

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

1

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ
ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
(1830-2022)



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•
1821
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθεροί •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•
2021
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

Ν.Κ. Αλιβιζάτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

Διπλωματική υπηρεσία
και εξωτερική πολιτική
(1830-2022)

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Ευάνθης Χατζηβασιλείου

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ,
ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<i>Συντομογραφίες</i>	9
ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ Καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ, Γενικός γραμματέας του Ιδρύματος της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία	
<i>Εισαγωγή</i>	11
ΜΑΡΙΑΝΝΑ Δ. ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ Διδάκτωρ, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας, ΑΠΘ	
<i>Η ελληνική διπλωματική υπηρεσία κατά τον 19ο αιώνα: προβληματισμοί και βεβαιότητες</i>	15
ΣΠΥΡΙΔΩΝ Γ. ΠΛΟΥΜΙΔΗΣ Αναπληρωτής καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ	
<i>Διπλωματική υπηρεσία και εξωτερική πολιτική: Το ελληνικό κράτος σε πόλεμο, 1912-1922</i>	25
ΑΝΤΩΝΗΣ ΚΛΑΨΗΣ Επίκουρος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου	
<i>Μετά τη Μεγάλη Ιδέα: διλήμματα ενός «συντηρητικού» κράτους, 1922-1940</i>	37
ΜΑΝΟΛΗΣ ΚΟΥΜΑΣ Επίκουρος καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ	
<i>Η μετάβαση σε ένα νέο διεθνές σύστημα: από την ισορροπία ισχύος στον διπολισμό, 1940-1949</i>	49

ΣΩΤΗΡΗΣ ΡΙΖΑΣ

Διευθυντής Ερευνών, Κέντρο Έρευνας Ιστορίας Νεώτερου Ελληνισμού,
Ακαδημία Αθηνών*Το Κυπριακό ζήτημα, 1950-1974* 61

ΕΥΑΝΘΗΣ ΧΑΤΖΗΒΑΣΙΛΕΙΟΥ

Καθηγητής, Τμήμα Ιστορίας και Αρχαιολογίας ΕΚΠΑ, Γενικός γραμματέας
του Ιδρύματος της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία*Η Ελλάδα και η Δύση, 1945-1989* 73

ΙΩΑΝΝΗΣ Δ. ΣΤΕΦΑΝΙΔΗΣ

Καθηγητής, Νομική Σχολή ΑΠΘ

*Η εσωτερική διάσταση της εξωτερικής πολιτικής:
Η αναλογία πολιτικού κόστους-οφέλους ως καθοριστικός παράγοντας
κρίσιμων επιλογών, 1945-1981* 85

ΛΟΥΚΑΣ ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ

Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ,
Καθηγητής, Σχολή Διεθνών Υποθέσεων, Sciences Po, Παρίσι, Πρόεδρος ΔΣ, ΕΛΙΑΜΕΠ*Η σχέση μας με την Ευρωπαϊκή Ένωση και οι ελληνικές αντιφάσεις* 95

ΓΙΩΡΓΟΣ ΚΑΚΛΙΚΗΣ

Πρέσβυς ε.τ.

*Ο μεταλλασσόμενος ρόλος του Έλληνα διπλωμάτη στο σύγχρονο
διεθνές σύστημα* 99

ΜΑΡΙΑ ΤΕΛΑΛΙΑΝ

Νομικός Σύμβουλος παρά τω Πρωθυπουργώ για θέματα δημοσίου διεθνούς δικαίου,
πρώην Προϊσταμένη της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας*Το Διεθνές Δίκαιο και η συμβολή της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας
στη διαμόρφωση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής* 105

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΟΖ	Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη
ΔΑΣΕ	Διάσκεψη για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΔΔΧ	Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΔΑ	Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά
ΕΔΔ	Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου (Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών)
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΝΥ	Ειδική Νομική Υπηρεσία
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΒ	Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΙΔΕΑ	Ιερός Δεσμός Ελλήνων Αξιωματικών
ΚΤΕ	Κοινωνία των Εθνών
ΟΑΣΕ	Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΒ	Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής των Ελλήνων
ΠΓΔΜ	Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (νυν Βόρεια Μακεδονία)
ΠΣΓ	Πρακτικά Συνεδριάσεων της Γερουσίας
ΥΔΙΑ	Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου (Υπουργείο Εξωτερικών)
CAHDI	Επιτροπή Νομικών Συμβούλων (Συμβούλιο της Ευρώπης)
CDDH	Διευθύνουσα Επιτροπή Ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Συμβούλιο της Ευρώπης)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ευάνθης Χατζηβασιλείου

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ,
ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Στον τόμο αυτόν, δημοσιεύονται, με μορφή σύντομων, επεξεργασμένων επιστημονικών άρθρων, οι εισηγήσεις που παρουσιάστηκαν σε ημερίδα του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών με θέμα «Διπλωματική υπηρεσία και εξωτερική πολιτική», τον Δεκέμβριο του 2021. Η εκδήλωση εντασσόταν σε σειρά αντίστοιχων δράσεων που διοργάνωσε το Πανεπιστήμιο Αθηνών, υπό τον συντονισμό του ομότιμου καθηγητή Νίκου Κ. Αλιβιζάτου και με τον γενικό τίτλο «Τα διακόσια χρόνια του ελληνικού κράτους». Οι ημερίδες αυτές αποσκοπούσαν να αποτυπώσουν, ανά τομέα, την ανάπτυξη των κρατικών λειτουργιών στους δύο αιώνες που διέρρευσε από την Ελληνική Επανάσταση, αλλά και να επισημάνουν τα όποια ελλείμματα εμφανίστηκαν –κατά καιρούς, έως και σήμερα. Κατά τους οργανωτές, η νηφάλια, θαρραλέα και κριτική πραγμάτευση των πεπραγμένων του κράτους και της κοινωνίας, αλλά και της πολιτικής κουλτούρας στην οποία αυτά παραπέμπουν είναι στοιχεία που αρμόζουν σε μια ανεπτυγμένη κοινωνία και σε ένα κράτος-μέλος του ευρωπαϊκού κόσμου, και ως τέτοια τιμούν πραγματικά τους δύο αιώνες της ιστορίας του.

Με αυτές τις προτεραιότητες, η δημοσίευση του συγκεκριμένου τόμου δεν στοχεύει, ασφαλώς, να προσφέρει μια λεπτομερή γεγονοτολογική καταγραφή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στους δύο προηγούμενους αιώνες, κάτι άλλωστε που μπορεί να ανευρεθεί στη διαθέσιμη βιβλιογραφία. Αποσκοπεί να παρουσιάσει μια κριτική ανασκόπηση του τρόπου με τον οποίο το κράτος –πρωτίστως οι πολιτικές ηγεσίες αλλά και το υπουργείο των Εξωτερικών– προσέλαβαν τον κόσμο και προσπά-

θησαν να προωθήσουν τους στόχους της Ελλάδας στο διεθνές σύστημα. Λαμβάνοντας, επομένως, περίπου ως δεδομένη τη γνώση του αναγνώστη για τα βασικά γεγονότα σε επίπεδο διεθνές και εθνικό, το παρόν βιβλίο αποπειράται να πάει πιο «πέρα» από την πραγματολογική παρουσίαση. Μελετά κοσμοαντιλήψεις, στοχεύσεις, την αναλογία στόχων και μέσων, καθώς και τους μοχλούς που θεωρεί ότι διαθέτει το κράτος για να αντεπεξέλθει στις προκλήσεις του σύγχρονου διεθνούς συστήματος και της (πάντοτε ταραγμένης) περιοχής στην οποία γεωγραφικά ανήκει η χώρα. Επιπλέον, στο βιβλίο περιλαμβάνονται σημαντικές συμβολές για τον ρόλο και τη λειτουργία του διπλωμάτη στο σύγχρονο διεθνές σύστημα, καθώς και μια συνολική παρουσίαση του έργου της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου –συνολική παρουσίαση που γίνεται για πρώτη φορά στην ελληνική βιβλιογραφία. Οι ομιλητές (ήδη και συγγραφείς) κλήθηκαν να απαντήσουν σε δύο κύρια ερωτήματα:

1. Ποια ήταν/είναι η αντίληψη του Υπουργείου Εξωτερικών και της πολιτικής ηγεσίας για το διεθνές σύστημα και τη θέση της Ελλάδας σε αυτό, κατά τη συγκεκριμένη περίοδο ή/και με βάση το συγκεκριμένο θέμα;
2. Ποια ήταν/είναι η υπηρεσιακή ιστορία του Υπουργείου Εξωτερικών κατά τη συγκεκριμένη περίοδο ή/και με βάση το συγκεκριμένο θέμα; Επιθυμητή, στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε και η αναφορά, εάν τούτο είναι εφικτό, και σε συγκεκριμένα πρόσωπα – πολιτικούς και υπηρεσιακούς χειριστές.

Υπό την έννοια αυτή, το βιβλίο αποπειράται, σε κάποιο μέτρο τουλάχιστον, να επανεκτιμήσει (ή, έστω, να ενθαρρύνει την επανεκτίμηση για) το περίπλοκο πλέγμα των παραμέτρων που καθορίζουν τη διεθνή θέση ενός κράτους της νεώτερης και σύγχρονης εποχής: στην περίπτωση της Ελλάδας, το σχετικά μικρό μέγεθος, τη «δύσκολη» εθνική και περιφερειακή γεωγραφία, την ιδεολογία και ιδίως την έκδηλη διάθεση –ήδη από την Επανάσταση– ένταξης στον ανεπτυγμένο κόσμο και ειδικά στη «δυτική» συνιστώσα του, την οργάνωση της κρατικής δράσης, τα αποτελέσματα της διάδρασης (όχι πάντοτε εύκολης) με το διεθνές σύστημα, τη μνήμη, ιστορική και διοικητική, που μια διπλωματική υπηρεσία πάντοτε ενσωματώνει. Και ίσως ένα από τα βασικά του συμπεράσματα είναι ότι, στα διακόσια αυτά χρόνια, η ορθή κατανόηση του διεθνούς συστήματος και η συμμετοχή σε αυτό (όχι η αυτάρκεια, εξ ορισμού αδύνατη, ή η απομόνωση) υπήρξαν κρίσιμες

παράμετροι που βοήθησαν στην επιτυχία της χώρας και στην πρόοδό της.

Ο προσεκτικός αναγνώστης θα διαπιστώσει ότι το βιβλίο περιλαμβάνει άρθρα συγγραφέων με διαφορετικές επιστημονικές ειδικοότητες: ιστορικών, ειδικών της επιστήμης των Διεθνών Σχέσεων, νομικών, επιφανών στελεχών του διπλωματικού κλάδου και του υπουργείου των Εξωτερικών. Ο διεπιστημονικός αυτός χαρακτήρας υπηρετεί το ζητούμενο της συνολικής ανάλυσης και αποτελεί προϋπόθεση για την κριτική αποτίμηση που επιχειρείται εδώ αλλά και για την κατανόηση του διεθνούς συστήματος και της θέσης/δυνατοτήτων της χώρας σε αυτό. Επιπλέον, συνειδητά επιδιώχθηκε το βιβλίο να μην εκταθεί υπερβολικά, αντίθετα να έχει ένα σχετικά μικρό μέγεθος, ώστε να είναι πιο εύκολα προσβάσιμο τόσο από τον ενημερωμένο, ενδιαφερόμενο πολίτη όσο και από το φοιτητικό κοινό.

Στο τέλος αυτής της προσπάθειας, είναι χαρά για τον επιστημονικό επιμελητή του τόμου να εκφράσει τις θερμές ευχαριστίες του σε σειρά προσώπων που κατέστησαν επιτυχία την παρουσίαση του τόμου. Ο πρόεδρος του ΕΚΠΑ, καθηγητής Μελέτιος-Αθανάσιος Δημόπουλος, αποδέχθηκε την ένταξη του προγράμματος των ημερίδων στις εορταστικές εκδηλώσεις που οργάνωσε το Πανεπιστήμιο για τα διακόσια χρόνια από την Ελληνική Επανάσταση, και το περιέβαλε με τη σταθερή του υποστήριξη. Ο καθηγητής Νίκος Κ. Αλιβιζάτος συνέλαβε τη σχετική ιδέα και υπήρξε διαρκώς παρών στην προσπάθειά μας. Ο αναπληρωτής καθηγητής Βαγγέλης Καραμανωλάκης προσέφερε πολύτιμη βοήθεια στον συντονισμό των δράσεων. Η κυρία Ευθυμία Τσολακίδου, στέλεχος της Διεύθυνσης Δημοσίων Σχέσεων, Εθιμοτυπίας και Πολιτιστικών Εκδηλώσεων του ΕΚΠΑ, επιμελήθηκε με μεγάλο επαγγελματισμό τη διοργάνωσή τους. Ευχαριστίες οφείλονται, κατεξοχήν, στην Τράπεζα Πειραιώς που γενναιόδωρα υποστήριξε τόσο την υλοποίηση του κύκλου των ημερίδων, όσο και την έκδοση των ομιλιών, καθώς και στην ιστορικό Ελένη Μπενέκη, Προϊσταμένη του Ιστορικού Αρχείου του Πολιτιστικού Ιδρύματος Ομίλου Πειραιώς που ανέλαβε την επιμέλεια έκδοσης.

Εάν το παρόν βιβλίο συμβάλει στον κριτικό αναστοχασμό και στη θαρραλέα συζήτηση για το τι επιδιώκουμε (και πώς) και για τη θέση μας στον μεγάλο –όμορφο αλλά κατά καιρούς και δύσκολο– σύγχρονο κόσμο, θα επιτελέσει τον στόχο του, και θα δικαιώσει το Πανεπιστήμιο Αθηνών, το οποίο με τη σειρά των ημερίδων του για τα διακόσια χρόνια του κράτους, αυτήν ακριβώς τη δυναμική συζήτηση επιδίωξε να προκαλέσει.

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΤΑ
ΤΟΝ 19ο ΑΙΩΝΑ: ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΒΕΒΑΙΟΤΗΤΕΣ

Μαριάννα Δ. Χριστοπούλου

ΔΙΔΑΚΤΩΡ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ, ΑΠΘ

Εάν κανείς ανατρέξει στην ιστοριογραφική παραγωγή για το περιεχόμενο της Μεγάλης Ιδέας και την ελληνική εξωτερική πολιτική θα μείνει ικανοποιημένος από την έκταση και το βάθος της έρευνας που έχει πραγματοποιηθεί και ακόμη πραγματοποιείται. Τόσο οι ιδεολογικές αναζητήσεις του ελληνικού κράτους αναφορικά με τις εθνικές του στοχεύσεις, όσο και οι σχέσεις του με τον βαλκανικό περίγυρο και κυρίως με τα ευρωπαϊκά κράτη έχουν συστηματικά μελετηθεί.

Αυτή η αναμενόμενη, έως έναν βαθμό, υπεραπασχόληση με τη θεωρητική υποδομή ή την τελική εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής έχει, ωστόσο, επισκιάσει την «υλική υπόστασή» της (materiality), το υλικό πλαίσιο εντός του οποίου η εξωτερική πολιτική μορφοποιείται και εκτελείται. Αυτό το πλαίσιο είναι ο κόσμος του υπουργείου Εξωτερικών, τα θεσμικά του όργανα: οι γενικοί γραμματείς, οι πρεσβευτές και οι πρόξενοι, τα εργαλεία του, όπως η προπαγάνδα, ή ακόμη και οι κτηριακές του εγκαταστάσεις.¹ Πιθανότατα με μια πρώτη ματιά ο κόσμος αυτός να μην φαίνεται τόσο σημαντικός όσο η τελική έκφραση της εξωτερικής πολιτικής, χωρίς όμως τη βαθύτερη γνώση του η ερμηνεία μας υπολείπεται.

Ο χώρος αυτός δεν είναι παντελώς αχαρτογράφητος. Οι εξαιρετικές μελέτες του Χάρη Καραμπαρμπούνη για την ιστορία του διπλωματικού

¹ Για το περιεχόμενο του όρου materiality και το πλαίσιο της έρευνας βλ. μελέτη του Jason Dittmer, *Diplomatic Material: Affect, Assemblage, and Foreign Policy* (Durham: Duke University Press, 2017), 25-48.

κλάδου,² η μονογραφία της Μαριλένας Γρίβα για την ιστορική εξέλιξη του υπουργείου Εξωτερικών³ και του ιστορικού Ιάκωβου Μιχαηλίδη για την προξενική υπηρεσία⁴ εκκινούν τη συζήτηση γύρω από πολλαπλά ζητήματα, επιβεβαιώνοντας κατ' αρχήν την παρατήρηση ότι ο τρόπος με τον οποίο εξελίσσεται θεσμικά το υπουργείο Εξωτερικών είναι προϊόν των επιδιώξεων της εξωτερικής πολιτικής, της ικανότητας και των αναγκών αυτών που τη διαμορφώνουν, όπως και ένδειξη των δυνατοτήτων του κράτους αλλά και της κληρονομιάς που κουβαλά από το παρελθόν του.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί προεξαγγελτικά ότι η αντίληψη της ανάγκης για διπλωμάτες δεν ήταν αυτονόητη για τον 19ο αιώνα. Μέχρι το 1900, δηλαδή σε διάστημα περίπου εβδομήντα χρόνων εξωτερικής πολιτικής, οι Έλληνες πρεσβευτές ανακλήθηκαν επισήμως έξι φορές ενώ οι συζητήσεις στην ελληνική Γερουσία μέχρι το 1864 και στη Βουλή μέχρι και τη δεκαετία του 1870 αναφορικά με αυτά τα ζητήματα αποδεικνύουν ότι η αξία της διπλωματικής εκπροσώπησης της χώρας στο εξωτερικό συνιστούσε σημείο αντιλεγόμενο.⁵

Οι παλινωδίες στη λειτουργία της ελληνικής διπλωματικής υπηρεσίας προκαλούσαν δυσφορία και συνιστούσαν δυσάρεστη έκπληξη για τις ξένες κυβερνήσεις. Είναι χαρακτηριστική μια πληροφορία του Αλ. Ραγκαβή στα απομνημονεύματά του για την ανάκληση των πρεσβευτών το 1873. Η απόφαση λήφθηκε από τον τότε πρωθυπουργό και υπουργό Εξωτερικών της χώρας Επαμεινώνδα Δεληγεώργη με σκοπό το κονδύλιο για τη λειτουργία της διπλωματικής υπηρεσίας να το χρησιμοποιήσει για την

² Χάρης Α. Καραμπαραμπόνης, *Διά της διπλωματικής οδού* (Αθήνα: Σιδέρης Ι., 2007)· του ίδιου «The A. Coundouriotis Report (1861): A Contribution to the Study of the Greek Diplomatic Service», *Balkan Studies*, 26 (1985), 364-388· του ίδιου «Η προσφορά του Χαρίλαου Τρικούπη στην ελληνική εξωτερική υπηρεσία», *Τετράδια Ευθύνης* 12, (1980), 93-134.

³ Μαριλένα Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών, 1833-2007: η θεσμική οργάνωση* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2008).

⁴ Ιάκωβος Μιχαηλίδης, *Μικρά περήφανη πατρίδα: ο κόσμος των Ελλήνων διπλωματών και προξένων υπαλλήλων στα Βαλκάνια και την καθ' ημάς Ανατολή 1830-1853* (Θεσσαλονίκη: University Studio Press, 2012).

⁵ Οι ανακλήσεις έγιναν το 1843 μέχρι το 1845, το 1863 από την κυβέρνηση Ζ. Βάλβη μέχρι το 1867, το 1873 μέχρι το 1874 από την κυβέρνηση Επ. Δεληγεώργη, προσωρινά το 1875-1876 από τον Χ. Τρικούπη, το 1885 από τον Θ. Δηλιγιάννη και το 1892 από τον Χ. Τρικούπη.

κατασκευή σιδηροδρομικών γραμμών. Όταν το νέο γνωστοποιήθηκε στο Παρίσι, οι Γάλλοι και οι εκεί παρεπιδημούντες ξένοι διπλωμάτες είχαν την εντύπωση ότι εν είδει ψευδών ειδήσεων η αντιπολίτευση της κυβέρνησης Δελγηγέρωργη προσπαθούσε να πλήξει το κύρος της στο εξωτερικό.⁶

Παρ' ότι βασικό επιχείρημα της αμφισβήτησης της αξίας των πρεσβειών ήταν σχεδόν πάντα το κόστος λειτουργίας τους για ένα κράτος χρεωμένο και με σταθερά ελλειμματικούς προϋπολογισμούς, οι κοινοβουλευτικές συζητήσεις γύρω από τη λειτουργία τους αποκάλυπταν πολύ βαθύτερα αίτια που σχετιζόνταν με την εκτίμηση των Ελλήνων πολιτικών για τη θέση και τη σχέση της «μικράς πλην εντίμου» Ελλάδας με την Ευρώπη, τη δυναμική της εξωτερικής πολιτικής της και κυρίως για τα εργαλεία πραγμάτωσής της.

Κατά την οθωνική περίοδο αρκετές πρεσβείες υπολειπορούσαν και το θεσμικό πλαίσιο ήταν εξαιρετικά φτωχό και ενίοτε ασαφές. Επιπλέον, η τάση του Όθωνα να χρησιμοποιεί τις πρεσβείες ως χώρο για «τιμητικές εξορίες» πολιτικών που είχαν δυσανεκτήσει το Στέμμα, («σύζευξα») στο συλλογικό φαντασιακό τις ελληνικές διπλωματικές αποστολές με επιδιώξεις της εσωτερικής και όχι απαραίτητα της εξωτερικής πολιτικής.⁷ Σε κοινοβουλευτική συζήτηση του 1852, ένας βουλευτής υποστηρικτής της κατάργησης των πρεσβειών ανέφερε ότι τον διορισμό πρέσβων δεν τον υπαγόρευαν εξωτερικές ανάγκες αλλά «πρόθεσις απαλλαγής», επικαλούμενος μάλιστα τις σκέψεις ενός υπουργού που δυο χρόνια νωρίτερα είχε γράψει σε φίλο του: «Τέλος πάντων, ξεφορτωθήκαμεν τους γέροντας, πειθαναγκασθέντας να δεχθώσι πρεσβείας».⁸

⁶ Αλέξανδρος Ραγκαβής, *Απομνημονεύματα*, τ. 3 (Αθήνα: Πυρσός, 1930), 77-80.

⁷ Την τακτική της διαπίστευσης των αρχηγών των κομμάτων σε πρεσβευτικές θέσεις στο εξωτερικό ανέδειξε ιστοριογραφικά πρώτος ο Πετρόπουλος στο John A. Petropoulos, *Πολιτική και συγκρότηση του κράτους στο ελληνικό Βασίλειο (1833-1843)* (Αθήνα: ΜΙΕΤ, 1985), 230-231, 283-284 και 422, υποσημ. 100. Βλ. επίσης, Καραμπαρμπούνης, *Διά της διπλωματικής οδού*, 51-52· Gunnar Hering, *Πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα* μτφρ. Θ. Παρασκευόπουλος, τ. Ι, (Αθήνα: ΜΙΕΤ, 2004, 1η εκδ. στα γερμανικά 1999) 122, 299· Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών, 1833-2007*, 53-54.

⁸ *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής των Ελλήνων* (στο εξής ΠΒ), 10 Απριλίου 1852, 689. Βλ. επίσης το σχόλιο της εφημερίδας *Αθηνα*, 15 Ιανουαρίου 1836, που σημειώνει ότι αν η κυβέρνηση με τη διαπίστευση πρέσβων απαλλάσσεται από όσους τη φοβίζον «δεν είναι τόσο ευχάριστον, διότι εξοδεύει χωρίς καμμίαν ανάγκην».

Για τους πιο πεπειραμένους υπουργούς Εξωτερικών, οι περισσότεροι από τους οποίους είχαν υπηρετήσει και σε κάποιο διπλωματικό θώκο, όπως ο Ιωάννης Κωλέττης, ο Αλέξανδρος Ραγκαβής, ο Ανδρέας Πάϊκος και ο Χαρίλαος Τρικούπης, πρόσωπα που συνέβαλαν ουσιαστικά στη θεσμική εξέλιξη του Υπουργείου Εξωτερικών, η αξία των πρεσβευτών ήταν αυτονόητη. «Η Ελλάς ως έθνος ανεξάρτητον και διά μέγα παρασκευαζόμενον μέλλον οφείλει να θηρεύση την διπλωματείαν διά να εισέλθη ποτε εις το μεγαλείον του...»,⁹ θα αναφέρει το 1845 ο Κωλέττης, ο εμπνευστής του όρου «Μεγάλη Ιδέα». Πράγματι, η Μεγάλη Ιδέα σε οποιαδήποτε εκδοχή της επέβαλλε την αδιαμεσολάβητη επικοινωνία με τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, διασφαλίζοντας έως έναν βαθμό την ανεξαρτησία της χώρας από την οπτική γωνία των ξένων δημοσιογράφων ή των ξένων πρεσβευτών στην Αθήνα. Ο Κωλέττης, όπως και ο Ραγκαβής, επέμεναν ότι οι πρεσβευτές ήταν απαραίτητοι για να αντιπαλέψουν τις προκαταλήψεις στις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες, ενώ όπως χαρακτηριστικά δήλωσε το 1853 ο Ανδρόνικος Πάϊκος, στον οποίο οφείλεται ένα βασικό νομοσχέδιο για τη σύσταση πρεσβειών, δεν μπορούσαν οι ξένοι πρεσβευτές να υιοθετήσουν την οπτική γωνία και την αντίληψη του Έλληνα: «Και βεβαίως δεν είναι εύκολον να κατανοήση εις ξένος, όσο ο Έλληνας αυτός ό,τι λέγω διά την Ελλάδα». ¹⁰

Δεν ήταν μόνο οι μεγαλοϊδεατικές στοχεύσεις επέκτασης το ζητούμενο. Η χώρα είχε εισέλθει πλέον στη χωρία των ανεξάρτητων κρατών της Ευρώπης, οι εκπρόσωποί της συγχρωτίζονταν με αυτούς που εν πολλοίς όριζαν τις τύχες του κόσμου. Αυτός ο συγχρωτισμός, αφορμή εθνικής υπερηφάνειας, ενίσχυε την αίσθηση της ισοτιμίας και επιβεβαίωνε την ευρωπαϊκή «κοπή» του ελληνικού κράτους. Είναι χαρακτηριστική η καταγραφή των συναισθημάτων του Σπυρίδωνα Τρικούπη στην πρώτη επίσημη εμφάνισή του ως πρεσβευτή της Ελλάδας στο Λονδίνο, το 1834:

«Από την χαρά μου δεν διέκρινα αν ήμουν βυθισμένος εις όνειρο ευτυχημένο, ή αν ευρισκόμουν τω όντι εις την λαμπρόβολη αίθουσα μεταξύ

⁹ ΠΒ, 28 Σεπτεμβρίου 1845, 2477. Παρόμοιες απόψεις υποστήριξαν και άλλοι πολιτικοί. Βλ. για παράδειγμα τις απόψεις του Κ. Ρ. Παλαμίδα, *Πρακτικά Συνεδριάσεων της Γερουσίας* (στο εξής: ΠΣΓ), 19 Οκτωβρίου 1853, 917.

¹⁰ ΠΣΓ, 21 Οκτωβρίου 1853, 904. Παρόμοιο επιχείρημα είχε υποστηριχθεί και παλαιότερα βλ. ΠΒ, 10 Απριλίου 1852, 686.

τόσων αντιπροσώπων των πολιτισμένων εθνών και επισήμων ανδρών της Ευρώπης».¹¹

Παράλληλα, το ελληνικό κράτος καλείτο να έρθει σε διάλογο για ζητήματα διεθνή που ξεπερνούσαν τα στενά όρια του περιγύρου του. Το 1843 ο Κωλέττης, ως πρωθυπουργός της χώρας, προσκλήθηκε να συνυπογράψει τη συνθήκη του 1842 κατά του δουλεμπορίου, την οποία είχαν ήδη υπογράψει η Μ. Βρετανία, η Πρωσία και η Ρωσία. Ανταποκρίθηκε θετικά στο αίτημα, υπογραμμίζοντας περήφανα ότι η χώρα του είχε ήδη απαγορέψει το δουλεμπόριο με το Σύνταγμα του Άστρους το 1823.¹² Αργότερα πάλι, με το πέρας του Κριμαϊκού πολέμου, ο Αλέξανδρος Ραγκαβής ως υπουργός Εξωτερικών προσπάθησε ανεπιτυχώς να εκπροσωπηθεί η χώρα στο Συνέδριο των Παρισίων και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Δουνάβεως. Το ίδιο έτος προχώρησε στην ίδρυση του «Συμβουλίου του αμφισβητούμενου Διεθνούς», που επρόκειτο να προσφέρει τις συμβουλευτικές του υπηρεσίες στο Υπουργείο για ζητήματα διεθνή. Η λειτουργία του δεν μακροήμερευσε.¹³ Αυτό, όμως, που έχει σημασία για όποιον αντιλαμβάνοταν τα συμφέροντα της χώρας ευρύτερα και τη θέση της με αξιώσεις κράτους ισότιμου με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά, ήταν η ανάγκη δημιουργίας «εργαλείων» και υπηρεσιών που μπορούσαν να εξυπηρετήσουν αυτήν ακριβώς την προοπτική.

Αναμφίβολα, πολλές φορές μέσα στον 19ο αιώνα τα ίδια τα γεγονότα αμφισβήτησαν τη δυνατότητα της χώρας να έλθει σε διάλογο επί ίσοις όροις με την Ευρώπη, κάτι που υπέσκαπτε την πίστη στην αναγκαιότητα για δημιουργία και χρηματοδότηση της ανάλογης υποδομής. Πάνω ακριβώς στην ακαταστάλακτη και διαρκώς μεταβαλλόμενη σχέση του ελληνικού Βασιλείου με την Ευρώπη στηρίζονταν και οι αντιρρήσεις για τη χρηματοδότηση της διπλωματικής υπηρεσίας. Κατά τις πρώτες δεκαετίες ζωής του ελληνικού κράτους σχετίζονταν κυρίως με την ερμηνεία του ρόλου των ξένων ιδιωτών και κυβερνήσεων για τη δημιουργία του.

¹¹ Λύντια Τρίχα, *Σπυρίδων, ο άλλος Τρικούπης 1788-1873* (Αθήνα: Πόλις, 2019), 484.

¹² Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου του Υπουργείου Εξωτερικών (ΥΔΙΑ), 1846/58.1 Β, αρ. 361, FO προς Ι. Κωλέττη, Λονδίνο, 3 Φεβρουαρίου 1846, και Ι. Κωλέττης προς FO, Αθήνα, 27 Απριλίου/9 Μαΐου 1846.

¹³ Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών, 1833-2007*.

Όσοι υποστήριζαν ότι οι πρεσβευτές δεν ήταν απαραίτητοι είτε επικαλούνταν την έννοια της προστασίας είτε υποστήριζαν ότι με έργα της και όχι με διπλωμάτες είχε κερδίσει η επαναστατημένη Ελλάδα το ευρωπαϊκό ενδιαφέρον.

Για το επιχείρημα της προστασίας ήταν χαρακτηριστικοί οι λόγοι του Ιωάννη Θεοτόκη, ο οποίος το 1853 υπενθύμισε στη Γερουσία ότι το 1844: «Ελέγαμεν ότι τις η χρεία να έχωμεν Πρέσβεις εις τας αυλάς των Προστατιδών δυνάμεων; Έχομεν ανάγκην μεσιτών εις αυτάς; Αυταί μας έπλασαν και αυταί θέλουν μας αφήσει απροστατεύτους;». ¹⁴ Επρόκειτο για θέση που επενδύθηκε με ποικίλες παραμέτρους από διάφορους βουλευτές με επιχειρήματα όπως ότι τα ξένα κράτη μάς γνωρίζουν καλύτερα, ότι οι ξένοι πρεσβευτές αρκούν, ¹⁵ ότι η διαπίστευση πρεσβυτών θα συνιστούσε σκάνδαλο στις μεγάλες δυνάμεις «εκλαβούσας τούτο αποκύημα αλλαζονίας» ή ότι οι φιλέλληνες θα μπορούσαν να εκπροσωπούν αμισθί το ελληνικό κράτος. ¹⁶ Επιπλέον, οι συγγενικές σχέσεις του βασιλιά με τους διάφορους βασιλικούς οίκους της Ευρώπης προσαύξαναν την εντύπωση ότι αρκούσαν για την εξωτερική πολιτική. Το επιχείρημα αυτό χρησιμοποιήθηκε μάλιστα και το 1875 στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις αναφορικά με τη χρησιμότητα των πρεσβειών. ¹⁷ Αν και τελικά η λειτουργία της διπλωματικής υπηρεσίας δεν υποσκελίστηκε από το Παλάτι, η αξιοποίηση των συγγενικών δεσμών του βασιλιά (με όποιο κόστος αυτό μπορεί να είχε για τη λειτουργικότητα της εφαρμογής της εξωτερικής πολιτικής) διαειωνίστηκε αναντίρρητα μέχρι τον Εθνικό Διχασμό.

Το ευμενές, πάντως, της Ευρώπης απέναντι στην Ελλάδα και η πρωτοκαθεδρία της στα των Βαλκανίων δεν ήταν δεδομένα και τούτο είχε αρχίσει να γίνεται αντιληπτό ήδη από τη δεκαετία του 1850. Το επιβεβαίωσαν ταπεινωτικά τα Παρκερικά και ο πρώτος αποκλεισμός του Πειραιά το 1850, ο Κριμαϊκός πόλεμος (1853-1856) και ο δεύτερος αποκλεισμός και κατοχή του Πειραιά (1854-1857) και άλλα. Η Μεγάλη Ιδέα άρχισε να αποψιλώνεται από τις αρχικές μεγαλεπήβολες επιδιώξεις της. Το όραμα

¹⁴ ΠΣΓ, 19 Οκτωβρίου 1853, 853-854.

¹⁵ ΠΣΓ, 21 Οκτωβρίου 1853, 891.

¹⁶ ΠΒ, 28 Σεπτεμβρίου 1845, 2476.

¹⁷ Μαριάννα Χριστοπούλου, «Εκσυγχρονίζοντας το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών 1875-1877», *Κλειώ*, 9 (2005), 225-226.

για την παλινόρθωση του Βυζαντίου από το τέλος του Κριμαϊκού πολέμου επρόκειτο να μείνει σε εκκρεμότητα, ενώ η ιδέα για τη δυνατότητα μιας πολιτικής ένωσης των βαλκανικών λαών (ιδέα της ομοσπονδίας) με κυρίαρχικό ρόλο της Ελλάδας, που προωθούνταν από κάποιους μέχρι τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1860,¹⁸ συνιστούσε αυταπάτη από την οποία κατακρημνίστηκε η χώρα τη δεκαετία του 1870. Τότε εκδηλώθηκαν απροκάλυπτα οι διεκδικήσεις του βουλγαρικού, και όχι μόνον, εθνικισμού, που κορυφώθηκαν κατά τη διάρκεια της Ανατολικής Κρίσης (1875-1878) και αργότερα με την προσάρτηση της Ανατολικής Ρωμυλίας (1885).

Στο πολύ πιο σύνθετο τοπίο της δεκαετίας του 1870 ο προβληματισμός περί του πρακτέου αντικατοπτριζόταν στις διαφορετικές τοποθετήσεις των Ελλήνων υπουργών Εξωτερικών. Συνεργασία με τους Οθωμανούς ή με τους Σλάβους; Ειρηνόφιλη ουδετερότητα ή στρατιωτική εμπλοκή; Ένοπλος επαιτεία; Όποια, όμως, και αν τελικά ήταν η επιλογή, απαιτείτο από πλευράς Υπουργείου Εξωτερικών στιβαρότητα στους χειρισμούς, όπλα επιρροής της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης και σίγουρα οργανωμένη πρεσβευτική υπηρεσία.

Υπό αυτό το πρίσμα θα πρέπει να τοποθετηθεί η απόφαση του Έλληνα υπουργού Εξωτερικών Χαρίλαου Τρικούπη όχι μόνο να αποκαταστήσει τη λειτουργία των πρεσβειών το 1875 αλλά και να προχωρήσει στην καλύτερη οργάνωση τόσο της διπλωματικής, όσο και της προξενικής υπηρεσίας το 1877. Τα νομοσχέδια αυτά αναβάθμιζαν την προϋπάρχουσα νομοθεσία, καθώς όριζαν με σαφήνεια ελεγκτικούς μηχανισμούς για την προστασία των θεσμών από τη διαφθορά και την κακοδιαχείριση, καθόριζαν προσόντα και διαδικασίες πρόσληψης και ανέλιξης, όπως και περιπτώσεις επιβολής ποινών.¹⁹ Ο καθορισμός της διαδικασίας πρόσληψης το 1877 συνιστά και μια συμβολική τομή στην ιστορία της «επαγγελματικοποίησης» του κλάδου. Είχε προηγηθεί, πάλι από τον Τρικούπη το 1867, νόμος που καθόριζε προσόντα και εξετάσεις για την πρόσληψη ακολούθων στο Υπουργείο, αρκετές διατάξεις του οποίου, ωστόσο, καταργήθηκαν ένα

¹⁸ Βασίλης Κ. Γούναρης, *Τα Βαλκάνια των Ελλήνων από το Διαφωτισμό έως τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο* (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2007), 127-146, 342-356· Έλλη Σκοπετέα, *Το «πρότυπο βασίλειο» και η Μεγάλη Ιδέα: όψεις του εθνικού προβλήματος στην Ελλάδα (1830-1880)* (Αθήνα: Πολύτυπο, 1988), 273 κ.ε.

¹⁹ Χριστοπούλου, «Εκσυγχρονίζοντας το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών», 219-246.

χρόνο μετά από τον διάδοχό του Πέτρο Δηλιγιάννη. Παρ' όλα αυτά είναι ενδεικτικό ότι από τη δεκαετία του 1870 και μετά παρατηρούμε στις επιτηρίδες του προσωπικού του Υπουργείου την είσοδο μερικών νέων προσώπων έξω από το προϋπάρχον δίκτυο νομής δημοσίων θέσεων.

Πρακτικά και θεωρητικά η λειτουργία των πρεσβειών θωρακίστηκε από την επιχειρηματολογία του Τρικούπη στη Βουλή αναφορικά με τη σημασία τους το 1875 και το 1877. Για τον Μεσολογγίτη πολιτικό, η ουσία και η δυναμική της εξωτερικής πολιτικής βρισκόταν στο κράτος και τους θεσμούς του. Όπως εύστοχα είχε διατυπώσει ο ιστορικός Gunnar Herring, ο Τρικούπης δεν διακατεχόταν από φοβία απέναντι στις Μεγάλες Δυνάμεις.²⁰ Πίστευε ότι και ένα μικρό κράτος μπορούσε να διεκδικήσει τους στόχους του, αρκεί να έχει επιτύχει τον εκσυγχρονισμό των θεσμών και την οικονομική του ανάπτυξη. Στην περίπτωση των πρεσβειών, η διατήρησή τους υπήρξε υποχρέωση του κράτους και ένας από τους τρόπους να διατηρεί «την θέσιν αυτού» στο ευρωπαϊκό στερέωμα, ήταν δηλαδή ζήτημα κύρους και όχι μόνον. Η διασφάλιση της ανεξάρτητης άσκησης της εξωτερικής πολιτικής προάσπιζε την κυριαρχία του κράτους. Όταν η χώρα έχει τους δικούς της πρεσβευτές, «χειραφετείται εντελώς από της υποτελείας εις ην ζητούσι πολλάκις να την υποβάλωσιν οι αντιπρόσωποι των ξένων δυνάμεων...»²¹, ανέφερε στην αγόρευσή του.

Στην ίδια συζήτηση, το 1875, ο Θρασύβουλος Ζαΐμης μαξιμαλιστικά υποστήριξε ότι ούσα το μοναδικό αναγνωρισμένο χριστιανικό κράτος της Βαλκανικής, η Ελλάδα είχε δικαίωμα αλλά και καθήκον απέναντι στον ανατολικό χριστιανισμό να είναι παρούσα στις ευρωπαϊκές μητροπόλεις.²² Πιο προσγειωμένα ο Τρικούπης δύο χρόνια αργότερα υπογράμμισε στο βρετανικό υπουργείο Εξωτερικών ότι το ελληνικό κράτος δεν μπορούσε παρά να δρα ως αντιπρόσωπος των Ελλήνων της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας και η εξωτερική του πολιτική να ορίζεται και από τις δικές τους ανάγκες.²³ Αυτός ο ηγετικός ρόλος του εθνικού κέντρου απέναντι στον

²⁰ Hering, *Πολιτικά κόμματα*, 548· Alexander Damianakos, «Charilaos Trikoupes and the Modernization of Greece», διδ. διατριβή, New York University, 1977, 56 κ.έ.

²¹ *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής* (στο εξής: *ΕΣΒ*), 1 Δεκεμβρίου 1875, 417.

²² *ΕΣΒ*, 3 Δεκεμβρίου 1875, 439.

²³ Λύντια Τρίχα, *Διπλωματία και πολιτική: Χαρίλαος Τρικούπης-Ιωάννης Γεννάδιος. Αλληλογραφία 1863-1894*, (Αθήνα: ΕΛΙΑ, 1991) 84-85, εγ. 10, X. Τρικούπης προς Ι. Γεννάδιο, 28/9 Ιουνίου 1877.

ελληνισμό, τον οποίο ο Τρικούπης διεκδίκησε με πάθος συγκρουόμενος και με το Πατριαρχείο Κωνσταντινουπόλεως,²⁴ προϋπέθετε εργαλεία και αντίστοιχο κύρος:

«Επιβάλλεται εις τον τόπον εκ των υποχρεώσεων αυτού προς τον όλον Ελληνισμόν, επιβάλλεται εις τον τόπον εκ των υποχρεώσεων του Κράτους να διατηρή την θέσιν αυτού, την οικείαν αυτώ θέσιν εις την Ανατολήν. . .»²⁵

Στη λελογισμένη αυτή τεκμηρίωση υπήρξαν ωστόσο και αντίρροπες τοποθετήσεις, που αποδεικνύουν τη δυσκολία προώθησης μεταρρυθμιστικών ιδεών ή και μιας πιο συγκροτημένης εξωτερικής πολιτικής. Ο Ρόγκκος Χοϊδάς, συνοψίζοντας μάλλον τις ταπεινωτικές εμπειρίες των προηγούμενων δεκαετιών, εναντιώθηκε στην επανίδρυση των πρεσβειών αναφέροντας σκωπτικά:

«Θέλετε λοιπόν να στείλωμεν πρέσβεις και να επισκοπώμεν ημείς οι νάνοι τους γίγαντας; Θέλετε να στείλωμεν πρέσβεις και να διατηρήσωμεν φιλίαν ημείς οι μικροί προς τους μεγάλους εκείνους της γης; Ή τέλος, πιστεύετε ότι θα επιτύχωμεν την ταχύτεραν διεξαγωγήν των πολιτικών υποθέσεων μας;»²⁶

Η συνειδητότητα της αδυναμίας δημιουργούσε και άλλα επιχειρήματα, περισσότερο αυτο-απαξιωτικά. Ο Επ. Δεληγεώργης υπογράμμισε, για παράδειγμα, ότι, όταν οι ίδιες οι ελληνικές κυβερνήσεις, φτωχές συνήθως από πολιτικούς με ευρωπαϊκό κύρος, δεν λαμβάνονταν σοβαρά υπόψιν στο εξωτερικό, ήταν παράλογο να πιστεύει κανείς ότι οι πρεσβευτές τους θα μπορούσαν να κάνουν κάτι περισσότερο.²⁷ Άλλοι, όπως ο Γεράσιμος Ζωχιός, επικίνδυνα απαξίωναν την ουσία του ρόλου των διπλωματών, εστιάζοντας μονομερώς και με αρκετή δόση λαϊκισμού στα γλίσχρα οικονομικά της χώρας. Αρνούμενος να ψηφίσει υπέρ της χρηματοδότησης των πρεσβειών ανέφερε:

²⁴ Για τις σχέσεις του Χ. Τρικούπη με το Πατριαρχείο βλ. ειδικότερα Χρήστος Καρδάρας, *Η αντιπαράθεση Ιωακείμ Γ-Χαρ. Τρικούπη: από την ανέκδοτη αλληλογραφία του Οικουμενικού Πατριάρχη (1878-1884)*, (Αθήνα: Τροχαλία, 1998), passim.

²⁵ *ΕΣΒ*, 1 Δεκεμβρίου 1875, 417.

²⁶ *ΕΣΒ*, 4 Δεκεμβρίου 1875, 459.

²⁷ *ΕΣΒ*, 2 Δεκεμβρίου 1875, 426-427.

«Φαντασθήτε δε ότι πρέπει να φορολογήσητε τον γεωργόν, τον ποιμέναν, ότι πρέπει να τους σταυρώσητε, ότι πρέπει να τους πάρετε το χρήμα των, διά να το στείλετε με εν χρυσούν ενταλματάκι εις τους κυρίους αυτούς, οι οποίοι χορεύουν και πηδούν εις την Ευρώπην...».²⁸

Τελικώς, η λειτουργία των πρεσβειών αποκαταστάθηκε και η σημασία του θεσμού δεν αμφισβητήθηκε έκτοτε. Οι πρεσβείες άλλωστε έμελλε να προσφέρουν πολλά, βασικά να πολλαπλασιάσουν τα εργαλεία του υπουργείου Εξωτερικών για τις διεκδικήσεις κατά την Ανατολική Κρίση. Έλληνες πρεσβευτές ανέδειξαν τη σημασία των πρεσβειών στην προώθηση οργανωμένης προπαγάνδας υπέρ των ελληνικών θέσεων.²⁹ Αναμφίβολα τα προπαγανδιστικά εγχειρήματα του υπουργείου Εξωτερικών κατά την Ανατολική Κρίση (1875-1878), οι χάρτες που τυπώθηκαν με παρότρυνση και χρηματοδότησή του, η ενίσχυση της δράσης φιλελληνικών επιτροπών ή φιλελληνικών εταιρειών και η χρηματοδότηση δημοσιογράφων και ειδησεογραφικών πρακτορείων, χαρακτηρίζονταν από τις αδυναμίες των έργων της δωδεκάτης ώρας. Παρ' όλα αυτά, ως εμπειρίες σταδιακά ωρίμασαν την αντίληψη για το εύρος των μέσων και τον τρόπο προώθησης της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Για τις εθνικές διεκδικήσεις του 20ού αιώνα, οι πρεσβείες θα αποτελέσουν ένα αναπόσπαστο κομμάτι στη διαδικασία λήψης και κυρίως εφαρμογής πολιτικών αποφάσεων.

