

Ενέργεια και εξωτερική πολιτική: Διεθνείς εξελίξεις και η θέση της Ελλάδας

Θάνος Π. Ντόκος

Γενικός Διευθυντής Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής
(ΕΛΙΑΜΕΠ)

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι πέραν της εκλογής του νέου ενοίκου του Λευκού Οίκου για τα επόμενα τέσσερα χρόνια, παραδοσιακά ενός γεγονότος «πλανητικού» ενδιαφέροντος, η τρέχουσα συγκυρία είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα λόγω της παράλληλης εξέλιξης τριών κρίσεων: (α) μετά το ιρλανδικό όχι στο δημοψήφισμα για τη συνθήκη της Λισαβόνας, η Ευρώπη διέρχεται μια (ακόμη) περίοδο κρίσης και ενδοσκόπησης (β) βρίσκεται σε εξέλιξη μια (διαρκής, άλλωστε), σύνθετη και δυναμική διαδικασία αναδιαμόρφωσης του διεθνούς συσχετισμού ισχύος, με την αμερικανική ισχύ και επιρροή να βρίσκεται σε φθίνουσα πορεία και άλλες δυνάμεις (Κίνα, Ρωσία, Ινδία) να διεκδικούν ένα μεγαλύτερο κομμάτι της παγκόσμιας «πίτας». Αυτός ο ανταγωνισμός έγινε πιο εμφανής μετά την κρίση στον Καύκασο, τον περασμένο Αύγουστο (γ) η χρηματο-πιστωτική κρίση που σοβούσε εδώ και αρκετό καιρό, αλλά εκδηλώθηκε με σφοδρότητα το Σεπτέμβριο του 2008, επηρεάζοντας με δραματικό τρόπο την αμερικανική και ευρωπαϊκή, αλλά αναμφισβήτητα και την παγκόσμια οικονομία. Σε αυτές θα μπορούσε κανείς να προσθέσει τις –σχεδόν μόνιμες από τούδε και στο εξής- κρίσεις που αφορούν στην ενέργεια, την κλιματική αλλαγή και την επάρκεια τροφίμων στον αναπτυσσόμενο κόσμο. Ιδιαίτερα όσον αφορά στην ενέργεια, ζητήματα όπως η αυξανόμενη κατανάλωση Κίνας και Ινδίας, αλλά και άλλων αναπτυσσόμενων χωρών, ο ρόλος της πυρηνικής ενέργειας στο παγκόσμιο ενεργειακό ισοζύγιο, η εκμετάλλευση της Αρκτικής και οι οδοί διέλευσης των αγωγών από τη Μέση Ανατολή και την Κασπία προς την Ασία και την Ευρώπη θα αποτελέσουν εξαιρετικά σημαντικούς παράγοντες στις διεθνείς διεργασίες των επόμενων δεκαετιών.

Εκτός από τη διάχυση ισχύος σε νέες δυνάμεις σε ένα περιβάλλον αυξανόμενης παγκοσμιοποίησης (ουσιαστικά μια σύγχρονη εκδοχή της ισορροπίας δυνάμεων του 19^{ου} αιώνα, με συνακόλουθη ανάγκη διαχείρισης της μεταβατικής περιόδου), τα ζητήματα του 21^{ου} αιώνα αφορούν, μεταξύ άλλων, το ρόλο της «ήπιας» (soft) και της «έξυπνης» (smart) ισχύος σε σχέση με την παραδοσιακή «σκληρή» (hard) ισχύ, τη μετατόπιση του παγκόσμιου γεωπολιτικού και, κυρίως, γεω-οικονομικού κέντρου προς την Ασία, την ανάγκη για νέες δομές παγκόσμιας διακυβέρνησης για την αντιμετώπιση παγκόσμιων προβλημάτων -με προεξάρχουσα την κλιματική αλλαγή, την άμβλυνση των παγκοσμίων ανισοτήτων και τη διαχείριση της διεθνούς οικονομίας-, το ρόλο των μη-κρατικών δρώντων, τις σχέσεις Ισλάμ-Δύσης και τη διεθνή τρομοκρατία.

