



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΔ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

Η «Παγκόσμια Στρατηγική» για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ):
Εργαλείο ενίσχυσης της διακυβερνητικής αμυντικής συνεργασίας ή εμβάθυνσης της αμυντικής ολοκλήρωσης;

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: Οικονομικών Εμπορικών Υποθέσεων

Επιβλέπων:

Ευστάθιος Φακιολάς

Σπουδαστής:

Γεώργιος - Λυκούργος Ψυχογιός

ΑΘΗΝΑ - 2017

Η «Παγκόσμια Στρατηγική» για την Εξωτερική Πολιτική
και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ):
Εργαλείο ενίσχυσης της διακυβερνητικής αμυντικής
συνεργασίας ή εμβάθυνσης της αμυντικής ολοκλήρωσης;

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η διακυβέρνηση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζεται στη βάση ενός συστήματος, καθορισμένου από τις Συνθήκες, που εμπεριέχει τόσο διακυβερνητικά όσο και υπερεθνικά στοιχεία. Το πεδίο της Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας της Ένωσης υπήρξε ένα από τα κατ' εξοχήν διακυβερνητικά πεδία στο οποίο όμως, με την πάροδο των ετών παρατηρήθηκε σταδιακή αύξηση της επιρροής των υπερεθνικών οργάνων της Ένωσης. Τον Ιούνιο του 2016 η ΕΕ, ανταποκρινόμενη στις προκλήσεις της εποχής διακήρυξε, την παγκόσμια ή συνολική στρατηγική της σε αυτό το πεδίο.

Το ζήτημα που εξετάζεται στην παρούσα εργασία είναι το κατά πόσο η παγκόσμια στρατηγική αποτελεί εργαλείο ενίσχυσης της διακυβερνητικής αμυντικής συνεργασίας ή μπορεί να οδηγήσει σε εμβάθυνση της αμυντικής ολοκλήρωσης. Προκειμένου να διαπιστωθεί αυτό, θα εξεταστεί η ιστορική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, όπως αυτή παρουσιάζεται μέσα από τις Συνθήκες. Με αφετηρία την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία και τελικό σημείο τη Συνθήκη της Λισσαβώνας και τη διακήρυξη της παγκόσμιας στρατηγικής, θα καταγραφούν οι αλλαγές που παρουσιάζονται στο μείγμα διακυβερνητικής συνεργασίας και υπερεθνικής ολοκλήρωσης στα θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας.

Λέξεις κλειδιά:

Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)

Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ)

Παγκόσμια Στρατηγική Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερική Δράσης (ΕΥΕΔ)

Διακυβερνητισμός

Υπερεθνική ολοκλήρωση

ABSTRACT

The European Union governance and functioning is based on a mixture of supranational and intergovernmental elements, defined by the Treaties. The field of Foreign and Security Policy was always an intergovernmental one, but through the years, the influence of the EU's supranational institutions, has been enhanced. On June 2016, the EU declared its European Union Global Strategy.

The topic of this paper is to examine whether the global strategy is an enabling tool for the intergovernmental defence cooperation or it is likely to reinforce defence integration. The method, in order to address the subject matter, is to investigate the European Foreign and Security Policy historic evolution, reflected as it is in successive EU Treaties. The starting point will be the European Political Cooperation and the ending one will be the Lisbon Treaty and the global strategy declaration, listing the changes at the mixture of intergovernmental cooperation and supranational integration at the specific field.

Key Words:

Common Foreign and Security Policy (CFSP)

Common Security and Defence Policy (CSDP)

European Union Global Strategy (EUGS)

External European Action Service (EEAS)

Intergovernmental cooperation

Supranational integration

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θερμές ευχαριστίες στον επιβλέποντα την παρούσα εργασία καθηγητή, κο Ευστάθιο Φακιολά, για την άψογη συνεργασία και καθοδήγηση καθώς και για τις άμεσες και ακριβείς υποδείξεις του καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της εργασίας.

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	3
ABSTRACT	4
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	5
Περιεχόμενα.....	6
ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ	9
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	10
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	11
1.1. Σκοπός	11
1.2. Μέθοδος.....	12
1.3. Διακυβερνητισμός και υπερεθνική ολοκλήρωση	13
2. ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΕ	15
2.1. Ιστορική αναδρομή	15
2.2. ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ.....	17
2.3. Οι πρώτες προσπάθειες των δεκαετιών 1950 και 1960	18
2.4. Η Σύσταση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας.....	19
2.5. Προσπάθειες ενίσχυσης της ενοποιητικής διαδικασίας περιόδου 1970-1980.....	21
2.6. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ	23
3. ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΣΤΡΙΧΤ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΩΝΑΣ	28
3.1. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ	28
3.2. Οι εξελίξεις στο πεδίο της αμυντικής πολιτικής και η Συνθήκη της Νίκαιας	30
3.3. Η αποτυχημένη προσπάθεια θέσπισης «Ευρωσυντάγματος»	32
3.4. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας	33
4. Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΕΕ	39
4.1. Εξελίξεις μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας.....	39
4.2. Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης.....	40
4.3. Αρχές, προτεραιότητες και όραμα δράσης.....	43
4.4. Οι θέσεις και ο ρόλος της Ελλάδας	48
4.5. Απολογισμός πρώτου έτους.....	49
5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	54
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	56

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης,

Γεώργιος-Λυκούργος Ψυχογιός

Copyright ©, 2017

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 30/10/2017

Υπογραφή

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Εικόνα 1 Η Προϊστορία της ΚΕΠΠΑ (πηγή: inefan.gr).....	27
Εικόνα 2: Διακυβερνητική-Υπερεθνική Δομή ΕΕ πριν και μετά τη Λιτσαβόνα (πηγή: University of Portsmouth, European Studies, ham.port.ac.uk).....	38
Εικόνα 3: Εξωτερική Δράση ΕΕ (πηγή: Lintern S., slideplayer.com).....	42
Εικόνα 4: Παγκόσμια Στρατηγική ΕΕ	47
Εικόνα 5: Πρώτος χρόνος Παγκόσμιας Στρατηγικής	53

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚΠΑΑ	Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΕΠΣ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία
ΣΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΟΟΣ	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας
ΔΕΕ	Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΑΚ	Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα
ΕΠΚ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα
ΣΣΕΕ	Σχέδιο Συνθήκης Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΟΝΕ	Οικονομική Νομισματική Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΥΕΔ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης
ΕUGS	European Union Global Strategy
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ΕΕΑΣ	European External Action Service
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
CPCC	Civilian Planning Conduct Capability
PESCO	Permanent Structure Cooperation

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 28 Ιουνίου 2016 η Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω της Υπατης Εκπροσώπου για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας Federica Mogherini, διακήρυξε το νέο στόχο της Ένωσης στο πεδίο αυτό. (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2017) Η παγκόσμια (ή συνολική) στρατηγική¹ της ΕΕ (European Union Global Strategy), όπως ονομάστηκε, θέλει να καταστήσει την ΕΕ πιο ισχυρή σε θέματα ασφάλειας και άμυνας ώστε να εμπεδώσει στους πολίτες της ένα αίσθημα ασφάλειας, δεδομένων των παγκοσμίων εξελίξεων και του διαρκώς αυξανόμενου κινδύνου της διεθνούς τρομοκρατίας. Στηριγμένη στη λογική πως καμία χώρα δεν μπορεί πλέον να αντιμετωπίσει μόνη της τις νέες προκλήσεις και απειλές, φιλοδοξεί να αποτελέσει έναν από τους ισχυρότερους δρώντες σε παγκόσμιο επίπεδο.

Δίνοντας έμφαση στον τομέα της ασφάλειας και με στόχο τη στρατηγική αυτονομία στο πλαίσιο του νέου Ευρωπαϊκού περιβάλλοντος, η συνολική στρατηγική της ΕΕ προσδιορίζει τη νέα φιλοσοφία της Ένωσης μέσω πέντε προτεραιοτήτων στον τομέα της εξωτερική πολιτικής: α) ασφάλεια εντός της Ένωσης, β) ανθεκτικότητα των κρατών που βρίσκονται πέρα από ανατολικά και νότια σύνορα της ΕΕ, γ) ολοκληρωμένη προσέγγιση στον τομέα των συγκρούσεων δ) ανάπτυξη δομών περιφερειακής συνεργασίας και ε) παγκόσμια διακυβέρνηση για τον 21^ο αιώνα (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2017).

1.1.Σκοπός

Το ερώτημα που τίθεται, στο πλαίσιο αυτής της νέας παγκόσμιας στρατηγικής της ΕΕ και το οποίο εξετάζεται στην παρούσα εργασία, είναι το κατά πόσο η στρατηγική αυτή, στα πεδία τόσο της ΚΕΠΠΑ όσο και της ΚΠΑΑ, συνιστά εργαλείο ενίσχυσης της διακυβερνητικής αμυντικής συνεργασίας ή εμβάθυνσης της αμυντικής ολοκλήρωσης, που αποτελεί άλλωστε και το διακηρυγμένο στόχο.

Με αφορμή λοιπόν τη διακήρυξη της νέας αυτής στρατηγικής, η εργασία επιδιώκει να καταγράψει και να εξετάσει την ιστορική εξέλιξη στο πεδίο της εξωτερικής

¹ Ο αγγλικός όρος “global strategy” μεταφράζεται, στα επίσημα κείμενα, ενίοτε ως παγκόσμια και ενίοτε ως συνολική στρατηγική. Στην παρούσα εργασία θα προτιμηθεί ο όρος παγκόσμια.

πολιτικής, ασφάλειας και άμυνας της Ένωσης, υπό το πρίσμα των εννοιών του διακυβερνητισμού και της υπερεθνικότητας. Με επίκεντρο τις δύο εναλλακτικές προσεγγίσεις θα αναλυθεί η νέα ευρωπαϊκή παγκόσμια στρατηγική, ως προς τους στόχους που θέτει και τα βασικά γνωρίσματά της.

1.2. Μέθοδος

Προκειμένου να διερευνηθεί το ερώτημα αυτό θα γίνει μια ιστορική αναδρομή στα διάφορα στάδια εξέλιξης της προσπάθειας, των κρατών μελών της Ένωσης, για κοινή δράση σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, πολιτικής ασφάλειας και αμυντικής πολιτικής.

Ως αφετηρία της έρευνας τίθεται η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία του 1970, που θεωρείται πρόδρομος της ΚΕΠΠΑ και η οποία αν και δεν έθεσε ως στόχο τη διαμόρφωση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής, προώθησε την προσπάθεια συντονισμού των εθνικών εξωτερικών πολιτικών, ώστε τα κράτη μέλη να διατυπώνουν κοινές θέσεις στα μεγάλα διεθνή ζητήματα (Ιωακειμίδης, 2001, σ.575). Δεύτερο κομβικό σημείο θα είναι η θεσμοποίηση της ΚΕΠΠΑ, με την Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που υπεγράφη στο Μάαστριχτ το 1992, όταν ορίζεται ως ο δεύτερος πυλώνας του νέου ευρωπαϊκού συστήματος των τριών πυλώνων.

Εξετάζοντας στη συνέχεια τις αλλαγές που επήλθαν στην ΚΕΠΠΑ μέσα από τις συνθήκες του Άμστερνταμ (1999) και της Νίκαιας (2003), καθώς και τις σχετικές με το ζήτημα προβλέψεις του «Ευρωσυντάγματος» που δεν εφαρμόστηκε, θα τεθεί ως τρίτο κομβικό σημείο η συνθήκη της Λισσαβώνας με την οποία ορίζονται όλοι οι κανόνες και οι αρχές της ΕΕ όπως τις γνωρίζουμε σήμερα. Τελικό σημείο της έρευνας θα αποτελέσει η διακήρυξη του 2016 για την παγκόσμια στρατηγική της ΕΕ που θέτει τους στόχους για το μέλλον.

Εντός του παραπάνω πλαισίου παρακολούθησης της εξέλιξης της ΚΕΠΠΑ, στην πορεία του χρόνου, η έρευνα θα επικεντρωθεί ιδίως στις αλλαγές που επέρχονται με κάθε συμφωνία στον τρόπο λειτουργίας και λήψης αποφάσεων. Με τον τρόπο αυτό θα γίνει προσπάθεια να διαπιστωθεί το κατά πόσο, στο πέρασμα των τελευταίων πέντε περίπου δεκαετιών, γίνεται πράξη η διακηρυγμένη προσπάθεια της Ένωσης για πολιτική υπερεθνική ολοκλήρωση, άρα και στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής,

ασφάλειας και άμυνας ή οι αποφάσεις στα πλέον κρίσιμα ζητήματα παραμένουν, περισσότερο διακυβερνητικού χαρακτήρα.

1.3. Διακυβερνητισμός και υπερεθνική ολοκλήρωση

Η ΕΕ λειτουργεί βάσει ενός πολύπλοκου συστήματος το οποίο βρίσκεται σε συνεχή εξέλιξη και έχει γίνει αντικείμενο πολλών αλλαγών στην πορεία του χρόνου, ως αποτέλεσμα διαλόγου και συναίνεσης μεταξύ των κρατών μελών. Αυτή η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση έχει στοιχεία τόσο διακυβερνητικά όσο και υπερεθνικά. Αντιστοίχως και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μπορούν να κατηγοριοποιηθούν, σε διακυβερνητικά ή υπερεθνικά, ανάλογα με τον τρόπο λειτουργίας τους (Βοσκόπουλος, 2009, σ.45-46).

Βασικά σημεία της διακυβερνητικής προσέγγισης είναι τα εξής: α) η διαδικασία ολοκλήρωσης πρέπει να έχει ως στόχο την από κοινού εκπλήρωση εθνικών συμφερόντων, χωρίς αποδυνάμωση της εθνικής κυριαρχίας, β) η λήψη αποφάσεων και η εφαρμογή τους είναι έργο των εθνών κρατών, γ) η ανάπτυξη διπλωματικής και στρατηγικής συνεργασίας μπορεί να γίνει στη βάση ενός συμμαχικού συστήματος και δ) τα πάντα βρίσκονται υπό την αίρεση της υψηλής στρατηγικής των κρατών μελών (Ηφαιστος, 2001, σ.130). Παραδοσιακοί υποστηρικτές αυτής της προσέγγισης υπήρξαν πάντοτε, κατά κύριο λόγο, η Μεγάλη Βρετανία -έως την στιγμή της απόφασης αποχώρησης από την ΕΕ- και η Γαλλία, με την συνδρομή των Σκανδιναβικών χωρών της ΕΕ, Σουηδίας και Δανίας.

Η διακυβερνητική θεώρηση, θέτει ως στόχο την ενίσχυση των θεσμών στους οποίους συμμετέχουν τα κράτη μέλη, θεωρεί επομένως ότι το Συμβούλιο Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρέπει να έχουν πάντα την κεντρική θέση σε κάθε σχήμα διακυβέρνησης της Ένωσης. Αντίθετα, τα υπερεθνικά όργανα της Ένωσης όπως η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να έχουν δευτερεύουσα σημασία.. Τελικός σκοπός των θεσμικών μεταρρυθμίσεων πρέπει να είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας στη λήψη αποφάσεων της Ένωσης. Η Ένωση πρέπει να στηρίζεται στα εθνικά κοινοβούλια και στην εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Η Ευρώπη πρέπει να είναι μια ελεύθερη ζώνη συναλλαγών και οικονομικής συνεργασίας, όπου κυριαρχούν τα εθνικά κράτη και σε καμία περίπτωση δεν μιλάμε για ομοσπονδιακή προοπτική της ΕΕ. (Καραμάνου, 2005).

Η υπερεθνική άποψη αντιθέτως, στηριζόμενη κυρίως από τη Γερμανία, προβάλλει την ιδέα μιας μορφής Ευρωπαϊκής ομοσπονδίας μεταξύ των κρατών μελών. Η ιδέα αυτή υπόκειται σε διαφορετικές προσεγγίσεις μεταξύ των κρατών μελών. Οι διάφορες εκδοχές του φεντεραλιστικού ρεύματος συγκλίνουν στον επιδιωκόμενο στόχο, δηλαδή ένα υπερεθνικό σύστημα με κεντρικούς θεσμούς και εξουσίες που αντικαθιστούν, μερικώς ή πλήρως, τους θεσμούς των κρατών μελών (Ηφαιστος, 2001, σ.131). Οι φεντεραλιστές θεωρούν πως η ομοσπονδιακή δομή είναι ο καλύτερος τρόπος διασφάλισης της ειρήνης μεταξύ των κρατών.

Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, η Επιτροπή πρέπει να έχει ενισχυμένο ρόλο ώστε να μπορεί να εκπροσωπεί την Ένωση σε διεθνές επίπεδο ενώ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρέπει να επιβεβαιωθεί ως κυρίαρχος θεσμός μέσω ενός μονίμου Συμβουλίου Υπουργών. Παράλληλα πρέπει να υπάρξει περαιτέρω ενίσχυση και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και συνεργασία μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων ίσως ακόμα και με την ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Κογκρέσου. Εν ολίγοις, επικρατεί η άποψη ότι σε μια ομοσπονδία εθνικών κρατών, η δημοκρατική νομιμοποίηση θα εξασφαλίζεται μέσω ενός πολύπλοκου συστήματος ελέγχων και ισορροπιών (checks and balances) παρά μέσω μιας απλής ιεραρχικής αλυσίδας (Καραμάνου, 2005).

Η ΕΕ στη σημερινή μορφή της, καθώς εξακολουθεί να είναι ένα εγχείρημα σε εξέλιξη, διατηρεί χαρακτηριστικά και των δύο εναλλακτικών προσεγγίσεων, πάντα στο πλαίσιο των Συνθηκών λειτουργίας της. Το πολιτικό σύστημα της Ένωσης παραμένει ένας ενδιάμεσος τύπος μεταξύ ομοσπονδιακού κράτους (ή ομοσπονδίας) και ομοσπονδιακής ένωσης κρατών (ή συνομοσπονδίας) (Χρυσόχου, 2003, σ.48). Ο τελικός σκοπός και η εξέλιξη του ευρωπαϊκού οικοδομήματος παραμένουν υπό συνεχή διαπραγμάτευση και είναι ασαφείς.

2. ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΕ

2.1. Ιστορική αναδρομή

Το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου βρίσκει μια Ευρώπη ερειπωμένη και οικονομικά κατεστραμμένη. Ο Winston Churchill, εκ των πρωταγωνιστών του πολέμου, σε ομιλία του στο Πανεπιστήμιο της Ζυρίχης στις 19 Σεπτεμβρίου 1946 περιγράφει την κατάσταση κάνοντας λόγο για «τεράστιες φρικιώσες μάζες βασανισμένων, πεινασμένων και αμήχανων ανθρώπινων υπάρξεων ... που διερευνούν τους σκοτεινούς ορίζοντες για το ενδεχόμενο κάποιου νέου κινδύνου, τυραννίας ή τρόμου». Γι' αυτό προτείνει «να επαναδημιουργήσουμε την ευρωπαϊκή οικογένεια ή το μεγαλύτερο, κατά το δυνατό, μέρος της και να της παράσχουμε μία δομή υπό το καθεστώς της οποίας θα βιώσει ειρηνικά, ασφαλώς και ελεύθερα. Πρέπει να οικοδομήσουμε ένα είδος Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης» (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.31).