²⁸ *ΕΣΒ*, 1 Δεκεμβρίου 1875, 413.

²⁹ Μαριάννα Χριστοπούλου, *Ο Ιωάννης Γεννάδιος και η εθνική πολιτική της Ελλάδας 1870-1918*, διδ. διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 2012, 159-226· της ίδιας «Ο Ιωάννης Γεννάδιος και ο εθνογραφικός χάρτης του Edward Stanford», στο Βασίλης Γούναρης (επιμ.), *Η φυλή, το έθνος, το κράτος - Μελετήματα αφιερωμένα στον Γιάννη Κολιόπουλο* (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2009), 329-349· Σπύρος Κάρabas, «Οι εθνογραφικές περιπέτειες του «ελληνισμού» (1876-1878) Α'», *Ιστορικά*, 36 (2002), 23-75· του ιδίου, «Οι εθνογραφικές περιπέτειες του «ελληνισμού» (1877-1878) Β'», *Ιστορικά*, 38 (2003), 49-51.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ:
ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΕ ΠΟΛΕΜΟ, 1912-1922

Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ,
ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ

ΟΙ ΠΟΛΕΜΟΙ ΣΤΑ ΒΑΛΚΑΝΙΑ (1912-1913)

Απαντώντας στο ερώτημα ποια ήταν η αντίληψη του υπουργείου Εξωτερικών και της πολιτικής ηγεσίας της χώρας για το διεθνές σύστημα και τη θέση της Ελλάδας σε αυτό κατά την περίοδο 1912-1922, οφείλουμε κατ' αρχήν να κάνουμε έναν χρονικό διαχωρισμό. Η εμπόλεμη αυτή περίοδος διαιρείται σε δύο υποπεριόδους: 1912-13 και 1914-22. Κατά την πρώτη υποπερίοδο η στάση της Ελλάδας απέναντι στο διεθνές σύστημα, από κρατικής, θεσμικής και πολιτικής πλευράς, ήταν ενιαία και αρκετά συμπαγής. Αντιθέτως, κατά τη δεύτερη υποπερίοδο η χώρα μας διχάστηκε και διαιρέθηκε σε δύο αντιμαχόμενα στρατόπεδα, τα οποία προσδιορίζονται γύρω από τον άξονα της χαρισματικής πολιτικής φυσιογνωμίας του Ελευθέριου Κ. Βενιζέλου, δηλ. σε βενιζελικούς και αντιβενιζελικούς. Ο Εθνικός Διχασμός, ως γνωστόν, ξέσπασε το 1915 και εκτυλίχθηκε, σε μια πρώτη φάση έως το 1917, και αναζωπυρώθηκε το 1920-22.¹

Όταν η Ελλάδα ξεκίνησε τους εθνικούς της πολέμους το 1912 στο τιμόνι της χώρας βρισκόταν ο μεγάλος Κρης πολιτικός. Ο Γεώργιος Βεντήρης (οξυδερκής δημοσιογράφος-συγγραφέας της ιστορικής μελέτης

¹ Για μια πρόσφατη προσέγγιση και ανάλυση του Εθνικού Διχασμού βλ. Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος, *Ο Εθνικός Διχασμός* (Αθήνα: Πατάκης, 2015) του ίδιου, *Μετά το 1922: Η παράταση του Διχασμού* (Αθήνα: Πατάκης, 2017). Βλ. και Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης: Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος και βενιζελισμός (1910-1922)* (Αθήνα: Πατάκης, 2020), όπου προγενέστερη βιβλιογραφία.

Ελλάς 1910-1920, και κύριος διαμορφωτής της βενιζελικής μνήμης) μας διδάσκει ότι ο Βενιζέλος ακολουθούσε την «αρχή των συμμαχιών».² Ο Βενιζέλος, δηλαδή, είχε αφομοιώσει πλήρως τα διδάγματα του 1897 και ήταν πεπεισμένος ότι η Ελλάδα δεν θα μπορούσε ποτέ στο μέλλον να πολεμήσει ξανά την παρασάγγας υπέρτερη Τουρκία δίχως συμμαχούς. Όπως σχολιάζει ο ερμηνευτής της σκέψης του (Γ. Βεντήρης) το 1931: «Όσον εν τούτοις και αν εγίνετο ισχυρά, η Ελλάς δεν ηδύνατο να μονομαχήση με την Τουρκία».³ Με άλλα λόγια, μια μονομαχία Ελλάδας-Τουρκίας έμελλε να είναι καταστροφική για την πρώτη.

Έτσι λοιπόν, τόσο στον Α΄ και στον Β΄ Βαλκανικό πόλεμο (με την ελληνοβουλγαρική και την ελληνοσερβική συμμαχία)⁴ όσο και το 1914-15, όταν η χώρα μας επρόκειτο να εμπλακεί σε έναν νέο ελληνοτουρκικό –αλλά και συνάμα πανευρωπαϊκό αυτήν τη φορά– πόλεμο, ο Βενιζέλος θεωρούσε ως *sine qua non* προϋπόθεση για την επιτυχή έκβαση ενός τέτοιου άνισου αγώνα με την Τουρκία την ένταξη της Ελλάδας σε ένα σύστημα διεθνών συμμαχιών.⁵ Ο ιστορικός ηγέτης των Φιλελευθέρων αντιλαμβανόταν πλήρως ότι μια πολεμική νίκη δεν είναι μονοδιάστατο αποτέλεσμα της στρατιωτικής ισχύος και των αριθμών, αλλά δυναμικός συνδυασμός πολλαπλών παραγόντων (συν τοις άλλοις ορθών πολιτικο-διπλωματικών επιλογών, γεωστρατηγικών ισορροπιών, εξωτερικών ερεισμάτων και συμμαχιών κ.ά.). Και φυσικά γνώριζε ότι δεν μπορούσε να διεκδικήσει όλα τα ελληνικά εθνικά εδάφη.⁶

Την αντίληψη αυτή δεν συμερίζονταν οι αντίπαλοί του. Αντιθέτως,

² Γεώργιος Βεντήρης, *Η Ελλάς του 1910-1920: Ιστορική μελέτη*, τ. Α΄ (Αθήνα: τύποις Πυρσού, 1931), 93, 210. Βλ. και Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, *Ελευθέριος Βενιζέλος: 12 μελετήματα* (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 1999), 15.

³ Βεντήρης, *Η Ελλάς του 1910-1920*, τ. Α΄, 95.

⁴ Michael Llewellyn Smith, «Venizelos' Diplomacy, 1910-23: From Balkan Alliance to Greek-Turkish Settlement», στο Paschalis M. Kitromilides (επιμ.), *Eleftherios Venizelos: The Trials of Statesmanship*, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006), 143-145.

⁵ Νικόλαος Εμμ. Παπαδάκης, «Πρόλογος», στο Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, *Η απόφαση για την επέκταση της ελληνικής κυριαρχίας στη Μικρά Ασία: Κριτική επαναφήλαψη* (Αθήνα: Ίκαρος, Αθήνα 2009), σ. ιστ'.

⁶ Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης, *Τα μυστήρια της Αιγηΐδος: το Μικρασιατικό Ζήτημα στην ελληνική πολιτική (1891-1922)* (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 2016), 300. Βλ. και Άγγελος Συρίγος - Ευάνθης Χατζηβασιλείου, *Μικρασιατική Καταστροφή: 50 ερωτήματα και απαντήσεις* (Αθήνα: Πατάκη, 2022), 96-97.

οι αντιβενιζελικοί ακολουθούσαν σύστημα «μονώσεως» και «αυτοτελείας» και ήταν μαξιμαλιστές στις εθνικές διεκδικήσεις τους (βλ. παρακάτω). Η διαφορετική κοσμοαντίληψη και γεωπολιτική ανάλυση του κόσμου και του διεθνούς συστήματος ήταν ένας λόγος που ερμηνεύει αυτή τη χαώδη διαφορά αντιλήψεων βενιζελικών και αντιβενιζελικών. Επιπροσθέτως, αυτή η διαφορά αντιλήψεων πηγάζε επίσης, κυρίως και πρωτίστως, από εσωτερικά πολιτικά συμφέροντα. Συγκεκριμένα, ο Βενιζέλος χάραξε μια εξωτερική πολιτική η οποία είχε ως αποκλειστικό γνώμονα τα συμφέροντα του ελληνικού έθνους, ενώ οι αντίπαλοί του είχαν ως βασική πυξίδα τους την πολιτική τους επιβίωση και επικράτηση στο εσωτερικό καθώς και τα συμφέροντα του Στέμματος και της δυναστείας. Εξ αιτίας αυτού του πράγματος, την υποπερίοδο 1914-22 συγκρούστηκαν (αρχικά υπογειώς και κατόπιν δημοσίως) η εθνική και η δυναστική πολιτική. Ο Εθνικός Διχασμός στις δύο πρώτες φάσεις του (1915-17 και 1920-22) ήταν δηλαδή μια σύγκρουση μεταξύ κατά κυριολεξίαν εθνικοφρόνων και βασιλοφρόνων.⁷

Ο ΜΕΓΑΛΟΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ ΚΑΙ Η ΕΚΣΤΡΑΤΕΙΑ ΣΤΗ ΜΙΚΡΑ ΑΣΙΑ (1914-22)

Σε αντίθεση λοιπόν με τους αντιπάλους του, οι οποίοι εφαρμόζαν «σύστημα μονώσεως» και, επικαλούμενοι τα ιστορικά δίκαια του Ελληνισμού, δεν έκαμναν συμβιβασμούς («με τα άλλα κράτη του Αίμου, σλαυικά ή όχι»), ο Βενιζέλος ακολουθούσε εξωστρεφή και ρεαλιστική πολιτική.⁸ Διαφωτιστική της φιλοσοφίας του Βενιζέλου για τις εξωτερικές σχέσεις της χώρας είναι η κοινοβουλευτική συζήτηση που διεξήχθη στις 21 Σεπτεμβρίου 1915 με πρωτοβουλία του Δημήτριου Γούναρη, ο οποίος ανακίνησε το ζήτημα των εδαφικών παραχωρήσεων (των πρώην οθωμανικών καζάδων Δράμας, Καβάλας και Σαρή-Σαμπάν), τις οποίες ζητούσε από την αρχή της χρονιάς η Αντάντ από την Ελλάδα, προκειμένου να πετύχει την ικανοποίηση και την πολεμική σύμπραξη της Βουλγαρίας.

Απαντώντας σε επίκαιρη ερώτηση των αντιπάλων του, ο ηγέτης των Φιλελευθέρων (και πρωθυπουργός) προσδιόρισε επακριβώς το περιεχό-

⁷ Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, 189, 192.

⁸ Βεντήρης, *Η Ελλάδα του 1910-1920*, τ. Α', 93, 210.

μενο που έδινε στην έννοια συμμαχία (όχι ως φιλία και μάλιστα σταθερή, αλλά ως ταύτιση ή τουλάχιστον προσαρμογή συμφερόντων προς άλληλα):

«[...] Πρέπει να θεωρηθή ότι αι Μεγάλαι Δυνάμεις επιζητούν εκάστη ίδια συμφέροντα. Νομίζω μόνον ότι ως προς τα Ανατολικά ζητήματα, εντός των οποίων ευρίσκεται ο κύκλος και των ιδικών μας ζητημάτων, αι δύο Δυτικά Δυνάμεις είνε εκείναι, των οποίων τα συμφέροντα ταυτίζονται περισσότερο προς τα ιδικά μας. Η νέα Ελληνική αντίληψις καλώς εννοεί ότι δεν δυνάμεθα να αξιώμεν από τους ξένους να είνε φίλοι της Ελλάδος. Ότι οφείλομεν να πράττωμεν, είνε όπως ημείς αυτοί κατορθώνωμεν να ευρίσκωμεν τους συνεργάτας και συναγωνιστάς εκάστοτε εν τω κύκλω, εν τω οποίω ευρίσκεται περισσότερο προσαρμογή των ιδικών μας συμφερόντων. Τούτο πρέπει να επιδιώκωμεν [...]»⁹

Αυτή η ερμηνεία ήταν, όπως προαναφέραμε, ευθεία συνάρτηση της ρεαλιστικής αντίληψής του για τις διεθνείς σχέσεις. Μετά την εκλογική του ήττα την 1η Νοεμβρίου 1920, την παραμονή της αναχώρησής του από την Ελλάδα, ο Βενιζέλος δήλωσε (με αρκετή δόση υπερβολής) ενώπιον των συνεργατών του (και παρουσία της Π. Σ. Δέλτα): «Εγώ δεν υπελόγισα ποτέ στις δυνάμεις του στρατού μας για να κρατήσομε τα σύνορά μας, αλλά στις συμμαχίες και στα γενικά ευρωπαϊκά συμφέροντα. Η επιστροφή του Κωνσταντίνου θα διαλύσει τις συμμαχίες».¹⁰

Οι αντίπαλοί του δεν διέθεταν ωστόσο την ίδια αντίληψη για τα εξωτερικά θέματα. Μάλιστα, η παρέλευση μίας πενταετίας από το 1915 και των δεινών που συσώρευσε ο Α΄ Παγκόσμιος πόλεμος στη χώρα δεν ωρίμασε πολιτικά την αντιβενιζελική παράταξη. Την 20ή Μαΐου 1920 το Συμβούλιο της Συνεργαζομένης Αντιπολιτεύσεως εξέδωσε «ανακοίνωσιν», όπου δήλωνε ότι ο υπ' αριθμόν 1 «από κοινού επιδιωκόμενος πολιτικός σκοπός» της Αντιπολιτεύσεως «υποχρεωτικώς» περιελάμβανε «την βεβαίωσιν της απολύτου από διεθνούς απόψεως ανεξαρτησίας και αυτοτελείας του Κράτους και την αποκατάστασιν της απολύτου επιβολής της εθνικής κυριαρχίας εν τη ρυθμίσει των εσωτερικών αυτού πραγμάτων».¹¹

⁹ *Εφημερίς των Συνζητήσεων της Βουλής* (στο εξής: *ΕΣΒ*), περίοδος Κ΄, Σύνοδος Α΄, (εν Αθήναις 1918), 157, 159-160.

¹⁰ Πηγελόπη Σ. Δέλτα, *Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος: Ημερολόγιο - Αναμνήσεις - Μαγιορίες - Αλληλογραφία*, επιμ. Πάυλος Α. Ζάννας (Αθήνα: Ερμής, 1979), 68.

¹¹ *Εμπρός*, 21 Μαΐου 1920.

Ο Βεντήρης εύλογα λοιδορεί και χαρακτηρίζει την εξωτερική πολιτική των αντιπάλων του Βενιζέλου στρουθοκαμηλισμό, ωσάν «περίπου την κίνησην της στρουθοκαμήλου, ήτις βυθίζει την κεφαλήν της εις την άμμον διά να μη βλέπη τα θηρία».¹²

Η «αυτοτέλεια» εισήλθε στο ελληνικό πολιτικό λεξιλόγιο την 21η Σεπτεμβρίου 1915 (βλ. παραπάνω), όταν ο Δ. Γούναρης εξέφρασε, από το βήμα της Βουλής, την «έντονον διαμαρτυρίαν» του για την αποβίβαση αγγλογαλλικών στρατευμάτων στη Θεσσαλονίκη, η οποία συνιστούσε προσβολή «κατά της χώρας, κατά της ανεξαρτησίας αυτής, κατά της αυτοτελείας αυτής»: οι Δ. Ράλλης και Γ. Θεοτόκης διαμαρτυρήθηκαν ομοίως για τον κόλαφο, που έλαβε («η Εθνική ανεξαρτησία και η κυριαρχία του [ελληνικού] Κράτους» από την Αντάντ.¹³ Η «αυτοτέλεια», ως συνώνυμη της εθνικής ανεξαρτησίας στον απόλυτο βαθμό, αποτέλεσε έκτοτε κυρίαρχη έννοια στο πολιτικό λεξιλόγιο των αντιβενιζελικών. Παραδείγματος χάριν, την επαύριον της εκλογικής νίκης του 1920, η έντονα φιλοβασιλική εφημερίδα *Σκριπ* πανηγύρισε ότι η Ελλάς κατέστη «αυτοτελής και απολύτως ανεξάρτητον Κράτος». Επ' αυτού, υπερασπίσθηκε του «δικαιώματος του αυτοκαθορισμού των λαών και της αυτοτελείας των εθνικών οργανισμών». Και χαρακτήρισε τον βασιλιά Κωνσταντίνο («σύμβολον και βεβαίωσιν της ενότητος και της αυτοτελείας του Έθνους».¹⁴

Τελικώς, η πρόταξη εσωτερικών, κομματικών και δυναστικών, συμφερόντων στη χάραξη της εξωτερικής πολιτικής οδήγησε τον αντιβενιζελικό πολιτικό κόσμο σε λανθασμένες εκτιμήσεις για το διεθνές γίγνεσθαι. Η εξωτερική πολιτική των βασιλικών κυβερνήσεων της περιόδου 1915-17 παραβίαζε προπαντός τη γεωπολιτική του ελληνικού κράτους και επέσυρε τα ακριβώς αντίθετα από όσα ευαγγελιζόταν. Επέφερε την κατάλυση της εθνικής ανεξαρτησίας της, τον θαλάσσιο αποκλεισμό της από τον αγγλογαλλικό στόλο, την κατοχή μεγάλων τμημάτων της επικράτειάς της από ξένες δυνάμεις χωρίς εδαφικά ανταλλάγματα, και παρ' ολίγον να καταλήξει στον εδαφικό διαμελισμό της Ελλάδας από Βούλγαρους, Σέρβους και Ιταλούς. Κι αυτό διότι, όπως επισήμανε η βενιζελική εφημερίδα *Πατρίς*, η Ελλάς, ως «Κράτος θαλάσσιον», «έχει ολόκληρον την οικονο-

¹² Βεντήρης, *Η Ελλάς του 1910-1920*, τ. Α', 221.

¹³ *ΕΣΒ*, περίοδος Κ', Σύνοδος Α', 143-145.

¹⁴ *Σκριπ*, 6 και 9 Νοεμβρίου 1920.

μικήν και την εθνικήν του οντότητα επί της θαλάσσης» και δεν έχει την πολυτέλεια να έλθει σε σύγκρουση με τις θαλασσοκράτειρες δυνάμεις της Δύσης, που κυριαρχούσαν (και συνεχίζουν να κυριαρχούν) αταλάντευτες στη Μεσόγειο.¹⁵

Οι λαμπρές διπλωματικές επιτυχίες του Βενιζέλου στο Παρίσι δεν άλλαξαν ουσιωδώς την οπτική των αντιβενιζελικών για τον έξω κόσμο. Το 1920 το Σκριπ καλούσε προεκλογικά τον ελληνικό λαό να συντρίψει τον Βενιζέλο, «διότι διά της προδοτικής τακτικής του απεπλάνησε και παρέπεισε τους ξένους εις το να καταλύσωσι τέλειον την ανεξαρτησίαν και αυτοτέλειαν του Ελληνικού Βασιλείου και να εξαναγκάσωσι διά των όπλων την απομάκρυνσιν του λαοφιλούς και δημοκρατικωτάτου Βασιλέως Κωνσταντίνου».¹⁶ Ο κομματικός φανατισμός, η τύφλωση και η βασιλοφροσύνη έφθασαν μάλιστα σε τέτοιο σημείο παροξυσμού αμέσως μετά την 1η Νοεμβρίου, που οδήγησαν τους οπαδούς της Ηνωμένης στην απάρνηση μείζονων εθνικών διεκδικήσεων που συνδέονταν με το πρόσωπο του Βενιζέλου και το κόμμα του. Αυτό μαρτυρούν οι κραυγές αντιβενιζελικών διαδηλωτών την παραμονή του δημοψηφίσματος για το δυναστικό (21 Νοεμβρίου 1920) «Δε θέλομε Σμύρνη! Δε θέλομε Θράκη! Δεν-τα-θέλομε! Δεν-τα-θέλομε!», τις οποίες μνημονεύει αγανακτισμένη η Π. Σ. Δέλτα στις *Αναμνήσεις της*, σχολιάζοντας πως «ζέχασε ο λαός της ελλαδικής Ελλάδας τις υποχρεώσεις του απέναντι του γένους» και δεν ήθελε «την ένωση της φυλής».¹⁷

Ενώπιον αυτής της νέας κατάστασης, που απέκοψε την Ελλάδα από το σύστημα συμμαχιών της Δύσης, ο αυτοεξόριστος Ελ. Βενιζέλος, σε επιστολή του προς τον Παναγιώτη Δαγκλή (τον προεδρεύοντα του Κόμματος των Φιλελευθέρων) πέντε ημέρες μετά τη διενέργεια του δημοψηφίσματος (Νίκαια 27 Νοεμβρίου/10 Δεκεμβρίου 1920), διεκτραγάδησε το γεγονός ότι «ατυχώς ούτε αυτή η διακοίνωσις των Δυνάμεων ήνοιξε τους οφθαλμούς της Κυβερνήσεως όπως προλάβη την διενέργειαν του δημοψηφίσματος», και προέβλεψε με ακρίβεια:

«[...] αι καταστροφαί θα επακολουθήσουν αμέσως. Η Μικρασιατική Ελ-

¹⁵ Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, 155-159, 177-178.

¹⁶ *Σκριπ*, 1 Νοεμβρίου 1920.

¹⁷ Δέλτα, *Ελευθέριος Κ. Βενιζέλος*, 76. Πββλ. Μαυρογορδάτος, *1915*, 223· Πλουμίδης, *Τα μυστήρια της Αιγηίδος*, 251.

λάς θα σβήση και ευτυχείς θα είμεθα εάν τουλάχιστον η περιφέρεια της Σμύρνης λάβη μορφήν τινα διεθνή διά ν' αποσοβηθή ο κίνδυνος ο άφευκτος της εξοντώσεως του εν αυτή ημίσεος περίπου εκατομμυρίου ομογενών, όστις θα επακολουθήση την τυχόν επαναφοράν εν αυτή της τουρκικής διοικήσεως».¹⁸

Μετά την ολοκλήρωση της Διάσκεψης του Λονδίνου και την αποτυχία των πρώτων επιχειρήσεων προς το Εσκή Σεχίρ την άνοιξη του 1921, ο αυτοεξόριστος ηγέτης διαμήνυσε και πάλι (εμπιστευτικά) προς τον διάδοχό του στην κομματική ηγεσία ότι «βαίνομεν εις αποτυχίαν και εν περιπτώσει ακόμη στρατιωτικής νίκης, εάν όπισθεν ημών δεν ευρίσκεται τουλάχιστον η Αγγλία». Ο Βενιζέλος δήλωσε ευθέως «απαισιόδοξος», διά τον λόγο ακριβώς ότι οι Έλληνες μάχονταν πλέον «διπλωματικώς απομονωμένοι»:

«Και αν ακόμη ήτο δυνατόν να καταλάβωμεν το Εσκή-Σεχίρ και το Αφιόν-Καραχισάρ, ουδέν θα κατωρθώνομεν. Εάν δε υποτεθή ότι εφθάνωμεν και μέχρις Αγκύρας η θέσις μας θα ήτο ακόμη δυσχερεστέρα και στρατιωτικώς και οικονομικώς. Εφ' όσον η απειλή ήτις συνώδευε την συνθήκην των Σεβρών περί εξώσεως των Τούρκων εκ Κωνσταντινουπόλεως έπαυσεν ισχύουσα και εφόσον οι Τούρκοι γνωρίζουν ότι είμεθα απομονωμένοι, δεν υπάρχει ουδέν μέσον ικανόν να πείση τους Τούρκους να υποκύψουν απέναντι μόνης της Ελλάδος. Ο πόλεμος θα παραταθή μέχρι πλήρους ημών εξαντλήσεως, ότε θα χάσωμεν και Σμύρνην και Θράκην».¹⁹

Οι σκέψεις αυτές του Βενιζέλου βασιζόνταν σε συγκροτημένη άποψη. Σε δύο ακόμη επιστολές προς τον Π. Δαγκλή, που δημοσίευσε ο *Ελεύθερος Τύπος* τον Σεπτέμβριο του 1921, ο Βενιζέλος αντιδιέστειλε την «αυτοτελειακήν πολιτικήν» των διαδόχων του από την «αντιαυτοτελειακήν πολιτικήν» του ιδίου.²⁰ Και αναρωτήθηκε: «Ητο δυνατόν να διανοηθώ εγώ την διεξαγωγήν πολέμου προς την Τουρκίαν, χωρίς την συμμαχίαν των συμμαχών μας και δη εν αντιθέσει προς αυτούς;».²¹

¹⁸ Ξενοφών Λευκοπαρίδης (επιμ.), *Στρατηγού Π. Γ. Δαγκλή αναμνήσεις - έγγραφα - αλληλογραφία. Το αρχείον του*, τόμ. Β' (Αθήναι: Βιβλιοπωλείον Ε. Γ. Βαχγιονάκη, 1965), 384.

¹⁹ *Ο.π.*, 396 (Βενιζέλος προς Δαγκλή, Monte-Carlo 20 Απριλίου/2 Μαΐου 1921).

²⁰ *Ο.π.*, 407, 411.

²¹ *Ο.π.*, 406-407.

Η ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ
(1912-1922)

Απαντώντας σε αυτό το ερώτημα, οφείλουμε να σημειώσουμε ότι κατά την πρώτη υποπερίοδο (1912-13) στο υπουργείο Εξωτερικών λειτουργούσε ένα ολοκληρωμένο δίκτυο διπλωματικών, πολιτικών και στρατιωτικών παραγόντων και υπηρεσιακών λειτουργιών, στο οποίο ξεχωρίζουν ο Λάμπρος Κορομηλάς (υπουργός Εξωτερικών, έμπειρος διπλωμάτης καριέρας με ενεργό δράση στον Μακεδονικό Αγώνα), ο Δημήτριος Πανάς (πρεσβευτής στη Σόφια και κατόπιν στην Κωνσταντινούπολη) και ο Ιωάννης Μεταξάς (αρχιτέκτονας της στρατιωτικής σύμβασης με τη Βουλγαρία και των πρωτοκόλλων παράδοσης των τουρκικών φρουρών Θεσσαλονίκης και Ιωαννίνων).²²

Ενδεικτικό της νέας εποχής των μυστικών συμμαχιών ήταν η δημιουργία το 1911 θέσης διαγγελέως στην Κεντρική Υπηρεσία του υπουργείου Εξωτερικών (με αποστολή τη διαβίβαση εμπιστευτικών οδηγιών, πληροφοριών και εγγράφων, και σε ειδικές αποστολές στο εξωτερικό, ιδιαιτέρως στην Κωνσταντινούπολη).²³ Στο ίδιο πλαίσιο αναβάθμισης της Κεντρικής Υπηρεσίας εντάσσεται και η σύσταση (το 1920, μετά την κύρωση της Συνθήκης των Βερσαλλιών από τη Βουλή των Ελλήνων) της λεγόμενης Ανωτάτης Επιτροπής, στελεχωμένης από ακαδημαϊκούς και εμπειρογνώμονες, με σκοπό τη διαχείριση νομικών ερωτημάτων και συμβατικών ζητημάτων που απέρρεαν από τις διεθνείς συνθήκες των Παρισίων,²⁴ μιας υπηρεσίας προδρόμου της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του υπουργείου Εξωτερικών (ίδρ. 1931).²⁵

Εξίσου καινοτόμο ήταν το έργο του υπουργείου Εξωτερικών και στον τομέα της προπαγάνδας. Καθ' όλη την εξεταζόμενη περίοδο (1912-1922) η Ελλάδα επιδόθηκε σε μια δραστήρια προπαγανδιστική εκστρατεία διαμέσου του (εγχώριου και ξένου) Τύπου και αυτοτελών δημοσιεύσεων, προκειμένου να προωθήσει τις εθνικές της διεκδικήσεις, να εξυψώσει την

²² Μαριλένα Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών, 1833–2007: η θεσμική οργάνωση* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2008), 193.

²³ *Ο.π.*, 202-203.

²⁴ *Ο.π.*, 209.

²⁵ <https://www.mfa.gr/to-ypourgeio/domi/eidike-nomike-uperesia.html> (πρόσβαση 15 Φεβρουαρίου 2022)

εικόνα της (ως δαδούχου του ευρωπαϊκού πολιτισμού στην Ανατολή) και να αμαυρώσει την εικόνα των εχθρών της (κυρίως μέσα από τη δημοσιοποίηση ωμοτήτων). Υπεύθυνοι για αυτήν τη συστηματική καμπάνια ήταν το Γραφείο Τύπου, το οποίο ιδρύθηκε καθ' υπόδειξη του Δημητρίου Κακλαμάνου στην Αθήνα τον Νοέμβριο του 1912, διπλωμάτες (όπως ο Βασίλειος Δ. Κολοκοτρώνης), δημοσιογράφοι (όπως οι Δημήτριος Καλαποθάκης και Κώστας Αθάνατος) και ο ιδιωτικός Σύλλογος προς Διάδοσιν Ωφελίμων Βιβλίων (ίδρ. 1899).²⁶

Σε αμιγώς πολιτικό και διπλωματικό επίπεδο, κατά τη δεύτερη υποπερίοδο (1914-1922), στο ελληνικό κράτος ασκήθηκαν παράλληλα και (κυρίως) παρασκηνακά δύο εξωτερικές πολιτικές: αυτή του Βενιζέλου και εκείνη του βασιλιά. Η ρήξη ανάμεσα στα δύο κέντρα άσκησης εξωτερικής πολιτικής ξεκινά ουσιαστικά τον Αύγουστο του 1914 με την απομάκρυνση του Γεωργίου Στρέϊτ (μυστικοσυμβούλου του βασιλιά Κωνσταντίνου) από τη θέση του υπουργού Εξωτερικών και την ανάληψη του χαρτοφυλακίου των Εξωτερικών από τον ίδιο τον Βενιζέλο. Για δύο περίπου χρόνια (Αύγουστος 1914-Αύγουστος 1916) την εξωτερική πολιτική στο πολιτικό «στρατόπεδόν» του ασκούσε προσωπικά ο Βενιζέλος, ενώ στο αντιβενιζελικό/κωνσταντινικό «στρατόπεδο» διάυλος των Ανακτόρων με τον έξω κόσμο και διερμηνευτής της βούλησης του βασιλιά ήταν ο Γεώργιος Στρέϊτ. Οι πρωθυπουργοί Αλέξανδρος Ζαΐμης και Στέφανος Σκουλούδης διατήρησαν μεν το χαρτοφυλάκιο των Εξωτερικών,²⁷ ωστόσο η εξωτερική πολιτική καθοριζόταν από τον Κωνσταντίνο Α΄ και τους συμβούλους του. Σημαντικό επίσης ρόλο στις διπλωματικές εξελίξεις των δύο πρώτων ετών του Διχασμού διαδραμάτισε επίσης ο Νικόλαος Πολίτης (γενικός διευθυντής του υπουργείου Εξωτερικών), ο οποίος τελικώς το 1916 προσχώρησε στο κίνημα της Θεσσαλονίκης και στη συνέχεια διετέλεσε υπουργός Εξωτερικών (1917-20).²⁸ Μετά το ξέσπασμα του κινήματος της

²⁶ Dimitri Kitsikis, *Propagande et pressions en politique internationale: La Grèce et ses revendications à la Conférence de la Paix (1919-1920)* (Παρίσι: Presses Universitaires de France, 1963), 88 κ.ε.: Ivan Ilchev, *Έχει δίκιο η πατρίδα μου; Η προπαγάνδα των βαλκανικών κρατών (1821-1923)*, μτφρ. Βαΐα Ρακιτζή, πρόλογος Ιάκωβος Δ. Μιχαηλίδης (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2011), 185-186, 223-228. Πρώτος επικεφαλής του Γραφείου Τύπου ήταν ο οικονομολόγος Ανδρέας Ανδρεάδης.

²⁷ Πρβλ. Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών*, 194-195, 244.

²⁸ *Ο.π.*, 193, 197-198.

Εθνικής Αμύνης (17/30 Αυγούστου 1916) και την οριστική ρήξη μεταξύ των δύο ισχυρών ανδρών τον Σεπτέμβριο του 1916, ο Βενιζέλος δημιούργησε ένα παράλληλο κράτος στη Θεσσαλονίκη, το οποίο για πολλούς μήνες στερείτο επίσημης αναγνώρισης στο εξωτερικό. Ο κύριος δίαυλος της προσωρινής κυβέρνησης της Θεσσαλονίκης με τον έξω κόσμο ήταν ο Άθως Ρωμανός (πρεσβευτής στο Παρίσι) και ο Τζων Τζων Σταυριδής (γενικός πρόξενος της Ελλάδας στο Λονδίνο).

Χρειάζεται να σημειωθεί εδώ ότι στα χρόνια του Μεγάλου Πολέμου ο Τζ. Τζ. Σταυριδής (προσωπικός φίλος του Λούδ Τζωρτζ και συγγενής του Δ. Ράλλη) διαδραμάτισε καιρίο ρόλο διαμεσολαβητή ανάμεσα στις δυνάμεις της Αντάντ και στην κυβέρνηση Σκουλούδη. Συγκεκριμένα, στις 28 Οκτωβρίου - 4 Νοεμβρίου 1915 ο Ελληνοάγγλος διπλωμάτης κατέφθασε στην Αθήνα επιφορτισμένος με την «ανεπίσημη» αποστολή να βολιδοσκοπήσει τα μέλη της ελληνικής κυβέρνησης και να επιχειρήσει να τα πείσει να εγγυηθούν ρητώς και απεριφράστως την ασφάλεια και την απρόσκοπτη παραμονή και μετακίνηση των στρατευμάτων της Αντάντ εντός της ελληνικής επικράτειας. Η αποστολή Σταυριδής απέτυχε να φέρει το επιθυμητό αποτέλεσμα, καθότι προσέκρουσε στην απόλυτη άρνηση του βασιλιά των Ελλήνων να βγάλει τη χώρα του από την ουδετερότητα, ακόμη και αν η Αντάντ έστελνε ένα εκατομμύριο άνδρες στα Βαλκάνια, όπως ο Γ. Στρέϊτ δήλωσε χαρακτηριστικά στον Σταυριδής εξ ονόματός του.²⁹ Ο Σταυριδής συνέχισε να διαδραματίζει παρασκηνιακό διαμεσολαβητικό ρόλο ανάμεσα σε Λονδίνο, Αθήνα και Βενιζέλο στα δύσκολα χρόνια της αυτοεξορίας του τελευταίου στη Γαλλία το 1921-1922.³⁰

Επιπλέον, οφείλουμε εδώ να συμπληρώσουμε ότι λίγα χρόνια νωρίτερα, όταν ξεκίνησε το συνέδριο των Βερσαλλιών (1919), ο Βενιζέλος μετέβη στο Παρίσι και εν πολλοίς χειρίστηκε ο ίδιος προσωπικά τις πιο δύσκολες υποθέσεις, εργαζόμενος 15-16 ώρες ημερησίως, και παράλληλα διηύρυνε το επιτελείο του με μια πλειάδα νέων διπλωματών, μεταξύ των οποίων ξεχωρίζουν οι Δημήτριος Κακλαμάνος και Νικόλαος Μαυρουδής (μετέπειτα πρεσβευτές σε μεγάλες ευρωπαϊκές πρωτεύουσες), αλλά και

²⁹ Πλουμίδης, *Μεταξύ επανάστασης και μεταρρύθμισης*, 169, 172-176.

³⁰ Michael Llewellyn Smith, *Ionian Vision: Greece in Asia Minor, 1919-1922* (Λονδίνο: Hurst, ²1999), 165, 184-185, 189, 263-264.

παλαιών συνοδοιπόρων, όπως οι Ν. Πολίτης και Α. Ρωμανός.³¹ Η 19μελής ελληνική αντιπροσωπεία στο Παρίσι περιελάμβανε επίσης τον Λάμπρο Κορομηλά, τον Ανδρέα Μιχαλακόπουλο, τον Κωνσταντίνο Ρέντη (διευθυντή Πολιτικών Υποθέσεων του υπουργείου Εξωτερικών), τον Νικόλαο Σπεράντζα (γενικό διευθυντή του υπουργείου Εξωτερικών) και τον Ραφαήλ Ραφαήλ (γραμματέα του υπουργείου Εξωτερικών).³²

Από την άλλη, μετά τη νοεμβριανή αλλαγή όλες οι κυβερνήσεις (Δ. Ράλλη, Ν. Καλογερόπουλου, Δ. Γούναρη και Π. Πρωτοπαππαδάκη) ακολούθησαν μονοδιάστατη πολιτική και βάσισαν όλες τις ελπίδες τους στην Αγγλία.³³ Το 1921-1922 η ελληνική εξωτερική πολιτική βρέθηκε ουσιαστικά στα χέρια του Δημήτριου Γούναρη (ως υπουργού Στρατιωτικών και πρωθυπουργού) και του Γεώργιου Μπαλτατζή (ως υπουργού Εξωτερικών).³⁴ Παρ' ότι ήδη από το φθινόπωρο του 1921 αμφότεροι αυτοί οι δύο ισχυροί άνδρες της μετανοεμβριανής ηγεσίας επέδειξαν τον απαραίτητο ρεαλισμό και αποδέχθηκαν κατ' αρχήν τις ειρηνευτικές προτάσεις των Τριών Συμμάχων (Αγγλίας, Γαλλίας και Ιταλίας), βρισκόμενοι ενώπιον σφοδρών αντιδράσεων στο εσωτερικό της χώρας (εντός και εκτός Κοινοβουλίου) και υπολογίζοντας το πολιτικό κόστος, δίστασαν τελικώς να λάβουν επώδυνες αποφάσεις για την έγκαιρη εκκένωση της Μικράς Ασίας από τον ελληνικό στρατό και άφησαν τα πράγματα να ακολουθήσουν τη μοιραία καταστροφική πορεία τους.³⁵

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τελικώς, η Ελλάδα δεν ξέφυγε από τον κανόνα του *Kleinstaaterei*, δηλαδή του συστήματος των μικρών και μικροσκοπικών κρατών που δημιουργήθηκαν στα Βαλκάνια κατά τον 19ο αιώνα, όπως είχε επισημάνει το 1885 ο Γερμανός ιστορικός Gustav Cohn.³⁶ Το θέρος του 1922 η Ελλάδα

³¹ Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών*, 198.

³² Ν. Petsalis-Diomidis, *Greece at the Paris Peace Conference (1919)* (Θεσσαλονίκη: Institute for Balkan Studies, 1978), 119 (υποσ. 6), 136, 348-349.

³³ Σωτήρης Ριζάς, *Το τέλος της Μεγάλης Ιδέας: Ο Βενιζέλος, ο αντιβενιζελισμός και η Μικρά Ασία* (Αθήνα: Καστανιώτη, 2015), 201-202.

³⁴ Γρίβα, *ό.π.*, 199.

³⁵ Πλουμίδης, *Τα μυστήρια της Αιγηΐδος*, 318, 351-2, 365.

³⁶ Πρβλ. Eric J. Hobsbawm, *Εθνη και εθνικισμός από το 1780 μέχρι σήμερα: πρό-*

ηττήθηκε κατά κράτος στη Μικρά Ασία. Βεβαίως, η διπλωματική υπηρεσία του υπουργείου Εξωτερικών φέρει το μικρότερο βάρος της ευθύνης για αυτήν τη συντριπτική ήττα. Άλλωστε, η διπλωματία και η προπαγάνδα δεν είναι δυνατό να υποκαταστήσουν τη στρατιωτική ισχύ. Σε κάθε περίπτωση όμως, μέσα σε αυτήν την πολεμική δεκαετία η Ελλάδα συνειδητοποίησε το διεθνές πολιτικό βάρος της και τις στρατιωτικές δυνατότητές της εκατό χρόνια μετά την εθνεγερσία του '21 και την αναγνώρισή της ως ανεξάρτητου κράτους (1830).

γραμμά, μύθος, πραγματικότητα, μτφρ. Χρυσ. Νάντρις (Αθήνα: Ινστιτούτο του Βιβλίου - Μ. Καρδαμίτσα, Αθήνα 1994), 50-51.

ΜΕΤΑ ΤΗ ΜΕΓΑΛΗ ΙΔΕΑ:
ΔΙΛΗΜΜΑΤΑ ΕΝΟΣ «ΣΥΝΤΗΡΗΤΙΚΟΥ» ΚΡΑΤΟΥΣ,
1922-1940

Αντώνης Κλάψης

ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ, ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

ΟΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΟΝ ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟ

Η Μικρασιατική Καταστροφή σηματοδότησε την εκ των πραγμάτων αναπροσαρμογή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Οι κατευθυντήριες γραμμές των διπλωματικών προτεραιοτήτων της Ελλάδας δεν θα προσδιορίζονταν πλέον, όπως είχε συμβεί για δεκαετίες, από την επιδίωξη υλοποίησης της Μεγάλης Ιδέας. Η υπογραφή της Συνθήκης της Λωζάννης επιβεβαίωσε αυτή τη μεταστροφή, η οποία απέκτησε ακόμη μονιμότερο χαρακτήρα ως αποτέλεσμα του γεγονότος ότι, εξ αιτίας της ανταλλαγής των πληθυσμών με την Τουρκία, η συντριπτική πλειοψηφία του ελληνικού έθνους διαβιούσε πια εντός των ορίων του ελληνικού κράτους. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα δεν ήγειρε διεκδικήσεις ούτε για περιοχές εκτός των ελληνικών συνόρων όπου η παρουσία του ελληνικού στοιχείου ήταν πλειοψηφική, όπως τα Δωδεκάνησα, η Κύπρος και η Βόρεια Ήπειρος, παρά μόνον όταν μεσολάβησε ο Β' Παγκόσμιος πόλεμος, ο οποίος θρυμμάτισε τη διεθνή τάξη του Μεσοπολέμου.

Μετά το 1922, η εξωτερική πολιτική της Ελλάδας είχε ως κεντρικούς στόχους την προάσπιση της εθνικής της κυριαρχίας και τη διαφύλαξη της εδαφικής της ακεραιότητας. Η αποδοχή του status quo συνδυαζόταν με την ανάγκη αφοσίωσης στην εσωτερική ανασυγκρότηση. Αυτή την επιλογή επέβαλε, ανάμεσα στα άλλα, η προσήλωση αφ' ενός στην επούλωση των πληγών μετά από δεκαετία πολεμικών συγκρούσεων, αφ' ετέρου στην αποκατάσταση του πλέον του ενός εκατομμυρίου προσφύγων της Μικρασιατι-

κής Καταστροφής. Τον νέο διπλωματικό προσανατολισμό ενστερνίστηκε το σύνολο της πολιτικής ηγεσίας της χώρας, τόσο της βενιζελικής όσο και της αντιβενιζελικής παράταξης. Όπως ήταν φυσικό, η διακομματική συναίνεση του προσέδωσε αξιοσημείωτη σταθερότητα. Έτσι, ουσιαστικά μοναδική εξαίρεση από τον κανόνα αποτέλεσε η περίοδος της δικτατορίας του Θεόδωρου Πάγκαλου (Ιούνιος 1925-Αύγουστος 1926), κατά τη διάρκεια της οποίας επιδιώχθηκε η νεκρανάσταση του μεγαλοϊδεατισμού, με αποτελέσματα τα οποία υπήρξαν βλαπτικά για τη διεθνή θέση της Ελλάδας και για την εξυπηρέτηση των εθνικών της συμφερόντων.¹

Στην αντίληψη των πολιτικών και υπηρεσιακών παραγόντων που χειρίζονταν τα θέματα εξωτερικής πολιτικής την περίοδο του Μεσοπολέμου, η κύρια πρόκληση για την ελληνική ασφάλεια προερχόταν από τη δραστηριότητα αναθεωρητικών δυνάμεων, με σημαντικότερη όλων στον εγγύς ελληνικό περίγυρο τη Βουλγαρία. Η αναζήτηση διπλωματικών ερεισμάτων σε περιφερειακή κλίμακα αποτελούσε την προφανή λύση στο πρόβλημα. Το βάρος δόθηκε πρωτίστως στη δημιουργία διμερών συμπράξεων, με σημαντικότερη όλων την ελληνοτουρκική προσέγγιση της δεκαετίας του 1930.² Λιγότερο συχνά, επιλέχθηκε η οδός της πολυμερούς συνεργασίας, με εμβληματικό παράδειγμα τη συμμετοχή της Ελλάδας στο Βαλκανικό Σύμφωνο του 1934. Και στις δύο περιπτώσεις, η κινητήρια δύναμη πίσω από τις ελληνικές επιλογές δεν ήταν άλλη από την προσπάθεια αναχαίτισης της βουλγαρικής απειλής.

