



ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ «Η ΕΛΛΑΔΑ ΤΟ 2040»

**ΜΕΛΕΤΗ  
ΘΕΜΑΤΙΚΗΣ ΟΜΑΔΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

# **Η ΕΛΛΑΔΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΤΟΥ 2040**

**ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ  
ΛΟΥΚΑΣ ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ  
ΠΡΟΕΔΡΟΣ Δ.Σ. ΕΛΙΑΜΕΠ**

ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2021

## Συντονιστής Θεματικής Ομάδας Εργασίας

**Τσούκαλης Λουκάς**, Πρόεδρος Δ.Σ., ΕΛΙΑΜΕΠ / Καθηγητής, Sciences Po, Παρίσι,  
Ομότιμος Καθηγητής ΕΚΠΑ

## Συμμετέχοντες

**Βαλντέν Άξελ Σωτήρης**, Ειδικός Σύμβουλος ΕΛΙΑΜΕΠ, τ. Στέλεχος Ευρωπαϊκής  
Επιτροπής

**Γεωργακόπουλος Θεοδωρής**, Διευθυντής Περιεχομένου διαΝΕΟσις

**Γρώπα Ρουμπίνη**, Σύμβουλος IDEA, Ευρωπαϊκή Επιτροπή / Επισκέπτρια Καθηγήτρια,  
College of Europe, Bruges

**Δεμερτζή Μαρία**, Υποδιευθύντρια του Bruegel, Βρυξέλλες

**Εμμανουηλίδης Γιάννης**, Διευθυντής Έρευνας, European Policy Centre, Βρυξέλλες

**Παγουλάτος Γιώργος**, Γενικός Διευθυντής ΕΛΙΑΜΕΠ / Καθηγητής ΟΠΑ και Επισκέπτης  
Καθηγητής College of Europe, Bruges

*Όλα τα μέλη της ομάδας εργασίας συμμετείχαν με την προσωπική τους ιδιότητα και όχι  
ως εκπρόσωποι θεσμών ή οργανισμών στους οποίους εργάζονται.*

# Περιεχόμενα

<b>ΣΥΝΟΨΗ</b> .....	<b>3</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η Ελλάδα στην Ευρώπη του 2040</b> .....	<b>4</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Πέντε σενάρια για την ΕΕ του 2040</b> .....	<b>13</b>
<b>ΣΥΝΟΨΙΖΟΝΤΑΣ</b> .....	<b>21</b>

## ΣΥΝΟΨΗ

*Η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) μέχρι το 2040 θα έχει πολύ ουσιαστικές συνέπειες για την Ελλάδα. Άλλωστε, η συμμετοχή της χώρας μας στην ΕΕ είναι ο πιο σημαντικός παράγοντας της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, με καθοριστική σημασία για την οικονομική και τη δημόσια πολιτική γενικότερα.*

*Το σχετικό βάρος της Ευρώπης στον παγκόσμιο συσχετισμό δυνάμεων θα βαίνει μειούμενο τα επόμενα χρόνια. Μια πιο γερασμένη Ευρώπη με φθίνοντα πληθυσμό θα κληθεί να υπερασπιστεί κοινά συμφέροντα και αξίες σε μια εποχή που το κέντρο βάρους μετακινείται από τη Δύση προς την Ανατολή και σε ένα ταχύτατα μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον με μεγαλύτερη διασπορά ισχύος και πολλές πιθανές εστίες ανάφλεξης. Η Ευρώπη θα κληθεί επίσης, όπως και οι υπόλοιπες περιοχές του πλανήτη, να αντιμετωπίσει τις τεράστιες προκλήσεις της κλιματικής αλλαγής και της επόμενης φάσης στην τεχνολογική επανάσταση της ψηφιοποίησης.*

*Εξετάσαμε πέντε διαφορετικά σενάρια για την εξέλιξη της ΕΕ, ξεκινώντας από το σενάριο της πλήρους διάλυσης και φτάνοντας στη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας. Προφανώς, τα ενδιάμεσα σενάρια είναι και τα πιο πιθανά, χωρίς όμως να μπορούν να αποκλειστούν τα ακραία σε εποχές αστάθειας και μεγάλων αλλαγών. Στα ενδιάμεσα σενάρια αναδεικνύεται η σοβαρή πιθανότητα μιας πιο διαφοροποιημένης ΕΕ με τη δημιουργία «συνασπισμών των προθύμων», δηλαδή μορφών ενισχυμένης συνεργασίας και ενοποίησης στις οποίες δεν θα συμμετέχουν όλα τα κράτη-μέλη.*

*Η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ μέχρι σήμερα χαρακτηρίζεται από σωστές στρατηγικές επιλογές που έκανε η χώρα μας σε κρίσιμες ιστορικές καμπές που καθόρισαν τη μετέπειτα πορεία, σημαντικές διπλωματικές επιτυχίες στις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις, αλλά και πολλές κρίσεις στις σχέσεις μας με την υπόλοιπη Ευρώπη – πολύ περισσότερες από όσες αναλογούν στο μέγεθος της χώρας.*

*Η Ελλάδα χρειάζεται μια ισχυρή και ενοποιημένη Ευρώπη που θα λειτουργεί περισσότερο ως ομοσπονδία και λιγότερο ως σχήμα διακυβερνητικής συνεργασίας στο οποίο τείνουν να κυριαρχούν πιο εύκολα τα συμφέροντα των πλέον ισχυρών κρατών. Στο ενδεχόμενο όμως μιας πιο διαφοροποιημένης ΕΕ τα επόμενα χρόνια, το κρίσιμο ερώτημα για τη χώρα μας θα είναι αν θα μπορέσει να συμμετάσχει στις πιο προωθημένες μορφές ευρωπαϊκής συνεργασίας και ενοποίησης, και με ποιους όρους.*

*Μια ισχυρή χώρα που λειτουργεί με αυτοπεποίθηση, με σύγχρονο κράτος, ανταγωνιστική οικονομία και κοινωνική συνοχή, στοιχειώδη συναίνεση στους βασικούς στόχους της ευρωπαϊκής και εξωτερικής πολιτικής, δυναμική παρουσία στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι και έξυπνες συμμαχίες θα έχει σίγουρα πολύ μεγαλύτερες πιθανότητες να βρεθεί στην πρώτη ευρωπαϊκή ταχύτητα και να επηρεάσει τις εξελίξεις. Αν η Ελλάδα βρεθεί εκτός, θα κινδυνεύει να εμπλακεί σε έναν επικίνδυνο φαύλο κύκλο εσωστρέφειας και εξωτερικής ανασφάλειας, οικονομικής στασιμότητας, πολιτικής και κοινωνικής αστάθειας. Αυτόν ακριβώς τον φαύλο κύκλο θα πρέπει να αποφύγουμε με κάθε τρόπο.*

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η Ελλάδα στην Ευρώπη του 2040

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ο πιο σημαντικός παράγοντας της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, με καθοριστική σημασία για την οικονομική και τη δημόσια πολιτική γενικότερα. Ως γνωστόν, το ευρωπαϊκό ενοποιητικό εγχείρημα βρίσκεται στο μεταίχμιο μεταξύ εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής.

Στο κείμενο που ακολουθεί, παρουσιάζονται οι σημαντικότερες γενικές τάσεις, με έμφαση στο ευρωπαϊκό οικονομικό μοντέλο, τις κοινωνίες και τους πολιτικούς θεσμούς, καθώς και τις σχέσεις της Ευρώπης με το διεθνές περιβάλλον. Στη συνέχεια, αναπτύσσονται πέντε διαφορετικά σενάρια για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) του 2040, η οποία αποτελεί την πιο ανεπτυγμένη πολιτική, οικονομική και θεσμική έκφραση μιας Ευρώπης με μεγάλη εσωτερική πολυμορφία. Τέλος, εξετάζονται οι συνέπειες των διαφορετικών σεναρίων για την Ελλάδα, οι δυνατότητες που έχει να επηρεάσει τις ευρωπαϊκές εξελίξεις και οι πολιτικές επιλογές που διαθέτει η χώρα μας.

## Γενικές τάσεις

Μεταξύ των σημαντικότερων παραγόντων που αναμένεται να επηρεάσουν τις παγκόσμιες εξελίξεις τα επόμενα χρόνια είναι το **δημογραφικό**, η **κλιματική αλλαγή** και η **τεχνολογική επανάσταση**. Θα επηρεάσουν προφανώς και τις ευρωπαϊκές εξελίξεις, καθώς και τον ρόλο της Ελλάδας εντός της ΕΕ.

Ο παγκόσμιος πληθυσμός θα συνεχίσει να αυξάνεται, αν και με χαμηλότερους ρυθμούς, ξεπερνώντας τα 9 δις έως το 2040. Η Ινδία αναμένεται να διαδεχθεί την Κίνα ως η πολυπληθέστερη χώρα στον κόσμο, ενώ η Υποσαχάρια Αφρική προβλέπεται να ξεπεράσει τα 2 δις κατοίκους έως το 2050. Αύξηση θα σημειώσει και ο πληθυσμός της Βόρειας και της Νότιας Αμερικής. Αντίθετα, στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη προβλέπεται σταδιακή συρρίκνωση του πληθυσμού. Αντίστοιχη θα είναι και η πορεία που εκτιμάται ότι θα διαγράψουν οι πληθυσμοί της Κίνας, της Ιαπωνίας και της Ρωσίας.

Κυρίως λόγω της αύξησης του προσδόκιμου ζωής, θα αυξάνει επίσης και η διάμεση ηλικία. Στην Ευρώπη αναμένεται να φτάσει τα 47 έτη, το οποίο σημαίνει ότι η λεγόμενη γηραιά ήπειρος θα γίνει κατά κυριολεξία το μέρος του πλανήτη με τον γηραιότερο πληθυσμό. Σε χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιταλία και η Ισπανία αναμένεται ακόμη ταχύτερη πληθυσμιακή γήρανση. Ο πληθυσμός της ΕΕ άνω των 65 ετών, που σήμερα αναλογεί στο 1/5 του συνολικού πληθυσμού, θα πλησιάσει το 1/4 μέχρι το 2040.

Η γήρανση των κοινωνιών της Ευρώπης θα έχει σοβαρές επιπτώσεις στις αγορές εργασίας, την παραγωγικότητα και τα δημόσια οικονομικά. Θα χρειαστεί να ληφθούν δύσκολες αποφάσεις σχετικά με την ηλικία συνταξιοδότησης, τις επενδύσεις στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας, καθώς και τις στρατηγικές προσαρμογής που θα περιλαμβάνουν την αυτοματοποίηση αλλά και τη μετανάστευση. Μια ευημερούσα Ευρώπη με φθίνοντα και γηράσκοντα πληθυσμό θα αποτελεί ολοένα και ισχυρότερο πόλο έλξης ατόμων κυρίως από την Αφρική, όπου οι δημογραφικές τάσεις, σε συνδυασμό με το χαμηλό βιοτικό επίπεδο, την υψηλή ανεργία στους νέους και τις περιφερειακές συγκρούσεις, θα οδηγούν σε συνεχή αύξηση της προσφοράς υποψήφιων μεταναστών και προσφύγων. Σε αυτούς τους παράγοντες θα προστεθεί και η κλιματική αλλαγή.

Τα τελευταία δέκα χρόνια έχουν χαρακτηριστεί ως η θερμότερη καταγεγραμμένη περίοδος στην Ιστορία. Η Αρκτική Ζώνη και η Ευρώπη θερμαίνονται ταχύτερα από τον μέσο όρο του πλανήτη. Με τα σημερινά δεδομένα, η αύξηση της θερμοκρασίας του πλανήτη μέσα στα επόμενα 20 χρόνια θα υπερβεί τον 1,5°C. Οι αυξανόμενες θερμοκρασίες συνεπάγονται εκτεταμένο λιώσιμο των πάγων, άνοδο της στάθμης της θάλασσας, περαιτέρω αύξηση των περιόδων καύσωνα και ακραία καιρικά φαινόμενα. Η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής θα αποτελέσει καθοριστικό παράγοντα πολιτικής κινητοποίησης και κοινωνικής πόλωσης. Οι πολιτικές διαχείρισης της κλιματικής αλλαγής και αντιμετώπισης

των φυσικών καταστροφών βρίσκονται πλέον στο επίκεντρο των δημοκρατικών επιλογών και επαναπροσδιορίζουν τις σχέσεις μεταξύ των γενεών.

Στον παγκόσμιο χάρτη, οι γεωπολιτικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και της μετάβασης προς την κλιματική ουδετερότητα θα προκαλέσουν μεταβολές γιγαντιαίων διαστάσεων. Στον αναπτυσσόμενο κόσμο και στις φτωχότερες περιοχές του πλανήτη, η περιβαλλοντική υποβάθμιση θα προκαλέσει νέα προβλήματα ως προς την εξασφάλιση τροφής, νερού και ενέργειας. Τα έντονα καιρικά φαινόμενα, η άνοδος της στάθμης του νερού στις θάλασσες και η ερημοποίηση περιοχών του πλανήτη θα προσθέσουν έναν ακόμη πολύ σημαντικό παράγοντα για τις μετακινήσεις πληθυσμών.

Η πρόοδος στους τομείς παροχής υγείας και ιατρικών πρακτικών καθώς και η μεγαλύτερη διαθεσιμότητα σε φαρμακευτικά σκευάσματα και εμβόλια έχουν μειώσει την εκδήλωση ασθενειών και έχουν επιμηκύνει εντυπωσιακά το προσδόκιμο ζωής τις τελευταίες δεκαετίες. Ωστόσο, η εμπειρία της τρέχουσας πανδημίας Covid-19 δείχνει ότι προκλήσεις στον τομέα της υγείας μπορούν και στο μέλλον να επηρεάσουν αισθητά τις εξελίξεις σε πλανητική κλίμακα. Στα επόμενα 20 χρόνια οι προκλήσεις με επίκεντρο τη σωματική υγεία και την ψυχική ευεξία θα ενταθούν εξαιτίας του συνδυασμού παραγόντων όπως η αύξηση του πληθυσμού, η αστικοποίηση, η περιβαλλοντική υποβάθμιση και η μείωση της ανθρωπίνης μικροβιακής αντοχής. Η κλιματική αλλαγή θα έχει σοβαρές επιπτώσεις στη δημόσια υγεία, καθώς οι εξαιρετικά υψηλές θερμοκρασίες σχετίζονται άμεσα με υψηλά ποσοστά θνησιμότητας εξαιτίας αναπνευστικών και καρδιακών νοσημάτων.

Η ενεργειακή μετάβαση που απαιτείται για την αποδέσμευση από τα ορυκτά καύσιμα συνεπάγεται σκληρές αποφάσεις και διαπραγματεύσεις, αν λάβουμε υπόψη το κόστος των δραστικών περικοπών στις εκπομπές αερίων αλλά και της εφαρμογής των μέτρων προσαρμογής στις νέες συνθήκες. Σε παγκόσμιο επίπεδο, η μετάβαση στην πράσινη οικονομία θα οδηγήσει σε ριζική αναδιάρθρωση των γεωπολιτικών συσχετισμών. Οι χώρες παραγωγής πετρελαίου –και φυσικού αερίου στο επόμενο στάδιο– θα υποστούν μεγάλη απώλεια εσόδων, συνεπώς και διεθνούς επιρροής. Οι χώρες της Μέσης Ανατολής και η Ρωσία ανήκουν σε αυτή την κατηγορία. Ταυτόχρονα, θα αυξηθεί ο ανταγωνισμός για πρόσβαση σε μέταλλα, όπως το κοβάλτιο και το λίθιο για τις μπαταρίες, καθώς και σπάνια ορυκτά για χρήση σε μαγνήτες ηλεκτρικών κινητήρων και γεννήτριες. Αυτός ο ανταγωνισμός θα γίνει ολοένα εντονότερος, ιδιαίτερα ανάμεσα στις ΗΠΑ και την Κίνα, πιθανότατα όμως και την Ευρώπη.

Υπολογίζεται ότι περίπου το 60% του παγκόσμιου πληθυσμού έχει σήμερα πρόσβαση στο Διαδίκτυο και εκτιμάται ότι το ποσοστό αυτό θα φτάσει το 90% μέχρι το 2030. Οι ψηφιακές τεχνολογίες έχουν δώσει το καθοριστικό λάκτισμα για τη γέννηση μιας νέας μείζονος βιομηχανικής επανάστασης, ενώ έχουν παράλληλα συμβάλει στην ανάπτυξη της πολυμορφίας των μέσων ενημέρωσης, δημιουργώντας νέες μεγάλες προκλήσεις. Η πρόοδος στους τομείς της γενετικής, της νανοτεχνολογίας, της ρομποτικής, της τεχνητής νοημοσύνης, καθώς και της φωτονικής στην κβαντική και σε άλλες αναδυόμενες τεχνολογίες επιταχύνει τη μετάβαση σε νέα συστήματα παραγωγής, διαχείρισης και διακυβέρνησης. Παράλληλα, μετακινεί ολοένα περισσότερο τα νοητά όρια του εφικτού. Οι επιπτώσεις που αναμένεται να έχει στην παραγωγή, την αγορά εργασίας, τη δημοκρατική διακυβέρνηση, την άμυνα και την ασφάλεια θα είναι τεράστιες.

### **Οικονομικές προκλήσεις**

Η διαδικασία ψηφιοποίησης έχει αποφέρει τεράστια οφέλη στις κοινωνίες μας μέσω της συνδεσιμότητας – της ευκολίας ή της ευρείας και γρήγορης πρόσβασης σε υπηρεσίες. Αλλά έχει επίσης οδηγήσει σε νέες προκλήσεις για τις επιλογές που κάνουμε ως άτομα: τι πρέπει να μοιραστούμε και τι να διατηρήσουμε ιδιωτικό, ποια είναι δεδομένα και ποια είναι πληροφορίες, τι πρέπει να προσφέρεται δωρεάν και τι θα έπρεπε να χρεώνεται. Η ψηφιοποίηση είναι αναπόφευκτη και μη αναστρέψιμη. Αλλά οι κοινωνίες δυσκολεύονται να αφομοιώσουν πλήρως τις συνέπειες της αλλαγής που επιφέρει, δυσκολεύονται επίσης να τη ρυθμίσουν και να την κατευθύνουν.

Η **ψηφιακή επανάσταση** δημιουργεί και πολλά άλλα προβλήματα, όπως η προστασία προσωπικών δεδομένων, η διαδικτυακή παραπληροφόρηση, τα ηθικά διλήμματα για τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης, καθώς και η πρωτοφανής συγκέντρωση ισχύος σε ελάχιστες εταιρείες τεχνολογίας. Ο τρόπος διαχείρισης των προκλήσεων αυτών θα καθορίσει

τις εξελίξεις στην παγκόσμια οικονομία και τις διεθνείς σχέσεις, θέτοντας επίσης σε δοκιμασία την ανθεκτικότητα των φιλελεύθερων δημοκρατιών.

Η ψηφιακή καινοτομία βρήκε γόνιμο έδαφος πρώτα στις ΗΠΑ, όπου η συνύπαρξη κατάλληλων δεξιοτήτων, χρηματοδότησης και ευκαιριών οδήγησε στη δημιουργία των πρώτων ψηφιακών επιχειρήσεων. Και είναι η φύση της οικονομίας της γνώσης τέτοια που μπορεί εύκολα να κλιμακωθεί με λίγα κεφάλαια, γεγονός που επέτρεψε σε αυτούς που ήταν πρωτοπόροι να επεκταθούν πολύ γρήγορα και να κατακτήσουν σημαντικό μερίδιο της αγοράς. Δεδομένου επίσης ότι, εξ ορισμού, η ψηφιακή οικονομία δεν υπόκειται σε σύνορα, οι εταιρείες αυτές έχουν γίνει παγκόσμιοι κολοσσοί. Ως αποτέλεσμα, ισχυροί κόμβοι σε μεγάλα και σύνθετα δίκτυα λειτουργούν ως «φύλακες» της παγκόσμιας ψηφιακής οικονομίας, ελέγχοντας το σύστημα και αποκομίζοντας σήμερα τεράστια ολιγοπωλιακά κέρδη από τη ροή των δεδομένων που ελέγχουν προς ίδιον όφελος. Τόσο η πολυπλοκότητα αυτών των οικοσυστημάτων όσο και η παγκόσμια φύση τους καθιστούν εξαιρετικά δύσκολα τον δημόσιο έλεγχο και την εποπτεία τους.

Δεδομένου ότι η Ευρώπη δεν διαθέτει προς το παρόν πολλές μεγάλες εταιρείες υψηλής τεχνολογίας, η αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων καθίσταται ακόμα πιο δύσκολη, ενώ η ευρωπαϊκή στρατηγική αυτονομία σε ευαίσθητους τομείς γίνεται πλέον επιτακτική. Οι χώρες που θα μπορούσαν να ελέγξουν τις ψηφιακές τεχνολογίες, είτε με την ανάπτυξη δυνατοτήτων να διαμορφώνουν τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις ανά την υφήλιο. Ενώ η Ευρώπη διαθέτει υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, δεξιοτήτων και καινοτομίας, δεν προσφέρει τις απαραίτητες προϋποθέσεις για χρηματοδότηση επιχειρηματικών πρωτοβουλιών υψηλού κινδύνου. Εφόσον το μέλλον της παραγωγικότητας βασίζεται κυρίως στην οικονομία της γνώσης, που χρειάζεται μια τέτοια χρηματοδότηση υψηλού κινδύνου, η ΕΕ θα χρειαστεί να πάρει σημαντικές πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση, μεταξύ των οποίων θα είναι και η δημιουργία μιας πραγματικής ένωσης κεφαλαιαγορών.

Η ΕΕ μαζί με τα κράτη-μέλη καλούνται επίσης να αντιμετωπίσουν τις άνισες επιπτώσεις της ψηφιοποίησης στην αγορά εργασίας, ανάμεσα σε εκείνους που έχουν την ικανότητα να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα και στους υπόλοιπους, οι οποίοι είτε δεν έχουν τα μέσα είτε είναι απρόθυμοι/άνικανοι να προσαρμοστούν. Οι ευρύτερες κοινωνικές συνέπειες μιας ταχύτατης ψηφιοποίησης δεν θα είναι εύκολα διαχειρίσιμες.

Σύμφωνα με τις δημοσκοπήσεις, η μεγάλη πλειονότητα των Ευρωπαίων πολιτών περιμένουν από τις κυβερνήσεις τους και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς να πάρουν γενναία μέτρα για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Αλλά οι μεγάλες διαφορές που υπάρχουν ως προς τον τρόπο που προσλαμβάνονται τα αίτια, η έκταση και οι πιθανές συνέπειες της κλιματικής αλλαγής, καθώς και οι αναπόφευκτες συγκρούσεις συμφερόντων δυσχεραίνουν την αποτελεσματική αντιμετώπισή της. Παρ' όλες τις μεγάλες δυσκολίες, η ΕΕ υπήρξε και συνεχίζει να είναι πρωτοπόρος στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, με στόχο να γίνει κλιματικά ουδέτερη μέχρι το 2050 και να μειώσει τις εκπομπές ρύπων κατά 55% έως το 2030.

Η **Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία** προβλέπεται να καταστεί το νέο μεγάλο κοινό εγχείρημα μετά την εσωτερική αγορά και το ευρώ. Το νέο πακέτο μέτρων που ανακοινώθηκε από την Επιτροπή το καλοκαίρι του 2021 είναι συνεπές με αυτόν τον στόχο, αν και η υλοποίηση των μέτρων προβλέπεται εξαιρετικά δύσκολη. Η επιτυχία της πράσινης μετάβασης θα κριθεί από την πολιτική βούληση των κρατών, αλλά σε μεγάλο βαθμό και από το πόσο δίκαια θα μοιραστεί το κόστος εντός και μεταξύ των χωρών στην Ευρώπη και σε παγκόσμιο επίπεδο.

Η Ευρώπη καλείται να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις της ψηφιακής επανάστασης και της κλιματικής αλλαγής σε ένα διεθνές περιβάλλον αυξανόμενης αλληλεξάρτησης αλλά και σε μια εποχή που αμφισβητούνται ολοένα και περισσότερο, κυρίως στις προηγμένες χώρες, οι άνισες επιπτώσεις μιας φιλελεύθερης παγκοσμιοποίησης. Αν και πολύ λιγότερο στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, σε σύγκριση με το Ηνωμένο Βασίλειο και κυρίως τις ΗΠΑ, η παγκοσμιοποίηση επηρέασε αρνητικά τη λειτουργία του κράτους πρόνοιας και διέυρνε τις ανισότητες. Ενώ στις μεμονωμένες χώρες-μέλη το πολιτικό ζητούμενο θα είναι τα δικαιότερα κοινωνικά αποτελέσματα με την ενίσχυση του **ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου**, στην ίδια την ΕΕ θα ζητείται η μείωση της απόστασης μεταξύ Βορρά και Νότου, Δύσης και Ανατολής. Αυτό θα απαιτήσει μεταξύ άλλων δομικές αλλαγές εντός της Ευρωζώνης, κυρίως στον δημοσιονομικό τομέα.

Ο μεγάλος κερδισμένος της πλέον πρόσφατης εκδοχής της παγκοσμιοποίησης υπήρξε αναμφίβολα η Κίνα. Μέλος του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) από το 2001, η Κίνα είχε τα τελευταία 40 χρόνια μια οικονομική ανάπτυξη χωρίς ιστορικό προηγούμενο, συνδυάζοντας καπιταλισμό με κομμουνιστικό καθεστώς και εκμεταλλεόμενη στο έπακρο τους χαλαρούς κανόνες του διεθνούς εμπορίου. Στην πορεία, ενισχύθηκαν οι αντιδράσεις, κυρίως στις ΗΠΑ, αποδυναμώθηκε ο ΠΟΕ, ενώ ολοένα και περισσότερες χώρες καταφεύγουν σε μονομερή μέτρα ή σε διμερείς διαπραγματεύσεις. Οι ΗΠΑ θεωρούν πλέον την Κίνα ως οικονομική και στρατηγική απειλή και ταυτόχρονα πιέζουν την Ευρώπη να ακολουθήσει το παράδειγμά τους.

Οι ευρωπαϊκές οικονομίες είναι πολύ πιο ανοικτές οικονομίες από την αμερικανική και συνεπώς η ευρωπαϊκή ευημερία εξαρτάται πολύ περισσότερο από τις διεθνείς οικονομικές εξελίξεις. Η Ευρώπη υποστηρίζει την πολυμερή συνεργασία, αν και είναι πλέον πιθανό να μη βρίσκει εύκολα συμμάχους σε αυτή την προσπάθεια. Οι Ευρωπαίοι θα αναγκαστούν να κάνουν πολύ δύσκολες πολιτικές επιλογές αν η αντιπαράθεση ΗΠΑ-Κίνας κλιμακωθεί περαιτέρω.

### **Θεσμοί, δημοκρατία, ταυτότητες**

Η (νεο)φιλελεύθερη εκδοχή της παγκοσμιοποίησης, σε συνδυασμό με τη νέα τεχνολογική επανάσταση και την αύξηση των μεταναστευτικών ροών, είχε σημαντικές επιπτώσεις στις κοινωνίες και το πολιτικό σύστημα των ευρωπαϊκών χωρών. Το πρώτο και ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο υπήρξε η σταθερά πτωτική τάση των δύο μεγάλων κομματικών σχηματισμών (Χριστιανοδημοκρατών και Σοσιαλδημοκρατών, Κεντροδεξιάς και Κεντροαριστεράς, ή με όποια άλλη μορφή εμφανίζονται) που κυριαρχούσαν στις περισσότερες χώρες για αρκετές δεκαετίες, με συχνές εναλλαγές μεταξύ τους στην εξουσία. Η πτώση των Σοσιαλδημοκρατών, παρά τις επιμέρους διακυμάνσεις, υπήρξε συνολικά πολύ πιο έντονη, ιδιαίτερα στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Το νέο πολιτικό σκηνικό που δημιουργήθηκε χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό και πολυχρωμία. Αυτό συνεπάγεται μεγαλύτερες δυσκολίες στη δημιουργία κυβερνητικών πλειοψηφιών, εύθραυστες κυβερνήσεις συνασπισμού και συχνά μεγαλύτερη πολιτική αστάθεια.

Στην περίοδο αυτή ενισχύθηκαν τα λεγόμενα **αντισυστημικά κόμματα**, πρωτίστως στο δεξιό άκρο του πολιτικού φάσματος. Τα ακροδεξιά κόμματα καλλιεργούν τον εθνικισμό και την ξενοφοβία, εκμεταλλεόμενα μια ευρύτερη δυσαρέσκεια για την αύξηση της μετανάστευσης και την εκχώρηση εξουσιών σε θεσμούς πέραν του έθνους-κράτους. Αποτελούν πραγματική απειλή τόσο για τους δημοκρατικούς θεσμούς όσο και για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Στην αντίθετη πλευρά, αριστερά αντισυστημικά κόμματα υιοθετούν μια έντονα κριτική στάση ως προς τη λειτουργία του παγκοσμιοποιημένου καπιταλισμού, εστιάζοντας στην αύξηση των ανισοτήτων.

Πολλά από τα νέα αντισυστημικά κόμματα χαρακτηρίζονται ως λαϊκιστικά λόγω του διαχωρισμού που κάνουν συχνά μεταξύ «αγνού λαού» και «διεφθαρμένων ελίτ», συνήθως με δημαγωγούς ηγέτες που προτείνουν εύκολες λύσεις σε εξαιρετικά σύνθετα προβλήματα. Η χρήση του όρου λαϊκισμός δεν βοηθά πάντα στην κατανόηση και πολιτική αντιμετώπιση του προβλήματος, ιδιαίτερα αν ο λαϊκισμός στον οποίο πολλοί αναφέρονται αποτελεί περισσότερο σύμπτωμα παρά αίτιο μιας βαθύτερης κρίσης.

Σε κοινωνίες με **αυξανόμενες ανισότητες**, στις οποίες το μεταπολεμικό κοινωνικό συμβόλαιο βρίσκεται υπό ολοένα και μεγαλύτερη πίεση, παρατηρείται μια αυξανόμενη **απαξίωση της φιλελεύθερης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας**, περισσότερο μεταξύ των νεότερων γενεών. Παρατηρείται μείωση της συμμετοχής στις εκλογές και ακόμη μεγαλύτερη μείωση της συμμετοχής στα πολιτικά κόμματα. Αυτή η τάση απαξίωσης της φιλελεύθερης δημοκρατίας, μαζί με ισχυρές δόσεις εθνικισμού και ξενοφοβίας, έλαβε εντονότερη μορφή στις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, στις οποίες η μετάβαση από τον κομμουνισμό στην οικονομία της αγοράς συνοδεύτηκε συχνά από εκτεταμένη διαφθορά και μεγάλες ανισότητες. Οι δυσκολίες στη διακυβέρνηση των χωρών-μελών της ΕΕ και οι μεγάλες διαφορές μεταξύ τους, με δύο κύριους διαχωριστικούς άξονες (Δύση/Ανατολή, Βορράς/Νότος), δεν μπορούσαν παρά να δυσκολέψουν σημαντικά τη λειτουργία της διευρυνμένης ΕΕ. Με δεδομένες αυτές τις τάσεις και παρά τις τεράστιες δυσκολίες, είναι αξιοσημείωτο ότι οι 27 καταλήγουν αρκετές φορές σε σημαντικές συμφωνίες.

Η **ανθεκτικότητα της ΕΕ** στις αλληπάλλληλες κρίσεις των τελευταίων χρόνων καθώς και αποφάσεις-τομές που αλλάζουν την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως οι αποφάσεις του 2020 για την αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας, υποδηλώνουν τη μεγάλη σημασία που αποδίδεται από τις εθνικές πολιτικές



ηγεσίες στην επιβίωση της ΕΕ, παρά τις μεγάλες διαφωνίες που υπάρχουν σε πολλά επιμέρους θέματα. Η ανθεκτικότητα της ΕΕ ενισχύεται και από τη θετική εικόνα που έχει σήμερα η πλειονότητα των Ευρωπαίων πολιτών για το κοινό εγχείρημα. Μετά από σημαντική υποχώρηση στα χρόνια της οικονομικής κρίσης, τα ποσοστά των Ευρωπαίων πολιτών που έχουν θετική γνώμη για την ΕΕ αυξήθηκαν σημαντικά. Στην αύξηση αυτή φαίνεται να συνέβαλε και το Brexit, αναδεικνύοντας τις τεράστιες επιπτώσεις που συνεπάγεται μια έξοδος από την ΕΕ.

Επιβεβαιώνεται επίσης ο καθοριστικός ρόλος που διαδραματίζουν η Γαλλία και η Γερμανία όταν συμφωνούν μεταξύ τους. Με πολύ διαφορετικό τρόπο, σημαντική επιρροή στα ευρωπαϊκά δρώμενα ασκεί και η Ιταλία, ως ένας μεγάλος αλλά ιδιαίτερα ευάλωτος κρίκος της ευρω-αλυσίδας. Όλοι αντιλαμβάνονται ότι μια μεγάλη κρίση στην Ιταλία μπορεί να συμπαρασύρει ολόκληρη την Ευρωζώνη, αν όχι την ΕΕ. **Περισσότερη Ευρώπη και πιο διαφοροποιημένη:** αυτό φαίνεται να είναι το αποτέλεσμα των συχνά αντιφατικών τάσεων που είχαμε τα τελευταία χρόνια.

**Η διαχείριση της κρίσης της φιλελεύθερης δημοκρατίας** δεν θα είναι εύκολη. Θα απαιτήσει περισσότερο συμπεριληπτικές οικονομικές πολιτικές, με στόχο τη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων, καθώς και των διαγενεακών ανισοτήτων, που αποτελούν ήδη ένα πολύ μεγάλο πρόβλημα. Οι αποφάσεις και η διαχείριση αυτών των προβλημάτων θα συνεχίσουν να είναι σε μεγάλο βαθμό υπόθεση της κάθε χώρας-μέλους. Το κράτος πρόνοιας θα παραμείνει κατά κύριο λόγο εθνική υπόθεση, ενώ η ευρωπαϊκή διάσταση θα είναι, στην καλύτερη περίπτωση, συμπληρωματική. Άρα, και η όποια επιτυχία θα εξαρτηθεί από την επάρκεια των εθνικών θεσμών και τον βαθμό πολιτικής και κοινωνικής στήριξης του ευρωπαϊκού μοντέλου.

Το ευρωπαϊκό εγχείρημα είναι άμεσα συνδεδεμένο με τη φιλελεύθερη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα, που απειλούνται από την άνοδο ακροδεξιών κομμάτων. Για αρκετά χρόνια η ΕΕ έδειξε μεγάλη ανοχή στην παραβίαση βασικών δημοκρατικών αρχών σε ορισμένα κράτη-μέλη. Το πώς η Ευρώπη και οι θεσμοί θα χειριστούν αυτές τις περιπτώσεις θα αποτελέσει ισχυρό (ή όχι) μήνυμα για άλλους υποψήφιους. Αν όμως εθνικιστές με αυταρχικές τάσεις καταφέρουν να έρθουν στην εξουσία σε μία ή περισσότερες χώρες του ευρωπαϊκού πυρήνα, τα πράγματα θα δυσκολέψουν πολύ περισσότερο. Αν είναι ήδη δύσκολο να επιβληθούν κυρώσεις στην Ουγγαρία ή την Πολωνία, πόσο δυσκολότερο θα ήταν ενδεχομένως στην περίπτωση χωρών όπως η Ιταλία ή η Γαλλία; Σίγουρα όμως η κρίση της φιλελεύθερης δημοκρατίας δεν περιορίζεται στην Ευρώπη. Φαίνεται να είναι ακόμη βαθύτερη στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού.

**Η διαχείριση της κλιματικής αλλαγής** θα παίξει επίσης πολύ σημαντικό ρόλο: θα απαιτήσει δύσκολες πολιτικές αποφάσεις που θα έχουν τεράστιες συνέπειες στην οικονομία, την κοινωνία και την καθημερινότητα των πολιτών. Τα Πράσινα κόμματα αναμένεται να αυξήσουν τα μερίδια των ψήφων τους, με ισχυρότερη παρουσία κυρίως στις πλουσιότερες χώρες της δυτικής Ευρώπης. Το πώς θα πολιτευτούν και ποιες συμμαχίες θα συνάψουν θα επηρεάσουν τις πολιτικές εξελίξεις.

**Η μετανάστευση** θα συνεχίσει να είναι ένα από τα μεγάλα και εξαιρετικά δυσεπίλυτα πολιτικά ζητήματα. Οι δημογραφικές ανάγκες της Ευρώπης πιθανότατα θα συνεχίσουν να ακολουθούν αντίθετη πορεία από την επικρατούσα διάθεση στις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Μια ολοένα και περισσότερο γερασμένη Ευρώπη της οποίας ο πληθυσμός θα βαίνει μειούμενος χρειάζεται νέους μετανάστες – και η προσφορά σίγουρα δεν θα λείπει από τις γειτονικές χώρες, κυρίως από την Αφρική.

Τα τελευταία χρόνια η **πολυπολιτισμικότητα** χαρακτηρίζει ολοένα και περισσότερο το πολιτικό σύστημα αρκετών ευρωπαϊκών χωρών. Η παρουσία της είναι εντονότερη στον αθλητισμό, όπου αρκετές από τις εθνικές ομάδες είναι ήδη οι πιο χαρακτηριστικοί εκπρόσωποι της πολυπολιτισμικότητας στην Ευρώπη. Οι νεότερες γενιές δείχνουν πολύ μεγαλύτερη ανεκτικότητα στο διαφορετικό, αλλά οι αντιστάσεις στην κοινωνία γενικότερα παραμένουν ισχυρές και δεν πρόκειται να επιτρέψουν εύκολα την είσοδο μεγάλου αριθμού νέων μεταναστών στο ορατό μέλλον. Άλλωστε, θα υπάρχουν πάντα κόμματα και δημαγωγοί έτοιμοι να εξαργυρώσουν μια σκληρή στάση στο θέμα αυτό με ψήφους.

Πώς μια Ευρώπη που μπορεί να μοιάζει με φρούριο θα μπορέσει να αντιμετωπίσει τις πιέσεις απέξω είναι το μεγάλο ερώτημα, αλλά και κατά πόσο θα μπορέσει ή όχι να συμβιβάσει αυτή την πολιτική με τις ευρωπαϊκές αξίες. Η μετανάστευση και ο εθνικισμός συνδέονται άμεσα μεταξύ τους, ιδιαίτερα σε περιόδους μεγάλων αλλαγών και

ανασφάλειας σε ευρέα στρώματα του πληθυσμού. Ο εθνικισμός αποτελεί άλλωστε σημαντικό κομμάτι του ευρύτερου θέματος των ταυτοτήτων, που ήρθε επιθετικά τα τελευταία χρόνια και μάλλον θα μείνει.

Θα μπορέσουν οι χώρες της ΕΕ να προχωρήσουν σε μια νέα **αναθεώρηση των ευρωπαϊκών συνθηκών**; Ο συνδυασμός της απαραίτητης ομοφωνίας σε μια Ευρώπη με αρκετούς «παράταιρους» και η προοπτική νέων δημοψηφισμάτων αποθαρρύνει τους περισσότερους. Φαίνεται πιθανότερη η εκδοχή διακυβερνητικών πρωτοβουλιών εντός ή και εκτός των συνταγματικών ορίων που ορίζουν οι συνθήκες με τη συμμετοχή περιορισμένου αριθμού χωρών, των λεγόμενων προθύμων και ικανών.

Η ΕΕ λειτουργεί ως ενδιάμεσος μεταξύ των παγκόσμιων τάσεων και της ιδιαιτερότητας της κάθε χώρας-μέλους της. Η ικανότητά της ΕΕ να περιορίσει τις φυγόκεντρες τάσεις είναι και θα παραμείνει περιορισμένη. Άρα, τα επόμενα στάδια της ολοκλήρωσης θα χαρακτηρίζονται πιθανότατα από **περισσότερη διαφοροποίηση** εντός των ευρωπαϊκών συνόρων, είτε αυτή αφορά την Ευρωζώνη και τη μετανάστευση, είτε, ακόμη περισσότερο, την εξωτερική πολιτική και την ασφάλεια. Ωστόσο, η εκτεταμένη διαφοροποίηση εμπεριέχει και κινδύνους αποσταθεροποίησης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

Θα πρέπει να αναμένονται περισσότερες πρωτοβουλίες για τη δημιουργία πανευρωπαϊκών κομμάτων, έστω και σε σχετικά χαλαρή μορφή στο ξεκίνημα. Οι σημερινοί πολιτικοί σχηματισμοί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πιθανόν θα αποκτήσουν μια περισσότερο συνεκτική μορφή στις επόμενες ή μεθεπόμενες ευρωπαϊκές εκλογές.

Το γενικό συμπέρασμα που εξάγεται είναι ότι σε μια εποχή μεγάλων γεωπολιτικών ανακατατάξεων και τεχνολογικών επαναστάσεων, όπως προβλέπεται να συνεχίσει να είναι η εποχή που ήδη διανύουμε, η **πολιτική ρευστότητα και η κοινωνική αβεβαιότητα** προκύπτουν αναπόφευκτα. Ο ρυθμός με τον οποίο συμβαίνουν οι αλλαγές επιταχύνεται *συνεχώς*.

### **Η Ευρώπη και το διεθνές περιβάλλον**

Το διεθνές περιβάλλον μέσα στο οποίο καλείται να κινηθεί η ΕΕ κατά την επόμενη εικοσαετία θα καθοριστεί από σειρά παραγόντων: τεχνολογική πρόοδος, πορεία της κλιματικής αλλαγής, τυχόν νέες πανδημίες, εξέλιξη της παγκόσμιας οικονομίας και της οικονομικής διακυβέρνησης, έλεγχος των εξοπλισμών και της διασποράς των πυρηνικών όπλων, περιφερειακές συγκρούσεις, τρομοκρατία. Και βέβαια, από την εξέλιξη των άλλων μείζονων κέντρων οικονομικής και πολιτικής ισχύος.

**Το διεθνές περιβάλλον θα κινηθεί ανάμεσα σε ένα συγκρουσιακό, άναρχο σύστημα και σε μια πιο οργανωμένη παγκόσμια τάξη συνεργασίας στη βάση κανόνων.** Αποφασιστικό ρόλο θα παίξει η συμπεριφορά των μεγάλων διεθνών «παικτών», πρωτίστως των ΗΠΑ και της Κίνας, καθώς εν πολλοίς αυτοί θα καθορίσουν ή θα δώσουν τον τόνο στο πώς θα αντιμετωπιστούν οι παγκόσμιες προκλήσεις, πώς θα οργανωθεί η παγκόσμια οικονομία και η διεθνής έννομη τάξη και πώς θα αντιμετωπίσουν ο ένας τον άλλο.

**Η μετατόπιση του παγκόσμιου κέντρου οικονομικής και πολιτικοστρατιωτικής ισχύος** από τη Δύση (Βόρεια Αμερική, Ευρώπη) στην Ανατολή (Κίνα, Ινδία και άλλες αναδυόμενες οικονομίες) είναι περίπου βέβαιο πως θα συνεχιστεί. Το 2040 οι συσχετισμοί θα έχουν μεταβληθεί, πιθανότατα ριζικά. Πολύ λιγότερο σαφές είναι πώς θα διαχειριστούν αυτή την εξέλιξη τόσο οι «κερδισμένοι» όσο και οι «χαμένοι», στους οποίους προφανώς θα ανήκει και η ΕΕ.

Το κρίσιμο ερώτημα για τις **ΗΠΑ** είναι πώς θα διαχειριστούν τη μετάβαση σε ένα περισσότερο **πολυπολικό διεθνές σύστημα** μετά το τέλος της παγκόσμιας αμερικανικής ηγεμονίας με τη μορφή που πήρε τη δεκαετία του '90. Όσον αφορά το εσωτερικό της, η νίκη του πολιτικού φιλελευθερισμού και των κοινωνικών μεταρρυθμίσεων που σηματοδοτεί η εκλογή Μπάιντεν στην Προεδρία δεν έχει οριστικοποιηθεί και δεν μπορεί να αποκλειστεί η επιστροφή σε τροχιά τύπου Τραμπ, που στην προέκτασή της θα σήμαινε μείζονα υποχώρηση της δημοκρατίας και των ελευθεριών καθώς και καίριο πλήγμα στην ατλαντική σχέση και τη διεθνή έννομη τάξη. Η αβεβαιότητα ως προς την εσωτερική πορεία των

ΗΠΑ δεν μπορεί παρά να ληφθεί σοβαρά υπόψη από αντιπάλους και εταίρους. Χαρακτηριστική άλλωστε είναι η συζήτηση περί «στρατηγικής αυτονομίας» στην ΕΕ.

Η εστίαση της αμερικανικής πολιτικής στον Ειρηνικό θα ενταθεί. Ζητούμενο είναι όμως αν θα επιβεβαιωθεί η σημερινή στρατηγική μετωπικής αντιπαράθεσης με την Κίνα (και δευτερευόντως με τη Ρωσία), όπως και η επιδίωξη οικοδόμησης Δυτικής ενότητας επί αυτής της βάσης. Η στάση της Ευρώπης θα παίξει σημαντικό, αν και μάλλον όχι αποφασιστικό, ρόλο στη διαμόρφωση της αμερικανικής πολιτικής.

Το 2040 η **Κίνα** θα είναι πιθανότατα η πρώτη οικονομική δύναμη στον κόσμο, πλησιάζοντας σε μια στρατηγική ισορροπία με τις ΗΠΑ, και πιο κοντά στη Ρωσία ως προς το πυρηνικό οπλοστάσιο. Περισσότερο αβέβαιη είναι η εξέλιξη του εσωτερικού της καθεστώτος. Η ένταση ανάμεσα σε μια γοργά αναπτυσσόμενη κοινωνία με καπιταλιστική στην ουσία οικονομία, από τη μια, και τις ακαμψίες του κομμουνιστικού καθεστώτος, καθώς και τυχόν διεθνικές εντάσεις, από την άλλη, θα μπορούσε να υπονομεύσει – και, σε ένα ακραίο σενάριο, να ανακόψει – τον δυναμισμό της χώρας. Ωστόσο, η πιθανότερη εξέλιξη είναι η σημερινή τάση να συνεχιστεί και να διεκδικήσει η Κίνα την ηγεμονία τουλάχιστον στην άμεση γειτονιά της.

Το αν και πόσο η συμπεριφορά της ανερχόμενης Κίνας θα είναι συγκρουσιακή θα κριθεί εν πολλοίς από την αντίδραση της Δύσης. Στο σενάριο που προωθεί σήμερα η ηγεσία των ΗΠΑ, η αντίθεση Κίνας-Δύσης θα αποτελέσει την κύρια παγκόσμια αντιπαράθεση, απειλώντας ακόμη και την παγκόσμια ειρήνη. Όμως ένα παρόμοιο σενάριο είναι μάλλον δύσκολο να υλοποιηθεί, ενώ θα συνεπάγεται μεγάλο κόστος και για τη Δύση, με δεδομένο τον υψηλό βαθμό αλληλεξάρτησης με την Κίνα και τις κοινές παγκόσμιες προκλήσεις, όπως η κλιματική αλλαγή. Μια εναλλακτική πολιτική πλαισίου συνεργασίας είναι πιθανό να επηρεάσει θετικά και το εσωτερικό καθεστώς της Κίνας. Ο οικονομικός ανταγωνισμός ΕΕ-Κίνας θα παραμείνει έντονος, η μορφή που θα πάρει όμως θα εξαρτηθεί από την ευρύτερη σχέση της Κίνας με τη Δύση, με αναμενόμενη την αύξηση της επιρροής της Κίνας στην Ευρώπη, εφόσον απουσιάζουν τα ακραία συγκρουσιακά σενάρια.

Το οικονομικό βάρος της **Ρωσίας** στη διεθνή σκηνή, ήδη δυσανάλογα μικρό σε σχέση με τον στρατιωτικό και πολιτικό της ρόλο, θα συνεχίσει να φθίνει (δημογραφικό, μείωση του ρόλου των ορυκτών ενεργειακών πηγών), πράγμα που πιθανόν θα επιδράσει τελικά και στη συνολική ισχύ της χώρας. Το σημερινό πολιτικό σύστημα της Ρωσίας δυσχεραίνει τον εκσυγχρονισμό. Υπάρχει μεγάλη αβεβαιότητα ως προς το μέλλον της χώρας, ιδίως για τη μετά Πούτιν εποχή, και δεν μπορούν να αποκλειστούν σενάρια παρακμής και αποσταθεροποίησης, που εγκυμονούν μείζονες κινδύνους με δεδομένο και το πυρηνικό της οπλοστάσιο. Με βάση τις τεράστιες πλουτοπαραγωγικές πηγές, το επιστημονικό και τεχνολογικό της δυναμικό, καθώς και τη στρατιωτική της ισχύ, η Ρωσία φαίνεται ότι θα παραμείνει σημαντικός παγκόσμιος «παικτης» στον ορίζοντα της εικοσαετίας.

Σαφέστατα όμως, η Ρωσία θα συνεχίσει να αντιδρά με όλα τα μέσα σε αυτό που αντιλαμβάνεται ως μια απόπειρα της Δύσης να την περιθωριοποιήσει, θα αξιοποιεί δε τον τομέα στον οποίο έχει συγκριτικό πλεονέκτημα, τον στρατιωτικό. Ιδιαίτερα έντονη θα παραμείνει η αντίδρασή της στις προσπάθειες προσεταιρισμού της «εγγύς γειτονίας» της (κυρίως της Ουκρανίας). Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, θα συνεχίσει να λειτουργεί και ως διαιρετικός παράγοντας στην ΕΕ και ανάμεσα στα κράτη-μέλη της. Η στάση της Δύσης είναι πολύ πιθανό να επηρεάσει τις εσωτερικές εξελίξεις στη Ρωσία και ο ρόλος της Ευρώπης θα είναι πολύ σημαντικός.

Η στρατηγική σημασία της **Μέσης Ανατολής** θα μειωθεί, στο μέτρο που θα μειώνεται ο ρόλος της ορυκτής ενέργειας. Ωστόσο, η περιοχή θα συνεχίσει να αποτελεί μείζονα εστία έντασης και συγκρούσεων. Η μορφή και η οξύτητά τους θα εξαρτηθεί από το γενικότερο διεθνές κλίμα, τις πολιτικές των Μεγάλων Δυνάμεων (κυρίως ΗΠΑ και Ρωσίας) στην περιοχή, καθώς και από τη στάση των περιφερειακών «παικτών» (Ισραήλ, Ιράν, Σαουδική Αραβία, Τουρκία, Αίγυπτος).

Μια στρατιωτική σύγκρουση Ισραήλ / Σαουδικής Αραβίας / Δύσης με το Ιράν αποτελεί ένα από τα πιθανά σημεία ανάφλεξης με μείζονα περιφερειακό ή και παγκόσμιο αντίκτυπο. Οι εξελίξεις στη Μέση Ανατολή αφορούν άμεσα την Ευρώπη (ενέργεια, μεταναστευτικό κ.λπ.), και η πιθανή βαθμιαία απόσυρση των ΗΠΑ δημιουργεί τις προϋποθέσεις για ισχυρότερη ευρωπαϊκή παρέμβαση, εφόσον η ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική μπορέσει να ανταποκριθεί στην πρόκληση. Το πιθανότερο είναι πάντως ότι η ΕΕ θα συνεχίσει να παίζει δευτερεύοντα ρόλο σε σχέση με τις ΗΠΑ και τη Ρωσία, με εξαίρεση τις χώρες του Μαγκρέμπ και τη Λιβύη.

Υπάρχουν αρκετές άλλες πιθανές εστίες διεθνούς έντασης, όπου η εξέλιξη θα εξαρτηθεί εν πολλοίς, πέρα από τους ενδογενείς παράγοντες, από το γενικότερο διεθνές κλίμα και τις παρεμβάσεις των Μεγάλων Δυνάμεων. Σε αυτές περιλαμβάνονται η συγκρουσιακή σχέση Ινδίας-Πακιστάν, μια πιθανή συνεχιζόμενη αστάθεια στο Αφγανιστάν, η διεθνής συμπεριφορά του βορειοκορεατικού καθεστώτος, ή ακόμη και εσωτερικές εξελίξεις στη Λατινική Αμερική. Αλλά σε όλα αυτά τα «μέτωπα», ο ρόλος της Ευρώπης θα παραμείνει γενικά μικρός.

Η **Υποσαχάρια Αφρική**, με τον δημογραφικό δυναμισμό της και την αδυναμία οικονομικής «απογείωσης», θα συνεχίσει να αποτελεί εστία ανθρωπιστικών κρίσεων και εσωτερικών και διακρατικών συγκρούσεων. Οι συνέπειες τέτοιων κρίσεων και συγκρούσεων θα είναι σοβαρές για την Ευρώπη, μεταξύ άλλων με την αύξηση της μεταναστευτικής και προσφυγικής πίεσης. Η Ευρώπη και η Κίνα θα συνεχίσουν να είναι οι κύριοι εξωτερικοί παράγοντες. Το μέλλον της περιοχής θα εξαρτηθεί εν πολλοίς από τους αναπτυξιακούς πόρους που θα διαθέσει η διεθνής κοινότητα, ιδιαίτερα η ΕΕ, αλλά και από τον τρόπο παρέμβασης εξωτερικών δυνάμεων όπως η Γαλλία.

Πιο κοντά σε μας, η αστάθεια στα **Δυτικά Βαλκάνια**, με τοπικές εντάσεις και συγκρούσεις, καθώς και η ροπή προς τον αυταρχισμό αναμένεται να αυξηθούν, εφόσον ο δρόμος προς την ένταξη των χωρών της περιοχής στην ΕΕ παραμείνει κλειστός. Οι αρνητικές εξελίξεις στην «εσωτερική αυλή» της ΕΕ εγκυμονούν σοβαρές αρνητικές συνέπειες, με τη δημιουργία ενός στρατηγικού κενού, τις προσφυγικές ροές και την άνθηση του οργανωμένου εγκλήματος. Η ΕΕ θα παραμείνει με διαφορά ο σημαντικότερος εξωτερικός παράγοντας, αν και λόγω της «διεϋρυσιακής κόπωσης» ο ρόλος της Ρωσίας, της Τουρκίας και της Κίνας πιθανόν θα αυξηθεί. Δεν μπορεί όμως να αποκλειστεί το ενδεχόμενο σταδιακής ενσωμάτωσης της περιοχής στην ΕΕ, ιδίως στο πλαίσιο μιας Ένωσης μεταβλητής γεωμετρίας.

Η **Τουρκία** θα συνεχίσει να αποτελεί ανερχόμενη οικονομική και πολιτικοστρατιωτική περιφερειακή δύναμη, με μεγάλη ωστόσο αβεβαιότητα ως προς το μέλλον του εσωτερικού της καθεστώτος, των διεθνολογικών σχέσεων (Κουρδικό), της οικονομίας και των εξελίξεων στα πολλαπλά «μέτωπα» της εξωτερικής της δράσης, όπου φαίνεται σήμερα να επιδιώκει την ηγεσία ενός σουνιτικού πολιτικού Ισλάμ. Οι παράγοντες αυτοί δεν αποκλείεται να αναστρέψουν τη βασική τάση, αν και η πιθανότητα αυτή ή και μιας γενικότερης κατάρρευσης της χώρας δεν είναι η κυρίαρχη. Ο ρόλος της ΕΕ στην εξέλιξη της Τουρκίας θα είναι σημαντικός. Η προοπτική ένταξης στην ΕΕ είναι περίπου βέβαιο πως θα εγκαταλειφθεί, αλλά οι ευρωτουρκικές σχέσεις θα κινηθούν ανάμεσα σε δύο ακραία σενάρια: βαθιά συνεργασία (τελωνιακή ένωση, μεταναστευτικό, Ανατολική Μεσόγειος, Μέση Ανατολή, ρύθμιση διαφορών με την Ελλάδα) το ένα, γεωπολιτική αντιπαράθεση και πιθανές συγκρούσεις με κράτη-μέλη το άλλο.

Το **Ηνωμένο Βασίλειο** θα παραμείνει σημαντική, αν και φθίνουσα, ενδιάμεση δύναμη. Όντας βασικά «ομοιών» (like-minded) εταίρος με ισχυρούς οικονομικούς και άλλους δεσμούς με την υπόλοιπη Ευρώπη, οι σχέσεις του με αυτήν, αφού ξεπεραστούν οι μεταβατικές αναταράξεις του Brexit, θα παραμείνουν στενές, με τριβές στην οικονομία και στο ατλαντικό πλαίσιο. Ωστόσο, τυχόν εντάσεις στη Βόρεια Ιρλανδία ή μια κρίση γύρω από ενδεχόμενη ανεξαρτητοποίηση της Σκωτίας (κανένα από τα δύο σενάρια δεν είναι εντελώς απίθανο μεσοπρόθεσμα) θα μπορούσαν να κλονίσουν σοβαρά τις σχέσεις αυτές.

Με προέκταση των σημερινών τάσεων, ως πλέον ρεαλιστικά εμφανίζονται τα «αρνητικά» σενάρια. Η αντιμετώπιση των προκλήσεων της κλιματικής αλλαγής, του περιβάλλοντος και της υγείας φαίνεται ανεπαρκής, παρά τις προόδους που σημειώνονται. Το ίδιο ισχύει για τα μέτρα περιορισμού της παγκόσμιας οικονομικής αναρχίας, μείωσης των ανισοτήτων και ελέγχου των ιδιωτικών υπερεθνικών κέντρων ισχύος. Ο εθνικισμός και η ξενοφοβία ενισχύονται σε πολλές χώρες, με αρνητικές διεθνείς επιπτώσεις, ενώ οι δημοκρατικές ελευθερίες υποχωρούν. Η σημερινή τάση οδηγεί σε περαιτέρω όξυνση των αντιθέσεων της Δύσης με την Κίνα και τη Ρωσία. Το πιθανότερο αποτέλεσμα όλων αυτών θα είναι ο πολλαπλασιασμός των εστιών εσωτερικών και διεθνών εντάσεων και συγκρούσεων. Μπορεί όμως η συνειδητοποίηση των κινδύνων που εμπεριέχει η σημερινή πορεία να οδηγήσει τελικά σε ανατροπή των σημερινών τάσεων. Αυτό είναι το αισιόδοξο σενάριο.

**Για την Ευρώπη, το «χομπσιανό», άναρχο διεθνές περιβάλλον λειτουργεί πολύ αρνητικά.** Ο στρατιωτικός τομέας δεν αποτελεί συγκριτικό της πλεονέκτημα. Η Ευρώπη χρειάζεται μια ατλαντική σχέση στηριγμένη σε κοινές αξίες και διεθνείς κανόνες. Ωστόσο, τα συμφέροντα συχνά διαφέρουν. Μια ενδεχόμενη ευθυγράμμιση της Ευρώπης στη συγκρουσιακή στρατηγική της Ουάσιγκτον απέναντι σε Πεκίνο και Μόσχα θα λειτουργούσε σε βάρος των συμφερόντων της, τροφοδοτώντας επίσης ενδοευρωπαϊκές διαμάχες που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν την ευρωπαϊκή

οικοδόμηση. Ένα διεθνές περιβάλλον συνεργασίας θα διευκόλυνε την άσκηση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής που θα συνδύαζε την υπεράσπιση των ευρωπαϊκών συμφερόντων με την προβολή των αξιών της, χωρίς όμως οι αξίες αυτές να εργαλειοποιούνται για τη νομιμοποίηση συγκρουσιακών στρατηγικών.

Μια ισχυρή και συνεκτική κοινή εξωτερική και αμυντική πολιτική της ΕΕ προϋποθέτει επαρκή σύγκλιση συμφερόντων και στάσεων των κρατών-μελών, καθώς και κατάργηση της ομοφωνίας. Θα είναι πολύ δύσκολο να ισχύσουν αυτές οι δύο προϋποθέσεις για τους 27 στο σύνολό τους. Άρα, για να υπάρξει ουσιαστική πρόοδος, το πιθανότερο είναι η πρωτοβουλία να έρθει από μικρότερες συμμαχίες προθύμων και ικανών, στους οποίους θα περιλαμβάνονται οπωσδήποτε η Γαλλία και η Γερμανία.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Πέντε σενάρια για την ΕΕ του 2040

Τα σενάρια που ακολουθούν συνιστούν «ιδεότυπους», δηλαδή «καθαρές» αναλυτικές κατηγορίες. Οι πιθανότερες εκβάσεις βρίσκονται στα ενδιάμεσα σενάρια και σε πιθανούς συνδυασμούς δύο ή περισσότερων σεναρίων. Εντούτοις, τα ακραία σενάρια είναι χρήσιμα διότι οριοθετούν το συνολικό εύρος των δυνητικών εκβάσεων και υπενθυμίζουν πώς θα έμοιαζε τόσο μια καταστροφική κατάρρευση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος όσο και η πλήρης ολοκλήρωσή του.

### Σενάριο 1: Τιτανικός

Διαλύεται η ΕΕ μαζί με τα θεσμικά της όργανα, εξαντλημένη μετά από αλληπάλληλες κρίσεις που έχουν οξύνει τις εσωτερικές διαιρέσεις και ξεπερνούν τις θεσμικές δυνατότητές της. Εθνικιστικές πολιτικές δυνάμεις έχουν ανέλθει στην εξουσία σε κρίσιμα κράτη μέλη, και το αίτημα εξόδου από την ΕΕ έχει καταστεί πλειοψηφικό σε ορισμένες χώρες. Οι διευρυνόμενες αποκλίσεις μεταξύ κρατών μελών δεν μπορούν πλέον να γεφυρωθούν, η Ευρωζώνη έχει παραδοθεί σε νέα περιδίληση, ενώ οι θεσμοί και οι πολιτικές της ΟΝΕ δεν επαρκούν για να αντιμετωπίσουν την κρίση και να αποτρέψουν τη διάλυση. Μια πλειοψηφία κρατών μελών που περιλαμβάνει τη Γαλλία και τη Γερμανία αποφασίζουν ότι το μέλλον τους θα είναι καλύτερο έξω από το περιοριστικό πλαίσιο της ΕΕ.

Το ακραίο αυτό σενάριο συνεπάγεται διάλυση της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς και απώλεια δικαιωμάτων ελεύθερης μετακίνησης και εγκατάστασης στο εσωτερικό της Ευρώπης. Επαναφορά αμοιβαία ζημιογόνων πολιτικών οικονομικού προστατευτισμού. Κατάρρευση του κοινού προϋπολογισμού της ΕΕ και διάλυση της Ευρωζώνης. Μακρά και χαοτική μεταβατική περίοδο από την ενιαία αγορά και το ευρώ στη νέα ασταθή ισορροπία, εκτεταμένη και παρατεταμένη νομική ρευστότητα και αβεβαιότητα συμβάσεων, πλήθος εκκρεμών οικονομικών υποθέσεων στα δικαστήρια. Πιθανότατα και σημαντική διεύρυνση της οικονομικής ανισότητας μεταξύ των χωρών.

Για τις οικονομικά πιο αδύναμες χώρες, η επιστροφή στο εθνικό νόμισμα φέρνει φυγή κεφαλαίων και αποεπένδυση από την οικονομία και το τραπεζικό σύστημα, κατάρρευση της αξίας των αποταμιεύσεων για τους καταθέτες, χρηματοπιστωτική κρίση, συναλλαγματική υποτίμηση-διολίσθηση, υψηλό πληθωρισμό. Τουλάχιστον σε μεταβατική φάση, ευρεία μείωση των εισοδημάτων, οικονομική κρίση, ύφεση και ανεργία, αύξηση φτώχειας και εισοδηματικής ανισότητας. Η απώλεια ευρωπαϊκών και διεθνών επενδυτικών κεφαλαίων επιβραδύνει σημαντικά την ψηφιακή και πράσινη μετάβαση, ειδικότερα στις φτωχότερες χώρες.

Οι υψηλότεροι βαθμοί εθνικής αυτονομίας στην οικονομική πολιτική αντισταθμίζονται από ένα περιβάλλον αυξημένης μακροοικονομικής αστάθειας, πληθωρισμού και αποεπένδυσης. Αντιμέτωπες με οξύ διεθνή οικονομικό ανταγωνισμό, οι οικονομικά αδύναμες χώρες πιέζονται να μειώσουν φορολογικούς συντελεστές και κοινωνικές-περιβαλλοντικές ρυθμίσεις προκειμένου να προσελκύσουν επιχειρηματικές επενδύσεις, ενώ ταυτόχρονα ενισχύεται η έξοδος ταλαντούχου ανθρώπινου δυναμικού (brain drain).

Παρατηρείται κοινωνική και πολιτική αποσταθεροποίηση και περαιτέρω κατακερματισμός των πολιτικών συστημάτων σε πολλές χώρες της Ευρώπης, άνοδος λαϊκιστικών, εθνικιστικών, αντισυστημικών, νατιβιστικών και αυταρχικών πολιτικών δυνάμεων. Παρατηρείται επίσης όξυνση της κοινωνικής και πολιτικής πόλωσης μεταξύ φιλοευρωπαϊκού φιλελευθερισμού και αντιευρωπαϊκού εθνικισμού, που συνοδεύεται από έντονη κυβερνητική και πολιτική αστάθεια σε πολλές χώρες της Ευρώπης. Στις χώρες αυτές η απαξίωση της φιλελεύθερης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, ειδικά στις νεότερες γενεές, αυξάνεται. Σε κοινωνίες με μεγαλύτερες ανισότητες το μεταπολεμικό κοινωνικό συμβόλαιο βρίσκεται υπό ολοένα και μεγαλύτερη πίεση.

Η άνοδος των εθνικισμών στην Ευρώπη συνοδεύεται από αστάθεια και αντιπαράθεσεις των ευρωπαϊκών χωρών μεταξύ τους και με τρίτα κράτη. Πλήρης επανεθνικοποίηση της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και εγκατάλειψη οποιασδήποτε προσπάθειας για μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Τα πρώην κράτη-μέλη της ΕΕ χάνουν πολιτική και οικονομική επιρροή σε παγκόσμιο επίπεδο, εφόσον δεν μπορούν πλέον να εκπροσωπούν τα κοινά τους συμφέροντα στο διεθνές σύστημα. Η Ευρώπη επιστρέφει στη λογική της πολιτικής ισχύος (power politics), αλλά συνήθως ως έρμαιο άλλων Μεγάλων Δυνάμεων.

Περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες αναζητούν προστασία από τις ΗΠΑ στο πλαίσιο μιας ανισότιμης σχέσης κηδεμονίας. Καλύπτοντας το κενό από την κατάρρευση της ΕΕ, ο ρόλος της Ρωσίας και της Τουρκίας, ενδεχομένως και της Κίνας, ενισχύεται, επεκτείνοντας την επιρροή τους. Η Ευρώπη χάνει τη συλλογική της επιρροή στην Αφρική.

Στη θέση της ΕΕ που κατέρρευσε, τα ισχυρότερα πρώην κράτη-μέλη αναπτύσσουν αυτόνομη ευρωπαϊκή πολιτική, συνάπτουν συμμαχίες και ανταγωνίζονται μεταξύ τους. Τα μικρότερα κράτη πιέζονται να συμπαράταχθούν με τον ένα ή τον άλλο ισχυρό της ηπείρου μας.

## Σενάριο 2: Μια ελάχιστη Ένωση

Η ΕΕ αδυνατεί να πραγματοποιήσει περαιτέρω βήματα ενοποίησης. Τα κράτη-μέλη αρνούνται να παραχωρήσουν στην ΕΕ νέους τομείς αρμοδιοτήτων, το όραμα μιας ενωμένης Ευρώπης έχει χαθεί και η πορεία προς βαθύτερη ολοκλήρωση εγκαταλείπεται. Τα κράτη-μέλη αναγνωρίζουν τα οφέλη της οικονομικής ενοποίησης, όμως η συνεργασία στο εσωτερικό της ΕΕ στηρίζεται κυρίως στην αντίληψη ότι η κοινή αγορά και όχι το κοινό νόμισμα, ή ακόμη λιγότερο μια κοινή εξωτερική πολιτική, αποτελεί τον πυρήνα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

Πρωτοβουλίες περαιτέρω δημοσιονομικής, οικονομικής, τραπεζικής και πολιτικής ενοποίησης της Ευρωζώνης εγκαταλείπονται. Το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας παραμένει μια μεμονωμένη χωρίς συνέχεια εξαίρεση αμοιβαιοποίησης χρέους και αναδιανομής πόρων, και η Ευρωζώνη συνεχίζει να στερείται δημοσιονομικής ικανότητας και συστήματος εγγύησης καταθέσεων. Η ατελής νομισματική ένωση παραμένει επιρρεπής σε συχνές κρίσεις, που αποδυναμώνουν την εσωτερική της οικονομική, κοινωνική και πολιτική συνοχή. Οι οικονομίες της ευρω-περιφέρειας είναι ιδιαίτερα ευάλωτες σε κρίσεις που προκαλούν αύξηση του κόστους δανεισμού, χρηματοπιστωτική και οικονομική αστάθεια. Τα επενδυτικά εργαλεία της ΕΕ για την ψηφιοποίηση και την πράσινη οικονομία δεν επεκτείνονται μετά το Ταμείο Ανάκαμψης. Παγώνουν οι προσπάθειες για στενότερο φορολογικό συντονισμό. Η κοινωνική πολιτική και η αντιμετώπιση των ανισοτήτων συνιστούν αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα.

Η ενοποιητική αδράνεια αυξάνει την απήχηση του εθνικισμού και του λαϊκισμού στο εσωτερικό των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Οι πολιτικές δυνάμεις που υποστηρίζουν την περαιτέρω ενοποίηση επικεντρώνουν πλέον την προσπάθειά τους στην αντιμετώπιση των κρίσεων και στη στρατηγική της ενισχυμένης συνεργασίας συνασπισμών κρατών-μελών, που καθίσταται η μόνη ρεαλιστική οδός περαιτέρω (διαφοροποιημένης) ενοποίησης για την ΕΕ. Αυτό οδηγεί αναπόφευκτα σε ένα υψηλότερο επίπεδο συνεργασίας μεταξύ συγκεκριμένων κρατών-μελών εκτός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της ΕΕ. Η θεσμική στασιμότητα στην ΕΕ καθιστά αδύνατη την περαιτέρω ενίσχυση της ευρωπαϊκής ταυτότητας, των υπερεθνικών θεσμών και της ευρωπαϊκής δημοκρατίας. Σε ορισμένες χώρες δυναμώνουν οι φωνές που ζητούν έξοδο από την ΕΕ, εντείνοντας την πίεση για περαιτέρω απομείωση του υπάρχοντος ευρωπαϊκού κεκτημένου.

Δεν επιτυγχάνεται πρόοδος στην κατεύθυνση του στενότερου συντονισμού εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής και δεν καταργείται ο κανόνας της ομοφωνίας. Η πολιτική της ΕΕ απέναντι στην Κίνα, τη Ρωσία και τα κρίσιμα μέτωπα της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής, όπως επίσης και απέναντι στην Τουρκία υπονομεύεται από ασυμφωνίες των κρατών-μελών και προσεγγίσεις ελάχιστου κοινού παρονομαστή. Η ΕΕ δυσκολεύεται να παράσχει αξιόπιστες εγγυήσεις ασφάλειας και άμυνας στα μέλη της και αρκετά από αυτά –ιδίως στην περιφέρεια της ΕΕ– εξακολουθούν να αναζητούν αυτές τις εγγυήσεις στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού. Η επιρροή της ΕΕ στη γειτονιά της και στον κόσμο ακολουθεί φθίνουσα πορεία.

Διαιρεμένη στο εσωτερικό της, η ΕΕ αδυνατεί να μετριάσει την αυξανόμενη ψυχροπολεμική αντιπαράθεση μεταξύ ΗΠΑ και Κίνας. Η επιδίωξη «στρατηγικής αυτονομίας» της ΕΕ πρακτικά εγκαταλείπεται, και η Ατλαντική Συμμαχία, με απόλυτη εξάρτηση από τις ΗΠΑ, παραμένει η μόνη βιώσιμη στρατηγική. Παγώνει η διεύρυνση προς τα Βαλκάνια, όπου ενισχύονται η αστάθεια και οι δυνάμεις του αυταρχισμού, ενώ και άλλες δυνάμεις ενισχύουν την επιρροή τους εκεί.

### Σενάριο 3: Ευρώπη των μικρών βημάτων

Η ΕΕ και τα κράτη-μέλη συνεχίζουν να ακολουθούν την παραδοσιακή μέθοδο σταδιακής προόδου προς περισσότερη ενοποίηση. Δεν συμφωνούν όμως στο πόσο μακριά πρέπει να φτάσει η εμβάθυνση και η διεύρυνση. Η Ένωση χαρακτηρίζεται από μεγάλη ανθεκτικότητα σε κρίσεις και συχνά βγαίνει δυνατότερη και πιο ενωμένη. Ωστόσο, οι διαφωνίες ως προς το μέλλον της συντελούν ώστε να αποφεύγονται τα μεγάλα βήματα ενοποίησης. Η ΕΕ βαδίζει προσεκτικά, υιοθετώντας κοινές πολιτικές ή ενοποιώντας τομείς αρμοδιότητας κυρίως ως αντίδραση σε κρίσεις.

Οι χώρες της ΕΕ διαφωνούν για τη μελλοντική πορεία της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης. Στο πλαίσιο αυτό συνεχίζονται οι προσπάθειες σταδιακής άρσης των εμποδίων προς την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς, ιδίως στους τομείς της ψηφιακής οικονομίας, της ενέργειας και της ενιαίας κεφαλαιαγοράς. Παράλληλα, η Επιτροπή πιέζει για διατήρηση της ατζέντας οικονομικής εμβάθυνσης του ευρώ, όπου όμως η ανταπόκριση των κρατών-μελών παραμένει περιορισμένη. Η υλοποίηση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης έχει δώσει αναπτυξιακή ώθηση στις οικονομικά αδύναμα κράτη της ΕΕ και έχει απελευθερώσει τάσεις επανασύγκλισης των οικονομιών της Ευρωζώνης. Ο Νότος όμως παραμένει σταθερά πιο ευπαθής. Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για μια κοινή βιομηχανική και τεχνολογική πολιτική στοχεύουν στην ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ΕΕ. Γίνονται επίσης μικρά βήματα προόδου στον ευρωπαϊκό συντονισμό για τη φορολόγηση των πολυεθνικών επιχειρήσεων. Η πρόοδος προς μια «κοινωνική» Ευρώπη είναι εξαιρετικά βραδεία, και η καταπολέμηση των ενδοκρατικών ανισοτήτων παραμένει υπόθεση πρωτίστως εθνική.

Παράλληλα, η εμπέδωση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης διατηρεί ζωντανούς και ενίοτε πλειοψηφικούς τους φιλοευρωπαϊκούς συνασπισμούς στο εσωτερικό των ανοικτών ευρωπαϊκών κοινωνιών. Η διαφοροποιημένη ενοποίηση παραμένει κύριο χαρακτηριστικό της ΕΕ. Ωστόσο, δεν υπάρχουν μεγάλες ποιοτικές αλλαγές στο επίπεδο της διαφοροποίησης, καθώς ακόμα και οι πλέον φιλοευρωπαϊκές χώρες δεν μπορούν να συμφωνήσουν σε μια ουσιαστική εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης εντός ή εκτός του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ.

Η ΕΕ βελτιώνει τη δυνατότητά της να συνεργάζεται στον τομέα της πολιτικής μετανάστευσης και πολιτικής ασύλου. Όμως δεν υπάρχει ακόμη ενιαία ευρωπαϊκή πολιτική, ενώ η προστασία των εξωτερικών συνόρων παραμένει κυρίως αρμοδιότητα των κρατών-μελών. Οι χώρες πρώτης υποδοχής, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία και η Ισπανία, εξακολουθούν να φέρουν το μεγαλύτερο βάρος. Η μετανάστευση καθίσταται, όλο και περισσότερο, πεδίο πολιτικής εκμετάλλευσης, ιδίως στα κράτη πρώτης υποδοχής, πιέζοντας και τα κόμματα του ευρωπαϊκού τόξου προς μια σκληρότερη αντιμετώπισή της. Πιθανόν ενισχύονται και οι τάσεις συμπερίληψης των δυνάμεων της ακροδεξιάς στο δημοκρατικό τόξο, υιοθετώντας τουλάχιστον μέρος της πολιτικής τους ατζέντας. Το περιβάλλον αυτό ευνοεί τις εθνικιστικές και αυταρχικές πολιτικές δυνάμεις, που κλιμακώνουν την αμφισβήτηση του φιλελεύθερου ευρωπαϊκού αξιακού και νομικού κεκτημένου.

### Σενάριο 4: Συνασπισμοί των προθύμων

Μια ομάδα κρατών-μελών της ΕΕ, με ηγετικό ρόλο της Γαλλίας και της Γερμανίας, προχωρά σε στενότερη ενοποίηση σε συγκεκριμένους τομείς οικονομικής, εξωτερικής ή άλλων επιμέρους πολιτικών. Ο πυρήνας των κρατών που προχωρούν σε στενότερη οικονομική και πολιτική ενοποίηση περιλαμβάνει πιθανόν όλα τα μέλη του ευρώ, χωρίς να αποκλείονται και άλλοι σχηματισμοί. Το υψηλότερο επίπεδο ενοποίησης οργανώνεται κυρίως εντός του υπάρχοντος νομικού και θεσμικού πλαισίου της ΕΕ, εφαρμόζοντας τις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών της ΕΕ, όπως η «ενισχυμένη



συνεργασία». Διερευνάται επίσης η προοπτική υπογραφής νέας διακυβερνητικής συνθήκης, όπως έχει άλλωστε συμβεί και στο σχετικά πρόσφατο παρελθόν. Το κρίσιμο ερώτημα για έναν ενδεχόμενο «συνασπισμό των προθύμων» στο μέλλον θα είναι βεβαίως αν οι χώρες που θα πάρουν μια τέτοια πρωτοβουλία θα εμπνέονται από ένα συμπεριληπτικό όραμα για το μέλλον της Ευρώπης ή θα προκρίνουν το σχήμα μιας «μικρής και ισχυρής Ευρώπης» που θα αφήνει αρκετές χώρες απέξω.

Ο πιθανότερος «συνασπισμός των προθύμων» συγκροτείται γύρω από την Ευρωζώνη, με τις αποφάσεις να λαμβάνονται με τον κανόνα της ενισχυμένης πλειοψηφίας. Οι χώρες αυτές προχωρούν σε στενότερη δημοσιονομική ενοποίηση στο ευρώ, ιδρύοντας προϋπολογισμό Ευρωζώνης (δημοσιονομική ικανότητα), ενοποιώντας πολιτικές στον τομέα της φορολογίας, ή και κοινωνικές και εργασιακές πολιτικές. Υιοθετούν ένα ευρωπαϊκό σύστημα (αντ)ασφάλισης απέναντι στην ανεργία, κοινή χρηματοδότηση επενδύσεων, πιθανώς κοινή βιομηχανική και τεχνολογική πολιτική, καθώς και ολοκλήρωση της τραπεζικής ένωσης με κοινό σύστημα εγγύησης καταθέσεων. Η Ευρωζώνη καθίσταται πιο στέρεη και οικονομικά βιώσιμη, με επιμερισμό κινδύνων μεταξύ των κρατών-μελών.

Τα κράτη-μέλη του «συνασπισμού των προθύμων» προχωρούν σε κοινή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση των ενοποιημένων πολιτικών, παραχωρώντας περαιτέρω βαθμούς εθνικής αυτονομίας. Οι οικονομικά πιο αδύναμες χώρες της ΕΕ επωφελούνται από την υψηλότερη ροή παραγωγικών επενδύσεων (ιδίως στην ψηφιοποίηση και την πράσινη οικονομία), από το χαμηλότερο κόστος χρηματοδότησης και από ένα περιβάλλον μεγαλύτερης μακροοικονομικής και χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, με θετικές συνέπειες στην ανάπτυξη, τις επενδύσεις και την απασχόληση. Η στενότερη οικονομική ενοποίηση στην Ευρωζώνη διευκολύνει την οικονομική σύγκλιση και κοινωνική συνοχή, εφόσον υιοθετηθούν κατάλληλες πολιτικές.

Τα κράτη-μέλη που αποφασίζουν να προχωρήσουν από κοινού σε στενότερη ενοποίηση μεταξύ τους αποκτούν ισχυρούς δεσμούς πολιτικής κοινότητας, οι οποίοι ενισχύουν την αίσθηση μιας ενιαίας ευρωπαϊκής ταυτότητας. Αυξάνεται η κινητικότητα, η αλληλεξάρτηση και η πυκνότητα των συναλλαγών στο εσωτερικό αυτού του πυρήνα. Ταυτόχρονα, η παραχώρηση βαθμών εθνικής αυτονομίας προκαλεί αντιδράσεις εθνικιστικού χαρακτήρα στο εσωτερικό ορισμένων κρατών-μελών.

Ένας «συνασπισμός των προθύμων» που δεν θα ταυτίζεται υποχρεωτικά με τα μέλη της Ευρωζώνης θα μπορούσε να προχωρήσει σε στενότερη συνεργασία στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής άμυνας, θέτοντας τις βάσεις για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού στρατού εντός της Ατλαντικής Συμμαχίας. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με ειδική ενισχυμένη πλειοψηφία. Η διαφοροποιημένη ενοποίηση επιτρέπει επάλληλους κύκλους συμμετοχής και συνεργασίας που μπορεί να περιλαμβάνουν και κράτη εκτός ΕΕ. Ο «συνασπισμός των προθύμων» αποκτά περιφερειακό και διεθνές εκτόπισμα ισχύος μεγαλύτερο από το άθροισμα των μελών του, καθώς εκφράζεται με ενιαία βούληση και στηρίζεται σε σημαντικές αμυντικές δυνατότητες. Τα κοινά εξωτερικά σύνορα των χωρών που συμμετέχουν στον «συνασπισμό των προθύμων» προστατεύονται από κοινού με τρόπο αποτελεσματικότερο. Ένα τέτοιο σενάριο προϋποθέτει επίσης επανακαθορισμό των σχέσεων εντός της Ατλαντικής Συμμαχίας.

Βελτιώνονται οι προϋποθέσεις κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου. Οι χώρες που συμμετέχουν εφαρμόζουν την ευρωπαϊκή αλληλεγγύη και τον επιμερισμό των βαρών σε ό,τι αφορά τη μετανάστευση. Η ΕΕ διασφαλίζει γεωπολιτική σταθερότητα και ασφάλεια στην περιοχή της άμεσης γειτονιάς της, ενώ η διαφοροποιημένη ενοποίηση διευκολύνει την περαιτέρω διεύρυνση προς τα Βαλκάνια.

### **Σενάριο 5: Ενωμένες Πολιτείες της Ευρώπης**

Η ΕΕ και όλα τα κράτη-μέλη αποτολμούν το ιστορικό άλμα προς μια πλήρη Πολιτική και Οικονομική Ένωση. Μια συντακτική συνέλευση θεσπίζει ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα που μετατρέπει την ΕΕ σε πραγματική ομοσπονδιακή δημοκρατική πολιτεία. Σημαντικές αρμοδιότητες μεταφέρονται στο υπερεθνικό επίπεδο.

Η Ευρωζώνη μεταβάλλεται σε πλήρη οικονομική, δημοσιονομική, τραπεζική και πολιτική ένωση (με ενιαία κυβέρνηση, υπουργείο Οικονομικών και ευρωπαϊκό προϋπολογισμό), στην οποία εντάσσονται όλα τα κράτη-μέλη που

αποφασίζουν να υιοθετήσουν το κοινό νόμισμα. Η ενιαία αγορά ολοκληρώνεται εκεί όπου μέχρι σήμερα παρέμενε ατελής, όπως στην ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων, κεφαλαίων και υπηρεσιών. Η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία αναλαμβάνει περισσότερες αρμοδιότητες σε θέματα φορολογίας, κοινωνικής και εργασιακής πολιτικής. Ο ομοσπονδιακός προϋπολογισμός αυξάνεται σημαντικά και χρηματοδοτείται κυρίως από ίδιους πόρους. Η Ένωση δανείζεται εκδίδοντας κοινό χρέος, προκειμένου να χρηματοδοτεί τις επενδυτικές, κοινωνικές, αμυντικές και άλλες δημόσιες ομοσπονδιακές δαπάνες.

Με μια ενιαία κυβέρνηση και τη δημιουργία μιας ευρύτερης αγοράς χρέους σε ευρώ, το κοινό νόμισμα αναβαθμίζεται σε παγκόσμιο αποθεματικό νόμισμα, παράλληλα με το δολάριο (ίσως και το κινεζικό γουάν), καθιστώντας την ΕΕ μια χρηματοοικονομική υπερδύναμη, όχι μόνον εμπορική και ρυθμιστική όπως είναι σήμερα. Ενωμένη η Ευρώπη, αποκτά στρατηγική αυτονομία που της επιτρέπει να υπερασπίζεται από θέση ισχύος τις αξίες και τα συμφέροντά της στον κόσμο. Η θέση της ΕΕ στην παγκόσμια οικονομία βελτιώνεται με όρους βιομηχανικής και τεχνολογικής ανταγωνιστικότητας, και η συλλογική ισχύς που αποκτά της επιτρέπει να επιταχύνει την ψηφιακή και πράσινη αναβάθμιση της οικονομίας. Μειώνονται οι οικονομικές αποκλίσεις στο εσωτερικό της ΕΕ, καθώς και στο εσωτερικό των χωρών-μελών.

Η δημιουργία μιας πλήρους Πολιτικής και Οικονομικής Ένωσης ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στο ευρωπαϊκό εγχείρημα και βαθμιαία σφυρηλατεί μια ισχυρή ευρωπαϊκή ταυτότητα που συνυπάρχει με τις εθνικές και τοπικές ταυτότητες. Οι πολίτες αισθάνονται ότι ανήκουν σε μια Ευρωπαϊκή Δημοκρατία, όπου κάθε πολίτης έχει τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις σε όποιο κράτος των Ενωμένων Πολιτειών της Ευρώπης κι αν κατοικεί. Αναγνωρίζουν πως ο ευρωπαϊκός δήμος αποτελεί σε πολλά ζητήματα το πλέον κατάλληλο πλαίσιο μέσα στο οποίο μπορούν να υπερασπίζονται τα συμφέροντά τους. Η πυκνότητα της ολοκλήρωσης και αλληλεξάρτησης των ευρωπαϊκών κοινωνιών, μαζί με την αύξηση των διασυννοριακών ροών μετακίνησης και εγκατάστασης, αυξάνει τον αριθμό των Ευρωπαίων μεικτής εθνικότητας και αποδυναμώνει την επιρροή των εθνικισμών.

Η ΕΕ καθίσταται στιβαρός εγγυητής των δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου στην Ευρώπη και παράλληλα σταθερός πόλος υπεράσπισης της φιλελεύθερης δημοκρατίας στον κόσμο. Πανευρωπαϊκά κόμματα κινητοποιούνται στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στον αντίποδα όμως της ομοσπονδιακής δυναμικής, ενισχύονται οι επιμέρους εθνικισμοί, εντείνοντας τη διαιρετική πόλωση μεταξύ εθνικιστών και ευρωπαϊστών στο εσωτερικό των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Οι χώρες και οι πολίτες των Ενωμένων Πολιτειών της Ευρώπης βιώνουν τα πρωτοφανή πλεονεκτήματα του ανήκουν σε μια ομοσπονδιακή υπερδύναμη που παρέχει ισχυρές εγγυήσεις εξωτερικής ασφάλειας, σταθερότητας, βιωσιμότητας και ευημερίας.

Η ΕΕ αποκτά κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, και η Ευρωπαϊκή Αμυντική Ένωση γίνεται πραγματικότητα με τη δημιουργία ευρωπαϊκού στρατού. Η λήψη των αποφάσεων με ενισχυμένη πλειοψηφία επιτρέπει στην ΕΕ να αποφασίζει και να υλοποιεί κοινές πολιτικές χωρίς να εμποδίζεται από το βέτο μεμονωμένων κρατών-μελών. Κατά συνέπεια, η ΕΕ αναβαθμίζεται σε σημαντικό πόλο διεθνούς ισχύος, με στρατηγική αυτονομία, που της επιτρέπει να προωθεί τα διακριτά συμφέροντά της σε παγκόσμιο επίπεδο. Η ΕΕ καθίσταται ισότιμος εταίρος των ΗΠΑ εντός της Ατλαντικής Συμμαχίας και δρα εξισορροπητικά, αποτρέποντας την κλιμάκωση μιας ψυχροπολεμικής αντιπαράθεσης της Δύσης με την Κίνα. Η αναβάθμιση ισχύος της ΕΕ της επιτρέπει επίσης μια αποτελεσματικότερη υπεράσπιση των ευρωπαϊκών συμφερόντων απέναντι τόσο στη Ρωσία όσο και στην Τουρκία, επιδιώκοντας το σωστό κάθε φορά μείγμα δέσμευσης (engagement) και ανάσχεσης (containment), κινήτρων και κυρώσεων.

Η ΕΕ λειτουργεί αποτελεσματικά ως κύριος εγγυητής ασφάλειας των μελών της, προστατεύοντας τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ με μια πλήρως ανεπτυγμένη ευρωπαϊκή συνοριοφυλακή και ακτοφυλακή. Η ενίσχυση της δημοκρατίας στα κράτη-μέλη και η αυξημένη ικανότητα επίλυσης των όποιων διαφορών αναμεταξύ τους επιτρέπουν πιθανόν και μια κοινή αντιμετώπιση των μεταναστευτικών/προσφυγικών ροών συμβατή με τις αξίες και το μακροπρόθεσμο συμφέρον της Ευρώπης. Αναβαθμίζεται η Ευρώπη σε βαρύνοντα πόλο ισχύος στην Ανατολική Μεσόγειο, τη Μέση Ανατολή και την Αφρική, επεκτείνοντας την Pax Europaea στη γειτονιά της.

### Συνέπειες και επιλογές για την Ελλάδα

Η εμπειρία από τα 40 χρόνια συμμετοχής της Ελλάδας στην ΕΕ χαρακτηρίζεται από **σωστές στρατηγικές επιλογές** που έκανε η χώρα μας σε κρίσιμες ιστορικές καμπές και που καθόρισαν τη μετέπειτα πορεία, **σημαντικές διπλωματικές επιτυχίες** στις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις, αλλά και **πολλές κρίσεις** στις σχέσεις μας με την υπόλοιπη Ευρώπη – πολύ περισσότερες από όσες που αναλογούν στο μέγεθος της χώρας.

Τα συχνά αντιφατικά στοιχεία που καθόρισαν μέχρι σήμερα τη σχέση της χώρας μας με το ευρωπαϊκό εγχείρημα περιλαμβάνουν μια εσωστρεφή και μη ανταγωνιστική οικονομία, μια κοσμοπολίτικη ελίτ και ένα κράτος του οποίου οι αδυναμίες αναδεικνύονται στον καθημερινό συγχρωτισμό με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και στην προσπάθεια εφαρμογής κοινοτικών κανόνων, έντονο λαϊκισμό και πελατειακές πρακτικές στα πολιτικά μας πράγματα, που όμως επιτρέπουν ενίοτε την ανάδειξη πολιτικών ηγετών με ανοικτή αντίληψη του κόσμου εκτός συνόρων και το θάρρος να πάρουν δύσκολες αποφάσεις, και, τέλος, μια πολύ δύσκολη γειτονιά που προκαλεί ανασφάλεια και τρέφει ενίοτε τον εθνικισμό.

Πριν από την οικονομική κρίση, οι Ελληνίδες και οι Έλληνες ήταν θερμοί υποστηρικτές της ευρωπαϊκής ενοποίησης, με ποσοστά αρκετά υψηλότερα του μέσου όρου της ΕΕ. Έκτοτε τα ποσοστά αντιστράφηκαν και οι θετικές γνώμες για την ΕΕ έφτασαν στο ναδίρ το 2015-16. Στη συνέχεια, αυξήθηκε και πάλι η αποδοχή της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αν και δεν επανήλθε ποτέ μέχρι σήμερα στα προ κρίσης επίπεδα. Ένα σημαντικό ποσοστό των συμπολιτών μας συνεχίζουν να πιστεύουν ότι η ΕΕ έχει κερδίσει περισσότερο από τη συμμετοχή της Ελλάδας σε αυτήν από όσο η δική μας χώρα. Μεγάλη και σταθερή παραμένει όμως η στήριξη των Ελλήνων πολιτών στο ευρώ παρά τις μεγάλες αντιρρήσεις που είχαν για τον τρόπο που η ΕΕ διαχειρίστηκε την κρίση και τα μνημόνια στη χώρα μας. Ίσως το πιο ενδιαφέρον είναι ότι ακόμη και στις πιο μεγάλες κρίσεις δεν υπήρξε ποτέ πλειοψηφία στην Ελλάδα υπέρ της εξόδου.

Οι δημοσκοπήσεις δείχνουν επίσης ότι η πλειονότητα των πολιτών δεν θεωρεί ότι καλείται να διαλέξει μεταξύ ελληνικής και ευρωπαϊκής ταυτότητας. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο για τους νέους με ηλικία κάτω των 35 ετών. Αισθάνονται πιο Ευρωπαίοι και πιο αισιόδοξοι για το μέλλον του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, παρά το γεγονός ότι οι νεότερες γενιές στη χώρα μας είναι αυτές που επλήγησαν πολύ περισσότερο από τις μεγάλες κρίσεις των τελευταίων χρόνων, με υψηλή ανεργία, χαμηλά εισοδήματα και μεγάλη ανασφάλεια. Δεν είναι τυχαίο ότι οι τομείς στους οποίους οι νέοι μας θεωρούν ότι η χώρα μας κέρδισε περισσότερο από τη συμμετοχή της στην ΕΕ μέχρι σήμερα είναι η προστασία του περιβάλλοντος, ο πολιτισμός και η διεθνής επιρροή της Ελλάδας.

**Το ευρωπαϊκό εγχείρημα θα κριθεί στο μέλλον κυρίως εκ του αποτελέσματος**, με έμφαση στην υλική ευημερία και την εξωτερική ασφάλεια, που αποτελούν τα δύο μεγάλα θέματα με τα οποία συνδέεται άμεσα η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ. Στη μεγάλη τους πλειονότητα, οι συμπολίτες μας έχουν περιορισμένη γνώση των ευρωπαϊκών πραγμάτων και ο δημόσιος διάλογος για αυτά παραμένει εξαιρετικά ελληνοκεντρικός. Τέλος, παρά τις μεγάλες ιδεολογικές και πολιτικές διαφορές, υπάρχει ευρεία διακομματική συναίνεση στη χώρα ως προς τη συμμετοχή της στην ΕΕ.

Οι ευρωπαϊκές εξελίξεις τα επόμενα χρόνια θα έχουν σημαντικότερες συνέπειες για την Ελλάδα. Η επιρροή μας σε αυτές τις εξελίξεις θα εξαρτηθεί από μια σειρά παραγόντων: πόσο ισχυρή και ενωμένη είναι η Ελλάδα στην προώθηση των ευρωπαϊκών της στόχων, πόσο «ευρωπαϊκά» σκέφτεται και ενεργεί, πόσο δυναμική συμμετοχή έχει στη λήψη των ευρωπαϊκών αποφάσεων, και αν κάνει τις σωστές επιλογές συμμάχων στα κρίσιμα ευρωπαϊκά θέματα.

Στο **Σενάριο 1 (Τιτανικός)**, η κατάρρευση του περιβάλλοντος οικονομικής σταθερότητας της ΕΕ θα πλήξει την ανθεκτικότητα της ελληνικής οικονομίας, ιδιαίτερα στην περίπτωση κρίσεων. Η κατάργηση του κοινού προϋπολογισμού της ΕΕ οδηγεί σε απώλεια σημαντικών ετήσιων εισροών για την Ελλάδα, μείωση εισοδημάτων, πιθανή οικονομική κρίση, με συνέπειες την αύξηση της ανεργίας, της φτώχειας και της εισοδηματικής ανισότητας. Αντιμέτωπη με οξύ διεθνή οικονομικό ανταγωνισμό, η Ελλάδα πιέζεται να μειώσει φορολογικούς συντελεστές και κοινωνικές-περιβαλλοντικές ρυθμίσεις προκειμένου να προσελκύσει ξένες επενδύσεις. Οι δυσμενείς οικονομικές προοπτικές οδηγούν σε έξοδο αρκετών επιχειρήσεων και ανθρώπινου δυναμικού, και το πρόγραμμα ψηφιακής και πράσινης μετάβασης της ελληνικής οικονομίας δυσχεραίνεται σημαντικά.

Όσον αφορά τις εξωτερικές σχέσεις, η Ελλάδα χάνει το πολιτικο-διπλωματικό πλεονέκτημα του μέλους της ΕΕ, ειδικότερα απέναντι στην Τουρκία. Η ραγδαία ανατροπή της περιφερειακής ισορροπίας ισχύος στη Νοτιοανατολική Ευρώπη εις βάρος της Ελλάδας οδηγεί πιθανόν σε μεγαλύτερη και οικονομικά εξαντλητική κούρσα εξοπλισμών. Χωρίς ανασχέσεις από μια διαλυμένη πλέον Ευρώπη, η Τουρκία αναδεικνύεται σε περιφερειακή υπερδύναμη. Η Ελλάδα αναζητά μεγαλύτερη προστασία από τις ΗΠΑ στο πλαίσιο μιας ανισότιμης σχέσης κηδεμονίας, ενώ δεν αποκλείεται να αναζητήσει ερείσματα και προς άλλες κατευθύνσεις. Η κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική καταρρέει και η Ελλάδα παραμένει χωρίς πολιτική και οικονομική στήριξη στην πιθανή περίπτωση νέων μεταναστευτικών/προσφυγικών κρίσεων.

Στο εσωτερικό της χώρας, η διάλυση της ΕΕ οδηγεί σε όξυνση του αντιευρωπαϊκού εθνικισμού, σε κοινωνική και πολιτική πόλωση, κυβερνητική αστάθεια, ή ακόμα και διάβρωση των κεκτημένων της μετά το 1974 φιλελεύθερης δημοκρατίας.

Στο **Σενάριο 2 (Μια ελάχιστη Ένωση)**, πρωτοβουλίες περαιτέρω ενίσχυσης των επενδύσεων, της σύγκλισης και της συνοχής στην Ευρωζώνη εγκαταλείπονται, εντείνοντας τις δυναμικές απόκλισης της ελληνικής οικονομίας από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Ως οικονομία της ευρω-περιφέρειας, η Ελλάδα παραμένει ευάλωτη σε κρίσεις, που οδηγούν σε αύξηση του κόστους δανεισμού, χρηματοπιστωτική και οικονομική αστάθεια, καθώς και έκθεση στον φορολογικό ανταγωνισμό. Ο ψηφιακός και πράσινος μετασχηματισμός της ελληνικής οικονομίας καθυστερεί πολύ.

Η ΕΕ εξακολουθεί να δυσκολεύεται να παράσχει αξιόπιστες εγγυήσεις ασφάλειας και άμυνας σε μέλη της όπως η Ελλάδα, που αναζητούν αυτές τις εγγυήσεις στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού. Τα Δυτικά Βαλκάνια παραμένουν σε εκκρεμότητα, η ενταξιακή τους προοπτική γίνεται όλο και λιγότερο αξιόπιστη, πράγμα που λειτουργεί σε βάρος της δημοκρατίας και της περιφερειακής σταθερότητας, ανοίγοντας συνάμα ευκαιρίες επιρροής για τη Ρωσία, την Κίνα και την Τουρκία. Η χώρα μας παραμένει εκτεθειμένη σε ισχυρές προσφυγο-μεταναστευτικές ροές, χωρίς να μπορεί η ΕΕ να παράσχει επαρκή αλληλεγγύη και επιμερισμό των βαρών.

Η ενοποιητική αδράνεια στην Ευρώπη ενδυναμώνει τους εθνικιστές και τους λαϊκιστές στο εσωτερικό της χώρας. Η Ελλάδα βρίσκεται εγκλωβισμένη από αντίρροπες δυνάμεις: οι φιλοευρωπαϊκές ηγεσίες προσπαθούν να εξασφαλίσουν ότι η χώρα θα ενταχθεί σε όποια σχήματα «ενισχυμένης συνεργασίας» προκύπτουν στην ΕΕ, ενώ η απογοήτευση σε μεγάλα τμήματα του ελληνικού λαού πιέζει προς την αντίθετη κατεύθυνση αναζητώντας «εθνικές» λύσεις.

Στο **Σενάριο 3 (Ευρώπη των μικρών βημάτων)**, η Ελλάδα υποστηρίζει τις προσπάθειες περαιτέρω οικονομικής εμβάθυνσης, αν και θα επιθυμούσε έναν ταχύτερο ρυθμό. Η υλοποίηση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης έχει δώσει αναπτυξιακή ώθηση στην Ελλάδα, αλλά η ελληνική οικονομία παραμένει αρκετά ευάλωτη. Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για μια κοινή βιομηχανική και τεχνολογική πολιτική με στόχο την ενίσχυση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ΕΕ αντιμετωπίζονται με σκεπτικισμό από την Ελλάδα και άλλες μικρότερες οικονομίες της περιφέρειας λόγω του κινδύνου ενδυνάμωσης των «Ευρωπαϊών πρωταθλητών», που θα προέρχονται κυρίως από τις μεγαλύτερες οικονομίες. Οι προσπάθειες για έναν στενότερο ευρωπαϊκό συντονισμό στη φορολόγηση των πολυεθνικών επιχειρήσεων αντιμετωπίζονται θετικά από την Ελλάδα.

Στο διεθνές περιβάλλον, παρά το γεγονός ότι έχουν σημειωθεί μικρά βήματα προόδου στην ανάπτυξη σχημάτων ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας και της Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας (PESCO) στην άμυνα, η πρόοδος δεν είναι αρκετή για να παράσχει επαρκείς εγγυήσεις ασφάλειας στην Ελλάδα. Η ένταξη των Δυτικών Βαλκανίων παραμένει σε εκκρεμότητα, με τις γνωστές αρνητικές συνέπειες στο εσωτερικό των χωρών αυτών και την περιοχή γενικότερα. Οι ΗΠΑ συνεχίζουν να είναι ο πιο αξιόπιστος πάροχος ασφάλειας σε αυτή την περιοχή της Ευρώπης, παρά τη μείωση του αμερικανικού ενδιαφέροντος για την περιοχή.

Με δεδομένη και την έλλειψη αποτελεσματικής σταθεροποιητικής ικανότητας της ΕΕ, η Ελλάδα και άλλες χώρες του Νότου αντιμετωπίζουν κύματα μεταναστών και προσφύγων, στους οποίους προστίθεται και ο αυξανόμενος αριθμός κλιματικών προσφύγων. Έτσι, οι χώρες πρώτης υποδοχής, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία και η Ισπανία, εξακολουθούν να βαρύνονται δυσανάλογα, με αποτέλεσμα να διαχέεται η αίσθηση ανεπαρκούς υποστήριξης από την ΕΕ και ελλιπούς αλληλεγγύης εκ μέρους των άλλων κρατών-μελών. Η ελληνική κοινωνία εξακολουθεί να ταλαντεύεται ανάμεσα στην αναγνώριση των ωφελειών της συμμετοχής στην ΕΕ και στην επίγνωση των ανεπαρκειών της. Οι ανεπάρκειες αυτές τροφοδοτούν την αυξανόμενη κριτική προς την ΕΕ από τις δυνάμεις του εθνικισμού. Η Ελλάδα προσπαθεί να

παραμένει μέλος του εσωτερικού πυρήνα της ΕΕ, ως μέλος της Ευρωζώνης και με τη συμμετοχή της σε όλες τις δομές στενότερης διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης, όπως στους τομείς της ασφάλειας και άμυνας.

Στο **Σενάριο 4 (Συνασπισμοί των προθύμων)**, εφόσον η Ελλάδα αποτελέσει μέλος του «συνασπισμού των προθύμων», ωφελείται από υψηλότερη ροή παραγωγικών επενδύσεων, χαμηλότερο κόστος χρηματοδότησης και περιβάλλον μεγαλύτερης μακροοικονομικής και χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, με θετικές συνέπειες στην ανάπτυξη και την απασχόληση. Αν όμως η Ελλάδα μείνει εκτός του φιλόδοξου αυτού πυρήνα στενότερης ενοποίησης στην ΕΕ, είτε λόγω δικής της απροθυμίας/αδυναμίας είτε λόγω της βούλησης των ισχυρών κρατών-μελών, τότε η οικονομική απόκλιση της μάλλον θα επιδεινωθεί.

Στο διεθνές περιβάλλον, υπό την προϋπόθεση ότι έχει προχωρήσει στη δομή της ενισχυμένης συνεργασίας και στενότερης ενοποίησης, η Ελλάδα αποκτά ουσιαστικές εγγυήσεις ασφάλειας από την ΕΕ, και η «ρήτρα αμοιβαίας άμυνας» της Συνθήκης της ΕΕ (άρθρο 42, παρ. 7) πολύ πιο ουσιαστικό περιεχόμενο. Εφόσον στον «συνασπισμό των προθύμων» οι αποφάσεις στους τομείς της κοινής εξωτερικής πολιτικής, πολιτικής άμυνας και ασφάλειας λαμβάνονται ολοένα και περισσότερο με ειδική ενισχυμένη πλειοψηφία, δεν αποκλείεται να υπάρχουν φορές που η Ελλάδα δεν θα πείθει για τις απόψεις της και δεν θα συγκροτεί πλειοψηφία υπέρ των θέσεών της. Μια τέτοια εξέλιξη θα δημιουργούσε έντονες εσωτερικές τριβές. Το ίδιο θα συνέβαινε ενδεχομένως αν η κοινή ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας απαιτούσε ελληνική στρατιωτική παρουσία εκτός συνόρων, για παράδειγμα στο Μάλι ή την Εσθονία. Στον τομέα της μετανάστευσης μειώνεται το βάρος για χώρες πρώτης εισόδου όπως η Ελλάδα, αφού οι χώρες της στενότερης ενοποίησης εφαρμόζουν την ευρωπαϊκή αλληλεγγύη και τον επιμερισμό των βαρών.

Εντός συνόρων, τα πλεονεκτήματα της συμμετοχής της χώρας στον ισχυρότερο πυρήνα ενοποίησης ενισχύουν τις δυνάμεις του φιλοευρωπαϊκού τόξου στην ελληνική κοινωνία. Οι χώρες που είναι έτοιμες να προχωρήσουν σε περαιτέρω ενοποίηση, συμπεριλαμβανόμενης της Ελλάδας, έχουν δείξει την ικανότητά τους να ανταποκρίνονται στις προσδοκίες των πολιτών. Προϋπόθεση των παραπάνω πλεονεκτημάτων είναι ότι η Ελλάδα θέλει και μπορεί να συμμετέχει στον στενότερο πυρήνα ενοποίησης και δεν μένει πίσω, σε μια δεύτερη ταχύτητα. Στην περίπτωση που μείνει εκτός, η πόλωση στο εσωτερικό της ελληνικής κοινωνίας εντείνεται, λειτουργώντας αποσταθεροποιητικά.

Στο **Σενάριο 5 (Ενωμένες Πολιτείες της Ευρώπης)**, ως μέλος μιας ολοκληρωμένης νομισματικής, δημοσιονομικής, οικονομικής και πολιτικής ένωσης, η Ελλάδα επωφελείται από μεγαλύτερη μακροοικονομική σταθερότητα, ομοσπονδιακές δημοσιονομικές μεταβιβάσεις, χαμηλότερο κόστος χρηματοδότησης, υψηλότερη ροή παραγωγικών επενδύσεων, που επιταχύνουν τον πράσινο και ψηφιακό μετασχηματισμό, με θετικές συνέπειες στην ανάπτυξη, την απασχόληση και την κοινωνική προστασία και συνοχή. Η ομοσπονδοποίηση της ΕΕ δημιουργεί ευνοϊκό περιβάλλον για την πραγματική οικονομική σύγκλιση της Ελλάδας με τις ισχυρότερες οικονομίες της ΕΕ. Στον βαθμό που ενισχύονται οι ευρωπαϊκές κοινωνικές πολιτικές, η εσωτερική κοινωνική συνοχή ενδυναμώνεται.

Ως μέλος μιας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας, η Ελλάδα απολαμβάνει τα πλεονεκτήματα του ανήκειν σε μια οικονομική και πολιτική υπερδύναμη που λειτουργεί αποτελεσματικά ως κύριος εγγυητής ασφάλειας των μελών της. Ενίοτε όμως αυτό μπορεί και να συνεπάγεται την αναγκαιά και όχι ευχάριστη συμμόρφωση με την πλειοψηφούσα άποψη εντός της ομοσπονδίας. Στο εσωτερικό μιας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Ένωσης, με ενιαία ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, αυξάνεται σημαντικά η διπλωματική και αμυντική αποτρεπτική ισχύς της Ελλάδας. Η ισχύς της ΕΕ μπορεί να δρα σταθεροποιητικά στη γειτονιά της Ανατολικής Μεσογείου. Παράλληλα, μπορεί να διαχειρίζεται πιο αποτελεσματικά τις προσφυγο-μεταναστευτικές ροές από τη Μέση Ανατολή και την Αφρική. Τα εξωτερικά σύνορα της Ελλάδας προστατεύονται καλύτερα ως εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.

Εντός της χώρας, οι Έλληνες πολίτες αισθάνονται με ουσιαστικό τρόπο πολίτες μιας Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας που τους εξασφαλίζει το υψηλότερο επίπεδο δικαιωμάτων και θεσμικών κεκτημένων της νεότερης ελληνικής ιστορίας, τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις σε όποιο κράτος των Ενωμένων Πολιτειών της Ευρώπης κι αν κατοικούν. Παράλληλα όμως οξύνεται πιθανόν η εσωτερική αντιπαράθεση, με τις εθνικιστικές δυνάμεις να συσπειρώνονται γύρω από τη σημαία της εθνικής ανεξαρτησίας.

## ΣΥΝΟΨΙΖΟΝΤΑΣ

**Η σχέση της Ελλάδας με την ευρωπαϊκή ενοποίηση είναι σχέση υπαρξιακή και σχέση συναλλακτική.** Υπαρξιακή γιατί στη δύσκολη γειτονιά μας η χώρα χρειάζεται ισχυρούς συμμάχους και μια ισχυρή Ευρώπη ως πρόσθετη ασπίδα προστασίας. Υπαρξιακή επίσης γιατί ένας ευρωπαϊκός πόλος δημοκρατικής, οικονομικής και γεωπολιτικής σταθερότητας μπορεί να λειτουργήσει ως σημείο αναφοράς και να συμβάλει καίρια στην ποιοτική αναβάθμιση της Ελληνικής Δημοκρατίας. Η σχέση της Ελλάδας με την ΕΕ είναι προφανώς και σχέση συναλλακτική, δεδομένης της τεράστιας σημασίας που έχουν οι ευρωπαϊκοί πόροι και η μεταφορά τεχνογνωσίας για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας – με την προϋπόθεση όμως ότι η ελληνική οικονομία μπορεί να ανταγωνιστεί με επιτυχία σε ένα περιβάλλον του οποίου οι κανόνες συχνά αντανακλούν τα συμφέροντα περισσότερο προηγμένων οικονομιών.

Με άλλα λόγια, **η Ελλάδα χρειάζεται μια ισχυρή και ενοποιημένη Ευρώπη που θα λειτουργεί περισσότερο ως ομοσπονδία και λιγότερο ως σχήμα διακυβερνητικής συνεργασίας**, στο οποίο τείνουν να κυριαρχούν πιο εύκολα τα συμφέροντα των πλέον ισχυρών κρατών.

Σε ένα εξαιρετικά ανταγωνιστικό περιβάλλον, όπως της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς με κοινό νόμισμα, απαραίτητη προϋπόθεση για τη μεγιστοποίηση των ωφελειών για την Ελλάδα είναι αφενός μια υγιής και εξωστρεφής οικονομία, που επιταχύνει τον ψηφιακό και πράσινο μετασχηματισμό της και που ενίοτε απαιτεί δύσκολες πολιτικές επιλογές ανάμεσα στην ανταγωνιστικότητα και την κοινωνική αλληλεγγύη, αφετέρου μια ισχυρή ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής και αλληλεγγύης. Η πρώτη προϋπόθεση εξαρτάται κυρίως από εμάς, η δεύτερη προφανώς πολύ λιγότερο.

Απαραίτητη προϋπόθεση είναι επίσης **η δημιουργία ενός σύγχρονου κράτους** που ορίζει τις βασικές παραμέτρους και κατευθύνει –λιγότερο ή περισσότερο είναι θέμα ιδεολογικής προτίμησης– την εγχώρια οικονομία, διαπραγματεύεται με ευελιξία στις Βρυξέλλες και εφαρμόζει αποτελεσματικά τους κοινοτικούς κανόνες. Χρειάζεται επίσης μια **στοιχειώδη πολιτική συναίνεση ως προς τις βασικές προτεραιότητες της ευρωπαϊκής και εξωτερικής πολιτικής της Ελλάδας**.

Σε μια πιο διαφοροποιημένη ΕΕ, που είναι η πιθανότερη εξέλιξη για τα επόμενα χρόνια, **το κρίσιμο ερώτημα για την Ελλάδα είναι αν θα μπορέσει να συμμετάσχει στους «συνασπισμούς των προθύμων» και με ποιους όρους.** Μια ισχυρή χώρα που λειτουργεί με αυτοπεποίθηση, με σύγχρονο κράτος, ανταγωνιστική οικονομία και κοινωνική συνοχή, με στοιχειώδη συναίνεση στους βασικούς στόχους της ευρωπαϊκής και εξωτερικής πολιτικής, δυναμική παρουσία στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι και έξυπνες συμμαχίες θα έχει σίγουρα πολύ μεγαλύτερες πιθανότητες να βρεθεί στην πρώτη ευρωπαϊκή ταχύτητα και να επηρεάσει τις εξελίξεις. Εφόσον υπάρξει επίσης σημαντική πρόοδος τα επόμενα χρόνια προς την κατεύθυνση μιας κοινής ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής άμυνας, θα χρειαστεί και η Ελλάδα να προσεγγίσει την ατλαντική της σχέση περισσότερο μέσα από μια κοινή ευρωπαϊκή οπτική. Αν όμως η Ελλάδα βρεθεί εκτός του «συνασπισμού των προθύμων», θα κινδυνεύει να εμπλακεί σε έναν επικίνδυνο φαύλο κύκλο εσωστρέφειας και εξωτερικής ανασφάλειας, οικονομικής στασιμότητας, πολιτικής και κοινωνικής αστάθειας. Αυτόν ακριβώς τον φαύλο κύκλο θα πρέπει να αποφύγουμε με κάθε τρόπο.