Η στιγμή λοιπόν ήταν κατάλληλη για να επανέλθουν στο προσκήνιο οι ιδέες που είχαν αρχίσει να κάνουν την εμφάνισή τους κατά την περίοδο του μεσοπολέμου (1920-1939) και αφορούσαν το όραμα για μια Ευρώπη ειρηνική που θα βασίζεται στην συνεργασία και θα θέτει ως απώτερο σκοπό την πολιτική της ολοκλήρωση. Η έκδοση της «Πανευρώπης» του Richard Coudenhove-Kalergi το 1923, προσδιορίζει για πρώτη φορά με πληρότητα ένα τέτοιο σχέδιο που περιλαμβάνει την σύγκλιση μιας πανευρωπαϊκής συνδιάσκεψης κορυφής και τη δημιουργία ενός καταστατικού χάρτη παράλληλα με την προώθηση, σε επόμενο στάδιο, της τελωνειακής ένωσης. Ενώ το 1929 ο Γάλλος υπουργός εξωτερικών Aristide Briand υποβάλει στην Κοινωνία των Εθνών την πρότασή του για μια ευρωπαϊκή ομοσπονδία με αρχή και σε αυτή την περίπτωση την οικονομική συνεργασία και την τελωνειακή ένωση.

Το όραμα για μια ενωμένη Ευρώπη που θα προάσπιζε την ειρήνη και τη συνεργασία στο χώρο επιρροής της ήταν αναπόφευκτο να θέσει ως μείζον το ζήτημα της κοινής άμυνας και ασφάλειας μεταξύ των κρατών που θα συμμετείχαν στην ένωση. Παράλληλα στο πεδίο των διεθνών σχέσεων, εφόσον η πολιτική ενοποίηση είχε τεθεί ως τελικός σκοπός της ένωσης, έπρεπε να βρεθεί ο τρόπος ώστε τα κράτη μέλη να εκφράζονται ενιαία έναντι των υπολοίπων κρατών δημιουργώντας με κάποιο τρόπο ένα είδος κοινής εξωτερικής πολιτικής. Όμως κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε πως τα

παραδοσιακά ως τότε εθνικά κράτη, θα έπρεπε ίσως να απεμπολήσουν ένα μέρος της εθνικής κυριαρχίας τους προς όφελος της ένωσης. Το ερώτημα είναι σε ποιο βαθμό ήταν διατεθειμένα να το πράξουν.

Αν και η ιδέα της Ευρωπαϊκής ενοποίησης έβρισκε σύμφωνα, θεωρητικά τουλάχιστον, τα περισσότερα κράτη της Δυτικής Ευρώπης, δεν υπήρχε μια κοινή άποψη ως προς το σήμαινε αυτό στην πράξη. Αντιθέτως τα ευρωπαϊκά κράτη αντιμετώπιζαν διαφορετικά τις συνέπειες που θα είχε η ανάπτυξη στενότερων σχέσεων μεταξύ τους. Έτσι, η πρόοδος προς την ενοποίηση δεν υπήρξε πάντα συνεκτική και οργανωμένη (Nugent, 2009, σ.59).

Κατά την περίοδο 1945 έως 1950 έγιναν πολλές συμφωνίες και κινήσεις στο πλαίσιο της εξέλιξης της Ευρωπαϊκής συνεργασίας. Από την σύσταση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και τη δημιουργία του Συμβουλίου της Ευρώπης ως τη δημιουργία του NATO και της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη της Ευρώπης έδειχναν διάθεση για ενίσχυση της συνεργασίας τους. Όμως «κύριο χαρακτηριστικό όλων των παραπάνω ενώσεων ήταν ότι συνιστούσαν μορφές διακυβερνητικής συνεργασίας ανάμεσα σε κυρίαρχες εθνικές οντότητες» (Ιωακειμίδης, 1995, σ.45). Αντιθέτως τα κράτη δεν έδειχναν την ίδια διάθεση να συμμετάσχουν σε οργανισμούς που κινούνταν στην κατεύθυνση της υπερεθνικής ολοκλήρωσης. Ως αποτέλεσμα, τα πιο φιλόδοξα μεταπολεμικά σχέδια όπως η ΕΚΑΧ, η Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα που δεν ιδρύθηκε τελικά ποτέ, η ΕΟΚ και η Ευρατόμ περιλάμβαναν αρχικά περιορισμένο αριθμό μελών. «Στην ιστορική διαδικασία για την οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αποτυχημένη προσπάθεια για τη δημιουργία της ΕΑΚ και της ΕΠΚ (Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα) έχει ιδιαίτερη σημασία γιατί αποκαλύπτει τα όρια και τους περιορισμούς των στρατηγικών ενοποίησης σ' ένα δεδομένο πολιτικό περιβάλλον» (Ιωακειμίδης, 1995, σ.49).

Η δημιουργία της ΕΚΑΧ το 1952 αποτελεί, δίχως αμφιβολία, το σημείο εκκίνησης στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Με την εγκαθίδρυσή της, στη βάση ενός καινοτόμου θεσμικού πλαισίου συνεργασίας, πραγματοποιείται ένα ιδιαίτερα σημαντικό βήμα στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση κυρίως διότι «α) εγκαινίασε και «νομιμοποίησε» την αρχή της υπερεθνικότητας (supra-national) και... υπήρξε ο πρώτος οργανισμός μη διακυβερνητικής συνεργασίας με γνήσια υπερεθνική θεσμική συγκρότηση (Ανώτατη Αρχή) και β) η εγκαθίδρυση της ΕΚΑΧ έγινε με

σαφή πολιτικό στόχο. Θεωρήθηκε, συγκεκριμένα, ως το πρώτο στάδιο μιας ευρύτερης ενοποιητικής διαδικασίας η οποία θα οδηγούσε στην ομοσπονδοποίηση (federalization)» (Ιωακειμίδης, 1995, σ.48). Ταυτόχρονα αποτέλεσε ένα πρώτο βήμα και στην επίτευξη πολιτικών επιδιώξεων, με κυριότερο εξ αυτών το συμβιβασμό Γαλλίας και Γερμανίας ώστε ο Ευρωπαϊκός χώρος να αποκτήσει σταθερότητα στο πλαίσιο μιας ειρηνικής πολιτικής συνεργασίας.

2.2.ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ

Το πεδίο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα βήματα στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης καθώς της δίνει τη δυνατότητα να μιλά και να ενεργεί ως μία οντότητα στις παγκόσμιες υποθέσεις και αυτή η έννοια του ενιαίου συνόλου αποτελεί δείγμα βαθύτερης ενοποίησης (Βασιλείου, 2015, σ.101). Η ανάπτυξη κοινής δράσης παρέχει στα 28 κράτη μέλη της ΕΕ πολύ μεγαλύτερη δυνατότητα επιρροής απ' ό,τι θα είχαν εάν το κάθε κράτος μέλος δρούσε μεμονωμένα (ΕΕ, Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας). Βασικοί διακηρυγμένοι στόχοι αυτών των πολιτικών είναι α) η διατήρηση της ειρήνης και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας β) η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας και γ) η ανάπτυξη και σταθεροποίηση του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Αναπόσπαστο μέρος της ΚΕΠΠΑ αποτελεί και η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας η οποία «περιλαμβάνει τη σταδιακή πλαισίωση μιας κοινής πολιτικής άμυνας της ΕΕ, αποσκοπεί στο να επιτρέψει στην ΕΕ να ενισχύσει τις στρατιωτικές ικανότητές της και να αναπτύσσει αποστολές εκτός ΕΕ για ειρηνευτικούς σκοπούς, πρόληψη συγκρούσεων και ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.» (EUR-Lex, Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας) Η ΚΠΑΑ δεν θίγει την ιδιαιτερότητα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών και σέβεται τις υποχρεώσεις που απορρέουν για ορισμένα κράτη μέλη από το Σύμφωνο του ΝΑΤΟ και συμβιβάζεται με την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας που διαμορφώνεται μέσα στο πλαίσιο αυτό (ρήτρα Ιρλανδίας).

Η ΚΕΠΠΑ στη σημερινή της μορφή είναι το αποτέλεσμα συνεχών εξελίξεων και μετασχηματισμών που έλαβαν χώρα τα τελευταία 60 χρόνια. Βασικό σημείο

διαφωνιών και τριβών, μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ στον τομέα άσκησης των πολιτικών αυτών, υπήρξε πάντοτε το αν θα έπρεπε ο χαρακτήρας τους να παραμείνει διακυβερνητικός ώστε να μην πλήττεται κατά κανένα τρόπο η εθνική κυριαρχία ή να γίνει υπερεθνικός ώστε να αποτελέσει το κρισιμότερο βήμα προς τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

2.3.Οι πρώτες προσπάθειες των δεκαετιών 1950 και 1960

Οι ρίζες της προσπάθειας των Ευρωπαϊκών χωρών για μια ενιαία πολιτική σε θέματα άμυνας μπορούν να βρεθούν ήδη στο 1950. Το σχέδιο Pleven (από το όνομα του Γάλλου πρωθυπουργού), έθετε ως στόχο τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού στρατού υπό κοινή διοίκηση, αποτελούμενου από δυνάμεις των κρατών μελών της ΕΚΑΧ. Το σχέδιο μάλιστα προέβλεπε έναν Ευρωπαϊό Υπουργό Άμυνας, διοριζόμενο από τις εθνικές κυβερνήσεις και υπόλογο ενώπιον μιας Ευρωπαϊκής Συνέλευσης. Ύστερα από διαπραγματεύσεις, τα έξι κράτη μέλη κατέληξαν το 1952, στην υπογραφή συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας, η οποία είχε ως απώτερο σκοπό τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας που θα απορροφούσε τελικά τόσο την ΕΚΑΧ όσο και την ΕΑΚ. Το σχέδιο απέτυχε, καθώς το 1954 απερρίφθη από την γαλλική Εθνοσυνέλευση (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.41). Παραμένει όμως η πρώτη προσπάθεια υπερεθνικής συνεργασίας στον τομέα της Άμυνας και το πρώτο δείγμα των αντικειμενικών δυσχερειών αυτής της προσπάθειας.

Ειδικότερα ο γάλλος Πρόεδρος, Charles de Gaulle, υπήρξε κάθετα αντίθετος στην ιδέα της υπερεθνικής ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, θεωρώντας ότι «οι ευρωπαϊκές Κοινότητες ήταν μόνο τεχνικοί οργανισμοί, “χωρίς εξουσία και κατά συνέπεια, χωρίς πολιτική αποτελεσματικότητα” και ότι τα κράτη “μόνες οντότητες που έχουν το δικαίωμα να διατάσσουν και την εξουσία να επιβάλλουν υπακοή” έπρεπε να αποτελούν τα βάρη της Ευρώπης» (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.45-46).

Ακολουθούν στις αρχές της δεκαετίας του 1960 τα δύο σχέδια Fouchet, τα οποία υποβλήθηκαν από τη Γαλλία και προέβλεπαν στενότερη πολιτική συνεργασία καθώς και κοινή εξωτερική πολιτική και άμυνα. «Μια επιτροπή, επιφορτισμένη με την κατάρτιση συγκεκριμένων προτάσεων, πέτυχε πολύπλοκους συμβιβασμούς, αλλά ιδιαίτερα φιλόδοξους, όπως ήταν η εγκαθίδρυση ανεξάρτητης γραμματείας ή η

μελλοντική προοπτική της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σε ορισμένους τομείς» (EUR-Lex, Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας).

Όμως τα κράτη δεν κατέληξαν σε συμφωνία επί των προτάσεων της επιτροπής και οι διαπραγματεύσεις διεκόπησαν το 1962. Οι χώρες που είχαν αντιρρήσεις στα σχέδια Fouchet ήταν κυρίως η Ολλανδία και το Βέλγιο, υπό το φόβο ενός γαλλογερμανικού διευθυντηρίου που θα επέβαλλε την ηγεμονία του στη σχεδιαζόμενη ένωση (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.47-48). Η αποτυχία του συγκεκριμένου σχεδίου οδήγησε πάντως, τον Ιανουάριο του 1963, στην υπογραφή της γαλλογερμανικής Συνθήκης η οποία «αποτέλεσε το θεμέλιο για τη διαμόρφωση του άξονα Βόννης – Παρισίων, τον βασικό κινητήριο παράγοντα στην προώθηση της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» (Ιωακειμίδης, 1995, σ.61).

2.4.Η Σύσταση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας

Τα πρώτα βήματα για τον εν γένει πολιτικό συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών και τον ειδικότερο συντονισμό σε θέματα εξωτερικής πολιτικής επιτεύχθηκαν με την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, ιδρυτική πράξη της οποίας θεωρείται η έκθεση Davignon, στις 27 Οκτωβρίου 1970. Η ΕΠΣ αποτέλεσε ένα σύστημα διεθνούς και διακρατικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας σε επίπεδο Υπουργών Εξωτερικών και στηρίχθηκε σε δύο υποσυστήματα όπου το μεν εσωτερικό στόχευε στην επίτευξη εσωτερικής συναίνεσης, το δε εξωτερικό στην προσπάθεια προώθησης κοινής στάσης μέσω συντονισμού των θέσεων στο διεθνές διπλωματικό επίπεδο (Παπαστάμκος - Γκίκας – Λιάκουρας, 2002, σ.200). Για πρώτη φορά, τα πεδία «υψηλής πολιτικής» (εξωτερική πολιτική, ασφάλεια και άμυνα), έγιναν επίσημα μέρος της ευρύτερης κοινοτικής δραστηριότητας.

Η έκθεση Davignon τόνιζε ότι «οι προσπάθειες θα πρέπει αρχικά να συγκεντρωθούν προς την κατεύθυνση του συντονισμού των εξωτερικών πολιτικών, πράγμα που θα καταδείξει στον κόσμο ότι η Ευρώπη έχει πολιτική αποστολή και θα συμβάλλει στην προώθηση της πολιτικής ενοποίησης» (Ιωακειμίδης, 1995, σ.65). Οι βασικοί στόχοι που τέθηκαν στο πλαίσιο της έκθεσης συνοψίζονται στα εξής: α) μεγαλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών και διαβουλεύσεων προκειμένου να επιτευχθεί καλύτερη κατανόηση στα μεγάλα διεθνή ζητήματα και β) μεγαλύτερη αλληλεγγύη ανάμεσα στα

κράτη μέλη με εναρμόνιση απόψεών τους και συντονισμό των θέσεών τους , όπου είναι δυνατό, ώστε να υπάρξει υιοθέτηση κοινών μορφών δράσεων (Ιωακειμίδης, 1995, σ.65).

Το 1973 με την λεγόμενη δεύτερη έκθεση Davignon, η οποία ήταν συμπληρωματική της πρώτης, ο μηχανισμός της ΕΠΣ ενισχύεται με τη θεσμοποίηση νέων ρυθμίσεων. Οι σύνοδοι των υπουργών Εξωτερικών και της Πολιτικής Επιτροπής αυξάνονται σε αριθμό, καθιερώνεται μια μόνιμη συνεργασία μεταξύ των υπουργείων Εξωτερικών μέσω της συγκρότησης της «ομάδας των ανταποκριτών», ενώ δημιουργούνται ομάδες εργασίας και τοποθετούνται διπλωματικές αντιπροσωπείες των, εννέα τότε, κρατών μελών σε τρίτες χώρες και άλλους διεθνείς οργανισμούς (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.61).

Τον επόμενο χρόνο, 1974, ύστερα από πρόταση του γάλλου Προέδρου Giscard d'Estaing, θεσμοποιείται και το «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο» που αποτελείται από τους αρχηγούς των κρατών και προβλέπεται να συνεδριάζει τρεις φορές το χρόνο. Ο ρόλος του Συμβουλίου καθορίζεται αναλυτικότερα το 1977, στη σύνοδο κορυφής του Λονδίνου, όπου αποφασίζεται ότι θα εκφράζει τη «φωνή της Ευρώπης» και θα επιλύει προβλήματα που δεν έχουν επιλυθεί σε επίπεδο υπουργών. Ενώ αρκετά αργότερα, στην «Πανηγυρική Διακήρυξη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» το 1983, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναλαμβάνει να «δίνει στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση τη γενική πολιτική ώθηση» και «τις κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής φύσης για τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία».

Συνοψίζοντας, η ιδέα ίδρυσης της ΕΠΣ προέκυψε από την αναγνώριση της ανάγκης τα κράτη μέλη της τότε Ένωσης να εκφράζονται ενιαία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και να δημιουργήσουν ένα είδος κοινής αμυντικής πολιτικής, που θα απέτρεπε την πιθανότητα νέων συγκρούσεων στο έδαφος της Ευρώπης ύστερα από τους δύο καταστροφικούς παγκοσμίους πολέμους που έλαβαν χώρα στο πρώτο μισό του 20^{ου} αιώνα. Τα αποτυχημένα σχέδια Pleven και Fouchet των προηγούμενων δεκαετιών, τα οποία υπήρξαν αρκετά προωθημένα ως προς τον στόχο της υπερεθνικής ολοκλήρωσης, κατέδειξαν πως τα κράτη δεν ήταν ακόμα έτοιμα να δεχθούν μια τέτοια πιθανότητα.

Κάνοντας ένα βήμα πίσω ως προς αυτό τον στόχο, τα κράτη μέλη κατέληξαν σε μια μορφή συνεργασίας, σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας, καθαρά διακυβερνητικού χαρακτήρα, που λειτουργούσε ουσιαστικά εκτός του θεσμικού πλαισίου της Κοινότητας. Χαρακτηριστικό είναι πως ακόμα και μετά τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1979, ο ρόλος του στο μηχανισμό της ΕΠΣ ήταν ασήμαντος. Παρόλα αυτά, πρέπει να γίνει αποδεκτό πως, έστω και με αυτό τον τρόπο, είχε παρουσιαστεί πρόοδος στο συγκεκριμένο πεδίο μέσω της αναγνώρισης της αναγκαιότητας μια ένωση κρατών να μπορεί να εκφράζεται ενιαία απέναντι σε τρίτους.

2.5. Προσπάθειες ενίσχυσης της ενοποιητικής διαδικασίας περιόδου 1970-1980

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 εμφανίζονται νέες προσπάθειες που αποσκοπούν στην διαδικασία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Πρώτη αξιόλογη προσπάθεια είναι η λεγόμενη έκθεση Tindemans (από το όνομα του Βέλγου πρωθυπουργού) που δημοσιεύεται το 1976. Σε αυτήν επιχειρείται για πρώτη φορά να δοθεί ένας συνολικός προσδιορισμός της έννοιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης αν και όπως επισημαίνει ο συντάκτης της «στόχος δεν ήταν να επεξεργαστεί το Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή να διαγράψει το τελικό της στάδιο, αλλά να διατυπώσει μια σειρά από προτάσεις για ένα ποιοτικά νέο βήμα προς την Ευρωπαϊκή Ένωση» (Ιωακειμίδης, 1995, σ.71).

Σύμφωνα με την έκθεση η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να είναι το επόμενο στάδιο στην ενοποιητική πορεία της Ευρώπης «που θα υλοποιηθεί μέσα από μια συνεχή διαδικασία». Κύριο χαρακτηριστικό της έκθεσης αποτελούν οι προτάσεις για προώθηση της ενοποίησης τόσο σε τομείς εσωτερικών πολιτικών όσο και στους ευαίσθητους τομείς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και άμυνας. Υποστηρίζεται η ανάγκη ύπαρξης ενός ενιαίου κέντρου αποφάσεων μέσω ενός ισχυρού υπερεθνικού θεσμού που θα είναι ανεξάρτητος από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και θα ήταν υπόλογος μόνο σε ένα ομοσπονδιακού τύπου κοινοβούλιο, με ένα σώμα για την εκπροσώπηση του εκλογικού σώματος και ένα για την εκπροσώπηση των κρατών μελών.