Πέρα από τις παραδοσιακές μεθόδους εξισορρόπησης ισχύος, το νέο διεθνές περιβάλλον που προέκυψε μετά το τέλος του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου πρόσφερε και άλλες –καινοφανείς– δυνατότητες. Η ίδρυση της

¹ Harry J. Psomiades, «The Diplomacy of Theodoros Pangalos, 1925-1926», *Balkan Studies*, 13 (1972), 3-26· Antonis Klapsis, «Attempting to Revise the Treaty of Lausanne: Greek Foreign Policy and Italy during the Pangalos Dictatorship, 1925-1926», *Diplomacy and Statecraft*, 25 (2014), 240-259.

² Ιφιγένεια Αναστασιάδου, *Ο Βενιζέλος και το ελληνοτουρκικό Σύμφωνο Φιλίας του 1930* (Αθήνα: Φιλιππότσης, 1982)· Ευάνθης Χατζηγεωργίου, *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος, η ελληνοτουρκική προσέγγιση και το πρόβλημα της ασφάλειας στα Βαλκάνια, 1928-1931* (Θεσσαλονίκη: ΙΜΧΑ, 1999), 79-98· Αντώνης Κλάψης, «Η ελληνοτουρκική προσέγγιση στη δεκαετία του 1930», στο *Αίνος μνήμης καθηγητού Ηλία Κρίστη: συμβολές στην επιστήμη του δικαίου και των διεθνών σχέσεων* (Αθήνα: Σάκκουλας, 2015), 435-446.

Κοινωνίας των Εθνών (ΚτΕ) σηματοδότησε την απαρχή μιας νέας εποχής στις διακρατικές σχέσεις, η οποία έπαιρνε τη μορφή της ανάπτυξης των διεθνών θεσμών και της ανάδειξής τους σε συστατικά στοιχεία του διεθνούς συστήματος. Η υποχρέωση ειρηνικής διευθέτησης των διεθνών διαφορών που προέβλεπε το Σύμφωνο της Κοινωνίας των Εθνών, η συνακόλουθη εγκαθίδρυση ενός –έστω ατελούς– συστήματος συλλογικής ασφάλειας, αλλά και η προσπάθεια για τον αφοπλισμό σε παγκόσμια κλίμακα που αναλήφθηκε από τον οργανισμό της Γενεύης, αποτελούσαν ενισχυτικούς παράγοντες για τα κράτη εκείνα, όπως η Ελλάδα, τα οποία τάσσονταν υπέρ της διαφύλαξης του status quo. Ωστόσο, η σημασία αυτών των παραγόντων δεν θα έπρεπε να υπερτιμάται, όπως από πρώτο χέρι διαπίστωσε η ελληνική πλευρά στην περίπτωση του επεισοδίου Κέρκυρας (1923),³ όταν η Κοινωνία των Εθνών αποδείχθηκε αναποτελεσματική απέναντι στην ιταλική επιθετικότητα εις βάρος της Ελλάδας.

Η προσήλωση της Ελλάδας στις αρχές της Κοινωνίας των Εθνών συμπληρωνόταν από την υποστήριξη που παρείχε η Αθήνα προς κάθε πρωτοβουλία, η οποία ενίσχυε τη διακρατική συνεργασία και κατ' επέκταση προήγαγε τη διεθνή σταθερότητα. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα υποστήριξε με θέρμη το Σχέδιο Μπριάν, που υποβλήθηκε το 1929-1930, για τη δημιουργία μιας Ομοσπονδιακής Ευρωπαϊκής Ένωσης, έστω και αν από την πρώτη στιγμή η Αθήνα είχε διαβλέψει ότι το Σχέδιο δεν θα γινόταν αποδεκτό από την πλειοψηφία των υπόλοιπων κρατών της Ευρώπης και επομένως θα παρέμενε ανεφάρμοστο. Για την ελληνική πλευρά, η ευρωπαϊκή ενοποίηση γινόταν αντιληπτή ως ένας επιπλέον κρίκος στην αλυσίδα των πρωτοβουλιών που υπήρχε η ελπίδα ότι θα εμπέδωναν την ειρήνη και την ασφάλεια, και κατά συνέπεια, θα αποτελούσαν την ισχυρότερη εγγύηση για την αποτροπή μελλοντικών συρράξεων.⁴

³ James Barros, *The Corfu Incident of 1923: Mussolini and the League of Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1965)· Ιωάννης Σ. Παπαφλωράτος, *Η ελληνο-ιταλική κρίση του 1923: το επεισόδιο Tellini/Κέρκυρας* (Αθήνα: Πελασγός, 2019).

⁴ Θεόδωρος Χριστοδουλίδης & Αντώνης Κλάψης, *Η κνοφορία του μέλλοντος: η Ευρωπαϊκή Ένωση στην Κοινωνία των Εθνών* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2008)· Αντώνης Κλάψης, «Η ελληνική ανταπόκριση στο Σχέδιο Μπριάν για τη δημιουργία Ομοσπονδιακής Ευρωπαϊκής Ένωσης», *Η Δέλτος*, 9 (2021), 149-170.

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΗΓΕΣΙΑ

Ξεχωριστή θέση ανάμεσα στις πολιτικές προσωπικότητες που μετά το 1922 εφάρμοσαν στην πράξη το νέο διπλωματικό πρόγραμμα της Ελλάδας κατέχει ο Ανδρέας Μιχαλακόπουλος. Ο Μιχαλακόπουλος διετέλεσε πρωθυπουργός μόλις για οκτώ μήνες, από τον Οκτώβριο του 1924 έως τον Ιούνιο του 1925, οπότε ανατράπηκε πραξικοπηματικά από τον Πάγκαλο. Ωστόσο, υπήρξε ο μακροβιότερος υπουργός Εξωτερικών του Μεσοπολέμου, καθώς διετέλεσε πολιτικός προϊστάμενος του ελληνικού διπλωματικού κλάδου συνολικά για περίπου 62 μήνες: από τον Μάρτιο έως τον Ιούνιο του 1925 επί δικής του πρωθυπουργίας, από τον Δεκέμβριο του 1926 έως τον Ιούλιο του 1928 στη (λεγόμενη) οικουμενική κυβέρνηση του Αλέξανδρου Ζαΐμη, από τον Ιούλιο του 1929 έως τον Νοέμβριο του 1932 στην κυβέρνηση του Ελευθέριου Βενιζέλου (με ένα διάλειμμα δέκα ημερών στο τέλος Μαΐου-αρχές Ιουνίου 1932, οπότε σχηματίστηκε βραχύβια κυβέρνηση υπό τον Αλέξανδρο Παπαναστασίου), και τέλος από τον Ιανουάριο έως τον Μάρτιο του 1933 και πάλι με πρωθυπουργό τον Βενιζέλο.

Η υπουργική θητεία του Μιχαλακόπουλου στην κυβέρνηση Ζαΐμη υπήρξε κομβικής σημασίας για την ελληνική εξωτερική πολιτική, διότι τότε αναλήφθηκαν οι πρώτες συστηματικές προσπάθειες για την έξοδο της Ελλάδας από τη διπλωματική απομόνωση στην οποία είχε περιέλθει από την εποχή της Μικρασιατικής Καταστροφής. Ο ρόλος του Μιχαλακόπουλου υπερέβαινε τα συνηθισμένα όρια των αρμοδιοτήτων του υπουργού Εξωτερικών, καθώς χειριζόταν τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής χωρίς την ουσιαστική ανάμιξη του πρωθυπουργού.⁵ Η ενεργότερη δραστηριοποίηση της Αθήνας στο διεθνές πεδίο πήρε τη μορφή της ταυτόχρονης επιδίωξης τριών κύριων στόχων: αποκατάσταση των ελληνογιογχοσλα-

⁵ Χαρακτηριστικό είναι το περιστατικό που διηγείται ο διπλωμάτης Αλέξης Κύρου, ο οποίος, την περίοδο της κυβέρνησης Ζαΐμη, διετέλεσε διευθυντής του υπουργικού γραφείου του Μιχαλακόπουλου: «Με έστειλε, κάποτε, ο Μιχαλακόπουλος να ζητήσω τας απόψεις του Πρωθυπουργού [Ζαΐμη] επί ενός εις άκρον δυσάρεστου τηλεγραφήματος της Πρεσβείας Αγκύρας περί των διεξαγομένων, την εποχήν εκείνην, ελληνοτουρκικών διαπραγματεύσεων. Όταν του διεβίβασα το αίτημα του Υπουργού, έλαβον παρ' αυτού τελείως απροσδόκητον απάντησιν: “Δεν εδιάβασα το τηλεγράφημα αυτό –μου είπε– διότι είδα ότι είναι δυσάρεστον. Κατ' αρχήν διαβάζω μόνον τα ευχάριστα: τα δυσάρεστα, ας τα διαβάξω ο Κύριος επί των Εξωτερικών Υπουργός”»: βλ. Αλέξης Κύρου, *Όνειρα και πραγματικότητες: χρόνια διπλωματικής ζωής, 1923-1953* (Αθήνα: χ.ε., 1972), 37.

βικών σχέσεων αλλά όχι εις βάρος των ελληνικών συμφερόντων όπως είχε επιχειρήσει το καλοκαίρι του 1926 η δικτατορία του Πάγκαλου, έναρξη διαπραγματεύσεων με την Ιταλία για τη σύναψη Συμφώνου Φιλίας και εντατικοποίηση του διαλόγου με την Τουρκία για τη διευθέτηση των εκκρεμοτήτων που σχετιζόνταν με την εφαρμογή της Σύμβασης της Λωζάννης για την Ανταλλαγή των Πληθυσμών. Μολονότι κανένας από αυτούς τους στόχους δεν επιτεύχθηκε έως το καλοκαίρι του 1928, η προετοιμασία του διπλωματικού εδάφους υπήρξε καθοριστική για τις επιτυχίες της βενιζελικής τετραετίας 1928-1932.⁶

Ως πρωθυπουργός αυτής της τετραετίας, ο Βενιζέλος επέμεινε ότι τα συμφέροντα της Ελλάδας επέβαλαν την ενίσχυση της ασφάλειας της χώρας μέσα από τη σύναψη διμερών συμφωνιών με τα γειτονικά κράτη. Αντίθετα, θεωρούσε δυνητικά επικίνδυνες τις πολυμερείς συμμαχίες, καθώς εκτιμούσε ότι αυτές μπορούσαν να δημιουργήσουν ανεπιθύμητες και ανεξέλεγκτες περιπλοκές στην ελληνική εξωτερική πολιτική. Παράλληλα, ανήσυχος για το ενδεχόμενο διολίσθησης της Ευρώπης στο βάραθρο ενός νέου μεγάλου πολέμου, ο Βενιζέλος επιδίωξε σταθερά να αποφύγει την εξάρτηση της Αθήνας από οποιαδήποτε μεγάλη δύναμη, καθώς μόνο έτσι θα ήταν δυνατή η διατήρηση της ελληνικής ουδετερότητας σε περίπτωση πανευρωπαϊκής σύρραξης. Επομένως, κατά την άποψή του, τα διμερή Σύμφωνα εξυπηρετούσαν αποτελεσματικότερα τον μείζονα ελληνικό στόχο της διατήρησης του εδαφικού και πολιτικού status quo, δίχως να επιβάλουν στην Αθήνα υπερβολικές δεσμεύσεις. Σε αυτό το γενικότερο πλαίσιο εντάσσεται η σύναψη Συμφώνων Φιλίας διαδοχικά με την Ιταλία (1928), τη Γιουγκοσλαβία (1929) και την Τουρκία (1930).⁷ Ειδικά η στενή συνεργασία της Αθήνας με την Άγκυρα αποτέλεσε για όλη τη δεκαετία του 1930 τον θεμέλιο λίθο της ελληνικής διπλωματικής στρατηγικής, εξυπηρετώντας την ανάγκη της Ελλάδας να εξασφαλίσει ένα σημαντικό περιφερειακό έρεισμα απέναντι στον βουλγαρικό αναθεωρητισμό.

⁶ Αντώνης Κλάψης, *Ο Ανδρέας Μιχαλακόπουλος και η ελληνική εξωτερική πολιτική, 1926-1928* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2009).

⁷ Κώστας Αλ. Καραμανλής, *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και οι εξωτερικές μας σχέσεις, 1928-1932* (Αθήνα: Παπαζήσης, 1995)· Αντώνης Κλάψης, *Το ελληνοτουρκικό Οικονομικό Σύμφωνο της 10ης Ιουνίου 1930: ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η διευθέτηση των εκκρεμοτήτων της Σύμβασης της Λωζάννης για την Ανταλλαγή των Πληθυσμών* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2010).

Την ελληνοτουρκική προσέγγιση συνέχισαν και διηύρυναν οι αντιβενιζελικοί ηγέτες, οι οποίοι ανέλαβαν την εξουσία από το 1933 και εξής. Πρώτος κατά σειρά, ο Παναγής Τσαλδάρης, ο οποίος πρωτοστάτησε στην υπογραφή τον Σεπτέμβριο του 1933 του ελληνοτουρκικού Συμφώνου της Εγκάρδιας Συνεννόησης. Βάσει αυτού, η ελληνοτουρκική συνεργασία έλαβε τη μορφή αμοιβαίας εγγύησης των θρακικών συνόρων των δύο κρατών απέναντι σε οποιαδήποτε εξωτερική απειλή, υπονοώντας προφανώς τη Βουλγαρία. Από την άλλη, ο Τσαλδάρης εγκατέλειψε εν μέρει την πολιτική της μη σύναψης πολυμερών συμφωνιών, καθώς τον Φεβρουάριο του 1934 συναίνεσε στην υπογραφή του Βαλκανικού Συμφώνου μεταξύ της Ελλάδας, της Τουρκίας, της Γιουγκοσλαβίας και της Ρουμανίας. Ωστόσο, αυτή η μεταστροφή δεν υπήρξε πλήρης διότι η κυβέρνηση Τσαλδάρη σχεδόν αμέσως έσπεισε να μετριάσει τις ελληνικές υποχρεώσεις που προέκυπταν από το Βαλκανικό Σύμφωνο, διευκρινίζοντας επίσημα, διά του υπουργού Εξωτερικών Δημήτριου Μάξιμου, ότι σκοπός του Συμφώνου ήταν αποκλειστικά και μόνον η εγγύηση των ενδοβαλκανικών συνόρων έναντι κάθε ένοπλης προσπάθειας παραβίασής τους από κάποιο βαλκανικό κράτος, και επομένως η Ελλάδα δεν είχε την υποχρέωση να εμπλακεί, λόγω του Συμφώνου, σε πόλεμο με οποιαδήποτε μεγάλη δύναμη.⁸

Τη σκυτάλη της διαχείρισης της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής ανέλαβε το 1936 –αρχικά ως κοινοβουλευτικός πρωθυπουργός και από τις 4 Αυγούστου ως δικτάτορας– ο Ιωάννης Μεταξάς. Ο Μεταξάς παρέμεινε πιστός στην πολιτική της στενής ελληνοτουρκικής συνεργασίας, την οποία μάλιστα επέκτεινε μέσω της υπογραφής τον Απρίλιο του 1938 νέας διμερούς συμφωνίας (της λεγόμενης «Συμπληρωματικής Συνθήκης»). Επιπλέον, παρά τις εκλεκτικές συγγένειες με τα φασιστικού τύπου ολοκληρωτικά καθεστώτα της Ευρώπης, η δικτατορία της 4ης Αυγούστου υιοθέτησε φιλοβρετανικό διπλωματικό προσανατολισμό. Εξ άλλου, στη συγκυρία του δεύτερου μισού της δεκαετίας του 1930, τη φιλοβρετανική πολιτική της ελληνικής πλευράς ενίσχυε η επιστροφή στον θρόνο του βασιλιά Γεωργίου Β΄, ο οποίος ήταν ένθερμος υποστηρι-

⁸ Κωνσταντίνος Δ. Σβολόπουλος, *Το Βαλκανικόν Σύμφωνον και η ελληνική εξωτερική πολιτική, 1928-1934* (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 1974)· Μανόλης Κούμας, *Η ελληνική εξωτερική πολιτική και το ζήτημα ασφάλειας στη νοτιοανατολική Ευρώπη, 1933-1936* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2010), 73-275.

κτής της διατήρησης στενών και εγκάρδιων ελληνοβρετανικών σχέσεων.⁹

Η αναζήτηση διπλωματικών ερεισμάτων προς την κατεύθυνση του Λονδίνου ήταν άμεσα συναρτώμενη με τον φόβο που προκαλούσε στην Αθήνα η –ολοένα ενεργότερα εκδηλωνόμενη– επεκτατική πολιτική της Ιταλίας. Τυχόν υλοποίηση των ιταλικών σχεδίων για τη δημιουργία μιας νέας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, που θα κυριαρχούσε στη Μεσόγειο, μοιραία θα συνεπαγόταν τη δορυφοροποίηση της Ελλάδας έναντι της Ιταλίας. Οι Ιταλοί διέθεταν δύο σημαντικές αποικίες στη Μεσόγειο, τη Λιβύη και τα Δωδεκάνησα, τις οποίες φιλοδοξούσαν να χρησιμοποιήσουν ως εφαλτήριο για την επιβολή της ηγεμονίας τους στην ευρύτερη περιοχή. Επιπλέον, είχαν από καιρό καταστήσει την Αλβανία εξάρτημα της εξωτερικής τους πολιτικής, ενώ τον Απρίλιο του 1939 ο ιταλικός στρατός την κατέλαβε και τη μετέτρεψε σε *de facto* προτεκτοράτο της Ρώμης. Η Ελλάδα βρισκόταν ακριβώς στο μέσο του τριγώνου που σχηματιζόταν από τη Λιβύη, τα Δωδεκάνησα και την Αλβανία. Ήταν, επομένως, σαφές ότι αργά ή γρήγορα, ιδίως μέσα σε συνθήκες γενικευμένης πολεμικής σύρραξης στην Ευρώπη, οι ιταλικές βλέψεις θα μεταφράζονταν σε απόπειρα εδαφικής απομείωσης της Ελλάδας και ουσιαστικής κατάρρευσης της εθνικής της ανεξαρτησίας. Η εκδήλωση της ιταλικής επίθεσης εναντίον της Ελλάδας στις 28 Οκτωβρίου 1940 επιβεβαίωσε πλήρως τις ελληνικές ανησυχίες.

Ο ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΟΣ ΚΛΑΔΟΣ

Ο Μεσοπόλεμος υπήρξε περίοδος διοικητικής αναδιοργάνωσης του υπουργείου Εξωτερικών. Η σημαντικότερη πρωτοβουλία προς αυτή την κατεύθυνση αναλήφθηκε επί υπουργίας Μιχαλακόπουλου και αποκρισταλλώθηκε με τη μορφή του νόμου 4952/1931 «Περί οργάνωσης της κεντρικής, πρεσβευτικής και προξενικής υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών».¹⁰

⁹ John S. Koliopoulos, *Greece and the British Connection, 1935-1941* (Oxford: Clarendon Press, 1978)· John S. Koliopoulos, «Metaxas and Greek Foreign Relations, 1936-1941», στο Robin Higham & Thanos Veremis (επιμ.), *The Metaxas dictatorship: aspects of Greece, 1936-1940* (Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ, 1993)· Σπυρίδων Γ. Πλουμίδης, *Το καθεστώς Ιωάννη Μεταξά, 1936-1941* (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 2016).

¹⁰ *Εφημερίς της Κυβερνήσεως*, Α/220, 21 Ιουλίου 1931· Χάρης Καραμπαρμπούνης, *Διά της διπλωματικής οδού: το ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης του ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2007), 137-140.

Βάσει αυτού, το υπουργείο Εξωτερικών απέκτησε τον πρώτο πραγματικά ολοκληρωμένο οργανισμό λειτουργίας του. Ανάμεσα στα άλλα, ενοποιήθηκαν τα προσόντα διορισμού και εξέλιξης όλων των υπαλλήλων (διπλωματικών και διοικητικών) του υπουργείου, προσδιορίστηκαν τα καθήκοντα και οι υποχρεώσεις τους και δημιουργήθηκαν διαδικασίες πειθαρχικού ελέγχου και επιβολής ποινών σε περιπτώσεις παραπτώματων. Επιπλέον, καταγράφηκαν για πρώτη φορά οι αρμοδιότητες των πρεσβευτικών αρχών. Μεγάλη καινοτομία υπήρξε, επίσης, η ίδρυση της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας, με αποστολή «την μελέτην των παραπεμπομένων αυτή υποθέσεων νομικής φύσεως και ιδιαιτέρως των σχετιζομένων προς το Διεθνές Δίκαιον, την επεξεργασίαν παντών των σχεδίων Συνθηκών και Συμβάσεων, ως και τα της εφαρμογής των εν ισχύι τοιούτων».

Παρ' όλα αυτά, το υπουργείο Εξωτερικών παρέμενε μια σχετικά μικρή μονάδα του ελληνικού κρατικού μηχανισμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι βάσει του νόμου 4952/1931 προβλεπόταν η λειτουργία μόλις 19 ελληνικών πρεσβευτικών αρχών: 18 πρεσβειών σε ισάριθμες πρωτεύουσες και μίας μόνιμης αντιπροσωπείας στην Κοινωνία των Εθνών, με έδρα τη Γενεύη. Είναι επίσης δηλωτικό του περιορισμένου εύρους της ελληνικής διπλωματικής παρουσίας το γεγονός ότι μόνο δύο πρεσβείες λειτουργούσαν σε (αμιγώς) μη ευρωπαϊκά κράτη: στην Αίγυπτο (Κάιρο) και τις ΗΠΑ (Ουάσιγκτον) –και από αυτές η πρώτη βρισκόταν στον άμεσο γεωγραφικό περίγυρο της Ελλάδας.¹¹ Με αυτά τα δεδομένα, δεν είναι τυχαίο ότι ο ίδιος νόμος κατοχύρωσε τον θεσμό της παράλληλης διαπίστευσης, έτσι ώστε να διευκολυνθεί και να διευρυνθεί η διεθνής εκπροσώπηση της Ελλάδας, η οποία, σε μια εποχή ραγδαίας ανάπτυξης των διεθνών σχέσεων, παρέμενε ισχνή.

Αναμενόμενα, πιο πυκνό ήταν το ελληνικό προξενικό δίκτυο, το οποίο, με βάση τον νόμο 4952/1931, απαρτιζόταν από συνολικά 52 προξενικές αρχές: 20 γενικά προξενεία, 16 προξενεία και 16 υποπροξενεία. Αυτά βρίσκονταν διάσπαρτα σε όλες τις ηπείρους: σε περιοχές με ελληνικούς πληθυσμούς (όπως η Κωνσταντινούπολη, η Κορυτσά, οι Άγιοι Σαράντα, το Αργυρόαστρο, η Ρόδος και η Λευκωσία), σε εστίες του παροικιακού και του απόδημου ελληνισμού (όπως η Αλεξάνδρεια, η Νέα Υόρκη, το

¹¹ Από τυπικά γεωγραφική άποψη, ως εξευρωπαϊκή θα έπρεπε να λογιστεί η πρεσβεία στην Άγκυρα. Όμως, έτσι εν μέρει, η Τουρκία ήταν (και παραμένει) ευρωπαϊκή χώρα.

Σικάγο και το Σίδνεϊ), αλλά και σε μεγάλα λιμάνια ανά την υφήλιο (όπως το Αμβούργο, το Ρότερνταμ, η Μασσαλία, το Μπουένος Άιρες, το Σαν Φρανσίσκο και η Σαγκάη) ως αντανάκλαση της παγκόσμιας εμβέλειας της ελληνικής εμπορικής ναυτιλίας.

Το περιορισμένο εύρος του ελληνικού διπλωματικού δικτύου συνεπαγόταν αντίστοιχα μικρές ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό. Οι Έλληνες διπλωμάτες του Μεσοπολέμου ήταν ολιγάριθμοι. Οι θέσεις για νέους ακολούθους που προκηρύσσονταν κάθε φορά ήταν ελάχιστες: για παράδειγμα, τρεις το 1923,¹² τρεις το 1929,¹³ τέσσερις το 1939.¹⁴ Οι προσλήψεις γίνονταν κατόπιν διαγωνισμού, αλλά η διαδικασία δεν ήταν πάντα αδιάβλητη: πρωτίστως η κοινωνική προέλευση και δευτερευόντως η πολιτική τοποθέτηση φαίνεται πώς διαδραμάτιζαν ρόλο –ενίοτε σημαντικό– στην επιλογή των νέων διπλωματών.¹⁵ Ίσως αυτό να εξηγεί το γεγονός ότι η συμμετοχή στους διαγωνισμούς κάθε άλλο παρά αθρόα ήταν: λόγου χάρη, στον διαγωνισμό του 1923, για τις τρεις διαθέσιμες θέσεις υπήρξαν μόνο τρεις υποψήφιοι, οι οποίοι εν τέλει τις κατέλαβαν.¹⁶

Είναι ενδιαφέρον ότι η συναίνεση βενιζελικών και αντιβενιζελικών στις μείζονες επιλογές της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής του Μεσοπολέμου επεκτεινόταν εν πολλοίς και στο επίπεδο της επιλογής των υπηρεσιακών παραγόντων που θα τις υλοποιούσαν. Στις πέντε από τις συνολικά 18 ελληνικές πρεσβείες της εν λόγω περιόδου (και μάλιστα σε ορισμένες από τις σημαντικότερες, όπως εκείνες του Λονδίνου, του Παρισιού και της Ρώμης), οι πρεσβευτές είχαν εξαιρετικά μακρόχρονες θητείες, οι οποίες ξεπερνούσαν κατά πολύ τους εκλογικούς κύκλους και την εναλλαγή βενιζελικών και αντιβενιζελικών στην εξουσία. Έτσι, ο Δημήτριος Κακλαμάνος παρέμεινε πρεσβευτής στο Λονδίνο από το 1922 έως το 1935, ο Κωνσταντίνος Κόλλας στο Βουκουρέστι από το 1924 έως το 1940, ο Χαράλαμπος Σιμόπουλος στην Ουάσιγκτον από το 1925 έως το 1935, ο Νικόλαος Πολίτης στο Παρίσι από το 1927 έως το 1940 και ο Πέτρος Με-

¹² Κύρου, *Όνειρα και πραγματικότητα*, 3.

¹³ Χρήστος Ξανθόπουλος-Παλαμάς, *Διπλωματικό τρίπτυχο* (Αθήνα: Οι Εκδόσεις των Φίλων, 1979), 93.

¹⁴ Άγγελος Σ. Βλάχος, *Μια φορά κι ένα καιρό ένας διπλωμάτης*, τ. 1 (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 1985), 15.

¹⁵ Ξανθόπουλος-Παλαμάς, *Διπλωματικό τρίπτυχο*, 93.

¹⁶ Κύρου, *Όνειρα και πραγματικότητα*, 3.

ταξιάς στη Ρώμη από το 1930 έως το 1940. Μακρόχρονη θητεία είχε και ο Αλέξανδρος Ρίζος-Ραγκαβής στο Βερολίνο, από το 1933 έως το 1940, αλλά όλη η διάρκειά της συνέπεσε με κυβερνήσεις των αντιβενιζελικών.¹⁷

Η περίπτωση του διορισμού του Πολίτη στο Παρίσι παρουσιάζει ξεχωριστό ενδιαφέρον. Στο τέλος του 1926, ο Μιχαλακόπουλος, ως υπουργός Εξωτερικών στη νεοσχηματισθείσα τότε οικουμενική κυβέρνηση Ζαΐμη, πρότεινε στον Πολίτη να αναλάβει καθήκοντα πρεσβευτή της Ελλάδας στο Παρίσι, ενώ ταυτόχρονα θα τοποθετείτο πρεσβευτής στο Βερολίνο ο Γεώργιος Στρέιτ. Με δεδομένη την πολιτική καταγωγή των δύο (ο μὲν Πολίτης ήταν ακραιφνής βενιζελικός, ο δε Στρέιτ διακεκριμένος αντιβενιζελικός), το σχέδιο του Μιχαλακόπουλου αποτελούσε έμπρακτη προσπάθεια (έστω μερικής) γεφύρωσης των χασμάτων του Εθνικού Διχασμού. Ωστόσο, το σχέδιο παρέμεινε ανεκπλήρωτο διότι προσέκρουσε στην κατηγορηματική άρνηση του ηγέτη του Λαϊκού Κόμματος Παναγή Τσαλδάρη, ο οποίος θεωρούσε τον Πολίτη ηθικό αυτουργό της εκτέλεσης των έξι το 1922. Τελικά, ο διορισμός του Πολίτη στο Παρίσι πραγματοποιήθηκε στα τέλη Αυγούστου του 1927, όταν πλέον το Λαϊκό Κόμμα είχε αποχωρήσει από την κυβέρνηση.¹⁸ Η διακομματική συναίνεση στο πρόσωπο του Πολίτη προέκυψε εκ των υστέρων, καθώς την περίοδο της πρωθυπουργίας του τη διετία 1933-1935 ο Τσαλδάρης δεν τον μετακίνησε από το Παρίσι, όπου ο Πολίτης παρέμεινε και κατά τη διάρκεια της δικτατορίας του Μεταξά.

Ο Πολίτης υπήρξε αναμφίβολα μία από τις πλέον εμβληματικές μορφές του ελληνικού διπλωματικού κλάδου στα χρόνια του Μεσοπολέμου. Αν και άσκησε επί μακρό χρονικό διάστημα διπλωματικά καθήκοντα, δεν ήταν διπλωμάτης καριέρας. Μεταπήδησε στη διπλωματία αφού προηγουμένως είχε διαγράψει λαμπρή σταδιοδρομία ως καθηγητής Διεθνούς Δικαίου σε γαλλικά Πανεπιστήμια, μέσω της οποίας απέκτησε παγκόσμια ακαδημαϊκή φήμη. Διετέλεσε πρώτος μόνιμος αντιπρόσωπος της Ελλάδας στην Κοινωνία των Εθνών και αναδείχθηκε σε μία από τις πλέον διακεκριμένες προσωπικότητες στο πλαίσιο του νεοπαγούς διε-

¹⁷ Για τη διάρκεια των θητειών των εν λόγω διπλωματών βλ. Καραμπαρμπούνης, *Διά της διπλωματικής οδού*, 130-131.

¹⁸ Γρηγόριος Δαφνής, *Η Ελλάς μεταξύ δύο πολέμων, 1923-1940*, τ. 1 (Αθήνα: Κάκτος, 1997), 353· Αρετή Τούντα-Φεργάδη, *Ηγετικές μορφές του Μεσοπολέμου και εξωτερική πολιτική* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2003), 181.

θνούς οργανισμού. Υπήρξε ο κύριος εισηγητής της ανάγκης συμμετοχής της Ελλάδας στις διαδικασίες διεθνούς οργάνωσης, οι οποίες αναπτύσσονταν με εντυπωσιακό ρυθμό αμέσως μετά το τέλος του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται η υποστήριξη που παρείχε στην ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης.¹⁹ Όχι σπάνια, επέδειξε αξιοσημείωτη διορατικότητα: έτσι, για παράδειγμα, διέβλεψε από τους πρώτους την απειλή που συνιστούσε για την ευρωπαϊκή ειρήνη και ασφάλεια η άνοδος του Χίτλερ στην εξουσία.²⁰ Από την άλλη, δεν απέφυγε και μεγάλα σφάλματα, όπως η συνομολόγηση (υπό την ιδιότητα του μόνιμου αντιπροσώπου της Ελλάδας στην Κοινωνία των Εθνών) των Πρωτοκόλλων Πολίτη-Καλφώφ με τη Βουλγαρία το 1924,²¹ όπως επίσης η εκ παραδρομής παράλειψη της ρητής αναφοράς της Λήμνου και της Σαμοθράκης στη Συνθήκη του Μοντραί το 1936 (βάσει της οποίας καταργήθηκε το καθεστώς αποστρατιωτικοποίησης που είχε επιβληθεί από το 1923 στα Στενά και στα παρακείμενα νησιά μέσω της Σύμβασης της Λωζάννης για το Καθεστώς των Στενών)—σφάλματα που εγείρουν το ερώτημα κατά πόσο οι ακαδημαϊκές ενατενίσεις ενδεχομένως ενίοτε να υποσκελίζουν τον διπλωματικό ρεαλισμό.

Κατεξοχήν εκφραστής αυτού του ρεαλισμού, υπό τη μορφή της πρόταξης της παραδοσιακής μεθόδου της εξισορρόπησης αντίρροπων δυνάμεων μέσω της απόκτησης περιφερειακών ερεισμάτων, μπορεί να θεωρηθεί ο Σπυρίδων Πολυχρονιάδης. Ως πρεσβευτής στο Βελιγράδι, ο Πολυχρονιάδης πρωταγωνίστησε στις διαπραγματεύσεις της περιόδου 1927-1929, οι οποίες δρομολόγησαν την αποκατάσταση των ελληνογιουγκοσλαβικών σχέσεων με αποκορύφωμα την υπογραφή Συμφώνου Φιλίας τον Μάρτιο του 1929.²² Εξ αιτίας αυτής της επιτυχίας, επελέγη το φθινόπωρο του 1929 από τον Βενιζέλο προκειμένου να αναλάβει πρεσβευτής στην Άγκυρα. Σε εξαιρετικά σύντομο διάστημα κατόρθωσε να επιτύχει τη διευθέ-

¹⁹ Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου του Υπουργείου Εξωτερικών, 1926/8.4., «Rapport de M. Politis», [1926] *Ελεύθερον Βήμα*, 15 Ιουλίου 1930.

²⁰ Μανόλης Κούμας, *Μικρά κράτη, συλλογική ασφάλεια, Κοινωνία των Εθνών: η Ελλάδα και το ζήτημα του αφοπλισμού, 1919-1934* (Λευκωσία: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κύπρου, 2012), 229.

²¹ Αρετή Τούντα-Φεργάδη, *Ελληνοβουλγαρικές μειονότητες: Πρωτόκολλο Πολίτη-Καλφώφ, 1924-1925* (Θεσσαλονίκη: IMXA, 1986).

²² Κλάψης, *Ο Ανδρέας Μιχαλακόπουλος*, 83-140.

τηση των χρονιζουσών ελληνοτουρκικών εκκρεμοτήτων που σχετίζονταν με την εφαρμογή της Σύμβασης της Λωζάννης για την Ανταλλαγή των Πληθυσμών κι έτσι να ανοίξει τον δρόμο για τη συνομολόγηση, τον Οκτώβριο του 1930, του ελληνοτουρκικού Συμφώνου Φιλίας.²³

Τέλος, μια τρίτη πτυχή του ελληνικού διπλωματικού προγράμματος του Μεσοπολέμου ενσάρκωνε ο Δημήτριος Κακλαμάνος. Ήταν εκείνη της ανάγκης η Ελλάδα να διατηρεί αγαθές σχέσεις με τις Μεγάλες Δυνάμεις, αλλά και να ισορροπεί επιδέξια ανάμεσά τους με σκοπό την προώθηση των δικών της συμφερόντων. Θεμέλιο αυτής της αντίληψης ήταν ότι οι διεθνείς σχέσεις, όσο κι αν είχαν «εκδημοκρατιστεί» μετά τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο, παρέμεναν σε πολύ μεγάλο βαθμό ένα παίγνιο ισχύος, στο πλαίσιο του οποίου οι Μεγάλες Δυνάμεις διαδραμάτιζαν τον καθοριστικότερο ρόλο. Κατά συνέπεια, πρωτίστως η προσήλωση στη *realpolitik* θα έπρεπε να προσδιορίζει τις διπλωματικές επιλογές της Ελλάδας και όχι οι ιδεολογικές προτιμήσεις ή συναισθηματικές εξάρσεις. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός, στη συγκυρία της κυπριακής εξέγερσης του Οκτωβρίου του 1931 εναντίον των βρετανικών αποικιακών αρχών, ο Κακλαμάνος ευθύς εξαρχής τάχθηκε εναντίον της, υπογραμμίζοντας αφ' ενός τον ατελέσφορο χαρακτήρα της, αφ' ετέρου τους κινδύνους που συνεπαγόταν τόσο για το ίδιο το Κυπριακό, όσο και γενικότερα για τις ελληνοβρετανικές σχέσεις.²⁴

²³ Κλάψης, *Το ελληνοτουρκικό Οικονομικό Σύμφωνο*, 143-179.

²⁴ Αντώνης Κλάψης, «Η ελληνική πρεσβεία του Λονδίνου και η κυπριακή εξέγερση του 1931: ο Δημήτριος Κακλαμάνος ενώπιον της κρίσης», *Κλειώ*, 4 (2007), 123-137.

Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΕ ΕΝΑ ΝΕΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΣΤΗΜΑ:
ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑ ΙΣΧΥΟΣ ΣΤΟΝ ΔΙΠΟΛΙΣΜΟ,
1940-1949

Μανόλης Κούμας

ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ,
ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ

Η δεκαετία του 1940 είναι από πολλές απόψεις μεταβατική όσον αφορά στις διεθνείς σχέσεις του 20ού αιώνα. Κατ' αρχάς, την περίοδο αυτή συντελείται η μετάβαση από το παραδοσιακό μεταβασφραλιανό σύστημα κρατών σε μια νέα μορφή οργάνωσης της διεθνούς κοινωνίας στην οποία σημαντικό ρόλο παίζουν οι διεθνείς οργανισμοί και ιδιαίτερα ο νεοσύστατος Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ). Δεύτερον, τη δεκαετία αυτή εντοπίζεται η μετάβαση από το πολυκεντρικό σύστημα της ισορροπίας των δυνάμεων στο διπολικό σύστημα, στο οποίο κυριαρχούν πλέον δύο υπερδυνάμεις: οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (ΗΠΑ) και η Σοβιετική Ένωση (ΕΣΣΔ). Οι δύο αυτές υπερδυνάμεις αντιπροσωπεύουν ταυτόχρονα και τα δύο κυρίαρχα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά συστήματα της μεταπολεμικής εποχής, προσδίδοντας έναν έντονα ιδεολογικό χαρακτήρα στον Ψυχρό πόλεμο, οι απαρχές του οποίου εντοπίζονται στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1940. Οπωσδήποτε, η μετατόπιση του παγκόσμιου κέντρου ισχύος από τη Γηραιά Ήπειρο σε εξωευρωπαϊκές δυνάμεις είχε αρχίσει να συντελείται ήδη από τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο (1914-1918). Εντούτοις, αυτή έγινε πλήρως αντιληπτή μόλις τη δεκαετία του 1940, όταν καταγράφηκαν οι απαρχές της υποχώρησης των μεγάλων αποικιακών αυτοκρατοριών: της Μεγάλης Βρετανίας και της Γαλλίας. Αυτή ακριβώς, η αποαποικιοποίηση και η άνοδος του Τρίτου Κόσμου ήταν η τρίτη μείζων διαδικασία που ξεκίνησε τη δεκαετία του 1940.¹

¹ Βλ. αναλυτικά: Melvyn P. Leffler και David S. Painter (επιμ.), *Origins of the Cold War: an International History* (London and New York: Routledge, 2002).

Για την Ελλάδα, η δεκαετία αυτή υπήρξε περίοδος επώδυνης και μακράς δοκιμασίας: Παγκόσμιος πόλεμος, κατοχή και εμφύλιες συγκρούσεις είχαν προκαλέσει μια παρατεταμένη κρίση –οικονομική, κοινωνική και πολιτική– που έθετε σε κίνδυνο ακόμα και τη συμμετοχή της χώρας στον δυτικό κόσμο. Αντιμέτωπες με εσωτερικές προκλήσεις και πολυετή δομικά προβλήματα, οι ελληνικές κυβερνήσεις –τόσο οι εξόριστες, όσο και οι μεταπελευθερωτικές– προσπαθούσαν να κατανοήσουν και να προσαρμοσθούν στις τεκτονικές αναταράξεις και τις ραγδαίες μεταβολές που συντελούνταν τόσο σε διεθνές, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο: δραματική άνοδος της σοβιετικής ισχύος στην Ανατολική και Νοτιοανατολική Ευρώπη, επιβολή κομμουνιστικών καθεστώτων στα κράτη του εσωτερικού των Βαλκανίων, ρήξη Τίτο-Στάλιν.²

ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Η Ελλάδα κλήθηκε να καθορίσει τη στάση της έναντι ενός άγνωστου και ρευστού διεθνούς περιβάλλοντος με ένα πολιτικό προσωπικό που δεν είχε εμπειρία στη διαχείριση των εξωτερικών υποθέσεων. Ο θάνατος του Μεταξά το 1941 είχε σημάνει το τέλος μιας γενιάς πολιτικών που είχε διαχειρισθεί την ελληνική εξωτερική πολιτική σχεδόν ανελλιπώς από το 1910, με κορυφαίο όλων τον Ελευθέριο Βενιζέλο.³ Είναι χαρακτηριστικό ότι μέσα σε έναν χρόνο, το 1936, απεβίωσαν πέντε πρώην πρωθυπουργοί (Γεώργιος Κονδύλης, Ελευθέριος Βενιζέλος, Κωνσταντίνος Δεμερτζής, Παναγής Τσαλδάρης και Αλέξανδρος Παπαναστασίου) –μια εξέλιξη που εκτός των άλλων είχε διευκολύνει την επιβολή και την εδραίωση της μεταξικής δικτατορίας.⁴ Έτσι, το 1941-1949, την ευθύνη για τη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής ανέλαβαν ο Εμμανουήλ Τσουδερός, ο Γεώργιος Παπανδρέου, ο Σοφοκλής Βενιζέλος, ο Φίλιππος Δραγούμης, ο Ιωάννης Σοφιανόπουλος, ο Θεμιστοκλής Σοφούλης, ο Παναγιώτης Κανελλόπουλος και ο Κωνσταντίνος Τσαλδάρης –δηλαδή πολιτικοί με ελάχιστη

² Βλ. σχετικά: Norman Naimark, «The Sovietization of Eastern Europe, 1944-1953», στο Melvyn P. Leffler και Odd Arne Westad (επιμ.), *The Cambridge History of the Cold War*, τ. I (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 175-197.

³ Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, *Ελευθέριος Βενιζέλος: 12 μελετήματα* (Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 1999), 13-24.

⁴ Μανόλης Κούμας, *1936: Η επιβολή της δικτατορίας Μεταξά* (Αθήνα: Μεταίχμιο, 2022).

ή καθόλου κυβερνητική εμπειρία, οι οποίοι, όμως, έπρεπε να διαχειριστούν τις ελληνικές υποθέσεις σε συνθήκες εξαιρετικά αντίξοες. Αξίζει να σημειωθεί ότι την περίοδο αυτή, χρέη υπουργού Εξωτερικών ανέλαβαν συνολικά δέκα προσωπικότητες (δίχως να προσμετρώνται όσοι διετέλεσαν υφυπουργοί Εξωτερικών κατά την ίδια περίοδο),⁵ με διαφορετικές πολιτικές καταβολές και ιδεολογικές αναφορές, γεγονός που είχε αρνητικό αντίκτυπο, όχι μόνο στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής, αλλά ακόμα και στην εύρυθμη λειτουργία της διπλωματικής υπηρεσίας.⁶

Η δεκαετία του 1940 υπήρξε επώδυνη και για την ελληνική διπλωματική υπηρεσία. Μετά την καθυπόταξη της χώρας στις δυνάμεις του Άξονα, οι Έλληνες διπλωμάτες –όσοι παρέμειναν στην κατεχόμενη Ελλάδα– είτε παραιτήθηκαν, είτε απολύθηκαν από την υπηρεσία. Από αυτούς, κάποιοι αξιοποιήθηκαν ατύπως σε κρατικές υπηρεσίες, ενώ άλλοι προσέφεραν τις υπηρεσίες τους στον Ελληνικό Ερυθρό Σταυρό ύστερα από ενθάρρυνση του πρέσβη Επαμεινώνδα Πανά. Τέλος, πολλοί διπλωμάτες είτε διέφυγαν στη Μέση Ανατολή, ακολουθώντας τον βασιλιά Γεώργιο Β' και την ελληνική κυβέρνηση, είτε παρέμειναν στις πρεσβείες στις οποίες υπηρετούσαν πριν τη γερμανική εισβολή: στο Λονδίνο ο Χαράλαμπος Σιμόπουλος, στην Ουάσιγκτον ο Κίμων Διαμαντόπουλος, στην Άγκυρα ο Ραφαήλ Ραφαήλ, ενώ στο Κουμπίσεφ, όπου είχε μεταφερθεί από τους Σοβιετικούς το διπλωματικό σώμα μετά τη γερμανική εισβολή, μετέβη στα τέλη του 1941 ο Παναγιώτης Πιπινέλης και αφού πρώτα είχε επέλθει η αποκατάσταση των ελληνοσοβιετικών σχέσεων.

Παράλληλα, η ελληνική εξόριστη κυβέρνηση, μετά την οριστική εγκατάστασή της στο Λονδίνο, τον Σεπτέμβριο του 1941, διατήρησε ανοικτούς διαύλους επικοινωνίας με τις υπόλοιπες εξόριστες κυβερνήσεις που είχαν έδρα τη βρετανική πρωτεύουσα (του Λουξεμβούργου, του Βελγίου, της Νορβηγίας, της Γιουγκοσλαβίας, της Πολωνίας, της Τσεχοσλοβακίας και της Ολλανδίας), μέσω της διαπίστευσης Ελλήνων πρεσβευτών: του Χρήστου Διαμαντόπουλου, του Παναγιώτη Πιπινέλη και του Βασίλειου Παπαδάκη. Σημαντικό ρόλο στη διαχείριση και την προβολή των ελληνικών

⁵ Αντώνης Μακρυδημήτρης, *Οι υπουργοί των Εξωτερικών της Ελλάδας, 1829-2000* (Αθήνα: Καστανιώτης, 2000), 144-145.

⁶ Βύρων Θεοδωρόπουλος, *Ανασκόπηση: η εξωτερική πολιτική της νεότερης Ελλάδος* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 1996), 121-122.

