να στερηθεί. Ως προς τη δεύτερη, το ίδιο Δικαστήριο έχει απορρίψει το τουρκικό επιχείρημα, γιατί έχει κρίνει ότι κανένα νησί δεν ενθυλακώνεται· αντίθετα, υπολογίζεται με βάση τις μεθόδους που έχει επεξεργαστεί και την αναλογία των ακτών. Τα ίδια ισχύουν τηρουμένων των αναλογιών και για την τρίτη περίπτωση. Συνεπώς, η Τουρκία δεν μπορεί να κρίνει την τύχη των νησιών ως προς την οριοθέτηση ούτε να προεξοφλήσει τις διεκδικήσεις της Ελλάδας χωρίς συναινετική διευθέτηση ή δικαστική απόφαση.

Η διαμαρτυρία της Ελλάδας έχει δημιουργήσει διένεξη και η Τουρκία έχει την υποχρέωση να διαπραγματευθεί την οριοθέτηση είτε με συμφωνία είτε με δικαστική διευθέτηση. Το Δικαστήριο έχει τονίσει ότι όπου επικαλύπτονται οι προβολές των ακτών, δεν επιτρέπονται μονομερείς οριοθετήσεις για την άσκηση κυριαρχικών δικαιωμάτων. Η κατάθεση συντεταγμένων ή χαρτών δεν συνιστά ουσιαστικό τίτλο οριοθέτησης ούτε έχει εγγενή νομική ισχύ, απλώς καταδεικνύει τις αξιώσεις και το εύρος τους, όπως το κατανοεί κάθε κράτος μεμονωμένα. Όσο, λοιπόν, υπάρχει διένεξη, υπάρχει υποχρέωση αποχής από μονομερείς ενέργειες έρευνας υφαλοκρηπίδας, γιατί εμποδίζουν τη δυνατότητα συμφωνίας για οριοθέτηση, ενώ παράλληλα η Τουρκία δεσμεύεται από το Πρακτικό της Βέρνης (μορατόριουμ, 1976), την ισχύ του οποίου ουδέποτε αμφισβήτησε



Περίληψη

Ιχνηλατώντας τον δρόμο για τη Χάγη

- Μετά σχεδόν τέσσερα χρόνια πρωτοφανούς έντασης και επιθετικότητας από πλευράς Τουρκίας, η Άγκυρα εγκατέλειψε επί του παρόντος τη «διπλωματία του καταναγκασμού» (coercion diplomacy), δηλαδή τη στρατηγική άσκησης συνεχούς και αυξανόμενης πίεσης προς τη χώρα μας, προχωρώντας σε βήματα αποκλιμάκωσης.
- Η μόνη εναλλακτική μιας Συμφωνίας, που δεν οδηγεί σε σύγκρουση (μια καταστροφική από κάθε άποψη εξέλιξη και για τις δύο χώρες), είναι η διατήρηση της παρούσας κατάστασης. Αυτή η επιλογή έχει το μικρότερο πολιτικό κόστος αλλά δεν είναι χωρίς κόστος γενικότερα.
- Υπολογίζεται ότι δαπανούμε περίπου το 4% του ΑΕΠ κατά μέσον όρο τα τελευταία 50 χρόνια για την Άμυνα. Σε σημερινές τιμές, έχουμε δαπανήσει συνολικά κοντά στα 400 δισ. ευρώ (όσο ακριβώς είναι σήμερα το δημόσιο χρέος)!
- Κλωτσώντας λοιπόν το τενεκεδάκι παρακάτω, διατηρούμε μεν ακέραια τα «κυριαρχικά μας δικαιώματα» σε θεωρητικό (αλλά και φανταστικό) επίπεδο, στην πράξη όμως, όσο δεν οριοθετούμε, δεν έχουμε τίποτα πέραν των 6 ν.μ. κυριαρχίας.
- Ο καταγγελτικός και αφοριστικός λόγος (ακόμη και αν είναι δικαιολογημένος) δημιουργεί άρνηση αλλά δεν προσφέρει λύση. Ο αποκομμένος από την πραγματικότητα βολонταρισμός («η ευγενής μας τύφλωσις») οδηγεί σε επικίνδυνες αυταπάτες και στρατηγικά αδιέξοδα.
- Στις περιπτώσεις που, πέρα από την καταγγελία, προτείνονται κάποιες (αντι)δράσεις της ελληνικής πλευράς, αυτές είναι κατά κανόνα άστοχες, μη ρεαλιστικές, έως και επικίνδυνες. Μονομερείς ενέργειες από πλευράς μας θα δικαίωναν τις τουρκικές αντιδράσεις, θα εξομοίωναν τις συμπεριφορές και θα μετέφεραν τη διαδικασία επίλυσης από το «πεδίο του δικαίου» (όπου έχουμε συγκριτικό πλεονέκτημα) στο «πεδίο της ισχύος».
- Οι «θαυμαστές» της τουρκικής πολιτικής συγχέουν τη γεωπολιτική σημασία της χώρας με τη στρατηγική. Αν η Τουρκία δεν είχε τα Στενά, αν δεν είχε νεανικό πληθυσμό 85 εκατομμυρίων, αλλά και τον δεύτερο μεγαλύτερο στρατό του NATO, κανείς δεν θα ενδιαφερόταν «να μη χαθεί η Άγκυρα».
- Παράνομες πράξεις, όπως οι σεισμικές έρευνες του «Ορούτς Ρέις» σε ανοριοθέτητη περιοχή δεν παράγουν δίκαιο και δεν διορθώνονται με αντίστοιχες ενέργειες.
- Η παρέκκλιση από τις αρχές μας υπέρ της διμερούς οριοθέτησης θα είναι εσφαλμένη κίνηση και δώρο στη δημόσια διπλωματία της γείτονος.
- Παραπέμποντας στον χρόνο την απόπειρα διευθέτησης, ενδέχεται να βρεθούμε σε έναν κόσμο τελείως διαφορετικό και πολύ πιο επικίνδυνο, με εκκρεμή τα θέματά μας με την Τουρκία. Να έχουμε μετακυλίσει δηλαδή το πρόβλημα στις επόμενες γενιές, οι οποίες θα πρέπει να το διαχειριστούν, κατά τα φαινόμενα, με χειρότερους όρους.
- Μια ενδεχόμενη όμως επίλυση στη βάση του διεθνούς δικαίου διασφαλίζει τα δικαιώματά μας, την ασφάλεια και τη σταθερότητα. Αν λοιπόν υπάρχει ένα παράθυρο ευκαιρίας, έστω και μικρό, χρήσιμο είναι να το αξιοποιήσουμε.

ΣΤΟ ΒΙΛΝΙΟΥΣ, ΜΗΤΣΟΤΑΚΗΣ ΚΑΙ ΕΡΝΤΟΓΑΝ έδειξαν έτοιμοι να δώσουν μια ευκαιρία στην επαναπροσέγγιση. Και ενδεχομένως να ακολουθήσει η διαπραγμάτευση. Αν και είμαστε πολύ μακριά από μια τέτοια προοπτική, ο δημόσιος διάλογος έχει ανοίξει και η ψυχραιμία δεν περισσεύει. Σε αυτή την προοπτική θα σταθούμε. Τρία στοιχεία, διασυνδεδεμένα, είναι σημαντικά σε μια διαπραγμάτευση: οι όροι/το πλαίσιο με τους οποίους αυτή γίνεται, οι εναλλακτικές που υπάρχουν σε περίπτωση μη συμφωνίας και ο χρόνος. Ο παράγων χρόνος, επί παραδείγματι, έχει τόσο την έννοια του χρονισμού (timing) όσο και του ποιο από τα δύο μέρη επείγεται περισσότερο για συμφωνία αλλά και του πώς εξελίσσονται οι συνθήκες που καθορίζουν τη δυναμική σχέση των δύο πλευρών, κάτι που αυτονόητα επηρεάζει και τις εναλλακτικές τους.

Περί όρων/πλαισίου

Μετά σχεδόν τέσσερα χρόνια πρωτοφανούς έντασης και επιθετικότητας από πλευράς Τουρκίας, η Άγκυρα εγκατέλειψε επί του παρόντος τη «διπλωματία του καταναγκασμού» (coercion diplomacy), δηλαδή τη στρατηγική άσκησης συνεχούς και αυξανόμενης πίεσης προς τη χώρα μας, προχωρώντας σε βήματα αποκλιμάκωσης. Οι περισσότεροι απέδωσαν αυτή την αλλαγή στη «διπλωματία των σεισμών», αν και κάποιες ενδείξεις είχαν διαφανεί νωρίτερα. Στην πραγματικότητα, ο σεισμός στην Τουρκία και η άμεση αντίδραση της Ελλάδας αποτέλεσαν απλώς επιβοηθητικούς παράγοντες, προσφέροντας και πολιτική κάλυψη στην αλλαγή κατεύθυνσης της γείτονος. Λειτουργήσαν δηλαδή ως ένα άλλοθι για μια τακτική έστω αναδίπλωση. Αυτή ήλθε ως συνέχεια στα αντίστοιχα ανοίγματα της Τουρκίας προς Ισραήλ, Αίγυπτο, Σ. Αραβία και Εμιράτα. Οι λόγοι λοιπόν είναι βαθύτεροι και έχουν να κάνουν με την κατάσταση της τουρκικής οικονομίας και τον πόλεμο στην Ουκρανία. Ο πόλεμος ειδικά, επηρεάζει και περιορίζει σε κάποιο βαθμό τις τουρκικές επιλογές σε αρκετά επίπεδα.

Κατ' αρχάς, ανέδειξε ότι ο αναθεωρητισμός δεν είναι χωρίς κόστος, ιδιαίτερα σε συγκυρίες διεθνούς αποσταθεροποίησης και ιδιαίτερα όταν απειλεί τη συνοχή της Δύσης και του NATO. Η ενότητα που επέδειξε η Δύση, η συναντίληψη των συντριπτικά περισσότερων μελών της Συμμαχίας για τη ρωσική απειλή περιορίζει την ελευθερία κινήσεων της Άγκυρας, παρότι η τελευταία αναβαθμίζεται από τον πόλεμο στην Ουκρανία. Επιπλέον, η απώλεια κύρους της Μόσχας, η αντιστροφή των σχέσεων εξάρτησης μεταξύ Τουρκίας - Ρωσίας, η διεύρυνση του NATO και η επανάκαμψη των ΗΠΑ στην Ευρώπη έχουν δημιουργήσει ένα νέο περιβάλλον ασφάλειας που δεν διευκολύνει τον επιθετικό ακτιβισμό και τη στρατηγική αυτονομία που η Άγκυρα σταθερά επιδίωκε. Την ίδια στιγμή, η αναβάθμιση της Ελλάδας στο δυτικό στρατόπεδο, λόγω της στάσης της στο Ουκρανικό αλλά και της πολυδιάστατης γεωπολιτικής χρησιμότητας του λιμένος της Αλεξανδρούπολης, επηρέασαν σε μεγάλο βαθμό τον τουρκικό στρατηγικό σχεδιασμό. Δεν είναι τυχαίο λοιπόν που τόσο οι ΗΠΑ όσο και η Ε.Ε. έχουν ανανεώσει το ενδιαφέρον τους για την εξομάλυνση των ελληνοτουρκικών σχέσεων. Χωρίς να παραβλέπουμε ότι το βασικό πρόβλημα είναι ο τουρκικός αναθεωρητισμός, τα παραπάνω δημιουργούν μια συγκυρία που ίσως ευνοεί μια διαδικασία ουσιαστικότερης διαπραγμάτευσης επί τη βάση του διεθνούς δικαίου, όπως διαχρονικά επιδιώκει η Αθήνα εδώ και μισόν αιώνα.

Ρεαλιστικά, η μόνη εναλλακτική που δεν οδηγεί σε σύγκρουση (μια καταστροφική από κάθε άποψη εξέλιξη και για τις δύο χώρες) είναι η διατήρηση της παρούσας κατάστασης. Αυτή η επιλογή έχει το μικρότερο πολιτικό κόστος αλλά δεν είναι χωρίς κόστος γενικότερα. Για το μείγμα εσωτερικής (αποτροπή) και εξωτερικής (ανάσχεση) εξισορρόπησης, δαπανούμε τεράστιους πόρους και πάρα πολύ διπλωματικό κεφάλαιο. Υπολογίζεται ότι δαπανούμε περίπου το 4% του ΑΕΠ κατά μέσον όρο τα τελευταία 50 χρόνια για την Άμυνα. Σε σημερινές τιμές, έχουμε δαπανήσει συνολικά κοντά στα 400 δισ. ευρώ (όσο ακριβώς είναι σήμερα το δημόσιο χρέος)! Είναι λοιπόν πιθανό η κούρσα εξοπλισμών, που ξεκίνησε λόγω της διαφοράς μας για την υφαλοκρηπίδα, να έχει κοστίσει μέχρι σήμερα περισσότερο από το όποιο προσδοκώμενο κέρδος θα μας απέφεραν τυχόν πλουτοπαραγωγικοί πόροι της υφαλοκρηπίδας. Επιπλέον, υπάρχει και το κόστος των ευκαιριών. Αν αυτό το ποσό επενδυόταν στο κράτος πρόνοιας, στις υποδομές και σε άλλους κοινωφελείς σκοπούς, θα μπορούσε να παραγάγει πολλαπλάσιο αποτέλεσμα σε οικονομία και κοινωνία. Επιπλέον, σε λίγα χρόνια δεν θα έχουν νόημα τα κοιτάσματα υδρογονανθράκων, ακόμη και αν αυτά υπάρχουν και είναι εκμεταλλεύσιμα, λόγω της κλιματικής κρίσης και συνακόλουθα της αναπόφευκτης πράσινης μετάβασης.

Κλωτσώντας λοιπόν το τενεκεδάκι παρακάτω, διατηρούμε μεν ακέραια τα «κυριαρχικά μας δικαιώματα» σε

θεωρητικό (αλλά και φαντασικό) επίπεδο, στην πράξη όμως, όσο δεν οριοθετούμε, δεν έχουμε τίποτα πέραν των 6 ν.μ. κυριαρχίας. Προσδοκούμε ΑΟΖ που φθάνει μέχρι την Κύπρο, αλλά προσώρας δεν μπορούμε καν να διεξάγουμε σεισμικές έρευνες στη μέση του Θερμαϊκού Κόλπου!

Πολλοί αναλυτές και δημοσιολόγοι εκφράζουν βάσιμες ενστάσεις στη διαδικασία προσέγγισης με την Τουρκία λόγω της καθ' υποτροπήν παραβατικότητάς της, καθώς επίσης εκφράζουν εύλογες αμφιβολίες για το κατά πόσον η Άγκυρα θα δεχτεί ποτέ μια επίλυση που θα βασίζεται στο διεθνές δίκαιο. Το πρόβλημα με τις αναλύσεις αυτές δεν είναι ότι έχουν άδικο στην επιχειρηματολογία τους, αλλά πως αδυνατούν να προτείνουν μια αξιόπιστη και ρεαλιστική εναλλακτική. Κατασκευάζουν άρτια επιχειρήματα μεν, μη διευθέτησης δε. Το αποτέλεσμα είναι το ίδιο: η ακινησία. Και αν κάποια πλευρά επιθυμεί να торπιλίσει τον διάλογο, αυτή δεν (πρέπει να) είναι η Ελλάδα.

Ο καταγγελτικός και αφοριστικός λόγος (ακόμη και αν είναι δικαιολογημένος) δημιουργεί άρνηση αλλά δεν προσφέρει λύση. Ο αποκομμένος από την πραγματικότητα βολонταρισμός («η ευγενής μας τύφλωσις») οδηγεί σε επικίνδυνες αυταπάτες και στρατηγικά αδιέξοδα. Στις περιπτώσεις που, πέρα από την καταγγελία, προτείνονται κάποιες (αντι)δράσεις της ελληνικής πλευράς, αυτές είναι κατά κανόνα άστοχες, μη ρεαλιστικές, έως και επικίνδυνες. Η Ελλάδα όλα αυτά τα χρόνια έχει βασίσει τη στρατηγική της στο διεθνές δίκαιο και οποιαδήποτε παρέκκλιση από τις αρχές μας θα αποτελέσει στρατηγικό λάθος. Μονομερείς ενέργειες από πλευράς μας θα δικαιώναν τις τουρκικές αντιδράσεις, θα εξομοίωναν τις συμπεριφορές και θα μετέφεραν τη διαδικασία επίλυσης από το «πεδίο του δικαίου» (όπου έχουμε συγκριτικό πλεονέκτημα) στο «πεδίο της ισχύος». Η συνέπεια άλλωστε είναι εκ των συγκριτικών πλεονεκτημάτων μας σε σχέση με τη γείτονα.

Επίσης, είναι αλυσιτελής η πρόταση για άμεση οριοθέτηση ΑΟΖ με την Κύπρο προκειμένου να φέρουμε την Άγκυρα προ τετελεσμένων. Είναι προφανές ότι όμορες χώρες, όπως η Αίγυπτος, σημαντικός περιφερειακός δρων και εκ των σημαντικότερων αραβικών κρατών, με τις οποίες επιθυμούμε μια σχέση εμπιστοσύνης και λειτουργική, θα προβληματίζονταν, ενώ στα μάτια της διεθνούς κοινότητας θα εμφανιζόμασταν περιφρονητικοί έναντι προνοιών του Δικαίου της Θάλασσας που κατά τα άλλα επικαλούμαστε.

Το σημαντικότερο: Η Άγκυρα θα προσπαθούσε άμεσα, αφού πρώτα μας κατήγγελλε για αποκλεισμό της, να παραβιάσει τη συμφωνία μας με τη Λευκωσία με διάφορους τρόπους (ερευνητικά, πλωτά γεωτρύπανα κ.ά.) και εμείς θα έπρεπε να είμαστε σε θέση να την υπερασπιζόμαστε επιχειρησιακά μόνιμα και μόνοι μας, δεδομένης της αντικειμενικής αδυναμίας της Κύπρου.

Άλλοι πάλι ζητούν να αρχίσει και η χώρα μας να «διεκδικεί» (τι:). Να γίνουμε δηλαδή και εμείς αναθεωρητική χώρα. Να υιοθετήσουμε με άλλα λόγια την πολιτική της Τουρκίας χωρίς να έχουμε τα χαρακτηριστικά της Τουρκίας. Δηλαδή, να καθίσουμε στο τραπέζι ως δύο αναθεωρητικές χώρες και να βάλουμε κάτω όλες τις εκατέρωθεν διεκδικήσεις αντί να συνομιλούμε ως κράτος που υπερασπίζεται το status quo με βάση το διεθνές δίκαιο. Και εδώ η μυωπία σε στρατηγικό αλλά και τακτικό επίπεδο είναι χαρακτηριστική.

Είναι δε παράδοξος ο θαυμασμός που ορισμένοι εκφράζουν για την τουρκική εξωτερική πολιτική και τις ενέργειες Ερντογάν. Συναγωνίζονται το πρακτορείο «Αναντολού» στην προβολή των «επιτυχιών του προέδρου». Στα μάτια τους ο Ερντογάν είναι σχεδόν αλάνθαστος. Δεδομένου όμως ότι ο τελευταίος χαρακτηρίζεται από συχνές και ραγδαίες μεταβολές στην πολιτική του, είναι άλογο να θεωρείται επιτυχία όταν κάνει κάτι και έπειτα από λίγο εξίσου επιτυχία όταν κάνει το αντίθετό του. Στην ουσία, οι «θαυμαστές» της τουρκικής πολιτικής συγχέουν τη γεωπολιτική σημασία της χώρας με τη στρατηγική. Αν η Τουρκία δεν είχε τα Στενά, αν δεν ήταν μια χώρα του Εύξεινου Πόντου που επιπλέον συνορεύει με Ιράν, Ιράκ, Συρία και την Κεντρική Ασία, αν δεν είχε νεανικό πληθυσμό 85 εκατομμυρίων, αλλά και τον δεύτερο μεγαλύτερο στρατό του NATO (ούσα η μόνη μουσουλμανική χώρα ενός δυτικού συνασπισμού), κανείς δεν θα ανεχόταν τους εκβιασμούς και τα καμώματα του προέδρου Ερντογάν. Κανείς δεν θα ανεχόταν τις σχέσεις με τον Πούτιν και την υπονόμευση των κυρώσεων κατά της Ρωσίας. Κανείς δεν θα ενδιαφερόταν «να μη χαθεί η Άγκυρα». Για όποιον όμως έχει βρεθεί στο εξωτερικό και έχει συνομιλήσει με διεθνείς παράγοντες, είναι φανερό πως η Τουρκία (και ειδικά ο πρόεδρός της), όσο πολύτιμη είναι στη γεωπολιτική σκακιέρα, άλλο τόσο αναξιόπιστη καθίσταται στις δυτικές πρωτεύουσες.

Η οριοθέτηση υφαλοκρηπίδας και ΑΟΖ

Η Ελλάδα διαχρονικά έχει βασίσει τη στρατηγική της στο Διεθνές Δίκαιο της Θάλασσας, σύμφωνα με το οποίο τα κυριαρχικά δικαιώματα υφαλοκρηπίδας υπάρχουν αυτοδικαίως και εξ υπαρχής και ΑΟΖ εφόσον θεσπιστεί. Όμως δεν ασκούνται αυτομάτως. Αντιθέτως με τα χωρικά ύδατα/αιγιαλίτιδα ζώνη όπου η επέκταση είναι μία μονομερής πράξη, καθώς πρόκειται για κυριαρχία, για την κατοχύρωση και την άσκηση δικαιωμάτων υφαλοκρηπίδας και ΑΟΖ απαιτείται οριοθέτηση με τα γειτονικά κράτη, είτε με συμφωνία είτε με δικαστική διευθέτηση. Μέχρι τότε η Ελλάδα έχει μόνο διεκδικήσεις, ενώ μονομερής οριοθέτηση ή μονομερείς ενέργειες (π.χ. σεισμικές έρευνες) δεν κατοχυρώνουν δικαιώματα εφόσον υπάρχει υποχρέωση οριοθέτησης και αποχής από αυτές. Παράνομες πράξεις, όπως οι σεισμικές έρευνες του «Ορούτς Ρέις» σε ανοριοθέτητη περιοχή δεν παράγουν δίκαιο και δεν διορθώνονται με αντίστοιχες ενέργειες. Εάν επιμείνουμε στη διεκδίκηση θεωρώντας –εσφαλμένα σε μη οριοθετημένη περιοχή– ότι συνιστά δικαίωμα θα οδηγηθούμε στο δίλημμα είτε να ανεχόμαστε κατ’ εξακολούθηση καταπάτηση «δικαιώματος» είτε να εμπλακούμε σε σύγκρουση προκειμένου να το προασπίσουμε.

Συχνά προβάλλεται το επιχείρημα ότι η Ελλάδα δεν χρειάζεται να διαπραγματευτεί με την Τουρκία, διότι η υφαλοκρηπίδα υφίσταται *ipso facto* και *ab initio* και άρα το πρόβλημα είναι η ελληνική δειλία. Αυτό που διαφεύγει είναι ότι το ίδιο ισχύει και για την Άγκυρα, και η τουρκική υφαλοκρηπίδα υπάρχει *ipso facto* και *ab initio*. Η παρέκκλιση από τις αρχές μας υπέρ της διμερούς οριοθέτησης θα είναι εσφαλμένη κίνηση και δώρο στη δημόσια διπλωματία της γείτονος. Η Τουρκία δεν είναι μόνο «επίμονος αντιρρησίας» για την αιγιαλίτιδα ζώνη πέραν των 6 ν.μ., αλλά και σε κάθε ελληνική μονομερή ενέργεια, στην οποία θα αντιδράσει έμπρακτα για να «παγώσει» την άσκηση δικαιώματος υφαλοκρηπίδας ή την ανακήρυξη ΑΟΖ. Μια τέτοια ενέργεια περιμένει η Τουρκία για να ισχυριστεί ότι υψώνουμε ένα «σιδηρούν παραπέτασμα» εις βάρος της ώστε να δικαιολογήσει τυχόν απόπειρα δημιουργίας τετελεσμένων ως δήθεν αναγκαστική αντίδραση/επιλογή, δείχνοντας προς τον ξένο παράγοντα ότι την ευθύνη της κλιμάκωσης φέρει η ελληνική πλευρά.

Χρόνος και χρονισμός

Για πολλούς λόγους, από πλευράς χρονισμού (timing), αυτή είναι μάλλον η καλύτερη περίοδος των τελευταίων 20 χρόνων για να ξεκινήσουμε μια ουσιαστική συζήτηση με την Τουρκία. Οι σχέσεις μας δεν εκτυλίσσονται εν κενώ, αλλά μέσα σε ένα διεθνές σύστημα στο οποίο η Δύση προσπαθεί να επαναπροσδιορίσει τις ορίζουσές της και την περιφερειακή αλλά και παγκόσμια αρχιτεκτονική ασφάλειας μετά τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία. Εξίσου, οι προτεραιότητες των δύο ηγεσιών διαφοροποιούνται, στην περίπτωση της Τουρκίας εκ των πραγμάτων. Διότι ο Ερντογάν τελεί υπό την πίεση ανάταξης της οικονομίας που απαιτεί προσαρμογές. Όχι μόνο στην οικονομική αλλά και στη γεωπολιτική πραγματικότητα. Πώς μπορεί η Άγκυρα να επιδιώκει να προσελκύσει επενδυτικά κεφάλαια (όχι μόνο πουλώντας «ασημικά» στις αραβικές μοναρχίες) αν με τις ενέργειες της εξωτερικής πολιτικής της προκαλεί αστάθεια; Πώς μπορεί να αναμένει υποστήριξη πολιτική και οικονομική από τη Δύση αν υπονομεύει τα συμφέροντα της δεύτερης σε κάθε ευκαιρία;

Επομένως, σε αυτή την ιστορική καμπή, η Τουρκία δεν μπορεί να συνεχίσει τη διπλωματία του καταναγκασμού εις βάρος της χώρας μας χωρίς υψηλό κόστος. Έτσι, η επιλογή η όποια διαδικασία και διαπραγμάτευση να λάβει χώρα αυστηρά στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου θεωρείται πλέον πολιτικά αυτονόητη από τους περισσότερους εταίρους μας. Τόσο οι ΗΠΑ όσο και η Ε.Ε. έχουν αντιληφθεί πλήρως τη συναλλακτική λογική που χαρακτηρίζει τις τουρκικές ενέργειες και έχουν προσαρμόσει τη στάση τους αντίστοιχα. Τα όποια ανοίγματα τους προς αυτή γίνονται στη βάση συμμόρφωσης της τελευταίας σε συμφωνηθέντα και σε μια λογική (βηματιστικά) *qui pro quo*, με αναστρεψιμότητα. Η Άγκυρα για το προβλεπτό μέλλον πρέπει να εξομαλύνει τη σχέση της με τη Δύση, ενδεχομένως και να την αναθερμάνει, λόγω των αναγκών της οικονομίας της. Ακόμη και ο εκσυγχρονισμός της Τελωνειακής Ένωσης έπεσε στο τραπέζι από τον Ερντογάν, ο οποίος μπορεί να φτάσει στο σημείο να δανειστεί ευρωπαϊκά χρήματα για να αποφύγει το ΔΝΤ, και η Ελλάδα με την Κύπρο θα έχουν λόγο σε αυτό. Ενώ και με όρους σκληρής ισχύος, αυτή τη στιγμή η κατάσταση είναι εμφανώς βελτιωμένη. Συμπερασματικά, λοιπόν, δύσκολα θα παρουσιαστεί ευνοϊκότερη συγκυρία στο ορατό μέλλον.

Το μέλλον βέβαια είναι εγγενώς αδύνατον να προβλεφθεί, αλλά μπορούμε να διακρίνουμε κάποιες τάσεις και να

κάνουμε προβολές. Το διεθνές σύστημα που βασίζεται σε κανόνες είναι αυτή τη στιγμή ρευστό και κλυδωνίζεται. Οι κανόνες πάνω στους οποίους βασίζουμε τα δίκαιά μας και τη στρατηγική μας αμφισβητούνται από πολλές πλευρές. Η επίθεση της Μόσχας στην Ουκρανία φέρνει ανατροπές στη μεταπολεμική αρχιτεκτονική ασφάλειας της Ευρώπης και η Κίνα, στη Θάλασσα της Νότιας Κίνας, παραβιάζει και περιφρονεί τη Σύμβαση για το Δίκαιο της Θάλασσας. Τυχόν αλλαγή της ηγεσίας των ΗΠΑ μπορεί να μεταβάλει, επί τα χείρω, ακόμη περισσότερο τις ισορροπίες και η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι πολύ διαιρεμένη και αδύνατη για να αποκτήσει στρατηγική αυτονομία. Όπως έγραφε ο Σάιμον Τίσνταλ στον Guardian: Η εξαιρετικά ευάλωτη Ευρώπη έχει εισέλθει σε επικίνδυνη τροχιά αποσταθεροποίησης, σημειώνοντας ότι εχθρικές δυνάμεις με αρπακτικές διαθέσεις караδοκούν, καθώς «οσμίζονται αίμα». Οι απειλές από Ρωσία και Κίνα, η εξασθένηση των συμμαχικών δεσμών ασφαλείας με τις ΗΠΑ και ο κοινωνικός και πολιτικός διχασμός στο εσωτερικό τους, αναδεικνύουν θεμελιώδεις αδυναμίες στρατηγικού χαρακτήρα. Σε ολόένα και μεγαλύτερο βαθμό, η Ευρώπη μοιάζει πλέον με μια «πολιορκημένη νησίδα δημοκρατίας» σε έναν κόσμο αναρχίας που σημαδεύεται από διογκούμενα κύματα απολυταρχισμού, ατιμωρησίας και μαζικών παραβιάσεων του διεθνούς δικαίου, τα οποία απειλούν να την κατακλύσουν.

Επιπλέον, είναι κρίσιμη η εξέλιξη παραμέτρων που επηρεάζουν το ισοζύγιο ισχύος και τη δυναμική των σχέσεων με την Τουρκία. Τα τελευταία 50 χρόνια όλοι οι συγκριτικοί δείκτες, ποιοτικοί και ποσοτικοί, έχουν μεταβληθεί εις βάρος μας. Το 1970 είχαμε σχεδόν ίδιο ΑΕΠ και η Τουρκία είχε τετραπλάσιο πληθυσμό. Σήμερα η Τουρκία έχει τετραπλάσιο ΑΕΠ από εμάς και σχεδόν εννεαπλάσιο πληθυσμό με μέσο όρο ηλικίας τα 31 έτη, πολύ μικρότερο από τον δικό μας που είναι περίπου 45 έτη. Οι τάσεις αυτές δεν φαίνεται να αναστρέφονται στο ορατό μέλλον.

Οι καιροί ου μενεοί

Παραπέμποντας στον χρόνο την απόπειρα διευθέτησης, ενδέχεται να βρεθούμε σε έναν κόσμο τελείως διαφορετικό και πολύ πιο επικίνδυνο, με εκκρεμή τα θέματά μας με την Τουρκία. Να έχουμε μετακυλίσει δηλαδή το πρόβλημα στις επόμενες γενιές, οι οποίες θα πρέπει να το διαχειριστούν, κατά τα φαινόμενα, με χειρότερους όρους.

Η γεωγραφία είναι πεπρωμένο. Πρέπει να βρούμε τον τρόπο (όχι βέβαια οποιονδήποτε τρόπο) να συνυπάρξουμε με την Τουρκία που έχουμε, όχι με αυτή που θέλουμε. Μια ενδεχόμενη όμως επίλυση στη βάση του διεθνούς δικαίου διασφαλίζει τα δικαιώματά μας, την ασφάλεια και τη σταθερότητα. Αν λοιπόν υπάρχει ένα παράθυρο ευκαιρίας, έστω και μικρό, χρήσιμο είναι να το αξιοποιήσουμε. Δεν θα διαπραγματευτούμε από φόβο ή αδυναμία, αλλά με αυτοπεποίθηση και γιατί πιθανόν θα κρίνουμε ότι είναι η ορθή επιλογή στην παρούσα συγκυρία. Και βεβαίως χωρίς να διακοπεί ούτε στιγμή η συνεχής ενίσχυση και ο εκσυγχρονισμός των Ενόπλων Δυνάμεων και άλλων συντελεστών ισχύος και αποτροπής.

Περίληψη

Ποιόν συμφέρει το αδιέξοδο στα ελληνοτουρκικά;

- Η συγκυρία διαμορφώνεται και από την εξέλιξη της Τουρκίας σε κάθε επίπεδο, πολιτικό, κοινωνικό, οικονομικό, δημογραφικό, τεχνολογικό/βιομηχανικό και βεβαίως από τη στρατηγική επιδίωξη της να αυτονομηθεί ως σημαντική περιφερειακή και παγκόσμια δύναμη. Κάθε ανάλυση των ελληνοτουρκικών σχέσεων οφείλει να εκκινεί από αυτό.
- Η εδραιωμένη πεποίθηση, στους κύκλους εθνικής ασφάλειας της Αγκύρας, ότι το διεθνές σύστημα έχει πάψει να είναι δυτικο-κεντρικό και τείνει να μετεξελιχθεί σε μετα-δυτικό, έχει επίσης επαναφέρει την παραδοσιακή πολιτική των ισορροπιών (fence seating).
- Η στρατηγική αντίφαση για την Άγκυρα είναι ότι δεν μπορεί να κατακτήσει πλήρη στρατηγική αυτονομία όσο παραμένει μέλος της Συμμαχίας και επί του παρόντος δεν έχει κανένα συμφέρον να αποχωρήσει από αυτή! Το NATO όχι μόνο της είναι απαραίτητο γιατί έτσι ασκεί εκβιαστική επιρροή στη λήψη αποφάσεων αλλά και γιατί έξω από αυτό, θα βρισκόταν σε μια κατάσταση οιονεί αντιπαράθεσης μαζί του.
- Αντίστοιχα αντιφατική είναι και η στάση της Δύσης απέναντι στην Τουρκία. Την θεωρεί μια χώρα τόσο αφόρητη όσο και απαραίτητη.
- Μονομερείς ενέργειες από πλευράς μας θα οδηγούσαν σε στρατηγική απομόνωση, απώλεια της «έξωθεν καλής μαρτυρίας» και σε κάποιο βαθμό νομιμοποίηση των τουρκικών αντιδράσεων.
- Όσοι προκρίνουν ενέργειες αμφίβολης διεθνούς νομιμότητας ή χωρίς ευρεία διεθνή υποστήριξη ανεπίγνωστα προδιαγράφουν μια γραμμή δράσεων και αντιδράσεων που στο τέλος της βρίσκεται το τραπέζι των διαπραγματεύσεων (το οποίο αναθεματίζουν), αλλά με πολύ χειρότερους όρους.
- Η Τουρκία έχει καταφέρει να επιβάλει ένα ιδιότυπο area denial, όπου η Ελλάδα δεν μπορεί να ασκήσει ακώλυτα τα κυριαρχικά δικαιώματά της σε Αιγαίο και Ανατολική Μεσόγειο, ενώ αμφισβητούνται συστηματικά ολόενα και περισσότερες πτυχές της κυριαρχίας της. Η Ελλάδα από την άλλη, δεν μπορεί ούτε να συμφωνήσει με τους όρους που θέτει η Τουρκία, ούτε να υπερβεί το αδιέξοδο μέσω μιας σύγκρουσης.
- Όσο η παρούσα κατάσταση διατηρείται, η Τουρκία όχι μόνο δεν χάνει τίποτε, αλλά εκμεταλλεύεται κιόλας το άναρχο διεθνές περιβάλλον για να επιβάλει μια ασφυκτική συνθήκη αυξανόμενων διεκδικήσεων από τη μία, διάβρωσης της κυριαρχίας μας και σφετερισμού των κυριαρχικών δικαιωμάτων μας από την άλλη.
- Όσο τα θέματα δεν επιλύονται, παραμένουμε εγκλωβισμένοι στα 6ν.μ. Ούτε υφαλοκρηπίδα οριοθετούμε, ούτε κυριαρχικά δικαιώματα μπορούμε να ασκήσουμε, ούτε τα κατοχυρώνουμε.
- Η παρούσα κατάσταση είναι αδιέξοδη, δεν μας συμφέρει, δεν διασφαλίζει τα δικαιώματά μας και το μέλλον δεν προδιαγράφεται καλύτερο από το παρόν.
- Αν υπάρξει έστω και αμυδρή προοπτική προσφυγής στη Χάγη ή σε διαιτησία, η Ελλάδα οφείλει να την εξαντλήσει, χωρίς να χαλαρώσει την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό των ενόπλων δυνάμεών της.

ΣΤΟ ΚΕΙΜΕΝΟ ΜΑΣ ΤΗΣ 30ΗΣ ΙΟΥΛΙΟΥ με τίτλο «Σταθμίζοντας τα δεδομένα στον δρόμο προς τη Χάγη» επιχειρήσαμε να αξιολογήσουμε την τρέχουσα συγκυρία και την όποια προοπτική προόδου στις ελληνοτουρκικές σχέσεις. Η ανάλυσή μας κινήθηκε στη βάση τριών διασυνδεδεμένων στοιχείων κρίσιμων σε μια διαπραγματεύση. Τους όρους και το πλαίσιο υπό τα οποία θα πρέπει αυτή να διεξαχθεί, τις εναλλακτικές σε περίπτωση αποτυχίας και τον χρόνο/συγκυρία. Και βεβαίως όλα σε συνάρτηση με τον συσχετισμό ισχύος όπως αυτός διαμορφώνεται στο παρόν αλλά και στο όχι πολύ μακρινό μέλλον. Εξετάσαμε σύντομα και όχι συνολικά τις εναλλακτικές αν δεν προκύψει επίλυση της διαφοράς μας μέσω της διεθνούς δικαιοσύνης (πιθανότερο σενάριο υπό τις παρούσες συνθήκες). Το συμπέρασμά μας ήταν ότι αν όντως υπάρξει έστω και αμυδρή προοπτική προσφυγής στη Χάγη ή σε διαιτησία, η ελληνική διπλωματία οφείλει να την εξαντλήσει, χωρίς να χαλαρώσει την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό των ενόπλων δυνάμεών της. Άλλωστε, αυτή είναι η θεμελιώδης θέση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής εδώ και μισό αιώνα. Σε καμία περίπτωση δεν συνιστά κατευνασμό. Μόνο απαίδευτοι περί τα διεθνή θα το έβλεπαν έτσι.

Οι αντιδράσεις ήταν μεικτές. Πολλές θετικές αλλά και κάποιες αρνητικές. Οι περισσότερες από τις αντίθετες φωνές ήταν ευπρεπείς, και μόνο λίγες ήταν αυτές που συνδύασαν την προφανή αδυναμία κατανόησης του κειμένου με παραποίηση των επιχειρημάτων μας, ακόμη και ad hominem επιθέσεις και κατηγορίες ότι λειτουργήσαμε ως «προπομποί» μιας ήδη αποφασισμένης «υποχώρησης». Ας είναι...

Ο εσωτερικός διάλογος τώρα ξεκινάει και ας ελπίσουμε ότι θα διεξαχθεί με όρους που να προωθούν το πραγματικά εθνικό, δηλαδή το αληθές. Αξίζει όμως να σταθούμε σε δύο σημεία. Το πρώτο είναι η Τουρκία. Αυτό που θα προσπαθήσουμε να τονίσουμε στην ανάλυσή μας είναι ότι η συγκυρία διαμορφώνεται και από την εξέλιξη της Τουρκίας σε κάθε επίπεδο, πολιτικό, κοινωνικό, οικονομικό, δημογραφικό, τεχνολογικό/βιομηχανικό και βεβαίως από τη στρατηγική επιδίωξή της να αυτονομηθεί ως σημαντική περιφερειακή και παγκόσμια δύναμη. Κάθε ανάλυση των ελληνοτουρκικών σχέσεων οφείλει να εκκινεί από αυτό. Είναι λάθος να αξιολογούμε τη διμερή διάδραση με βάση μια Τουρκία που θα θέλαμε να έχουμε και όχι την Τουρκία που έχουμε απέναντί μας.

Η στάση της Τουρκίας έναντι της Δύσης

Τα τελευταία είκοσι χρόνια, και ιδιαίτερα μετά το αποτυχημένο πραξικόπημα του 2016, οι στρατηγικές επιλογές της Αγκυρας είναι σαφώς πιο αντιδυτικές, πιο εθνικιστικές, και με σαφείς νεοοθωμανικές και ισλαμικές αναφορές. Αυτή η στροφή έχει αναζωπυρώσει τις συζητήσεις για τη σχέση της με τη Δύση. Ομως, η συζήτηση αυτή γίνεται σε εσφαλμένη βάση, γιατί προϋποθέτει ότι η Τουρκία ήταν μια δυτική χώρα που τα τελευταία χρόνια «ξεστράτισε» λόγω του ιδιόρρυθμου προέδρου της. Η Τουρκία δεν υπήρξε ποτέ αληθινό κομμάτι της Δύσης, ούτε καν γεωπολιτικά, με εξαίρεση τον Ψυχρό Πόλεμο. Η ένταξή της στο ΝΑΤΟ είχε περισσότερο να κάνει με την απειλή της ΕΣΣΔ παρά με οποιεσδήποτε ιδεολογικές και γεωπολιτισμικές ταυτίσεις. Η συρρίκνωση της απειλής που προερχόταν από την πρώην ΕΣΣΔ και το κενό ισχύος που δημιούργησε η σχετική αποστασιοποίηση των ΗΠΑ από την ευρύτερη Μέση Ανατολή, επέτρεψαν στην Αγκυρα να χαλαρώσει τους δεσμούς της με τη Δύση, και να επιδιώξει στρατηγική αυτονόμηση. Η εδραιωμένη πεποίθηση, στους κύκλους εθνικής ασφάλειας της Αγκυρας, ότι το διεθνές σύστημα έχει πάψει να είναι δυτικο-κεντρικό και τείνει να μετεξελιχθεί σε μετα-δυτικό, έχει επίσης επαναφέρει την παραδοσιακή πολιτική των ισορροπιών (fence seating).

Εντούτοις, τόσο η αυτονομία όσο και οι ισορροπίες έχουν τα όριά τους. Η Τουρκία παραμένει σε μεγάλο βαθμό εξαρτημένη από τη Δύση, οικονομικά, τεχνολογικά και πολιτικά, ενώ τα όρια στη στρατηγική αυτονομία της τα θέτει η συμμετοχή της στην Ατλαντική Συμμαχία. Η στρατηγική αντίφαση για την Αγκυρα είναι ότι δεν μπορεί να κατακτήσει πλήρη στρατηγική αυτονομία όσο παραμένει μέλος της Συμμαχίας και επί του παρόντος δεν έχει κανένα συμφέρον να αποχωρήσει από αυτή! Το ΝΑΤΟ όχι μόνο της είναι απαραίτητο γιατί έτσι ασκεί εκβιαστική επιρροή στη λήψη αποφάσεων αλλά και γιατί έξω από αυτό, θα βρισκόταν σε μια κατάσταση οιονεί αντιπαράθεσης μαζί του. Σε μια τέτοια περίπτωση, ο αναθεωρητισμός της σε Αιγαίο και Ανατολική Μεσόγειο θα αντιμετωπιζόταν από τη Συμμαχία ως απειλή αντίστοιχη με τη ρωσική. Η στρατηγική αυτή αντίφαση θέτει και τα όρια στην επιθετικότητα της Αγκυρας προς τη χώρα μας, δεδομένου ότι τυπικά είμαστε «σύμμαχοι». Για να την υπερβεί, εφαρμόζει όταν μπορεί καταναγκαστική διπλωματία για να πετύχει τους στόχους της μέσω πίεσης είτε προκαλώντας την Ελλάδα να κάνει το λάθος και να χρησιμοποιήσει, αυτή πρώτη, βία. Αυτή η πολιτική της

Τουρκίας κορυφώθηκε μεταξύ 2019-2022. Πλέον, μετά τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, τα περιθώρια για να εφαρμόσει αυτή την καταναγκαστική της πολιτική, χωρίς να έχουν εξαλειφθεί, έχουν σαφώς συρρικνωθεί. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι δεν συνεχίζει, εκμεταλλευόμενη τη γεωπολιτική θέση της, να διεκδικεί την ανοχή της Δύσης, και ιδιαίτερα των ΗΠΑ. Ο στόχος της είναι να μπορεί να κινείται στα όρια ή και πέρα από αυτά, σε μια γκρίζα περιοχή εκτός διεθνούς δικαίου. Συνιστά τουλάχιστον θράσος να εγκαλείται η Ελλάδα για «παραβίαση της Συνθήκης της Λωζάννης» ώστε να παρουσιάζεται η τουρκική επιθετικότητα ως «άμυνα» και αποφυγή δημιουργίας τετελεσμένων από πλευράς μας.

Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και μετριοπαθείς Τούρκοι αποδίδουν την υπογραφή του παράνομου τουρκολιβυκού συμφώνου και την ανάπτυξη του ιδεολογήματος της «Γαλάζιας Πατρίδας» σε αντίδραση στην προσπάθεια αποκλεισμού της χώρας τους από Ελλάδα και Κύπρο, με τα τριμερή σχήματα με Ισραήλ και Αίγυπτο.

Αντίστοιχα αντιφατική είναι και η στάση της Δύσης απέναντι στην Τουρκία. Θεωρείται μια χώρα τόσο αφόρητη όσο και απαραίτητη. Στο πλαίσιο όμως των δυτικών συμφερόντων, ζωτικής σημασίας είναι μόνο η αποφυγή μιας ενδονατοϊκής σύγκρουσης και όχι η επίλυση των διαφορών μας. Το τελευταίο είναι επιθυμητό όχι όμως απαραίτητο, όσο η κατάσταση παραμένει διαχειρίσιμη με την ένταση εντός κάποιων ορίων. Η ανάσχεση λοιπόν των δυτικών μας συμμάχων προς την Τουρκία αφορά πρωτίστως την αποφυγή της σύγκρουσης.

Η διάσταση έναντι της Ελλάδας

Όσο λοιπόν η Τουρκία δεν παραβιάζει την κόκκινη γραμμή «του πρώτου πλήγματος», μπορεί αενάως να προάγει τον αναθεωρητισμό της, χωρίς σημαντικές γι' αυτήν επιπτώσεις. Ακόμη και όταν παραβίασε την υφαλοκρηπίδα και ΑΟΖ της Κυπριακής Δημοκρατίας, ενός κράτους-μέλους της Ε.Ε., οι κυρώσεις που της επιβλήθηκαν ήταν χωρίς ουσιαστικό κόστος και άνευ αντικρίσματος.

Η Ελλάδα, από την πλευρά της, ακολουθεί το στρατηγικό μείγμα εσωτερικής (αποτροπή) και εξωτερικής (ανάσχεση μέσω συμμαχιών και συνεργασιών) εξισορρόπησης. Ειδικά σε ό,τι αφορά το δεύτερο, η συμμετοχή μας σε NATO και Ε.Ε. καθώς και οι στρατηγικές συμφωνίες με Γαλλία, ΗΠΑ, όπως και το άνοιγμα προς χώρες με την εμβέλεια της Ινδίας, σε μεγάλο βαθμό μας ενισχύουν, αλλά δεν επιλύουν το θέμα της κατοχύρωσης και άσκησης των κυριαρχικών μας δικαιωμάτων. Οι συμμαχίες μας λειτουργούν εξισορροπητικά έναντι των τουρκικών σχεδιασμών, την ίδια στιγμή όμως μας δεσμεύουν. Δεδομένων των ζωτικών συμφερόντων της Δύσης στην περιοχή, η χρήση βίας ή ακόμα και συγκεκριμένες μονομερείς ενέργειες από πλευράς μας θα οδηγούσαν σε στρατηγική απομόνωση, απώλεια της «έξωθεν καλής μαρτυρίας» και σε κάποιο βαθμό νομιμοποίηση των τουρκικών αντιδράσεων.

Για τους προαναφερθέντες λόγους, οι δύο χώρες δεν έχουν συγκρουστεί τα τελευταία 100 χρόνια παρότι από το 1955 και μετά υπήρξαν πολλές και σοβαρές κρίσεις μεταξύ τους. Έχουν όμως εγκλωβιστεί σε ένα παιχνίδι έντασης και λογικής μηδενικού αθροίσματος. Η Τουρκία έχει καταφέρει να επιβάλει ένα ιδιότυπο area denial, όπου η Ελλάδα δεν μπορεί να ασκήσει ακώλυτα τα κυριαρχικά δικαιώματά της σε Αιγαίο και Ανατολική Μεσόγειο, ενώ αμφισβητούνται συστηματικά ολόενα και περισσότερες πτυχές της κυριαρχίας της. Εμείς από την άλλη, δεν μπορούμε ούτε να συμφωνήσουμε με τους όρους που θέτει η Τουρκία, ούτε να υπερβούμε το αδιέξοδο μέσω μιας σύγκρουσης, εκτός βεβαίως αν χρειαστεί να υπερασπιστούμε την εδαφική μας ακεραιότητα. Ποιες λοιπόν είναι οι επιλογές;

Οι απόψεις στο μικροσκόπιο

Και εδώ ερχόμαστε στο δεύτερο σημείο. Γενικά, απουσιάζουν ολοκληρωμένες εναλλακτικές προτάσεις που θα βελτίωναν εν τοις πράγμασι τη θέση μας σε σχέση με τη γείτονα. Οι εξοπλισμοί λειτουργούν αποτρεπτικά και οπωσδήποτε μας ενισχύουν διαπραγματευτικά, αλλά δεν παράγουν λύσεις. Οσο δεν συνδυάζονται με την

ανάπτυξη της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας (δαπανήσαμε από το 1974 έως το 2010, 218 δισ. ευρώ για την προμήθεια όπλων) λειτουργούν μεν για τον περιορισμένο χρόνο ζωής των συστημάτων, ωστόσο, εις βάρος της άλλης σημαντικής παραμέτρου της ισχύος που είναι η οικονομία και χωρίς μάλιστα το όφελος της υιοθέτησης ενός μοντέλου σταδιακού περιορισμού της τεχνολογικής/αμυντικής εξάρτησής μας. Ο πόλεμος στην Ουκρανία, εξάλλου, κατέδειξε πως όταν η εγχώρια αμυντική βιομηχανία δεν καλύπτει τις επιχειρησιακές ανάγκες, η εξάρτηση από τρίτες χώρες καθίσταται σχεδόν απόλυτη.

Κοινή συνισταμένη αρκετών εκ των εναλλακτικών «προτάσεων» είναι εισηγήσεις που αναπαράγουν την ακινησία, χωρίς ρεαλιστικό στρατηγικό στόχο, με πρόσχημα την τουρκική αδιαλλαξία. Όμως, όσο τα θέματα δεν επιλύονται (περιμένοντας τον Γκοντό), ασφαλώς με τρόπο βιώσιμο και σύμφωνο με τα εθνικά συμφέροντα, παραμένουμε εγκλωβισμένοι στα 6 ν.μ. Ούτε υφαλοκρηπίδα οριοθετούμε, ούτε κυριαρχικά δικαιώματα μπορούμε να ασκήσουμε, ούτε τα κατοχυρώνουμε. Πέραν όσων αναφέραμε στο προηγούμενο άρθρο μας, η ακινησία διευκολύνει την άλλη πλευρά να συντηρεί μια κατάσταση αμφισβητούμενης κυριαρχίας στις περιοχές ζωτικών συμφερόντων μας. Και αν κατηγορούμαστε εμείς για ουτοπικές προσδοκίες, η προσμονή πως κάποια στιγμή στο μέλλον τα πράγματα θα αλλάξουν, η Τουρκία θα αλλάξει και τα προβλήματα θα λυθούν με ένα μαγικό τρόπο, τι είναι;

Και κάτι ακόμη. Ορισμένοι θεωρούν ότι ο πιο εύκολος τρόπος και μάλιστα άμεσης προβολής τους και δημοφιλίας είναι η υιοθέτηση της λεγόμενης «σκληρής» γραμμής στα εθνικά θέματα. Η δε συνεισφορά τους στη δημόσια συζήτηση, πέρα από την καταγγελία και τη δαιμονοποίηση της αντίθετης άποψης, συνίσταται στην προβολή προτάσεων που εν αγνοία τους (ή, χειρότερα, εν γνώσει τους) είναι είτε ουτοπικές είτε επικίνδυνα βλαπτικές για την πατρίδα μας. Το πρόβλημα δεν είναι κατά πόσο φουσκώνουν τα μυαλά και ικανοποιούν την κοινή γνώμη με κοινοτοπίες και μαξιμαλισμούς, αλλά ότι δημιουργούν ψευδαισθήσεις και καλλιεργούν την πεποίθηση ότι η λύση είναι απλή και αυτό που απουσιάζει είναι η αποφασιστικότητα και η τόλμη. Ωστόσο, αν υπήρχαν απλές λύσεις εδώ και 50 χρόνια θα τις είχε βρει κάποιος. Δεν είναι πως δεν τις σκέφτηκε κανείς, είναι πως κάποιες ιδέες που έχουν επικρατήσει στον δημόσιο διάλογο δεν εφαρμόζονται ή δεν επιλύουν το πρόβλημα. Στα περισσότερα σενάρια, έπειτα από σοβαρή κρίση ή και σύγκρουση, η πιθανότερη κατάληξη είναι να οδηγηθούμε εκόντες άκοντες στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων. Όσοι προκρίνουν ενέργειες αμφίβολης διεθνούς νομιμότητας ή χωρίς ευρεία διεθνή υποστήριξη προδιαγράφουν –χωρίς να το συνειδητοποιούν– μια γραμμή δράσεων και αντιδράσεων που στο τέλος της βρίσκεται το τραπέζι των διαπραγματεύσεων (το οποίο αναθεματίζουν) αλλά με πολύ χειρότερους όρους. Επιπροσθέτως, οι κινήσεις μας θα πρέπει να μπορούν να υποστηριχθούν επιχειρησιακά για να μη δώσουν τη δυνατότητα στην Τουρκία να τις αναίρεσει. Υπενθυμίζουμε πως τις δύο φορές που στρατιωτικοποιήθηκε η κρίση, το 1987 και το 1996, καταλήξαμε τη μεν πρώτη στο Νταβός (και στην επαναβεβαίωση του Πρακτικού της Βέρνης '76), τη δε δεύτερη στη δήλωση της Μαδρίτης '97. Από την άλλη, υπάρχουν ενέργειες, όπως η σταδιακή επέκταση των χωρικών μας υδάτων έως τα 12 ν.μ. ακόμη και διαφοροποιούμενου εύρους σε διάφορα σημεία της επικράτειας, που αν είχαν γίνει στον σωστό χρόνο θα είχαν ήδη επεκτείνει την κυριαρχία μας, ενισχύοντας τη διαπραγματευτική θέση μας.

Θα μπορούσαμε να αναφέρουμε πλειάδα λόγων γιατί να αποφύγουμε τον διάλογο και τη διαπραγμάτευση με την Άγκυρα. Γνωρίζουμε καλά την Τουρκία, τη νοοτροπία της, τον αναθεωρητισμό της και την παραβατικότητά της, την οποία έχουμε αναδείξει με επιχειρήματα σε διάφορα fora, κυρίως στο εξωτερικό. Έπειτα, όμως, από πολλή μελέτη, σκέψη, διεθνείς επαφές, διασκέψεις και τις εμπειρίες που έχουμε αποκομίσει, καταλήξαμε πως η παρούσα κατάσταση είναι αδιέξοδη, δεν μας συμφέρει, δεν διασφαλίζει τα δικαιώματά μας και το μέλλον δεν προδιαγράφεται καλύτερο από το παρόν. Γιατί είναι πεποίθησή μας ότι όσο η παρούσα κατάσταση διατηρείται, η Τουρκία όχι μόνο δεν χάνει τίποτε, αλλά εκμεταλλεύεται κιόλας το άναρχο διεθνές περιβάλλον και τη μεταβολή των μεγεθών για να επιβάλει μια ασφυκτική συνθήκη αυξανόμενων διεκδικήσεων από τη μία, διάβρωσης της κυριαρχίας μας και σφετερισμού των κυριαρχικών δικαιωμάτων μας από την άλλη. Και αυτή η κατάσταση δεν αφορά και δεν

ενδιαφέρει τελικά κανέναν τρίτο. Και κανένας τρίτος δεν θα κάνει το παραμικρό για να την αλλάξει. Αυτό είναι δικό μας εθνικό συμφέρον και στρατηγικό καθήκον.



Μετανάστευση

■ Η συμμόρφωση της Ελλάδας με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στον τομέα της μετανάστευσης

■ Μετανάστευση στην Ελλάδα: οι πρόσφατες εξελίξεις το 2022

■ 187,6 χιλιόμετρα προς την Ευρώπη: από τη Sfax στη Λαμπεντούζα και τη νέα “μεταναστευτική κρίση” στην Κεντρική Μεσόγειο

Η συμμόρφωση της Ελλάδας με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στον τομέα της μετανάστευσης

Συγγραφείς :
Ντία Αναγνώστου

Φεβρουάριος 2023



Σύνοψη

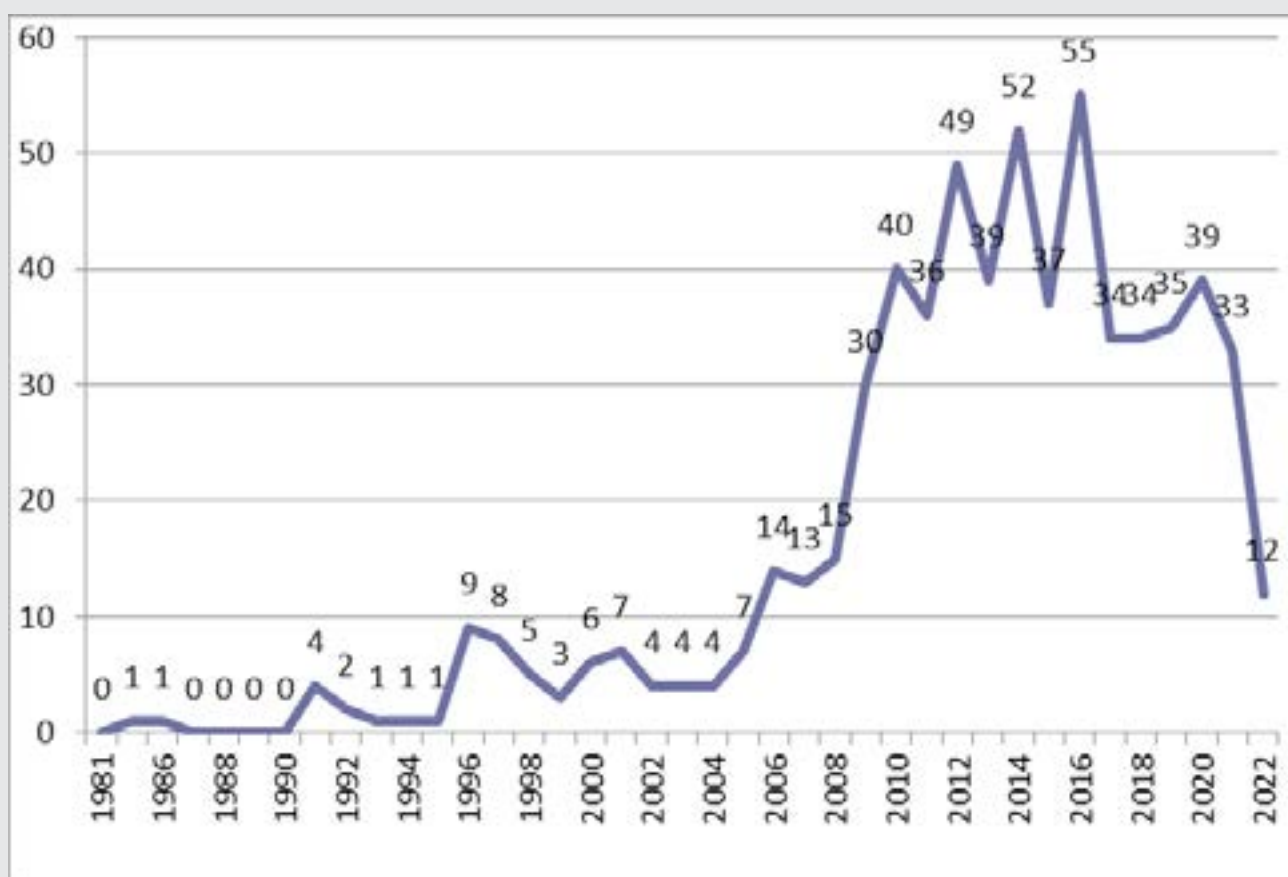
Τις τελευταίες δεκαετίες το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχει εξελιχθεί σε κορυφαίο δικαιοδοτικό όργανο, το οποίο εξετάζει και εντοπίζει παραβιάσεις των κρατών στη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου. Η Ελλάδα είναι ένα από τα κράτη που βαρύνονται με μεγάλο αριθμό καταδικαστικών αποφάσεων που αφορούν τη διοικητική κράτηση, τις συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας, τη μεταχείριση των μεταναστών από την αστυνομία και τις συνοριακές αρχές, το σύστημα ασύλου, την μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων και την εμπορία ανθρώπων.

Το κείμενο αυτό εξετάζει τη συμμόρφωση των ελληνικών αρχών με τις σχετικές καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ. Εστιάζει στα γενικά μέτρα, τα οποία αφορούν ευρύτερες αλλαγές στη νομοθεσία και νομολογία και στη διοικητική πρακτική στη χώρα μας. Αναλύει τα εμπόδια και τις δυσκολίες στον τομέα αυτό, και διατυπώνει προτάσεις πολιτικής. Υποστηρίζει την ανάγκη για μια νέα προσέγγιση στη συμμόρφωση της Ελλάδας με τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών και των προσφύγων. Αυτή θα πρέπει να επικεντρωθεί σε δομικές μεταρρυθμίσεις με δέσμευση από την κορυφή της πολιτικής ηγεσίας. Απαιτεί συστηματική προσπάθεια για να εμπεδωθεί στη δημόσια διοίκηση μια αντίληψη που θα υποστηρίζει την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως προτεραιότητα και δημοκρατική ευθύνη και όχι ως έξωθεν επιβεβλημένο, αναγκαίο κακό.

Κείμενο πολιτικής

Το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων διαμορφώνει ένα αποτελεσματικό πλαίσιο προστασίας και εξωτερικού ελέγχου, αναγνωρίζοντας τα άτομα ως φορείς δικαιωμάτων ανεξάρτητα από το αν είναι ή όχι πολίτες ενός κράτους. Διαμορφώνει βασικές αρχές με βάση τις οποίες τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να οριοθετήσουν τη δράση τους και στον τομέα της μετανάστευσης. Οι πολιτικές και οι πρακτικές που εφαρμόζουν οι αρχές κατά την είσοδο, την παραμονή και τη γενικότερη μεταχείριση των μεταναστών, συχνά δοκιμάζουν τα όρια σεβασμού των δικαιωμάτων στην προσπάθειά των κρατών – ακόμη και των εδραιωμένων δημοκρατιών – να περιορίσουν τη μετανάστευση και να επιβεβαιώσουν την κυριαρχία τους.

Στην ευρωπαϊκή ήπειρο, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) που την ερμηνεύει και την εφαρμόζει, αποτελούν έναν εξελιγμένο μηχανισμό προστασίας. Το κείμενο της Σύμβασης περιέχει γενικές αρχές δικαιωμάτων χωρίς να κάνει καμία αναφορά σε μετανάστες ή πρόσφυγες. Παρά ταύτα, η ΕΣΔΑ έχει εξελιχθεί τις τελευταίες δεκαετίες σε κορυφαίο δικαιοδοτικό όργανο, το οποίο εξετάζει και εντοπίζει παραβιάσεις των κρατών στη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου, όπως φαίνεται από τη μεγάλη αύξηση των σχετικών αποφάσεων του τις τελευταίες δεκαετίες (Γράφημα 1). Την περίοδο 1980-2020, το ΕΔΔΑ εξέδωσε περισσότερες από 600 αποφάσεις που αφορούν μετανάστες και ζητήματα διαχείρισης της νόμιμης και παράτυπης μετανάστευσης και του ασύλου. Στο 75% των αποφάσεων αυτών εντόπισε τουλάχιστον μία παραβίαση της ΕΣΔΑ.[1]



Γράφημα 1: Αποφάσεις του ΕΔΔΑ που αφορούν μετανάστες, 1980-2022 (Πηγή: Στοιχεία της συγγραφέως)

[1] Dia Anagnostou, *The European Convention of Human Rights Regime – Reform of Immigration and Minority Policies from Afar* (Routledge 2023), σελ. 109-111.

Τα τελευταία είκοσι χρόνια, η Ελλάδα είναι ένα από τα κράτη που βαρύνονται με μεγάλο αριθμό προσφυγών και καταδικαστικών αποφάσεων που αφορούν μετανάστες και αιτούντες άσυλο.[2] Σε δεκάδες σχετικές υποθέσεις, οι παραβιάσεις της ΕΣΔΑ αφορούν, μεταξύ άλλων, τη διοικητική κράτηση, τις συνθήκες υποδοχής και φιλοξενίας, τη μεταχείριση των μεταναστών από την αστυνομία και τις συνοριακές αρχές, το σύστημα ασύλου, την μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων και την εμπορία ανθρώπων. Άλλες χώρες, όπως η Γαλλία, η Βρετανία, το Βέλγιο και η Ολλανδία, βαρύνονται επίσης με σημαντικό αριθμό καταδικαστικών αποφάσεων που αφορούν τη μετανάστευση. Ο αυξανόμενος έλεγχος του ΕΔΔΑ στον τομέα της μετανάστευσης έχει προκαλέσει αντιδράσεις σε κράτη όπως η Βρετανία και η Δανία. Οι κυβερνήσεις τους ενίστε αμφισβητούν το κατά πόσον το ΕΔΔΑ νομιμοποιείται να ασκεί έλεγχο σε ένα τομέα που θεωρείται ότι βρίσκεται στην καρδιά της εθνικής κυριαρχίας.

Το κείμενο αυτό εξετάζει τη συμμόρφωση των ελληνικών αρχών με τις σχετικές καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ, εστιάζοντας στα γενικά μέτρα, τα οποία μπορούν να συμβάλουν σε ευρύτερες αλλαγές διοικητικής πρακτικής και δημόσιας πολιτικής. Αναλύει τα εμπόδια και τις δυσκολίες στον τομέα αυτό, και διατυπώνει προτάσεις πολιτικής για τη βελτίωση της συμμόρφωσης και της ανταπόκρισης των ελληνικών αρχών. Το πρώτο μέρος δίνει μια σύντομη περιγραφή του μηχανισμού της ΕΣΔΑ, του δικαστικού ελέγχου και της εποπτείας της εκτέλεσης των αποφάσεων από τα κράτη. Το δεύτερο μέρος επιχειρεί μια ανασκόπηση στα κενά και τις ελλείψεις αναφορικά με την προστασία δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων στην Ελλάδα. Το τρίτο και τέταρτο μέρος αναλύει τη συμμόρφωση της ελληνικής διοίκησης με τις σχετικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ. Στο τέλος, διατυπώνονται προτάσεις πολιτικής που μπορούν να βελτιώσουν τη συμμόρφωση των ελληνικών αρχών και την προστασία των μεταναστών και των προσφύγων.

Ο μηχανισμός εποπτείας της ΕΣΔΑ για την εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) με έδρα το Στρασβούργο (δημιουργήθηκε το 1959) εξετάζει ατομικές προσφυγές για παραβιάσεις δικαιωμάτων και εκδίδει αποφάσεις τις οποίες τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν υποχρέωση να εφαρμόσουν. Αποτελεί την κορωνίδα του συστήματος που οικοδομήθηκε μεταπολεμικά για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στους κόλπους του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΣτΕ). Σκοπός του ήταν να αποτρέψει την κατάληψη της εξουσίας από δικτατορικές κυβερνήσεις και την κατάλυση της δημοκρατίας – βασικοί παράγοντες που οδήγησαν στον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο.[3] Η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου εκτείνεται στα 47 κράτη μέλη του ΣτΕ, με συνολικό πληθυσμό 800 εκατομμύρια, τα οποία έχουν ενσωματώσει την ΕΣΔΑ στην εσωτερική έννομη τάξη τους.[4] Παρόλο που ως όργανα του ΣτΕ είναι ξεχωριστά από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), η ΕΣΔΑ και το ΕΔΔΑ ασκούν μεγάλη επιρροή στη διαμόρφωση και λειτουργία του συστήματος προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της ΕΕ.

Η ΕΣΔΑ έδωσε για πρώτη φορά τη δυνατότητα σε άτομα να επικαλεστούν το διεθνές δίκαιο απέναντι σε κράτη που παραβιάζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα, ενώπιον ενός ευρωπαϊκού δικαστικού οργάνου. Οποιοδήποτε άτομο μπορεί να προσφύγει και να ισχυριστεί ότι οι κρατικές αρχές παραβίασαν θεμελιώδη δικαιώματά του, εφόσον έχει προηγουμένως εξαντλήσει τα εθνικά ένδικα μέσα (η ΕΣΔΑ έχει επικουρικό χαρακτήρα απέναντι στην εθνική έννομη τάξη). Επεκτείνοντας το δικαίωμα προσφυγής στα άτομα, η ΕΣΔΑ έφερε μια επανάσταση στον χαρακτήρα του διεθνούς δικαίου, το οποίο παραδοσιακά αφορούσε μόνο διενέξεις μεταξύ κρατών. Αποτέλεσε την πηγή έμπνευσης και το αρχέτυπο για να δημιουργηθούν παρόμοια περιφερειακά συστήματα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων και σε άλλα μέρη του κόσμου, όπως στην Αμερική και την Αφρική.

Στο πλαίσιο ατομικών προσφυγών, το ΕΔΔΑ εξετάζει, σε ένα διευρυμένο πεδίο κρατικής δράσης, εάν ενέργειες ή παραλείψεις κρατικών οργάνων παραβιάζουν τις αρχές της ΕΣΔΑ. Περιλαμβάνει την απονομή

[2] Η Ελλάδα ήταν από τα πρώτα κράτη που κύρωσαν την ΕΣΔΑ το 1953, και το 1986 αποδέχτηκε και το δικαίωμα ατομικής προσφυγής στο ΕΔΔΑ. Το διάστημα 1969-1974, η κυβέρνηση των συνταγματαρχών απέσυρε την Ελλάδα από το Συμβούλιο της Ευρώπης και την ΕΣΔΑ ενόψει της αναμενόμενης απομομπής της.

[3] J.G. Merrills and A.H. Robertson, *Human Rights in Europe – A Study of the ECHR* (Manchester University Press, 2001, 4th Edition), σελ. 2-5.

[4] Τον Μάρτιο του 2022, η Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, αποφάσισε την αποπομπή της Ρωσίας από το Συμβούλιο της Ευρώπης (και επακολούθως και από την ΕΣΔΑ) λόγω της εισβολής της στην Ουκρανία τον προηγούμενο Φεβρουάριο.

της δικαιοσύνης, τις συνθήκες κράτησης, τα σώματα ασφαλείας και την αστυνομική βία, τη μετανάστευση, τη θρησκευτική ελευθερία, τις διακρίσεις και τους περιορισμούς εις βάρος μειονοτήτων και μειοψηφικών απόψεων, την προστασία ευάλωτων ατόμων, την έμφυλη βία, τα αναπαραγωγικά δικαιώματα και την προστασία της ιδιοκτησίας, μεταξύ πολλών άλλων.

Η επέκταση του ελέγχου του ΕΔΔΑ σε ένα τόσο μεγάλο φάσμα κρατικής δράσης οφείλεται στην εντυπωσιακή αύξηση των ατομικών προσφυγών τα τελευταία 25 περίπου χρόνια που επιστούν την προσοχή του σε ποικίλα προβλήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Δικηγόροι, ανεξάρτητες αρχές και πολλές μη κυβερνητικές οργανώσεις εκπροσωπούν μετανάστες και αιτούντες άσυλο και τους παρέχουν νομική υποστήριξη ενώπιον του ΕΔΔΑ, ενίοτε και χρηματοδότηση. Πολλές μη κυβερνητικές οργανώσεις παρέχουν επίσης πολύτιμη συνδρομή στο Δικαστήριο (πραγματολογικά στοιχεία, αναφορές σε διεθνές συγκριτικό δίκαιο, κ.λπ.) ως τρίτοι παρεμβαίνοντες (third-party interveners) σε υποθέσεις που το ίδιο εξετάζει.

Βασικό χαρακτηριστικό της ΕΣΔΑ είναι η υποχρέωση των συμβαλλόμενων κρατών να εφαρμόσουν τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ. Ο σκοπός είναι όχι μόνο να άρουν τις παραβιάσεις δικαιωμάτων στην κάθε ατομική υπόθεση (ειδικά μέτρα) αλλά και να αποτρέψουν την επανάληψή τους στο μέλλον (γενικά μέτρα). Την εξωτερική εποπτεία της εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ ασκεί η Επιτροπή των Υπουργών (ΕτΥ), ένα διακυβερνητικό όργανο στο οποίο συμμετέχουν εκπρόσωποι των συμβαλλόμενων κρατών, σε συνεργασία με το Τμήμα Εκτέλεσης των Αποφάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΣτΕ). Όταν η ΕτΥ κρίνει ότι οι εθνικές αρχές έχουν λάβει επαρκή μέτρα συμμόρφωσης, ολοκληρώνει τον εποπτικό έλεγχο με ένα τελικό ψήφισμα (resolution).

Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι τα ανωτέρω όργανα εποπτείας του ΣτΕ δεν προσδιορίζουν ούτε επιβάλλουν στις εθνικές αρχές συγκεκριμένα νομοθετικά, διοικητικά ή άλλα μέτρα συμμόρφωσης. Αντίθετα, οι εθνικές αρχές διαμορφώνουν, με μεγάλη διακριτική ευχέρεια, και προτείνουν τα μέτρα που θεωρούν ότι μπορούν να άρουν τις παραβιάσεις δικαιωμάτων που έχουν εντοπιστεί στις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ. Η απρόσκοπτη συμμόρφωση των κρατών με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου είναι κρίσιμης σημασίας για την αποτελεσματικότητα, τη νομιμοποίηση και γενικότερα το κύρος της ΕΣΔΑ.

Τα τελευταία 15-20 χρόνια, το ανωτέρω σύστημα ευρωπαϊκής εποπτείας για την εφαρμογή των αποφάσεων έχει υποστεί ριζική αναδιάρθρωση προκειμένου να ανταποκριθεί στον διαρκώς αυξανόμενο αριθμό των επαναλαμβανόμενων παραβιάσεων. Αυτές σχετίζονται ως ένα μεγάλο βαθμό, αλλά όχι αποκλειστικά, με τη διεύρυνση της ΕΣΔΑ σε κράτη της ανατολικής Ευρώπης και της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, τα οποία δεν έχουν δημοκρατική παράδοση και εδραιωμένο κράτος δικαίου. Η εποπτεία πλέον επικεντρώνεται στις συστημικές και δομικές παραβιάσεις που απορρέουν από προβλήματα στη διάρθρωση και τη λειτουργία ολόκληρων τομέων κρατικής διοίκησης (και λιγότερο σε περιστασιακές παραλείψεις που οδηγούν σε παραβιάσεις δικαιωμάτων). Επίσης, οι νέοι κανόνες εποπτείας της ΕτΥ δίνουν τη δυνατότητα σε μη κυβερνητικούς φορείς (μη κυβερνητικές οργανώσεις, ανεξάρτητες αρχές, ακαδημαϊκά και ερευνητικά ινστιτούτα, όργανα διεθνών οργανισμών) να συμμετέχουν ενεργά στην εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ.[5] Προσκομίζουν στην ΕτΥ τις δικές τους εκθέσεις, προτάσεις και κριτικές αναλύσεις των μέτρων που προτείνουν οι εθνικές αρχές. Παρέχουν έτσι μια περισσότερο ολοκληρωμένη πληροφόρηση και διαφανέστερη εικόνα της κατάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε κάθε χώρα.

[5] Anagnostou, *The European Convention of Human Rights Regime*, σελ. 57.

Η εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ για μετανάστες στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα, την κύρια αρμοδιότητα για την εκτέλεση των καταδικαστικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ έχει το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ), το οποίο επίσης εκπροσωπεί την κυβέρνηση στις προσφυγές ενώπιον του ΕΔΔΑ. Επικοινωνεί με τα αρμόδια (σε κάθε περίπτωση) υπουργεία, τα οποία πρέπει να διαμορφώσουν τα εφαρμοστικά μέτρα (νομοθετικές ρυθμίσεις, διοικητικές πρακτικές, άλλα μέτρα), και μεταβιβάζει τα σχετικά σχέδια δράσης (action plans) στην ΕτΥ και στο Τμήμα Εκτέλεσης των Αποφάσεων του ΣτΕ. Τα εθνικά δικαστήρια έχουν επίσης κεντρικό ρόλο στην εκτέλεση των αποφάσεων, ειδικά σε υποθέσεις στις οποίες η συμμόρφωση προϋποθέτει την εναρμόνιση της νομολογίας τους με αυτή του ΕΔΔΑ. Δυνητικά σημαντικό ρόλο έχει και η ειδική μόνιμη επιτροπή παρακολούθησης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ. Η επιτροπή αυτή συστάθηκε στη Βουλή των Ελλήνων με σκοπό την ενεργοποίηση του κοινοβουλίου και τον έλεγχο της διοίκησης στον τομέα αυτό.

Ενώ δεν έχουν τυπικές αρμοδιότητες στην εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ, ανεξάρτητες αρχές όπως ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ), και θεσμοί όπως η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου[6] έχουν σημαντικό και ουσιαστικό ρόλο στη συμμόρφωση της Ελλάδας με τα ανθρώπινα δικαιώματα. Παρακολουθούν και αναφέρονται στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, προτείνουν μέτρα και συντάσσουν εκθέσεις, ακόμη και όταν η ΕτΥ του Συμβουλίου της Ευρώπης έχει ολοκληρώσει την εποπτεία της. Ο ΣτΠ συστηματικά καλεί την ελληνική διοίκηση να συμμορφωθεί με τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του να ασκεί έλεγχο νομιμότητας στις διαδικασίες επιστροφής/επανεισδοχής και ως Εθνικός Μηχανισμός α) Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας από την αστυνομία, και β) Πρόληψης Βασανιστηρίων.[7]

Συνολικά, οι επιδόσεις της Ελλάδας στην εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ έχουν βελτιωθεί σε επίπεδο αριθμών. Είναι περίπου αντίστοιχες με τον μέσο όρο των ευρωπαϊκών κρατών (χρόνος εκτέλεσης, ποσοστό των καταδικαστικών αποφάσεων των τελευταίων 10 ετών που εκκρεμεί η εκτέλεση).[8] Ωστόσο, η τυπική εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ δεν συμβαδίζει απαραίτητα με την ουσιαστική συμμόρφωση και την εφαρμογή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη διοικητική πρακτική και την κυβερνητική πολιτική. Εφαρμοστικά μέτρα όπως νομοθετικές ρυθμίσεις ή προγράμματα και δομές φιλοξενίας για παράδειγμα, συχνά δεν υλοποιούνται (αποτελεσματικά) στην πράξη.

Η στενή νομική έννοια της εκτέλεσης μιας απόφασης δεν ανταποκρίνεται καθόλου σε αποφάσεις του ΕΔΔΑ όπου οι παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχουν συστημικό χαρακτήρα. Τέτοιου είδους είναι και οι παραβιάσεις που αφορούν τη νομιμότητα και τις συνθήκες κράτησης των μεταναστών, τη μεταχείρισή τους από την αστυνομία και τις συνοριακές αρχές, το σύστημα ασύλου, αλλά και την εμπορία ανθρώπων, μεταξύ άλλων. Αυτές συχνά απαιτούν όχι μόνο μεμονωμένες νομοθετικές τροποποιήσεις ή προσαρμογές στη διοικητική πρακτική που ανακύπτουν σε ατομικές υποθέσεις, αλλά δομικές μεταρρυθμίσεις σε ολόκληρους τομείς της δημόσιας διοίκησης.

Μεγάλος αριθμός καταδικαστικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ σε βάρος της Ελλάδας αφορά τις συνθήκες και τη νομιμότητα της διοικητικής κράτησης των μεταναστών.[9] Επέδρασαν καταλυτικά κατά την πρώτη δεκαετία του 2000 στο να θεσπίσουν οι ελληνικές αρχές ένα νομοθετικό πλαίσιο που να ρυθμίζει τη διοικητική κράτηση (το οποίο δεν υπήρχε πριν από το 2008), εναρμονισμένο με τις διαδικαστικές και ουσιαστικές εγγυήσεις της νομολογίας του ΕΔΔΑ και τη νομοθεσία της ΕΕ.[10] Περαιτέρω νομοθετικές ρυθμίσεις προέβλεψαν τον δικαστικό έλεγχο των συνθηκών διοικητικής κράτησης, παρέχοντας στους μετανάστες τη δυνατότητα προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια.[11] Στην πράξη, ωστόσο, πολλά δικαστήρια συνέχισαν να περιορίζονται σε ένα τυπικό έλεγχο, χωρίς να εξετάζουν ενδελεχώς τις συνθήκες κράτησης. Δεδομένου ότι στην Ελλάδα δεν προβλέπεται η δυνατότητα να ασκηθεί έφεση επί των σχετικών αποφάσεων, διευκολύνεται η εξάντληση των εθνικών ένδικων

[6] Είναι συμβουλευτικό όργανο της πολιτείας που ακολουθεί τις αρχές των Παρισίων για το Καθεστώς των Εθνικών Θεσμών του ΟΗΕ.

[7] Δες τις σχετικές εκθέσεις στην ιστοσελίδα του Συνηγόρου του Πολίτη στο <https://www.synigoros.gr/el>

[8] Μια επισκόπηση των στοιχείων αυτών παρέχει το European Implementation Network για την κάθε χώρα στην ιστοσελίδα του <https://www.einnetwork.org/countries-overview>

[9] Dougoz κ. Ελλάδα, No. 40907/98, 6 Μαρτίου 2001. Kaja κ. Ελλάδα, No. 32927/03, 27 Ιουλίου 2006. S.D. κ. Ελλάδα, No. 53541/07, 11 Ιουνίου 2009.

[10] Το Π.Δ. 90/2008 ενσωμάτωσε και την Οδηγία της ΕΕ για τις Διαδικασίες Ασύλου 2005/85/ΕΚ. Περαιτέρω, ο Ν. 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ» έβαλε το πλαίσιο για τη δημιουργία δομών πρώτης υποδοχής μεταναστών.

[11] Νόμος 3900/2010 «Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις».

μέσων. Μετά τις αποφάσεις των πρωτοδικείων, πολλές υποθέσεις συνεχίζουν στο ΕΔΔΑ το οποίο εξακολουθεί να εκδίδει επαναλαμβανόμενες καταδικαστικές αποφάσεις για τις συνθήκες κράτησης των μεταναστών.[12]

Παρά τη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου, η συστηματική κράτηση μεταναστών και αιτούντων άσυλο συνεχίζει να αποτελεί κεντρικό πυλώνα της διαχείρισης της μετανάστευσης από τις ελληνικές κυβερνήσεις, σε συνθήκες που δεν πληρούν τις ελάχιστες προϋποθέσεις αξιοπρεπούς διαβίωσης. Η προσπάθεια αποσυμφόρησης των κέντρων κράτησης το 2015-16, είχε μικρή διάρκεια. Η αύξηση της χωρητικότητας, με την κατασκευή νέων κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspots), δεν ήταν ικανή να ανταποκριθεί στην τεράστια αύξηση των αφίξεων. Νέα νομοθεσία το 2016 βελτίωσε κάποιες εγγυήσεις, ταυτόχρονα όμως επέκτεινε την κράτηση και τον γεωγραφικό περιορισμό των νεοαφιχθέντων μεταναστών, μέσα σε απαράδεκτες συνθήκες, στο πλαίσιο εφαρμογής και της κοινής δήλωσης ΕΕ -Τουρκίας.[13] Παρά τις πολλές και επαναλαμβανόμενες καταδικαστικές αποφάσεις, η Επιτροπή των Υπουργών (ΕτΥ) περάτωσε την εποπτεία της με το επιχείρημα ότι η ελληνική πολιτεία θέσπισε μια αποτελεσματική θεραπεία για τη νομιμότητα και τις συνθήκες κράτησης. Ωστόσο, η ΕτΥ συνεχίζει να εξετάζει τα προβλήματα στον τομέα αυτό στο πλαίσιο εποπτείας της ομάδας αποφάσεων Μ.Σ.Σ. κ. Ελλάδας.

Στην απόφαση-σταθμό Μ.Σ.Σ. κ. Ελλάδας και Βελγίου, το ΕΔΔΑ βρήκε σωρεία παραβιάσεων που αφορούσαν το σύστημα ασύλου στην Ελλάδα ή πιο σωστά την απουσία ενός τέτοιου συστήματος μέχρι και το 2013. [14] Η Ελλάδα καταδικάστηκε όχι μόνο για τις συνθήκες κράτησης αλλά και για την έλλειψη οποιασδήποτε προνοιακής μέριμνας για τους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι συχνά ζούσαν σε συνθήκες απόλυτης ένδειας. Άλλες καταδικαστικές αποφάσεις ανέδειξαν τις ακατάλληλες συνθήκες κράτησης των ασυνόδευτων ανηλίκων και γενικότερα την απουσία ειδικής μέριμνας και προστασίας για αυτή την ιδιαίτερως ευάλωτη ομάδα μεταναστών.[15]

Από την έκδοση της Μ.Σ.Σ. το 2011 και μετά, οι ελληνικές αρχές προέβησαν σε σημαντικές θεσμικές και δομικές αλλαγές με βασική τη δημιουργία και ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης υπηρεσίας ασύλου το 2013 καθώς και δομών πρώτης υποδοχής.[16] Η καταδίκη της Μ.Σ.Σ. δεν ήταν ο μόνος παράγοντας που ώθησε τις ελληνικές αρχές να προχωρήσουν στη σύσταση ενός συστήματος ασύλου που να πληρεί βασικές προδιαγραφές και δικαιωματικές εγγυήσεις (η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκούσε μεγάλες πιέσεις γι' αυτό τα προηγούμενα χρόνια). Ωστόσο, η απόφαση αυτή έπαιξε καταλυτικό ρόλο και δημιούργησε το πλαίσιο για μια διαρκή ευρωπαϊκή εποπτεία (τον Ιανουάριο του 2023 η υπόθεση Μ.Σ.Σ. παρέμενε ανοιχτή ως προς την εκτέλεσή της). Πολλές μη κυβερνητικές οργανώσεις και μη κρατικοί οργανισμοί έχουν κάνει παρεμβάσεις στην ΕτΥ τα τελευταία 10 χρόνια, μέσα στα οποία οι συνθήκες όσον αφορά το μεταναστευτικό στην Ελλάδα έχουν μεταβληθεί ριζικά. Αναλύουν τα μέτρα που λαμβάνουν οι ελληνικές αρχές, παρέχουν χρήσιμα πραγματολογικά στοιχεία και διατυπώνουν βελτιωτικές προτάσεις.

Η δημιουργία της Υπηρεσίας Ασύλου και των δομών πρώτης υποδοχής – ένα σύνθετο και δαπανηρό εγχείρημα το οποίο ξεκίνησε σε μία περίοδο βαθιάς δημοσιονομικής και πολιτικής κρίσης – βελτίωσε την πρόσβαση σε μια διαδικασία ασύλου που να πληρεί βασικές εγγυήσεις, σε μία περίοδο τεράστιας αύξησης της εισροής μεταναστών στη χώρα. Ωστόσο, οι διαρκείς ελλείψεις, η πλημμελής εφαρμογή αλλά και οι συνθήκες που δημιουργήθηκαν το 2015-16 λόγω και της κοινής δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας, οδήγησαν σε νέες παραβιάσεις δικαιωμάτων για τις συνθήκες σε κέντρα υποδοχής και φιλοξενίας, παρά την σημαντική αύξηση της χωρητικότητάς τους σε σχέση με το παρελθόν. Μια ευρύτερη για την Ελλάδα) επίπτωση που είχε η έκδοση της Μ.Σ.Σ. από το ΕΔΔΑ ήταν το γενικευμένο «πάγωμα» των επιστροφών αιτούντων άσυλο από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ προς στην Ελλάδα, στο πλαίσιο του Κανονισμού του Δουβλίνου. Με τίμημα βεβαίως τον διεθνή διασυρμό της χώρας λόγω της σοβαρότητας των παραβιάσεων.[17]

[12] Danai Angeli and Dia Anagnostou, "A shortfall of rights and justice: Institutional design and judicial review of immigration detention in Greece," *European Journal of Legal Studies*, May 2022, 97-131.

[13] Ο νόμος 4375/2016 για την «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής» ενσωμάτωσε την Οδηγία της ΕΕ 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

[14] Μ.Σ.Σ. κ Βελγίου και Ελλάδας, No. 30696/09, 21 Ιανουαρίου 2011.

[15] Rahimi κ Ελλάδας, No. 8687/08, 5 Απριλίου 2011, και Housein κ. Ελλάδας, No. 71825/11, 24 Οκτωβρίου 2013.

[16] Νόμος 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών».

[17] Για μια εμπειριστατωμένη ανάλυση του θέματος, δες Anagnostou, *The European Convention of Human Rights Regime*, σελ. 176-183 και 194-197.

Στο πεδίο της κρατικής μέριμνας για τους ασυνόδευτους ανήλικους, η Ελλάδα θέσπισε ένα σύστημα κηδεμονίας, αρκετά χρόνια μετά την έκδοση από το ΕΔΔΑ της καταδικαστικής απόφασης Rahimi (N. 4554/2018, άρθρα 13-32). Η ΕτΥ του Συμβουλίου της Ευρώπης το αξιολόγησε θετικά, προτρέποντας παράλληλα την ελληνική κυβέρνηση να το θέσει σε εφαρμογή και να μεριμνήσει για κατάλληλες δομές φιλοξενίας. Το 2019-2020, η ΕτΥ προέτρεψε τις ελληνικές αρχές να ενισχύσουν τις προσπάθειές τους με στόχο να βελτιώσουν τις συνθήκες φιλοξενίας καθώς και τις υπηρεσίες υγείας και πρόσβασης στην εκπαίδευση για τους μετανάστες και αιτούντες άσυλο. [18] Στις αρχές του 2022, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου δημοσίευσε την Εθνική Στρατηγική για την Προστασία των Ασυνόδευτων Ανηλίκων, η εφαρμογή της οποίας βρίσκεται ακόμη σε αρχικά στάδια.

Περισσότερες από δέκα καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ τα τελευταία δεκαεπτά χρόνια έχουν αναδείξει το σοβαρό πρόβλημα της βίας και της κακομεταχείρισης από τις αστυνομικές και τις συνοριακές αρχές, σε πολλές περιπτώσεις με θύματα μετανάστες. Πολλές από τις σχετικές καταδίκες ήταν υπό την εποπτεία της ΕτΥ στην ομάδα υποθέσεων Μακαρατζής κ. Ελλάδας.[19] Βασικό αίτιο των παραβιάσεων της ΕΣΔΑ ήταν η απουσία αποτελεσματικής διερεύνησης τέτοιων περιστατικών και επιβολής αυστηρών ποινών σε όσους εμπλέκονταν σε περιστατικά βίας. Η ανταπόκριση των ελληνικών αρχών σε αυτές τις υποθέσεις ήταν μακρόσυρτη και για πολλά χρόνια από ανεπαρκής έως ανύπαρκτη.[20]

Οι καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ στον τομέα αυτό συνέβαλαν καθοριστικά στην αναγνώριση του σοβαρού προβλήματος της κακομεταχείρισης από τα σώματα ασφαλείας καθώς και στη διαμόρφωση ενός ελεγκτικού μηχανισμού για την αντιμετώπισή του. Το 2016 συστάθηκε ο Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας (N. 4443/2016) ως ειδική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος το 2020 ενισχύθηκε περαιτέρω (N. 4662/2020). Αποστολή του είναι η ανεξάρτητη διερεύνηση των καταγγελλόμενων περιστατικών αυθαιρεσίας, η παραπομπή για ΕΔΕ στα πειθαρχικά όργανα των σωμάτων ασφαλείας και η παραπομπή για περαιτέρω πειθαρχική διερεύνηση υποθέσεων για τις οποίες το ΕΔΔΑ κρίνει την διεξαχθείσα έρευνα ως πλημμελή. Περαιτέρω θετικές αλλαγές ήταν η βελτίωση στο πειθαρχικό δίκαιο της αστυνομίας, η καθιέρωση διοικητικών μέτρων για τη διερεύνηση των ρατσιστικών κινήτρων σε περιστατικά αστυνομικής βίας καθώς και η αλλαγή του Ποινικού Κώδικα προκειμένου να εναρμονιστεί ο ορισμός των βασανιστηρίων με τις διεθνείς συμβάσεις και την αυστηροποίηση των ποινών για τα ρατσιστικά εγκλήματα.

Μετά και από μία δημόσια συγγνώμη του Πρωθυπουργού από το βήμα της Βουλής τον Μάρτιο του 2021 για την κακοποίηση και την άσκηση βίας από την αστυνομία, η ΕτΥ του Συμβουλίου της Ευρώπης αποφάσισε να περατώσει την εποπτεία της στην ομάδα υποθέσεων Μακαρατζής (13 καταδικαστικές αποφάσεις συνολικά). Ωστόσο, η ΕτΥ εξέφρασε την ανησυχία της για τα συνεχιζόμενα περιστατικά κακομεταχείρισης από την αστυνομία, επικαλούμενη τις εκθέσεις της Επιτροπής κατά των Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης καθώς και την πλημμελή και καθυστερημένη διερεύνηση των περιστατικών από την αστυνομία, παρά τις νομοθετικές αλλαγές, όπως δείχνουν και οι εκθέσεις του Μηχανισμού. Η ΕτΥ έκλεισε τις υποθέσεις της ομάδας Μακαρατζής κ. Ελλάδας, συνεχίζει όμως την εποπτεία της Ελλάδας στον τομέα αυτό (στο πλαίσιο της ομάδας υποθέσεων Σιδηρόπουλος και Παπακώστας).[21]

[18] CM/Del/Dec(2019)1348/H46-9, M.S.S. and Rahimi groups v Greece, 1348th meeting, 6 June 2019.

[19] Μακαρατζής κ. Ελλάδας, No. 50385/99, 20 Δεκεμβρίου 2004.

[20] Ο πρώτος μηχανισμός διερεύνησης τέτοιων περιστατικών που είχε προταθεί από τις ελληνικές αρχές το 2011 δεν πληρούσε βασικές διεθνείς προδιαγραφές και την προστασία των δικαιωμάτων. Δες Nikolaos Sitaropoulos, "Migrant Ill-treatment in Greek Law Enforcement—Are the Strasbourg Court Judgments the Tip of the Iceberg?", *European Journal of Migration and Law* 19 (2017) 136-164, σελ. 151.

[21] Committee of Ministers' Notes/1411/H46-15 16, Makaratzis group v. Greece (Application No. 50385/99), 1411th meeting, 14-16 September 2021.

Συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής

Μετά από αυτή τη σύντομη επισκόπηση, μπορούμε να συναγάγουμε τα εξής συμπεράσματα: Πρώτον, η εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ και γενικότερα η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν φαίνεται να αποτελούν προτεραιότητα για καμία πολιτική ηγεσία στη χώρα μας. Αυτή η έλλειψη ενδιαφέροντος είναι ακόμη πιο έντονη στην περίπτωση των μεταναστών. Οι τελευταίοι δεν έχουν «φωνή» στο πολιτικό σύστημα, ενώ η προστασία των δικαιωμάτων τους βρίσκει ελάχιστη απήχηση και στήριξη στην ευρύτερη κοινή γνώμη. Ούτε και στη διοίκηση υπάρχει μια εμπεδωμένη αντίληψη για την ανάγκη και την υποχρέωση να διασφαλιστεί αυτή η προστασία. Από την άλλη πλευρά, είναι εσφαλμένη η κυρίαρχη αντίληψη ότι η αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων και ο έλεγχος της μετανάστευσης είναι εξ ορισμού αντίθετα στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων. Η μεγάλη πρόκληση για ένα ευρωπαϊκό δημοκρατικό κράτος είναι να μπορέσει να βρει μια ισορροπία που θα μεριμνά πρωτίστως για την προστασία της ζωής και της αξιοπρέπειας των πιο ευάλωτων, των πιο αδύναμων και αυτών που δεν έχουν «φωνή» στο πολιτικό σύστημα.

Ως προς τη συμμόρφωσή τους με τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ που αφορούν μετανάστες, οι ελληνικές αρχές ανταποκρίθηκαν συχνά με καθυστέρηση. Έλαβαν κατ' ελάχιστο κάποια γενικά μέτρα με κύριο στόχο τον τερματισμό της εποπτείας του ΣτΕ και όχι την μακροπρόθεσμη εμπέδωση της προστασίας των δικαιωμάτων στη διοικητική πρακτική του κράτους. Όπως σωστά έχει τονιστεί, οι ελληνικές αρχές αντιλαμβάνονται τον μηχανισμό της ΕΣΔΑ κυρίως «ως μια απόμακρη δικαιοδοσία που επιβάλλει μόνο χρηματική αποζημίωση υπέρ του θύματος της παραβίασης».[22] Η Ελλάδα εξακολουθεί να καταδικάζεται σε μεγάλο αριθμό επαναλαμβανόμενων παραβιάσεων για τις συνθήκες κράτησης και φιλοξενίας, τη μεταχείριση των μεταναστών από τις αστυνομικές και τις συνοριακές αρχές και για ελλείψεις του συστήματος ασύλου.

Από την άλλη πλευρά, το σύστημα της ΕΣΔΑ, με τον διεθνή δικαστικό έλεγχο και την εποπτεία της ΕΥ είχε μεν μια καταλυτική συμβολή στη δημιουργία και ενίσχυση ενός πλαισίου προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ελλάδα, όχι όμως στην εξάλειψη των παραβιάσεων. Οι καταδικές της Ελλάδας σχετικά με τη μετανάστευση από το ΕΔΔΑ οδήγησαν (ή συνέβαλαν μεταξύ άλλων) στη θέσπιση σημαντικών νομοθετικών και διοικητικών μέτρων, καθώς και σε νομολογιακές αλλαγές, τα τελευταία είκοσι χρόνια, όπως δείχνει η προηγούμενη ανασκόπηση. Είναι σφόδρα πιθανό πολλά από αυτά τα μέτρα να μην είχαν θεσπιστεί χωρίς τη διαρκή εποπτεία της Επιτροπής των Υπουργών του ΣτΕ για την εκτέλεση των σχετικών αποφάσεων. Εδώ εντοπίζεται και η μεγαλύτερη σπουδαιότητα ενός διεθνούς μηχανισμού όπως είναι η ΕΣΔΑ. Οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου, η βελτίωση των δομών, οι νομοθετικές και νομολογιακές αλλαγές και οι εθνικές στρατηγικές, είναι βεβαίως εξαιρετικά σημαντικά. Ωστόσο, συχνά η Ελλάδα υστερεί ως προς τη συστηματική εφαρμογή τους στην πράξη. Αλλά μόνο μέσα από αυτήν μπορεί να επιτευχθεί μακροπρόθεσμα η μείωση του αριθμού των παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η παραδοσιακή έννοια της εκτέλεσης κάθε μεμονωμένης καταδικαστικής απόφασης δεν είναι συμβατή με τον δομικό χαρακτήρα των προβλημάτων που “γεννούν” παραβιάσεις δικαιωμάτων κατά των μεταναστών και των προσφύγων στην Ελλάδα. Τα προβλήματα αυτά εξακολουθούν να υφίστανται, ολικώς ή μερικώς, και μετά το κλείσιμο των σχετικών αποφάσεων. Για τον λόγο αυτό, η διαρκής εποπτεία της Ελλάδας από την ΕΥ, αλλά και από άλλα διεθνή όργανα όπως η Επιτροπή κατά των Βασανιστηρίων του ΣτΕ, είναι πολύ σημαντική. Αυτό το πλαίσιο εποπτείας παρέχει τώρα την ευκαιρία σε μη-κυβερνητικές οργανώσεις να ενεργοποιηθούν συστηματικά με παρεμβάσεις. Η συστηματική δραστηριοποίησή τους μαζί με τις ανεξάρτητες αρχές και την Εθνική Επιτροπή, όχι μόνο στο ευρωπαϊκό αλλά και στο εθνικό επίπεδο, είναι αναγκαία για τη βελτίωση της προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων.

Εξίσου σημαντική είναι και η ανάγκη για μια νέα προσέγγιση στην εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ που αφορούν μετανάστες στην Ελλάδα, η οποία θα δίνει έμφαση : α) σε μέτρα δομικής θεραπείας των παραβιάσεων σε επίπεδο διοικητικών πρακτικών, δικαστικών αποφάσεων και νομοθετικών μεταρρυθμίσεων[23], και β) στην εμπέδωση στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης μιας αντίληψης που θα υποστηρίζει την προστασία των

[22] Κωνσταντίνος Τσιτσελίκης, «Καθρεφτίζοντας τις πολλαπλές ελληνικές πραγματικότητες: Οι υποθέσεις αλλοδαπών κατά της Ελλάδας ενώπιον του ΕΔΔΑ», Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Ευκαιρίες για τη Νεολαία – Δικαστική Προστασία και Θεμελιώδη Δικαιώματα, επιμ. Δέσποινα Αναγνωστοπούλου, Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας, 2022, σελ. 438-9.

[23] Τσιτσελίκης, «Καθρεφτίζοντας τις πολλαπλές ελληνικές πραγματικότητες», σελ. 438-9.

ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως προτεραιότητα και θέμα δημοκρατικής ευθύνης και όχι ως έξωθεν επιβεβλημένο, αναγκαίο κακό. Οι παρακάτω προτάσεις πολιτικής περιέχουν κάποιες ιδέες και προτάσεις αλλαγών που θα μπορούσαν να συμβάλουν σε αυτή την κατεύθυνση, υπό την προϋπόθεση ότι η συμμόρφωση με το ΕΔΔΑ θα αναδειχτεί σε προτεραιότητα της ελληνικής διοίκησης και των πολιτικών δυνάμεων.

- Ενίσχυση και υποστήριξη της κοινοβουλευτικής επιτροπής για την εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ, η οποία να λειτουργεί ως κεντρικό όργανο, στο οποίο οι κοινοβουλευτικοί εκπρόσωποι θα συζητούν συστηματικά με τη διοίκηση για τα μέτρα εφαρμογής σε επιμέρους ομάδες υποθέσεων.
- Συντονισμένη δράση μη κυβερνητικών οργανώσεων, ανεξάρτητων αρχών και της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, συμπεριλαμβανομένης και της ενεργούς συμμετοχής και παρουσίας τους στην ανωτέρω κοινοβουλευτική επιτροπή. Αυτό θα μπορούσε να γίνει μέσω της δημιουργίας ενός δικτύου συνεργασίας, μέσα από το οποίο να προωθούν τις θέσεις και προτάσεις τους σε ζητήματα εκτέλεσης αποφάσεων του ΕΔΔΑ σε εθνικό επίπεδο. Ένα πετυχημένο μοντέλο οργάνωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι το European Implementation Network (EIN) στο Στρασβούργο. Το τελευταίο μπορεί να αξιοποιηθεί συστηματικότερα για την απόκτηση ικανοτήτων (capacity-building) στον τομέα της συμμόρφωσης με τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, και την υιοθέτηση καλών πρακτικών (best practices) από άλλες χώρες.
- Ενίσχυση του θεσμικού μηχανισμού εκτέλεσης μέσω της δημιουργίας διυπουργικής επιτροπής με συμμετοχή των αρμόδιων υπουργείων, του ΝΣΚ, της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του ΣτΠ, η οποία θα συνεδριάζει τακτικά και θα διαμορφώνει προτάσεις για τα μέτρα εκτέλεσης.
- Ενίσχυση των αρμοδιοτήτων (και των αντίστοιχων πόρων) θεσμών όπως ο ΣτΠ και η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στον τομέα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων.
- Συνεχόμενες προσπάθειες και δράσεις για τη διάχυση της νομολογίας του ΕΔΔΑ στο ελληνικό δικαστικό σύστημα και τους δικαστές καθώς και σε επιλεγμένες υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης.

* Η έρευνα πάνω στην οποία βασίζεται το κείμενο αυτό έγινε στο πλαίσιο του έργου LAWMIGRAS “Do European states abide by human rights in migration and asylum? A study of compliance and implementation of Strasbourg Court rulings” (OPPORTUNITY/0916/MSCA/0019). Το έργο υλοποιήθηκε στο Πανεπιστήμιο Κύπρου το 2020-2022 (Τμήμα Νομικής) και ήταν χρηματοδοτούμενο από το Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας της Κύπρου.

Μετανάστευση στην Ελλάδα: οι πρόσφατες εξελίξεις το 2022

Συγγραφείς :
Έντα Γκέμη
Μπλεντάρ Φετά

Ιούλιος 2023



Summary

In 2021, Greece had the highest unemployment rate (15.1 %) in the EU-27. This continued into the first months of 2022, with Greece once again topping the list in January 2022 (13.3 %), though the rate would fall by 1.9% to 11.4% in July 2022 of the same year.

In September 2022, 756,886 migrants were legally residing in Greece, which corresponds to 7.25 % of the country's total population (10,432,481). This represents a decrease of 1.24% compared to 2021. Of these, 29% were EU citizens, 63% third-country nationals (TCMs) with a valid residence permit, and 8% beneficiaries of international protection.

The total of TCNs with residence permits valid in September 2022 amounted to 476,552, marking a decrease of 29% compared to September 2021. Similarly, the 23,995 asylum applications lodged in the first nine months of 2022 marked a 15% decrease compared to 2021. Young men continue to represent the largest group of asylum seekers in Greece (78%), with most originating from Somalia, Pakistan, Afghanistan, and Bangladesh. The fall in asylum applications in 2021 can mainly be attributed to the suspension of the asylum procedure and the subsequent suspension of Asylum Service operations in the context of tension at the Greek-Turkish border and Greece's COVID-19 restrictions. However, according to the Hellenic Ministry of Migration and Asylum, the downward trends are also a result of the introduction of drastic measures focused on decongesting the Aegean islands and Evros; a significant increase in deportations, returns and relocations; and the acceleration of asylum procedures.

After a significant drop during the pandemic, refugee, and migrant inflows during the first nine months of 2022 were 55% up on the same period in 2021. The main entry point was now Evros rather than the islands of the North Aegean, while Syria, Afghanistan and Pakistan remaining at the top of the sending countries.

With reference to Ukrainian displaced persons, a total of 21,039 online applications have been submitted and 19,783 Temporary Protection Permits have been issued, of which 69.4% concern women and 30.6% men.

One of the biggest challenges for 2021-2022 remained the decongestion of the Aegean islands. Compared to 2020, the residents in Aegean islands decreased by 81% in 2021 and 14% in 2022, respectively.

In the first nine months of 2022, IOM returns marked an increase of 11.3% compared to the equivalent of 2021. Also, in the first nine months of 2021 voluntary departures showed an increasing trend of 13 and 52% respectively.

2021-2022 witnessed a significant increase in reports and testimonies about irregular forced returns (pushbacks) at Greece's sea and land borders. Accusations from human-rights groups, national and international non-governmental organizations, and independent authorities claim that Greek authorities routinely round up and expel migrants without permitting them to complete asylum requests, and that this is often done in an indiscriminate and violent way.

According to the 2022 Annual Report published by the Racist Violence Recording Network (RVRN), 72 incidents of racist violence were recorded in 2021. In 28 incidents, migrants, refugees, or asylum-seekers were targeted due to their national origin, religion, or colour, along with human rights defenders who were targeted due to their association with refugees and migrants. Importantly, this was the first year in which there were no records of incidents of organized violence perpetrated against refugees and migrants by far-right groups.

Finally, we can identify three main trends in Greek migration governance, 2021-2023: the shift in focus from humanitarian response to security policy; the intensification of border surveillance by means of advanced technologies and the emphasis on the management of legal (labour) migration as a response to Greece's ageing population and declining economic indicators.

Introduction

This report offers an overview of the most recent trends and developments in international migration flows and policies in Greece. It contains data and policy information for the whole of 2021, as well as for the first nine months of 2022, which are useful for identifying emerging trends. This report further discusses the characteristics of the immigrant population in Greece, its size and main socio-demographic features, as well as its labour market participation. Special attention is paid to the current situation as regards the flows and stock of asylum seekers and irregular migrants through the Greek-Turkish sea and land borders in 2021-2022. The report outlines the main developments in migration and asylum policy in 2021-2022 and the challenges facing the country with regard to the governance of migration and integration policies.

The report is divided into eight chapters:

Chapter 1 provides a broad overview of recent trends. It draws on the statistical data relating to the size of the migration population in Greece, its composition and main features, as well as the migrants' participation in the labour market.

Chapter 2 provides a comprehensive overview of the presence of asylum seekers and refugees. It assesses the size and demographic profile of asylum seekers and the refugee population, including unaccompanied minors, while also examining their asylum applications, Dublin cases, relocation, the decongestion of the Aegean islands, and transfers to the mainland.

Chapter 3 presents the situation relating to irregular migration flows, return and readmissions. It elaborated on the issues of return, deportation, detention, fast-track procedures, and push-back allegations.

Chapter 4 focuses on the reception system, accommodation schemes and integration of asylum seekers and refugees, paying special attention to the accommodation and protection of unaccompanied minors.

Chapter 5 outlines the developments relating to the policies and legislation regulating asylum and refugee status.

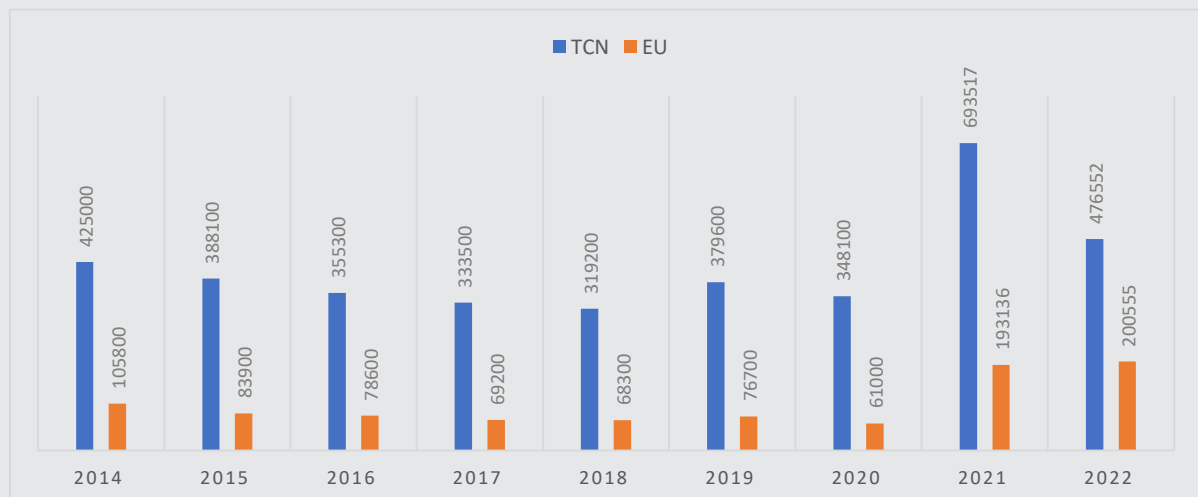
Chapter 6 discusses policy and legislative developments, including citizenship acquisitions and racism and xenophobia.

Chapter 7 provides specific information on the reception and integration of Ukrainian refugees in Greece.

1. The Migrant Population in Greece

According to the Ministry of Migration and Asylum's monthly and yearly reports, in September 2022 the stock of third-country nationals residing in Greece stood at 476,552,¹ recording a fall of 29% comparing to September 2021 (675,388)² (Figure 1). If we add to that the 60,019 beneficiaries of international protection, plus 220,315 EU citizens and co-ethnics, the total number of immigrants legally residing in the country in September 2022 is estimated at 756,886, which corresponds to 7.25% of the total population (of 10,432,481 inhabitants).³ Similarly, 23,995 asylum applications were lodged in the first nine months of 2022⁴ (January - September 2022), recording a circa 15% decrease compared to 2021 (28,287).⁵

Figure 1: Stock of foreign population in Greece (TCN and EU citizens), 2014-2022



Source: [Information Note on Migration September 2022, Ministry of Migration and Asylum](#)

It should be noted that the data on migration flows from the 2021 national census is not yet available. In a statement issued by the Hellenic Statistical Authority (ELSTAT), it was announced that the release of the above data, which were initially scheduled for 29/12/2022, had been postponed so it could be compiled on the basis of the final data of the 2021 Population-Household Census.⁶ However, according to a preliminary estimate of the population on 1.1.2021, there were 84,221 immigrants and 77,837 emigrants

¹ [Information Note on Legal Migration September 2022](#) – Ministry of Migration and Asylum.

² [Information Note on Legal Migration September 2021](#) – Ministry of Migration and Asylum.

³ Census Results of Population and Housing in Greece 2021, Hellenic Statistical Authority, available at: https://elstat-outsourcers.statistics.gr/census_results_2022_en.pdf

⁴ [Information Note on Asylum September 2022](#), page 6 – Ministry of Migration and Asylum.

⁵ [Information Note on Asylum September 2022 Section A](#), page 5 – Ministry of Migration and Asylum

⁶ Press Releases on Population, Hellenic Statistical Authority, December 2022, available at: https://www.statistics.gr/news-announcements/-/asset_publisher/oj6VK3PQ0oCe/content/census-2021

registered, with a net migration estimated at 6,384 persons from a total of 10,678,632 inhabitants registered in Greece.⁷

In addition, the migration and migrant population statistics published by Eurostat in March 2022 refer to a total of 84,200 immigrants in 2020, which corresponds to 8.9% of the total population residing in Greece.⁸ Of these, 55,900 or 66.3% are non-EU citizens, while citizens of EU member states account for 8.9% (7,500) of the overall non-Greek population in 2020.

It would be useful here to refer to the 2011 census, according to which 912,000 foreigners (713,000 TCNs and 199,000 non-Greek EU citizens) were registered in Greece, thus accounting for 8.3% (6.5 and 1.8% respectively) of the total population resident in the country.⁹

Data from the 2022 Labour Force Survey (3rd Quarter)¹⁰ suggests a decrease of 10.9% in the total foreign population (aged 15 and over), with 287,300 non-Greek citizens residing in the country in 2022 (3rd Quarter, out of a total of 9,051,970) compared to 321,675 in 2021.¹¹ Overall, the foreign population (both TCNs and EU-27 citizens) in September 2022 corresponded to 7.25% (756,886) of the total population resident in Greece (Table 1), showing a decrease of 1.24% comparing to 2021 (8.49 % / 886,653).

Table 1: Stock of foreign population in Greece, 2022 (as of September 2022)

	Size of immigrant stock	% of total resident population
Total TCN population	476,552	4.56
Total EU27 countries' citizens (non-Greeks)	200,555	1.92
Total recognized refugees	60,019	0.58
Total expatriates	19,760	0.20
Total immigrant stock	756,886	7.25
Total population in Greece	10,432,481*	100.00

Sources: [Monthly Information Note September 2022 – Ministry of Migration and Asylum](#) / *2021 Population Census

⁷ Methodological Note, Hellenic Statistical Authority, available at: <https://www.statistics.gr/documents/20181/a483cf24-b563-4ef8-8ae9-d502d7d21675>

⁸ Migration Population Statistics, EUROSTAT, available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population:_23.7_million_non-EU_citizens_living_in_the_EU_on_1_January_2021

⁹ While the 2011 national census does not provide the most up-to-date data for 2019-2020, it is worth consulting as regards the total migrant population residing in Greece, since it does not distinguish between legal and undocumented residents.

¹⁰ Labour Force Quarterly Data, 3rd Quarter 2022, Hellenic Statistical Authority, available at: <https://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SJO01/->

¹¹ Employment and Unemployment Statistics, EUROSTAT, available at: https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/database?fbclid=IwAR36WJLUt5zo5fFgYji7IrpIpRnK74xqINQpNDEmR1sY0FNeN_h8Zn1Sw

A closer look at the valid resident permits for TCNs provided by the Ministry of Migration and Asylum in September 2022 (Table 2) point to a fall (30%) in the number of TCNs, with 476,552 persons comparing to 693,517 in December 2021, while the gender distribution remains the same (Table 2 and Figure 2).¹²

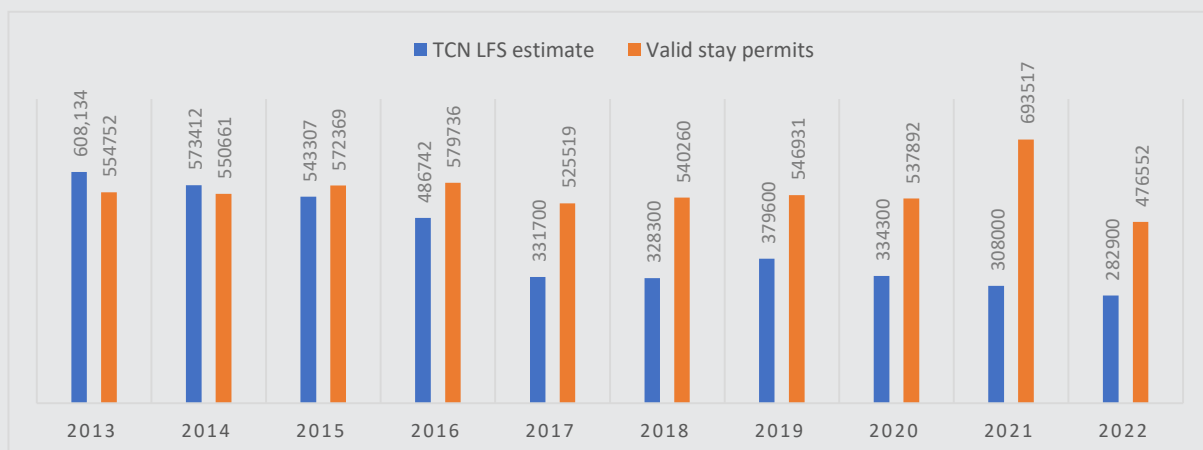
Table 2: Valid resident permits for third-country nationals by gender, 2014-2022

Valid resident permits TCNs	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Men	288.837	298.800	303.289	291.785	286.774	286.886	282.426	n/a	n/a
Women	261.824	273.569	276.447	264.801	257.669	260.045	255.466	n/a	n/a
Total	550.661	572.369	579.736	556.586	544,43	546.931	537.892	693.517	476.552

Source: Table compiled by the authors on the basis of data for 2014-2015 provided by the Ministry of Migration Policy, database of permits for TCNs upon request, while data for 2016-2022 are available online. *Note:* Data refer to 31 December of each year. Data for 2020 refer to 30 April.

Comparing two different sources—namely, the resident permit database (September 2022) and the Labour Force Survey (LFS) (3rd Quarter 2022) (Figure 2)—reveals the discrepancy between the migrant population stock (calculated on the basis of resident permits database) and the LFS (in the age cohort over 15), which stands at 41%.

Figure 2: Migrant population stocks in Greece, 2014-2022, comparing LFS and Resident Permit Data



Source: Graph compiled by the authors on the basis of data for 2014-2015 provided by the Ministry of Migration Policy, database of permits for TCNs, upon request. Data for 2016-2022 are available online/ EL.STAT. Labour Force Survey.¹³

Composition and Features of the Immigrant Population

An estimated 61.4% of Greece’s foreign population is Albanian. The second largest group are Chinese nationals, at 4.7% (Table 3). The increasing number of Chinese citizens in recent years has continued, with China moving from third place in 2021, at 3.9%, to second place in 2022. Georgians, Pakistanis and

¹² There are no gender-based statistics available after April 2020.

¹³ [Labour Force Survey: 4th quarter 2021](#), and [Labour Force Survey: 3rd quarter 2022](#).

Ukrainians (at 4.2 %, 3.8 % and 3.1 % respectively) are the third, fourth and fifth largest immigrant communities, according to the information note published by the Ministry of Migration and Asylum in September 2022.¹⁴

Table 3: National Composition of the Migrant Population (top 10 nationalities)

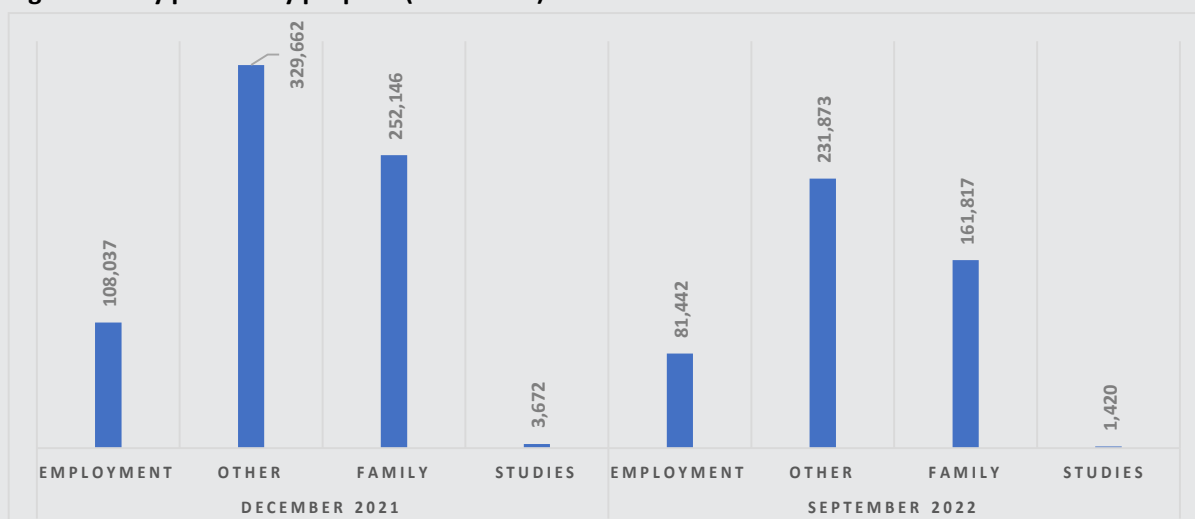
Country of Origin	Population		TCN valid permits 2021-2022		
	Census 2011	on 31.12.2021		on 31.09.2022	
	Number	Number	Percentage	Number	Percentage
Albania	480,851	435,642	62.8	292,531	61.4
Georgia	27,407	30,555	4.4	19,934	4.2
China	n/a	27,252	3.9	22,520	4.7
Pakistan	34,178	26,673	3.8	18,256	3.8
Ukraine	17,008	21,703	3.1	14,978	3.1
Russia	13,809	18,974	2.7	14,699	3.1
India	11,333	16,926	2.4	10,118	2.1
Egypt	10,455	15,052	2.2	10,466	2.2
Philippines	9,807	13,037	1.9	8,771	1.8
Bangladesh	11,333	12,697	1.8	9,253	1.9
TOTAL	101,667	618,511	100	421,526	100

Sources: [Information Note December 2021](#), [Information Note September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum, & [National Census Data 2011](#)

A closer look at the valid residence permits by purpose, as provided by the Greek Ministry of Migration and Asylum (September 2022), shows that the highest concentration of migrants is found in the category “other” (231,873), followed by the category of those residing in Greece in the context of “family reunification” (161,817) (Figure 3).

¹⁴ There has been no data available on resident permits distributed by gender since May 2020.

Figure 3: Stay permits by purpose (2021-2022)



Sources: [Information Note December 2021](#) & [Information Note September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum

Comparing the data for 2022 with that for 2021 reveals a downward trend in resident permits issued for “other” (by 14.2 %) and “family reunification” (15.5%) purposes (Figure 3). This could be explained by higher rates of employment among migrants (Table 4). This is corroborated by the rise in the number of permits in the “other” category, from 260,180 in 2020 to 329,662 in December 2021. The Ministry of Migration and Asylum attributes these upward trends to residence permits which expired between 01.01.2020 and 30.12.2021 being automatically extended due to the pandemic. However, since 2022, there has been a decrease in the number of permits in all categories.

Table 4: Long-term permits, by type 2016-2022 (as of September)

Type of resident permit	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Employment	65,671	49,687	65,458	70,944	70,033	108,037	81,442
Other	267,894	267,215	279,003	277,548	260,180	309,662	231,873
Family	244,077	207,241	205,914	196,824	177,069	252,146	161,817
Studies	2,094	1,376	1,493	1,615	1,170	3,672	1,420
Total	579,736	525,519	551,868	546,931	508,452	693,517	476,552

Sources: [Information Note December 2021](#) & [Information Note September 2022](#), Hellenic Ministry of Migration and Asylum

It should be highlighted that the residence permits issued for “other” reasons includes long-term residence permits of 10-year or indefinite duration as well as EU long-term resident permits. Ten-year and EU long-term permits account for the largest share of long-term permits, with more long-term permits issued to men than to women. In fact, the difference is significant, with men representing the 83 % of the

total holders of EU long-term residence permits. This can be explained by the fact that more than 47% of women hold resident permits for “family reunifications”, while it is estimated that 40% of female migrants work informally in the domestic care sector.¹⁵ In practice, this means that, since their legal status depends on their husbands’, they do not fulfil the criteria to apply independently for an EU long-term resident permit or any other long permit category. However, there are no resident permit data available after May 2020 which is distributed by gender and sub-categories under the respective headings, including “other” and “family reunification”.

Regarding the category of “strategic investments”, the Migration and Integration Code (L.4251/2014) contains provisions that facilitate the stay of TCNs whose investments are characterized as strategic via the provision of extended stay time limits for representatives of investment bodies and their partners. It also allows for the granting of residence permits to third country nationals who purchase real estate in Greece whose value exceeds 250,000 Euro, and their family members.¹⁶ Their permits are renewable every five years, provided the TCN still owns the relevant property or other investment. With a view to making the system even more attractive for foreign investments, Law 9907/2019¹⁷ provided for the acceleration of the examination and issuance process for so-called Golden Visas for TCN investors. According to the relevant provisions, the procedures should be completed within two months in order to protect the credibility and prestige of the program. In addition, Article 155 of Law 4764/2020 includes new provisions governing the issuing of residence permits for investments. Introduced in the light of the Covid pandemic and worldwide travel ban, the new law allows investors to apply for residence permits through proxies without setting foot in Greece.¹⁸

During the last three years the strategic investor permit scheme has attracted approximately 22,454 permanent investors (Table 5). By 30 September 2022, 10,697 beneficiaries held this type of permit, a clear upward trend by 91% comparing to 979 resident permits issued in 2020.

¹⁵ Labour Market Barriers and Enablers, SIRIUS Report, June 2018, available at: <https://www.sirius-project.eu/sites/default/files/attachments/SIRIUS%20WP1-D1.2.pdf>

¹⁶ Law 4635/30-10-2019 “Invest in Greece and other provisions”, available at: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-epikheireseis/nomos-4635-2019-phek-167a-30-10-2019-1.html>

¹⁷ https://www.dsa.gr/sites/default/files/news/attached/fek_v_1106_3.4.2019.pdf

¹⁸ The changes include: 1. No travel required for investors to enter Greece for the submission of applications. 2. Power of Attorney: Golden visa applications can now be submitted through a proxy (e.g. a lawyer in Greece) in the form of power of attorney at consulates abroad. 3. Biometric data: TCNs and Non-EU citizens must enter Greece within a 12-month period beginning from the date of the confirmation receipt for the application, in order to submit their biometric data. Greece offers golden visa, that is immediate permanent residence permits in the Schengen area for the following popular investment routes: 1. Real estate – 250,000 euro. 2. Bank deposit – 400,000 euro (1 year). 3. Government bonds and securities – 400,000 euro (3 years) and, 4. Strategic investment – 300,000 euro.

Table 5: Permanent residence permit for investment 2020-2022

Type of resident permit	2020			2021			2022 (as of September)		
	Permanent Investor	Family Member	TOTAL	Permanent Investor	Family Member	TOTAL	Permanent Investor	Family Member	TOTAL
Permanent residence permit for investment (Golden Visa) – FIRST ISSUANCE	821	5,240	6,061	9,610	19,157	28,767	9,292	7,349	26,641
Permanent residence permit for investment (Golden Visa) – RENEWAL	158	16,754	16,912	1,168	1,833	3,001	1,405	2,202	3,607

Sources: [Information Note December 2021](#) & [Information Note September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum

As for their nationalities, their majority came from China, with 5,990 beneficiaries (almost 4% decrease comparing to 2021), followed by Turkey and Russia, with 589 and 414 beneficiaries respectively (Table 6).

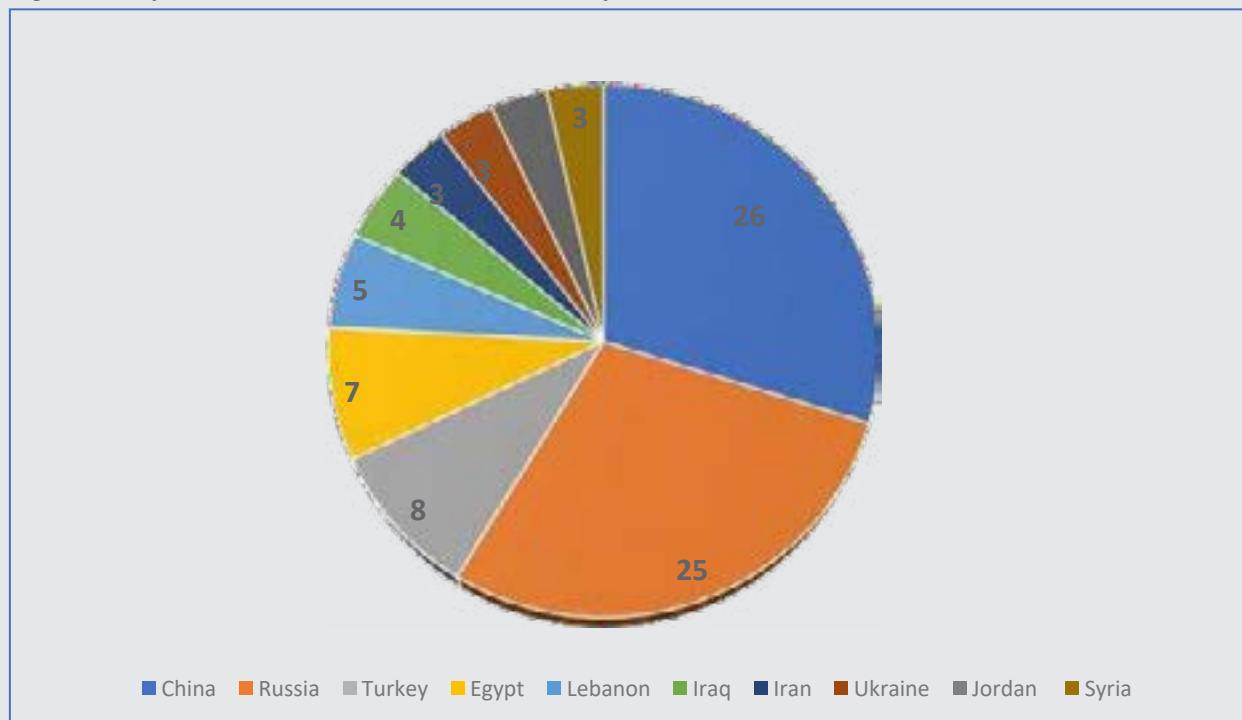
Table 6: Permanent residence permit for investment by nationality, September 2022

PERMANENT INVESTORS – September 2022					
Nationality	Renewal/Reissuance	Percentage	Nationality	First Issuance	Percentage
1 - China	370	26.33%	1 - China	5,990	64.46%
2 - Russia	353	25.12%	2 - Turkey	589	6.34%
3 - Turkey	112	7.97%	3 - Russia	414	4.46%
4 – Egypt	93	6.62%	4 - Lebanon	377	4.06%
5 - Lebanon	69	4.91%	5 - Iran	243	2.62%
6 - Iraq	52	3.70%	6 - Egypt	240	2.58%
7 - Iran	50	3.56%	7 - USA	146	1.57%
8 - Ukraine	48	3.42%	8 - UK	144	1.55%
9 - Jordan	43	3.06%	9 - Israel	90	0.97%
10 - Syria	38	2.70%	10 - Iraq	88	0.95%
Other nationalities	177	12.60%	Other nationalities	971	10.5%
TOTAL	1,405	100.00%	TOTAL	9,292	100.00%

Source: [Information Note September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum.

As illustrated in Fig. 4, among the top ten nationalities which benefit from the Golden Visa scheme, China accounted for nearly 26% of the total investors in Greece in September 2022.

Figure 4: Top 10 ethnicities with Golden Visas, September 2022



Source: [Information Note September 2022, Ministry of Migration and Asylum](#)

As of 16 November 2021, all TCN resident permits are renewed electronically.¹⁹ The new service provided by the Ministry of Migration and Asylum concerns approximately 700,000 beneficiaries, of whom 250,000 are holders of residence permits which expire on 31/12/2021. According to the press release announcing the new online services, the aim is to avoid overcrowding and long waits, as well as to accelerate the application processes for residence permits.

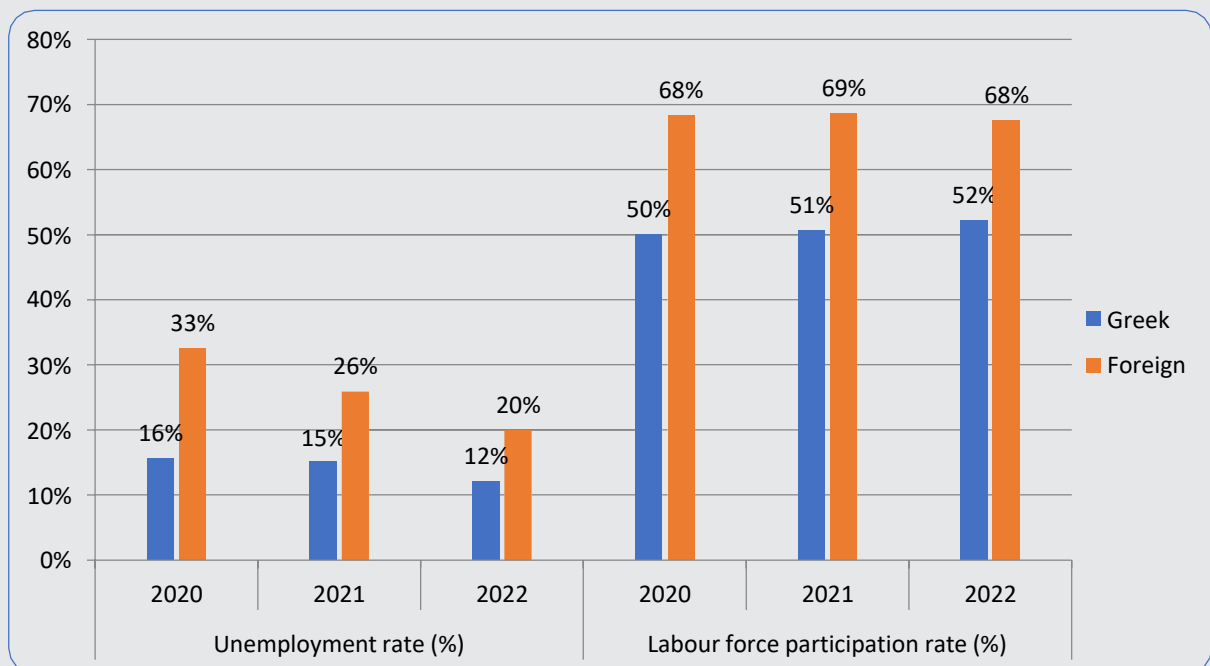
Immigrant Labour Market Participation

In Greece in 2021, the foreign population recorded an activity rate of 64.35%; the corresponding figure for the Greek population is 50.3%.²⁰ In the third quarter of 2022, the activity rate for foreigners reached 68.6%, marking a year-on-year increase of 6.1%, widening the gap between the Greek and foreign populations by 24% (Figure 5).

¹⁹ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, November 2021, available at: <https://migration.gov.gr/en/ilektroniki-ananeosi-olon-ton-katigorion-titlon-diamonis-ton-politon-triton-choron/>

²⁰ Labour Force Quarterly Data, 3rd Quarter 2022, Hellenic Statistical Authority, available at: <https://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SJO01/->

Figure 5: Rate of participation in labour market (%), 2nd Quarters of 2020, 2021 and 2022



Sources: Graph compiled by the author on the basis of the Hellenic Statistical Authority (EL.STAT.) Labour Force Survey, Labour Force Survey, 2022, 2nd Quarter of 2020, 2021 and 2022.²¹

According to EL.STAT, in the first quarter of 2021, the total number of employed persons was 3,625,100 with the overall employment rate recording a 0.9% fall compared to the corresponding quarter of 2020 (3.852,600).²² This is most likely due to the impact of the pandemic on the labour market, which was more pronounced in the first quarter of 2021.²³ In the fourth quarter of 2021, the number of employed Greek citizens rose to 3,907,700, while the corresponding number for foreign citizens fell during the same period to 145,500.²⁴ It should be noted that there has been a rising trend in the number of employed persons in Greece since the final months of 2021 and the end of the Covid restriction measures.²⁵ In the first quarter of 2022, the number of employed Greek citizens stood at 3,901,000, increasing to 4,013,500 in the second quarter; the number of employed foreign citizens stood at 143,000 in the first quarter of 2022, increasing to 153,700 for the second quarter of the same year (Figure 6). In the third quarter of 2022, the total

²¹ Labour Force Quarterly Data, 2nd Quarter 2022, Hellenic Statistical Authority, available at:

<https://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SJO01/2022-Q2>

²² EL.STAT Labour Market Report for the First Quarters of 2020, 2021 and 2022. Available here:

<https://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SJO01/2022-Q2>

²³ As the consequence of the lockdown restrictions, people whose work contracts were suspended are formally considered employed if the duration of the suspension is less than 3 months, or if they received more than 50% of their salary.

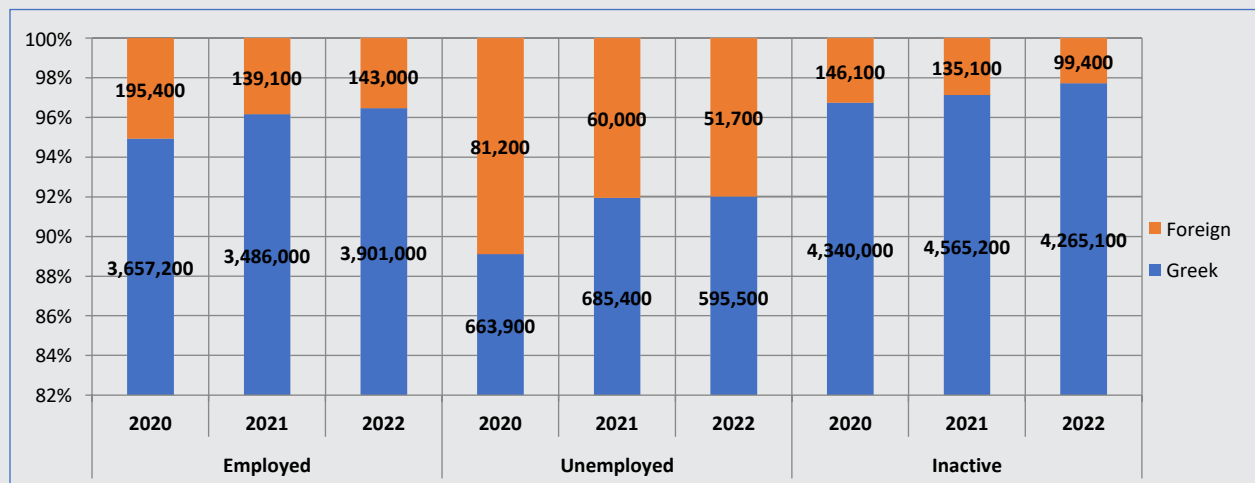
²⁴ EL.STAT Labour Market Report for the First Quarters of 2020, 2021 and 2022. Available here:

<https://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SJO01/2022-Q2>

²⁵ Because of lockdown restrictions due to the COVID-19 pandemic, the employers whose work contracts were suspended were still considered employed if the duration of the suspension was less than 3 months or if they received more than 50% of their salary. It should be noted that immigrants who were uninsured and found themselves unemployed as a result of the pandemic were unable to benefit from the suspension process.

number of employed persons in Greece stood at 4,216,000, with the labour force participation of the foreign population was 24% higher than for Greek nationals (68.6% compared to 52.2%).²⁶

Figure 6: Labour market status by citizenship, 1st quarters of 2020, 2021 and 2022



Sources: Graph compiled by the author on the basis of the Hellenic Statistical Authority (EL.STAT.) Labour Force Survey, 1st Quarters of 2020, 2021 and 2022 – Population by employment status, nationality and gender.²⁷

The occupations in which the largest shares of employed TCNs work are service work and shop and market sales (23.2%) and professionals (19.9%). Compared to the previous quarter, the largest increase was in the service work/shop and market sales and clerks sectors (11.7% and 8.3%, respectively), while the percentage of TCNs employed as professionals fell (-1.2%). In comparison with the same quarter in 2020, the largest increase occurred in skilled agricultural and fishery workers and craft and related trade workers (11.5% and 8.7%, respectively); the largest decrease was among technicians and associate professionals (-4.5%).²⁸

Since the 1st quarter of 2010, the share of low skilled non-manual occupations has increased significantly, while the share of skilled manual occupations has fallen - though the percentage increased slightly in 2021.²⁹ The share of highly skilled non-manual occupations increased slightly, while the share of semi-skilled occupations has remained relatively stable since 2011. In the meantime, the share of workers in agriculture, forestry, animal husbandry and fishing has been in decline since 2014, though they increased in the first two quarters of 2021. This is probably related to the introduction of Article 42 of the Legislative Content Act (AD 90/1.5.2020) that exempts TCNs who transfer for employment in the seasonal rural economy from visa requirements. In addition, Article 24, "Employment of TCNs in rural economy" of Law 4690/30.05.2020 provides for the automatic extension of the validity of work permits for a period of six (6) months after their expiration date. According to Article 47, "Extension of national visas entry of TCNs" of the same law, the validity of national entry visas which were granted to TCNs and expired after 11

²⁶ Press Release, [Labour Force Survey: 3rd Quarter 2022](#), Hellenic Statistical Authority.

²⁷ Labour Force Quarterly Data, 2nd Quarter 2022, Hellenic Statistical Authority, available at: <https://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SJO01/2022-Q2>

²⁸ Press Release, [Labour Force Survey: 2nd Quarter 2020](#), Hellenic Statistical Authority.

²⁹ Ibid.

March 2020 or on 31 August 2020 was automatically extended until 30 September 2020. This has since been subject to a further extension, to 31 December 2021.

At the EU level, unemployment remained high in both 2021 and 2022, though it has been falling since July 2022.³⁰ The EU unemployment rate was 6% in September 2022, down from 6.3% at the start of the year.³¹ Among European countries in 2021, Greece was at the top of the list with the highest unemployment rate (15.1%) of the EU-27.³² This trend continued into the first months of 2022, with Greece remaining at the top of the list in January 2022 (13.3%), followed by Spain with 12.7%.³³ Six months later, in July 2022, Spain had the highest unemployment rate at 12.6%, followed by Greece at 11.4%.

According to statistics from the OAED (the Greek manpower organization), the number of unemployed workers registered in 2020, 2021 and 2022 (up to August) was 1,036,582,403; 977,325 and 638,361 respectively.³⁴

Even though the rate has been falling since 2020 (Table 7), the percentage of unemployed females remained significantly higher than the percentage for men in both 2021 and 2022 (Table 7 and Table 8).

Table 7: Unemployed males and females 1st Quarter 2021

1 st Quarter 2021		Employed	Unemployed	Inactive	Unemployment rate %	Labour force participation rate %
TOTAL		3,625,100	745,400	4,700,300	17.1	48.2
GENDER	Male	2,114,900	335,900	1,920,700	13.7	56.1
	Female	1,510,200	409,500	2,779,700	21.3	40.8

Source: EL.STAT

It is interesting to note that the migrant unemployment rate fell faster than the rate for native Greeks after 2013, from 38.6% in 2013 to 25.4% in 2018 compared with 26.3% to 18.6% for Greeks. This trend is observable among women, with unemployment rates for migrant and native women almost converging in 2015 (29.2% vs. 28.2%, down from 39.5% and 30.4% respectively in 2013).³⁵

³⁰ Unemployment Rate in the European Union (EU27) from January 2000 to October 2022, Statista.com, available at: <https://www.statista.com/statistics/685957/unemployment-rate-in-the-european-union/>

³¹ Ibid.

³² Unemployment rate in the European Union in October 2022 by country, Statista.com, available at:

<https://www.statista.com/statistics/1115276/unemployment-in-europe-by-country/>

³³ Unemployment rate in EU member states in January 2022, Statista.com, available at:

<https://www.statista.com/statistics/268830/unemployment-rate-in-eu-countries/>

³⁴ Statistical Data Published by DYPA, the Greek Public Employment Service (formerly OAED), available at:

<https://www.dypa.gov.gr/statistika?tab=statistika-stoikhia&tab2=xronologhikes-seires-ton-rowm-misthotis-apaskholisis-ston-idiotiko-tomea&tab3=>

³⁵ Kapsalis, A. (2020), Greek Unions Facing the Challenge of Modern Immigration Flows, INE GSEE (in Greek),

https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2020/03/MELETH_47_E-BOOK.pdf

Table 8: Unemployed males and females, 1st Quarter 2022

1 st Quarter 2022		Employed	Unemployed	Inactive	Unemployment rate %	Labour force participation rate %
TOTAL		4.044,000	647,200	4.364,600	13.8	51.8
GENDER	Male	2.346,500	274,600	1.748,300	10.5	60.0
	Female	1.697,600	372,600	2.616,300	18.0	44.2

Source: EL.STAT

2. Asylum Seekers and Refugee Status

In 2021, 9,163 people arrived in Greece, 5,685 fewer than in 2020 (14,848) or a 41% decrease in registered arrival flows in 2021. The corresponding figures for the first nine months of 2022 reversed the above trend, recording an increase of 57% (14,362 arrivals) comparing to the same period in 2021 (6,137 arrivals) (Table 9).³⁶

Table 9: Arrival Flows, January 2021-September 2022

Month & Year	KOS	LESVOS	SAMOS	CHIOS	LEROS	OTHER ISLANDS	FYLAKIO EVROS	TOTAL
January 2022	102	122	18	30	0	3	165	440
February 2022	167	53	6	26	0	1	246	499
March 2022	225	108	38	32	0	0	565	968
April 2022	27	77	170	14	13	47	781	1,129
May 2022	118	224	28	2	0	54	589	1,015
June 2022	26	320	164	137	0	320	486	1,453
July 2022	21	268	125	112	0	178	702	1,406
August 2022	54	219	317	211	5	264	893	1,963
Sep. 2022	26	472	546	110	90	176	730	2,150
Total 2022	1,485	2,288	1,704	1,022	108	1,269	6,486	14,362
January 2021	22	140	0	26	0	0	104	292
February 2021	0	263	0	0	0	0	136	399

³⁶ [Information Note December 2021](#) and [Information Note September 2022](#) – Ministry of Migration and Asylum Statistics.

March 2021	0	306	0	41	0	0	559	906
April 2021	31	166	0	0	0	8	661	866
May 2021	4	84	0	10	0	15	405	518
June 2021	17	58	20	0	0	2	528	625
July 2021	42	14	36	10	0	8	460	570
August 2021	29	95	55	49	37	298	667	1,230
Sep. 2021	25	47	14	25	0	171	449	731
Oct. 2021	492	86	117	54	0	49	307	1,105
Nov. 2021	154	153	108	91	0	6	277	789
Dec. 2021	48	139	53	178	0	0	296	714
Total 2021	869	1,743	403	521	37	650	5,030	9,163

Source: Information Note September 2022, Ministry of Migration and Asylum statistics.

The downward trends recorded in 2021 can mainly be attributed to the suspension of the asylum procedure and the subsequent suspension of Asylum Service operations in the context of tensions at the Greek-Turkish border and Greece's COVID-19 response. However, according to the Ministry of Migration and Asylum, the fall in both arrivals and accommodation in premises/camps across the country can be mainly attributed to the introduction of drastic measures focused on the decongestion of the Aegean islands and Evros; a significant increase in deportations, returns and relocations; and the acceleration of asylum procedures.³⁷

According to UNHCR statistics, the total arrivals in the first nine months of 2022 stood at 14,680, of whom 9,485 arrived by sea and 5,195 by land (Table 10).³⁸ The majority of the registered population that arrived by sea were from Palestine (18.1% or 943), Afghanistan (16% or 832), Somalia (15.5% or 805), and Syria (9.7% or 508). Almost half of the population were women (30.4%) and children (17.4%), while 52.2% of the arrivals were men.³⁹

³⁷ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, January 2021, available at: <https://migration.gov.gr/etos-anaktisis-toy-elegchoy-tis-metanasteytikis-krisis-itan-to-2020/> (in Greek).

³⁸ Statistical Data published by the UN Refugee Agency, available at: <https://data.unhcr.org/ar/situations/mediterranean/location/5179>.

³⁹ Statistical Data published by the UN Refugee Agency, available at: <https://data2.unhcr.org/ar/situations/mediterranean/location/5179>.

Table 10: Land and sea arrivals from 2014 to 2022

YEAR	SEA ARRIVALS	LAND ARRIVALS	DEAD AND MISSING
2014	41,038	2,280	405
2015	856,723	4,907	799
2016	173,450	3,784	441
2017	29,718	6,592	59
2018	32,494	18,014	174
2019	59,726	14,887	102
2020	9,714	5,982	102
2021	4,331	4,826	115
2022	9,485	5,195	n/a

Source: UNHCR

While there was a positive balance of returns to arrivals in 2021 (11,581 departures compared with 8,748 arrivals),⁴⁰ this trend did not continue during the first nine months of 2022, when there was a negative balance with 11,023 arrivals compared with 6,449 departures.

One of the biggest challenges for 2020 was the decongestion of the Aegean islands. Compared to 2019, the number of in-camps residents on the islands fell by 60%, with Kos and Leros experiencing the highest falls, at 79 and 76%, respectively (Table 11).⁴¹

Table 11: Residents on the Islands (December 2020- December 2021)

TOTAL RESIDENTS	KOS	LESVOS	SAMOS	CHIOS	LEROS	TOTAL + OTHER ISLANDS
Dec-20	863	9,189	3,556	2,693	667	17,005
Jan-21	788	8,764	3,347	2,669	630	16,231
Feb-21	509	8,835	3,445	2,001	397	15,220
March-21	364	8,161	3,151	1,617	385	13,708
April-21	309	7,143	2,435	1,275	238	11,434
May-21	253	6,986	1,854	1,072	84	10,289

⁴⁰ See the [Information Note December 2021 – Ministry of Migration and Asylum](#).

⁴¹ See the [Yearly Information Note December 2020 -Ministry of Migration and Asylum](#).

June-21	225	5,200	1,370	693	78	7,602
July-21	241	4,668	874	565	103	6,477
Aug-21	257	3,752	628	427	162	5,264
Sep-21	273	3,338	316	337	143	4,490
Oct-21	627	3,127	369	282	95	4,532
Nov-21	646	2,340	456	272	57	3,795
Dec-21	572	2,024	413	455	30	3,508
Difference from 31/12/2020	-34%	-78%	-88%	-83%	-96%	-79%

Source: [Information Note August 2021, Ministry of Migration and Asylum](#)

The declining numbers continued in 2021 (Table 12). Similarly, the residents on islands fell by 79% in 2021 and 14% in 2022 (Tables 12 and 13).

Table 12: Residents on the Islands (September 2021 - September 2022)

TOTAL RESIDENTS	KOS	LESVOS	SAMOS	CHIOS	LEROS	TOTAL + OTHER ISLANDS
Sep-21	273	3,338	316	337	143	4,490
Oct-21	627	3,127	369	282	95	4,532
Nov-21	646	2,340	456	272	57	3,795
Dec-21	572	2,024	413	455	30	3,508
Jan-22	407	2,067	402	422	25	3,354
Feb-22	369	1,885	340	398	16	3,030
March-22	447	1,769	330	330	108	3,005
April-22	195	1,281	438	246	144	2,315
May-22	185	1,223	387	156	102	2,062
June-22	318	1,351	499	221	100	2,500
July-22	230	1,484	509	263	234	2,727
Aug-22	310	1,470	727	394	258	3,190
Sep-22	294	1,727	1,117	392	281	3,842
Difference from 31/12/2020	8%	-49%	253%	16%	97%	-14%

Source: [Information Note September 2022, Ministry of Migration and Asylum Statistics](#)

Table 13: Transfers from the Islands to the mainland 2020-2022

	KOS	LESVOS	SAMOS	CHIOS	LEROS	OTHER ISLANDS	TOTAL
Dec. 2020 – Dec. 2021	859	8,066	2,645	1,980	775	764	15,089
Sep. 2021 – Sep. 2022	1,322	3,165	824	785	412	613	7,121

Source: *Information Note September 2022, Ministry of Migration and Asylum Statistics*

In September 2022, the number of newly arrived migrants Greece fell by 54% compared to 2021. Of the new arrivals, 1.53% were resident on the islands of the North Aegean, compared with 1.95 % in the same month in 2021.⁴² In absolute numbers, there were 18,438 recorded arrivals between January and September 2022, of whom 3,842 were accommodated on the islands, a decrease of 14% compared to September 2021.

Regarding the inflows, their numbers in the first nine months of 2022 appear to have been 80 % higher than in the first nine months of 2021.⁴³ However, a significant number of those arrivals have since left the country as a result of expulsions, returns and relocations. Overall, during the first half of 2022 there were 6,449 departures compared with 11,023 arrivals (a ratio of 59:100); as of September 2022, there were 787 departures compared with 2,150 arrivals (a ratio of 37:100).⁴⁴

In the first nine months of 2022, 2,205 IOM returns were recorded compared to 1,955 in the first three quarters of 2021; voluntary departures stood at 589 in the first nine months of 2021, compared with 893 in the corresponding period in 2022. This marks an increase of 13% (returns) and 52% (voluntary departures).⁴⁵

The percentage of asylum applications accepted in 2021 was 44.57% in 1st instance and 11,90 as of 2nd instance or of second time applications accepted (Table 14). In the first nine months of 2022 the percentage of asylum applications accepted was 50.44% (as of 1st instance), thus higher compared to 2021, and 6.59% in 2nd instance, respectively.

⁴² Press Release, Ministry of Migration and Asylum, October 2022, available at: <https://migration.gov.gr/en/meiomenos-kata-54-o-arithmos-ton-synolika-diamenonton-se-schesi-me-perysi/> (in Greek)

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Supra.

Table 14: Asylum Decisions, 1st and 2nd Instances, 2021 and 2022

Total Percentage of Recognition 2021		Total Percentage of Recognition 2022	
1st Instance	2nd Instance	1st Instance	2nd Instance
44.57	11.90	50.44	6.59

Sources: [Information Note on Asylum December 2021](#) & [September 2022, Ministry of Migration and Asylum](#)

Meanwhile, the total number of first-time applications for refugee status accepted in 2021 was 70% lower than in 2020 (Table 15), while the number of second-time applications for recognized refugee status was slightly higher in 2021 (730, up from 480). In the first nine months of 2022, 14,027 first-time applications for refugee status were accepted, which was 986 more than in 2021; 536 second-time applications for refugee status were accepted, 194 fewer than in 2021.

Table 15: Recognition of refugee status 1st and 2nd Instances, 2016-2022

TOTAL DECISIONS ON REFUGEE STATUS ISSUED IN THE LAST FIVE YEARS		
YEAR	Recognition of Refugee Status (1 st Instance)	Recognition of Refugee Status (2 nd Instance)
2016	2.451	6
2017	9.298	80
2018	12.616	180
2019	13.516	312
2020	26.318	480
2021	13,041	730
2022	14,027	536
TOTAL	91,286	2,324
TOTAL FOR BOTH INSTANCES	93,610	

Sources: [Information Note on Asylum December 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022, Ministry of Migration and Asylum](#)

Similarly, the number of recognitions of subsidiary protection status at 1st instance marked a sharp drop by 60%, from 7, 943 in 2020 to 3,528 in 2021 (Table 16). In all, 2022 witnessed the lowest ever recognitions of subsidiary protection status.

Table 16: Recognition of Subsidiary Protection Status, 2016-2022

TOTAL DECISIONS OF SUBSIDIARY PROTECTION STATUS ISSUED THE LAST FIVE YEARS		
YEAR	Protection Status (1st Instance)	Protection Status (2nd Instance)
2016	249	1
2017	1,045	43
2018	2,573	94
2019	3,843	311
2020	7,943	565
2021	3,528	1,133
2022	346	329
TOTAL	19,534	2,476
TOTAL FOR BOTH INSTANCES	22,010	

Sources: [Information Note on Asylum December 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum

The number of pending decisions fell by almost 50%, from 42,900 in September 2021 to 24,993 in September 2022 (Table 17).⁴⁶

Table 17: Pending decisions 1st and 2nd Instances, 2021-2022

MONTH	PENDING DECISIONS, A' INSTANCE	PENDING	PENDING DECISIONS B' INSTANCE	PENDING DECISIONS – TOTAL	DIFFERENCE (%)	DECISIONS A' INSTANCE	DECISIONS B' INSTANCE
Jan-21	56,044	18,553	2,600	77,197	-3.49%	3,485	1,674
Feb-21	54,441	18,244	2,249	74,934	-2.93%	4,189	1,226
March-21	49,462	16,869	1,931	68,262	-8.90%	7,774	1,094
April-21	48,655	16,578	2,880	68,113	-0.22%	3,698	954
May-21	47,683	16,134	2,842	66,659	-2.13%	3,636	984
June-21	46,247	10,545	3,153	59,945	-10.07%	9,502	1,141
July-21	43,849	3,619	4,201	51,669	-13.81%	12,089	770
Aug-21	42,073	3,239	4,833	50,145	-2.95%	4,536	1,032

⁴⁶ See [Information Note August 2021 – Ministry of Migration and Asylum](#)

Sep-21	35,524	2,554	4,822	42,900	-14.45%	11,270	1,827
Oct-21	34,311	2,637	5,003	41,951	-2.21%	3,633	1,836
Nov-21	34,178	3,069	4,926	42,170	0.52%	3,764	1,809
Dec-21	31,787	3,069	5,258	40,114	-4.88	4,834	1,605
Jan-22	30,103	2,990	5,132	38,225	-4.71	3,789	1,451
Feb-22	27,847	3,118	4,814	35,779	-6.40	4,374	1,946
March-22	26,156	3,314	4,550	34,020	-4.92	4,247	1,819
April-22	23,789	4,048	4,540	32,377	-4.83	4,587	1,222
May-22	20,608	4,421	4,208	29,237	-9.70	6,279	1,736
June-22	18,177	2,404	3,972	24,553	-16.02	8,135	1,560
July-22	17,096	2,904	4,020	24,020	-2.17	4,329	1,418
Aug-22	17,031	3,130	4,182	24,343	1.34	3,826	1,101
Sep-22	17,146	3,731	4,116	24,993	2.67	4,025	1,254

Source: [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum

Overall, asylum applications in September 2022 were up 32% compared to August 2022.⁴⁷ A total of 5,279 asylum applications (1st and 2nd instance) were accepted in September 2022, which was a 7% increase compared to August 2022. The Asylum Service issued positive decisions for 26.9% of the total applications, while the bulk of the 1st instance applications (55.6%) were rejected.

As of 30/09/2022, a total of 2,949 final decisions had been issued on 2nd-instance or the period 2016-2022, of which just 2.7% were positive. In the first nine months of 2022, 945 decisions were issued, of which 26 were positive (2.8%), while a total of 381 final decisions were issued in 2021.⁴⁸

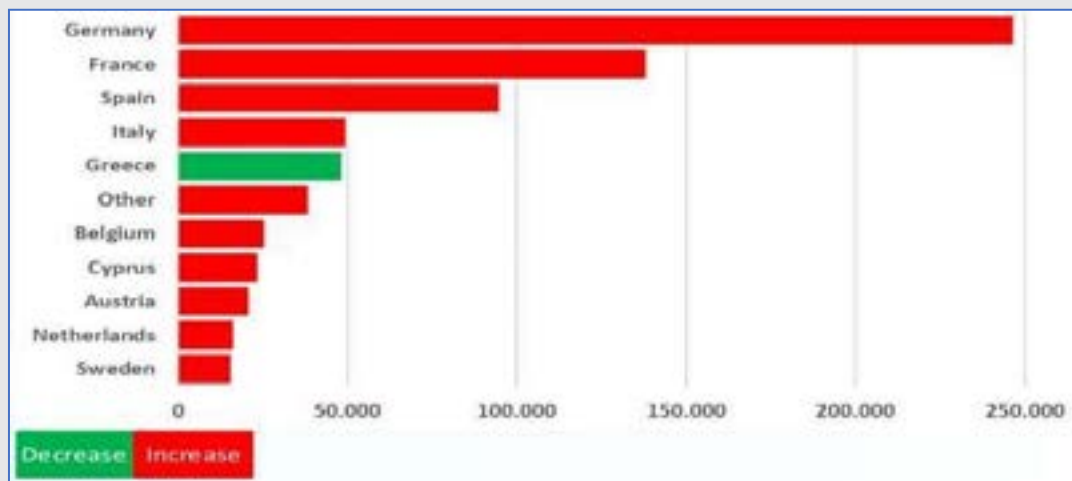
In addition, a significant reduction can be observed in the acceptance of 1st- and 2nd-instance applications. Comparing data from September 2021 and September 2022 reveals a 425 reduction overall in pending cases, with pending 1st-instance decisions down by 52% and pending 2nd-instance decisions down by 15%. This is further corroborated by Eurostat, according to which the Greek Asylum Service has been steadily reducing the asylum backlog since the end of 2020.⁴⁹

⁴⁷ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, October 2022, available at: <https://migration.gov.gr/en/meiomenos-kata-54-o-arithmos-ton-synolika-diamenonton-se-schesi-me-perysi/> (in Greek)

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, November 2021, available at: <https://migration.gov.gr/en/decrease-of-the-asylum-service-backlog-eurostat/> (in Greek)

Figure 7: EU Annual Asylum Statistics 2022



Source: [Eurostat Data](#)

Since August 2022, applicants for international protection whose initial application was rejected have the right to submit a new application by booking an appointment through an electronic platform available in English, Arabic, Bengali, Farsi, Kurmanji, Dari, Pasto, Albanian, Turkish, Urdu and Georgian.⁵⁰

In June 2021, the Asylum Service announced the replacement of the International Protection Card (triptych) with a new one. The newly introduced card, which is in the form of a smart card with a built-in microprocessor, is registered and renewed electronically.⁵¹

In March 2021, in the context of the digitization of the Asylum process and following the automatic and retroactive issuance to asylum seekers residing in Greece of a Temporary Insurance and Health Care Number for Foreigners (PAAYPA), the Ministry of Migration and Asylum proceeded with the digital issuance of a Tax Identification Number (AFM) to TCNs or stateless persons who hold International Protection Applicant Status.⁵²

Regarding Ukrainian displaced persons, a total of 21,039 online applications have been submitted and 19,783 temporary protection permits issued, of which 69.4% are for women and 30.6% for men. In addition, 25% of the temporary protection permits have been granted to minors under 13 years of age, and 5.8% to minors aged between 13 and 18, with minors accounting for 30.8% in total of the holders of temporary protection permits, with 24 % aged 18-34 and 36.6% aged 35-64; 8.6% of the holders are adults over 65.⁵³

⁵⁰ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, August 2022, available at: <https://migration.gov.gr/en/platforma-programmatismos-apodosis-rantevoy-gia-ypovoli-metagenesteris-aitisis-tis-ypiresias-asyloy/>

⁵¹ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, June 2021, available at: <https://migration.gov.gr/antikatastasi-deltion-aitoyntos-diethni-prostasia-triptychon-apo-tis-nees-kartes/> (in Greek)

⁵² Press Release, Ministry of Migration and Asylum, March 2021, available at: <https://migration.gov.gr/apodosi-afm-stoys-aitoyntes-diethni-prostasia/> (in Greek)

⁵³ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, October 2022, available at: <https://migration.gov.gr/en/meiomenos-kata-54-o-arithmos-ton-synolika-diamenonton-se-schesi-me-perysi/>

Asylum Applications

The developments discussed briefly above have had a visible impact on Greece's asylum system in the form of a sharp decrease in asylum applications in 2020 and 2021 (Figure 8). In 2020, 40,492 asylum applications were lodged in Greece; in 2021, there were 28,287 asylum applications in total, 74% of which were made on the mainland and 26% on the islands.

Figure 8: Lodged Asylum Applications, 2015 – 30 September 2022



Source: [Information Note on Asylum, September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum

In 2022, 23,995 applications had been lodged as of September, 68 % of them on the mainland and 32 % on the islands (Figure 8 and Table 18).

Table 18: Asylum Applications (September 2021 & September 2022), Geographical Distribution

LOCATION	NUMBER OF ASYLUM APPLICATIONS Sep.2021	NUMBER OF ASYLUM APPLICATIONS Sep.2022
ATTICA	298	584
PIRAEUS	3	184
FYLAKIO	297	501
LESVOS	34	473
ALIMOS	34	217
THESSALONIKI	95	156
CORINTH	149	142
SAMOS	38	310

THRACE	78	75
AMYGDALAZA	302	238
HERACLION	21	74
DIRECTORATE OF ALBANIA & GEORGIA, THESSALONIKI	62	40
LEROS	86	230
PATRA	47	39
CHIOS	74	152
KOS	96	97
XANTHI	5	18
IOANNINA	29	51
DIRECTORATE FOR CRIMINAL PRISONERS, ATTICA	62	31
RHODES	3	11
DIRECTORATE OF PAKISTAN, ATTICA	1	n/a
DIAVATA	n/a	180
MALAKASA	n/a	138
FAST TRACK	34	n/a
TOTAL	1,782	3,941

Sources: [Information Note on Asylum September 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum

As is illustrated in Table 20, nearly 374,038 asylum applications have been lodged in Greece since 2013, more than 74% of which were recorded in the period 2016-2019, which coincides with the refugee crisis.

Table 19: Asylum application per year, 2013-2022

YEAR	ASYLUM APPLICATIONS
2013	4,814
2014	9,431
2015	13,186
2016	51,039
2017	58,629
2018	66,927
2019	77,238
2020	40,492
2021	28,287
2022 (as of Sep.)	23,995
TOTAL	374,038

Source: [Information Note on Asylum September 2022, Ministry of Migration and Asylum](#)

In relation to the applicants' nationalities in 2020, the most applications were lodged by Afghans (11,514), followed by Syrians (7,768) and Pakistanis (4,146) (Table 21). In 2021, the Afghans headed the list once again, but in smaller numbers (4,618). Pakistani and Syrians following once again, with 4,273 and 3,870 applications respectively.⁵⁴

⁵⁴ The updated data for 2022 are not yet available.

Table 20: Asylum applications by country of origin, 2020 & 2021

Country of origin	2020	2021
Afghanistan	11,514	4,618
Syria	7,768	3,870
Pakistan	4,146	4,273
Republic of Congo	1,929	821
Bangladesh	1,745	2,731
Iraq	1,675	1,622
Turkey	1,601	1,923
Somalia	1,542	1,541
Albania	1,334	1,467
Palestine	1,273	n/a
Egypt	n/a	900
Other	6,032	4,554
Total	40,559	28,320

Source: [Information Note on Asylum December 2021, Ministry of Migration and Asylum](#)

It is interesting to highlight the shift in the nationalities of asylum seekers. In contrast to earlier years, Afghans (rather than Syrians) topped of list of those applying for asylum in Greece (Table 20) in 2020 and 2021. This can be interpreted in the light of the recent developments on the Syrian front, as well as the likelihood of asylum seekers being returned to Turkey on the basis of the “safe third country” concept. In 2019-2021, Afghans were the largest group of applicants with 23,828, 11,514 and 4.618 applications in the three years.⁵⁵

In 2021, 88,086 first-instance decisions were issued, while a total of 57,098 decisions were issued in the first nine months of 2022. In September 2021, the number of positive decisions stood at 962 (926 recognitions of refugee status plus 36 subsidiary protections), which represented only 9% of the overall asylum applications lodged for 2021. For the same month in 2022, the number of positive decisions stood at 1,084 (1,037 recognitions of refugee status plus 47 subsidiary protections), which represented 27% of the overall asylum applications lodged in the nine first months of 2022.

A year-on-date comparison for January-September 2019 and 2020 reveals that first-instance asylum decisions for 2020 increased by 82%, while August 2021 witnessed a marked decrease of 97% comparing

⁵⁵AIDA 2020, Country Report: Greece, p.18, available at: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/07/report-download_aida_gr_2019update.pdf

to August 2020 (Table 21). In September 2022, there were 4,025 decisions, 6,371 fewer than the 10,396 decisions lodged in the same month in 2021.

Table 21: Recognition of refugee status, 2016-2022 (Jan-Sep)

TOTAL DECISIONS ON REFUGEE STATUS ISSUED OVER THE LAST SEVEN YEARS		
YEAR	Recognition of Refugee Status (1st Instance)	Recognition of Refugee Status (2nd Instance)
2016	2,451	6
2017	9,298	80
2018	12,616	180
2019	13,521	312
2020	16,332	480
2021	13,041	730
2022	14,027	536
TOTAL	91,286	2,324
TOTAL FOR BOTH DEGREES	93,610	

Sources: [Information Note on Asylum September 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum

The total number of positive decisions on asylum applications in 2021 stood at 17,412, of which 13,771 conferred refugee status and 3,641 subsidiary protections. Over the first nine months of 2022, the total number of positive decisions on asylum applications stood at 15,238, of which 14,563 conferred refugee status and 675 subsidiary protections (Tables 22 and 23).

Table 22: Recognition of subsidiary protection status, 2016-2022 (Jan to Sep)

TOTAL DECISIONS ON SUBSIDIARY PROTECTION STATUS ISSUED OVER THE LAST SEVEN YEARS		
YEAR	Protection Status (1st Instance)	Protection Status (2nd Instance)
2016	249	1
2017	1,045	43
2018	2,573	94
2019	3,846	311
2020	7,947	565
2021	3,528	1,113

2022	346	329
TOTAL	19,534	2,476
TOTAL FOR BOTH DEGREES	22,010	

Sources: [Information Note on Asylum September 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum

Pending asylum decisions (first- and second-instance) have been falling since December 2019. In August 2021, there were 50,145 pending decisions, which equate to just 48% of the number of pending decisions in August 2020 (96,041). This trend continued in 2022, with 24,343 pending asylum decisions in August 2022, a fall of 25,802 compared with August 2021 (50,145) (Table 23).

Table 23: Pending asylum decisions from December 2019 to September 2022

MONTH	PENDING DECISIONS 1st INSTANCE	PENDING DECISIONS 2nd INSTANCE	PENDING DECISIONS – TOTAL	DIFFERENCE (%)
Jan-20	93,327	14,410	140,591	1%
Feb-20	97,023	12,379	138,462	-1.51%
March-20	92,665	11,657	131,822	-4.80%
April-20	77,070	9,121	114,622	-13.05%
May-20	74,743	8,556	108,492	-5.35%
June-20	73,725	7,985	102,814	-5.23%
July-20	73,002	7,725	99,108	-3.60%
Aug-20	70,607	7,755	96,041	-3.09%
Sep-20	66,639	6,466	90,678	-5.58%
Oct-20	64,420	5,276	87,922	-3.04%
Nov-20	60,329	3,951	83,304	-5.25%
Dec-20	57,347	3,651	79,986	-3.98%
Jan-21	56,044	2,600	77,197	-3.49%
Feb-21	54,441	2,249	74,934	-2.93%
March-21	49,462	1,931	68,262	-8.90%
April-21	48,655	2,880	68,113	-0.22%
May-21	47,683	2,842	66,659	-2.13%

June-21	46,247	3,153	59,945	-10.07%
July-21	43,849	4,201	51,669	-13.81%
Aug-21	42,073	4,833	50,145	-2.95%
Sep-21	35,524	4,822	42,900	-14.45
Oct-21	34,311	5,003	41,951	-2.21
Nov-21	34,178	4,925	42,170	0.52
Dec-21	31,787	5,258	40,114	-4.88
Jan-22	30,103	5,132	38,225	-4.71
Feb-22	27,847	4,814	35,779	-6.40
March-22	26,156	4,550	34,020	-4.92
April-22	23,789	4,540	32,377	-4.83
May-22	20,608	4,208	29,237	-9.70
June-22	18,177	3,972	24,553	-16.02
July-22	17,096	4,020	24,020	-2.17
Aug-22	17,031	4,182	24,343	1.34
Sep-22	17,146	4,116	24,993	2.67

Sources: [Information Note on Asylum December 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#) – Ministry of Migration and Asylum

Despite the fall in both asylum applications and the number of 1st-instance decisions, significant delays are reported at the first instance. At the end of 2021, more than half of the pending 1st-instance applications (58.08%) had been pending for a period exceeding 12 months (18,463 out of the 31,787 applications pending at the end of 2021). In 45.27% of the pending applications, interviews had not yet been conducted (14,390 out of the total 31,787 applications pending at the end of 2021). Of those, interviews were scheduled for 2022 in 10,368 pending cases (32.61%); in 2023 in 3,311 pending cases (10.41%) and after 2023 in 711 pending cases (2.2%).⁵⁶ Meanwhile, the ineffectiveness of the access to the procedure provided via Skype was reiterated by the Greek Ombudsman in January 2021.⁵⁷

Unaccompanied Minors

In 2021, about 23,550 applications for international protection were lodged by unaccompanied minors (UAM) in EU countries; such applications represent 4% of the total. Compared to 2020, the absolute

⁵⁶ AIDA report 2021, available at: <https://ecre.org/aida-2021-update-greece/>

⁵⁷ AIDA report updated in June 2022, available at: https://asylumineurope.org/reports/country/greece/overview-main-changes-previous-report-update/#_ftn5

number of unaccompanied minors increased by 66% (from 14,225 to 23,550).⁵⁸ More than half of all the applications made by unaccompanied minors were lodged in five countries: Austria (24%), Germany (14%), Bulgaria (13%), Greece (10%) and Belgium (8%).

Compared to 2020, applications by unaccompanied minors in Greece fell by 19%, whereas they rose by 309% in Austria, 296% in Bulgaria, 49% in Belgium and 46% in Germany. In 2020, the highest share of applications in Greece were from Afghanistan (32%), while in 2021 they were from Pakistan (Table 24).

Table 24: UAM Applications in Greece, 2015-2021

Country	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% Chg. over previous year	Share in EU+ (2020)	Highest share (Citizenship)
GREECE	420	2,350	2,455	2,640	3,330	2,800	2,275	-19	10%	Pakistan (27%)

Source: [EUAA Report 2022](#)

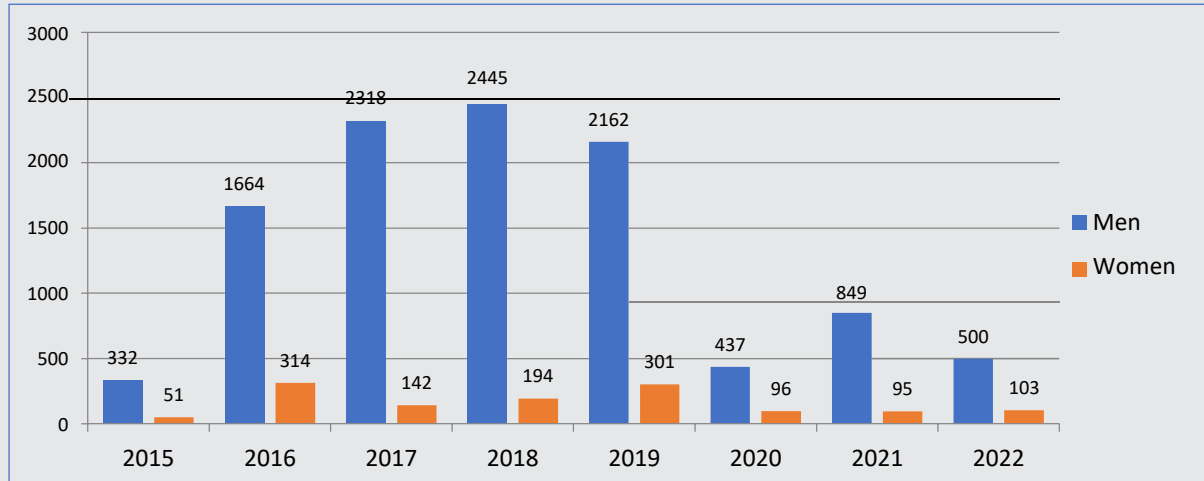
According to the data provided by the Ministry of Migration and Asylum, there were 2,225 UAMs in Greece in December 2021, of whom 91 % were boys and just 9 % girls.⁵⁹ Nine months later, in September 2022, the number of UAMs in Greece had risen slightly, to 2,528 (85% boys and 15% girls).⁶⁰ Regarding nationalities, 28 % of the UAM are Afghan, 15 % Pakistani and 8 % Syrian.

⁵⁸ European Agency for Asylum Report 2022, <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022/table-5-unaccompanied-minors-eu-countries-reporting-country-and-main-citizenship-2016-2021>

⁵⁹ Data published by the Social Centre for Social Solidarity (EKKA), December 2021, available at: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/05/%CE%99%CE%B1%CE%BD%CE%BF%CF%85%CE%AC%CF%81%CE%B9%CE%BF%CF%82-2022.pdf> (in Greek).

⁶⁰ From the 2,528 UAMs, the 1,813 are in Accommodation Facilities, 217 in Semi-Autonomous Living Apartments, 197 in Emergency Accommodation Facilities, 280 Reception and Identification Centers, and 21 in Asylum Seekers Accommodation Facilities. Data published by the Social Centre for Social Solidarity (EKKA), November 2022, available at: https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/11/%CE%95%CE%93%CE%A0%CE%91%CE%91%CE%A3%CF%84%CE%B1%CF%84%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CE%A3%CF%84%CE%BF%CE%B9%CF%87%CE%B5%CE%AF%CE%B1_20221101.pdf (in Greek).

Figure 9: Unaccompanied minors by year and gender, 2015-2022 (31 August)



Source: [Ministry of Migration and Asylum Statistical Data](#) on Accompanied Minors under the category Reception and Identification Service.

For the Voluntary Relocation program for UAMs launched by the EU Commission in March 2020 is now in its third year, and is implemented and coordinated by the Special Secretariat for the Protection of Unaccompanied Minors, part of the Ministry of Immigration and Asylum.⁶¹ By the end of 2021, 1,199 UAMs had been relocated to other EU member states under the above scheme.⁶² By May 2022, more than 1,200 UAMs had been relocated in Europe (Figure 10).

Figure 10: Relocation of UAMs, 2020-2022 (May)



Source: [Ministry of Migration and Asylum Statistical Data](#) on the Relocation Scheme for UAMs

⁶¹ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, May 2022, available at: <https://migration.gov.gr/en/dyo-chronia-leitoyrgias-gia-to-programma-ethelontikis-metegkatastasis/>

⁶² AIDA report 2021, available at: <https://ecre.org/aida-2021-update-greece/>

Dublin Cases & Relocation

In 2021, 2,133 Dublin transfers to other EU member states took place in the framework of Dublin Regulation, while there were 1,078 such cases in the first nine months of 2022 (Table 25).

Table 25: Relocation and Dublin Cases, 2021 and 2022

Month/2021	Relocation	Dublin Cases	Total
January	0	19	19
February	55	5	60
March	62	23	85
April	49	272	321
May	48	248	296
June	24	397	421
July	49	365	414
August	0	107	107
September	22	242	264
October	3	218	221
November	37	122	159
December	9	115	124
Total 2021	358	2,133	2,491
Month/2022	Relocation	Dublin Case	Total
January	34	105	139
February	6	60	66
March	12	157	169
April	25	76	101
May	51	95	146
June	7	115	122
July	8	156	164
August	0	35	35
September	27	109	136
Total 2022	170	908	1,078

Sources: [Yearly Information Note on Asylum December 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum.

As per the relocation program, 358 individuals were relocated in 2021 and 170 in the first nine months of 2022 (Table 25). By the end of 2021, 3,571 individuals had been relocated to other EU member states under the voluntary relocation scheme launched by the EU Commission in March 2020.⁶³

Transfers to the Mainland

A total of 751 asylum seekers were transferred to the Greek mainland in September 2022, which was the highest number of transfers in the first nine months of 2022. The lowest number of transfers were recorded in January and March 2022, with 200 and 310 people respectively transferred to the mainland. In all, over the whole year, the total number of transports stood at 7,121, compared with 14,479 transfers in 2021 (Table 26).

Table 26: Asylum Seekers transferred to Mainland, 2021-2022

Month 2022/RIC	KOS	LESVOS	SAMOS	CHIOS	LEROS	OTHER ISLANDS	TOTAL
January	42	77	45	27	5	4	200
February	115	140	42	33	0	12	342
March	82	146	38	36	0	8	310
April	181	209	47	130	24	23	614
May	125	122	61	58	62	12	440
June	126	127	48	58	42	0	401
July	156	129	68	57	42	0	452
August	173	175	34	60	63	3	508
September	164	227	162	110	88	0	751
TOTAL 2022	1,322	3,165	824	785	412	613	7,121
Month 2021/RIC	KOS	LESVOS	SAMOS	CHIOS	LEROS	OTHER ISLANDS	TOTAL
January	9	328	90	22	101	28	578
February	98	106	134	598	63	9	1,008
March	111	452	220	56	93	14	946
April	107	1,466	316	229	69	10	2,197
May	132	491	401	206	145	11	1,386
June	126	2,285	506	381	4	29	3,331

⁶³ AIDA report 2021, available at: <https://ecre.org/aida-2021-update-greece/>

July	21	640	304	66	28	51	1,110
August	43	357	213	164	20	23	820
September	17	394	100	56	14	67	648
October	44	466	75	67	31	257	940
November	63	819	17	47	26	148	1,120
December	34	134	87	46	15	79	395
TOTAL 2021	805	7,938	2,463	1,938	609	726	14,479

Sources: [Information Note on Asylum December 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#) - Ministry of Migration and Asylum

Covid-19 Restrictions

At the start of June 2021, Greece started rolling out coronavirus vaccinations in the migrant camps on the islands of Lesbos, Samos and Chios.⁶⁴ According to the UN High Commissioner for Refugees, 9,400 people were accommodated in migrant camps on the northern Aegean islands at the time.⁶⁵ In the mainland camps, with the support of the UNCHR, the authorities began a dedicated vaccination campaign until the temporary number for vaccination becomes available to all those who do not had a social or health security number.⁶⁶ In an effort to ensure that everyone was vaccinated against Covid-19, the Greek authorities issued a temporary AMKA number⁶⁷ to all foreigners and uninsured individuals.⁶⁸

In August 2021, the Ministry of Immigration and Asylum's online platform⁶⁹ for making appointments for some type of residence permits and services came online. The automatic renewal of residence permits became possible through the same online platform in December 2021.⁷⁰

⁶⁴ Faster roll-out can help prevent a new spike in COVID-19 infections, ReliefWeb, July 2021, available at:

<https://www.euronews.com/2021/06/02/greece-extends-covid-19-vaccination-campaign-to-migrants-camps>

⁶⁵ Greece extends COVID-19 vaccination campaign to migrants camps, Euronews, June 2021, available at:

<https://www.euronews.com/2021/06/02/greece-extends-covid-19-vaccination-campaign-to-migrants-camps>

⁶⁶ Faster roll-out can help prevent a new spike in COVID-19 infections, ReliefWeb, July 2021, available at:

<https://www.euronews.com/2021/06/02/greece-extends-covid-19-vaccination-campaign-to-migrants-camps>

⁶⁷ An 11-digit social security number (AMKA).

⁶⁸ Greece to Give Temporary AMKA Number for Vaccinations, Greek News, March 2021, available at:

<https://news.gtp.gr/2021/03/05/how-to-get-a-temporary-amka-number-in-greece-for-vaccination/>

⁶⁹ The official website of the Ministry of Migration and Asylum for online applications and appointments, available at:

<https://applications.migration.gov.gr/metanasteusi/>

⁷⁰ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, August 2021, available at: <https://migration.gov.gr/nees-ilektronikes-ypiresies-apo-to-ypoyrgeio-metanasteysis-kai-asyloy-energopoiisi-tis-platformas-ilektroniko-rantevoy/> (in Greek).

3. Irregular Migration Flows, Return and Readmissions

According to Frontex (2022), detections of illegal border crossing decreased on the circular route from Albania to Greece in 2021, with the majority of detected illegal border-crossings made by Albanian nationals (Table 27).

Table 27: Fluctuation in Circular Route from Albania to Greece, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021	Total Share %	Change on prev. year
Circular route from AL to GR	4,550	1,944	1,365	1,092	0.5	-20
Albania	4,319	1,867	1,326	1,033	95	-22
Egypt	0	0	0	16	1.5	n/a
All other	231	74	33	23	2.1	-30

Source: [Frontex](#)

According to the same Frontex statistics, in 2021, around 200,000 illegal border-crossings (IBC) were reported by EU member states. This was the highest number of registered IBCs since 2017. The Central Mediterranean, Western Balkan and Western African routes were the top three used, with the highest volumes of IBCs recorded on entry over the whole of 2021.

Within the same period, the overall use of fraudulent documents increased by more than 20% in relation to 2020.⁷¹ EU member states/Schengen Associated Countries reported a total of 19,500 fraudulent document users, who were caught using 25,000 fraudulent documents at the EU's external borders and on intra-EU/Schengen secondary movements in 2021.

The increased number of detections in 2021 were mostly the result of the COVID-19 pandemic and the related restrictive measures, which made border crossings much more difficult to make than before the COVID-19 outbreak. Apart from the increased number of counterfeit health/vaccination certificates, a lot of other supporting documents were also fraudulent, in particular work-related documents justifying border crossings for certain categories of third-country nationals who would otherwise not have been able to enter the EU/Schengen area.⁷²

According to Hellenic Police statistics, the total number of apprehended TCNs for irregular stay and employment in Greece, in 2021, was 19,185 of whose 19,061 were apprehended for irregular stay and 124 for irregular employment (Table 28).

⁷¹ FRONTEX Risk Analysis Report for 2022/2023 available at: <https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2022-2023/>

⁷² Ibid.

Table 28: TCNs apprehended for irregular stays and employment, 2021

Month	Irregular Stay	Irregular Employment	TOTAL
January	1,212	7	1,219
February	1,123	11	1,134
March	1,671	5	1,676
April	1,644	20	1,664
May	1,405	10	1,415
June	1,798	5	1,803
July	1,994	11	2,005
August	1,495	6	1,501
September	1,766	15	1,781
October	1,906	16	1,922
November	1,858	12	1,870
December	1,189	6	1,195
TOTAL	19,061	124	19,185

Source: Greek Police Database, December 2021⁷³

The total is slightly lower than in 2020, when 21,846 individuals were apprehended (21,538 for irregular stays and 308 for irregular employment).⁷⁴ Meanwhile, there are no available data for the nationalities of the TCNs apprehended by the Greek Police in 2020 and 2021.

Returns and Deportations

According to the statistics on returns made available by the Ministry of Migration and Asylum in December 2021, Greece recorded 7,013 **returns** of irregularly staying persons, including TCNs and EU citizens (Table 31), in 2021. Of those, 3,276 were **forced returns** carried out via bilateral or EU readmission agreements; **100** were **voluntary departures** following the issuance of a return decision, and **2,737** were **assisted voluntary returns** organized by the International Organization for Migration (IOM). In the first nine months of 2022, Greece recorded 5,189 returns of irregularly staying persons. Of those, 2,091 were forced returns carried out via bilateral or EU readmission agreements; 893 were voluntary departures following the issuance of a return decision, and 2,205 were assisted voluntary returns organized by IOM.

⁷³Yearly Report for 2021 published by the Greek Police, available at:

https://www.astynomia.gr/?option=ozo_content&lang&perform=view&id=93710&Itemid=2443

⁷⁴Yearly Report for 2020 published by the Greek Police, available at:

<http://www.astynomia.gr/images/stories/2021/files21/05062021statistika.pdf>

Table 29: Returns by Category, January 2021 & 2022

Month 2022/Category	Forced Return	Voluntary Return	ASR/IOM	Total
January	187	53	210	450
February	199	70	194	463
March	233	66	265	564
April	191	83	230	504
May	277	115	269	661
June	262	94	284	640
July	269	161	147	577
August	238	137	315	690
September	235	114	291	640
Total for 2022	2,091	893	2,205	5,189
Month 2021/Category	Forced Return	Voluntary Return	ASR/IOM	Total
January	234	55	185	474
February	220	45	363	628
March	260	42	181	483
April	223	51	203	477
May	342	78	127	547
June	311	56	215	582
July	346	96	219	661
August	243	96	237	576
September	337	70	225	632
October	243	78	260	581
November	278	90	272	640
December	239	243	250	732
Total for 2021	3,276	1,000	2,737	7,013

Sources: [Information Note on Asylum December 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#) - Ministry of Migration and Asylum

Regarding voluntary returns, since September 2019, the International Organization for Migration (IOM) has supported the return of 8,000 people from Greece to their home countries under the Assisted

Voluntary Return and Reintegration (AVRR) programme.⁷⁵ The returnees originated from 46 countries, with the largest percentage from Pakistan and Georgia (54%), followed by Iraq (16%) and Iran (4%).⁷⁶

Detention

According to the statistics on detention,⁷⁷ the total number of TCNs detained in Pre-removal Detention Facilities (PRDFs) during 2021 was 12,020, of whom 6,447 were asylum seekers. At the end of 2021, there were 2,715 persons in administrative detention, of whom 1,344 were asylum seekers.

Out of the total number of detainees at the end of 2021, 2,335 were detained in pre-removal facilities and 380 (13.9%) in other detention facilities such as police stations. By the end of 2021, around 30 % of the detainees in Pre-removal Detention Facilities (700 out of 2,335) had been detained for a period exceeding 6 months.⁷⁸ Overall, there were seven active Pre-removal Detention Facilities (PRDF) in Greece at the end of 2021.

In cases of non-feasible return, detention is imposed even when removal is not feasible. This occurs in cases in which applicants have been rejected on the basis of the Turkey listed as a safe third-country. This is also relevant in the case of Afghan nationals who remain in detention, despite the deterioration in the security and human rights situation in Afghanistan since August 2021 and the fact that returns to Afghanistan have been suspended.⁷⁹

The major concerns regarding detention conditions are summarized in the Greek Ombudsman's Special Report on returns of third country nationals, published in June 2021.⁸⁰ According to the report, the main problems are: overcrowding, especially in police stations; a lack of doctors, nurses, psychologists and social workers; a total lack of interpretation services; a lack of recreational activities; poor structures and hygiene conditions and a lack of light and heating; inadequate cleaning; a lack of clothing; a lack or limited access to open air spaces.⁸¹

Regarding legal remedies in the case of detention, it is argued that the possibility of detained persons challenging detention orders is restricted in practice, due to gaps in the provision of interpretation services and the lack of free legal aid, resulting in a lack of access to judicial remedies. Out of the total of 12,020 detention orders issued in 2021, only 2,803 (23.3%) were challenged before a court.⁸²

⁷⁵ Over 8,000 migrants were assisted with voluntary returns from Greece over the last three years, International Organization for Migration, August 2022, available at: https://greece.iom.int/news/over-8000-migrants-assisted-voluntary-return-greece-last-3-years-iom?fbclid=IwAR0p5UcJb_4Q1fwmO3jC7W5X4qluYO8MzFcfnCv2hXz_HCgk5DJRu43NOMY

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ AIDA Report on Greece, p.204, available at: <https://ecre.org/aida-2021-update-greece/>

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Supra.

⁸⁰ Return of Third Country Nationals, Special Report 2021, The Greek Ombudsman, available at: https://www.theioi.org/downloads/1852m/ethsia-ekthesi_2021_eng.pdf & Greek Ombudsman publishes Special Report on Returns of third country nationals, International Ombudsman Institute, July 2022, available at: <https://www.theioi.org/oi-news/current-news/greek-ombudsman-publishes-special-report-on-returns-of-third-country-nationals>

⁸¹ Return of Third Country Nationals, Special Report 2021, The Greek Ombudsman, available at: https://www.theioi.org/downloads/1852m/ethsia-ekthesi_2021_eng.pdf

⁸² AIDA Report on Greece, p. 217, available at: <https://ecre.org/aida-2021-update-greece/>

Alleged Push-backs

A significant increase in reports and testimonies about irregular forced returns (pushbacks) at Greece's sea and land borders was noted in 2019-2021.⁸³ Accusations from human rights groups, along with mounting evidence gathered by migrants and reporters, point to the Greek authorities routinely rounding up and expelling migrants without their being permitted to complete asylum requests; this is often done in an indiscriminate and violent manner.⁸⁴

The Greek authorities have also been accused of pushing back migrants in flimsy dinghies in the Aegean Sea, sometimes disabling the engines and leaving the migrants to drift back into Turkish waters. This crisis, together with a similar standoff between Greece and Turkey with asylum seekers caught in the middle, has laid bare a growing gulf between European laws and norms on the treatment asylum seekers should receive and the reality on the ground.

According to the Greek Council for Refugee (GCR), the allegations of push-backs are consistent and increasingly common, and implemented against inter *alia* large families, pregnant women, victims of torture, children and other persons belonging to vulnerable groups.⁸⁵

The Greek Helsinki Monitor filed a criminal complaint to the High Court Prosecutor concerning the push-back of 1,389 people by the Greek Coastguard, based on evidence from numerous sources (including IOM, UNHCR, the Alarmphone hotline, Human Rights Watch, the Legal Centre Lesvos, and the Border Violence Monitoring Network). In a press release, they expressed increasing concern about: *“the disappearance and pushbacks of refugees and migrants from humanitarian distribution sites, refugee camps and pre-removal centres in Greece. The illegal pushback and disappearance of refugees and migrants is systematically followed by the state-wide dismissal of credible evidence and the perpetual refusal to open a free and fair investigation into the whereabouts of the missing”*.⁸⁶

In April 2021, another NGO, the Legal Centre Lesvos, filed a lawsuit against the Greek state before the European Court of Human Rights.⁸⁷ It accuses Athens of a shocking level of violence in sophisticated inter-

⁸³ E.U. Interpreter Says Greece Expelled Him to Turkey in Migrant Roundup, The New York Times, available at:

https://www.nytimes.com/2021/12/01/world/europe/greece-migrants-interpreter-expelled.html?campaign_id=51&emc=edit_mbe_20211201&instance_id=46649&nl=morning-briefing%3A-europe-edition®i_id=73352426&segment_id=75736&te=1&user_id=568e73d5bb8af1698f2f1d926f5f698a

⁸⁴ Greece: Illegal Pushbacks Continue as Arrivals Drop Under “Strict but Fair” Immigration Policy – New “Closed Controlled” Camps Faces Massive Criticism, European Council on Refugees and Exiles, September 2021, available at:

<https://ecre.org/greece-illegal-pushbacks-continue-as-arrivals-drop-under-strict-but-fair-immigration-policy-new-closed-controlled-camps-faces-massive-criticism/>

⁸⁵ GCR – Greek Council for Refugees (2019), The new normality: Continuous pushbacks of third country nationals on the Evros river. Available at: <https://www.gcr.gr/en/news/press-releases-announcements/item/1028-the-new-normality-continuous-pushbacks-of-third-country-nationals-on-the-evros-river>

⁸⁶ Border Violence Monitoring Report 2021, Border Violence Monitoring Network, available at:

<https://www.borderviolence.eu/15638-2/>

⁸⁷ Greece accused of ‘shocking’ illegal pushback against refugees at sea, The Guardian, April 2021, available at:

<https://www.theguardian.com/world/2021/apr/26/greece-accused-of-shocking-pushback-against-refugees-at-sea>

agency operations that form part of an illegal pushback strategy designed to stop the arrival of refugees and migrants.⁸⁸

An interim report published by the Greek Ombudsman in April 2021 refers to a pattern of arbitrary detention, a refusal to register new arrivals or to allow them to apply for asylum, and ultimately forceful (and sometimes violent) returns to Turkey.⁸⁹

On 3 May 2021, the Council of Europe Commissioner for Human Rights wrote to the Greek authorities expressed her concern about an “increase in reported instances in which migrants who have reached the Eastern Aegean islands from Turkey by boat, and have sometimes even been registered as asylum seekers, have been embarked on life-rafts by Greek officers and pushed back to Turkish waters”.⁹⁰ Her letter to the Hellenic Ministers for Citizens’ Protection, Migration and Asylum, and Shipping and Island Policy urged the Greek authorities to put an end to pushback operations at Greece’s land and sea borders with Turkey, and to ensure that independent and effective investigations are carried out into all allegations of pushbacks and of ill-treatment by members of security forces in the context of such operations.⁹¹

On 13 July 2021, in a public response to publications about alleged pushbacks, the Hellenic Minister for Migration and Asylum stated: “*Allegations affecting Greece are clearly unfounded, rely on footage or testimonials provided for from the country of departure. Numerous cases have been investigated, including by the European Union and reports have found no evidence of any breach of EU fundamental rights.*”⁹²

On 23 July 2021, in a press release launching its report entitled *Greece: Violence, lies and pushbacks*, Amnesty International highlighted the fact that Greece’s pushbacks and violence against refugees and migrants are *de facto* border policy.⁹³ As stated in this report, new research by Amnesty International has revealed that Greek border forces are violently and illegally detaining groups of refugees and migrants before summarily returning them to Turkey, in contravention of their human rights obligations under EU and international law.⁹⁴

Amidst the mounting accusations against Greece, in September 2021, the European Commission urged Greece to set up an “independent” mechanism to monitor and prevent pushbacks of migrants at its

⁸⁸ It refers to an incident in October 2020, in which a fishing boat which had set sail from Marmaris in Turkey for Italy with 200 people on board, including 40 children and a pregnant woman, ran into difficulties in a storm off the south coast of Crete. Greek patrol boats reportedly forced the passengers into several small life rafts, towed them back to Turkish waters, and abandoned at sea without food, water, life jackets or any means to call for help.

⁸⁹ The Greek Ombudsman, Alleged pushbacks to Turkey of foreign nationals who had arrived in Greece seeking international protection, Interim Report, <https://bit.ly/3DsULKJ>

⁹⁰ Letter from Council of Europe Commissioner dated 3 May 2021, <https://bit.ly/3DthtsQ>.

⁹¹ Council of Europe, “Greek authorities should investigate allegations of pushbacks and ill-treatment of migrants, ensure an enabling environment for NGOs and improve reception conditions”, 12 May 2021, available at: <https://bit.ly/3NEygOG>

⁹² Statement by the Hellenic Minister for Migration & Asylum, Mr Notis Mitarachi, about alleged ‘pushbacks’, Ministry of Migration and Asylum, July 2021, available at: <https://migration.gov.gr/statement-by-the-minister-of-migration-asylum-of-greece-mr-notis-mitarachi-about-alleged-pushbacks/>

⁹³ Greece: Violence, Lies and Pushbacks, Amnesty International 2021, available at:

<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/07/EUR2543072021ENGLISH.pdf>

⁹⁴ Greece: Pushbacks and violence against refugees and migrants are de facto border policy, Amnesty International Press Release, June 2021, available at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/06/greece-pushbacks-and-violence-against-refugees-and-migrants-are-de-facto-border-policy/>

borders as a condition for releasing an additional €15.83 million in migration funding that had been requested by Athens.⁹⁵

Regarding pushbacks at Greece's land border, the Special Rapporteur on the human rights of migrants noted that there have been allegations that *"pushbacks are also reportedly carried out from urban areas, including reception and detention centres"*.⁹⁶

In relation to pushbacks at sea, the Aegean Boat Report's Annual Report for 2021 refers to 902 boats carrying a total of 26,202 people being apprehended by the Turkish Coast Guard and Police in 2021. Of these, 5,220 people had already arrived on the Greek Aegean islands before being *"arrested by police, forced back to sea and left drifting in life rafts"*.⁹⁷

In its annual review of Greece for 2021, Human Rights Watch describes the *"heavy-handed and often abusive immigration controls"* employed by Greece and the *"mounting chorus of criticism"* of its policy of pushbacks.⁹⁸

In a statement on 21 February 2022, the UN High Commissioner for Refugees expressed its concerns about recurrent and consistent reports from Greece's land and sea borders with Turkey, where the UNHCR has recorded almost 540 reported incidents of informal returns by Greece since the beginning of 2020.⁹⁹

In a statement on 18 February 2022, the International Organization for Migration (IOM) sent out a clear alarm signal about the mounting migrant deaths and continuous reports of pushbacks at the EU border between Greece and Turkey.¹⁰⁰

Following a hearing with the United Nations Special Rapporteur on Human Rights Defenders, the ECRE published a statement which highlights the fact that, despite ever-mounting evidence of violent pushbacks in the Evros region and the Aegean Sea, the Greek government continues its strategy of deflection and denial.¹⁰¹

The European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), in a letter to the European Commission, expressed its concern about *"the continuing reports of dozens of people seeking international protection pushed back from Greece to Turkey through the land border area of the Evros"*

⁹⁵ Commission asks Greece for transparency on pushbacks to release migration funds, Euractive, September 2021, available at: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-asks-greece-for-transparency-on-pushbacks-to-release-migration-funds/>

⁹⁶ Report on means to address the human rights impact of pushbacks of migrants on land and at sea, 12 May 2021, <https://bit.ly/3tWayFO>

⁹⁷ Aegean Boat Report, Annual Report 2021, <https://aegeanboatreport.com/wp-content/uploads/2022/01/abr-annual-report-2021-pdf.pdf>

⁹⁸ Human Rights Watch, Greece: Events of 2021, <https://bit.ly/372FryZ>

⁹⁹ UNHCR, News Comment: UNHCR warns of increasing violence and human rights violations at European borders, 21 February 2022, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/2/62137a284/news-comment-unhcr-warns-increasing-violence-human-rights-violations-european.html>

¹⁰⁰ IOM Concerned about Increasing Deaths on Greece-Turkey Border, 18 February 2022, available at: <https://bit.ly/3tWmyHk>.

¹⁰¹ ECRE, Greece: Hearing Reveals Hostile Environment for Human Rights Defenders, Strategy of Deflection and Denials on Pushbacks Continue, ESTIA Cash Scheme Unravels as Government Takes Over, 15 October 2021, <https://bit.ly/3LmNohy>.

River".¹⁰² It points to the escalation of the situation with reports of loss of life, inhumane behaviour, denial of access to the asylum procedure and "*refoulements at the EU's external borders with the involvement of the Greek police authorities, in stark contravention of Articles 1, 2, 14, 18 and 19 of the Charter of Fundamental Rights and Article 6 of the Asylum Procedures Directive*".¹⁰³

On 7 July 2022, the European Court of Human Rights issued a historic ruling concerning Greece's illegal and life-threatening practice of pushing boats carrying asylum seekers back to Turkey.¹⁰⁴ Eight years after the tragic event of Farmakonisi, in which eleven women and children lost their lives in what survivors describe as a pushback operation, the Court ruled that the Greek authorities had not done all that could reasonably be expected of them during the operation to prevent the tragedy and protect the people on board.¹⁰⁵ The court also found that the authorities had not carried out a thorough investigation capable of shedding light on the circumstances in which the boat sank, violating the right to life of the applicants and their relatives.

4. Reception System, Accommodation, Integration

In September 2022, a total of 3,842 migrants and asylum seekers were accommodated in Reception and Identification Centres (RICs) across the Greek islands, a notable decrease of 14 % comparing to September 2021 (4,490) (Table 30).

Table 30: Migrants and Asylum Seekers accommodated in RICs, 2021 & 2022

TCNs Resident	Reception and Identification Centres (RICs)					
	KOS	LESVOS	SAMOS	CHIOS	LEROS	TOTAL*
Jan-2022	407	2,067	402	433	25	3,354
Feb-2022	369	1,885	340	398	16	3,030
March-2022	447	1,769	330	330	108	3,005
April-2022	195	1,281	438	246	144	2,315
May-2022	185	1,223	387	156	102	2,062
June-2022	318	1,351	499	221	100	2,500

¹⁰² European Parliament's LIBE Committee intervenes on the continued pushbacks in the Evros region, 17/06/2022, <https://www.gcr.gr/en/news/press-releases-announcements/item/1982-european-parliament-s-libe-committee-intervenes-on-the-continued-pushbacks-i%E2%80%A6>

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ European Court Slams Greece Over Deadly Migrant Pushback, available at: <https://www.hrw.org/news/2022/07/08/european-court-slams-greece-over-deadly-migrant-pushback?fbclid=IwAR1Hlqcwox3tJQujPg4sEHBwJaxE4rO64SLYptwpMrymQ-EnOpnAqEXNIGs>

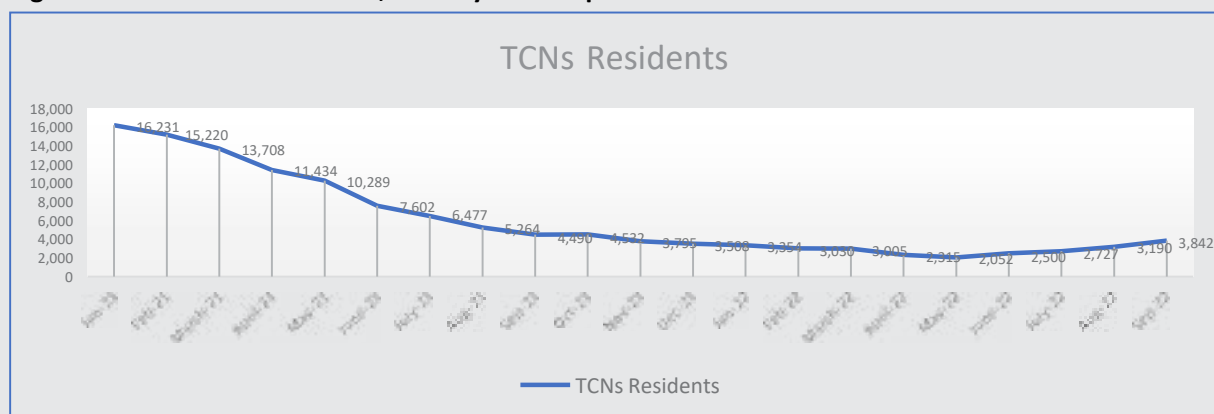
¹⁰⁵ Ibid.

July-2022	230	1,484	509	263	234	2,727
Aug-2022	310	1,470	727	394	258	3,190
Sept-2022	294	1,727	1.117	392	281	3,842
Difference from 2021	8%	-49%	253%	16%	97%	-14%
TCNs Resident	KOS	LESVOS	SAMOS	CHIOS	LEROS	TOTAL
Jan-2021	788	8,764	3,347	2,669	630	16,231
Feb-2021	509	8,835	3,445	2,001	397	15,220
March-2021	364	8,161	3,151	1,617	385	13,708
April-2021	309	7,143	2,435	1,275	238	11,434
May-2021	253	6,986	1,854	1,072	84	10,289
June-2021	225	5,200	1,370	693	78	7,602
July-2021	241	4,668	874	565	103	6,477
Aug-2021	257	3,752	628	427	162	5,264
Sep-2021	273	3,385	316	337	143	4,490
Oct-2021	627	3,129	369	282	95	4,532
Nov-2021	646	2,340	456	272	57	3,795
Dec-2021	572	2,024	413	455	30	3,508
Difference from 2020	-34%	-78%	-88%	-83%	-96%	-79%

Sources: [Information Note on Asylum December 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum - *other islands are also included

In June 2022, only 2,052 migrants and asylum seekers were accommodated in RICs across the Greek islands, the lowest number for 21 months (Figure 11).

Figure 11: TCNs resident in RICs, January 2021-September 2022



Source: [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum

Regarding the distribution of migrants and asylum seekers by region, there was a general decrease in most regions. In September 2022, 18,438 TCN residents were distributed across thirteen regional units of Greece, compared with 32,647 TCNs in 2021 (Table 31).

Table 31: Distribution of migrants and asylum seekers by region, September 2022

Regional Unit	TCNs Resident 2021	% of total population 2021	TCNs Resident 2022	% of total population 2022
NORTH AEGEAN	2,706	1.36%	3,046	1.53%
SOUTH AEGEAN	513	0.17%	535	0.17%
EPIRUS	2,113	0.63%	720	0.21%
CENTRAL GREECE	3,882	0.71%	2,420	0.44%
CENTRAL MACEDONIA	6,478	0.34%	3,921	0.21%
ATTICA	12,712	0.33%	5,679	0.15%
WEST MACEDONIA	0	0.00%	0	0.00%
THESSALY	1,675	0.23%	720	0.10%
PELOPONNESE	949	0.16%	608	0.11%
EAST MACEDONIA AND THRACE	875	0.14%	580	0.10%
CRETE	434	0.07%	0	0.00%
WEST GREECE	310	0.05%	146	0.02%
IOANIAN ISLANDS	0	0.00%	0	0.00%
TOTAL	32,647	0.30%	18,438	0.17%

Sources: Information Note on Asylum September 2022 & Information Note on Asylum December 2021, Ministry of Migration and Asylum

In terms of organized accommodation, apart from the Reception and Identification Centres (RICs) on Greek islands and the mainland facilities, there are also a number of Open Hospitality Structures (state-run sites) on the mainland (Table 31). In September 2022, the overall number of TCNs accommodated in organized facilities was 54% lower than in September 2021 (Table 32).

Table 32: Categories of Organized Accommodation, December 2020-September 2022

Month	Total Population	Difference in %	Facilities	Estia	Hotels	RICs
Jan-2022	31,508	-3%	15,309	12,974	0	3,215
Feb-2022	29,071	-8%	13,578	12,622	0	2,871
Mar-2022	27,396	-6%	12,511	11,933	0	2,952
April-2022	24,529	-10%	11,629	10,563	0	2,337
May-2022	21,725	-11%	11,083	8,645	0	1,997
June-2022	20,557	-5%	9,968	8,138	0	2,451
July-2022	18,921	-8%	8,953	7,264	0	2,704
Aug-2022	18,587	-2%	8,781	6,595	0	3,211
Sept-2022	18,438	-1%	8,897	5,662	0	3,879
Difference Dec. 2020 – Dec. 2021		-54%				
Month	Total Population	Difference in %	Facilities	Estia	Hotels	RICS
Dec-2020	64,627		29,747	20,356	0	14,524
Jan-2021	64,259	-1%	29,479	20,805	0	13,975
Feb-2021	62,293	-3%	28,512	20,805	0	12,976
Mar-2021	59,244	-5%	26,679	20,956	0	11,609
April-2021	55,493	-5%	24,285	20,975	0	10,233
May-2021	53,705	-3%	23,539	20,991	0	9,175
June-2021	49,200	-8%	21,672	20,742	0	6,786
July-2021	46,380	-5%	20,591	20,029	0	5,760
Aug-2021	42,181	-6%	20,020	17,387	0	4,774
Sep-2021	40,061	-5%	19,162	16,723	0	4,176
Oct-2021	37,951	-5%	18,147	15,477	0	4,327
Nov-2021	35,182	-7%	16,729	14,686	0	3,767
Dec-2021	32,647	-7%	15,912	13,326	0	3,409
Difference Aug-2020 – Aug.2021		-49%				

Sources: [Information Note on Asylum December 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum.

On 24 October 2021, 367 Afghan nationals arrived in Athens as part of the commitments made by Greece and other EU member states to provide humanitarian assistance to Afghans at risk.¹⁰⁶ All of the 367 Afghan citizens had come to Greece for temporary accommodation, with the transfer to apartments being carried out with the assistance of the IOM.

The Ministry of Migration and Asylum has undertaken to implement the financial assistance program for applicants for international protection--the responsibility, until recently, of the UNHCR.¹⁰⁷ The same Ministry also monitors the implementation of the (EU-funded) "Helios" program which is implemented by the IOM. Its main mission is to promote the independent living and social integration of the beneficiaries.

Under the Helios Programme, 33,200 and 34,152 TCNs were had registered in the program during, respectively, the 3rd and 4th quarters of 2021; between the 1st and 3rd quarters of 2022, a slightly higher number of TCNs were registered, with 35,002 in the first, 35,002 in the second, and 39,794 in the third (Table 33).

Table 33: Registration at Helios Programme

REGISTRATIONS AT HELIOS	
3 rd quarter of 2021	33,200
4 th quarter of 2021	34,152
1 st quarter of 2022	35,002
2 nd quarter of 2022	35,002
3 rd quarter of 2022	39,794

Sources: [Information Note on Asylum December 2021](#) & [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum.

As per nationality, 30.3 % of those registered on the Helios Programme are from Afghanistan, 30.2 % from Syria, 11.5 from Iraq, and 7.7% from Ukraine.¹⁰⁸

Since April 2022, the number of places provided under the "ESTIA II" housing program have been limited to 10,000, down from 27,000 in 2021; this is because the programme will finish at the end of 2022.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Arrival of 367 Afghan citizens in Athens, Press Release, Ministry of Migration and Asylum, October 2021, available at: <https://migration.gov.gr/en/afixi-367-afganon-politon-stin-athina/>

¹⁰⁷ The Ministry for Migration and Asylum undertakes the provision of financial aid to asylum seekers as of Friday, October 1 2021, Press Release, Ministry of migration and Asylum, available at: <https://migration.gov.gr/en/to-ypoyrgeio-metanasteysis-kai-asyloy-analamvanei-apo-tin-paraskeyi-1i-oktovrioy-2021-tin-parochi-oikonomikoy-voithimatos-stoys-aitoyntes-asylo/>

¹⁰⁸ Information Note on the Helios Program, Ministry of Migration and Asylum, September 2022, available at: <https://migration.gov.gr/en/enimerotiki-anafora-helios/>

¹⁰⁹ It should be noted that the "ESTIA" program has been running since 2015, initially under the administration of the UN High Commission, with funding from the European Commission, <https://migration.gov.gr/en/oloklironetai-to-programma-stegasis-estia-ii-to-2022/>

Accommodation and Protection of UAMs

On 1 November 2022, there were 71 operational UAM Accommodation Facilities with a total capacity of 1,994 places.¹¹⁰ In the same period, out of a total of 2,528 children (85% boys, 15% girls and 7% below 14 years old), 1,813 were in long-term or temporary accommodation facilities, 217 in semi-autonomous accommodation apartments, 197 in emergency accommodation facilities, 280 in RICs, and 21 in accommodation facilities for refugee applicants.¹¹¹

Disaggregated by nationality, the estimated UAM population in November 2022 breaks down as follows: 28% Afghani, 1 % Pakistani, 8% Syrian, and 49% other nations. Comparing these figures to those from November 2021, the number of UAMs from Pakistan and Syria has fallen from 24% and 12% respectively, while the number of UAMs from other nations has risen from 35%. The Afghans remain at similar levels from 2021.¹¹²

The International Organization for Migration (IOM) and Greece's Special Secretariat for the Protection of UAMs (SSPUAM) announced in June 2022 that 668 unaccompanied children living in insecure conditions in Greece had received immediate protection and accommodation services.¹¹³ Of those, 247 were identified as homeless, 128 were detected by the Greek authorities, and 121 were in Reception and Identification Centres (RICs). Following the children's transfer to the emergency accommodation facilities, the SSPUAM found lasting solutions for 465 children with the support of the IOM: 409 were referred to long-term shelters; two to semi-independent living facilities; 43 were enrolled in adulthood schemes; ten were reconnected with their families; and one was relocated to another European country.¹¹⁴

5. Policy and Legislation Regulating Asylum and Refugee Status

In a press release on 10 November 2022, the Minister for Migration and Asylum announced the adoption of the National Strategy on Migration.¹¹⁵ According to the press release the new closed controlled centres have been designed to have separate areas for the general population and vulnerable groups, along with a Pre-Departure Detention Centre for illegal migrants who have to be returned.¹¹⁶

¹¹⁰ Updated Data on Unaccompanied Minors, Ministry of Migration and Asylum, available at: https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/11/%CE%95%CE%93%CE%A0%CE%91%CE%91_%CE%A3%CF%84%CE%B1%CF%84%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CE%A3%CF%84%CE%BF%CE%B9%CF%87%CE%B5%CE%AF%CE%B1_20221101.pdf

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Data on Unaccompanied Minors, National Centre for Social Solidarity (EKKA), November 2021, available at: https://www.ekka.org.gr/images/STATISTIKA/GR_EKKA_Dashboard_20211115.pdf

¹¹³ The IOM emergency accommodation facilities operating under the National Emergency Response Mechanism for UAMs are coordinated by the SSPUAM in collaboration with the UNHCR, Arsis, the Network for Children's Rights and Metadras, <https://greece.iom.int/news/iom-has-provided-accommodation-and-protection-over-650-unaccompanied-children-2022>

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Press Release, National Strategy on Migration: Commitments that Became a Reality, Ministry of Migration and Asylum, November 2021, available at: <https://migration.gov.gr/en/ethniki-stratigiki-gia-to-metanasteytiko-desmeyseis-poy-den-emeinan-sta-logia/>

¹¹⁶ Ibid.

On 20 June 2022, the draft law of the Ministry of Immigration and Asylum, entitled "*National system of guardianship of unaccompanied minors and accommodation framework for UAMs*", was put out to consultation.¹¹⁷ Apart from the issues relating to guardianship, the draft law established the framework of rules for the operation of hospitality centres and supervised apartments for semi-autonomous accommodation. In addition, the National Registry for the Protection of UAMs was established and charged with creating a comprehensive recording system of UAMs and collecting the information required for the operational needs of the Special Secretariat for the Protection of UAMs of the Ministry of Immigration and Asylum. However, the National Emergency Response Mechanism was also established and charged with identifying and providing immediate protection and care to UAMs who are homeless or in precarious living conditions.¹¹⁸

In a recent report, the European Parliamentary Research Service (EPRS) of the European Parliament highlighted a trend towards improved protection for UAMs in Greece, which it attributes to recent legislative changes including *inter alia* the establishment of the Special Secretariat for the Protection of Unaccompanied Minors (SSPUAM) of the Ministry of Immigration and Asylum (April 2020), and the Voluntary Relocation program.

In institutional terms, following the establishment of the Special Secretary for UAMs (SSUM) under the Ministry of Migration and Asylum in February 2020, and the coming into force of Law 4756/2020 in November of the same year, the SSUM has become the competent authority for the protection of UAMs, including their accommodation. The National Centre for Social Solidarity (EKKA) remains responsible for the representation of UAMs, through the guardianship, too, provided under Law 4554/2018, under the supervision of the Directorate for the Protection of Children and Families of the Ministry of Labour and Social Affairs.¹¹⁹

According to a Circular issued by the Ministry of Migration and Asylum on 24 November 2021, asylum applications should be submitted at designated points at the borders or at competent pre-designated first reception services on the mainland.¹²⁰ Serious concerns were expressed that the procedure will lead to the use of de facto detention, as the above Circular foresees that a restriction of liberty within the premises of a reception and identification centre is also applicable to those transferred to the designated locations in order to lodge an asylum application.¹²¹

On 1 October 2021, the Ministry of Migration and Asylum took responsibility for implementing the financial assistance program for applicants for international protection; until then, the program had been

¹¹⁷ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, June 2022, available at: <https://migration.gov.gr/en/se-diavoyleysi-to-nomoschedio-toy-ypourgeioy-metanasteysis-kai-asyloy-ethniko-systima-epitropeias-asyndeyton-anilikon-kai-plaisio-filoxenias-asyndeyton-anilikon/> (in Greek)

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Articles 13 & 14 [Law 4756/2020](#)

¹²⁰ See the instruction available on the website of the Ministry of Migration and Asylum:

<https://migration.gov.gr/gas/diadiakasia-asyloy/i-aitisi-gia-asylo/>

¹²¹ AIDA Country Report updated in May 2022, available at: https://asylumineurope.org/reports/country/greece/overview-main-changes-previous-report-update/#_ftn5

implemented by the UNHCR.¹²² With this transition, combined with the implementation of the ESTIA housing programme by the same Ministry since September 2020 (ESTIA II, then ESTIA 2021), Greece's obligation to ensure certain material conditions for asylum seekers is now administered entirely by the state.¹²³ The same Ministry also monitors the implementation of the "Helios" program, which is funded by the EU and implemented by the IOM. Its main mission is to promote the independent living and social integration of its beneficiaries.

Following a legislative change introduced in September 2021 and further clarified by a Joint Ministerial Decision (JMD) in December 2021, each subsequent asylum application after the first is subject to a fee amounting to EUR 100 per applicant and, in the case of families, to a EUR 100 fee per family member. This 'fee' policy has raised concerns about access to the asylum procedure, as highlighted by EU Commissioner Johansson herself. As a reaction to that, an application for the annulment of the JMD in question has been submitted by the Greek Refugee Council (GCR) and Refugee Support Aegean (RSA) to the Council of State and is currently pending.

Furthermore, Article 40 of the Deportations and Return Bill introduced by the Greek Government in September 2021 has met with harsh criticism.¹²⁴ In a statement, the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Dunja Mijatović, said that *"The Greek parliament should reconsider a legislative proposal currently being discussed, which would seriously hinder the life-saving work carried out at sea by NGOs, and their human rights monitoring capacities in the Aegean"*. She urged Greek legislators to reject the restrictions envisaged in Article 40 and to recognize the human rights work of NGOs saving lives at sea is in keeping with their status as human rights defenders. Article 40 of the above bill includes conditions and restrictions on the activities of civil society organization in areas for which the Greek Coast Guard is competent.¹²⁵ The same legislation reduces the grace period for voluntary deportations from 30 days to between a week and 25 days, while also making it more difficult for migrants to challenge a deportation order by applying a stricter definition of what can be regarded as "humanitarian grounds", and reducing the period in which they can take legal action against such a decision to 30 days after it is issued. However, younger migrants and unaccompanied minors who are not granted asylum, but cannot be deported, will be granted full health care and social security coverage.

During 2021, the Asylum Service resorted in a significant number of cases to not communicating 1st-instance decisions to the applicant in person. This practice--the 'fictitious service' of decisions--has

¹²² Press Release, The Ministry for Migration and Asylum Undertakes the Provision of Financial Aid to Asylum Seekers as of Friday, October 1 2021, Ministry of Migration and Asylum, available at: <https://migration.gov.gr/en/to-ypoyrgeio-metanasteysis-kai-asyloy-analamvanei-apo-tin-paraskevi-1i-oktovrioy-2021-tin-parochi-oikonomikoy-voithimatos-stoys-aitoyntes-asylo/>

¹²³ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, November 2020, available at: <https://migration.gov.gr/synechizetai-to-2021-to-programma-estia-me-pliri-eyropaiki-chrimatodotisi/>

¹²⁴ Greece's Parliament should align the deportations and return bill with human rights standards, Council of Europe, November 2021, available at: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/greece-s-parliament-should-align-the-deportations-and-return-bill-with-human-rights-standards>

¹²⁵ Ibid.

resulted in deadlines for the submission of an appeal expiring without the applicant having been informed of the issuance of the decision.¹²⁶

In terms of promoting social integration, according to new rules that took effect on 1 July 2021, asylum seekers who had managed to secure independent housing in Greece are no longer able to access financial assistance from the government. To be eligible for cash aid, they must abandon their homes and move into facilities run by the state or its partner organizations.¹²⁷

In June 2021, Turkey was designated a safe country for asylum seekers from Syria, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh and Somalia by dint of a Joint Ministerial Decision (JMC) of the Hellenic Ministries of Foreign Affairs and Migration and Asylum.¹²⁸ Previously, early in 2021, Pakistan and Bangladesh had been added to the list as countries from which a large number of immigrants enter Greece.¹²⁹ The national legislation, which incorporates the relevant EU directive, stipulates what happens when a 'safe' third country, notably Turkey, does not cooperate. According to the respective provision: "*where the third country does not allow the applicant to enter its territory, his/her application shall be examined on the merits by the Competent Decision Authorities*". This is illustrated by the fact that the joint request made by Greece and the EU to return 1,450 individuals from the Greek islands to Turkey, on the grounds that it was a safe third country, has been pending for more than 9 months. For those applicants who are rejected, there are neither support programs nor detention facilities available.

Regarding housing, the beneficiaries of international protection residing in accommodation facilities must leave within 30 days of being granted international protection. Due to the lack of proper integration mechanisms for recognized beneficiaries of international protection, this could expose them to the risk of homelessness.¹³⁰ In 2021, taking into consideration the conditions that they would face upon return, several national courts across the EU suspended the return of beneficiaries of international protection to Greece.¹³¹

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Walling Off Welcome: New reception facilities in Greece reinforce a policy of refugee containment and exclusion, Danish Refugee Council Report, September 2021, available at: <https://pro.drc.ngo/media/qamnx0m5/greece-09-21-walling-off-welcome-joint-policy-briefing-september-2021.pdf>

¹²⁸ In November 2020, the Greece Ministry of Migration and Asylum established a working group to draft and update the list of safe third countries and safe countries of origin. The working group for the designation of safe third countries and safe countries of origin was established on 17 November 2020. It is responsible for submitting proposed reforms of the legislative and regulatory framework governing the definition of third countries designated as safe, as well as those designated as safe countries of origin (Articles 86-87 of Law 4636/2019), <https://migration.gov.gr/omada-ergasias-gia-ton-kathorismo-asfalon-triton-choron/>
<https://migration.gov.gr/asfali-triti-chora-charaktirizei-gia-proti-fora-i-elliniki-nomothesia-tin-toyrkia-afora-aitoyntes-asylo-apo-syria-afganistan-pakistan-mpagklantes-kai-somalia/>

¹²⁹ Press Release, Bangladesh and Pakistan on the List of Safe Countries, Ministry of Migration and Asylum, January 2021, available at: <https://migration.gov.gr/asfaleis-chores-katagogis-to-mpagklantes-kai-to-pakistan/>

¹³⁰ AIDA Country Report Updated in May 2022, available at: <https://asylumineurope.org/reports/country/greece/overview-main-changes-previous-report-update/>

¹³¹ Ibid.

6. Political and Institutional Developments

On 15 June 2021, in order to offer better services during the pandemic, the Ministry of Migration and Asylum introduced digital services for TCNs for employment in agricultural work on its electronic platform.¹³² As well as accelerating and simplifying procedures, the new electronic procedure is also expected to provide real-time information from the country's border stations, allowing delays to be minimized and providing direct access to the Independent Public Revenue Authority, EFKA and the Ministry of Labour. This was preceded by the decision introduced in March 2021 to digitize the process of applying for a residence permit for exceptional reasons.¹³³

On 17 March 2021, by decision of the Greek Prime Minister, a committee was established to draft the National Strategy for Equality LGBTQI+1.¹³⁴ The report includes a roadmap with guidelines for combating discrimination and consolidating equality and draws on the strategy adopted by the European Union as well as best practices applied in other countries.

In 2021, the digital visa was established. In addition, provisions were introduced for a national 12-month visa which can then be converted into a work permit for qualified executives who want to live in Greece and work digitally in their country. According to the Ministry of Migration and Asylum, Greece has made many organized efforts to attract people with higher levels of education and wealth/income. The Minister for Immigration and Asylum emphasized that *"our priority is to attract a workforce and that is why we legislated the five-year seasonal employment permit, with Greece becoming the first country in the European Union to test a multi-year but also seasonal immigration policy of this sort"*, adding that *"which is to say a labour force that will not come with their families, will not stay permanently in our country and will not be naturalized; instead, as the Gulf countries did with great success, they will come to work for nine months--a period that covers us in the agricultural sector, tourism and other industries--and then return to their own countries for three months. That's the main thing we're looking at, right now, in bilateral deals like the one with Bangladesh"*. On 26 September 2022, during a speech, the Minister for Immigration and Asylum stated, answering a related question, that *"From November [22], when the registration platform is implemented, the first 4,000 workers will arrive legally. It is to assist our agricultural production."*¹³⁵

Citizenship Acquisitions

In 2021, citizenship acquisitions fell by over 50% in every individual category in comparison to 2018 (Table 34). According to the General Secretariat for Citizenship, this was mainly due to the transfer of citizenship

¹³² Press Release, Ministry of Migration and Asylum, June 2021, available at: <https://migration.gov.gr/se-leitoyrgia-apo-15-06-i-psifiaki-aitisi-metaklisis-politi-tritis-choras-omala-exelissetai-i-diadikasia-ypovolis-aitiseon-apo-toys-ergodotes/> (in Greek)

¹³³ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, April 2021, available at: <https://migration.gov.gr/to-ypoyrgeio-metanasteysis-kai-asyloy-psifiopoiise-ti-diadikasia-aitiseos-adeias-diamonis-gia-exairetikoy-logoy/>

¹³⁴ The National Strategy for the Equality of LGBT, available at: <https://primeminister.gr/wp-content/uploads/2021/06/ethniki-statigiki-gia-thn-isothta-ton-loatki.pdf> (in Greek)

¹³⁵ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, September 2022, available at: <https://migration.gov.gr/en/notis-mitarakis-14-simeia-veltiosis-sti-diacheirisi-toy-metanasteytikoy-i-ellada-echei-synora-kai-ta-prostateyoyme/> (in Greek)

services after 1/1/2019 from Decentralized Administrations to the Ministry of Interior, as well as to the parliamentary elections of July 2019.

The downward trend continued in 2020, with a 17.6% decrease compared to 2019,¹³⁶ and in the 2021, when numbers were down almost 16% compared to 2020. According to the General Secretariat for Citizenship, this was due to Covid-19, which impacted negatively on citizenship services.

Table 34: Acquisition of Greek Citizenship by category (2011-2021)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Naturalizations of co-ethnics	12,616	13,495	22,574	15,791	8,563	7,476	3,726	2,937	1,117	1,463	1,198
Naturalizations of other nationalities	0,930	1,149	1,866	2,019	1,487	3,624	3,486	2,530	1,882	1,817	2,843
Birth or study in Greece	3,103	5,543	529	0,000	0,305	19,367	25,528	21,559	12,868	9,099	5,154
Other provisions	0,946	0,928	1,917	2,029	1,529	1,183	0,978	0,883	0,382	876	623
Under-age children of naturalized adults (parents)	1,627	0,622	3,337	1,990	2,294	1,837	1,096	0,501	0,585	547	777
Co-ethnics from countries of the former Soviet Union	-	-	-	-	-	-	13	190	100	71	9
Total	19,222	21,737	30,223	21,829	14,178	33,487	34,814	28,410	16,834	13,873	10,604

Source: Ministry of Interior, Special Secretariat for Citizenship, Statistics 2021¹³⁷

In 2021, a total of 10,604 foreign citizens were granted citizenship by way of naturalization, compared to 13,873 in 2020, 16,834 in 2019, 28,410 in 2018 and 33,487 in 2017; the second-generation category (those who obtained citizenship because of birth or study in Greece) accounted for 49% of the total. However, the decrease was significant even in this category, since the second-generation category accounted for a full 66% of those naturalized in 2020.

In terms of country of origin, the largest group to successfully apply for Greek citizenship have been Albanian citizens. In 2019 alone, 82.2% of Greek co-ethnics, 64.82 of foreigners and 91.35% of second-

¹³⁶ 2020 Statistics, Ministry of Interior, Special Secretariat for Citizenship, available at: https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2021/09/20210709_StatistikaStoixeia2020.pdf

¹³⁷ 2012-2021 Statistics, Ministry of Interior, Special Secretariat for Citizenship, available at: <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2022/09/20220720-Stats-Category-2012-2021.pdf>

generation applicants granted citizenship were Albanian nationals. This trend did not change in 2020 and 2021, when Albanians also dominated all the categories.¹³⁸

The Law 4604/2019 introduced a series of amendments to the Greek Citizenship Code. These included *inter alia* the replacement of the citizenship interview with a standardized citizenship test and a reduction in the citizenship application fee from 700 to 550 Euros, with a €200 fee payable if a failed applicant sought a re-examination of their case. In addition, arrangements were made which sought to standardize the language proficiency test in cooperation with the Ministry of Education, Research and Religious Affairs. In addition, minors with severe disabilities, citizens suffering from chronic mental disorders, and people over 65 years of age were also given the opportunity to acquire Greek citizenship.¹³⁹

The Citizenship Code was amended once again in March 2020.¹⁴⁰ The new Code required applicants to: (1) have a sufficient knowledge of the Greek language; (2) be normally integrated into the economic and social life of the country; and (3) be able to actively participate in the nation's political life (by being familiar with Greek political institutions and political history). A book with information on Greek history, civilization, geography and so on was issued by the Ministry of Interior especially for foreigners wanting to apply for naturalization.¹⁴¹

The adoption of Law 4735/2020 changed the naturalization system through the introduction of Greek Language Examinations.¹⁴² This law changed the naturalization process completely through the introduction of compulsory exams testing applicants' knowledge of the country's history and culture; previously, foreigners had only had to take an oral examination before the naturalization committee. Under the new rules, the foreigner takes two exams, the first written and the second an oral interview. The exams are held twice a year and the dates are set by the Ministry of Interior.

In addition, a Ministerial Decision (2984/2021) established specific and very strict economic criteria for the first time. The Decision clarifies that a foreign national who wishes to become a Greek citizen must prove that he/she has an annual income that ensures an adequate standard of living without burdening the country's welfare system. Saying that, on the basis of the current minimum wage, an adequate standard of living means in practice that an applicant's annual income must be equal to, or exceed, the amount of 7,800 euros. Applicants must demonstrate this income, not only for the previous year, but for all the years of prior legal residence required for the naturalization application.

¹³⁸ 2021 Statistics, Ministry of Interior, Special Secretariat for Citizenship, available at: <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2022/09/20220722-StatistikaStoixeia2021.pdf>

¹³⁹ MDPTM - Ministry of Digital Policy, Telecommunication and Media (2019), Newsletter on the Refugee-Migration Issue, No 5 (January – December 2018). Available at: <https://infocrisis.gov.gr/3990/newsletter-on-the-refugee-migration-issue-no-5-january-december-2020/?lang=en>

¹⁴⁰ Prior to the amendment, refugees could apply for citizenship on condition that *inter alia* they had been lawfully resident in Greece for a period of 3 years. The amended legislation has increased this period to 7 years (Article 36, Law 4674/2020), which is comparable with the time required for foreigners residing in Greece on other grounds, available at: <https://asylumineurope.org/reports/country/greece/content-international-protection/status-and-residence/naturalisation/>

¹⁴¹ Ministry of Interior, Directorate of Citizenship, *Greece as a Second Homeland: Book of information on Greek history, geography and civilisation*, available in Greek at: <https://bit.ly/2UUf4A0>.

¹⁴² Law 4735, available at: https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2021/01/202010_4735.pdf (in Greek)

In the case of recognized refugees, the minimum period of lawful residence required prior to submitting an application for citizenship was increased from 3 to 7 years, with the introduction of a €100 submission fee.¹⁴³ The applicant must undergo both a written test and a new form of interview at which a committee determines whether the applicant is adequately integrated into the economic and social life of the country based on specific rules, common standards, and a unified methodology compiled by the National Transparency Authority (NAC) in the form of a multi-page Practical Interview Guide.

Racism and Xenophobia

According to the 2021 Annual Report published by the Racist Violence Recording Network (RVRN), 72 incidents of racist violence were recorded in 2021.¹⁴⁴ In 28 incidents, migrants, refugees or asylum-seekers were targeted due to their national origin, religion or colour, or human rights defenders due to their association with refugees and migrants. In three out of 36 incidents, LGBTQI+ refugees were targeted due to their sexual orientation and gender identity. On the basis of the Network's recordings, 2021 was the first year since its establishment that no incidents of organized violence against refugees and migrants by far-right groups were recorded.¹⁴⁵

The years 2019-2022 witnessed a significant increase in the number of reports and testimonies relating to irregular forced returns (push-backs) occurring at Greece's sea and land borders, creating space for racist trends and behaviours.¹⁴⁶ Human-rights groups have claimed that Greek authorities routinely round up and expel migrants without permitting them to complete asylum requests, often in an indiscriminate and violent way, and there is mounting evidence gathered by migrants and reporters to back these accusations up. Greek authorities have also been accused of pushing back migrants in flimsy dinghies in the Aegean Sea, sometimes disabling the engines and leaving the migrants to drift back into Turkish waters. This crisis, together with a similar standoff between Greece and Turkey last year in which asylum seekers found themselves caught in the middle, has laid bare a growing gulf between the treatment European laws and norms require asylum seekers to receive and the reality on the ground.

In a populist move designed to pass the message that foreigners are taking over Greek schools, a Greek lawmaker from the ruling conservative New Democracy party caused turmoil in September 2021 when he re-tweeted an article that made public a list with the names of "foreign" underage children in a kindergarten. This incident caused the Prosecutor's Office of First Instance to launch a preliminary investigation into who leaked the list and how.¹⁴⁷

¹⁴³ AIDA Report, p. 24, available at: [AIDA-GR_2021update.pdf](#)

¹⁴⁴ 2021 Annual Report, Racist Violence Recording Network, available at: https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2022/09/ETHSIA-EKTHESH-2021_ENG_fn.pdf

¹⁴⁵ Ibid, p.6.

¹⁴⁶ E.U. Interpreter Says Greece Expelled Him to Turkey in Migrant Roundup, The New York Times, December 2021, available at: https://www.nytimes.com/2021/12/01/world/europe/greece-migrants-interpreter-expelled.html?campaign_id=51&emc=edit_mbe_20211201&instance_id=46649&nl=morning-briefing%3A-europe-edition®i_id=73352426&segment_id=75736&te=1&user_id=568e73d5bb8af1698f2f1d926f5f698a

¹⁴⁷ Unprecedented racism incident puts Greek PM to the test, Euractiv, September 2021, available at: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/unprecedented-racism-incident-puts-greek-pm-to-the-test/

In May 2021, the CoE commissioner for human rights urged the Greek authorities to investigate allegations of migrants being pushed back and mistreated, to ensure an enabling environment for NGOs, and to improve reception conditions.¹⁴⁸

Upon the introduction of Law 4825/2021 (in September 2021) on “*reforming of procedures for deportations and returns of TCNs, attracting investors and digital nomads, issues of residence permits and procedures for granting international protection, provisions relating to the competence of the Ministry of Immigration and Asylum and the Ministry of Citizen Protection and other urgent provisions*”¹⁴⁹, the CoE commissioner for human rights raised the alarm, arguing that the law undermines the right to asylum and weakens safeguards against detention and return, while increasing the risk of persecution or other human rights abuse.¹⁵⁰ In the letter the CoE commissioner urged the Hellenic Parliament to align its deportations and return bill with human rights standards.¹⁵¹

In March 2021, three UN special rapporteurs addressed a joint letter to the government expressing concern about the 2020 regulations hampering the work of NGOs focused on asylum and migration.¹⁵² Furthermore, the European Commission rule of law report expressed concern about the narrowing space in which civil society groups can work with migrants and asylum seekers.¹⁵³

In 2021, the European Court of Human Rights issued interim measures vis-à-vis at least thirteen cases regarding the living conditions of vulnerable people trapped in migrant camps on the Aegean islands; the Court requested both the urgent transfer of individuals and their families into safer accommodation, and their being granted immediate access to urgently needed medical care.¹⁵⁴

In a landmark decision in January 2021, the European Committee of Social Rights found Greece in violation of the rights of children asylum-seekers, citing inadequate, unhealthy and dangerous living conditions, homelessness, and inadequate access to healthcare and education.¹⁵⁵

¹⁴⁸ Greek authorities should investigate allegations of pushbacks and ill-treatment of migrants, ensure an enabling environment for NGOs and improve reception conditions - Commissioner for Human Rights, Council of Europe, May 2021, available at: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/greek-authorities-should-investigate-allegations-of-pushbacks-and-ill-treatment-of-migrants-ensure-an-enabling-environment-for-ngos-and-improve-recept>

¹⁴⁹ [Κατατεθέντα Σχέδια/Προτάσεις Νόμων \(hellenicparliament.gr\)](https://www.hellenicparliament.gr)

¹⁵⁰ [Comments_DeportationBill.pdf \(rsaegean.org\)](#) & [World Report 2022: Greece | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#)

¹⁵¹ [Greece's Parliament should align the deportations and return bill with human rights standards - Commissioner for Human Rights \(coe.int\)](#)

¹⁵² <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26314>

¹⁵³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_greece_en.pdf

¹⁵⁴ [World Report 2022: Greece | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#)

¹⁵⁵ [Decision on the merits: International Commission of Jurists \(ICJ\) and European Council for Refugees and Exiles \(ECRE\) v. Greece, complaint No. 173/2018 \(coe.int\)](#)

7. Ukrainian Refugees

Persons who were permanently resident in Ukraine and fled the country after 24 February 2022 are entitled to temporary protection in the EU with a 90-day visa being provided on entrance.¹⁵⁶ Under this regime, Ukrainian citizens can enter Greece with their passports and immediately apply for temporary protection. This protection is granted to all applicants without an assessment process. With an initial duration of 12 months, it may be extended for a further six or twelve months, depending on how the conflict and hostilities develop. The temporary protected persons are issued the relevant “residence” permit shortly after application, and it provides the holder with working rights, a TIN, and a social insurance number.

By September 2022, a total of 19,783 temporary protection permit cards had been issued to displaced Ukrainians, of whom 69% were women and 31% men.¹⁵⁷ Between March and September 2022, a total of 31,783 Ukrainian citizens arrived in Greece (Table 35).

Table 35: Arrivals of Ukrainian citizens in Greece

Number of Ukrainians arriving in Greece	March 2022	April 2022	May 2022	June 2022	July 2022	August 2022	September 2022	TOTAL
	14,630	7,759	8,699	n/a	224	240	231	31,783

Source: Monthly Information Notes published by the Ministry of Migration and Asylum

According to the data provided by the Ministry of Migration and Asylum in September 2022, a grand total of 75,942 Ukrainians had arrived in Greece since the start of the war and 20,135 applications for temporary protection had been submitted.¹⁵⁸

By decision of the Minister for Immigration and Asylum, the examination of applications for the renewal of residence permits under Articles 16 and 20B of Law 4251/2014 submitted by citizens of the Russian Federation and of Belarus, including their family members, and the issuance of decisions on pending applications, were suspended.¹⁵⁹ New applications for the granting of residence permits by citizens of the Russian Federation and Belarus who fall into the "business executives" category under the terms of article 17 of Law 4251/2014, as well as applications for the renewal of residence permits by such individuals, were also suspended.¹⁶⁰

¹⁵⁶ In Greece, the Presidential Decree 80/2006 on the temporary protection has been activated by the recently (March 2022) issued Ministerial Decision (Protocol No. 131035).

¹⁵⁷ [Information Note on Asylum September 2022](#), Ministry of Migration and Asylum, page 13.

¹⁵⁸ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, September 2022, available at: <https://migration.gov.gr/en/notis-mitarakis-14-simeia-veltiosis-sti-diacheirisi-toy-metanasteytikoy-i-ellada-echei-synora-kai-ta-prostateyoyme/> (in Greek)

¹⁵⁹ Press Release, Ministry of Migration and Asylum, April 2022, available at: <https://migration.gov.gr/en/arsi-anastolis-exetasis-kai-ekdosis-ekkremon-aitiseon-ananeosis-kai-ypovolis-aitiseon-ananeosis-titlon-diamonis-politon-tis-rosikis-omospondias-kai-tis-leykorosias-diatireitai-mechri-neote/>

¹⁶⁰ Press Release, Suspension of Issuance or Renewal of Residence Permits for Investment Purposes for Citizens of the Russian Federation Until Further Notice, Ministry of Migration and Asylum, February 2022, available at:

8. Concluding remarks

This report offers an overview of the most recent trends and developments in international migration flows and policies in Greece. It contains data and policy information pertaining to the whole of 2021 and the first nine months of 2022 which are deemed useful for identifying emerging trends. This report also discusses the characteristics of the immigrant population in Greece, its size and main socio-demographic features, as well as its participation in the labour market. Special attention is paid to the current situation as regards the flows and stock of asylum seekers and irregular migrants through Greek-Turkish sea and land borders in 2021-2022. The report outlines the main developments in migration and asylum policy in 2021-2022 and the challenges facing the country with regard to the governance of migration and integration policies. Special attention is paid to the reception and accommodation of Ukrainians in Greece in 2022.

The report identifies three main trends that have characterized Greek migration governance in 2021-2023: a shift in focus away from humanitarian response and towards security policy; the intensification of border surveillance through the use of advanced technological means; and an emphasis on the management of legal (labour) migration in as a response to Greece's ageing population and declining economic indicators.

<https://migration.gov.gr/en/anastoli-ekdosis-i-ananeosis-adeion-diamonis-ependytikoy-skopoy-gia-polites-tis-rosikis-omospondias-mechri-neoteris/>

187,6 χιλιόμετρα προς την Ευρώπη: από τη Sfax στη Λαμπεντούζα και τη νέα “μεταναστευτική κρίση” στην Κεντρική Μεσόγειο

Συγγραφείς :
Αγγελική Δημητριάδη

Οκτώβριος 2023



The issue

On 16 July 2023, the EU and Tunisia signed a Memorandum of Understanding (MoU) on a new strategic partnership whose main focus is migration. The MoU is a response to the increase in migratory arrivals in Italy since 2022, which peaking in early summer 2023. The policy brief looks at what has led to the 'new crisis' in the Central Mediterranean. It examines the factors that shape migration from Tunisia, which have been in place for some time, and suggests that a variation on recent events—albeit on a different scale—has taken place before, accompanied by somewhat similar variations on Europe's current responses.

The chronicle of a migration 'crisis' foretold?

The coastal towns of Tunisia are a common departure point for ports in Sicily, Calabria, Apulia and Sardinia. Tunisians are joined at sea by Ivorians, Malians and a smaller percentage of people originating from Egypt and the Sudan who have crossed through the border with Libya.

Tunisia is thus both a country of origin and transit for migrants to Europe, with the Tunisians constituting one of the main nationalities arriving in Italy by sea since 2020[1]. The Italian island of Lampedusa is less than 200 kilometres from the Tunisian port town of Sfax, which is the most common departure point. It is closest landfall to the EU and a less expensive and dangerous route than departing from Libya. In addition, smuggling in Tunisia is not controlled by organized criminal gangs to the same extent as elsewhere; in fact, recent research has highlighted the self-organized nature of the journeys made[2], with people pooling resources to buy inflatable rafts and safety vests and undertaking the trip without assistance from smugglers.

The UNHCR has declared a total of 132,146 arrivals in Italy since January 2023, peaking in September with roughly 2000 arrivals daily[3].

The past year has seen a shift in the make-up of the arrivals. Alongside the men who still constitute the largest share of those on the move, we now see more families and unaccompanied minors, as well as single women undertaking the journey to Italy.

The surge in recent months can be attributed to multiple factors which will be discussed below. Some have been in place for some time, including the various challenges sub-Saharan countries continue to face, poor governance in Tunisia, and ongoing instability in Libya. Others, like food shortages, are more recent. Together, pre-existing and recent elements form a complex mix of determinants that shape not only migration from Tunisia but, more broadly, the onward movement from the Africa region to the EU

Visa policy

Since the 1970s, Tunisia has welcomed migration from sub-Saharan countries; the majority of migrants have been French-speaking students who attend public—and, later, also private—universities in the country. Its visa policy is also geared towards attracting people from West African countries who do not need a visa to enter Tunisia (for up to 180 days)[4] and end up remaining in the country as visa-overstayers.

The exact number of migrants in the country today is unknown, though estimates range from around 30,000 to 50,000[5]. Given the poor socio-economic conditions and the absence of protection mechanisms, many are likely seeking to leave.

The reality is that the ease of travel to Tunisia is facilitating its transformation into a transit hub for journeys to Europe. At the same time, the deteriorating economic and political situation in the country is encouraging migrants who have most likely already lived and worked in Tunisia for a few years to choose to leave now.

[1] ASF, ASGI and FTDES, (2022). Etude sur les conditions de séjour et les trajectoires des migrantes tunisiennes rapatriées en Italie, <https://ftdes.net/etude-sur-les-conditions-de-sejour-et-les-trajectoires-des-migrant-e-s-tunisien-ne-s-rapatrie-e-s-en-italie/>

[2] Herbert, M. (2022); Matt Herbert, (2019) 'La mal vie': The routes, drivers and politics of North African irregular migration, Institute for Security Studies.

[3] <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>

[4] Herbert, M. (2022). Losing Hope: Why Tunisians are leading the surge in irregular migration to Europe. Geneva: Global Initiative Against Transnational Organised Crime.

[5] Dimitriadi, A. (September 2022) Migration and asylum in Tunisia: Domestic interests, external influences, and policy outcomes. ASILE project. www.asileproject.eu

Political landscape

Street protests throughout Tunisia in December 2010 against high unemployment, poverty, and political repression resulted in the overthrow of the Ben Ali regime in January 2011. The Jasmine Revolution of 2010 inspired similar protests throughout the Middle East and North Africa which are known as the Arab Spring. Hailed as the first democracy in North Africa, Tunisia had a parliamentary system with a Prime Minister elected by Parliament and a President elected by means of national elections. The latter had a key role to play in issues relating to foreign policy and the military. However, the shift to democracy was not smooth. Political tensions between the different branches of government resulted in the strengthening of the society, which played a prominent role in the debate over a new constitution.

In 2019, President Kaïs Saïed, who ran as an independent (not as a member of a political party), won the national elections. Nonetheless, political instability did not return to Tunisia. A power struggle in 2020 in the National Assembly followed by mass protests and coupled with broad dissatisfaction over the economy and the response to the COVID-19 pandemic resulted in the eventual dissolution of the National Assembly, the consolidation of power in the hands of the President, and a clampdown on civil society. The shift to a fully presidential system was eventually completed in August 2022. Along with the consolidation of power, President Saïed has also begun to systematically imprison opposition figures, shifting Tunisia further away from the democratic transition of the preceding period.

The political crisis has produced instability, but above all disappointment with the lack of socio-economic support, the absence of opportunities, and widespread corruption.[6] This has motivated a segment of the young population, as well as families, to attempt the journey to Europe. In many cases, the decision to leave is also linked to economic factors.

The economy and access to the labour market

The Tunisian economy is characterized by low investment and job creation, high unemployment and informality, a mismatch between skills demand and supply, and the outward migration of high-skilled professionals[7]. Research has found that the restrictions implemented during the pandemic resulted in job losses. Given that many workers were employed in the informal labour market, they had no economic safety net to fall back on and were, in addition, unable to return to these jobs once the pandemic restrictions were relaxed[8]. Although a range of measures have been adopted, the Tunisian economy has had a range of other factors to contend with.

Drought and the worldwide surge in food prices is slowly eating away at an already battered economic system. Climate change has impacted Tunisian agricultural production[9]. A five-year drought has led to reduced harvests, limited water reservoirs, and rising tap water prices. Summer 2023 also saw unprecedented restrictions imposed on drinking water during the night in several cities, in an effort to reduce consumption.

All of this is unfolding on top of the recent (in comparison to other factors) food supply problems the country is facing as a result of Russia's war of aggression in Ukraine. Tunisia is highly dependent on wheat produced in Ukraine, as well as on fertilizers, and the global price rises have affected food security in the country as well as agricultural production[10].

Beyond the poor economic prospects, there is also the question of accessing the labour market. Due to the absence of a Tunisian migration and asylum system, the majority of those who enter (either through visa waiver or irregularly) are unable to regularize their stay (even if they are asylum seekers) and thus enjoy access to the formal labour market. Marginalized and often exploited, many people decide to continue their journey onwards to another destination, this time in Europe.

Racism

If the aforementioned challenges and disruption impact the decision of Tunisians and migrants to leave the country, for sub-Saharan Africans there is an added factor: racism and an increase in incidents of racist violence.

[6] Herbert, M. (2022)..

[7] <https://www.oecd.org/economy/tunisia-economic-snapshot/>

[8] Herbert, M. (2022).

[9] Herbert, M. (2022)

[10] ICMPD (2022). "Fine-Grained: Exploring the link between food security and migration in Tunisia." Vienna: ICMPD.

On 21 February 2023, in a national security council meeting, President Saïed spoke of “hordes of illegal migrants” whose presence in Tunisia he called a source of “violence, crime and unacceptable acts.”[11] His statements were the spark that set long-simmering social discontent alight. The anti-Black racism escalated into physical attacks against migrants, students and asylum seekers, particularly in the coastal town of Sfax, one of the main urban centres and departure points for migrants. Tensions had been brewing for some time, according to several media reports. The death of a Tunisian man amidst clashes between migrants and Tunisians[12] was the spark. In response, the security forces arbitrarily detained and deported hundreds of migrants to Tunisia’s borders with Algeria and Libya.

Although Tunisia has traditionally been considered a safe destination for migrants and asylum seekers from the region, this can no longer be taken for granted. As attacks and racism against a section of the population increase, it is to be expected that some will seek to move on to Europe.

An incomplete asylum system

The aforementioned issues impact disproportionately on asylum seekers in Tunisia,

Despite being a party to the 1951 Refugee Convention as well as to the 1969 AU Refugee Convention, Tunisia does not have a national asylum system in place.

The right to asylum, is enshrined in the Tunisian Constitution of 26 January 2014, which stipulates that: “The right to political asylum shall be guaranteed as prescribed by the law. It is prohibited to surrender persons who have been granted political asylum”[13]. However, the law has yet to be approved by Parliament, and has in effect been pending since 2014[14]. Instead, the Tunisian state has outsourced the asylum determination procedure to the UNHCR since 1992, and this is all-encompassing, i.e., the reception of asylum applicants is also under the mandate of the UNHCR. Applications take a long time to process—from several months to a year[15]—due to the limited staff available. Resettlement places from Tunisia are extremely limited, meaning that asylum seekers remain in the country indefinitely without basic access to goods, services, and opportunities.

There is little evidence that the asylum law will be signed anytime soon. This is largely due to Europe’s efforts at externalizing its migrant and asylum seeker processes, with various proposals involving offshore processing and camps in third countries centring on Tunisia. However, the country has made it clear that it will not agree to serve as a processing space for asylum seekers en route to the EU[16]. This is why it is unwilling to continue with asylum reforms that would render it a safe third country for EU member states[17].

From 2011 to 2023

In the spring of 2011, some 25,000 migrants, most of them young Tunisian men, arrived in Lampedusa in small boats after massive protests ousted Tunisia’s long-time dictator Zine El Abidine Ben Ali.

After some 4,000 migrants arrived in Lampedusa in the space of a week in March 2011, Italy offered to send police liaisons to Tunisia to facilitate border controls; Tunisia refused. The Italian interior minister at the time referred to the arrivals as a “biblical exodus”. By April, around 20,000 Tunisians had disembarked on the island of Lampedusa. Italy proceeded to issue temporary papers to those already on the island, but made a deal with Tunisia to deport any new arrivals. The assumption on the Italian side was that the Tunisians would move to France. As migrants were transferred to the Italian mainland, and began seeking ways to reach the French border, France shut down trains from Italy, reinstated border controls, and sparred with Italy over responsibility-sharing.

Italy declared a ‘state of emergency’ in the early phase of arrivals in 2011, and on 5 April 2011 signed an “exchange of notes” with Tunisia. The agreement envisaged active cooperation between the two nations, both to prevent

[11] https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2023/02/23/in-tunisia-president-kais-saied-claims-sub-saharan-migrants-threaten-country-s-identity_6016898_124.html

[12] <https://www.reuters.com/world/africa/tunisian-killed-clashes-with-migrants-after-days-tension-coastal-city-2023-07-04/>

[13] Constitute Project. Tunisia 2014. https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014?lang=en

[14] VERON, P. (2020, NOVEMBER 24). Tunisia: Possibilities for reform and implementation of migrant reception and protection. ECDPM.

<https://ecdpm.org/publications/tunisia-possibilities-reform-implementation-migrantreception-protection/>

[15] Dimitriadi, A. (September 2022)

[16] Abderrahim, T., Knoll, A. (2017). EU-Tunisia cooperation on migration: conflicting agendas? ECDPM Talking Points blog. <https://ecdpm.org/talking-points/eu-tunisia-cooperation-migration/>

[17] Dimitriadi, A. September 2022

irregular arrivals in Italy and to repatriate those who arrived after the agreement.[18] The EU sought to support Tunisia's nascent democracy and institutions, to provide equipment and training to improve border controls[19], and to address irregular migration, offering funding.

Leap forward thirteen years and some reactions are eerily familiar. In April 2023, Italy declared a 'state of emergency' which permits inter alia the rapid dispensation of funding (5 million euros) to create new structures for processing and forced returns. A Memorandum of Understanding with Tunisia was signed, and when arrivals peaked in late August, President Meloni invited the President of the European Commission to visit Italy in order to stress that this is a European, rather than an Italian, challenge. The Commission proposed a 10-point plan centred on reducing departures as well as combatting migrant smuggling, and announced that funds will be released to boost Tunisia's border controls[20] among other commitments.

The French interior minister, Gérald Darmanin, said that France would strengthen the border between Menton and Ventimiglia in Italy to prevent irregular migration, in a repetition of the 2011 reaction. A less surprising voice of dissent came from Poland, which immediately rejected the European Commission's 10-point plan for Lampedusa, which includes the redistribution of arrivals to EU member states before they are ultimately returned to their countries of origin[21].

Some reactions were also different. Germany—in a rare break from its traditional solidarity stance—has announced that it will pause its participation in the 'voluntary solidarity' mechanism in accordance with which asylum seekers were selected for transfer to Germany upon disembarkation. Germany's Federal Police reported 14,701 irregular border crossings in August, with a total of 70,753 irregular entries recorded in the first eight months of the year. But it was not just the increase in arrivals that led to this response. Germany is growing concerned over Italy's unwillingness to implement the Dublin Regulation[22], another common problem among the EU member states in the southern Mediterranean that seek solidarity but often face difficulties in upholding existing arrangements.

The biggest difference is that unlike in 2011, when the Commission did not consider the arrival of 25,000 migrants to constitute a "crisis", this time the Commission and Member States not only labelled events the new "crisis" in the Mediterranean, they also endorsed measures to address it. This may also be evidence of Italy's growing influence on European immigration policy.

Italy's new measures (as of 18 September 2023) lengthening the time of detention (up to 18 months) until repatriation can take place were passed with little criticism from its European peers. Italy has also utilized the influx from Tunisia to push for stricter language on migrant rescue missions by NGO boats and on human rights guarantees for migrants under the Crisis Regulation currently being negotiated in the Council[23]. Germany, one of the staunchest supporters of the human rights obligations in the Pact, has dropped its veto, despite initially criticizing the reduction in guarantees for unaccompanied minors.

Across the EU, there is concern over what are perceived as multi-crises in the neighbourhood and their potential knock-on effects on migration. Thus, unlike 2011 and despite the initial divergence, member states now appear willing to come together in support of tighter rules and restrictions at the external borders as well as outsourcing the responsibility for migration management to Tunisia and beyond.

Thinking of the bigger picture

By 2047, according to the Institute for Security Studies[24], Africa is expected to account for a quarter of the world's population, but less than six percent of the global economy. It remains a region plagued by poor governance, unrest and conflicts, and is susceptible to climate change. The United Nations estimates that more than 43 million people need humanitarian assistance in the Horn of Africa, across Ethiopia, Kenya and Somalia, largely as a result of the drought that has been ongoing for three years[25]. In the Sahel region[26], nine coups (two attempted,

[18] Campesi, G. (2011). Arab Revolts and the Crisis of the European Border Regime. Manufacturing the emergency in the Lampedusa Crisis, Migration Working Group 25th May 2011 Discussion paper <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201011/5-25-Campesi.pdf>

[19] ABDERRAHIM, T. (2021, JUNE 28). Walking a Tightrope in Tunisia: The Aspirations and Limitations of Migration Policy Reform. DGAP Report No 12. <https://dgap.org/en/research/publications/walking-tightrope-tunisia>

[20] Dimitriadi, A. (2022)

[21] <https://www.aa.com.tr/en/europe/poland-says-it-will-not-accept-eus-lampedusa-migration-plan/2996506>

[22] <https://www.dw.com/en/germany-suspends-migrant-intake-from-italy/a-66802523>

[23] <https://www.politico.eu/article/italy-germany-migration-deal-pull-break-compromise/>

[26] It includes the West African states of Mali, Niger, Burkina Faso and Mauritania

seven successful) have taken place over a period of three years, with the latest in Niger in July 2023. The socio-economic impact of the coronavirus pandemic and the geopolitical effect of the war in Ukraine further complicate the regional outlook for peace.

Current data indicates that most African migration occurs within the continent as migrants seek employment opportunities in neighbouring countries.

All the above are critical factors that shape the potential for migratory movement. This does not mean that everyone will migrate. There is ample evidence to show that aspirations to migrate do not always lead to decisions to migrate[27]. The push factors alone are not sufficient triggers for migration to occur. Some will opt to move in search of a better life, both within the Africa region and beyond. Current data indicates that most African migration occurs within the continent as migrants seek employment opportunities in neighbouring countries[28]. Though reports and discourse highlight displacement and irregular migration from Africa to Europe, recent findings indicate that 80 per cent of Africans thinking about migration have no interest in leaving the continent (IOM, 2017) and no intention of moving permanently[29]. However, those who will seek to migrate and do not have sufficient financial capital are highly likely to end up in one of the North African countries and try to cross the Central Mediterranean.

In her State of the Union speech in September 2023, the President of the European Commission Ursula von der Layen, stated that “We will decide who comes to Europe and under what circumstances, not the smugglers.” It is a sentiment that reflects current European policies, but oversimplifies a complex reality. Smuggling is a business model based on demand and supply, and in the end it is the people on the move who decide to utilize smugglers under specific circumstances[30]. This reduces neither the risks nor the criminal aspects of smuggling operations, but it does mean that to address irregular migration, we must first address the main drivers that facilitate and/or force movement.

Tunisia is one in a long list of countries in Europe’s neighbourhood where movement is complex and driven by different factors. Rather than seeking to apply ‘European’ responses to a non-European issue[31], perhaps it is time to consider alternative toolboxes and approaches, including genuine North to South partnerships.

[28] International Organization for Migration (IOM) (2017). African migration to Europe: How can adequate data help improve evidence-based policymaking and reduce possible misconceptions? Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) Data Briefing Series, No. 11. <https://publications.iom.int/books/global-migration-data-analysis-centredata-briefing-series-issue-no-11-november-2017>.

[29] International Organization for Migration (IOM) (2017).

[30] Campana, P., Gelsthorpe, L. Choosing a Smuggler: Decision-making Amongst Migrants Smuggled to Europe. *Eur J Crim Policy Res* 27, 5–21 (2021). <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09459-y>;

[31] Dimitriadi, A. (2022). The EU-Southern Neighbourhood Relationship in Transition: From ‘Closed’ to Semi-Open Borders in the Mediterranean? *IEMed Mediterranean Yearbook*. <https://www.iemed.org/publication/the-eu-southern-neighbourhood-relationship-in-transition-from-closed-to-semi-open-borders-in-the-mediterranean/>



Πρόγραμμα Μεσογείου

Υδροδιπλωματία και το πλέγμα τροφίμων, νερού και ενέργειας: Ώρα για μια ολιστική προσέγγιση ειρήνης και συνεργασίας

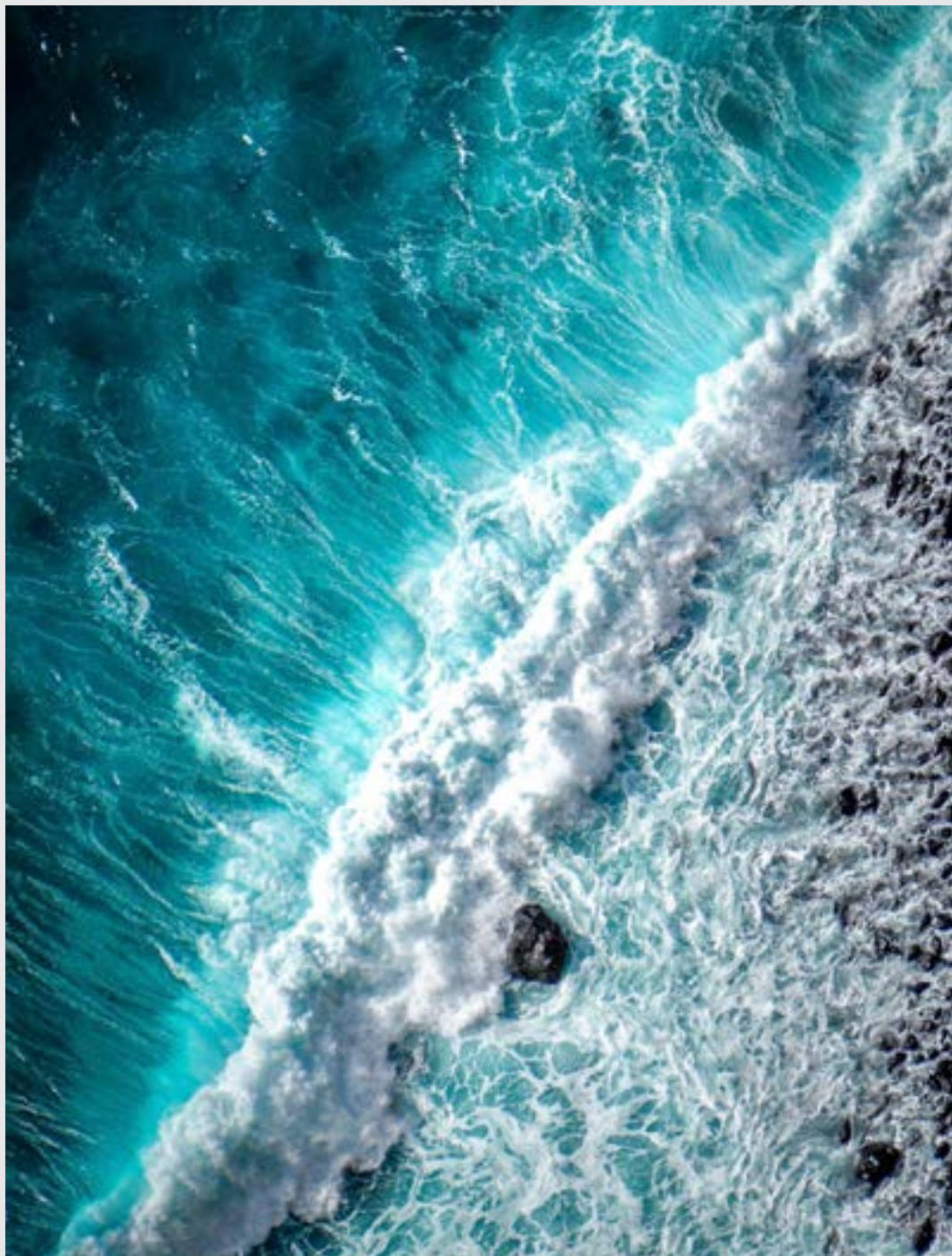
Δώδεκα χρόνια εμφυλίου πολέμου στην Συρία: αναζητώντας έναν ρόλο για την Ελλάδα

Εντατική διπλωματία: Ελληνική εξωτερική πολιτική στην Λιβύη

Υδροδιπλωματία και το πλέγμα τροφίμων, νερού και ενέργειας: Ώρα για μια ολιστική προσέγγιση ειρήνης και συνεργασίας

Συγγραφείς :
Fadi Comair

Φεβρουάριος 2023



Transboundary Waters in the Eastern Mediterranean and Middle East Region: Safeguarding a Cultural Heritage

Since the beginning of human history, most human activities have relied on water as a vital resource inseparable from any form of life. Today, ensuring water security globally and in the EMME region specifically has become a matter of urgent concern. The rapid social and economic development in the world is leading to increased levels of water stress that point to potential water crises. Water stress occurs when the demand for water exceeds the water available, taking into consideration its quality and quantity¹. It is predicted that by 2050, global water demand in terms of withdrawal will have increased by at least 55 %, threatening most regions with water stress and food insecurity².

Nowadays, sustainable development and our well-being depend on this resource and our access to it. Rapid social and economic development in the world is leading to huge water stress and warning of a potential hydraulic scarcity that could shake and threaten our existence; for instance the United Arab Emirates and Qatar have about 2- 3 days of fresh water and Bahrain, Kuwait and Saudi Arabia rely almost entirely on desalinated water.

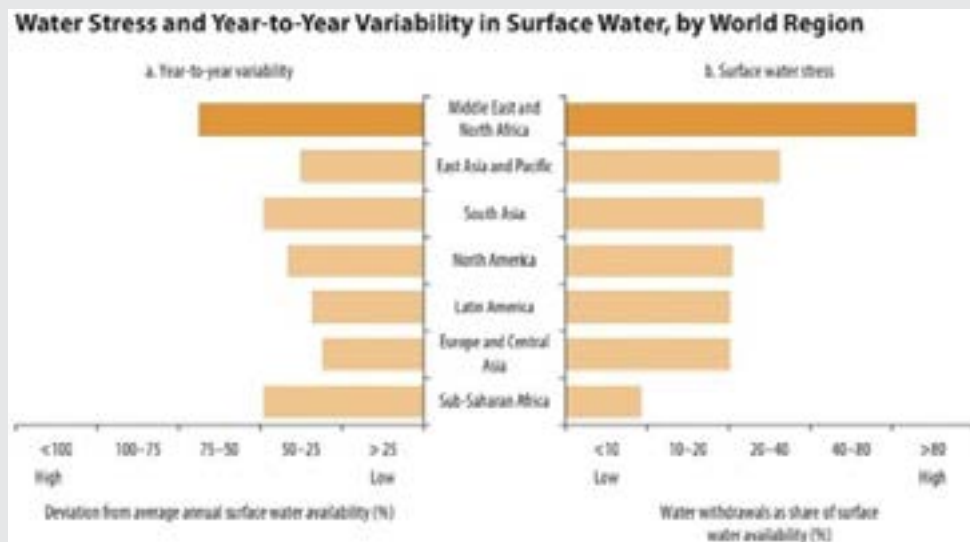


Figure 1 World Bank: water stress and year-to-year variability in surface water, by world region

Within the EMME region, the problem of water scarcity and increased water stress appears with acuity in the southeast countries of the Mediterranean basin, where water resources are naturally limited, and especially in the Middle East. Water masses (seas and rivers), considered as the basis of civilization, are of particular importance in the EMME region. While climate change's impact in the region is already limiting the supply of freshwater, water consumption is expected to increase.

In this context, as the most vital and strategic natural resource, water can serve as an instrument of either domination or cooperation. In fact, transboundary waters in this region are a source of cross-border water management challenges and therefore generate interstate diplomatic tensions. Today, its main rivers—the Jordan, Orontes, Nahr El Kebir, Tigris, Euphrates, and Nile—are subject to political, societal, and ecological tensions.

¹ <https://www.eea.europa.eu/archived/archived-content-water-topic/wise-help-centre/glossary-definitions/water-stress>

² https://www.un.org/waterforlifedecade/water_and_sustainable_development.shtml

Water courses which constitute part of the natural heritage of the planet Earth are at risk. The challenges to be overcome are not only linked to the resolution of political issues; in fact, they mostly concern the mismanagement of the “Water-Energy-Food” nexus, which is defined as the inseparable bond between water resources and the energy and food sectors. In fact, the use of water is not without cost and the anthropogenic water cycle utilizes at least 15% of total energy consumption, with this proportion steadily increasing in all countries. Conversely, it takes water to produce energy, whatever the technique used for its production. The International Energy Agency estimates that energy is responsible for 10% of global water withdrawals³. The food production chain consumes approximately 30% of global energy demand, which explains the impact the price of energies has on that of food.

The unilateral management of transboundary basins, including the failure to adopt a nexus approach to basins management, causes disruptions in the interconnection of the water-energy-food triptic and leads to the degradation of ecosystems and natural heritage. Alternatively, in practice, taking into consideration the interdependencies between water, energy and food entails monitoring the uses of water, energy and food with the aim of ensuring the sustainability of the resources. It also entails adapting strategies and governance structures towards greater integration and coherence through the creation of synergies at all levels.

The «Water-Energy-Food” nexus is a global approach for a global problem. It allows the problems of each of the three areas—water, energy and food—to be treated by integrating their effects on the other two. This concept is based on a simple fact: the water resource is scarce, while high energy prices, the population and the needs of agriculture are putting increasing pressure on water resources. Taking this vital interdependence into consideration can foster regional cooperation on transboundary water management and lead to an approach that is better suited and adapted to the socio-economic and environmental challenges facing the region.

As a result of the failure to adopt such an approach to basins, tensions and conflicts have recently reignited in the region: the Grand Ethiopian Renaissance Dam constructed on the Nile basin is creating tensions between Egypt, Ethiopia, and Sudan. The water shortages hitting Iraq are also heavily impacted by policies undertaken by Turkey along the Tigris and Euphrates rivers. Adding to the increased impacts of climate change on the water cycle, the effects of the mismanagement of these rivers are threatening their ecosystems and indeed their very existence. The Jordan river and the gradual disappearance of the Dead Sea provides a striking example.

The Dead Sea constitutes the end discharge location of the Jordan River basin. A saltwater lake of about 640km², it has lost one third of its surface area over the last fifty years due to unsustainable approaches to its management. As a result, the level of the Dead Sea is decreasing by an average of 90 cm per year. The shrinking of the Dead Sea also creates a geological problem: huge sinkholes found in the villages and touristic sites on the riparian coasts. There are more than 5500 of them today, while there were none 40 years ago.

There are also examples of cooperation between riparian states that could serve as examples of best practices—on the Orontes River between Lebanon and Syria, for instance, or the cooperation over the Drin River, both of which will be looked at in depth below.

Water is thus at the heart of the diplomatic concerns of the region's various governments. Given the presence of key geopolitical concerns in the Near East, regional hydro-diplomatic cooperation is necessary to ensure fair sharing of the resource and to avoid additional tensions and conflict. Innovative approaches to dealing with vital and strategic issues are urgently needed

in a region faced with compounded crises that are different in nature and scale and involve different actors. The hydrodiplomacy framework and its water-energy-food nexus approach not only suggest solutions for overcoming the urgent crises that are already hitting the region, they actually point to the concrete and concerted smart actions that are already being undertaken to tackle the multiple environmental, economic, political, and societal challenges. This paper provides an overview of the current global situation regarding water security and specifically tackles the situation in the EMME region, focusing on the role the hydrodiplomacy framework and water-energy-food nexus approach can play in overcoming the effects of climate change and managing the overlapping crises hitting the

³ (World Energy Outlook, 2016).

region. Best practices are showcased that practically illustrate the successful implementation of hydrodiplomacy using modern technologies and new approaches focused on sustainability, efficiency, and human dignity. Drawing on recent studies which looked at the EMME region, the chapter concludes with recommendations regarding broader policy implications and measures targeted at youth and female empowerment. Overall, building and investing in hydrodiplomacy and the nexus approach can help countries in the EMME region to absorb external and internal shocks through the efficient management of their water resources. As a way forward, current and future opportunities are presented for a coordinated international and regional response to the climatic and environmental challenges facing societies globally and the EMME region specifically.

Water resources in the Eastern Mediterranean and Middle East (EMME) region: an overview

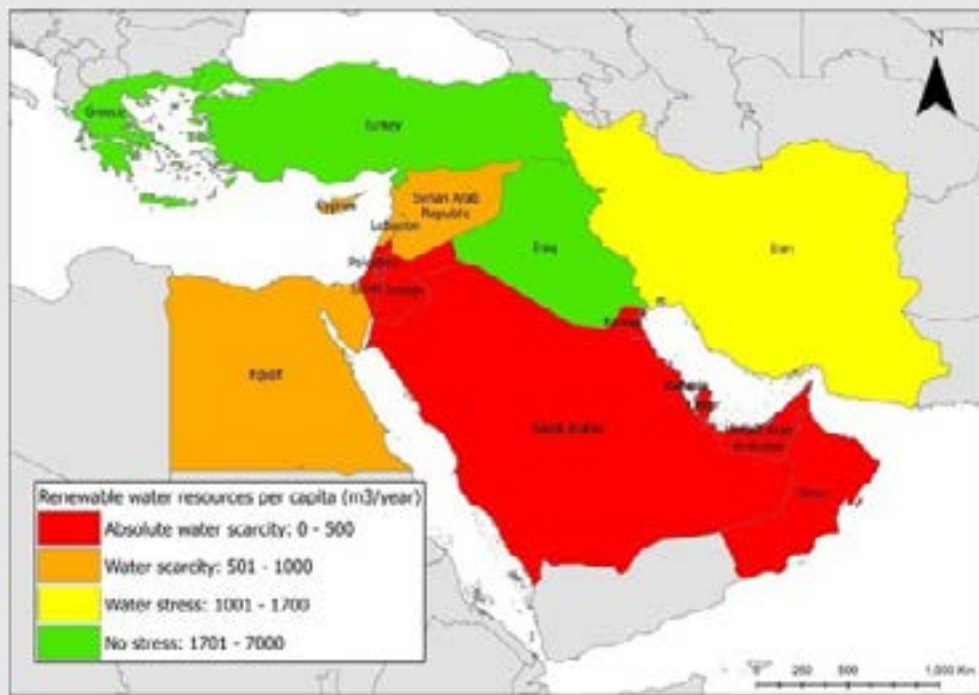
With reference to water scarcity, it is useful to consider the EMME region as a whole. Today, nine of the seventeen EMME countries are below the absolute water scarcity threshold of 500 m³/year per capita, including all six countries in the Gulf region, Jordan and Palestine. Four others—Cyprus, Egypt, Lebanon and Syria—are below the scarcity threshold of 1,000 m³/year per capita. This places nearly 200 million people under conditions of water scarcity. Greece, Iraq, Iran and Turkey are currently the only countries above the water scarcity threshold⁴.

In fact, the Middle East is considered to be the world’s most water-scarce and food-import- dependent region⁵. The increasing demand on water resources, their declining quality, as well as the mismanagement of basins are causing many challenges in the region. The Middle East is suffering a depletion of its water resources and alarming water stress. This situation hinders the sustainable development of this region. The total volume of surface water resources in the Arab countries is estimated at 277 billion m³ of water per year, 43% of which originate in the Arab territories themselves, the rest being from territories outside the region.

Given river geography, cooperation over transboundary rivers involves additional regional actors like Turkey, Ethiopia, and Israel. The management of tensions and conflicts thus entails the management of political and sensitive diplomatic environments in addition to technical and scientific issues. Therefore, given the complexity and fragmentation that characterizes the regional setting, shifting paradigms has become a necessity when dealing with water management.



Source: FAO, 2021
Figure 2: Share of total renewable water resources originating outside each country



Source: FAO, 2021
Figure 3 Renewable water resources in the EMME region

The countries of the Levant, which represent a population growing at a rate greater than 2.8 %, have only a small percentage of the fresh water available in this region. In most countries on the southern shore of the Mediterranean, the average amount of water per capita is less than 1000 m³ per year, while the world average is 7000 m³ per year. It should be noted that on the Mediterranean edge, 180 million inhabitants live with less than 1000 m³ per year per inhabitant and 80 million people face a shortage with less than 500 m³ per year per inhabitant. Furthermore, the average in Arab countries does not exceed 700 m³ per person per year, which is the lowest worldwide (Fig. 3).

Consequently, the water needs to increase exponentially due to the demographic explosion, the effects of climate change, and increasing urbanization. In addition, the fragmented management of this resource compromises the socio-economic development of certain countries in the Near East characterized by an increased demand for water despite a limited, random, and poor-quality water supply resulting from pollution phenomena. Climate change's negative impact on the water cycle is pushing countries to use new technologies. To offset the high water demand, countries in the Middle East have shifted to non-conventional resources, one of which is desalination. Desalination is a very good substitute, but it is also very costly and energy consuming (1.7 kw/m³).

The Gulf Arab States spend about 30% of their energy production on desalination. Focusing on a water-energy-food nexus approach to planning in the region could help increase efficacy and efficiency and ensure food security for future generations. For example, under the international umbrella of the Sustainable Development Goals (SDG) set by the United Nations, this approach is well-established through SDG 2 (zero hunger), SDG 6 (water and sanitation), and SDG 7 (affordable and clean energy). A better integration of national regional and international policy approaches is needed, and the EMME region continues to be a hotspot for unsustainable water use. The Integrated Water Resources Management introduced by the Global Water Partnership⁶ establishes a set of legal and institutional "horizontal" organizing elements that pertain to governance and policy. These include good governance, effective public and private partnerships, the introduction of "water codes" for sustainable water consumption, and demand.

⁶ <https://www.gwp.org/en/GWP-CEE/about/why/what-is-iwrm/>

The EMME region: a hotspot of unsustainable water use

Today more than ever, the availability of transboundary water resources is a factor of tension and conflict, especially since nearly 40% of the world's population live in transboundary river and lake basins. At the level of these cross-border basins, we find heightened tensions and conflicts due to the inequitable sharing of resources and the deteriorating quality of the water.

Specifically, the major transboundary river basins in the EMME region are subject to increased tensions resulting primarily from inequitable sharing, amplified by the impacts of climate change, as well as competition for use and over control of shared water resources. First of all, climate change has reduced rainfall. According to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) forecast, there are significant projected reductions in rainfall and snowfall in some areas by the end of the century. Climate change effects are also intensifying floods and droughts, shifting precipitation patterns and fueling rising sea levels⁷.

According to a recent report from the Eastern Mediterranean and Middle East Climate Change Initiative, studies have overwhelmingly shown that throughout the EMME region, changes in precipitation are magnified in water resources, causing hydrologic droughts, reducing streamflow and groundwater recharge, amplifying water-quality problems, and resulting in dramatic increases in reservoir risk levels for water supply and energy production⁸.

The above result in unsustainable water use if no action is taken to adapt to and mitigate these changes. In this context, the countries that share major transboundary basins in the EMME region such as the Nile, Jordan and Tigris-Euphrates basins are subject to many challenges including unilateral water resources management, water scarcity, and environmental degradation leading to food insecurity.

The Nile Basin:

The Great Ethiopian Renaissance Dam, which is being built and fully funded by Ethiopia on the Nile, has a reservoir capacity of 60 billion cubic meters with a hydroelectric production capacity of 7000 MW (three times that of the Aswan dam). The storage that Ethiopia intends to build up in 3 to 5 years will directly affect Egypt. Such a large reservoir represents 80% of the annual flow of the Blue Nile and would reduce the downstream Nile flow by at least 25%. Despite ongoing negotiations over the last four years, the countries have as yet failed to reach a consensus.

The Case of the Tigris and Euphrates:

The two main water flows in the Middle East, the Tigris and Euphrates rivers, both originate in Turkey and are of paramount importance to Syria and Iraq's water supply chains.

Turkey refused to agree to and sign the 1997 UN Convention on Water, thus ensuring that neither Syria nor Iraq would have the higher legal ground in their water politics when it comes to the rights of downstream countries. Turkey could play a pivotal role in the reconstruction of Syria and Iraq through the Grand Anatolian Project (GAP), which could bring about peace and cooperation as in the case of the Orontes basin, an example of successful cooperation based on the UN Convention of 1997.

Furthermore, the control and over-pumping of shared groundwater by several riparian countries is threatening to deplete transboundary aquifers and creating serious tension between riparian states. In addition to this, global changes brought about by the new factor of the COVID-19 pandemic, coupled with climate change effects and the resulting population transfers are causing societal and political instability which poses a greater threat to the region than ever before.

⁷ <https://www.wri.org/water>

⁸Eastern Mediterranean and Middle East Climate Change Initiative Report of the Water Resources Task Force p. 18

Other poor water management practices contribute to the non-sustainable use of water resources, including:

- Drilling deep wells in non-renewable underground (fossil) aquifer and pumping water to supply cities with drinking water and expanding agriculture. The irrigation sector uses around 85% of the region's renewable fresh water, compared with a European average of about 56%. Though depending on the country, irrigation efficiency is very low in the EMME countries, at an average of 30% compared to a world average of 45%.
- This low efficiency is due to the use of old irrigation methods rather than modern methods such as drip irrigation, which consumes 6000m³ of water per hectare instead of 10000 m³.
- Low potable water network efficiency, estimated at 52%.
- The lack of consumption of non-conventional water, such as water reuse, grey water and seawater springs.
- The lack of an integrated Water Information Database Systems for the EMME region.

Responding to the challenge of climate change: regional initiatives

The EMME region is under pressure due to political and military conflicts which are generating mass population transfers, displacing communities in a context of a growing demand for water, energy and food. In parallel, sound water demand management will be further complicated if extreme events resulting from climate change occurs.

A clear legal framework and solid agreements between riparian countries should therefore be envisaged and proposed, with resilient programs and comprehensive policies that tackle climate change effects efficiently.

The adverse effects of managing these resources unilaterally and of failing to include consultation prior to drawing up a policy of cooperation between the riparian countries weigh heavily on the achievement of water peace. This transboundary resource, vital for the socio-economic and sustainable development of nations, is currently at the heart of debates between states in the EMME region, and is now on the agenda of their environmental diplomacy. National, regional, and international actors and institutions including universities, academics, think tanks, the private sector, and civil society organizations have been actively involved in the field of water cooperation since the Paris agreement, which encouraged the participation of a variety of stakeholders and the taking of a bottom-up approach. However, progress is lagging behind, and there is an urgent need to create a new momentum for cooperation and effective synergies between pivotal actors such as researchers and academics.

In this context, a set of initiatives were launched with the aim of producing more coherent and evidence-based policies informed by national, regional and international stakeholders. The Climate Change Initiative (CCI) was launched by Cyprus and approved by the Council of Ministers of the Republic of Cyprus in March 2019. This is a governmental initiative for coordinating regional actions to mitigate and adapt the impact of global warming. The recent report has produced important findings and recommendations. One notable recommendation concerns gender-responsive adaptation policies and identifying the constraints on promoting gender equality in climate change responses⁹.

The Cyprus Institute's Climate Change Initiative in the EMME region

Cyprus' leading role in for tackling the climate crisis was highlighted at the 2nd International Conference on "Climate Change in the Eastern Mediterranean and the Middle East EMME region" staged in October 2021 within the framework of the Cypriot government's initiative for coordinating climate change actions in the EMME. The Climate Change Initiative (CCI) has yielded impressive scientific background work produced by thirteen scientific task forces and around 240 scientists from the EMME region. Effective policy measures and adaptation policies

⁹ p. 45

based on solid scientific facts and mature technologies have been proposed.

One of the thirteen task forces was the Water Resources Task Force, which concluded their report in December 2021. The report recommended strengthening the cooperation between countries in the EMME region in the field of shared water resources, both surface and groundwater. In this respect, the Cyprus Institute (Cyl), whose CCI priorities include conflict resolution aimed at the sustainable management of transboundary water basins and aquifers, recognized that it could generate opportunities for cooperation with and between riparian countries.

The CCI includes a range of partnerships to allow for the creation of an integrated and concerted action. These include the EMME Hydrodiplomacy Partnership Program (HPP) launched in 2021 at the 2nd International Conference on Climate Change, which took place in Paphos, Cyprus, on 12–14 October 2021.

The Cyprus Institute’s Hydrodiplomacy Partnership Program (HPP)

The HPP was endorsed and launched in March 2022 at the World Water Day conference staged at the Cyl premises in Nicosia. The participants from the EMME region signed the World Water Day Declaration in which they acknowledged the Cyprus Institute’s initiative for a Hydrodiplomacy Partnership Programme and agreed to do the following: promote the hydrodiplomacy framework; raise awareness among decision-makers in countries where there is a need for capacity building; and develop guidelines for Transboundary Basin Management. Recognizing that conflict resolution between riparian states should be addressed from the perspective of “water for peace” rather than “war for water” is key.

Moreover, as a scientific hub of excellence, the Cyprus Institute is leading a new project for the Mediterranean region: WEFE4MED. The project seeks to foster the adoption of a Water-Energy- Food Ecosystems nexus Approach in the Mediterranean through the establishment of a Nexus Community of Practice (NCoP) to confront the climatic and environmental challenges facing societies and agro-ecological systems.

Hydrodiplomacy at a glance: a framework for building regional cooperation

Hydrodiplomacy is a tool for applying integrated water resource management at a national and transboundary level, in accordance with a cooperative model seeking peace among riparian countries.

This cooperative approach in managing transboundary water leads to sustainable economic benefits for all riparian countries and will eventually help the Sustainable Development goals (SDG2, 6, 7) to be met.

The hydrodiplomacy **framework** seeks to build a new form of governance geared towards building peace, a process for mediation or negotiation which targets water-conflict resolution and the sustainable management of international water. This could be achieved through active cooperation between riparian countries, **instead of relying on** the “Harmon Doctrine” **approach to shared** water resources, **which underlines the** absolute sovereignty of a riparian country over the shared basin.

To achieve its purposes, hydrodiplomacy mobilizes technical, institutional and diplomatic expertise. It brings together diplomats, scientists, academics and policy makers who cooperate with a view to achieving Integrated Water Resources Management (IWRM) at a transboundary basins level. This innovative approach will help bring about an equitable and reasonable use of water, achieving mutual success and a win-win situation between shared water basins and riparian countries.

As a first step, the approach is purely technical. Sharing scientific data is essential and has to be approved by all riparian countries. It is also necessary to have the technological tools required to build water databases to produce simulations for future demand management which take global changes into account. These changes will provoke extreme weather events that will require resilient adaptation plans capable of countering these recurrent natural phenomena. Smart water management is an important tool to ensure the effective and optimal management of shared water resources.

The main objectives of hydrodiplomacy are:

- To remove tensions at the basins level by turning water into a catalyst for peace, not a source of conflict.
- To secure water resources and the supply of water for present and future generations in accordance with the principles of sustainable development.
- To create regional economic development dynamics, integrating the water- energy-food nexus that connects factors which interact in the economic and social development of the countries concerned.
- To establish Regional Basin Authorities which share projects databases and project information.
- To generate mutual benefits for riparian countries.
- To mobilize international donors for the development of shared basins.
- To create a community of technical and diplomatic practice to ensure the sustainability of the water resource agreements.

The institutional aspect of Hydrodiplomacy will follow as a second step. It will involve mediation and or negotiation, engaging the support of the European Union and the UN for conflict resolution in international basins (UNECE, UN Convention 1997 and EU Water Framework Directive), the implementation of SDGs, and the implementation of a participatory development approach that should lead to the establishment of regional basin authorities.

This cooperative model can be also applied on the Jordan, the Tigris and Euphrates, and the Nile as it is in Europe on Danube, the Rhine etc. through the UNECE 1992 Convention.¹⁰



Figure 4: The Danube river

The main objective of the Danube River Protection Convention (DRPC) is to ensure that surface waters and groundwater within the Danube River Basin are managed and used sustainably and equitably.

¹⁰ Hydrodiplomacy helps to overcome water-related conflicts and achieve win-win situations (the Danube, Drin, Indus, Senegal, Orontes rivers etc.); unilateral management certainly causes harm to downstream countries and endangers the water and food security of riparian countries (Tigris and Euphrates, Nile, Jordan rivers).



Figure 5: Danube River Protection Convention

The Convention was signed on June 29, 1994, in Sofia, Bulgaria, by eleven of the Danube Riparian States—Austria, Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Germany, Hungary, Moldova, Romania, Slovakia, Slovenia and Ukraine—and the European Community.

International cooperation on water issues is of paramount importance to the EMME region, due to the central geographical location of its water sources upstream (the Nile, Tigris, Euphrates and Jordan rivers) but limited water resources downstream. The importance of hydrodiplomacy in promoting this cooperation is clear from its implementation in several water basins around the world: Africa (Senegal river), Europe (Danube, Drin rivers etc.), Middle East region (Orontes river). The agreement on the Orontes River between the two riparian countries of Lebanon and Syria is considered a best practice in the region. Both countries were able to ensure their water rights to the Orontes River on the basis of the principles of equitable sharing and reasonable use of water resources postulated by the UN Convention of 1997¹¹.

The key to this success was the application by both countries of the UN Convention of 1997 as a legal framework that served as a basis for conducting technical and institutional processes of cooperation. Ultimately, the objective was to establish a river basin organization.

Multiple UN agencies contribute to bringing together riparian countries with a view to fostering dialogue and the sharing of information on water management and transboundary cooperation. Specifically, the UNESCO Intergovernmental Hydrological Program has been an important international platform for consensus-building and knowledge-sharing in the field. Its most recent initiative was the adoption of the “Strategic Plan of the Intergovernmental Hydrological Programme: Science for a Water Secure World in a Changing Environment, ninth phase 2022– 2029”. For the first time, the water strategy included an action plan and a financial implementation mechanism. Furthermore, the UNESCO Intergovernmental Hydrological Programme (IHP) has set up the ECOMED Academy as per their resolution XTR-IV-3; the Academy is hosted by the Cyprus Institute.

¹¹ For more details, see the 2015 UNESCO publication *Science Diplomacy and transboundary water management, The Orontes River case*.

COP 27: an international framework for water security

In view of the above, and taking into consideration global changes worldwide, it is of paramount importance to grasp the extent and magnitude of the challenges that lie ahead. Equally important is the need for a quick and effective change in the manner in which water is managed by shifting to Integrated Water Resources Management (IWRM) at basin level.

The Paris Pact signed at COP21 recommends the exchange of technical information between riparian countries as an essential prerequisite for any mediation or negotiation on international waters.

The **Paris Pact** on water and adaptation to climate change in the basins of rivers, lakes and aquifers was signed by 305 organizations from 87 countries at COP21 (2015, International Office of Basin Organizations INBO, International Office for Water).

The pact aims to improve forward planning and adaptation for aquatic ecosystems.

On 7-8 November 2022, 112 world leaders gathered in Sharm El-Sheikh, Egypt, for the COP27 climate summit entitled “Together for Implementation” to discuss and deliberate on how to best deliver on the global climate agenda and translate climate commitments into climate action.

The assembled heads of state and governments acknowledged the scientific reports on the current and future impacts of climate change and recognized the gravity of the climate emergency facing the planet. It was emphasized that the world has witnessed unprecedented extreme weather events with prominent costs that have dramatically affected the lives and livelihoods of the most vulnerable communities.

Leaders made it clear that the climate crisis is the predominant threat to our planet, with cross-cutting implications for the stability, safety and sustainability of communities globally.

While recognizing every country's responsibility to act and rise to the occasion, delivering on previous commitments enshrined in the Convention to the Paris Agreement, leaders reiterated that it was time to move from pledges to rapid, robust and impactful implementation.

In light of the above, leaders welcomed the convening of six multi-stakeholder high-level roundtable discussions over the two days of the Summit, which highlighted possible ways to chart a path to overcome climate challenges and to provide the finance, resources and tools to effectively deliver climate action at scale.

Hydrodiplomacy and the Transboundary Nexus: ensuring water, energy, and food security for future generations

The fight against global warming affects the entire world population; citizens and private and public actors should be mobilized to effectively address the adverse consequences of climate change. As stated earlier, climate change will impact heavily on the three branches of the nexus (water, energy and food) and eventually lead to disruptive social changes such as migration and extreme poverty.

It is important to ensure food, energy and human security in the EMME region through an equitable sharing of water resources. A joint, participatory, integrated and sustainable management of water resources supported and fully implemented by the EMME countries can reverse existing tensions.

Similarly, hydrodiplomacy could contribute to balanced agreements involving all the components in the nexus. Hydrodiplomacy allows the establishment of a new governance to address the challenge of water policies--in particular, drinking water, agriculture and sanitation policies--by adopting innovative techniques within the framework of integrated management, while limiting socio-economic impacts. This governance brings together all the actors involved, notably through Public Private Partnerships (PPP).

This process depends on socio-economic benefits and cooperation opportunities to promote the sustainable development of countries which share the same basin, and thus to avoid political conflict while establishing a framework for conflict prevention and sustainable peacebuilding.

Finding new diplomatic approaches to achieve these objectives is key to ensuring that sufficient pressure is created for a positive dynamic in water cooperation. The involvement of civil society organizations in facilitating dialogue in informal settings can help build confidence and trust between various actors in the field. An example of such an initiative was undertaken by the NGO MEDURABLE with the involvement of the French Senate as the hosting institutions which play an important role within the framework of parliamentary diplomacy.

Partners in the Cyprus Institute's Hydrodiplomacy Partnership Program (HPP)

French Senate (Senator Olivier Cadic) with MEDURABLE

MEDURABLE is a French association which intervenes in fields relating to environmental protection, adaptation to climate change, sustainable development and international solidarity. Over the years, MEDURABLE has organized various symposia in collaboration with Senator Olivier:

- 2015: The Orontes River Basin
- 2016: The Jordan River Basin
- 2017: The Nile River Basin
- 2018: The Tigris and Euphrates
- 2020: The Governance of Water

These initiatives brought together under one roof "Luxembourg Palace" political figures and eminent experts in the field of water and sustainable development and provided an opportunity to debate in the service of the envisaged water peace.

Conclusion

Taking into consideration recent conflicts and the resulting energy crisis, which is already affecting the prices of commodities around the world and the EMME region, water, energy and food security is at risk. In 2020, between 720 and 811 million people in the world faced hunger and food insecurity. Since 2021, the World Food Programme has been warning of a global food crisis as the number of people facing acute food security increases¹². The multiple crises of the COVID19 pandemic, climate shocks and the impact of conflicts have adversely impacted food and production systems globally. The multidimensional effects of the crises are therefore putting additional pressure on the intrinsic linkages between the three domains of water, food, and energy as the demand for each increases.

The international community should invest, as a priority, in diplomatic efforts aimed at achieving successful water partnerships and cooperation with a view to avoiding any further aggravation of water stress and scarcity in the region, while ensuring food and energy security. To ensure the implementation of the ambitious yet pragmatic hydrodiplomacy framework and its nexus approach, the following need to be accomplished:

- Implementing peace on the basis of water cooperation is a noble initiative which requires immense courage and goodwill from decision-makers. This cannot be achieved without funding from international donor agencies.
- Funding agencies should work on financing sustainable engineering projects that will help ensure the livelihoods of people in the MENA region.
- The role of international funding mechanisms is vital and should take into consideration at all times the social and economic background of each country.
- Technical cooperation between riparian countries plays a key role in creating a neutral platform where hydrodiplomacy actions addressing water conflict cases can be implemented and turn conflicts into success stories.
- For such cooperation to succeed, riparian countries should refer to the UN legal conventions (the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, and the 1997 Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses) while seeking to solve their water conflicts. By doing so, they will act as «catalysts for peace» and benefit from the programs that provide funding for the development of the shared basins' economic sectors.
- When seeking to guarantee that everyone has access to water, energy and food, the technical responses and financial means often exist, but there is a need to transform national and regional sectoral practices that operate in a silo to a multidimensional governance that can integrate the use of new technologies and interdisciplinary approaches.
- Political stability is also an important factor in ensuring diplomatic dialogue between riparian countries. Political variables usually prevail over technical considerations in explaining the success or failure of an agreement in the field of water diplomacy. Recent examples from the Middle East region include the US-brokered maritime border agreement between Israel and Lebanon¹³ and the UAE-brokered water-for-energy deal between Jordan and Israel¹⁴. However, in the context of a fragmented and volatile political situation, initiating hydro-diplomatic processes can foster an environment conducive to the emergence of more sustainable and just agreements.
- Awareness of the benefits of the hydrodiplomacy framework and the application of the transboundary nexus approach should be actively raised. The various initiatives targeting political leaders, decision-makers, researchers and civil society within the CCI will help foster economic and sustainable development in the EMME countries, which will help the adverse effects of climate change to be overcome and water peace ultimately achieved in the region.

¹² <https://www.wfp.org/publications/war-ukraine-drives-global-food-crisis>

¹³ <https://gulfnews.com/world/mena/lebanon-and-israel-sign-us-brokered-historic-maritime-agreement-1.91537989>

¹⁴ <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/11/23/israel-jordan-and-the-uaes-energy-deal-is-good-news/>

Given the overlapping crises facing the EMME region, the various stakeholders in the field of water must rely on the implementation at scale of smart and multidimensional approaches to transboundary water management that will enable long-term resilience. The hydro-diplomacy framework and the nexus approach illustrate the importance of opening up new horizons in terms of value and incentive creation for the implementation of pragmatic solutions which can allow ecological disaster to be avoided. As the former UN Secretary-General said in his speech at New York Climate Week 2014: “We don’t have plan B, because there is no planet B».

In the EMME region, water must create a bond between people. This vital natural resource must become a tool for technical partnerships and broader reconciliation. The only remaining options for this region when it comes to finding new ways to deal with critical issues pertaining to the management of water resources and the preservation of ecosystems are based on cooperation and technical and economic criteria concerning resources, availabilities and current and future needs. Within the framework of integrated management and equitable sharing, it is possible to cultivate a “Water Culture” that will serve cooperation over this vital resource. We must give pay serious attention to the cooperation approach by fast-tracking diplomatic action at all levels, if we wish to maintain peace. In learning to share water, the populations will also get to know each other and learn to live together in a climate of confidence, respect and prosperity.

References

Water Management and Hydrodiplomacy of River Basins: Litani, Hasbani-Wazzani, Orontes, Nahr El Kebir. Fadi Comair, Notre Dame University Louaize 2009.

Science diplomacy and transboundary water management, the Orontes River Case. F.G. Comair, R.Ballabio, M. Scalet, M. Scoullou, UNESCO 2015.

Hydrodiplomacy Partnership Program Cyl.

Hydrodiplomatie et Nexus Eau-Energie-Alimentation. Fadi Comair, Johanet 2018.

The Cyprus Institute Water Task Force. Eastern Mediterranean and Middle East Climate Change Initiative

A handbook for Integrated Water Resources Management in Basins. GWP, INBO.

Smart Water Management on Transboundary Water Basins. Isam Shahrour, the Cyprus Institute 1st World Water Day, 22 March 2022.

Δώδεκα χρόνια εμφυλίου πολέμου στην Συρία: αναζητώντας έναν ρόλο για την Ελλάδα

Συγγραφείς :
Ιωάννης Ν. Γρηγοριάδης
Λουκάς Ι. Παπαβασιλείου

Φεβρουάριος 2023



Συρία: Από τον Αυταρχισμό στον Εμφύλιο

Από την ανεξαρτησία της το 1946, οι σουνίτες Άραβες συνιστούν την πολυπληθέστερη ομάδα εντός της Συριακής Αραβικής Δημοκρατίας (εφεξής Συρία), η οποία χαρακτηρίζεται από σημαντική εθνοτική και θρησκευτική ετερογένεια.¹ Πολιτικοί επιστήμονες και ιστορικοί συχνά καταδεικνύουν τον κυρίαρχο πολιτικό ρόλο της μειονότητας των Αλεβιτών.² Πιο συγκεκριμένα, από την εποχή που ανήλθε στην εξουσία ο Χαφέζ αλ-Άσαντ στα τέλη της δεκαετίας του 1970, οι περισσότερες ηγετικές θέσεις εντός του πολιτικού κατεστημένου και του κρατικού μηχανισμού ασφαλείας καταλαμβάνονται από Αλεβίτες.³ Κατά τις τελευταίες πέντε δεκαετίες, η πλειονότητα των κατοίκων της Συρίας βιώνει τη σκληρότητα ενός απολυταρχικού καθεστώτος. Η σφαγή που έλαβε χώρα στην πόλη Χάμα τον Φεβρουάριο του 1982 συνιστά χαρακτηριστικό παράδειγμα των βίαιων πρακτικών του καθεστώτος καθώς και μια από τις πιο επώδυνες στιγμές της συριακής ιστορίας, στοιχίζοντας χιλιάδες ανθρώπινες ζωές.⁴

Το κύμα λαϊκών εξεγέρσεων και αντικυβερνητικών κινημάτων διαμαρτυρίας που εξαπλώθηκε στην περιοχή της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής στις αρχές του 2011 και έγινε γνωστό ως «Αραβική Άνοιξη» αποτέλεσε σημείο καμπής για πολλές χώρες, μεταξύ αυτών και της Συρίας.⁵ Τα γενεσιουργά αίτια της σειράς πρωτοφανών και παρατεταμένων πολιτικών ταραχών μπορούν να αναζητηθούν σε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων: από την απουσία αξιόπιστων πολιτικών θεσμών καταμερισμού των εξουσιών και τις απολυταρχικές πρακτικές έως την διαφθορά κυβερνήσεων, την ανισότητα ευκαιριών και την οικονομική δυσχέρεια.⁶

Οι πρώτες μαζικές αναταραχές εκδηλώθηκαν στα τέλη Δεκεμβρίου 2010 στην Τυνησία. Ο πλανόδιος πωλητής φρούτων Μοχάμεντ Μπουαζίζι διαπληκτίστηκε έντονα με μια ομάδα αγορανομικών επιθεωρητών, οι οποίοι κατέσχεσαν τα εμπορεύματά του.⁷ Λίγο αργότερα, κατευθύνθηκε προς το γραφείο της τοπικής διοίκησης προκειμένου να εκθέσει τα παράπονά του.⁸ Η αδιαφορία των τοπικών αρχών οδήγησε στην αυτοπυρπόληση του νεαρού απεγνωσμένου άνδρα, ο οποίος κατέληξε 18 ημέρες αργότερα.⁹ Ο θάνατός του οδήγησε σε σειρά συγκεντρώσεων διαμαρτυρίας ενάντια στο αυταρχικό καθεστώς του Ζιν Ελ Αμπιντίν Μπεν Άλι, ο οποίος αναγκάστηκε να εγκαταλείψει τη χώρα στις 14 Ιανουαρίου 2011.

Στις 15 Μαρτίου 2011, χιλιάδες Σύριοι πολίτες διαδήλωσαν μαζικά ενάντια στη φυλάκιση και τον βασανισμό 15 νεαρών, εξαιτίας ενός αντικαθεστωτικού συνθήματος (γκράφιτι) που είχαν σχεδιάσει στην πόλη Νταράα, στη νοτιοδυτική Συρία.¹⁰ Τα κύρια αιτήματα των διαδηλωτών αφορούσαν σε δημοκρατικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις και στην απελευθέρωση πολιτικών κρατουμένων.¹¹ Η βίαιη καταστολή από την πλευρά του καθεστώτος σηματοδότησε την έναρξη ενός φαύλου κύκλου βίας που στοιχειώνει τη Συρία έως και σήμερα.¹²

1 Samer N. Abboud, *Syria*, 2nd edition (Cambridge: Polity Press, 2018), σελ. 6-8; Itamar Rabinovich, "The Compact Minorities and the Syrian State, 1918-1945," *Journal of Contemporary History*, Vol. 14, No. 4 (Οκτώβριος 1979): σελ. 697-698. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την έννοια της εθνοτικής ετερογένειας και της σχέσης της με το ξεκίνημα εμφυλίων πολέμων, βλ. Nicholas Sambanis, "Do Ethnic and Nonethnic Civil Wars Have the Same Causes? A Theoretical and Empirical Inquiry (Part 1)," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, No. 3 (June 2001): σελ. 259-282.

2 Heiko Wimmen, *Syria's Path from Civic Uprising to Civil War* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, November 2016), σελ. 6-9. Διαθέσιμο στο: https://carnegieendowment.org/files/CEIP_CP290_Wimmen_Final.pdf; Jomana Qaddour, "Unlocking the Alawite Conundrum in Syria," *The Washington Quarterly*, Vol. 36, No. 4 (Φθινόπωρο 2013): σελ. 67-78.

3 Daniel Pipes, "The Alawi Capture of Power in Syria," *Middle Eastern Studies*, Vol. 25, No. 4 (October 1989): σελ. 438-442.

4 Robert M. Danin, "Remembering the Hama Massacre," *Council on Foreign Relations*, 2 Φεβρουάριου, 2012. Διαθέσιμο στο: <https://www.cfr.org/blog/remembering-hama-massacre>.

5 Marc Lynch, *The Arab Uprising: The Unfinished Revolutions of the New Middle East* (New York: PublicAffairs, 2012), σελ. 9-10; Fouad Ajami,

"The Arab Spring at One: A Year of Living Dangerously," *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 2 (Μάρτιος/Απρίλιος 2012): σελ. 56-65.

6 Eva Bellin, "Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Lessons from the Arab Spring," *Comparative Politics*, Vol. 44, No. 2 (Ιανουάριος 2012): σελ. 135-139; Katerina Dalacoura, "The 2011 Uprisings in the Arab Middle East: Political Change and Geopolitical Implications," *International Affairs*, Vol. 88, No. 1 (Ιανουάριος 2012): σελ. 63-79.

7 Jean-Pierre Filiu, *The Arab Revolution: Ten Lessons from the Democratic Uprising* (London: Hurst, 2011), σελ. 15-21.

8 Asef Bayat, *Revolutionary Life: The Everyday of the Arab Spring* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2021), σελ. 80-85.

9 Eugene Rogan, *The Arabs: A History, revised and updated edition* (New York: Basic Books, 2017), σελ. 1-3.

10 Kareem Fahim and Hwaida Saad, "A faceless teenage refugee who helped ignite Syria's war," *The New York Times*, 8 Φεβρουαρίου, 2013. Διαθέσιμο στο: <https://www.nytimes.com/2013/02/09/world/middleeast/a-faceless-teenage-refugee-who-helped-ignite-syrias-war.html>. 11 International Crisis Group, *Popular Protest in North Africa and the Middle East (VII): The Syrian Regime's Slow-Motion Suicide*, Middle East/North Africa Report No. 109 (Brussels and Damascus: ICG, 13 July 2011), σελ. 4-6.

12 Nikolaos van Dam, *Destroying A Nation: The Civil War in Syria* (London: I.B. Tauris, 2017), σελ. 79-80.

Η εμφάνιση ένοπλων οργανωμένων αντιπολιτευτικών ομάδων και παραστρατιωτικών οργανώσεων μπορεί να θεωρηθεί ως το εναρκτήριο σημείο της ένοπλης φάσης της συριακής εξέγερσης.¹³ Ο Ελεύθερος Συριακός Στρατός (FSA) συγκροτήθηκε στις 29 Ιουλίου 2011, με σκοπό την απομάκρυνση του Μπασάρ αλ Άσαντ από την εξουσία.¹⁴ Καθώς η ένταση της στρατιωτικής βίας μεταξύ των αντιμαχόμενων πλευρών κλιμακώνονταν αδιάκοπα, οι, κατά κύριο λόγο, ειρηνικές αρχικές διαδηλώσεις εκφυλίστηκαν σε έναν από τους πλέον καταστροφικούς εμφυλίους πολέμους των τελευταίων δεκαετιών, σηματοδοτώντας την έναρξη μιας ανθρωπιστικής τραγωδίας δίχως προηγούμενο στην ιστορία της Συρίας.¹⁵

Οι Διεθνείς Προεκτάσεις του Εμφυλίου Πολέμου στη Συρία

Σχεδόν από τις αρχές της συριακής κρίσης, αρκετοί εξωτερικοί δρώντες έχουν παράσχει υποστήριξη στα αντιμαχόμενα μέρη, με διαφορετικούς τρόπους.¹⁶ Η συνεχιζόμενη και ολοένα αυξανόμενη εμπλοκή των εξωτερικών δρώντων οδήγησε στη διεθνοποίηση της ένοπλης σύγκρουσης και μετέτρεψε τη συριακή επικράτεια σε πεδίο στρατηγικών ανταγωνισμών μεταξύ αρκετών δυνάμεων.¹⁷

Η μακρά σχέση συνεργασίας μεταξύ της Συρίας και της Ρωσίας ανάγεται στην εποχή του Ψυχρού Πολέμου.¹⁸ Το Κρεμλίνο έχει στηρίξει κατ' επανάληψη διπλωματικά και στρατιωτικά το καθεστώς Άσαντ, το οποίο συνιστά έναν αναντικατάστατο σύμμαχο της Ρωσίας στη Μέση Ανατολή.¹⁹ Στα τέλη Σεπτεμβρίου 2015, η Ρωσία προχώρησε σε άμεση στρατιωτική επέμβαση στη Συρία, προκειμένου να διατηρήσει τον Άσαντ στην εξουσία.²⁰ Η υποστήριξη των ρωσικών δυνάμεων αποδείχτηκε καθοριστικής σημασίας

ώστε να κατορθώσει το καθεστώς Άσαντ να ανακτήσει το μεγαλύτερο μέρος της Συρίας, συμπεριλαμβανομένων πόλεων μεγάλης στρατηγικής και συμβολικής σημασίας, όπως το Χαλέπι στα τέλη του 2016. Με την παροχή στήριξης στις καθεστωτικές δυνάμεις, η Ρωσία μπόρεσε να εδραιώσει την παρουσία της στη χώρα και να αυξήσει την επιρροή της στην περιοχή.²¹ Για τη Μόσχα, η στρατηγική σημασία τόσο της ναυτικής βάσης στην Ταρτούς όσο και της αεροπορικής βάσης του Χμέιμιμ κοντά στη Λαττάκεια είναι μεγάλη, κυρίως για τη δυνατότητα προβολής ισχύος στη Μέση Ανατολή.²² Πρέπει να σημειωθεί ότι η Ταρτούς αποτελεί το μόνο λιμάνι που προσφέρει στο ρωσικό ναυτικό πρόσβαση στη Μεσόγειο.²³

Οι Ηνωμένες Πολιτείες φάνηκαν να υιοθετούν εγκρατή στάση αναφορικά με μια ενδεχόμενη επέμβασή τους στη συριακή σύγκρουση.²⁴ Ήδη από τις αρχές Αυγούστου 2011, ο πρόεδρος Μπαράκ Ομπάμα υποστήριξε ότι ο Άσαντ οφείλει «να αποσυρθεί από την εξουσία», ώστε να επιτραπεί η διαδικασία εκδημοκρατισμού της Συρίας.²⁵ Ο Αμερικανός πρόεδρος διευκρίνισε τον Αύγουστο του 2012 ότι η πιθανή χρήση χημικών όπλων θα συνιστούσε «κόκκινη γραμμή» για την κυβέρνησή του.²⁶ Στις 21 Αυγούστου 2013, οι συριακές καθεστωτικές δυνάμεις

13 Roger Petersen, "Roles and Mechanisms of Insurgency and the Conflict in Syria," in *The Political Science of Syria's War* (Washington, DC: Institute for Middle East Studies, Δεκέμβριος 2013), σελ. 18-23. Διαθέσιμο στο: <https://pomeps.org/political-science-and-syria-war>.

14 Charles Lister, *The Free Syrian Army: A Decentralized Insurgent Brand*, Analysis Paper No. 26 (Washington, DC: Brookings Institution, Νοέμβριος 2016), σελ. 5-8.

15 Adam Baczek, Gilles Dorransoro and Arthur Quesnay, *Civil War in Syria: Mobilization and Competing Social Orders* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), σελ. 84-94.

16 Heiko Wimmen and Muriel Asseburg, *Civil War in Syria: External Actors and Interests as Drivers of Conflict*, SWP Comment 43 (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Δεκέμβριος 2012), σελ. 3-4.

17 Benedetta Berti and Jonathan Paris, "Beyond Sectarianism: Geopolitics, Fragmentation and the Syrian Civil War," *Strategic Assessment*, Vol.

16, No. 4 (Ιανουάριος 2014): σελ. 26-31. Διαθέσιμο στο: <https://www.inss.org.il/publication/beyond-sectarianism-geopolitics-fragmentation-and-the-syrian-civil-war/>.

18 Samuel Charap, Elina Treyger and Edward Geist, *Understanding Russia's Intervention in Syria* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019), σελ. 10-11.

19 Caitlin A. Buckley, "Learning from Libya, Acting in Syria," *Journal of Strategic Security*, Vol. 5, No. 2 (Καλοκαίρι 2012): σελ. 81-82.

20 Steven A. Cook, *Major Power Rivalry in the Middle East*, Discussion Paper Series on Managing Global Disorder No. 2 (New York, NY: Council on Foreign Relations, Μάρτιος 2021), σελ. 4-9. Διαθέσιμο στο: <https://www.cfr.org/report/major-power-rivalry-middle-east>.

21 Seth G. Jones, "Russian Goals and Strategy," in *Moscow's War in Syria*, ed. Seth G. Jones (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, Μάιος 2020), σελ. 8-14. Διαθέσιμο στο: <https://www.csis.org/analysis/moscows-war-syria>.

22 Marc Pierini, *Russia's Posture in the Mediterranean: Implications for NATO and Europe* (Brussels: Carnegie Europe, Ιούνιος 2021), σελ. 2-3.

23 Roy Allison, "Russia and Syria: Explaining the Alignment with a Regime in Crisis," *International Affairs*, Vol. 89, No. 4 (Ιούλιος 2013): σελ. 805-809.

24 Marc Lynch, "Obama and the Middle East: Rightsizing the U.S. Role," *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 5 (Σεπτέμβριος/Οκτώβριος 2015): σελ. 18-27.

25 Scott Wilson and Joby Warrick, "Assad must go, Obama says," *The Washington Post*, 18 Αυγούστου, 2011. Διαθέσιμο στο: https://www.washingtonpost.com/politics/assad-must-go-obama-says/2011/08/18/gIQAelheOJ_story.html.

26 Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine: The U.S. President talks through his hardest decisions about America's role in the World," *The Atlantic*, Τεύχος Απριλίου 2016. Διαθέσιμο στο: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/> - 1.

εξαπέλυσαν πυραυλική επίθεση χρησιμοποιώντας τον χημικό νευροτοξικό παράγοντα σαρίν στο προάστιο της Γούτα κοντά στη Δαμασκό στη νοτιοδυτική Συρία, σκοτώνοντας Σύριους αμάχους.²⁷ Ωστόσο, ο πρόεδρος Ομπάμα δεν κατάφερε να διασφαλίσει την έγκριση του Κογκρέσου ή ευρεία αποδοχή από την κοινή γνώμη προκειμένου να προχωρήσει με μια αποφασιστική στρατιωτική επέμβαση στη Συρία.²⁸

Επιπλέον, οι ΗΠΑ αναγνώρισαν τον κρίσιμο ρόλο που είχαν να επιτελέσουν οι Συριακές Δημοκρατικές Δυνάμεις (SDF) στη μάχη ενάντια στην τζιχαντιστική απειλή του αυτοαποκαλούμενου «Ισλαμικού Κράτους», (γνωστό και ως ISIS/ISIL ή Daesh) και αποφάσισαν να στηρίξουν τις προσπάθειές τους, παρέχοντας οπλισμό και υποστήριξη από αέρος.²⁹ Οι στενοί δεσμοί που διατηρεί ο Άσαντ με τη Ρωσία αλλά και το Ιράν, και η συνεχώς αυξανόμενη παρουσία τους στη χώρα προκαλούν ιδιαίτερη ανησυχία στην Ουάσιγκτον.³⁰ Ως αποτέλεσμα, διαδοχικές αμερικανικές κυβερνήσεις έχουν λάβει μέτρα για να περιορίσουν την επιρροή της Μόσχας και της Τεχεράνης στη Συρία και την ευρύτερη περιοχή.³¹

Η Τουρκία αναγνωρίζει την ένοπλη σύγκρουση στη Συρία και τις συνεχιζόμενες επιπτώσεις της ως ένα ζήτημα που σχετίζεται άμεσα με την εθνική της ασφάλεια και τα συμφέροντά της στην περιοχή.³² Η κυβέρνηση του τουρκικού κόμματος Δικαιοσύνης και Ανάπτυξης (Adalet ve Kalkinma Partisi, AKP) έχει προσδώσει ιδιαίτερη σημασία στην αποτροπή της περαιτέρω ενίσχυσης του κουρδικού κόμματος της Δημοκρατικής Ένωσης (Partiya Yekîtiya Demokrat, PYD) και της στρατιωτικής του πτέρυγας, τις Μονάδες Προστασίας του Λαού (Yekîneyên Parastina Gel, YPG), καθώς και της επιρροής του στις επαρχίες της βόρειας Συρίας, κατά μήκος των συνόρων των δύο χωρών.³³

Χάρτης 1: Κατά προσέγγιση περιοχές επιρροής στην Αραβική Δημοκρατία της Συρίας



Πηγή: United Nations Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic

29 Christopher Phillips, *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East* (New Haven, CT: Yale University Press, 2016), σελ. 211- 212.

30 Matthew D. Crosston, "Cold War and Ayatollah Residues: Syria as a Chessboard for Russia, Iran, and the United States," *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 8, No. 4 (Winter 2014): σελ. 107-110.

31 Robert S. Ford, *The Syrian Civil War: A New Stage, But Is It the Final One?*, Policy Paper 8 (Washington, DC: Middle East Institute, April 2019), σελ. 9-10. Διαθέσιμο στο: https://www.mei.edu/sites/default/files/2019-04/Ford_The_Syrian_Civil_War.pdf

32 Francesco Siccardi, *How Syria Changed Turkey's Foreign Policy* (Brussels: Carnegie Europe, Σεπτέμβριος 2021), σελ. 6-10. Διαθέσιμο στο: https://carnegieendowment.org/files/Siccardi_-_Turkey_Syria-V3.pdf

33 Salim Çevik, *Turkey's Military Operations in Syria and Iraq*, SWP Comment 37 (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Μάιος 2022), σελ. 1-8.

Πρόσφατες Σημαντικές Εξελίξεις

Στις 21 Δεκεμβρίου 2022, ο Γκέιρ Όττο Πέντερσεν, Ειδικός Απεσταλμένος του ΟΗΕ για τη Συρία, παρείχε μια συνολική και πολύ γλαφυρή περιγραφή των δραματικών συνθηκών διαβίωσης των Σύριων στην πιο πρόσφατη αναφορά του στο Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ, μετά την επίσκεψή του στη Δαμασκό:

*«Οι ανάγκες του συριακού λαού βρίσκονται στα χειρότερα επίπεδα από την αρχή της σύγκρουσης, σε συνθήκες οικονομικής κατάρρευσης και συνεχιζόμενης βίας. Δεν έχει σημειωθεί καμία απτή πρόοδος ως προς την επίτευξη πολιτικής λύσης. Οι διεθνείς στρατηγικοί ανταγωνισμοί καθιστούν μια δύσκολη κατάσταση ακόμα πιο περίπλοκη. Πρόκειται για μια ζοφερή εικόνα».*³⁴

Λίγο πριν το τέλος του 2022, υπήρξε μια σημαντική εξέλιξη στις τεταμένες διμερείς σχέσεις της Συρίας με την Τουρκία. Στις 28 Δεκεμβρίου, ο Χουλουσί Ακάρ, Υπουργός Εθνικής Άμυνας της Τουρκίας, μετέβη στη Μόσχα για να συναντηθεί με τους Αλί Μαχμούντ Αμπάς και Σεργκέι Σοϊγκού, τον Σύριο και τον Ρώσο ομόλογό του, αντίστοιχα.³⁵ Στη συνάντηση παρευρέθησαν επίσης οι Χακάν Φιντάν, Διευθυντής της τουρκικής Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών (Millî İstihbarat Teşkilatı, MIT) και ο Αλί Μαμλούκ, Επικεφαλής των Μυστικών Υπηρεσιών της Συρίας.³⁶ Αυτή η συνάντηση σηματοδότησε την πρώτη φορά που έλαβαν χώρα επαφές μεταξύ Τουρκίας και Συρίας σε τόσο υψηλό επίπεδο μετά το ξέσπασμα του εμφυλίου πολέμου στη Συρία.³⁷ Θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι η εξέλιξη της σχέσης με τη Συρία ενδέχεται να έχει βαρύνουσες συνέπειες για την τουρκική εσωτερική πολιτική και τις ελπίδες επανεκλογής του Ρετζέπ Ταγίπ Ερντογάν στις επερχόμενες προεδρικές εκλογές.³⁸

Το Αυξανόμενο Ενδιαφέρον της Ελλάδας για τον Εμφύλιο Πόλεμο στη Συρία

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι, ιδίως μετά το 2019, η περιοχή της Μέσης Ανατολής έχει αποκτήσει νέο ενδιαφέρον στην ατζέντα της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Πολυμερείς διπλωματικές πρωτοβουλίες, όπως αυτή του Φόρουμ «Φιλία», αναδεικνύουν την ενισχυμένη προσήλωση της Ελλάδας να προωθήσει την ειρήνη και τη σταθερότητα στην περιοχή.³⁹ Δεδομένων των αποσταθεροποιητικών επιπτώσεων της δωδεκαετούς συριακής κρίσης για την ασφάλεια των περιοχών της Μέσης Ανατολής και της Ανατολικής Μεσογείου, η Ελλάδα έχει ουσιαστικό συμφέρον για την επίλυση της σύγκρουσης. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι σημαντικό μέρος της ελληνικής διπλωματικής δραστηριότητας στην περιοχή στοχεύει στην προάσπιση των δικαιωμάτων και συμφερόντων των χριστιανικών κοινοτήτων στη Συρία και την ευρύτερη περιοχή.⁴⁰

Τον Μάιο του 2020, η Ελλάδα όρισε Ειδική Απεσταλμένη για θέματα Συρίας αποσκοπώντας στην επανενεργοποίηση της πολιτικής της για τη Συρία. Επιπλέον, στην ομιλία του στην Υπουργική Σύνοδο της 5ης Διάσκεψης των Βρυξελλών για την Υποστήριξη του Μέλλοντος της Συρίας και της Ευρύτερης Περιοχής, ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών, Νίκος Δένδιας, υποστήριξε ότι «η Ελλάδα [...] παραμένει σταθερά προσηλωμένη στις προσπάθειες εξεύρεσης μιας πολιτικής λύσης» και τόνισε ότι «βιώσιμη ειρήνη και σταθερότητα μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω μιας συμπεριληπτικής πολιτικής λύσης που θα προέλθει από

34 Γραφείο του Ειδικού Απεσταλμένου του ΟΗΕ για τη Συρία, "UN Special Envoy for Syria Geir O. Pedersen Briefing to the Security Council," 21 Δεκεμβρίου, 2022. Διαθέσιμο στο: <https://specialenvoysyria.unmissions.org/security-council-briefings-text>.

35 Laure Stephan and Benoît Vitkine, "Syria and Turkey Warm Relations with First Official Meeting," Le Monde, 30 Δεκεμβρίου, 2022. Διαθέσιμο στο: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/12/30/syria-and-turkey-warm-relations-with-first-official-meeting_6009760_4.html.

36 Ruth Michaelson, "Turkish and Syrian Defense and Security Officials Meet for First Time in a Decade," The Guardian, 29 Δεκεμβρίου, 2022. Διαθέσιμο στο: <https://www.theguardian.com/world/2022/dec/29/turkish-and-syrian-defence-and-security-officials-meet-for-first-time-in-decade>.

37 Ezgi Akin, "Turkish, Syrian Defense Chiefs Hold Landmark Meeting in Russia," Al-Monitor, 28 Δεκεμβρίου, 2022. Διαθέσιμο στο: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/12/turkish-syrian-defence-chiefs-hold-landmark-meeting-russia>. 38 Paul Taylor, "Erdogan Plots War, Crackdown to Save his Skin," POLITICO, 2 Ιανουαρίου, 2023. Διαθέσιμο στο: <https://www.politico.eu/article/recep-tayyip-erdogan-turkey-election-2023-plots-war-opponents-crackdown/>.

39 Ioannis N. Grigoriadis and Gerasimos Tsourapas, "Understanding Greece's New Foreign Policy Towards the Arab World: Instrumentalization, Balancing and Emerging Opportunities," Mediterranean Politics, Νοέμβριος 2022, σελ. 16-17. Διαθέσιμο στο: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2022.2148193?src=>.

40 Sean Mathews, "Athens Reaches Out to Syria via Greek Orthodox Community," Al-Monitor, 20 Οκτωβρίου, 2020. Διαθέσιμο στο: <https://www.al-monitor.com/originals/2020/10/greece-renew-relations-syria-assad-christians-minority.html>.

τον ίδιο το συριακό λαό και θα απαντά στις ανησυχίες όλων των τμημάτων της συριακής κοινωνίας».⁴¹

Έως σήμερα, διαδοχικοί γύροι διαπραγματεύσεων απέτυχαν να καταλήξουν σε ειρηνική επίλυση της ένοπλης σύγκρουσης στη Συρία. Η βελτίωση των σχέσεων με περιφερειακούς δρώντες και η επιτυχής προσέγγιση της Ελλάδας με τις σημαντικότερες χώρες του αραβικού κόσμου δύνανται να οδηγήσουν σε έναν ισχυρότερο ρόλο για τη χώρα στο συριακό ζήτημα. Η ανάληψη ενός εποικοδομητικού ρόλου για την προώθηση των συνεχιζόμενων ειρηνευτικών πρωτοβουλιών στη βάση του ψηφίσματος 2254 του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ μπορεί να θεωρηθεί σημαντική συνιστώσα της εφαρμογής του δεύτερου στρατηγικού άξονα από το Στρατηγικό Σχέδιο 2022-2025 που δημοσιεύτηκε από το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, και πιο συγκεκριμένα «την ισχυροποίηση της διεθνούς θέσης της χώρας στην ΕΕ και στον κόσμο». ⁴² Μολονότι ο ορισμός, τον Μάιο του 2020, Ειδικής Απεσταλμένης για θέματα Συρίας δεν έχει ως τώρα οδηγήσει σε ιδιαίτερα σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της Ελλάδας στη συριακή σύγκρουση, η Ελλάδα θα πρέπει να συνεχίσει να ασκεί μια ενεργό πολιτική για τη Μέση Ανατολή και να αναλαμβάνει ουσιαστικές πρωτοβουλίες που μπορούν να αποφέρουν απτά αποτελέσματα.

Προτάσεις για την Ελληνική Εξωτερική Πολιτική σε Σχέση με τη Συριακή Κρίση

Υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις όπου η ενεργός συμμετοχή της Ελλάδας θα μπορούσε να συνεισφέρει θετικά. Εκτός από τη συνεχή υποστήριξη της στις συνεχιζόμενες προσπάθειες του Ειδικού Απεσταλμένου του ΟΗΕ για τη Συρία και τις παράλληλες προσπάθειες του Υπατού Εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, η Ελλάδα θα μπορούσε να επιδιώξει έναν πιο ενεργό ρόλο στον σχηματισμό των πολιτικών της ΕΕ σε σχέση με τη Συρία. Η προσπάθεια θα μπορούσε να περιλαμβάνει την ενίσχυση της διπλωματικής συνεργασίας με την Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Συρία, την ανάληψη ηγετικού ρόλου στις προσπάθειες της ΕΕ για την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας μετά τον καταστροφικό σεισμό που έπληξε τη Συρία στις 6 Φεβρουαρίου του 2023 και τη διαμόρφωση μιας ρεαλιστικής και μακρόπνοης πολιτικής αναφορικά με το μέλλον του συριακού λαού, συμπεριλαμβανομένων προβλέψεων για τον εθελούσιο επαναπατρισμό προσφύγων και την προστασία των δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Ελλάδα μπορεί να συνεισφέρει στην προστασία των ελληνικών αλλά και των ευρωπαϊκών συμφερόντων στη Συρία και τη Μέση Ανατολή, ιδίως σε συνάρτηση με τις περιφερειακές πολιτικές της Ρωσίας και την απειλή της εξάπλωσης της σύγκρουσης μεταξύ της Δύσης και της Ρωσίας στη Μέση Ανατολή.

Η Ελλάδα θα μπορούσε να ηγηθεί μιας Ευρωπαϊκής εκστρατείας για την προστασία της θρησκευτικής και πολιτισμικής ποικιλομορφίας της Συρίας, η οποία δέχτηκε σημαντικό πλήγμα με τον εμφύλιο πόλεμο. Βασικός της στόχος θα πρέπει να είναι η υποστήριξη της αποκατάστασης των εθνοτικών και θρησκευτικών μειονοτήτων της Συρίας, οι οποίες εκτοπίστηκαν στη διάρκεια του εμφυλίου πολέμου, καθώς και η αναζήτηση τρόπων προστασίας τους από την εθνοτική και θρησκευτική βία. Επιπλέον, η Ελλάδα θα μπορούσε να υπογραμμίσει τον ρόλο της πολιτιστικής διπλωματίας και τη σημασία της προστασίας της πολιτισμικής κληρονομιάς εν καιρώ πολέμου, σύμφωνα και με το ψήφισμα 2347 του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα θα μπορούσε να αξιοποιήσει πλήρως τη θητεία της (2021-2025) στην Επιτροπή Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς της UNESCO για να προτείνει μέτρα για την προστασία και τη διαφύλαξη των μνημείων πολιτιστικής κληρονομιάς στη Συρία, την αποκατάσταση των μνημείων που υπέστησαν ζημιές κατά τον πόλεμο, αλλά και τη λήψη μέτρων κατά της παράνομης διακίνησης και εμπορίας αρχαιοτήτων στη Συρία. Υπό αυτή την έννοια, ιδιαίτερη σημασία θα πρέπει να δοθεί στην προστασία, τη διατήρηση και την αποκατάσταση της ελληνιστικής, ρωμαϊκής, βυζαντινής και χριστιανικής πολιτιστικής κληρονομιάς, που μαρτυρούν τους αρχαίους ιστορικούς δεσμούς μεταξύ των λαών της Ελλάδας και της Συρίας.

41 Hellenic Republic - Ministry of Foreign Affairs, "Minister of Foreign Affairs Nikos Dendias Participates in the Ministerial Segment of the 5th Brussels Conference on Supporting the Future of Syria and the Region," 30 Μαρτίου, 2021. Διαθέσιμο στο: https://www.mfa.gr/images/docs/anakoynoseis/2021/20210330_FMDendias_intervention_Syria.pdf.

42 Hellenic Republic - Ministry of Foreign Affairs, "Strategic Plan 2022-2025," Ιούλιος 2022. Διαθέσιμο στο: https://www.mfa.gr/images/docs/strategic_plan_2022.pdf.

Εντατική διπλωματία: Ελληνική εξωτερική πολιτική στην Λιβύη

Συγγραφείς :
Κωνσταντίνος Καψάσκης

Απρίλιος 2023



Introduction

In November 2019, the Tripoli-based Libyan Government of National Accord (GNA), one of two competing forces in the country, signed a Memorandum of Understanding with Turkey which delimited a proposed maritime boundary between the two countries and set out an agreement over their Exclusive Economic Zones (EEZ) in the Mediterranean.

The agreed boundary, which runs from “Point A (34° 16' 13.720"N—026° 19' 11.640"E) to Point B (34° 09' 07.9"N -026° 39' 06.3"E)”¹ proved very controversial, since the EEZ resulting from the proposed border included an area to the immediate south of Crete and the Dodecanese, using basepoints on the Turkish and Libyan coasts to determine the median while ignoring the intervening Greek islands.



Map released by the Hellenic Ministry of Foreign Affairs illustrating the EEZ arising from the 2019 Turkish-Libyan MoU and how it ignores the intervening Greek islands and their territorial waters and thereby violates Greek sovereign rights.

Source: Hellenic Ministry of Foreign Affairs.²

Greece and the Republic of Cyprus immediately condemned the MoU as a violation of their maritime rights, their sovereignty, and the United Nations Convention on the Law of the Sea (which Turkey is not party to). Several countries in the region followed suit, and the European Union stated that: “The 2019 Turkey-Libya Memorandum of Understanding infringes upon the sovereign rights of third states, does not comply with the Law of the Sea and cannot produce any legal consequences for third states”.³

However, despite the widespread international condemnation of the agreement, it was still a rude wake-up call for Greece. Greek diplomatic efforts in Libya had been limited since 2014, when it suspended the operation of its embassy (as did many other countries at the time, including the United States) following a new round of violence between the country’s warring factions.

In the five years between the evacuation of its embassy and the MoU, Greek efforts in the Mediterranean had focused on cultivating strong bilateral relations with Egypt and Israel to form a counterweight to an increasingly tense situation with Turkey in the Aegean; Greece had identified that both countries’ relations with Turkey were particularly tense throughout this period and utilized that fact.⁴

¹https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/Turkey_11122019_%28HC%29_MoU_Libya-Delimitation-areas-Mediterranean.pdf

² Hellenic Ministry of Foreign Affairs, <https://www.mfa.gr/images/docs/maps/en/map13.pdf>

³ https://www.eeas.europa.eu/delegations/t%C3%BCrkiye/libyat%C3%BCrkiye-statement-spokesperson-reported-agreement-hydrocarbons_en

⁴ <https://foreignpolicy.com/2021/05/24/turkey-greece-eastern-mediterranean-diplomacy/>

With Ankara left out of the nascent EastMed Gas Forum in 2019 and thus the wider energy conversations in the region (most notably the proposed EastMed pipeline), it was perhaps to be expected that Turkey would look for an ally in the region and expand beyond the narrow geopolitical definitions and confines of the Eastern Mediterranean, in which it perceived an unfavourable balance of power.

As a result of Turkey's active diplomacy in Libya and its subsequent military intervention, Greece, viewing the MoU as a direct challenge and threat to its own security and goals, was now forcibly pushed to take an active role in an extremely complex and sensitive region. Navigating the situation in Libya unsurprisingly proved to be no easy task, with Greece scrambling to counter Turkey's momentum by closely aligning with Egypt.

A brief overview of events

In response to the MoU, Greece expelled the Libyan Ambassador to Athens, Mohamed al- Menfi, on December 6, 2019, a move that was met with outrage by both the GNA and Turkey. Less than a week later, Greece extended an invitation to the Speaker of the Libyan House of Representatives, Aguila Saleh Issa, to visit Athens; based in Tobruk in the east of the country, Issa was aligned with the Libyan National Army (LNA) of Field Marshal Khalifa Haftar in opposition to the GNA. During his visit, he condemned the MoU and stated that the GNA did not have the legal authority to sign it.

The flurry of Greek diplomatic activity aimed at building bridges with the forces in eastern Libya continued when, just weeks after the ambassador's expulsion, on December 22, Greek Foreign Minister Nikos Dendias travelled to Benghazi to meet with Haftar, who would in turn visit Athens in January 2020. Following the meeting, Dendias stated that Haftar had agreed that the MoU was null and void.⁵ It is worth noting that this back-and-forth between Athens and eastern Libya occurred while Haftar's hard-fought push to capture Tripoli was underway.

Haftar's visit to Athens took place just days before the Berlin International Conference on Libya. Chancellor Angela Merkel invited the warring factions and several regional and international powers, including Turkey and Egypt, to travel to the German capital to formulate a framework for the cessation of hostilities. Greece had asked to participate in the meeting, but was not invited by the hosts on the ground that Greece was not immediately implicated in the conflict.

Among the outcomes of the first Berlin Conference was the decision to maintain the arms embargo established by the United Nations Security Council in 2011. In March 2020, this was followed by the launch of the European Union Naval Force Mediterranean Operation IRINI, with the active participation of the Hellenic Navy, with a view to its enforcing the embargo. The operation has not been without incident: Malta withdrew in May 2020 and there have been several run-ins between IRINI patrols and Turkish vessels bound for Libya. These included a serious incident between a French frigate and Turkish warships, with France stating that the Turkish vessels' behaviour towards the IRINI patrol was "hostile and aggressive".⁶

The collapse of Haftar's offensive in June 2020, the result in no small part of military intervention by Turkish forces, led to a rapid shift in the Libyan landscape. Various peace initiatives followed, with an official ceasefire declared in October 2020 that called for elections to be held in December 2021. In the build-up to December 2021, Greece was left out in the cold once again at the second Berlin Conference, but did participate in a French- led conference in Paris.

Greece also pursued improved bilateral relations with the provisional Government of National Unity of Libya (GNU, set up to guide the country to elections), with Prime Minister Kyriakos Mitsotakis visiting Tripoli in April 2021 to re-open the Greek embassy. While in Libya, Mitsotakis met with Prime Minister Abdul Hamid Dbeibeh and urged him to scrap the MoU with Turkey.

However, since then, there has been a swift downturn in relations between the countries. The elections scheduled for December 2021 have been postponed, and Dbeibeh's caretaker government remains in power in Tripoli. This has led to a severe political crisis, with Fathi Bashagha appointed by parliament as a parallel prime minister based in Sirte. An attempt by Bashagha to seize Tripoli by force in August 2022 was beaten back by supporters of Dbeibeh.

Then, in October 2022, Dbeibeh revived the Turkish-Libyan Memorandum of Understanding after signing a series of economic agreements with Turkey, including potential energy exploration by Turkish companies in waters claimed by Libya in the agreement. This revival has once again led to tension between Greece and Libya, with Greek Foreign Minister Nikos Dendias calling the agreement a threat to regional stability.

This culminated in Dendias' dramatic departure from Tripoli after he was met by Dbeibeh's foreign minister, Najla

5 <https://www.mfa.gr/en/current-affairs/top-story/minister-of-foreign-affairs-nikos-dendias-statement-following-his-meeting-with-the-commander-of-the-libyan-national-army-field-marshal-khalifa-haftar-athens-17-january-2020.html>

6 <https://www.reuters.com/article/libya-security-france-turkey-idAFP6N2D207G>

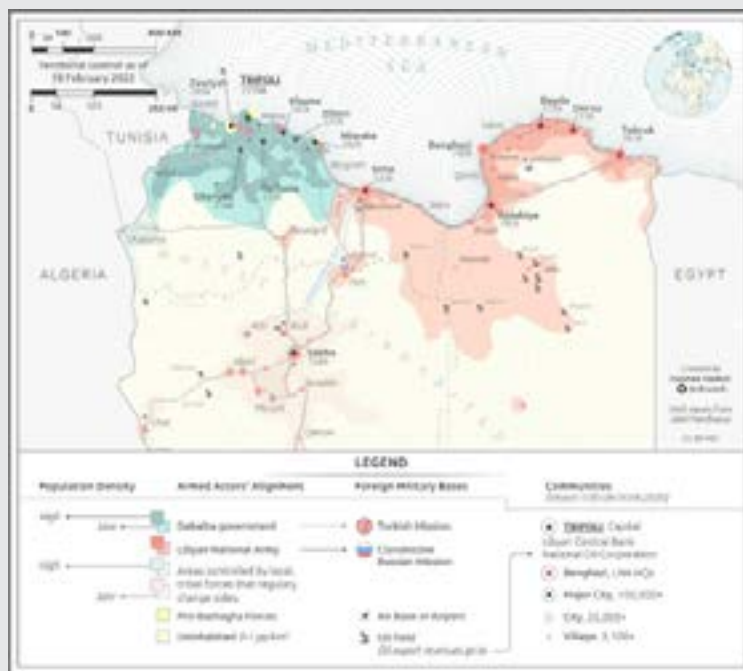
Mangoush: Dendias refused to disembark from his plane, stating that he had been taken by surprise at the airport, having made it clear he would only meet with Menfi, the former ambassador to Athens and now chairman of the Libyan Presidential Council. In response, Libya recalled its ambassador from Athens and summoned the Greek chargé d'affaires to protest at Dendias' conduct.

Looking beyond the Greek-Turkish prism in an internationalized proxy conflict

Turkey's policy in the Eastern Mediterranean, and in particular its pursuit of the "Mavi Vatan" maritime doctrine, is perceived in Athens as an existential threat. Turkey's repeated dispute of Greek sovereignty in the Aegean, both in regard to the longstanding casus belli on the expansion of Greek territorial waters as well as the frequent challenging of Greek sovereignty over the islands of the Dodecanese, in tandem with the bellicose rhetoric employed by Turkish President Recep Tayyip Erdoğan, who threatened war against Greece on numerous occasions until the disastrous earthquake of February 2023 led to a softening of his stance, are not taken lightly and are at the forefront of most Greek officials' thinking.

As a result, most Greek foreign policy is primarily determined through the prism of how it will affect the balance of power in the Aegean. This same criterion also largely guides Greek interpretations of regional developments; this is exemplified by Greece's response to the recent rapprochement between Israel and Turkey. This has even led to claims that Greece is a "self-obsessed" ally,⁷ colouring how foreign analysts receive Greek intentions. Additionally, this narrow, and often binary, interpretation of events can also significantly constrain Greece's response to complex regional situations.

This could be detrimental to Greece's efforts in Libya, which is now at the epicentre of several different and overlapping international rivalries and conflicts as a result of the civil strife and domestic instability in the country.



Map depicting the balance of power between the competing factions in Libya following the LNA's failed push towards Tripoli in 2020, but before Bashagha's push in the summer of 2022 that shored up GNU control of the capital.

Source: War On the Rocks⁸

7 <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/82643>

8 <https://warontherocks.com/2022/02/a-dysfunctional-peace-how-libyas-fault-lines-were-redrawn/>

The most important of these is the continued presence of units belonging to the Russian Wagner Group private military company within Haftar's forces in eastern Libya. Wagner Group fighters were an integral part of Haftar's push towards Tripoli, and they maintained an active presence after his retreat along the Sirte to Al Jufrah line that largely divides the country.⁹

Within the framework of Russia's invasion of Ukraine and the subsequent energy crisis, control of Libya's bountiful energy resources by Yevgeny Prigozhin's forces is a source of consternation for many in Europe and the United States.¹⁰ Through its support of Haftar, Russia has gained the ability to limit the supply of Libyan oil to Europe at a time when it was wrestling with an emerging energy crisis as a result of the invasion of Ukraine. In an attempt to further pressure European economies ahead of the winter, Russia played an important role during the Libyan oil blockade in 2022.¹¹

To a large extent, this was the issue that prompted the surprise visit to Libya of CIA Director William Burns, who sought to achieve a full pull-out of Russian forces from the country's oil-producing facilities.¹² The failure of the US to achieve a diplomatic breakthrough in Libya is indicative of the fact that, irrespective of the situation on the ground in Ukraine, which could be seen as a hindrance to Russia's control over Libya, a broader diplomatic consensus between regional players is required to change the status quo that has held since Haftar's failed Tripoli offensive.¹³

A second facet of the situation in Libya is the rivalry between Italy and France over control of Libya's energy resources. The fierce competition between Italy's ENI and France's Total, and their control over energy resources, mirrors the political support provided by their respective nations to Libya's domestic players, with ENI maintaining a strong presence in the west of the country and Italy supporting the Tripoli government, and Total controlling the east of Libya with French providing political and military support to Haftar.¹⁴

This has exacerbated tensions between the French and Italian governments, with Libya souring relations on several occasions.¹⁵ Italian officials have regularly pointed to France's policy towards Libya as a significant factor in the country's instability,¹⁶ while a French-led conference in 2017 was seen in Rome as an attempt to impose a French agenda and sidestep Italy's diplomatic efforts.

The recent eight-billion-dollar gas deal signed in the presence of Italy's Georgia Meloni and Dbeibeh is a direct result of Italy's competition with France and was seen in Greece as a troubling development, since it legitimizes the Tripoli government and its right to sign international agreements.¹⁷ Both Greece and Dbeibeh's rivals within Libya claimed, in the aftermath of the revival of the Turkish MoU in October, that the Tripoli government lacked the authority to sign international agreements; however, the ENI deal was widely seen to have scuppered this argument. This was certainly the view taken by the Turkish media following the announcement of the deal.

A third important dimension of the current situation in Libya is religion, with both Islamist militants and political Islam important factors to consider. Religion explains why Egyptian President Abdel Fattah al-Sisi has long been one of the main benefactors of Haftar's forces in the east: Sisi sees them as a bulwark against the Islamist fundamentalist groups, including Islamic State, which have targeted him since the overthrow of Mohamed Morsi in 2013 and the violent crackdown that followed. Sisi and Haftar are also united in their opposition to political Islam and the Muslim Brotherhood, which in turn had strong links to the GNA Tripoli government.¹⁸ This clash has also drawn in other important regional players, including Turkey, Qatar and the United Arab Emirates.¹⁹

Additionally, Libya is increasingly becoming an important factor in Europe's security architecture. Apart from the possibility of Russian influence in yet another Mediterranean country (following its intervention in Syria), both Turkey and Russia have relied on Syrian fighters to bolster their ranks in the country. Even if a peaceful solution is found, their presence could serve as a destabilizing factor for both Europe and the Sahel, since Libya could become a hub for terrorist activity.²⁰

9 <https://warontherocks.com/2021/01/the-pendulum-how-russia-sways-its-way-to-more-influence-in-libya/>

10 <https://foreignpolicy.com/2022/07/08/wagner-group-libya-oil-russia-war/>

11 <https://www.ispionline.it/en/publication/bargains-and-blackmail-economic-side-libyas-political-crisis-35663>

12 <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/takeaways-william-burns-surprise-visit-libya>

13 <https://warontherocks.com/2023/03/libyas-fragile-deadlock/>

14 <https://www.gisreportsonline.com/r/italy-france/>

15 <https://insidearabia.com/libya-battleground-for-french-italian-conflicts-of-interest/>

16 <https://www.france24.com/en/20180904-libya-elections-italy-france-salvini-macron-sarkozy-diplomacy>

17 <https://www.kathimerini.gr/politics/562254253/provlima-oi-symfonies-romis-tripolis/>

18 <https://www.iemed.org/publication/libya-a-failed-state-in-the-middle-of-the-mediterranean/>

19 <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-uae-is-making-a-precarious-shift-in-its-libya-policy-heres-why/>

20 <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/82240>

Finally, Libya is also an important stop en route for migrants and refugees looking to move from sub-Saharan Africa to Europe. This is of particular concern to Italy, where most of the vessels which disembark from Libya sail to. Italy has thus reaffirmed a controversial deal with Dbeibeh's government to limit the flow of migrants to Europe, thereby officially recognizing his government as the best guarantor of its border security.²¹ This is particularly important to Meloni's right-wing government, which campaigned heavily on an anti-immigration platform.

This is yet another serious bone of contention between France and Italy, best exemplified by the political spat that followed Italy's preventing the "Ocean Viking" from disembarking 230 migrants in November 2022.²²

All the above illustrate the political and diplomatic minefield which faces any actor which involves itself in Libya. For Greece, the Turkish-Libyan MoU may form an existential threat, but for the international community it is only one chapter in a much larger problem.

Greece, which is primarily seeking to counter Turkish unilateral actions in the Mediterranean by appealing to the international community (primarily the United States and the European Union), may therefore face difficulties in presenting its problems as part of the wider conflict in Libya. Consequently, it will most likely be unable to cherry-pick an approach or proposed solution that will further Greek interests without fully engaging in the broader regional and global issues and disputes that have come to dominate Libyan affairs.

A divided Europe fuels Greece's search for allies

The lack of a strong American presence in Libya, and the disunity displayed within the European Union, has led Greece to look elsewhere in the region for allies. Whether it is due to the aforementioned tension between France and Italy, or more generally to the unilateral initiatives of EU states that make a consensus hard to achieve, or to the EU's aversion to fully committing to a hard power approach, which could also be due to the tremendous economic cost this would entail, the European Union has primarily followed a soft power approach to Libya.²³

The EU may no longer be only the "virtuous soft power" which High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy Josep Borell and Commissioner for the Internal Market Thierry Breton said was no more, and it may no longer be "conciliatory, if not naïve",²⁴ but the many difficulties faced while enforcing the mandate of the IRINI mission show that the EU's hard power evolution is still facing some teething problems.²⁵ In a conflict dominated by actors who do not share the EU's reluctance, or inability, to fully pursue a hard power approach, this has significantly impeded the European Union's ability to affect developments.

In addition to diplomatic efforts within the framework of the EU and to safeguard its security, Greece's recent diplomatic efforts in Europe have focused on strengthening its alliance with President Emmanuel Macron's France. The signing of a bilateral Franco-Greek defence agreement in 2021, which includes a mutual defence clause, as well as the procurement of French Rafale fighter jets and FDI frigates, has brought the two countries much closer in recent years. Even before the agreement was ratified, in the summer of 2020 when relations between Greece and Turkey were close to breaking point, France dispatched its "Tonnerre" helicopter carrier to the Aegean and strengthened its military presence in the region in moves which were perceived to be part of a wider showdown between France and Turkey in the Eastern Mediterranean.

The interests of Greece and France also align in one other area: their choice of regional partners— specifically Egypt and the UAE. This allowed for the formation of a loose bloc, specifically before Turkish efforts to affect a rapprochement with the two countries. This was most evident in the support provided by all four (France, UAE, Egypt, and Greece) to Haftar in his push to capture Tripoli in 2020.

The military and diplomatic alliance with France, the backbone of Europe's hard power, has been vital for Greece, but this close relationship has affected Greece's diplomatic standing with factions in Libya and some countries in the European Union. Most obviously, it means that Greece is now firmly seen as part of the French 'camp' in Europe; this may explain why Germany repeatedly snubbed Greece at the Berlin Conferences. It also may explain why Italy disregarded Greece's position in relation to diplomatic recognition of Dbeibeh's government in Tripoli.

Egypt is another of Greece's strategic partners in the region. In the summer of 2020, Greece signed a maritime treaty with Egypt which delimited their respective EEZs and was widely seen as a rebuff of the Turkey-Libya MoU; the two nations subsequently expanded on the treaty with a second MoU on aeronautic and maritime search and

21 <https://www.euractiv.com/section/politics/news/italy-forges-pact-on-gas-migrants-with-libya/>

22 <https://www.bbc.com/news/world-europe-63582122>

23 <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/eu-insignificant-player-libya>

24 https://www.eeas.europa.eu/eeas/united-resilient-and-sovereign-europe-thierry-breton_en

25 <https://www.ispionline.it/en/publication/operation-irini-can-no-longer-naive-eu-tame-libyan-conflict-27128>

rescue in November 2022. Additionally, in December 2022, Cairo decided to unilaterally demarcate its maritime border with Libya in a move which Greece celebrated as an additional condemnation of the Turkish- Libyan MoU.²⁶

Egypt's moves to diplomatically delegitimize the Dbeibeh government in international fora, most notably by withdrawing from a session of the Arab League chaired by Mangoush in September 2022, along with its public condemnation of the MoU and efforts to revive it in the autumn of 2022, were also seen as positive developments in Greece. In many ways, Egypt has been Greece's most effective regional partner in countering the Turkish-Libyan MoU, which has also led to a strengthening of ties between the two countries' militaries by means of several bilateral agreements.

Conclusion

Greece's actions in Libya constitute a diplomatic scramble to find friends and influence results in a treacherous part of the world in order to counter the momentum Turkey have achieved by developing a close relationship with successive Tripoli governments. Tribal politics, Islamist militias and energy resources are all defining features of the situation in Libya; of course, they are also the trifecta of issues the United States and Europe have been trying to solve since the US-led invasion of Iraq in 2003. Expecting Greek officials to find an optimal solution to a problem that has stumped so many other governments would be unrealistic.

The recent thaw in Turkey's relations with its regional neighbours following the disastrous earthquakes of February 2023 may yet change the situation on the ground. The apparent détente between Greece and Turkey after years of tension brought about by the former's response to the disaster has even led to their agreeing to support each other's candidacies for positions in international organizations.

At the same time, Egypt and Turkey are also on a normalization trajectory. Turkish Foreign Minister Mevlut Cavusoglu travelled to Cairo, the first visit by a Turkish FM to the Egyptian capital in more than a decade, to meet with his counterpart Sameh Shoukry, who in the aftermath of the earthquake had made the first visit by an Egyptian foreign minister to Turkey since the fall of Morsi. The two men even discussed and hinted at the restoration of bilateral ties at the ambassadorial level.²⁷ A rapprochement between Egypt and Turkey would undoubtedly have important ramifications for the situation on the ground in Libya.

However, considering the upcoming elections in Turkey as well as the volatility of its current government, it is still too early to decisively declare an end to the tense situation in Libya. To this end, it is crucial that the European Union takes advantage of the situation and seeks to play a more active role in ensuring the interests of its member-states in the region.

The root of Greece's problem in pursuing a Libyan policy that seeks to secure its sovereign rights and ensure a stable partnership with the country, lies in the European Union's ineffectiveness at finding a minimum consensus in the foreign policy goals of its member states, and in projecting a united front that can impact on its neighbourhood in a constructive way. The EU has been outmanoeuvred by Turkey and Russia, which have forged a modus vivendi in the country which is similar to their arrangements in Syria and the Caucasus;²⁸ the bloc has also found itself playing a supporting role to the security concerns of Egypt and the UAE, rather than setting its own security agenda. Overall, the European Union was mostly unable to react as the situation in Libya spiralled out of control. It is therefore natural that Greece should also look beyond the confines of the European Union to address its concerns, relying on its bilateral relations with Egypt, the UAE and France to form a countermovement to Turkey's successes in western Libya.

Unless the European Union can establish a consensus in formulaing a policy towards Libya, and by extension towards the activities of Turkey and Russia in the country, or unless the United States decides to actively engage in the country once more, it is likely that Greece's foreign policy vis-a-vis Libya will remain reactive. With little scope for action and heavily reliant on its strategic partners, Greece will likely continue to focus on its immediate security concerns.

While it should be borne in mind that Greece is a small player in a volatile region, with little to offer in terms of expeditionary hard power or economic assistance to a country that has been struggling for more than a decade, it can still leverage its diplomatic standing with its partners—primarily France, Egypt, and potentially the United States—should it choose to actively engage in Libya with a view to affecting change.

²⁶ <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/egypt-just-seized-part-of-libyas-maritime-zone-whats-the-story-behind-the-egyptian-decree-no-one-is-talking-about/>

²⁷ <https://www.reuters.com/world/middle-east/top-egyptian-turkish-diplomats-hold-talks-cairo-amid-improving-ties-2023-03-18/>

²⁸ <https://www.eliamep.gr/en/publication/%CF%80%CF%8E%CF%82-%CE%B7-%CE%B5%CE%B5-%CE%B7%CF%84%CF%84%CE%AE%CE%B8%CE%B7%CE%BA%CE%B5-%CF%83%CF%84%CE%B7-%CE%BB%CE%B9%CE%B2%CF%8D%CE%B7/>



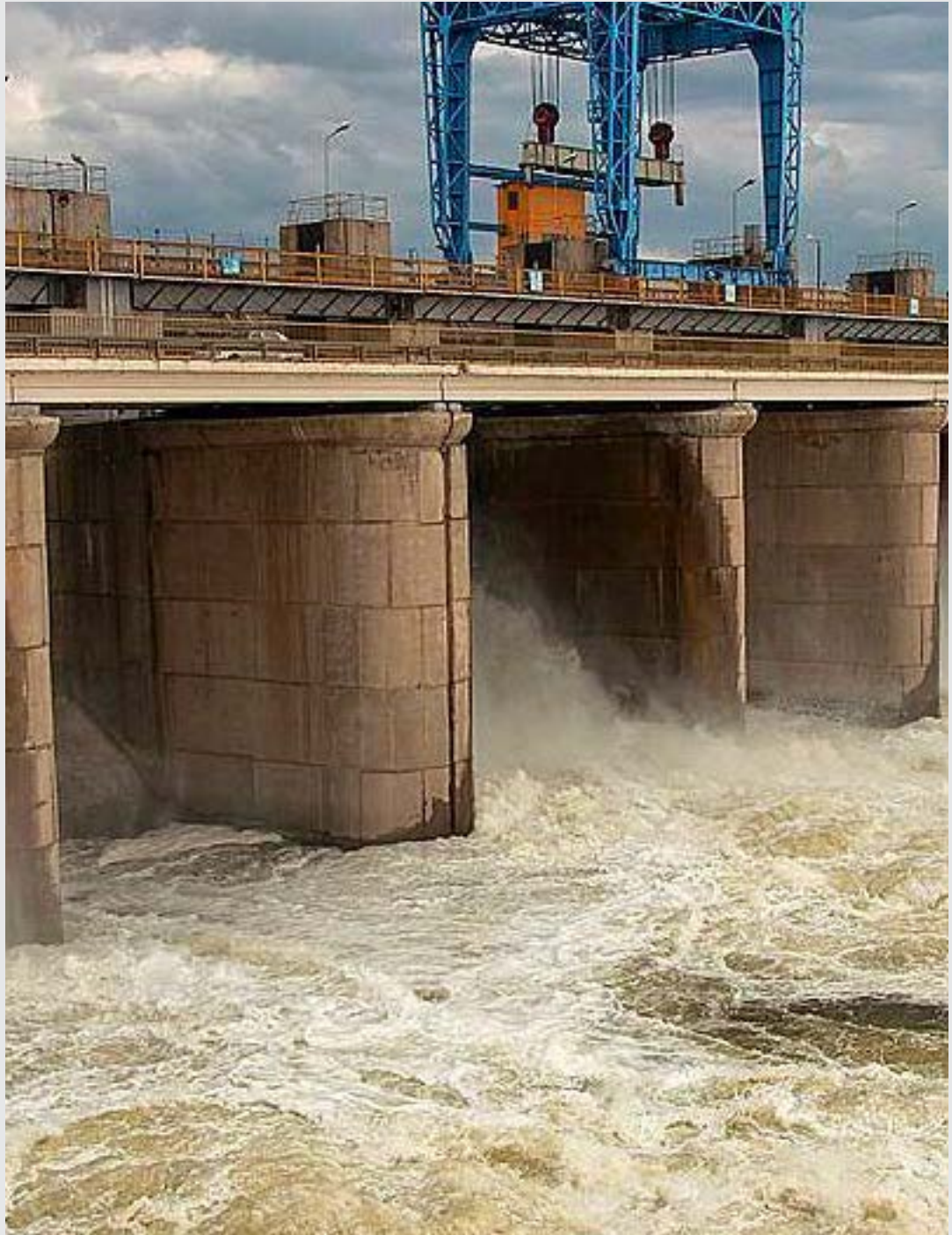
Κλίμα και Βιώσιμη Ανάπτυξη

Σκέψεις για την καταστροφή του φράγματος Nona Kakhonka υπό τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου

Σκέψεις για την καταστροφή του φράγματος Νονα Κακχονκα υπό τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου

Συγγραφείς :
Σταύρος Ευδόκιμος
Παναζόπουλος

Ιούνιος 2023



Introduction

The Kakhovka Hydroelectric Power Plant was located in the Kherson area, in the city of Nova Kakhovka. The city is currently occupied by Russia. The dam was erected during the Soviet era and was one of six along the Dnipro River, which runs from the country's far north to the Black Sea. Russia holds the left, or southern, bank of the Kherson area, while the right, or northern, bank is under Ukrainian control.

The dam used to hold back a massive reservoir, dubbed the Kakhovka Sea by locals since it is impossible to see the other bank in certain areas.¹ The Kakhovka Reservoir contained 18 cubic kilometers of water, which provided water for cooling the 5.7 GW Zaporizhzhya Nuclear Power Plant as well as for irrigation in southern Ukraine and northern Crimea via the North Crimean Canal, the Kakhovka Canal, and the Dnieper-Kryvyi Rih Canal.

During Russia's full-scale invasion of Ukraine on February 24, 2022, the Kakhovka Hydroelectric Power Plant was overrun by Russian forces, which placed it under their control. The dam's foundation was a massive concrete block. It was accessible from the dam's machine room via a tiny corridor. According to the evidence, an explosive charge detonated in this passageway in the early hours of June 6 destroying the dam. Specifically, seismic sensors in Ukraine and Romania recorded the telltale signals of huge explosions at 2:35 a.m. and 2:54 a.m. Witnesses in the vicinity reported hearing big explosions between 2:15 a.m. and 3 a.m.. In addition, immediately before the dam failed, infrared heat signals captured by American intelligence satellites indicate an explosion.² A large breach in the dam was captured on video, with water gushing through it and flooding downstream into Kherson. UkrHydroEnerho, the Ukrainian dam operator, stated that the Nova Kakhovka station was 'fully destroyed' and could not be rebuilt. Water from the massive Kakhovka reservoir flowed through the destroyed dam, flooding agricultural areas as well as dozens of villages and cities. Thousands of people on both sides of the river have been evacuated, but the full scope of the calamity is unknown.³

Against this backdrop, this policy brief starts by briefly outlining the environment-related impacts stemming from the destruction of the Nova Kakhovka dam.⁴ Subsequently, it addresses the relevant legal aspects, focusing on the need to ensure accountability. In this respect, it will delve into issues of state responsibility, stemming from potential violations of the applicable rules of international law, and individual criminal responsibility, including the crime of ecocide.

The question of attribution

To start with, it should be recalled that the attribution question has not been definitively resolved at the time of writing. In the immediate aftermath of the explosion, with Ukraine and Russia exchanging accusations, the United Nations (UN) Security Council convened an emergency session. Russia blamed Ukraine for the commission of an unimaginable war crime, while Ukraine blamed Russia for scorched earth tactics. Dmitry Peskov, the Kremlin spokesperson, accused Ukraine of an act of 'sabotage' that would deprive the Crimean peninsula, which Russia annexed in 2014, of water, while Ukrainian President Zelenskyy tweeting that '[t]his is just one Russian act of terrorism. This is just one Russian war crime. Now Russia is guilty of brutal ecocide.'⁵

Martin Griffiths, the UN humanitarian envoy, emphasized that the dam was a critical source of water required for agriculture in south Kherson as well as for livestock, and that its removal would be a huge blow to food production

¹ 'Ukraine Dam: What We Know about Nova Kakhovka Incident' BBC News (6 June 2023) <<https://www.bbc.com/news/world-europe-65818705>> accessed 26 June 2023.

² James Glanz and others, 'Why the Evidence Suggests Russia Blew Up the Kakhovka Dam' The New York Times (16 June 2023) <<https://www.nytimes.com/interactive/2023/06/16/world/europe/ukraine-kakhovka-dam-collapse.html>> accessed 26 June 2023.

³ 'Ukraine Dam: What We Know about Nova Kakhovka Incident' (n 1).

⁴ For a recent and comprehensive account of such environment-related impacts, see PAX, 'A Preliminary Environmental Risk Assessment of the Kakhovka Dam Flooding', Environment and Conflict Alert Ukraine, 28 June 2023.

⁵ Володимир Зеленський [@ZelenskyyUa], 'This Is Just One Day of Russian Aggression. This Is Just One Russian Act of Terrorism. This Is Just One Russian War Crime. Now Russia Is Guilty of Brutal Ecocide. Any Comments Are Superfluous. The World Must React. Russia Is at War against Life, against Nature, Against... <https://t.co/CUd1UNmcW5>' <<https://twitter.com/ZelenskyyUa/status/1666050733773299714>> accessed 26 June 2023.

and a clean water supply in Crimea. He warned that the chances of mine and explosive ordnance contamination have increased as fast-moving water washed both into regions that were previously deemed safe, putting people in even more perilous situations.⁶

Given the satellite and seismic detections of explosions in the area, the most probable cause of the collapse, according to two American engineers, an explosives expert and a Ukrainian engineer with extensive experience of the dam's operations, was an explosive charge placed in the maintenance passageway or gallery that runs through the concrete heart of the structure. Therefore, even if it cannot be ascertained who destroyed the dam with complete certainty, it appears that this destructive act could be attributed to Russia, whose underlying goal would have been to delay the ongoing counter-offensive launched by the Ukrainian armed forces.⁷

Flood-related evacuations

Many villages and towns were flooded, with some completely submerged beneath the water. According to local officials, as of June, a total of 8,600 square kilometers of land had flooded, 32% of which were on the right—Ukrainian-controlled—bank. Because of the magnitude of the inundation, inhabitants had to be evacuated immediately, which meant under Russian fire. Flooding hit not only Kherson oblast, but also nearby Mykolaiv oblast, threatening thirteen communities. Some communities on the occupied left bank of the Dnipro, such as Oleshky, have been entirely submerged.⁸

On 15 June 2023, a report was published which presented the findings in the flooded territories—and specifically the settlements of Korsunka, Kozachi Lageri, Nova Kakhovka, and Rayske—following the explosion of the Kakhovka Hydroelectric Power Station. Using satellite imagery, open-source data, and other available sources, it was reported that:

1. A total of 7,206 buildings were identified as having been possibly flooded, representing an estimated flooded area of approximately 1,173,856 m²;
2. A total of 9,573 buildings were identified as having been completely flooded, representing a total flooded area of approximately 1,040,165 m²;
3. A total of 2,189 buildings were identified as having been partially flooded, representing a total flooded area of approximately 318,441 m²;
4. In all, 18,968 buildings were identified as having been possibly, completely or partially flooded, representing a total flooded area of approximately 2,532,462 m².⁹

Moreover, floodwaters are also dislodging landmines, representing a peril for both Kherson inhabitants and those who sought to help them. The head of the Red Cross weapon contamination unit, Erik Tollefsen, said they had lost track of where the landmines were: 'All we know is that they are somewhere downstream.'¹⁰

6 Patrick Wintour and Patrick Wintour Diplomatic editor, 'Russia Floundering in "Mud of Lies" over Kakhovka Dam Destruction, Ukraine Tells UN' The Guardian (7 June 2023) <<https://www.theguardian.com/world/2023/jun/07/russia-accused-of-floundering-in-lies-at-un-security-council-after-claiming-ukraine-behind-dam-destruction>> accessed 26 June 2023.

7 David Hastings Dunn and Stefan Wolff, 'Ukraine War: What We Know about the Nova Kakhovka Dam and Who Gains from Its Destruction' (The Conversation, 6 June 2023) <<http://theconversation.com/ukraine-war-what-we-know-about-the-nova-kakhovka-dam-and-who-gains-from-its-destruction-207130>> accessed 26 June 2023.

8 'The Kakhovka Dam Disaster: Responsibility and Consequences | Wilson Center' <<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/kakhovka-dam-disaster-responsibility-and-consequences>> accessed 26 June 2023.

9 'Partial Analysis of Flooded Territory Following the Kakhovka Hydroelectric Power Station Explosion: Conclusions and Results | United Nations Development Programme' (UNDP) <<https://www.undp.org/ukraine/publications/partial-analysis-flooded-territory-following-kakhovka-hydroelectric-power-station-explosion-conclusions-and-results>> accessed 26 June 2023.

10 'Ukraine Dam: What We Know about Nova Kakhovka Incident' (n 1).

Agriculture and water scarcity

Communities that rely on the Kakhovka Reservoir for drinking water and irrigation may find it difficult, if not impossible, to replace this water resource, according to Volodymyr Starodubtsev of Ukraine's National University of Life and Environmental Sciences.¹¹ Scientists in Ukraine reported that the loss of reservoir supplies will cause drinking water scarcity in four oblasts—Dnipropetrovsk, Kherson, Zaporizhzhya, and part of Mykolaiv—as well as Crimea. In addition, contamination has further exacerbated the situation: the explosion damaged turbines and other mechanical equipment at the hydroelectric powerhouse, pouring between 150 and 450 tons of motor oil into the Dnipro river, making it dangerous to drink any water downriver of the dam. Scientists also warned that harmful compounds and bacteria could be present in the bottom reservoir. As a result, poisoned water flows could contaminate groundwater, exacerbating the problem of drinking water scarcity in the surrounding areas.¹²

Furthermore, the Ukrainian Agrarian Council has reported that the Kakhovka dam tragedy could result in a 14% decrease in Ukraine's grain exports. The country is the world's fifth-largest wheat exporter, which means there will be major ramifications for countries that rely on imports. On a related note, the destruction of the reservoir means that no water will be available for irrigation, over and above its direct impact on agricultural areas and ecosystems. Some previously verdant places will most likely suffer desertification. According to the ministry, the tragedy will cut off water to thirty-one irrigation systems that supply crops in the oblasts of Dnipropetrovsk, Kherson, and Zaporizhzhya. By 2021, these systems would have irrigated half a million hectares, yielding four million tons of grain and oilseeds valued at around \$1.5 billion. Fisheries and animal husbandry businesses will be impacted, as well.¹³

Detrimental impacts on the natural environment, wildlife and protected areas

Professor Efthymios Lekkas, President of the Greek Earthquake Planning and Protection Organization, summarized some of the significant environmental consequences as follows:

- The wildlife and flora of a fairly large area extending for roughly 400 km along both banks of the Dnieper River, from Zaporizhzhya almost all the way to Odessa, and around 50 km in breadth, have been completely destroyed;
- Massive amounts of silt, potentially contaminated with high levels of heavy metals, have also been washed over to already polluted areas;
- The groundwater and groundwater aquifer status have changed dramatically, both qualitatively and quantitatively;
- Rural and urban regions have been permanently covered in mud up to two meters deep, with long-term negative effects on primary--and particularly food--production;
- The microclimate of areas near the Dnieper River has been permanently altered, with ramifications for wider areas; this reinforces the already grave phenomena that comprise the climate catastrophe.¹⁴

Many hectares of protected areas which are crucial for fish spawning and provide habitat for birds and animals have also been destroyed. A huge fish die-off was seen in a few regions. These losses are anticipated to have an impact on the Black Sea and Sea of Azov ecosystems, which are fed by the Dnipro.¹⁵ According to the Ukrainian Nature Conservation Group, the recovery of species harmed by dam destruction could take many years. Some species, such as mute swans, may recover in three years, but others, such as marsh harriers (birds of prey), may take a decade.¹⁶ The Nature Reserves Fund's forty-eight protected sites, which together cover 120,000 hectares, will be entirely or partially affected. The spectacular Black Sea Biosphere Reserve, which has been protected since 1927 and is part of the UNESCO World Biosphere Reserve network, is one of these locations.¹⁷ In addition, pollutants may be mobilized

11 Chris Baraniuk, 'The Kakhovka Dam Collapse Is an Ecological Disaster' Wired <<https://www.wired.com/story/kakhovka-dam-flooding-ukraine/>> accessed 26 June 2023.

12 'The Kakhovka Dam Disaster: Responsibility and Consequences | Wilson Center' (n 8).

13 *ibid.*

14 'Ukraine: Chersona "sank" after the dam blew up - Shocking frames of the water disaster' (7 June 2023)

<<https://www.news247.gr/kosmos/oykrania-i-chersona-vythistike-meta-tin-anatixi-toy-fragmatos-sygklonistika-kare-apo-tin-ydatini-katastrofi.10070631.html>> accessed 26 June 2023.

15 'The Kakhovka Dam Disaster: Responsibility and Consequences | Wilson Center' (n 8).

16 'The Consequences of the Russian Terrorist Attack on the Kakhovka Hydroelectric Power Plant (HPP) for Wildlife' (Ukrainian Nature Conservation Group, 7 June 2023) <<https://uncg.org.ua/en/the-consequences-of-the-russian-terrorist-attack-on-the-kakhovka-hydroelectric-power-station-hps-for-wildlife/>> accessed 26 June 2023.

17 'The Kakhovka Dam Disaster: Responsibility and Consequences | Wilson Center' (n 8).

by winds, as a result of exposed sediments.¹⁸ The effects of the dam's destruction on wildlife and ecosystems cannot be overstated.

The energy sector and industrial production

In October 2022, the Russians cut the Kakhovka facility off from the Ukrainian power grid. Since the destruction of the dam, all the other hydroelectric power plants in Kakhovka have had to change their operating regime in order to reduce their water usage, and this will have an impact on the power system. Furthermore, numerous energy facilities, including the cogeneration thermal power plant in Kherson, two solar power plants in Mykolaiv oblast, and 129 transformer substations, were swamped with water, resulting in a reduced power supply.¹⁹

The water used to cool the Zaporizhzhya nuclear power plant, Europe's largest, is drawn from the Kakhovka reservoir downriver of the breached dam; however, the reservoir's water level is now rapidly falling. The Russian military captured the Zaporizhzhya facility in March 2022, and its six reactors have been in 'shutdown' mode for more than eight months. This means they are considerably below their working temperature, but they still require water to cool them. Five are in a state of 'cold shutdown', but the sixth reactor is in 'warm shutdown' mode, which means it needs additional water.²⁰

Nevertheless, the situation at the Zaporizhzhya nuclear plant appears to be under control. Even after the water level in the reservoir has fallen below the level of the valves, some water can still be sucked out with mobile pumps. Water can also be diverted from the Enerhodar municipal network. Consequently, the International Atomic Energy Agency, which has a team of monitors at the plant, has stated that there is 'no immediate risk' to the facility.²¹

The applicable legal framework

The following section outlines the international legal framework pertaining to the destruction of the Nova Kakhovka dam in the context of the armed conflict between Ukraine and the Russian Federation. The analysis touches upon various branches of international law, primarily focusing on International Humanitarian Law (IHL) and International Criminal Law, but also drawing insights from International Environmental Law and International Human Rights Law, where applicable. It should be clarified at the outset that the following analysis is not intended to provide an exhaustive treatment of the issue at hand; rather, the main objective of this endeavour is to identify paths towards ensuring accountability for the environment-related impacts of the abovementioned destruction.

The hostilities between Ukraine and Russia qualify as an international armed conflict under the laws of war/law of armed conflict (or IHL, which is now the most widely used term), pursuant to the common article 2(1) of the four 1949 Geneva Conventions.²² The qualification of the situation under consideration is therefore based on objective criteria; for our purposes, the crux is whether "a resort to armed force between States"²³ has occurred. This is clearly the case here.

In international armed conflicts, all four 1949 Geneva Conventions (GCs) and the 1977 Protocol I Additional to them (AP I) apply. Both Ukraine and Russia are Contracting Parties to the above-mentioned legal instruments and are hence bound by them. Furthermore, since the Russian Federation is occupying Ukrainian territory, including the broader area where the Nova Kakhovka Dam was located, the relevant treaty articles of the aforementioned international treaties are pertinent to our purposes. Alongside treaty IHL, customary IHL continues to apply, and therefore this section looks at the pertinent rules of the 2020 International Committee of the Red Cross Guidelines

18 Conflict and Environment Observatory (CEOBS) [@detoxconflict], 'While the Dam's Construction Damaged Habitats, a Large Drop in Its Water Level Will Impact the Ecology That Has Subsequently Developed. Including in Dnipro Protected Areas. Exposed Sediments May Result in the Mobilisation of Pollutants by Winds.' <<https://twitter.com/detoxconflict/status/1665964195458711553>> accessed 26 June 2023.

19 'The Kakhovka Dam Disaster: Responsibility and Consequences | Wilson Center' (n 8).

20 'How the Breach of Ukraine's Kakhovka Dam Could Affect a Nuclear Plant' The Economist <<https://www.economist.com/the-economist-explains/2023/06/07/how-the-breach-of-ukraines-kakhovka-dam-could-affect-a-nuclear-plant>> accessed 26 June 2023.

21 *ibid.*

22 Common article 2(1) of the four Geneva Conventions provides that each 'Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties, even if the state of war is not recognized by one of them.'

23 ICTY, Prosecutor v. Duško Tadić, Case No. IT-94-1-AR72, Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, para 70

on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict (2020 ICRC Guidelines),²⁴ which aim to restate the applicable customary IHL in this area. Finally, to the degree that they reflect existing international law, this section draws on the 2022 UN International Law Commission Principles on the Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts (PERAC principles). The PERAC principles were taken note of by the UN General Assembly in a resolution adopted without a vote, to which they were also annexed, and the UN General Assembly brought them to the attention of States, international organizations and all who may be called upon to deal with the subject, encouraging their widest possible dissemination.²⁵

The prohibition on attacking dams under IHL and its exceptions

Pursuant to Article 56 of API, works or installations containing dangerous forces, namely dams, dykes and nuclear electrical generating stations, may not be made the object of attack, even where these objects are military objectives, if such attack may cause the release of dangerous forces and consequent severe losses among the civilian population.²⁶ Article 56(2) introduces very specific conditions under which the preceding prohibition is not applicable.

For our purposes, the applicability of this prohibition may prove to be controversial. On the one hand, if we assume that the destruction of the dam was perpetrated by the Russian Federation, then it is not clear to what extent the mining and internal explosion would qualify as an ‘attack’, which is a term of art under IHL.²⁷ On the other hand, if the destruction is attributed to Ukraine, and given that that State enjoys sovereignty over the broader area, irrespective of whether the latter has been placed under the control of Russia, it could be argued that ‘the destruction of a Party’s own dam, for instance, to flood a potential avenue of attack by the enemy’ shall not be outlawed by virtue of the prohibition under consideration.²⁸ In any event, if the destruction of the Nova Kakhovka dam is to be qualified as an attack, it could be considered a grave breach of API and thus be regarded as a war crime, provided that i) the attack was launched in the knowledge that it would cause excessive loss of life, injury to civilians or damage to civilian objects; ii) that it was committed wilfully; and iii) that it caused death or serious injury to body or health.²⁹

Environment-specific protection

Turning to the environment-specific provisions, it is forbidden to use means or methods of warfare that are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment (Article 35(3) API; Rule 2, 2020 ICRC Guidelines; PERAC principle 13(2b)). The preceding prohibition has been construed as setting a high threshold for its application, since the three qualifiers of the prescribed environmental damage are articulated in a cumulative manner. In light of the environmental impacts outlined above, it may well be the case that this provision has been violated, but more time will be needed to reach a definite conclusion on this matter, especially, but not only, in light of the ‘long-term’ requirement.

It should be noted that such conduct has been criminalized under the International Criminal Court (ICC) Statute, subject to certain additional requirements and when undertaken in the context of an international armed conflict, or, to put it simply, an interstate war, which is the case at hand. Accordingly, Article 8(2)(b)(iv) of the ICC Statute stipulates that instrument’s only environment-specific war crime, namely: ‘[i]ntentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause ... widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated.’ This provision establishes individual criminal responsibility and, apparently, draws from the wording of the above-mentioned Article 35(3) API.

24 ICRC, ‘Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict: Rules and Recommendations Relating to the Protection of the Natural Environment Under International Humanitarian Law, with Commentary’ (ICRC 2020).

25 UN General Assembly, ‘Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts’, UN Doc. A/77/104 adopted on 7 December 2022 without a vote.

26 See also Rule 11, 2020 ICRC Guidelines [emphasis added].

27 Marko Milanovic, ‘The Destruction of the Nova Kakhovka Dam and International Humanitarian Law: Some Preliminary Thoughts’ (EJIL: Talk!, 6 June 2023) <<https://www.ejiltalk.org/the-destruction-of-the-nova-kakhovka-dam-and-international-humanitarian-law-some-preliminary-thoughts/>> accessed 26 June 2023. Article 49(1), API provides that: “Attacks” means acts of violence against the adversary, whether in offence or in defence.’

28 Michael N Schmitt, ‘Attacking Dams - Part II: The 1977 Additional Protocols’ (Lieber Institute West Point, 2 February 2022)

<<https://lieber.westpoint.edu/attacking-dams-part-ii-1977-additional-protocols/>> accessed 26 June 2023.

29 Art. 85(3)(c), API.

In a more recent development, the Office of the Prosecutor (OTP) of the ICC has issued a Policy Paper on Case Selection and Prioritisation that demonstrates the OTP's heightened interest in 'prosecuting Rome Statute crimes that are committed by means of, or that result in, inter alia, the destruction of the environment, the illegal exploitation of natural resources or the illegal dispossession of land'.³⁰ Granted, this provision has never been applied in practice. It holds equally true, though, that the destruction of the Nova Kakhovka could well prove to be the first test case of the application of the environment-specific war crime enshrined in the ICC Statute. At this juncture, it is important to note that the ICC can exercise its jurisdiction over incidents of interest which have taken place in Ukraine since 20 February 2014, even though the latter is not a State party to the ICC Statute, by virtue of a declaration submitted to the ICC by Ukraine. Second, the applicability of the environment-specific war crime provision is fraught with the difficulty of qualifying the destruction of the dam as an 'attack',³¹ as elaborated above.

Similarly, the related obligation to take care to protect the natural environment from widespread, long-term and severe damage (Article 55(1) API; PERAC principle 13(2a)) assumes a broader scope, because it applies beyond the use of means and methods of warfare, but is still subject to the same high threshold of application. On a related note, the ICRC Guidelines contain a rule that drops any threshold of prescribed environmental damage, stating that '[m]ethods and means of warfare must be employed with due regard to the protection and preservation of the natural environment'.³² In this regard, two issues warrant further treatment: i) the extent to which this rule reflects customary international law, and is thus applicable to all States including Ukraine and Russia; ii) whether the destruction of the dam falls within the notion of 'means and methods of warfare', especially within the latter prong of the term.

Lastly, assuming that the explosion of the dam is to be attributed to Russia, then it is quite likely that Russia has run afoul of its obligations as an Occupying Power. In this respect, the PERAC principles have adjusted the law of occupation to the present day, drawing on international environmental law and international human rights law, among other sources. PERAC principle 21 stipulates that '[a]n Occupying Power shall take appropriate measures to ensure that activities in the occupied territory do not cause significant harm to the environment of ... any area of the occupied State ...'. Furthermore, an Occupying Power is required to comply with its extraterritorially applicable environmental-related international human rights obligations, such as the right to life and the right to private and family life under the International Covenant on Civil and Political Rights, and the rights to an adequate standard of living and the highest attainable standard of health under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.³³

General rules of protection

Concerning the general protection afforded by IHL rules in relation to the conduct of hostilities, the cardinal IHL principles of distinction, proportionality and precautions apply to 'attacks'. On this account, if the act of destruction is eventually attributed to Ukraine, then the following analysis retains its relevance, but this is not the case if the destruction is attributed to Russia, as mentioned above. Against this backdrop, the principle of distinction requires parties to an armed conflict to distinguish between civilian objects and military objectives at all times, and to direct attacks against military objectives alone (Article 48 API). Nevertheless, on the basis of the currently available information, no conclusion can safely be reached on the status of the dam as either a military objective or a civilian object in the sense of Article 48 API.

The principle of proportionality provides that an attack against a legitimate military objective is forbidden, if it may be expected to cause incidental damage to civilians or civilian objects which would be excessive in relation to

30 OTP, Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, 15 September 2016, para 41. Available at:

https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf. Accessed 26 June 2023.

31 Thomas Obel Hansen, 'Could the Nova Kakhovka Dam Destruction Become the ICC's First Environmental Crimes Case?' (Just Security, 9 June 2023)

<<https://www.justsecurity.org/86862/could-the-nova-kakhovka-dam-destruction-become-the-iccs-first-environmental-crimes-case/>> accessed 26 June 2023.

32 Rule 1, 2020 ICRC Guidelines.

33 Daniil Ukhorskiy, 'Environmental Destruction in War: A Human Rights Approach' (EJIL: Talk!, 19 June 2023)

<<https://www.ejiltalk.org/environmental-destruction-in-war-a-human-rights-approach/>> accessed 26 June 2023.

the concrete and direct military advantage anticipated (art 51(5b) API). Along the same lines of reasoning, it is no simple matter to pronounce whether the dam qualified as a military objective and, equally importantly, whether its destruction would not be excessive compared to the incidental damage ensuing from such destruction. However, as has been compellingly argued, ‘even on a generous assumption that (say) Russian forces damaged the dam in order to somehow disrupt the ongoing Ukrainian offensive, the extent of the destruction and damage to the civilian population and objects downstream is such that the attack was in all likelihood disproportionate, and very clearly so.’³⁴

The principle of precautions provides that constant care must be taken to spare the civilian population, civilians and civilian objects from harm during military operations (art 57(1) API). Notably, this rule explicitly applies in military operations and not only during ‘attacks’, a term which is narrower in scope than ‘military operations’. Consequently, irrespective of whose armed forces destroyed the dam, it appears that this rule (on taking precautionary measures) has been violated. The principle of precautions also requires parties to the armed conflict to take all feasible precautions to protect civilian objects under their control against the effects of attacks (art 58(c) API); this requirement could only be triggered if Ukraine launched an attack against the dam and the dam qualified as a military objective in the circumstances ruling at the time.

Lastly, the legality of the destruction of the Nova Kakhovka dam could be assessed with reference to the rules on enemy property. Article 53 of the 1949 Geneva Convention IV provides that ‘[a]ny destruction by the Occupying Power of real or personal property ... is prohibited, except where such destruction is rendered absolutely necessary by military operations.’ On this account, even if the flooding by Russian forces would offer a significant military advantage, the requirement of absolute necessity sets the bar quite high. The detrimental environmental impacts should form part of the absolute necessity analysis, and thus ‘even if Russia had taken extensive precautions, destroying the dam would almost certainly violate their duties as an occupying power.’³⁵

Ecocide

As mentioned above, President Zelenskyy accused Russia of committing ecocide in the aftermath of the destruction of the Nova Kakhovka dam. It thus bears noting that customary IHL prohibits the destruction of the environment as a weapon by parties to the conflict (Rule 3A, 2020 ICRC Guidelines). Accordingly, this prohibition could be applicable if the objective of the dam’s destruction was dictated by the specific purpose of destroying the environment through the weaponization of the water. To this end, the 2020 ICRC Guidelines provide that the respective ecocide laws of either party to the armed conflict may be relevant.³⁶ In this respect, Ukraine’s domestic prohibition on ecocide could prove to be of relevance.³⁷

On a final note, it is noteworthy that the Stop Ecocide Foundation set up an Independent Expert Panel to propose a definition of ecocide with a view to it becoming the fifth international crime included in the ICC Statute. The Independent Expert Panel came up with the following definition in June 2021:

‘For the purpose of this Statute [the ICC Statute], “ecocide” means unlawful or wanton acts committed with knowledge that there is a substantial likelihood of severe and either widespread or long-term damage to the environment being caused by those acts.’³⁸

34 Milanovic (n 27).

35 Ukhorskiy (n 33).

36 ICRC (n 24), para 78.

37 Article 441 of the 2001 Ukrainian Criminal Code prescribes the crime of ecocide: ‘Mass destruction of flora and fauna, poisoning of air or water resources, and also any other actions that may cause an environmental disaster, - shall be punishable by imprisonment for a term of eight to fifteen years.’

38 Stop Ecocide Foundation, ‘Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide Commentary and Core Text’, June 2021, available at <https://static1.squarespace.com/static/5ca2608ab914493c64ef1f6d/t/60d7479cf8e7e5461534dd07/1624721314430/SE+Foundation+Commentary+and+core+text+revised+%281%29.pdf>. Accessed 26 June 2023.

Concluding observations

The explosion and concomitant destruction of the Nova Kakhovka dam on 6 June 2023 unleashed a huge environmental disaster with detrimental effects that will require significant time and resources to properly evaluate and, more importantly, address. Against this backdrop, the present contribution has provided a brief overview of the various types of environment-related impacts that resulted from the dam's destruction. Subsequently, the paper turned to the international legal implications of the dam's destruction. In this context, it first circumscribed the applicable legal framework, with an emphasis on the pertinent rules of IHL. Given that the act of destruction has still to be conclusively attributed to either Ukraine or Russia, the paper proceeded with an examination of the applicability of the most relevant international legal rules to both scenarios. It thus demonstrated that the destruction of the dam raises challenging questions relating to both State and individual criminal responsibility.

To conclude, the UN General Assembly adopted a resolution in November 2022 acknowledging the need for the establishment, in collaboration with Ukraine, of an international reparation mechanism for damage, loss, or injury arising from the Russian Federation's internationally wrongful acts in or against Ukraine, and recommending the creation by Member States, in collaboration with Ukraine, of an international register of damage to serve as a record.³⁹ The International Register of Damage was eventually established under the auspices of the Council of Europe in May 2023.⁴⁰ In this regard, it will be important to ensure that conflict-related environmental damage, including that flowing from the destruction of the Nova Kakhovka dam, forms part of its mandate. All in all, this opportunity may prove pivotal in the quest to assign accountability for the destruction of the dam.



Δημοκρατία, Ταυτότητα, Πολιτισμός

Οι έμφυλες ανισότητες στην ανώτατη εκπαίδευση και την επιστημονική έρευνα στην Ελλάδα: Μπορούν τα Σχέδια Δράσης να προωθήσουν την ουσιαστική ισότητα;

Οι έμφυλες ανισότητες στην ανώτατη εκπαίδευση και την επιστημονική έρευνα στην Ελλάδα: Μπορούν τα Σχέδια Δράσης να προωθήσουν την ουσιαστική ισότητα;

Συγγραφείς :
Ντία Αναγνώστου

Σεπτέμβριος 2023



Εισαγωγή

Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έχει ασχοληθεί εκτενώς με τις έμφυλες ανισότητες στην ανώτατη εκπαίδευση και την επιστημονική έρευνα, τις οποίες και τεκμηριώνει συστηματικά μέσα από τις περιοδικές εκθέσεις SHE Figures.[1] Η ισότητα των φύλων αποτελεί πλέον θεμελιώδη προτεραιότητα της πολιτικής της ΕΕ για την έρευνα και την καινοτομία. Τα 27 κράτη μέλη καλούνται να θεσπίσουν πολιτικές και μέτρα για να καταπολεμήσουν τις έμφυλες ανισότητες στους τομείς αυτούς. Βασικός άξονας της ευρωπαϊκής πολιτικής είναι η ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου σε όλα τα προγράμματα και χρηματοδοτικά εργαλεία που προωθούν τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Έρευνας (European Research Area).

Η ενασχόληση της ΕΕ με το θέμα αυτό υπήρξε αίτημα του φεμινιστικού κινήματος ως απόρροια των κραυγαλέων περιστατικών άνισης και σεξιστικής μεταχείρισης εις βάρος γυναικών πανεπιστημιακών και επιστημονισσών, που ήρθαν στο φως στα τέλη της δεκαετίας του 1990.[2] Παράλληλα, η περιθωριοποίηση των επιστημονισσών και η αδυναμία να αναγνωριστεί η σημασία που έχει η διάσταση του φύλου, συχνά οδήγησε σε μη έγκυρα και λανθασμένα ερευνητικά δεδομένα στην παραγωγή της επιστημονικής γνώσης.[3] Αναμφισβήτητα, οι έμφυλες και κοινωνικές ανισότητες είναι πολλαπλές και συχνά αλληλοσυνδεόμενες – εκτείνονται πέρα από το φύλο, στην εθνική και κοινωνική καταγωγή, την ταυτότητα φύλου, την αναπηρία, και τον σεξουαλικό προσανατολισμό μεταξύ άλλων. Έτσι, ολοένα και περισσότερο αναγνωρίζεται τα τελευταία χρόνια – και σε επίπεδο διαμόρφωσης πολιτικής στην ΕΕ – ότι η αποτελεσματική καταπολέμηση των ανισοτήτων αυτών προϋποθέτει μια διαθεματική (intersectional) προσέγγιση, η οποία προς το παρόν, ωστόσο, βρίσκεται σε πολύ πρώιμο στάδιο.[4]

Στο πιο πρόσφατο πρόγραμμα – πλαίσιο (9ο κατά σειρά, 2021-2027), γνωστό ως «Ορίζοντας Ευρώπη», η ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου στην έρευνα απέκτησε πιο δεσμευτικό χαρακτήρα για τα κράτη μέλη· εστιάζει κυρίως στα Σχέδια Δράσης για την Ισότητα των Φύλων (ΣΔΙΦ) στα πανεπιστήμια και στους ερευνητικούς οργανισμούς, ως βασικά εργαλεία για την καταπολέμηση των έμφυλων ανισοτήτων και άλλων διακρίσεων. Προκειμένου να λάβουν χρηματοδότηση για προγράμματα έρευνας και τεχνολογίας, απαραίτητη προϋπόθεση είναι τα ιδρύματα αυτά (πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, οργανισμοί έρευνας και καινοτομίας, κλπ) να έχουν εκπονήσει ΣΔΙΦ. Το Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει ένα σύνολο δράσεων που διαμορφώνει το κάθε ίδρυμα με σκοπό να καταπολεμήσει τις έμφυλες ανισότητες, εντάσσοντας τη διάσταση του φύλου στις δομές, τις πρακτικές και στην εσωτερική λειτουργία του, καθώς και στο περιεχόμενο της έρευνας και της καινοτομίας.[5] Τα σχέδια δράσης σε κάποιες περιπτώσεις ακολουθούν μια διευρυμένη προσέγγιση: στοχεύουν στην καταπολέμηση πάσης μορφής διακρίσεων και στη δημιουργία ενός συμπεριληπτικού (inclusive) ακαδημαϊκού και ερευνητικού περιβάλλοντος.

Στην Ελλάδα η προϋπόθεση να έχουν εκπονήσει τα ιδρύματα ΣΔΙΦ προκειμένου να λάβουν ερευνητική χρηματοδότηση από τον «Ορίζοντα Ευρώπη» έδρασε ως καταλυτικός παράγοντας για να γίνουν σημαντικές αλλαγές (game changer). Το 2022-23 το σύνολο των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΑΕΙ) και των ερευνητικών κέντρων διαμόρφωσαν ΣΔΙΦ στο εσωτερικό τους. Το κείμενο αυτό περιγράφει με συντομία τις έμφυλες ανισότητες στα πανεπιστήμια και στα ερευνητικά ιδρύματα στην Ελλάδα καθώς και το ισχύον σχετικό συνταγματικό και νομοθετικό καθεστώς (μέρος 2), τη δυναμική που αναπτύχθηκε από το 2022 στα ιδρύματα αυτά (μέρος 3), αλλά και την έλλειψη δημόσιας πολιτικής για την προώθηση της ισότητας των φύλων στην ανώτατη εκπαίδευση και

[1] Το κείμενο αυτό γράφτηκε στο πλαίσιο του έργου «Καταπολεμώντας τις έμφυλες ανισότητες στην έρευνα και στην ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα (GENDRHED)» (2022-2023). Το έργο υλοποιείται από το Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), με χρηματοδότηση από το πρόγραμμα Active citizens fund – Ίδρυμα Μποδοσάκη, των χωρών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ) (ΕΕΑ Grants). Η συγγραφέας ευχαριστεί τη Μαρία Στρατηγάκη, τη Δήμητρα Κογκίδου και την Κυριακή Καρύδου για τα σχόλιά τους στο αρχικό κείμενο.

[2] Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που δημοσιεύτηκε το 2000 ήταν καταπέλτης όσον αφορά την περιθωριοποίηση και την άνιση μεταχείριση των γυναικών στους τομείς της επιστημονικής έρευνας. Δες Science Policies in the European Union – Promoting Excellence through Mainstreaming Gender Equality, A Report from the ETAN Expert Working Group on Women and Science, Brussels: European Commission (2000), σελ. viii.

[3] Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο αποκλεισμός και η υπο-αντιπροσώπηση των γυναικών για πολλές δεκαετίες σε κλινικές δοκιμές για καρδιολογικές ασθένειες, οι οποίες οδήγησαν σε θεραπείες που ήταν ακατάλληλες για τη φυσιολογία των γυναικών και είχαν σοβαρές παρενέργειες. Δες Rachel-Maria Brown, Catherine Weinberg, Caroline Ong and Jennifer H. Mieres, "Underrepresentation of women in cardiac imaging trials: A review", American Heart Journal Plus: Cardiology Research and Practice vol. 13 (2022): 1-4.

[4] Heidi Holt Zachariassen, Ella Ghosh and Ross Woods, Benchmarking report on terminology and policy on intersectionality, GENDERACTIONplus Project report, May 2023.

[5] Για μια ανασκόπηση όλων των σχετικών προτεραιοτήτων και μέτρων που περιέχει η πολιτική της ΕΕ, δες την ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/democracy-and-rights/gender-equality-research-and-innovation_en#gender-equality-in-horizon-europe

στην έρευνα, παρά τους εξαγγελθέντες στόχους στη σχετική νομοθεσία και στα κείμενα πολιτικής (μέρος 4). Τονίζεται ότι είναι αναγκαίο να προχωρήσει αμέσως η πολιτεία στην έμπρακτη στήριξη των πανεπιστημιακών και ερευνητικών ιδρυμάτων προκειμένου να υλοποιήσουν τα ΣΔΙΦ που έχουν θεσπίσει. Διαφορετικά, είναι ορατός ο κίνδυνος να μείνουν αυτά στα χαρτιά ως (μια άλλη) χαμένη ευκαιρία. Το τελευταίο μέρος του παρόντος κειμένου παραθέτει μια σειρά συστάσεων πολιτικής για να αποτραπεί ένα τέτοιο ενδεχόμενο.

Νομική χωρίς ουσιαστική ισότητα;

Στην Ελλάδα διαθέτουμε ένα προωθημένο νομοθετικό και συνταγματικό πλαίσιο για την έμφυλη ισότητα και την απαγόρευση των διακρίσεων. Το Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώνει την τυπική ισότητα των Ελλήνων και των Ελληνίδων ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους (Άρθρ 4, παρ. 2). Αναγνωρίζοντας ότι η ισότητα ενώπιον του νόμου δεν αρκεί για να επιτευχθεί ουσιαστική ισότητα στην κοινωνία, το Σύνταγμα από το 2001 και μετά προβλέπει ότι «το κράτος μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, ιδίως σε βάρος των γυναικών», ανοίγοντας έτσι το δρόμο για την λήψη θετικών μέτρων, όπου αυτά κρίνονται αναγκαία.[6] Για να προωθήσει την ουσιαστική ισότητα, η νομοθεσία προβλέπει από το 2019 την οριζόντια ένταξη της διάστασης του φύλου (gender mainstreaming) στην προετοιμασία, τον σχεδιασμό, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση όλων των δημόσιων πολιτικών, προγραμμάτων και δαπανών.[7] Το νομοθετικό πλαίσιο συμπληρώνουν οι οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων με βάση το φύλο, τη φυλή ή εθνική καταγωγή, τον σεξουαλικό προσανατολισμό, την ηλικία και την αναπηρία, τις οποίες έχει ενσωματώσει η Ελλάδα.[8]

Παρά το συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο που αναγνωρίζει την ουσιαστική ισότητα, οι έμφυλες ανισότητες στα πανεπιστήμια και στα ερευνητικά κέντρα εξακολουθούν να είναι μεγάλες. Όπως αποτυπώνεται σε μελέτες και εκθέσεις, η Ελλάδα έχει ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά γυναικών μεταξύ των μελών του ακαδημαϊκού προσωπικού στα πανεπιστήμια (35.1% είναι γυναίκες, όταν ο Μέσος Όρος στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι 41.3%). Η παρουσία των γυναικών μελών ΔΕΠ είναι σημαντικά χαμηλότερη στις φυσικές και τεχνολογικές επιστήμες και υψηλότερη στις κοινωνικές και ανθρωπιστικές επιστήμες. Ανεξαρτήτως επιστημονικού πεδίου ωστόσο, το γνωστό «άνοιγμα της ψαλίδας» μεταξύ ανδρών και γυναικών όσο ανεβαίνουμε στην κλίμακα των ακαδημαϊκών βαθμίδων εξακολουθεί να είναι μεγάλο, παρουσιάζοντας μηδαμινή βελτίωση μετά το 2015. Όπως είναι γνωστό, η παρουσία των γυναικών πανεπιστημιακών μειώνεται αισθητά στις υψηλότερες βαθμίδες: το ποσοστό των πρωτοβάθμιων καθηγητών είναι διπλάσιο από αυτών των πρωτοβάθμιων καθηγητριών.[9]

Οι αποκλίσεις αυτές στην ακαδημαϊκή και επιστημονική σταδιοδρομία των γυναικών εξακολουθούν να υπάρχουν παρόλο που οι γυναίκες αποτελούν την πλειοψηφία μεταξύ των αποφοίτων πανεπιστημίου και παρόλο που είναι κάτοχοι διδακτορικού σχεδόν σε ίδια ποσοστά με τους άντρες. Οι γυναίκες στην Ελλάδα αποτελούν το 37.8% των ερευνητών/τριών (κυρίως με συμβάσεις προσωρινές και μερικής απασχόλησης), αλλά την πλειοψηφία του υποστηρικτικού προσωπικού στην έρευνα.[10] Η Ελλάδα επίσης κατέχει ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά γυναικών μεταξύ των υψηλόβαθμων διοικητικών θέσεων ΑΕΙ (π.χ. πρυτάνεις, μόλις 16%), συγκριτικά με άλλα κράτη μέλη της ΕΕ (όπου ο μέσος όρος είναι 23.6%).[11] Η συμμετοχή των γυναικών ως μέλη επιστημονικών επιτροπών, συμβουλίων ιδρυμάτων και ακαδημαϊκών οργάνων είναι επίσης ιδιαίτερα χαμηλή.[12] Οι τελευταίες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής SHE Figures (2018, 2021) επιβεβαιώνουν την μικρή πρόοδο που έχει σημειωθεί στην Ελλάδα από το 2000.[13]

[6] Άρθρο 116 παρ. 2. Η διάταξη αυτή θεσπίστηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Για μια λεπτομερή ανάλυση του νομικού και πολιτικού πλαισίου, και των παραγόντων που οδήγησαν στη συνταγματική κατοχύρωση της ουσιαστικής ισότητας στην Ελλάδα, βλ. Dia Anagnostou, "Gender Constitutional Reform, Positive Measures and Transnational Dynamics in Greece and the EU: From formal to substantive equality?" Canadian Journal of Law and Society Vol. 28, No. 1 (August 2013), 133-150.

[7] Νόμος 4604/2019 του Υπουργείου Εσωτερικών, το πρώτο μέρος του οποίου έχει τίτλο «Προώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας», ΦΕΚ Α' 50/2019, 26.3.2019, άρθρα 10-24.

[8] Για μια σύντομη επισκόπηση, δες την ιστοσελίδα του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης <https://ypergasias.gov.gr/ergasiakes-scheseis/atomikes-ergasiakes-sxeseis/archi-tis-isis-metacheirisis/>

[9] SHE Figures 2021 – Gender in Research and Innovation Statistics and Indicators (European Commission, 2021), σελ. 187.

[10] SHE Figures 2021 – Gender in Research and Innovation Statistics and Indicators, σελ. 82.

[11] SHE Figures 2021 – Gender in Research and Innovation Statistics and Indicators, σελ. 200.

[12] Όλα τα στοιχεία είναι από την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής SHE Figures (2018), βλ. σχετικές σελίδες 118, 121, 131, 128.

[13] Π.χ. η έκθεση της Γενικής Γραμματείας Έρευνας & Τεχνολογίας, Ελλάδα, Γυναίκες και Επιστήμη: Εθνική Έκθεση (2002). Βλ. σχετικά την ποιοτική μελέτη των Νέλλη Καμπούρη, Κατερίνας Κική-Παπαδάκη, Παύλου Χατζόπουλου, Φύλο, Έρευνα και Καινοτομία στην Ελλάδα (Ίδρυμα Τεχνολογίας και Έρευνας, Ηράκλειο, 2015).

Παρά τις προαναφερθείσες σημαντικές έμφυλες ανισότητες, μέχρι πρόσφατα, η προώθηση της ισότητας στους τομείς της έρευνας και της ανώτατης εκπαίδευσης δεν αποτέλεσε σαφή στόχο κυβερνητικής πολιτικής στην Ελλάδα. Αυτό καθιστά τη χώρα μας ουραγό σε σχέση με τις σκανδιναβικές και άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως η Ολλανδία και η Αυστρία, οι οποίες είχαν ξεκινήσει εδώ και αρκετά χρόνια να εφαρμόζουν εθνικές πολιτικές για την καταπολέμηση των έμφυλων ανισοτήτων σε αυτούς τους τομείς. Στην Ελλάδα, αναφορές στο στόχο αυτό σε κείμενα πολιτικής, όπως ο Εθνικός Οδικός Χάρτης 2015-2020, έμειναν στα χαρτιά^[14] και δεν συνοδεύτηκαν από συγκεκριμένα μέτρα και παρεμβάσεις. Αποσπασματικές νομοθετικές διατάξεις που καθιέρωναν ένα ελάχιστο ποσοστό εκπροσώπησης των φύλων (1/3) στις επιτροπές διαχείρισης της έρευνας (Νόμος 3653/2008, άρθρο 57)^[15] και μεταξύ των υποψηφίων μελών των συμβουλίων έρευνας^[16] δεν εφαρμόστηκαν ποτέ.

Ούτε οι κυβερνήσεις ούτε τα πολιτικά κόμματα στη χώρα μας έδειξαν ενδιαφέρον να προωθήσουν το στόχο της ισότητας στην ανώτατη εκπαίδευση και στην επιστημονική έρευνα. Αλλά ούτε οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών δραστηριοποιήθηκαν στον τομέα αυτό. Εξάιρεση αποτελεί η Ελληνική Ένωση Γυναικών Πανεπιστημιακών (ΕΛΕΓΥΠ), η οποία δημιουργήθηκε το 2007, με σκοπό την υποστήριξη των ελληνίδων πανεπιστημιακών και την προώθηση της ισότητας στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ) στην Ελλάδα.^[17]

Η κινητοποίηση των πανεπιστημιακών και ερευνητικών ιδρυμάτων

Στο πλαίσιο του προγράμματος-πλαίσιο Ορίζοντας Ευρώπη, τα Σχέδια Δράσης για την Ισότητα των Φύλων (ΣΔΙΦ) αποσκοπούν να ενσωματώσουν τη διάσταση του φύλου στην εσωτερική λειτουργία των πανεπιστημίων και των οργανισμών έρευνας (αυτών που χρηματοδοτούν και αυτών που εκπονούν έρευνα). Οι πέντε προτεινόμενοι άξονες παρέμβασης είναι οι εξής: (α) η εξισορρόπηση εργασιακής και προσωπικής ζωής, (β) η ενίσχυση της παρουσίας των γυναικών σε θέσεις ηγεσίας και λήψης αποφάσεων, (γ) η εφαρμογή της ισότητας στις προσλήψεις και τις διαδικασίες προαγωγής και εξέλιξης, (δ) η ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου στο περιεχόμενο της διδασκαλίας και της έρευνας, καθώς και (ε) η αντιμετώπιση της σεξουαλικής παρενόχλησης και της έμφυλης βίας. Το ΣΔΙΦ είναι ένα σχέδιο δράσεων, εγκεκριμένο από τη διοίκηση του ιδρύματος και αναρτημένο στη οικεία ιστοσελίδα. Κάθε ίδρυμα οφείλει να διαθέσει πόρους και εξειδικευμένο προσωπικό (σε θέματα ισότητας) για την υλοποίηση του ΣΔΙΦ σε βάθος χρόνου, να συλλέγει συστηματικά στοιχεία με βάση το φύλο και να εκπονεί δράσεις κατάρτισης και ευαισθητοποίησης του προσωπικού πάνω σε θέματα ισότητας και έμφυλων προκαταλήψεων.^[18]

Η πρόβλεψη του «Ορίζοντα Ευρώπη» ότι όλα τα πανεπιστημιακά και ερευνητικά ιδρύματα που διεκδικούν ευρωπαϊκή χρηματοδότηση οφείλουν να έχουν θεσπίσει και να υλοποιούν ΣΔΙΦ, έδωσε το έναυσμα για μια άνευ προηγουμένου κινητοποίηση. Κύριοι φορείς αυτής της κινητοποίησης ήταν οι Επιτροπές Ισότητας των Φύλων και Καταπολέμησης των Διακρίσεων (ΕΙΦ), αρχικά των ΑΕΙ, οι οποίες δημιουργήθηκαν βάσει νομοθεσίας του 2019.^[19] Έχοντας μεταξύ των μελών τους άτομα με γνώσεις και ευαισθητοποίηση σε θέματα φύλου, τα ΑΕΙ κατάρτισαν τα ΣΔΙΦ σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα (και εν μέσω της πανδημίας), υπό την χρονική πίεση των συμβάσεων που έπρεπε να υπογράψουν τα ιδρύματα για τη χορήγηση χρηματοδότησης από τον «Ορίζοντα Ευρώπη». Με βάση νομοθετικές διατάξεις που ισχύουν από τον Φεβρουάριο του 2023, δημιούργησαν Επιτροπές Ισότητας των Φύλων και Καταπολέμησης των Διακρίσεων (ΕΙΦ) και τα ερευνητικά κέντρα (ΕΚ) της χώρας με βασική αρμοδιότητα την υλοποίηση ιδρυματικών σχεδίων δράσης.^[20]

[14] Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας, Ελληνική Στρατηγική για τον Ευρωπαϊκό Χώρο Έρευνας (ΕΧΕ), Εθνικός Οδικός Χάρτης (2015-2020), Αθήνα, Απρίλιος 2016, σελ. 31-37.

[15] Ο νόμος αυτός τελούσε σε αναστολή από την έναρξη της ισχύος του και συνεπώς δεν εφαρμόστηκε ποτέ στο σύνολό του. Ελληνική Στρατηγική για τον Ευρωπαϊκό Χώρο Έρευνας (ΕΧΕ), Εθνικός Οδικός Χάρτης (2015-2020), σελ. 33.

[16] Ο Νόμος 4386/2016, «Ρυθμίσεις για την έρευνα και άλλες διατάξεις», άρθρο 25, παράγρ. 13 προβλέπει ότι: «Ο αριθμός των υποψηφίων για το Εθνικό Συμβούλιο Έρευνας και Καινοτομίας (Ε.Σ.Ε.Κ.), τα Τομεακά Ερευνητικά Συμβούλια (Τ.Ε.Σ.), τα Περιφερειακά Συμβούλια Έρευνας και Καινοτομίας (Π.Σ.Ε.Κ.), καθώς και ο αριθμός των μελών των Επιστημονικών Συμβουλίων (Ε.Σ.) των Ερευνητικών Κέντρων και των Επιστημονικών Συμβουλίων (Ε.Σ.) των Ερευνητικών Ινστιτούτων καθορίζεται με βάση την επιστημονική αριστεία και σύμφωνα με την εφαρμογή ποσόστωσης κατ' ελάχιστο 1/3 για το κάθε φύλο, βάσει του άρθρου 116 του Συντάγματος, εφόσον οι υποψήφιοι διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα για την κάλυψη της σχετικής, κατά περίπτωση, θέσης.

[17] Δες το καταστατικό της ΕΛΕΓΥΠ στο <https://elegyp.gr/el/katastatiko.html>

[18] Για λεπτομερή περιγραφή των ΣΔΙΦ και των τομέων παρέμβασης, δες τη σχετική ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/democracy-and-rights/gender-equality-research-and-innovation_en

[19] Άρθρο 33 του Νόμου 4589/19 «Προώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων», στο οποίο προβλέπεται ότι «με απόφαση της Συγκλήτου συγκροτείται σε κάθε Α.Ε.Ι. άμισθη Επιτροπή Ισότητας των Φύλων (Ε.Ι.Φ.) ως συμβουλευτικό όργανο της Συγκλήτου και των Διοικήσεων των Σχολών και Τμημάτων για την προώθηση της ισότητας σε όλα τα επίπεδα λειτουργίας και σε όλες τις διαδικασίες της ακαδημαϊκής ζωής».

[20] Άρθρο 58 του Νόμου 5019/2023, ΦΕΚ Α' 27, 14 Φεβρουαρίου 2023.

Έτσι, από το 2020 μέχρι σήμερα, το σύνολο των 24 δημοσίων ΑΕΙ και πολλά από τα 14 δημόσια ερευνητικά κέντρα στην Ελλάδα συγκρότησαν Επιτροπές Ισότητας των Φύλων (ΕΙΦ) και έχουν θεσπίσει ΣΔΙΦ. Τα ΣΔΙΦ βασίστηκαν σε λεπτομερή τεκμηρίωση των έμφυλων ανισοτήτων, και διαμόρφωσαν πολυσχιδείς δράσεις στους πέντε προαναφερθέντες τομείς παρέμβασης. Κατά τη διαδικασία κατάρτισής τους, συγκεντρώθηκαν για πρώτη φορά ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία που τεκμηριώνουν και κάνουν ορατές και κατανοητές τις έμφυλες ανισότητες στα πανεπιστημιακά και ερευνητικά ιδρύματα στην Ελλάδα. Δημιουργήθηκε επίσης μία αυξημένη συνειδητοποίηση και οργάνωση γύρω από τις έμφυλες ανισότητες μέσα από τη διεξαγωγή εκδηλώσεων, συζητήσεων και δράσεων δικτύωσης όλων των πανεπιστημιακών και ερευνητικών ιδρυμάτων.

Μέσα σε αυτό το ευνοϊκό κλίμα, τον Οκτώβριο του 2021, με πρωτοβουλία της ΕΙΦ του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, δημιουργήθηκε το Δίκτυο των ΕΙΦ στα ΑΕΙ, στο οποίο συμμετέχουν οι ΕΙΦ όλων των ΑΕΙ καθώς και η ΕΛΕΓΥΠ. Το Δίκτυο λειτουργεί υποστηρικτικά και συντονίζει την ανάληψη δράσεων σε ζητήματα που από κοινού ενδιαφέρουν τις ΕΙΦ. Το 2022 δημιουργήθηκε επίσης το Δίκτυο Επιτροπών Ισότητας των ερευνητικών κέντρων, στο οποίο συμμετέχουν 14 ερευνητικά κέντρα και ινστιτούτα. Μεταξύ των δύο δικτύων έχει αναπτυχθεί συνεργασία και έχουν συσταθεί ομάδες εργασίας για να επεξεργαστούν επιμέρους θεματικές όπως η διαμόρφωση δεικτών για την ισότητα των φύλων, η κατάρτιση πρωτοκόλλων για την αντιμετώπιση της σεξουαλικής παρενόχλησης και οι συνέργειες με εξωτερικούς φορείς.

Εθνικό Σχέδιο Δράσης χωρίς δημόσια πολιτική;

Αναγνωρίζοντας τη δυναμική που αναπτύχθηκε στα πανεπιστημιακά και ερευνητικά ιδρύματα της χώρας μας γύρω από την ισότητα των φύλων, η Γενική Γραμματεία Δημογραφικής και Οικογενειακής Πολιτικής και Ισότητας των Φύλων συμπεριέλαβε στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης 2021 -2025 στόχους όπως προώθηση της ισότητας των φύλων στην εκπαίδευση, στην επιστήμη και στην έρευνα (σελ. 33), η ενίσχυση των Επιτροπών Ισότητας των Φύλων (ΕΙΦ) και γενικότερα των θεσμικών δομών ισότητας σε όλα τα ΑΕΙ για την υλοποίηση Σχεδίων Δράσης για την Ισότητα και τη Διαφορετικότητα με μετρήσιμους στόχους (σελ. 16 και 120). Εξήγγειλε επίσης την υλοποίηση πιλοτικού προγράμματος για την αντιμετώπιση της σεξουαλικής παρενόχλησης στα πανεπιστήμια (σελ. 96), και τη σύσταση ειδικού γραφείου για την υποδοχή σχετικών καταγγελιών, στελεχωμένου με ψυχολόγους (σελ. 38). [21]

Ο πιο πρόσφατος νόμος για την ανώτατη εκπαίδευση που ψηφίστηκε το καλοκαίρι του 2022 («Νέοι Ορίζοντες στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα»)[22] αναφέρεται εκ νέου στις Επιτροπές Ισότητας ως συμβουλευτικά όργανα των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων και διευρύνει το αντικείμενό τους. Πρόκειται πλέον για Επιτροπές Ισότητας των Φύλων και Καταπολέμησης των Διακρίσεων. Βασική τους αρμοδιότητα είναι να εκπονούν σχέδια δράσης για την προώθηση της ουσιαστικής ισότητας και την καταπολέμηση των διακρίσεων στις εκπαιδευτικές, ερευνητικές και διοικητικές διαδικασίες του ιδρύματος.[23] Ο ίδιος νόμος προβλέπει επίσης ότι στο πλαίσιο αξιολόγησης των πανεπιστημίων και των ερευνητικών τους μονάδων, το Συμβούλιο Αξιολόγησης και Πιστοποίησης (Σ.Α.Π.) της Εθνικής Αρχής Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΘ.Α.Α.Ε.) μπορεί να διενεργεί θεματικές αξιολογήσεις για την ισότητα των φύλων και να εκδίδει τις αντίστοιχες αποφάσεις (Άρθρο 386). Η ετήσια έκθεση της ΕΘ.Α.Α.Ε. για το 2020 αναφέρεται στην ισότητα των φύλων ως στρατηγική προτεραιότητα των πανεπιστημιακών ιδρυμάτων και μέσα από την περαιτέρω ενίσχυση των διδακτορικών σπουδών και των αποτελεσμάτων τους.[24]

[20] Άρθρο 58 του Νόμου 5019/2023, ΦΕΚ Α' 27, 14 Φεβρουαρίου 2023.

[21] Γενική Γραμματεία Δημογραφικής και Οικογενειακής Πολιτικής και Ισότητας των Φύλων, Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ισότητα των Φύλων 2021-25, <https://isotita.gr/wp-content/uploads/2021/12/%CE%95%CE%A3%CE%94%CE%99%CE%A6-2021-2025.pdf>

[22] Άρθρο 218 του Νόμου 4957/2022 «Νέοι Ορίζοντες στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα: Ενίσχυση της ποιότητας, της λειτουργικότητας και της σύνδεσης των ΑΕΙ με την κοινωνία και λοιπές διατάξεις» (), ΦΕΚ Α' 141, 21 Ιουλίου 2022. Στο αρχικό νομοσχέδιο που εισήχθη προς συζήτηση στη Βουλή, δεν υπήρχε καμία αναφορά στην ισότητα των φύλων. Μέσα από την κινητοποίηση της Ελληνικής Ένωσης Γυναίκων Πανεπιστημιακών (ΕΛΕΓΥΠ) και του δικτύου Επιτροπών Ισότητας των Φύλων των ΑΕΙ, προωθήθηκαν στο στάδιο της διαβούλευσης αυτές οι ρυθμίσεις, οι οποίες και ενσωματώθηκαν στον τελικό νόμο.

[23] Αποστολή της Επιτροπής Ισότητας των Φύλων και Καταπολέμησης των Διακρίσεων είναι «η προώθηση της ισότητας των φύλων και της καταπολέμησης των διακρίσεων με βάση το φύλο, την φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, τη θρησκεία ή τις πεποιθήσεις, την κατάσταση υγείας/αναπηρίας, την ηλικία ή τον γενετήσιο προσανατολισμό σε όλα τα επίπεδα λειτουργίας και σε όλες τις διαδικασίες και δραστηριότητες της ακαδημαϊκής ζωής». Οι αρμοδιότητες των ΕΙΦ είναι να εκπονούν και να υλοποιούν ΣΔΙΦ, να εισηγούνται στα αρμόδια όργανα μέτρα για την προώθηση της ισότητας και την καταπολέμηση των διακρίσεων και την αντιμετώπιση της σεξουαλικής παρενόχλησης, να παρέχουν ενημέρωση και επιμόρφωση στα μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας σε θέματα σχετικά με την ισότητα των φύλων, των ΛΟΑΤΚΙ ατόμων και την καταπολέμηση κάθε είδους διακρίσεων, να εκπονούν σχετικές μελέτες, να καταγράφουν αναφορές και καταγγελίες για σεξουαλική παρενόχληση, και να παρέχουν συνδρομή προς θύματα διακρίσεων (Νόμος 4957/2022, Άρθρο 218).

[24] ΕΘΑΑΕ, Ετήσια Έκθεση για την Ποιότητα της Ανώτατης Εκπαίδευσης 2020, σελ. 88.

Για πρώτη φορά, ο προαναφερθείς νόμος για την ανώτατη εκπαίδευση αναφέρει ότι, για την υλοποίηση των Σχεδίων Δράσης, η Επιτροπή Ισότητας των Φύλων και Καταπολέμησης των Διακρίσεων δύναται να υποστηρίζεται στο έργο της από Μονάδα του Ιδρύματος, όπως ορίζεται στον εσωτερικό κανονισμό του (Άρθρο 218). Ωστόσο, ο νόμος αυτός δεν προβλέπει ρητά τη δημιουργία τέτοιων Μονάδων, ούτε τη διάθεση σχετικών ανθρώπινων και οικονομικών πόρων. Ανεξάρτητα από τον ακριβή τίτλο τους, η ίδρυση Μονάδων Ισότητας αποτελεί βασική οριζόντια δράση σε όλα τα σχέδια που έχουν καταρτίσει τα ΑΕΙ και τα ερευνητικά κέντρα στην Ελλάδα. Είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση και τη βιωσιμότητά τους. Σε αρκετά ΑΕΙ, οι Επιτροπές Ισότητας των Φύλων έχουν αναλάβει πρωτοβουλίες για τη δημιουργία τέτοιων Μονάδων.[25]

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ισότητα των Φύλων και η σχετική νομοθεσία περιέλαβαν στόχους και δράσεις για την καταπολέμηση των έμφυλων ανισοτήτων στα ΑΕΙ και τα ερευνητικά ινστιτούτα, ως αποτέλεσμα της δυναμικής που αναπτύχθηκε στο πεδίο αυτό. Δυστυχώς, η ελληνική πολιτεία δεν έχει ακόμη προγραμματίσει τη διάθεση των απαραίτητων πόρων και εργαλείων πολιτικής. Η υλοποίηση των ΣΔΙΦ δεν μπορεί να εξαρτάται από την εθελοντική προσφορά χρόνου και την προσπάθεια των μελών της πανεπιστημιακής και ερευνητικής κοινότητας, τα οποία είναι ήδη επιφορτισμένα με πολλαπλά διδακτικά, ερευνητικά και διοικητικά καθήκοντα (όπως γινόταν μέχρι τώρα).

Σε αυτή την κρίσιμη συγκυρία, τα ώριμα και επεξεργασμένα ΣΔΙΦ κινδυνεύουν να παραμείνουν ασκήσεις επί χάρτου λόγω της ισχνής υποστήριξης και της έλλειψης των απαραίτητων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων. Οι πόροι αυτοί πρέπει να προσδιορισθούν, να τεκμηριωθούν σαφώς και να εξασφαλιστούν από το αρχικό στάδιο, είτε από τον τακτικό προϋπολογισμό του Ιδρύματος είτε από ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις. Κατόπιν κινητοποίησης των Δικτύων ΕΙΦ και της ΕΛΕΓΥΠ, το Υπουργείο Παιδείας το προσεχές χρονικό διάστημα αναμένεται να εντάξει στο Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2021-2027 (ΕΣΠΑ) δράση για τα ΣΔΙΦ των ΑΕΙ και των ΕΚ, και να εγκρίνει σχετικό ποσό για την υλοποίησή τους (το ύψος του είναι υπό διαπραγμάτευση), καθώς και πόρους για την ΕΘΑΑΕ που θα κάνει τη σχετική αξιολόγηση.

Συστάσεις πολιτικής για την υλοποίηση των ιδρυματικών Σχεδίων Δράσης

Η σύσταση της ΕΕ παραμένει σαφής: τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν αποτελεσματικές και βιώσιμες διαρθρωτικές αλλαγές μέσα από την υλοποίηση ΣΔΙΦ στο κάθε ίδρυμα για να στηρίξουν και να προαγάγουν την ισότιμη συμμετοχή και εξέλιξη των γυναικών σε μια σταδιοδρομία στο πανεπιστήμιο και την ένταξη του φύλου στην έρευνα και την καινοτομία.[26] Προς αυτή την κατεύθυνση, παραθέτουμε τις παρακάτω συστάσεις πολιτικής προς την ελληνική πολιτεία.

- **Δημιουργία Μονάδων Ισότητας στα ΑΕΙ και στα ερευνητικά κέντρα** με κατάλληλο προσωπικό. Οι Μονάδες αυτές αποτελούν προτεραιότητα και απαραίτητη προϋπόθεση για να υλοποιηθούν τα σχέδια δράσης, όπως αναφέρει και ο οδηγός του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου για την Ισότητα των Φύλων (EIGE, 2017).[27] Ομάδα εργασίας του Δικτύου Επιτροπών Ισότητας των Φύλων των ΑΕΙ επεξεργάστηκε ένα γενικό κείμενο αναφοράς για τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των Μονάδων αυτών, το οποίο η εκάστοτε ΕΙΦ μπορεί να αξιοποιήσει και να τροποποιήσει ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες κάθε Ιδρύματος.[28] Βασική αρμοδιότητα των Μονάδων θα είναι η υλοποίηση του ΣΔΙΦ και η συλλογή στοιχείων που σχετίζονται με αυτό, σε στενή συνεργασία με τις Επιτροπές για την Ισότητα των Φύλων και την Καταπολέμηση των Διακρίσεων (ΕΙΦ), τους/τις προέδρους των τμημάτων και τη διοίκηση.

[25] Πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί η σύσταση Γραφείου Υποστήριξης της Επιτροπής Ισότητας των Φύλων και Καταπολέμησης των Διακρίσεων στις διοικητικές υπηρεσίες του Πανεπιστημίου Αιγαίου, το οποίο εποπτεύεται από στις πρυτανικές αρχές. Οι αρμοδιότητές του είναι η διοργάνωση και ο συντονισμός των δράσεων της ΕΙΦ και του ΣΔΙΦ, η ενημέρωση της πανεπιστημιακής κοινότητας, η εκπόνηση ετήσιων απολογιστικών εκθέσεων και η αναζήτηση χρηματοδότησης για ερευνητικά έργα που αφορούν το φύλο και την καταπολέμηση των διακρίσεων, μεταξύ άλλων. Βλ. «Τροποποίηση και συμπλήρωση του Οργανισμού Διοικητικών Υπηρεσιών Πανεπιστημίου Αιγαίου...», αριθμός πράξης 3605, ΦΕΚ Β' 1160, 1 Μαρτίου 2023.

[26] SHE Figures 2021 – Policy Briefs (European Commission, 2021), σελ. 22.

[27] EIGE (European Institute for Gender Equality), Εφαρμόζοντας το σχέδιο για την ισότητα των φύλων σε πανεπιστημιακά και ερευνητικά ιδρύματα – Αναλυτικός οδηγός EIGE (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017).

[28] Κείμενο εργασίας, Μονάδα Ισότητας των Φύλων, 31 Μαρτίου 2023.

- **Διάθεση από τον κεντρικό προϋπολογισμό σταθερών πόρων μέχρι το 2027** για τη λειτουργία των Μονάδων (ή Γραφείων, Παρατηρητηρίων, κλπ) Ισότητας των Φύλων και Καταπολέμησης των Διακρίσεων, την υλοποίηση των προβλεπόμενων δράσεων του ΣΔΙΦ/ΣΔΙΕ και την απαιτούμενη υλικοτεχνική υποδομή.
- **Μέτρα για την ισόρροπη εκπροσώπηση και συμμετοχή των φύλων** στα όργανα διοίκησης, στα διοικητικά συμβούλια ερευνητικών οργανισμών, στις επιστημονικές επιτροπές, στις επιτροπές αξιολόγησης ερευνητικών έργων, κ.λ.π. Ως προς αυτό, η εφαρμογή στην πράξη ελάχιστης ποσόστωσης 1/3 με βάση το φύλο θα θέσει σε εφαρμογή την υπάρχουσα ελληνική νομοθεσία που, ενώ ισχύει ήδη από το 2000, παραμένει ως επί το πλείστον στα χαρτιά.
- **Συστηματική συλλογή στοιχείων σε επίπεδο ιδρύματος και σε εθνικό επίπεδο με βάση το φύλο και με μία διαθεματική** προσέγγιση που αφορούν τους ανθρώπινους πόρους, π.χ. προκηρύξεις, προσλήψεις, εξελίξεις, κλπ, όπως επίσης και στοιχεία για την ένταξη της διάστασης του φύλου στα προγράμματα σπουδών και στα ερευνητικά έργα.
- **Συνεργασία της Γενικής Γραμματείας Δημογραφικής και Οικογενειακής Πολιτικής και Ισότητας των Φύλων (πρόσφατα μετονομασθείσα σε Γενική Γραμματεία Ισότητας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων)** με το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, τη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας και τα Δικτύα των Επιτροπών Ισότητας των Πανεπιστημίων και των Ερευνητικών Κέντρων για τη διαμόρφωση δεικτών για την παρακολούθηση των έμφυλων ανισοτήτων, προσαρμοσμένων στο ελληνικό πλαίσιο.
- **Δημιουργία εθνικού μηχανισμού που θα παρακολουθεί και θα αξιολογεί** (σε συνεργασία με την ΕΘΑΑΕ;) την υλοποίηση των ΣΔΙΦ στα πανεπιστήμια και στα ερευνητικά κέντρα.
- **Διαμόρφωση και εφαρμογή Σχεδίου Δράσης για την Ισότητα των Φύλων και την Καταπολέμηση των Διακρίσεων από τους οργανισμούς που χρηματοδοτούν έρευνα, όπως το Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας (ΕΛΙΔΕΚ), με μέτρα για την προώθηση της έμφυλης ισότητας στην επιστημονική έρευνα.**



Πρόγραμμα Νοτιοανατολικής Ευρώπης

Ανθεκτικότητα των κοινοτήτων ενάντια στο βίαιο εξτρεμισμό στη Βόρεια Μακεδονία – ο ρόλος των εμπλεκόμενων φορέων

Κινέζικες Άμεσες Ξένες Επενδύσεις στην Νοτιοανατολική Ευρώπη: η ιστορία πίσω από τους αριθμούς

Κατανοώντας την σχέση μεταξύ των ΜΜΕ και της ριζοσπαστικοποίησης στη Βόρεια Μακεδονία

Βασικές προτάσεις της θεματικής ομάδας εργασίας για την πολιτική της διεύρυνσης, Civil Society Think Tank Forum

Ανθεκτικότητα των κοινοτήτων ενάντια στο βίαιο εξτρεμισμό στη Βόρεια Μακεδονία – ο ρόλος των εμπλεκόμενων φορέων

Συγγραφείς :
Μπλεντάρ Φετά
Ιωάννης Αρμακόλας
Άνα Κριστινόβσκα

Μάιος 2023



1. Introduction

This Policy Paper is a complimentary publication to the [Working Paper 5: Online and Offline \(De\)radicalization in the Balkans](#) jointly produced by the [Kosovo Centre for Security Studies \(KCSS\)](#) and [ELIAMEP's South-East Europe Programme](#) in the context of the [Horizon 2020 PAVE Project](#). The PAVE-ELIAMEP Policy Paper 1 puts under the microscope those factors or gaps that hinder or foster community resilience against violent extremism from a stakeholder's perspective.

Violent extremism and radicalisation are complex and multi-faceted challenges. As such, their prevention requires a multi-agency mechanism and a well-coordinated response from all the actors involved in the process. The purpose of this policy paper is to identify the set of governmental and non-governmental actors, including civil society and religious practitioners as well as organisations that have become involved in country-specific initiatives to prevent and counter violent extremism (P/CVE initiatives) in North Macedonia, examining their role in the prevention of violent extremism and radicalisation in their communities. In doing so, it is possible to discuss the different contexts in which the various actors can contribute to P/CVE initiatives. The aim is not to evaluate the effectiveness of every programme involving the different stakeholders, but rather to provide a clearer image of their role and contribution and to identify the context in which each actor should operate. We argue that the prevention of radicalisation at the community level requires the involvement of different actors in a multi-agency mechanism. The coordination and cooperation of all the actors involved in the P/CVE mechanism is key to making North Macedonia's national plan for the prevention of violent extremism more responsive to the needs of society.

The findings of this policy paper draw on four focus group discussions and 29 semi-structured interviews conducted during 2021 in two field sites in North Macedonia.



Map credits: Apostolis Karabairis

ELIAMEP's South-East Europe Programme team conducted research in the municipalities of Tetovo and Kumanovo, as well as in Skopje. Specifically, the team organised two focus group discussions in each municipality and conducted 29 semi-structured interviews with civil society activists/members, politicians, religious community leaders, public servants (employed in the police, education, social work and departments of social security), journalists and other media professionals, academics and other experts. For the analysis, the team adopted a comparative research method with a cross-municipal study that included desk research and an interpretative approach to fieldwork data.

2. Factors or gaps that hinder or foster community resilience against violent extremism in North Macedonia—the stakeholders' perspective

2.1 *The role of government and state institutions*

The field work research in North Macedonia found that community resilience in Tetovo and Kumanovo is affected by a number of actors and factors. One of these is the government's response to the problem of extremism. Some of the interviewees were highly sceptical about the government's national strategy against violent extremism and raised concerns about the state's actual motivations as well as the ability of state institutions to implement an efficient P/CVE strategy. They argued that the issue was seen by the government as a simple box-ticking exercise to address the concerns of the international community and not as a real community security threat requiring a comprehensive response on multiple levels.¹ In this context, interviewees repeatedly raised the issue of the state authorities' sluggish and inefficient response, given that local communities had pointed early on to the risk posed by the increasing influence of radical personalities in their communities. They said the official state institutions had only mobilised when the issue was raised by the international community (UN, US, EU) and/or in the context of the European integration process. Which is to say that the local-level stakeholders exhibited higher levels of awareness and resilience and mobilised early on, while the state was slow, inefficient, and mobilised mostly when pressured into doing so by international actors. The latter's interventions and pressure served to increase the possibility of resilient institutions developing at the national and local level.

¹ Interview with a civil society representative in Kumanovo, conducted in July 2021.

¹ Interview with a civil society representative in Kumanovo, conducted in July 2021.

In Their Own Words

“The whole strategy was built in a month or so, because... North Macedonia had to have a positive recommendation from the European Commission and one of the things they had to have in place was this strategy... Quite often, things are done here just to tick a box to say it’s done.”

[Civil Society Representative, Kumanovo]

Like the other countries in the region, North Macedonia has adopted a multi-stakeholder P/CVE approach involving national and municipal government, law enforcement and the criminal justice system, civil society organisation (CSOs), schools, and religious institutions. At the centre of the country’s P/CVE mechanism stands the NCCVECT: the National Committee for Countering Violent Extremism and Countering Terrorism. This body is engaged in community engagement, community policing, and in early prevention in general. With the support of international donors, the NCCVECT has trained youth, parents, educators, teachers, police officers and law enforcement officers to recognize the early signs of radicalisation in their communities. North Macedonia has made progress in its P/CVE strategy, but its main mechanisms, tools, and programmes lack funding, material, and human resources as well as coordination with other societal actors. Ensuring cooperation and coordination between state actors at the central and local level, civil society practitioners, and faith-based practitioners and leaders is a key challenge in North Macedonia.² The lack of multi-stakeholder coordination is seen by many interviewees as one of the main factors hindering community resilience against radicalisation. In particular, the field work revealed key capacity gaps in the area of rehabilitation and reintegration programmes in which Former Foreign Fighters (FFFs) and their family members are the protagonists.³ The absence of unified working protocols for handling the case work on FFFs and violent extremist offenders is undermining effective disengagement. This in turn leads to recidivism, increasing the risk of FFFs becoming agents for extremist ideas in their communities and impeding any efforts by local institutions to build resilience. Similarly, the situation in the nation’s prisons received plenty of criticism from interviewees, according to whom the problematic P/CVE work in North Macedonia’s prisons is an alarming issue with a high risk of “prison infection” becoming “community infection”.⁴ Thus, the high probability of prisoners returning to crime after their release increases the risk of violent radicalisation. All in all, North Macedonia, despite the observable progress made, still lags behind in establishing the sort of fully functional and operational P/CVE

² Shabani, S., Kadri, A., & Veli, S. (2019). “[Building Dialogue Towards Reintegration Programs](#)”. Skopje, North Macedonia: Horizon Civitas

³ Vachoski, A., Shikova, N., & Musliu, A. (2020). “[Enhancing the Understanding of Foreign Terrorist Fighters: Challenges for Rehabilitation, Resocialization, and Reintegration of Returnees in the Republic of North Macedonia](#)”. Skopje, North Macedonia: Association of Citizens – Nexus Civil Concept.

⁴ Interview with representative of civil society in Skopje, conducted in July 2021.

mechanism which many interviewees consider the key step towards strengthening community resilience against radicalisation and violent extremism.

In Their Own Words

"Resocialization should take place in prisons, but the inmates in our prisons do not receive quality resocialization... so half of all the prisoners in Macedonian prisons return to crime"

[Civil Society Representative in Skopje]

The local communities play a central role in resilience-building efforts through their responsibility to contribute to the system of institutional P/CVE measures. Municipal authorities can effectively coordinate at a local level the work of various stakeholders relating to P/CVE efforts. Both Tetovo and Kumanovo, have established their own local prevention councils with the participation of various stakeholders including the municipal authorities, the police, schools, and social services. Both municipalities have also established special committees that deal with P/CVE activities in the context of the local prevention councils.⁵ However, the functionality of these local structures is often compromised, mostly by the different views stakeholders have on the subject of violent extremism, but also because issues relating to violent extremism are only obliquely addressed on agendas. At the local level, police stations and units are providing the basics for carrying out preventive activities, but community police officers lack the capacity to tackle cyberspace in general and chat rooms, gaming platforms and other open and dark online spaces in particular.⁶ This impacts negatively on the development of community resilience to online extremist narratives.

Despite the various shortcomings in North Macedonia's multi-stakeholder P/CVE approach, the country's authorities are now not only more responsive to the threat of violent extremism, but also better prepared to deal with it than in the past.

2.2 The role of religious communities

All the participants in the fieldwork conducted in North Macedonia agreed that faith-based actors and religious communities can play a decisive role in P/CVE activities by encouraging dialogue and critical thinking about faith-related issues, but also about personal and community matters. In this context, the fieldwork revealed the community resilience that has been exhibited by the country's official Islamic Community. For example, local official Islamic Community institutions have tried to raise the awareness of the relevant state authorities (e.g., secret police, security institutions) to threats, and demanded that

⁵ Interview with representatives of the Municipality of Tetovo and Kumanovo, conducted in July 2021.

⁶ Conclusion from the Focus Group organized in Kumanovo in July 2021.

they respond to efforts by marginal radical elements to infiltrate the local community and create bases of local support⁷.

In Their Own Words

"The fact that the IRC has not managed to reach out to the community, and in particular to young people, has created fertile ground for Muslims in the main to look to the other side, allowing extremist groups or personalities even to "capture" the mosques they control in the capital."

[Journalist in Tetovo]

However, the state authorities either failed to act or postponed their response. In terms of approach, the Muslim Community in Kumanovo intervened when the risk of violent incidents with a religious dimension occurred along with a top-down attempt at exploiting them to fuel inter-ethnic tensions. Local mobilisation prevented any escalation of the tension and stopped an ethnic character being ascribed to such incidents. The Islamic Religious Community of North Macedonia (IRC) is cooperating with national institutions and Non-Governmental Organisations (NGOs) to prevent the spread of extremist ideas through misinterpretations of Islam. In this context, IRC has worked to counter ideas spread by extremist preachers by raising awareness. There is no doubt that cooperation between religious communities, civil society actors and state authorities is necessary at every P/CVE phase, from primary prevention to interaction with at-risk individuals and from there to the reintegration and rehabilitation of former foreign fighters (FFFs). However, the inclusion of religious communities in North Macedonia remains a challenge⁸, due to the lack of a unified approach among its practitioners.

Competition for the "hearts of minds" of Muslims is ongoing between radical Islamists and the official institutions of the Islamic Community in the country, which maintains a moderate stance, rejecting any kind of violence in the name of faith. In this context, the educational opportunities provided by the Islamic Community (e.g., the theological faculty for local imams) is a factor which helps increase its resilience against radicalisation. However, despite its extensive resources and well-organised structures, the Islamic Community tends to be quite slow and bureaucratic in its responses to radical challengers. Even though the Muslim community maintains officially that it has full control over the country's religious life, many of the interviewees agreed that the lack of consensus among religious practitioners on how to deal with the issue has allowed many self-proclaimed imams who endorse radical views to operate in their communities; many of these imams are also very popular. Many of the interviewees accused the Islamic Religious Community of being unable to control certain mosques in North Macedonia, especially in the

⁷ Interview with representative of the religious community, conducted in Tetovo in July 2021.

⁸ Kambovski, V., Georgieva, L., & Trajanovski, N. (2020). "Framing Violent Extremism in the MENA region and the Balkans". Barcelona, Spain: European Institute of the Mediterranean (IEMed).

Kumanovo region. Inevitably, they argue, this development has left space in which extremist narratives have flourished.

The IRC's refusal to officially recognize the Bektashi Community in Tetovo is also viewed with considerable scepticism and as working against inter-religion cooperation. In fact, the state's general stance towards this community is considered problematic. North Macedonia has two officially registered Salafi communities, but the application from the Bektashi community remains pending. The recent approval granted by the competent state authorities for the setting up of separate Islamic community structures for Salafist groups is viewed by some interviewees as a move that will likely consolidate the position of radicals in the country and further weaken the authority of the official, moderate Islamic religious community; others see it as an effort by the state authorities to keep the radicals under control. In any case, the peaceful co-existence of different religious groups and a healthy relationship between the state and religious communities are considered pre-conditions for building community resilience. The country's Commission for Relations with Religious Communities and Groups can help in this direction, even though the institution has yet to play the role it deserves in North Macedonia's P/CVE mechanism.

The Islamic Religious Community is not the only religious institution which came in for heavy criticism from the interviewees. The Orthodox Church's official stance of remaining silent when it comes to issues relating to radicalisation and violent extremism is also viewed in a less than positive light, especially when local priests are simultaneously engaged in spreading nationalist propaganda. The general impression gleaned from the fieldwork is that the Orthodox Church has hardly been involved in P/CVE at all, and lacks awareness of the role it could play. Some local and international NGOs are working to engage the Orthodox Church in P/CVE activities and initiatives.

From the fieldwork, it is obvious that consolidated community institutions of faith are the primary stronghold of resilience. No other institution, including the state, has such a decentralised approach, since every single neighbourhood has both its imam and its priest. Official religious communities play an important role, as they represent an authoritative alternative to radicals and radical narratives; conversely, when these official religious communities are insufficiently proactive, space opens up for radical actors.

2.3 The role of civil society

Civil society has established itself as an essential actor inside North Macedonia's P/CVE mechanism. Local CSOs are implementing a range of projects to build resilience within local communities. These projects offer *inter alia* digital skills training for marginalised youth, opening youth centres, and other initiatives focused on bringing young people from diverse backgrounds together, strengthening the role of women, improving the capacities of professionals and practitioners, and reintegrating returnees from conflict zones. The implementation of Rehabilitation and Reintegration (R&R) programmes for ex-foreign fighters has become a bone of contention between the government and CSOs, with civil society members accusing the state authorities of trying to leave CSOs with relevant experience and expertise out of the process, so they can fully control the management of the funds provided by the Global Community Engagement and

Resilient Fund (GCERF). The government has rejected this accusation, arguing that dealing with FFFs is a security issue and the state should therefore be in charge of it. It is obvious that the state apparatus is not keen on civil society playing any important role here. The reintegration of FFFs is a very complex issue, and taking a security-centred approach to it could backfire. State actors are not always the best suited to conducting R&R programmes, as they sometimes enjoy less trust than civil society organisations or religious leaders. In addition, government actors are not well-suited to acting as agents for rehabilitation: they tend to lack credibility as effective actors with the target audiences.

The inclusion of civil society in the process is thus considered essential at a local (bottom-up) level; CSOs can function as a bridge between the authorities and the radicalised individuals, and can also serve as a factor convincing ex-foreign fighters to join one of the country's R&R programmes. In any case, the role CSOs play in strengthening the resilience of local communities against violent extremism was recognised by every interviewee, many of whom made specific references to youth centres established by local NGOs. These centres have emerged as important loci for building resilience, going some way as they do to filling the gap left by the country's segregated education. All in all, civil society plays a central role in building community resilience. Thus, any effort by the state to underestimate the role of CSOs in order to limit their inclusion in the implementation of R&R programmes for FFFs actually works against community resilience.

In addition, civil society members repeatedly raised a problem of considerable concern related to the P/CVE initiatives implemented at both the local and national level. In their opinion, these initiatives are project-based and unstructured. They also argued that North Macedonia is somehow being pushed by the international community to work on this topic, even though it should be the responsibility of state institutions to systemise such efforts and allocate a given budget. In short, civil society representatives pointed out the need for North Macedonia to generate successful and truly locally owned projects and policy-making tackling this critical problem.

2.4 The role of the international community

The P/CVE mechanism in North Macedonia could not function without the support of international donors and organisations which fund it through grants. The “Community Policing and Prevention of Radicalisation” project implemented by the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) helps communities develop CVE tools aimed at detecting radicalisation early. The International Organisation for Migration (IOM) has a presence in several municipalities with youth-led initiatives, community dialogues including parents and religious practitioners, and training sessions for teachers. The Council of Europe (CoE) is active in countering violent extremism and radicalisation in prisons through the appropriate training of prison staff. The intervention of internationals and the pressure they apply helps develop resilient institutions at the national and local level. The involvement of internationals has raised the stakes and mobilised official state authorities.

In Their Own Words

"The influence of the civil society sector is enormous. The problem is that projects are very difficult to find, because most of them are dictated by donors. They have never let the civil society sector decide on its own needs. Instead, civil society focuses on what the donor wants. And the biggest problem is (the lack of) continuity. We have been working on a project for a year, we have reached the target group, the results are impressive, but there is no continuity.."

[Member of civil society in Kumanovo]

But the flip side of that influence is that internationals have shaped or even imposed the agenda to suit their own concerns and preconceptions, overly highlighting the religious narrative as an explanation for extremism, and making religious extremism the main domain of their interventions. The internationals' agenda has not necessarily aligned with the true nature of the problem, as local stakeholders have understood and events in different localities have made clear. For example, local stakeholders insist that, at the local level, extremism is a multifaceted and multi-causal problem, and that religion is only one of several inter-linked dimensions. Accordingly, international solutions and interventions have not always been tailored primarily—or at all—to local needs. This is despite the best intentions by international stakeholders: international actors tend to misidentify the types of extremism by misreading its forms in a way that fits their own agendas; this results in the tools to combat radicalisation being used wrongly. The lack of alignment between the international actors' intentions and the community's needs hinders resilience directly. We are experiencing a constant state of *déjà vu* at present, since the state and some international actors continue to emphasise Islamist extremism and pay scant attention to other forms of extremism—such as right-wing, nationalist extremism and football hooliganism—that are on the rise in the country.

In the same context, the interviewees emphasise the international preoccupation, perhaps even obsession, with the issue of foreign fighters. While this is indeed a serious problem, the interviewees detested the single-minded focus, which obfuscates a far more complicated local picture of policy challenges and needs. Similarly, P/CVE programmes initiated and funded by international organisations have often tended to provide delayed and untimely interventions. Some of the interviewees cited the example of international programmes aimed at countering the problem of Macedonian citizens travelling to the Middle East to join the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) when that problem had already been consigned to the past; as a result, the local communities were left without adequate international support to confront the new primary challenge now confronting them: dealing with returned foreign fighters. In addition, international projects tend to be quite bureaucratic and slow in their implementation, rendering them unable to address immediate concerns and policy problems pertaining to extremism and resilience. Overall, the international community has shown itself to have plentiful resources, but also to be slow and poor at organising or orchestrating responses to community resilience challenges.

2.5 The role of local politics

The field work revealed that community resilience against radicalisation is strongly connected to local politics and the willingness of local politicians to tackle the issue. Possibly the single most powerful group of explanations offered by interviewees for the weak response to the challenge posed by extremism centre on factors and failures at the political level. This cluster of explanations point to weaknesses in the capabilities of official institutions, but more often to a lack of political will and to inadequate and/or misplaced priorities. A number of examples and political features have been offered in this context: 1) a lack of political will to counter extremism, despite persistent calls to do so by local communities; in the end, the internationals decided to put the issue on their agenda; 2) state institutions turning a blind eye to the activities of radicals, simply because of insufficient incentives for them to act; this continued until the problem had exploded in scale; 3) biased state policies that tend to discriminate against entire communities or to identify entire communities with the criminal actions of certain individuals; 4) the politicisation of everything that relates to the problem of extremism, with a view to scoring inter-party or inter-ethnic political points; 5) politics rather than security or social policy determining priorities in the response to the challenge posed by extremism.

In Their Own Words

"It suited the government's agenda to allow Salafism to be present. I think the public institutions were quite well informed, but knew they could exploit the existence of these people, because they knew there will always be a need for ethnic conflict and there will always be a need for religious conflict, as well. And it is interesting, because in Macedonia we have never really had religious conflict."

[Representative of civil society in Skopje]

Within the complex web of radicalisation's different dimensions, many of the interviewees identified ethnic differences and inter-ethnic relations as an area of particular concern in their narratives. The complex inter-ethnic reality on the ground has led the country's two main ethnic communities to take a different stance to the issue of radicalisation; this has hampered community resilience.

2.6 The role played by diaspora

The empirical research revealed contradictory views and positions vis-a-vis the role of diaspora as a factor in vulnerability or resilience. The one role does not necessarily exclude the other: it seems the diaspora is a factor in both radicalisation and resilience.

The role that the diaspora has played in the economic development of local populations is viewed as a major driver in community resilience by all interviewees. This was mainly expressed through comparisons of Kumanovo and Tetovo, with many interviewees arguing that Tetovo has been less affected by religious radicalisation and extremism than Kumanovo, because it has been more economically vibrant and

prosperous than the latter.⁹ As they see it, the large number of individuals from Tetovo who have emigrated to Europe has helped to build resilience. At the same time, individuals living in the diaspora are seen by many interviewees as the most vulnerable to manipulation by extremist narratives. There are many reasons why individuals within a diaspora can turn radical: feelings of isolation and social exclusion can influence their sense of belonging, especially among the second generation which neither feels completely part of the country they live in nor entirely North Macedonian. As a result, diaspora communities see religion affiliation and traditional values as a way to safeguard an identity which is bound up with their country of origin. The lack of interest which the governments of their countries of origin have in them, expressed primarily through their reluctance to invest in these communities through cultural centres and language classes, makes their desire to protect their identity stronger still. This situation is exploited by extremist groups, with radical preachers seeking to fill the gap left by national politics. The involvement of North Macedonians in terrorist attacks in European countries is making the equation more complicated, raising concerns about possible links between extremist networks in the diaspora with local extremist groups operating in different communities inside the country— groups that could also engage in home-grown terrorism.

2.7 The stalling of the EU accession process

The stagnation of the EU accession process is also mobilising radical forces on all sides in North Macedonia. EU accession has always been considered a centripetal force contributing to national unity. While it has always enjoyed broad support across all ethnic communities and major political parties, this support has traditionally been higher and less conditional among ethnic Albanians and left-wing parties.¹⁰ The benefits of joining the EU were presented as the main incentive to participate in the referendum and vote for the Prespa Agreement. However, the EU's subsequent failure to move the enlargement process forward (first due to French delaying tactics, and more recently because of the Bulgarian veto) has led to a rise in Euroscepticism and allowed anti-EU and anti-Western forces to claim, first, that the sacrifice relating to the name change was made in vain and, second, that the Prespa Agreement should be revoked. At the same time, also voices have proposed that North Macedonia should seek alternatives and be more open to cooperation with third countries (presenting Serbia's multi-vector foreign policy as an example to be emulated).

At the same time, similar attitudes were also reflected in opinion polls, with positive views of support for the EU dropping 5%, and positive perceptions of Russia, China and Turkey increasing by 17%, 14%, and 10% respectively.¹¹ The period coincided with the COVID-19 pandemic, so the way in which the EU and its member states handled the crisis—in relation, too, to the countries aspiring to join the bloc (an initial ban on medical exports, the low visibility of the assistance provided, the lack of vaccines, etc.)—also

⁹ Interview with a journalist conducted in Tetovo in July 2021.

¹⁰ Stefanovski, I., Petkovski, L., Nikolovski, P., Lembovska, M., & Mehmeti, A. (2021). [“Sell Out, Tune Out, Get Out, or Freak Out? Understanding Corruption, State Capture, Radicalization, Pacification, Resilience, and Emigration in Bosnia and Herzegovina and North Macedonia”](#). Skopje, North Macedonia: EUROTHINK – Center for European Strategies, p.223.

¹¹ Public Opinion Research, (2021), [“Citizens Register Concerns over Democracy, European Integration, Economic Recovery - Challenges Include COVID-19, Trust in Government, and Foreign Illiberal Influence”](#), NDI North Macedonia. (Comparison between NDI surveys in 2018 and 2021).

contributed to this outcome, coupled with a massive disinformation campaign in favour, in the main, of non-Western third states.

All in all, the fieldwork confirmed the assumptions expressed in the existing literature: that building community resilience is a multi-faceted effort that should involve a variety of stakeholders in a coordinated way as part of a long-term commitment. North Macedonia’s multi-ethnicity makes it imperative that any P/CVE efforts should also target good inter-ethnic relations and inclusivity.

The role of different actors in North Macedonia’s P/CVE mechanism

Relevant actor	Factor building resilience	Gap hindering resilience
State actors and institutions	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption of a multi-stakeholder P/CVE approach with the involvement of national and municipal governments, law enforcement and criminal justice, CSOs, schools, and religious institutions - Both Tetovo and Kumanovo have established special committees that deal with P/CVE activities in the context of the local prevention councils. - At the local level, police stations and units provide the foundation for carrying out activities designed to prevent violent extremism and radicalisation. 	<ul style="list-style-type: none"> - The main mechanisms, tools, and programmes lack funding, material and human resources, as well as coordination with other societal actors. - The functionality of these local structures is often compromised mainly due to the different views stakeholders have on the topic, and to the fact that issues relating to violent extremism are not usually agenda items in their own right. - Community police officers lack the capacity to deal with the online space, especially with chat rooms, gaming platforms and other open and dark online spaces
Faith-based actors and religious communities	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidated community institutions of faith are strongholds of resilience— educational opportunities provided by the Islamic Community (e.g., a theological faculty for local imams) is a factor which contributes to resilience to radicalisation. - The Islamic Religious Community cooperates with national 	<ul style="list-style-type: none"> - The inclusion of religious communities in North Macedonia remains a challenge due to the lack of a unified approach among its practitioners. Centralized strategies at the national level lack religious insights and interfaith sensibilities since they have been developed without the involvement of religious actors. - Hardly any collective online initiatives have been implemented by the Islamic Community with this goal in mind. The

	institutions and NGOs to prevent the spread of extremist ideas through the misinterpretation of Islam. In this context, it has worked on countering ideas spread by extremist preachers by raising awareness.	other religious community, the Macedonian Orthodox Church, has an almost zero presence in the online counter-narrative space. It has done nothing to question the online narratives of ethnic-nationalist and Far Right extremist groups, despite the considerable influence enjoyed by priests in these two groups
Civil society actors	<ul style="list-style-type: none"> - Numerous local CSOs are implementing various projects to build resilience within local communities. - The community centres for young people created by local NGOs have emerged as important spaces for building resilience; they help fill the gap left by the country's segregated education. 	<ul style="list-style-type: none"> - Efforts by the state to downplay the role of CSOs, and thus limit their involvement in the implementation of R&R programmes for FFFs, works against community resilience - The P/CVE implemented by NGOs are project-based initiatives which are not structured and not integrated into the government's policy-making process.
International community actors	- The intervention of internationals and the pressure they exert increases the capacity for developing resilient institutions at the national and local level. The involvement of internationals has raised the stakes and mobilised state authorities.	- The internationals' agenda has not necessarily been in line with the true nature of the problem, as understood by local stakeholders and manifested locally. International actors tend to misidentify the types of extremism by misreading its forms in a way that fits their own agendas. This leads to the tools used to combat radicalisation being misused.

3. Recommendations

This section outlines key recommendations for governments, civil society, and the international community. The recommendations rely on the findings and understanding of the problems under investigation, which the research team reached through fieldwork research conducted in the municipalities of Tetovo and Kumanovo in North Macedonia.

3.1 Recommendations for local institutions (government, municipalities)

- The government should design activities to improve the operationalisation of national and local P/CVE structures, investing in the participation of all local stakeholders and thereby ensuring inclusivity. Better coordination between the local community units, police officials, local religious communities, school authorities, and local NGOs is necessary.
- The government should couple CVE actions with community- and relationship-building. Community-building programmes can strengthen communities' resilience, capacity, and leadership. The creation of referral programmes which provide training for social service providers, school counsellors, teachers and psychologists, law enforcement officers and clergy on how to identify individuals susceptible to CVE could contribute to the effectiveness of these programmes.
- The government should develop local monitoring tools and evaluation frameworks based on specific indicators that would allow the competent local authorities to monitor the impact of P/CVE projects and note whether violent extremism is declining or increasing.
- The government should enhance the capacity of local authorities to deal with the re-integration of ex-foreign fighters. Specific employment, housing, and financing projects should be formulated by the authorities in question, while the involvement of the private sector should also be considered.

3.2 Recommendations for the international community

- The US government and the EU must work together to end EU policymakers' ambivalence towards the Western Balkan region, filling the vacuum created by the stagnation of the EU accession process. This is an essential first step towards challenging the influence of radical and extremist groups in North Macedonia. EU stagnation is mobilising radical forces on all sides.
- The internationals' agenda needs to be aligned with the true nature of the problem, as this is understood by local stakeholders and as it manifests locally. Accordingly, international solutions to extremism should primarily be tailored to local needs and encompass all forms of extremism.
- The international community should continue to fund non-governmental community-based actors to develop grassroots programmes, but in a more structured way to ensure their effectiveness and continuity. Community-based NGOs are the most appropriate agents for CVE messaging and other activities.
- There is an evident lack of coordination among the various stakeholders involved in P/CVE, and no national consensus on P/CVE priorities in North Macedonia. To enable a coordinated and more

effective response to violent extremism, the international community must encourage and facilitate the engagement of all stakeholders in both the public discourse and the formulation of specific policies.

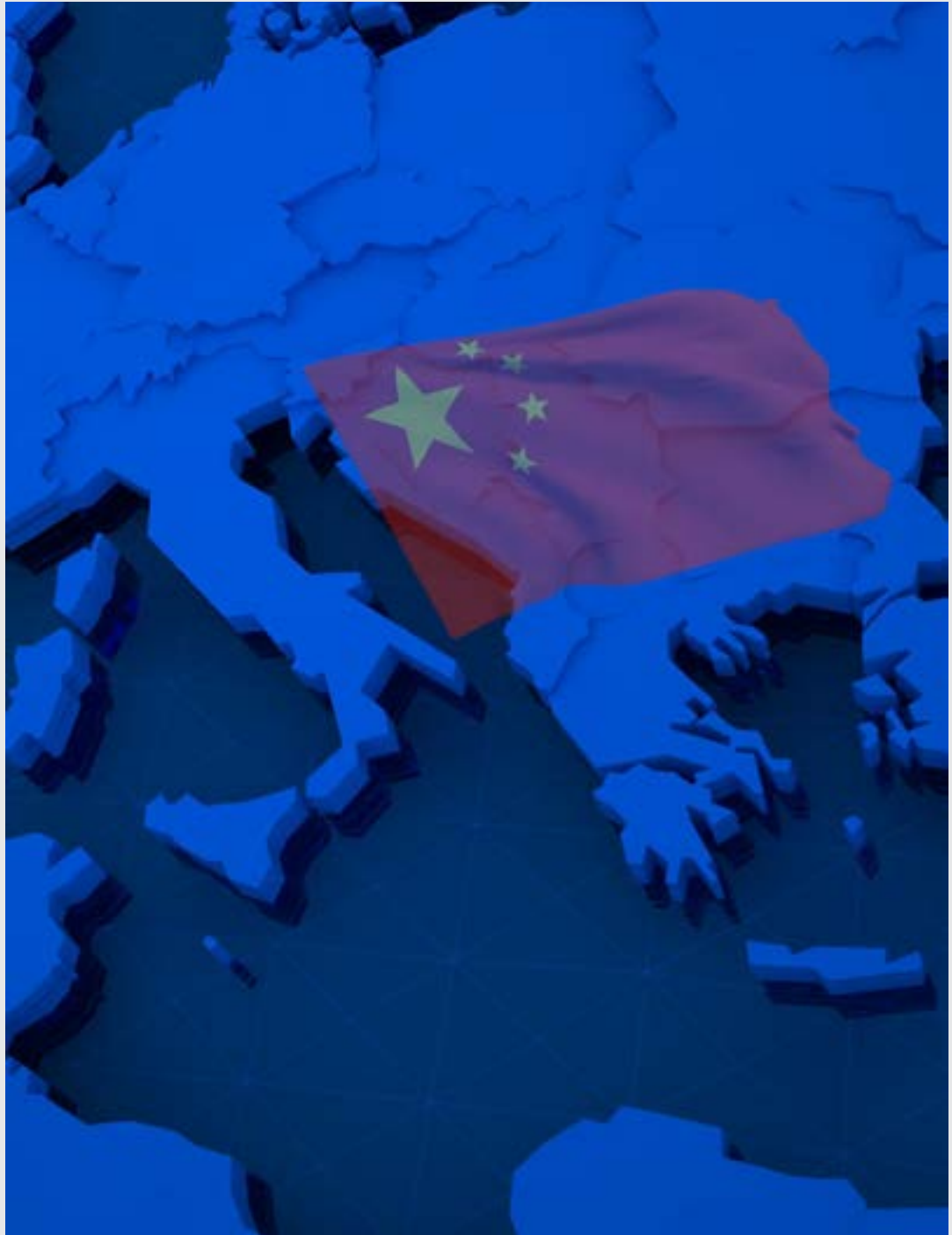
3.3 Recommendations for civil society

- When it comes to the involvement of CSOs in CVE, there is a need to strengthen the formats of cooperation with state and public institutions in both quantity and quality. Increasing the breadth of collaboration and coordination in this way would generate the critical mass necessary to enable the networked governance of CVE activities.
- The local CSOs should take ownership of the P/CVE projects and develop capacities needed for that endeavour. When local NGOs enhance ownership of their projects and initiatives, they can influence donors to adjust their calls to the community's actual needs, ensuring greater sustainability and long-term viability for their actions.
- Civil society should work at improving cooperation with religious groups and faith-based organisations by staging common activities and workshops.
- Religious communities should play a more active role in P/CVE actions, including maintaining a presence on online communication platforms where religious practitioners can spread messages of unity. It is more crucial than ever that religious practitioners are engaged in raising awareness and dispelling myths and misconceptions about ethno-national and religious radicalisation through the use of technology and the online space. The Islamic Religious Community of North Macedonia should enhance its cooperation with national institutions and NGOs in order to prevent the spread of extremist ideas through misinterpretations of Islam. It should also work at establishing a unified approach among its practitioners when it comes to issues of radicalisation and extremism. They should also work with the competent state authorities to prevent the creation of parallel structures (such as madrasas, schools or kindergartens) by radical groups. The Orthodox Church should also start to engage in this sphere more actively.

Κινέζικες Άμεσες Ξένες Επενδύσεις στην Νοτιοανατολική Ευρώπη: η ιστορία πίσω από τους αριθμούς

Συγγραφείς :
Άνα Κρστινόβσκα
Ιωάννης Αλεξανδρής

Ιούνιος 2023



Overall trend of Chinese foreign direct investment since 2012/Context

Since 2012, Chinese investors have massively expanded their economic footprint overseas. Indicatively, in 2012, the level of (global) inbound foreign direct investments (FDI) into China was four times higher than outbound FDI from China.¹ However, since then, inbound FDIs in China have largely been declining, while Chinese outbound FDIs have surged--a sign of a maturing economy following decades of massive economic growth and industrialisation. This shift was epitomised with the launch of the Belt and Road Initiative by the Chinese government in 2013, a global infrastructure development strategy incorporating plans to invest in nearly 150 countries.² As of 2022, China's outbound FDI has overtaken inbound FDI in China.

Yet, since 2016, there has been a downward trend in Chinese outbound FDI in Europe. In 2019, Chinese outbound FDI in the EU stood at just €12 billion, 33% lower than in 2018 and far from its peak of €37 billion in 2016, the year in which China imposed controls on capital outflows.³ Another notable trend is the changing nature of Chinese FDI. Following two decades in which mergers & acquisitions (M&A) dominated, Chinese greenfield investments have been more prevalent in Europe since 2020. Chinese M&A in Europe in the first three quarters of 2022 reached a historic low. Finally, another interesting trend is the declining share of Chinese state-owned enterprises (SOEs) in FDI in Europe.⁴ In 2021, the share of Private-Owned Enterprises (POEs) was 88% of the total investment (€9.3 billion) in the region.⁵ We can therefore conclude that Chinese FDI in Europe have passed through different stages, based on various drivers in China and the recipient countries.

This paper will examine to what extent the above trends are replicated in Southeast Europe (SEE), the geographic subregion of Europe comprising the Balkan states. Following an outline of these trends, this paper will aim to identify and analyse the drivers behind Chinese direct (commercial) investments in the SEE region. The year 2012 is used as the starting point because of the study's focus on the past decade, a period which not only coincides with the launch of the China-CEE platform, but also the peak of the European sovereign debt crisis, which began in 2008 and spread primarily to the European south in 2009. In addition, 2012 was the year in which Xi Jinping took over as General Secretary of the Chinese Communist Party. Over the decade 2012-2022, he tightened party-state control over the economy and society and promoted a more assertive and ambitious economic and political presence overseas.

Rationale: relevance and gaps in the literature

To date, most studies have chosen to take a general view of the Chinese geo-economic presence in SEE, often putting bilateral trade, commercial investments (FDI), infrastructure projects, concessions, and loans in the same bag. To address this common methodological confusion between FDI, loans, and other instruments, this study will opt for a narrower scope, focusing exclusively on commercial investments (FDIs). This will allow a more in-depth understanding of the factors driving Chinese FDIs in the region.

The study will go one step further by distinguishing between different types of FDIs, classifying them as greenfield, brownfield, and M&A. Chinese entities will also be classified into two categories: state-owned enterprises (SOEs) and private-owned enterprises (POEs), depending on the level of control the Chinese state exercises over them.⁶

1 FDI Intelligence, Xi's China in six FDI Charts, October 17 2022, available at: <https://www.fdiintelligence.com/content/data-trends/xis-china-in-six-fdi-charts-81575>

2 Dr Yu Jie, Wallace, J., "What is China's belt and road initiative (BRI)", Chatham House, available at: <https://www.chathamhouse.org/2021/09/what-chinas-belt-and-road-initiative-bri>

3 Mercator Institute for Chinese Studies, "Chinese FDI in Europe: 2019 Update", April 8 2020, p. 9, available at: <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2019-update>

4 EY, "EY releases Overview of China outbound investment in the first three quarters of 2022", 16 November 2022, available at: https://www.ey.com/en_cn/news/2022/11/ey-releases-overview-of-china-outbound-investment-of-the-first-three-quarters-of-2022

5 Mercator Institute for Chinese Studies, "Chinese FDI in Europe: 2021 Update", April 27 2022, p.8, available at: <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2021-update>

6 European Corporate Governance Institute, "State capitalism and the Chinese firm: legal and policy issues", available at: https://ecgi.global/sites/default/files/Presentation%20slides_6.pdf

These two categories of classification will help with the identification of patterns regarding each type of investment, shedding more light on the underlying rationale and whether the incentives and modus operandi of a Chinese SOE are different from those of a Chinese POE. In other words, this dual classification system could help this study achieve the following research objectives:

1. identify patterns across different SEE countries;
2. evaluate whether a Chinese SOE operates differently than a POE in terms of its economic engagement in the region;
3. assess to what extent Chinese SOEs prefer a certain type of investment compared with POEs.

The importance of this study lies largely in the (geo)political implications of Chinese FDI; Since Deng Xiaoping's rule, China has followed a hybrid model of economic development combining central planning with a capitalist economy. As a result, the lines between business and the state are often blurred, even in the case of POEs.

This Chinese model of economic development, in which the state retains control over sectors that are considered strategic and oversees the way in which the Chinese economy interacts with global markets, is being exported along the routes of the BRI.⁷ This could have implications for the social, political, economic, and environmental landscape of the SEE countries.⁸

Hence, it is interesting to explore the following:

- What is the primary interest of Chinese companies in the SEE region?
- How do these interests relate to the Chinese state and its foreign policy ambitions and strategy?
- What is their impact on societies, domestic politics, and local institutions?

A more nuanced understanding of the way Chinese enterprises operate abroad could add value to the existing literature, which tends to reductively present Chinese commercial actors solely as an extension of the Chinese state.

Case studies (selection criteria and categorisation)

The study will focus on Southeast Europe (SEE). This group of countries can be further divided into two sub-groups: I) EU member states: Bulgaria, Croatia, Greece, Romania, Slovenia and II) non-EU member states (candidate countries for EU accession): Albania, Bosnia and Herzegovina (B&H), North Macedonia, Montenegro, Serbia.

All these states are part of the China-CEE platform, a special mechanism for regional cooperation launched by China in 2012, which originally included 16 post-communist countries in SEE and Central and Eastern Europe (CEE).⁹ The SEE countries are of particular interest to China due to the structure of their economies, which makes them (largely) dependent on inflows of foreign capital and technological know-how to stimulate economic development.¹⁰

Furthermore, China's expanding presence in the region comes at a time of increasing geopolitical volatility in a fluid and constantly changing global order, with the U.S. pivot to Asia, China's emergence as a great power, Russia's invasion of Ukraine, and growing calls for greater strategic autonomy in the EU. It has been widely argued in the literature that globalisation is in retreat (a phenomenon that has been labelled 'snowbalisation')¹¹ amid growing technological decoupling and the politicisation of global value chains.¹²

7 Macaes, B. (2018), "Belt and Road: a Chinese world order", pp. 44, Oxford University Press

8 Beeson, M. (2018), "Goeconomics with Chinese characteristics: The BRI and China's evolving grand strategy", *Economic and Political Studies*, 6(3), 240-256

9 Tzogopoulos, G., "Greece, China and the 17+1 Initiative", November 27 2020, available at: <https://www.eliamep.gr/en/publication/%CE%B5%CE%BB%CE%B%CE%AC%CE%B4%CE%B1-%CE%BA%CE%AF%CE%BD%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%80%CF%81%CF%89%CF%84%CE%BF%CE%B2%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%AF%CE%B1-17-1/>

10 Vangeli, A., "China in Southeast Europe: a regional perspective" in "The role of China in Southeast Europe", Friedrich-Ebert Stiftung (FES), page 4, available at: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/athen/19416.pdf>

11 Irwin, D. A., "Globalisation is in retreat for the first time since the Second World War", October 28 2022, available at: <https://www.piie.com/research/piie-charts/globalization-retreat-first-time-second-world-war>

12 Blackwill D.R & Harris, J., M., (2016) "War by Other Means: Geoeconomics and statecraft", Harvard University Press

The fact that five of these SEE countries are not yet members of the EU may make them an easier target for external actors wishing to exert their influence over their political and economic elites.¹³ Thus, the additional classification into EU and non-EU member states could also allow us to evaluate whether EU membership dictates a different approach from the Chinese investors.

Methodology and scope

This study will look into different types of FDI, mainly greenfield, brownfield, and M&A in the SEE region. This means that the construction or expansions of roads and railways will not be classified as investments, as they are either the product of loans, concessions, PPPs, or simply public contracts when funded from the national or EU budget. Given the borderline aspect of some of the cases examined, and for methodological precision, this paper uses the following definitions to categorize FDI:

- A greenfield investment is a type of foreign investment in which a foreign company opens a subsidiary in a foreign market. This means that the parent company has to begin a new venture to construct new facilities, rather than buying existing ones in the country.¹⁴
- A brownfield investment occurs “when an entity purchases or leases an existing facility to begin new production”, with no need to build a brand-new facility, thereby economising on time and resources.¹⁵
- Mergers and acquisitions (M&A) in FDI refer to “investments involving the consolidation of companies or their major business assets through financial transactions between companies”.¹⁶

The study will further limit its focus on investments which exceed the €1 million threshold. Focusing on patterns will help the study assess whether there are differences in terms of types (greenfield, brownfield, M&A) or magnitude (large-scale projects or small projects) in Chinese FDI across the various countries of interest.

The next section will briefly present an overview of the Chinese FDI in SEE, drawing on reliable databases, before delving deeper into the range of factors, both incentives and constraints, that are driving China’s FDI presence in the region.

The “Chinese investment in CEE” database published in April 2021 by the Central and Eastern European Center for Asian Studies will be used to map out Chinese FDI in the period of 2012- 2021.¹⁷ It is a particularly helpful database, because in addition to the invested amounts, it also includes a categorisation of the type of investment, which serves as the starting point for this study. The “China Global Investment Tracker” published by the American Enterprise Institute will be used in a complementary way, to include investments that occurred in 2022 but also investments in Greece, B&H, and Montenegro, which are not covered by the first database.¹⁸

The official data on FDI published by the National Banks of the selected countries will also be used to measure the stock value and annual net inflows of FDI, helping us identify trends over the period of our study (2012-2022). Other primary sources will include governmental sources and statements, bilateral agreements, and official Chinese documents. Secondary sources such as news reports, investigative studies, and fieldwork reports will be used to contextualise and analyse the primary data.

Case Study Findings

Overview of Chinese FDI in SEE, 2012-2022

Serbia has the largest share and volume of Chinese FDI in SEE by far, accounting for 27.7% of its total FDI. Over the last decade, the influx of Chinese FDI into Serbia has been steadily growing with a series of investments in a plethora of sectors including energy, mineral extraction, and manufacturing.¹⁹ In 2021, Chinese FDI (incl. Hong

13 Vulovic, M. “Western Balkan Foreign and Security Ties with External Actors”, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment 2023/C 008, February 9 2023, available at: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/western-balkan-foreign-and-security-ties-with-external-actors>

14 “Greenfield investment”, available at: <https://www.investopedia.com/terms/g/greenfield.asp>

15 Investopedia, “Brownfield investment”, available at: <https://www.investopedia.com/terms/b/brownfield.asp>

16 Investopedia, “Mergers & Acquisitions”, available at: <https://www.investopedia.com/terms/m/mergersandacquisitions.asp>

17 Central and Eastern European Center for Asian Studies, available at: <https://www.china-cee-investment.org/the-dataset>

18 American Enterprise Institute (2022), “China global investment tracker”, available at: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

19 National Bank of Serbia (2023), “Balance of Payments: Foreign Direct Investments by country, IVQ 2022”, available at: https://nbs.rs/en/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/

Kong, Taiwan, and Macau) rose to €630.4 million, making it second only to the EU (€1,762 billion). In the first nine months of 2022, this trend was even more evident, with the influx of €491.5 million in Chinese FDI overtaking the €401 million in EU FDI.²⁰

The largest Chinese brownfield investment in Serbia in 2012-2022 was the mining and smelting Plant in Bor, which exploits copper and gold. Chinese Zijin Copper, a company in which a 24% share is held by a state-owned investment company, took over 63% share in the Serbian RTB Bor in a \$1.26 billion deal with the Serbian government. The €54 million (\$64 million) takeover of the Smederevo steel mill by the HBIS Group, a Chinese SOE, in 2016 is another of the notable brownfield investments in the country in the last decade. The level of investment eventually exceeded €196 million. Both of these projects have attracted widespread criticism for their environmental safety and alleged labour rights violations, including a condemning report by the European Parliament.²¹ The only M&A in the country was the €217 million acquisition of the copper- and gold-producing Timok (Cukaru Peki) mine by Zijin Mining in 2019, a move which further strengthened the company's foothold in the region.

However, the majority of China's FDIs in Serbia since 2012 have been greenfield investments, and made in the main by POEs. At €800 million, Linglong's vehicle tire factory in Zrenjanin (2018) is the largest greenfield investment in Serbia. Several other notable investments that can be classified as greenfield are concentrated in the automotive industry: In 2018, the automotive parts supplier Minth, a POE, invested €100 million in building a production plant in Loznica, its second production facility in Serbia. Minth's rival, Yanfeng automotive, also invested €40 million to construct its own plant in Kragujevac, and its ongoing expansion is expected to cost another €18 million.²² In 2019, XingYu announced that it would be building a €60 million car lighting factory in the Nis industrial zone to produce LED lighting for the automotive industry, primarily for export to Germany, France, and Slovakia. Similarly, in 2019, Mei Ta opened its second car parts factory, an investment amounting to €90 million.²³

Though more limited in number (6), the majority of Chinese FDIs in Bulgaria are also greenfield (4); three are in the agricultural sector, and all have been made by SOEs. The only major non-agricultural investment was the DEVNYA cement plant in Varna, which was constructed by the SINOMA/CBMI group, an SOE which entered the project as its general subcontractor with its Bulgarian subsidiary in 2012, an investment amounting to €177 million. The construction of the plant, which became operational in 2015, was by far the biggest Chinese greenfield investment in the country in that period and employed 4000 locals and 180 Chinese workers between 2 April 2012 and 12 October 2014.²⁴ A total of 138 local companies were involved as subcontractors in the different stages of the construction under the management of CBMI Bulgaria. The remaining two Chinese FDIs in the country were M&As, one made by an SOE, and one by a POE. Overall, the total Chinese FDIs in 2021 amounted to just under 1% of all FDIs in the country, having reached a peak of 8% in 2014.²⁵

This was an even smaller share than in Romania, where the stock of Chinese FDI in 2021 stood at €1.42 billion, amounting to just 1.4% of the total volume of FDI.²⁶ Despite its modest volume, the 2021 figure is still many times larger than 2012 levels, when the stock of Chinese FDI in the country was below €100 million; this indicates a reverse trend compared to Bulgaria. Unlike its neighbour and fellow EU member state, where greenfield investments enjoyed the lion's share of Chinese FDI, the results were more mixed for Romania, where there were more M&As, followed by greenfield and brownfield investments. Indeed, an M&A was also the largest FDI in terms of volume: the €600 million acquisition of Smithfield Romania SRL, a former subsidiary of Smithfield foods of the US, by the Hong Kong-based WH Group, a POE and the largest pork-producer in the world. Most of the Chinese FDI in the country has been focused on agriculture and manufacturing.

20 National Bank of Serbia

21 European Parliament resolution of 6 July 2022 on the 2021 Commission Report on Serbia, available online at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0284_EN.html

22 SeeNews ""Yanfeng to invest 18 million euro in Serbian factory by 2023 - Kragujevac city government", SeeNews, available online at: <https://seenews.com/news/yanfeng-to-invest-18-mln-euro-in-serbian-factory-by-2023-kragujevac-city-govt-749661>

23 SeeNews, "China's Mei Ta opens second factory in Serbia", June 17 2019, available at: <https://seenews.com/news/chinas-mei-ta-opens-second-factory-in-serbia-658256>

24 Cemnet, "Denya wins 'Building of the year 2014' award", 11 December 2014, available at: <https://www.cemnet.com/News/story/155886/devnya-wins-building-of-the-year-2014-award.html>

25 China-CEE Institute, "Trade and Economic Relations between Bulgaria and China - Challenges and Opportunities", November 2022, Vol. 56, no. 2, available at: <https://china-cee.eu/2022/11/20/bulgaria-economy-briefing-trade-and-economic-relations-between-bulgaria-and-china-challenges-and-opportunities/>

26 National Bank of Romania (2022), "Foreign Direct Investment in Romania in 2021", p. 41.

On the contrary, in Croatia, only one out of the seven Chinese commercial investments was a greenfield venture, the Vjetropark Sen, a 156MW wind farm. The project, which was completed in 2021, was the largest investment in terms of volume, exceeding €180 million in invested capital, and included the construction of 39 wind turbines by Norinco International, a subsidiary of the Chinese SOE China North Industries Group.²⁷ The remaining investments were mainly brownfield and focused on the automotive industry. Turning to Slovenia, the country has a strong track record of Chinese M&A, with nine in the last decade. The €1 billion acquisition of “Outfit7”, an entertainment videogame company in 2017, by the Chinese high-tech POE Zhejiang Jinke, is also the largest acquisition of a Slovenian company to have ever taken place. The only Chinese FDIs in the country that cannot be classified as M&A were two joint ventures, both with local companies, in aviation and biotechnology respectively.

In Greece, another EU member state, the acquisition of the port of Piraeus in 2016 by COSCO, the SOE which increased its share in 2020 to 67%, remains the flagship Chinese FDI in the SEE region, exceeding €1.2 billion.²⁸ Although it is an acquisition, the investment has been called “a midway between brownfield concession and greenfield” due to its particularities.²⁹ The second biggest Chinese investment in the country took place in October 2016, when China’s State Grid (SOE) acquired 24% of the Greek state electricity IPTO/ADMIE as a “strategic investor” in a €320 million deal. Interestingly, both investments took place during the decade of the country’s financial crisis. Nevertheless, no additional Chinese investment have followed on that scale. Between 2012 and 2022, China was Greece’s seventh most important source of FDI, indicating a mismatch between the media-fueled hype surrounding Chinese investments, and Beijing’s actual economic footprint in the country.³⁰

North Macedonia has had four Chinese FDIs since 2012. Two of them can be classified as M&As, specifically acquisitions of foreign companies with branches in the country, and two as greenfields, the most recent one being a €30 million joint venture between China-based motor industry supplier Yanfeng (a POE which also has a presence in Serbia) and the US- based manufacturer ARC Automotive in an automotive components factory in Skopje. The project was announced in October 2022 and is currently under development.³¹ The total volume of Chinese investments in the country had amounted to €130.37 million by the end of 2021, which amounts to just 2% of the total FDI stock.

The Chinese FDI stock accounts for a similar share (nearly 2%) of total FDIs in Montenegro, although China’s FDI presence in the country has been disproportionately small given its role in developing infrastructure (e.g. road construction), and financing loans. Chinese FDIs in the country focus on the energy sector, with the notable example of the Mozura wind park project, which can be classified as greenfield. Inaugurated in 2019 as a joint China-Malta-Montenegro project and built by a consortium consisting of China’s Shanghai Electric Power Company (SEP), a multinational POE, a subsidiary of the State Power Investment Corporation, and the Maltese state energy provider, Enemalta, the park has the capacity to generate 110 GWh per annum.

Finally, Albania and B&H are the countries with the smallest inflows of Chinese FDIs. Indicatively, by the end of 2021, China ranked 31st on the list of foreign investors in Albania, with the Chinese FDI stock accounting for only 0.1% of the total FDIs by the end of 2020, demonstrating a declining trend. In the period under study (2012-2022), the only significant Chinese FDI in Albania was an M&A, the acquisition of the Canada-based oil company Bankers Petroleum, one of the biggest foreign investors in the country, by the Chinese Geo- Jade Petroleum Corporation for €393 million in 2016; this was followed by an additional investment of \$2 billion in oil production.³² In B&H, the only one of the five non-EU member states that have yet to open accession talks to join the bloc, the only high-profile commercial investment in that period was the partial \$110 million takeover of Aluminij, an aluminium company, by the Israeli company (MT Abraham) operating in strategic partnership with two Chinese SOEs (China Nonferrous Metal Industry and China National Machinery Corporation- Sinomach).

27 Spanic, V., “Norinco completes Senj wind farm Croatia biggest so far”, Balkan Green Energy News, November 23 2021, available at: <https://balkangreenenergynews.com/norinco-completes-senj-wind-farm-croatia-biggest-so-far/>

28 FT, Piraeus port deal intensifies Greece’s unease over China links”, 19 October 2021, available at: <https://www.ft.com/content/3e91c6d2-c3ff-496a-91e8-b9c81aed6eb8>

29 Benefit4Transport, “Case Studies: Piraeus Container Terminal”, available at: https://www.benefit4transport.eu/wiki/index.php?title=Case_Studies:_Piraeus_Container_Terminal

30 Trigkas, V., “Sino-Hellenic relations amidst Greece’s lost decade: overpromising and undelivering?” in “The role of China in Southeast Europe”, Friedrich-Ebert Stiftung (FES), p. 38, available at: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/athen/19416.pdf>

31 Stojanovska, M., “US ARC Automotive China’s Yanfeng launch 30 million EUR factory in North Macedonia”, October 26 2022, available at: <https://seenews.com/news/us-arc-automotive-chinas-yanfeng-launch-30-million-euro-factory-in-n-macedonia-802413>

32 Foreign Investors Association of Albania, Interview with Mr. Xingyun Sun – CEO of Bankers Petroleum Albania, available at: <http://fiaalbania.al/mr-xingyun-sun-ceo-of-bankers-petroleum-albania/>

Overview of identified patterns

The above findings demonstrate that Chinese FDIs in SEE vary significantly from country to country in terms of influx and volume, but also in terms of preferred investment strategies (greenfield, brownfield, M&A). Moreover, certain countries, such as Slovenia, seem to attract more POEs whereas SOEs seem to be more interested in Serbia, a country which has also enjoyed the lion's share of greenfield investments.

The main patterns identified in the above section can be summarised as follows:

- Greenfield investments in non-EU member states seem to be preferred by POEs (Serbia, N. Macedonia);
- Brownfield investments and M&A in non-EU member states are mostly made by SOEs, with the exception of Albania;
- M&As in EU member states have mostly been made by POEs, with the exception of Greece, although the port of Piraeus is considered a special case with greenfield characteristics;
- In EU member states, the results are more mixed when it comes to greenfield investment, which seems to be preferred by both SOEs and POEs, depending on the member state.
- However, greenfield investments in the EU-member states of SEE have not followed the upward trend that has been noted in the rest of the EU (mainly Northern & Western Europe).

What are the factors and key driving forces determining these patterns and/or diverging trends? The next section will analyse whether these differences and trends can be attributed to factors related to 1) China's economic model and strategic goals, 2) Local SEE-related factors, or/and 3) Other factors, including geopolitical ones.

Driving Forces, Incentives & Constraints

Chinese factors shaping outbound FDI in 2012-2022: domestic priorities, growth model & strategic implications

A deeper understanding of both the incentives and constraints rooted in the peculiarities of China's domestic economy and governance model will not only help us explain the key driving forces shaping the broader Chinese economic presence overseas, but also the patterns described above, which relate to China's outbound FDI in the region under study. The trends in Chinese foreign economic presence, including FDI, can largely be seen as a reflection of the Chinese government's domestic and foreign agenda, especially since Xi Jinping rose to power in 2012. In other words, the volume and/or type of Chinese outbound FDI flows are largely subject to the Communist Party's needs, especially as its leader Xi Jinping continues to consolidate his power; they are not always aligned with a strict business logic.

The 1994 Company Law allowed POEs to register as private, while the 1999 amendment to the constitution acknowledged that the private sector was an "important component" of the economy, rather than simply being complementary to the public sector. Nonetheless, the Chinese Constitution still reiterates that the "state-owned economy is the leading force in the national economy", emphasising the government's role in ensuring "consolidation and growth".³³ When Xi Jinping came to power in 2012, the Chinese party tightened its grip on the domestic economy and both POEs and SOEs, a trend that has intensified further since 2015.³⁴ Thus, under Xi Jinping, Beijing's market-driven growth of the previous two decades began once again to give way to a state-led approach. Although the state avoids micromanaging the day-to-day operations of POEs, it plays more of a role in strategic decision-making, further blurring the lines between the private sector and the state.³⁵ This flexibility in relations between the state and POEs has allowed the former to influence and shape the latter's investment preferences, both overseas and domestically, in line with the Communist Party's strategic priorities and the interests of the state.³⁶ Furthermore, the role of SOEs, which were overburdened with bad debts and leadership deficiencies at the

33 "Constitution of the People's Republic of China", available at: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/constitution2019/201911/1f65146fb6104dd3a2793875d19b5b29.shtml>

34 Fenby, J. (2019), *Θα κυριαρχήσει η Κίνα στον 21ο αιώνα;*, p. 75, translation, editorial structure, notes: Thanasis A. Vasileiou, Gutenberg Publications.

35 McGregor, R., "How the state runs business in China", *The Guardian*, 25 July 2019, available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/25/china-business-xi-jinping-communist-party-state-private-enterprise-huawei>.

36 Krstinovska, A., "China in the Western Balkans", *Politique étrangère*, Issue 4, October 2022, pp. 36-37, available online at: <https://www.cairn-int.info/revue-politique-etrangere-2022-4-page-27.htm>.

start of the millennium, was upgraded: by 2016, they were supplying over a third of all outbound FDI to emerging markets. Although they remain less financially efficient than their private-sector peers, they have become instrumental in serving political goals, as will be detailed below.³⁷

Xi Jinping's approach during his first term in power was epitomised by the launch of the BRI in 2013, representing China's transformation from a regional into a global power.³⁸ It was achieved with the allocation of a significant volume of subsidies to both SOEs and POEs operating in sectors of strategic importance, amounting to 1.73% of China's GDP in 2019.³⁹ Thus, the BRI was conceived as a geopolitical project as much as a geo-economic one, driven by a geopolitical logic of "state capitalism" shaped by the growing prevalence of SOEs or POEs influenced by the state, a process "altering configurations of state and corporate power across the world economy".⁴⁰ In that context, Chinese overseas investments that might not necessarily fit a narrow business, profit-driven point of view were advanced to serve national strategic goals. These included gaining the support of the governments of the (FDI) recipient states for Beijing's foreign policy and diplomatic priorities, which include Taiwan and disputes in the South China Sea, and increasing China's soft power vis-à-vis other influential actors in the region.⁴¹

An outstanding example of this more "transactional" logic in the SEE region is Chinese outbound FDI in Serbia. Since 2012, Beijing has successfully secured Belgrade's support for its main foreign policy priorities. Under President Vucic, Serbia has been a vocal supporter of Beijing's "One China Policy" on Taiwan.⁴² Belgrade has also abstained from Western-led multilateral declarations criticising Beijing's treatment of Uighurs in Xinjiang.⁴³ In June 2021, Serbia went one step further by joining 68 other countries in making a statement during the Interactive Dialogue on the High Commissioner's annual report at the 47th session of the Human Rights Council which called for "respect for sovereignty, independence and territorial integrity of states and non-interference in internal affairs of sovereign states"; the statement referred particularly to the issues of Xinjiang, Hong Kong, and Tibet, which it portrayed as internal Chinese affairs.⁴⁴

On the other hand, China's expanding economic presence in the previous decade also had a profound economic rationale. It was a by-product of a maturing economy, with Chinese POEs and SOEs exploring overseas opportunities to diversify their business and maximise profits in an increasingly mature domestic market. By moving parts of China's production capacity abroad, China i) gains access to cheaper labour, especially with rising labour costs in China over the past decade, ii) secures cheap imports for its own domestic industry and satisfies its mounting needs for particular raw materials (e.g. wood, extractives etc.), iii) exports environmentally degrading practices abroad as a means of curbing pollution at home.⁴⁵ The latter practice has been described as "outsourcing pollution".⁴⁶ Furthermore, from a geo-economic point of view, the Belt and Road Initiative, including Chinese outbound FDI, has served the connectivity needs of POEs, helping them integrate into European supply chains; this model is particularly well served by greenfield investments.⁴⁷ Chinese restrictions on outbound foreign investment, which have been in place since 2016, have served as a constraining factor and are among the reasons for declining levels of Chinese outbound investments during the second half of our period of study (2016-2022).⁴⁸ In the early 2000s, China started easing its restrictions on capital controls; in 2014 and 2015, it further relaxed its rules on outbound

37 Blackwill D.R & Harris, J., M., (2016) "War by Other Means: Geoeconomics and statecraft", p. 54, Harvard University Press

38 Macaes, B. (2018), "Belt and Road: a Chinese world order", p. 23, Oxford University Press

39 "Report: China spends billions of dollars to subsidize favored companies", VOA, 24 May 2022, available at: <https://www.voanews.com/a/report-china-spends-billions-of-dollars-to-subsidize-favored-companies-/6587314.html> 40 Alami, I. & Dixon D. A., Geopolitics and the 'New' State Capitalism, Geopolitics, vol. 27, issue 3, p. 995, available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14650045.2021.1924943>

41 Krstinovska, A., "China in the Western Balkans", Politique étrangère, Issue 4, October 2022, pp.36-37, available online at: <https://politique-etrangere.com/2023/03/30/china-in-the-western-balkans/>.

42 Conley, H., Hillman, J., McCalpin, M., Ruy, D., Becoming a Chinese Client State, p.2, Center for Strategic & International Studies, September 2020, available at: https://csis-websiteprod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/publication/200924_Chinese_Client.pdf.

43 Putz, C., Which countries are for or against China's Xinjiang Policies?, The Diplomat, July 15 2019, available at: <https://thediplomat.com/2019/07/which-countries-are-for-or-against-chinas-xinjiang-policies/>.

44 Conley, H., Hillman, J., McCalpin, M., Ruy, D., Becoming a Chinese Client State, pp.6-7, Center for Strategic & International Studies, September 2020, available at: https://csis-websiteprod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/publication/200924_Chinese_Client.pdf.

45 Macaes, B. (2018), "Belt and Road: a Chinese world order", p. 84, Oxford University Press.

46 Plumer, B., "You've heard of outsourced jobs, but outsourced pollution? It's real, and tough to tally up", New York Times, 4 September 2018, available at: <https://www.nytimes.com/2018/09/04/climate/outsourcing-carbon-emissions.html>.

47 Kratz, A., Zenglein, M., Sebastian, G., Witzke, M., "Chinese FDI in Europe, 2021 Update", a report by Mercator Institute for China Studies (Merics) & Rhodium Group, April 2022, pp.11-12, Available online at: <https://merics.org/sites/default/files/2022-04/MERICS-Rhodium-Group-COFDI-Update-2022-2.pdf>

48 Wildau, G., Weinland, D., Mitchell, T., "China to clamp down on outbound M&A in war on capital flight", Financial Times, November 29 2016, available at: <https://www.ft.com/content/2511fa56-b5f8-11e6-ba85-95d1533d9a62>

FDI. However, outflows soared, putting pressure on China's balance of payments and prompting a sharp decline in the renminbi, the national currency, as well as a Chinese stock market collapse. This forced the government to reverse course and to impose tighter restrictions in 2016 in order to curb capital outflows, especially for multibillion-dollar outbound mergers and acquisitions.

Beijing is currently dealing with a series of structural deficiencies – such as an economic slowdown, a declining and aging population and an ongoing property market crisis – which have prompted a rethink of the economic model it has employed since the reforms of Deng Xiaoping in the 1980s.⁴⁹ For decades, the political legitimacy of the Communist Party and its authoritarian rule has relied on economic growth and rising prosperity.⁵⁰ However, Chinese growth has begun to slow down, due to the limitations of an economic model based on cheap exports and currency controls.

This economic logic has also been reflected in investments in the SEE region, with the most notable example being Slovenia, which presents very different characteristics compared to Serbia. Unlike Belgrade, Ljubljana has mostly attracted Chinese investments in the technology sector, including ICT and electronics. The majority of these investments are M&A, which have mainly been entered into by POEs seeking to acquire smaller, innovative Western brands in line with Beijing's growth model. Small Slovenian innovative companies such as Outfit7, or the legendary Gorenje brand, serve this profit-driven logic, which has led to a very different pattern of Chinese FDI than in Serbia, where a politically-driven logic is much more evident.

Indeed, the Chinese FDI of both POEs and SOEs in the SEE region have presented different trends in different countries, whether in terms of volume or type of investment. The next section will explore factors which relate to the recipient states, whose agency is often overlooked. It will once again distinguish between incentives and constraints, which it will link with the factors detailed above which stem from China's own domestic model. It will also take stock of the EU's regulatory framework, given that half of the countries in our study are member states, with the remainder aspiring to join the bloc in the future.

Local agency: SEE & EU-related factors

As described above, the strategy shaping Chinese outbound FDI under Xi Jinping is not necessarily determined by narrow economic logic. Rather, Beijing's economic clout is often employed to serve Chinese strategic and foreign policy goals. In a similar manner, SEE countries can also instrumentalise Chinese FDI, seeking Beijing's reward to accommodate their own political priorities, whether these be domestic, such as supporting local economic growth (and job creation), or in the sphere of foreign policy. In other words, this aspect of transactional political-FDI exchanges is often reciprocal, with the local authorities having the agency to facilitate or impede FDI on its soil. Indeed, our case study--and the examples of Serbia and Albania, in particular--demonstrates the applicability, but also the limits, of China's transactional approach to its outbound FDI.

On the one hand, Serbia, the country which has enjoyed the lion's share of Chinese FDI since 2012, is also China's main ally in the region. That China is one of two permanent members of the UN Security Council that does not recognise Kosovo (the other being Russia), demonstrates China's reciprocal support for Serbia with regard to the principle of territorial integrity. By actively supporting and facilitating Chinese investments that might not have been particularly welcome in other European countries, Belgrade aims to retain Beijing's diplomatic support in this issue of primary strategic importance. This could partly explain why the Serbian government was often keen to proceed with FDIs that were deemed controversial, such as Linglong's greenfield investment in Zrenjanin in 2018.

49 French, H, "Xi Jinping's moment of economic reckoning", Foreign Policy, 13 October 2022, available online at: <https://foreignpolicy.com/2022/10/13/china-ccp-congress-xi-jinping-economy-growth-investment/>.

50 Leggeri, A., "What happens to the CCP if China's economic growth falters", The Diplomat, 29 October 2020, available at: <https://thediplomat.com/2020/10/what-happens-to-the-ccp-if-chinas-economic-growth-falters/>.

On the other hand, Albania, which is also an EU candidate nation, is one of the non-EU SEE states (alongside with Montenegro and Northern Macedonia) with the highest levels of alignment with the EU's foreign policy positions. In July 2022, it officially opened accession negotiations. Notably, the Chinese FDI presence in Albania is remarkably poor and has been in decline since 2014, while several Chinese companies (including Everbright and Wenzhou Mining) have disinvested over the last decade. Albanian government officials are much more reserved when expressing their views on cooperation with China. In February 2023, Prime Minister Edi Rama stated that there had been no economic benefits from China's 17+1 economic cooperation bloc.⁵¹ This stands in stark contrast with the Serbian public discourse on China, with Serbian officials expressing significantly more favourable views than any other local government in SEE.⁵²

EU member states in the region have less leeway to instrumentalise commercial investments for foreign policy gains. In 2017, Greece blocked an EU statement at the UN criticising China's human rights record, drawing criticism from fellow EU member states and rights organisations.⁵³ This took place just one year after SOE COSCO acquired the port of Piraeus and part of the Greek state electricity company IPTO/ADMIE. Also, public opinion and perceptions of China's economic role in the region among Greeks was at its most positive.⁵⁴ However, the New Democracy government has adopted a more lukewarm stance towards China since 2019; especially in the context of China's growing rivalry with the US, Athens has been doing all it can to promote itself as Washington's most important ally in the broader region. Furthermore, the examples of Bulgaria, Croatia, Slovenia and Romania demonstrate that the Greek veto in 2017 was the exception rather than the rule, as their bilateral relations with China are far from developed at a political level, reflecting the low volume of Chinese FDIs in their territories.

The geographical location of the SEE countries is among the pull factors for Chinese investors driven by a geo-economic logic, whether they be SOEs or POEs. Countries such as Greece are located at the crossroads of three continents, with the Balkan peninsula serving as a transit point to Europe, the Middle East and even Africa.⁵⁵ This means that products produced in an SEE country can easily reach neighbouring markets in the EU, Russia, Turkey or Northern Africa. From a geo-economic point of view, China's FDI presence in SEE is focused on creating logistical corridors to and from Central and Western European Markets. The importance of the China-Europe Land-Sea Expressway as one of the key corridors in the BRI also confirms the geo-economic importance of the SEE countries.⁵⁶ This is the key rationale behind the landmark investment in the Port of Piraeus in Greece. Furthermore, non-EU member states in SEE are also seen as a gateway to the broader European market.⁵⁷ As the largest non-EU member state in SEE, Serbia has a central role in this strategy; this is evident from the number of Chinese FDIs in factories and heavy industries.⁵⁸

From a business point of view, Chinese FDIs in SEE at the start of the previous decade were an extension of Beijing's overall outbound investment strategy, which aimed to manage its overproduction in a maturing economy, as explained above. The SEE states thus helped China by absorbing its industrial capacity and industry surplus⁵⁹ while also securing greater access to the EU market for it through the expansion of its regional operations.⁶⁰ Those SEE countries that have yet to join the EU all have Stabilisation and Association Agreements with the EU in place and are closely harmonised with EU standards, while also enjoying privileged access to the EU's single market through free-

51 Taylor, A., "Albanian PM: No economic benefits from Chinese Cooperation", 23 February 2023, available online at: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/albanian-pm-no-economic-benefits-from-chinese-cooperation/>.

52 Euractiv, "Vucic, Xi Jinping hail ironclad friendship between Serbia and China", February 7 2022, available online at: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/vucic-xi-jinping-hail-ironclad-friendship-between-serbia-and-china/.

53 Emmot, B. & Koutantou, A., "Greece blocks EU statement on China human rights at UN", Reuters, 18 June 2017, available online at: <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights-idUSKBN1990FP>,

54 Tontsef, P. & Bentsis, A., "Η Εικόνα της Κίνας στην Ελλάδα 2008-2018", Institute of International Economic Relations, available at: https://idos.gr/wp-content/uploads/2019/06/%CE%97_%CE%95%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CE%BD%CE%B1_%CF%84%CE%B7%CF%82_%CE%9A%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CF%82_%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1_Draft_17-6-2019-1.pdf

55 Zuokui, L., "China's investment in the Balkans under the Belt and Road Initiative: a Chinese perspective", Insight Turkey, Spring 2019, Volume 21, No. 2, available at: <https://www.insightturkey.com/commentaries/chinas-investment-in-the-balkans-under-the-belt-and-road-initiative-a-chinese-perspective>.

56 Li, X., "China-Europe Land-Sea Express with the Belt and Road", May 2019, Routledge Handbook of the Belt and Road, available at: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780429203039-87>.

57 Vuksanovic, V., "Light touch, tight grip: China's influence and the corrosion of Serbian democracy", War on the Rocks, 24 September 2019, available online at: <https://warontherocks.com/2019/09/light-touch-tight-grip-chinas-influence-and-the-corrosion-of-serbian-democracy/>. 58 Makocki, M., "China in the Balkans: the battle of principles", European Council on Foreign Relations, 6 July 2017, available at: https://ecfr.eu/article/commentary_china_in_the_balkans_the_battle_of_principles_7210/.

59 Le Corre, P., "China's rise as a geo-economic influencer: four European case studies", Institut de Relations Internationales et Strategiques, p.44, November 2018, available at: <https://www.irisfrance.org/wp-content/uploads/2018/11/Asia-Focus-93.pdf>.

60 Conley, H., Hillman, J., McCalpin, M., Ruy, D., Becoming a Chinese Client State, p.11, Center for Strategic & International Studies, September 2020, available at: https://csis-websiteprod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/publication/200924_Chinese_Client.pdf.

61 Macaes, B. (2018), "Belt and Road: a Chinese world order", p. 84, Oxford University Press.

trade agreements. This allows those Chinese POEs and SOEs that operate in the region to familiarise themselves with EU market rules and to accumulate relevant experience.

However, there is greater leeway in the non-EU member states in our study for investments with negative long-term environmental or social consequences. Thus, non-EU member states in SEE offer Chinese enterprises the opportunity to move their heavy industry abroad, allowing China to evade its international commitments on the reduction of CO₂ emissions.^{61 62} This model of Chinese “pollution outsourcing” has been particularly common in Central Asian states, but it is becoming increasingly evident in Serbia with investments in sectors such as mining, the metal industry and the automotive industry. The two largest Chinese brownfield investments in the country between 2012-2022, the mining Plant in Bor and the takeover of the Smederevo steel mill, both of which were made by Chinese SOEs, have attracted widespread criticism for their environmental impact as well as for alleged labour rights violations.⁶³

This greater leeway for flexible arrangements can be traced back to the particularities of the SEE region. Countries in SEE, EU member states and non-EU member states alike, are seeking to stimulate their economic development and are highly receptive to foreign capital and technological know-how. Even though certain SEE countries are significantly more developed than others, they are still distinct from the more developed economies of Western Europe. The two largest Chinese FDIs in Greece, both M&As, took place in 2016, with Beijing capitalising on the Greeks’ growing mistrust of the EU’s austerity policies. Following COSCO’s takeover of the Port of Piraeus, former Prime Minister Alexis Tsipras affirmed Greece’s intention to “serve as China’s gateway into Europe”.⁶⁴

Local agency, though often overlooked, plays an instrumental role. China champions the “principle of non-interference” in the internal affairs of other states. The business environment in these countries is not yet subject to the strict rules and tight regulations which Brussels imposes on EU member states, thus giving China a comparative advantage in terms of the flexibility of its economic activities.

Structural weaknesses in the area of the Rule of Law and endemic corruption have long been problems in the SEE region. While the EU candidate countries are particularly affected by corruption, with B&H and Serbia ranked 110th and 101st respectively in Transparency International’s 2022 Corruption Perception Index (CPI), EU members do not fare significantly better, with Bulgaria and Romania ranked 72nd and 63rd respectively.⁶⁵ Inbound FDIs are often politicised, amounting to benefits to ruling party loyalists and local elites and reinforcing party patronage networks. In the absence of any meaningful rule of law, local governments adjust their legal framework to meet the needs of foreign investors, often prioritising short-term gains over potential long-term consequences.

Once again, Serbia, the highest recipient of Chinese FDI in the region, serves as a good example. A recent report concluded that the overall impact of Chinese investments on the Serbian legal system has been negative, highlighting an increasing number of legal loopholes for certain business activities with significant environmental impacts.⁶⁶ Various reports have also focused on the implementation of double standards regarding the interpretation of Serbian law when it comes to Chinese investments, or on the fact that Chinese investors are allowed to apply Chinese labour law to Chinese nationals working in Serbia since 2018.⁶⁷ Another example is the Law on Public Procurement introduced in 2019, which not only weakens existing rules on competition but also reduces access to public information and environmental protection.⁶⁸

61 Macaes, B. (2018), “Belt and Road: a Chinese world order”, p. 84, Oxford University Press.

62 The World Bank, “China’s transition to a low-carbon economy and climate resilience needs shifts in resources and technologies”, 12 October 2022, available at: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/10/12/china-s-transition-to-a-low-carbon-economy-and-climate-resilience-needs-shifts-in-resources-and-technologies>.

63 European Parliament, “Forced labour in the Linglong factory and environmental protests in Serbia”, 16 December 2021, available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0511_EN.pdf.

64 Horowitz, J. & Alderman, L., “Chastised by EU, a resentful Greece embraces China’s cash and interests”, New York Times, 27 August 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/08/26/world/europe/greece-china-piraeus-alexis-tsipras.html>.

65 Transparency International, “Corruption Perception Index - 2022”, available at: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

66 Renewable and Environmental Regulatory Institute, Chinese investments in Serbia threaten the rule of law, April 2021, available at: <https://www.reri.org.rs/en/chinese-investments-in-serbiathreaten-the-rule-of-law/>.

67 Dragojlo, S., “Like Prisoners”: Chinese Workers in Serbia Complain of Exploitation”, Balkan Insight, 26 January 2021, available at: <https://balkaninsight.com/2021/01/26/like-prisoners-chinese-workers-in-serbia-complain-of-exploitation/>

68 Vuksanovic, V., “A factory showed the uglier face of Sino-Serbian partnership”, Euronews, 10 December 2021, available at: <https://www.euronews.com/2021/12/10/a-factory-showed-theuglier-face-of-sino-serbian-partnership-view>

Nevertheless, this sort of ad hoc, politicised decision-making, which often reflects the priorities of the local authorities and elites can be a “double-edged sword” for foreign FDI in the region. Widespread corruption and political clientelism can help certain investments overcome regulatory hurdles, speeding up the implementation process.⁶⁹ However, these are also factors which weaken the economic rationale underlying these investments, which can prove to be poorly performing, putting millions of dollars in funds at risk of misuse in the long term.

To a certain extent, this explains the weak presence of POEs in the region’s non-EU member states, with the notable exception of Serbia. Indicatively, B&H, the country with the lowest level of Chinese FDI inflows, is also the country with the worst ranking in terms of corruption in the SEE region. In contrast, Slovenia, the country which places the best in all corruption and transparency indexes, is also the country with the strongest POE presence, despite the relatively limited volume of FDI and an overconcentration on M&As.

Another economic constraint for Chinese FDI in the region can be traced back to the macroeconomy: namely, to the mismatch between local supply and Chinese demand.⁷⁰ From an economic point of view, the majority of SEE states do not appear particularly attractive to Chinese investors in general and POEs in particular. As analysed above, this is largely due to China’s own domestic priorities and constraints, and to its growing focus on new technologies and capital-intensive investments, which are more common in the Western European market, where Chinese venture capital (VC) investments in European tech start-ups rose significantly over the previous decade.⁷¹ Instead, certain SEE countries are seen as low-cost destinations for labour-intensive industries, demonstrating a gap between local expectations and China’s actual economic interest in the region.

Chinese SOEs also seem to prefer investments they deem plausible from both an economic and strategic viewpoint, such as COSCO’s acquisition of the port of Piraeus, or in sectors with long-term investment horizons. The construction of the Vjetropark Sen wind farm in Croatia, China’s only greenfield investment in the country, falls into this category.

The global context & third factors shaping Chinese FDI in China

A crucial external driver which has determined Beijing’s domestic and foreign policy priorities, including its outbound FDI priorities, over the last decade and the last five years in particular, is China’s competition with the U.S. Washington’s sweeping restrictions on the exports of critical technology in 2018 was a key factor in Beijing reconsidering its production model.⁷² This rethink resulted in an increasingly geopolitically fragmented global landscape due to the weakening of multilateral institutions.⁷³

At the same time, the bilateral tensions and ensuing global polarization has led to a change of approach on the part of some SEE countries which has left Chinese investments less coveted and even less welcome. Albania, one of the US’s strategic partners in the region, is a notable example, with a decline in the stock of Chinese investments in the country and the disinvestment of Chinese companies in important sectors, including Everbright, the former owner of Tirana International Airport, or Wenzhou Mining. In comparison, Serbia, the only country in the region that has developed a comprehensive strategic partnership with China, continues to see a significant rise in Chinese investments.

69 Krstinovska, A., “Between values and interests: Western Balkans’ cooperation with China and its potential implications for the EU”, Konrad Adenauer Stiftung, No 458, October 2021, available at: <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Western+Balkans%E2%80%99+cooperation+with+China+-+Between+values+and+interests.pdf/3e7725a0-ecd2-a556-a558-987d2221e132?version=1.0&t=1633357470391---%3E>

70 BIRN, “China in the Balkans: Controversy and Costs”, 15 December 2021, available at: <https://balkaninsight.com/2021/12/15/china-in-the-balkans-controversy-and-cost/>

71 Harper, J., “Will the EU move to curb Chinese investments?”, Deutsche Welle, 25 October 2022, available at: <https://www.dw.com/en/china-fears-eu-foreign-investment-strategy-at-a-crossroads/a-63546979>

72 Landler, M. & Swanson, A., Trump, “Stung by Being Attacked as Soft on China, Pushes Ahead on Tariffs”, New York Times, 29 May 2018, available at: <https://www.nytimes.com/2018/05/29/business/white-house-moves-ahead-with-tough-trade-measures-on-china.html>

73 Catalan, M., Natalucci, M., Quresh, M., Tomohiro, T., “Geopolitics and fragmentation emerge as serious financial stability threats”, IMF, 5 April 2023, available at: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/04/05/geopolitics-and-fragmentation-emerge-as-serious-financial-stability-threats>

Conclusions

Overall, the main incentives and constraints on outbound FDI are rooted in China's own domestic and foreign policy priorities; this is immediately evident in the SEE region. These factors can be summarised as follows:

Incentives:

- New investment and growth model under Xi Jinping since 2012, with Chinese outbound FDI reflecting the government's domestic and foreign agenda.
- China's expanding geo-economic footprint as a result of the One Belt and Road Initiative, with certain SEE countries such as Greece and Serbia acting as logistical hubs and gateways to the European market by maximising connectivity routes for Chinese firms.
- Furthering strategic and foreign policy objectives, albeit with more limited results. Serbia is the prime example, since China's economic leverage has been translated into active Serbian diplomatic support for Beijing's strategic goals.
- Local agency can often play an instrumental role in attracting Chinese FDI. SEE countries cannot be treated as a "uniform entity", either as a group of EU member states or as a group of non-EU states. Instead, each country presents different trends and peculiarities which lead in turn to different volumes of Chinese FDI; these differences are largely driven by governments, political and business elites. In our case study, the Serbian government acts as a pull factor, demonstrating the political will to facilitate Chinese FDI, along with a certain level of flexibility. It has therefore overlooked potential environmental or social implications, prioritising the creation of jobs or other more indirect gains for its local elites. In other words, Chinese FDI in the country is reciprocally transactional in nature. In contrast, other countries in the region are less willing to make flexible arrangements to accommodate Chinese commercial interests.

Constraints:

- Restrictions on outbound capital flows since 2016 have limited Beijing's appetite to direct resources to investments with uncertain or questionable financial returns.
- Beijing is facing slowing growth and structural deficiencies. This reality has prompted a rethinking of its economic model and demarcated the limits of its foreign expansion. In addition, a mismatch between local supply in SEE and Chinese demand has led Chinese enterprises, POEs in the main, to focus primarily on acquisitions of innovative tech companies in Western Europe; Slovenia is the only notable exception in this regard in the SEE region. In other words, the structural characteristics of its local economies render the SEE region of limited economic interest to Chinese firms, given Beijing's investment priorities. Thus, the Chinese state can prioritise investments with limited economic returns for political gains wherever there is leeway to do so (Serbia). However, this is also a double-edged sword for recipient states, which explains China's limited FDI presence in other SEE countries. As soon as the leeway for political or diplomatic gains is removed (e.g. in Albania, due to its pro-Western orientation, or in Romania and Bulgaria when they became both EU and NATO members) investment appetite remains low, unless there is a clear economic/commercial rationale, as in the case of Slovenia or the two largest Chinese FDIs in Greece.
- As a result, to make themselves more welcome in the region Chinese enterprises are increasingly resorting to minority investments and/or joint ventures with Western firms. There are three such examples in the later period of our study: First, the Mozura wind park project in Montenegro, inaugurated in 2019 as a joint

China- Malta-Montenegro project. Second, the partial takeover of Aluminij in B&H in 2020 by two Chinese 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.

- This trend for joint ventures and strategic partnerships with Western firms emerged in the final period of our study and could be an indication of what to expect in terms of outbound Chinese FDI in the region over the next decade.

Κατανοώντας την σχέση μεταξύ των ΜΜΕ και της ριζοσπαστικοποίησης στη Βόρεια Μακεδονία

Συγγραφείς :
Μπλεντάρ Φετά
Ιωάννης Αρμακόλας
Άνα Κρστινόβσκα

Ιούλιος 2023



1. Introduction

This policy paper is a complimentary publication to the Working Paper 5: Online and Offline (De)radicalization in the Balkans jointly produced by the Kosovo Centre for Security Studies (KCSS) and ELIAMEP's South-East Europe Programme in the context of Horizon 2020 PAVE Project. This PAVE-ELIAMEP Policy Paper 2 puts the relationship between media and radicalisation under the microscope, investigating the role and influence of online social media and traditional media in (de) radicalisation processes in North Macedonia.

The fieldwork conducted by ELIAMEP's PAVE research team in North Macedonia identified the media, and online social media in particular, as key radicalisation risks. All the interviewees agreed that the online space and new technologies are effective tools in the hands of malicious actors who intend to disseminate their narratives further and radicalise parts of society. The online social media space is perceived as an environment that provides more opportunities for inciting extremist views, and as such represents a serious threat to community security and to public order in general. These security threats acquired new and additional dimensions during the COVID-19 pandemic, mainly because people had to lead their lives entirely online. In this context, the new technologies provided extremists with new opportunities. The conclusion is that extremists introduced innovations faster than the official state authorities could respond to them, and increased their digital advantage as a result. Traditional media is not seen as a tool that promotes radicalisation in the country, but the problematic reporting of developments relating to radicalisation and efforts made to link specific ethnic groups to specific types of extremism are considered to be a factor that works against community-level prevention and resilience-building.

The purpose of this policy paper is to show the role and relevance of online social media and traditional media in and to (de) radicalisation. It also investigates the role of virtual communities as a tool employed by radical groups to attract supporters, analysing both their targeting policy and the online community's reactions to their extremist content. We argue that preventing radicalisation at the community level requires that the de-radicalisation opportunities which social media present be better and more fully exploited. Social media could play a key role in fostering counter-narratives aimed at deconstructing the extremist narratives and re-directing online users to safer online environments. Greater cooperation between the traditional media and counter-terrorism authorities is more essential than ever, while establishing standards and guidelines for the media's reporting of news related to extremism will definitely help build community resilience against radicalisation processes.

The findings of this policy paper draw on four focus group discussions and 29 semi-structured interviews conducted during 2021 at two field sites in North Macedonia. ELIAMEP's South-East Europe Programme team conducted research in the municipalities of Tetovo and Kumanovo as well as in Skopje. Specifically, the team organised two focus group discussions in each municipality and conducted 29 semi-structured interviews with civil society activists/members, politicians, religious community leaders, public servants (in the police, education, social work and departments of social security), journalists and other media professionals, academics and other experts. For the analysis, the team adopted a comparative research method with a cross-municipal study that included desk research and an interpretative approach to fieldwork data. In parallel with their analysis of the field data, the research team also conducted a discourse analysis of online content. In total, the team analysed 61 Facebook pages, groups and YouTube channels, 29 of them in the Macedonian language and 32 in Albanian. The online content supporting violent extremism was subject to a structured content analysis. Special attention was paid to the interaction with the extreme content, in an effort to measure its appeal to users of online social networking platforms.

The search on Facebook, YouTube and Google was based on keywords aimed at identifying specific content related to the abovementioned events and stakeholders, but it also included keywords of a more general nature usually associated with different types of extremism. A rough initial analysis of the contents—and especially of Facebook profiles, groups and pages along with YouTube channels—helped to determine which sources were to be included in the corpus for a detailed discourse analysis. The material singled out as featuring extremist content was added to a database containing information on the type/format of content associated with the identified source, its title,

key protagonists, affiliation (if known), physical location (if known), and language used. Then, using textual content analysis, the key messages and narratives were analysed and categorised according to the type of extremism. The interactions with the target audience (shares and reactions) were quantified and the comments to the content were tagged as being supportive of, neutral, or critical of the content.



2. The utilisation of media by radical groups in North Macedonia

The fieldwork research established that traditional mainstream media in North Macedonia have not promoted religiously-inspired radicalisation. Local media have chosen to ignore the issue, since local stories about the indoctrination of young people into radical Islam have tended to alarm the local population.¹ This kind of approach is reflected in the local media, with the majority of outlets publishing mainly neutral articles about the criminal prosecution of foreign fighters, and thus avoiding any effort to influence the public negatively or positively. Currently, both Macedonian- and Albanian-language media and portals mainly publish translated version of articles from European media, providing little in the way of thorough analyses.² Ethnic Albanian interlocutors stressed that there are some Macedonian-language media with a strong patriotic and nationalist tone which are trying to connect the phenomenon of Islamist radicalisation exclusively with ethnic Albanians.³ Efforts to communicate that this kind of extremism does not relate exclusively to ethnic Albanians are to be found mainly in the Albanian-language media. There have been several well-publicised cases of Orthodox Christians who decided to convert to Islam and became radicalised. One prominent example is the case of Stefan Stefanovski, an Orthodox Christian medical student who accepted Islam and became radicalised.⁴



¹Interview with a journalist conducted in Tetovo in July 2021.

²Stefanovski, I., Petkovski, L., Nikolovski, P., Lembovska, M., & Mehmeti, A. (2021). "Sell Out, Tune Out, Get Out, or Freak Out? Understanding Corruption, State Capture, Radicalization, Pacification, Resilience, and Emigration in Bosnia and Herzegovina and North Macedonia". Skopje, North Macedonia: EUROTHINK – Center for European Strategies.

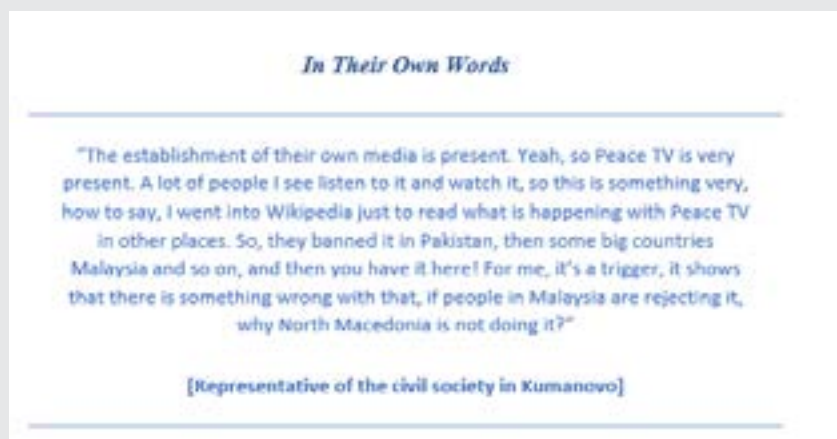
³Ibid.

⁴News portal article "Maqedonasi ortodoks i konvertuar në musliman, rekrutonte luftëtarëve Shkup, pranga Imamit e 8 të tjerëve", Shqiptarja.com, August 2015.

Nationalistically-inclined journalism can be found in both Albanian- and Macedonian-language media, and it is mainly expressed in articles and commentaries that employ extremist language, foster ethnic nationalism, and incite inter-ethnic hatred. Journalism that takes a nationalist stance to extremism usually relates to the coverage of grassroots episodes relating to radicalism, with polarising effects for the local community, and articles reporting polarising nationalist statements by local political leaders. Some journalists tend to deviate from the objective of neutral reporting in an effort to play on their ethnic communities' nationalistic emotions. They employ different forms of nationalist coverage, depending on whether they want to portray their side as belonging to the side of extremists or to the side of victims. This kind of media content triggers nationalistic rhetoric, creating plenty of scope for exploitation by extremist groups.

There has been a notable change in the reporting style of North Macedonia's mainstream media over the past decade. Previously, journalists deemed it appropriate to underscore the ethnic background of people in the news, which in some cases fed into stereotypes, leading to the perception that a single ethnic community was associated with certain negative phenomena such as violence or crime and encouraging reciprocal radicalisation.⁵ However, in recent years, following numerous projects and initiatives aimed at strengthening ethical journalism, the ethnicity has in most cases been replaced by the places of residence of perpetrators and victims (e.g. a man/woman/students from Skopje/Tetovo/Gostivar/Kumanovo, etc.) However, given the existing legal vacuum, while ethical reporting is mandatory for traditional media and violations of journalistic standards can lead to fines and sanctions, online news portals remain outside the legal framework, enabling them to continue exploiting fragile inter-ethnic relations to increase their readership.

Importantly, the mainstream media in North Macedonia have reduced the media space that can be exploited by extremist groups, despite efforts by the latter to penetrate traditional media in order to disseminate their narratives. This is why local journalists and media have been targeted by radical groups. The failure of extremist groups to influence the mainstream media has led radical Islamists, in particular, to create their own media channels. In the competition for the "hearts and minds" of local Muslims, radical elements (such as Salafists) have a large repertoire of tools at their disposal. They have their own traditional and news media that communicate radical messages tailored to local Muslim communities, whom they reach through satellite transmission. Their media approach has the potential to influence specific societal groups, promoting their alternative perceptions of religion, society, and politics.



Even though they have resources and their own tools, both the state and the official Muslim authorities fail to produce adequate counter-narratives. Inadequate research has been conducted on the narratives Salafists produce, while the response to their agents, who are intelligent individuals who appear normal and know how to appeal to the local communities and how to make their message attractive, has been also inadequate. Even though media established by radical Islamists does have some influence on local communities, and especially on middle-aged and elderly people who rely more on television for their information, their appeal is not comparable in popularity and influence of online social media, which appeal far more to the younger generations.

⁵See the Being Macedonian Blog here: <http://ednimakedonci.blogspot.com/2013/03/blog-post.html>

Online social media platforms play an ever more central role in radicalisation processes in North Macedonia. Social media and their use by radical groups, individual members and potential supporters provide avenues for accessing information about radical groups and their activities. The social media strategy implemented by radical Islamists is granular in nature. It centres on maintaining a prominent presence on open social media platforms such as Facebook, Twitter, and YouTube, through the posting of stories and videos which promote their narratives. However, their social media presence encompasses a far broader portfolio of activities focused on the creation of small communities; they are an excellent tool in the hands of radical groups seeking to “fish” supporters online.

After the police operations that left several individuals, including some imams, in jail for recruiting ISIS fighters, the nature of these pages has changed significantly. However, while pages making open calls to violence have been shut down, the authorities have not managed to eradicate radical elements from social media. Some of these pages have been re-opened by the same administrators under different names, and continue to spread extremist ideas camouflaged beneath a humanitarian disguise.⁶ The co-existence of humanitarian and extremist content provides cover, allowing them to evade identification by the authorities. Currently, various Facebook profiles and YouTube channels continue to host the videos of radical imams from North Macedonia.

The biggest traffic in extremist ideas seems to take place in closed groups on Facebook and Telegram, while some radical groups use specific websites (“internet archive”, “files.fm”, “ok.ru”, etc.) to upload long sermons by radical imams and teachings by radicalised individuals abroad translated into Albanian. Over the last few years, online gaming has boomed, and it is also used by radicals to gradually attract gamers to radical narratives and groups. Computer games that are played online through websites and virtual communities are used to target youth, specifically in an attempt to interest them in the goals of radical groups with a view to their future recruitment.

TikTok has also emerged as a tool used by those who want to use online spaces to produce, post, and promote hate and extremism. Extremists from both the ethno-nationalist and radical Islamist space are using their accounts to promote their respective narratives. Internet portals play an important role in terms of information sharing, since they are not bound by the same rules as the traditional media and their journalists, who are accountable to the Agency for Audio and Audio-visual Media and the Council for Media Ethics. This gives extremist individuals ample opportunity to share their ideas through the established “grey” channels and through social media. Since social media remain outside the regulatory framework, they offer a favourable environment for the dissemination of hate speech and disinformation, despite a couple of interventions which the Ministry of Internal Affairs has made against people expressing hate speech online, following complaints and within the general legal framework addressing hate speech.

While channels and contents which present radical views in different formats (text, images, videos) on an occasional or regular basis abound on social media, those platforms have not been adequately exploited by those whose aim is de-radicalisation. Indeed, the efforts to deal with the extremist internet and produce adequate counter-narratives and content have failed to produce results. For its part, the traditional media have been far from active in building resilience; this is because some media, and local media in particular, lack the know-how and capacity required to implement projects that will produce the desirable results. Projects implemented by civil society are currently seeking to fill this gap. A prominent example is the project entitled “Building resilience against violent extremism through reinforcing journalists, media and government officials”, which aims to increase the media’s capacity to provide objective reporting on issues relating to violent extremism.⁷

Overall, the Islamists’ media policy seems to have been successful at winning the hearts and minds of Albanians in North Macedonia and in promoting their narratives to the public at large. Their strategy works in two directions: Firstly, they set up their own traditional media with a view to targeting elderly people in the main, who are not internet users. Here, they aim to produce user-friendly content for this target group and to challenge any criticism

⁶Interview with a security expert conducted in Kumanovo in July 2021.

⁷See the description of the project “Building resilience against violent extremism and terrorism through Reinforced Journalists, Media and Government Officials” on the official website of the Citizens’ Association Initiative for European Perspective (IEP).

from the local media. Secondly, they use social media with a view to building a positive narrative about radical Islam among young Albanians and to recruiting followers. While their traditional media, like Peace TV, have helped accelerate radicalisation among members of the community, their social media seems to have been the primary tool in mobilising individuals to join extremist groups. User-to-user online communication seems to increase the likelihood that radical groups will be successful at mobilising and radicalising individuals. Many interviewees view the influence of social media on radicalisation processes as significantly high.⁸ In contrast, both traditional and social media are seen to influence the process of building resilience in the community to the same extent. However, most of the interviewees believed that local and national authorities in North Macedonia do not have a firm grasp of the role both traditional and social media can play in the de-radicalisation process.



3. The role of virtual communities as a tool used by radical groups to recruit supporters

Many of the interviewees in both Tetovo and Kumanovo confirmed that radical groups in North Macedonia are using the internet widely to promote involvement through the creation of virtual communities.⁹ This trend was also substantiated by the analysis we conducted of Facebook pages and YouTube channels in both the Albanian and Macedonian languages used by ethno-nationalists and radical Islamists. The structure of these pages, their content, and the tone of their posts revealed the intention to radicalise social media influencers and thereby create a sense of online belonging based on rational and logical argumentation, which proclaims the fight for common goals.

The promotion of discourses that seek to dehumanise the enemy (e.g., the West for the radical Islamist groups; Albanians, Greeks and Bulgarians for the ethno-nationalist Macedonian groups; ethnic Macedonians and Serbs for the Albanian ethno-nationalist groups; and immigrants or LGBT people for the far-right extremist groups) and justify the ideology of these groups contribute to a community of validation that exists for current and potential members. These groups try to associate involvement in their virtual community with multiple benefits, including the creation of a sense of belonging and the perception of enjoying a special status or power. Members of the virtual community share common values and can recognise each other on the basis of the activities they share an ability that can help them expand their network through the inclusion of new followers, members and sympathisers.¹⁰

The language used by social media influencers calls, implicitly or explicitly, for the creation of both online and offline communities of like-minded individuals. They usually address the audience as "brothers and sisters" and point out the necessity of achieving unity in order to win the battle or promote the cause. There are examples of "defector" brothers and sisters who have been misled and taken the wrong path, having become alienated from

⁸ Interview with members of civil society, conducted in Tetovo and Kumanovo in July 2021.

⁹ Conclusion from the 4 focus groups discussions conducted in Tetovo and Kumanovo in July 2021.

¹⁰ Conclusion from the discourse analysis of the online content.

their community, but community leaders usually express a willingness to allow them to redeem themselves and to accept them back. Video appearances show that the members of these groups wear the same, custom-made T-shirts with the organisation's logo and, in some cases, apparel which resembles military uniforms. Many of these pages include contact details and information on how to join the groups or participate in activities organised by them. The encouragement given to virtual followers to participate in online support activities helps new followers penetrate further into the online structures of radical organisations. The supporters of radical Islamist groups are very active in this direction. Individuals from North Macedonia re-upload and reshare previously published videos of sermons by imams who promote the interpretation of radical Islam.

One other very significant dimension of virtual communities is their use as online spaces for increasing the interaction of supporters with the localities where they live. Online communities use chat rooms, mailing lists, and fora to facilitate communication between people who live geographically close to one another, allowing radical groups to form both online and offline networks and bonds. However, the formation of interpersonal relationships and the adoption of the prevalent ideology within the online community does not mean that every member will necessarily become radicalised. Our research has shown that involvement as an active member of a radical group is a gradual process. While many members participate in earlier phases, which include online discussions, they may never move on to the next level and become official members of extremist organisations. Other members are more actively engaged through the dissemination of information and the communication of ideologies in encouraging the active involvement of others in the online community. All these activities potentially facilitate the recruitment of individuals to specific extremist groups.

All in all, through the creation of virtual communities, the internet provides radical groups with an effective way to bring their "cause" to the public. As exemplified by the analysis of the online space, ethno-nationalist, radical Islamists, and far-right extremist groups from North Macedonia retain an interested body of supporters in virtual communities with a large number of registered followers. When it comes to community-based counter-narrative initiatives, the majority of interviewees recognised that communities could play a significant and useful role in developing alternative narratives to violent extremist propaganda, especially in countries like North Macedonia, where the population is unlikely to trust messages which come directly from the government.

However, this area remains unexploited by both governmental authorities and community-based NGOs. The online counter-messaging material is insufficient to allow us to draw a clear conclusion on how the social media influencers who promote counter-narratives in North Macedonia operate. The general perception is that they employ a peer-to-peer approach, using personal messaging on applications like messenger or WhatsApp to steer people who have been attracted to extremist narratives onto a different path.

4. Audiences and populations targeted by extremist groups in North Macedonia

The efforts of radical groups to influence specific populations in North Macedonia to promote their goals show that the extremists' targeting policies follow a common and predictable pattern, aligning with the space to which these groups belong.¹¹ Radical Islamists mainly target the Albanian Muslim population of North Macedonia. However, many of their pages adopt a pan-Balkan agenda in an effort to influence all the Albanian populations in the region. Their main message is the need to protect Islam from the injustices which the West and other religions such as Orthodox Christianity, Catholicism and Judaism are committing against Muslim populations.

The online pages run by radical Islamists give the impression that their administrators are engaged in an online battle to identify those Muslims, especially young people, who have experienced ethnic conflict and polarisation, the inequality caused by uneven economic development and modernisation, disillusionment with local political representation, or frustration with the mixed results of integration into the West. These populations are considered more vulnerable to the radical Islamist narratives circulating in the online space.

¹¹Conclusion from the discourse analyses of the online content.

The Albanian diaspora is also targeted by radical Islamist groups. In one of his videos, the Albanian imam from Kumanovo, Sadullah Bajrami, talks about immigrants' obligation to visit their home country.¹² In his message to the Albanian diaspora, the imam says that "Immigrants should visit their country, their parents, and their brothers because this is an obligation that stems from their religion. Performing this obligation will cleanse them of their sins". In this video, one can clearly identify Bajrami's efforts to mobilise the Albanian diaspora and strengthen their bonds with Islam.

The Albanian population is not the radical Islamists' only target in North Macedonia. There are pages and groups in the Macedonian language which advocate the superiority of Islam over other religions in an effort to convince ethnic Macedonians to follow their ideology.¹³ The fieldwork in Tetovo and Kumanovo revealed that radical Islamist groups have managed to some extent to build a positive narrative among ethnic Macedonians through their online influencing tools. This is reflected in the considerable number of ethnic Macedonians who have converted to Islam.¹⁴

When it comes to the ethnic Macedonian nationalist groups, there are pages and groups which advocate for the reconciliation and unification of all ethnic Macedonians, regardless of their political affiliation, ideology, religion or other attributes, in order to protect national interests.¹⁵ However, specific messages focus on the protection of Macedonian language and the Orthodox faith as the defining features of national identity.

Some ethnic Macedonian Orthodox priests are closely involved in societal events, and a small number are even comment on political developments on a daily basis. With the exception of a few priests who are regularly active on social media, the clergy usually involve themselves on an ad-hoc basis and in relation to issues which seem topical and important to their congregations (e.g., the referendum on the Prespa Agreement, COVID-19 measures affecting holy communion, which in the Orthodox liturgy is conducted using the same spoon for all, the Pride parade etc.).¹⁶

While the positions of all involve protecting the national identity and the Orthodox religion as its cornerstone, they differ in their preachings on how best to achieve this. The official position of the Orthodox Church of North Macedonia (Македонска православна црква—MPC) is to respect diversity of opinion, but to stay away from politics; from time to time, the MPC also publically distances itself from radical statements made by some of its priests. One example is the statement made by father Agatangel to the effect that the negotiations with Greece should not continue because politicians "are not authorised to negotiate questions pertaining to Macedonian history, language, name and identity".¹⁷

Another official disclaimer followed the Facebook post by Father Ivica Todorov in relation to Soros' mission and activities (i.e., financing LGBT and abortion).¹⁸ Father Ivica Todorov is an active Facebook user with over 7,000 followers. He actively posts in many groups and on pages with ethno-nationalist content. He is one of the most committed opponents of the country's new name, North Macedonia, but advocates the sort of legal and institutional resistance that can only come about through political change; hence his public support for the opposition VMRO-DPMNE's candidate in the last presidential elections.¹⁹

12In the video "Mesazh për gurbetqarët - Hoxhë Sadullah Bajrami" hosted on Facebook, the Albanian Imam from Kumanovo is trying to mobilize the Albanian diaspora.

13The Facebook pages "Куран и Суннет", "Аллах е Еден" and "Islamska Mladina" host fundamentalist, anti-West, anti-Shia and anti-Semitic content as well as the preachings of fundamentalist Imams who advocates the extensive covering up of women.

14Interview with a civil society representative conducted in Tetovo in July 2021.

15The Facebook groups "Помирување" and "Патриотски Македонски Форум" are excellent examples of how these groups spread their messages with a view to influencing Macedonians.

16Conclusion from the discourse analysis of the online content in the Macedonian language.

17See: <https://religija.mk/timotej-izjavata-na-angatangel-e-lichen-stav-mpc-ne-se-mesha-vo-politika/>

18See: <https://arhiva.republika.mk/720562>

19See: <https://www.facebook.com/ivicatodorov>; <https://kurir.mk/makedonija/vesti/otec-ivica-todorov-shto-kje-se-sluchi-ako-se-izleze-da-se-glasa-a-shto-ako-se-bojkotira/>

Although radical priests seem to be a rarity on Facebook, there are occasional public appearances by members of the Orthodox clergy which include extremist rhetoric and hate speech. One of them, Stefan Zdraveski, is an active Facebook user who also seems to be linked to the “Slovo protiv sektite” (Teachings against heresies) Facebook page which, in addition to preaching and sharing sacred texts, occasionally posts radical content. However, individual clergymen of this sort seem to be rather marginal, and most priests seem to stick in their official appearances and online media to the official positions of the MPC, which are highly conservative but not necessarily extremist and which do not propagate violence. There have been deviations, as was the case with an influential and high-ranking church official, Jovan Vranishkovski, but he was fired from the MPC due to his pro-Serbian sympathies and ended in prison. The citizens who actively practice their religion are most vulnerable to the narratives employed by the priests, and they are more committed to religious causes than to national ones, with priests serving as points of reference for many of them.

The Albanian ethno-nationalist groups target all the Albanian populations in the Western Balkans.²⁰ There are many pages that look to the unification of all Albanian-inhabited areas in the Western Balkans into one state to redress the injustice allegedly done to the Albanian nation by the Western powers, which left the Albanians scattered through different Balkan countries. Many of these Facebook pages include maps of an imagined “Greater Albania”, which includes territories in what is now Albania, Greece, North Macedonia, Kosovo, Serbia, and Montenegro.²¹ The idea of a “Greater Albania” was born 130 years ago and has floated back and forth ever since between the realms of fantasy and political reality, with Albanian politicians from all the region’s Albanian-inhabited areas using this kind of anachronistic nationalism on occasions to consolidate their political power. In terms of societal appeal, the “Greater Albania” project enjoys some support in Kosovo, Albania and North Macedonia. The majority of these pages are created and administered in Albania or Kosovo, or by the Albanian diaspora in Europe and the United States. The high numbers of Albanian followers and commentators from North Macedonia shows the growing appeal of such pages with ethnic Albanians in the country.

In the online space, there are some examples of sites/pages that promote de-radicalisation. There are ethnic Macedonian and ethnic Albanian personalities who promote the peaceful coexistence of all ethnicities and religions as the precondition for the existence of North Macedonia. Their main argument is that all citizens, irrespective of religion or ethnicity, should work together for the prosperity of their children. Some moderate imams who support the view that violence has no place in Islam work in the same direction, seeking to call into question the narratives of radical Islamists. Some Facebook pages has also been created to attack ISIS narratives; one of these hosts a number of videos translated into Albanian.²²

In the Orthodox Church, Father Pimen is an active Facebook user with over 20,000 followers who presents more progressive ideas and seeks to reconcile modern life with religion.²³ His subtle and often humorous criticism of politicians and their actions frequently puts him in the spotlight. He seems to be patriotic, but pragmatic in his statements. For instance, on the Prespa Agreement, his position was that the agreement was far from ideal, but not as catastrophic as some were describing it and he even took part in the campaign to get people to vote in the referendum. Here is a quote from one of his interviews after a cross was erected in ethnic Macedonian-majority Butel and an Albanian eagle in ethnic Albanian-majority Chair in an attempt to spark ethnic tensions: “We are fed up with patriotic and nationalistic stories and with blood. The fanatic believers who blame the other for their own misery and lack of bread, and are ready to make a show of force and power, to raise their hand against the other, blaming him/them for taking their territory, job or bread, they are a problem.”

²⁰Conclusion from the discourse analyses of the online content.

²¹The Facebook pages “Shqiperia Ilirian Bashkuar”, “Shqiperi Etnike” and “Unioni gjithëshqiptar “Vëllazërimi ynë” host content which promotes the creation of “Greater Albania”.

²²The Facebook page “Breaking the ISIS Brand Counter Narratives Videos – Albanian” hosts a number of videos translated into Albanian with a view to challenging ISIS narratives.

²³See: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100009523291868>; <https://portal.mk/makedonija/otec-pimen-dogovorot-za-imeto-ne-e-idealno-ne-e-nitu-neshto-pogubno/>

One very concerning outcome of the analysis of the online content is that the pages promoting radicalisation are far more numerous than those promoting de-radicalisation.²⁴ The overall impression given by the analysis of the online content is that radical groups are surgically targeting their audiences in line with their objectives and the space in which they operate.

5. Online community reactions to de(radicalisation) content

Most of the analysed groups and pages seem to act as echo chambers for the content posted on them. The comments usually reflect agreement and further amplify the original messages, sometimes with a level of hate speech and insults that exceeds the original post. There are few attempts to express disagreement or to debate, and when there is it is over specific details rather than the overriding message. Content presenting daily events and politics in a humorous or satirical manner generally attract more interaction and comments than ideological or history- and remembrance-related posts.

The analysis of the posts used by ethnic nationalist, right-wing and Islamic radical groups also showed that online users react with “desire” and “acceptance”, which is generally expressed through likes, emojis, positive comments, and shares. However, the level of acceptance depends on the content and style of the posts. For example, posts not clearly identifiable as propaganda, videos hosting sermons by well-known imams or nationalist statements that glorify one or the other ethnicity are more popular or persuasive than others. Highly emotional videos associated with songs or quotes from famous personalities enjoy higher levels of acceptance with the online audience, triggering many reactions and much discussion around the topic they touch upon. In some cases, these posts are produced by, or show support for, a violent extremist personality. In the context of North Macedonia, there are many posts that support imprisoned imams. Online users engage positively with these kinds of posts, endorsing the violent extremist personality mentioned and justifying or condoning violence. One example of such posts are the sermons by imprisoned imams like Rexhep Memishi, whom many users consider a hero.²⁵

Nationalist posts based on simplistic patterns are typical Facebook content. Posts by ethnic Albanian nationalists expressing the idea of Albanian unification in one state are the most popular among online users.²⁶ This material is widely followed by Albanians from North Macedonia, Kosovo, South Serbia, and the Albanian diaspora. The commentators are not only supportive of the idea, they also accuse the Albanian political class of not doing enough for the unification of all Albanians. The posts conveying political messages, including accusations levelled against the Albanian political parties for doing nothing to protect the rights of Albanians in North Macedonia are also very popular, triggering a lot of discussion with nationalistic comments. These nationalist messages and sentiments are more evident during electoral campaigns. Among ethnic Macedonian nationalists, the most popular posts are those featuring anti-Albanian, anti-Greek, and anti-Bulgarian rhetoric. The commentators in these posts employ extreme language and hate speech and view opposition to these countries as a sign of genuine patriotism.

The level of rejection for these posts is very low and, in some cases, non-existent.²⁷ When rejection exists, it is expressed through messages of logical argumentation which openly state that the use of violence is not the solution to any problem. This kind of argumentation, which does not include insulting those who think differently, is well-received by the other commentators. This approach might encourage empathy and understanding between the two sides. In contrast, rejections expressed through insults and irony trigger heated debates which can result in commentators threatening each other and leave little space for rational argumentation.

When it comes to posts with posts that promote positive messages which condemn violence or provide counter-narratives to the extremists’ propaganda, the general perception is that these posts stimulate lower reaction rates than posts, articles or commentaries that purposefully foster extremism.²⁸ Not only is there less interaction in

²⁴Conclusion from the discourse analysis of the online content.

²⁵The uploader of this video “Obligim shfaqja e fes - Hoxhë Rexhep Memishi” is a passionate supporter of the Imam, and asks Allah to release him from prison. This post has 215 likes, 34 shares and 4 comments, all of which are supportive of the Imam.

²⁶The post “Bashkohu Shqiperi. Te gjeth per nje shqiperi etnike” is typical of material posted by Albanian ethnic nationalists. This specific post has 114 likes, 11 shares and 6 comments, all of which are supportive of the idea of a “Greater Albania”.

²⁷Conclusion from the discourse analysis of the online content.

²⁸The Facebook video “Duke u Bërë Zbulues për Kalifatin e Shtetit Islamik” provides a counter-message to the narratives of ISIS but has only 16 views and no comments.

the posts that promote de-radicalisation, but even when discussion exists, the commentators give the expression that they are not fully convinced by the counter-messages provided.²⁹ However, this does not mean that posts of this kind are not increasing online users' resilience to radicalisation and extremist propaganda. On the contrary, our research has revealed that counter-narrative posts have helped online users exposed to extremist messages to become resilient. The low rates of interaction vis-à-vis these posts can be explained as the result of online users seeking to protect their anonymity.

6. Conclusion

The online space, including the social media, is also seen as a key factor in weakening communities' resilience to radicalisation. The unregulated online media environment that allows unverified content to be disseminated, including hate speech, is viewed as a key factor in community vulnerability. For extremist groups of all sorts, the internet has become their most important communication, mobilisation, and propaganda tool. Despite the efforts of the competent authorities to have social media pages with extremist content taken offline, the digital recruitment tactics of extremist groups supporting various types of extremism are still visible on several social media platforms. Social media also play an important role in fostering counter-narratives and re-directing users to safer online environments, but their potential does not seem to have fully exploited by the relevant P/CVE actors, who are not well-suited to producing counter-narratives. When it comes to the traditional media, it seems that they do not play a significant role in promoting religiously-inspired radicalisation in North Macedonia. However, patriotic and nationalist journalism is evident in both Albanian- and Macedonian-language media, expressed primarily through pieces which foster ethno-nationalist extremism.

All in all, violent extremism and radicalisation are complex and multi-faceted challenges. As such, their prevention requires a multi-agency mechanism and a well-coordinated response among all the actors involved in the process. Media should be a constituent part of this mechanism, since the potential of a given P/CVE initiative to build resilience against violent extremism would be hampered by a failure to involve this significant element.

²⁹ Conclusion from the discourse analyses of the online content.

7. Recommendations

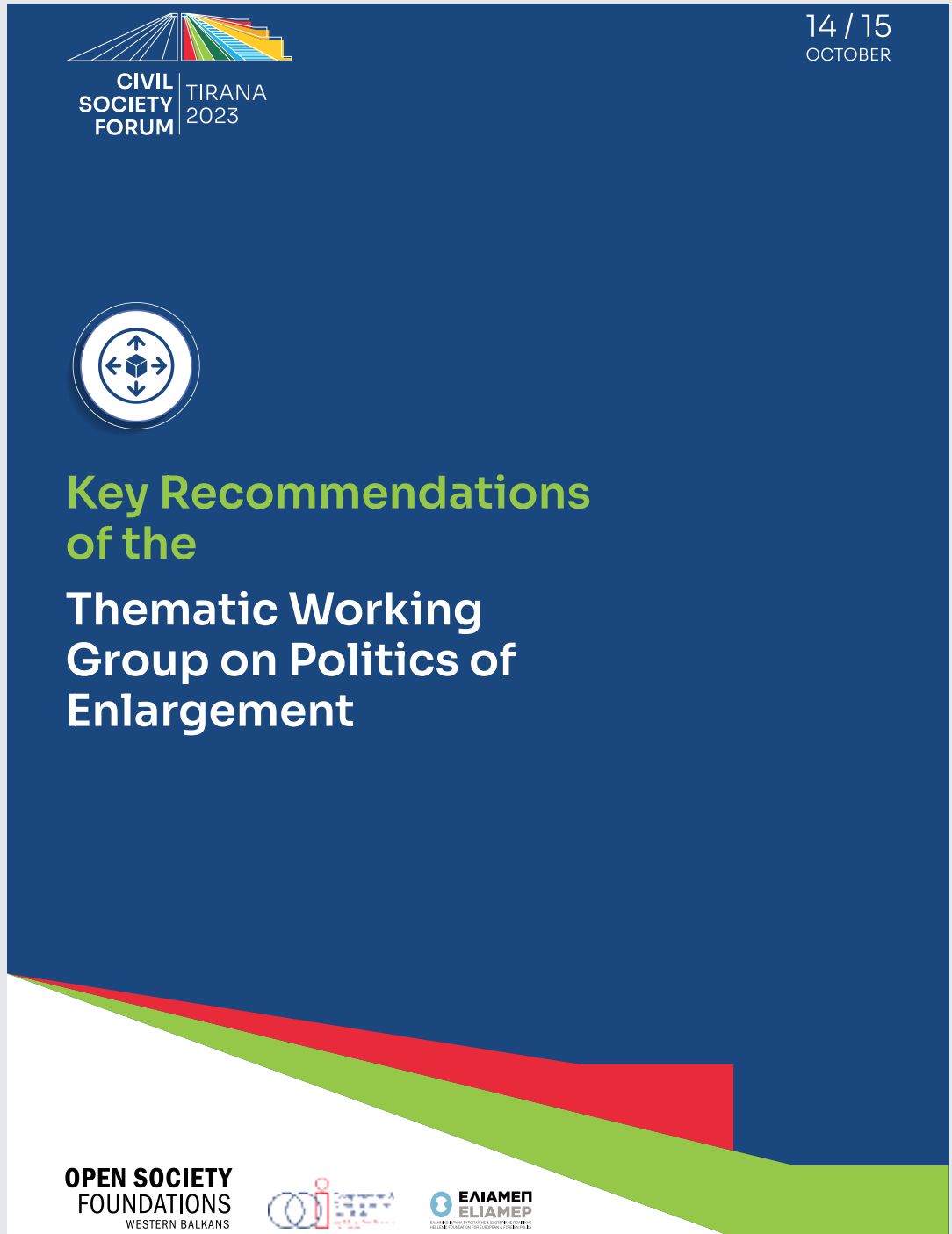
This section outlines key recommendations that stem from the findings and the understanding of the problems under investigation reached by the PAVE team through research in the field conducted in the municipalities of Tetovo and Kumanovo in North Macedonia, and the discourse analyses of online content:

- The government of North Macedonia should examine the possibility of making digital literacy part of the school curriculum. Media literacy programmes can enhance students' critical thinking and awareness of the tactics used in online ideological propaganda and recruitment. Teaching students effective digital citizenship will equip them with the tools they need to confront the challenges posed by extremist propaganda leading to radicalisation and polarisation; this will enhance their resilience to disinformation.
- The National Committee for Countering Violent Extremism and Countering Terrorism should develop an effective counter-messaging strategy, training its local and state-level actors in how to produce persuasive counter-narratives. A cross-departmental entity tasked with coordinating all the actors engaged in the counter-narrative strategy could boost the effectiveness of the government's strategic communications at countering violent extremist discourse.
- More structured and systematic research based on online content analysis in consultation with tech companies operating in the field is necessary, if a better understanding is to be reached of how the online extremist ecosystem functions in North Macedonia. This kind of knowledge will help make the relevant strategy more responsive to the real online threats, guiding the authorities towards the legal and regulatory actions that should be taken.
- Religious communities should play a more active role in P/CVE actions, including enhancing their presence on online platforms on which religious practitioners can spread messages of inter-ethnic unity. The engagement of religious practitioners in raising awareness and dispelling myths and misconceptions about ethno-national and religious radicalisation using technology and the online space is more necessary than ever.
- The government should improve the capacities of community police by organising mixed group training (ethnic Albanians and ethnic Macedonians), particularly in the area of online prevention. Community police officers need more competences to deal with the online space, and especially chat rooms, gaming platforms, and other open and dark online spaces which enable the radicalisation of individuals by extremist groups. The capacities of other frontline practitioners, including teachers, social workers, and psychologists to deal with online extremism should be also enhanced.
- A serious discussion should be embarked upon between the government and the media on reporting extremism as a necessary step towards promoting good media practices. In this context, increasing cooperation between the P/CVE authorities and media should be prioritised, given the influence that media has in shaping public opinion.
- The establishment of media standards and guidelines on reporting extremism will help sensationalism and stereotypes to be avoided along with responsibility for specific form of extremism being attributed to specific ethnic groups. This will also create conditions conducive to an accurate and appropriate use of language. This process requires an open dialogue with a wide range of media representatives, media organisations and regulatory authorities. Such guidelines would improve the quality of reporting and prevent violations of journalistic ethics, guaranteeing that professional standards are upheld.

Βασικές προτάσεις της θεματικής ομάδας εργασίας για την πολιτική της διεύρυνσης, Civil Society Think Tank Forum

Συγγραφείς :
Ιωάννης Αρμακόλας
Άνα Κρστινόβσκα

Νοέμβριος 2023



A NEW MOMENTUM FOR ENLARGEMENT

Russia's aggression towards Ukraine in February 2022 served as "an awakening moment for Europe, a moment to reinvigorate the enlargement process in order to anchor the Western Balkans firmly to the EU".¹ The new reality of a war on the European continent imposed a new logic that EU enlargement would serve well the geopolitical and security interests of the EU. The resulting new momentum, primarily driven by Ukraine's accession and the EU's desire to respond to Russia's ambitions, has led to re-open the issues that have inhibited the enlargement process in the past decade.

Experts agree that enlargement has been one of the most successful policies shaping the EU in the course of its creation. Nevertheless, so-called enlargement fatigue and national politics on both the side of the EU and Western Balkan countries have led the region's EU integration into a vicious circle: lack of reforms, lack of progress in the negotiations and in turn lack of incentive for further reforms. The duration of the accession process for the Western Balkans has overstretched to a point where the link between the political effort at the national level and the reward of membership is broken.² The new momentum created by the Russian aggression, if well understood and managed, could lead to fixing the link in order to make the region's accession perspective more tangible.

The open-ended horizon for further enlargement, conveniently set by the EU due to its internal struggle to reach a consensus among Member States, has proven to be the perfect excuse for political elites in the Western Balkan countries not to implement the reform agenda. Instead, they have engaged mostly in "façade" reforming. Hence, the key challenge in de-blocking EU enlargement policy consists in finding ways of incentivising candidate countries, while at the same time addressing the concerns of (reluctant) Member States.³ Finding the right balance between the technical processes, the strategic approach and political commitment, between what needs to be done at the EU level and at the level of the candidate countries could lead to a virtuous instead of a current vicious cycle in EU enlargement policy.

The key precondition for advancing the Western Balkans' EU integration is political commitment. On the side of the EU, the commitment implies implementing internal adjustments (institutional, budgetary, policy and decision-making) to accept new members and reforming enlargement policy. On the side of the Western Balkans, the commitment should translate into incentivizing domestic reforms, taking "ownership" of the accession process and a proactive attitude to seize the current momentum. While the reality is challenging on both sides, enlargement policy should be shaped in a way to support those acceding countries that actually deliver.

EU's internal adjustments (institutional, policy, budgetary and decision-making), implementing reforms in and by the Western Balkan countries and the resolution of bilateral disputes are the key aspects where strong political will is needed to advance enlargement. They are all lengthy and complex processes, thus the recommendations below propose to work on all the tracks in parallel.

REVAMP ENLARGEMENT POLICY: EXTRAORDINARY TIMES CALL FOR EXTRAORDINARY MEASURES

We urge the Council to explore the possibility for qualified majority voting on decisions regarding intermediary steps in the EU enlargement process. The EU's internal reform aims to ensure that the EU is functional with more members. In that context, we see decision-making in the Council bodies as one of the main aspects in the reform that could also reinvigorate the accession process. Amidst the ongoing discussion on introducing qualified majority voting (QMV) in foreign policy, there have already been studies regarding the 'passerelle clauses', subject to political will of Member States to vote unanimously on adopting this option, including by the European Parliament.

Nevertheless, given current divisions among Member States on QMV in foreign policy and the risk for a stalemate it could entail, it is important to consider increased flexibility in decision-making in enlargement policy separately. More flexibility in decision-making in the Council bodies will provide an impetus for candidate countries to implement the necessary reforms. It will decrease the bureaucracy, as Member States will no longer need to approve every single technical step (opening/closing of chapters and clusters, verification of benchmarks) and eliminate the possibility for veto on these steps. However, Member States will maintain their prerogative to suspend the process under justified conditions (e.g., weak delivery or backsliding in the reforms), and will have the final say through the final approval and ratification of the accession treaty.

The Council should announce the start of an accelerated accession process for all (potential) candidate countries. The accelerated process would only guarantee membership to those countries who fulfil the necessary criteria and would not be a side door for those countries that are not ready. Instead, it would constitute a concrete push to the countries that are committed to implement the reforms and deserve to join in the nearest possible future. It will incentivize the reform agenda across all the clusters, under the European Commission services' close guidance and monitoring. A faster accession process, following years of being stuck on the backburner or being blocked by specific Member States, would restore trust in EU's credibility in the Western Balkan countries.

Set a target date for both the EU and candidate countries to finish their internal reforms. The year 2030 mentioned as a target for the EU to be ready to admit new members, both by the President of the European Council Charles Michel and the European Parliament, has great potential to incentivize the Western Balkan countries to deliver and advance in fulfilling the membership criteria. The 2030 Agenda is to be understood as the "best case scenario" when the most advanced and reformist countries could finish their accession process and should provide common understanding of the shortest possible horizon to consider next enlargement rounds.

The European Commission should prepare individual accession action plans (AAPs) in coordination with the candidate countries. Such a practice was already introduced in Croatia's and North Macedonia's accession in 2000s in the form of Accession Partnerships adopted by the Council. The AAPs should include individual country priorities under a specific timeframe (ex. 3-5 years). In more sensitive areas, such as rule of law, stricter conditionality and an additional verification period could be envisaged to ensure that implementation is satisfactory. The reporting process and mechanisms should be adjusted accordingly, to allow for more flexible and real-time monitoring of specific policy areas. That way advancements (or backsliding) will be noted in a more timely manner, in order for the process to move to the next level or alternatively undertake remedial measures.

The European Commission should introduce intermediary milestones related to the individual AAPs to put forward concrete incentives. Such milestones should be based on the progress that candidate countries make in related policies and provide an incentive to implement the needed reforms by re-establishing the link between the reforms (effort) and membership (reward). They could come in the form of increased market access, funding, participation in various policy and decision-making processes.

ENCOURAGE DELIVERY ON THE KEY ASPECTS IN THE ACCESSION PROCESS

The (potential) candidate countries should revamp their own attitude towards domestic reforms and changes in enlargement policy. They should demonstrate political commitment and proactive attitude, build domestic consensus and resilience against domestic and foreign influences that may undermine their EU integration process.

Dispute resolution efforts should run in parallel to the implementation of the AAPs. The use of veto for issues unrelated to the enlargement criteria (such as in the case of North Macedonia) has caused serious damage to the prospects for the EU to become a genuinely geopolitical player. It has created frustration in the Western Balkans at government and grassroots levels and has paved the way for increased influence of EU's competitors, including but not limited to Russia and China.

The EU's position has been that bilateral disputes must be resolved prior to accession. This approach completely

neglects the asymmetric position of countries in the negotiation process in disputes between candidates and Member States. It also disregards the already tangible evidence that interaction within the EU context leads to building mutual confidence and ties, fostering more favourable conditions for dispute resolution.⁴

Finally, if the resolution of – or progress in bilateral disputes were tied to tangible advancements in the EU accession, it would increase the incentive of countries to compromise.

With the exception of border disputes, the EU lacks a strategy or institutional mechanism to address bilateral issues.⁵ It should re-think its role in the mediation processes on the basis of lessons learnt in both resolved and pending disputes (North Macedonia's disputes with Greece and Bulgaria, as well as the Serbia-Kosovo issue).⁶ Member States should refrain from using the veto on enlargement policy over bilateral issues and should seek for other ways to resolve their disputes with candidate countries, outside the enlargement process. A specific blueprint should be developed for each candidate country, where this is necessary, which would include the involvement of competent international organisations and independent mediation/ arbitration as needed. This would build on the work done in the framework of the Berlin Process under the Austrian Presidency in 2015.

The Council should enable the Commission to make use of the existing mechanisms for immediate reporting and triggering of sanctions for violations or backsliding in the area of rule of law. More effective and sustainable measures should be undertaken to ensure that the fundamental values enshrined in Article 2 of the TEU are upheld and to prevent, to the extent possible, backsliding after membership. The accession process, including of the most formally advanced candidate countries, has had only minor effects to improve rule of law. As the January 2022 European Court of Auditors report found, “while EU action has contributed to reforms in technical and operational areas, such as improving the efficiency of the judiciary and the development of relevant legislation, it has had little overall impact on fundamental rule of law reforms in the region”.⁷ At the same time, rule of law has become a thorny issue inside the EU itself, as backsliding in some EU Members States has fuelled suspicion towards the potential of candidate countries to reach the necessary standards.

The mechanism should be direct and automatic to avoid political calculations and the trap of stabilitocracy. The financial cuts in the EU assistance should not be deducted from the balance of the specific country in question, but from the balance sheet of the specific government. These funds should instead be allocated to CSOs and other actors who have the capacity to contribute to redress the situation, support structural reforms and enhance the prodemocratic transformative capacity of Western Balkan societies.

The role of civil society in the accession process should be strengthened. The consultation frameworks adopted by national governments throughout the region in practice are a “ticking the box” exercise and need to be thoroughly reformed to ensure meaningful civil society involvement throughout the policy cycle.

CSOs should be involved in the dialogue between the government and the EU services on regular basis or invited to back-to-back consultation meetings (ex. SAA bodies, screening and negotiation meetings, WBIF and National Investment Committees). Their efforts in producing shadow reports of the AAPs should be recognized and taken into account by the governments. They should be fed into the Commission's reporting and also be disseminated and explained at the national level. Governments in the EU and the Western Balkans and EU institutions should also support building the capacity of grassroot initiatives to strengthen and add new channels in the bilateral (EU-Western Balkans) communication and cooperation.

⁴<https://www.ald-europe.eu/library/news128/>

⁵ <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-enlargement-and-the-resolution-of-bilateral-disputes-in-the-western-balkans/>

⁶ Armakolas, forthcoming.

⁷ <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=60343#:~:text=Report-,Special%20Report%2001%2F2022%3A%20EU%20support%20for%20the%20rule%20of,despite%20efforts%2C%20fundamental%20problems%20persist&text=Rule%20of%20law%20is%20one,necessary%20condition%20for%20EU%20membership.>

ENSURE ALL THE PRECONDITIONS ARE IN PLACE TO SUPPORT ENLARGEMENT

Both the European Commission and Western Balkan national governments should increase the resources devoted to enlargement and the implementation of the AAPs. Capacity to transpose and implement the acquis is crucial for all the Western Balkan countries to be able to fulfil membership requirements, especially if they would all be able to start the accession process and work across all areas. The European Commission must also be able to respond to the challenges outlined in the previous sections and of providing more intensive countryspecific guidance, support and continuous monitoring of the individual AAPs. Given the strategic importance of the enlargement policy and the increasingly different situation in separate regions in the EU neighbourhood (Western Balkans, Eastern and Southern Partnership), there should be a separate DG to deal with enlargement policy. The involvement of line DGs in the process should also be strengthened, to provide continuous support to counterparts in line ministries in the Western Balkans.