Η υπερεθνική δομή που προβάλλεται στην έκθεση θεωρήθηκε πολύ προωθημένη και συνάντησε αντιδράσεις. Έτσι, αν και περιλήφθηκε πολλές φορές στην ημερήσια διάταξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ουδέποτε αποτέλεσε αντικείμενο σοβαρής συζήτησης. «Η μόνη πρακτική ιδέα που προέκυψε ήταν η απόφαση για τη σύνταξη από την Επιτροπή και το Συμβούλιο μιας ετήσιας έκθεσης για την πρόοδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια έκθεση χωρίς καμία επίπτωση ή αξία» (Ιωακειμίδης, 1995, σ. 72).

Καθώς το σχέδιο της έκθεσης τελικά δεν προχώρησε επί της ουσίας, η επόμενη πρωτοβουλία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση έρχεται το 1981 με το σχέδιο Genscher-Colombo (υπουργοί Εξωτερικών της Γερμανίας και της Ιταλίας). Σύμφωνα με αυτό προτείνεται η υιοθέτηση κοινής εξωτερικής πολιτικής μεταξύ των χωρών της Ένωσης καθώς και συντονισμός της πολιτικής ασφάλειας μέσω ενίσχυσης της ΕΠΣ. Το σχέδιο προέβλεπε και μετατροπή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε «όργανο πολιτικής καθοδήγησης» και διεύρυνση της σύνθεσης του Συμβουλίου Υπουργών. Στο πεδίο της άμυνας προβλέπεται και η δημιουργία Συμβουλίου Υπουργών Άμυνας. Όμως και αυτό το φιλόδοξο σχέδιο που στοχεύει στην πολιτική ενοποίηση τελικά αποτυγχάνει, καθώς δεν υπάρχει συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών. Η Γαλλία δεν επιθυμεί να προωθήσει μια γερμανοϊταλική πρωτοβουλία στη διαμόρφωση της οποίας δεν συμμετείχε και η Βρετανία διατυπώνει επιφυλάξεις ως προς το κόστος του εγχειρήματος.

Πρέπει επίσης να αναφερθεί και το Σχέδιο Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση που ψηφίζεται το 1984 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Πρόκειται για το πρώτο ολοκληρωμένο κείμενο συνθήκης που αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση και περιέχει συνθήκες που αφορούν τόσο τις οικονομικές όσο και της πολιτικές πτυχές της ενοποίησης. Το σχέδιο προήλθε από, το κατ' εξοχήν υπερεθνικό όργανο της Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προωθούσε ένα ομοσπονδιακό πρότυπο οργάνωσης, αν και δεν γινόταν ευθέως αναφορά σε ομοσπονδία. Εισηγάγε την έννοια του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε αποκλειστικές και συντρέχουσες και διέκρινε την υπερεθνική «κοινή δράση» από την διακυβερνητική «συνεργασία» (Ιωακειμίδης, 1995, σ79-81).

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη που αναθεώρησε τη Συνθήκη της Ρώμης προκειμένου να προωθήσει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και

τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 1987. Κύριος στόχος της ήταν η προώθηση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής οικοδόμησης και η ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Η πράξη αποτελείται από το προοίμιο και τέσσερις τίτλους, εκ των οποίων ο τρίτος αφορά την ευρωπαϊκή συνεργασία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής. Σε αυτό το πλαίσιο η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία αποκτά πλέον θεσμικό χαρακτήρα και ιδρύεται μια Γραμματεία περιορισμένης σύνθεσης, για την υποβοήθηση της προεδρίας, στις Βρυξέλλες. Το περιεχόμενο και οι στόχοι της ΕΠΣ δεν αλλάζουν ουσιαστικά, απλά κωδικοποιούνται οι διαδικασίες και οι πρακτικές της καθώς και η θεσμική της διάρθρωση. Ο χαρακτήρας της πάντως παραμένει καθαρά διακυβερνητικός όπως ήταν από τη σύστασή της το 1970. Παράλληλα κατοχυρώνεται θεσμικά ο ρόλος της Επιτροπής στην ΕΠΣ και δημιουργούνται δυνατότητες ευρύτερη συμμετοχής της καθώς προβλέπεται ότι «οι εξωτερικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και οι πολιτικές που θα συμφωνούνται στα πλαίσια της ΕΠΣ θα πρέπει να έχουν συνοχή μεταξύ τους» και η εξασφάλιση της «συνοχής» αυτής ανατίθεται στην Επιτροπή (Ιωακειμίδης, 1995, σ.90).

2.6.Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Η σημαντικότερη συνθήκη, στο πλαίσιο της προσπάθειας για την ενοποίηση της Ευρώπης, υπογράφεται στις 7 Φεβρουαρίου 1992 στην πόλη Μάαστριχτ της Ολλανδίας. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή Συνθήκη του Μάαστριχτ, δημιουργεί ουσιαστικά την ΕΕ με την μορφή που την γνωρίζουμε σήμερα δίνοντας, μετά από προσπάθειες δεκαετιών, υπόσταση στο όραμα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η ΣΕΕ τροποποιεί τις ιδρυτικές συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και εισάγει νέες διατάξεις που καθορίζουν την πολιτική και τις μορφές συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, στο νέο αυτό πλαίσιο. Ύστερα από απαίτηση της Βρετανίας, μέσω του πρωθυπουργού της John Major, στη συνθήκη δεν υπάρχει καμία αναφορά σε «ομοσπονδιακή» προοπτική της Ένωσης (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.84).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπό τη νέα της μορφή βασίζεται σε τρεις πυλώνες. Ο πρώτος, οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, θεωρείται ο σημαντικότερος καθώς περιλαμβάνει τις περισσότερες αρμοδιότητες της ΕΕ. Στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα ενισχύεται ο υπερεθνικός χαρακτήρας της Ένωσης κυρίως διότι το Συμβούλιο Υπουργών εξουσιοδοτείται να λαμβάνει διευρυμένες αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία και το

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποκτά αυξημένες εξουσίες ειδικά στο πεδίο της διαδικασίας παραγωγής νόμων. Ο δεύτερος πυλώνας αφορά την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της ΕΕ και θα αναλυθεί διεξοδικά παρακάτω, ενώ ο τρίτος τη Συνεργασία στους τομείς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων καθώς και την Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις. Ο χαρακτήρας του δεύτερου και τρίτου πυλώνα παραμένει διακυβερνητικός.

Καταρχάς πρέπει να διευκρινισθεί ότι ο όρος «εξωτερική πολιτική» δεν πρέπει να συγχέεται με τον όρο «εξωτερικές σχέσεις», ο οποίος αφορά «τις σχέσεις που αναπτύσσει η ΕΕ τόσο με τις χώρες που δεν αποτελούν μέλη της, όσο και με διεθνείς οργανισμούς στους τομείς της οικονομίας και του εμπορίου» (Κεντρωτής, 2003, σ.13). Η μεν εξωτερική πολιτική της ΕΕ καθιερώνεται για πρώτη φορά στη ΣΕΕ αποτελώντας το δεύτερο πυλώνα της, ενώ οι εξωτερικές σχέσεις χρονολογούνται από τα πρώτα χρόνια ύπαρξης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Το περιεχόμενο της έννοιας «κοινή πολιτική» σε ευαίσθητα θέματα όπως είναι αυτό της εξωτερικής πολιτικής χρήζει περαιτέρω ανάλυσης. Τα βασικά χαρακτηριστικά μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής μπορούν να συνοψιστούν στα εξής α) καθορισμός συγκεκριμένων στόχων και των μέσων για την επίτευξή τους, β) διαμόρφωση πολιτικής με τρόπο που θα ανταποκρίνεται στην κοινοτική μέθοδο μέσω λήψης αποφάσεων από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και γ) υποχρέωση των κρατών μελών να συμμορφώνονται στις αποφάσεις και να συμμετέχουν στις δράσεις που αποφασίζονται (Ιωακειμίδης, 1995, σ.256).

Το γεγονός ότι η Ένωση αποφάσισε να προχωρήσει σε μια γνήσια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και άμυνας κατέδειξε ότι υπήρχε πρόθεση να γίνει ένα καθοριστικό βήμα προς την Πολιτική Ένωση ώστε να αποκτήσει η ΕΕ μεγαλύτερη επιρροή σε διεθνές επίπεδο. Ο τρόπος λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας δεν μπορούσε πλέον να ανταποκριθεί στις νέες συνθήκες και προκλήσεις που είχαν διαμορφωθεί στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Με την ΕΠΣ να μην έχει ουσιαστική συμμετοχή στις αποφάσεις σε θέματα ασφάλειας και άμυνας, η Ένωση δεν μπορούσε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο σε ένα περιβάλλον συνεχώς μεταβαλλόμενο.

Οι διατάξεις για την ΚΕΠΠΑ περιλαμβάνονται στο τίτλο V (άρθρα I έως I.11) και αποτελούν το θεσμικό πλαίσιο για την εκπλήρωση ενός από τους βασικούς στόχους της Ένωσης, δηλαδή «να επιβεβαιώσει την ταυτότητά της στη διεθνή σκηνή, ιδίως με την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της εν καιρώ διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί, σε δεδομένη στιγμή, να οδηγήσει σε κοινή άμυνα» (Άρθρο Β ΣΕΕ). Για πρώτη φορά η ΚΕΠΠΑ «θεσμοποιείται» και δεν αποτελεί μόνο μια προσπάθεια τα κράτη μέλη «να διατυπώνουν και να εφαρμόζουν από κοινού μια ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική» όπως προέβλεπε η ΕΕΠ.

Η ΚΕΠΠΑ δεν προβλέπει για τον τομέα της άμυνας παρά μόνο μια «εν καιρώ διαμόρφωση κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί σε δεδομένη στιγμή, να οδηγήσει σε κοινή άμυνα» (Άρθρο I.4.1). Η ΔΕΕ παραμένει κύριο όργανο της άμυνας σε συνεργασία πλέον με την ΕΕ, ενώ ορίζεται σαφώς πως η Ένωση σέβεται απολύτως και τις συμφωνίες με το ΝΑΤΟ. Επίσης διευκρινίζεται ότι τα θέματα που έχουν επιπτώσεις στον τομέα της άμυνας δεν υπόκεινται στον κανόνα των κοινών δράσεων, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία, αλλά απαιτείται ομοφωνία στο Συμβούλιο.

Οι στόχοι της ΚΕΠΠΑ, όπως ορίζονται στο Άρθρο I.1, συνοψίζονται στα εξής α) διαφύλαξη των κοινών αξιών, θεμελιωδών συμφερόντων και ανεξαρτησίας της Ένωσης, β) ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης και των κρατών μελών υπό όλες τις μορφές της, γ) διατήρηση της ειρήνης και ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, δ) προώθηση της διεθνούς συνεργασίας και ε) ανάπτυξη και εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου καθώς και σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών. Οι στόχοι αυτοί επιδιώκονται μέσω της καθιέρωσης συστηματικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και σταδιακής εφαρμογής κοινών δράσεων στους τομείς τους οποίους τα κράτη μέλη έχουν σημαντικά κοινά συμφέροντα.

Ο προσδιορισμός του περιεχομένου της κοινής εξωτερικής πολιτικής αποτέλεσε αντικείμενο σκληρής διαπραγμάτευσης καθώς επηρεάζει τελικά και την εμβέλειά της ως προς την υλοποίηση στόχων. Τα κράτη μέλη που προωθούσαν μια ομοσπονδιακή συγκρότηση της Ευρώπης ήθελαν την εξωτερική πολιτική ως μέρος μιας συνολικής εξελικτικής διαδικασίας που θα οδηγούσε στην πολιτική ενοποίηση. Οπότε

θεωρούσαν πως μια αποτελεσματική ΚΕΠΠΑ έπρεπε να καλύπτει πλήρως όλες τις πτυχές της ασφάλειας και της άμυνας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε επισημάνει πως η λογική της «ενιαίας πολιτικής» στα θέματα της ΚΕΠΠΑ ήταν δύσκολο να επιτευχθεί λόγω της ιδιομορφίας και της ιστορίας των κρατών μελών και θεωρούσε πιο εφικτή μια «κοινή πολιτική» βασισμένη στην αρχή της «επικουρικότητας» (Ιωακειμίδης, 1995, σ.262-263).

Το θεσμικό πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ αποτέλεσε σημαντική πτυχή της διαπραγμάτευσης. Η Γαλλία, κατά κύριο λόγο, θεωρούσε ότι η ΚΕΠΠΑ λόγω της φύσης της δεν μπορούσε να ενταχθεί στην κλασική μέθοδο λήψης αποφάσεων της Ένωσης και πρότεινε μια ιδιαίτερη διαδικασία όπου κυρίαρχο ρόλο θα είχε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Σε αντίθεση δηλαδή με άλλα ζητήματα πολιτικής όπου το δικαίωμα πρωτοβουλίας ανήκει στην Επιτροπή (Ιωακειμίδης, 1995, σ.279).

Τελικά η απόφαση όπως καταγράφηκε στο Άρθρο I.8 της Συνθήκης προβλέπει ότι «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τις αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς της ΚΕΠΠΑ». Οι πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονται από το Συμβούλιο Υπουργών ακολουθώντας αυτές τις γενικές αρχές και απαιτείται ομοφωνία εκτός αν πρόκειται για «διαδικαστικά θέματα». Ενώ για την Επιτροπή το μόνο που προβλέπεται στο Άρθρο I.9 είναι ότι «συμπράττει πλήρως στις εργασίες της ΚΕΠΠΑ».

Ειδικά για τα θέματα των κοινών δράσεων, προκειμένου να μην υπάρχουν καθυστερήσεις, καθώς ήταν φανερό πως η επιδίωξη ομοφωνίας θα οδηγούσε σε αδυναμία λήψης γρήγορων αποφάσεων και θα ακύρωνε επί της ουσίας την όλη προσπάθεια προτάθηκε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να καθορίζει το γενικό προσανατολισμό και εν συνεχεία το Συμβούλιο Υπουργών να λαμβάνει τις εκτελεστικές αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία. Στην ομοφωνία επέμεινε μόνο η Βρετανία που πρότεινε επίσης να περιληφθεί στη συμφωνία μια ρύθμιση κατά την οποία «κανένα κράτος μέλος δεν θα υποχρεούται να λαμβάνει ή να απέχει από δράση εάν πράττοντας αυτό βλάπτει υπέρτατα εθνικά συμφέροντα». Η ρύθμιση δεν έγινε δεκτή κατόπιν παρέμβασης της Γαλλίας και της Γερμανίας (Ιωακειμίδης, 1995, σ. 280-281).

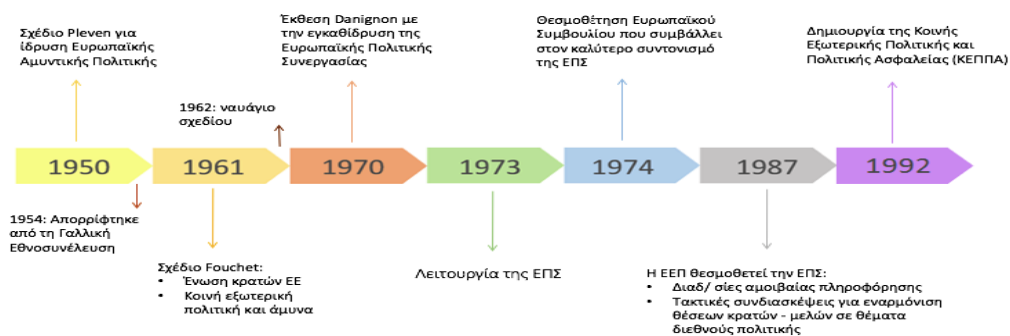
Έτσι έγινε δεκτή τελικά η αρχή της ειδικής πλειοψηφίας για τις κοινές δράσεις που προέβλεπε πως «οι αποφάσεις λαμβάνονται όταν έχουν συγκεντρώσει 54 τουλάχιστον

ευνοϊκές ψήφους 8 τουλάχιστον μελών» (Άρθρο I.3.2 ΣΕΕ) και οι αποφάσεις δεσμεύουν όλα τα κράτη μέλη. Προστέθηκε μόνο η πρόβλεψη πως αν ένα κράτος μέλος αντιμετώπιζε δυσχέρειες ως προς την εφαρμογή μιας κοινής δράσης μπορούσε να προσφύγει στο Συμβούλιο και εκεί να αναζητηθεί η κατάλληλη λύση, η οποία δεν μπορεί να αντιβαίνει τους στόχους της δράσης (Άρθρο I.3.7).

Συνοψίζοντας, οι τρόποι για την επίτευξη των στόχων είναι τρεις (Nugent, 2009, σ.140). Πρώτον, προκειμένου να επιτυγχάνεται η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας, το Συμβούλιο μπορεί να καθορίζει ομόφωνα κοινές θέσεις ή να αποφασίζει ανάληψη κοινής δράσης και τα κράτη υποχρεούνται να συμμορφώνονται με αυτές. Δεύτερον, για τη λήψη απόφασης για ανάληψη κοινής δράσης, το Συμβούλιο μπορεί να καθορίσει ότι οι αποφάσεις θα λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία. Τρίτον, αναγνωρίζεται πως η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση «αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της ανάπτυξης της Ένωσης» κι έχει σκοπό να μεριμνά για «την εκπόνηση και την εφαρμογή των αποφάσεων και των δράσεων της Ένωσης που έχουν συνέπειες στην άμυνα». Το Συμβούλιο σε συμφωνία με την ΔΕΕ μπορεί να θεσπίζει τις αναγκαίες κατά περίπτωση ρυθμίσεις.

Ο καθαρά διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ δέχθηκε επικρίσεις από πολλούς σχολιαστές της εποχής που θεώρησαν πως αυτό θα οδηγούσε σε καθυστερήσεις στη λήψη αποφάσεων και αναποτελεσματικότητα. Είναι όμως γεγονός πως, έστω κι έτσι, αποτέλεσε την ολοκλήρωση των προσπαθειών πολλών δεκαετιών ώστε να εκφράζεται η Ένωση ενιαία απέναντι σε τρίτους σε θέματα εξωτερικής πολιτικής. Παράλληλα, με τη διακήρυξη για πιθανή μελλοντική αμυντική ένωση, είχε γίνει το πρώτο βήμα και προς αυτή την κατεύθυνση.

Η Προϊστορία της ΚΕΠΠΑ



Εικόνα 1 Η Προϊστορία της ΚΕΠΠΑ (πηγή: inefan.gr)

3. ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΩΝΑΣ

3.1. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ είχε προβλέψει το επόμενο θεσμικό βήμα στην πορεία της ΕΕ και είχε ορίσει την ημερομηνία έναρξης της πραγματοποίησής του. Η νέα κυβερνητική διάσκεψη είχε καθοριστεί για το 1996 με σκοπό να αναθεωρήσει τις διατάξεις για τις οποίες υπήρχε σχετική πρόβλεψη στη ΣΕΕ. Κύριοι στόχοι ήταν η αναθεώρηση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και η επαναθεώρηση του συστήματος της ειδικής πλειοψηφίας (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.95). Οι διαπραγματεύσεις διήρκεσαν περίπου ένα χρόνο. Ολοκληρώθηκαν στη σύνοδο του Άμστερνταμ, όπου υπογράφηκε η νέα Συνθήκη στις 2 Οκτωβρίου 1997 και η οποία τέθηκε σε εφαρμογή την 1^η Μαΐου 1999.