εξωτερικών υποθέσεων έπαιζαν οι μόνιμοι υφυπουργοί Εξωτερικών, θέση στην οποία διορίστηκε αρχικά ο Χαράλαμπος Σιμόπουλος (Σεπτέμβριος 1941-Μάιος 1942) και κατόπιν ο Αθανάσιος Αγνίδης (Μάιος 1942-Μάρτιος 1943), διπλωμάτης με μεγάλη εμπειρία από την παρουσία του στην Κοινωνία των Εθνών. Τέλος, το διπλωματικό έργο των τριών εξόριστων πρωθυπουργών –του Εμμανουήλ Γσουδερού, του Σοφοκλή Βενιζέλου και του Γεώργιου Παπανδρέου– συνέδραμαν στελέχη της διπλωματικής υπηρεσίας, όπως ο Περικλής Σκέφερις, ο Ιωάννης Πολίτης, ο Δημήτριος Νικολαρεΐζης, ο Αλέξανδρος Σηγουρδαίος και ο Γεώργιος Σεφέρης.⁷

Μετά την απελευθέρωση της Ελλάδας, την επανασύσταση του Υπουργείου Εξωτερικών και τη σταδιακή αποκατάσταση του δικτύου των πρεσβειών που είχε διαταραχθεί λόγω του Παγκοσμίου πολέμου, η ελληνική διπλωματία επιδόθηκε σε έργο επίπονο και απαιτητικό: χάραξη της ελληνικής στρατηγικής στο επικείμενο συνέδριο Ειρήνης, προβολή των εθνικών διεκδικήσεων, εκπροσώπηση της Ελλάδας στους νεοσύστατους διεθνείς οργανισμούς. Το βάρος αυτό ανέλαβαν να σηκώσουν ως επί το πλείστον νέοι διπλωμάτες, ύστερα από τη σταδιακή αφυπηρέτηση μιας γενιάς διπλωμάτων που είχε διαχειριστεί τις εξωτερικές υποθέσεις της χώρας για τρεις περίπου δεκαετίες: του Νικόλαου Πολίτη, του Δημήτριου Κακλαμάνου, του Αλέξανδρου Ρίζου-Ραγκαβή, του Νικόλαου Μαυρουδή κ.ά. Η νέα αυτή γενιά διπλωμάτων, ανάμεσα στους οποίους ξεχωρίζουν τα ονόματα του Αλέξη Κύρου, του Χρήστου Ξανθόπουλου-Παλαμά, του Νικόλαου Χατζηβασιλείου, του Άγγελου Βλάχου, του Αλέξη Λιάτη, του Παύλου Οικονόμου-Γκούρα, του Μιχαήλ Μελά, του Βύρωνα Θεοδωρόπουλου και πολλών άλλων, ήταν που ανέλαβε τη διαχείριση και ενίοτε τη διαμόρφωση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής κατά την πρώιμη ψυχροπολεμική περίοδο.⁸

⁷ Μαριλένα Γρίβα, *Το Υπουργείο Εξωτερικών, 1833-2007: Η θεσμική οργάνωση* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2008), 287-289· Χάρης Α. Καραμπαρμπούνης, *Διά της διπλωματικής οδού: το ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης του Ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2007), 153-161.

⁸ Τα τελευταία χρόνια έχει σημειωθεί στροφή του ερευνητικού ενδιαφέροντος στη μελέτη του έργου και του ρόλου των διπλωμάτων στη διαχείριση και διαμόρφωση των ελληνικών εξωτερικών υποθέσεων. Βλ. ενδεικτικά: Αντώνης Κλάψης, «Η ελληνική πρεσβεία του Λονδίνου και η κυπριακή εξέγερση του 1931: Ο Δημήτριος Κακλαμάνος ενώπιον της κρίσης», *Κλειώ*, 4 (2007), 123-137· Manolis Koumas και Christos Christidis, «George Melas, the Greek Embassy in Washington, and the Cyprus Question, 1954-

Στο πλαίσιο αυτό, κρίσιμη αποδείχτηκε η σύσταση του Συμβουλίου Πολιτικών Υποθέσεων, τον Ιούλιο του 1947. Το όργανο αυτό ήταν ό,τι κοτινότερο είχε ποτέ η Ελλάδα στο αμερικανικό National Security Council, που συγκροτήθηκε την ίδια ακριβώς περίοδο, στα μέσα του 1947, από τον πρόεδρο Χάρι Τρούμαν.⁹ Αποτελούμενο από τους επικεφαλής των διευθύνσεων του υπουργείου Εξωτερικών και υπηρεσιακούς παράγοντες, το Συμβούλιο Πολιτικών Υποθέσεων συνεδρίαζε κάθε εβδομάδα υπό την προεδρία του μόνιμου υφυπουργού Εξωτερικών, Παναγιώτη Πιπινέλη με σκοπό τη μελέτη και την ανάλυση των ζητημάτων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Κάθε συνεδρίαση ολοκληρωνόταν με σχετική τοποθέτηση του μόνιμου υφυπουργού, ο οποίος ήταν και ο κατεξοχήν υπεύθυνος για τη διατύπωση εισηγήσεων προς την πολιτική ηγεσία. Οπωσδήποτε, ο ρόλος του Συμβουλίου δεν θα πρέπει να υπερτιμάται: επρόκειτο για συμβουλευτικό όργανο, που δεν ήταν επιφορτισμένο με τη λήψη οριστικών αποφάσεων. Ωστόσο, το 1947-1949, σε μία περίοδο κατά την οποία η πολιτική ηγεσία παρατηρούσε αμήχανη τις τεκτονικές μεταβολές στα Βαλκάνια και τον υπόλοιπο κόσμο, οι εισηγήσεις του γίνονταν αποδεκτές από τον αρμόδιο Υπουργό, τον Κωνσταντίνο Τσαλδάρη και στο σημείο αυτό ακριβώς εντοπίζεται η σημασία του Συμβουλίου Πολιτικών Υποθέσεων στη χάραξη της εξωτερικής πολιτικής κατά τα πρώιμα μεταπολεμικά χρόνια. Επομένως, το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1940 εντοπίζεται μια μερική απόκλιση από τον κανόνα σύμφωνα με τον οποίο οι ελληνικές εξωτερικές υποθέσεις του 20ού αιώνα αποτελούσαν πεδίο ευθύνης του αρμόδιου Υπουργού και βέβαια του Πρωθυπουργού.¹⁰

1958», *Modern Greek Studies Yearbook*, 26-27 (2010-2011), 103-115· Marilena Papadaki, «Nicolas Politis (1872-1942): La science au service de la construction d'une société internationale entre ordre et liberté», διδακτορική διατριβή, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Παρίσι, 2016· Ευάνθης Χατζηβασιλείου, «Ο ρόλος της προσωπικότητας στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής: η περίπτωση του Αλέξη Κύρου, 1953-1954», *Δελτίο του Κέντρου Ερεύνες της Ιστορίας του Νεώτερου Ελληνισμού*, 3 (2003), 283-307· Μαριάννα Χριστοπούλου, «Ο Ιωάννης Γεννάδιος και η διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής της Ελλάδας (1871-1918)», διδ. διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 2012.

⁹ Anna Kasten Nelson, «President Truman and the Evolution of the National Security Council», *The Journal of American History*, 72 (1985), 360.

¹⁰ Μανόλης Κούμας, *Δεκαετία πολέμου: Διλήμματα της ελληνικής διπλωματίας, 1940-1949* (Αθήνα: Παπαδόπουλος, υπό έκδοση).

Η ΠΡΟΣΛΗΨΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Στις αρχές της δεκαετίας του 1940, η τότε πολιτική ηγεσία και οι υπηρεσιακοί παράγοντες κατάφεραν να διαγνώσουν εγκαίρως τα βασικά χαρακτηριστικά της μεταπολεμικής Ευρώπης και της θέσης της Ελλάδας σε αυτήν. Πρώτος, στα τέλη του 1941, και ενώ η μάχη της Μόσχας ήταν ακόμα σε εξέλιξη, ο Πιπινέλης, πρεσβευτής της Ελλάδας στο Κουμπίσεφ, διείδε με εντυπωσιακή ακρίβεια, όχι μόνον την τελική επικράτηση του Κόκκινου Στρατού στον γερμανοσοβιετικό πόλεμο –αυτήν τη θεωρούσε δεδομένη– αλλά και τη σοβιετική κυριαρχία, μετά τον πόλεμο, στη Ρουμανία και Βουλγαρία. Στην προσπάθειά της αυτή, σημείωνε ο Πιπινέλης, η Σοβιετική Ένωση θα αξιοποιούσε το ιδεολογικό της οπλοστάσιο. Εντούτοις, κατά τον Πιπινέλη, η προώθηση της κομμουνιστικής επανάστασης δεν αποτελούσε τόσο αυτοσκοπό όσο μέσο για την εξυπηρέτηση των ευρύτερων συμφερόντων της ΕΣΣΔ. Ο έμπειρος διπλωμάτης επισήμαινε, λοιπόν, τον διττό χαρακτήρα του σοβιετικού συστήματος, στο οποίο η διάδοση της κομμουνιστικής ιδεολογίας συνυπήρχε με παραδοσιακές φιλοδοξίες της ρωσικής αυτοκρατορίας.¹¹ Ο Πιπινέλης δεν ήταν ο μοναδικός αναλυτής του διεθνούς συστήματος, έτσι όπως έτεινε να διαμορφωθεί λόγω του Παγκοσμίου πολέμου, που κατέληξε σε αυτό το συμπέρασμα –κάθε άλλο. Η άποψη ότι ο Σοβιετικός ηγέτης, Ιωσήφ Στάλιν ασκούσε μια αμιγώς ρεαλιστική πολιτική, η οποία δεν διέφερε από την πολιτική της τσαρικής Ρωσίας (που με όχημα το κίνημα του πανσλαβισμού είχε επιχειρήσει την προώθηση των συμφερόντων της στα Βαλκάνια), κατέστη τελικά κυρίαρχη στις πρώιμες αναλύσεις της ψυχροπολεμικής περιόδου.

Ο Πιπινέλης, πάντως, γράφοντας στις αρχές της δεκαετίας του 1940, δεν ήταν ακόμη σε θέση να επισημάνει τα διπολικά χαρακτηριστικά του μεταπολεμικού συστήματος, πρεσβεύοντας ότι μετά τον πόλεμο θα διατηρείτο με τον έναν ή με τον άλλο τρόπο το παραδοσιακό σύστημα της

¹¹ Οι απόψεις του Πιπινέλη έχουν διατυπωθεί σε σειρά υπομνημάτων που απηύθυνε στα τέλη του 1941 με αποδέκτη τον Τσουδερό. Βλ. σχετικά: Υπηρεσία Διπλωματικού και Ιστορικού Αρχείου του Υπουργείου Εξωτερικών (στο εξής: ΥΔΙΑ), Κεντρική Υπηρεσία, 43/4/1944, Πιπινέλης προς Τσουδερό, 1η Νοεμβρίου 1941· ΥΔΙΑ, Κεντρική Υπηρεσία, 32/1/1944, Πιπινέλης προς Τσουδερό, 3 Δεκεμβρίου 1941. Βλ. και Πιπινέλης προς Τσουδερό, 12 Δεκεμβρίου 1941, στο Εμμανουήλ Τσουδερός, *Ιστορικό αρχείο 1941-1944*, τ. Α' (Αθήνα: Φυτράκης, 1990), 416-417.

ισορροπίας δυνάμεων, που κυριαρχούσε στις ευρωπαϊκές υποθέσεις από τα μέσα του 17ου αιώνα. Εκείνος που πράγματι κατάφερε να διαγνώσει με μεγαλύτερη ακρίβεια τα χαρακτηριστικά του μεταπολεμικού κόσμου ήταν ο Γεώργιος Παπανδρέου, πρώην υπουργός, ηγετική προσωπικότητα των ελληνικών μεταρρυθμιστικών δυνάμεων, εκφραστής των αρχών του βενιζελισμού. Απευθυνόμενος το 1943 με υπόμνημα στην κυβέρνηση Τσουδερού, ο Αχαϊός πολιτικός έγραφε ότι διαμορφώνονταν πλέον δύο παγκόσμια μέτωπα: ο «Κομμουνιστικός Πανσλαβισμός» και ο «Φιλελεύθερος Αγγλοσαξωνισμός». Θεωρώντας ως δεδομένη τη θέση της Ελλάδας στο πλευρό του ελεύθερου κόσμου, ο Παπανδρέου πίστευε ότι η σοβιετική απειλή μπορούσε να περιοριστεί μόνον από μία καθολική αμυντική οργάνωση, η οποία θα συνένωνε τον αγγλοσαξονικό κόσμο, την εθνικιστική Κίνα και μία «Σοσιαλιστική Πανευρώπη». Η «Πανευρώπη», εξηγούσε, έπρεπε να είναι σοσιαλιστική «διότι μόνον τοιουτοτρόπως μετατίθεται το κέντρον της Κοινωνικής ακτινοβολίας –η δύναμις έλξεως– από την Ρωσσία εις την Ευρώπην, εις τρόπον ώστε η Ρωσσία να παραμείνη υλική απειλή και όχι ηθική δύναμις, κίνδυνος και όχι προσδοκία».

Ο Παπανδρέου υποστήριζε ακόμα ότι, σε αντίθεση με την τσαρική Ρωσία, η Σοβιετική Ένωση ήταν φορέας μιας ιδεολογίας με παγκόσμια πολιτική και ηθική ακτινοβολία και γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο ήταν ακόμη πιο επικίνδυνη. Ανησυχώντας ότι το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος, ακόμη και μετά τη διάλυση της Κομιντέρν το 1943, εξακολουθούσε να επιδιώκει την υπαγωγή της Ελλάδας στο σύστημα των Σοβιετικών Δημοκρατιών, ο Παπανδρέου εισηγούνταν οι ελληνικές κυβερνήσεις να αναπτύξουν συμμαχικούς δεσμούς τόσο με την Τουρκία όσο και με τη Βρετανία, που, όπως έγραφε, αποτελούσαν τους φυσικούς αντιπάλους «των προχωρημένων φυλακίων του Πανσλαβισμού εις την Βαλκανικήν» και τους φυσικούς φρουρούς «της εξόδου προς την Μεσόγειον». Παράλληλα, όμως, διευκρίνιζε ότι η Αθήνα έπρεπε να διατηρεί φιλικές σχέσεις και με τη Μόσχα, αφού η Βρετανία ουδέποτε θα εμπλεκόταν σε διαμάχη με την ΕΣΣΔ προκειμένου να υποστηρίξει τα συμφέροντα ενός μικρού κράτους, όπως ήταν η Ελλάδα.¹²

¹² Το υπόμνημα του Γ. Παπανδρέου έχει δημοσιευθεί στο Παύλος Πετρίδης και Γιώργος Αναστασιάδης (επιμ.), *Γεώργιος Παπανδρέου: ο πολιτικός λόγος. Απάνθισμα* (Θεσσαλονίκη, University Studio Press, 1995), 247-256.

Η θέση της Ελλάδας στο υπό διαμόρφωση διεθνές σύστημα ετέθη και πάλι στο επίκεντρο «εσωτερικής συζήτησης», που έλαβε χώρα μεταξύ του πολιτικού κόσμου στα μέσα του 1945, σε μια χρονική συγκυρία κατά την οποία ο μεν Κόκκινος Στρατός είχε επεκτείνει τον έλεγχό του στην Κεντρική και την Ανατολική Ευρώπη, οι δε Ηνωμένες Πολιτείες δεν είχαν ακόμα αποφασίσει οριστικά εάν θα αναλάμβαναν έμπρακτες δεσμεύσεις στη Δυτική Ευρώπη ή εάν θα επέστρεφαν στην παραδοσιακή πολιτική του απομονωτισμού, όπως είχαν πράξει αμέσως μετά το τέλος του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου – επρόκειτο για μια απόφαση με δραματικές συνέπειες για την εδραίωση της παγκόσμιας ειρήνης. Στη χρονική αυτή συγκυρία, αναδείχτηκαν δύο τάσεις: η κυρίαρχη τάση, όπως διατυπώθηκε –μεταξύ άλλων– από τον Φίλιππο Δραγούμη, τον Ιωάννη Θεοτόκη, τον Στυλιανό Γονατά και τον Θεμιστοκλή Σοφούλη, υποστήριζε ότι η Ελλάδα έπρεπε πάση θυσία να παραμείνει στη βρετανική σφαίρα επιρροής. Αντίθετα, η μειοψηφική τάση, στην οποία μπορούν να ενταχθούν πολιτικοί, όπως ο Γεώργιος Παπανδρέου, ο Εμμανουήλ Τσουδερός, ο Ιωάννης Σοφιανόπουλος, αλλά και ο διπλωμάτης Γεώργιος Κούστας, πρότασαν την πολιτική της ουδετεροφιλίας, των «ίσων αποστάσεων» –όπως επεσήμαιναν– μεταξύ των δύο Μεγάλων Δυνάμεων που κυριαρχούσαν στα μέσα της δεκαετίας του 1940 στην Ευρώπη και που –όπως πίστευαν τότε– θα εξακολουθούσαν να κυριαρχούν και τα επόμενα χρόνια: τη Βρετανία και τη Σοβιετική Ένωση.¹³

Εντούτοις, μετά το 1946, οι όποιες εισηγήσεις περί τήρησης «ίσων αποστάσεων» ουσιαστικά τερματίστηκαν. Η προσφυγή της Σοβιετικής Ένωσης στο Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ κατά της βρετανικής παρουσίας στην Ελλάδα, η στήριξη των βουλγαρικών διεκδικήσεων στο συνέδριο Ειρήνης των Παρισίων από το Βελιγράδι και τη Μόσχα, η επανέναρξη των εμφύλιων συγκρούσεων και η υποστήριξη που παρείχαν στον Δημοκρατικό Στρατό Ελλάδας τα κομμουνιστικά κράτη της Ανατολικής Ευρώπης και των Βαλκανίων,¹⁴ κατέστησαν μονόδρομο την

¹³ Κούμας, *Δεκαετία πολέμων*.

¹⁴ Βλ. αναλυτικά: Βαγγέλης Κουφουδάκης, «Οι Ηνωμένες Πολιτείες, τα Ηνωμένα Έθνη, και το ελληνικό ζήτημα, 1946-1952», στο Γιάννης Ο. Ιατρίδης (επιμ.), *Η Ελλάδα στη δεκαετία 1940-1950: ένα έθνος σε κρίση* (Αθήνα: Θεμέλιο, 1984), 487-527· Περικλής Χ. Χριστίδης, *Διπλωματία του ανέφικτου: Η Ελλάδα στη Συνδιάσκεψη για την Ειρήνη στο Παρίσι, 1946* (Θεσσαλονίκη: University Studio Press και Έκφραση, 2009)·

περαιτέρω σύσφιξη των δεσμών της Ελλάδας, όχι μόνο με τη Βρετανία, αλλά κυρίως με τις ΗΠΑ, που τότε ακριβώς εγκατέλειπαν το δόγμα του απομονωτισμού προκειμένου να ηγηθούν της προσπάθειας ανάσχεσης της σοβιετικής/κομμουνιστικής επιρροής.¹⁵ Σε αυτήν ακριβώς τη συγκυρία, με την εξαγγελία του Δόγματος Τρούμαν και του Σχεδίου Μάρσαλ, εντοπίζεται χρονικά η μετάβαση της Ελλάδας από τη βρετανική στην αμερικανική σφαίρα επιρροής, μια εξέλιξη που δεν αμφισβητήθηκε ουσιαστικά από τα αστικά πολιτικά κόμματα. Η σχεδόν ομόφωνη αποδοχή από τα κόμματα του Κέντρου και της Δεξιάς της ένταξης της Ελλάδας στην Ατλαντική Συμμαχία, το 1952, και της συμφωνίας για την εγκατάσταση των αμερικανικών βάσεων, έναν χρόνο αργότερα, συνηγορεί υπέρ της παρατήρησης αυτής.¹⁶

Η ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΟΥ 1940: ΜΙΑ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Τη δεκαετία του 1940 αναδείχτηκε μια νέα γενιά πολιτικών, δίχως εμπειρία στη διαχείριση των ελληνικών εξωτερικών υποθέσεων, η οποία όμως ανέλαβε την ευθύνη να χαράξει στρατηγικές προσαρμογής σε ένα άγνωστο διεθνές σύστημα. Την περίοδο αυτή, δεν αναδείχθηκε μια κυρίαρχη προσωπικότητα στη διαμόρφωση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, όπως π.χ. συνέβη τη δεκαετία του 1910 ή αργότερα το 1955-1963 ή το 1981-1989, με αποτέλεσμα η ευθύνη να επιμερισθεί σε πρόσωπα με διαφορετικές πολιτικές και ιδεολογικές καταβολές. Κατά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο, τον ρόλο αυτό έπαιξαν ο Τσουδερός και ο Παπανδρέου (ο Σοφοκλής Βενιζέλος ανέλαβε την πρωθυπουργία της εξόριστης κυβέρνησης μόλις για δύο εβδομάδες), ενώ τους μήνες μετά την απελευθέρωση η ευθύνη πέρασε πρωτίτως στον Φίλιππο Δραγούμη και τον Ιωάννη Σοφιανόπουλο. Από τα μέσα του 1947 και κυρίως μετά τον σχηματισμό της κυβέρνησης συνεργασίας Κόμματος Φιλελευθέρων-Λαϊκού Κόμμα-

Νίκος Μαραντζίδης, *Δημοκρατικός Στρατός Ελλάδας (ΔΣΕ), 1946-1949* (Αθήνα: Αλεξάνδρεια, 2010), 29-51.

¹⁵ John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 53-86.

¹⁶ Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, *Η ελληνική εξωτερική πολιτική, 1900-1945* (Αθήνα: Εστία, 2002), 17-39.

τος, αναβαθμίστηκε σημαντικά ο ρόλος των υπηρεσιακών παραγόντων, κυρίως –αλλά όχι αποκλειστικά– μέσω του νεοσύστατου μηχανισμού του Συμβουλίου Πολιτικών Υποθέσεων.

Παρά την έλλειψη εμπειρίας, η πολιτική ηγεσία και οι υπηρεσιακοί παράγοντες κατάφεραν να επισημάνουν με αρκετή ακρίβεια τις τεκτονικές αλλαγές που λάμβαναν χώρα τόσο σε διεθνές, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο: διπολισμός, κατίσχυση της κομμουνιστικής επιρροής στην Ανατολική και Νοτιοανατολική Ευρώπη, ρήξη Τίτο-Στάλιν. Παρ' όλα αυτά, τα περιθώρια χάραξης μιας ελληνικής στρατηγικής, καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1940, ήταν περιορισμένα. Πράγματι, όπως επιβεβαιώνουν όλες οι μελέτες για την περίοδο αυτή, η εξάρτηση της χώρας από τον ξένο παράγοντα αυξήθηκε.¹⁷ Οι εξόριστες κυβερνήσεις, αν και τύγχαναν της διεθνούς αναγνώρισης και της έμπρακτης στήριξης των Συμμάχων, δεν είχαν τον παραμικρό έλεγχο επί του ελληνικού εδάφους και βρίσκονταν σε απόλυτη εξάρτηση από τους Βρετανούς. Η εξάρτηση συνεχίστηκε και μετά την απελευθέρωση της χώρας, αφού η ελληνική ηγεσία αδυνατούσε να αντιμετωπίσει μόνη, δίχως εξωτερική βοήθεια, τις νέες προκλήσεις που αναδύθηκαν: ανυπέρβλητα οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα, επιδείνωση της ελληνικής εξωτερικής ασφάλειας, επέκταση του κρατικού ελέγχου στο σύνολο της επικράτειας.

Παρ' όλα αυτά, η διατήρηση σχέσεων εξάρτησης από τις Μεγάλες Δυνάμεις της Δύσης (αρχικά τη Βρετανία και μετά το 1947 τις Ηνωμένες Πολιτείες, δίχως πάντως να υποχωρήσει εντελώς η βρετανική επιρροή), δεν σήμαινε ότι η Αθήνα απλώς υλοποιούσε τις επιταγές των ισχυρών. Τη δεκαετία του 1940 είχε πράγματι δημιουργηθεί ένα ασφυκτικό πλαίσιο, εντός του οποίου, όμως, οι ελληνικές κυβερνήσεις και το υπουργείο

¹⁷ Βλ. ενδεικτικά: Β. Κόντης, *Η αγγλοαμερικανική πολιτική και το ελληνικό πρόβλημα: 1945-1949* (Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής, 1986)· Procopis Papastratis, *British Policy towards Greece during the Second World War, 1941-1944* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008)· Heinz Richter, *Η επέμβαση των Άγγλων στην Ελλάδα: από τη Βάρκιζα στον εμφύλιο πόλεμο, Φεβρουάριος 1945-Αύγουστος 1946* (Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 2003)· Θανάσης Δ. Σφήκας, *Το «χωλό άλογο»: οι διεθνείς συνθήκες της ελληνικής κρίσης, 1941-1949* (Αθήνα: Βιβλιόραμα, 2007)· Λόρενς Γουίτνερ, *Η αμερικανική επέμβαση στην Ελλάδα, 1943-1949* (Θεσσαλονίκη: Βάνιας, 1991)· Stephen G. Xydias, *Greece and the Great Powers, 1944-1947: Prelude to the «Truman Doctrine»* (Thessaloniki: Institute for Balkan Studies, 1963).

Εξωτερικών είχαν κάποια (μικρά) περιθώρια ελιγμών και διαμόρφωσης στρατηγικών, που δεν βρίσκονταν κατ' ανάγκη σε ευθυγράμμιση με τα συμφέροντα των μεγάλων δυνάμεων –αυτό για παράδειγμα συνέβη το 1947-1949, όταν η Αθήνα ακολούθησε εντελώς διαφορετική πολιτική στο παλαιστινιακό ζήτημα.¹⁸ Η σταδιακή, όμως, απεξάρτηση από τον ξένο παράγοντα δεν θα επέρχετο παρά μόνον τις επόμενες δεκαετίες, όταν η Ελλάδα θα «μεταμορφωνόταν» (σύμφωνα με τον εύστοχο χαρακτηρισμό του William McNeill)¹⁹ και, ταυτόχρονα με την οικονομική της ανάπτυξη και τον θεσμικό εκσυγχρονισμό της, θα εντασσόταν σε περιφερειακούς, ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς, πολλαπλασιάζοντας την ισχύ της. Τη δεκαετία του 1940, όμως, κάτι τέτοιο δεν ήταν εφικτό, αφού προτεραιότητα της πολιτικής ηγεσίας και της διπλωματικής υπηρεσίας δεν ήταν η χάραξη μακρόπνοων σχεδιασμών, αλλά η κατανόηση, η προσαρμογή και η αντιμετώπιση των προκλήσεων ενός νέου διεθνούς συστήματος – και στο σημείο αυτό, παρά τις όποιες αντιξοότητες, η ελληνική εξωτερική πολιτική ανταποκρίθηκε με επιτυχία.

¹⁸ Βλ. σχετικά: Manolis Koumas, «Cold War Dilemmas, Superpower Influence, and Regional Interests: Greece and the Palestinian Question, 1947-49», *Journal of Cold War Studies*, 19 (2017), 99-124.

¹⁹ William H. McNeill, *Η μεταμόρφωση της Ελλάδας μετά τον Β Παγκόσμιο Πόλεμο*, μτφρ. Νίκος Ρούσσοσ (Αθήνα: Παπαδόπουλος, 2017).

ΤΟ ΚΥΠΡΙΑΚΟ ΖΗΤΗΜΑ,

1950-1974

Σωτήρης Ριζάς

ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ ΕΡΕΥΝΩΝ, ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ
ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΝΕΩΤΕΡΟΥ ΕΛΛΗΝΙΣΜΟΥ, ΑΚΑΔΗΜΙΑ ΑΘΗΝΩΝ

Από τη δεκαετία του 1960 και εξής, ιδίως μετά την κυπριακή κρίση του 1963-64, η ελληνική διπλωματική υπηρεσία προέτασσε κατά κανόνα την ανάγκη εξεύρεσης συμβιβαστικής λύσης με την Τουρκία μέσω διαπραγματεύσεων στις οποίες πρωταρχικό ή σημαντικό ρόλο έπρεπε να διαδραματίζει ο αρχιεπίσκοπος Μακάριος ως νόμιμος πρόεδρος της Κυπριακής Δημοκρατίας και αδιαμφισβήτητος ηγέτης των Ελληνοκυπρίων. Αυτό δεν απέκλειε όμως την υποστήριξη και «ριζικών» λύσεων, συνήθως από μεμονωμένα στελέχη της διπλωματικής υπηρεσίας. Παράλληλα, οι όποιες συνομιλίες έπρεπε να αποβλέπουν σε λύση που θα διασφάλιζε ομαλές σχέσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες, ως ηγέτιδα δύναμη του δυτικού κόσμου, την Τουρκία και τη συνοχή της νοτιοανατολικής πτέρυγας του NATO.

Το Κυπριακό όμως δεν ήταν ένα ζήτημα που μπορούσε να το διαχειριστεί η διπλωματική υπηρεσία μακριά από την κοινή γνώμη. Αντίθετα, εισήλθε στη δεκαετία του 1950 στην ελληνική εσωτερική και εξωτερική πολιτική ως ζήτημα που κινητοποιούσε τη μεγάλη πλειοψηφία, η οποία απαιτούσε τη διεκδίκηση της Ένωσης.¹

Η πρώτη περίπτωση εφαρμογής μιας διεκδικητικής πολιτικής στο Κυπριακό ταυτίζεται με τον Αλέξη Κύρου, γενικό διευθυντή του υπουργείου Εξωτερικών από τον Ιανουάριο έως τον Δεκέμβριο του 1954 και

¹ Ioannis Stefanidis, *Stirring the Greek Nation: Political Culture, Irredentism and Anti-Americanism in Post-War Greece, 1945-1967* (Aldershot: Ashgate, 2007), 77-142; Ευάγγελος Χατζηβασιλείου, *Στρατηγικές του Κυπριακού: η δεκαετία του 1950* (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, 2005), 131-181.

αρχιτέκτονα, εκ μέρους της υπηρεσίας, της προσφυγής της Ελλάδας στα Ηνωμένα Έθνη τον Αύγουστο του 1954. Είχε δώσει το στίγμα του στο Κυπριακό από το 1931 όταν, υπηρετώντας ως πρόξενος της Ελλάδας στην Κύπρο, είχε υποστηρίξει την εξέγερση των Ελλήνων του νησιού εναντίον της βρετανικής αποικιακής διοίκησης. Τοποθετήθηκε στη γενική διεύθυνση ακριβώς για να υπηρετήσει την πολιτική που προέκρινε ο στρατάρχης Αλέξανδρος Παπάγος. Αυτός κυβερνούσε με ευρύτατη κοινοβουλευτική πλειοψηφία από τον Νοέμβριο του 1952 και πίστευε ότι θα μπορούσε να επιτύχει την Ένωση στο πλαίσιο διμερούς αγγλοελληνικής συνεννόησης. Η ιδέα αυτή αποδείχθηκε ανεδαφική τον Σεπτέμβριο του 1953 όταν η συνάντηση του Παπάγου με τον υπουργό Εξωτερικών της Βρετανίας Άντονι Ήντεν κατέληξε σε αδιέξοδο και άφησε κατάλοιπα που αφορούσαν το προσωπικό γόητρο του στρατάρχη. Από το σημείο εκείνο ο Παπάγος προέκρινε την πολιτική της διεθνοποίησης του Κυπριακού μέσω ελληνικής προσφυγής στα Ηνωμένα Έθνη, την οποία κλήθηκε να υπηρετήσει ο Κύρου. Συνεπώς δεν επρόκειτο για μια πολιτική που διαμορφώθηκε από τη διπλωματική υπηρεσία αλλά κυρίως για μια στρατηγική την οποία προέκρινε ο στρατάρχης Παπάγος.²

Η διεθνοποίηση δεν έβρισκε μεγάλη απήχηση εντός της διπλωματικής υπηρεσίας. Ο πρεσβευτής της Ελλάδας στο Λονδίνο Βασίλειος Μόστρας αντιτίθετο σε αυτήν, όπως και στην ανακίνηση του Κυπριακού επισημαίνοντας, εκτός από τη βέβαιη βρετανική αντίδραση, την αντίθεση της Άγκυρας, ενδεχόμενο το οποίο δεν λαμβανόταν ιδιαιτέρως υπόψη από την κυβέρνηση Παπάγου. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι η πολιτική ηγεσία, εκτός από την προδιάθεσή της να αγνοεί τον τουρκικό παράγοντα ως ενδιάφερο μέρος του Κυπριακού, λάμβανε και αντιφατικές εισηγήσεις από τους επί τόπου διπλωμάτες. Έτσι, αν ο Μόστρας προειδοποιούσε από το Λονδίνο για τη βρετανική και την τουρκική αντίδραση, ο πρεσβευτής στην Άγκυρα Ιωάννης Καλλέργης ενίσχυε την αντίληψη ότι η τουρκική κυβέρνηση δεν επρόκειτο να αντιδράσει.³ Γενικότερα πάντως, εντός της διπλωματικής υπηρεσίας επικρατούσε η άποψη της διαχείρισης του Κυπριακού με διάλογο και υπομονή. Ο πιο χαρακτηριστικός εκπρόσωπος

² Χατζηβασιλείου, *Στρατηγικές του Κυπριακού*, 103-129.

³ Ioannis Stefanidis, *Isle of Discord: Nationalism, Imperialism and the Making of the Cyprus Problem* (London: Hurst, 1999), 254-293.

αυτής της ροπής ήταν ο Παναγιώτης Πιπινέλης ο οποίος, αν και παραιτήθηκε από τη διπλωματική υπηρεσία το 1953, διέθετε ευρεία επιρροή τόσο στο υπουργείο Εξωτερικών όσο και στη πολιτική ελίτ, ιδίως στη συντηρητική μερίδα της. Ο Πιπινέλης θα υποστήριζε το 1955 μια φόρμουλα αυτοκυβέρνησης ως μια μεταβατική διευθέτηση προς την αυτοδιάθεση.⁴

Η κυβέρνηση Καραμανλή, η οποία σχηματίστηκε στις 6 Οκτωβρίου 1955, ευθύς μετά τον θάνατο του στρατάρχη Παπάγου, αναζητούσε μια λύση που θα αποκαθιστούσε τη λειτουργικότητα στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ, ακρογωνιαίο λίθο της ελληνικής ασφάλειας στη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου. Με δεδομένη την αντίδραση της Τουρκίας στην Ένωση, ο Καραμανλής και ο υπουργός Εξωτερικών Ευάγγελος Αβέρωφ επεδίωξαν συμβιβαστική λύση που είτε θα προσέφερε αυτοκυβέρνηση είτε, μετά την αποτυχία των συνομιλιών Μακαρίου-Χάρντιγκ, ανεξαρτησία στους Έλληνες της Κύπρου. Οι βασικοί αυτοί στόχοι φαινόταν να εξυπηρετούνται με τις συμφωνίες Ζυρίχης-Λονδίνου τον Φεβρουάριο του 1959.⁵ Αυτή την τάση υποστήριζε σε γενικές γραμμές και η διπλωματική υπηρεσία. Η περίπτωση του πρεσβευτή στο Λονδίνο Γιώργου Σεφέρη, ο οποίος διαφώνησε με τις συμφωνίες Ζυρίχης-Λονδίνου του Φεβρουαρίου 1959 συνιστά μάλλον μια εξαίρεση στον κανόνα. Η διαφωνία του Σεφέρη με την πολιτική της κυβέρνησης Καραμανλή και τον υπουργό Εξωτερικών Ευάγγελο Αβέρωφ αποτέλεσε ήδη αντικείμενο δύο βιβλίων.⁶ Το ενδιαφέρον αυτό προκύπτει εν τούτοις περισσότερο από το γεγονός ότι ο Σεφέρης ήταν ένας πνευματικός άνθρωπος παγκόσμιας εμβέλειας παρά από την ουσία της διαφωνίας του. Οι συμφωνίες Ζυρίχης-Λονδίνου προέβλεπαν την ίδρυση μιας ανεξάρτητης Κυπριακής Δημοκρατίας. Στη διευθέτηση αυτή δεν ήταν η Ένωση που είχε αποτελέσει τον στόχο της ανακίνησης του Κυπριακού. Ωστόσο, στο τέλος του 1958 δεν υπήρχαν στελέχη της διπλωματικής υπηρεσίας που να πιστεύουν ότι προσφερόταν στην Ελλάδα και τους Έλληνες της Κύπρου καλύτερο σχέδιο επίλυσης. Αυτό προκύπτει σαφώς και από τη σχετική κοινοβουλευτική συζήτηση όπου επικρίθηκαν σφοδρά

⁴ Χατζηβασιλείου, *Στρατηγικές του Κυπριακού*, 200-205.

⁵ *Ο.π.*, 281-324.

⁶ Γιώργος Γεωργιάς, *Σεφέρης-Αβέρωφ: η ρήξη* (Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη, 2018)· Ευάγγελος Χατζηβασιλείου, *Ο διάλογος Γιώργου Σεφέρη-Ευάγγελου Αβέρωφ: οι συμφωνίες Ζυρίχης και Λονδίνου* (Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, 2019).

χειρισμοί του παρελθόντος, ο Σοφοκλής Βενιζέλος μάλιστα υπαινίχθηκε ότι το σχέδιο Χάρντιγκ του 1955 ήταν καλύτερη φόρμουλα πολιτικής διευθέτησης αλλά πάντως γινόταν αντιληπτό, έστω μέσα απ' τις γραμμές, ότι αυτή ήταν η μόνη διαθέσιμη λύση εκείνη τη στιγμή.⁷ Ο Σεφέρης αποτελούσε μεμονωμένη περίπτωση υποστηρίζοντας το σχέδιο Μακμίλλαν. Δεν υπήρχαν στελέχη της διπλωματικής υπηρεσίας ή πολιτικοί που θα συμμερίζονταν το σκεπτικό ότι ένα σχέδιο τριπλής συγκυριαρχίας ήταν ανεκτό επειδή δεν συνιστούσε μια «οριστική» λύση του Κυπριακού.⁸

Αντίθετα, όταν τον Ιούλιο και τον Αύγουστο του 1964 η κυβέρνηση του Κέντρου κλήθηκε να αποφασίσει για τα δύο σχέδια Άτσεσον που υπέβαλε ο Αμερικανός απεσταλμένος στη Γενεύη, ο Γεώργιος Παπανδρέου μπορούσε να υπολογίζει στη συνδρομή ικανών και έμπειρων διπλωματών. Τον Ιούλιο και το πρώτο δεκαήμερο του Αυγούστου του 1964 διαπραγματεύτηκαν τα σχέδια Άτσεσον διαδοχικά ο Δημήτριος Νικολαρεϊζής και ο Ιωάννης Σωσσιδής, διευθυντής του διπλωματικού γραφείου του πρωθυπουργού Γεώργιου Παπανδρέου. Γενικότερα, κατά την τριετία 1964-1967, χωρίς να ανιχνεύεται σαφής προτίμηση της διπλωματικής υπηρεσίας υπέρ της, η φόρμουλα της πολιτικής λύσης του Κυπριακού στη βάση της Ένωσης με εδαφική αποζημίωση της Τουρκίας είχε υποστηρικτές μεταξύ των διπλωματών.⁹ Υποστηρικτής της ήταν και ο Αλέξανδρος Σγουρδαίος, πρεσβευτής στην Άγκυρα, ο οποίος ανέλαβε να διεξαγάγει συνομιλίες σε αυτή τη βάση τον Ιούνιο του 1965. Ο Παπανδρέου πίστευε ότι η Αθήνα συνιστούσε το «εθνικό κέντρο» του ελληνισμού και ότι, στο πλαίσιο αυτό, δικαιούτο να διαπραγματευτεί την Ένωση με την Τουρκία. Επεδίωκε όμως την εξεύρεση μηδαμινού ανταλλάγματος αφού κατανοούσε ότι ο Μακάριος δεν θα συναινούσε σε μια Ένωση με αποζημίωση την οποία ταύτιζε με διπλή ένωση, δηλαδή διχοτόμηση.¹⁰

⁷ Σωτήρης Ριζάς, *Η ελληνική πολιτική μετά τον εμφύλιο πόλεμο. Κοινοβουλευτισμός και δικτατορία* (Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη, 2008), 245.

⁸ Χατζηβασιλείου, *Ο διάλογος Γιώργου Σεφέρη-Ενάγγελου Αβέρωφ*, 244-248.

⁹ Σωτήρης Ριζάς, *Ένωση Διχοτόμηση Ανεξαρτησία. Οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Βρετανία στην αναζήτηση λύσης για το Κυπριακό* (Αθήνα: Βιβλιόραμα 2000).

¹⁰ Washington DC, National Archives and Records Administration, Record Group 59, State Department Central Foreign Policy Files 1964-1966, POL 1 General Policy Background, Greece-Turkey, box 2245, US Embassy Moscow προς State Department, 4 Απριλίου 1965.

Η κρίση του Ιουλίου του 1965 διέκοψε τις συζητήσεις οι οποίες είχαν ήδη αναδείξει μεγάλη απόσταση μεταξύ Αθήνας και Άγκυρας. Επαναλήφθηκαν από τον Ιούνιο έως τον Δεκέμβριο του 1966 από την κυβέρνηση των αποστατών της Ένωσης Κέντρου, με υπουργό Εξωτερικών τον ναύαρχο Ιωάννη Τούμπα. Εκ μέρους της υπηρεσίας τις διεξήγαγαν δύο διπλωμάτες, ο Κωνσταντίνος Τρανός, από τον Ιούνιο έως τον Σεπτέμβριο του 1966, και ο Γεώργιος Χριστόπουλος από τον Σεπτέμβριο έως τον Δεκέμβριο του 1966.¹¹ Η φόρμουλα της Ένωσης με αποζημίωση δεν συναντούσε αντίθεση επί της αρχής για αρκετά στελέχη της διπλωματικής υπηρεσίας: η Ένωση θα πραγματοποιείτο σε μεγάλο βαθμό, οι σχέσεις με την Τουρκία, καθοριστικές από στρατηγική άποψη για την αντιμετώπιση του από Βορρά κινδύνου θα αποκαθίσταντο. Αυτοί ήταν στόχοι που συμεριζόταν γενικά η διπλωματική υπηρεσία και συνιστούσαν τον πυρήνα της υψηλής στρατηγικής της μεταπολεμικής Ελλάδας. Συνεπώς δεν υπήρχε αντίθεση αρχής όπως αυτή που εξέφραζαν η κομμουνιστική Αριστερά ή η κεντροαριστερά της Ένωσης Κέντρου υπό τον Ανδρέα Παπανδρέου, ο οποίος υποστήριζε τον Μακάριο και την πολιτική του αναζήτησης ρευσμάτων στη Σοβιετική Ένωση και τους Αδελφούς. Το ζήτημα από την οπτική των στελεχών της διπλωματικής υπηρεσίας ήταν αν αυτή η φόρμουλα της Ένωσης με αποζημίωση της Τουρκίας ήταν ρεαλιστική ή αν έπρεπε να αναζητηθεί λύση στη βάση της ανεξαρτησίας, η οποία θα συνιστούσε βελτιωμένη εκδοχή των συνθηκών Ζυρίχης και Λονδίνου. Αντίθετα, ο Ανδρέας Παπανδρέου απέβλεπε σε απεξάρτηση της ελληνικής πολιτικής από τον αμερικανικό παράγοντα, ο οποίος ταυτιζόταν από την οπτική του με το ελληνικό «κατεστημένο»: τον θρόνο, τον στρατό, την κοινοβουλευτική συντηρητική παράταξη.¹²

Η στρατιωτική δικτατορία που εγκαθιδρύθηκε με το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967 κατέφυγε στη διπλωματική υπηρεσία. Υπουργός Εξωτερικών της πρώτης κυβέρνησης της δικτατορίας ορίστηκε ο διπλωμάτης Παύλος Οικονόμου-Γκούρας και υφυπουργός Εξωτερικών ο Γεώρ-

¹¹ Ιωάννης Τούμπα, *Από το ημερολόγιον ενός υπουργού* (Αθήνα: Οι εκδόσεις των Φίλων, 1986), 45-46, 72-74.

¹² James Edward Miller, *The United States and the Making of Modern Greece: History and Power, 1950-1974* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2009), 116-120, 124-125· Stan Draenos, *Andreas Papandreu: the Making of a Greek Democrat and Political Maverick* (London: I. B. Tauris, 2012), 189-198.

γιος Χριστόπουλος. Η πρώτη κυβέρνηση του στρατιωτικού καθεστώτος επηρεάστηκε από την ανακριβή εικόνα που είχε μεταφέρει στην Αθήνα ο ναύαρχος Τούμπας ότι η Τουρκία συζητούσε μια λύση Ένωσης της Κύπρου με την Ελλάδα έναντι εδαφικής αποζημίωσης έκτασης ίσης με την έκταση μίας εκ των δύο βρετανικών βάσεων. Μετά από συναντήσεις με Τούρκους ιθύνοντες, οι οποίοι δημιούργησαν την εντύπωση ότι συζητούσαν την Ένωση, συγκλήθηκε σύσκεψη στο ελληνικό υπουργείο Εξωτερικών κατά την οποία διαπιστώθηκε ότι οι συνθήκες είχαν ωριμάσει για την πραγματοποίηση συνάντησης κορυφής. Ανεπίσημες πληροφορίες καλά ενημερωμένων πηγών ανέφεραν ότι ο Οικονόμου-Γκούρας διακατεχόταν από αισιοδοξία για τις προοπτικές επίλυσης του Κυπριακού, ενώ ο Χριστόπουλος προσπάθησε να κρατήσει κάποια απόσταση υπαινισόμενος ότι ο συνομιλητής του, γενικός γραμματέας του τουρκικού υπουργείου Εξωτερικών, ήταν πληροφορημένος και από άλλες πηγές για τις απόψεις της ελληνικής κυβέρνησης. Το ζήτημα δεν έχει διευκρινιστεί. Ο πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Κόλλιας έσπευσε να κλείσει το θέμα τονίζοντας ότι η πληροφόρηση του Τούρκου διπλωμάτη ήταν «οίκοθεν».¹³ Αρνητική θέση για την πραγματοποίηση της ελληνοτουρκικής συνάντησης έλαβε ο διευθυντής Κυπριακών Υποθέσεων Βύρων Θεοδωρόπουλος, ο οποίος υποστήριξε ότι οι συνθήκες δεν ήταν ώριμες για κάτι τέτοιο. Η αποτυχία της συνάντησης του Έβρου, στις 9 και 10 Σεπτεμβρίου 1967, αποδόθηκε από τον ισχυρό άνδρα του καθεστώτος συνταγματάρχη Παπαδόπουλο στον Οικονόμου-Γκούρα, ο οποίος υποχρεώθηκε σε παραίτηση.