Η ενέργεια αποτελεί μια κεντρική μεταβλητή στις σχέσεις Δύσης-Ρωσίας. Σημαντικό μέρος των ευρωπαϊκών ενεργειακών αναγκών (ιδιαίτερα σε φυσικό αέριο) θα συνεχίσει να καλύπτεται από τη Ρωσία, αν και η ΕΕ επιθυμεί να κατοχυρώσει την ενεργειακή ασφάλεια της μέσω της απόκτησης περισσότερων του ενός βασικών ενεργειακών προμηθευτών. Τα αμερικανικά και ευρωπαϊκά περιθώρια κινήσεων είναι, ωστόσο, αρκετά περιορισμένα αφού η Μόσχα έχει ήδη επιτύχει σε σημαντικό βαθμό τον έλεγχο των ενεργειακών αποθεμάτων του πρώην σοβιετικού χώρου, τα αποθέματα της Βόρειας Θάλασσας σταδιακά μειώνονται, το σημερινό επίπεδο των αμερικανο-ιρανικών σχέσεων δεν επιτρέπει τη διέλευση αγωγών από το ιρανικό έδαφος, η Βενεζουέλα δεν είναι ακριβώς ο στενότερος

σύμμαχος των ΗΠΑ, αυξανόμενο μέρος των αφρικανικών κοιτασμάτων βρίσκεται υπό τον έλεγχο κινεζικών εταιριών, ενώ η Μέση Ανατολή –ο μακράν σημαντικότερος παγκόσμιος προμηθευτής- παραμένει περιοχή υψηλής έντασης.

Σε επίπεδο σχέσεων ΕΕ-Ρωσίας, οι ανεπιτυχείς μέχρι στιγμής προσπάθειες για τη χάραξη της Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Πολιτικής αλλά και συμφωνία για μια νέα εταιρική σχέση με τη Ρωσία και η προσπάθεια της τελευταίας να αποσπάσει πολιτικά ανταλλάγματα για την απρόσκοπτη παροχή φυσικού αερίου στις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναμένεται ότι θα κυριαρχήσουν στις σχέσεις των δύο πλευρών τα επόμενα χρόνια. Η ΕΕ, βεβαίως, δεν κρύβει την ανησυχία της για τον τρόπο με τον οποίο η Ρωσία θα θελήσει μελλοντικά να αξιοποιήσει τον ενεργειακό της πλούτο. Από την άλλη πλευρά, είναι σαφές ότι υπάρχει μια ουσιαστικά αναπόφευκτη σχέση αλληλεξάρτησης μεταξύ Ευρώπης και Ρωσίας, με τη μια πλευρά να χρειάζεται την ενέργεια και την άλλη να χρειάζεται κεφάλαια για τον εκσυγχρονισμό της ενεργειακής υποδομής– όσο και αν Ρώσοι αξιωματούχοι προσπαθούν να υποβαθμίσουν τις ρωσικές ανάγκες.

Η Ρωσία θα παραμείνει ο σημαντικότερος προμηθευτής φυσικού αερίου για την Ευρώπη αλλά είναι βεβαίως προς συμφέρον κάθε καταναλωτή να μην εξαρτάται από ένα μόνο ενεργειακό προμηθευτή και αυτή η επιδίωξη αποτελεί τη βάση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την προστασία της ενεργειακής της ασφάλειας. Δυστυχώς η ΕΕ είναι, όπως και πολλά άλλα ζητήματα, διαιρεμένη όσον αφορά στις σχέσεις της με τη Ρωσία, αλλά και αδυνατεί να συμφωνήσει σε μια κοινή ενεργειακή πολιτική, με αποτέλεσμα να μην αξιοποιείται αποτελεσματικά η διαπραγματευτική ισχύς της ως σημαντικού καταναλωτή ενέργειας.

Σε κάθε περίπτωση, ουδείς αναμένει ότι η Ρωσία θα είναι εύκολος γείτονας. Αποτελεί, όμως, απαραίτητο εταίρο και αυτό υποχρεώνει την Ευρώπη να προσπαθήσει να βρει τρόπο συνύπαρξης και αμοιβαία επωφελούς συνεργασίας με τη Ρωσία. Αλλιώς το κόστος, τόσο μιας αντιπαράθεσης, όσο και των χαμένων ευκαιριών θα είναι μεγάλο και για τις δύο πλευρές.

Στο εξελισσόμενο «Μεγάλο Ενεργειακό Παιγνίδι» έχουν ήδη κατασκευαστεί κάποιοι αγωγοί μεταφοράς φυσικού αερίου και πετρελαίου και συζητείται η κατασκευή αρκετών άλλων, εκ των οποίων θα υλοποιηθούν ορισμένοι με βάση οικονομικά και πολιτικά κριτήρια. Είναι προφανές ότι οι «παίκτες» πρώτης κατηγορίας σε αυτό το παιχνίδι είναι οι χώρες παραγωγής ενεργειακών πόρων, οι «παίκτες» δεύτερης κατηγορίας οι χώρες που ελέγχουν διαδρομές μεταφοράς για τις οποίες δεν υπάρχει εναλλακτική οδός και οι «παίκτες» τρίτης κατηγορίας, όπως η Ελλάδα, οι χώρες από το έδαφος των οποίων διέρχονται εναλλακτικοί αγωγοί. Βεβαίως, είναι καταφανώς προτιμότερο να είναι κανείς «παίκτης» τρίτης κατηγορίας με σαφές όμως ίχνος στον ενεργειακό χάρτη παρά να απουσιάζει και να παρακολουθεί τις εξελίξεις ως απλός θεατής ή μάλλον καταναλωτής.

Η συμφωνία για τον αγωγό South Stream, η τρίτη μετά τον πετρελαιοαγωγό Μπουργκάς-Αλεξανδρούπολη και του αγωγού φυσικού αερίου Τουρκία-Ελλάδα-Ιταλία (TGI), μεγεθύνει το ίχνος της Ελλάδας στο διεθνή ενεργειακό χάρτη. Ωστόσο, οι αγωγοί αυτοί δεν αναμένεται να έχουν καταλυτικές οικονομικές και γεωπολιτικές συνέπειες για τη χώρα μας, χωρίς αυτό να μειώνει τη σημασία τους αφού η Ελλάδα βρίσκεται σε μια περιοχή όπου τα διάφορα δίκτυα –ενέργειας, μεταφορών, τηλεπικοινωνιών, κλπ.- συνεπάγονται πολιτικά και οικονομικά οφέλη για τις χώρες που συμμετέχουν. Αντίστροφα, μη συμμετοχή σημαίνει περιθωριοποίηση προς όφελος κάποιου άλλου.

Τα άμεσα οικονομικά οφέλη από τη διέλευση του αγωγού South Stream θα είναι μάλλον περιορισμένα (χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν είναι καλοδεχούμενα), ενώ υπάρχουν δύο ζητήματα οικονομικο-τεχνικής φύσης με βάση τα οποία θα αξιολογηθεί η συνολική

ωφελιμότητα του αγωγού για τα ελληνικά συμφέροντα: αν θα κατασκευαστεί το σκέλος Ελλάδα-Ιταλία και αν η Ελλάδα θα εξασφαλίσει φυσικό αέριο σε κατά τι προνομιακές τιμές.

Το 77-78% των ελληνικών αναγκών φυσικού αερίου προέρχεται από τη Ρωσία. Μεσοπρόθεσμα, θα έπρεπε να επιδιώκουμε τη μείωση του ρωσικού ποσοστού μέσω εισαγωγών από το Αζερμπαϊτζάν (αγωγός Τουρκία-Ελλάδα-Ιταλία) και την Αλγερία (υγροποιημένο φυσικό αέριο). Από αυτή τη σκοπιά είναι θετικές οι δηλώσεις του Υπουργού Ανάπτυξης ότι όταν ολοκληρωθούν οι αγωγοί South Stream και TGI (γύρω στο 2013-14), η εξάρτηση από τη Ρωσία θα έχει μειωθεί περίπου στο 44% (αν και ειδικό σε θέματα ενέργειας εκφράζουν επιφυλάξεις για το αν τέτοια μείωση είναι εφικτή). Είναι σημαντικό να ενημερωθούν σχετικά οι Ευρωπαίοι εταίροι μας, οι οποίοι δείχνουν να προβληματίζονται από τις πρόσφατες εξελίξεις.

Εκτός από την αμιγώς ενεργειακή και οικονομική, υπάρχει και μια πολύ σημαντική πολιτική διάσταση στο ζήτημα των αγωγών και της ενεργειακής συνεργασίας. Κάθε χώρα οφείλει να αναπτύσσει μια πολυδιάστατη εξωτερική πολιτική και να διευρύνει τα γεωπολιτικά ερείσματά της. Στην προκειμένη περίπτωση η Αθήνα επιδιώκει διπλωματική στήριξη και πολιτικά και οικονομικά οφέλη και πέραν του ευρω-ατλαντικού πλαισίου, ενώ επιθυμεί να στείλει το μήνυμα προς την Ουάσιγκτον ότι δεν πρέπει να θεωρείται «απολύτως δεδομένη» σε όλα τα ζητήματα.

Η Ρωσία, όπως και κάθε σοβαρή χώρα, χαράζει εξωτερική πολιτική με κριτήριο τα εθνικά συμφέροντα και όχι συναισθηματικές θεωρήσεις (συνήθως ανακριβείς ή ανιστόρητες) περί αδελφών λαών και ιστορικών συμμάχων. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να αποφευχθούν υψηλές προσδοκίες για ρωσική στήριξη στα ελληνοτουρκικά ζητήματα (λόγω και των πολύ καλών οικονομικών σχέσεων Ρωσίας-Τουρκίας) ή το ζήτημα της ονομασίας της ΠΓΔΜ.

Είναι, βεβαίως, προφανές ότι οι επανειλημμένες αμερικανικές αναφορές στην αξία της Ελλάδας ως στρατηγικού εταίρου είναι λεκτικές υπερβολές, με μάλλον περιορισμένη πρακτική σημασία, όπως φάνηκε από την αμερικανική στάση σε μια σειρά θεμάτων ελληνικού ενδιαφέροντος. Από την άλλη πλευρά, είναι επίσης σαφές ότι σε θέματα υψηλής προτεραιότητας για την ελληνική εξωτερική πολιτική το ειδικό βάρος της Μόσχας παραμένει πολύ μικρότερο από αυτό της Ουάσιγκτον.

Με δεδομένη την ανταγωνιστική –χωρίς βεβαίως υπερβολές τύπου «Νέος Ψυχρός Πόλεμος»- σχέση Μόσχας και Ουάσιγκτον και με την ΕΕ επιφυλακτική απέναντι στη Ρωσία (αν και, όπως αναφέραμε, δεν έχει διαμορφωθεί μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική απέναντι στη χώρα αυτή), χρειάζεται μεγάλη προσοχή και εξισορροπητικές κινήσεις για να μην ταξινομηθούμε ως υποχείρια ή «κουβαλητές» της Ρωσίας.

Σε ποιο βαθμό η ουσιαστική αναβάθμιση των σχέσεων με τη Ρωσία είναι ασύμβατη με τον ευρω-ατλαντικό προσανατολισμό της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής; Η δική μου απάντηση είναι ότι δεν υπάρχει υποχρεωτικά ασυμβατότητα, αλλά χρειάζεται εξαιρετικά προσεκτικός χειρισμός του θέματος. Χωρίς μια καλά σχεδιασμένη διπλωματική στρατηγική, η Αθήνα, που αναλαμβάνει και την προεδρία του Οργανισμού για την Ασφάλεια και Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) από την 1^η Ιανουαρίου 2009, ίσως βρεθεί σε δυσχερή θέση –με ανοικτές τις διαπραγματευτικές διαδικασίες ΠΓΔΜ και Κυπριακού, ενώ πιθανότατα θα δεχθούμε και νέες πιέσεις για την αναγνώριση του Κοσσυφοπεδίου- σε περίπτωση που σε κάποια ζητήματα κληθεί να πάρει σαφή θέση μεταξύ Ουάσιγκτον και Μόσχας. Μια δοκιμασμένη συνταγή είναι η σύμπλευση με σημαντικές χώρες-μέλη της ΕΕ, όπως η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία και η Ισπανία, οι θέσεις των οποίων σε θέματα σχέσεων με τη Ρωσία δεν απέχουν ιδιαίτερα των ελληνικών.

Η εκλογή του Μπάρακ Ομπάμα στην προεδρία των Ηνωμένων Πολιτειών και η αναμενόμενη λιγότερο «ψυχροπολεμική» θεώρηση της Μόσχας από την Ουάσιγκτον ίσως

ανοίξει ένα παράθυρο ευκαιρίας για μια χώρα σαν την Ελλάδα που επιθυμεί να καλλιεργήσει τις σχέσεις της και με τις δύο πλευρές, αν και όχι ισόρροπα. Παράλληλα, λοιπόν, με τη σώφρονα αξιοποίηση του «ρωσικού χαρτιού», θεωρούμε ότι η Αθήνα θα πρέπει να καταστήσει σαφές ότι το βασικό πλαίσιο για την εξωτερική της πολιτική παραμένει το ευρω-ατλαντικό και να προβάλλει με αξιοπιστία την εικόνα ενός σημαντικού περιφερειακού παράγοντα που είναι ικανός να αναλάβει πρωτοβουλίες και έτοιμος να παίξει σταθεροποιητικό ρόλο στην ευρύτερη περιοχή.

Συμπερασματικά, η επιλογή σύσφιξης των ελληνο-ρωσικών σχέσεων θα μπορούσε να έχει γεωπολιτικά οφέλη για την Ελλάδα εφόσον βεβαίως αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης διπλωματικής στρατηγικής και εφόσον έχει προηγηθεί μια προσεκτική ανάλυση του πιθανού κόστους και οφέλους διότι αναπόφευκτα κάθε –έστω και περιορισμένης έκτασης- διεύρυνση στρατηγικού ορίζοντα και αναπροσαρμογή προσανατολισμού και προτεραιοτήτων εγκυμονεί και κινδύνους.