Η νέα Συνθήκη δεν αποτέλεσε τομή στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς δεν πέτυχε αρκετούς από τους διακηρυγμένους στόχους της. Όμως έθεσε τις βάσεις ανάπτυξης της Ένωσης ως αυτοτελούς διεθνούς παράγοντα (international actor), ορατού στη διεθνή σκηνή και κυρίως διάφορου από τα κράτη μέλη που το συναπαρτίζουν (Πασσάς, 2000, σ.203). Σε γενικές γραμμές, η Συνθήκη του Άμστερνταμ απλοποίησε και ενοποίησε τις Συνθήκες που αποτελούσαν τη βάση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και προετοίμασε το έδαφος για μια σαφέστερη και πιο καταληπτή καταστατική πράξη της Ένωσης (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.97). Οι στόχοι στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ δεν άλλαξαν ουσιαστικά, ενισχύθηκαν όμως οι επιχειρησιακοί και διαχειριστικοί μηχανισμοί της, με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της ΕΕ.

Η Συνθήκη (ΕΕ: Συνθήκη του Άμστερνταμ, 1997) προβλέπει πως η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας καθορίζεται από την Ένωση και στοχεύει στην διαφύλαξη της ανεξαρτησίας, την ενίσχυση της ασφάλειας, τη διατήρηση της ειρήνης, την προώθηση της διεθνούς συνεργασίας και την εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου (I.1.1). Σε ό,τι αφορά τα μέσα άσκησης της πολιτικής, θεσπίζεται νέο μέσο άσκησης εξωτερικής πολιτικής, η κοινή στρατηγική, η οποία εγκρίνεται ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε τομείς όπου τα κράτη έχουν κοινά συμφέροντα. Η κοινή στρατηγική οφείλει να περιέχει τους στόχους, τη

διάρκεια και τα μέσα με τα οποία υλοποιείται και αποτελεί το γενικό πλαίσιο για τις δράσεις των τριών πυλώνων της Ένωσης, που εξασφαλίζει συνοχή στις εξωτερικές σχέσεις (I.2).

Οι γενικοί στόχοι και οι αρχές της εξωτερικής πολιτικής καθορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει και για τις κοινές στρατηγικές. Οι αποφάσεις για τον τρόπο εφαρμογής τους λαμβάνονται από το Συμβούλιο στη βάση των γενικών προσανατολισμών της Ένωσης (I.3). Το γεγονός ότι τόσο οι βασικές αρχές της εξωτερικής πολιτικής, όσο και οι αποφάσεις για την εφαρμογή τους, καθορίζονται από τα δύο κατ' εξοχήν διακυβερνητικά όργανα της ΕΕ, καταδεικνύει πως ο τομέας της ΚΕΠΠΑ παραμένει προσανατολισμένος στην διακυβερνητική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

Παράλληλα θεσπίζεται η ρήτρα της «εποικοδομητικής αποχής» σύμφωνα με την οποία δίνεται η δυνατότητα σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη να απέχουν κατά την υιοθέτηση και εκτέλεση ορισμένων αποφάσεων, αποδεχόμενα όμως τη δεσμευτικότητα τους για την ΕΕ (I.13.1). Ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας διευρύνεται, με το Συμβούλιο να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία όταν υιοθετεί κοινές δράσεις, κοινές θέσεις, ή λαμβάνει οποιαδήποτε άλλη απόφαση βάσει κοινής στρατηγικής, καθώς και όταν υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή κοινής δράσης. Ταυτόχρονα παρέχεται στα κράτη μέλη η δυνατότητα να αποτρέπουν τη διεξαγωγή ψηφοφορίας, εφόσον αυτή η ενέργεια δικαιολογείται για σημαντικούς λόγους εθνικής πολιτικής (I.13.2).

Μία από τις σημαντικότερες αλλαγές που επιφέρει η Συνθήκη είναι η ανάδειξη του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου σε «Υπάτο Εκπρόσωπο» της ΚΕΠΠΑ (I.16), ο οποίος επικουρεί αφενός την Προεδρία στην άσκηση των καθηκόντων της διεθνούς εκπροσώπησης και της εφαρμογής πολιτικής και αφετέρου το Συμβούλιο στη διαμόρφωση, προετοιμασία και εφαρμογή των αποφάσεων πολιτικής. Για την εκτέλεση των καθηκόντων του, τίθεται στη διάθεσή του μία Μονάδα Σχεδιασμού και Έγκαιρης Προειδοποίησης.

Στον τομέα της ασφάλειας, προβλέπεται η δυνατότητα μίας κοινής άμυνας, καθώς και η πιθανή ενσωμάτωση της ΔΕΕ στην ΕΕ κατόπιν αποφάσεως του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Μέχρι τη λήψη της απόφασης τα κράτη μπορούν να προσφεύγουν στη

ΔΕΕ. Ταυτόχρονα ενσωματώνονται στην ΚΕΠΠΑ οι αποστολές Petersberg, που είχαν θεσπιστεί από το 1992 στο πλαίσιο της ΔΕΕ και αφορούσαν στη διάθεση στρατιωτικών μονάδων σε ανθρωπιστικές και άλλες αποστολές, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για επέμβαση της Ένωσης σε καταστάσεις που απειλούν την ειρήνη. Πάντως η ΔΕΕ καθώς δεν διέθετε τα δικά της στρατιωτικά μέσα, όφειλε να χρησιμοποιεί αυτά του ΝΑΤΟ γεγονός το οποίο ενίσχυε τη εξάρτηση της ΕΕ από την Ατλαντική Συμμαχία.

Το ζήτημα της χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ ρυθμίστηκε μέσω του καταλογισμού του μεγαλύτερου μέρους των δαπανών στον προϋπολογισμό της ΕΚ με εξαίρεση τις δαπάνες για ενέργειες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο ενέκρινε τον προϋπολογισμό και του οποίου οι αρμοδιότητες ήταν περιορισμένες στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, μπορούσε να ασκήσει επιρροή στη διαμόρφωση της πολιτικής (Nugent, 2009). Με αυτό τον τρόπο, παρότι ο πυλώνας της εξωτερικής πολιτικής παρέμενε διακυβερνητικός, είχε γίνει ένα βήμα για διαμόρφωση πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο.

3.2. Οι εξελίξεις στο πεδίο της αμυντικής πολιτικής και η Συνθήκη της Νίκαιας

Την περίοδο μετά τη συνθήκη του Άμστερνταμ, οι εξελίξεις στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ αφορούσαν κυρίως τον τομέα της άμυνας. Την πρωτοβουλία για μια στενότερη συνεργασία στην αμυντική πολιτική ανέλαβε η Βρετανία, μέσω του πρωθυπουργού Tony Blair. Ο λόγος της πρωτοβουλίας ήταν διότι η Βρετανία διέβλεπε μία πιθανή περιθωριοποίησή της εντός της Ένωσης, εξαιτίας της απόφασης για μη συμμετοχή της στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ. Με αυτό τον τρόπο σκόπευε να παραμείνει στο επίκεντρο της ενοποιητικής διαδικασίας, αναλαμβάνοντας πρωταγωνιστικό ρόλο σε ένα πεδίο του οποίου ο χαρακτήρας παρέμενε διακυβερνητικός (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.104).

Στο πλαίσιο αυτό, τον Οκτώβριο του 1998, η Βρετανία υπέβαλε υπόμνημα στο οποίο αναφέρει την ανάγκη δημιουργίας νέων σχημάτων αμυντικής συνεργασίας πιο αποτελεσματικού χαρακτήρα. Παρότι αποκλείεται κατηγορηματικά η δημιουργία μόνιμου ευρωπαϊκού στρατού και η αμφισβήτηση της θέσης του ΝΑΤΟ, μένει ανοικτό το ενδεχόμενο διαφορετικών θεσμικών επιλογών, όπως η ενσωμάτωση της

ΔΕΕ στην ΕΕ, κάτι που μέχρι τότε η Βρετανία απέρριπτε επίμονα (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.104).

Οι θέσεις της Βρετανίας αποσαφηνίζονται με τη «Δήλωση για την Ευρωπαϊκή Άμυνα», την οποία συνυπογράφει και η Γαλλία, στην γαλλοβρετανική διάσκεψη του Σαιν-Μαλό στις 3-4 Δεκεμβρίου 1998 (Χριστοδουλίδης 2001, σ.105). Σε αυτήν τονίζεται ότι για να διαδραματίσει η ΕΕ το ρόλο της στη διεθνή σκηνή πρέπει να έχει την ικανότητα αυτόνομης δράσης, που την εξασφαλίζουν αξιόπιστες στρατιωτικές δυνάμεις, καθώς και τα μέσα να αποφασίζει τη χρησιμοποίησή τους και την ετοιμότητα να το πράττει προκειμένου να αντιμετωπίζει διεθνείς κρίσεις. Υπογραμμίζεται επίσης η ανάγκη να μπορεί η ΕΕ να εγκρίνει στρατιωτικές δράσεις και σε περιπτώσεις που το ΝΑΤΟ δεν παρεμβαίνει. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε τη «Δήλωση» χαιρετίζοντας τη νέα ώθηση που προσέλαβε η συζήτηση για κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλεια και άμυνας (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.105).

Τον επόμενο χρόνο, στη σύνοδο κορυφής της Ουάσινγκτον για τα πενήντα χρόνια από την ίδρυση της Ατλαντικής Συμμαχίας (23-24 Απριλίου 1999), δίνεται το πράσινο φως και από το ΝΑΤΟ για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Ταυτότητας Άμυνας και Ασφάλειας, στο πλαίσιο της συμμαχίας. Εν συνεχεία, ο τότε πρόεδρος της Επιτροπής Romano Prodi, δηλώνει ότι η συγκρότηση κοινού ευρωπαϊκού στρατού θα ήταν το επόμενο βήμα της κοινής αμυντικής πολιτικής, αν και αναγνώρισε ότι κάτι τέτοιο θα απαιτούσε την πάροδο πολλών ετών (Χριστοδουλίδης, 2001, σ.105).

Η αδυναμία της ΕΕ για αποφασιστικές παρεμβάσεις και η έλλειψη μηχανισμών για την αντιμετώπιση κρίσεων που επηρεάζουν την περιφέρεια της Ευρώπης, γίνεται ιδιαίτερα εμφανής στη σύγκρουση του Κοσόβου. Η αποτυχία της Ένωσης να παίξει σταθεροποιητικό ρόλο στην περιοχή επιτάχυνε τις εξελίξεις στο πεδίο της ασφάλειας και της άμυνας. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας (3-4 Ιουνίου 1999) υιοθετείται η Δήλωση για ενίσχυση της ευρωπαϊκής πολιτικής σε αυτό το πεδίο και υπογραμμίζεται η βούληση να παρασχεθεί στην ΕΕ το στρατιωτικό δυναμικό και η ικανότητα λήψης αποφάσεων, ώστε να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διεθνή σκηνή. Οι αρμοδιότητες της ΔΕΕ στο πεδίο των αποστολών Petersberg μεταβιβάζονται στην ΕΕ και ουσιαστικά η ΔΕΕ, θεωρείται πως έχει εκπληρώσει την αποστολή της και απορροφάται από την ΕΕ.

Στη βάση των παραπάνω συμφωνιών, αποφασίζεται επίσης η δυνατότητα της ΕΕ να διεξάγει στρατιωτικές επιχειρήσεις για αντιμετώπιση διεθνών κρίσεων, ακόμα και χωρίς τη συμμετοχή του ΝΑΤΟ. Για το λόγο αυτό συμφωνείται ότι θα πρέπει έως το 2003, τα κράτη μέλη να μπορούν να αναπτύσσουν εντός 60 ημερών, στρατιωτικές δυνάμεις 60.000 ατόμων και να τις υποστηρίζουν επί τουλάχιστον ένα έτος. Οι στρατιωτικές δυνάμεις θα επιχειρούν στο πλαίσιο των αποστολών Petersberg.

Ο κύκλος της προσπάθειας κλείνει με τη Συνθήκη της Νίκαιας που υπογράφεται στις 26 Φεβρουαρίου 2001 και τίθεται σε ισχύ την 1^η Φεβρουαρίου 2003. Αποκτά πλέον θεσμική υπόσταση η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας και προβλέπεται ότι το Συμβούλιο μπορεί να την εξουσιοδοτήσει να λαμβάνει αποφάσεις που αφορούν τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατιωτική διεύθυνση επιχειρήσεων, με στόχο τη διαχείριση κρίσεων. (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Εξωτερική πολιτική: στόχοι, μέσα και επιτεύγματα) Αυτή ήταν μια πολύ σημαντική εξέλιξη προς την προοπτική διαμόρφωσης μιας Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας.

3.3. Η αποτυχημένη προσπάθεια θέσπισης «Ευρωσυντάγματος»

Στις 29 Οκτωβρίου 2004, ημερομηνία που επιλέχθηκε σε ανάμνηση της υπογραφής της ιδρυτικής Συνθήκης της ΕΟΚ, υπογράφεται στη Ρώμη από τους αρχηγούς των εικοσιπέντε τότε κρατών μελών της Ένωσης, η Συνταγματική Συνθήκη της ΕΕ με στόχο να τεθεί σε ισχύ ύστερα από δύο χρόνια κατόπιν επικύρωσής της από τα κράτη μέλη (Μούσης, 2015). Η συνθήκη ονομάστηκε συνταγματική καθώς περιείχε όλα τα κύρια στοιχεία ενός Συντάγματος, περιορισμούς στην άσκηση εξουσίας, προσδιορισμό κατανομής εξουσιών και οργανωτικές αρχές για τη συγκρότηση του θεσμικού συστήματος της ΕΕ (Ιωακειμίδης, 2005, σ.13).

Μια από τις σπουδαιότερες καινοτομίες που προβλέπονται στο Σύνταγμα και αφορά το πεδίο της ΚΕΠΠΑ είναι η δημιουργία της θέσης του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης. Ο Υπουργός προβλέπεται να διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής. Ανάμεσα στις άλλες αρμοδιότητές του ο Υπουργός, θα προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, θα έχει δικαίωμα υποβολής προτάσεων στο Συμβούλιο, θα εκπροσωπεί την Ένωση σε θέματα που αφορούν την ΚΕΠΠΑ, θα προΐσταται των αντιπροσωπιών

της ΕΕ σε τρίτες χώρες και θα διαλέγεται με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τα θέματα της αρμοδιότητάς του (Ιωακειμίδης, 2005, σ.92).

Το Σύνταγμα ρυθμίζει επίσης ζητήματα που αφορούν το πεδίο της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Συγκεκριμένα, εξασφαλίζει την επιχειρησιακή ικανότητα της Ένωσης και για πρώτη φορά αναφέρεται ρητά ότι η Ένωση μπορεί να χρησιμοποιεί στρατιωτικά μέσα. Επίσης προβλέπει τη μελλοντική κοινή άμυνα, κατόπιν ομόφωνης απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και καθιερώνει δύο μορφές ενισχυμένης συνεργασίας, τη συνεργασία για εκτέλεση συγκεκριμένης αποστολής και την μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία. Καθιερώνεται ακόμα ο μηχανισμός υποστήριξης για κράτος μέλος που δέχεται επίθεση στο έδαφός του και δημιουργείται ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Εξοπλισμών, Ερευνών και Στρατιωτικών Δυνατοτήτων (Ιωακειμίδης, 2005, σ.97-99).

Όμως ύστερα από δύο αρνητικά δημοψηφίσματα, στη Γαλλία στις 29 Μαΐου και στην Ολλανδία την 1^η Ιουνίου 2015, η Συνταγματική Συνθήκη απορρίπτεται. Η εξέλιξη αυτή προκαλεί στην ΕΕ έναν πολιτικό «σεισμό» και την οδηγεί σε περίοδο κρίσης ως προς το μέλλον της. Παρόλα αυτά υπάρχει η αισιοδοξία πως η απόρριψη του Συντάγματος δεν σήμαινε και απόρριψη του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης γενικότερα. Γι' αυτό τα περισσότερα ουσιαστικά στοιχεία που προβλέπονταν στο Σύνταγμα διατηρούνται ανέπαφα στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, παραμερίζοντας μόνο δευτερεύοντα ζητήματα που ενοχλούσαν τους ευρωσκεπτικιστές, όπως η ίδια η λέξη Σύνταγμα που υπέκρυπτε ίσως τη μετατροπή της Ένωσης σε υπερκράτος (Μούσης, 2015).

3.4. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας

Η ονομαζόμενη και Μεταρρυθμιστική Συνθήκη υπεγράφη στις 19 Οκτωβρίου 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009. Αποτελεί «τροποποιητική συνθήκη» των προηγούμενων συνθηκών της ΕΕ, χωρίς να τις καταργεί όπως προέβλεπε το Ευρωσύνταγμα. Έτσι, δεν εμφανίζεται ως ένα νέο πολιτικό κείμενο που εγκαθιδρύει νέα πολιτική τάξη, αλλά ως απλή τεχνική προσαρμογή του συστήματος της Ένωσης στη νέα πραγματικότητα (Ιωακειμίδης, 2010, σ.31). Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η ανάγκη διεξαγωγής νέων δημοψηφισμάτων στα κράτη μέλη και η πιθανότητα νέας απόρριψης που θα έφερνε την Ένωση σε ακόμα δυσκολότερη θέση.

Η Συνθήκη ενσωματώνει σχεδόν το σύνολο των ρυθμίσεων και καινοτομιών του σχεδίου του Συντάγματος για την ενίσχυση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εξωτερικής πολιτικής με τρεις βασικές τροποποιήσεις: α) εγκαταλείπεται η ονομασία «Υπουργός Εξωτερικών» της Ένωσης και διατηρείται αυτή του «Υπατου Εκπροσώπου», β) οι διατάξεις για την εξωτερική δράση κατανέμονται σε δύο συνθήκες (κοινή εξωτερική πολιτική στη ΣΕΕ, εξωτερικές σχέσεις στη ΣΛΕΕ) ώστε περιορίζεται η συνεκτικότητα του κειμένου και γ) προστίθενται δύο δηλώσεις (13 και 14) που υπογραμμίζουν το ρόλο των κρατών στο πλαίσιο άσκησης της ΚΕΠΠΑ (Ιωακειμίδης, 2010, σ.101-102).

Η αρμοδιότητα της Ένωσης στο πεδίο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας καλύπτει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε κοινή άμυνα. Δηλαδή δεν χρειάζεται να καταρτισθεί κατάλογος των αρμοδιοτήτων που πρέπει να έχει η Ένωση στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, στο βαθμό που «η Συνθήκη δεν θέτει όρια ως προς το δυνητικό πεδίο εφαρμογής και την ένταση κάθε κοινής πολιτικής στον τομέα αυτόν» (Πλιάκος, 2006, σ.249). Η κοινή αμυντική πολιτική αποτελεί εν μέρει μόνο πραγματική πολιτική της Ένωσης και εν μέρει κινείται σε μια μελλοντική απλώς προοπτική (Σαχπεκίδου, 2011, σ.272).