Το στρατιωτικό καθεστώς αναζήτησε και πάλι έναν διπλωμάτη για τη θέση αυτή, ένδειξη μειωμένης αυτοπεποίθησης των στρατιωτικών για τον χειρισμό των εξωτερικών σχέσεων ή αναζήτησης «τεχνοκρατικής» νομιμοποίησης. Στο πλαίσιο αυτό οι στρατιωτικοί απευθύνθηκαν στον Παναγιώτη Πιπινέλη ο οποίος, όπως ήδη αναφέρθηκε, είχε παραιτηθεί από τη διπλωματική υπηρεσία το 1953 και κατόπιν διετέλεσε υπουργός της κυβέρνησης Καραμανλή και πρωθυπουργός το 1963. Ο Πιπινέλης προέτρεψε τους στρατιωτικούς να εγκαταλείψουν την πολιτική της Ένωσης, η οποία μετά την αποτυχία της συνάντησης του Έβρου επιδιωκόταν με επίδειξη

¹³ Κωνσταντίνος Σβολόπουλος (γεν. επιμ.), *Κωνσταντίνος Καραμανλής. Αρχείο Γεγονότα και Κείμενα*, τ. 7 (Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, 1995): Βάσος Βασιλείου προς Κωνσταντίνο Καραμανλή, 24 Νοεμβρίου 1967, 241-244.

πυγμής, ή να τεθεί ευθέως στην Τουρκία το ζήτημα του ανταλλάγματος. Στην περίπτωση που αυτό κρινόταν अपαράδεκτο, συμπλήρωνε, έπρεπε να εγκαταλειφθεί η επιδίωξη της Ένωσης.¹⁴ Οι συστάσεις του Πιπινέλη δεν είχαν γίνει δεκτές όταν εξεργάγη η νέα κρίση του Κυπριακού στις 15 Νοεμβρίου 1967 μετά τις επιχειρήσεις της Εθνικής Φρουράς στην περιοχή Κοφίνου-Αγίων Θεοδώρων. Αυτές είχαν ως αποτέλεσμα τον θάνατο άνω των 20 Τουρκοκυπρίων και ακολούθησε τουρκικό τηλεγράφο με το οποίο ζητείτο η απόσυρση της ελληνικής μεραρχίας από τη Μεγαλόνησο. Ο Πιπινέλης ανέλαβε το υπουργείο Εξωτερικών στις 20 Νοεμβρίου, ενώ η κρίση εξελισσόταν και αφού είχε επιλυθεί στους κόλπους του καθεστώτος το βασικό δίλημμα μεταξύ πολέμου ή διπλωματικής διαχείρισης της κρίσης. Μια μερίδα στρατιωτικών υποστήριζε την ανάληψη προληπτικής αεροπορικής επίθεσης εναντίον της Τουρκίας αλλά ο βασιλιάς Κωνσταντίνος και ο αρχηγός της χούντας συνταγματάρχης Παπαδόπουλος υποστήριξαν την επιλογή της αποκλιμάκωσης.¹⁵ Ο Πιπινέλης χειρίστηκε διπλωματικά, στο πλαίσιο της αποστολής του ειδικού απεσταλμένου του Αμερικανού προέδρου, του Σάουρους Βανς, το σκέλος της απεμπλοκής το οποίο συνίστατο στην αποχώρηση της μεραρχίας από τη Μεγαλόνησο.¹⁶

Η εξέλιξη αυτή είχε στρατιωτικές και πολιτικές συνέπειες. Στρατιωτικά, η άμυνα της Κύπρου αποδυναμωνόταν, αν και πρέπει να σημειωθεί ότι η μεραρχία μειονεκτούσε καθώς δεν διέθετε αεροπορική κάλυψη. Από διεθνή άποψη, η απόσυρση της μεραρχίας σήμαινε ότι η αναζήτηση της Ένωσης με αντάλλαγμα για την Τουρκία δεν ήταν πλέον ρεαλιστική. Η κρίση είχε και εσωτερικό αντίκτυπο καθώς μια μερίδα νεώτερων αξιωματικών προσκείμενων στη δικτατορία και ο μετέπειτα «αόρατος δικτάτορας» Δημήτριος Ιωαννίδης αποκόμισαν ακριβώς τα αντίθετα συμπεράσματα από αυτά που υποδείκνυαν οι εξελίξεις στο Κυπριακό και σχημάτισαν την πεποίθηση ότι η απόσυρση της μεραρχίας ήταν αδικαιολόγητη, ότι η Ελλάδα μπορούσε να επικρατήσει στο Κυπριακό υπό την προϋπόθεση ότι θα ήταν ψυχολογικά προδιατεθειμένη να προκαλέ-

¹⁴ Ο.π., Παναγιώτης Πιπινέλης προς Κωνσταντίνο Καραμανλή, 7 Νοεμβρίου 1967, 241.

¹⁵ Σωτήρης Ριζάς, *Οι Ηνωμένες Πολιτείες, η δικτατορία των συνταγματαρχών και το Κυπριακό ζήτημα 1967-1974* (Αθήνα: Πατάκης, 2002), 38.

¹⁶ Σβολόπουλος (γεν. επιμ.), Κωνσταντίνος Καραμανλής, *Αρχείο*, τ. 7: Παναγιώτης Πιπινέλης προς Κωνσταντίνο Καραμανλή, 25 Νοεμβρίου 1967, 48-49.

σει τετελεσμένο και να επιμείνει σε αυτό.¹⁷ Αυτό ήταν το ιδεολογικό και ψυχολογικό υπόστρωμα της πολιτικής που ακολούθησε ο Ιωαννίδης στο Κυπριακό το 1974.

Κατά τη διάρκεια της θητείας του στο υπουργείο Εξωτερικών (1967-1970) ο Πιπινέλης υποστήριξε τη στρατηγική επίλυσης του Κυπριακού μέσω των συνομιλιών των δύο κοινοτήτων της Κύπρου υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών, οι οποίες αποσκοπούσαν στη διατήρηση της Κυπριακής Δημοκρατίας και στην αναθεώρηση του Συντάγματος. Εφ' όσον προέκυπτε συμφωνία, οι εγγυήτριες δυνάμεις, δηλαδή η Ελλάδα, η Τουρκία και η Βρετανία, θα καλούνταν να επικυρώσουν τη συμφωνία ως προς τις διεθνείς πλευρές που αφορούσαν τα δικαιώματα των ξένων δυνάμεων και τις εγγυήσεις. Παράλληλα όμως ο Πιπινέλης επεδίωκε την εξεύρεση κοινού εδάφους με την Τουρκία, και σε περίπτωση συμφωνίας, αυτή θα παρουσιαζόταν στη Λευκωσία. Τη στιγμή του θανάτου του Πιπινέλη, τον Ιούλιο του 1970, η μέθοδος αυτή δεν είχε αποδώσει. Το υπουργείο Εξωτερικών ανέλαβε ο Παπαδόπουλος αλλά κατ' ουσία διάδοχος του Πιπινέλη, ως υφυπουργός και αργότερα αναπληρωτής υπουργός ήταν ένας άλλος διακεκριμένος διπλωμάτης, ο Χρήστος Ξαnthόπουλος-Παλαμάς. Αυτός πίστευε ότι ο αρχιεπίσκοπος Μακάριος δεν επεδίωκε πολιτική επίλυση του Κυπριακού αλλά τη διαιώνιση της de facto κατάστασης που επικρατούσε στο νησί, όπου οι Ελληνοκύπριοι κατείχαν το 95% του κυπριακού εδάφους. Ο Παλαμάς απέβλεψε αρχικά σε συμφωνία Αθήνας-Λευκωσίας και εν συνεχεία σε απευθείας ελληνοτουρκική συνεννόηση την οποία θα καλούνταν να αποδεχθούν οι Ελληνοκύπριοι.¹⁸ Επρόκειτο στην ουσία για αναβίωση της πολιτικής του «εθνικού κέντρου», την οποία ασπαζόταν παλαιότερα και ο Γεώργιος Παπανδρέου, με την κρίσιμη όμως διαφορά ότι στην περίπτωση της δικτατορίας συνοδεύταν από πρόθεση εξαναγκασμού των Ελληνοκυπρίων σε αποδοχή της πολιτικής της Αθήνας. Προκειμένου να αντιμετωπίσει το ενδεχόμενο ελληνοτουρκικής συνεννόησης ο Μακάριος αναζήτησε υποστήριξη στη Σοβιετική Ένωση τον Ιούνιο του 1971 ενώ παράλληλα εξελισσόταν στη Λισαβόνα, στο πλαίσιο υπουργικής συνόδου του NATO, συνεννόηση Ελλάδας-Τουρκίας. Λεπτομέρειες της συνεννόη-

¹⁷ *The New York Times*, 8 Δεκεμβρίου 1967.

¹⁸ Ριζάς, *Οι Ηνωμένες Πολιτείες, η δικτατορία των συνταγματαρχών και το Κυπριακό ζήτημα*, 100-101.

σης δεν έγιναν γνωστές αλλά σύμφωνα με πηγές της ελληνικής διπλωματικής υπηρεσίας και του State Department η συμφωνία Αθήνας-Άγκυρας θα μπορούσε να οδηγήσει μεσοπρόθεσμα σε διχοτόμηση με προσάρτηση του μεγαλύτερου μέρους της Κύπρου στην Ελλάδα και μικρότερου τμήματός της στην Τουρκία.

Το φθινόπωρο του 1971 οι σχέσεις Αθήνας-Λευκωσίας έφθασαν σε αδιέξοδο το οποίο επιτεινόταν από την κάθοδο του στρατηγού Γεωργίου Γρίβα, αντιπάλου του Μακαρίου στην Κύπρο. Τον Φεβρουάριο του 1972, η αποκάλυψη της αγοράς τσεχοσλοβακικού οπλισμού εκ μέρους του Μακαρίου φάνηκε να δίνει την ευκαιρία στην Αθήνα να ανατρέψει τον Μακάριο. Το τελεσίγραφο όμως της ελληνικής κυβέρνησης προς τον Μακάριο έπρεπε να υποστηριχθεί με τη χρήση βίας. Η Εθνική Φρουρά διοικείται και ελεγχόταν από αξιωματικούς του ελληνικού στρατού. Ένα πραξικόπημα εναντίον του Μακαρίου μπορούσε να επιτύχει από επιχειρησιακή άποψη, όπως τελικά συνέβη τον Ιούλιο του 1974. Ανασταλτικοί παράγοντες για το πραξικόπημα του στρατιωτικού καθεστώτος της Ελλάδας στην Κύπρο μπορούσαν να είναι η Τουρκία, η Σοβιετική Ένωση και οι δορυφόροι αυτής. Δεδομένης της άτυπης συμφωνίας Ελλάδας-Τουρκίας, οι λεπτομέρειες της οποίας δεν είναι γνωστές, αυτό που πιθανότατα ματαίωσε το πραξικόπημα τον Φεβρουάριο του 1972 ήταν η αντίδραση της Μόσχας η οποία εκδηλώθηκε με διαβήματα στην Ουάσιγκτον και την Αθήνα.¹⁹ Η Αθήνα δεν εγκατέλειψε όμως την προσπάθειά της για αποσταθεροποίηση του Μακαρίου υποκινώντας αρχικά τρεις μητροπολίτες της Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Κύπρου να θέσουν θέμα απομάκρυνσης του Μακαρίου από την προεδρία και, μετά την αποτυχία της προσπάθειας αυτής, ενισχύοντας την τρομοκρατική δραστηριότητα του Γρίβα με την ΕΟΚΑ Β'. Η προσπάθεια πολιτικοποίησης του καθεστώτος που ανελήφθη τον Οκτώβριο του 1973 από τον Παπαδόπουλο είχε ως άμεση συνέπεια τον τερματισμό της προσπάθειας αποσταθεροποίησης του αρχιεπισκόπου. Ο Παλαμάς ανέλαβε υπουργός στην κυβέρνηση Μαριεζίνη η οποία βελτίωσε την ατμόσφαιρα των σχέσεων με τον αρχιεπίσκοπο αλλά δεν πρόλαβε να εφαρμόσει κάποια πολιτική στο Κυπριακό.

Η υποτροπή της δικτατορίας, με το πραξικόπημα Ιωαννίδη στις 25

¹⁹ Sotiris Rizas, *Realism and Human Rights in US Policy toward Greece, Turkey, and Cyprus* (Lanham: Lexington Books, 2018), 76-84.

Νοεμβρίου 1973, προκάλεσε ταχύτατα χειροτέρευση των σχέσεων Αθήνας με τη Λευκωσία και την Άγκυρα, με την τελευταία όχι μόνο λόγω του Κυπριακού αλλά και της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου. Η ανακάλυψη κοιτασμάτων πετρελαίου στη Θάσο, ενίσχυσε την πεποίθηση του Ιωαννίδη ότι η Ελλάδα μπορούσε να ακολουθήσει πολιτική πυγμής έναντι της Τουρκίας και να προκαλέσει τετελεσμένο στη Μεγαλόνησο το οποίο θα αποδεχόταν η Άγκυρα.²⁰ Στην πολιτική της κλιμάκωσης εναντίον του Μακάριου αντιτάχθηκε η διπλωματική υπηρεσία. Στην κυβέρνηση του Αδαμάντιου Ανδρουτσόπουλου, η οποία εξαρτάτο απολύτως από τον Ιωαννίδη και την ομάδα των νεώτερων αξιωματικών που αποτελούσαν τη βάση ισχύος του, συμμετείχε ως υπουργός Εξωτερικών ένας διπλωμάτης καριέρας, ο Σπύρος Τετενές. Όταν ο αρχιεπίσκοπος Μακάριος, με επιστολή του προς τον πρόεδρο της Δημοκρατίας στρατηγό Φαίδωνα Γκιζίκη, στις 2 Ιουλίου, απαίτησε την απομάκρυνση των Ελλήνων αξιωματικών που υπηρετούσαν στην Εθνική Φρουρά, θεωρώντας τους υπαίτιους της προσπάθειας αποσταθεροποίησης της κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας, ο Τετενές υπέβαλε την παραίτησή του. Το ίδιο έκαναν ο γενικός γραμματέας του υπουργείου Εξωτερικών Άγγελος Βλάχος και ο διευθυντής Πολιτικών Υποθέσεων Ιωάννης Τζούνης.²¹ Επρόκειτο για τη μοναδική περίπτωση στη διάρκεια της εικοσαετίας από την ανακίνηση του Κυπριακού το 1954 κατά την οποία η διπλωματική υπηρεσία είχε αντιταχθεί με τόσο σαφή τρόπο στην πολιτική της κυβέρνησης, η οποία βέβαια δεν ήταν δημοκρατική αλλά μια στρατιωτική δικτατορία.

Εν κατακλείδι, η βασική ροπή της διπλωματικής υπηρεσίας ήταν να αναζητηθεί μια συμφωνημένη με την Τουρκία λύση του Κυπριακού, η οποία θα εξασφάλιζε θεμελιώδη δικαιώματα των Ελλήνων της Κύπρου και θα εξομάλυνε τις σχέσεις της Ελλάδας με την Άγκυρα. Η διπλωματική υπηρεσία δεν κατόρθωσε να προβάλει μια βασική συναίνεση στον χειρισμό του Κυπριακού. Αντίθετα, η υπηρεσία υπέστη συχνά πολιτικές επιρροές. Το Κυπριακό συνδεόταν με ρήγματα στο εσωτερικό της ελλη-

²⁰ Ριζάς, *Οι Ηνωμένες Πολιτείες, η δικτατορία των συνταγματαρχών και το Κυπριακό ζήτημα*, 175-191.

²¹ Άγγελος Βλάχος, *Μια φορά κι ένα καιρό ένας διπλωμάτης*, τ. ΣΤ (Αθήνα: Βιβλιπωλείον της Εστίας, 1988), 389-398· Μενέλαος Αλεξανδράκης - Βύρων Θεοδωρόπουλος - Ευστάθιος Λαγάκος, *Το Κυπριακό 1950-1974: μια ενδοσκόπηση* (Αθήνα: Ευρωεκδοτική, 1987).

νικής πολιτικής. Η όποια αδυναμία της διπλωματικής υπηρεσίας να επιβάλει μια πιο συνεπή διαχείριση του Κυπριακού, εκτός από τους προφανείς περιορισμούς που συνεπάγεται το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι ένα μικρό κράτος, οφείλεται στην έλλειψη πολιτικής συναίνεσης. Αν αυτή λείπει, καμμία υπηρεσία, όσο ισχυρό esprit de corps και αν διαθέτει, όσο υψηλή επαγγελματική επάρκεια και αν τη διακρίνει –και στην περίπτωση της Ελλάδας κατά κανόνα τη διακρίνει– δεν μπορεί να υπερβεί τους περιορισμούς που θέτει το ευρύτερο πολιτικό πλαίσιο. Η υπέρβασή τους είναι θέμα πολιτικό.

Η ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΔΥΣΗ,

1945-1989

Ευάνθης Χατζηβασιλείου

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΙΣΤΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΕΚΠΑ,
ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Η σχέση της Ελλάδας με τη Δύση είναι, ίσως, η παλαιότερη ιστορία της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Στο παρόν άρθρο, θα εξεταστεί η διαμόρφωση αυτής της σχέσης στην πιο κρίσιμη περιόδό της: την εποχή της πλήρους ένταξης της Ελλάδας στον δυτικό κόσμο. Θα υποστηριχθεί, επιπλέον, ότι η πλήρης ένταξη έφερε μαζί της και μεταλλάξεις της βασικής σχέσης, που έτειναν να την καταστήσουν, έως και σήμερα, πολύ περισσότερο περίπλοκη.

Η φιλοδοξία της ένταξης στη Δύση/Ευρώπη –όπως το έλεγαν τότε, στην «πεπολιτισμένη Εσπερία»– χαρακτήρισε τον ελληνικό κόσμο τουλάχιστον από τον 18ο αιώνα και δηλώθηκε με τον πλέον επίσημο τρόπο στην ίδια τη διακήρυξη της ελληνικής ανεξαρτησίας τον Ιανουάριο του 1822, με μια σημειολογικά κομβική διατύπωση: «Από τοιαύτας αρχάς των φυσικών δικαίων ορμώμενοι και θέλοντες να εξομοιωθώμεν με τους λοιπούς συναδέλφους μας Ευρωπαίους χριστιανούς, εκινήσαμεν τον πόλεμον κατά των Τούρκων».¹ Ωστόσο, επί μακρές δεκαετίες η πλήρης ένταξη στην Ευρώπη δεν γινόταν εφικτή για πολλούς λόγους: την οικονομική υστέρηση της χώρας, τη γεωγραφική της αποκοπή από τα ευρωπαϊκά κέντρα και τη θέση της σε μια ευρωπαϊκή «περιφέρεια» (που τότε λεγόταν «Εγγύς Ανατολή»), αλλά και την αυτοκρατορική αντίληψη των ευρωπαϊκών μεγάλων δυνάμεων, που αντιμετώπιζαν την Ελλάδα

¹ Βλ. <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn06.pdf> (πρόσβαση 9.10.2021)

ως σφαίρα επιρροής μάλλον παρά ως μέλος της δικής τους κοινότητας. Αυτές οι παράμετροι άλλαξαν με ραγδαίο τρόπο στην τριακονταετία από το 1950 έως το 1980, όταν η Ελλάδα έγινε πλέον αποδεκτή ως πλήρες μέλος της δυτικής κοινότητας κρατών. Το Δόγμα Τρούμαν (1947), η συμμετοχή στο Σχέδιο Μάρσαλ (1948) και το Συμβούλιο της Ευρώπης (1949) υπήρξαν τα πρώτα βήματα. Το 1952 πραγματοποιήθηκε η ένταξη, μαζί με την Τουρκία, στο NATO: ήταν η πρώτη φορά στην ιστορία της που η χώρα αποκτούσε επίσημη συμμαχική σχέση με τις δυτικές μεγάλες δυνάμεις, με όρους τυπικής έστω ισότητας, και μετείχε στις μεγάλες πολυμερείς διαβουλεύσεις για την ευρωπαϊκή ασφάλεια.² Το 1961 υπογράφηκε η Συμφωνία Σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και το 1979 η Συνθήκη της Προσχώρησης: τώρα πλέον, η Ελλάδα γινόταν οργανικό τμήμα του ευρωπαϊκού υποσυστήματος της Δύσης, σε επίπεδο οικονομικό, κοινωνικό και θεσμικό.³ Δεν ήταν όμως μόνον η συμμετοχή σε αυτούς τους δύο, οπωσδήποτε κομβικούς, τομείς δηλαδή τη δυτική ασφάλεια και την ευρωπαϊκή ενοποίηση: σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο, η ένταξη στους μεγάλους δυτικούς διεθνείς οργανισμούς (ΟΟΣΑ, ΔΝΤ, Παγκόσμια Τράπεζα και άλλους) κατέτεινε στο ίδιο αποτέλεσμα.

Ποιοι, όμως, ήταν οι παράγοντες που οδήγησαν, μεταξύ του 1950 και του 1980, σε αυτό το ευτυχές αποτέλεσμα; Πώς κατάφερε η χώρα να υπερβεί το τεράστιο εμπόδιο της γεωγραφικής αποκοπής (το οποίο γινόταν ακόμη μεγαλύτερο στα χρόνια του Ψυχρού πολέμου λόγω της σοβιετικής κυριαρχίας στην ενδοχώρα της Ανατολικής Ευρώπης) και να ενταχθεί στον δυτικό κόσμο; Θα πρέπει στο πεδίο αυτό να δώσουμε την προσοχή μας σε ουσιαστικές αλλαγές που αφορούσαν όχι μόνον την Ελλάδα, αλ-

² Ιωάννης Στεφανίδης, *Από τον εμφύλιο στον Ψυχρό Πόλεμο: η Ελλάδα και ο συμμαχικός παράγοντας (1949-52)* (Αθήνα: Προσκήνιο, 1999)· Εκάβη Αθανασοπούλου, *Τουρκία: αναζήτηση ασφάλειας - αμερικανοβρετανικά συμφέροντα* (Αθήνα: Παπαζήσης, 1999)· Dionysios Chourchoulis, *The Southern Flank of NATO, 1951-1959: Military Strategy or Political Stabilization* (Lanham: Lexington Books, 2014).

³ Πάνος Καζάκος, *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά: οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1944-2000* (Αθήνα: Πατάκης, 2001)· Konstantina Botsiou, *Griechenlands Weg nach Europa: von der Truman-Doctrin bis zur Assoziierung mit der EWG, 1947-1961* (Frankfurt-am-Main: Peter Lang, 1998)· Antigoni-Despoina Poinenidou, *La culture comme facteur d'eupéisation: le rôle de l'argument culturel dans la politique européenne de la Grèce (1944-1979)* (Bruxelles: Peter Lang, 2020).

λά και την ίδια τη δομή του διεθνούς συστήματος. Αυτές τις αλλαγές κατάφερε, με πολλή δουλειά και με μια πραγματικά θαυμαστή αίσθηση αποστολής, να εκμεταλλευθεί η ελληνική διπλωματία.

ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΙ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΟΣΩΠΑ

Βασικός παράγοντας ήταν η ραγδαία ανάπτυξη της ίδιας της ελληνικής οικονομίας, ειδικά την περίοδο 1953-1973 αλλά και το 1975-1979 έως τη μεγάλη διεθνή κρίση του στασιμοπληθωρισμού το 1979-1982. Τότε ήταν που επήλθε η, κατά τον William McNeill, «μεταμόρφωση της Ελλάδας»⁴ και η χώρα απέκτησε τις αντικειμενικές προϋποθέσεις για να επιζητήσει μια τέτοια πλήρη ένταξη. Χωρίς την οικονομική ανάπτυξη, η Ελλάδα θα μπορούσε ίσως να μετάσχει σε μια αμυντική δομή όπως το NATO, αλλά όχι σε εκείνους τους οργανισμούς που συγκροτούσαν τους σκληρούς πυρήνες του ευρωπαϊκού κόσμου, όπως η ΕΟΚ/Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Η αλλαγή των δεδομένων, επομένως –και ποτέ δεν γίνεται διαφορετικά στη διεθνή ζωή–, ξεκινούσε από τη βασική επιτυχία στο εσωτερικό της χώρας, τον αποτελεσματικό εκσυγχρονισμό της.

Δεν θα πρέπει επίσης να παραβλεφθεί η ικανότητα του υπουργείου των Εξωτερικών να διαχειριστεί αυτόν τον νέο κόσμο, αλλά και να επικουρήσει το πολιτικό σύστημα που έπρεπε να ενημερωθεί για τις ανάγκες και τις πραγματικότητές του. Οι υψηλής ποιότητας υπηρεσιακοί χειριστές ποτέ δεν έλειψαν από τον διπλωματικό κλάδο, αλλά στη μεταπολεμική εποχή οι αριθμοί τους αυξήθηκαν με τρόπο πραγματικά εντυπωσιακό, και το ίδιο το Υπουργείο ενεργητικά επιζητήσε τη δική του αυξημένη προσαρμογή και επιρροή. Οι μεταπολεμικές γενιές των Ελλήνων διπλωματών περιλάμβαναν πρόσωπα που και σήμερα αντιμετωπίζουμε περίπου ως γίγαντες, πρόσωπα που ήταν ικανά να σταθούν απέναντι στην πολιτική ηγεσία, να τη συμβουλευσουν και να τη βοηθήσουν να εμπλουτίσει την αντίληψή της για τον κόσμο. Απλώς ενδεικτικά αναφέρονται εδώ ο Βύρων Θεοδωρόπουλος, πρώτος, που ως γενικός γραμματέας του Υπουργείου έφερε σε πέρας τη διαπραγματεύση με την

⁴ William H. McNeill, *Η μεταμόρφωση της Ελλάδας μετά τον Β Παγκόσμιο Πόλεμο*, μτφρ. Νίκος Ρούσσοσ (Αθήνα: Παπαδόπουλος, 2017).

ΕΟΚ το 1978-1979. Σε ρόλους και υπηρεσιακούς αλλά και πολιτικούς, έδρασε ο Δημήτρης Μπίτσιος και ο Πέτρος Μολυβιάτης (ο δεύτερος και ως γενικός γραμματέας της Προεδρίας της Δημοκρατίας και ως υπουργός Εξωτερικών). Επίσης πολιτικούς ρόλους ανέλαβε ο Παναγιώτης Πιπινέλης που υπήρξε διπλωμάτης μεγάλης εμπέλειας –ακόμη και σήμερα, στη διεθνή βιβλιογραφία, έγγραφά του στο NATO προβάλλονται ως υποδείγματα ανάλυσης⁵– αλλά αδίκησε τον εαυτό του με τις επιλογές της τελευταίας φάσης της ζωής του· ο Χρήστος Ξανθόπουλος-Παλαμάς, πολιτικός φίλος του Γ. Παπανδρέου, που έπαιξε καθοριστικό ρόλο στο να πεισθεί η πολιτική ηγεσία για την αναγκαιότητα της διεθνούς ύφεσης ως μιας μορφής Ψυχρού Πολέμου,⁶ αλλά αδικήθηκε επίσης, με την (ανακριβή) εντύπωση της συνεργασίας με τη χούντα. Επίσης, πρέπει να αναφερθούν ο Ιωάννης Τζούνης με τον θεσμικό του ρόλο σε διάφορα επίπεδα· οι Μενέλαος Αλεξανδράκης, Ευστάθιος Λαγάκος, Μιχαήλ Δούνδας, Ραφαήλ Ραφαήλ, Φίλων Φίλων, Παύλος Οικονόμου-Γκούρας –επίσης μεγάλη προσωπικότητα του διπλωματικού κλάδου, υπηρεσιακός υπουργός Εξωτερικών το 1963, ο άνθρωπος που εξομάλυνε τις σχέσεις με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία και που επίσης αδικήθηκε από ρόλους που του ζητήθηκαν να αναλάβει το 1967⁷–, Γεώργιος Σέκερης, Αλέξης Λιάτης, Άγγελος Βλάχος, Στέφανος Σταθάτος, Γεώργιος Παπούλιας, Χρήστος Ζαχαράκης, Λουκάς Τσίλας. Η αναφορά ορισμένων μόνον, μοιραία κινδυνεύει να αδικήσει άλλους που δεν μνημονεύονται.

Δεν ήταν όμως μόνον ζήτημα προσώπων. Το Υπουργείο παρακολούθησε σε θεσμικό επίπεδο τις μεταλλάξεις της διεθνούς πολιτικής – και αυτό ήταν που έδινε τη δυνατότητα στα πρόσωπα να αναδειχθούν. Από όλη αυτή την προσπάθεια –κορύφωσή της, η αναμόρφωση του κανονισμού του Υπουργείου στη δεκαετία του 1970 από τον Βύρωνα Θεοδωρόπουλο– αξίζει πάντως να μνημονευθεί ειδικότερα η μεγάλη αποτελεσμα-

⁵ Βλ. την παρουσίαση των εισηγήσεων της ελληνικής μόνιμης αντιπροσωπείας ως θέσεων που αποδίδονται στο NATO καθαυτό, στο Linda Rizzo, “Enlightening Public Opinion:” A Study of NATO’s Information Policies between 1949 and 1959 Based on Recently Declassified Documents», *Cold War History* 7 (2007), 45-74.

⁶ Βλ. εκτενέστερα, Ευάνθης Χατζηβασιλείου, *Στα σύνορα των κόσμων: η Ελλάδα και ο Ψυχρός Πόλεμος, 1952-1967* (Αθήνα: Πατάκης, 2009).

⁷ Ό.π., κεφάλαιο 14.

τικότητας έμφαση που έδωσε στη μεταπολεμική εποχή το Υπουργείο στο νέο φαινόμενο της ανάδυσης της πολυμερούς διπλωματίας και των διεθνών οργανισμών: η συμμετοχή της Ελλάδας σε αυτούς ήταν ένα πεδίο σκληραγώγησης αλλά και εκπαίδευσης των νεώτερων γενιών των διπλωματών της, σε συνθήκες σύγχρονες και δυναμικές, και οδήγησε σε ραγδαία αναθεώρηση και του οργανογράμματος του Υπουργείου. Ποτέ πριν ο διπλωματικός κλάδος δεν είχε τόσο πολλά και τόσο εκλεκτά στελέχη τέτοιας εμβέλειας.

Οικονομική άνοδος, επομένως, συνοδεύταν από την ανάδειξη όχι μόνον πολιτικών ηγεσιών αλλά και υπηρεσιακών χειριστών που μπορούσαν να εκμεταλλευθούν τα νέα δεδομένα. Ήταν τα υπηρεσιακά αυτά στελέχη που βοήθησαν τις πολιτικές ηγεσίες να υπερβούν τις αμυντικές ψυχώσεις της προηγούμενης περιόδου, και να αναπτύξουν μια πολιτική ανοικτή στον κόσμο. Χωρίς τους διπλωμάτες, το επίπεδο της επιτυχίας δεν μπορούσε να είναι τόσο υψηλό, και είναι ζήτημα ακόμη και δικαιοσύνης να επισημαίνεται η επιρροή τους.

ΟΙ ΔΟΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ

ΣΤΟ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΣΤΗΜΑ

Αλλά δεν ήταν μόνον τα εσωτερικά δεδομένα. Στη μεταπολεμική εποχή επήλθαν παράλληλα καθοριστικές αλλαγές στη δομή του διεθνούς συστήματος, που επέτρεπαν πλέον σε αυτή την ανοδικά κινούμενη Ελλάδα να σηκώσει τα μάτια της πιο ψηλά. Ο Ψυχρός πόλεμος οδήγησε σε ένα πολύ περισσότερο συμμετοχικό διεθνές σύστημα σε σύγκριση με τις παλαιότερες εποχές. Ως μια σύγκρουση που αφορούσε «τις καρδιές και το νου» της ανθρωπότητας,⁸ ο Ψυχρός πόλεμος κατέστησε την αποδοχή και τη συνεργασία των μικρών κρατών απολύτως απαραίτητες για τις υπερδυνάμεις. Με αυτόν τον τρόπο, τα μικρά κράτη έγιναν εταίροι των υπερδυνάμεων, ενώ στο παρελθόν αρκούσε ο απλός στρατηγικός έλεγχός τους. Για να δοθούν ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα, το 1915-1917 οι σύμμαχοι και οι Κεντρικές Αυτοκρατορίες κατέστησαν τη χώρα ένα

⁸ Melvyn P. Leffler, *For the Soul of Mankind: the United States, the Soviet Union and the Cold War* (New York: Hill and Wang, 2007).

πεδίο ανταγωνισμού τους, χωρίς πάντοτε να τη ρωτούν.⁹ Το 1935, οι Βρετανοί μπορούσαν να σχεδιάσουν τον πιθανό πόλεμό τους με την Ιταλία βασιζόμενοι στη χρήση ενός ελληνικού αγκυροβολίου (το λιμένα «Χ») όπως τον χαρακτήριζαν), δηλαδή του Ναυαρίνου, για τη χρήση του οποίου ούτε καν σκέφτηκαν να ζητήσουν την άδεια της Αθήνας.¹⁰ Το 1939 η Βρετανία και η Γαλλία έδιναν μονομερή «εγγύηση» στην Ελλάδα και την Πολωνία, δεν συνήπταν μαζί τους συμμαχία. Αλλά στη μεταπολεμική εποχή, οι Αμερικανοί επιζητούσαν την ενεργητική συμμετοχή των μικρότερων εταίρων τους. Ήταν ένα στοιχείο αναγκαίο για τις ίδιες τις ΗΠΑ στο διπολικό, ιδεολογικά φορτισμένο μεταπολεμικό σύστημα.

Η κοσμοαντίληψη των Αμερικανών ήταν ο δεύτερος παράγοντας που επέφερε σημαντικές αλλαγές στο διεθνές σύστημα. Κράτος που δεν βασίζεται στην κοινή καταγωγή και γλώσσα των πολιτών του αλλά στην αποδοχή από μέρους τους κοινών θεσμών και κυρίως του ομοσπονδιακού συστήματος, οι ΗΠΑ δεν μπορούσαν παρά να μεταφέρουν αυτή τη βασική αντίληψη και στο διεθνές σύστημα όταν βρέθηκαν να ηγούνται της Δύσης. Οι Αμερικανοί δεν επιζήτησαν –τουλάχιστον στον κρίσιμο ευρωπαϊκό χώρο– να ασκήσουν την ηγεσία τους μέσω αυτοκρατορικής υφής ελέγχων όπως η Βρετανία και η Γαλλία πιο πριν: επιδίωξαν τη θεσμική συγκρότηση της δικής τους («Δύσης») με τη σύσταση πολυμερών οργανισμών, στους οποίους τα μικρά κράτη θα μετείχαν με όρους κυρίαρχης ισότητας. Η σημασία της αλλαγής που επέφεραν οι ΗΠΑ στις μεταπολεμικές διεθνείς σχέσεις συχνά αγνοείται, αλλά ήταν καταλυτική.¹¹

Και τέλος, μείζονος σημασίας αλλαγή στη δομή του ευρωπαϊκού διεθνούς συστήματος ήταν η δημιουργία όχι όλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αλλά ειδικά της ΕΟΚ. Ενώ οι άλλες Κοινότητες, ειδικά η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), ήταν ουσιαστικά κλειστές

⁹ George Leon, *Greece and the Great Powers, 1914-1917* (Thessaloniki: Institute for Balkan Studies, 1974).

¹⁰ Μανόλης Κούμας, *Η ελληνική εξωτερική πολιτική και το ζήτημα της ασφάλειας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, 1933-1936* (Αθήνα: Σιδέρης, 2010).

¹¹ Elizabeth Cobbs Hoffman, *American Umpire* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2013) για την εμβολή αυτής της αμερικανικής κοσμοαντίληψης στις ελληνοαμερικανικές σχέσεις βλ. Evanthis Hatzivassiliou, «Shallow Waves and Deeper Currents: the US Experience of Greece, 1947-1961. Policies, Historicity, and the Cultural Dimension», *Diplomatic History*, 38 (2014), 83-110.

λέσχες πλουσίων και τεχνολογικά ανεπτυγμένων κρατών, η ιδιότητα της ΕΟΚ ως Κοινής Αγοράς, αλλά και οι χρηματοδοτικές της δράσεις, συνεπάγονταν ότι μπορούσε να ανοίξει τις πόρτες της σε ένα μικρό κράτος της περιφέρειας – με την προϋπόθεση όμως ότι και αυτό θα έδειχνε έτοιμο να προσαρμοστεί, όπως και έδειξε η Ελλάδα. Η συμβολή της ΕΟΚ έφθασε στο αποκορύφωμά της με τη μετάβαση στη δημοκρατία των χωρών της Νότιας Ευρώπης στη δεκαετία του 1970, όταν αναγνώρισε ως ρόλο της τη σταθεροποίηση των κρατών αυτών στον δυτικό κόσμο.¹² Ήταν ένα σημείο στο οποίο τελικά βρέθηκαν να τέμνονται οι καινοφανείς δυνατότητες συμμετοχής που προσέφερε η ευρωπαϊκή ενοποίηση και επίσης απαιτούσαν οι σκληρές πραγματικότητες του Ψυχρού Πολέμου.

Η ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗ ΔΥΣΗ ΕΝΟΣ ΜΕΛΟΥΣ ΤΗΣ: ΜΕΤΑΛΛΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΕΙΚΟΝΕΣ

Από την άλλη πλευρά, η σταδιακή, με άλματα, ένταξη στη Δύση μετάλασσε ραγδαία τη σχέση της χώρας με αυτήν. Η τεράστιας έκτασης εξάρτηση των ετών 1944-52 είχε ήδη δημιουργήσει δυσθυμία στο ελληνικό πολιτικό σύστημα για τις διαδικασίες επιβολής που συνεπαγόταν η ξένη διεύθυνση.¹³ Το ξέσπασμα του Κυπριακού δημιουργούσε πολλαπλές επιβαρύνσεις καθώς «αποσάθρωνε» τη σχέση με τη Δύση.¹⁴ Δημιουργούσε τις προϋποθέσεις για την εκδήλωση ενός έντονου αντιαμερικανικού και αντιδυτικού κλίματος,¹⁵ το οποίο εκφράστηκε με την τάση της κοινής γνώμης προς την ουδετεροφιλία και τα γνωστά συνθήματα της δεκαετίας του 1950 για αποχώρηση από τη Δύση και για δημιουργία άξονα «Αθηνών-Καΐρου-Βελιγραδίου», συνθήματα τα οποία βρήκαν ακόμη πιο επιθετικές εκφράσεις αργότερα, στη δεκαετία του 1970 υπό την επήρεια

¹² Eirini Karamouzi, *Greece, the EEC and the Cold War, 1974-1979: the Second Enlargement* (Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2014).

¹³ Αργύρης Α. Φατούρος, «Πώς κατασκευάζεται ένα επίσημο πλαίσιο διεύθυνσης: οι Ηνωμένες Πολιτείες στην Ελλάδα, 1947-1948», στο Γιάννης Ο. Ιατρίδης (επιμ.), *Η Ελλάδα στη δεκαετία 1940-1950: ένα έθνος σε κρίση* (Αθήνα: Θεμέλιο, 1984), 419-460.

¹⁴ Theodore A. Coulombis, *Greek Political Reaction to American and NATO Influences* (New Haven: Yale University Press, 1966), 93-109.

¹⁵ Ιωάννης Δ. Στεφανίδης, *En ονόματι του έθνους: πολιτική κουλτούρα, αλτρωτισμός και αντιαμερικανισμός στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1945-1967* (Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, 2010).

της εμπειρίας της χούντας και της τουρκικής εισβολής στην Κύπρο. Η αποφασιστικότητα του πολιτικού συστήματος – πρωτίστως του Κωνσταντίνου Καραμανλή και του επιτελείου του, αλλά και των υπηρεσιακών χειριστών της εξωτερικής πολιτικής– να αντισταθούν ορατά και αποτελεσματικά σε αυτό το λαϊκό ρεύμα το οποίο έφθασε σε κάποιες ώρες, έστω πρόσκαιρα, να γίνει και πλειοψηφικό, αποτέλεσε έναν από τους παράγοντες που αναβίβασαν ακόμη περισσότερο το κύρος της χώρας στα μάτια των Δυτικών της εταίρων και διευκόλυναν τις προσπάθειές της για πλήρη ενσωμάτωση στον δυτικό κόσμο.

Έως εδώ, οι επιβαρύνσεις ήταν εν μέρει αναμενόμενες και φυσιολογικές, και προέρχονταν από την αυξανόμενη επαφή μεταξύ της χώρας και των Δυτικών της εταίρων. Υπό μια έννοια, ήταν η διακρατική εκδοχή της γνωστής διαπίστωσης που αποδίδεται στην αγγλική με τη φράση «familiarity breeds contempt». Σύντομα όμως θα ξεκινούσε μια πολύ δύσκολη εποχή που θα προκαλούσε όχι «φυσιολογικές» αλλά αντίθετα έκτακτες και πολύ ιδιαίτερες επιβαρύνσεις στη σχέση με τη Δύση. Η έναρξη μπορεί να τοποθετηθεί και πιο πριν, αλλά το πρόβλημα αναδύθηκε με τον πλέον σύγχρονο τρόπο το 1974, κατά την τουρκική εισβολή στην Κύπρο που συνοδεύθηκε από την ένταση των διεκδικήσεών της στο Αιγαίο, οι οποίες έμελλαν να κορυφωθούν ακόμη περισσότερο αργότερα, στα τέλη της δεκαετίας του 1990, με την προβολή της θεωρίας των «γκριζών ζωνών».

Το 1974, κατά τη δεύτερη εισβολή στην Κύπρο, έγινε κάτι το εξαιρετικά τραυματικό: το πιο φιλοδυτικό επιτελείο της χώρας, που είχε αναλάβει το γιγάντιο έργο της αποκατάστασης της δημοκρατίας, οι άνθρωποι δηλαδή, πολιτικοί και διπλωμάτες, που είχαν κυριολεκτικά παίξει το κεφάλι τους για να γίνει η Ελλάδα Δύση, βρέθηκαν εγκαταλελειμμένοι από τους Δυτικούς συμμάχους, όταν υπουργοί Εξωτερικών αρνούσαν να απαντήσουν στο τηλέφωνο επειδή ήταν σε διακοπές ενώ το NATO αρνείτο να συγκαλέσει το Συμβούλιό του για μια συζήτηση ενός θέματος τη σπουδαιότητα του οποίου όλοι αντιλαμβάνονταν. Σε εκείνη την ώρα της τραγωδίας, μπορεί κανείς να διαπιστώσει ένα βαθύ σοκ, τόσο σε πολιτικούς όσο και σε διπλωματικούς χειριστές, και μάλιστα στους κατ' εξοχήν φιλοδυτικούς, για την εγκατάλειψη τούτη.¹⁶ Και όσο και εάν είναι κατα-

¹⁶ Dionysios Chourchoulis και Lykourgos Kourkouvelas, «Greek Perceptions of NATO during the Cold War», *Southeast European and Black Sea Studies*, 12 (2012), 499-514.

νοητές οι θέσεις περί λάθους στην απόφαση αποχώρησης από το στρατιωτικό σκέλος του ΝΑΤΟ τότε ακριβώς,¹⁷ εξακολουθεί να είναι δύσκολο να εντοπιστεί τι άλλο θα μπορούσε να κάνει η κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας, με το δεδομένο ότι δεν μπορούσε να κάνει πόλεμο.