National governments in the Western Balkans should develop and implement specific plans for public administration reform (PAR), depolitization, professionalization and fight against corruption. Given the importance of PAR for the overall negotiation process and its high dependence on the political will of Western Balkan governments, such plans should be adopted and implemented in the course of 2024, as a precondition for the start of the implementation of the AAPs.

The European Commission, through its representations in individual Member States, should engage in tailored campaign to address the specific concerns of citizens in relation to EU enlargement, be it in the EU or the Western Balkan region. Such campaigns should serve to debunk the “myths”, counter populism and build support for EU enlargement. Member States’ governments and parliaments are also encouraged to communicate more with their citizens on enlargement issues.

The EU Delegations in the candidate countries should inform citizens about the novelties in the accession process, the direct link between the EU’s support for the reforms and the reforms positive socio-economic impact in acceding countries, as well as the actual progress in the accession. Cases of lack of political will to implement the reforms and/or backsliding should also be explained and clearly put forward to encourage national actors (civil society, citizens, opposition parties etc.) to seek for accountability. National governments and parliaments of (potential) candidate states should provide objective arguments about the accession process, its benefits and costs, and work on building national consensus in their countries on the need to implement the accession reforms.



Πρόγραμμα Τουρκίας

Πυρηνική ενέργεια και η διάδοσή της στην ασιατική πολιτική της Τουρκίας

Πρακτικές διακυβέρνησης στην Τουρκία: Μια συγκριτική προσέγγιση

Οι Κούρδοι της Τουρκίας: Καθοριστικός παράγοντας στις επερχόμενες εκλογές;

Κεμάλ Κιλιτσντάρογλου: Ο επόμενος Πρόεδρος της Τουρκίας;

«Αρωμα γυναίκας»: Οι γυναίκες ως καθοριστικός παράγοντας στις επερχόμενες τουρκικές εκλογές

Αυταρχικός κρατισμός έναντι εκδημοκρατισμού: Το νέο πλαίσιο κατανόησης του πολιτικού ανταγωνισμού στη Τουρκία ενόψει των εκλογών και μετά

“Οι νέοι ενός Έθνους είναι οι θεματοφύλακες των επόμενων γενεών” Πώς οι νεότερες γενιές μπορούν να διαμορφώσουν την Τουρκία μέσω των επερχόμενων τουρκικών εκλογών

Μια διαφορετική προσέγγιση στα ελληνοτουρκικά: Η λογική του αμοιβαίου οφέλους με έμφαση στην περιβαλλοντική διάσταση

Πυρηνική ενέργεια και η διάδοσή της στην ασιατική πολιτική της Τουρκίας

Συγγραφείς :
Eliza Gheorghe

Ιανουάριος 2023



Introduction

Nuclear energy has increasingly featured as one of the possible solutions to the worsening climate crisis. Approximately 30 countries are contemplating, negotiating, or already setting up nuclear power programs. Of these, 80% are developing economies, which need access to affordable and clean energy to continue to expand. Turkey is expected to join the group of countries producing nuclear power in 2023. Unfortunately, the expansion of commercial nuclear power can fuel nuclear proliferation, because countries can pursue atomic weapons programs under the guise of civilian power generation. Examples of proliferants that have followed this dual track abound, especially in the Middle East and Asia. In this report, I examine the dynamics of nuclear power and proliferation in Turkey's Asian politics, looking at the non-proliferation regime, its effectiveness, and possible ways of strengthening its appeal and enforcement mechanisms.

Nuclear Power in the Middle East and Asia

The global overuse of fossil fuels, especially by industrialized nations, combined with the worsening climate crisis have prompted discussions on nuclear energy and the development of nuclear programs to meet the energy needs of many developing countries. Nuclear energy has been adopted at a fast pace by countries in the Middle East. Three countries now lead the way in the region: Iran, the UAE, and Turkey. These developments come after decade-long efforts to introduce nuclear power into the energy mix--the path to producing electricity in nuclear power reactors has been tortuous, due to a lack of appropriate investments in human capital and concerns over non-proliferation.

Turkey is scheduled to add a first nuclear power plant to its energy mix in 2023 (Grigoriadis and Gheorghe 2022). Other countries in the region are also making strides towards the acquisition of nuclear technology, including Morocco, Jordan, and Egypt. The arrival of nuclear technology in the Middle East will be accompanied by substantial pressure at the regional and global levels to standardize the procedures and principles of nuclear safety and security, which will require a solid regional approach. In Turkey, the possibility of expanding atomic energy beyond Akkuyu raises questions about attitudes towards nuclear power. A recent survey on a representative sample of the Turkish public showed a sizable minority to be in favor of canceling the construction of nuclear power plants. Over two thirds of the respondents in a recent opinion poll in Turkey saw renewables as the best substitute for nuclear power, but a majority of the public is also in favor of investments in military technology in lieu of nuclear power.

Nuclear power is expanding very rapidly in Asia, too, with almost 114 operational nuclear power reactors in the region, with another 35 under development. China has 54 power reactors in operation, India has 22, and Pakistan has six. These statistics suggest that China, having built the largest number of nuclear power plants in record time, now dominates the Asian nuclear power landscape. Nuclear power is also a significant component in the energy mix of South Asian countries (India and Pakistan), but nuclear "new build" is slower there than in China.

Regarding cooperation between Turkey and Asian countries, the strategic partnership between Islamabad and Ankara occasionally gives rise to reports that Pakistan must be providing sensitive nuclear technology to Turkey (Kibaroglu, 1997, pp. 34-35). However, to date, these alleged links have not been corroborated. Despite the growing security cooperation between Pakistan and Turkey, nuclear development has not yet figured in the countries' bilateral dialogue.

Nuclear Latency and Proliferation Dynamics in the Middle East and Asia

In the Middle East, the Iran-Saudi Arabia-Israel triangle has the greatest potential to destabilize the region. Tehran has already achieved nuclear latency, acquiring a sophisticated nuclear infrastructure that would allow it to nuclearize in a relatively short period of time, and Riyadh is now seeking to follow in its footsteps. None of the three is likely to swerve under the influence of traditional security guarantors—the United States and Russia — and abandon their nuclear ambitions. Therefore, concerns about external threats are likely to remain a strong driver of proliferation dynamics in the Middle East.

In South Asia, the situation is precarious due both to the regional rivalry into which India and Pakistan are locked and to the global arms race between the United States and China. Tensions flared up during the Balakot Crisis of 2019, and while Pakistan is open to third-party mediation by countries such as Turkey, India is entirely against such mediation in issues such as the Kashmir conflict.

In Turkey, a significant majority of the public supports the acquisition of nuclear weapons. Recent field surveys in Turkey shed light on the public take on the issues surrounding nuclear power and nuclear weapons. They showed that nuclear power and nuclear weapons were strongly associated in the respondents' minds. At the same time, between 59 to 73 percent of individuals in Turkey appear to think Turkey should build nuclear weapons. This demand for nuclear weapons could be the result of security concerns about Turkey's neighbors and its regional situation. Respondents' answers changed in line with the potential nuclear development within its neighbors. When asked how they would receive a hypothetical intention on the part of Greece to develop nuclear power, the respondents varied in their support for such plans depending on the extent to which Athens subscribed to strict non-proliferation norms and cooperated with international institutions. For instance, if Greece signed the Additional Protocol and granted extensive prerogatives to inspectors from the International Atomic Energy Agency (IAEA), Turkish respondents would be in favor of the construction and operation of nuclear power plants in Greece. These findings indicate that the general public see the development of nuclear power as a step towards nuclear weapons, even if such facilities have little latent potential in themselves. They also suggest that current efforts to get countries such as Saudi Arabia to sign an Additional Protocol with the IAEA could have beneficial effects for the region as a whole, if successful. Perceptions about the link between nuclear power and nuclear weapons can therefore be attenuated by a country's record of compliance with the non-proliferation regime.

The Nuclear Non-proliferation Regime

India and Pakistan have neither signed the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) nor secured membership of the Nuclear Suppliers' Group (NSG). Turkey advocated for Pakistan and India to be given simultaneous entry to the former and made a case for Pakistan's membership of the latter, given Pakistan's experience in nuclear safety and operating nuclear reactors. Despite India's and Pakistan's efforts and desire to join the NSG, both been denied membership; as they continue to develop their nuclear respective programs, this exclusion is likely to weaken the non-proliferation regime.

Another factor that has likely damaged the non-proliferation regime is the ongoing war in Ukraine. Russia tried to capture the Zaporizhzhia nuclear power plant and use it to supply power to Russian forces in Eastern Ukraine. The targeting of the Zaporizhzhia nuclear reactors amounts to what some called "nuclear terrorism" at the time (Prokip, 2022). Russia's invasion of Ukraine and its use of force against nuclear facilities has drawn attention to the "dangers of nuclear reactors in war" (Gilinsky and Sokolski, 2022). The long-lasting effects of a nuclear accident induced by a military attack are most likely among the reasons why a sizeable minority of respondents in the above poll in Turkey were in favor of canceling the construction of nuclear power plants in Turkey. To guarantee its

energy security and cater to its rising energy needs while easing the threat of climate change and its dependency on outside sources, Turkey can ensure its power plants are developed safely and securely and in accordance with the recommendations of the IAEA.

Regarding the non-proliferation regime writ large, informal mechanisms such as the bilateral dialogue between Iran and Saudi Arabia look promising. In South Asia, the inconsistent application of non-proliferation rules and norms has not helped. Countries in the Middle East and Asia should be open to nuclear energy dialogues in order to lessen their desire or ability to acquire nuclear weapons, to achieve predictability and security in their nuclear development programs, and to encourage platforms to sit and work together. In addition, traditional non-proliferation policies, such as strengthening sanctions, can protect non-nuclear-weapon states from nuclear blackmail.

Πρακτικές διακυβέρνησης στην Τουρκία: Μια συγκριτική προσέγγιση

Συγγραφείς :
Δημήτρης Τσαρούχας

Ιανουάριος 2023



Introduction

In the early 2000s, and following successive currency and economic crises (1994 and 2000–01), Turkey embarked on a series of structural reforms. The aim was to establish, and subsequently consolidate, macroeconomic stability and large net foreign direct investment (FDI) inflows in line with the dominant economic paradigm of that era. The reforms led to welfare-enhancing changes in key indicators : Turkey raised its GDP per capita from US\$3,115 in 2001 to US\$7,924 in 2020, having achieved even higher levels in the interim, while poverty rates dropped from 18.6 percent in 2005 to 14.4 percent in 2018. The impetus behind the reforms was twofold: First, they were set in motion to recuperate economic losses and allow the country to reap the potential of its youthful population. Second, at a political level, they were spurred on by the prospect of European Union (EU) membership, which requires political, economic and administrative changes in line with a liberal socio-economic and political system.

Twenty years later, Turkey finds itself in an entirely different position. The goal of EU membership is more remote than it has ever been, and successive crises, such as the global financial crisis (GFC) of 2009 and (especially) the currency crises of 2018 and 2021 have impacted negatively on the country's economic performance. In recent years, Turkey's soaring inflation has dented confidence in the country's economy, despite the fact that consumption-driven growth remains high and public sector debt liabilities remain under control. The welfare gains of an earlier era are now under serious strain, with poverty levels going up again and the rising cost of living eating into the savings and accumulated welfare gains of the majority of the population, including its expanded middle class.

Despite current difficulties, Turkey's leadership is aiming high. The country's Eleventh Development Plan (EDP), covering the period from 2019 to 2023, is indicative of the country's ambitions. The Plan's overall vision is for Turkey to become a stronger and more prosperous country, with an enhanced productive capacity. The explicit aim of the Plan is to raise Turkey's income and enhance its levels of economic and social development in line with the achievements of high income countries across the world. According to the Plan, such goals can be achieved by raising the level of citizen welfare above current standards and safeguarding the fundamental rights and freedoms of its citizens. In this sense, then, the plan invites a series of reforms which it identifies as important in this respect, not least with regard to the functioning of the justice system, the provision of public services in major policy areas, and the consistent and predictable implementation of public policy.

How do Turkey's governance ambitions square with its current realities? What trajectory should the country follow in achieving such goals? This paper provides tentative answers by analyzing the evolution of major governance indicators in Turkey from a comparative perspective. It seeks to shed light on some of the underlying strengths and weaknesses of Turkey's performance over time and discusses the extent to which Turkey's ambition of becoming one of the world's top-10 economies is premised on current trends. Emphasis is placed on indicators with the broadest coverage, which capture institutional performance and functions, and on combining international experts' assessments, perceptions, data, and administrative/objective measures. Most of the data is longitudinal and covers both intra-Turkey comparisons and comparisons between Turkey and others (see below). Since it is currently impossible to account for post-pandemic effects on the basis of international datasets, most of the data used is from 2020 and before.

This paper is structured as follows. The first section provides a brief overview of the salience of institutional performance. This is followed by an account of the status quo vis a vis economic and political institutions in Turkey. I use various international datasets and indicators to demonstrate how these have developed over time and how recent events have in many cases led to a reversal of progress in this regard. These datasets and indicators will also make it possible to compare Turkey's situation with other states, be they emerging market economies or Turkey's peers in the OECD world. Finally, the policy paper will summarize the findings in the conclusion.

How and when do institutions matter?

Institutions matter, and this is more than a truism. In fact, it is at the heart of this paper and aligns with institutionalist thinking that has deep roots in economics as well as political science. The right institutions can be conducive to growth, accelerate economic development, and help a country transition from upper-middle income to high-income status. According to Douglass North, 'institutions' are defined as a set of formal and informal norms and ways of doing things that determine and constrain the way stakeholders interact with each other. Lack of space limits our definition to the more rationalist North definition. Below, I briefly outline the respective significance of economic and political institutions, focusing on them because, together, they constitute governance in Turkey and around the world.

Economic institutions

Economic institutions introduce predictability into what is otherwise a set of highly volatile and unpredictable markets. Although the list is extensive, we will focus here on those that are undeniably key to any modern economy: namely, (safeguarding) property rights and the rule of law. Together these two institutions offer (potential) investors a degree of assurance that their investments will not be arbitrarily expropriated in case of a dispute with the host country. Equally significant from an investment perspective is the existence of a regulatory environment characterized by transparency, predictability and a clear enforcement capacity. However, economic institutions are not only important because they safeguard stability: they also have an important impact on economic growth, which is a precondition for emerging market economies that wish to transition to higher levels of development and welfare. They do so by shaping the incentives of key economic actors and influencing investment decisions in various forms of capital (physical and/or human) and technology. The same is true with regard to resource distribution. Different institutions will therefore be associated with different degrees of efficiency and potential for economic growth, and with different gain distributions across different social groups. Politics, in other words, is never too far off in any analysis of the role economic institutions play in influencing the aggregate effects on development. Economic institutions are collective societal choices, and because of their influence on the distribution of economic gains, not all individuals and groups prefer the same set of economic institutions. This leads to conflicts of interest among various groups and individuals over the choice of economic institutions. Protection of property rights seem to be strongly correlated with economic growth, while the growth rate of real GDP per capita seems to improve as governments adhere more closely to the rule of law.

Political institutions

Political institutions determine the constraints on, and the incentives of, key actors. Pluralism, citizen participation in politics, representative government and minimal corruption are not necessarily ends in and of themselves; their actual value lies in the fact that they facilitate an environment conducive to innovation, which is in turn necessary to sustain economic growth over the medium to long term. The argument has been advanced that economic growth is not sustainable without inclusive political institutions which enable some form of democratic pluralism.

A correlation has now been established between development outcomes, on the one hand, and effective governance, broadly defined, or certain components of governance, on the other.

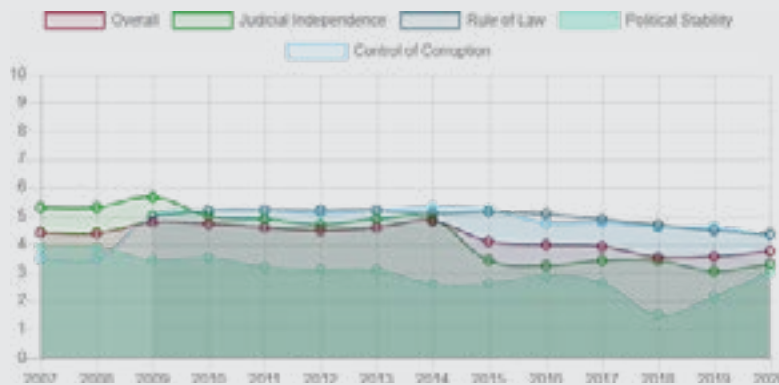
Moreover, there is a strong causal link between good governance and higher income levels. It is also important to stress in this regard that good institutions are a better predictor of growth evolution than either trade or geography. The interplay between corruption and the quality of bureaucracy and the rule of law in enhancing growth has also been widely discussed. Some argue that corruption may 'grease the wheels' of bureaucracy and positively affect the economy, whereas others have stated the opposite with regard to its deleterious effects, particularly as it applies to autocratic regimes.

Economic Institutions in Turkey

Property rights

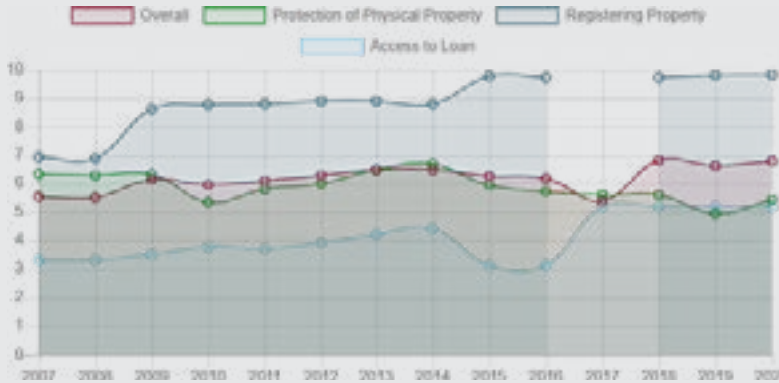
Property rights in Turkey are, overall, secure and well entrenched in state practice. According to the International Property Rights Index (IPRI), a measure created by the Property Rights Alliance (PRA), Turkey's score of 5.40 (0–10 scale) places it 66th among 129 states. Its 2020 rating is closer to upper middle-income countries (5.21 average) than to high income states (7.08 average). This discrepancy is due to Turkey's score of 3.76 on the sub-indicator 'Legal and Political Environment' (see Figure 1), which is much lower than its economic indices for physical property (6.80, in Figure 2) and intellectual property (5.64, Figure 3). This is a function of governance developments discussed below.

Figure 1: Legal and Political Environment Index for Turkey, 2007–2020



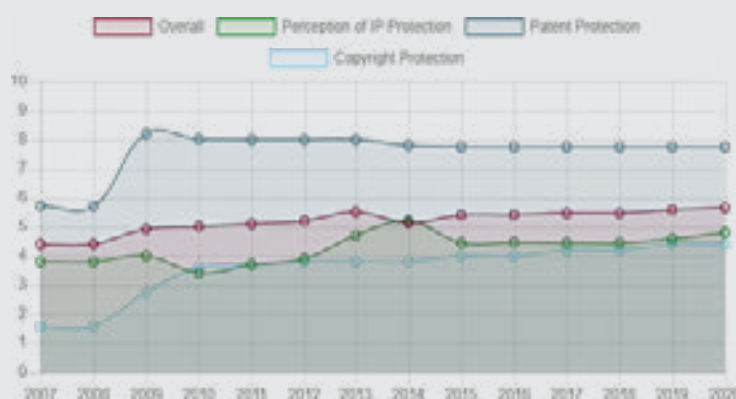
Source: International Property Rights Index 2020

Figure 2: Turkey Physical Property Rights Index 2007–2020



Source: International Property Rights Index 2020

Figure 3: Turkey Intellectual Property Rights Index 2007–2020



Source: International Property Rights Index 2020

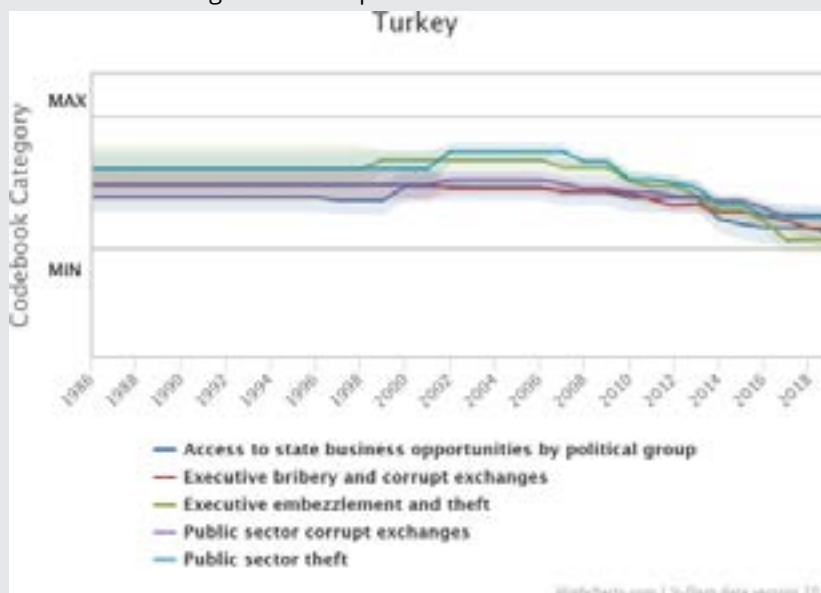
Corruption

Corruption is reflected, together with predictable enforcement, in the ‘impartiality of administration’ score on the IDEA Global State of Democracy Index. This index, which is fairly authoritative in its accuracy and coverage, demonstrates that Turkey’s score began to diverge from both Southern Europe and North-west Europe after 2015, subsequently falling below both Eastern Europe and post-Soviet Europe. While this decline is due both to corruption and to Turkey’s decreasing score on predictable enforcement, the latter has had a significant impact. Interestingly, Turkey’s performance on this indicator began to decline after 2005, as negotiations for EU membership were beginning, and had reached 0.37 by 2015. Turkey’s reference point then became the post-Soviet region (which has a regional average of 0.36), with its decline continuing apace after 2015 and reaching 0.23 by 2018.

The Corruption Perceptions Index (CPI, created by Transparency International) identifies the judicial system and public procurement law as important dimensions of corruption perceptions. This set of data is necessarily more subjective, as it relies on qualitative interviews. Evidence shows that “the decision made by public prosecutors’ offices not to prosecute Crimes Against the Reliability and Functioning of Public Administration increased from 44% in 2009 to 54% in 2018”. In a similar vein, the decision not to prosecute Economy, Industry and Trade Related Crimes increased from 29% to 47% over the same period. In the case of the Crimes Against Public Trust, the non-prosecution rate increased from 23% to 45%. In terms of public procurement, the Public Procurement Law has moved away over time from the intended principles of transparency and accountability. The proportion of public procurement achieved by means of auditing and fair competition has declined rapidly as a result of the expanded scope of exceptions, which have actually become the norm over time. The open tender rate, which was 75% in 2004, had fallen to 63% by the first 6 months of 2019. The total proportion of tenders conducted within the scope of negotiated tendering and exceptions increased from 10% to 32% between 2004 and 2019.

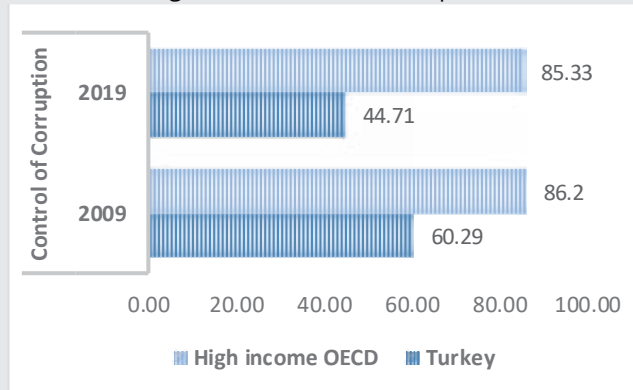
The V-Dem index shows stable scores on ‘Corruption and embezzlement’. The data on Turkey points to a noticeable deterioration in the country’s performance over the second decade of the 21st century in, essentially, every dimension: access to state business opportunities, executive embezzlement and theft, executive bribery and corrupt exchanges, public sector corrupt exchanges, and public sector theft. Issues surrounding these phenomena have become notorious in Turkey in recent years. The picture is similar when we break down the WGI’s ‘control of corruption’ index. This index reflects perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, as well as state capture by private interests and elites (Figure 4). When compared to other members of the OECD, Turkey’s performance has been sub-standard for some time, but recent years have seen a growing gap emerge as the country’s indicators have declined (Figure 5).

Figure 4: Corruption and Embezzlement



Source: V-Dem Index Turkey

Figure 5: Control of Corruption



Source: Worldwide Governance Indicators

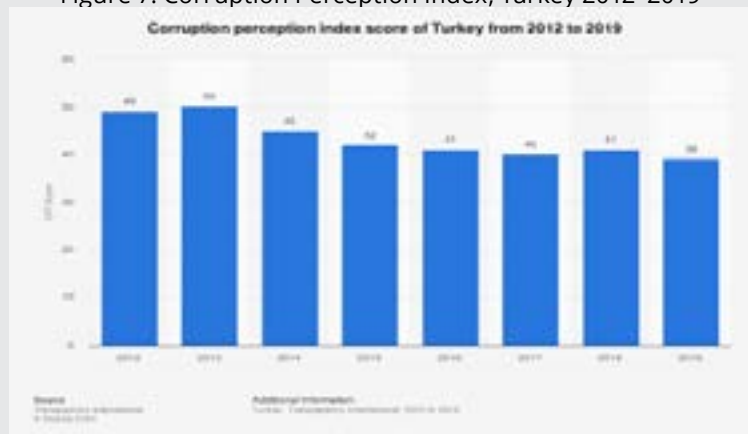
When we look at the corruption perceptions index from the standpoint of overall comparative performance, Turkey ranked 96th out of 180 states in 2021 with a score of 38 out of 100. The country’s score in 2012 was 48/100, suggesting a declining performance with regard to this metric, as well. In more detail, corruption perception has deteriorated since 2013, when Turkey was placed fifth across Eastern Europe and Central Asia. Today, Turkey is one of the three countries which have experienced the largest decline in their rankings. Allegations of corruption are frequent in Turkey’s political discourse, while accusations pertaining to corruption, not least regarding the awarding of contracts in large public sector infrastructure projects, have become more frequent in recent years. The absence of a robust framework for investigating allegations of this kind has contributed to the country’s deteriorating performance.

Figure 6: Corruption Perception Index 2020, Transparency International



Source: Transparency International 2021

Figure 7: Corruption Perception Index, Turkey 2012–2019



Source: Transparency International

Data and Digital Development

What is the significance of data for the purposes of enhancing sustainable development? Government data is crucial with regard to enabling transparency and accountability, and these can in turn prevent fraud and waste, potentially at least. Despite the various methods they employ and the estimates they provide, every study agrees that open data can become a source of growth and development for the economy, for society, and for governmental effectiveness, spurring growth and hence better development outcomes.

In this context, Turkey has made some progress through its adoption of the G20 Anti-Corruption Data Principles in 2014. On the other hand, the country has not adopted the Open Data Charter, which calls for data to be: 1) open by default, 2) timely and comprehensive, 3) accessible and usable, 4) comparable and interoperable, 5) used to improve governance and citizen engagement, and 6) used for inclusive development and innovation. Its score of 31/100 places Turkey fifth from bottom on the Open Data Barometer¹, in which regard it is described as a ‘struggler’. Backsliding has been reported for Turkey in cooperation between government and civil society organizations, confirming a trend noticeable with regard to other indicators, as well.

Table 1: Open Data Implementation

	Turkey	Italy	Germany
Map Data	30	50	100
Land Ownership data	65	50	65
Detailed census data	80	100	80
Detailed government budget	65	80	95
Detailed data on government spending	5	5	45
Company register	35	65	50
Legislation	50	70	70
Public transport timetables	50	95	80
International trade data	65	45	80
Health sector performance	60	40	75
Primary or secondary education performance data	60	70	60
Crime statistics	60	40	80
National environment statistics	60	80	90
National election results	65	65	65
Public contracts	50	65	45

Source: Open Data Barometer

The United Nations (UN) has developed the e-Government Development Index (EGDI) with the aim of measuring and recording the extent to which government has moved into digital space and enabled better public services as a result. As a composite indicator, the EGDI is used to measure the readiness and capacity of national institutions to use information and communications technologies (ICTs) to deliver public services. It is a composite index based on the weighted average of three indices: one third is the result of the Online Service Index (OSI) based on data collected from an independent survey questionnaire, another third is derived from a Telecommunications Infrastructure Index (TII) based on data provided by the International Telecommunications Union (ITU), and the final third comes out from the Human Capital Index (HCI) based on data provided by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). The survey assesses several features relating to online service delivery, including whole-of-government approaches, open government data, usage uptake, e-participation, multi-channel service delivery, the digital divide, and innovative partnerships using ICTs. Turkey’s overall score places it in 53rd position. Significantly, Turkey’s record places it relatively low compared with countries which have a similar economic profile (see Table 1).

¹ A 2008 initiative by open data advocates, the Barometer assesses the extent to which governments make data accessible and transparent to everyone. It assesses 30 countries, either G20 members and/or those who have adopted the Open Data Charter. It aims to make open data a governance tool (Web Foundation (2018). Open Data Barometer – Leaders Edition. Washington DC: World Wide Web Foundation).

The Open Budget Index (OBI) results from the Open Budget Survey, which was conducted as part of a global advocacy program to encourage transparency and public access to public budgeting processes. Turkey was able to make important progress in this policy area in the past through budget law reforms. The OBI uses three indicators to classify states: 1) transparency in the budget process, 2) public participation, and 3) public oversight by legislatures and audit institutions. States are divided between those that are sufficiently or insufficiently transparent, with 61 serving as the cutoff point on a 0–100 scale. In 2019, the global average transparency score was 45/100.

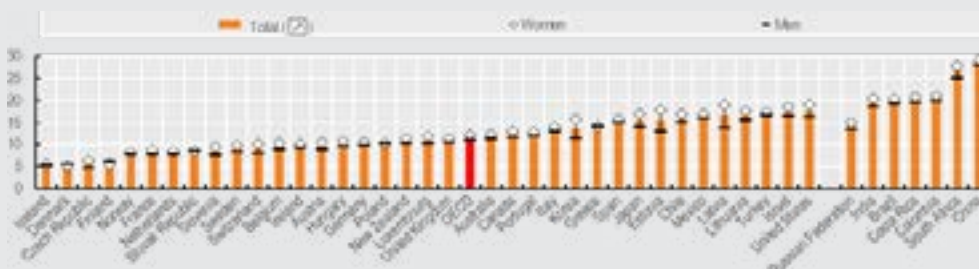
In 2019, Turkey scored as follows: Transparency 51/100, Public Participation 0/100, and Public Oversight 56/100. One of the country's major deficiencies in this respect is the absence of an independent fiscal institution that would strengthen the budgetary process, especially in a context dominated by an all-encompassing presidential system of government. On Transparency, Turkey's score of 51/100 ranked it 46th out of the 117 states analyzed. This was almost identical to its score in 2012 (50/100), but moderately lower than its score in 2017 (58/100). Its lowest sub-indicator score of 29/100 was on the audit report by the country's supreme audit institution (Turkish Court of Accounts) as this was assessed in the 2017 fiscal year, whereas its highest was the In-Year Report (89/100) on the publication and regular updating (monthly and/or quarterly) of collected revenues and incurred debts. Until relatively recently, the Court of Accounts was a strong institution in Turkey's governance system, but this is no longer the case. With regard to Public Participation, Turkey's 0/100 makes it an outlier among OECD states (average 23/100) and, indeed, beyond. The public has no opportunity to participate in the budgeting process during any of the formulation, approval, implementation and auditing stages.

Gender inequality in education and employment

Gender inequality in education and employment reduces growth and harms development. In education, inequality between men and women reduces human capital and harms economic performance. From an efficiency perspective, the argument is rather straightforward: given declining marginal returns on education, educating girls has a higher marginal return than educating boys, and therefore boosts overall economic performance. A second argument relates to the positive externalities of female education associated with a reduction in fertility levels and a reduction in child mortality levels. Cumulatively and individually, these have an important impact on economic growth.

There is a strong gender imbalance built into the current education system in Turkey, and this is borne out by the available data. The risk of women falling into the 'not in employment education or training' (NEETs) category is three times higher than it is for men; at 42 percent, Turkey's percentage of women NEETs is the highest in the OECD. Turkey's Motherhood Pay Gap stands at 29.6 percent.² This reflects cultural norms relating to the role of women and their unpaid labor in family and care settings. In all, 30 percent of women have completed upper secondary education, compared with 43 percent of men. Female inactivity has been calculated to 'cost' Turkey 3.4 percent of its GDP annually. Education expenditure per student is the second lowest in the OECD, at USD PPP 3,500 pa. This is one third the average OECD spending on education. Turkey scores below OECD averages on PISA testing, as well.

Figure 8: Relative Poverty Rates by Gender

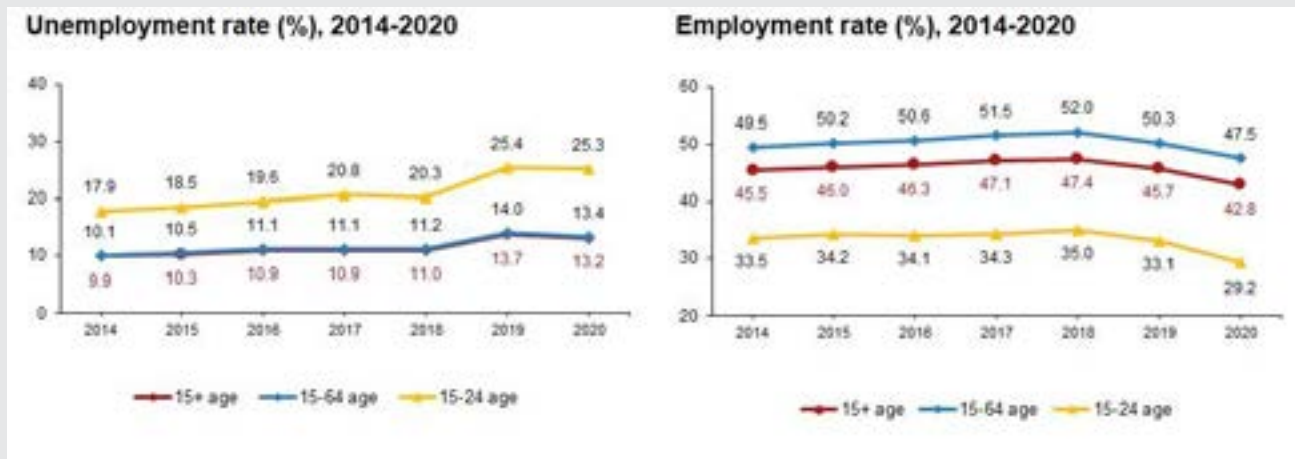


Source: OECD

² The Motherhood Pay Gap measures the pay gap between mothers and non-mothers aged 25-50.

Among OECD states, Turkey is the country with the biggest gender employment gap—a statistic that relates directly to gender equality as well as to development potential. As of 2019, in the pre- pandemic era, the Turkish Statistical Institute (TÜİK) was reporting a 71.8 percent employment rate for men and a mere 34.5 percent for women; this is particularly noteworthy, considering that a number of Turkish women excel internationally on various fronts. Some progress has been made in recent years, however, given that only 27 percent of females were employed in 2005. Substantially reducing the gap between male and female employment levels is a precondition for achieving the goals Turkey set out in its latest Development Plan.

Figure 9: Turkey Unemployment and Employment Rate by Age Group, 2014–2020



Source: Turkish Statistical Institute

Political Institutions in Turkey

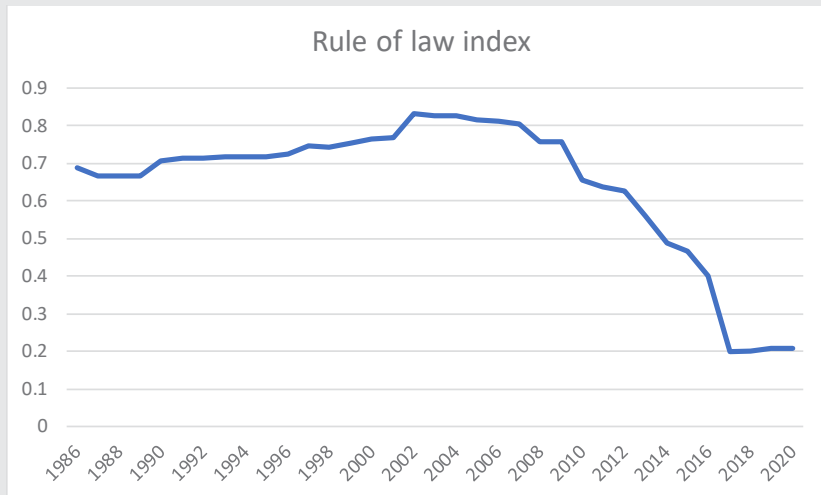
The Rule of Law and Public Administration

Moving on to explicitly political institutions, the picture painted above hardly changes. In fact, Turkey’s score on this set of indicators has fallen more, and faster, compared to its record on economic scores. To start with, the breakdown of the V-Dem Index³ demonstrates a declining trend in Turkey’s score on the rule of law index, mirroring a trend observed with regard to other indicators in this paper. This includes several judicial indicators plus the impartiality and effectiveness of public administration (see Figure below). There has, however, been a slight recovery in some rule of law indices in recent years: namely, compliance with lower judicial organs and lower court independence. This points to an attempt by state authorities to restore the functioning of lower courts following the 2016 coup attempt and the huge disruption that accompanied it. On the other hand, the sharp decline in data on ‘Rigorous and impartial public administration’ is noteworthy: governance in Turkey is simply not administered as it used to be.

Following a period of instability and sharp decline, Turkey’s rule of law score is now stabilizing far below the level achieved a few decades ago (Figure 11). The sharp deterioration in Turkey’s performance is linked to the declining independence of the judiciary, as a result of political pressure and interference. The overhaul of the judicial system through successive legislative acts, plus the adoption of a new Constitution in 2017, has restructured basic tenets of the judicial system and led to a decline in the system’s overall efficiency. This, in turn, has led to reduced transparency and lower levels of independence for both the country’s lower and high courts.

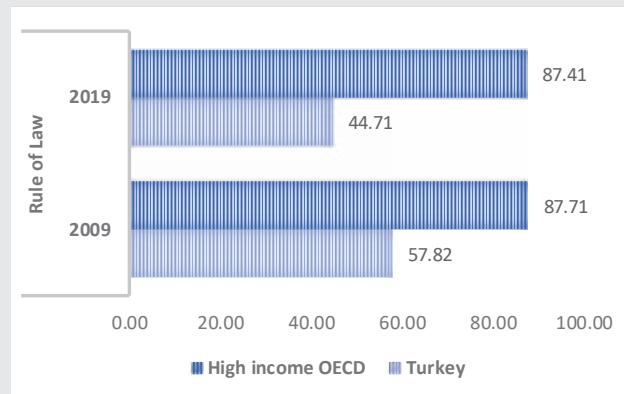
³ A multidimensional and disaggregated dataset measuring democracy and covering developments in 202 countries and territories. V-Dem works with thousands of experts to collect and analyze data results with a view to investigating the qualitative aspects of democracy beyond the ballot box. Democracy is assessed along 5 analytical categories: a) deliberative b) egalitarian c) liberal d) electoral and e) participatory. Accessed via: <https://www.v-dem.net/en/>

Figure 10: V-Dem Index Turkey, Rule of Law



Source: V-dem

Figure 11: WGI Rule of Law Score



Source: Worldwide Governance Indicators

Good Governance Practices

Some of the available indicators attempt to measure country performance over time. This allows us to speculate on the proxy reasons for improvement or decline. The Bertelsmann Transformation Index (BTI) classifies countries along three main indices: 1) Democracy, 2) Economy, and 3) Governance. In the figure below, I juxtapose Turkey's performance in the year the pandemic erupted (so as not to account for post-pandemic effects on economic and political indicators) with that of the rest of the OECD world. Each of the three indices includes sub-indicators, and each country's ranking is the result of aggregate scores, spanning a spectrum from 0 (lowest) to 10 (highest).

The 2020 ranking includes a total of 137 countries. Turkey performed worst on the Governance index, with a score of 4.72/10 in 2018. Importantly, the country's score was low principally due to its performance on key sub-indicators such as consensus-building (3/10), 'cleavage/conflict management' (2/10), civil society participation (2/10), and reconciliation (3/10). Heightened polarization and deep cleavages in the country's social life play a very important role in accounting for these results. Conversely, Turkey scores highest in Governance with reference to the question on 'International Cooperation' (5.7/10), as it has demonstrated an increased willingness to devote more of its gross income to foreign aid.

Figure 12: Bertelsmann Transformation Index 2020, Turkey Scores and Comparison⁴



Source: Bertelsmann Transformation Index 2020

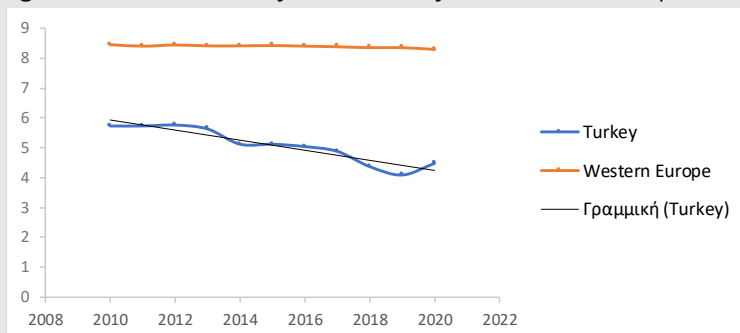
Democracy

Democratic values correlate with peace as well as the ability to promote sustainable development. Democracies tend to enjoy higher incomes, and democratic institutions appear to be necessary for the maintenance of economic growth over time. The reverse, however, ought not always to be true, since high incomes do little to promote the formation and consolidation of democratic regimes, while democracy does not in and of itself lead to higher incomes.

Turkey is currently classified on the Democracy Index (2020)⁵ of the Economist Intelligence Unit (EIU) as a ‘hybrid regime’, defined by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) as those regimes which combine authoritarian with democratic features, i.e., the ballot box with a rather uneven competition for power and/or major deficiencies in basic political rights and civil liberties.

There can be little doubt today that Turkey is one of a growing number of states scattered around the world which fall into this category. The hybrid nature of Turkey’s democracy is reflected in an overall score of 4.48/10 and its rank of 104/167 in the EU Democracy Index for 2020. In recent years, Turkey has held largely free elections, but their fairness has been hotly disputed both domestically and abroad, while the decision to repeat the Istanbul municipal election was lambasted. In Turkey, airtime for governing candidates is disproportionately higher on both state and private media outlets, while opposition candidates have occasionally been threatened or coerced. The lifting of parliamentary immunity for members of Parliament has deepened worries concerning the extent to which the electoral playing field remains level, not least among the members of the Council of Europe.

Figure 13: EIU Democracy Index, Turkey and Western Europe, 2020



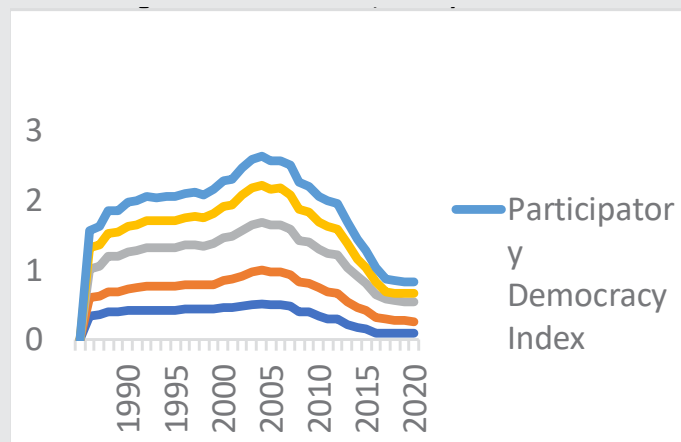
Source: Economist Intelligence Unit 2020

4 Structural comparators include: Chile, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Panama, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia, Panama and Uruguay.

5 The EIU Democracy Index assesses democratic standards among 167 states. It classifies them based on 5 standards: a) electoral process and pluralism, b) functioning of government, c) political participation, d) political culture, and e) civil liberties (The Economist 2020).

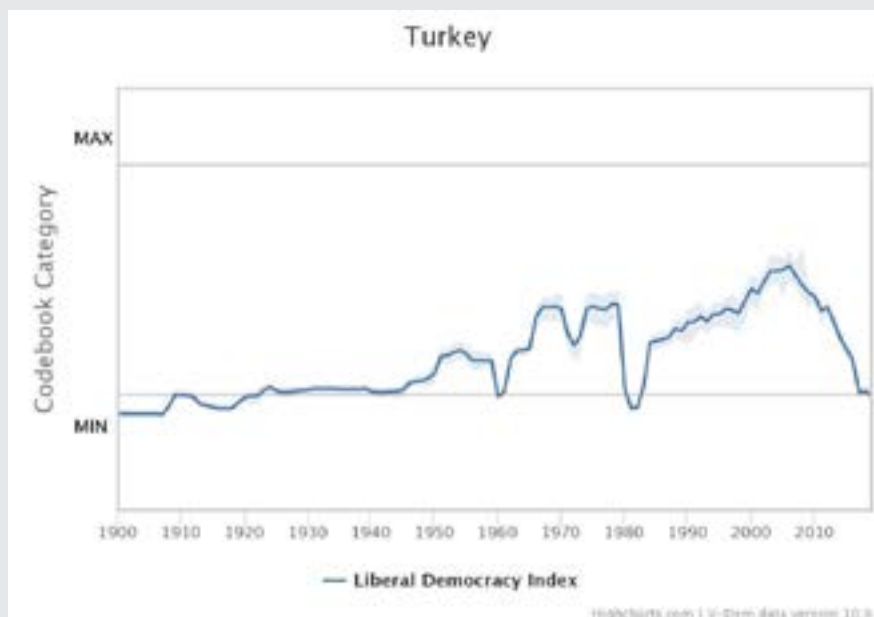
The relationship between democracy, growth and poverty reduction is complex, and no easy solutions exist for countries like Turkey—or, indeed, any other. One of the most important governance challenges in this respect is identifying which aspects of democracy really matter in facilitating the sustainable growth required if a qualitative leap forward is to be achieved. Democracy dimensions assessed through the V-Dem index show that Turkey’s democratic performance improved between the mid-1980s and mid-2000s on all five categories (deliberative, egalitarian, liberal, electoral and participatory; see below for more details). Since then, however, decline has been consistent across all categories and most pronounced in recent years in the deliberative and participatory democracy categories. Turkey’s electoral democracy continues to perform best, though it, too, is in decline. Longitudinal data confirms these findings. The quality of Turkish democracy regarding fundamental rights and freedoms and citizen engagement in governance is now back to, or lower than, the levels in the mid-1980s, marking a major step backward for a state that had begun negotiating its accession to the European Union. Turkey’s backsliding is notable and unambiguous, inviting a set of bigger questions as to what sort of mechanisms and dynamics could potentially reverse the trend of the last decade.

Figure 14: V-Dem Index, Turkey 1986–2020



Source: V-Dem index

Figure 15: Liberal Democracy Index



Source: V-dem index

Conclusion

Although there are no institutional silver bullets, and country context matters greatly, economic institutions are critical in shaping the incentive structure of key actors and in introducing predictability into decision-making. In addition, political instability and weak state institutions are negatively correlated with investment and growth. Moreover, extensive civil rights and freedoms plus an active civil society tend to correlate with lower levels of economic inequality and higher levels of economic prosperity, while high corruption levels siphon resources away from those that need them the most and exacerbate mistrust of the state and its capacity to deliver essential services.

Turkey's reform drive in the first decade of the 2000s delivered important results. Increased employment and incomes enlarged the middle class, turning Turkey into a high middle-income country by the end of the first decade of the 21st century. Over the last two decades, Turkey's population has enjoyed higher levels of prosperity, which has translated into higher life expectancy and been accompanied by improved access to, and delivery of, essential services such as primary education enrollment and universal healthcare coverage. The average life expectancy of 71 years in 2002 has increased to 77.9 years in 2020. In 2020, during the COVID-19 epidemic, the Turkish economy grew by about 0.5 percent but, fueled by a surge in domestic demand, registered growth in 2021 was an impressive 11%.

Nevertheless, the goals of the 11th Development Plan which Turkey announced in 2019, and which sought to make Turkey one of the world's ten largest economies in a short space of time, are nowhere near being met. The pandemic and the global crisis that has followed the war in Ukraine have undoubtedly been a factor, but they are an aside to the larger story discussed in this paper—indeed, statistics relating to the post-2020 period have largely been omitted here. Instead, my main argument is that institutions matter, and that in Turkey's case they have stopped functioning as intended over the last decade. The result has been detrimental to the country's goal of raising living standards, enhancing prosperity and demonstrating solid governance credentials.

A notable decline in the capacity of economic and political institutions to function impartially and efficiently has been noted over the last decade. This deterioration has resulted in a decline in Turkey's score on a series of relevant indicators, a process which has accelerated since 2014. Similarly, corruption—and accountability—perception indices point to a worsening picture over the last few years. Civil society is largely absent from policy design and implementation, although election turnout rates remain very high and suggest that the population continues to trust in the democratic process. In addition, recent changes have undermined trust in the judiciary in terms of how it is perceived by the public, its efficiency at administering justice, and its image as an impartial institution. 2023 will see Turkey celebrating the centenary of its nationhood in a political and economic environment characterized by unprecedented challenges coupled with few concrete policy plans for addressing them. The country's past record suggests that it is possible, though it would be far from easy, to reverse the declining trend in institutional performance demonstrated in this paper.

Οι Κούρδοι της Τουρκίας: Καθοριστικός παράγοντας στις επερχόμενες εκλογές;

Συγγραφείς :
Ευάγγελος Αρεταίος
Ekrem Eddy Güzeldere

Ιανουάριος 2023



Introduction

Turkey's Kurdish population is undergoing profound societal changes characterized primarily by the dynamics of secularization and modernization. The younger generations of Kurds, mainly those born after 1981 (Generation Y) and those born after 1996 (Generation Z), have been emerging as the main recipients, but also the principal drivers, of change in the form of the urbanization and social strengthening of the middle and upper-middle classes in the main urban centers of Turkey's Southeast.

These dynamics are having a profound impact on the traditional networks of Turkey's Kurds and their relation to politics. The dominant trends are a gradual disaffection with the AKP among many Kurds, the slow but significant strengthening of the CHP, and a shift in the HDP's policies toward wider democratization and beyond exclusively Kurdish interests and expectations.

Turkey has a young population, but its Kurdish component is even younger. Young Kurdish voters will therefore have a growing influence in future elections. Their preferences can decide elections and whose candidate wins. Surveys have shown that the younger generation is less conservative, more liberal on social issues and more open to voting for parties other than the AKP and HDP, which won around 90% of the Kurdish vote until now.

On a political scene marked since 2018 by two alliances—on the one hand, the AKP-MHP People's Alliance, on the other, the "Table of Six" (CHP, IYI, Deva, Gelecek, Saadet, Demokrat) or National Alliance, the HDP, representing the Kurdish political movement, has been the kingmaker. Because of the AKP's alliance with the nationalist MHP and a series of policies regarded as anti-Kurdish, the trend so far has favored the National Alliance, which could win in the 2023 presidential elections by receiving the majority of Kurdish votes. However, with more than three months still to go until the elections, both alliances will be fighting either to win the Kurdish vote or at least to neutralize it by making the Kurds abstain in large numbers. The race has just begun. In what will most likely prove to be a tense and ugly election campaign, the Kurds will have to choose the lesser evil, because neither of the alliances actually offers them much. Even as kingmakers, the Kurds must still be "beggars."

Kurdish society amidst profound change

While Turkey in general has been urbanizing fast, the Kurds have been keeping up impressively. According to data from KONDA, while 27% of the Kurds still lived in areas with a population of less than 2,000 in 2010, this number had decreased to 6% by 2021. In the same fashion, while 32% of the Kurds were urban-dwellers in 2010, this proportion had increased to 45% by 2021, with the proportion of Kurds resident in metropolitan areas increasing from 40% to 45%. Kurds have also been quick to migrate. Three-fifths of the Kurdish population lives in their own (native) cities, but two-fifths of them now live in metropolitan areas in the country, and particularly in Istanbul. According to KONDA, 7% of the population of Turkey as a whole live in rural areas, 40% in urban areas and 53% in metropolitan areas.

Literacy has also been increasing quickly among Turkey's Kurdish population. According to the same data, although 20% of the Kurds were illiterate in 2010, this number had fallen to 12% by 2021. Accordingly, the number of children who finished their education after the primary level fell to 21% from 35%, while the percentage of children who graduated from middle school rose from 15% to 19%, the proportion of high school graduates rose from 17% to 27%, and university graduates leapt from 5% to 13%.

The rapid urbanization of the Kurdish populations, along with rising levels of education, mainly among the younger generations, is gradually subverting the power of the traditional structures, mainly the traditional large families under the patriarchal system as well as the traditional networks and power of the tribes (aşiretler), and the Islamic brotherhoods (tarikatarlar).

Kurdish society is thus in a full-fledged transitional period in which secularization and modernization are accelerating and the differences between generations and between social strata with different incomes and statuses now dominate the societal dynamics.

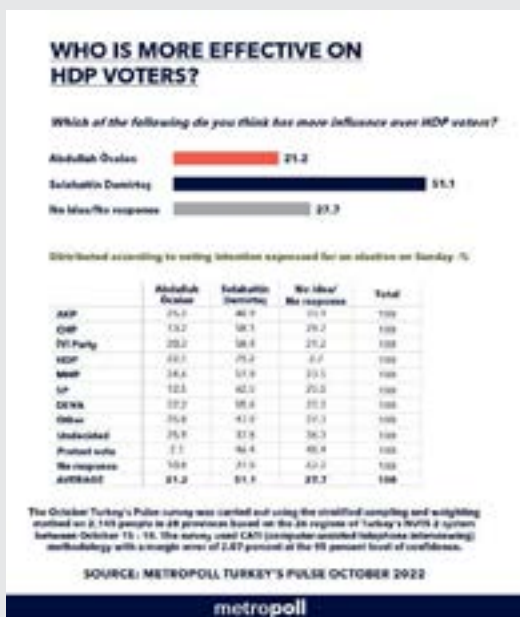
According to a major qualitative research project conducted by the Kurdish academic Yusuf Ekinci into Kurdish secularization and recently published as a book, “Kürt Sekülerleşmesi: Kürt Solu ve Kuşakların Dönüşümü” [Kurdish Secularization: The Kurdish Left and the Transformation of Generations], immensely significant changes are underway among the younger generations of Kurds:

- Compared to older generations, Kurdish young people have, like the rest of the country, become more open to premarital relations, which is a reality Islam does not approve of.
- They have adopted a more liberal position on the consumption of alcohol.
- They get divorced more quickly and more often.
- Fewer girls wear headscarves compared to their mothers’ generation.
- They give their babies names that are less rooted in Islam.
- They have a more liberal perspective on LGBTI+ persons.
- Similarly, with regard to gender, they seem to be less accepting of behavioral patterns and perspectives justified by the older generation.
- In addition to secularization and modernization, the Kurdish Left has profoundly influenced young people’s views on religious-traditional teachings and perceptions, especially since the 1990s.
- They are removed from and even opposed to the family’s religiosity and traditional worldview.
- They look at the world from a more rational point of view than their parents.
- They think that religion cannot be the solution to the problems of the Kurdish people.
- Emphasizing gender equality and the freedom to embrace sexual orientations different from those of the traditional gender regime cannot be considered independently of the Kurdish Left/Socialist movement.

The main impact of this secularizing-modernizing dynamic has been to drive a wedge between the younger generations and the AKP, and to oblige the HDP to adopt a more realistic leftist stance and ideology.

From Evangelos Areteos’ extensive research and field work in Kurdish society, it appears that the younger generations of HDP voters, and especially those from the middle and upper-middle classes, look to Selahattin Demirtaş far more than they do to Abdullah Öcalan. They have also distanced themselves from PKK radicalism.

These observations seem to be corroborated by the recent poll by Metropoll in October 2022, which showed that the perception among the general public, but also among HDP voters, is that Demirtaş has more influence with HDP voters than Öcalan.



Öcalan and the PKK remain very important, as a background and “foundation myth”—indeed, as the very symbols of the Kurdish Political Movement and Kurdish identity—but they have gradually come to be perceived, mainly among the younger generations, as being incapable of facing the challenges and fulfilling the expectations of Kurdish society today.

The urban guerilla warfare back in 2015–16, when the PKK attempted to bring the war to the urban centers of the Southeast, provoking a merciless reaction from the Turkish state, has now emerged as a turning point: supported essentially by the lower and impoverished sections of Kurdish society, it caused the middle and upper-middle classes to adopt a very cautious and distant stance.

Together with the urbanization and secularization/modernization dynamics, the emergence of Kurdish middle and upper-middle classes—mainly in Diyarbakır and other urban centers in the Southeast—is also determining the Kurds’ perceptions of politics and stance towards political parties. Since the de facto end of hostilities between the Turkish state and the PKK in the early 2000s, the strengthening and reshaping of the Kurdish middle classes has become strikingly visible.

This is mainly due to the revival of Kurdish culture, which the state has tolerated as long as it is not directly political, and to the establishment of new urban areas in Diyarbakır where the middle and upper-middle classes could evolve in the context of a thoroughly modern and bourgeois lifestyle, exemplified by housing areas such as Dicle Kent.

Culture has become the main form—in fact, the new “weapon”—of resistance for the Kurds, and it provides the Kurdish middle classes with great opportunities both to produce and “consume” culture, and to keep navigating through identity politics and the ongoing cultural war in Turkey.

Scholars, including Michiel Leezenberg, have coined the term “white Kurds” to describe the emergence of this new upper-middle class in the Southeast, and mainly in Diyarbakır, after 1999. The term is an analogy to “white Turks”, which has been in widespread use since the late 1990s to describe the secular, modern, wealthy Turks of the “establishment” at that time.

According to Leezenberg, a scholar on Islam and philosophy at the University of Amsterdam, “white Kurds” account for approximately 10% of the population of Diyarbakır, and this number is growing. Born, in the main, into the families of rich and conservative landowners and high-ranking state officials in the region, these “white Kurds” have been described by Ömer Tekdemir as “opportunist-pragmatic” Kurds.

However, this “pragmatism” would now seem to be expanding among the middle classes, and a new Kurdish voter profile is emerging as a result. The expectations of these Kurdish voters are not “maximalist”, which is to say they do not seek autonomy and do not expect politics to solve all their problems at once. Mostly, they pursue and want realistic politics, and do not act in response to economic motivations alone, or to secure democratic values alone, but also to support and promote their collective identity and its political prerequisites.

The Kurdish vote in the upcoming presidential and parliamentary elections

Until now, Kurdish party politics in Turkey has been a two-party affair, with the HDP (and its predecessors) and the AKP sharing around 90% of the Kurdish electorate over the past decade. However, the pendulum has been swinging in favor of the HDP, as Bekir Ağırdir, a leading pollster from KONDA, describes: “In the 2011 elections, out of 100 Kurdish voters, 52 voted for the AKP and 35 for the independent candidates with whom the BDP participated. In the 2015 elections, this ratio changed: of 100 voters, 65% voted for the HDP and 27% for the AKP.” This also means that, together, the two parties increased their share from 87% to 92%, with all other parties accounting for just 8% of the Kurdish votes cast.

For Turkey-wide party politics and election arithmetic, 2018 was a watershed. With the introduction of the presidential system in 2018, single parties could no longer win the necessary absolute majority on their own; electoral alliances of at least two parties became a necessity.

Two main party blocks have since emerged: On the one hand, in February 2018, the AKP joined forces with the MHP. Later, the small right-wing BBP also joined this so-called People's Alliance (Cumhur Ittifaki). On the other hand, in May 2018, four opposition parties--the CHP (Kemalist), Good (İYİ, urban-secularist-nationalist), Felicity (Saadet, Islamic-conservative) and Demokrat (conservative) parties--agreed to run in the parliamentary elections together as the Nation(al) (Millet) Alliance. In February 2022, the two AKP splinter parties DEVA and Gelecek joined the alliance, which has been known as the "Table of Six" ever since.

The HDP is not part of the opposition alliance. On 20 August 2022, Sinan Ciddi, an associate professor at Marine Corps University, wrote that the "reason for excluding the HDP is relatively simple: alliance members do not want to be tarred with the brush of being perceived as sympathizers of the Kurdish cause in Turkey—a charge which Erdoğan would almost certainly levy against the alliance if they include the HDP as the seventh member." Instead, the HDP formed an alliance of its own on 25 August 2022 with various small left-wing parties (TİP, EMEP, Emekçi Hareket Partisi, TÖP) for the upcoming elections in 2023; this grouping is called the Labor and Freedom Alliance.

In 2018, the government alliance won both the parliamentary and presidential elections with an absolute majority. However, things changed in 2019, when the National Alliance decided to run with joint candidates in the municipal elections. The results were a political earthquake: for the first time since 1994, Turkey's two main cities—Istanbul and Ankara—were won by CHP mayors. In addition, the CHP-stronghold of Izmir was taken easily, while the CHP also wrested mayorships in big cities like Adana (from the MHP) and Antalya (from the AKP).

These election victories would not have been possible without the support of the HDP, which in most cities in central and western Turkey chose not to nominate its own candidates and (tacitly) called upon its voters to support the National Alliance candidates. The "ugly duckling" that no one wanted to play with had become the kingmaker. In cities such as Balıkesir where the HDP did not approve the joint candidate and a nationalist İYİ-party candidate ran, the AKP won.

This general picture has not changed since and most likely will not change much in the coming months. After 20 years in power, as Berk Esen, Assistant Professor of Political Science at Istanbul's Sabancı University, wrote in a recent SWP comment: "This will be the first election campaign in which Erdoğan is not the clear favourite." Together, the two alliances account for more than 80% of the vote. Within the remaining less than 20%, the Kurdish vote is the biggest segment, followed by the conservatives who are disappointed with the AKP. As Mesut Yeğen, an academic expert on the Kurdish issue and until recently CATS fellow, stated in an interview with DW in April 2022: "It's the math that makes the HDP decisive."

Table 1: Recent election polls¹

Dates	polling company	AKP	HDP	People's Alliance	National Alliance	CHP	İİP	DEVA	Gelecek	Statdet	MCP
1-7 Jan 2023	MAK	34.9	6.9	40.6	18.2	28	18.6	2.5	1.2	0.9	8.4
2-6 Jan 2023	ORC	32	6.2	38.2	18	23.9	26.1	2.9	2.8		7.3
28.12.22-2.1.2023	Seyra Helik	33.2	6.9	38.7	18.2	28.9	18.1	2.9	0.7	0.8	11.1
27.12-1.1.2023	Optimar	41.1	7.4	48.5	28.7	23.6	8.1	1.1	0.9	1	9.8
13-18.12.2022	MetroPOLL	34.9	7.9	44.7	28.9	24.7	12.9	0.8		0.8	11.7
15-20.12.2022	MetroPOLL	36.9	8.2	44.7	27.2	24.7	12.2			1.2	12.7
November	SAROS	33.1	6.3	38.4	18.2	25.8	15.5	3.3	1	0.8	11
5-14 Oct. 2022	ASAL	38.6	8.1	47.9	27.7	23.9	11	1.6	0.9	0.9	10.7
October 2022	AKOY	31.7	7.8	38.9	18.9	28.1	19.3	1.4	0.3	1.9	11.2
7-9 Sept.	ALP	27.2	6.2	33.4	18.8	28	16.9	2.5	1.3	1.1	8
1-7 Sept.	Orthos	32.3	6	36.3	18.7	24.4	19.8	4.1	1.1	1.9	9.8
28 Aug-1 Sept.	Yöneyem	29.9	6.2	35.9	18	29.7	19.9	1.7	0.3	0.8	9.4
24-30 Aug	A/ya	30.6	7.3	38.1	18	28.2	14.9	3.5	0.7	1	10.1
22-28 Aug	Avrasya	30.1	7	37.4	18.2	32.1	12.1	4.1	0.4	0.8	8
23-27 Aug	Areda Survey	36.6	10.4	47	27.9	24.4	11	1.9		0.8	11.1
18-22 Aug	ORC	27.3	6.1	33.4	18.9	25.1	25.1	2.1	2.2	1.4	7.2
13-17 Aug	MetroPOLL	32.8	6.8	38.7	18.2	23.4	19.9	3.5		1.6	13
12-19 Aug	Optimar	37.2	8.5	46.7	28.2	26	10	1	0.6	0.7	9.9
9-19 Aug	ASAL	38.9	8.9	44.4	18.8	28.7	18.8	1.8	0.8	0.9	10.1
30 July-8 Aug	Avrasya	28.5	7.1	33.6	18.7	28.9	19.3	5.1	1.2	1.2	10.5
1-8 Aug	Flar	28.1	7.8	34.9	17.8	28.8	12.8	3	3.9		11.7
28 July-1 Aug	Yöneyem	28.6	6	33.9	17.7	28.4	14.9	2.2	0.6	0.6	9.1
August	Bulu	31.6	6.1	37.7	18.9	30	18.1	2	0.8	0.9	10.9
August	AR-G	28.9	6.8	33.7	17.1	28.5	16.6	1.8	0.9	1.4	8.7
August	AKOY	29.8	7.6	37.4	18.7	28	19.7				10
August	ALP	27.7	7.1	34.8	18.9	28.1	19	2.1	1.4	0.9	8.7
23-31 July	AKOY	28.7	5.8	37.5	17.9	28.8	14	2.5	1.3	0.9	10
23-27 July	Areda	30.3	7.6	37.9	18.7	27.1	19.1	3	0.5	1	10.8
21-29 July	MetroPOLL	33.9	6	38.9	18	25	14.9	2.9		1.7	11.7
13-14 July	Optimar	38.7	8.9	46.2	27.4	26.3	11.1				10.1
1-6 July	Themis	33.3	4.1	38.4	18.4	25.4	19.1	0.9	0.5	0.5	10.7
1-8 July	ASAL	32	8.9	42.9	18.9	26	11.9	1.8	0.8	0.8	10.8
1-4 July	ORC	27.1	7	34.1	18.9	24	22.1	2.2	2	1.9	7.6
1-2 July	Flar	27.8	7.3	33.6	17.4	28.6	11	3.8	3		11.2
July	SAROS	32.5	7.7	40.2	18.4	23.9	14.1	2.1	0.8	0.7	11.8
1-6 June	ORC	27.7	7.1	34.8	18.2	23.9	20.6	1.9	2.1	1.7	7.8
June	MAK	27.8	6.3	34.1	18.8	23.7	18.4	2.9	2.9	0.9	7.8

In almost every poll since June 2022, the HDP vote would be the missing link for the People's Alliance winning an absolute parliamentary majority. As a Euronews study from early January 2023 showed, Kurdish voters would also be decisive in the presidential election. In the first round, 74% would vote for the HDP candidate, if the party nominates its own candidate. Of the rest, 10% would vote for Erdoğan, almost 4% for Kılıçdaroğlu, and 1.4% for İmamoğlu. However, in a second round, 63% said they would vote for the candidate favored by the HDP, while 14% said they would vote for the National Alliance candidate and 11% for the People's Alliance candidate. Asked more concretely whom they would vote for if Erdoğan stood against Kılıçdaroğlu in the second round, 58.6% said they would vote for Kılıçdaroğlu and 9.3% for Erdoğan, while 24% would not vote for any of them. Should Erdoğan face İmamoğlu, which now seems very unlikely, given the legal investigations against the mayor of Istanbul, 58.7% would vote for İmamoğlu and 11% for Erdoğan. Both alliances understood the importance of the Kurdish vote, but have implemented different strategies, as Yeğen explains: "The National Alliance is trying to draw Kurdish votes to its side, while the People's Alliance is trying to neutralize Kurdish votes and neutralize the impact of these votes on the elections."

Within the National Alliance, the CHP is not only the biggest party, it is also the most active when it comes to the 'drawing the Kurds to our side' approach. The institutional leg of this approach was the forming of the so-called "Eastern Desk" (Doğu Masası) roughly a year and a half ago, led by deputy chairman Oğuz Kaan Salıcı and coordinated by Devrim Barış Çelik. The CHP takes pains to stress that the Doğu Masası is not a Kurdish Desk, since it includes all 24 provinces in Turkey's East and Southeast. For Joseph Sattler, political advisor on Turkey in the German Bundestag, the Doğu Masası "aims to strengthen the party's presence and organization, especially in the often-neglected provinces of the Southeast, in order to achieve better election results. For example, I was in Van in June 2022. There, the new CHP chairman has a strong local network and had increased the membership significantly."² According to CHP figures, the party could increase membership in the 24 Eastern provinces by between 150 and 300%, though of course this would often be from a very low starting point.

¹ Data taken from the websites or presentations of the polling institutes.
² Conversation held on 19 September 2022.

The most important (emotional) ingredient of this strategy since 2020 has been Kemal Kılıçdaroğlu's approach of reconciliation (helalleşme); although does not relate to the Kurds alone, one of its key strands does concern past injustices against the Kurds. A major step in this direction was his visit to the village of Roboski, where in December 2011, 34 villagers, mostly minors, were killed by Turkish fighter jets while smuggling goods from the Zakho area in Iraqi Kurdistan. In early August 2022, Kılıçdaroğlu told the villagers: "I came here to promise to shed light on this case... There must be justice, the case must be clarified. The dead will not come back... but somehow the pain of their mothers needs to be relieved."

Another element of Kılıçdaroğlu's strategy for resolving the Kurdish question relates to the HDP in parliament, at a time when the legal political Kurdish movement is criminalized. Several CHP MPs have met with imprisoned former HDP chairperson Demirtaş, and Kılıçdaroğlu himself met with the current HDP chairs Mithat Sancar and Pervin Buldan in December 2021 at CHP headquarters.



As a more recent step in this direction, on 15 September, Kılıçdaroğlu met Dicle Anter, son of Kurdish author Musa Anter, who was assassinated in 1992.



Other ingredients of this strategy are regular visits to Kurdish provinces by high-ranking CHP politicians, including Kılıçdaroğlu who, having managed to convince well-known personalities formerly active in center-right parties to join the CHP, has strengthened the party's potential in the region. Examples of personalities who have joined the CHP include: in July 2021, the former AKP MP from Hakkari, Rüstem Zeydan and in January 2022, Iskender Ertuş, a tribal leader (Ertosi tribe) from Van province. In the past, the tribe declared their allegiance to the DYP, then the BDP, which was banned, and more recently to the AKP. In September 2022, former AKP MP Abdullah Atık was elected chairman of the CHP's Diyarbakır branch. Atık joined the CHP six months ago. In June 2022, Cengiz İzol of the İzol tribe in Urfa province joined the CHP. İzol was a founding member of the AKP in Urfa, and the chairman of the party organization in its city's central district.

These measures have resonated positively with Kurdish voters. While, for a long time, the CHP was barely there in the majority Kurdish provinces, today, according to Roj Girasun, general manager of Rawest polling institute, it is "the fastest growing party in the Kurdish provinces." Girasun explicitly credits Kılıçdaroğlu's policy of reconciliation as one of the reasons for this. Rawest conducted a poll in June 2022 with over 1,500 respondents in the provinces of Diyarbakır, Mardin, Urfa and Van. Whereas the CHP had scored only 2.7% in 2018, it has reached 9.8% today, almost quadrupling its approval ratings. Girasun assumes that "as a result of these efforts, the CHP may once again succeed, after many years, in securing MPs from Diyarbakır, Urfa or Mardin and in increasing its number of deputies in other provinces such as Kars."³

Turkey has one of the youngest populations in Europe with almost 23% below the age of 15. That is why first-time and young voters are an important factor in election calculations. TEAM director Ulas Tol argues that "over 10% of voters will be voting for the first time in the 2023 elections. Support for the government among new voters is significantly lower. Among Kurdish voters, the rate of new voters is above the Turkey average and support for the government is even lower. Consequently, among Kurdish voters, young people in general and new voters in particular are important factors in the government's loss of votes." According to data from KONDA, the share of first-time voters in Kurdish provinces is significantly higher than the national average: these represent 19% in Şırnak; 18% in Siirt and Hakkari; 17% in Ağrı, Muş and Urfa; 16% in Batman, Bitlis and Van; 15% in Diyarbakır and Mardin; and 14% in Iğdır and Kars.

The secularizing dynamic among young people is clearly emerging as a crucial element in determining the voting preferences of the younger generations of Kurds.

According to the findings of a survey conducted by Rawest, "Four out of five of the young Kurds who vote for the AKP stress their identity as a Muslim, while the ratio falls to around 33% for HDP voters. Two thirds of HDP voters emphasize their Kurdish identity, compared with around 33% of AKP voters."

According to a large-scale survey conducted by TEAM in 2021 on conservative voters, when asked how they perceive the current status of the CHP compared to the 90s, 48% of the respondents answered "worse" and 25% "better", whereas 35% of Kurdish conservatives answered "better" and 31% "worse".

This positive trend is also reflected among young Kurdish voters. As the Sosyo Politik Saha Araştırmaları Merkezi showed in a poll from March 2022 in 16 provinces of the Southeast, the CHP would win 9.6%, the AKP 17.5% and the HDP 45.6%. However, among the youngest age group of 18–24 year-olds, the CHP rose to 15.6%, passing the AKP at 14.6%, with the HDP winning 37.7%.

However, having four times more support than before, and greater support among young voters, still does not mean much. The approval rating of all the parties in the "Table of Six" remains at around 15–18 percent in the Kurdish provinces. As Bekir Ağırdir commented: "Kurds are not yet inclined to vote for the CHP [...] There is no sign as yet that the opposition or any of the six-party alliance has won the hearts of the Kurds, that they will receive a significant number of votes. They are watching, they are listening, but there is no conviction that they have turned to a new voice, a new face, that they have changed their political preferences."

³ Interview on 18 September 2022.

The other five parties in the National Alliance are undecided on the Kurdish issue and present a wide range of proposals on how to deal with the issue. While the İYİ party is most hostile to accommodating Kurdish language and cultural demands and continues to be categorically against any contact with the HDP, both DEVA and Gelecek have added such issues (e.g. language rights) to their party programs. In a section on the Kurdish issue, the DEVA party program explicitly mentions the “protection, use and development of the mother tongue. It is both the right and the duty of every state to teach its citizens the official language and to enable them to use it. However, democratic states are also obliged to respond to their citizens’ demands for their mother tongue. We believe that the fulfillment of this obligation will both preserve social pluralism and reinforce citizens’ sense of belonging to their country.”

Which is to say that, as a future government, the “Table of Six” would offer the Kurds at least some parties that could be expected to improve the situation vis-a-vis language and cultural rights, with key politicians they could negotiate their demands with.

Mathematics make the Kurds the decisive factor, especially in the presidential elections. Since the party positions are relatively clear, it will mostly depend on the presidential candidate put forward by the National Alliance. The Kurds would vote for the National Alliance candidate if they were a moderate, but not for an outright Turkish nationalist. As HDP co-chairperson Mithat Sancar said in June 2022: “If someone intends to bring us today the mentality of the current government, or the mentality that was put into practice in previous periods simply repackaged, we have this to say to them from now: this is not something we can accept.”

However, since early 2023, given both the six-party alliance’s delay in agreeing on a common candidate and the negativity shown, by the İYİ party in the main, to any prospect of synchronizing their efforts with the Kurds, the HDP has repeatedly said it will be fielding its own candidate in the upcoming presidential elections.

According to a poll conducted by Spectrum House Düşünce ve Araştırma Merkezi, 70.7% of the voters who say they will support the HDP state that they would prefer to vote for the HDP; 9.4% would prefer the People’s Alliance; and 9.2% the National Alliance. A further 5.2% said they were undecided and 4.2% that they would boycott the elections. According to the same poll, 75.6% of HDP voters think the HDP should nominate its own candidate in the first round of the elections. The preferred candidate is imprisoned former chairman Selahattin Demirtaş, who was proposed by 8.3% of the respondents. This would mean the presidential elections would go to a second round, which many HDP members would now prefer, because it would give the HDP the chance to negotiate with both alliances.

In the current scenario, even though President Erdoğan and the AKP have gained support in recent weeks, thanks both to their international diplomatic efforts and to electoral gifts, such as the sharp increase in the minimum wage to over 8500 TL from about 5500 TL and changes to pension legislation that will allow two million additional people to retire immediately, the National Alliance still seems to be holding all the aces, and only needs to choose its candidate wisely. However, the People’s Alliance will not just sit there over the coming months awaiting its inevitable defeat in the elections. What could the AKP do, in particular, to turn the tide or at least persuade a majority of Kurds not to vote at all?

Mesut Yeğen suggests that the AKP has been revising its policy of completely criminalizing the Kurdish identity, which it largely implemented through until 2019. “Now, Erdoğan is pursuing a far more complex policy on the Kurdish question. His main aim is to prevent HDP votes from influencing the election results.” Yeğen argues that the most important strand in this revised plan is the banning of the HDP, and most likely a parallel ban on roughly 500 HDP politicians and functionaries.

Erdoğan could be banking on the closure of the HDP exposing the Opposition’s disunity on the Kurdish issue, since there clearly will be no common position. The İYİ party in particular would rather take a position close to the government’s. But will this be enough to keep HDP voters away from the polls? It looks like a risky gamble, as Roj Girasun explains: “According to one of our polls, 90.2% of HDP voters would do what the party suggests after a ban

on the HDP, and only three percent would vote for the AKP.” Taking into account HDP voters’ strong commitment to their party, its closure could turn out to be an own goal for the AKP. With 90% of HDP voters voting for the National Alliance presidential candidate and one party of the National Alliance in the parliamentary elections, this would secure victory for the National Alliance in both elections. Girasun concluded: “That is why I think the AKP has not yet made up its mind, though the MHP really wants closure.”

According to Spectrum House, President Erdoğan has lost almost half of his support among Kurdish voters: only 58.1% of the voters who voted for him in the 2018 presidential elections answered ‘Recep Tayyip Erdoğan’ to the question “Who would you vote for if there was a presidential election this Sunday?”. Among the respondents who previously preferred Erdoğan, 10.8% stated they would prefer the candidate nominated by HDP.

Of course, the AKP is well aware of this dilemma, and there will be measures in place to convince some of the Kurds that the best place to address Kurdish demands will still be the AKP and president Erdoğan. For several months, the AKP has upped its activity on the ground in the Kurdish provinces. As Yeğen notes: “The AKP wants to convey the message that it is trying to do something different from its current approach to the Kurdish issue. The CHP and the İyi Parti will not solve this issue; if it will be solved, it will be Erdoğan once again who will do it.” Roj Girasun told Karar TV in June 2022, that even if “there is no sign of Erdoğan trying to find a solution to the Kurdish issue... the AKP still has the advantage as the only party to date which has genuinely tried to pursue a peace process. [...] Ultimately, this process has a positive resonance for Kurdish AKP voters as well as HDP voters. This gives the AKP a moral high ground” The AKP’s strategy is thus to play on Kurdish voters’ memories of almost a decade ago thus: We did it once, we could do it again. It was the other side, the PKK, which was responsible for the breakdown of the process, forcing us to ally with the MHP.

Additionally, at least on a limited basis, the government is also trying to win the hearts and minds once again of at least a portion of the Kurdish electorate. Thus, even if overall volume still remain very low, the number of pupils taking Kurdish as an elective course has been growing. Two years ago, 8190 pupils chose either Kurmanji or Zazaki as an elective course of two hours per week, but this number grew to 10,063 in the 2021/2022 school year. It is expected that these numbers will have increased again for the current school year.

The government is also trying to confuse Kurdish voters with some good-will steps, such as allowing Selahattin Demirtaş, who has been imprisoned in Edirne since November 2016, to visit his father in Diyarbakır on 12 November 2022, after he had a heart attack and was hospitalized. This could result in some Kurds concluding that, in the end, only the current government will be bold enough to reach out and initiate a reconciliation. Such marks of good will no doubt continue until the elections, raising question marks about the government’s intentions vis-a-vis the Kurds.

Another ingredient are cross-border operations and the fight against the PKK and terrorism. It is difficult for the Turkish army to reach the Qandil mountains and face the PKK directly. However, the connection between Qandil and other parts of Northern Iraq can be cut by reinforcing existing military outposts and building new ones. This can be sold to the public as a success story and as “ending the Kurdish issue,” even if this refers only to the violent, armed aspect of the issue. Nonetheless, it can be presented as stability, tranquility and a precondition for economic growth and prosperity.

However, the pollsters doubt that initiatives of this sort will work (again). For Bekir Ağırdır, a general problem for the AKP in addressing Kurdish demands is that, following the transformation of the AKP since 2013, “the AKP is no longer a mass party. It has returned to its starting point and became a party of a cultural identity and political tradition. [...] Erdoğan’s constituency today is essentially a group that feeds on opposition to the Republic and Western civilization and has issues with secularism and the demand for gender equality.” In this game of identity politics, there is no longer a place reserved for the Kurds, just as there is no longer a place for liberals or, for example, pro-EU conservatives.” Ağırdır is therefore skeptical about the AKP being able to re-emerge as the vehicle for Kurdish aspirations: “Although it is still the second party among the Kurds, the AKP has lost the trust of the majority of Kurds. Therefore, even a hypothetical new solution (peace) process would not be credible.”

This is confirmed by Mehmet Ali Kulat from MAK Research: “Kurdish voters think that the AKP has neglected them in the current government system. It has built roads, hospitals and provided a lot of infrastructure services in the region, but—for example—there are no ministers or effective MPs representing Kurds in the region right now. So Kurds are experiencing a problem of representation.” The infrastructure services are no longer sufficient to compensate for the criminalization of the Kurdish identity.

Roj Girasun also doubts the effectiveness of these measures: “AKP deputies and officials continue to come to the region, President Erdoğan also visited Diyarbakır in 2021, and attempts are being made to repeat the narrative of the solution process, but credibility is now lacking. Also negative for the AKP’s image is the fact that its deputies have little influence. The best-known AKP personalities almost all come directly from the presidential palace. Ibrahim Kalın and Fahrettin Altun are the top names in the AKP, but they are not MPs—they were appointed by the presidential palace.”⁴

After 20 years, six general elections, four municipal elections and three referenda, it seems the AKP’s period as the governing party could run out. One major reason for this is that the AKP lost its Kurdish voters and the Opposition has learned from 12 defeats and is now seen by the Kurds as the lesser evil. If regular elections are held (which is the most likely scenario now), June 2023 is still six months away. Erdoğan is undoubtedly the best campaigner, and he has the most financial and media resources. He will certainly not lie back and plan his retirement. We should be ready for surprises. But if the current polls prove accurate, the Opposition could win. The Kurds will then have to wait and see if they get anything for their support this time round. Because in 2019, they helped the Opposition win the elections without benefiting much from it. Will this also happen after an Opposition victory? Will the Kurds be presented with the same anti-Kurdish policies, simply repackaged? If this were to happen, there would be no alternatives left, a rather frustrating prospect.

Conclusion

Kurdish society, together with Turkish society with which it is deeply interlinked, is experiencing a period of profound change reflected in the political field by the Kurds’ gradual but ever-growing disaffection with the AKP. The powerful undercurrents of modernization and secularization in both the Kurdish and Turkish elements of society, combined with the AKP’s political choice to ally itself with the MHP, have created a deepening gap between the Kurds and the AKP.

Ulas Tol, a pollster from TEAM, maintains that Kurdish conservatives are defecting from the AKP in significant numbers. The main reasons for this, over and above the AKP’s alliance with the MHP, are the state’s extremely repressive policies vis-a-vis the Kurds and their identity.

The Kurdish identity is the most decisive factor in determining the Kurds’ perceptions and expectations of the parties competing in the Southeast. This identity is continuously being shaped by the ongoing social changes and the Kurds’ gradual alienation from their traditional structures and references.

As the pollster Bekir Ağırdır argues: “Naturally, societal change is accompanied by political change. However, since an old issue like the Kurdish issue is still ongoing, since the demand for identity is salient and dominant, political behavior is carried out through a slightly different process”.

Ağırdır goes on to argue that this identity is “eroding” every class and group, and is thus emerging as the broadest common denominator among the Kurds. Identity politics is emerging once again as a crucial factor in the upcoming elections, and in this context the Kurdish vote will determine the results and hence also Turkey’s future, in relation to the elections, but also after them.

⁴ Interview conducted on 18 September 2022.

Κεμάλ Κιλιτσντάρογλου: Ο επόμενος Πρόεδρος της Τουρκίας;

Συγγραφείς :
Ekrem Eddy Güzeldere

Μάρτιος 2023



Introduction

Early March 2023 witnessed what was a political roller coaster, even by Turkish standards. Before the opposition Nation Alliance (the Table of Six: CHP, İYİ, Saadet, Deva, Gelecek, Demokrat) presented the CHP Chair, Kemal Kılıçdaroğlu, as their joint presidential candidate, one party (İYİ) left the alliance on Friday (4 March) due to their opposition to his candidature. However, İYİ subsequently re-joined the alliance after a weekend packed with inner and outer party turmoil. Which means that the biggest Opposition block has had a joint candidate since 6 March. That the head of the biggest Opposition party and second biggest party over the last 20 years should be that candidate would be no cause for surprise, were it not for his ethnic-religious background. Because in a Turkey where an ordinary Alevi can barely hope to become a simple civil servant, his candidacy is truly something new. After two decades of rule by a party with roots in political Islam, Alevis remain marginalized with minimal representation in the state bureaucracy, politics and big business. None of the Turkey's 81 appointed governors is an Alevi. Not one government minister or well-known presidential advisor is an Alevi.

After its unsuccessful Alevi initiatives, which addressed issues including the recognition of Alevi places of worship and the integration of Alevi belief into the education system, the AKP shelved the issue. After years of political and societal polarization, Kılıçdaroğlu's candidature, backed as it is by three parties with roots in political Islam, one Turkish nationalist party and a conservative party, could help bridge differences and bring society closer together by encouraging greater and broader acceptance of ethnic and confessional differences. The fact that Kılıçdaroğlu's candidacy was announced at the headquarters of Saadet, the party which, together with Milli Görüş, represents the very core of Turkish political Islam, with Atatürk posters hanging on its façade while the crowd chanted "Turkey is secular and will remain so", could not have been more symbolic of a more united Turkey. On 14 May (and perhaps 28 May, should a second round prove necessary), the majority Turkish-Sunni electorate will decide whether to give an Alevi Kurd from Dersim a chance to rule the country.

Dersimli Kemal

"I am Kemal from Dersim, Kemal the revolutionary/progressive. I love my people. I am a child of the Republic." These were the words of Kemal Kılıçdaroğlu at the 18th extraordinary CHP party congress in September 2014. Kılıçdaroğlu was responding to rumours that the CHP would now be drifting towards the right. For the head of the Kemalist party responsible for committing massacres of the Kurdish Alevi population of Dersim in 1937-38, this was quite courageous and somewhat unpopular within his own party. However, it was also one of the very few occasions on which Kılıçdaroğlu referred to his regional origin, which is synonymous with Zaza-Kurdish Alevism. Dersim is also the only of Turkey's 81 provinces with an Alevi majority.

Kılıçdaroğlu was born in a small village, Ballıca [Bolciyan in Zaza], in the Nazimiye district of Tunceli, which has been the province's official name since 1935, when the name Dersim was officially banned. When he was born in 1948, his last name was not Kılıçdaroğlu, either; his father changed it from Karabulut in the 1950s. His family belonged to the Cebeligiller clan of the Kureyşan tribe, a Zaza-Kurdish tribe. Since the Cebeligiller were among those targeted by the state, Kılıçdaroğlu also revealed that parts of the family were Turkmen who had migrated to the Dersim area from around Konya.¹ He has generally shied away from referring to his origins, because Dersim is definitely a negative marker: both Kurdish and Alevi, considered "non-assimilable" by the state, discriminated against by the state, but also viewed with moral prejudice by large parts of the Sunni majority. And now someone with a background of this sort is to become president?

Despite his background, Kılıçdaroğlu managed to make a career in state institutions, something that has not been possible for more than ten years now, as examples will later show. He worked in ministries, as an accountant bureaucrat, and rose to the top of the social security institutions Bağkur and SGK. In 1994, he was named Civil Servant of the Year by a business newspaper. He was always grateful to the Republic for making it possible for him to make a career for himself, even though he came from a poor rural background.

¹ He also repeated this aspect during an interview with the author in 2011 for the German FAZ daily.

In 1999, he stepped down from his positions and briefly joined Bülent Ecevit's DSP. Ahead of the 2002 elections, he joined the CHP and became an Istanbul MP in 2002. Since then, he has been re-elected in every national election and became the CHP chairperson in 2010 after his predecessor Deniz Baykal resigned following revelations about his private life.

Kılıçdaroğlu's record as head of the CHP is rather weak: the party has lost every parliamentary and presidential elections under his leadership, as well as two referenda. Nor has the CHP been able to sustainably increase its support.

However, since 2018, Kılıçdaroğlu has been the main architect of the opposition alliance which, since 2022, has consisted of six very different parties. Without Kılıçdaroğlu, the National Alliance would not exist and the mayorships of Istanbul, Ankara, Adana, Mersin and Antalya would not have been in the hands of the opposition since 2019. And now, this same alliance could even win him the presidency in 2023 against Erdoğan, who seemed unbeatable and seemed even to favour Kılıçdaroğlu as an opponent, because he seemed weaker than, for instance, Istanbul mayor İmamoğlu, who was removed from office by means of legal trials. Erdoğan has dubbed Kılıçdaroğlu "Bay Kemal", underlining that he is not "one of the people" in the AKP sense of the phrase, but an outsider, since 'Bay' is generally used for non-Turks, non-Sunnis and for converts.

The other (non-)Muslims?

Known for his work on minorities, emeritus professor Baskin Oran defined the state's concept of a model citizen as "LaHaSüMüT", which stands for Secular-Hanefi-Sunni-Muslim-Turkish: "All groups that do not fit into this scheme are routinely discriminated against in Turkey." What's more, the state considered it its task to assimilate any groups that did not fit into these categories, by means of incentives but also coercion. By and large, this nation-building project has been somewhat successful from the state's point of view, turning Balkan and Caucasian peoples into citizens who view themselves as Turks and are accepted as such.

For a long time, those groups that did not want to become Turkish Sunnis had little scope for demanding recognition for their identity by peaceful and legal means. For most of the century for which it has existed, the Turkish Republic has been an authoritarian state allowing little pluralism. This only changed for a period between the late 1990s and the beginning of the EU integration process through until 2013 (and the Gezi protests), when Turkey took a more authoritarian turn once again, which intensified further after the failed coup attempt in 2016. These fifteen or so rather free years witnessed a lively debate, taboos being broken, demands being made that Turkey recognize—not deny—the pluralism within it. Although this pluralism is considerably less than it was 100 years ago, it has not disappeared completely, and ethnic, religious, denominational and linguistic groups continue to exist alongside the Turkish Sunni majority.

Although the state likes to emphasize the fact that Turkey's population is 99 percent Muslim, as TRT Haber was still claiming in 2014, surveys put the actual number at 89 percent in 2019. With hardly any Christians or Jews left (max. 0.15% of the population), the missing 11 percent define themselves as deists, agnostics or atheists. But whether the Muslim population is 99 or 89 percent, the Alevis are still subsumed into it as Sunnis, whereas they are in actual fact by far the largest non-Sunni group. It is very difficult to determine their numbers, however: while Alevi organizations speak of Alevis accounting for 25–30 percent of the Turkish population, in a Konda survey from 2019, only 4 percent declared themselves to be Alevis. Of course, the latter figure could indicate that many Alevis are uncomfortable about openly declaring their religious affiliation. In the slipstream of the Kurds (the majority of whom are Sunnis of the Shafite school), Alevis have begun to organize and make demands for legal recognition. Veteran columnist Oral Çalışlar, who published a book on the Alevis and their political demands in 2009, put it thus: "Now, the Alevis finally exist. Now, there is a discussion about where the state should place them, and under which identity it should meet their demands" (Çalışlar 2009: 14).

Part of Islam or an independent religion?

Alevis agree that they differ fundamentally from Sunni Muslims in their religious practice. They do not pray in mosques, using so-called Cem Houses (meeting house) for their religious rituals; do not go on pilgrimage to Mecca; and they do not fast during Ramadan, though they do in a different manner at a different time. Alcohol is not forbidden to them, and there is no separation of the sexes during religious rituals. However, opinions differ considerably when it comes to the question of what constitutes Alevism exactly. There are Turkish and Kurdish Alevis, with the latter speaking both Zazaki and Kurmanci. Distinct from them, are the Arabic-speaking Alawites (or Alawis), who are clearly part of Shia Islam, live in Hatay province, and have little in common with the Alevis, even if the New York Times infamously conflated them in 2012. In addition to the ethnic distinction, however, there are also very different religious interpretations. Selahattin Özel, the long-time chairman of the Alevi-Bektashi Federation, described the different currents and their institutional representations:

“First, there are the Cem Foundation and related groups that accept Alevism as a Turkish interpretation of Islam. Then there is the Ehlibeyt Foundation, which places Alevis within the Shiite denomination, and third, associations such as Hacı Bektaş Veli and Pir Sultan Abdal, which see Alevism as an independent faith and culture (Çalışlar 2009: 55–56).

The first two groups see the origin of Alevism in Ali, the fourth caliph and son-in-law of Muhammad. For Dressler, a German scholar specialized in Alevism, the Islamic context of the historical foundation of Alevism marks it as “Islamic” as does “its terminology, which is markedly Sufi and Twelver Shi’ite” (Dressler 33). For the third group, Ali is merely a symbolic figure representing injustice, suffering and resistance, not a historical figure from the 7th century. For them, Alevism is composed of various religious influences, with shamanism playing a central role among Turkish Alevis and the faith of Zarathustra among Kurdish Alevis (see Massicard 2007: 18).

This latter group, which views its faith as an independent syncretic religion, has spoken out especially in the years of the ‘Alevi openings’ between 2008 and 2011. One of the best-known representatives of this school of thought is Erdoğan Çınar, who has published several books on Alevism. In *The Secret History of Alevism*, Çınar, who comes from İmranlı in Sivas province, points out the special nature of Alevism: “Just as the Torah is the holy books for the Jews, the Bible for Christians and the Koran for Muslims, so their oral tradition is for Alevis” (Çınar 2004: 17). For Çınar, “Alevism is not a Muslim denomination with Ali at its centre; it has been part of the “faith inventory” of Anatolia for a long time (ibid.: 20). Kazim Genç, then president of the Pir Sultan Abdal Cultural Association, argued in 2006 that Alevism “differs completely from and is independent of Islam in both its teaching and philosophy, as well as in its religious practices” (Aleviyol 2006). Representative of the most radical wing of this group is Faik Bulut’s book *Alevism without Ali*, but a number of other Alevi and non-Alevi experts consider themselves to be outside Islam. For example, Elise Massicard concluded that “Alevism is a faith synthesis in its own right” (Massicard 2007: 112), while Erdoğan Aydın, author of the book *Alevism in the Identity Struggle*, also concluded after analyzing the different interpretations that “Alevism is an independent faith synthesis” (Aydın 2008: 112).

Nevertheless, Alevis who interpret Alevism as being within Islam are clearly in the majority in the public discourse. Reha Çamuroğlu, for instance, states “We are Muslims. I especially emphasize that. But our Islam is fundamentally different from their [Sunni] understanding of Islam” (Çalışlar 2009: 70). İzzetin Doğan, the long-time president of the Cem Foundation, spoke of an “Alevi understanding of Islam” (ibid.: 59), while Ali Çoban, the president of Elazığ’s local Alevi association, announced that he would go so far as to sue Alevi representatives who maintained that Alevism stands apart from Islam (Alatürk 2006). This view is embraced by a majority of Turkish Alevis and nationalist Turkish non-Alevis.

European institutions had also been leaning towards an interpretation of Alevism which places the faith within Islam, though cautiously with a recent change of position. The European Commission’s reports on Turkey label Alevis a “Muslim minority” (2004), a “non-Sunni-Muslim community” (2005), and an “officially unrecognized Muslim community” (2006). From 2007 on, the Commission avoided taking a position on the issue (see Dressler 2022: 17–18), speaking simply of the Alevi issue or question.

A history of persecution

Whether Alevis define themselves within or outside Islam has never impacted on whether they are discriminated against or not. Sunni Muslims have always been suspicious of the Alevis, no matter how they defined themselves. In the Ottoman Empire, the Alevis were considered heretics, especially after the empire took over the Caliphate in 1517, and brutally persecuted. As a result, the majority of Alevis moved to remote and inaccessible areas, remaining there into the 20th century with little contact with the authorities and the Sunni majority. In the Ottoman Empire, the Alevis' religious practices gave rise to numerous prejudices among the Sunni majority. The most serious was that Alevis engaged in incest during religious ceremonies, after "putting out the candles." Since Alevis often had to practice their faith in secret at that time, candles were indeed extinguished when there was a risk of discovery, but this had no sexual connotations. For the Sunni majority, the mere presence of women and men dancing and singing in the same room was grounds enough for scepticism. Some Sunnis will not accept food or drinks prepared by Alevis, who they consider to be unclean/impure, and this can still be seen today in both the countryside and big cities of western Turkey.

Based on their experiences in the Ottoman Empire, the Alevis supported the founding of the Republic in 1923, seeing in it the possibility of living as equal citizens in a secular state. These hopes were dashed from the start, however, and their status as second-class citizens of the Republic has changed little to this day.

Although the Caliphate was abolished, it was replaced in 1924 by the Ministry of Religious Affairs (Diyanet). However, this body is only responsible for Sunni Islam; being left out, Alevis have seen their tax money spent on paying for Sunni clerics, mosque construction and (Sunni) religious education. Of course, all three have also been used to proselytize the Alevis; just as efforts were made to turn the Kurds into Turks, so too attempts were made to Sunnify the Alevis.

Cautious reappraisal of a bloody history

In addition, there were violent massacres of Alevis in the republican period after 1923. The harshest state action against Alevis took place in 1937–1938 in the Dersim region. The local population remembers these massacres as the "Tertele". The Turkish military forced the Kurdish Alevis living there to resettle under a 1934 law that aimed to relocate Kurds (Sunnis and Alevis) to Turkish villages in western Turkey in order to facilitate their assimilation. The resistance mounted by local groups led by the cleric Seyit Rıza was put down by the army. According to the comprehensive study by Hüseyin Aygün (an Alevi from the Dersim region, also a CHP MP, 2011–2015), between 7,000 and 12,000 people were resettled over these two years, and between 40,000 and 70,000 were killed (Aygün 2009). The leader of the resistance Seyit Rıza was hanged with his son and at least eleven others on 15 November 1937. In addition to Aygün's book, a number of documentaries have begun to deal with the events of 1937, including 38 Dersim Documentary by Çayan Demirel and Two Bundles of Hair about the fate of girls who were separated from their families at that time.

In the summer of 2010, at the Munzur Festival in Tunceli, the local BDP-led municipality (the BDP was the predecessor of the HDP) erected a statue to Seyit Rıza. Though the statue was sited not in the central square in front of the city hall, but some 250 meters away from it, this was a marker both of Kurdish-Alevi self-confidence, and of how far removed the local population's take on these historical events is from the official ideology. For the state, the rebels were traitors and enemies of the state; for the local population, they were heroes.

Even after 1938, Alevis fell victim on several occasions, especially to radical right-wing groups close to the Grey Wolves (Ülkü Ocakları). Several hundred Alevis were killed in attacks in Maraş and Çorum in the 1970s. But Alevis were also victims of organized attacks as late as the 1990s: In 1993, the Madımak hotel in the north-eastern Anatolian city of Sivas was set on fire when an Alevi festival was being staged inside; thirty-six people died. And in 1995, riots broke out in the Gaziosmanpaşa district of Istanbul.

Turning Point: Sivas 1993

For Çalışlar, the bloody attack in Sivas was a “turning point”: “Galvanized by this great pain, the Alevis quickly organized and presented their demands more openly” (Çalışlar 2009: 18). Dressler agrees with this view: “The emergence of an active Alevi public and a reinvigorated Alevi identity discourse accelerated following the Sivas massacre” (Dressler 2022: 25).

In response to these events, more and more associations and foundations emerged, followed by Alevi television and radio stations. However, this civil society organization has yet to be mirrored in politics; indeed, power politics in Turkey today is virtually an Alevi-free zone. Currently, there is not a single Alevi among the 81 appointed provincial governors, there is no Alevi minister, and no high-ranking Alevi officers in the armed forces. That is why the subtitle of Çalışlar’s book is “We want to become governors, too, and generals”. Fourteen years have passed since the book was published, but these aspirations remain unfulfilled.

The Alevis have been safe votes for the CHP. The Kemalist CHP, Atatürk’s party, was seen by the Alevis as a guarantee against the strengthening of political Islam. Cafer Solgun points out that many “Alevi clubs look like they are Atatürk clubs, while pictures of Atatürk hang in the Cem Houses beside religious pictures” (Solgun 2008: 51). For Mehmet Bayrak, however, this show of love is not mutual: the CHP has never stood up for Alevi rights, either: “The Alevis’ attachment to the Kemalist system is nothing but a one-sided affair” (Bayrak in Çalışlar 2009: 86). That is why Solgun sees something of the “Stockholm syndrome” in this relationship. However, even if the party does little to nothing to promote Alevi demands, it is still a party with many Alevi MPs—some say a majority—, and many of its voters are Alevis. There are also those who accuse Kılıçdaroğlu of turning the CHP into an Alevi party, including the former CHP MP İhsan Özkeş, a former mufti who said in 2016 that the CHP leader had been sectarian from the very beginning in 2010. In an interview, Özkeş criticized the CHP for “heading towards complete marginalization and confessional sectarianism.” This is a minority view held by someone who left the party. As Nuray Mert put it: “The CHP is the party of the Alevis, but it is not an Alevi party.”

Not an Alevi Party (anymore)

Thus, the Alevis and their concerns are only poorly represented in official politics. After the 1980 coup, there was no successful attempt to establish an Alevi party, either. The best-known example of such a party was the Birlik Party, which was founded in 1966 and renamed the Türkiye Birlik Partisi after the 1971 military intervention. But success here was also relative: the party achieved its best election result in 1969 with a total of 2.8 % nationwide. That said, the results were quite respectable in some cities: in Amasya, for example, the party won 23 percent, in Çorum 17%, in Erzincan 13%, in Malatya 12%, in Sivas 16.7% and in Tokat 17.7%. All in all, this was enough for eight deputies. Sabır Güler has written a comprehensive study of the BP or TBP. For Güler, the BP presented a “Kemalist, Atatürkist, secular and leftist-socialist image.” Particularly under Chairman Özbey, there was a strong emphasis on the Kemalist line, which alienated Kurdish Alevis. The party is also a good example of the “never-ending divisions and trench warfare” (Güler 2008: 80) within the Alevi movement. In the 1970s, the party’s influence waned; after the 1980 military coup, the party was banned and never re-established itself. In the 1990s, there was a short three-year episode involving the Peace Party, which participated in the 1999 elections, winning 0.25% of the votes, and dissolved itself soon afterwards.

The Alevis and the AKP

The first AKP term (2002–2007) is sometimes described as the golden years in the light of the democratization, Europeanization and improved human rights record it presided over. What is interesting is that, while problems with Christians and Jews were tackled, the Alevis did not play any role at all in that first AKP-term. For Dressler, “The AKP inherited the fear of the Turkish state tradition that recognition of the Alevis as different from Sunnis on religious grounds would harm the national unity of the country” (Dressler 2022: 22). He goes on to argue that there are “continuities between Kemalism and AKP Islamism, both of which have little tolerance for a plural conception of Islam that could integrate Alevism as a legitimate religious tradition” (Dressler 2022: 21).

However, when its second election victory in 2007 consolidated its power, the AKP charged their only Alevi MP, Reha Çamuroğlu, with setting up an initiative to address Alevi demands. This led to the so-called “Alevi Opening”, which formed part of the larger “Project for National Unity and Brotherhood.” The “Alevi Opening” was organized differently from other openings, such as those towards the Kurds and Roma, taking the form of a series of monthly workshops between June 2009 and January 2010. Boravali/Boyras call this a “costless strategy”, because it gained the government credit for tackling the issue “without creating an immediate commitment to making any specific promises for reform” (Boravali/Boyras 2022: 47). Çamuroğlu resigned from his position in June 2008, speaking of resistance within the AKP and the bureaucracy, but this did not mean the initiative was over. Minister Faruk Çelik took over as chairman and Necdet Subaşı, a well-known Alevi, became the coordinator. Both expressed satisfaction with the progress and results, as Subaşı laid out in an article for Insight Turkey. However, Subaşı also considered the range of views and schools of thought on Alevism to hinder the joint work: “There is no agreement on whether Alevism is a religion, a culture, an ethnicity or an ethno-religious structure.” Subaşı found agreement, however, on the need to improve the legal situation of the Cem Houses, as well as their integration into the state system, including the appointment of religious personnel. “All these demands should be met, because secularism requires the state to treat all faiths equally.” However, even though the issues of recognizing Cem Houses as official places of worship and changing the curricula for religious instruction were discussed further, no decisions were taken. To cut a long story short, nothing concrete came out of the workshops and many Alevis felt even more disillusioned than they had before the openings. To date, this situation has still not improved. More and more Cem Houses are being built, generally by private Alevi associations or foundations, and some municipalities have recognized them as places of worship, but general recognition is still lacking and no changes have been made to religious instruction. During all the negotiations and workshops, the line taken was to integrate the Alevis into an existing system rather than changing the system at all. But the current system, centred as it is on the Diyanet, is not compatible with a secular state and the separation of religion and state. However, this more general debate had only just started when it was shelved again, since it requires an approach to religion as independent of the state, which no party except the HDP currently dares to propose.

As with other decisions on human rights causes and the imprisonment of political prisoners, ECHR decisions made no impact, either. Despite ECHR verdicts requiring Turkey to change the system so non-Sunni pupils can be exempt from the religious studies class, “the state has not taken any substantial steps” (Boravali/Boyras 2022: 56). In fact, in the face of growing domestic problems, the AKP opted to consolidate its electoral base and push a Sunni agenda. The third Bosphorus bridge was named after Sultan Selim the Grim (Yavuz in Turkish), who persecuted the Alevis. Boyraz is disillusioned: “What started out as an ‘opening’ ended as a clear ‘closing’ that proved even more dangerous for Alevis in Turkey (Boravali/Boyras 2022: 58). While the Alevi issue faded in importance for the government, it returned to the agenda in the summer of 2022 when five Cem Houses were attacked in Ankara in one day and a dede (Alevi religious authority) was violently assaulted in Istanbul. Following these attacks, President Erdoğan visited a Cem House for the first time in 15 years and in October announced the establishment of a Culture and Cemevi Presidency. The reactions of the Alevi organizations were mixed at the very least: few welcomed the move, and most considered it insincere and motivated largely by the upcoming elections.

Will the majority vote for a member of a minority that is discriminated against and Othered?

Alevis are a minority representing roughly 15–20% of the total population. Even if they voted unanimously for one party or candidate, that party/candidate would need at least another 30% of the non-Alevi population to vote for them. If the Alevi were a respected, positively viewed group, this might not be a major issue, but that unfortunately is not the case. There are not many studies on Alevi discrimination, especially quantitative ones, most likely due to the sensitivity of the issue. In 2014, the conservative Sunni human rights NGO Mazlumder published a qualitative study for which 17 Alevis were interviewed. All of them reported some form of discrimination, e.g. facing prejudice and/or issues at school, the neighbourhood or the workplace. Another widespread prejudice reported was that food and drinks prepared by Alevi are impure. One respondent said: “We gave aşure (a traditional Alevi sweet) and then found out it was poured down the sink. There are both Alevis and Sunnis in an apartment building. That family brought aşure and said we dumped it. We also saw the meat of the sacrifice in the garbage.” This same prejudice

was also widespread among Sunnis living in the Rumelihisarı neighbourhood in Istanbul. In a documentary shot in 2008 by the ESI think tank, Alevi families reported that Sunni neighbours would not enter their houses or drink their tea. However, their children walked to school together and visited one another's homes, rejecting the prejudices of their parents' generation.

In relation to professional life, interviewee E69E told Mazlumder: 'It is difficult to get a job if it is known.' So, a frequent strategy is for Alevis to hide their identity. This was confirmed to the author in conversations with Alevi businesspeople from the Dersim area who work in Istanbul: "It is impossible to do business with Sunnis if they know you are Alevi, so we hide our beliefs and say we went to Friday prayer or pretend to fast during Ramadan."² Another aspect of this issue was revealed to the author by a professor at Bosphorus University. Her best student visited her some months after graduating to tell her that all their applications to state institutions had been unsuccessful. The academic could not believe it and called her husband, who was a high-ranking bureaucrat at a state institution. She told him about the issue on the phone; later, her husband asked her to ask her former student if he was Alevi. When the student affirmed that he was, the situation became clear: there were no civil service jobs for Alevis.

More anecdotal evidence was shared with the author by a close friend, whose family is Kurdish Alevi from Sivas province. His cousin applied to the Social Security Directorate in 2017 and passed the written exam with one of the highest scores. He was then invited to the oral interview, which at that time took place in the applicants' homes. The family prepared the house, buying several Islamic journals and placing them around the flat. However, the state functionaries' questions were focused exclusively on his own and his family's religious beliefs. He did not get the job and moved to a city on the Mediterranean to work for a private company.

Conclusion—Dersimli Kemal for president?

Given this situation in which Alevis are discriminated against, viewed with suspicion and have to conceal their identity, it is already surprising that a Kurdish-Alevi should be standing as the presidential candidate of the largest Opposition alliance. Of course, this was not easy. IYI Party chairwoman Akşener in particular opposed Kılıçdaroğlu's candidacy, arguing that mayors of Istanbul and Ankara were more popular candidates. She even quit the alliance over a week-end in March, only to return three days later (on 6 March). Even if she did not say as much, the fact that the candidate would be a Kurdish Alevi could have been a factor in Akşener's opposition to him. Turkey is now used to candidates, presidents and ministers of Kurdish origin beyond the Kurdish political movement (Turgut Özal, İsmet İnönü, Hikmet Çetin, Mehdi Eker Hüseyin Celik, Bekir Bozdağ etc.). However, this acceptance has been conditional on their not voicing Kurdish demands. An Alevi in a high position would be a new phenomenon; to date, there have only ever been a handful of Alevi ministers, such as Müslüm Doğan, who was Development minister under prime minister Davutoğlu for less than a month in 2015. Akşener's argument about the winning candidate does not seem to hold water: if all the Nation Alliance parties backed the candidate, that would in itself make them a potentially victorious candidate. This is precisely what is currently at stake.

Interestingly, it does not appear that the Alevi issue will be a decisive factor in the decisions voters take in the 14 May 2023 elections. Murat Sarı, the director of Konsensus Research, said that only one percent answered that "they wouldn't vote for Kılıçdaroğlu because he is Alevi." According to a HDP survey of Kurdish voters, published in January 2023: "85 percent of the respondents said that they would support an Alevi candidate."

However, even if, in mid-March, Kılıçdaroğlu is ahead in the published polls by a significant margin, the race is still open. Erdoğan is too experienced a campaigner to abandon the race. And it has to be said that, as an Alevi backed by parties of political Islam and nationalists, Kılıçdaroğlu contrasts starkly with Erdoğan, a master at polarizing the electorate and galvanizing their sectarian and nationalist feelings. Islamists set the hotel in Sivas on fire in 1993, nationalists were responsible for several 20th-century massacres. Kılıçdaroğlu's election would send out a huge message of reconciliation: another Turkey is possible. Whether this Turkey will be more democratic and free, less corrupt and more transparent will remain to be seen. But Turkey would have that chance, at least.

¹ He also repeated this aspect during an interview with the author in 2011 for the German FAZ daily.

«Αρωμα γυναίκας»: Οι γυναίκες ως καθοριστικός παράγοντας στις επερχόμενες τουρκικές εκλογές

Συγγραφείς :
Ευάγγελος Αρεταίος

Απρίλιος 2023



WOMEN'S ISSUES HAVE EMERGED as one of the critical points in the Turkish elections coming up on May 14th, and the female vote as one of the decisive factors that will shape Turkey's political and social future.

While polls suggest that the percentage of female voters who will support the AKP has significantly decreased, the opposition also seems to have understood the importance of the female vote, and especially the support of housewives and young conservative women, who remain AKP strongholds.

Women at the heart of the pre-elections Alliances

Since the abrupt decision by the current Turkish government to withdraw Turkey from the Council of Europe's Istanbul Convention on violence against women in July 2021, women's issues have acquired a new impetus in Turkey, with female activism becoming more pronounced.

Women's issues, as well as the fragility of women's status in contemporary Turkey, seem to have reached a new peak during the current electoral campaign, mainly because of the radical and highly problematic positions on women held by the new members of the People's Alliance: the Islamist New Welfare Party (Yeni Refah Partisi, YRP) and the Islamist Free Cause Party (Hür Dava Partisi, HÜDA PAR).

Recently, a significant number of commentators have highlighted the dangers of these positions, as well as the importance of the stakes concerning women's rights and status in view of the upcoming elections.

T24's Gökçer Tahincioğlu argues that "the actions and opinions of the AKP-MHP-BBP alliance that abolished the Istanbul Convention are known. Now two more parties have been added to it. When you look at the party programs of the Yeniden Refah Party (YRP), which wants the law preventing violence (against women) to be abolished, and HÜDA PAR, which wants imam marriage to be legalized and adultery to be made a crime, you can see the developments that could await Turkey and women in particular"¹.

Indeed, the YRP's official political program includes positions about "the nature of women" that legitimately raise concerns for the future of the position of women in Turkey:

"A woman is not just an individual who brings children into the world and takes care of them at home. A woman is an individual who takes responsibility in every aspect of life, in accordance with her nature, so as to make the world a beautiful world in which her child and other children can live".

"Positive female role models will be highlighted in the media, artistic, cultural and social activities. Values such as morality, chastity, mercy, sacrifice, compassion, nobility and productivity will be promoted and strengthened among women through female role models"².

HÜDA PAR's program includes equally challenging positions, openly militating for the legitimacy of imam marriages, which were banned in 1926, and the criminalization of adultery.

"The religiously binding imam marriage, which is both established in society and fundamentally related to the beliefs of society, should be decriminalized and this form of marriage should be given official status.

It is an absolute fact that adultery is considered haram and an act of great immorality by the overwhelming majority in our society, and that it corrupts society, corrupts morals, causes the generation to mix, and disrupts the environment of peace and tranquility. Therefore, for the sake of society and the generation, adultery, which was

¹ <https://t24.com.tr/yazarlar/gokcer-tahincioglu-yuzlesme/kadinin-fitrati-ve-kadinlari-bekleyen-tehlike,39359>

² <https://yenidenrefahpartisi.org.tr/page/parti-programi/14>

decriminalized as a result of the impositions of the secular understanding, must be redefined as a crime. Because the prohibition of adultery is a human right: the security of one's generation must be protected³.

During the negotiations between these two parties and the People's Alliance, women's issues were high on the agenda and both the YRP and HÜDA PAR attempted to win concessions on these issues.

Notoriously, the YRP's Fatih Erbakan sought to persuade the People's Alliance that Turkey's withdrawal from the Istanbul Convention should be voted for by the Turkish Grand National Assembly and that Law No. 6284 on the Protection of the Family and Prevention of Violence against Women should be amended.

Both issues relate more to the YRP's sensibilities concerning homosexuality, but essentially they also impact on women's rights and status.

Law No. 6284, adopted by the Turkish Grand National Assembly on March 8, 2012 and published in the Official Gazette on March 20, 2012, contains provisions on the protection of women, children, family members and victims of unilateral stalking who have been--or are at risk of being--subjected to violence, and on the prevention of violence against them.

These requests were included in a more wide-ranging package of 30 YRP demands and, according to Fatih Erbakan's statement after his meeting with President and AKP Chairman Recep Tayyip Erdoğan, "We reached a compromise on the issues we sought"⁴.

However, like the withdrawal from the Istanbul Convention, the demand to amend Law 6284 sparked tensions within the AKP. While the vast majority of male AKP members remained silent, AKP Group Deputy Chairperson Özlem Zengin said: "It is an important issue for us, and 6284 is our red line."

Nevertheless, Özlem Zengin, speaking on the A Haber news channel following her "red line" statement, said she did not want to talk about the issue anymore and that she had been targeted and "received threatening messages". Zengin also said that she was "left alone and tired" and added, "I feel sad when I evaluate the situation our community is in"⁵.

Despite presidential spokesperson Ibrahim Kalin's statement that it is not possible to amend the law on the "protection of the family and prevention of violence against women", and that "there can never be any compromise on the prevention of violence against women", commentators, activists and opposition politicians remain highly skeptical about the People's Alliance and AKP positions on these issues.

As T24's Mehmet Y. Yilmaz wrote, one of the most important issues concerning Law 6284, and one on which Ibrahim Kalin seems to have left the door to negotiations open, is the issue of "permanent alimony" (spousal maintenance support)⁶.

Yilmaz argues that "permanent alimony" in the case of divorce seems dangerous to conservative men, because it provides financial security for women who do not want to submit to physical or verbal violence. They know that a woman who will be deprived of the protection provided by alimony may choose to remain silent and submit to violence. When she asks herself how she will provide for her children and whether she will be able to keep a roof over her head, she will be terrified and say "I'd better shut up and stay where I am!". This is why they keep asking for a discussion on alimony and seeking its abolition"⁷.

While the rights and status of women seem to be threatened by a strain of radical conservatism within the People's Alliance, the Nation's Alliance's presidential candidate, Kemal Kılıçdaroğlu, chose to address women's fears and expectations directly, indicating the critical importance both of what was at stake for women's rights and of the female vote in the upcoming elections.

3 <https://t24.com.tr/yazarlar/gokcer-tahincioglu-yuzlesme/kadinin-fitrati-ve-kadinlari-bekleyen-tehlike,39359>

4 <https://www.bbc.com/turkce/articles/cn03j6225exo>

5 <https://www.bbc.com/turkce/articles/cn03j6225exo>

6 <https://t24.com.tr/yazarlar/mehmet-y-yilmaz/akp-li-kadinlar-gozlerinizi-dort-acin,39358>

7 <https://t24.com.tr/yazarlar/mehmet-y-yilmaz/akp-li-kadinlar-gozlerinizi-dort-acin,39358>

In the video he shared with the message “When women stand shoulder to shoulder, no one can get through,”⁸ Kılıçdaroğlu said:

“These days, everywhere we go, women quietly come up to me. They ask questions about the election. They are very, very worried.

Headscarves, no headscarves, single women, married women, mothers... Believe me, it makes no difference. They all have the same concerns. They cannot understand how basic women’s rights can be voted on in an election. They are horrified that their rights are being offered to radical elements as an election carrot.

Women already have a huge burden on their backs. They are trying to take care of the children, the elderly, the sick, the household chores - everything. And most housewives have no security in this country (...).

Tonight I would like to address women: Turkey has exhausted you. I know that. Especially young conservative women. They bombarded you with propaganda: ‘If Mr. Kemal comes, you will lose everything you’ve won’. They did it for months, they did it for days. They constantly lied, slandered and defamed (...).

So, I would like to underline these truths: Mr. Kemal will never, ever allow everything you have won to be lost. Mr. Kemal will never, ever negotiate with the rights of women and children”.

Kemal Kılıçdaroğlu’s message is indicative of the importance of women’s issues and the female vote in the upcoming elections and highlights the especial significance of housewives and young conservative voters, in particular.

Women’s vote, housewives and changing trends

According to KONDA, housewives are one of the crucial groups that will decide the outcome of the elections (Interview conducted with KONDA by the author).

Turkey’s 15 million housewives (out of a total electorate of approximately 60 million) are Erdoğan’s strongest stronghold. This is because they are older relative to other groups of women, educated to a lower level, and more conservative. Around 30% of them remain undecided, but KONDA estimates that a very large majority of them will eventually vote for the AKP and Erdoğan.

Reaching these two groups has emerged as one of the major electoral challenges for the opposition, hence Kılıçdaroğlu’s message to both housewives and conservative young women.

According to a thorough survey on different voter profiles conducted by the Toplumsal Etki Araştırmaları Merkezi (TEAM) in 2020, housewives are indeed the largest socio-economic group within AKP voters, with 45.1% of Turkey’s housewives voting for the party in the 2018 elections. Of those, 88.2% would vote for the AKP again in 2020, which is the highest percentage of all the socio-economic groups represented within supporters of the AKP. However, the percentage of housewives who would vote for the AKP in 2020 had fallen slightly to 41.9%.⁹

Turning to the MHP, 9.3% of housewives voted for the party in 2018, while the percentage who would vote for the party again in 2020 had dropped to 8.9%.

Only 16.2% of housewives voted for the CHP in the 2018 elections, while only 17.7% of housewives would vote for the party in 2020.

⁸ <https://serbestiyet.com/featured/kilicdaroglu-kadinlara-seslendi-bay-kemal-asla-ama-asla-kazanimlarinizi-kaybetmenize-izin-vermez-123430/>
⁹ <http://www.teamarastirma.com/wp-content/uploads/2021/04/TEAM-Seçmen-Eğilimleri-Araştırmaları-2020.pdf>

Just 8% of housewives voted for the HDP in 2018, with percentage who would vote for the party again in 2020 increasing slightly to 8.2%.

Almost the same percentage of housewives (8.4%) voted for İYİ in 2018, with the percentage who would vote for the party again in 2020 dropping slightly to 8.1%.

The female vote is very important for both the AKP and CHP, since more women than men vote for both parties.

The AKP was the party with the highest rate of women voters by far in the 2018 elections with 36.8% (and 35.2% of the male vote). However, according to the TEAM survey, this rate had dropped to 33.8% in 2020.

The CHP received the vote of 21.2% of women (and 17.2% of men). In the 2020 poll, its share of the women's vote increased to 23.9%.

While 10.2% of men voted for the MHP in 2018, the party received only 8.5% of the female vote. This dropped to 8% in 2020.

Almost the same rates are recorded for the HDP, with 8.8% of women voting for the party in 2018 and 10.9% of men. Meral Aksener's İYİ received a slightly higher share of the female vote, at 8.7%, than the male vote, at 8.2%.

These figures indicate that both the AKP and the CHP have the capacity to appeal to women through their different narratives of women's role and identity in modern Turkey, while the other parties are more limited in their appeal to women voters.

In addition, as the 2020 TEAM survey indicates, keeping their women voters is emerging as a big challenge for the AKP, while the CHP seems to have the potential to attract women voters.

According to a Gezici Research survey conducted in July 2020, the percentage of women voters aged 50-64 who voted for the AKP fell from 53.8% in the 2018 elections to 45.5% in 2020¹⁰.

In the 2018 elections, 58% of housewives aged 18-75 voted for the AKP's Tayyip Erdoğan, but this rate had dropped to 48% by 2020.

According to the same survey, 54% of the women who voted for the AKP were dissatisfied with their lives.

This trend is confirmed by different and more recent surveys.

According to a survey conducted by Sosyo Politik Saha Araştırmaları Merkezi between 23 December 2022 and 2 January 2023¹¹, while 34% of women had voted for the AKP in 2018, the percentage of women who would do the same in January 2023 had dropped to 28.9%. Similarly, the CHP's female vote rate increased from 19% in 2018 to 24.1% who would do so again in January 2023.

The HDP's female vote rate increased from 9.6% in 2018 to 11.2% in 2023, the MHP's decreased from 5.1% to 4.2%, and İYİ's increased from 8.4% to 9.9%.

The rate of undecided voters is higher among women than men, at 9.6% compared to 7.3%, while 23.7% of women did not vote in the 2018 elections.

Another survey, by the Sosyal Demokrasi Vakfı (SODEV), published on April 3, 2023 and conducted in December 2022¹² captures the same trends:

¹⁰ <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/kadin-secmenler-akpden-kopuyor-5920046/>

¹¹ https://sahamerkezi.org/wp-content/uploads/2023/01/ocak_2023_turkiye_geneli_siyasal_gundem_ve_secmen_egilimi_arastirmasi.pdf

While 38.3% of women voted for the AKP and 27.8% for the CHP in the 2018 elections, the survey records a significant shift, with 30% of the women saying in December 2020 that they would vote for CHP and 26.6% for the AKP.

According to the report, the MHP recorded the largest loss of women's votes, with a 72.1% decline, while İYİ also recorded significant losses, shedding 53.2% of its female voters.

Women are unhappy, anxious and pessimistic

According to the same report, 60.3% of women in Turkey are unhappy. This rate is higher among women who vote for opposition parties: 86.8% of the women who vote for the HDP, and 74.1% of the women who vote for the CHP, say they are unhappy. The most unhappy women of all are middle class women, at 65.5%. Among different age groups, the unhappiness rate for young women between 18-24 is higher than for any other age group at 66.4%.

49.7% of women in Turkey do not work and this could be a major factor in their anxiety and financial uncertainty.

65.8% of women are pessimistic about the future. 92.1% of the women who voted for the HDP, 82.2% of the women who voted for the CHP, and 44% of the women who voted for the AKP are pessimistic about the future. The most hopeless women of all are young women aged 18-24: 72.5% of these young women have a pessimistic view of the future.

The rates of violence against women are high. In answer to the question "Have you ever experienced/heard of any cases of violence against women in your family or neighborhood?", 73% of women responded in the affirmative.

Of these, 69.7% of women who voted for the AKP in 2018, 74.4% of women who voted for the CHP, 76.3% of women who voted for the HDP, 84.8% of İYİ women voters and 72.1% of MHP women voters responded in the affirmative.

The most recent survey was conducted by Türkiye Raporu in early March 2023¹³. It records that 51.3% of women said their income did not meet their expenses, while the corresponding rate for men was 47.8%.

In addition, 48.9% of women described themselves as "anxious", 10.4% as "proud", 15.8% as "angry", and 24.9% as hopeful.

Conclusion: The female factor in the elections

As highlighted in the first section of this paper, women's issues are now at the very heart of the pre-election debates. The People's Alliance includes parties with frankly patriarchal and sexist positions concerning women and their role, while the Nation Alliance is trying to increase its appeal to women voters.

The AKP seems to be losing its traditional appeal to women voters, though housewives are still one of the party's strongholds. Despite its efforts, the opposition seems to be finding it very difficult to change these allegiances.

The efforts of both Alliances to attract women's vote is indicative not only of the importance of women as a distinct voter group in Turkey, but also of the fundamental differences in views and positions between the two major political opponents in the upcoming elections.

¹² https://sodev.org.tr/wp-content/uploads/2023/03/SODEV_Turkiyede_Toplumsal_Hayatta_ve_Is_Hayatinda_Kadin_Olmak_Arastirmasi-SON-1.pdf
¹³ <https://turkiyeraporu.com>

Μια Νέα Νέα Τουρκία; Τι θα Σήμαινε μια Νίκη της Αντιπολίτευσης για την Εξωτερική Πολιτική της Άγκυρας

Συγγραφείς :
Nicholas Danforth

Απρίλιος 2023



Introduction

It seems increasingly clear that if Turkey held a free and fair election next month, opposition candidate Kemal Kılıçdaroğlu would defeat President Erdoğan, bringing an end to his two-decade hold on power.¹ It is, unfortunately, too soon to tell how far Erdoğan will go in manipulating the election, or how effective his efforts will be. But if Kılıçdaroğlu and his six-party opposition alliance wins, the impact on Turkish foreign policy will be dramatic.

It is difficult to predict how any new political leader will behave once in office, all the more so one with little foreign policy background, representing a diverse political coalition at a time of intense domestic and international change. Indeed, speculation about how the opposition would steer Turkey's foreign relations has varied widely. Some observers envision a quick reversal of Erdoğan's anti-Western approach, while others warn that we might see a striking degree of continuity driven by the opposition's own anti-Western attitudes.² Perhaps unsurprisingly, a careful review of the opposition's record and rhetoric suggest something in between.

If Kılıçdaroğlu comes to power, his government will almost certainly make a sincere and successful effort to improve relations with Turkey's Western allies. At the same time, practical and ideological differences will just as certainly remain, while divisions within the ruling coalition may lead to some initial incoherence and uncertainty. In trying to balance competing views and priorities, the new government will be aided by a flush of goodwill from the United States and Europe, as well as the return of a more professional and institutionalized diplomatic corps. As a result, Ankara will likely continue to pursue a more independent foreign policy, but do so more constructively, with less of the needless antagonism that has marked relations with the West over the past decade. Bilateral problems will not disappear, and mutual frustrations will continue to surface, but they will be managed more effectively. Ultimately, a democratic Turkey that calibrates its foreign policy to the interests of its citizens rather than the interests of one man will be a stronger and more reliable actor on the global stage.

Parsing the Opposition Platform

When Turkey's opposition coalition published a lengthy political program covering its domestic and foreign policy vision, the country's pro-government press was quick with its criticism. In an article titled "Turkish opposition's foreign policy: Irrelevant," Sabah columnist and SETA general coordinator Burhanettin Duran declared the Turkish opposition's foreign policy to be irrelevant. Erdoğan, he wrote, succeeds by "interpreting international changes accurately, making timely moves and winning elections."³ The opposition, in contrast, displayed a dangerous romanticism about the ability to restore ties with the West within the framework of a vanished liberal order.

And yet, while Erdoğan loyalists have been eager to paint the opposition's foreign policy pronouncements as both naïve and pro-Western, Western analysts have been more inclined to criticize them for being contradictory, confusing, or simply "gobbledygook."⁴ After reviewing the opposition's Memorandum of Understanding on Common Policies, a more charitable assessment might be that it reads like any party platform designed to forge consensus among diverse constituencies. The style of pairing unobjectionable but irreconcilable clichés will be familiar to anyone who has heard American politicians announce that they will be "principled but pragmatic" or perhaps "pragmatic but principled."

¹ <https://www.reuters.com/world/middle-east/polls-show-Erdoğan-lags-opposition-by-more-than-10-points-ahead-may-vote-2023-03-13/>
<https://ip-quarterly.com/en/Erdoğan-brink>

² For two thoughtful assessments that strike a balance between these competing claims, see: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/07/turkish-opposition-seeks-challenge-Erdoğan-his-own-game> and

<https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-post-Erdoğan-vision-of-turkish-opposition-opportunities-and-limitations>. ³ Elaborating on this point, he noted that: "Obviously, it takes a lot of skill to strike that golden balance." <https://www.setav.org/en/turkish-oppositions-foreign-policy-irrelevant/>

⁴ https://twitter.com/Nick_Ashdown/status/1636422476556058628?s=20

In this spirit, the general tenor of the proposals in the Memorandum is that Turkey will peacefully resolve all of its bilateral disputes, but without compromising on any of the issues that created these disputes in the first place.⁵ For example, vis-a-vis Turkey's maritime disagreements with Greece, the opposition believes:

The Aegean Sea should be seen as an area of peace, cooperation, and good neighborliness. We will work to achieve this goal and will not allow any development that may harm our areas of sovereignty in the Aegean Sea.

More broadly, the opposition intends to:

Solve all unsolved problems between Turkey and Greece through diplomacy, dialog and results-oriented negotiations in a manner consistent with international law and justice and without compromising Turkey's national interests.

Likewise, amidst renewed threats of violence between Azerbaijan and Armenia, the Memorandum announces that:

We will further strengthen our brotherly ties with Azerbaijan on the basis of mutual security.

We will decisively pursue steps aimed at solving problems between Turkey and Armenia.

We will contribute to transforming the ceasefire between Azerbaijan and Armenia into a lasting peace.

Indeed, the opposition's have-our-cake-and-eat-it-too framing is replicated on the most significant security issues facing Ankara. On managing relations with the US and Russia, for example, the platform seeks to simultaneously reflect the current government's longstanding push to rebalance relations away from a perceived dependence on NATO, while also implying that the opposition would re-balance this effort in a more pro-NATO way. In this vein, it provides two bullet points in rapid succession:

We will establish relations with the United States of America on an institutional basis with an understanding that both parties are equal and advance the alliance relationship based on mutual trust.

We will maintain relations with the Russian Federation with an understanding that both parties are equal and strengthened by balanced and constructive dialog at the institutional level.

With reference to Turkey's fight against the PKK, the opposition has also staked out an approach that seeks to replicate the tough-on-terrorism stance of the current government (and, of course, all its predecessors), but combine it with a commitment to democratic values and addressing social causes. Thus, immediately after stating that "we will pursue the struggle against terrorism and all terror organizations unyieldingly with all elements of our strength," the platform states:

We will pursue the struggle against terrorism with an approach grounded in all the appropriate data from the fields of psychology, sociology, criminology and victimology, and with an understanding which prioritizes eradicating the root causes of terror, following rational methods and employing socio-economic measures while taking maximum care to balance freedom and security with operating legally in a manner appropriate for a state governed by the rule of law.

⁵ A partial English translation of the program has been published. Where possible, the translated document is quoted. For items that do not appear in this document, the author's translation is provided.
<https://en.chp.org.tr/haberler/memorandum-of-understanding-on-common-policies-january-30-2023>
<https://chp.org.tr/yayin/ortak-politikalar-mutabakat-metni/Open>

How the opposition resolves these contradictions, were they to win, would reflect the way the internal politics of the coalition played out, along with the resulting staffing choices. It is uncertain how the proposed 6-party structure, with five plus 2 vice-presidents, would work in the foreign policy realm, and how the horse-trading over more pressing domestic issues might influence key decisions. Widespread popular anti-Americanism would undoubtedly constrain the opposition's choices, all the more so if their political mandate, cohesion and parliamentary majority proved weak.⁶ Even in places like Libya and Idlib, where the opposition has criticized Turkish military deployments, the optics of withdrawing forces with no corresponding diplomatic gains could subject the government to heavy criticism. Some moves, like warehousing Turkey's S-400s, could be done relatively quietly. Others, like actually reaching a negotiated settlement with Greece over Exclusive Economic Zones, would likely face more public criticism than the new government was willing to risk.

Policy will also be shaped by the opposition's personnel decisions at the Ministry of Foreign Affairs. They have promised to "reinstate the role and duty" of the MFA and emphasize merit over political preference in future hiring decisions. Assuming the CHP took the lead in filling top positions, they could draw on an experienced and talented cadre of senior diplomats affiliated with the party. The opposition would also likely draw on others who served under Davutoğlu and Abdullah Gül, as well as many younger diplomats who would continue to serve. Together, this would facilitate the creation of a more professional institution that could help reconcile and implement the conflicting aspects of the opposition's policy as effectively as possible.

Clarity in Contradiction

Ironically, what emerges from the many contradictions in the opposition's program is a relatively clear expression of how they hope to confront the challenges facing their country. That is to say, they have no intention of abandoning Turkey's long-standing national security priorities, or the AKP's more recent push for a more prominent and independent role on the world stage. However, they do intend to place a greater emphasis on diplomacy and cooperation with democratic partners in their attempts to pursue these goals.

In this context, it is also noteworthy that members of the opposition alliance have been consistently positive in their descriptions of the first decade of the AKP's foreign policy. During this period, the AKP sought to play a more active role in the world and Turkey's neighborhood, but sought to do so in concert with Washington, Europe and their partners in the Middle East. Writing for the Carnegie Endowment, Sinan Ülgen and Alper Coşkun cited CHP Deputy Chair and chief foreign policy advisor Ünal Çeviköz as saying that he believed the "turning point" for the AKP's foreign policy was Erdoğan's famous "one minute" moment at Davos.⁷ Then, following the Arab Spring, "Ankara totally reoriented its foreign policy principles by backing Muslim Brotherhood-linked political movements in the region in a radical departure from the established tenets of Turkey's republican-era foreign policy." Thus, it had begun to "take sides" and follow an "ideology-driven" and "sectarian" policy. Similarly, they quote İYİ Party Deputy Chair Ahmet Erozan as saying that, with the Arab Spring, "Turkish foreign policy has departed from its decades-long practice of noninterference." In his view, this was exemplified in Syria, "where Turkey not only championed regime change in a neighboring country but also got involved in organizing and supporting the political and military opposition to Damascus." Against this backdrop, Çeviköz articulated what a better approach would look like in words not dissimilar from those popular in the 2000s: "[G]iven Turkey's geography, which is the epicenter of many conflicts old and new, Ankara should be in a position to reach out to all the relevant parties to a dispute."

Just as it was during the 2000s, the devil, moving forward, will be in the details. To date, however, the details which opposition members have discussed are consistent with a concerted effort to mend Turkey's frayed ties with its Western partners.

⁶ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/mepo.12674>

⁷ Unsurprisingly, the representative from Davutoğlu's Gelecek party was also enthusiastic in their assessment of Turkish foreign policy during this period, without necessarily offering any criticism of the shift that occurred during the Arab Spring.

<https://carnegieendowment.org/2022/11/14/political-change-and-turkey-s-foreign-policy-pub-88387>

On NATO, Çeviköz has explicitly stated that the opposition would not block the accession of Finland and Sweden, adding: “If you carry your bilateral problems into a multilateral organization, such as NATO, then you are creating a kind of polarization with all the other NATO members with your country.”⁸ Likewise, opposition members have criticized Erdoğan’s decision to purchase Russian S-400 missiles on national security grounds. While they have not said how, specifically, they would address the issue posed by the existing missiles, this, coupled with the platform’s promise to return to the F-35 program, suggests a much more flexible approach. Similarly, Çeviköz has also criticized the “asymmetric” relationship between Turkey and Russia, noting that in future dealings with Moscow: “We will simply emphasize the fact that Turkey is a member of NATO, and in our discussions with Russia, we will certainly look for a relationship among equals, but we will also remind Russia that Turkey is a member of NATO.”⁹

On a number of other foreign policy issues, the opposition has also staked out policies that suggest the possibility of greater alignment, or at least less friction, with Western partners. On China, for example, representatives from the CHP and Gelecek party have emphasized that they would be more critical of the persecution of the country’s Uyghur population, and that this was a potential area of cooperation between Washington and Ankara.¹⁰ In regard to Cyprus, the opposition platform calls for a solution “ensuring the sovereign political equality of the two communities.” This, of course, is easier said than done, but it nonetheless represents an important departure from Erdoğan’s rhetoric regarding a two-state solution on the island (particularly when coupled with opposition criticism of the government’s interference in Turkish Cypriot politics).

The opposition’s emphasis on a “non-ideological” foreign policy will undoubtedly come as a relief to Washington’s partners and allies in the Middle East. CHP representatives in particular have been clear that this means abandoning support for Hamas and the Muslim Brotherhood and improving ties with countries like Israel and Egypt. Erdoğan has also sought rapprochement with both of these countries over the past two years, though these efforts have been dogged by deeply entrenched suspicions and complicated by the fact that Hamas and Muslim Brotherhood members remain active in Turkey.¹¹ While the CHP has made it clear that it would continue to champion the rights of the Palestinian people, they have also argued that Ankara would be best placed to do so if it could also engage with Israel from a position of trust.¹² This, too, will be easier said than done, but it is an approach that will certainly earn Turkey goodwill in Israel.

The Syrian Challenge

The area in which the opposition has been most consistent in its policy prescriptions, and will almost certainly face the greatest challenges following through on them, are the interlocked issues of Syrian refugees and relations with the Assad regime. The CHP has consistently promoted rapprochement with Assad and has indeed sent several delegations of its own to Damascus over the years. In the face of growing anger directed at Syrian refugees in Turkey, the party has argued that only through rapprochement with the Syrian regime can Turkey facilitate the widespread, voluntary repatriation of Syrians. Tellingly, Erdoğan himself has come to co-opt this approach: many analysts suggest that his recent push to improve relations with Assad is aimed at convincing voters that this will help bring about the return of Syrian refugees.¹³

In its platform, the opposition has offered a clear but unrealistic vision of how they expect this process to occur. In a final section on “Migration and Refugee Policy”, they say they will “ensure the return of Syrians under temporary protection to their country in the shortest time possible in a manner consistent with domestic and international law.” To do this, they will “work closely with international organizations and the Syrian administration,” while also seeking opportunities for Turkish businesses to participate in Syria’s reconstruction. To bring peace to Syria and facilitate the return of refugees, the opposition promises to “increase contacts with all countries and stakeholders, begin both bilateral and multilateral diplomacy, and support efforts aimed at finding a political solution in accordance with

8 <https://www.politico.eu/article/turkey-anti-recep-tayyip-erdogan-opposition-reset-eu-nato/>

9 Ibid

10 <https://carnegieendowment.org/2022/11/14/political-change-and-turkey-s-foreign-policy-pub-88387>

11 <https://www.eliamep.gr/en/publication/%CE%BD%CE%AD%CE%B5%CF%82-%CE%B4%CF%85%CE%BD%CE%B1%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CF%80%CE%B1%CE%BB%CE%B1%CE%B9%CE%AC-%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B2%CE%BB%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85/>

12 <https://carnegieendowment.org/2022/11/14/political-change-and-turkey-s-foreign-policy-pub-88387>

13 <https://arabcenterdc.org/resource/how-realistic-is-an-erdogan-assad-rapprochement/>

UN Resolution 2254.” Finally, to ensure that returning refugees are “secure in their lives and property” and “have their full rights recognized,” they will “support the creation of the necessary monitoring, verification and inspection mechanisms” in cooperation with the UN High Council on Refugees and other international organizations.

Needless to say, for anyone who has paid attention to Assad’s behavior over the past decade, the possibility that he would welcome refugees back in significant numbers, far less recognize their rights or provide a safe and secure home for them, is difficult to countenance. Instead, the regime remains resolute in seeking to regain control of its entire territory, and has thus far predicated rapprochement on Ankara withdrawing its forces from the country. Moreover, were Turkey to actually leave Idlib and Afrin, it would potentially face an even larger influx of refugees. At best, the opposition would be left negotiating with the regime to maintain a veneer of autonomy in the regions it was withdrawing from in order to mitigate this new refugee flow. It would also almost certainly seek to forcibly seal its southern border to prevent any further refugees from crossing into Turkey. Perhaps, over time, a small number of refugees could be persuaded, or pressured, to return once Assad had consolidated his control, but this would fall far short of the opposition’s campaign promises.

In addition to working with the Syrian regime, the opposition has promised to review Ankara’s 2016 refugee deal with the EU, declaring that it “will not allow Turkey to be treated as a ‘buffer country.’” Moving forward, European countries could well prove happy to work with Ankara in ensuring that refugees were stopped even farther from their own borders and supporting Ankara in trying to secure repatriation agreements for new arrivals. These efforts would have minimal impact on the current refugee population and might well be at odds with the promise to operate in a matter consistent with international law. But they could nonetheless succeed in transforming xenophobia into an issue which united Turkey and Europe rather than dividing them.

Conclusion

Many Western officials may well be resigned to another decade of Erdoğan, and a handful may even believe that, if nothing else, he represents the devil they know. Still, were the opposition to emerge victorious, they would greet the news with an outpouring of enthusiasm and welcome the opportunity to reset relations with Turkey. In this context, both sides would do well to act quickly in areas that could create mutual benefits, while bracketing issues on which disagreement is likely to continue. Signing off on Sweden’s NATO membership, resolving the S-400 impasse, and approving future arms sales would be obvious first steps for Ankara and Washington. Brussels, in turn, could work with Ankara to implement the provision of the refugee deal that offers Turkish citizens visa-free travel as soon as Ankara amends its anti-terror laws. Turkey’s Western partners should also offer a new opposition government additional assistance in supporting and integrating the large refugee population that is almost certain to remain in the country. More broadly, when tensions occur, as they inevitably will, Ankara’s allies should remember that, in the long run, a democratic Turkey will always be a more influential and ideologically aligned partner than the alternative.

10 <https://carnegieendowment.org/2022/11/14/political-change-and-turkey-s-foreign-policy-pub-88387>

11 <https://www.eliamep.gr/en/publication/%CE%BD%CE%AD%CE%B5%CF%82-%CE%B4%CF%85%CE%BD%CE%B1%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CF%80%CE%B1%CE%BB%CE%B1%CE%B9%CE%AC-%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B2%CE%BB%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85/>

12 <https://carnegieendowment.org/2022/11/14/political-change-and-turkey-s-foreign-policy-pub-88387>

13 <https://arabcenterdc.org/resource/how-realistic-is-an-erdogan-assad-rapprochement/>

Αυταρχικός κρατισμός έναντι εκδημοκρατισμού: Το νέο πλαίσιο κατανόησης του πολιτικού ανταγωνισμού στη Τουρκία ενόψει των εκλογών και μετά

Συγγραφείς :
Ευάγγελος Αρεταίος

Μάιος 2023



THE WIDE DIVERGENCES ON NATIONALISM and democracy between the AKP and the opposition parties give a different pulse to Turkey's upcoming elections, thus highlighting that the electoral contest is now between supporters of autocratization on the one hand and supporters of democratization on the other.

This axis of confrontation has entirely replaced the traditional axis of "Kemalism" versus "Islamism" (and/or "the centre" versus "the periphery"), which is now obsolete both politically, as exemplified by the composition of the National Alliance, in which secularist, "Islamist" and "post-Islamist" parties have come together, and sociologically, with de facto secularization now a key sociological and anthropological dynamic in Turkish society¹.

An ominously new Opposition

Although this new framework in which autocratization is opposed to democratization does not necessarily mean the Turkish opposition will succeed in putting the country on a democratization track, this new antagonism, which has been documented both qualitatively and quantitatively, is indicative of the current atmosphere in Turkey, but also and mainly of the expectations of the majority in society and the dynamics favoring change within the opposition parties.

The political and social zeitgeist seems to have changed fundamentally in Turkey, and to both demand and expect democracy

As Gonul Tol argues²:

Erdoğan's authoritarian bargain has collapsed. Turkey's opposition promises a new contract with society — one that restores parliamentary democracy, pursues a peaceful, pro-western foreign policy and promotes shared prosperity.

Asserting that "in a way, the Turkish opposition is a huge success", Murat Somer³ emphasizes the fact that,

Parties that never came together before, because of ideological and historical reasons, they have now come together and sat around the same table. And they have actually signed agreements on what they want to do. Most importantly, switching to a strengthened parliamentarian system. They have basically agreed on a model of democratic transition.

Diversity and change are the main characteristics of the opposition forces, de facto orienting them towards a significant propensity to inclusive democracy. This inclusivity is manifested in the presence within the Nation Alliance of Kemal Kılıçdaroğlu himself, an Alevi, which is not an identity most of Turkey's Sunni majority would recognize without reluctance

He leads the Republican People's Party (CHP), Turkey's so-called "Kemalist dinosaur" by critics, but a party that has realized it will have to adapt to survive.

Moreover, academics have been debating the concept and dynamics of "post-Kemalism" for years,⁴ making the very idea of a "Kemalist dinosaur" somewhat obsolete in itself.

Actually, the CHP has proved remarkably flexible, opening a window to the Kurds, strengthening the liberal leftists within its ranks, and trying to distance itself from its inherent dynamics of nationalism and authoritarianism⁵.

1 [https://greeknewsagenda.gr/interviews/reading-greece/7012-\"turkey-the-train-of-the-great-modernisation\"-interview-with-george-angeletopoulos-and-evangelos-aretaios-on-hybrid-identities-and-subverting-the-clichés](https://greeknewsagenda.gr/interviews/reading-greece/7012-\)

2 <https://www.ft.com/content/fd31eff7-b5e2-4424-82ed-215a93837c27>

3 <https://revdem.ceu.edu/2022/07/11/in-a-way-the-turkish-opposition-is-a-huge-success-murat-somer/>

4 Aytürk, İlker, and Berk Esen, eds. *Post-Post-Kemalizm Türkiye Çalışmalarında Yeni Arayışlar*. (Istanbul: İletişim Yayınları, 2022).

5 <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/05/Policy-paper-71-Areteos-and-Angeletopoulos.pdf>

As Angeletopoulos and Areteos argue⁶:

“The CHP is trying to implement a deep re-positioning (yeni rota), following the dominant internal current flows along a social democratic riverbed, and becoming much more pragmatic and closer to society’s needs and realities”.

Meral Aksener of the Good Party (İYİ), an offshoot of Devlet Bahçeli’s ultra-nationalist Nationalist Action Party (MHP), is trying to orient her party towards the centre-right, while for İYİ, nationalism constitutes the field of the main transitional cleavage—since the party could be considered as a splinter from MHP—and its leadership aspires to shape the concept in a more inclusive form⁷. The inner struggle within the party is far from being over, and its ultra-nationalists are still a major obstacle both to moving the party more to the centre-right and—mainly—to achieving any understanding with the Kurds. However, the process of change is undoubtedly significant.

Temel Karamollahoglu is the leader of the conservative Islamist party of felicity (Saadet). He was the mayor of Sivas when the “Sivas massacre” took place in 1993, with a mob of radical Sunni Islamists burning 37 Alevi intellectuals alive.

DEVA’s Ali Babacan is Erdoğan’s former economic czar and leads a party analysts describe as “post-Islamic”⁸ (i.e., a hybrid between Islamism and liberalism).

Ahmet Davutoglu, a former Turkish foreign policy guru under Erdoğan and a former prime minister, leads Gelecek, a neo-Islamist party (i.e. an attempt to combine Islamism with modernity, along the lines of the AKP of old).

Gultekin Uysal leads the Democrat Party (DP), a party of conservative liberalism and a remnant of the Turkish centre-right.

Despite, or maybe thanks to, the ideological and historical diversity of its six parties, the Nation Alliance produced a detailed Roadmap of the Transition Process to a Strengthened Parliamentary System⁹ along, still more importantly, with a Memorandum of Understanding on Common Policies¹⁰.

Seren Selvin Korkmaz argues¹¹ that these documents:

suggest that if the opposition were to win, one important consequence would be re-institutionalization, or returning power to policymaking and administrative institutions and ending the current system of personalized politics. This would herald significant political reform, particularly in the vital areas of strengthening the rule of law, stabilizing the economy, and increasing reliability in foreign policy.

Parallel to the Nation Alliance and its internal dynamics and struggles, the pro-Kurdish People’s Democracy Party (HDP), which is now under the Green Left Party (YSP), is part of the Labour and Freedom Alliance, which includes alongside YSP the Workers Party of Turkey (TIP), the Labour Party (EMEP), the Labour Movement Party (EHP), the Social Freedom Party (TOP), and the Federation of Socialist Assemblies (SMF).

Political and deep sociological change in Kurdish society has obliged the HDP/YSP to adopt a more realistic leftist and progressive stance and ideology¹², thus making the Kurds potential kingmakers in the upcoming elections, but mainly after them, within the Turkish parliament¹³.

5 <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/05/Policy-paper-71-Areteos-and-Angeletopoulos.pdf>

6 <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/05/Policy-paper-71-Areteos-and-Angeletopoulos.pdf>

7 <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/05/Policy-paper-71-Areteos-and-Angeletopoulos.pdf>

8 <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2021/05/Policy-paper-71-Areteos-and-Angeletopoulos.pdf>

9 <https://businesssturkeytoday.com/election-in-turkey-opposition-announces-roadmap-of-transition-to-strengthened-parliamentary-system.html>

10 <https://en.chp.org.tr/haberler/memorandum-of-understanding-on-common-policies-january-30-2023>

11 <https://www.gmfus.org/news/turkeys-visionary-opposition-proposal-new-government-and-policymaking-structures>

12 <https://www.eliamep.gr/en/publication/οι-κούρδοι-της-τουρκίας-καθοριστικός/>

13 <https://www.eliamep.gr/en/publication/οι-κούρδοι-της-τουρκίας-καθοριστικός/>

Reis vs Bay Kemal

The fundamentally different perceptions, values and narratives of the People Alliance and the Nation Alliance are highlighted by the contrasting styles which Tayyip Erdoğan (Reis, 'the chief', for his followers) and Kemal Kılıçdaroğlu (Bay Kemal for his supporters¹⁴) have adopted during the election campaign.

As Erdoğan promises free gas, advertises the "Anadolu" warship and provides loans at low interest rates in an attempt to keep the narrative of a great "New Turkey" alive as the pro- government media systematically fuels polarization, Kılıçdaroğlu pursues his own electoral strategy aimed at mitigating the polarization based on the opposition's central narrative of democratization and the elimination of divisions in society.

Kemal Kılıçdaroğlu's declaration that he is an Alevi in a video message to young people¹⁵ marks a historic turning point in Turkey's modern history.

Evren Balta commented that Kılıçdaroğlu's "Ben Aleviyim" [I am Alevi] video "has almost 70 million views and counting. Regardless of the outcome of this election, this video will remain a video symbol of Turkish politics for years to come. Even if when it changes nothing, it changes everything"¹⁶

Some analysts have drawn parallels between the upcoming elections in Turkey and the US elections in 2009, when Barack Obama was first elected President.

Omer Terzi argues¹⁷ that:

"Kılıçdaroğlu's victory will be the greatest gift he leaves the political history of the country, to young people, to society and to the future (...) we will stop judging each other based on our national identity, religious beliefs and appearance and talk about building a democracy that will lead us to the future."

In contrast with Kılıçdaroğlu's language, Vahap Coskun argues¹⁸ that:

"Erdoğan's language today is reminiscent of his language before the June 7 elections (2015). But that campaign did not bring Erdoğan success. For the first time, he lost the opportunity to rule alone. (...) This aggressive, exclusionary campaign is highly likely to create a negative picture of Erdoğan. He ran a similar campaign before June 7 (2015) and before the 2019 local elections, but failed to achieve what he expected in both."

The deep partisan cleavage centred on nationalism and democracy

This new frame of political competition between supporters of autocratization and supporters of democratization has deep roots in society, and the rift between the two is recorded around two main axes: nationalism and democracy.

Essentially, the political parties of the opposition reflect this rift and are constantly trying to adapt to the overall expectations of their potential supporters in terms of democracy, the rule of law and social peace; expectations they hope eventually to deliver.

¹⁴ It started as an ironic comment by Tayyip Erdogan against Kemal Kilicdaroglu showing his Kemalist disconnect from the people that Kilicdaroglu turned it into a positive slogan.

¹⁵ <https://t.co/C9Pd1ZaKoN>

¹⁶ <https://twitter.com/evreki/status/1649097355755651073?s=46&t=nG2xWAnUzkMcxHmlCXFyTA>

¹⁷ <https://www.politikyol.com/kemal-kilicdaroglu-ve-barack-obama/>

¹⁸ <https://serbestiyet.com/secim2023/secim-2023-vahap-coskun-erdogan-bugunku-dilinin-benzerini-kullandigi-7-haziran-secimlerinde-bekledigini-bulamamisti-126424/>

In the recent period, surveys and analyses have clearly documented the fact that AKP and MHP voters hold far more hard-line nationalist and less democratic attitudes than supporters of the opposition parties, whose voters are characterized by moderation and democratic reflexes.

According to the results of ELIAMEP's Research Programme on the Bilateral Relations between Greece and Turkey¹⁹:

“The highest levels of nationalism are recorded in the ruling alliance of the AKP and the MHP. The government alliance is followed, albeit at notable lower levels, by the CHP and the IYI, while the levels of nationalism of the DEVA and Gelecek are a little lower, and of the HDP particularly low”.

The report also notes that, “looking at the criterion of reconciliation with respect to party preference, a clear difference was captured between the supporters of the government alliance and supporters of the CHP-IYI alliance, with the supporters of the government coalition less oriented towards reconciliation than the supporters of the CHP and the IYI. DEVA and Gelecek supporters are oriented still more towards reconciliation, with HDP supporters being most in favour”.

A survey by Evren Balta and Hatem Ete for the Ankara Enstitüsü²⁰ records the same trends, with AKP and MHP voters clearly more nationalistic than voters for the opposition parties.

Remarkably, IYI voters are clearly less nationalistic than those who support the MHP, which is where most of them came from originally, but slightly more nationalistic than the supporters of the CHP.

As far as nationalism is concerned, Balta and Ete argue that the concept of nationalism in Turkey has evolved a considerable distance away from classical Turkish nationalism:

“Nationalism in Turkey is now expressed much less in ethnic terms and more in terms of constitutional and emotional belonging, such as citizenship, love of country, love of city and loyalty to institutions and rules”.

These trends could eventually bring the concept closer to an expression of constitutional patriotism; this is indicative of the profundity of the changes within the CHP and the IYI, when it comes to elaborating and representing a new perception of nationalism.

Also of especial interest is the survey's finding that government supporters have less democratic reflexes than those of the opposition, reinforcing the view that the opposition and its electoral base are looking ahead to a democratisation of the country.

According to Balta and Ete's survey, for example, while 67.3% of AKP and 80% of MHP voters would agree to the “banning of political parties if necessary”, only 24.5% of CHP and 34.7% of IYI supporters would be in agreement with such a move.

Similarly, while 86.4% of CHP and 77.6% of IYI supporters agree with the statement “democracy is respect for the rights of minorities and the opposition”, that proportion falls to 66.7% for AKP supporters.

In addition, while 32.4% of AKP supporters accept that the legal order could be transcended in order to overcome the country's problems, only 13.5% of CHP and 7.9% of IYI supporters agree with this.

¹⁹ <https://www.eliamep.gr/en/publication/εθνικισμός-εχθρότητα-και-συμφιλίωση/>
²⁰ <https://ankaraenstitusu.org/turkiyede-toplum-siyaset-devlet-iliskisine-bakmak/>

Also of note and indicative of the major changes that have taken place in the Opposition is the difference between the AKP and the opposition in terms of the perception that the security of the state takes precedence over the rights of its citizens. Here, while 67.2% of AKP voters agree with this statist and authoritarian perception, strikingly even supporters of the nationalist MHP manifest less support for this concept, at 66.1%. In contrast, only 26.2% of CHP and 25.7% of IYI supporters share this perception.

Conclusion

Despite criticism from both within Turkey and abroad that the Turkish Opposition is failing to rise to the occasion and put in place the right strategies to win the elections, it seems that the opposition parties and leaders have actually taken historical steps in the Turkish context to come together and produce a common vision.

Still more importantly, the dynamic that has brought such a diverse group of parties together is not restricted to the common denominator that “Erdoğan has to leave”, but also stems from a profound social need for change and democratization, as recorded in the rifts between government and opposition supporters over nationalism and democracy.

In this sense, the Turkish opposition is both the vehicle and the mouthpiece for the deeper social transformations while are simultaneously shaping it.

The upcoming elections have therefore emerged as a turning point in Turkey’s modern history; a point at which the antagonism between autocratization and democratization will decide the country’s future.

“Οι νέοι ενός Έθνους είναι οι θεματοφύλακες των επόμενων γενεών” Πώς οι νεότερες γενιές μπορούν να διαμορφώσουν την Τουρκία μέσω των επερχόμενων τουρκικών εκλογών

Συγγραφείς :
Ευάγγελος Αρεταίος

Μάιος 2023



WITH ABOUT 6 MILLION FIRST TIME VOTERS and around 50% of the 62 million voters born after 1981, the young have emerged as a crucial factor in the elections upcoming on 14 May 2023.

Youth, together with the Kurds, the undecided and women, will be a key factor in the next elections and, more broadly, in the political and social dynamics of Turkey in the years ahead.

According to various polls conducted in view of the elections, the key trends among the younger generations are the high percentage who remain undecided and a higher proportion supporting the than the current government.

Profound disappointment with the political system and anxiety stemming from the economy and its high rates of young unemployment are two salient characteristics of Turkish youth today, along with the emergence of hybrid identities around an axis of de facto secularization and a general culture of nationalism.

According to a survey conducted by TEAM¹, “generations Y and Z have a critical and weighted share of voters that can influence the upcoming elections”. According to TurkStat projections, 7.2 million new voters born in 2000–2005 will vote in the 2023 elections. Add the approximately 6 million voters born in 1997–2000 who have had the right to vote since the 2018 elections, and some 13 million members of Generation Z will have the right to vote in the 2023 elections. Given that millennials will constitute 19.7 million of the electorate in 2023, a full half of the 64.1 million voter pool will be young people.

AKP, CHP and the youth vote

All the political parties are competing for the youth vote, but the main confrontation in this respect is between the AKP and CHP.

Until the 2015 elections, young people were more inclined to vote for the AKP, whose appeal for younger generations resided mainly in the flourishing economy, the narrative of a “New Turkey”, and the liberalization the AKP had introduced vis-a-vis the headscarf issue.

However, as Ayça Alemdaroğlu argues²:

One of the most significant obstacles to the AKP fully realizing its hegemonic objectives in Turkey is the widespread disaffection of Turkish youth with the AKP (...) Many young people, moreover, are not only less inclined to vote for the AKP in comparison to their parents, they are actively critical of its policies.

A recent major survey on Turkish youth sponsored by Konrad Adenauer Foundation³ revealed the young generations to be not at all satisfied with the current government and the way Turkey is run. A total of 62.5% of the respondents responded “I am not satisfied at all; Turkey is governed poorly”, with only 5.9% stating they were satisfied and 25.8% stating that Turkey was governed moderately well; neither well nor poorly.

According to a survey conducted by TEAM⁴ in 2020, the AKP had suffered significant losses among young voters (up to 29 years old), while the CHP had begun to increase its appeal to this same group.

While the AKP’s share of young voters in the 2018 elections stood at 30.4%, TEAM’s 2020 survey found the party to have lost 19.2% of these young voters and gained only 10.3% new young voters.

1 <http://www.teamarastirma.com/wp-content/uploads/2021/07/Gençlerin-Siyaset-Algısı-ve-Siyasetten-Beklentileri.TEAM-2021.pdf>

2 <https://merip.org/2018/12/the-akps-problem-with-youth/>

3 https://www.kas.de/documents/283907/16886777/Turkish+Youth+2021_KAS.pdf/e430a8e7-a1e1-6b55-4a74-e77c4b2a8652?version=1.3&t=1655118037331

4 <http://www.teamarastirma.com/wp-content/uploads/2021/04/TEAM-Seçmen-Eğilimleri-Araştırmaları-2020.pdf>

Contrasting with this trend, the CHP was found to have lost 11.2% of the young voters who voted for it in the 2018 elections (out of a total of 17.8%), but to have gained 37.1% of the youth vote by 2020.

This trend, with the AKP losing and the CHP gaining young voters has continued, while, according to KONDA (interview of the author with KONDA), young people emerge as a key block of votes for the opposition.

According to KONDA's latest data, the youth vote favours the CHP slightly over the AKP, but when support for the other parties and the HDP/YSP is taken into account, the youth vote is clearly going to favour the opposition. Kılıçdaroğlu also seems to be developing significant momentum among young people.

Around 25% of young people remain undecided, but this rate is expected to drop to single digits in the days ahead.

According to KONDA, the most important group within young voters are the 6 million who will be voting for the first time. These first-time voters are clearly in favour of the opposition; 35–40% of this group remain undecided, but this proportion is also expected to decrease significantly.

Change and bewilderment among Turkish youth

The main reason behind these opposing trends and the gradual consolidation of young voters around the opposition is that “young people want change”, to quote Mehmet Ali Kulat, Chairman of the MAK Consultancy⁵.

According to MAK's data, as of March 2023, 70% of young people aged 18–29 support the opposition.

According to Murat Gezici, the head of the Gezici polling firm, young voters are generally angry with the government but are not committed to a particular ideology and do not fully trust the opposition. In all, 80% of Generation Z voters aged 18–25 will not vote for the AKP⁶.

Gezici's data show that Generation Z voters aged 18–25 are strongly opposed to crackdowns on lifestyles, freedom of expression and the media.

Youth specialist Nevzat Tasci argues that⁷:

A significant portion of young voters, i.e. voters under the age of 30, have spent their entire lives under Erdoğan governments, while the rest of them have spent a large part of their childhood and youth under Erdoğan's governments (...) [T]hey can clearly see that the root of their problems and troubles lies with the Erdoğan government and its policies. Therefore, their main expectation from this election is change. They are ready for change, and they are so motivated that they could react very badly, with extreme outbursts, should they lose the election (...) [Y]oung opposition voters not only expect change from the election, they also expect their candidate to perform well.

A thorough survey on Turkish youth published recently by Konrad Adenauer Foundation⁸ records that 35.6% of the respondents consider the President responsible for the problems Turkey is facing today, while 38.9% said that “the ruling party and the opposition, all politicians” should be held responsible.

However, while younger generations do want change, the Turkish youth appears confused and manifests a wide range of sometimes contradictory attitudes and perceptions which somehow drive them towards hybrid identities and more inclusive perceptions.

⁵ <https://tr.euronews.com/2022/07/05/turkiyede-ilk-kez-oy-kullanacak-6-milyon-genc-erdoganin-kaderini-belirleyebilir>

⁶ <https://tr.euronews.com/2022/07/05/turkiyede-ilk-kez-oy-kullanacak-6-milyon-genc-erdoganin-kaderini-belirleyebilir>

⁷ <https://daktilo1984.com/yazilar/z-kusagi-secimden-ne-bekliyor/>

⁸ https://www.kas.de/documents/283907/16886777/Turkish+Youth+2021_KAS.pdf/e430a8e7-a1e1-6b55-4a74-e77c4b2a8652?version=1.3&t=1655118037331

Every major survey conducted in recent years has revealed a powerful mistrust of political parties and institutions among the younger generations, as well as an “anti-political” dynamic, in the sense that they refrain from taking an active part in politics.

Demet Lukuslu⁹ argues that:

Since (the younger generations) see politics as a dirty sphere in which only vested interests have a say, it is an area they choose to shun. Also, since they consider changing certain things in the political arena to be very difficult to achieve, they refrain from entering it and fighting for that change (...) [T]his attitude may come across as apolitical, but it is a criticism of politics and in this respect a political attitude.

The results of a broad survey conducted by Istanbul Ekonomi Araştırma and published in November 2021¹⁰ record that:

The new generations do not trust political institutions and democratic processes, [and] Turkey’s democratic infrastructure may not be mature enough in the future to solve the new problems that arise. If the predictions of people aged 18–30 today for the future of politics are that democratic politics will not be beneficial for them, they will have to prioritize their own future and find individual solutions (such as migration).

Indeed, according to the data presented in the Istanbul Ekonomi Araştırma and Konrad Adenauer Foundation reports, younger generations are more likely to trust the military more than political parties than the societal average.

However, despite this “apolitical” trend and very low levels of trust in politics and institutions, the Istanbul Ekonomi Araştırma survey finds that:

Freedom of expression and beliefs are as important to most young people as the demand for democracy. Freedom of expression and freedom of belief are concepts that can define democracy for young people in Turkey. They are also cultural instruments that play a key role in shaping lifestyles and building social relationships.

In many surveys, younger generations are much less in favour of an authoritarian leader and support representative democracy far more.

The deep changes and new identities emerging among Turkey’s youth are reflected in, for instance, the findings of the Istanbul Ekonomi Araştırma survey, according to which the vast majority (61%) of young people who identify themselves as very religious favour participatory democracy.

Nevertheless, as Evren Balta and Hatem Ete argue¹¹, perceptions among Turkish youth of restrictions on democracy seem to diverge from those of the older generations, since “while the younger population emphasizes stability and authority as a factor in their own well-being, the older population may emphasize stability and authority as an element in the security of the state/nation”.

In their survey, Balta and Ete record that:

Younger respondents are almost twice as likely to approve of going beyond the rules and the law to solve Turkey’s problems than those over the age of 55. In this respect, we can conclude that young voters take a more problem-solving approach than older voters and consider democratic conventions to be secondary.

However, in response to the statement “The security of the state comes before the security of citizens”, younger

¹⁰ <https://turkiyeraporu.com/arastirma/turkiyenin-gelecegine-genc-bakis-12168/>
¹¹ <https://ankaraenstitusu.org/turkiyede-toplum-siyaset-devlet-iliskisine-bakmak/>

respondents took a less statist stance than older respondents. In all, 51.5% of respondents aged 55 plus agreed with the statement, compared with 33.8% of respondents aged 18–34.

Allah, Ataturk, secularization and nationalism

One of Erdoğan's main challenges seems to be youth defiance in the face of his project to create a "pious generation" through the proliferation of religious schools (imam hatip).

Younger generations record lower levels of religiosity, while even those who define themselves as religious tend to have a secular world view and way of life.

The survey by Konrad Adenauer Foundation records that "51% of the participants reported that religion was 'very important' to them. The proportion of those who said, 'religion is important to me' is a relatively low 21.7%. The proportion of those who declared, 'religion is not important at all and/or not important to me' make up 14.5% of the youth. In other words, in overall terms, although the young population appears to give importance to religion, when we look at the true significance level, it is only around half (51%) of the total responses."

However, despite the importance young people ascribe to religion, their perception of institutionalized Islam is not very positive, and they also tend to espouse secularized lifestyles.

According to the Konrad Adenauer Foundation survey, the younger generations place little trust in clerics, with 57.7% of the respondents saying they did not trust clerics and only 19.6% saying they did.

Even more noteworthy are the responses which indicate that 92.3% of youth find pre-marital relations normal, with only 7.7% saying that "a girl should not have a pre-marital relationship with a boy, I don't find it right".

The trans-generational gap between young people and their parents is growing wider, and the younger generations are both actors in and recipients of these sociological and anthropological metamorphoses.

The new generations have very different expectations from the older ones: they want freedoms and different ways of life and standards of living, and do not have the psychological and symbolic ties to Erdoğan and the AKP which their parents have.

Emre Erdoğan argues that¹²:

The biggest difference is that they come from more educated families. A generation ago, less than 5% had a mother with a university degree, whereas among 18–24 year-olds today, this proportion is one in four and set to rise. Likewise, the majority of this age group were born and raised in urban areas. We are dealing with a more educated group than we have ever seen before (...) When all these factors come together, we get something we call cognitive mobility, which, as far as we know, leads to the formation of a more 'open' worldview.

And she highlights "two conflicting forces":

Young people who are more extroverted and open to change due to cognitive mobility are forced to become introverted due to macro-level changes. These two opposing forces do not play out in the same way for all young people, with some experiencing less cognitive mobility, while others are less confronted with scarcity. This, combined with their own life experiences, supports our view that there is no one type of youth.

¹² <https://daktilo1984.com/yazilar/z-kusagi-secimden-ne-bekliyor/>

The general trends within Turkish youth when it comes to political/ideological identities are also moving towards secularized and nationalist identities, with Atatürkist/Kemalist and Idealist/Nationalist ideologies being espoused most of all.

According to the Konrad Adenauer Foundation survey, 20.5% of the respondents identified with the Atatürkist/Kemalist ideology and 10.9% with the Idealist/Nationalist ideology. In all, 18.8% said they have no ideology, 9.1% that they are Turkists, 7.1% Islamists, 6.8% Revolutionary-Socialists, 4.3% Centre Left-Social Democrats, and 2.3% Centre Right-Liberal.

Emre Erdoğan writes¹³ that:

Since nationalism is on the rise across the country, we can say that it is also on the rise among young people (...) [T]he presence of Syrian refugees has become a scapegoat issue for actors who exploit it. For young people, anti-Syrian sentiment has led to the rise of nationalism (...) [T]he nationalist-conservative rapprochement and hegemony embodied in the ruling bloc, which is reproduced with all the tools at the government's disposal,, has led to nationalism becoming the norm.

However, as Balta and Ete's research data show¹⁴, overall, the younger generations tend to be less nationalistic than the older ones:

When nationalism averages by age are analyzed, it is observed that the higher the average age, the higher the nationalism value. Young voters between the ages of 18–24 have the lowest average nationalism (6.95), while the average nationalism of voters between the ages of 55–64 (8.38) is the highest.

Conclusion

As actors in and recipients of profound transformations, Turkey's younger generations are expected to choose change in the upcoming elections, despite their low trust in politics and institutions.

As Angeletopoulos and Areteos have argued¹⁵, the process of de facto secularization that characterizes the rest of the Turkish society has impacted still more on the younger generations, while their powerful identification with Atatürkism/Kemalism is indicative of the distance they have travelled from Erdoğan's efforts at institutional Islamization.

Nationalism, as Emre Erdoğan has argued, is on the rise in Turkey and the younger generations will therefore follow this trend, but there is a significant dynamic among youth towards democratization and participatory democracy.

The path Turkish youth will choose in the months and years ahead will hinge on political developments and the Turkey that emerges out of the elections. Of course, the challenge to respond to the expectations of the nation's youth will weigh more heavily on the current opposition, if it wins the upcoming elections.

¹³ <https://daktilo1984.com/yazilar/z-kusagi-secimden-ne-bekliyor/>

¹⁴ <https://ankaraenstitusu.org/turkiyede-toplum-siyaset-devlet-iliskisine-bakmak/>

¹⁵ <https://greeknewsagenda.gr/interviews/reading-greece/7012-“turkey-the-train-of-the-great-modernisation“-interview-with-george-angeletopoulos-and-evangelos-aretaios-on-hybrid-identities-and-subverting-the-clichés>

Μια διαφορετική προσέγγιση στα ελληνοτουρκικά: Η λογική του αμοιβαίου οφέλους με έμφαση στην περιβαλλοντική διάσταση

Συγγραφείς :

Αλέξης Ηρακλείδης
Ανδρέας Στεργίου,
Θεόδωρος Τσίκας,
Κωνσταντίνος Τσιτσελίκης

Ιούνιος 2023



The backdrop

Recent decades have seen successive attempts to resolve the outstanding Greek-Turkish differences end in failure, to the extent that the lack of settlement and ongoing antagonism seem inevitable and the natural state of affairs between Greece and Turkey. The prevalent attitude on both sides of the Aegean is that “our side” is right, just and compliant with international law, and the other side is intransigent and aggressive. This overall line has led to utter impasse. “National correctness” imposes predetermined viewpoints that reject and demonize any alternative view. As far as Greece is concerned, the ostensible evocation of “national rights” on the part of self-proclaimed defenders of “the national truth” can have only negative consequences.

The cultivation of fear and anguish, the dissemination of erroneous and selective information (often out of context), the predominance of misperceived assessments and the preservation of various national myths in both countries have derailed every attempt at meaningful dialogue that could lead to two nations settling their differences on the basis of mutual benefit (a “positive-sum outcome”). Self-righteousness feeds national insecurity, which justifies huge arsenals which cripple the economy and undermine the necessary well-being and prosperity of both peoples.

A number of issues seem unsolvable, but this really is not the case.

Over recent decades, Turkey has mounted a number of challenges to various aspects of Greek sovereignty, sometimes with verbal threats, while for its part Greece has insisted on maximalist claims to zones of sovereignty that are of doubtful legality (e.g. to Greek national airspace four miles beyond its territorial sea, or to unilaterally delimit the Exclusive Economic Zone in the Aegean Sea, despite the limited distance between the Greek and Turkish coastlines).

However, things are not as depicted by both sides. It is worth highlighting two categories of irrational convictions held by both parties: the challenges regarding the consolidated acquisitions and legitimate rights of each party, and the declaration of sovereign rights on the basis of what are often very tenuous grounds. Some of the “certainties” propagated by Greece as well as by Turkey are hard to substantiate on the basis of existing international law and practice. However, neither the Greek nor the Turkish public are in a position to question the various “certainties” with which they have been conditioned for decades by sequential governments and by the, often irresponsible, Mass Media. As a result, they have unrealistic expectations regarding a peaceful settlement and are convinced that they are entitled to the lion’s share in the Aegean region and beyond.

Before we proceed further in search of an alternative approach, we must first refer briefly to the Cyprus problem.

As regards the Cyprus conundrum, valuable diplomatic capital has been wasted since the accession of the Republic of Cyprus to the European Union in 2004. The prerequisites for dialogue have to be discussed in depth, and above all the prospect of real coexistence based on equality between the two communities on the island. Otherwise, if no renewed talks take place, the situation will grow worse by the day and lead to the definitive partition of Cyprus, thereby sanctioning the results of the 1974 Turkish military intervention. In this regard, better Greek-Turkish relations are essential for the initiation of a new peace process that will receive the committed support of the two “motherlands”. The two sides should begin a new dialogue determined to avoid the mistakes that led to the Cran Montana fiasco, and following the gist of the talks held in 2008-2010 and, especially, those of 2015-2016 (it is generally acknowledged that these latter negotiations almost clinched an overall settlement at the end of 2016, while the same result appeared possible momentarily at the Cran Montana meeting headed by the UN Secretary-General).

The need for an alternate viewpoint

If various phenomena are understood in their true dimensions, it points to the need for bilateral cooperation in various fields (or, in the case of complex international issues, for either bilateral negotiations or recourse to mediation or international adjudication). Only thus can the two nations' existing differences be settled, leaving them in a position to preserve and exploit their common resources. To take an example, however trivial it may seem the Aegean can only be effectively rid of plastic waste by a common Greek-Turkish effort. The threats to biodiversity and fishery activities, the climate security challenges and environmental degradation, can only be addressed by joint trans-boundary action. In the light of the daunting challenges that are expected to hit the Eastern Mediterranean as a result of ongoing climate change, cooperation is a matter not of choice, but of necessity and survival.

In Greece, what is required is a long-overdue and fruitful discussion on the various issues that have traumatized Greek-Turkish relations. The essential prerequisite for any meaningful dialogue is the setting aside of everything that has poisoned their bilateral relations, everything that has threatened peace and security, rendering their use of natural resources ineffective and imperiling the well-being of their citizens.

In the case of Greece, such an approach should also inevitably address the "sacred domain" of Greek "national issues".¹ The goal here is to arrive at mutually acceptable solutions, following a sincere and open dialogue with Turkey on the following issues engaged in from a positive-sum perspective, which is to say the outcome produces two winners, two satisfied parties:²

The final delimitation of the maritime boundaries (territorial sea).

The delimitation of the zones of rights of exploitation (continental shelf, Exclusive Economic Zone).

The final delimitation of Greece's national airspace with the ultimate goal of ending once and for all the virtual dogfights over the Aegean that have cost human lives and which entail huge economic cost.

Furthermore, it is essential that the various unilateral claims are ended once and for all and the following are rethought from scratch:

Environmental policies, especially with regard to the Aegean Sea.

Energy policies, with cooperation wherever possible in this regard (renewable sources of energy) and a dialogue on the utility of hydrocarbon exploration and exploitation in a semi-closed sea

The alignment of their respective policies on minorities on the basis of the European standards that have been in place since 1989 (the respect for minority rights, as this was established by the Council of Europe and the OSCE).

Coordination and understanding, with a focus on a more humane handling of the refugee and migrant issues that involve so many human beings and so much suffering.

All types of collaboration, whether explicit or implicit, multiply benefits for both Greece and Turkey, primarily in common security and regional stability, but also in economic terms.

¹ Alexis Heraclides, *Ethnika themata kai ethnokentrismos: Mia kritiki stin elliniki exoteriki politiki* [National Issues and Ethnocentrism: A critique of Greek Foreign Policy] (Athens: I. Sideris, 2018).

² Alexis Heraclides, *The Greek-Turkish Conflict in the Aegean: Imagined Enemies* (Basingstoke: Palgrave Macmillan: 2010), pp. 167-230; and Alexis Heraclides, 'The Unresolved Aegean Dispute: Problems and Prospects', in Alexis Heraclides and Gizem Alioğlu Çakmak (eds), *Greece and Turkey in Conflict and Cooperation: From Europeanization to De-Europeanization* (Abingdon: Routledge, 2019), pp.89-103.

The 2023 earthquakes in Turkey caused immense suffering in that country, but also a popular solidarity between Greece and Turkey which has already led to the easing of the tensions we have experienced in recent years. There is a precedent: both countries experienced earthquakes in 1999, which led to a decade of friendly relations between Greece and Turkey though not to the resolution of their long-standing disputes.³ However, the recent earthquakes may present an opportunity for a reconciliation that also includes a thorough resolution of the several unresolved differences between the two countries, and most notably their multifaceted Aegean dispute.

The serious economic consequences of the natural disaster have brought new realities into being that could function as stepping stones to a new era and to a number of long overdue initiatives. One of these could be a moratorium on the two nations' huge armaments programs, presumably on those aimed at the other party as a deterrent. The funds saved could be invested, in Turkey's case, in the rebuilding of Southeast Turkey along the lines of a Green Economic Model that will benefit not only Turkey, but the entire Eastern Mediterranean region.

In the case of Greece, a moratorium on armament projects would release funds for the consolidation of its economy, which remains afloat due to debt-relief measures: the so-called grace period (through to 2032) granted to Greece by its creditors in exchange for its commitment to maintain a primary surplus (a national government budget surplus excluding interest payments on its outstanding debt) of 2.2 percent of GDP on average in 2023-2060.⁴ The deal thus expects Greece's gross financial needs to remain below 15 percent of GDP in the medium term and below 20 percent of GDP thereafter. In the meantime, Greece has to make its finances sustainable and catch up with reforms and improvements to the infrastructure, pension system, transport, health and educational system which have been neglected over the last fifteen years due to the successive crises. Apparently, southeast Turkey is one of the most polluted areas in the Eastern Mediterranean region, due to the many factories that have opened there in order to exploit the cheap labor of Syrian migrants. The need to reconstruct this region could be a golden opportunity to reestablish the economy on a new and more ecologically-friendly basis.

The crucial environmental dimension

Greece will also have to invest money in re-transforming its economy, if it is to meet the European standard of zero carbon emissions by 2050; doing so will also enhance its energy security and satisfy the increased energy needs caused by the departure from lignite, the main domestic energy source in Greece until now.

Both nations have to brace to survive the impact of a common, merciless enemy: climate change. Both live in a region which is already experiencing several disconcerting phenomena relating to a changing climate: unprecedented wildfires, with extreme heatwaves triggering mega-fires and releasing high levels of carbon dioxide, further exacerbating global warming. Climate models show climate changing faster than the global average in the Mediterranean Basin, due to anthropogenic emissions of greenhouse gases. The Mediterranean is regarded by international organizations and climate experts as a climate change "hotspot", which is to say a region that is expected to face wide-ranging and long-lasting environmental reverberations.

The region is expected to remain among the regions most negatively affected by climate change, particularly when it comes to precipitation and the hydrological cycle. Temperatures are rising 20% faster than the global average, and this is already having real and serious consequences.⁵ Against this backdrop, the two countries' insistence on exploring and drilling for hydrocarbons comes across as a mistaken and obsolete undertaking, entailing geopolitical competition to secure control of fossil fuels rather than a prioritizing of the fight against the common environmental and climate threat.

³ Panayotis Tsakonias, *The Incomplete Breakthrough in Greek-Turkish Relations. Grasping Greece's Socialization Strategy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan: 2010), pp. 72-78.

⁴ In recent years, Greece has purchased the Rafale fighter aircraft, missile systems, corvettes and the electronics and weapons systems that come with them. All of these are quite expensive. It is also poised to acquire the advanced F-35 aircraft, starting in 2029. At a time in which Greece is still struggling to heal the economic and social wounds left by the recent financial and economic crisis, the worst in its history, these new purchases are estimated to cost aggravatingly in excess of 20 billion euros.

⁵ United Nations, Intergovernmental panel on climate change 2021 full report. Final Government Distribution, chapter 12, pp.67-70, 2021. <https://www.ipcc.ch/report>

In 2019, the Greek New Democracy Government made public its intention to reverse the energy production model, hitherto dominated by lignite, and put hydrocarbon exploration on ice, in order to pursue a new, ambitious environmental policy aimed at increasing the proportion of total demand represented by renewable energy resources to 35% by 2030.

But due to the recent energy crisis (a result of Russia's criminal aggression against Ukraine), the Greek Government decided to extend the lifetime of the lignite-fired power plants that were to have been taken off the grid in 2023 to 2025. The decision taken in November 2022 to power a 660 MW power plant that was to have run on natural gas with lignite should be re-examined, now that the energy crisis has subsided somewhat.

Furthermore Greece decided to promote plans for the exploration and exploitation of natural gas and oil resources. Turkey, too, has been fostering the exploration and exploitation of hydrocarbons in the Black Sea and the Eastern Mediterranean, violating Cyprus's Exclusive Economic Zone in some cases.

As most of the hydrocarbon exploration in the Eastern Mediterranean is focused on natural gas, it is worth pointing out that the release of natural gas into the sea can have severe environmental consequences. Although some of the natural gas evaporates, a significant portion dissolves into the water and is highly toxic to marine life, especially when this happens near the shore, in shallow waters or areas with slow water circulation, as is the case in the Mediterranean. Gas leaks from pipes can cause considerable environmental danger in terms of groundwater, but also on the surface. Burning and consuming natural gas may be more environmentally friendly than other fossil fuels, because it emits less carbon dioxide than regular oil or coal-fired power plants, but gas emissions should not be overlooked; gas combustion also releases methane and lowers air quality⁶. In addition, the building of a nuclear power plant in Turkey in a seismically active area is also worrying.

Furthermore, the overall economic utility of extracting hydrocarbons in Greece is questionable. Costs associated with oil and gas extraction may lead to economic losses, since the overwhelming majority of tourism and recreational activities that would be directly impacted by an oil spill or gas leak take place on or near the coast. The semi-closed nature of the Mediterranean, the strong clientelistic character of the Greek political system and the risk of environmental degradation in a country whose tourism industry accounts for some 20% of its GDP calls into question the overall utility of hydrocarbon development, despite legal guarantees and the prior experience in the Prinos fields. After all, production in Prinos began in 1980, when mankind was far less aware of the repercussions of oil and gas on the climate and there were essentially no alternatives to hydrocarbons; of course, today, renewables are a viable alternative, and both Greece and Turkey are well positioned to develop these energy sources (solar, wind, water etc.).⁷

In this context, Greece and Turkey joining forces to tackle shared environmental threats is nothing short of a matter of life and death. Both countries should adopt a new energy and co-existence paradigm both in the Aegean Sea and the wider Eastern Mediterranean. The new "energy paradigm" would entail different political interests and social formations interacting in a new and different way with technological change. Putting the climate crisis at the heart of national security analysis is a key step towards anticipating its impacts on the physical environment, but also on the economy and the geopolitical landscape. The interests of the two countries will be best served if a joint management or condominium arrangement is established in some areas of the Aegean.⁸

Disasters are not the only threats the climate change poses to Greece and Turkey. In the Middle East, Russia, Central Asia and Iran, temperatures are much higher than usual, threatening densely-populated areas in particular. Since more and more regions are struggling to maintain their farming and economies, hunger and war will drive huge numbers of people to seek a new life elsewhere, in countries where citizens are already struggling with high prices

⁶ Net Group. Natural gas environmental impact: problems and benefits, 2021. Retrieved from <https://group.met.com/en>

⁷ Andreas Stergiou, 'Socioeconomic and Environmental Impact of Exploitation of Hydrocarbons in Maritime Areas: The Case of Greece', *Resour Environ Econ*, 2022, 4(1), pp. 333-342. <https://doi.org/10.25082/REE.2022.01.006>

⁸ Andreas Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute: Resisting the Future* (Cham, Switzerland: Springer, 2022), pp.85-118.

and insecurity. The two countries are situated along the routes these people will take when, driven by hunger, war or devastating environmental degradation, they seek a better future in Europe.⁹ Immigration is already one of the most polarising policy issues in Europe, and has revitalised the discussion on possibly fortifying the states of Europe against the mass waves of the impoverished and destitute. Given that both Turkey and Greece are located at the EU's most sensitive external border, if they and their Balkan neighbours may decide to close their borders to refugees and migrants, as happened in 2015, the two countries will be left alone to address a problem in the face of which humanity is increasingly receding into barbarism.

Concluding remark

By way of a conclusion, the two neighbours, Turkey and Greece, are facing a number of enormous and urgent problems, especially in the environmental sphere. They can only confront these issues, and deal with them effectively, if they do so in concert, through constructive cooperation and, as far as possible, joint decisions. Such 'superordinate goals' (meaning vital aims that have to be undertaken but cannot be achieved by one party on its own) may lead, as Muzafer Sherif, the leading Turkish-American social physiologist has argued, to an improvement in relations between the two former antagonists. We can only hope that, this time round, this will pave the way for the sort of genuine reconciliation that proved elusive in 1999-2010.¹⁰

⁹ Andreas Stergiou, "Eastern Mediterranean Energy Geopolitics Revisited: Green Economy instead of Conflict", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 24(4) (2023), pp. 604-625.

¹⁰ See Heraclides, *The Greek-Turkish Conflict in the Aegean*, 175.



ELIAMEP Publications 2023



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ

Βασ. Σοφίας 49, 10676, Αθήνα



ΤΗΛΕΦΩΝΟ

P : (+30) 2107257110



EMAIL

eliamep@eliamep.gr



Co-funded by
the European Union