Θα μπορούσε λοιπόν να γίνει λόγος «για μία *suis generis* συντρέχουσα αρμοδιότητα, με τα κράτη μέλη να δίνουν στην ΕΕ την αρμοδιότητα να ενεργεί όταν και στο βαθμό που αυτά επιθυμούν» (Παπακωνσταντής, 2016, σ.42). Πάντως η ιδιαίτερη φύση της ΚΕΠΠΑ επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι διέπεται «από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες», αποκλείοντας τη θέσπιση νομοθετικών πράξεων και την δυνατότητα ενεργοποίησης της ρήτρας ευελιξίας στην περίπτωση είτε παντελούς έλλειψης συγκεκριμένων διατάξεων, είτε ανεπάρκειας εξουσιών που προβλέπει η Συνθήκη.

Σημαντική καινοτομία της Συνθήκης αποτελεί η απόδοση νομικής προσωπικότητας (Ιωακειμίδης, 2010, σ.38). Μέχρι τη Συνθήκη της Λισσαβώνας μόνο ο πρώτος πυλώνας της ΕΕ διαθέτει διακεκριμένη νομική προσωπικότητα βάσει ρητών διατάξεων και όχι η ΕΕ ως σύνολο. Η αναγνώριση νομικής προσωπικότητας στην ΕΕ δεν συνεπάγεται αυτόματα την πλήρη νομική ικανότητα, που χαρακτηρίζει τα κράτη. Το πρακτικό αποτέλεσμά της έγκειται στο ότι στα θέματα που ήταν εκτός

αρμοδιότητας της ΕΚ αλλά εντός αρμοδιότητας της ΕΕ, η τελευταία θα μπορεί πλέον να κάνει χρήση της διεθνούς νομικής προσωπικότητας συνάπτοντας συνθήκες πολιτικού περιεχομένου και προσχωρώντας σε διεθνείς πολιτικούς οργανισμούς (Στεφάνου, ecefil.eu).

Ως προς τα μέσα υλοποίησης, η ΚΕΠΠΑ κατά κύριο λόγο ασκείται με τρεις τρόπους: Πρώτον, με το καθορισμό των στρατηγικών συμφερόντων και γενικών προσανατολισμών από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αναγορεύεται σε υπέρτερο όργανο κατάστρωσης της ΚΕΠΠΑ αλλά και άμυνας και διαθέτει ευρύτατη διακριτική ευχέρεια για τη διαμόρφωση του περιεχομένου της. Δεύτερον, με την έκδοση αποφάσεων από το Συμβούλιο που καθορίζουν τις επιχειρησιακές δράσεις που αναλαμβάνει η ΕΕ, όταν απαιτείται από μια διεθνή κατάσταση και τις θέσεις που υιοθετεί σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, γεωγραφικής ή θεματικής φύσεως. Τρίτον, με την ενίσχυση της συστηματικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών μέσω κοινής προσέγγισης για κάθε ζήτημα της ΚΕΠΠΑ που παρουσιάζει γενικό ενδιαφέρον και μέσω συντονισμού δράσης στα πλαίσια διεθνών οργανισμών. Τέλος αξίζει να αναφερθούν οι δηλώσεις-διακηρύξεις-διαβήματα που αφορούν διεθνείς εξελίξεις σε διάφορα ζητήματα πολιτικής, ο πολιτικός διάλογος με τρίτες χώρες, καθώς και η επιτόπια δράση (αποστολή Ειδικών Απεσταλμένων).

Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις που επέφερε η Συνθήκη στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής είναι συνοπτικά οι εξής:

α) Το εργαλείο πλέον για τη ρύθμιση της ΚΕΠΠΑ είναι η απόφαση, η οποία συνιστά νομική πράξη της Ένωσης και είναι δεσμευτική, αλλά μη νομοθετικού χαρακτήρα και μη επιδεχόμενης δικαστικών κυρώσεων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων αποφασίζουν με ομοφωνία, πλην των περιπτώσεων στις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν αλλιώς. Δηλαδή η μέθοδος της ΚΕΠΠΑ είναι μια βελτιωμένη μέθοδος διακυβερνητικής συνεργασίας.

β) Το σύστημα της εκ περιτροπής εξαμηνιαίας Προεδρίας από τα κράτη-μέλη αντικαταστάθηκε από μια μόνιμη Προεδρία υπό τον Ύπατο Εκπρόσωπο, ο οποίος φέρει παράλληλα ιδιότητα Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η ιδιότητά του ως Αντιπροέδρου της Επιτροπής διευρύνει την αρμοδιότητά του στο σύνολο της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, ενώ η ιδιότητά του ως Προέδρου του Συμβουλίου

Εξωτερικών Υποθέσεων της Ε.Ε. τον καθιστά συνδιαμορφωτή των αποφάσεων στο πεδίο αυτό, γεγονός που εγείρει το ερώτημα αν θα είναι διακρατικό στοιχείο στην Επιτροπή ή ένα υπερεθνικό στοιχείο μέσα στο Συμβούλιο (Νεφράμη, 2007, σ.192).

γ) Η αναγνώριση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ως θεσμικού οργάνου της ΕΕ και η εισαγωγή του μόνιμου Προέδρου. Η πρόβλεψη δε, εκπροσώπησης της ΕΕ από τον Πρόεδρο με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπρόσωπου, εγείρει ενδεχομένως ζήτημα σύγκρουσης αρμοδιοτήτων, αλλά και πρόβλημα συντονισμού με έλλειψη ενιαίας στάσης.

δ) Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, που τίθεται υπό την εξουσία του Ύπατου Εκπρόσωπου και τον υποστηρίζει. Διασφαλίζει τη συνεκτικότητα και την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής δράσης της ΕΕ και διαθέτει 140 διπλωματικές αποστολές ανά τον κόσμο.

ε) Η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την υποχρέωση του Ύπατου Εκπρόσωπου να ζητά τακτικά τη γνώμη του, να απευθύνει ερωτήσεις και συστάσεις στον Ύπατο Εκπρόσωπο και στο Συμβούλιο, και να εγκρίνει τον ετήσιο προϋπολογισμό της ΚΕΠΠΑ.

Ειδικότερα στο πεδίο ασφάλειας και άμυνας οι ρυθμίσεις της Συνθήκης, αντιγράφουν ουσιαστικά αυτές του Ευρωσυντάγματος, αποτυπώνοντας το καθεστώς που είχε διαμορφωθεί μετά το 1999, όταν ξεκίνησε η διαδικασία για τη διαμόρφωση κοινής αμυντικής πολιτικής. Τα βασικότερα σημεία της Συνθήκης συνοψίζονται στα εξής (Ιωακειμίδης, 2010, σ.111-115):

α) Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της ΚΕΠΠΑ και στοχεύει στην εξασφάλιση επιχειρησιακής ικανότητας της Ένωσης βασισμένη σε μη στρατιωτικά και στρατιωτικά μέσα. Είναι η πρώτη φορά που αναφέρεται ρητά σε Συνθήκη το δικαίωμα της Ένωσης να χρησιμοποιεί στρατιωτικά μέσα, τα οποία διευκρινίζεται ότι παρέχονται από τα κράτη μέλη, καθώς η Ένωση δεν διαθέτει μόνιμη στρατιωτική δύναμη.

β) Σε συνέχεια των προηγούμενων συνθηκών τονίζεται ότι η ΚΠΑΑ έχει στόχο να οδηγήσει στο μέλλον στην κοινή άμυνα, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει σχετικά με ομοφωνία.

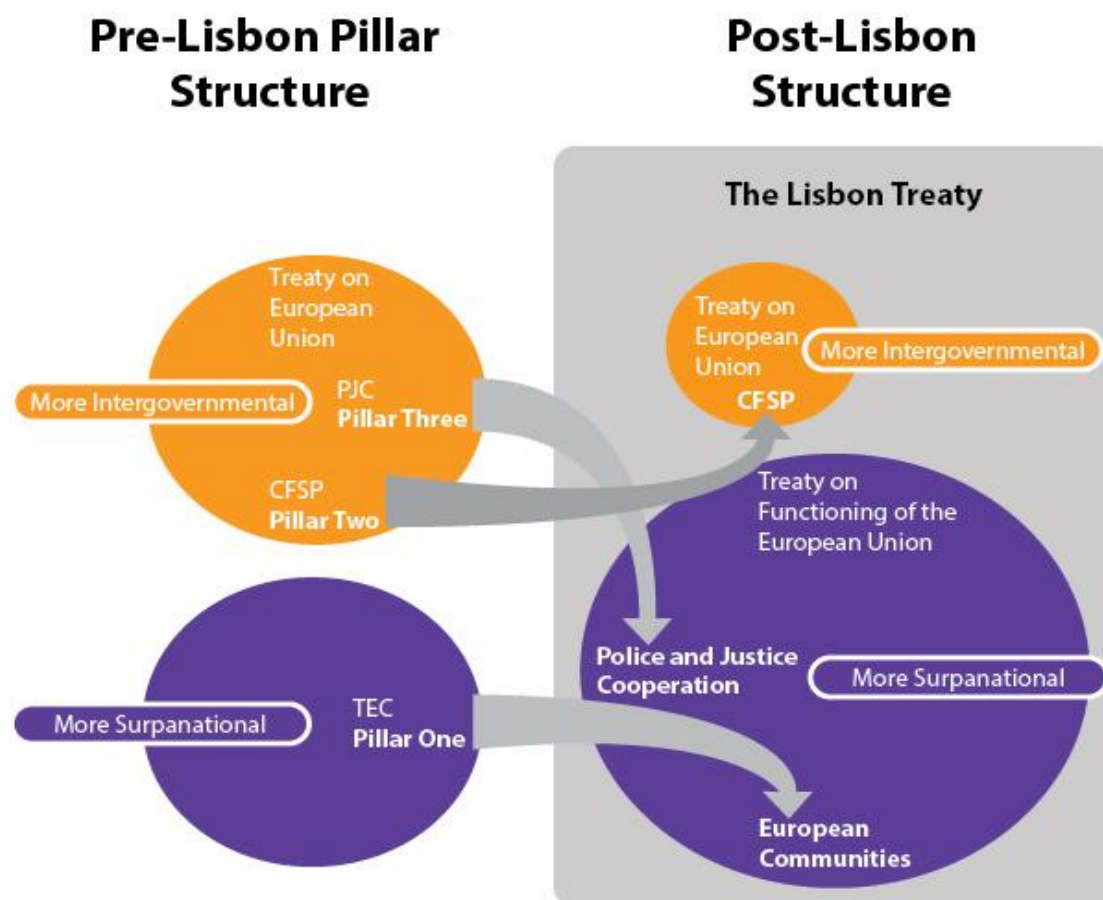
γ) Καθιερώνονται επίσημα οι δύο μορφές ενισχυμένης συνεργασίας για την υλοποίηση της κοινής άμυνας. Η συνεργασία για εκτέλεση συγκεκριμένης αποστολής, ανατίθεται από το Συμβούλιο σε ομάδα κρατών μελών, που το επιθυμούν και έχουν τα μέσα, με σκοπό να διατηρηθούν οι αξίες και εξυπηρετηθούν τα συμφέροντα της Ένωσης. Ενώ η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, απευθύνεται στα κράτη που πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων και μπορούν να αναλάβουν δεσμευτικότερες υποχρεώσεις που προβλέπονται από σχετικό πρωτόκολλο στη Συνθήκη. Η καθιέρωση αυτής της μορφής συνεργασίας θεωρείται ιδιαίτερης σημασίας καθώς θα επιτρέψει στην ομάδα των κρατών που θα συμμετέχουν να προχωρήσουν στην ανάπτυξη μιας μορφής αμυντικής ολοκλήρωσης. Η έγκριση για τη συνεργασία δίνεται από το Συμβούλιο, κατόπιν σχετικής του απόφασης (Παρίσης, 2010, σ.65).

δ) Καθιερώνεται η ρήτρα αλληλεγγύης, η οποία δίνει τη δυνατότητα στις χώρες της ΕΕ να ενεργούν από κοινού ώστε να αποτρέψουν τρομοκρατική απειλή ή να παράσχουν βοήθεια σε άλλη χώρα που έχει υποστεί κάποια καταστροφή και η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής η οποία προβλέπει πως αν ένα κράτος μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, τα άλλα κράτη οφείλουν να του παράσχουν βοήθεια, με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους.

ε) Δημιουργείται επίσημα ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Εξοπλισμών, Ερευνών και Στρατιωτικών Δυνατοτήτων (ή Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας) με αποστολή να προσδιορίζει τις στρατιωτικές ανάγκες συμβάλλοντας στη βελτίωση των στρατιωτικών δυνατοτήτων. Ως κύριους στόχους έχει, την αξιολόγηση των κρατών ως προς την τήρηση των υποχρεώσεών τους, την καθιέρωση αποτελεσματικών μεθόδων προμηθειών, την υποβολή προτάσεων για πολυμερή σχέδια και το συντονισμό τους, τη στήριξη της έρευνας στον τομέα της αμυντικής βιομηχανίας και στον προσδιορισμό κάθε πρόσφορου μέσου για την ενίσχυση του αμυντικού τομέα.

Όλες οι αποφάσεις στον τομέα της κοινής αμυντικής πολιτικής λαμβάνονται με ομοφωνία, με εξαίρεση τις αποφάσεις για τη διαρθρωμένη συνεργασία.

Συμπερασματικά, με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας πραγματοποιείται ένα σημαντικό βήμα στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ αν και η διακυβερνητική προσέγγιση παραμένει κυρίαρχη (Μποτόπουλος, 2010, σ.83), συνεχίζεται, έστω και με αργούς ρυθμούς, η πορεία προς μια πραγματικά κοινή πολιτική. Ιδιαίτερος μετά την ενίσχυση του ρόλου του Υπατου Εκπροσώπου και την ανάθεση σε αυτόν του καθήκοντος να εκπροσωπεί την Ένωση σε θέματα που άπτονται της ΚΕΠΠΑ, την ίδρυση μιας μορφής διπλωματικής υπηρεσίας της Ένωσης που διαχειρίζεται τις σχέσεις με τρίτες χώρες και την ενίσχυση της κοινής αμυντικής πολιτικής κυρίως μέσω της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας ενισχύονται οι προσπάθειες για νέες μορφές υπερεθνικής συνεργασίας σε ένα πεδίο που επισήμως παραμένει καθαρά διακυβερνητικού χαρακτήρα. Ταυτόχρονα με την ενίσχυση, του κατεξοχήν υπερεθνικού θεσμού της Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής παρατηρείται μια μετατόπιση προς ένα νέο διαφορετικό μοντέλο άσκησης της πολιτικής.



Εικόνα 2: Διακυβερνητική-Υπερεθνική Δομή ΕΕ πριν και μετά τη Λισσαβώνα (πηγή: University of Portsmouth, European Studies, ham.port.ac.uk)

4. Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΕΕ

4.1. Εξελίξεις μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας

Κατά τον πρώτο χρόνο μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, τα θέματα που απασχολούν την ΚΕΠΠΑ είναι κυρίως αυτά του πεδίου της οικονομίας της άμυνας, όπως η μη διάδοση όπλων μαζικής καταστροφής, η τρομοκρατία και η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Παράλληλα προστίθεται και η επίδραση της κλιματικής αλλαγής, διευρύνοντας το πεδίο της ΚΕΠΠΑ και σε θέματα φυσικών καταστροφών. Προωθείται επίσης και η ενισχυμένη συνεργασία με γειτονικές χώρες όπως η Ουκρανία (Πάττα, 2015).

Αργότερα, κατά το 2011 δίνεται περισσότερη έμφαση στην ανάπτυξη των ευρωπαϊκών «αντιδράσεων σε κρίσεις» και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της ΚΠΑΑ, τόσο ως προς τις στρατιωτικές δυνατότητες όσο και ως προς τη συνεργασία με εταίρους. Κυριότερα εργαλεία αντιμετώπισης κρίσεων είναι το Συμβούλιο Διαχείρισης Κρίσεων, ο Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης.

Το επόμενο έτος αποφασίζεται από το Συμβούλιο η περαιτέρω ενίσχυση της ΚΠΑΑ και τίθενται, στο πλαίσιο αυτό, τρεις προτεραιότητες: α) η αύξηση της αποτελεσματικότητας και της απήχησης της ΚΠΑΑ, β) η ανάπτυξη των αμυντικών δυνατοτήτων και γ) η ενίσχυση της αμυντικής βιομηχανίας της Ευρώπης (Πάττα, 2015). Επίσης στο πλαίσιο της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας στη διαχείριση κρίσεων αναπτύχθηκαν τρεις νέες μη στρατιωτικές αποστολές. Η EUCAP NESTOR με στόχο την ανάπτυξη της ναυτικής ισχύος των κρατών που βρίσκονται στο Κέρασ της Αφρικής και τον δυτικό Ινδικό Ωκεανό, η EUAVSEC για την ενίσχυση της ασφάλειας στο νότιο Σουδάν και EUCAP Sahel Niger για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος στο Νίγηρα (Πάττα, 2015).

Η κατεύθυνση ενίσχυσης της ΚΠΑΑ συνεχίζεται και τη διετία 2013-2014, με έμφαση σε θέματα αμυντικής βιομηχανίας και κοινών στρατιωτικών ασκήσεων. Επίσης αναπτύσσονται τέσσερις νέες πρωτοβουλίες: α) ανάπτυξη τηλεχειρισμού αεροπορικών συστημάτων, β) ανάπτυξη αέρο-εφοδιασμού αεροπλάνων, γ) ανάπτυξη νέου δορυφορικού συστήματος επικοινωνίας και δ) ανάπτυξη σχεδίου δράσης για άμυνα στον κυβερνοχώρο. Ταυτόχρονα το Συμβούλιο στρέφει την προσοχή του στην

ανάλυση των πολιτικών καταστάσεων σε διάφορες περιοχές του πλανήτη με έμφαση στις απειλές που μπορεί να προκύψουν (Πάττα, 2015).

Στις 18 Μάιου 2015, τα συμπεράσματα του Συμβουλίου για τον τομέα της ΚΠΑΑ, αναφέρουν πως είναι ανάγκη να υπάρξει καλύτερος συντονισμός μεταξύ της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας της ΕΕ και να ενισχυθεί ο τομέα της άμυνας λόγω των αυξανόμενων απειλών διεθνώς (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2015). Ενώ στα συμπεράσματα της συνεδρίασης της Στρατιωτικής Επιτροπής, τον Οκτώβριο του ίδιου χρόνου, αναφέρεται πλέον η ανάγκη ύπαρξης μιας συνολικής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής άμυνας από την πλευρά της Ένωσης.

Σε γενικές γραμμές, κατά τα πρώτα χρόνια μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, η θεματολογία της ΚΕΠΠΑ συνεχώς διευρύνεται σε νέα ευρύτερα θέματα που μπορούν δυνητικά να επηρεάσουν την Ένωση. Το εύρος και η δυσκολία των θεμάτων αυτών καταδεικνύει την ανάγκη καλύτερου συντονισμού για την αντιμετώπιση των κρίσεων. Ταυτόχρονα γίνεται φανερό πως τα διεθνή ζητήματα αντιμετωπίζονται πιο αποτελεσματικά αν ενταχθούν στο πλαίσιο μιας συνολικής-παγκόσμιας εξωτερικής πολιτικής από την πλευρά της ΕΕ.