Σε κάθε περίπτωση, μετά την τουρκική εισβολή, την οργάνωση της τουρκικής Στρατιάς του Αιγαίου, την προβολή πολλαπλών τουρκικών διεκδικήσεων στο Αιγαίο, το όλο πρόβλημα ασφαλείας της χώρας μετατοπίστηκε από την παραδοσιακή του μορφή –τον από βορράν κίνδυνο– στην εξ ανατολών απειλή. Τούτο επίσης προκαλούσε μια μετάλλαξη των σχέσεων με τη Δύση, μια διαδικασία παράλληλη και εν μέρει αντιφατική της ένταξης σε αυτήν. Ανέκυψε η τεράστιων απαιτήσεων ανάγκη να ανασχεθεί σύμμαχος –κάτι που σε κομβικές στιγμές και σε υπαρξιακής σημασίας θέματα, το 1976, το 1987, το 1996, μετέτρεπε τους βασικούς Δυτικούς «συμμάχους» σε παράγοντες περίπου ουδέτερους ως προς τη συγκεκριμένη διαμάχη. Ήταν και είναι μια επώδυνη ιδιαιτερότητα την οποία όφειλε, και ακόμη οφείλει, να διαχειριστεί η ελληνική διπλωματία. Μια ιδιαιτερότητα, επιπλέον, που κατά καιρούς τείνει να επιβαρύνει ακόμη και σήμερα τις σχέσεις με τον δυτικό κόσμο.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Δεν είμαστε, με άλλα λόγια, ακόμη και τώρα, ένα απόλυτα συμβατικό μέλος της Δύσης. Και οι ιδιαιτερότητες αυτές δεν οφείλονται μόνον σε εμάς, αλλά και σε παράγοντες εξωτερικούς και μη ελέγξιμους: τη γεωγραφική μας θέση, την πολιτική μιας γειτονικής χώρας που αισθάνεται να αιωρείται μεταξύ της Δύσης και κάποιου άλλου χώρου. Αποδείχθηκε ότι ήταν πολύ πιο εφικτή η συμφιλίωση με παλαιούς αντιπάλους, όπως η Βουλγαρία, που βρέθηκαν στην «απέναντι» πλευρά ενός Ψυχρού πολέμου και επομένως η ενδεχόμενη επίθεσή τους θα μπορούσε να προκαλέσει παγκόσμια σύγκρουση. Και ήταν πολύ λιγότερο εφικτή η συμφιλίωση και η επίλυση προβλημάτων με έναν αντίπαλο που βρισκόταν από την ίδια

¹⁷ John O. Iatrides, «Challenging the Limitations of the Atlantic Community: Konstantine Karamanlis and NATO», στο Κωνσταντίνος Σβολόπουλος, Κωνσταντίνα Ε. Μπότση και Ευάγγελος Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής στον εικοστό αιώνα*, τόμος Β' (Αθήνα: Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής, 2008), 17-36.

πλευρά μιας μεγάλης συμμαχίας και διέθετε μεγάλες προσπάθειες στους ίδιους κύκλους στους οποίους απευθυνόμασταν και εμείς.

Από την άλλη πλευρά, η πολιτική και διπλωματική ηγεσία αντιλαμβάνονταν από το 1974 ότι η λειτουργική ένταξη στη Δύση αποτελούσε και τον μόνον τρόπο ώστε η χώρα να εξισοροπηθεί τις τεράστιες γεωπολιτικές πιέσεις που εκδηλώνονται στη γεωγραφική περιοχή στην οποία ανήκει. Με δεδομένο ότι το «χέρι» της Ρωσίας δεν φθάνει πλέον στην περιοχή μας και η Κίνα ενδιαφέρεται για εμάς μόνον ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εάν δεν είμαστε μέλος της Δύσης το μικρό μας μέγεθος και η τρωτότητα της γεωγραφικής μας θέσης θα μας καταστήσουν θύματα του μόνου παράγοντα που θα ενδιαφερθεί να μας ελέγξει, δηλαδή μιας Τουρκίας με αυξανόμενο, νεανικό πληθυσμό, η οποία επιπλέον έχει σημειώσει και τεράστιες οικονομικές προόδους. Για να τεθεί το θέμα κάπως απλούστερα, οι δυναμικές του διεθνούς και του περιφερειακού συστήματος δείχνουν ότι, εάν η Ελλάδα, στο μέλλον, δεν ανήκει στη Δύση, το μόνο μέλλον στο οποίο μπορεί να προσβλέπει είναι η ένταξή της σε μια νέα εκδοχή μιας Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Ένα ενδεικτικό παράδειγμα: εάν η Ελλάδα εκβαλλόταν από την Ευρωπαϊκή Ένωση στη δεκαετία του 2010 λόγω της κρίσης, η Τουρκία δεν θα καταλάμβανε δύο ή τρία ελληνικά νησιά: θα αγόραζε τις ελληνικές τράπεζες και θα έλεγχε την ελληνική οικονομία.

Είναι πάντως σημαντικό να υπομνησθεί ότι η σύγχρονη σχέση μας με τη Δύση, επειδή ακριβώς αφορά πολλά πράγματα –διπλωματία, πολιτικό και οικονομικό καθεστώς, θεμελιώδεις πολιτιστικές, ακόμη και αισθητικές επιλογές– δεν ήταν και δεν μπορούσε να είναι απλώς ένα ζήτημα που θα αντιμετωπιστεί στις κλειστές συσκέψεις των σχετικά μικρών κοινοτήτων των πολιτικών ηγεσιών, των διπλωματικών χειριστών ή των στρατιωτικών ειδικών. Και εάν επέτυχε η ελληνική πολιτική μετά το 1950 σε τούτο το επίπεδο, ήταν επειδή είναι δυνατόν να διαπιστωθεί μια διάδραση, δηλαδή μια ευρεία κοινωνική δυναμική, μεταξύ των χειριστών στα διάφορα επίπεδα και της κοινής γνώμης. Οι άνθρωποι του Υπουργείου, στη μεταπολεμική εποχή, είχαν συνομιλητές στο πολιτικό επίπεδο που αντιλαμβάνονταν τι τους έλεγαν: ο Κωνσταντίνος Καραμανλής, ο Κωνσταντίνος Τσάτσος, ο Ευάγγελος Αβέρωφ-Τοσίτσας, ο Κωνσταντίνος Μητσοτάκης είχαν μια βαθιά διάδραση με τους διπλωμάτες στους οποίους βασίστηκαν –και βασίστηκαν σε αυτούς με την πλήρη συναίσθηση ότι μπορούσαν να το κάνουν σε επίπεδο όχι απλώς χάραξης πολιτικής, αλλά

σε επίπεδο κοσμοαντίληψης. Ο Μπίτσιος και ο Μολυβιάτης ήταν υπουργοί Εξωτερικών που σε τεράστιο βαθμό παρέπεμπαν σε συνάντηση των πολιτικών και υπηρεσιακών παραγόντων. Ο Ανδρέας Παπανδρέου, με όλες τις ιδιαιτερότητές του στο ιδεολογικό πεδίο, ήταν, ως διανοούμενος και ως μέτοχος πνευματικών τάσεων της Δύσης, σε θέση να αντιληφθεί τις εισηγήσεις που δεχόταν. Είναι, πράγματι, δυνατόν να υπερβάλει κανείς επισημαίνοντας τη σύμπνοια πολιτικής και διπλωματικής ηγεσίας (είναι βέβαιο ότι οι διπλωμάτες θα μπορούσαν να πουν πολλά επ' αυτού), αλλά δεν πρέπει και να αγνοηθεί η δημιουργική τους διάδραση. Και τούτη η πολιτική/υπηρεσιακή ηγεσία παράλληλα χάραξε μια πολιτική ένταξης στη Δύση την οποία αποδεχόταν και στην οποία προσέβλεπε η συντριπτική πλειοψηφία του ελληνικού λαού, έστω και εάν συχνά ενέδιδε σε εύκολες και λαϊκιστικές αντιδυτικές εκδηλώσεις. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει μια σύμπνοια από «πάνω» και από «κάτω» στην ελληνική κοινωνία και στο πολιτικό σύστημα για το θέμα αυτό, ότι δηλαδή η ένταξη στη Δύση είναι μια δημοκρατική επιλογή. Η Ελλάδα θα μείνει σε γενικές γραμμές ασφαλής, όσο θα διατηρείται αυτή η κατάσταση.

Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ:
Η ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ-ΟΦΕΛΟΥΣ
ΩΣ ΚΑΘΟΡΙΣΤΙΚΟΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ,
1945-1981

Ιωάννης Δ. Στεφανίδης

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΑΠΘ

Η εξωτερική πολιτική μιας χώρας διαμορφώνεται στο σημείο τομής δύο θεμελιωδών αξόνων, του διεθνούς περιβάλλοντος και του εσωτερικού σκηνικού, αντίστοιχα. Ακόμα και στην ιστορία μιας μικρής δύναμης, όπως η Ελλάδα, η οποία εμφανίζεται σχετικά ευάλωτη σε ισχυρές εξωτερικές επιρροές, εσωτερικές σκοπιμότητες εμφανίζονται συχνά να πρυτανεύουν στη χάραξη εξωτερικής πολιτικής. Στη διαδικασία αυτή είναι ευδιάκριτη η μέριμνα της πολιτικής ηγεσίας, που συχνά έρχεται σε αντίθεση με τις εισηγήσεις των υπηρεσιακών της συμβούλων, να εναρμονίζεται με τις εικαζόμενες διαθέσεις της πλειονότητας, τουλάχιστον, της κοινής γνώμης. Η εναρμόνιση αυτή άλλοτε είναι φαινομενική, κάποτε όμως οδηγεί σε παραγνώριση των «σκληρών δεδομένων» της διεθνούς σκηνής, με βλαβερές συνήθως συνέπειες για τα εθνικά μας συμφέροντα. Η εξέλιξη του Κυπριακού, κυρίως, αλλά και άλλα ζητήματα της εξωτερικής μας πολιτικής, όπως οι εθνικές διεκδικήσεις εν όψει του μεταπολεμικού διακανονισμού, το Μακεδονικό, τα ελληνοτουρκικά ή οι σχέσεις με την Αλβανία, παρέχουν αρκετά παραδείγματα επιλογών με βασικό γνώμονα την επιδίωξη πολιτικού οφέλους ή την αποφυγή πολιτικού κόστους· μάλιστα, η συμπεριφορά αυτή ανιχνεύεται και στην περίπτωση των στρατιωτικών, που (κακο)διοίκησαν τη χώρα για μία επταετία και, κατά τεκμήριο, δεν αντιμετώπιζαν θέμα αναβάπτισής τους στη λαϊκή εντολή.

Η δικτατορία αποτέλεσε την εξαίρεση σε μια μακρά περίοδο συνταγματικής διακυβέρνησης. Στη διάρκεια της τελευταίας, τις εξωτερικές σχέσεις της χώρας χειρίστηκαν κυβερνήσεις που στηρίζονταν στην

εμπιστοσύνη της Βουλής. Αναμφίβολα, κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο συνταγματικού βίου (1945-1967), αισθητή ήταν η επιρροή παραγόντων, οι οποίοι δεν ευθύνονται για τη χάραξη και άσκηση εξωτερικής πολιτικής: του Παλατιού, της στρατιωτικής ηγεσίας και του «ξένου παράγοντα». Ωστόσο, την τελική ευθύνη των όποιων επιλογών έφεραν κυβερνήσεις που λογοδοτούσαν στο Κοινοβούλιο και, εν τέλει, στο εκλογικό σώμα.

Στο σημείο αυτό θα άξιζε να επισημανθεί ένα φαινόμενο το οποίο ίσως δεν έχει τύχει της δέουσας προσοχής: Συγκρινόμενη με τις χώρες που εκτείνονται από τα βόρεια σύνορά της μέχρι και τη Βαλτική, αλλά και με το παράδειγμα της Ιβηρικής, η Ελλάδα επανήλθε σε συνταγματική, κοινοβουλευτική διακυβέρνηση, έπειτα από μία, σχεδόν, δεκαετία δικτατορίας, πολέμου, κατοχής και εμφύλιων συγκρούσεων, και μάλιστα, τη στιγμή που ανάζωπυρωνόταν η εμφύλια διαμάχη με απειλητικές για την ακεραιότητα της χώρας διεθνείς προεκτάσεις. Η εμπειρία αυτή σφράγισε τον θεμελιώδη μεταπολεμικό προσανατολισμό της χώρας προς τη Δύση. Η Ελλάδα απέφυγε τη μοίρα των «Λαϊκών Δημοκρατιών», όπου επιβλήθηκε μονοκομματικό καθεστώς, συνήθως με την επέμβαση ή την άγρυπνη επιτήρηση της Σοβιετικής Ένωσης. Μάλιστα, η αποφυγή της διδακτικής αυτής εμπειρίας, σε συνδυασμό με αρνητικές εξελίξεις στην πορεία κρίσιμων θεμάτων εξωτερικής πολιτικής, όπως το Κυπριακό, συνέβαλε στη δοκιμασία των δεσμών μας με τη Δύση, ιδίως στο επίπεδο της κοινής γνώμης. Η τελευταία τείνει να αγνοεί ότι, τόσο στην Ελλάδα όσο και στη γειτονική Τουρκία, ο ρόλος του ξένου παράγοντα υπήρξε καταλυτικός για την αποκατάσταση κοινοβουλευτικού συστήματος διακυβέρνησης μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο, έστω και αν η λειτουργία του απέκλινε από το φιλελεύθερο πρότυπο των δημοκρατιών της Δύσης.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η συμβολή της Βρετανίας, αρχικά, και των Ηνωμένων Πολιτειών, εν συνεχεία, στην επαναλειτουργία των συνταγματικών θεσμών αναδεικνύεται ακόμη περισσότερο αν συνυπολογιστούν οι ισχυρές εγχώριες δυνάμεις που «έπαιζαν» με την ιδέα επιβολής μιας, έστω πρόσκαιρης, δικτατορίας. Στις τάξεις τους ανήκαν σημαντική μερίδα των στελεχών του στρατεύματος, υπό την επιρροή μυστικών οργανώσεων, όπως ο Ιερός Δεσμός Ελλήνων Αξιωματικών (ΙΔΕΑ), το βασιλικό ζεύγος Παύλου-Φρειδερίκης, αλλά και ορισμένοι πολιτικοί με προϋπηρεσία στα αυταρχικά σχήματα του Μεσοπολέμου. Οι Βρετανοί στήριξαν μια

σειρά μετριοπαθών κυβερνήσεων μέχρι τις εκλογές του Μαρτίου του 1946, το αποτέλεσμα των οποίων τους απογοήτευσε. Έναν χρόνο αργότερα, οι Αμερικανοί επέβαλαν τον ανασχηματισμό της μετεκλογικής κυβέρνησης, ώστε να αποκτήσει πιο μετριοπαθές στίγμα.

Τα επόμενα χρόνια, η αμερικανική πρεσβεία επανειλημμένα εξέφρασε την αντίθεσή της στην επιβολή λύσης «ισχυρού ανδρός» με πρόσχημα είτε την εξασφάλιση της νίκης στον Εμφύλιο, είτε την αντιμετώπιση της πολιτικής αστάθειας. Στην επιδίωξη των Αμερικανών να διαφυλάξουν την εικόνα της Ελλάδας ως δημοκρατικής χώρας συνέβαλε η στάση του προφανούς υποψήφιου για τον ρόλο «ισχυρού ανδρός» εκείνη την περίοδο, του στρατάρχη Αλέξανδρου Παπάγου. Ο τελευταίος προτίμησε να δοκιμάσει την τύχη του ως αρχηγός πολιτικού κόμματος και όχι ως εκλεκτός του παλατιού ή του ΙΔΕΑ. Η θριαμβευτική εκλογή του στην πρωθυπουργία τον Νοέμβριο του 1952, η οποία συνέπεσε με το τελευταίο στάδιο του Σχεδίου Μάρσαλ για την Ελλάδα, θα καθιστούσε την αμερικανική παρέμβαση στα εσωτερικά της χώρας περισσότερο έμμεση και διακριτική. Ωστόσο, δεν υπήρχε αμφιβολία για το εύρος και τη βαρύτητα της επιρροής των Ηνωμένων Πολιτειών σε μια χώρα που εξακολουθούσε να στηρίζεται σε ξένους πόρους για την άμυνα και την οικονομική της βιωσιμότητα.

Στο πλαίσιο αυτό, οι εκλεγμένες ελληνικές κυβερνήσεις κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τρία, εν πολλοίς αλληλένδετα, μεγάλα προβλήματα που αφορούσαν το μέλλον της χώρας: εξωτερική ασφάλεια, πολιτική σταθερότητα, οικονομική ανασυγκρότηση και ανάπτυξη. Ο τρόπος με τον οποίον πολιτεύθηκαν, ωστόσο, στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής δεν απηχούσε πάντοτε μια, κατά το δυνατόν, ψύχραιμη και ορθολογική στάθμιση προτεραιοτήτων με γνώμονα την επιτυχή αντιμετώπιση των τριών, ζωτικής σημασίας, προβλημάτων που αναφέρθηκαν.

Η ικανότητα των κυβερνήσεων να σταθμίζουν τις προτεραιότητες της εξωτερικής τους πολιτικής κατά τρόπο μακροπρόθεσμα επωφελή για τη χώρα δοκιμάστηκε πρώτα με αφορμή τον διακανονισμό της ειρήνης που ακολούθησε την ήττα του Άξονα. Από τον σχηματισμό της, τον Απρίλιο του 1946, μέχρι τη σύναψη των Συνθηκών Ειρήνης, τον Φεβρουάριο του 1947, η πρώτη εκλεγμένη μεταπολεμική κυβέρνηση, με πρωθυπουργό και υπουργό Εξωτερικών τον Κωνσταντίνο Τσαλδάρη, επιδόθηκε σε ένα είδος διπλωματίας του ανέφικτου. Οι επιδιώξεις της χαράχτηκαν με βασικό κριτήριο τις προσδοκίες που είχαν καλλιεργηθεί το προηγούμε-

νο διάστημα μεταξύ της κοινής γνώμης και έδιναν προτεραιότητα στην ικανοποίηση των ευρύτερων δυνατών εδαφικών βλέψεων απέναντι σε γειτονικά κράτη που είχαν βρεθεί στο εχθρικό στρατόπεδο στη διάρκεια του πολέμου· αξιώσεις που απέρρεαν, αφ' ενός, από τις θυσίες του ελληνικού έθνους στη διάρκεια του πολέμου και, αφ' ετέρου, από τη βαθιά ριζωμένη κουλτούρα του αλυτρωτισμού, που αξίωνε την εδαφική ολοκλήρωση του έθνους με βάση τα «απαράγραπτα ιστορικά του δίκαια». Ως τρίτος λόγος προβλήθηκε η βελτίωση της ασφάλειας των βόρειων ελληνικών συνόρων, ιδίως έναντι της Βουλγαρίας.

Η βαρύτητα που αποδόθηκε στις εδαφικές διεκδικήσεις στα 1945-1947 αποδείχτηκε αναντίστοιχη με το διεθνές κλίμα, ιδίως τις αντιλήψεις των «Τριών Μεγάλων» νικητών του πολέμου, που δεν ευνοούσαν τις εδαφικές μεταβολές (με εξαίρεση, βέβαια, την κατοχύρωση των κερδών της Μόσχας από το αλήστου μνήμης γερμανοσοβιετικό Σύμφωνο του 1939). Μικρή σχέση είχε και με την εξυπηρέτηση των πραγματικών αναγκών της χώρας για ομαλότητα και ανασυγκρότηση. Οι κυβερνήσεις της περιόδου απέτυχαν να διατυπώσουν ένα ρεαλιστικό και τεκμηριωμένο πλαίσιο για τη διεκδίκηση επανορθώσεων για τις καταστροφές και την οικονομική αφαιμάξη που είχε υποστεί η Ελλάδα από τις δυνάμεις του Άξονα. Το αποτέλεσμα ήταν η χώρα να λάβει ελάχιστη ικανοποίηση από τη Διάσκεψη για τις γερμανικές επανορθώσεις του 1945 και λίγο έλειψε να χάσει τις αντίστοιχες ιταλικές που της επιδίκαζε η Συνθήκη Ειρήνης του 1947. Όπως παρατηρούσε η Έκθεση Πόρτερ τις παραμονές της εξαγγελίας του Δόγματος Τρούμαν, κυβέρνηση και κοινή γνώμη στην Ελλάδα εναπέθεταν σχεδόν κάθε ελπίδα για την επιβίωση της χώρας στην ξένη (αμερικανική) βοήθεια. Και πάλι, ο προσδιορισμός του ελληνικού αιτήματος στο ύψος των έξι δισεκατομμυρίων δολαρίων, τον Ιούλιο του 1946, αντιστρατευόταν κάθε έννοια ρεαλιστικής πολιτικής, αντιστοιχούσε όμως στους μύχιους πόθους τουλάχιστον της μερίδας των Ελλήνων που περίμεναν σωτηρία από τη Δύση.

Η άφιξη αμερικανικών αποστολών που ανέλαβαν να επιβλέψουν τη διαχείριση της αμερικανικής οικονομικής και στρατιωτικής βοήθειας (η οποία θα ξεπερνούσε το ένα δις δολάρια σε βάθος δεκαετίας), σε συνδυασμό με την ανάδειξη Ελλήνων πολιτικών με τεχνοκρατική συγκρότηση, όπως οι Αλέξανδρος Διομήδης και Γεώργιος Καρτάλης, «προσγείωσαν» τις ελληνικές προσδοκίες σε πιο ρεαλιστικά πλαίσια. Επιπλέον, η πανθο-

μολογούμενη αναγκαιότητα της εξωτερικής βοήθειας, όπως και το άνευ προηγουμένου στην ιστορία του ελληνικού κράτους περιβάλλον ασφάλειας που υποσχόταν η ένταξη στη συμμαχία του ΝΑΤΟ, φαινόταν να περιορίζουν δραστικά τα περιθώρια εθνικιστικών εξάρσεων. Το νέο αυτό πλαίσιο περιέγραψε με τρόπο που φαινόταν να αναιρεί την εθνικιστική ρητορεία των πρώτων μεταπολεμικών χρόνων, ο Παπάγος. Ως αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης, ανέφερε σε συνέντευξή του στο *Βήμα*, τον Απρίλιο του 1952:

«Πρέπει να το αντιληφθώμεν ότι είμεθα μέλη μιας οικογενείας εθνών, και αυτό δημιουργεί νέαν πραγματικότητα. Με άλλα κριτήρια θα ωμιλούσαμεν κατά τον 19ον αιώνα, με άλλα κατά το μεσοπολεμικόν διάστημα και με άλλα σήμερα. Όταν το αντιληφθούμεν αυτό, θα ιδούμεν ότι πολλά κατὰ θεωρίαν παράδοξα αποτέλεσαν ήδη κανόνας του Δημοσίου μας βίου.»

Στο ίδιο μήκος κύματος, ο Γεώργιος Παπανδρέου, από τα έδρανα της αντιπολίτευσης στη Βουλή, υποστήριξε με αφορμή τη συζήτηση για την ελληνοαμερικανική συμφωνία για τις βάσεις, τον Οκτώβριο του 1953: «[Π]λανώνται όσοι νομίζουν ότι μπορούμεν εις την σημερινήν μορφήν του κόσμου να ζώμεν με την παλαιάν αντίληψιν της κυριαρχίας». Ως πρωθυπουργός, ο Κωνσταντίνος Καραμανλής υιοθετούσε την ίδια ρεαλιστική προσέγγιση. Σε συνομιλία του με Αμερικανούς αξιωματούχους, το 1956, αναγνώριζε ότι «κάθε δημοκρατία η οποία κατέστη μέλος μιας συμμαχίας πρέπει να εκχωρήσει μέρος της κυριαρχίας της». Τέλος, ο Γρηγόρης Κασσιμάτης, υπουργός τότε του Καραμανλή, υποστήριξε σε άρθρο του, το 1963, πως «όποιος ισχυρίζεται ότι μπορεί να υπάρξει πραγματική ανεξαρτησία, είναι αφελής ή δημαγωγός».

Ωστόσο, ο ίδιος ο Παπάγος θα προχωρούσε σε μια κορυφαία επιλογή, τη διεθνοποίηση του Κυπριακού, η οποία αυτομάτως έθετε εν αμφιβόλω τις σχέσεις με ορισμένα, τουλάχιστον, μέλη της «οικογενείας εθνών», στην οποία εντασσόταν η χώρα. Η πρωτοβουλία του Παπάγου να διεκδικήσει δυναμικά την Ένωση της Κύπρου με τη «μητέρα Ελλάδα» ελάχιστη σχέση είχε με το τρίπτυχο των ζωτικών προβλημάτων που αντιμετώπιζε η χώρα μεταπολεμικά: ασφάλεια, πολιτική σταθερότητα, οικονομική ανάπτυξη. Ενδεχομένως, ο Παπάγος εκτιμούσε ότι τα δύο πρώτα είχαν αντιμετωπιστεί, αφ' ενός με την ένταξη στο ΝΑΤΟ και την εγκατάσταση αμερικανικών βάσεων, και, αφ' ετέρου, χάρη στη δική του συντριπτική

πλειοψηφία στη Βουλή. Ίσως να θεωρούσε ότι και η οικονομία είχε μπει σε ενάρετο κύκλο, έπειτα από τη γενναία αναπροσαρμογή του εθνικού νομίσιματος. Πιθανότατα απέβλεπε στην ενίσχυση της θέσης του ίδιου και της παράταξής του στο εσωτερικό, καθώς η προοπτική της Ένωσης της Κύπρου με την Ελλάδα συγκινούσε το σύνολο σχεδόν του πληθυσμού και θα μπορούσε ίσως να αντισταθμίσει τη δυσaréσκεια για το επίμονα χαμηλό επίπεδο διαβίωσης της πλειονότητας των Ελλήνων.

Ο Παπάγος, ο οποίος ως αξιωματικός είχε θητεύσει κυρίως σε επιτελικές θέσεις, απέτυχε να διαγνώσει τους κινδύνους που εγκυμονούσε η διεθνοποίηση του Κυπριακού: πρώτον, τη διατάραξη των σχέσεων της χώρας με βασικούς εταίρους της στο ίδιο στρατόπεδο, και, ιδίως, την αναβίωση της ελληνοτουρκικής διαμάχης μεσούντος του Ψυχρού Πολέμου· δεύτερον, τις αρνητικές συνέπειες από τη διόλου απίθανη διάψευση των προσδοκιών για ευνοϊκή εξέλιξη του ζητήματος στα Ηνωμένα Έθνη, τόσο για τη δική του παράταξη όσο και για την πολιτική σταθερότητα της χώρας· και, τρίτον, τον δραστικό περιορισμό των μελλοντικών ελληνικών χειρισμών, από τη στιγμή που η διεκδίκηση της αυτοδιάθεσης-ένωσης αναγορευόταν σε «λυδία λίθο» των σχέσεών μας με φίλους και αντιπάλους —ή, σύμφωνα με τον αρχιτέκτονα της πρώτης ελληνικής προσφυγής, τον διπλωμάτη Αλέξη Κύρου, σε «μοναδικόν σκοπόν» της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής.

Πιθανότατα, όπως μαρτυρούν τα αμερικανικά αρχεία και άλλες πηγές, διαδεχόμενος τον Παπάγο στην πρωθυπουργία, ο Καραμανλής ήλπιζε να «βάλει το Κυπριακό στο ράφι» με έντιμο τρόπο, τουλάχιστον μέχρι να δημιουργηθούν ευνοϊκές συνθήκες για την επαναφορά του ζητήματος. Υποχρεώθηκε, ωστόσο, αυτός ο ρεαλιστής και δυναμικός πολιτικός να ακολουθήσει την «πεπατημένη» που είχε χαράξει ο προκάτοχός του. Έτσι, στις δύο αποτυχημένες προσφυγές στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ προστέθηκαν άλλες τρεις, μέχρι τον Δεκέμβριο του 1958. Εκτός από την ατελέσφορη προσπάθεια να ασκηθεί διπλωματική πίεση προς τη Βρετανία, και εμμέσως προς τις Ηνωμένες Πολιτείες, οι κυβερνήσεις Καραμανλή εξακολούθησαν να ενισχύουν τον ένοπλο αγώνα της ΕΟΚΑ στην Κύπρο, τον οποίο είχε εγκρίνει ο Παπάγος ως πρόσθετο, και μάλλον ανορθόδοξο, μέσο πίεσης προς μια ανάληπτη μεν, σύμμαχο δε, δύναμη.

Το δράμα του Καραμανλή ήταν πως συναισθανόταν πλήρως τους κινδύνους τόσο για τη διεθνή θέση της χώρας (τις σχέσεις με τους συμμάχους της, το διπλωματικό της κεφάλαιο, τη δυνατότητά της να προσελκύσει

επενδύσεις, αλλά και την τύχη των ομογενών στην Κωνσταντινούπολη) όσο και για την πολιτική και οικονομική της πορεία· δίστασε, ωστόσο, να προχωρήσει σε αλλαγή πλεύσης. Πέρα από την αγανάκτηση για τη στάση των Βρετανών ή των Τούρκων (ιδίως μετά τα Σεπτεμβριανά του 1955), ή την πίστη στο δίκαιο του ενωτικού αιτήματος (κίνητρα συναισθηματικού χαρακτήρα που ο πολιτικός της ευθύνης καλείται να χαλιναγωγήσει), η στάση του Καραμανλή προφανώς επηρεάστηκε από τον φόβο του πολιτικού κόστους. Όπως έδειξαν οι εκλογές του 1956, τις οποίες η ΕΡΕ κέρδισε μόνο χάρη στο «τριφασικό» εκλογικό σύστημα απέναντι στη συσπειρωμένη αντιπολίτευση, αλλά και οι επόμενες του 1958, που ανέδειξαν δεύτερο κόμμα την Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά (ΕΔΑ), η κατηγορία περί «εθνικής μειοδοσίας» στο Κυπριακό μπορούσε να στοιχίσει ακριβιά σε αριθμό ψήφων.

Η εμπειρία του Κυπριακού στη δεκαετία του 1950 δείχνει ότι, για την εκτίμηση του πολιτικού κόστους από επιλογές στην εξωτερική πολιτική, το όποιο εκλογικό αντίκρισμα (κάτι που δύσκολα προσδιορίζεται, ακόμη και με τη χρήση δημοσκοπήσεων) έχει μικρότερη σημασία από τον φόβο της απώλειας ψήφων και, γενικότερα, πολιτικού κεφαλαίου, απώλεια που επισείουν ομάδες πίεσης, ο Τύπος, ενίοτε δε και βουλευτές της συμπολίτευσης. Έξι μήνες μετά τις εκλογές του 1958, και με την αντιπολίτευση πολωμένη μεταξύ του (κατακερατισμένου) Κέντρου και της (διευρυμένης) Αριστεράς, ο Καραμανλής προχώρησε στις συμφωνίες της Ζυρίχης και του Λονδίνου για την Κύπρο, ανταποκρινόμενος σε άνοιγμα της τουρκικής διπλωματίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο συμβιβασμός του Φεβρουαρίου 1959, που βασίστηκε στην «εγγυημένη» ανεξαρτησία με αμοιβαίο αποκλεισμό της Ένωσης και της διχοτόμησης, και στην αναγνώριση πολιτικής ισοτιμίας για την τουρκοκυπριακή μειονότητα, απηχούσε φόρμουλα που είχε παρουσιάσει στα Ηνωμένα Έθνη ο υπουργός Εξωτερικών Ευάγγελος Αβέρωφ δύο χρόνια νωρίτερα, υπό τη σκιά της διπλής αυτοδιάθεσης (δηλαδή, διχοτόμησης), την οποία είχε αναφέρει ως ενδεχόμενη λύση η βρετανική πλευρά. Σχεδόν αμέσως, όμως, η φόρμουλα εκείνη εγκαταλείφθηκε, αφού πυροδότησε σφοδρές αντιδράσεις στην Αθήνα χωρίς να δελεάσει την Αγκυρα.

Η αναζωπύρωση του Κυπριακού στα τέλη του 1963, έπειτα από την πρωτοβουλία του προέδρου Μακαρίου να επιδιώξει την αναθεώρηση βασικών διατάξεων του κυπριακού Συντάγματος, που κατοχύρωναν τον «συνεταιρικό» χαρακτήρα του κράτους, βρήκε την Ελλάδα σε παρατεταμένη

προεκλογική περίοδο. Η ένταξη των λαϊκών εκδηλώσεων υπέρ της Ένωσης, κατά του ισχύοντος καθεστώτος στην Κύπρο, αλλά και, ολόένα εντονότερα, κατά της μεσολάβησης των Ηνωμένων Πολιτειών εντυπωσίασαν τον Γεώργιο Παπανδρέου, που μόλις είχε εξασφαλίσει τη θριαμβευτική επανεκλογή του στην πρωθυπουργία. Στις δημόσιες τοποθετήσεις του επεδίωκε να φανεί ότι βρισκόταν σε πλήρη αρμονία με το λαϊκό αίσθημα, κάνοντας λόγο για «αδέσμευτη ανεξαρτησία» που θα οδηγούσε, μέσω της αυτοδιάθεσης, στην Ένωση της Κύπρου με την Ελλάδα. Κατ' ιδίαν, αντιλαμβάνονταν ότι κάτι τέτοιο δεν θα ήταν εφικτό χωρίς η Τουρκία να λάβει κάποιον ουσιώδες αντάλλαγμα. Την προοπτική αυτή, όμως, απέρριπτε χωρίς συζήτηση ο Μακάριος.

Το δίλημμα κορυφώθηκε στη διάρκεια της διαμεσολάβησης που ανέλαβε ο πρώην υπουργός Εξωτερικών των Ηνωμένων Πολιτειών Ντην Άτσεσον, τον Ιούλιο-Αύγουστο του 1964. Εν τέλει, ο Παπανδρέου απέρριψε τη θετικότερη εκδοχή των προτάσεων Άτσεσον, που προέβλεπε την εκμίσθωση κυπριακού εδάφους ως βάσης από την Τουρκία για πενήντα έτη. Βεβαίως, δεν ήταν βέβαιο ότι η Άγκυρα θα αποδεχόταν αυτό το σχέδιο, είχε όμως προλάβει να το απορρίψει ο Μακάριος. Η ελληνική κυβέρνηση βρέθηκε τότε δέσμια της δημόσιας εικόνας που καλλιεργούσε, περί δήθεν απόλυτης σύμπνοιας μεταξύ Αθήνας και Λευκωσίας. Στην πραγματικότητα, οι μύχιοι πόθοι των δύο πλευρών απέκλιναν: Την ώρα που και οι δύο μιλούσαν για την Ένωση ως επικείμενο γεγονός, ο μεν Μακάριος επεδίωκε να καταστήσει την Κύπρο κράτος της ελληνικής πλειονότητας, ο δε Παπανδρέου συζητούσε την ένωση του μεγαλύτερου τμήματος του νησιού, έστω και παρά την αντίθεση του Μακαρίου. Δεν τόλμησε, ωστόσο, να φανεί συνεπής προς την εικόνα που προέβαλλε στους Αμερικανούς συνομιλητές του, ιδίως σχετικά με τον κίνδυνο η Κύπρος να εξελιχθεί σε «Κούβα της Μεσογείου». Ο φόβος του ήταν ότι ενδεχόμενη σύγκρουση με τον Μακάριο θα πυροδοτούσε αντιδράσεις από το ίδιο το περιβάλλον του και από σημαντική μερίδα της ελληνικής κοινής γνώμης, που έβλεπε στο πρόσωπο του ιερωμένου προέδρου τον γνησιότερο υπέρμαχο της Ένωσης και ένα υπόδειγμα υπερήφανης στάσης έναντι των «καλοθελητών» συμμάχων της Ελλάδας. Οι τελευταίοι, ιδίως οι Αμερικανοί, έμειναν με την πικρή γεύση της ελληνικής διγλωσσίας και κατέληξαν στο συμπέρασμα πως δεν έπρεπε να διακινδυνεύσουν εκ νέου να αποξενώσουν την Άγκυρα χάριν μιας λύσης που θα ικανοποιούσε την Αθήνα.

Εντέλει, η κυβέρνηση της Ενώσεως Κέντρου απέτυχε να αποκομίσει πολιτικά οφέλη από την αποκήρυξη του πλαισίου των Συμφωνιών Ζυρίχης-Λονδίνου, που άφησε την Κύπρο σε επικίνδυνο θεσμικό αδιέξοδο. Μάλιστα, η πτώση του Παπανδρέου, τον Ιούλιο του 1965, δεν ήταν άσχετη με το νοσηρό κλίμα που δημιουργούσε η παρουσία του πρώην αρχηγού της ΕΟΚΑ Γεώργιου Γρίβα ως επικεφαλής των ελληνικών δυνάμεων στην Κύπρο.

Η ιδέα μιας λύσης του Κυπριακού που θα μπορούσε να παρουσιαστεί ως Ένωση στην ελληνική κοινή γνώμη εξακολούθησε να δελεάζει τις διάδοχες κυβερνήσεις. Επί των ημερών του Στέφανου Στεφανόπουλου διεξήχθησαν συνομιλίες με την Άγκυρα, από τις οποίες η ελληνική πλευρά αποκόμισε την εσφαλμένη εντύπωση πως οι Τούρκοι ήταν διατεθειμένοι να διαπραγματευτούν λύση στο Κυπριακό με βάση την Ένωση. Την εντύπωση αυτή υιοθέτησε και η ηγεσία του στρατιωτικού πραξικοπήματος που εκδηλώθηκε στις 21 Απριλίου 1967. Αν οι προηγούμενες κοινοβουλευτικές κυβερνήσεις προσδοκούσαν εκλογικά οφέλη ή απέστεργαν το πολιτικό κόστος στους χειρισμούς τους για το «μέγα εθνικό θέμα», οι ιθύνοντες του στρατιωτικού καθεστώτος διέκριναν στο Κυπριακό τη χρυσή ευκαιρία για να αναπληρώσουν το έλλειμμα δημοφιλίας τους στη χώρα.

Η δονκιχωτική απόπειρα του Γεώργιου Παπαδόπουλου να διαπραγματευτεί αυτοπροσώπως το Κυπριακό με την τουρκική πλευρά, με βασικό επιχείρημα ότι η μεγάλη γεωγραφική έκταση της δεύτερης καθιστούσε περιττό το όποιο εδαφικό αντάλλαγμα για την Ένωση του νησιού με την Ελλάδα, οδήγησε στο φιάσκο του Έβρου, τον Σεπτέμβριο του 1967. Ακολούθησαν η ταπείνωση του Νοεμβρίου, όταν το στρατιωτικό καθεστώς υποχρεώθηκε να αποσύρει τις ελληνικές δυνάμεις που είχε αποστείλει η κυβέρνηση Παπανδρέου στην Κύπρο, και η αναγνώριση διά στόματος Μακαρίου ότι, επιτέλους, γινόταν αντιληπτή η διαφορά ανάμεσα στο ευκαταίο (την Ένωση) και το εφικτό (την ανεξαρτησία). Τη διάκριση αυτή αρνήθηκαν να αποδεχθούν οι φανατικότεροι θιασώτες της Ένωσης, μεταξú των οποίων συγκαταλέγονταν οι αξιωματικοί που θα ανέτρεπαν τον Παπαδόπουλο, όταν εκείνος επιχείρησε να προσδώσει επίφαση λαϊκής νομιμοποίησης στο καθεστώς. Η αφανής ηγεσία του ταξίαρχου Δημήτριου Ιωαννίδη αποτελεί μια σπάνια περίπτωση στην ελληνική ιστορία, κατά την οποία ένα πρόσωπο, χωρίς καμμία νομιμοποίηση, επιχείρησε να εμφανιστεί ως εντολοδόχος της εικαζόμενης βούλησης του έθνους και να προωθήσει την επίτευξη ενός στόχου γενικής αποδοχής, την Ένωση της

Κύπρου, αδιαφορώντας πλήρως για τα «σκληρά δεδομένα» του διεθνούς περιβάλλοντος και τις πραγματικές δυνατότητες της χώρας.

Η δυσμενής τροπή του Κυπριακού υπήρξε καταλυτική για την αναβίωση του αντιδυτικισμού και του αντιαμερικανισμού ως βασικών συστατικών της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας κατά την περίοδο που συμβατικά ονομάζεται «Μεταπολίτευση». Με τη στάση της κοινής γνώμης έναντι των δυτικών εταίρων της χώρας εναρμονιζόταν η απόφαση της κυβέρνησης Εθνικής Ενότητας υπό τον Καραμανλή να αποσυνδέσει την Ελλάδα από τη στρατιωτική δομή του ΝΑΤΟ. Αυτή υπήρξε μία σπάνια παραχώρηση προς το λαϊκό αίσθημα από την πλευρά ενός πολιτικού ηγέτη που αποστρεφόταν τη δημαγωγία και τον λαϊκισμό· στόχευε δε όχι τόσο στην αποκόμιση πολιτικού-εκλογικού οφέλους όσο στην εκτόνωση της λαϊκής δυσαρέσκειας προτού μετουσιωθεί σε στήριξη ακραία ριζοσπαστικών δυνάμεων. Βέβαια, ο Καραμανλής και οι συνεργάτες του δεν άργησαν να αναγνωρίσουν τις αρνητικές συνέπειες για την ασφάλεια της χώρας, ιδίως από τη στιγμή που οι Ηνωμένες Πολιτείες και οι λοιποί σύμμαχοι δεν ήταν διατεθειμένοι να δυσαρεστήσουν την Τουρκία προκειμένου να κατευνάσουν την Ελλάδα.

Οικυβερνήσεις του Καραμανλή και του διαδόχου του, του Γεωργίου Ράλλη, επέμειναν στην αποκατάσταση των δεσμών με τη Δύση, αναβαθμίζοντας ταυτόχρονα τις σχέσεις με την Ανατολή και τον υπόλοιπο κόσμο. Πιθανότατα έβλεπαν ότι η πολιτική αυτή ελάχιστα ωφελούσε την εκλογική τους απήχηση απέναντι στο ανερχόμενο κύμα του «τριτοδρομικού» λαϊκισμού που εξέφραζε ο Ανδρέας Παπανδρέου. Οι εξελίξεις, όμως, κατά την πρώτη, οκταετή διακυβέρνηση της χώρας από το ΠΑΣΟΚ δικαίωσαν τις θεμελιώδεις επιλογές της περιόδου Καραμανλή-Ράλλη, όπως η ένταξη στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και η επανένταξη στο ΝΑΤΟ –επιλογές χωρίς βραχυπρόθεσμο πολιτικό όφελος, αλλά μακροπρόθεσμα ωφέλιμες για τη χώρα.

Η εξέλιξη άλλων θεμάτων εξωτερικής πολιτικής θα έδειχνε στη συνέχεια ότι ακόμη και ρεαλιστές πολιτικοί αισθάνονται την ανάγκη να ενδώσουν στις ενδείξεις σχετικά με τις προτιμήσεις της κοινής γνώμης και των μέσων που τη διαμορφώνουν, και, κατά κανόνα, να αποφύγουν επιλογές που ενδεχομένως θα έδιναν διέξοδο σε αποτελεσματικά προβλήματα στις εξωτερικές μας σχέσεις. Υπάρχουν, βέβαια, και αντίθετα παραδείγματα ηγετών με ροπή προς τον λαϊκισμό που τόλμησαν να λάβουν αποφάσεις παρά το πιθανό πολιτικό κόστος. Δυστυχώς, τίποτα δεν εγγράται ότι, αντλώντας διδάγματα από παλαιότερα λάθη, αποφεύγουμε να διαπράξουμε νέα.

Η ΣΧΕΣΗ ΜΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΝΤΙΦΑΣΕΙΣ

Λουκάς Τσούκαλης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ, ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ
ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ, SCIENCES PO, ΠΑΡΙΣΙ, ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΔΣ, ΕΛΙΑΜΕΠ

Το άρθρο αυτό θα επικεντρωθεί στις σχέσεις της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση, πρώην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, που είναι άλλωστε και η μόνη θεσμοποιημένη έκφραση της ευρωπαϊκής συνεργασίας η οποία κάνει ουσιαστική διαφορά στις σχέσεις μεταξύ ευρωπαϊκών κρατών καθώς και στις σχέσεις των ευρωπαϊκών κρατών με τον υπόλοιπο κόσμο. Θα εστιάσει στη «μεγάλη εικόνα». Ποια είναι λοιπόν αυτή η μεγάλη εικόνα τα τελευταία σχεδόν 50 χρόνια, από το 1974 μέχρι σήμερα;

Τρία είναι τα βασικά στοιχεία που αναδεικνύονται από την εμπειρία αυτού του μισού αιώνα.

Το πρώτο είναι ότι η Ελλάδα έκανε σωστές στρατηγικές επιλογές σε κρίσιμες ιστορικές καμπές, που στη συνέχεια καθόρισαν την πορεία που ακολούθησε η χώρα μας στη σχέση της με την Ευρώπη. Σε αυτές σίγουρα περιλαμβάνονται η απόφαση, περίπου έναν χρόνο μετά την πτώση της δικτατορίας και λίγο μετά την ψήφιση του νέου Συντάγματος, να καταθέσει η Ελλάδα αίτηση για ένταξη στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Στη συνέχεια, η επιλογή να διαχωρίσει η Ελλάδα την υποψηφιότητά της από τις υποψηφιότητες της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, που σήμανε ότι η Ελλάδα κέρδισε πέντε χρόνια και καλύτερους όρους ένταξης. Στη συνέχεια, η απόφαση να ενταχθεί σχετικά γρήγορα στο ευρώ και, τέλος, η επιτυχημένη επιλογή ένταξης της Κυπριακής Δημοκρατίας. Το συμπέρασμα είναι λοιπόν ότι στα μεγάλα θέματα η χώρα μας πήρε τις σωστές στρατηγικές αποφάσεις.

Δεύτερο στοιχείο είναι ότι η σχέση μας με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα/

Ένωση χαρακτηρίζεται επίσης από σημαντικές διπλωματικές επιτυχίες. Δεν τα πήγε διόλου άσχημα η Ελλάδα σε αυτήν την ανένα διαδικασία ενδο-ευρωπαϊκών διαπραγματεύσεων που συνεπάγεται η συμμετοχή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Θα αναφέρω εδώ μερικές ξεκινώντας με τα Μεσογειακά Προγράμματα, στη συνέχεια με τα διαρθρωτικά ταμεία, τις διαπραγματεύσεις για το ευρώ και την Κύπρο. Οι διπλωματικές μας υπηρεσίες δούλεψαν σωστά παρά την αντίθετη άποψη που συνήθως εκφράζεται ότι εμείς δεν τα πάμε καλά στις διεθνείς διαπραγματεύσεις.

Αλλά για να μην εφησυχάζουμε, θα προσθέσω το τρίτο χαρακτηριστικό στοιχείο που είναι οι πολλαπλές κρίσεις στη σχέση μας με την υπόλοιπη Ευρώπη, πολύ περισσότερες κρίσεις από αυτές που αναλογούν στο μέγεθος της χώρας. Με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο, η σχέση της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση υπήρξε η πλέον πολυτάραχη, αν δούμε τη σχέση αυτή διαχρονικά.

Προκύπτει λοιπόν μια προφανής αντίφαση. Πώς είναι δυνατόν μια χώρα που κάνει τις σωστές στρατηγικές επιλογές και με σημαντικές διπλωματικές επιτυχίες να έχει ταυτόχρονα ένα τόσο μεγάλο μερίδιο στις κρίσεις; Η απάντηση νομίζω βρίσκεται στις εσωτερικές αντιφάσεις της ίδιας της χώρας. Επιτρέψτε μου να θυμίσω πολύ επιγραμματικά μερικές από αυτές και να αναφερθώ στον τρόπο που επηρέασαν τη σχέση μας με την Ευρώπη.

Πρώτη αντίφαση είναι η ύπαρξη μιας εξαιρετικά εσωστρεφούς και μη ανταγωνιστικής οικονομίας, με μακρά παράδοση κρατικής προστασίας, για να μην μιλήσω για κρατικοδίαιτη οικονομία, η οποία αναγκάστηκε να λειτουργήσει σε ένα εξόχως ανταγωνιστικό περιβάλλον το οποίο ονομάζεται ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά. Και δεν υπήρξε διόλου απλή ούτε και ανώδυνη αυτή η αναγκαστική προσαρμογή.

Μια δεύτερη αντίφαση έχει να κάνει με το γεγονός ότι η χώρα μας διαθέτει μια αρκετά μεγάλη σε μέγεθος και πολύ επιτυχημένη κοσμοπολίτικη ελίτ και ταυτόχρονα μια σύγχρονη εκδοχή του βαλκανικού κράτους. Ένα βαλκανικό κράτος του οποίου οι αδυναμίες αναδεικνύονται καθημερινά στον συγχρωτισμό με τους Κοινοτικούς θεσμούς και στην προσπάθεια εφαρμογής του Κοινοτικού δικαίου. Είναι ένα μόνιμο πρόβλημα που δημιουργεί εντάσεις στο εσωτερικό της χώρας και τις σχέσεις μας με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Μια τρίτη αντίφαση είναι ότι έχουμε ένα πολιτικό σύστημα το οποίο

χαρακτηρίζεται από έντονα στοιχεία λαϊκισμού με πελατειακές πρακτικές, το οποίο καταφέρνει ωστόσο –και ευτυχώς θα πρόσθετα– να αναδεικνύει μερικές φορές πολιτικούς ηγέτες που μπορούν να δουν πέρα από τα εθνικά σύνορα και να σταθμίσουν σωστά το εθνικό μακροπρόθεσμο συμφέρον. Περίεργος συνδυασμός με άλλα λόγια: λαϊκισμός και πελατειακό σύστημα από τη μια πλευρά, λίγες εξαιρέσεις ηγετών από την άλλη που τολμούν να πάρουν τις δύσκολες αποφάσεις σε κρίσιμες στιγμές.

Θα προσθέσω και ένα ακόμη σημαντικό στοιχείο που είναι η δύσκολη γειτονιά που μας έλαχε, μια γειτονιά που τρέφει ανασφάλεια στο εσωτερικό της χώρας και εθνικισμό. Ο ελληνικός εθνικισμός αποτελεί μια ακόμη εκδοχή των βαλκανικών εθνικισμών –δεν έχουμε άλλωστε κανένα μονοπώλιο στο θέμα αυτό. Προφανώς και αυτό το στοιχείο έχει συμβάλει σημαντικά στις πολλές δυσκολίες που έχουμε αντιμετωπίσει στη σχέση μας με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση.

Πώς εντάσσεται σε αυτήν τη μεγάλη εικόνα το υπουργείο Εξωτερικών; Η συμμετοχή μιας χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι καθαρά θέμα εξωτερικής πολιτικής, αλλά βρίσκεται ακριβώς στο μεταίχμιο μεταξύ εσωτερικής δημόσιας πολιτικής και εξωτερικής πολιτικής. Και η σημασία της συμμετοχής μας στην ευρωπαϊκή διαδικασία ενοποίησης ξεπερνά κατά πολύ οποιαδήποτε άλλη σχέση έχουμε εκτός συνόρων. Στη διαδικασία ευρωπαϊκής ενοποίησης, δεν υπήρξε σαφής και αδιατάρακτη πρωτοκαθεδρία του υπουργείου Εξωτερικών σε αντίθεση με τα παραδοσιακά θέματα εξωτερικής πολιτικής. Άλλωστε, οι πιο μεγάλες κρίσεις ήταν κυρίως οικονομικής μορφής, όπως τα προγράμματα σταθερότητας της δεκαετίας του 1980 και στη συνέχεια η κρίση του ευρώ. Στις περιπτώσεις αυτές, το υπουργείο Εξωτερικών δεν είχε την πρωτοκαθεδρία γιατί προφανώς η κύρια ευθύνη βρισκόταν αλλού. Βεβαίως το υπουργείο Εξωτερικών διατήρησε πάντα ηγετικό ρόλο στα θέματα που αφορούν τις σχέσεις μας με την Τουρκία και τις σχέσεις μας με το βαλκανικό περίγυρο γενικότερα, περιλαμβανομένης και της ακατονόμαστης γειτονικής μας χώρας που ευτυχώς απέκτησε και αυτή όνομα προσφάτως!

Η πολυτάραχη σχέση μας με την ΕΕ αποτυπώνεται και στον τρόπο που αντιμετωπίζει η ελληνική κοινή γνώμη την Ευρώπη. Σίγουρα, ο ευρωπαϊκός διάλογος στη χώρα μας, με εξαιρέσεις βεβαίως, είναι κυρίως ελληνοκεντρικός διάλογος. Αλλά σε αυτό δεν διαφέρουμε ουσιαστικά από τις περισσότερες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι γνώσεις για

την Ευρώπη σε ευρύτερο επίπεδο παραμένουν εξαιρετικά περιορισμένες, το οποίο φαίνεται μεταξύ άλλων στις διάφορες δημοσκοπήσεις. Ο μέσος Έλληνας/Ελληνίδα γνωρίζει σχετικά λίγα πράγματα για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το ενδιαφέρον του/της ορίζεται στενά.

Υπάρχει ωστόσο και μια αμφίσημη σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη, όπως τουλάχιστον αποτυπώνεται στον τρόπο που αντιμετωπίζει τη σχέση αυτή η ελληνική κοινή γνώμη. Οι πρόσφατες δημοσκοπήσεις δείχνουν ότι η Ελλάδα έχει ένα από τα μεγαλύτερα ποσοστά πολιτών που πιστεύουν ότι η υπόλοιπη Ευρώπη κέρδισε πολύ περισσότερο από τη δική τους χώρα από τη συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Για όσους τυχόν γνωρίζουν κάτι περισσότερο, η εικόνα αυτή συγκρούεται πλήρως με την πραγματικότητα και με τα στοιχεία.

Η δυσaréσκεια που υποβόσκει στην ελληνική κοινή γνώμη και εκφράζεται συχνά στις δημοσκοπήσεις συγκρούεται επίσης και με την επαναλαμβανόμενη διαπίστωση ότι η μεγάλη πλειοψηφία των Ελλήνων και Ελληνίδων δεν θέλουν με κανέναν τρόπο να φύγουν από αυτήν την Ευρώπη που θεωρούν ότι τους εκμεταλλεύεται. Με άλλα λόγια, δεν είμαστε ευχαριστημένοι, θεωρούμε ότι δεν μας φέρονται σωστά, αλλά δεν θέλουμε και να φύγουμε. Σαν να λέμε, είμαστε σε ένα γάμο που δεν φαίνεται να μας είναι πολύ ευχάριστος, αλλά εμείς δεν θέλουμε ούτε καν να σκεφτούμε την πιθανότητα διαζυγίου.

Ο ΜΕΤΑΛΛΑΣΣΟΜΕΝΟΣ ΡΟΛΟΣ
ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΑ ΔΙΠΛΩΜΑΤΗ
ΣΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΣΤΗΜΑ

Γιώργος Κακλίκης

ΠΡΕΣΒΥΣ Ε.Τ.

Από το 1974 η αντίληψη της Ελλάδας για τη θέση της στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα αρχίζει να αλλάζει. Με την ένταξη στην ΕΟΚ η κοινωνία, σε σημαντικό ποσοστό της, προσλαμβάνει τη μεγάλη αυτή αλλαγή με έκδηλη ικανοποίηση. Ο κρατικός μηχανισμός αισθάνεται την πίεση για προσαρμογή και στο υπουργείο Εξωτερικών η μικρή «Διεύθυνση ΕΟΚ» μετεξελίσσεται σε Γενική Διεύθυνση. Στην αυγή του 21ου αιώνα η χρήση του ευρώ φέρνει μια μεγάλη αλλαγή. Σε αυτήν έρχεται να προστεθεί ψηφιακή ανατροπή στο υπουργείο Εξωτερικών. Τα κρυπτογραφημένα με πολύπλοκους κώδικες τηλεγραφήματα καταργούνται και οι επικοινωνίες διεκπεραιώνονται μέσω ενός «κρυπτο-ιντερνέτ» χωρίς ανάγκες αποκρυπτογράφησης και χάσιμο χρόνου. Ήρθε μετά η καινοτομία του κινητού και όσων την ακολούθησαν. Ενημέρωση και οδηγίες περιέρχονται πλέον αυτοστιγμεί και οπουδήποτε στον Έλληνα διπλωμάτη. Η ψηφιακή εξέλιξη οδήγησε μερικούς να θεωρήσουν πως κάποια επαγγέλματα θα ατονούσαν. Δεν ξέρουμε αν κάτι τέτοιο θα συμβεί στη διπλωματία τον 21ο αιώνα, όμως δύσκολα μπορούμε να τη φανταστούμε χωρίς σταθμίσεις, εκτιμήσεις και κριτικές αναδρομές από τις οποίες εξαρτώνται οι εισηγήσεις προς την πολιτική ηγεσία.

Στην αρχή της σταδιοδρομίας του ο διπλωμάτης στηρίζεται στην κατάρτισή του, τα αρχεία, τις αναλύσεις, τις οδηγίες. Έρχεται όμως η πείρα που συσσωρεύεται από τη μεγάλη ποικιλία ενασχολήσεων και τη διαρκή εναλλαγή παραστάσεων που επιβάλλει η ίδια η δουλειά του. Και αν εδώ προστεθεί η ευθύνη –που λίγοι ξέρουν πόσο στενά συνοδεύει τις κινήσεις

του—, ίσως γίνει αντιληπτό πώς στελέχη, όπως ο Βύρων Θεοδωρόπουλος, διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση και την εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής.

Η τεχνολογία αιχμής έχει προχωρήσει στο υπουργείο Εξωτερικών και στις υπηρεσίες του ανά τον κόσμο. Δέχεται μάλιστα εξειδικευμένη τεχνολογία από φιλικές χώρες όπως η Ολλανδία. Στην εξέλιξή του εντάσσεται και η διασύνδεση του ίδιου και των προξενικών του αρχών με το υπουργείο Εσωτερικών, τη Διεύθυνση Στρατολογίας και τη Διεύθυνση Διαβατηρίων. Καινοτομίες που αποδίδουν ήδη.

Πέρα από τις τρέχουσες φύσης ψηφιακές εξελίξεις, όπου περιλαμβάνεται και η θωράκιση των ανταλλασσομένων πληροφοριών, σε ένα άλλο, πολιτικό, επίπεδο το υπουργείο Εξωτερικών αποκτά ένα εξειλιγμένο σύστημα παρουσίασης σε ηλεκτρονικούς χάρτες των αεροναυτιλιακών επεισοδίων (παραβάσεις, παραβιάσεις κ.τλ.). Παράλληλα, δημιουργεί τον οργανισμό Enterprise Greece, όργανο στρατηγικής εξωστρέφειας με σκοπό την προσέλκυση επενδύσεων και την προώθηση των εξαγωγών. Από την «κατάσταση των δισταγμών» η διπλωματία προχωρά στον χώρο των πρωτοβουλιών. Την πρωτοπορία στην Ελλάδα φέρνει μεν η νεωτερικότητα, αλλά και η μεταπήδηση της χώρας στην κατηγορία του «ανήσυχου συμμετέχοντος» σε θέματα που απασχολούν το διεθνές περιβάλλον, ώστε να μπορεί να επηρεάζει θέσεις και να στρέφει συμφέροντα προς κατευθύνσεις που την ευνοούν.

Την τελευταία δεκαετία η Ελλάδα μπήκε σε πολυμερή σχήματα συνεργασίας αντιλαμβανόμενη πως η ομφαλοσκοπήση μόνο ζημιά μπορεί να κάνει. Ξεπέρασε το συντηρητικό σύνδρομο των διστακτικών βημάτων και της αποφυγής των τολμηρών πρωτοβουλιών και η μετεξέλιξή της σ' αυτόν τον αιώνα πρέπει να οδηγεί σε κράτος που όχι μόνον άποψη και προτάσεις έχει, αλλά που ξέρει να τις κάνει να λαμβάνονται υπόψη από το διεθνές ακροατήριο. Όπως κάνουν η Ελβετία και η Ολλανδία με τις μεσολαβητικές τους υπηρεσίες σε αντιμαχόμενες πλευρές. Κοινός παρονομαστής τους και η τεχνολογία αιχμής και η πραγματική βούληση ανάληψης πρωτοβουλίας. Συνδυάζοντας τη σοβαρότητα της διεθνούς τους παρουσίας με τις συγκροτημένες οικονομίες τους, προβάλλουν εικόνα και λόγο που κάθε άλλο παρά μπορεί να μην εκτιμηθούν. Έτσι, η γνώμη τους στους μεγάλους διεθνείς παίχτες μετρά εντυπωσιακά.

Οι πρωτοβουλίες εξωστρέφειας είναι χαρακτηριστικές της βούλησης

της Ελλάδας να είναι παρούσα διεθνώς. Και έχοντας να αντιμετωπίσει θέματα πιο σύνθετα από εκείνα άλλων, είναι αναγκασμένη να έχει το βλέμμα στραμμένο και στην άμυνα και στην ψηφιακή εξέλιξή της, ώστε οι επιμέρους κρατικοί της μηχανισμοί, ψηφιακά συντονισμένοι, να την ωθούν και αυτοί στον χώρο των δρώντων της διεθνούς σκηνής.

Στον 21ο αιώνα πολλά σημαντικά έχουν συμβεί. Ανάμεσα σε άλλα, η Ελλάδα μπήκε στην Ευρωζώνη, η Κύπρος έγινε μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Αθήνα ρύθμισε τις σχέσεις της με τα Σκόπια. Βήματα μεγάλης σημασίας είναι ακόμα η οριοθέτηση των θαλάσσιων ζωνών με την Ιταλία και την Αίγυπτο, η διαμόρφωση συνεργασιών στην Ανατολική Μεσόγειο, η Συμφωνία Στρατηγικής Εταιρικής Σχέσης με τη Γαλλία και η υπογραφή πενταετούς Συμφωνίας Αμοιβαίας Αμυντικής Συνεργασίας με τις Ηνωμένες Πολιτείες, κινήσεις που ενίσχυσαν την αίσθηση ασφάλειάς της. Τα βήματα αυτά είχαν βεβαίως προηγουμένως περάσει από τους μηχανισμούς του υπουργείου Εξωτερικών, τους διαμορφωτές της εξωτερικής πολιτικής και την κομβικής σημασίας Ειδική Νομική Υπηρεσία του, στα οποία ήρθε να προστεθεί και άλλη μια πρόσφατη εξέλιξη που λίγοι ξέρουν, η περαιτέρω δραστηριοποίησή μας στην Αφρική.

Το υπουργείο Εξωτερικών καλείται να αναδιατάσσει διαρκώς τις δυνάμεις του και να κινείται συγκροτημένα προκειμένου με την εξωτερική πολιτική του να αποκτά και χαρακτήρα περιφερειακό και η χώρα να μετατρέπεται σε σημαντικό παράγοντα σταθερότητας και ειρήνης. Με τα στελέχη του να καλούνται να παίζουν ρόλο συμβούλου, συντονιστή και εφαρμοστή της πολιτικής αυτής προσφέροντας γνώσεις, πείρα και υπηρεσίες. Η Ελλάδα, σήμερα, έχει υπολογίσιμη διεθνή παρουσία ακόμη και αν ισχυριστεί κανείς ότι αυτό συμβαίνει διότι τρίτοι ισχυροί τη χρειάζονται για την εξυπηρέτηση των σκοπών τους. Αν αυτό ίσχυε στο παρελθόν και σε κάποιο μέτρο, σήμερα, στον χώρο των Βαλκανίων και της Μέσης Ανατολής, η Ελλάδα δεν είναι θεατής. Είναι σημαντικός παίκτης και παράγων σταθερότητας. Αντίστοιχα και στην Ανατολική Μεσόγειο όπου τα ποικίλα σχήματα συνεργασίας, για τα οποία μιλήσαμε πριν, υφαίνονται και αυτά ένα πλέγμα ασφάλειας και ειρήνης. Έτσι, η χώρα εξελίσσεται σε διεθνή δρώντα με ευρύτερη από το παρελθόν ευχέρεια πρωτοβουλιών. Και η δράση της αυτή φάνηκε ήδη από τη δεκαετία του 2000 με την εξαιρετικά σημαντική μεθόδευση της ένταξης της Κυπριακής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρόμοια ώθηση έδωσε η Ελλάδα, κατά την

προεδρία της, και στη διαδικασία ένταξης των βαλκανικών χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Οι εξελίξεις δεν ακολουθούν πάντα αυστηρούς κανόνες όπως στο σκάκι. Το είδαμε στην Κριμαία, στη συμφωνία καθορισμού θαλάσσιων δικαιοδοσιών Άγκυρας-Τρίπολης και στην αλβανική υπαναχώρηση από τη συμφωνία με την Ελλάδα για τις θαλάσσιες ζώνες. Το ενδεχόμενο απροσδόκητων αλλαγών υποχρεώνει σήμερα τον διπλωμάτη να βρίσκεται σε διαρκώς αυξημένη ετοιμότητα. Έχει να αντικρούσει την αμφισβήτηση μιας τάξης πραγμάτων που έχει διαμορφωθεί, ανάμεσα σε άλλα, από διεθνείς συμφωνίες, διεθνή δικαστήρια και αποφάσεις των Ηνωμένων Εθνών. Έχει να αντιμετωπίσει θέματα που αφορούν την ασφάλεια της χώρας, τα κυριαρχικά δικαιώματά της και την ίδια την ειρήνη. Βρίσκεται πολύ πιο συχνά από ξένους συναδέλφους του μπροστά σε ιδιόμορφες καταστάσεις, που για να τις αντιμετωπίσει πρέπει και γνώσεις και ικανότητες και θάρρος και ανοιχτό μυαλό να έχει. Στις δραστηριότητές του να μην περιλαμβάνεται η συστηματική μεθόδευση ανάπτυξης διμερών σχέσεων, η αντιμετώπιση των εθνικής σημασίας θεμάτων, αλλά και η συμμετοχή σε πρωτοβουλίες για την επίλυση περιφερειακών προβλημάτων, την εξάλειψη των εστιών έντασης και την πρόληψη δημιουργίας νέων. Παράλληλα με αυτά, συμβαδίζει η προώθηση των ελληνικών συμφερόντων στον ΟΗΕ, σε άλλους διεθνείς οργανισμούς, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το NATO αλλά και τους διαμορφωτές της διεθνούς κοινής γνώμης. Επιπλέον, ο Έλληνας διπλωμάτης έχει απόλυτη ανάγκη της γνώσης του Διεθνούς Δικαίου, του Δικαίου της Θάλασσας αλλά και όλων των σημαντικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει η χώρα. Ακόμη και στην περίπτωση που δεν υπηρετεί σε θέσεις αιχμής, πρέπει να το κάνει αυτό. Διότι το στοίχημα έγκειται στη δυνατότητα να προβάλει τις θέσεις της χώρας με πειστικό, τεκμηριωμένο λόγο οπουδήποτε αυτό χρειαστεί. Ας μη ξεχνάμε ότι η διπλωματία είναι εμπειρικό επάγγελμα, που δεν βασίζεται τόσο σε τίτλους σπουδών όσο στη συσσώρευση εμπειριών. Με την κατάλληλη αξιοποίηση, η γνώμη του έμπειρου διπλωματικού χειριστή μπορεί να αποτελέσει πολύτιμη πυξίδα. Διότι, ας μην το παραβλέπουμε, αυτός φέρει και μεγάλο μέρος της ευθύνης της επίσημης εκπροσώπησης στο εξωτερικό και την ευθύνη των κινήσεων και πρωτοβουλιών του. Και για όλα αυτά λογοδοτεί. Δεν ασκεί «soft diplomacy». Δουλειά του είναι επίσης να «τραβά το μανίκι του υπουργού» όταν αντιλαμβάνεται ότι αυτό είναι αναγκαίο. Οι επαγγελμα-

τίες της διπλωματίας δεν βρίσκονται εγκατεστημένοι μόνο σε γραφεία του υπουργείου τους αλλά και σε γραφεία υπουργών, πρωθυπουργού και προέδρου της Δημοκρατίας. Οφείλουν να διατυπώνουν άποψη. Και υπάρχουν σήμερα πολλοί που είναι ικανοί να προβάλλουν, με σοβαρή επιχειρηματολογία, αντίθετες γνώμες.

Όπως έχει πει ο παλιός Γάλλος υπουργός Εξωτερικών Υμπέρ Βεντρίν, μερικά από τα ερωτήματα για τη διπλωματία του 21ου αιώνα είναι το πώς θα υπάρξει ένα κοινό πνεύμα των Ευρωπαίων για μια μεγάλη σειρά θεμάτων. Όπως η διαμόρφωση ενός *modus vivendi* μέσα σε έναν κόσμο όπου, ανάμεσα σε άλλα, πρέπει να ρυθμίσει τις σχέσεις του με το Ισλάμ, να σταθμίσει αν θα αναλάβει πρωτοβουλίες στην Εγγύς Ανατολή, αν η Ένωση θα υιοθετήσει μια εκσυγχρονισμένη σχέση με την Αφρική, και πώς θα αποφύγει να περιχαρρακωθεί στα σύνορά της. Και ακόμη, πώς θα μεθοδεύσει την αυτονομία της άμυνάς της διατηρώντας αναλλοίωτη τη σχέση της με τις ΗΠΑ και το ΝΑΤΟ. Για τον χειρισμό των θεμάτων αυτών ο διπλωμάτης θα είναι από εκείνους που θα τους ζητηθεί η γνώμη.

Ο αναβρασμός στον πλανήτη, η ανάδυση της Κίνας, οι φόβοι έναντι της Ρωσίας, η μετατόπιση του αμερικανικού ενδιαφέροντος στον Ινδο-ατλαντικό και άλλα επηρεάζουν ασφαλώς και την Ελλάδα. Με κυρίαρχο το στοιχείο του συμφέροντος στον διεθνή χώρο, δουλειά και του Έλληνα διπλωμάτη είναι να προτείνει αντικειμενικές μεθοδεύσεις, λύσεις συμφέροντος και διεξόδους. Αλλά και να διαμορφώνει προτάσεις για την τήρηση ισορροπίας σχέσεων και συμφερόντων ανάμεσα στην Αθήνα και άλλες πρωτεύουσες, είτε σε διμερές, είτε σε συμμαχικό, είτε σε εταιρικό επίπεδο.

Χειριστές με διορατικότητα και συνέπεια είναι πολύτιμοι συμπαραστάτες των ιθυνόντων. Ο ρόλος τους παραμένει αμείωτα σημαντικός με τις απαιτήσεις να μην εκτείνονται μόνο στο πολιτικό επίπεδο. Με την οικονομική διπλωματία να προχωρεί με μεγάλες ταχύτητες και, παράλληλα με αυτήν, να κινούνται η πολιτιστική, η κοινοβουλευτική και η στρατιωτική διπλωματία, όπως και η εξωτερική δράση άλλων φορέων, η συνδρομή σήμερα των εξειδικευμένων χειριστών της διπλωματίας είναι πολλές φορές αναγκαία προκειμένου να μην υπάρξουν ανεπιθύμητες εξελίξεις.

Όσα συνέβησαν και συνεχίζουν να συμβαίνουν λόγω της πανδημίας κατέδειξαν μεν τη χρησιμότητα της ψηφιακής επικοινωνίας και συνεννόησης αλλά και εκείνη της φυσικής επικοινωνίας. Το ίδιο και στη διπλωματία όπου η «πρόσωπο με πρόσωπο» συνεννόηση δίνει μεγαλύτερες ευκαιρί-

ες δημιουργίας κλίματος εμπιστοσύνης και κατανόησης. Ιδίως, μάλιστα, όταν στις συνεννοήσεις αυτές εντάσσονται νέες καταστάσεις, νέα πιεστικά φαινόμενα όπως η κλιματική αλλαγή, το μεταναστευτικό-προσφυγικό, οι υβριδικές απειλές, η κυβερνοασφάλεια και η κυβερνοάμυνα.

Τα χρόνια που θα ακολουθήσουν δεν θα είναι εύκολα. Ο αιφνιδιασμός θα επικρέμαται πάντοτε και οι θερμοκέφαλοι ηγέτες ανά πάσα στιγμή μπορεί να πάρουν επικίνδυνες πρωτοβουλίες. Όπως αλλού, έτσι και στην Ελλάδα, ο διπλωμάτης έχει πολλά να κάνει και να συνδυάσει, εκμεταλλευόμενος τις διευκολύνσεις που του παρέχει η προωθημένη τεχνολογία, εισηγούμενος με σαφήνεια και εκτελώντας με ακρίβεια, με ισορροπημένη αλλά όχι διστακτική πρωτοβουλία και αίσθημα ευθύνης ό,τι ζητεί από αυτόν η Πολιτεία.

ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ
ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Μαρία Τελαλιάν*

ΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΠΑΡΑ ΤΩ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΩ
ΓΙΑ ΘΕΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ, ΠΡΩΗΝ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΗ
ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

I

Ο ρόλος του νομικού συμβούλου των υπουργείων των Εξωτερικών στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής των κρατών έχει γίνει πολλές φορές αντικείμενο δημόσιων συζητήσεων και αρθρογραφίας.¹ Αυτό οφείλεται κυρίως στο ότι τα θέματα Διεθνούς Δικαίου με τα οποία ασχολούνται οι κυβερνήσεις σήμερα έχουν αφ' ενός αυξηθεί, λόγω της εντυπωσιακής διεύρυνσης του Διεθνούς Δικαίου σε νέους τομείς και δραστηριότητες, και αφ' ετέρου στο ότι είναι πιο πολύπλοκα από παλιά με έντονα πολιτικά στοιχεία που ενδιαφέρουν την κοινή γνώμη. Οι εξελίξεις αυτές καθιστούν αναγκαία την παρουσία νομικών συμβούλων ειδικευμένων σε θέματα Διεθνούς Δικαίου στα υπουργεία Εξωτερικών των κρατών.

Η Ειδική Νομική Υπηρεσία (ΕΝΥ) βρίσκεται στο πλευρό της ηγεσίας του ελληνικού υπουργείου Εξωτερικών και της διπλωματικής του υπηρεσίας από το 1931, με πρώτους προϊσταμένους της τον διακεκριμένο διεθνολόγο Κυριάκο Τενεκίδη και τον Ιωάννη Γιούπη, κάτι που αποδει-

* Στο άρθρο που δημοσιεύεται στον παρόντα τόμο, εκφράζονται οι προσωπικές απόψεις της συγγραφέως.

¹ Βλ. σχετική συζήτηση στο «Engaging with international law», *The London Conference on International Law: Engaging with International Law*. Barbican Centre, London 3-4 October 2019· Εμμανουήλ Ρούκουνας, «Οι νομικοί σύμβουλοι στην εξωτερική πολιτική», ομιλία σε εκδήλωση του Πανεπιστημίου Πολιτών, 15 Ιουνίου 2016. Βλ. επίσης, Michael Wood, «The Perspective of the Foreign Ministry Legal Adviser», στο Malcolm D. Evans (επιμ.), *International Law* (Oxford: Oxford University Press, ⁵2018), 23-25.

κνύει ότι το ελληνικό κράτος από πολύ νωρίς αντιλήφθηκε τη σημασία του Διεθνούς Δικαίου στη χάραξη της εξωτερικής μας πολιτικής. Έκτοτε, η υπηρεσία αυτή γνωμοδοτεί για όλα τα θέματα Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου και εκπροσωπεί τη χώρα ενώπιον των διεθνών και περιφερειακών οργανισμών και διασκέψεων, καθώς και ενώπιον των διεθνών δικαστηρίων στις υποθέσεις εκείνες που η Ελλάδα είναι διάδικος. Μετά το 1998, οπότε η ΕΝΥ συγχωνεύτηκε με την τότε Ειδική Νομική Υπηρεσία Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η υπηρεσία αυτή καλύπτει πλέον και τα ζητήματα του Ευρωπαϊκού Δικαίου.²

Η ιδιομορφία της ΕΝΥ έγκειται στο ότι τα στελέχη της δεν ανήκουν στη διπλωματική υπηρεσία του υπουργείου Εξωτερικών, όπως συμβαίνει με τους ξένους συναδέλφους τους, οι οποίοι στη μεγάλη τους πλειοψηφία είναι διπλωμάτες, αλλά σε ξεχωριστό κλάδο του υπουργείου, και παραμένουν στην υπηρεσία αυτή μέχρι και την αφυπηρέτησή τους.³ Η συνεχής αυτή ενασχόληση της ΕΝΥ με τις νομικές πτυχές της εξωτερικής μας πολιτικής, οι γνώσεις της γύρω από τα ιστορικά και πραγματολογικά στοιχεία των εθνικών ιδίως θεμάτων, οι φάκελοι των θεμάτων που φυλάσσονται στα αρχεία της, την καθιστούν φορέα της συνέχειας και της θεσμικής μνήμης του υπουργείου, και κατά συνέπεια του ελληνικού κράτους. Το γεγονός δε ότι η ΕΝΥ υπάγεται απ' ευθείας στον υπουργό των

² Σήμερα η ΕΝΥ αποτελείται από δύο Τμήματα, το Τμήμα του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου και το Τμήμα Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΝΥ-ΕΕ). Επίσης, στο Τμήμα Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου της ΕΝΥ λειτουργεί εδώ και χρόνια το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων, το οποίο διεκπεραιώνει τη διαδικασία κύρωσης από το ελληνικό Κοινοβούλιο των διεθνών συμφωνιών που συνάπτει η χώρα.

³ Οι αντίστοιχοι νομικοί σύμβουλοι των κρατών-μελών των Ηνωμένων Εθνών, συμπεριλαμβανομένων αυτών των ευρωπαϊκών κρατών, είθισται να είναι διπλωματικοί υπάλληλοι με κατάρτιση Διεθνούς Δικαίου, που ασκούν τα καθήκοντα αυτά για ένα συγκεκριμένο διάστημα. Αυτό γίνεται διότι τα ξένα υπουργεία θεωρούν ότι ο νομικός σύμβουλος πρέπει να έχει εμπειρία σε όλα τα ζητήματα που απασχολούν ένα υπουργείο Εξωτερικών. Υπάρχουν επίσης κράτη που δεν έχουν πλήρως στελεχωμένες νομικές υπηρεσίες και προσλαμβάνουν καθηγητές Πανεπιστημίων ως νομικούς συμβούλους (Ιταλία). Τέλος, ορισμένα δυτικά κράτη, όπως οι ΗΠΑ, στη θέση του επικεφαλής νομικού συμβούλου του State Department, χρησιμοποιούν καθηγητές και διεθνολόγους εγνωσμένου κύρους. Μια ειδική περίπτωση είναι οι νομικοί σύμβουλοι του υπουργείου Εξωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου, οι οποίοι δεν είναι μεν διπλωμάτες, είναι όμως πλήρως ενταγμένοι στην επετηρίδα των διπλωματών.

Εξωτερικών, της δίνει τη δυνατότητα, κυρίως στον προϊστάμενό της, να έρχεται σε άμεση επαφή με την ηγεσία του υπουργείου Εξωτερικών, και να διατυπώνει διά ζώσης τη νομική της άποψη για τα επίκαιρα ζητήματα με νομικές πτυχές που απασχολούν το υπουργείο Εξωτερικών.

Από προσωπική πάντως εμπειρία θα ήθελα να τονίσω ότι ο ρόλος του νομικού συμβούλου του υπουργείου Εξωτερικών δεν είναι να εκθέτει απλώς στην πολιτική ηγεσία τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, αλλά να εξηγήει σε αυτήν με εύληπτο τρόπο τις συνέπειες που θα είχε για τη χώρα η υποθετική μη τήρηση των κανόνων αυτών, ακόμη και εάν οι εξηγήσεις αυτές δεν είναι αρεστές ή δεν συνάδουν με τυχόν πολιτικές επιλογές. Βεβαίως, την πολιτική απόφαση σε κάθε περίπτωση θα τη λάβει η ηγεσία του υπουργείου Εξωτερικών, η οποία έχει την ευθύνη της χάραξης της εξωτερικής πολιτικής της χώρας. Η πράξη όμως έχει αποδείξει ότι η προσωπικότητα του νομικού συμβούλου, σε συνδυασμό με τις γνώσεις που διαθέτει και το θάρρος της γνώμης του, μπορεί να βοηθήσουν στη λήψη αποφάσεων προς τη σωστή κατεύθυνση.

Στο άρθρο αυτό θα προσπαθήσω, ως πρώην νομικός σύμβουλος στην ΕΝΥ από το 1986, και ως προϊσταμένη της από τον Ιανουάριο του 2013 έως τον Μάρτιο του 2020, να κάνω μια σύντομη αποτίμηση του ρόλου της υπηρεσίας αυτής, αρχίζοντας με μια αναδρομή στο έργο των παλαιότερων στελεχών της, και στη συνέχεια των νεώτερων.

II

Η σημασία της ΕΝΥ στην ελληνική εξωτερική πολιτική γίνεται αντιληπτή κυρίως τις δεκαετίες του '70 και του '80, μια περίοδο ιδιαίτερα κρίσιμη για την Ελλάδα λόγω των γεγονότων που διαδραματίστηκαν στο Αιγαίο και την Κύπρο. Από την έναρξη της ελληνοτουρκικής διαφοράς για την υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου (1973), και καθ' όλη τη διάρκεια αυτής, οι νομικοί σύμβουλοι της ΕΝΥ έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπισή της. Οι νομικές γνώμες της περιόδου αυτής είναι πολλές και εστιάζουν κυρίως στο ισχύον Διεθνές Δίκαιο και τη διεθνή νομολογία, διαμορφώνοντας συγχρόνως τις νομικές θέσεις που υποστηρίζει έκτοτε η χώρα διεθνώς για τα ζητήματα αυτά.

Τα στελέχη της ΕΝΥ συμμετείχαν επίσης στην ομάδα υποστήριξης της υπόθεσης της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου ενώπιον του Διεθνούς Δικαστη-

ρίου της Χάγης (ΔΔΧ) το 1976,⁴ μαζί με άλλους εγνωσμένου κύρους Έλληνες και ξένους διεθνολόγους.⁵ Παράλληλα δε συνέδραμαν τη διπλωματική υπηρεσία του υπουργείου Εξωτερικών στην υποστήριξη της προσφυγής που υπέβαλε η χώρα μας στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, ταυτόχρονα με την υποβολή της ανωτέρω μονομερούς προσφυγής μας στο ΔΔΧ. Με την κίνηση αυτή η Ελλάδα θέλησε να θέσει το πολιτικό αυτό όργανο προ των ευθυνών του, επισείοντας την προσοχή του στην επικίνδυνη κατάσταση που είχε δημιουργηθεί στο Αιγαίο λόγω των παράνομων τουρκικών ενεργειών, η οποία συνιστούσε απειλή για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια.⁶ Στην ακροαματική διαδικασία που έλαβε χώρα ενώπιον του Συμβουλίου Ασφαλείας, ο τότε Έλληνας υπουργός Εξωτερικών, Δημήτριος Μπίτσιος εξέθεσε με σαφή τρόπο τα νομικά και πολιτικά επιχειρήματα της Ελλάδας γύρω από την ελληνοτουρκική διαφορά.⁷

Το Συμβούλιο Ασφαλείας, πάντως, στη σχετική απόφασή του κράτησε

⁴ Σημειώνεται ότι από το 1958, που υπεγράφη η Σύμβαση της Γενεύης για το Δίκαιο της Θάλασσας, μέχρι και το 1973, που άρχισε η ελληνοτουρκική διαφορά για την υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου, η Ελλάδα είχε αρχίσει να εκχωρεί άδειες εξερεύνησης της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου (ηπειρωτικού και νησιωτικού της εδάφους). Τον Νοέμβριο όμως του 1973, αλλά στη συνέχεια και τον Ιούλιο του 1974, εποχή που συμπίπτει με την εισβολή της Τουρκίας στην Κύπρο, η Τουρκία άρχισε να διεκδικεί τη μισή υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου, στερώντας τα ελληνικά νησιά, που βρίσκονταν κοντά στις ακτές της, της υφαλοκρηπίδας που δικαιούνται κατά το Διεθνές Δίκαιο. Επίσης, τον Ιούνιο του 1974 και τον Αύγουστο του 1976 έγινε η έξοδος των τουρκικών ωκεανογραφικών σκαφών *Τσανταρλί* και *Σισμίκ* αντιστοίχως, για την πραγματοποίηση σεισμικών ερευνών στην υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου. Σε απάντηση των ενεργειών αυτών, η Ελλάδα προσέφυγε, στις 10 Αυγούστου 1976, ταυτόχρονα στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και μονομερώς στο ΔΔΧ.

⁵ Στην ομάδα αυτή συμμετείχαν από ελληνικής πλευράς: Κωνσταντίνος Οικονομίδης (ΕΝΥ), Εμμανουήλ Ρούκουνας, Δημήτριος Ευρυγένης, Κωνσταντίνος Σταυρόπουλος, Θεόδωρος Χαλκιάπουλος (ΕΝΥ), Χρήστος Μαχαιρίστας. Για περισσότερα βλ. Εμμανουήλ Ρούκουνας «Η υπόθεση της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου 40 χρόνια μετά τη Χάγη. Ένας Αναστοχασμός», στο Στέλιος Περράκης (επιμ.), *Διεθνές Δίκαιο και Διεθνής Πολιτική στο Αιγαίο και στην Ανατολική Μεσόγειο: Πρακτικά του 2ου Συμποσίου Ρόδου-Καστελόριζου 27-30 Σεπτεμβρίου 2018* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης και Ελληνική Εταιρεία Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, 2021), 34-35.

⁶ Βλ. S/42167.

⁷ Βλ. *SC Official Records, Thirty-First Year, 49th and 50th Meetings: 12 and 13 August 1976*.

μάλλον ίσες αποστάσεις από τα δύο μέρη, συστήνοντάς τους μετριοπάθεια, μείωση της έντασης, και συνέχιση των διαπραγματεύσεων για να βρεθούν αμοιβαία αποδεκτές λύσεις.⁸ Σε ό,τι αφορά εξ άλλου την τύχη της προσφυγής μας στο ΔΔΧ, το Δικαστήριο αυτό απέρριψε τόσο το ελληνικό αίτημα για τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων, με την αιτιολογία ότι οι σεισμικές έρευνες στην υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου δεν προκαλούν ανεπανόρθωτη βλάβη,⁹ όσο και την κύρια προσφυγή μας (19.12.1978),¹⁰ κρίνοντας ότι δεν είναι αρμόδιο να εκδικάσει την ουσία της διαφοράς, εφ' όσον αυτή ενέπιπτε στην επιφύλαξη που είχε καταθέσει η Ελλάδα όταν προσχώρησε στη Γενική Πράξη της Γενεύης το 1928.¹¹

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να κάνω δύο παρατηρήσεις: Πρώτον, οι θέσεις που διαμορφώθηκαν την εποχή εκείνη για τα ζητήματα αυτά υπήρξαν καθοριστικές για την πολιτική που ακολούθησε στη συνέχεια η Ελλάδα έναντι της Τουρκίας σε σχέση με τη διαφορά μας για την οριοθέτηση της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου,¹² και δεύτερον, οι νομικοί σύμβουλοι της ΕΝΥ υπήρξαν ένθερμοι υποστηρικτές της δικαστικής επίλυσης της ανωτέρω διαφοράς μας με την Τουρκία. Όταν μάλιστα τον Μάρτιο του

⁸ S/RES/395 (1976).

⁹ *Aegean Sea Continental Shelf, Interim Protection, Order of 11 September 1976, I.C.J. Reports 1976.*

¹⁰ *Aegean Sea Continental Shelf Judgment, I.C.J. Reports 1978.*

¹¹ Η Γενική Πράξη αποτέλεσε τη βάση της μονομερούς προσφυγής της Ελλάδας στο ΔΔΧ. Όσον αφορά την επιφύλαξη της Ελλάδας, αυτή αφορούσε την εξαίρεση από τη δικαιοδοσία του Διαρκούς Δικαστηρίου Διεθνούς Δικαιοσύνης των διαφορών της σχετικά με το εδαφικό της καθεστώ. Παραδόξως, το ΔΔΧ έκρινε ότι η οριοθέτηση της υφαλοκρηπίδας συνδέεται με το τελευταίο. Επίσης, το ΔΔΧ δεν δέχθηκε το Κοινό Ανακοινωθέν Βρυξελλών (Καραμανλή-Ντεμιρέλ) της 31ης Μαΐου 1975, ως επικουρική βάση δικαιοδοσίας για την προσφυγή μας. Περισσότερα για την απόφαση αυτή βλ. Ρούκουνας «Η υπόθεση της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου 40 χρόνια μετά τη Χάγη».

¹² Οι βασικές ελληνικές θέσεις για την οριοθέτηση της υφαλοκρηπίδας είναι οι κάτωθι: - το αντικείμενο της διαφοράς στο Αιγαίο αφορά αποκλειστικά την οριοθέτηση της μεταξύ των δύο χωρών υφαλοκρηπίδας, αφ' ενός στη Θράκη στη θαλάσσια προέκταση της συνοριακής τους γραμμής, και αφ' ετέρου μεταξύ των εγγυτάτων προς την Τουρκία ελληνικών νησιών του Βορείου Αιγαίου, του Ανατολικού Αιγαίου και της Δωδεκανήσου και της έναντι αυτών κείμενης γραμμής).

- Νησιά (πλήρη δικαιώματα υφαλοκρηπίδας σύμφωνα με το Δ.Δ.),

- Εφαρμοστέο δίκαιο (το Δ.Δ., συμβατικό και εθιμικό σε αντίθεση με την Τουρκία που επικαλείται την ευθυδικία).

1987, ξέσπασε νέα κρίση στις ελληνοτουρκικές σχέσεις, και το ζήτημα της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου ήρθε και πάλι στο προσκήνιο,¹³ η ΕΝΥ, και ο τότε προϊστάμενός της, Κωσταντίνος Οικονομίδης στήριξε την ελληνική πρόταση για την εκ νέου παραπομπή της διαφοράς αυτής στο ΔΔΧ και την έναρξη για τον σκοπό αυτό διαπραγματεύσεων για τη σύνταξη συνυποσχετικού, πρόταση όμως στην οποία δεν απάντησε η Τουρκία: στη συνέχεια δε ακολούθησαν οι συζητήσεις στο Νταβός (30-31.1.1988).

III

Στη διάρκεια των ανωτέρω δεκαετιών, η ΕΝΥ συμμετείχε ενεργά και στις σημαντικές εξελίξεις που γνώρισε την εποχή εκείνη το Διεθνές Δίκαιο. Αναφέρομαι στην εντυπωσιακή κανονιστική εξέλιξη αυτού (standard setting), στο πλαίσιο των διεθνών και περιφερειακών οργανισμών και διεθνών Διασκέψεων, με την παραγωγή νέων κανόνων δικαίου (συμβατικών ή εθιμικών), σε τομείς όπως το Δίκαιο της Θάλασσας, το Δίκαιο των Συνθηκών, το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών, το Δίκαιο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων κ.ά. Τα στελέχη της ΕΝΥ εκπροσώπησαν τη χώρα σε όλες τις ανωτέρω διεργασίες συμβάλλοντας στη διαμόρφωση ευνοϊκών για τα ελληνικά συμφέροντα κανόνων δικαίου.

Είναι γνωστές οι προσπάθειες που κατέβαλλαν όλα τα μέλη της ελληνικής αντιπροσωπείας για την επίτευξη του ευνοϊκότερου για τα ελληνικά συμφέροντα αποτελέσματος, μεταξύ των οποίων και ο Θεόδωρος Χαλκιόπουλος, σε όλη τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της Σύμβασης του Δικαίου της Θάλασσας του 1982. Το ίδιο σημαντική ήταν η συμβολή του Κωνσταντίνου Οικονομίδη, στις διαπραγματεύσεις για τη συνομολόγηση γνωστών διεθνών συμβάσεων της εποχής εκείνης, όπως είναι η Σύμβαση για τη Διαδοχή Κρατών σε διεθνείς Συμφωνίες (1978), για τη Διαδοχή Κρατών

¹³ Η κρίση στο Αιγαίο τον Μάρτιο του 1987 ξέσπασε όταν η κοινοπραξία Denison που εκμεταλλευόταν τα πετρέλαια της Θάσου ανακοίνωσε ότι σκόπευε να αρχίσει γεωτρήσεις στα 10νμ ανατολικά της Θάσου. Αν και η κυβέρνηση έλαβε διάφορα μέτρα για να τις αποτρέψει και δήλωσε ότι εκείνη θα επιλέξει τον χρόνο και τον τόπο των ερευνών, η Τουρκία αποφάσισε να δώσει άδεια για έρευνα υδρογονανθράκων στην «αμφισβητούμενη» από αυτήν υφαλοκρηπίδα του Αιγαίου, ανακοινώνοντας την έξοδο του τουρκικού πλοίου *Σισμίκ*. Παρ' όλο που αυτό δεν έγινε τελικά, το επεισόδιο έφερε τις δύο χώρες στα πρόθυρα ένοπλης σύγκρουσης.

σε Κρατική Ιδιοκτησία, Χρέη και Αρχεία (1983), η Σύμβαση για το Δίκαιο των Συνθηκών μεταξύ Κρατών και Διεθνών Οργανισμών, και μεταξύ των Διεθνών Οργανισμών (1986) κ.ά., αλλά και ιστορικών πολιτικών διακηρύξεων της Γενικής Συνέλευσης, όπως είναι η Διακήρυξη της Μανίλας για την Ειρηνική Επίλυση των Διαφορών μεταξύ Κρατών, του 1982.¹⁴

Θα ήταν όμως παράλειψή μου να μην αναφερθώ και στις σημαντικές γνωμοδοτήσεις που παρήγαγαν οι ανωτέρω νομικοί σύμβουλοι καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους στην ΕΝΥ, ιδίως για θέματα του Δικαίου της Θάλασσας και ερμηνείας των διεθνών συνθηκών που αφορούν στους τίτλους κυριαρχίας της Ελλάδας στα νησιά και τις νησίδες του Αιγαίου.¹⁵

IV

Τις ίδιες δεκαετίες, η ΕΝΥ υπήρξε ενεργός και στο πλαίσιο της, πολλά υποσχόμενης την εποχή εκείνη, Διάσκεψης για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, γνωστής ως ΔΑΣΕ και στη συνέχεια ως ΟΑΣΕ. Λίγοι ίσως γνωρίζουν τις προσπάθειες που κατέβαλαν τα στελέχη της ΕΝΥ για τη δημιουργία, εντός της ΔΑΣΕ, μηχανισμών συνδιαλλαγής και διαιτησίας για την επίλυση των διαφορών που θα προκύπτουν μεταξύ των συμμετεχόντων σε αυτήν κρατών, πιστεύοντας ότι οι μηχανισμοί αυτοί θα μπορούσαν να φανούν χρήσιμοι και για την επίλυση των ελληνοτουρκικών διαφορών. Οι διαβουλευσεις για τη σύσταση των μηχανισμών αυτών έγιναν στο πλαίσιο ειδικών συναντήσεων (PSD), η δεύτερη εκ των οποίων πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα τον Μάρτιο του 1984, με πρωτοβουλία της ΕΝΥ, στην οποία και προήδρευσε ο Κωνσταντίνος Οικονομίδης (ως εκτελεστικός γραμματέας).¹⁶ Η σημασία των μηχανισμών αυτών, όπως είναι γνωστό,

¹⁴ Η Διακήρυξη αυτή, γνωστή ως Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes, επιβεβαιώνει τις αρχές της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών μεταξύ των κρατών, οι οποίες εμπεριέχονται στον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, και υιοθετήθηκε στις 15 Νοεμβρίου 1982 με την απόφαση 37/10 της Γενικής Συνέλευσης, ως παράρτημα της (A/RES/37/10).

¹⁵ Βλ. Constantin P. Economidès, «Les îlots d'Imia dans la mer Egée: un différend créé par la force», *Revue Générale de Droit International Public*, 2 (1997), 323-352.

¹⁶ Πραγματοποιήθηκαν τέσσερις τέτοιες συναντήσεις: Μοντρέ 1978, Αθήνα 1984, Βαλέτα 1991, Γενεύη 1992. Αποτέλεσμα αυτών ήταν να υιοθετηθεί η Σύμβαση για την Ειρηνική Επίλυση των Διαφορών στη Στοκχόλμη το 1992, και στη συνέχεια το 1995, να ιδρυθεί το Δικαστήριο Συνδιαλλαγής και Διαιτησίας.

ατόνησε στη συνέχεια, όπως ατόνησε και ο ίδιος ο ΟΑΣΕ (πρώην ΔΑΣΕ) για λόγους η ανάλυση των οποίων δεν είναι αντικείμενο του παρόντος άρθρου.

Εξίσου σημαντική υπήρξε η παρουσία της ΕΝΥ και όταν τη δεκαετία του '90 τα συμμετέχοντα στη ΔΑΣΕ κράτη εκπόνησαν μια σειρά ιστορικών κειμένων για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων των εθνικών μειονοτήτων. Τα εν λόγω κείμενα, αν και δεν είναι νομικά δεσμευτικά, περιέχουν σημαντικές, πολιτικής φύσης, δεσμεύσεις για τα θέματα αυτά, τα οποία διεθνοποιούνται για πρώτη φορά από την εποχή της διάλυσης της Κοινωνίας των Εθνών, και συνδέονται με την έννοια της δημοκρατίας και του Κράτους Δικαίου.¹⁷ Στη συνέχεια δε τα κείμενα αυτά αποτέλεσαν πρότυπο για τις μετέπειτα συμβάσεις που συνήψαν τα κράτη, ιδίως σε περιφερειακό επίπεδο, όπως η Σύμβαση-πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1995.

Η ΕΝΥ συμμετείχε επίσης, στο πλευρό της διπλωματικής υπηρεσίας, και στις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη της Χάρτας των Παρισίων για μια Νέα Ευρώπη του 1990,¹⁸ κείμενο-σταθμός στο πανευρωπαϊκό γίγνεσθαι (μετά τις ιστορικές αλλαγές στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και την ενοποίηση της Γερμανίας). Ήταν δε παρούσα και στη Διάσκεψη Κορυφής του Ελσίνκι II του 1992, όπου υιοθετήθηκε, μεταξύ άλλων, και ο θεσμός του ύπατου αρμοστή για τις εθνικές μειονότητες. Αλλά και αργότερα, το 2009, η ΕΝΥ, με εντολή της τότε υπουργού Εξωτερικών Ντόρας Μπακογιάννη, ανέλαβε αρμοδιότητες, με τη Ζηνοβία Σταυρίδη ως προσωπική εκπρόσωπο της ελληνικής προεδρίας του ΟΑΣΕ σχετικά με το ζήτημα της νομικής προσωπικότητας του οργανισμού. Η στενή συνεργασία μεταξύ διπλωματικής υπηρεσίας και ΕΝΥ στα θέματα αυτά επιβεβαιώνει και καταδεικνύει πόσο το δίκαιο και η πολιτική αλληλεξαρτώνται και αλληλοσυμπληρώνονται.

¹⁷ Κείμενο της Κοπεγχάγης για την Ανθρώπινη Διάσταση (1990), Κείμενο της Μόσχας για την Ανθρώπινη Διάσταση (1991), Συνάντηση Εμπειρογνομόνων για τις Εθνικές Μειονότητες στη Γενεύη (1991). Βλ. σχετικά Μαρία Τελαλιάν, «Η ανθρώπινη διάσταση της ΔΑΣΕ», στο Στέλιος Πετρόακης (επιμ.), *Τα δικαιώματα των λαών και των μειονοτήτων* (Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993), 243 επ.

¹⁸ Charter of Paris for a New Europe, Paris Summit, 19-21 Νοεμβρίου 1990.

V

Διαχρονική είναι η παρουσία της ΕΝΥ και στην Έκκτη Επιτροπή (τη Νομική Επιτροπή) της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, όπου, μεταξύ άλλων, οι νομικοί σύμβουλοι, διευθυντές των Νομικών Υπηρεσιών των κρατών-μελών των Ηνωμένων Εθνών, εξετάζουν και σχολιάζουν κατά την ετήσια σύνοδο της Επιτροπής, σημαντικά ζητήματα Διεθνούς Δικαίου που απασχολούν τη διεθνή κοινότητα. Στο πλαίσιο αυτό εξετάζονται τα κείμενα που επεξεργάζεται ειδική επιτροπή νομικών εμπειρογνομώνων των Ηνωμένων Εθνών, γνωστή ως Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου (ΕΔΔ),¹⁹ και τα οποία αφορούν σε θέματα όπως η κρατική ευθύνη για διεθνώς παράνομες πράξεις, τα εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας, οι ασυλίες κρατικών αξιωματούχων από αλλοδαπή ποινική δικαιοδοσία, η ταυτοποίηση του διεθνούς εθίμου, οι κανόνες του αναγκαστικού Διεθνούς Δικαίου, κ.ά. Θα ήθελα να επισημάνω ότι αποτελεί πλέον πρακτική του υπουργείου Εξωτερικών να υποβάλλει η ΕΝΥ, μέσω των εκάστοτε προϊσταμένων της, επιστημονικά τεκμηριωμένες εθνικές παρατηρήσεις επί των κειμένων αυτών, συμβάλλοντας στην τελική διαμόρφωσή τους.²⁰

Στο σημείο αυτό πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η Ελλάδα έχει αφήσει το στίγμα της στην ανωτέρω Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών, μέσω της δυναμικής παρουσίας σε αυτήν των πρώην προϊσταμένων της ΕΝΥ, Κωνσταντίνου Οικονομίδη, Βασίλειου Πατρώνα και Φανής Δασκαλοπούλου-Λιβαδά, αλλά και των νεώτερων νομικών συμβούλων της ΕΝΥ. Ο ρόλος μάλιστα της Φ. Λιβαδά ήταν καθοριστικός και στις διαπραγματεύσεις για την επε-

¹⁹ Πρόκειται για σχέδια συμβάσεων, σχέδια άρθρων, συμπεράσματα, οδηγίες προς τα κράτη κ.λπ. που επεξεργάζεται η ΕΔΔ με εντολή της Έκκτης Επιτροπής, και τα οποία αφού εγκριθούν από την τελευταία υιοθετούνται από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών. Μέλη της ΕΔΔ είναι έγκριτοι διεθνολόγοι που εκλέγονται από τη Γενική Συνέλευση. Μέλη αυτής υπήρξαν και ο Ιωάννης Σπυρόπουλος, ο Κωνσταντίνος Ευσταθιάδης, ο Κωνσταντίνος Σταυρόπουλος, ο Κωνσταντίνος Οικονομίδης και ο καθηγητής και ακαδημαϊκός, Εμμανουήλ Ρούκουνας.

²⁰ Τα τελευταία δε χρόνια, λόγω της πολύ βεβαρυμένης ημερήσιας διάταξης της ΕΔΔ, η ενασχόληση των νομικών συμβούλων της ΕΝΥ με τα ζητήματα αυτά (παράλληλα με τα άλλα καθήκοντά τους) είναι έργο εξαιρετικά δύσκολο και χρονοβόρο. Παρ' όλα αυτά, τα στελέχη της ΕΝΥ κάνουν μια πολύ αξιόπαινη προσπάθεια εν προκειμένω, και οι ελληνικές παρατηρήσεις ενώπιον της Έκκτης Επιτροπής διακρίνονται για το επιστημονικά θεμελιωμένο περιεχόμενό τους.

ξεργασία των εγκλημάτων πολέμου του Καταστατικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου (Καταστατικό της Ρώμης), αλλά και του ορισμού του εγκλήματος της «επίθεσης», καθώς και των προϋποθέσεων υπό τις οποίες το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο θα μπορεί να ασκεί στο μέλλον δικαιοδοσία σε σχέση με το εν λόγω έγκλημα. Το τελευταίο επετεύχθη τελικά στην Αναθεωρητική Διάσκεψη του Καταστατικού της Ρώμης του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου στην Καμπάλα (31 Μαΐου-11 Ιουνίου 2010).

Σημαντική υπήρξε η συνεισφορά της ΕΝΥ και στα θέματα καταπολέμησης της τρομοκρατίας, τα οποία βρίσκονται εδώ και χρόνια στην ημερήσια διάταξη της Έκτης Επιτροπής, η οποία το 1996 συνέστησε και ad hoc Επιτροπή για τα θέματα αυτά.²¹ Η Ελλάδα μάλιστα ανέλαβε ρόλο συντονιστή (η υπογράφουσα) των δύσκολων διαπραγματεύσεων για την επεξεργασία μιας συνολικής Σύμβασης για την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας (2007-2015), η οποία για πρώτη φορά περιέχει ορισμό των τρομοκρατικών πράξεων.²²

VI

Αλλά και στο πλαίσιο των περιφερειακών οργανισμών, ιδίως δε του Συμβουλίου της Ευρώπης, είναι μακρύς ο κατάλογος των συμβάσεων στην επεξεργασία των οποίων συμμετείχε η ΕΝΥ. Κάποιες δε από αυτές, έχουν ιδιαίτερη διεθνή αξία αλλά και σημασία για την Ελλάδα, όπως η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων, η Σύμβαση-πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων (1995),²³ ο Χάρτης Περιφερειακών ή Μειονοτικών

²¹ Στο πλαίσιο της Έκτης Επιτροπής έχει συσταθεί ειδική επιτροπή για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, «Ad Hoc Committee established by the GA resolution 51/240 of 17 December 1996». Επίσης τα θέματα αυτά εξετάζονται και στο πλαίσιο Ομάδας Εργασίας της Έκτης Επιτροπής.

²² Βασικό μέλημα της Ελληνίδας συντονίστριας και αντιπροέδρου της εν λόγω Επιτροπής ήταν η εναρμόνιση των διατάξεων του σχεδίου σύμβασης με εκείνες του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου, για τον σκοπό δε αυτό υπέβαλε σχετική πρόταση (package deal), η οποία βρίσκεται ακόμα στο τραπέζι των σχετικών διαπραγματεύσεων. Για περισσότερα βλ. Έκθεση της Ad Hoc Επιτροπής σχετικά με την 6η Συνάντησή της: A/68.37, GA, Official Records, Sixty-eight Session, Supplement No. 37.

²³ Η Σύμβαση-Πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων (1995), στις διαπραγματεύσεις της οποίας από ελληνικής πλευρά συμμετείχε η υπογράφουσα, περιέχει, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα του ατομικού αυτοπροσδιορισμού των μελών των μειονοτή-

Γλωσσών στην Ευρώπη (1994) κ.ά. Στελέχη της ΕΝΥ είναι επίσης μέλη των πιο σημαντικών επιτροπών του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπου, μεταξύ άλλων, διαμορφώνονται πολιτικές στα θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και μειονοτήτων.²⁴

Αλλά και στο πλαίσιο της ΟΥΝΕΣΚΟ, η ΕΝΥ συμμετέχει στην επεξεργασία σημαντικών κειμένων για την προστασία των πολιτιστικών αγαθών. Προωθεί επίσης, μαζί με εκπροσώπους του υπουργείου Πολιτισμού, θέματα πολιτιστικής διπλωματίας.

VII

Επίσης, όταν η διεθνής κοινότητα πέρασε από την παραγωγή κανόνων δικαίου στη λογική του ελέγχου της εφαρμογής τούτων, η ΕΝΥ στήριξε και εξακολουθεί να στηρίζει ενεργά τις σχετικές διαδικασίες, ενώπιον των οιοσδήποτε δικαιοδοτικών οργάνων που λειτουργούν στο πλαίσιο των διεθνών συμβάσεων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Διεθνούς Συμφώνου των Ηνωμένων Εθνών για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Μηχανισμός Οικουμενικής Περιοδικής Αξιολόγησης), και η Επιτροπή για την Εξάλειψη Κάθε Μορφής Φυλετικών Διακρίσεων (της αντίστοιχης Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών). Έτσι, στελέχη της ΕΝΥ εκπροσωπούν τη χώρα, μαζί με άλλα συναρμόδια υπουργεία, ενώπιον των ανωτέρω οργάνων.

VIII

Θα ήθελα επίσης να σταθώ στην περίοδο που η Ελλάδα ήταν εκλεγμένο μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας (2005-2006). Στη διάρκεια των ετών αυτών, σε στέλεχος της ΕΝΥ ανατέθηκαν σημαντικά καθήκοντα από τον τότε μόνιμο αντιπρόσωπο της Ελλάδας στα Ηνωμένα Έθνη, πρέσβυ Αδα-

των, καθώς και ειδικά μειονοτικά δικαιώματα που τα κράτη οφείλουν να αναγνωρίζουν στα άτομα αυτά, για τη διατήρηση και προώθηση της ταυτότητάς τους.

²⁴ Επιτροπή Νομικών Συμβούλων του Συμβουλίου της Ευρώπης (CAHDI), Διευθύνουσα Επιτροπή Ανθρωπίνων δικαιωμάτων (CDDH). Στελέχη της ΕΝΥ συμμετέχουν επίσης σε Επιτροπές του Συμβουλίου της Ευρώπης με εξειδικευμένο αντικείμενο στα θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και μειονοτήτων.

μάντιο Βασιλάκη, με τη σύμφωνη γνώμη της τότε πολιτικής ηγεσίας του υπουργείου Εξωτερικών. Ειδικότερα, η υπογράφουσα, ανέλαβε καθήκοντα αναπληρωτή μονίμου αντιπροσώπου της Ελλάδας στα Ηνωμένα Έθνη, και προήδρευσε σε τρεις Επιτροπές Κυρώσεων και σε μια Αντιτρομοκρατική Επιτροπή του Συμβουλίου Ασφαλείας, συνεπικουρούμενη από ικανότατους νέους διπλωμάτες. Το έργο αυτό ήταν δύσκολο και απαιτητικό, λόγω της έντονης κριτικής που είχε αρχίσει να ασκείται εναντίον των Επιτροπών Κυρώσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας, για έλλειψη διαφάνειας και σεβασμού των αρχών της δίκαιης δίχης κατά την καταχώρηση ατόμων και οργανώσεων στους σχετικούς καταλόγους, προκειμένου να τους επιβληθούν τα περιοριστικά αυτά μέτρα. Η ελληνική προεδρία, στο πλαίσιο της άτυπης ομάδας εργασίας του Συμβουλίου Ασφαλείας για τα γενικά θέματα κυρώσεων, κατέβαλε ειλικρινείς προσπάθειες για τη βελτίωση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των μέτρων αυτών, προωθώντας την υιοθέτηση σχετικών συστάσεων, οι οποίες τελικά έγιναν αποδεκτές από το Συμβούλιο Ασφαλείας και ενσωματώθηκαν σε σχετική απόφασή του (1732/2006), δεσμεύοντας έτσι και τα ανωτέρω επικουρικά του όργανα.²⁵

Το ελληνικό ενδιαφέρον για τα θέματα αυτά συνεχίστηκε και μετά τη λήξη της θητείας μας στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Πράγματι, το 2007, η Μόνιμη ελληνική Αντιπροσωπεία στη Νέα Υόρκη, με τη συμμετοχή και της ΕΝΥ, διοργάνωσε διεθνές Συνέδριο στα Ηνωμένα Έθνη, με την παρουσία του τότε γενικού γραμματέα του οργανισμού, Μπαν Κι-Μουν, όπου συζητήθηκαν ζητήματα που τίθενται από την εφαρμογή των κυρώσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας.²⁶ Αργότερα, δε, και συγκεκριμένα μεταξύ των ετών 2014-2015, λόγω των συνεχιζόμενων προβλημάτων από την επιβολή των μέτρων αυτών, η ΕΝΥ ενέτεινε τις προσπάθειες, σε συνεργασία και με άλλα ενδιαφερόμενα κράτη, για τη βελτίωση του τρόπου επιβολής των μέτρων αυτών, με έμφαση στην εισαγωγή εγγυήσεων δίκαιης δίχης στις σχετικές διαδικασίες του Συμβουλίου Ασφαλείας. Στο πλαίσιο αυτό, συμ-

²⁵ Βλ. Άτυπη Ομάδα Εργασίας του Συμβουλίου Ασφαλείας για τα γενικά θέματα κυρώσεων. Σύμφωνα με τις συστάσεις αυτές, η επιβολή κυρώσεων πρέπει να γίνεται με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα και ελευθερίες (εξαιρέσεις του κυρωτικού μέτρου όταν υπάρχουν ανθρωπιστικοί λόγοι), να μην είναι διαρκής η επιβολή των μέτρων αυτών και να αίρονται όταν επιτευχθεί ο στόχος τους, κ.ά.

²⁶ Symposium «Enhancing the Implementation of UN Security Sanctions» (UN, New York, 30 April 2007).

μετείχε, μαζί με τους μόνιμους αντιπροσώπους στα Ηνωμένα Έθνη της Αυστραλίας, Φινλανδίας, Σουηδίας και Γερμανίας, σε μια νέα πρωτοβουλία, τα συμπεράσματα της οποίας ενσωματώθηκαν σε σχετικό τόμο, τον οποίο παρουσίασαν τα ενλόγω κράτη (πανηγυρικά) στα Ηνωμένα Έθνη το 2015.²⁷

Οι προσπάθειες αυτές εντάσσονταν σε μια γενικότερη πολιτική της χώρας να δείξει έμπρακτο ενδιαφέρον για τις σύγχρονες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η διεθνής κοινότητα και να συμβάλει στην επίλυσή τους.

IX

Η ΕΝΥ, όπως ήδη προανέφερα, εκπροσωπεί τη χώρα μας ενώπιον του ΔΔΧ. Έτσι, στην υπόθεση της προσφυγής της ΠΓΔΜ (νυν Βόρεια Μακεδονία) κατά της Ελλάδας ενώπιον του ΔΔΧ (2010),²⁸ με εντολή της τότε υπουργού Εξωτερικών, Ντόρας Μπακογιάννη το ελληνικό κράτος εκπροσώπησαν ως πληρεξούσιοι, ο πρέσβυς Γεώργιος Σαββαΐδης, βαθύς γνώστης των εθνικών μας θεμάτων και με πλούσια διεθνή εμπειρία, και εκ μέρους της ΕΝΥ, η υπογράφουσα, ενώ δύο ικανότατα στελέχη της Υπηρεσίας, ο Αλέξανδρος Κολλιόπουλος και ο Μιχάλης Στελλακάτος μετείχαν ως σύμβουλοι. Βεβαίως, και στην υπόθεση αυτή, όπως και σε εκείνη της υφαλοκρηπίδας του Αιγαίου, η χώρα μας εκπροσωπήθηκε και από εγνωσμένου κύρους Έλληνες και ξένους διεθνολόγους, οι οποίοι παρέστησαν ως δικηγόροι και σύμβουλοι.²⁹ Ας μου επιτραπεί πάντως να σημειώσω ότι το βάρος της συλλογής του πραγματολογικού και ιστορικού υλικού, που απο-

²⁷ Compendium of the High Level Review of UN Sanctions (report A/69/941-S/2015/432, dated 12 June 2015. Επίσης, η χώρα μας, με επιμέλεια της ΕΝΥ διοργάνωσε, μαζί με τη Γερμανία, Συνέδριο στην Αθήνα το 2014 («UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges»), με τη συμμετοχή ξένων εμπειρογνομώνων στα θέματα κυρώσεων, το οποίο κατέληξε σε μια σειρά συστάσεων για περισσότερο σεβασμό στις αρχές της δίκαιης δίχης και του Κράτους Δικαίου από το Συμβούλιο Ασφαλείας κατά την επιβολή κυρώσεων. Τα συμπεράσματα αυτά ενσωματώθηκαν στη συνέχεια στο ανωτέρω Compendium of the High Level Review.

²⁸ Σημειώνεται ότι η προσφυγή αυτή έγινε με βάση τη ρήτρα υποχρεωτικής δικαιοδοσίας που προβλεπόταν στο άρθρο 20 της Ενδιάμεσης Συμφωνίας του 1995.

²⁹ Οι ξένοι καθηγητές που μας εκπροσώπησαν ήταν: Georges Abi Saab, James Crawford, Alain Pellet, W. Michael Reisman, ενώ από ελληνικής πλευράς ο Αργύρης Φατούρος και ο Αλέξανδρος-Λίνος Σισιλιάνος. Επίσης, στην υπόθεση αυτή συμμετείχε από την ΕΝΥ και ο Ηλίας Καστανάς, ως διπλωματικός σύμβουλος.

τέλεσε τη βάση της υποστηρικτικής μας γραμμής, το έφερε πρωτίστως η ΕΝΥ. Οι διεργασίες μάλιστα αυτές έπρεπε να γίνουν μέσα σε πολύ στενά χρονικά περιθώρια, δεδομένου ότι η προσφυγή αυτή κατετέθη εκ μέρους της γείτονος χωρίς καμμία προειδοποίηση. Η τελική έκβαση της υπόθεσης αυτής δεν είναι αντικείμενο της παρούσας παρουσίασης, και ούτως ή άλλως θα απαιτούσε μακρά και εμπειριστατωμένη νομική και πολιτική ανάλυση. Η εμπειρία όμως που αποκόμισε η ΕΝΥ από τον χειρισμό της υπόθεσης αυτής υπήρξε πολύτιμη, όχι μόνο για το υπουργείο Εξωτερικών, αλλά και το ελληνικό κράτος, κάτι που θεωρώ ότι θα βοηθήσει στο χειρισμό και άλλων υποθέσεων που ενδέχεται να αχθούν ενώπιον του ΔΔΧ ή άλλου διεθνούς δικαιοδοτικού οργάνου στο μέλλον.³⁰

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να επισημάνω ότι η Ελλάδα έχει αποδεχτεί την υποχρεωτική δικαιοδοσία του ΔΔΧ, ήδη από το 1994, με δήλωση που κατέθεσε κατά το άρθρο 36 παρ. 6 του Καταστατικού του Δικαστηρίου αυτού, στην οποία εξαιρούσε από τη δικαιοδοσία αυτή τις διαφορές που έχουν σχέση με τη λήψη από την Ελλάδα στρατιωτικών μέτρων αμυντικού χαρακτήρα για λόγους εθνικής άμυνας. Η ΕΝΥ είχε παίξει τότε σημαντικό ρόλο στη λήψη της απόφασης αυτής, πίσω από την οποία υπήρχε η ελπίδα ότι και τα άλλα κράτη της περιοχής θα ακολουθούσαν το ελληνικό παράδειγμα και θα αποδέχονταν την υποχρεωτική δικαιοδοσία του ΔΔΧ, κάτι που όμως δεν έγινε.³¹

Τον Ιανουάριο του 2015, ο τότε υπουργός Εξωτερικών και αντιπρόεδρος της κυβέρνησης, Ευάγγελος Βενιζέλος, μετά από ενδελεχή μελέτη των νομικών, πολιτικών και γεωπολιτικών συνθηκών που επικρατούν στην περιοχή μας αλλά και στο ευρύτερο ευρωπαϊκό και διεθνές πλαίσιο, αποφάσισε την επικαιροποίηση της ανωτέρω Δήλωσής μας του 1994. Η απόφαση αυτή ελήφθη σε στενή συνεργασία με την ΕΝΥ. Σύμφωνα με τη

³⁰ Παρεμπιπτόντως, θα ήθελα να αναφέρω με λύπη μου ότι η ΕΝΥ ήταν απύσα από, και δεν συνεισέφερε με την εμπειρία της στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, τις διαπραγματεύσεις για τη συνομολόγηση της Συμφωνίας των Πρεσπών, το κείμενο της οποίας της περιήλθε για πρώτη φορά, όταν είχε ήδη ολοκληρωθεί η διαπραγμάτευση, και μόνον για να ελεγχθεί η μετάφρασή του.

³¹ Κανένα βαλκανικό κράτος δεν έχει αποδεχθεί την υποχρεωτική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αυτού. Η προσφυγή δε της ΠΓΔΜ το 2008 κατά της Ελλάδας έγινε με βάση τη ρήτρα υποχρεωτικής δικαιοδοσίας που προβλεπόταν στο άρθρο 20 της Ενδιάμεσης Συμφωνίας του 1995.

νέα Δήλωση, η Ελλάδα αποδέχεται μεν μονομερώς, αλλά υπό τον όρο της αμοιβαιότητας, την υποχρεωτική δικαιοδοσία του ΔΔΧ σε σχέση με όλες τις νομικές διαφορές που αναφέρονται στην εν λόγω διάταξη, αλλά με δύο εξαιρέσεις, που αφορούν: α) διαφορές σχετικές με στρατιωτικές δραστηριότητες και μέτρα που λαμβάνονται από τη χώρα μας για την προστασία της κυριαρχίας και της εδαφικής της ακεραιότητας, για σκοπούς εθνικής άμυνας, καθώς και για την προάσπιση της εθνικής της ασφάλειας, και β) διαφορές σχετικές με τα σύνορα της Ελλάδας ή με ζητήματα εδαφικής κυριαρχίας, συμπεριλαμβανομένων των διαφορών για το εύρος και τα όρια της αιγιαλίτιδας ζώνης και του εθνικού εναέριου χώρου.³² Επίσης, στο ανωτέρω κείμενο, υπάρχει και μια πολιτική δήλωση, σύμφωνα με την οποία η χώρα μας, ακόμα και στις περιπτώσεις που εξαιρεί ορισμένες διαφορές από τη δικαιοδοσία του ΔΔΧ, είναι έτοιμη να τις υποβάλει σε αυτό στη βάση συνυποσχετικού με το αντίδικο κράτος.

Παράλληλα με την κατάθεση της ανωτέρω Δήλωσης, η χώρα μας δήλωσε στον γενικό γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών³³ ότι εξαιρεί από τις υποχρεωτικές δικαιοδοτικές διαδικασίες της Σύμβασης του Δικαίου της Θάλασσας (Δικαστήριο του Δικαίου της Θάλασσας) την επίλυση των διαφορών σχετικά με την οριοθέτηση θαλασσίων ζωνών,³⁴ κάτι που εξηγείται λόγω της παραδοσιακής προσήλωσης της χώρας στο ΔΔΧ για την επίλυση των διαφορών αυτών.

³² Η νέα Δήλωση περιλαμβάνει και μια διαδικαστικού χαρακτήρα εξαίρεση, την οποία έχουν κάνει και πολλές άλλες χώρες, και η οποία αφορά οποιεσδήποτε διαφορές μπορεί να υφίστανται μεταξύ της Ελλάδας και ενός άλλου κράτους το οποίο μπορεί στο μέλλον να αποδεχθεί μονομερώς τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 2 του Καταστατικού, εφ' όσον το κράτος αυτό αποδέχεται τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αποκλειστικά και μόνο με σκοπό να προσφύγει κατά της χώρας μας σε σχέση με μια συγκεκριμένη διαφορά ή, το κράτος αυτό, αμέσως μετά την κατάθεση της δήλωσης αποδοχής της υποχρεωτικής δικαιοδοσίας του ΔΔΧ ή σε διάστημα μικρότερο του ενός έτους από την κατάθεση της δήλωσης αυτής, προσφύγει μονομερώς κατά της χώρας μας. UN, Ref. C.N. 30.2015. Treaties-I,4 (Notification depositaire).

³³ UN, Ref. C.N. 32.2015. Treaties-XXI.6 (Notification depositaire).

³⁴ Η εξαίρεση των εν λόγω διαφορών προβλέπεται στο άρθρο 298 της Σύμβασης του Δικαίου της Θάλασσας, και ανάλογη εξαίρεση έχουν κάνει και άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία. Η Ελλάδα, δεσμεύεται πάντως από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αυτού, για άλλες, πλην των ανωτέρω, διαφορές οι οποίες προβλέπονται από την UNCLOS.

X

Η ΕΝΥ έχει επίσης εκπροσωπήσει πολλές φορές τη χώρα μας σε υποθέσεις ατομικών προσφυγών κατά της Ελλάδας για παραβιάσεις των διατάξεων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Ο χειρισμός των υποθέσεων αυτών ανήκει στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, μέλη όμως της ΕΝΥ συμμετέχουν, ως σύμβουλοι του ελληνικού κράτους, μαζί με τους νομικούς συμβούλους του ΝΣΚ, στην υποστήριξη υποθέσεων που αφορούν προσφυγές κατά της Ελλάδας στις οποίες εγείρονται θέματα ερμηνείας διεθνών συνθηκών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που περιέχουν διατάξεις προστασίας μειονοτήτων. Ενδεικτικά αναφέρομαι σε μια πρόσφατη υπόθεση, της Μόλλα Σάλι κατά της Ελλάδας, που αφορούσε την εφαρμογή της Σαρία σε υπόθεση κληρονομικού δικαίου. Η υπόθεση αυτή έγινε αντικείμενο διεθνούς ενδιαφέροντος, διότι, όπως είναι γνωστό, η Ελλάδα έχει επανειλημμένως επικριθεί από τα διεθνή όργανα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων για την υποχρεωτική εφαρμογή της Σαρία στη μειονότητα της Θράκης, θέτοντας θέμα συμβατότητας αυτής με τα σύγχρονα κείμενα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Στην ακροαματική διαδικασία ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ),³⁵ οι εκπρόσωποι του ελληνικού κράτους, μεταξύ των οποίων και στελέχη της ΕΝΥ, υποστήριξαν, μεταξύ άλλων, ότι η εφαρμογή της Σαρία δεν πηγάζει από κάποια διεθνή υποχρέωση, αλλά από την εσωτερική μας νομοθεσία. Και τούτο διότι οι διεθνείς διατάξεις που την επέβαλαν (άρθρο 11 της Συνθήκης των Αθηνών του 1913, το οποίο αφορούσε στη μουσουλμανική κοινότητα στην Ελλάδα) δεν ισχύουν μετά τη συνολολόγηση της Συνθήκης της Λωζάννης του 1923, η οποία ρυθμίζει σε νέα βάση την προστασία της μουσουλμανικής μειονότητας στη Θράκη, και δεν περιέχει καμμία αναφορά στην υποχρέωση εφαρμογής της Σαρία έναντι της μειονότητας αυτής. Αξίζει να σημειωθεί ότι το ΕΔΔΑ,³⁶ όχι μόνο δέχτηκε την ανωτέρω ελληνική θέση,³⁷ αλλά επίσης, δεν αμφισβήτησε ότι οι διατάξεις μιας ιστορικής συνθήκης, όπως είναι η

³⁵ Στην υπόθεση αυτή εκπρόσωποι του ελληνικού κράτους ήταν από πλευράς ΝΣΚ οι πάρεδροι Β. Πελέκου και Α. Μαργρίππη. Από πλευράς ΕΝΥ, η υπογράφουσα και ο Ηλίας Καστανάς.

³⁶ ΕΔΔΑ, *CASE OF MOLLA SALI v. GREECE* (Ευρεία Σύθεση), 19 Δεκεμβρίου 2018.

³⁷ Την κατάργηση των μειονοτικών διατάξεων της Συνθήκης των Αθηνών έχει υποστηρίξει η Ελλάδα και σε παλαιότερες υποθέσεις ενώπιον του ΕΔΔΑ, με αφορμή προσφυγές

Συνθήκη Ειρήνης της Λωζάννης, που έχει συνομολογηθεί πριν από 100 περίπου χρόνια, μπορεί να είναι συμβατές με τις διατάξεις σύγχρονων κειμένων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως η ΕΣΔΑ.

XI

Στο επίκεντρο της ενασχόλησης της ΕΝΥ βρίσκονται και τα θέματα Δικαίου της Θάλασσας. Έτσι, όταν η χώρα μας ξεκίνησε διμερείς διαπραγματεύσεις για την οριοθέτηση των θαλασσιών ζωνών, με τις όμορες χώρες, όπως Αίγυπτο, Λιβύη και Αλβανία, με επικεφαλής τον πρέσβη Γεώργιο Σαββαΐδη, οι νομικοί σύμβουλοι της ΕΝΥ συμμετείχαν στις εν λόγω διαβουλεύσεις, μαζί με τη διπλωματική υπηρεσία και εμπειρογνώμονες του υπουργείου Εξωτερικών.³⁸ Ο τότε προϊστάμενος της ΕΝΥ, Βασίλειος Πατρώνας, άριστος γνώστης των νομικών πτυχών των εθνικών μας θεμάτων και του Δικαίου της Θάλασσας, ήταν μέρος της ελληνικής διαπραγματευτικής ομάδας επί σειρά ετών, μέχρι και την αφυπηρέτησή του.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά την οριοθέτηση της ΑΟΖ με την Ιταλία, οι σχετικές διαπραγματεύσεις άρχισαν το 2014, με πρωτοβουλία του τότε υπουργού Εξωτερικών, Ε. Βενιζέλου, και την ενεργό συμμετοχή της ΕΝΥ στη διαπραγματευτική ομάδα. Το σχέδιο συμφωνίας που συνέταξε η ελληνική πλευρά αφορούσε την οριοθέτηση πολλαπλών θαλασσιών ζωνών (π.χ. ΑΟΖ, αλιευτική, ζώνη περιβαλλοντικής προστασίας κ.λπ.), και ακολουθούσε την οριογραμμή της Συμφωνίας οριοθέτησης υφαλοκρηπίδας με την Ιταλία του 1977. Το σχέδιο αυτό ήταν έτοιμο για υπογραφή ήδη από τον Αύγουστο του 2015, και, όπως προκύπτει από την ανταλλαγείσα τότε αλληλογραφία μεταξύ των δύο μερών, η ιταλική πλευρά ήταν σύμφωνη να υπογράψει το κείμενο αυτό ως είχε. Στις αρχές του 2016 όμως, η Ιταλία άλλαξε στάση,³⁹ και ζήτησε να εισαχθεί διάταξη στο σχέδιο Συμφωνίας που να κα-

που αφορούν τους Μουφτήδες στη Θράκη (Σερίφ, Αγγά). Η θέση αυτή συνάδει με την απόφαση 1333/2001 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

³⁸ Το 2009, μετά από δύο χρόνια εντατικών διαβουλεύσεων, η Ελλάδα και η Αλβανία υπέγραψαν Συμφωνία για την οριοθέτηση των Θαλασσιών τους Ζωνών, η οποία όμως δεν επικυρώθηκε από την Αλβανία, μετά την κήρυξή της ως αντισυνταγματικής από το Συνταγματικό Δικαστήριο της χώρας αυτής το 2010.

³⁹ Αυτό φαίνεται ότι οφειλόταν στους Ιταλούς αλιείς, οι οποίοι, όπως και στην περίπτωση της αντίστοιχης Συμφωνίας Γαλλίας-Ιταλίας του 2015 (η οποία δεν έχει ακόμα

τοχρώνει τα συμφέροντα των Ιταλών αλιέων, πρόταση την οποία απέρριψε η ελληνική πλευρά. Η Ιταλία πρότεινε αργότερα να αντιμετωπιστεί το θέμα αυτό μέσω μιας Κοινής Δήλωσης,⁴⁰ και μιας Κοινής Γνωστοποίησης προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.⁴¹ Οι δύο αυτές προτάσεις έγιναν τελικά αποδεκτές από ελληνικής πλευράς και, στις 9 Ιουνίου 2020, υπεγράφη η Συμφωνία αυτή, μαζί με την ανωτέρω Κοινή Δήλωση και Κοινή Γνωστοποίηση.⁴²

Η ΕΝΥ ήταν παρούσα και στις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας οριοθέτησης ΑΟΖ με την Αίγυπτο, ιδίως από τον Μάρτιο του 2018 μέχρι τέλος. Η Συμφωνία αυτή υπεγράφη στις 7 Αυγούστου του 2020, μετά από μακροχρόνιες και επίπονες διαπραγματεύσεις που διήρκεσαν δεκαέξι περίπου χρόνια. Σημαντικός παράγοντας για την επιτάχυνση των εν λόγω διαπραγματεύσεων έπαιξε η υπογραφή, τον Νοέμβριο του 2019, του παράνομου κατά το διεθνές δίκαιο τουρκο-λυβικού μνημονίου. Επίσης, η ΕΝΥ παρακολουθεί πρόσφατα, με την προϊσταμένη του Τμήματος του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου, Ζηνοβία Σταυρίδη το ζήτημα της σύναψης συνυποσχετικού με την Αλβανία για την παραπομπή της διαφοράς για την οριοθέτηση των μεταξύ τους θαλασσίων ζωνών στο ΔΔΧ.

Τέλος, θα ήθελα να υπογραμμίσω για άλλη μια φορά τη στενή και διαχρονική συνεργασία της ΕΝΥ με τις λοιπές Διευθύνσεις του υπουργείου Εξωτερικών στα θέματα εξωτερικής πολιτικής. Η ΕΝΥ συνδράμει με κάθε τρόπο τις υπηρεσίες του υπουργείου σε καθημερινή βάση, είτε με νομικές συμβουλές για θέματα Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου, είτε βοηθώντας τις να συντάξουν ρηματικές διακοινώσεις και επιστολές προς τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς ή και διμερώς προς τρίτα κράτη, ιδίως σε ό,τι

κυρωθεί από την Ιταλία), τάχθηκαν κατά της υπογραφής της εν λόγω συμφωνίας με τη χώρα μας, για να μη χάσουν τα «παραδοσιακά» δικαιώματα αλιείας, που υποστήριζαν ότι έχουν στην εν λόγω περιοχή.

⁴⁰ Η κοινή αυτή δήλωση αφορά στην πραγματοποίηση διαβουλεύσεων σχετικά με τις μελλοντικές εξελίξεις (κλιματικές, νομοθετικές, περιβαλλοντικές) που μπορεί να επηρεάζουν τις αλιευτικές πρακτικές και των δυο χωρών.

⁴¹ Με τη γνωστοποίηση αυτή οι δυο χώρες ζητούν από την Ε. Επιτροπή να περιλάβει στο συνημμένο Παράρτημα του Κανονισμού ΕΕ 1380/2013 περί Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής πρόβλεψη ότι ένας συγκεκριμένος αριθμός ιταλικών σκαφών θα συνεχίζει να αλιεύει συγκεκριμένες κατηγορίες ειδών, όταν η χώρα μας επεκτείνει τα χωρικά της ύδατα μέχρι τα 12 ναυτικά μίλια.

⁴² Ο τίτλος αυτής είναι: Συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και της Ιταλίας για την οριοθέτηση των μεταξύ τους θαλασσίων ζωνών.

αφορά τα ζητήματα που άπτονται των τίτλων κυριαρχίας της Ελλάδας, αλλά και της ερμηνείας των διεθνών συνθηκών, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης του Δικαίου της Θάλασσας.

XII

Είναι σαφές από τα πιο πάνω ότι τα στελέχη της ΕΝΥ έπαιζαν και συνεχίζουν να παίζουν έναν πολύ σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση και άσκηση της εξωτερικής πολιτικής της χώρας. Δεν υπάρχει εθνικό θέμα που να απασχόλησε ή να απασχολεί το υπουργείο Εξωτερικών, χωρίς να έχει ανάμειξη η ΕΝΥ ως προς τη νομική διάσταση αυτού. Αν και ο ρόλος αυτός εστιάζει, όπως προαναφέραμε, στο να πείσει την πολιτική ηγεσία σχετικά με τον εφαρμοστέο στη συγκεκριμένη περίπτωση κανόνα δικαίου (εθιμικό ή συμβατικό), η συνολική εκτίμηση ενός ζητήματος εκφεύγει των αρμοδιοτήτων της ΕΝΥ, ως ζήτημα πολιτικής. Όπως όμως ορθά παρατηρεί ένας έμπειρος νομικός σύμβουλος του Foreign Office, μέρος του ρόλου του νομικού συμβούλου είναι να μπορεί να κάνει χρήση των ικανοτήτων πειθούς και ανάλυσης που διαθέτει για να λαμβάνονται σωστές αποφάσεις από τους αρμόδιους παράγοντες.⁴³ Η μέχρι σήμερα πορεία της ΕΝΥ δείχνει ότι τα στελέχη της διαθέτουν τα ανωτέρω προσόντα και ικανότητες.

Σήμερα πάντως οι διεθνείς εξελίξεις καθιστούν το έργο των νομικών συμβούλων του υπουργείου Εξωτερικών πιο δύσκολο και απαιτητικό από ποτέ.⁴⁴ Τα στελέχη του Τμήματος Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου και του Ευρωπαϊκού Δικαίου της ΕΝΥ λειτουργούν μέσα στο περιβάλλον αυτό με επιστημονισμό, επαγγελματισμό και αφοσίωση στο καθήκον. Στο πλαίσιο αυτό, η κατά καιρούς ενίσχυση της Υπηρεσίας αυτής με έμφυχο δυναμικό, αλλά και με τα αναγκαία επιστημονικά μέσα είναι απολύτως επιβεβλημένη.

⁴³ Βλ. Sir Franklin Berman, «The Role of the International Lawyer in the Making of Foreign Policy», στο Chanaka Wickremasinghe (επιμ.), *The International Lawyer as Practitioner* (London: British Institute of International and Comparative Law, 2000), 3.

⁴⁴ Οι εξελίξεις αυτές είναι η παγκοσμιοποίηση, η ανάπτυξη της τεχνολογίας, η διεύρυνση του διεθνούς δικαίου σε νέους τομείς, όπως η προστασία του περιβάλλοντος, η κλιματική αλλαγή, η κυβερνοάμυνα κ.λπ., και η ταχύτητα εξελισσόμενη νομολογία. Όλα αυτά απαιτούν στενή παρακολούθηση των νέων αυτών κεφαλαίων, της νομολογίας, συμμετοχή στα διεθνή fora, αναζήτηση βιβλιογραφίας, διαδραστική επαφή με ξένους νομικούς συμβούλους κ.λπ. Βλ. σχετικά Ρούκουνας, «Οι νομικοί σύμβουλοι στην εξωτερική πολιτική».

Ο ΤΟΜΟΣ «ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΥΠΗ
ΡΕΣΙΑ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
(1830-2022)» ΕΚΔΟΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ
ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΤΩΝ ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ
ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗ
ΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗ
ΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜ
ΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑ
ΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO
D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023