Αυτή η νέα ολιστική προσέγγιση πρέπει να θέτει ως τελικό στόχο την ενίσχυση του ρόλου της Ένωσης σε διεθνές επίπεδο, ώστε να αναλάβει το ρόλο μιας νέας παγκόσμιας δύναμης που θα συνδυάζει την παραδοσιακή ήπια ισχύ της με τη στρατιωτική δύναμη.

4.2. Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

Είναι προφανές πως για να ανταπεξέλθει η ΕΕ με επιτυχία στους νέους στόχους που έχει θέσει, χρειάζεται να έχει μια ισχυρή διεθνή παρουσία και καλές διπλωματικές σχέσεις με τρίτες χώρες. Αυτό θα συμβεί μέσω της περαιτέρω ενίσχυσης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, η οποία ιδρύθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας και αποτελεί τη διπλωματική υπηρεσία της Ένωσης, στηρίζοντας την Ύπατη Εκπρόσωπο της ΕΕ κατά την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής και διαχειριζόμενη τις διπλωματικές σχέσεις και τις στρατηγικές συμπράξεις της Ένωσης με χώρες εκτός ΕΕ. Κύριος στόχος της είναι η ενίσχυση της θέσης Ευρώπης στην παγκόσμια σκηνή. Η ΕΥΕΔ κατέχει τον κεντρικό ρόλο στη διπλωματία της ήπιας ισχύος της ΕΕ (Davis Cross, 2016).

Η ΕΥΕΔ η οποία ξεκίνησε επίσημα τη λειτουργία της την 1^η Ιανουαρίου 2011, διαθέτει σήμερα ένα παγκόσμιο δίκτυο 140 αντιπροσωπειών σε όλο τον κόσμο. Οι αντιπροσωπείες αυτές, που υπήρχαν και στο παρελθόν ως αντιπροσωπείες της Επιτροπής, αναβαθμίστηκαν σε αντιπροσωπείες της ΕΕ και είναι πλέον επιφορτισμένες με ευρύτερη πολιτική εντολή, ως προς την εκπροσώπηση των συμφερόντων της Ένωσης σε τρίτες χώρες. Η διοικητική λειτουργία της ΕΥΕΔ είναι ανεξάρτητη και ενώ αρχικά στελεχωνόταν αποκλειστικά από τη μεταφορά ορισμένων υπηρεσιών της Γενική Γραμματείας του Συμβουλίου, σταδιακά απέκτησε υπαλλήλους που προέρχονταν από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών, με τελικό στόχο οι διπλωμάτες να αποτελούν τουλάχιστον το ένα τρίτο των υπαλλήλων διοίκησης (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, έκθεση 2014).

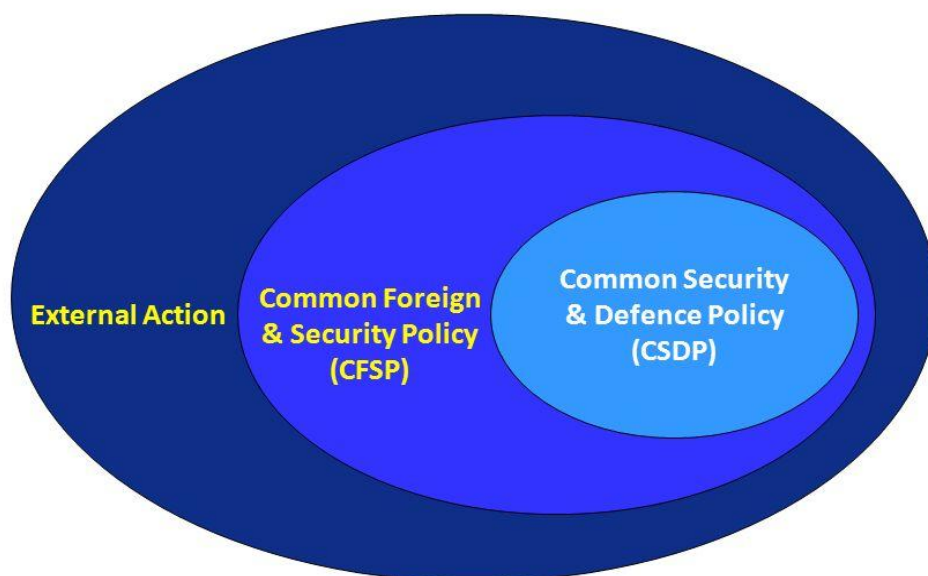
Σύμφωνα με το σχεδιασμό, η ΕΥΕΔ θα λειτουργήσει ως ο ακρογωνιαίος λίθος μιας νέας εξωτερικής πολιτικής για την ΕΕ, ως μια υπηρεσία κατάλληλα εξοπλισμένη για την προώθηση των αξιών και των συμφερόντων της ΕΕ και το συντονισμό των σχέσεων της Ένωσης με τον υπόλοιπο κόσμο. Σε αυτό το πλαίσιο οι υπάλληλοί της εκπροσωπούν την Επιτροπή, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη. Το μοναδικό χαρακτηριστικό της ΕΥΕΔ είναι ακριβώς ότι εκπροσωπεί ταυτόχρονα ένα υπερεθνικό θεσμικό όργανο όπως η Επιτροπή και ένα διακυβερνητικό όπως το Συμβούλιο. Ανάλογα με το ζήτημα που καλείται να χειριστεί, λειτουργεί είτε ως υπηρεσία της Επιτροπής για ζητήματα αρμοδιότητας της ΕΕ, είτε ως Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου για τα υπόλοιπα ζητήματα. Όταν λειτουργεί ως υπηρεσία της Επιτροπής έχει τα ίδια δικαιώματα και αρμοδιότητες με κάθε άλλη υπηρεσία σε ότι αφορά τη συμμετοχή στους μηχανισμούς εσωτερικού συντονισμού της Επιτροπής (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, έκθεση 2014). Πρέπει επίσης να αναφερθεί και η έμμεση συνεργασία της ΕΥΕΔ με το, κατ' εξοχήν υπερεθνικό όργανο της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Ύπατη Εκπρόσωπος έχει υποχρέωση να δίνει αναφορά σε τακτικά χρονικά διαστήματα στο Κοινοβούλιο, για τα θέματα της αρμοδιότητάς της και να απαντά σε ερωτήσεις. Η υπηρεσία προσφέρει τη βοήθειά της στην Εκπρόσωπο για εκπλήρωση του έργου της.

Η ΕΥΕΔ διαιρείται σε γεωγραφικές και θεματικές διευθύνσεις. Οι γεωγραφικές είναι χωρισμένες σε πέντε μεγάλες περιοχές: Ασία και Ειρηνικός, Ευρώπη και Κεντρική Ασία, Αφρική, Ευρύτερη Μέση Ανατολή και Αμερική. Αντίστοιχα οι θεματικές

καλύπτουν συνολικά, πολύπλευρα ζητήματα όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα, η μετανάστευση, η ενίσχυση της δημοκρατίας και η ανάπτυξη. Η υπηρεσία διαδραματίζει επίσης σημαντικό ρόλο στο πεδίο της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση κρίσεων, ενώ λειτουργεί επίσης ως σύμβουλος της Ύπατης Εκπροσώπου σε στρατιωτικά και αμυντικά θέματα (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, 2016).

Στο πλαίσιο λειτουργίας της ΕΥΕΔ εντάσσεται πλέον και ο θεσμός των ειδικών εντεταλμένων της ΕΕ, οι οποίοι διορίζονται σε συγκεκριμένες περιοχές του κόσμου με στόχο τη διαχείριση ειδικών κρίσεων ή απασχολούνται με ειδικά ζητήματα που αφορούν τις αρχές της ΕΕ. Οι ειδικοί εντεταλμένοι διορίζονται από το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων κατόπιν συστάσεως της Ύπατης Εκπρόσωπου και τυγχάνουν ισχυρής στήριξης από τα κράτη μέλη. Έχουν επίσης ευρεία εντολή, που σημαίνει ότι τους παρέχεται μεγάλος βαθμός ευελιξίας κατά την εκπλήρωση της αποστολής τους. Διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη μιας πιο αποτελεσματικής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και προσφέρουν στην ΕΕ μια ενεργό παρουσία σε κρίσιμα ζητήματα.

EU External Action



4.3. Αρχές, προτεραιότητες και όραμα δράσης

Η διακήρυξη για την ονομαζόμενη παγκόσμια στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αφορά κυρίως τα πεδία της ασφάλειας και άμυνας, έγινε από την Ύπατη Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας Federica Mogherini, στις 28 Ιουνίου 2016. Δεν μπορεί να θεωρηθεί τυχαίο το γεγονός ότι μόλις πέντε ημέρες νωρίτερα, η Βρετανία είχε αποφασίσει κατόπιν δημοψηφίσματος την έξοδό της από την ΕΕ. Η αρχική πρόβλεψη ήταν η διακήρυξη να καθυστερήσει ως τον Οκτώβριο, ώστε να υπάρχει χρονική απόσταση από το Βρετανικό δημοψήφισμα, αλλά τελικά αποφασίστηκε να μην υπάρξει αναβολή (Conley, 2016). Υπήρξαν απόψεις αναλυτών που θεώρησαν πως αυτή ήταν μια άκαιρη προσπάθεια των Βρυξελλών τη στιγμή που η Ένωση είχε να αντιμετωπίσει μια τεράστια εσωτερική κρίση, ενώ άλλοι υποστήριζαν πως ο χρόνος ήταν σωστός για να καταδείξει πως η πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν θα τελείωνε με την απόφαση της Βρετανίας (Biscop, 2016).

Η διακήρυξη τόνιζε από τις πρώτες γραμμές της το γεγονός πως σε μια περίοδο που η ίδια η ύπαρξη της Ένωσης είχε αρχίσει να τίθεται υπό αμφισβήτηση, οι Ευρωπαίοι πολίτες και ο κόσμος είχαν, περισσότερο από ποτέ, ανάγκη για μια ισχυρή ΕΕ. Αφού υπογραμμίζεται το γεγονός πως η Ένωση αριθμεί πλέον σχεδόν μισό δισεκατομμύριο πολίτες και είναι, ως σύνολο, μια από τις ισχυρότερες οικονομικές δυνάμεις του πλανήτη, με διπλωματικό δίκτυο που εκτείνεται σε όλες τις τρίτες χώρες, τίθεται ο νέος στρατηγικός στόχος. Αυτός είναι να διαδραματίσει η ΕΕ καθοριστικό ρόλο διεθνώς ως εγγυητής της παγκόσμιας ασφάλειας. Άλλωστε, έχουν υπάρξει έρευνες που καταδεικνύουν πως το 74% των Ευρωπαίων πολιτών, θα επιθυμούσε μια ΕΕ με ισχυρότερο ρόλο στην παγκόσμια σκηνή (Tocci, 2016).

Ο ίδιος ο όρος παγκόσμια ή συνολική (global) στρατηγική δεν έχει μόνο γεωγραφική σημασία. Αναφέρεται στο ευρύ φάσμα πολιτικών και μέσων που προωθεί η νέα στρατηγική και αφορά την εδραίωση της ειρήνης και την ανθεκτικότητα κρατών και κοινωνιών, όχι μόνο εντός αλλά και γύρω από την ΕΕ. Επίσης για πρώτη φορά αναφέρεται πως η Ένωση, παρότι είναι υπερήφανη για την «ήπια ισχύ» της, δεν μπορεί πλέον να είναι μια αποκλειστικά «μη στρατιωτική δύναμη» καθώς κάτι τέτοιο δεν ανταποκρίνεται στις σύγχρονες προκλήσεις και απαιτήσεις (Ευρωπαϊκή Ένωση,

2016, πρόλογος F. Mogherini). Παραδοσιακά, οι Αμερικάνοι θεωρούνταν πάντοτε πιο πρόθυμοι να καταφύγουν στη βία για την επίλυση διεθνών διαφορών, ενώ οι Ευρωπαίοι προτιμούσαν τη διπλωματία, την οικονομική βοήθεια και τις ειρηνευτικές αποστολές (Barbarousis, 2004, σ.157-158).

Η παγκόσμια στρατηγική έχει ως στόχο να προάγει τις βασικές αρχές πάνω στις οποίες στηρίζεται η Ένωση και να εξασφαλίσει τα κοινά συμφέροντα των μελών της. Αυτό σημαίνει πως κύριο μέλημα της ΕΕ είναι η εξασφάλιση της ειρήνης διεθνώς και η ασφάλεια των πολιτών που βρίσκονται εντός των συνόρων της. Τα δύο ζητήματα συμπλέκονται καθώς η εσωτερική ασφάλεια εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ειρήνη πέραν των συνόρων της Ένωσης. Γι' αυτό υπάρχει έντονο ενδιαφέρον στην πρόληψη συγκρούσεων σε διεθνές επίπεδο, ώστε να αντιμετωπίζονται έγκαιρα τα βαθύτερα αίτια της αστάθειας και να προάγεται το όραμα ενός ασφαλέστερου κόσμου. Η παγκόσμια στρατηγική προσφέρει μια συνεκτική άποψη για την κατάσταση των παγκοσμίων σχέσεων και θέτει τις κατάλληλες φιλοδοξίες για την ΕΕ (Grand, 2016).

Ταυτόχρονα, η ΕΕ επιθυμεί να προάγει και την ευημερία των πολιτών, η οποία προϋποθέτει την εκπλήρωση στόχων βιώσιμης ανάπτυξης παγκοσμίως αλλά και την ύπαρξη ενός ανοικτού και δίκαιου οικονομικού συστήματος που δίνει πρόσβαση στα παγκόσμια κοινά αγαθά. Στο επίκεντρο βεβαίως παραμένει πάντα και η προώθηση της ανθεκτικότητας της δημοκρατίας και των αρχών και αξιών που περιλαμβάνονται σε αυτή όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα, το κράτος δικαίου και οι θεμελιώδεις ελευθερίες του ατόμου. Ενώ για τη διασφάλιση της ποιότητας της δημοκρατίας απαιτείται και σεβασμός στο δίκαιο σε όλους τους τομείς, από τη μετανάστευση και το άσυλο έως την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και το εμπόριο.

Ουσιαστικά, τελικός σκοπός όλων των παραπάνω αξιών είναι, σε μια εποχή παγκοσμιοποίησης, η δημιουργία μιας παγκόσμιας τάξης που θα βασίζεται σε κανόνες και θα έχει ως βασική αρχή την πολυμέρεια. Μια τέτοια παγκόσμια τάξη μπορεί να απελευθερώσει ολόκληρο το δυναμικό μιας Ένωσης με ανοικτές οικονομίες και ισχυρές παγκόσμιες συνδέσεις που ενσωματώνει τις δημοκρατικές αξίες στο διεθνές σύστημα (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016).

Οι αρχές που διέπουν την Ένωση, σε συνδυασμό πάντα με μια ρεαλιστική προσέγγιση του σύγχρονου περιβάλλοντος, θα είναι τα στοιχεία που θα καθοδηγούν την εξωτερική δράση κατά τα επόμενα χρόνια. Έχοντας διδαχθεί από τα γεγονότα του παρελθόντος, η ΕΕ δεν πρέπει να έχει την ψευδαίσθηση πως μπορεί μονομερώς να φέρει την ειρήνη, τη δημοκρατία και την ευημερία στον κόσμο (Sidiropoulos, 2016). Όμως, στη βάση της ενότητας, της συνεργασίας και της ευθύνης, η ΕΕ φιλοδοξεί να γίνει ένας ισχυρός και υπεύθυνος παγκόσμιος παράγοντας που θα έχει θετική επιρροή στις διεθνείς εξελίξεις.

Σε ό,τι αφορά τις προτεραιότητες της παγκόσμιας στρατηγικής η Ένωση έχει θέσει στο επίκεντρο πέντε βασικά σημεία. Πρώτο και πλέον σημαντικό είναι φυσικά το ζήτημα της εσωτερικής ασφάλειας, σε μια εποχή κατά την οποία διαφορετικοί παράγοντες όπως η τρομοκρατία, η οικονομική αστάθεια, η ενεργειακή ασφάλεια και η κλιματική αλλαγή θέτουν σε κίνδυνο τους πολίτες. Γι' αυτό η Ένωση προτίθεται να ενισχύσει τις προσπάθειες για υψηλότερα επίπεδα ασφάλειας και άμυνας και να εντείνει τη συμβολή της στη συλλογική ασφάλεια της Ευρώπης, σε συνεργασία με το ΝΑΤΟ.

Ως δεύτερη προτεραιότητα τίθεται η ανθεκτικότητα του κράτους και της κοινωνίας, στην Ανατολή έως την κεντρική Ασία και το Νότο έως την κεντρική Αφρική. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, δίνεται η δυνατότητα οικοδόμησης στενότερων σχέσεων με τρίτες χώρες κάτι που μπορεί να αποτελέσει μοχλό μεταμόρφωσης των χωρών προς την κατεύθυνση της πολιτικής σταθερότητας και της εμπέδωσης της δημοκρατίας, ταυτόχρονα με την ανάπτυξη αποτελεσματικότερης πολιτικής μετανάστευσης προς την Ευρώπη.

Τρίτο σημείο αναφοράς είναι η ολοκληρωμένη προσέγγιση έναντι των συγκρούσεων, ιδιαίτερα όταν αυτές απειλούν ζωτικά συμφέροντα της Ένωσης. Στόχος της ΕΕ είναι να εργαστεί, στη βάση των αρχών της, για την οικοδόμηση της ειρήνης και την ανάπτυξη της ασφάλειας. Αυτό σημαίνει ανάληψη δράσεων σε όλα τις φάσεις του κύκλου των συγκρούσεων, ενεργώντας κυρίως με στόχο την πρόληψη και επενδύοντας στη σταθεροποίηση των περιοχών αποφεύγοντας την πρόωπη αποχώρηση από το πεδίο των συγκρούσεων.

Τέταρτη προτεραιότητα αποτελεί η δημιουργία περιφερειακών δομών συνεργασίας. Η ΕΕ θεωρεί πως οι μορφές περιφερειακή διακυβέρνησης προσφέρουν στα κράτη την ευκαιρία να διαχειριστούν καλύτερα τα προβλήματα ασφάλειας, να έχουν οικονομικά οφέλη από την παγκοσμιοποίηση και να εκφράσουν καλύτερα την ιδιαίτερη ταυτότητά τους και τον πολιτισμό τους επηρεάζοντας ταυτόχρονα τις παγκόσμιες υποθέσεις. Αυτή η συνεργασία μπορεί να αποτελέσει τον θεμέλιο λίθο στην προσπάθεια για σταθερότητα και ειρήνη σε περιοχές όπου στο παρελθόν έχουν συμβεί ένοπλες συγκρούσεις.

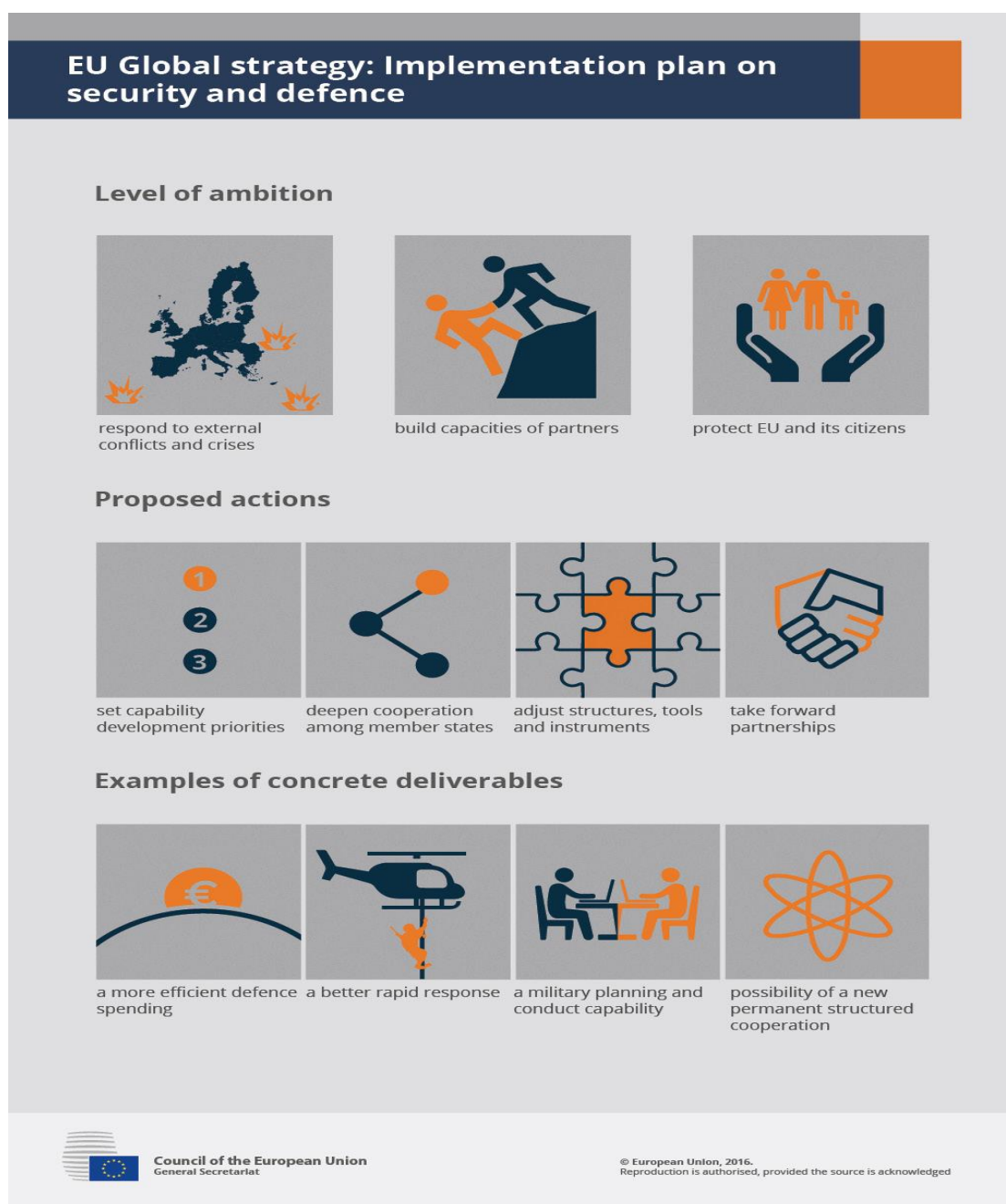
Τέλος, η πέμπτη προτεραιότητα της νέας στρατηγικής, αναφέρεται στο ζήτημα της παγκόσμιας διακυβέρνησης για τον 21^ο αιώνα. Η ΕΕ τονίζει πως παραμένει προσηλωμένη πάντα στην ιδέα μιας παγκόσμιας τάξης που βασίζεται στο διεθνές δίκαιο και διασφαλίζει τόσο τα ανθρώπινα δικαιώματα, όσο και τη βιώσιμη ανάπτυξη και την πρόσβαση στα παγκόσμια κοινά αγαθά. Στόχος δεν είναι απλώς η διατήρηση του παρόντος συστήματος αλλά η μετατροπή του προς το δικαιότερο, με ενίσχυση της θέσης του ΟΗΕ σε θεμέλιο του νέου συστήματος (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016).

Όλες οι παραπάνω αρχές και προτεραιότητες, που τίθενται στο πλαίσιο της παγκόσμιας στρατηγικής της ΕΕ, διαμορφώνουν και τον τρόπο με τον οποίο σκοπεύει η Ένωση να περάσει από το όραμα στη δράση. Κατ' αρχάς είναι απαραίτητο να υπάρχει αξιοπιστία, η οποία εγγυάται μια υπεύθυνη συνεργασία με τον υπόλοιπο κόσμο. Η αξιοπιστία αυτή εξαρτάται από την ενότητα της ΕΕ, τα επιτεύγματά της σε όλους τους τομείς δράσης, τη συνοχή των πολιτικών και την προσήλωση σε συγκεκριμένες αξίες. Είναι επίσης επιτακτική η ανάγκη για επένδυση στον τομέα ασφάλειας και άμυνας, στο πλαίσιο μιας πολυδιάστατης εξωτερικής πολιτικής. Η Ένωση πρέπει να μπορεί να ανταποκρίνεται έγκαιρα σε εξωτερικές κρίσεις και να εγγυάται την εσωτερική της ασφάλεια. Αυτό δεν σημαίνει ότι τα κράτη δεν παραμένουν κυρίαρχα στον τομέα της άμυνας, αλλά ότι η αμυντική συνεργασία γίνεται κανόνας.

Η Ένωση οφείλει επίσης να έχει την ικανότητα άμεσης αντίδρασης, στο πλαίσιο μιας κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Προς το σκοπό αυτό είναι αναγκαία η ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, που θα οδηγήσει σε μια πιο διαρθρωμένη μορφή συνεργασίας, εντός των δυνατοτήτων που προσφέρει η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Υπάρχει τέλος η ανάγκη, μιας πραγματικά διασυνδεδεμένης

Ένωσης στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, τόσο σε επίπεδο κρατών μελών, όσο και σε επίπεδο ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Εν συντομία, η παγκόσμια στρατηγική βασίζεται στο όραμα και τη φιλοδοξία για μια ΕΕ πιο ισχυρή, πιο πρόθυμη και πιο ικανή να έχει θετική επιρροή στις παγκόσμιες εξελίξεις. Ο τελικός στόχος είναι η δημιουργία μιας Ένωσης που πραγματικά θα προάγει τα κοινά συμφέροντα των πολιτών της μέσω μιας υπεύθυνης συνεργασίας με τους εταίρους της.



Εικόνα 4: Παγκόσμια Στρατηγική ΕΕ

4.4. Οι θέσεις και ο ρόλος της Ελλάδας

Οι επίσημες ελληνικές θέσεις στο πεδίο της εξωτερική πολιτικής και ασφάλειας της Ένωσης (Υπουργείο Εξωτερικών, ΚΕΠΠΑ, 2017) αναφέρουν πως η Ελλάδα υπήρξε ανέκαθεν μια εκ των χωρών που τάσσονταν υπέρ της ανάπτυξης της ΚΕΠΠΑ, και της ανάδειξης μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας στον τομέα της άμυνας. Η χώρα μας υποστήριξε σε όλη την πορεία της εξελικτικής διαδικασίας, την ανάγκη μιας αξιόπιστης και ισχυρής εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης. Στο πλαίσιο του πνεύματος ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, η Ελλάδα συμμετέχει σε πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και επιθυμεί να συμβάλει ουσιαστικά στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής.

Οι περιοχές που ενδιαφέρουν ιδιαίτερω την Ελλάδα, λόγω της γεωγραφικής της θέσης, είναι τα Δυτικά Βαλκάνια, η Μέση Ανατολή, η Μεσόγειος, η Βόρειος Αφρική και ο Νότιος Καύκασος. Στόχος είναι η αντιμετώπιση των εστιών συγκρούσεων στις περιοχές αυτές, καθώς και η εμπέδωση της ειρήνης και της ασφάλειας ώστε να δημιουργηθούν οι συνθήκες για την ανάπτυξη σχέσεων καλής γειτονίας μέσα σε ένα σταθερό περιφερειακό περιβάλλον.

Επίσης στον τομέα της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, η επίσημη ελληνική θέση (Υπουργείο Εξωτερικών, ΚΠΑΑ, 2017) είναι υπέρ της συνολικής προσέγγισης στην αντιμετώπιση των κρίσεων. Σύμφωνα με αυτήν, οι στρατιωτικές και οι μη στρατιωτικές δράσεις θα πρέπει να αναπτύσσονται παράλληλα και ισόρροπα, κάνοντας χρήση όλων των εργαλείων που διαθέτει η ΕΕ. Η συμβολή της Ελλάδας είναι ουσιαστική και την κατατάσσει μεταξύ των σημαντικότερων υποστηρικτών της ΚΠΑΑ. Η ελληνική συνεισφορά στην ανάπτυξη της ευρωπαϊκής άμυνας δεν περιορίζει τις αμυντικές δυνατότητες της χώρας, αλλά αντιθέτως συμβάλει στην ενίσχυσή τους.

Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της ανάπτυξης των στρατιωτικών δυνατοτήτων της Ένωσης, η Ελλάδα έχει διαθέσει το στρατηγείο της Λάρισας, για τη διεξαγωγή αυτόνομων στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΕΕ. Μάλιστα το ελληνικό Στρατηγείο αποτελεί ένα εκ των πέντε υποψηφίων Επιχειρησιακών Στρατηγείων, προς κατά περίπτωση ενεργοποίηση για διεξαγωγή επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ. Επιπλέον η Ελλάδα ηγείται πολυεθνικού Τακτικού Σχηματισμού Μάχης, με δυνατότητα ταχείας αντίδρασης, στο οποίο συμμετέχουν επίσης η Κύπρος, η Βουλγαρία, η Ρουμανία και

η Ουκρανία (Υπουργείο Εξωτερικών, ΚΠΑΑ, 2017). Ακόμη η Ελλάδα συμβάλλει και στην θαλάσσια επιχειρησιακή διάσταση της ΚΠΑΑ, έχοντας θέσει το Πολυεθνικό Συντονιστικό Κέντρο Στρατηγικών Θαλασσίων Μεταφορών του Πειραιά, στη διάθεση της ΕΕ και των κρατών μελών.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί, ότι από τις δεκαπέντε εν εξελίξει στρατιωτικές και μη στρατιωτικές επιχειρήσεις και αποστολές της ΚΠΑΑ, η Ελλάδα συμμετέχει στις επτά από αυτές. Συγκεκριμένα στις: EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUFOR Althea, EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EU NAVFOR ATALANTA, EUAM Ukraine, EUTM Mali.

Είναι φανερό ότι, λόγω κυρίως της γεωγραφικής της θέσης στα νοτιοανατολικά σύνορα της Ευρώπης, το πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, ασφάλειας και άμυνας της Ένωσης αφορά ιδιαιτέρως την Ελλάδα. Για τον λόγο αυτό έχει επισήμως διακηρύξει πως στηρίζει και συμμετέχει ενεργά στις διαδικασίες ενίσχυσης της ΚΠΑΑ, στο πλαίσιο υλοποίησης των προβλέψεων της παγκόσμιας στρατηγικής της ΕΕ, με στόχο την επίτευξη ουσιαστικής στρατιωτικής αυτονομίας της ΕΕ (Υπουργείο Εξωτερικών, ΚΠΑΑ, 2017).

4.5. Απολογισμός πρώτου έτους

Με τη συμπλήρωση ενός έτους από τη διακήρυξη της παγκόσμιας πολιτικής η ΕΕ, μέσω της Υπάτης Εκπροσώπου Federica Mogherini, προέβη στον πρώτο απολογισμό σε ό,τι αφορά τις δράσεις της νέας στρατηγικής (EUGS - Year 1, 2017). Σύμφωνα με αυτόν, η παγκόσμια στρατηγική έδρασε τελικά ως μια σανίδα σωτηρίας σε μια δύσκολη περίοδο για την Ένωση, μετά την απόφαση της Βρετανίας να αποχωρήσει. Μάλιστα έδωσε νέα ορμή στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, παρά τις δυσοίωνες προβλέψεις για αναπόφευκτη παρακμή της ΕΕ.

Διαψεύστηκαν επίσης και οι προβλέψεις για καθυστέρηση εφαρμογής της νέας στρατηγικής, καθώς η Ένωση κινήθηκε ενωμένη και με ταχύτητα ειδικά στο δύσκολο πεδίο της ασφάλειας και άμυνας. Το νέο επιχειρησιακό κέντρο της ΕΕ, που αφορά τη στρατιωτική εκπαίδευση και τις ειρηνευτικές αποστολές είναι πλέον γεγονός και προχωρούν οι διαδικασίες της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας στον τομέα της άμυνας από τις χώρες που το επιθυμούν.

Σύμφωνα με την Εκπρόσωπο, η παγκόσμια στρατηγική απέδειξε, σε διεθνές επίπεδο, ότι η ΕΕ παραμένει μια αξιόπιστη παγκόσμια και ισχυρή στρατιωτικά δύναμη. Η προσέγγιση βέβαια της Ένωσης παραμένει προσανατολισμένη στο πεδίο της πρόληψης πολεμικών συγκρούσεων και προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Υπογραμμίζεται δε, η βασική ιδέα της στρατηγικής ότι σε έναν κόσμο «γιγάντων» και συνεχών νέων προκλήσεων, η Ένωση μπορεί να κάνει τη διαφορά μόνο αν σταθεί ενωμένη απέναντι στη νέα πραγματικότητα.

Ειδικότερα στο πεδίο της κοινής ασφάλειας και άμυνας, η Ένωση θεωρεί πως κατά τον πρώτο χρόνο εφαρμογής της νέας στρατηγικής έγιναν περισσότερα βήματα από όσα είχαν γίνει κατά την τελευταία δεκαετία. Συγκεκριμένα, η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, μεταξύ των κρατών μελών που το επιθυμούν και πληρούν συγκεκριμένες ικανότητες, γίνεται πραγματικότητα χτίζοντας τα θεμέλια μιας ευρωπαϊκής αμυντικής ένωσης. Η πορεία προς την πραγματοποίηση του μεγαλεπήβολου αυτού σχεδίου ακολουθεί συγκεκριμένα βήματα που εκτείνονται χρονικά από τον Σεπτέμβριο του 2016 έως τον Ιούνιο του 2017.

Τον Σεπτέμβριο του 2016, στη διάσκεψη κορυφής της Μπρατισλάβας, οι Ευρωπαίοι ηγέτες έλαβαν την απόφαση να δώσουν νέα ώθηση στην ευρωπαϊκή εξωτερική ασφάλεια και άμυνα, ενισχύοντας τη συνεργασία της ΕΕ σε αυτό τον τομέα. Στη διάσκεψη εγκρίθηκαν τρία συμπεράσματα σύμφωνα με τα οποία α) εγκρίθηκε το σχέδιο εφαρμογής της παγκόσμιας στρατηγικής για την ασφάλεια και άμυνα, β) έγινε δεκτή η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με το σχέδιο δράσης για την ευρωπαϊκή άμυνα και γ) αποφασίστηκε η ανάληψη ταχείας δράσης με σκοπό την αύξηση της συνεργασίας μεταξύ ΕΕ και NATO.

Το Νοέμβριο του 2016 το Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής παρουσιάζοντας τα συμπεράσματά του καθόρισε τους νέους στόχους στην ασφάλεια και άμυνα, οι οποίοι βασίζονται σε τρεις προτεραιότητες που είχαν ήδη τεθεί στο πλαίσιο της παγκόσμιας στρατηγικής: α) έγκαιρη ανταπόκριση σε εξωτερικές συγκρούσεις και κρίσεις, β) ενίσχυση συνεργασίας με τρίτες χώρες και γ) προστασία της ΕΕ και των πολιτών της. Οι στόχοι εγκρίθηκαν το Δεκέμβριο του ίδιου έτους από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ως τμήμα μιας ευρύτερης αμυντικής πολιτικής, που περιλαμβάνει επίσης και το σχέδιο δράσης της ευρωπαϊκής άμυνας (European Defence Action Plan), που

στοχεύει στην ενίσχυση της αμυντικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών (EUGS, 2017).

Τον Δεκέμβριο του 2016, παρουσιάζεται η κοινή δέσμη προτάσεων για την εφαρμογή κοινής δήλωσης ΕΕ και ΝΑΤΟ, η οποία εγκρίνεται από το Συμβούλιο, υιοθετώντας σαράντα προτάσεις σε επτά τομείς. Τον ίδιο μήνα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε τη δέσμευσή του υπέρ της Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας της ΕΕ για το διάστημα 2015-2020. Παράλληλα εξέτασε την ενίσχυση της συνεργασίας για την εξωτερική ασφάλεια και άμυνα και επικεντρώθηκε σε τρεις προτεραιότητες: α) παγκόσμια στρατηγική της ΕΕ στον τομέα ασφάλειας και άμυνας, β) σχέδιο δράσης για την ευρωπαϊκή άμυνα και γ) εφαρμογή της κοινής δέσμης προτάσεων με την οποία δίνεται συνέχεια στην κοινή δήλωση ΕΕ και ΝΑΤΟ που υπογράφηκε στη Βαρσοβία τον Ιούλιο του 2016 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2017).

Τον Μάιο του 2017, στο πλαίσιο του Συμβουλίου και ύστερα από συνάντηση με τον Γενικό Γραμματέα του ΝΑΤΟ Jens Stoltenberg, οι υπουργοί άμυνας των κρατών μελών ενημερώθηκαν για την εξέλιξη της συνεργασίας ως προς την κοινή δέσμη μέτρων και εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για την πρόοδο σε πολλούς τομείς. Ειδικότερα δε, σε ό,τι αφορά την καταπολέμηση υβριδικών απειλών, την ανταλλαγή πληροφοριών, τις στρατηγικές επικοινωνίες και τη ναυτιλιακή συνεργασία.

Ταυτόχρονα, το Συμβούλιο ενέκρινε συμπεράσματα σε σχέση με την ασφάλεια και την άμυνα στο πλαίσιο της παγκόσμιας στρατηγικής. Σε αυτά σημειώνεται η πρόοδος που έχει επιτευχθεί σε πολλούς τομείς και παρέχονται οδηγίες για την περαιτέρω εξέλιξη της συνεργασίας. Συγκεκριμένα γίνεται λόγος για τη βελτίωση των δομών διαχείρισης κρίσεων στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, την ενίσχυση της συνεργασίας με τις χώρες εταίρους, την ανάπτυξη στρατιωτικών και μη στρατιωτικών δυνατοτήτων, την ενίσχυση της στρατιωτικής ταχείας αντίδρασης και την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής συνεργασίας στον τομέα της άμυνας (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2017).

Για την περαιτέρω ενίσχυση της αμυντικής συνεργασίας το Συμβούλιο εξέδωσε, στις 8 Ιουνίου 2017, απόφαση για τη δημιουργία στρατιωτικής δυνατότητας σχεδίασης και διεξαγωγής επιχειρήσεων (Military Planning Conduct Capability, MPCC) εντός του στρατιωτικού επιτελείου της ΕΕ. Η MPCC έχει στόχο να συμβάλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των μη εκτελεστικών ευρωπαϊκών αποστολών και στη

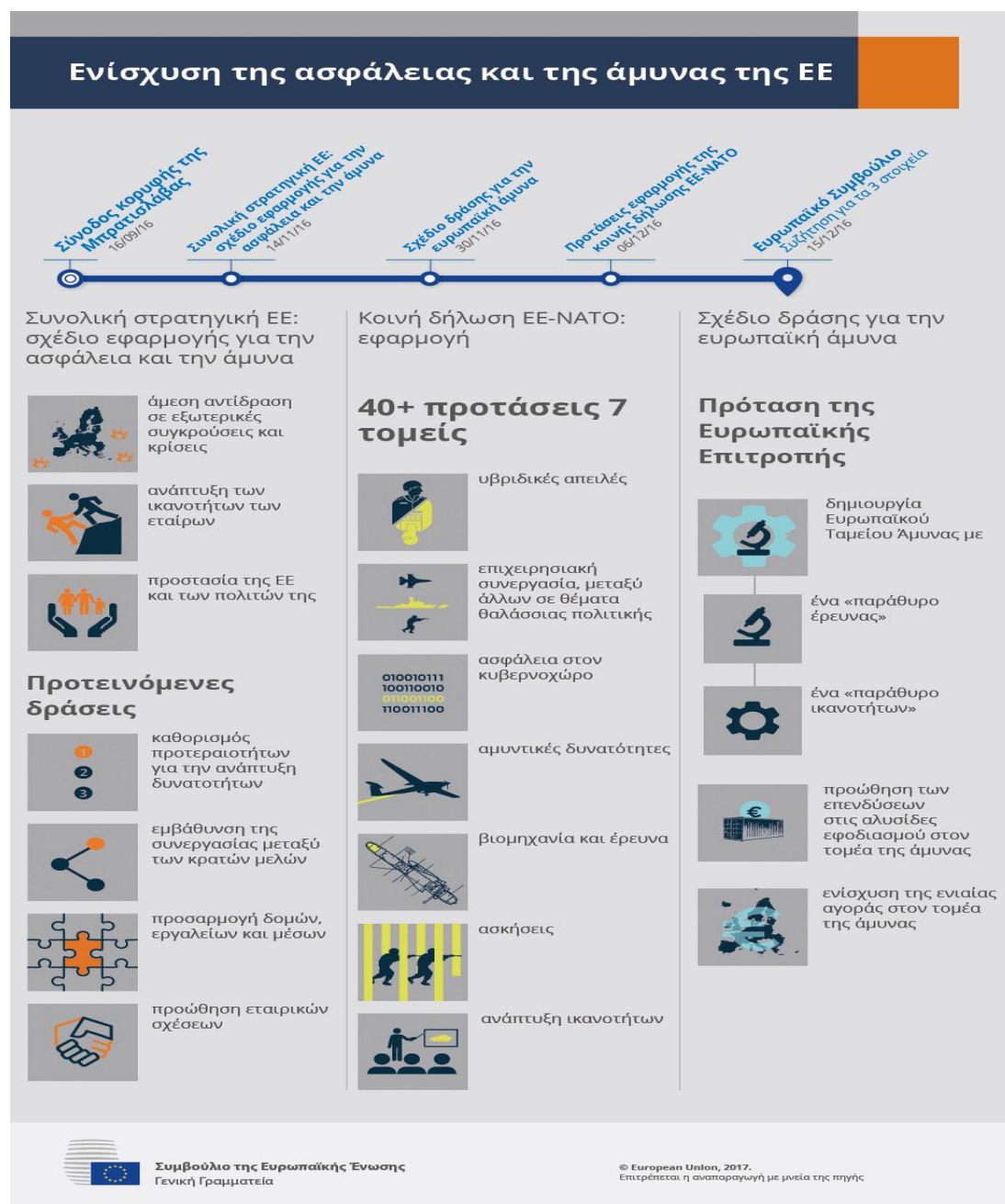
βελτίωση της κατάρτισης των στρατιωτών των χωρών εταίρων, προκειμένου να εξασφαλιστούν η ειρήνη και η ασφάλεια. Επί του παρόντος μη εκτελεστικές αποστολές αποτελούν οι εκπαιδευτικές αποστολές της ΕΕ στη Σομαλία, την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία και το Μάλι.

Η MPCC στοχεύει στη βελτίωση των δομών διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ και θα λειτουργεί υπό τον πολιτικό έλεγχο και την καθοδήγηση της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας, η οποία αποτελείται από τους πρέσβεις των κρατών μελών της ΕΕ. Η MPCC θα συνεργάζεται και τον μη στρατιωτικό ομόλογό της, τη μη στρατιωτική δυνατότητα σχεδίασης και διεξαγωγής επιχειρήσεων (Civilian Planning Conduct Capability, CPCC), μέσω κοινής ομάδας συντονισμού και στήριξης. Αυτή η μονάδα θα ανταλλάσει γνώσεις και βέλτιστες πρακτικές για ζητήματα που αφορούν τόσο στρατιωτικές όσο και μη στρατιωτικές αποστολές (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2017).

Τέλος στις 22 Ιουνίου του 2017, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο οι Ευρωπαίοι ηγέτες συμφώνησαν ότι πρέπει να ξεκινήσει συνολική και φιλόδοξη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία (Permanent Structure Cooperation, PESCO) για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής ασφάλειας και άμυνας. Απομένει τα κράτη μέλη να συμφωνήσουν κοινό κατάλογο κριτηρίων και υποχρεώσεων, καθώς και συγκεκριμένα σχέδια ανάπτυξης δυνατοτήτων ώστε να ξεκινήσει αυτή η συνεργασία. Μάλιστα, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Donald Tusk, ανέφερε ότι «πρόκειται για ένα ιστορικό βήμα, διότι η συνεργασία αυτή θα επιτρέψει στην ΕΕ να προχωρήσει προς μια βαθύτερη ολοκλήρωση στον τομέα της άμυνας... και γι' αυτό καλούνται να συμμετάσχουν όλες οι χώρες της ΕΕ» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2017).

Αξίζει επίσης να επισημανθεί ότι η εφαρμογή της παγκόσμιας στρατηγικής πυροδότησε και τη γενικότερη μετατροπή του τρόπου λειτουργίας της ΕΕ στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, προωθώντας την ιδέα πως όταν η Ένωση δρα ενιαία, επιτυγχάνει καλύτερα αποτελέσματα σε όλους τους τομείς πολιτικής. Όπως στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας παρατηρείται πλέον συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, του Συμβουλίου, της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας, στόχος της Ένωσης είναι να υπάρξει ανάλογη μορφή συνεργασίας και σε άλλα ζητήματα όπως το κλίμα, η ενέργεια και οι διεθνείς σχέσεις.

Καθίσταται μάλλον σαφές, από την εξέλιξη του πρώτου χρόνου εφαρμογής της παγκόσμιας πολιτικής της ΕΕ, πως η Ένωση βρίσκεται σε μια περίοδο σημαντικών αλλαγών στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Έχει τεθεί πλέον ένας ξεκάθαρος στόχος προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και σε αυτό το ευαίσθητο πεδίο πολιτικής. Η συνεργασία διακυβερνητικών και υπερεθνικών θεσμών αποτελεί τον κανόνα λειτουργίας της πολιτικής της ΕΕ, κάτι που ούτως ή άλλως καταδεικνύει την πρόοδο, σε ένα πεδίο που κατά το παρελθόν υπήρξε αμιγώς και αδιαπραγμάτευτα διακυβερνητικό.



Εικόνα 5: Πρώτος χρόνος Παγκόσμιας Στρατηγικής

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση παραμένει από την ίδρυση της ένα ιδιόρρυθμο μείγμα διακυβερνητικών και υπερεθνικών στοιχείων. Στην πορεία της ύπαρξής της, μέσω των Συνθηκών που καθορίζουν τη λειτουργία της, έχουν γίνει βήματα προς την ενίσχυση των υπερεθνικών χαρακτηριστικών της, ώστε να μπορεί να παρουσιάζεται διεθνώς και να δρα στο εσωτερικό της ως μια ενιαία δύναμη.

Το πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, της ασφάλειας και της άμυνας αποτέλεσε εξ αρχής ένα κατ' εξοχήν διακυβερνητικό πεδίο δράσης, καθώς οι έννοιες αυτές ήταν πάντοτε συνδεδεμένες με την έννοια της κρατικής κυριαρχίας. Τα κράτη μέλη δεν ήταν διατεθειμένα να παραχωρήσουν στα υπερεθνικά όργανα της Ένωσης την άσκηση εξωτερικής πολιτικής, υπό τον φόβο πως έτσι θα έχαναν μέρος της κυριαρχίας τους. Επιπλέον, κάτι τέτοιο απαιτούσε ένα κλίμα πλήρους εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών, το οποίο ειδικά κατά τις πρώτες δεκαετίες της ενοποιητικής προσπάθειας δεν είχε ακόμη εμπεδωθεί.

Ακόμα και στην ιστορική για την ΕΕ Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπου ιδρύεται και επισήμως ο τομέας της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας της Ένωσης, αποτελώντας τον δεύτερο πυλώνα πολιτικής, παραμένει ως πεδίο αμιγώς διακυβερνητικού χαρακτήρα. Ήταν όμως καθοριστικό βήμα προς την αναγνώριση της ανάγκης η ΕΕ να μπορεί, με κάποιο τρόπο, να εκφράζεται ενιαία απέναντι σε τρίτες χώρες. Όμως στο πέρασμα του χρόνου, μέσω των επομένων Συνθηκών, τα υπερεθνικά όργανα της Ένωσης άρχισαν να αποκτούν σταδιακά μεγαλύτερη δυνατότητα επιρροής στη διαμόρφωσή της. Παράλληλα αναγνωρίζεται η ανάγκη να αποκτήσει η Ένωση, κάποια μορφής, κοινή άμυνα. Με την καθιέρωση θεσμών όπως η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, γίνεται ένα σημαντικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση.

Η διακήρυξη της παγκόσμιας στρατηγικής της ΕΕ κατέδειξε πως η Ένωση, αντιλαμβανόμενη το γεγονός πως οι σύγχρονες προκλήσεις απαιτούν νέους τρόπους αντιμετώπισης, προχώρησε στην αναδιάρθρωση της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Αναγνώρισε ότι η Ευρώπη δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις σημερινές διεθνείς απειλές παραμένοντας μια αποκλειστικά μη στρατιωτική δύναμη και ξεκίνησε την προσπάθεια για τη νέα μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία (PESCO) με τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών.

Τόσο οι διακηρυγμένοι στόχοι της παγκόσμιας πολιτικής, όσο και οι πράξεις που ακολούθησαν κατά τον πρώτο χρόνο εφαρμογής της, καταδεικνύουν με σαφή τρόπο πως η Ευρωπαϊκή Ένωση επιθυμεί πράγματι να εισέλθει σε μια νέα εποχή στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας. Ο φιλόδοξος στόχος που έχει τεθεί, να καταστεί δηλαδή η Ένωση ένας από τους ισχυρότερους παγκόσμιους δρώντες και εγγυητής της παγκόσμιας ασφάλειας, δεν μπορεί να γίνει πράξη αν δεν υπάρχει ταχύτητα στις αποφάσεις και αποτελεσματικότητα στις επεμβάσεις. Με δεδομένο όμως το μεγάλο αριθμό των κρατών μελών -28 ή 27 μετά την επίσημη αποχώρηση της Βρετανίας-, καθίσταται σαφές πως η πορεία προς την αμυντική ολοκλήρωση μέσω ενίσχυσης των υπερεθνικών οργάνων είναι μάλλον μονόδρομος.

Η παραδοσιακή μέχρι σήμερα διακυβερνητική συνεργασία στον τομέα αυτό, ακόμα και αν είναι πιο επιθυμητή από τα περισσότερα κράτη μέλη, οδηγεί σε αναπόφευκτες καθυστερήσεις και διαφωνίες. Σε μια εποχή συνεχώς μεταβαλλόμενων συνθηκών και νέων προκλήσεων, η καθυστέρηση στη λήψη αποφάσεων για έγκαιρη επέμβαση, όπου κρίνεται απαραίτητο, εκλαμβάνεται μάλλον ως στοιχείο αδυναμίας και δεν συμβαδίζει με τα μεγαλεπήβολα σχέδια για εμπέδωση της ΕΕ ως παγκόσμιας στρατιωτικής δύναμης.

Ο δρόμος προς την υπερεθνική αμυντική ολοκλήρωση προφανώς δεν θα είναι εύκολος, καθώς είναι δεδομένο πως θα συναντήσει ποικίλες διαφωνίες. Δεν μπορεί επίσης να είναι πολύ σύντομος χρονικά, αφού απαιτεί αλλαγή στις σημερινές συμφωνίες και Συνθήκες, πράγμα που όπως έχει δείξει το παρελθόν απαιτεί ένα ικανό χρονικό διάστημα. Διαφαίνεται όμως πως η παρούσα συγκυρία επιβάλλει μια τέτοια προσπάθεια καθώς σύμφωνα και με τη διακήρυξη της παγκόσμιας στρατηγικής «καμία από τις χώρες μας δεν έχει τη δύναμη ή τους πόρους να αντιμετωπίσει τις απειλές αυτές και να αξιοποιήσει τις ευκαιρίες των καιρών μόνη... θα μπορέσουμε να ανταποκριθούμε στις ανάγκες των πολιτών μας και να διασφαλίσουμε τη θετική πορεία των εταιρικών μας σχέσεων, μόνο εάν ενεργούμε μαζί, ενωμένοι» (EUGS,2016). Μέσω της διαδικασίας της αμυντικής ολοκλήρωσης, η ΕΕ μπορεί πράγματι να αποτελέσει μια ισχυρότατη παγκόσμια δύναμη, ικανή να διαδραματίσει πολύ μεγαλύτερο ρόλο στις διεθνείς εξελίξεις.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλία - Άρθρα

- Βαρβαρούσης Π., Διεθνείς Σχέσεις και Εξωτερική Πολιτική στον 21^ο αιώνα, Παπαζήσης, 2004
- Βασιλείου Ι., Η Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μια Κριτική Προσέγγιση, Historical Quest, 2015
- Βοσκόπουλος Γ., Ευρωπαϊκή Ένωση και Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής. Εκφάνσεις Ισχύος, Αλληλόδραση και το Ζήτημα της Παγκόσμιας Ηγεμονίας, Ποιότητα, 2012
- Ήφαιστος Π., Θεωρία Περιφερειακής Ολοκλήρωσης, στο Στεφάνου Κ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδης Θ., (επιμέλεια) Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές. Τόμος Α Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο, Ι. Σιδέρης, 2001
- Ιωακειμίδης Π., Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία-Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές. Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα, Θεμέλιο, 1995
- Ιωακειμίδης Π., Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Στεφάνου Κ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδης Θ., (επιμέλεια) Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές. Τόμος Α Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο, Ι. Σιδέρης, 2001
- Ιωακειμίδης Π., Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης, Θεμέλιο, 2005
- Ιωακειμίδης Π., Η Συνθήκη της Λισαβόνας. Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση, Θεμέλιο, 2007
- Καραμάνου Α., Η Ευρωπαϊκή Ένωση: Ένα Μείγμα Διακυβερνητικών και Υπερεθνικών Χαρακτηριστικών, Σημειώσεις στο πλαίσιο του ΠΜΣ του Πολιτικού Τμήματος της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, 2005
- Κεντρωτής Κ., Θησέας και Μινώταυρος. Ο Μίτος της ΚΕΠΠΑ και των Εξωτερικών Σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Παπαζήσης, 2003
- Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική, Παπαζήσης, 2015
- Μποτόπουλος Κ., Οδηγός για τη Λισαβόνα, Ταξίδι στο Νέο Θεσμικό Τοπίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σάκκουλα, 2010
- Νεφράμη Ε., Ευρωπαϊκή Ένωση χωρίς Σύνταγμα: Θεσμικές Επιπτώσεις στις Εξωτερικές Σχέσεις, Ευρωπαίων Πολιτεία 1, 2007

- Παπακωνσταντής Μ., Οι Πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική Γεωργική, Μεταναστευτική, Σάκκουλας, 2016
- Παπαστάμκος Γ., Γκίκας Β., Λιάκουρας Π., Εθνική και Ευρωπαϊκή Ασφάλεια και Διαχείριση Κρίσεων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002
- Παρίσης Ι., Η Ευρώπη της Άμυνας: Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας, Έκφραση Πολιτισμού, 2010
- Πασσάς Α., Προς μια Κοινή εξωτερική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Τσάτσος Δ., Κοντιάδης Ξ., Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, Αντ. Σάκκουλα, 2000
- Πλιάκος Α., Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Περί Θεσμών, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, 2006
- Σαχπεκίδου Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας, 2001
- Χριστοδουλίδης Θ., Η Ιστορική Διαδρομή της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, στο Στεφάνου Κ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδης Θ. (επιμέλεια), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές. Τόμος Α Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο, Ι. Σιδέρης, 2001
- Χρυσοχούου Δ., Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Παπαζήσης, 2003
- Biscop S., All or Nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit, Contemporary Security Policy, 2016
- Conley H., The Birth of a Global Strategy amid Deep Crisis, The International Spectator, 2016
- Davis Cross M., The EU Global Strategy and Diplomacy, Contemporary Security Policy, 2016
- Grand C., The European Union Global Strategy: Good Ambitions and Harsh Realities, The International Spectator, 2016
- Nugent N., Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Σαββάλας, 2009
- Sidiropoulos E., The EU Global Strategy: More Modest, Equally Challenging, The International Spectator, 2016
- Tocci N., The Making of the EU Global Strategy, Contemporary Security Policy, 2016

Διαδικτυακές Πηγές [τελευταία πρόσβαση: 25/10/2017]

- Μούσης Ν., με βάση το βιβλίο, Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτικές, http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/
- Πάττα Ι., Ευρωπαϊκή Ένωση. Κοινή Εξωτερική Πολιτική, Πολιτική ασφάλειας και Άμυνας. ΚΕΠΠΑΑ: Σήμερα, Αύριο (δημοσιεύτηκε στο ΕΛ.Ι.Σ.Μ.Ε. 19/12/2015) <http://www.idis.gr/?p=3612>
- Στεφάνου Κ., Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την Αναθεώρηση της Λισσαβόνας, <http://www.ecefil.eu/UplFiles/educ/Lissavona.pdf>
- Ευρωπαϊκή Ένωση, Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_el
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Εξωτερική Πολιτική: Στόχοι-Μέσα- Επιτεύγματα, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.1.html
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Συμβούλιο της ΕΕ, Χρονολόγιο: Ενωσιακή Συνεργασία σε Θέματα Ασφάλειας και Άμυνας, <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/defence-security/defence-security-timeline/>
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Συμβούλιο της ΕΕ, Ενωσιακή Αμυντική Συνεργασία: Το Συμβούλιο δημιουργεί Στρατιωτική Δυνατότητα Σχεδίασης και Διεξαγωγής Επιχειρήσεων (MPCC), <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2017/06/08-military-mpcc-planning-conduct-capability/>
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_6.1.2.pdf
- EUR-Lex, Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:a19000>
- EUR Lex, Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας, http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_policy.html?locale=el
- European Union, EU Global Strategy, <https://europa.eu/globalstrategy/en>
- European Union, The EU Global strategy-Year 1, <https://europa.eu/globalstrategy/en/vision-action>
- Υπουργείο Εξωτερικών, ΚΕΠΠΑ, <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/keppa.html>
- Υπουργείο Εξωτερικών, ΚΠΑΑ, <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/kpaa.html>

Συνθήκες

- Συνθήκη της Λισσαβώνας, 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>
- Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, 2005, https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_el.pdf
- Συνθήκη της Νίκαιας, 2001, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>
- Συνθήκη του Άμστερνταμ, 1997, https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_el.pdf
- Συνθήκη για την ΕΕ ή Συνθήκη του Μάαστριχτ, 1992, https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_el.pdf
- Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, 1987, https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_el.pdf



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΙΩΝΕΥ



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr