

νεότερη και σύγχρονη ιστορία

ΜΑΡΙΛΕΝΑ ΚΟΠΠΑ

Η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας

Η ιστορία, οι θεσμοί, οι στρατηγικές



ΜΑΡΙΛΕΝΑ ΚΟΠΠΑ

Η ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΜΥΝΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Η ιστορία, οι θεσμοί, οι στρατηγικές

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος	9
Σημείωμα Hannes Swoboda	15
Συντομεύσεις	23
Εισαγωγή.....	27

Α΄ ΜΕΡΟΣ: Η ΙΣΤΟΡΙΑ

1. Οι απαρχές	43
2. Κωδικοποίηση και θεσμική ανάπτυξη	49

Β΄ ΜΕΡΟΣ: Η ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΜΥΝΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (ΚΠΑΑ) ΜΠΡΟΣΤΑ ΣΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

1. Το νέο θεσμικό πλαίσιο.....	73
2. Η εφαρμογή.....	91
2.1. Οι αποστολές.....	91
2.2. Η χρηματοδότηση των αποστολών και ο μηχανισμός ATHENA.....	101
2.3. Οι δυνατότητες (capabilities).....	105
2.3.1. Ανάπτυξη δυνατοτήτων.....	105
2.3.2. Μια ειδική περίπτωση: οι Μάχιμες Ομάδες (Battlegroups).....	114

2.4. Συνεργασίες κρατών-μελών	117
2.5. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (European Defence Agency - EDA)	120
2.6. Συνεργασία με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς	123
3. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η ΚΠΑΑ	126
4. Ευρωπαϊκή Αμυντική Τεχνολογική και Βιομηχανική Βάση (European Defence Technological and Industrial Base - EDTIB)	134
5. Σχέσεις ΕΕ - NATO, ΚΠΑΑ - NATO	144
5.1. Η εξέλιξη των σχέσεων ΕΕ - NATO	149
5.2. Η κρίσιμη δοκιμασία της Λιβύης	155
5.3. Συμπληρωματικότητα ή ανταγωνισμός;	157
5.4. Οι σχέσεις ΕΕ - NATO υπό το φως των νέων απειλών	158
5.5. Σε κοινό δρόμο, παράλληλες πορείες	162
6. Ειδικές σύγχρονες όψεις της ασφάλειας	170
6.1. Θαλάσσια ασφάλεια	170
6.2. Η ασφάλεια του διαστήματος	181
6.3. Η ασφάλεια στον κυβερνοχώρο	193
6.4. Η ενεργειακή ασφάλεια	200

Γ΄ ΜΕΡΟΣ: ΣΕ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ/ ΓΙΑ ΜΙΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΕΡΗ ΚΠΑΑ

1. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας (ΕΣΑ) του 2003	209
2. 2008-2016: οι προσπάθειες για την ανάπτυξη της ΚΠΑΑ	224
2.1. Ο νεκρός χρόνος	224
2.2. Από το 2013 έως το 2016: στον δρόμο για μια νέα Ευρωπαϊκή Στρατηγική	229

2.2.1. Προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 2013: «Defence matters»	229
2.2.2. Η θέση της Επιτροπής	230
2.2.3. Η θέση της Ύπατης Εκπροσώπου, λαίδης Catherine Ashton	232
2.2.4. Οι θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	242
2.2.5. Τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου	253
2.2.6. 2013-2016: Intermezzo	265
3. Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ (EU Global Strategy - EUGS)	269
3.1. Η προετοιμασία	269
3.2. Η ανακοίνωση της Παγκόσμιας Στρατηγικής: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 28ης Ιουνίου 2016	288
3.3. Μια αποτίμηση	296
Επίλογος	309
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ:	
A. ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΟ ΚΠΑΑ	321
B. ΑΠΟΣΤΟΛΕΣ ΚΠΑΑ	325
ΕΠΙΛΕΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	327

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

«Στρατηγέ, τι ζητούσες στη Λάρισα, συ ένας Ύδραϊός;» (για να δανειστώ έναν στίχο του Νίκου Εγγονόπουλου) είναι η πρώτη φράση που μου φέρνει στο μυαλό το εγχείρημά μου. Πολιτική επιστήμονας, με ειδίκευση στα Βαλκάνια και μελέτες για μειονότητες, την Ευρωπαϊκή προοπτική των Βαλκανίων και την πολιτική Διεύρυνσης, μπαίνω σε χωράφια άλλων ειδικοτήτων, φυσικά με όλη τη συστολή και την ταπεινότητα που αρμόζει απέναντι στον κλάδο των Διεθνών Σχέσεων και των Στρατηγικών Σπουδών.

Η τύχη αλλά και η εμπιστοσύνη στο πρόσωπό μου σημαντικών για μένα ανθρώπων με οδήγησαν το 2007 στη θέση του μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπου και παρέμεινα έως το 2014. Το διάστημα αυτό, υπήρξα μέλος της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων αλλά και, την περίοδο 2009-2014, κοινοβουλευτική εκπρόσωπος της Ομάδας των Σοσιαλιστών και Δημοκρατών για θέματα άμυνας και ασφάλειας. Μελέτησα πολύ, συζήτησα με πολιτικούς, τεχνοκράτες, στρατιωτικούς και πανεπιστημιακούς, συμμετείχα σε συνέδρια και workshops. Μέσα από της τρεις εκθέσεις που ανέλαβα στον τομέα αυτό, ως εισηγήτρια του Κοινοβουλίου

(για την ασφάλεια του διαστήματος οι δύο πρώτες¹ και για τις προοπτικές της ΚΠΑΑ η τρίτη²), συνέλεξα έναν όγκο πληροφοριών και υλικού που επιθυμώ να μοιραστώ και να συζητήσω με τους συναδέλφους μου, τους διπλωμάτες, τους στρατιωτικούς και, φυσικά, τους φοιτητές μου.

Το εγχείρημα δεν ήταν απλό. Πέρα από την πνευματική διαδρομή που έπρεπε να διανύσω, έπρεπε, γυρνώντας στην Ελλάδα και επιστρέφοντας στο Πάντειο Πανεπιστήμιο να προχωρήσω με τη συγγραφή. Η διαδρομή είχε πισωγυρίσματα, απογοητεύσεις, μερικές φορές αίσθηση ανεπάρκειας αλλά και πείσμα ότι πρέπει να ολοκληρωθεί.

Η προσπάθεια δεν θα είχε ολοκληρωθεί χωρίς την προτροπή των συναδέλφων μου στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών, οι οποίοι με την επιστροφή μου επέμεναν να αξιοποιήσω τη γνώση και την εμπειρία που αποκόμισα προς όφελος του πανεπιστημίου και των φοιτητών μας. Τους ευχαριστώ θερμά.

¹ *Opinion on the Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on the Detailed Rules for Access to the Public Regulated Service Offered by the Global Navigation Satellite System Established Under the Galileo Programme*, 2010/0282(COD), 22 Μαρτίου 2011, στο <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0260&language=EN#title3>· *Opinion Final- Mid-term Review of the European Satellite Navigation Programme: Implementation Assessment, Future Challenges and Financial Perspectives*, 2009/2226(INI), 8/7/2010, στο <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0165&language=en>.

² *Report on the Implementation of the Common Security and Defence Policy (based on the annual report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy)*, 14605/1/2012-C7-0000/2013-2013/2105(INI), A7-0360/2013, 21 Νοεμβρίου 2013, στο <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0360+0+doc+xml+v0//en>.

Αλλά δεν θα μπορούσε να έχει προχωρήσει χωρίς τη στήριξη της οικογένειάς μου, του Νίκου, του Γιώργου και του Βασίλη. Έτσι κι αλλιώς, αν δεν υπήρχε αυτή, η προσπάθειά μου δεν θα είχε κανένα στόχο.

Μελετώντας τη δύσκολη πορεία της Ευρώπης στην απόκτηση μιας δικής της πολιτικής άμυνας και ασφάλειας, που να μην ταυτίζεται με το ΝΑΤΟ αλλά να μπορεί να συνεργαστεί μαζί του αρμονικά, εμπεδώθηκε μέσα μου η πεποίθηση ότι η ενασχόληση με τα θέματα αυτά είναι κατά βάση ενασχόληση με την ειρήνη και τον τρόπο διατήρησής της. Εξάλλου, η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας, όπως θα προσπαθήσω να παρουσιάσω στη συνέχεια, είναι κατά κύριο λόγο μια πολιτική διατήρησης και θωράκισης της ειρήνης και της διαχείρισης κρίσεων, κάτι που τη διαφοροποιεί από οποιαδήποτε αντίστοιχη πολιτική. Μέσα από την πολιτική αυτή, η ΕΕ ανάγεται σε έναν διαχειριστή της ειρήνης στην ευρύτερη περιοχή της (με μικρότερη ή μεγαλύτερη επιτυχία), κάνοντας έτσι το εγχείρημα μοναδικό.

Δεν θα μπορούσα να κλείσω το σύντομο αυτό κείμενο, αν δεν ευχαριστούσα τους αγαπημένους φίλους και συνεργάτες μου στις Βρυξέλλες, Βιντσέντζο Γκρέκο και Κατερίνα Τσιρτσίκου. Οι επιστημονικές γνώσεις του Βιντσέντζο σε θέματα άμυνας και ασφάλειας και το πολιτικό ένστικτο της Κατερίνας, καθώς και η άριστη γνώση της επί των ευρωπαϊκών θεμάτων και διαδικασιών, συνέβαλαν σε ένα εξαιρετικό αποτέλεσμα και τρεις εκθέσεις στον δύσκολο αυτό τομέα που πήραν συντριπτική πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο. Ευχαριστίες από καρδιάς και στον φίλο και συνεργάτη Ηλία Ρουμπάνη, που δουλέψαμε μαζί τόσα χρόνια. Οι συζητήσεις μαζί του, οι ανταλλαγές επιχειρημάτων, οι διαφωνίες μας, τα κείμενά του, μου άνοιξαν πολλούς ορίζοντες. Πολλές ευχαριστίες και στις Ειρήνη Αθανασούλια, Πόπη Λαϊνά και Λίνα Σιστάνη για τη σταθερή και διαχρονική στήριξη και φιλία τους.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες στον φίλο Hannes Swoboda, πρώην πρόεδρο της Ομάδας Δημοκρατών και Σοσιαλιστών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με τον οποίο συνεργαστήκαμε στενά για πολλά χρόνια, και οι γνώσεις του οποίου για το διεθνές περιβάλλον και το όραμα με δίδαξαν πολλά. Η τιμή που μου έκανε να γράψει ένα κείμενο για να συμπεριληφθεί στο παρόν βιβλίο είναι εξαιρετικά μεγάλη.

Ευτυχώς στο ταξίδι της ζωής, η περιέργεια, η αναζήτηση, η ανάγκη να μάθουμε καινούρια πράγματα, να διαβούμε άγνωστες περιοχές, δεν τελειώνει, όσο κι αν μεγαλώνεις. Αυτό το έμαθα με τα χρόνια. Και αυτό νομίζω μας κρατάει ζωντανούς, με την πλήρη έννοια του όρου.

Αθήνα, 15 Οκτωβρίου 2016

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Hannes Swoboda¹

ΑΜΥΝΑ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Η Μαριλένα Κοππά το 2013, ως μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και κοινοβουλευτική εκπρόσωπος της Ομάδας των Σοσιαλιστών Δημοκρατών για θέματα άμυνας και ασφάλειας, προετοίμασε και παρουσίασε μια σημαντική έκθεση για τα κρίσιμα αυτά ζητήματα. Το έκανε σε μια εποχή κατά την οποία ακόμη μπορούσες να αισθανθείς έναν σκεπτικισμό για την αμυντική διάσταση της Ευρωπαϊκής ενοποίησης. Παρουσίασε την έκθεσή της χρόνια πριν αποτελέσει κοινή στάση μεταξύ των Ευρωπαίων ηγετών. Στον χρόνο που μεσολάβησε, πολλοί σημαντικοί Ευρωπαίοι υπογράμμισαν τη σημασία μιας κοινής πολιτικής άμυνας και ασφάλειας, όπως για παράδειγμα στη Σύνοδο της Μπρατισλάβα τον Σεπτέμβριο του 2016.

¹ Πρώην πρόεδρος της Ομάδας Σοσιαλιστών και Δημοκρατών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

ΤΟ ΝΕΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

Το σχέδιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης ήταν και παραμένει ένα σχέδιο εναντίον των εθνικιστικών προκαταλήψεων, των διεθνών συγκρούσεων και των πολέμων που ξεκινούν στο ευρωπαϊκό έδαφος ή από το ευρωπαϊκό έδαφος. Οι δύο παγκόσμιοι πόλεμοι που είχαν και οι δύο τις ρίζες του στην Ευρώπη δεν πρέπει να βρουν διαδόχους. Το NATO και η ΕΕ οφείλουν να εγγυηθούν μια ειρηνική ανάπτυξη στην Ευρώπη αλλά και πέρα από αυτή. Το Ευρωπαϊκό Σχέδιο πρέπει να θεμελιώσει και να διατηρήσει την ειρήνη με την οικονομική ολοκλήρωση της ΕΕ ή, με πιο σύγχρονους όρους, μέσω ισχυρής «οικονομικής συνδεσιμότητας». Οι στρατιωτικές όψεις και οι όψεις ασφάλειας πάντως πρέπει να αντιμετωπιστούν από το NATO. Ο οργανισμός αυτός δημιουργήθηκε ακριβώς για να περιορίσει και, όπου ήταν αναγκαίο, να νικήσει την Σοβιετική Ένωση, σε περίπτωση που αυτή δρούσε επιθετικά. Τα πράγματα όμως άλλαξαν δραματικά και προς διαφορετικές κατευθύνσεις, σε διαφορετικούς χρόνους. Ένας άλλος οργανισμός ασφάλειας, ο ΟΑΣΕ, ιδρύθηκε μετά τη Διάσκεψη του Ελσίνκι· όμως διαδραμάτισε πολύ περιορισμένο ρόλο στη διατήρηση της ειρήνης στην Ευρώπη. Μόλις τελευταία επανήλθε λόγω της σύγκρουσης Ρωσίας - Ουκρανίας, αλλά με περιορισμένη εντολή.

Η κατάρρευση του σοβιετικού imperium και της ίδιας της Σοβιετικής Ένωσης καλλιέργησε ελπίδες για μόνιμη ειρήνη. Ο Francis Fukuyama μίλησε για το «τέλος της ιστορίας». Αλλά το τέλος της ιστορίας δεν ήταν το τέλος του NATO. Αντίθετα, το NATO επεξέτεινε τη ζώνη επιρροής του, όπως και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η απόσταση ανάμεσα σε πόλεις, όπως η Αγία Πετρούπολη και η Μόσχα, από τη μια, και τα σύνορα του NATO και της ΕΕ από την άλλη, μειωνόταν σιγά σιγά. Αν και στη Δύση δεν υπάρχει μια κοινά αποδεκτή ερ-

μηνεία ή αφήγηση—ούτε και στην ίδια τη Ρωσία—, η Ρωσία αντέδρασε σε αυτή την επέκταση με την παράνομη κατάληψη της Κριμαίας και τη στήριξη που προσέφερε στο αποσχιστικό κίνημα στην Ανατολική Ουκρανία. Αυτές οι επιθετικές ενέργειες δημιούργησαν νέα κλιμάκωση της αστάθειας στην Ευρώπη.

Την ώρα που οι χώρες του βορρά της ΕΕ ήταν ιδιαίτερα θορυβημένες με τη ρωσική συμπεριφορά, οι χώρες του Ευρωπαϊκού νότου και κυρίως οι νοτιοανατολικές, υπέστησαν τις συνέπειες από τις εξελίξεις στη Μέση Ανατολή. Η «παραδοσιακή» σύγκρουση ανάμεσα στους Ισραηλινούς και τους Παλαιστινίους επισκιάστηκε από τους πολέμους στο Ιράκ, τη Συρία και την Ύεμένη, αλλά και από τις εσωτερικές συγκρούσεις στη Λιβύη. Κατά ένα μέρος, οι συγκρούσεις αυτές είναι «πόλεμοι διά αντιπροσώπων» της σουνιτικής Σαουδικής Αραβίας και των συμμάχων της, από τη μία και του σιιτικού Ιράν και των συμμάχων του, όπως η Χεζμπολά, από την άλλη. Και φυσικά, διάφορες τρομοκρατικές ομάδες βρήκαν ένα ευρύ πεδίο για τις θανάσιμες αγριότητές τους.

Όμως, πέρα από αυτή την περιοχή που συνορεύει με την Ευρώπη, συνεχίζονται άλλες συγκρούσεις πιο μακριά, από το Αφγανιστάν μέχρι το Νότιο Σουδάν. Επιπλέον, παρατηρούνται εσωτερικές εντάσεις και απόλυτη στέρηση σε πολλές αφρικανικές χώρες. Όλες αυτές οι συγκρούσεις προκάλεσαν και συνεχίζουν να προκαλούν ένα ισχυρό ρεύμα προσφύγων, αρχικά στην άμεση φτωχή γειτονιά των χωρών του πολέμου και της κρίσης, αλλά και πιο μακριά, στην Τουρκία, την Ελλάδα, τα Βαλκάνια, και στη συνέχεια σε πλουσιότερες ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Αυστρία, η Γερμανία, η Σουηδία και κάποιες άλλες.

ΟΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΕΣ ΚΑΙ Η ΑΜΕΡΙΚΑΝΙΚΗ ΣΤΡΟΦΗ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΑΣΙΑ

Η απουσία επίβλεψης και ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ έθεσαν σε κίνδυνο την ελεύθερη, άνευ συνόρων, διακίνηση εντός της ζώνης Schengen. Η FRONTEX ποτέ δεν απέκτησε αρκετούς πόρους και εργαλεία προκειμένου να προσπαθήσει να επιτηρήσει ουσιαστικά τα σύνορα της Ευρώπης και να αντιμετωπίσει τα παράνομα περάσματα στα σύνορα, είτε από πρόσφυγες είτε από διακινητές. Η αίσθηση ανασφάλειας αυξήθηκε σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες και, επιπλέον, χειραγωγήθηκε από εξτρεμιστικές δυνάμεις, με αποτέλεσμα τις επιθέσεις σε πρόσφυγες και την απόρριψη κάθε μορφής μεταναστευτικής πολιτικής.

Ταυτόχρονα, οι ΗΠΑ που συνέβαλαν τα μέγιστα στο χάος που δημιουργήθηκε στη γειτονιά της ΕΕ, άφησαν την Ευρώπη μόνη να επιλύσει το προσφυγικό ζήτημα. Επιπλέον, ο πρόεδρος Obama, ανακοίνωσε «τη στροφή στην Ασία». Αν και αυτή η στροφή του γεωπολιτικού ενδιαφέροντος των ΗΠΑ ήταν λιγότερο ριζική και γρήγορη από όσο αναμενόταν, η οικονομική ανάπτυξη της Κίνας και η αναδυόμενη παγκόσμια επιρροή της θα στρέψει με κάθε βεβαιότητα τις αμερικανικές ανησυχίες και δράσεις για θέματα ασφάλειας προς την Ασία –σε κάθε περίπτωση μακροπρόθεσμα. Όλα αυτά, την ίδια ώρα, που η Μεγάλη Βρετανία εγκαταλείπει τη ΕΕ μετά το δημοψήφισμα για το Brexit.

Αλλά και μέσα στην Ευρώπη, πολύ κοντά στην ΕΕ, στα νοτιοανατολικά, αντιμετωπίζουμε ακόμη μια εστία ανησυχίας. Αν και ακόμη η ειρήνη καθορίζει την ανάπτυξη των Βαλκανίων, η κατάσταση είναι εύθραυστη, καθώς η ασφάλεια για μερικές από τις χώρες δεν είναι αυταπόδεικτη.

Όλα αυτά θέτουν την ΕΕ ενώπιον μιας νέας πραγματικότητας, με προκλήσεις για την ασφάλειά της. Ναι, το NATO

πάντα θα παίζει αποφασιστικό ρόλο στην άμυνα της Ευρώπης, αν χρειαστεί. Όμως, με τις ΗΠΑ να κοιτούν περισσότερο προς την Ασία και τη Μεγάλη Βρετανία εκτός της ΕΕ, η Ένωση πρέπει να φροντίσει περισσότερο τον εαυτό της και στα θέματα ασφάλειας.

Η ΑΜΥΝΑ ΩΣ ΜΕΡΟΣ ΜΙΑΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΙΡΗΝΗΣ

Αλλά, ας μην ξεχνάμε: η ασφάλεια είναι ένα θέμα, μία έννοια που περιλαμβάνει πολλά πράγματα. Η ΕΕ πρέπει να αναπτύξει μια πολιτική ασφάλειας που να την έχει σκεφτεί πολύ και να την έχει προετοιμάσει καλά, αν επιθυμεί να απαντήσει με αποτελεσματικό τρόπο στις σημερινές ή τις μελλοντικές απειλές. Μια Ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας χωρίς μια ολοκληρωμένη αναπτυξιακή πολιτική για τις —δυστυχώς πολυάριθμες— ευάλωτες περιοχές του κόσμου, δεν αξίζει τον τίτλο της πολιτικής ασφάλειας. Μια τέτοια πολιτική οφείλει να περιλαμβάνει την επίσημη βοήθεια και υποστήριξη αλλά και να συμβάλει στην υιοθέτηση αυστηρών κανόνων για ιδιωτικές επενδύσεις από ξένες —ευρωπαϊκές— εταιρείες στην Αφρική, με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς και της εκμετάλλευσης αλλά και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Χωρίς τέτοιες ευρείες εταιρικές σχέσεις μεταξύ της Ευρώπης και των αφρικανών γειτόνων της, η ΕΕ δεν μπορεί, ούτε να συμβάλει στην πρόληψη, ούτε στη λήξη συγκρούσεων και πολέμων στη γειτονική της ήπειρο.

Στο παρελθόν, η Ευρώπη είχε υιοθετήσει κοντόφθαλμες πολιτικές, όπως την απώλεια του ενδιαφέροντός της για τα στρατόπεδα προσφύγων σε χώρες όπως η Ιορδανία και ο Λίβανος, αλλά και για το Παγκόσμιο Πρόγραμμα Τροφής. Το ίδιο ισχύει για τις στρατιωτικές επεμβάσεις στο Ιράκ ή τη

Λιβύη, χωρίς σαφή άποψη για τι πρέπει να γίνει μετά τη στρατιωτική «νίκη» και χωρίς να υπάρχει κάποια ιδέα για μια στρατηγική εξόδου. Σε κάθε περίπτωση, η ανάπτυξη μιας ισχυρής στρατιωτικής διάστασης στις ευρωπαϊκές πολιτικές πρέπει εξαρχής να αντισταθεί στον πειρασμό να επιλύει όλα τα θέματα ασφάλειας με στρατιωτικά μέσα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα ζητήματα ασφάλειας έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια πολύ πιο σημαντικά από παλιά. Οι πόλεμοι στη γειτονιά μας και ειδικά η τρομοκρατία, που έφτασε μέχρι την καρδιά των πόλεων, προκάλεσαν νέους φόβους και ανασφάλεια στους πολίτες και μια κλιμακούμενη απαίτηση προς την Ευρώπη για δράση. Όμως η Ευρώπη δεν πρέπει να αντιδράσει τυφλά. Πρέπει να δράσει με τις απειλές και τις αιτίες που τις προκαλούν. Χωρίς μια σε βάθος ανάλυση για τις αιτίες και τις ρίζες των συγκρούσεων, των πολέμων και της τρομοκρατίας, η ΕΕ απλώς θα ρίξει λάδι στη φωτιά και θα αυξήσει την ανασφάλεια. Όμως, ταυτόχρονα, θα ήταν αφελές και επικίνδυνο να μη λάβει η ΕΕ και μια στρατιωτική διάσταση. Αυτή θα πρέπει να στηρίζεται, όμως, σε μια ολοκληρωμένη πολιτική ασφάλειας, στόχος της οποίας θα είναι η πρόληψη των συγκρούσεων, κυρίως με την καταπολέμηση των αιτιών τους.

Η ΕΕ πρέπει να σχεδιάσει και να αναπτύξει μια κοινή πολιτική άμυνας και ασφάλειας η οποία οφείλει να περιλαμβάνει μια συντονισμένη στρατιωτική πολιτική από την έρευνα μέχρι τους εξοπλισμούς. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι αναγκαίο να ενισχύσουμε τη συνέργεια και τον συντονισμό στις αμυντικές δαπάνες των κρατών-μελών της ΕΕ. Αν οι εθνικές δαπάνες και οι εθνικοί εξοπλισμοί δεν συντονίζονται με-

ταξύ τους, πρόκειται για καθαρή σπατάλη των εθνικών πόρων.

Η πολιτική αυτή πρέπει να εγγυάται ότι η ΕΕ θα μπορεί να αναλάβει συντονισμένες επεμβάσεις στην πρόληψη και την ανάσχεση των συγκρούσεων που μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο την ασφάλεια της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένων των μαζικών προσφυγικών ρευμάτων που οφείλονται σε συγκρούσεις και πολέμους.

Η σύνδεση κάθε αμυντικής πολιτικής με το ΝΑΤΟ και τις στρατηγικές του θα έχει πάντα μεγάλη σημασία και πρέπει να τυγχάνει σεβασμού, χωρίς όμως να αποτρέπει την αυτόνομη δράση της ΕΕ, αν αυτή κριθεί αναγκαία.

Όλη αυτή η μεγάλη συζήτηση που εξελίσσεται σε διάφορα fora δεν αφορά τη “στρατικοποίηση” της ΕΕ αλλά, κατά βάση, την ολοκλήρωση της αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Στο ίδιο πλαίσιο, θα είναι αναγκαίο να συνεχιστεί η προσπάθεια για τον αφοπλισμό και την ενίσχυση του ΟΑΣΕ ως ενός παν-ευρωπαϊκού οργανισμού ασφάλειας. Η ενίσχυση της στρατιωτικής διάστασης της ΕΕ δεν πρέπει να έρχεται σε αντίθεση, αλλά να ενδυναμώνει την αρχική ιδρυτική ιδέα της ΕΕ περί προώθησης της ειρήνης στην ήπειρο.

Μια Ευρωπαϊκή πολιτική άμυνας και ασφάλειας οφείλει να συνδέεται στενά με μια ολοκληρωμένη κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ανάπτυξης. Και αυτό σημαίνει ότι η μη στρατιωτική πλευρά μιας τέτοιας πολιτικής δεν πρέπει να παραμείνει στα σπάργανα, όπως είναι τώρα. Η δημιουργία ενός βιώσιμου μη στρατιωτικού σώματος ειρήνης θα μπορούσε να αποτελέσει σημαντική συμβολή στην ασφάλεια στη γειτονιά της ΕΕ και στην Ευρώπη. Οι μη στρατιωτικές δράσεις πρέπει να παίξουν τον ρόλο τους, αλλά φυσικά να στηρίζονται σε μια ολοκληρωμένη πολιτική ασφάλειας.

Αλληλεγγύη και αμοιβαία στήριξη εντός της ΕΕ μπορεί να υπάρξει μόνον αν αποκλειστούν οι μονομερείς δράσεις ορι-

σμένων κρατών-μελών και ο σχεδιασμός, η ανάπτυξη και η εφαρμογή της Κοινής Πολιτικής Άμυνας και Ασφάλειας γίνεται πραγματικά κοινή.

Βιέννη, 28 Σεπτεμβρίου 2016²

² Το αρχικό κείμενο στα αγγλικά. Η μετάφραση δική μας.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένα μοναδικό πείραμα παγκοσμίως. Είναι, κατά βάση, ένας θεσμός του 21ου αιώνα, ένα υβριδικό μίγμα, κάτι λιγότερο από εθνικό κράτος, κάτι περισσότερο από διακυβερνητικός συνασπισμός. Ύπήρξε αποτέλεσμα μιας πνευματικής διαδρομής, μιας οικονομικής αναγκαιότητας αλλά, κυρίως, μιας συνειδητής απόφασης να μη γυρίσει ποτέ ξανά ο πόλεμος στην Ευρώπη. Παρά τις κρίσεις, τις δυσκολίες, το επικείμενο Brexit, η ΕΕ δείχνει να έχει ακόμη αντοχές και προοπτική, και το όραμά της να μη έχει εγκαταλειφθεί.

Αν και σε δύσκολους καιρούς παραμένει ελκυστική και μοναδική, αντιμετωπίζει αμφισβήτηση και δέχεται επιθέσεις, τόσο από τις κοινωνικές ομάδες που έμειναν «εκτός», λόγω των συνεπειών της παγκοσμιοποίησης, όσο και από την αύξηση του λαϊκισμού και της ξενοφοβίας. Το επόμενο διάστημα θα είναι μια μεγάλη δοκιμασία, τόσο για την Ένωση, όσο και για τα κράτη-μέλη. Θα δοκιμαστούν οι αντοχές του ευρωπαϊκού οικοδομήματος που ήδη έχουν κλονιστεί από την οικονομική κρίση. Σε αυτό το πλαίσιο, καλούμαστε να ορίσουμε την Ευρωπαϊκή Άμυνα και Ασφάλεια και να μιλήσουμε για τις δυναμικές και το μέλλον της.

Είναι γεγονός ότι ο κλάδος των Διεθνών Σχέσεων στάθηκε αμήχανος μπροστά στο φαινόμενο της ΕΕ, πόσο μάλλον απέναντι στη Κοινή Άμυνα και Ασφάλεια, που άπτεται του σκληρού πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας.

Οι κλασικές θεωρίες ολοκλήρωσης που περιλαμβάνουν τον νεολεειτουργισμό (neofunctionalism) και τον διακυβερνητισμό (intergovernmentalism) και εμφανίστηκαν στις δεκαετίες του 1950 και του 1960, επιχείρησαν κυρίως να εξηγήσουν τα αποτελέσματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η μετα-θετικιστική στροφή στις Διεθνείς Σχέσεις τις δεκαετίες του 1980 και του 1990 συνέβαλε πάντως στην ανάδειξη της κονστρουκτιβιστικής και της κριτικής προσέγγισης στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.¹

Στην αρχή, οι θεωρίες ολοκλήρωσης επικεντρώθηκαν στην οικονομική διάσταση της περιφερειακής ολοκλήρωσης. Η αποτυχία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άμυνας, είχε ως αποτέλεσμα να μην υπάρχει ενδιαφέρον για το πεδίο της εξωτερικής πολιτικής.

Όμως, το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και η αλλαγή στο διεθνές περιβάλλον καθώς και η δημιουργία της Κοινής Εξωτερικής και Πολιτικής Άμυνας με το Μάαστριχτ, οδήγησε σε μια σειρά μελετών που προσπάθησαν να εντάξουν σε ένα θεωρητικό πλαίσιο την Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική.²

¹ T. Diez – A. Wiener, «Introducing the mosaic of integration theory», στο: T. Diez – A. Wiener, *European Integration Theory*, 2η έκδ., Oxford University Press, Οξφόρδη 2009, σ. 6-11.

² C. Hill, «European foreign policy: Power bloc, civilian model – or flop?», στο: R. Rummel, *The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness*, Boulder Co, Γουέστβιου 1990· ο ίδιος, «Closing the capability – expectations gap?», στο: J. Peterson – H. Sjørnsen (επιμ.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions for CFSP*, Routledge, Λονδίνο 1998, και όλα τα άρθρα του τόμου αυτού.

Αναφερόμενοι στις θεωρίες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης³ μπορούμε να παραθέσουμε πέντε βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις:

1. τον φεντεραλισμό. Είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον το γεγονός ότι, ενώ στις ομοσπονδίες τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας είναι αυτά ακριβώς που ανήκουν στην αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης, στην ΕΕ συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο. Τα κράτη-μέλη διαφυλάσσουν ως κόρη οφθαλμού τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας από την κοινοτική διαδικασία, θεωρώντας τα ως πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας. Γι' αυτό και η θεωρία αυτή δεν έχει τοποθετηθεί ιδιαίτερα στο θέμα της εξωτερικής πολιτικής, αν και η κοινή εξωτερική πολιτική και άμυνα είναι αναμφισβήτητα στόχος του φεντεραλιστικού σχεδίου.⁴ Σύμφωνα με τον Altiero Spinelli, «τα εθνικά κράτη έχουν χάσει τα δικαιώματά τους, μιας και δεν μπορούν να εγγυηθούν την πολιτική και την οικονομική ασφάλεια των πολιτών τους».⁵ Οι φεντεραλιστές προτείνουν λοιπόν την κατάργηση της εθνικής ανεξαρτησίας και την ένωση διαφορετικών πολιτικών οντοτήτων σε μία. Θεωρούν ότι η ομοσπονδία πρέπει να διαθέτει το μονοπώλιο της νόμιμης χρήσης της βίας, κατά τον M. Weber.⁶

2. τον νεο-λειτουργισμό. Η προσέγγιση αυτή ήταν πολύ

³ J. Bergmann – A. Niemann, «Theories of European integration and their contribution to the study of European foreign policy», στο http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/warsaw2013/Bergmann-Niemann_Theories%20of%20European%20Integration%20and%20their%20Contribution%20to%20Study%20of%20EFP.pdf.

⁴ M. Burgess, «Federalism», στο: Diez – Wiener, ό.π., σ. 25-44.

⁵ A. Spinelli, «The Growth of the European Movement since the Second World War», στο: M. Hodges (επιμ.), *European Integration*, Penguin, Χάρμοντσορθ, 1972, σ. 68.

⁶ Από τη διάλεξή του «Η πολιτική ως επάγγελμα» του 1918, όπου ο Weber ορίζει το κράτος ως «μια ανθρώπινη κοινότητα που (με επιτυχία)

δημοφιλής στις δεκαετίες του 1950 και του 1960. Ο πιο γνωστός συγγραφέας είναι ο Ernst Haas, με το βιβλίο του *The Uniting of Europe*, του 1958.⁷ Για αυτόν, η ολοκλήρωση μετακινεί την πίστη, τις προσδοκίες και την πολιτική δράση προς ένα νέο κέντρο, οι θεσμοί του οποίου έχουν αρμοδιότητα επάνω στα προϋπάρχοντα εθνικά κράτη.⁸ Για τους νεο-λειτουργιστές, η ολοκλήρωση είναι μια διαδικασία, όπου η βασική έννοια είναι η διάχυση (spill over). Εξετάζουν πώς η ολοκλήρωση σε ένα πεδίο πολιτικής δημιουργεί πίεση και διαχέεται και σε άλλους τομείς. Και αυτοί ελάχιστα ασχολήθηκαν με το θέμα της εξωτερικής πολιτικής, δεδομένου ότι οι περισσότεροι είναι πολύ επιφυλακτικοί, όταν το θέμα της ολοκλήρωσης αγγίζει αμυντικές ή στρατιωτικές πτυχές.⁹ Αργότερα μελέτησαν θέματα, όπως η διεύρυνση και η πολιτική γειτονίας.

3. τον διακυβερνητισμό. Οι οπαδοί της άποψης αυτής θεωρούν ότι η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης καθορίζεται από τα συμφέροντα των κρατών-μελών και τη μεταξύ τους διαπραγμάτευση. Η ολοκλήρωση προχωρά στα θέματα, όπου το ισοζύγιο κόστους-οφέλους γέρνει υπέρ του τελευταίου για τα εθνικά κράτη. Βασικοί πρωταγωνιστές, σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, είναι τα κράτη και όχι οι υπερεθνικοί θεσμοί, που δεν έχουν καμία αυτονομία. Για την εξωτερική πολιτική, η αντίληψή τους είναι ότι η συνεργασία και η σύ-

διεκδικεί το μονοπώλιο της νόμιμης χρήσης φυσικής βίας εντός συγκεκριμένου εδάφους».

⁷ E.B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Στάντφορντ 1958.

⁸ Haas, *The Uniting of Europe*, ό.π., σ. 16. Το τέλος, ισχυρίζεται, της διαδικασίας είναι μια νέα πολιτική κοινότητα που οικοδομείται επάνω στις προϋπάρχουσες.

⁹ E.B. Haas, «International integration: The European and the universal process», *International Organization* 15,3 (1961), σ. 366-392.

γκλιση εξαρτάται αποκλειστικά από την ύπαρξη κοινών συμφερόντων.¹⁰

4. την προσέγγιση της διακυβέρνησης (governance approach) Εμφανίζεται στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και χρησιμοποιήθηκε κυρίως για να αναλύσει τη διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής της πολιτικής στην ΕΕ. Η θεωρία αυτή αποδίδει και στους μη κρατικούς δρώντες ισότιμο ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής στην Ένωση. Από την άλλη, εξετάζει την επιρροή του πολιτικού συστήματος της ΕΕ στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και υλοποίησης της πολιτικής.¹¹ Η προσέγγιση εφαρμόζεται στην ΚΕΠΠΑ μέσω της έννοιας της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης», που αναφέρεται «στον καταμερισμό της εξουσίας ανάμεσα σε μια ομάδα δρώντων θεσμοθετημένων, ιεραρχικά δομημένων με διαφορετικούς βαθμούς συνοχής, ισχύος αλλά και δέσμευσης στις αρχές της ΕΕ».¹²

5. Και τέλος, την ανάλυση δικτύων πολιτικής. Μοιράζεται με την παραπάνω θεώρηση την ανάλυση για την μη ιεραρχική και πολυκεντρική φύση του ευρωπαϊκού πολιτικού

¹⁰ Ο πιο αντιπροσωπευτικός θεωρητικός της σχολής αυτής είναι ο Andrew Moravcik, βλ. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press Ithaca, NY and UCL Press, Λονδίνο 1998. Θεωρεί ότι παραχωρώντας συγκεκριμένες αρμοδιότητες και εξουσίες στον υπερεθνικό θεσμό, οι κυβερνήσεις μπορούν να αυξήσουν και όχι να μειώσουν την εξουσία τους καθώς κερδίζουν επιπλέον οικονομικούς πόρους εναντίον των εσωτερικών αντιπάλων. Επομένως, η ολοκλήρωση προχωρά, όταν είναι στο απόλυτο συμφέρον των κυβερνώντων.

¹¹ M. Smith, «Towards a theory of EU foreign policy-making: Multi-level governance, domestic politics and national adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy», *Journal of European Public Policy* 11(4) (2004), σ. 740-758.

¹² Smith, «Towards», ό.π., σ. 743.

συστήματος. Τα δίκτυα πολιτικής είναι «μια αρένα για τη διαμεσολάβηση των συμφερόντων κυβερνήσεων και ομάδων συμφερόντων».¹³

Σε ένα σχετικά πρόσφατο άρθρο του στο *Foreign Policy* ο Stephen Walt,¹⁴ εξηγεί με απλά λόγια τη διαφορά ανάμεσα στις βασικές σχολές των Διεθνών Σχέσεων στο θέμα της ΕΕ. Αναφέρει ότι τόσο ο ρεαλισμός, όσο και ο φιλελευθερισμός και ο κονστρουκτιβισμός συμφωνούν ότι τα κράτη είναι υποχρεωμένα να συνεργαστούν, υπό ορισμένες συνθήκες. Όμως ο ρεαλισμός θεωρεί ότι, στη διαδικασία αυτή, υπάρχει υποδόσκιων καταμερισμός ισχύος και κεντρικά θέματα ασφαλείας, κυρίως μεταξύ των ισχυρών κρατών. Επιχείρημα πολλών οπαδών της ρεαλιστικής σχολής είναι ότι τα κράτη-μέλη δέχτηκαν να περιορίσουν την αυτονομία και την κυριαρχία τους λόγω μιας ειδικής κατάστασης, όπως ο Ψυχρός Πόλεμος, τόσο για οικονομικούς λόγους όσο και για λόγους ασφαλείας. Το τέλος του Ψυχρού Πολέμου μετέβαλε την ειδική αυτή κατάσταση, με αποτέλεσμα να ενεργοποιηθούν άλλες δυναμικές. Πλέον, δεν υπάρχει προφανής λόγος για να συνεχιστεί το εγχείρημα και για αυτό, κρίνουν, η ΕΕ παραπαίει.¹⁵

Αντίθετα, λέει ο Walt, οι φιλελεύθεροι τονίζουν τον ρόλο

¹³ J. Peterson, «Policy networks and European Union policy-making: A reply to Kassim», *West European Politics* 18,2 (1995), σ. 389-407. Peterson – Sjurson, ό.π.

¹⁴ S.M. Walt, «IR Theory and the future of the EU: A response to critics», *Foreign Policy*, 19 Φεβρουαρίου 2011, στο www.foreignpolicy.com/2011/02/19/ir-theory-and-the-future-of-the-eu-a-response-to-critics/.

¹⁵ Βλ. S. Rosato, «Europe's troubles: Power politics and the state of the European project», *International Security* 35,4 (2011), σ. 45-86. «The Europeans, in the last two decades, have made no real effort to establish a political or military community. Worst times lie ahead» («Οι Ευρωπαίοι, τις δύο τελευταίες δεκαετίες δεν έκαναν αληθινή προσπάθεια

της οικονομικής αλληλεξάρτησης και το αίτημα για ευημερία ως κινητήριο μοχλό. Όσο διατηρείται η μεγάλη αλληλεξάρτηση, η ΕΕ δεν έχει άλλη επιλογή από το να προχωρήσει. Τέλος, οι κονστρουκτιβιστές επισημαίνουν ότι η ΕΕ θα επιβιώσει, γιατί έχει οδηγήσει στην εμφάνιση μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας που αργά αλλά σταθερά υπερκεράζει την πίστη στο εθνικό κράτος.

Ο John Mearsheimer, στην ίδια γραμμή σκέψης με τον Walt, τονίζει:

Χωρίς τη σοβιετική απειλή ή τον Αμερικανό νυχτοφύλακα, τα δυτικοευρωπαϊκά κράτη θα κάνουν αυτό που έκαναν για αιώνες πριν από την έναρξη του Ψυχρού Πολέμου: θα κοιτούν το ένα το άλλο με καχυποψία. Η συνεργασία θα είναι τώρα πιο δύσκολη από ό,τι ήταν κατά τον Ψυχρό Πόλεμο.¹⁶

Αυτό πάντως δεν επαληθεύεται στην ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ που, αντίθετα, προχωρά πιο δυναμικά, από το 1990 και μετά, προς πραγματική ολοκλήρωση, αργά μεν αλλά με σταθερά βήματα. Για αυτόν τον λόγο μερικοί ρεαλιστές θεώρησαν ότι η στενότερη ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής μπορεί να οφείλεται ακόμη και στην ανάγκη εξισορρόπησης των ΗΠΑ από την ΕΕ, τώρα που με το τέλος της σοβιετικής απειλής αυτές θα εξυπηρετούν κυρίως τα μονομερή συμφέροντά τους.¹⁷ Η ακόμη την άποψη του Stephen Krasner, ότι λόγω των μεγάλων αλλαγών στο διεθνές

για τη δημιουργία πολιτικής ή στρατιωτικής κοινότητας. Χειρότερες μέρες είναι μπροστά μας» [η μετάφραση δική μας]).

¹⁶ J. Mearsheimer, «Back to the future: Instability in Europe after the Cold War», *International Security* 15,1 (1990), σ. 5-56.

¹⁷ B. Posen, «European Union Security and Defence Policy: Response to unipolarity?», *Security Studies* 15,2 (2006), σ. 149-186. Βλ. και

σύστημα μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και τη συνειδητοποίηση ότι οι ευρωπαϊκές χώρες δεν μπορούσαν να ανταγωνιστούν τις υπερδυνάμεις, η ολοκλήρωση έγινε μονόδρομος.¹⁸

Είναι γεγονός ότι το φιλελεύθερο παράδειγμα δείχνει να είναι περισσότερο σε θέση να εξηγήσει το ευρωπαϊκό φαινόμενο, για δύο λόγους: από τη μία, οι φιλελεύθεροι έχουν μια πιο ευέλικτη ανάγνωση του διεθνούς συστήματος, δεχόμενοι, εκτός από τα κράτη, και τους υπερεθνικούς και διεθνείς οργανισμούς ως δρώντες, και αφετέρου είναι πιο θετικά διακείμενοι σε θέματα διακρατικής συνεργασίας, με αποτέλεσμα να μπορούν ευκολότερα να αναγνωρίσουν τις επιτυχίες, έστω και ισχνές, της ΕΕ.¹⁹

Οι δύο θεωρίες προϋποθέτουν πάντως ορθολογικούς δρώντες. Οι κονστρουκτιβιστές, μια σχολή που αναπτύχθηκε κατά τα τελευταία 20 χρόνια, προσπαθούν από τη μεριά τους να προσεγγίσουν τους ενδογενείς παράγοντες που διαμορφώνουν την αντίληψη αυτών που λαμβάνουν τις αποφάσεις. Θεωρούν δηλαδή ότι σημαντικές πλευρές των διεθνών σχέσεων είναι ιστορικά και κοινωνικά κατασκευασμένες, παρά συνέπειες της ανθρώπινης φύσης, ή βασικών χαρακτηριστικών της παγκόσμιας πολιτικής.²⁰ Κοινωνικά και θεσμικά εδραιωμένες αρχές και κανόνες διαμορφώνουν ταυτότητες

ο ίδιος, «ESDP and the Structure of World Power», *International Spectator* 1 (2014), σ. 1-17.

¹⁸ S. Krasner, *Sovereignty: Organised Hypocrisy*, Princeton University Press, Πρίνστον 1999.

¹⁹ F. Andreatta, «The European Union's international relations: A theoretical view», στο: C. Hill – M. Smith, *International Relations and the European Union*, 2η έκδ., Oxford University Press, Οξφόρδη 2011, σ. 21-43.

²⁰ Βλ. A. Bieler, «Questioning cognitivism and constructivism in IR Theory: Reflection on the material structure of ideas», *Politics* 21,2

και κατά συνέπεια, συμφέροντα. Έτσι, η ίδια η ύπαρξη της ΚΠΑΑ αποδεικνύει ότι έχει αναπτυχθεί μια στρατηγική κουλτούρα ασφάλειας αλλά και ότι προχωρά ο εξευρωπαϊσμός των εθνικών πολιτικών άμυνας και ασφάλειας.²¹

Κατά βάση, πάντως, τα εμπειρικά στοιχεία μας ωθούν να παραδεχτούμε ότι η συνεργασία στην άμυνα παραμένει και θα παραμείνει για καιρό διακυβερνητική, λόγω της κεντρικής και αδιαμφισβήτητης θέσης του κράτους στο διεθνές σύστημα. Όσο η αβεβαιότητα και ο ανταγωνισμός διατηρούνται—και αυτό δεν δείχνει να αλλάζει—, η αρχή της εθνικής κυριαρχίας στην άμυνα, θα παραμείνει “ιερή” για τα κράτη-μέλη.

Μελετώντας την εξέλιξη της ευρωπαϊκής άμυνας, αυτό που αναδύεται είναι μια διπλή σύγκρουση:

- η πρώτη, αφορά την αντίθεση όσων τάσσονται υπέρ της

(2001), σ. 93-100· E. Tori, «Whose progress, which morals? Constructivism, normative IR theory and the limits and possibilities of studying ethics in world politics», *International Theory* 4,3 (2012), σ. 449-468· J.T. Checkel, «Constructivist approaches to European integration», στο: K.E. Jorgensen – Mark Pollack – B. Rosamond (επιμ.), *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications, Λονδίνο-Θάουζαντ Όακς-Νέο Δελχί 2006· A. Moravcsik, «Bringing constructivist integration theory out of the clouds: Has it landed yet?», *European Union Politics* 2,2 (2001), σ. 226-244.

²¹ J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave MacMillan, Μπέισινγκμπρουκ 2007· B. Giegerich, *European Security and Strategic Culture: National Responses to the EU's Security and Defence Policy*, Nomos, Μπάντεν Μπάντεν 2006. Ειδικά για τον Howorth, η ΚΠΑΑ είναι ένα καλό παράδειγμα της ικανότητας των κρατών να αναδύονται πάνω από την ανταγωνιστική φύση του διεθνούς συστήματος. Για μια εξαιρετική ανάλυση της κονστρουκτιβιστικής προσέγγισης στο θέμα της ευρωπαϊκής άμυνας και ασφάλειας αλλά και κριτική των λοιπών προσεγγίσεων για το ίδιο θέμα, βλ. T. Dyson – Th. Konstantinides, *European Defence Cooperation in EU Law and Theory*, Palgrave MacMillan, Μπέισινγκμπρουκ 2013.

κοινοτικοποίησης της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας και εκείνων που θεωρούν ότι αυτή ανήκει στη σφαίρα της απόλυτης εξουσίας των κρατών-μελών.

• η δεύτερη, αφορά τους ατλαντιστές και τους ευρωπαϊστές, και ανάγεται στην αντίθεση όσων βλέπουν το ΝΑΤΟ ως τον βασικό πυλώνα ασφάλειας και άμυνας για την ΕΕ και εκείνων που θεωρούν ότι η Ένωση πρέπει να αναλάβει τα του οίκου της στο πλαίσιο μιας στρατηγικής αυτονομίας της. Η αντίθεση αυτή είχε και έχει κυρίαρχο ρόλο στη διαμόρφωση της ΚΠΑΑ, καθώς αφορά τον ρόλο του ΝΑΤΟ και τη σχέση με τις ΗΠΑ, ως παρόχων ασφάλειας για την πλειονότητα των κρατών-μελών της ΕΕ. Και μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, η ένταση ανάμεσα στις δύο τάσεις διατηρήθηκε, δεδομένου ότι το στρατόπεδο των ατλαντιστών ενισχύθηκε με τις νεοεισερχόμενες στην ΕΕ χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης. Στις χώρες αυτές κυριαρχούσε η αντίληψη ότι η ΕΕ είναι σημαντική για την πρόοδο και την ευημερία τους, όμως η ασφάλεια ανήκει αποκλειστικά στο ΝΑΤΟ, μόνη εγγύηση απέναντι στη Ρωσία. Είναι χαρακτηριστικό επίσης, ότι η Μεγάλη Βρετανία αντιτάχθηκε όλο το προηγούμενο διάστημα σε κάθε απόπειρα ολοκλήρωσης της ΚΠΑΑ που θεωρούσε ότι επιχειρεί να υποκαταστήσει το ΝΑΤΟ ως βασικό βραχίονα της Ευρωπαϊκής άμυνας, όπως το μόνιμο επιχειρησιακό αρχηγείο. Απέναντι σε αυτήν την αντίληψη τοποθετείται η γαλλική στάση για ευρωπαϊκή αμυντική συνεργασία, χωρίς να αποκλείει την εθνική στρατηγική αυτονομία αλλά και τις μονομερείς ενέργειες, όπου κρίνει το Παρίσι αναγκαίο.

Σε αυτές τις δύο προσεγγίσεις, θα μπορούσαμε να προσθέσουμε και την αντίθεση όσων βλέπουν την ΕΕ αποκλειστικά ως μη στρατιωτική δύναμη και εκείνων που θεωρούν ότι η ΕΕ, αν θέλει να αποκτήσει τη στρατηγική αυτονομία

της, πρέπει να εξελιχτεί και σε στρατιωτική δύναμη.²² Η Ευρώπη ως civilian power²³ ήταν μια από τις θεμελιακές ιδέες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και αναφερόταν στη δύναμη αλλαγής (transformation power) που είχε η Ένωση ως σύνολο αρχών και αξιών, αλλά και ως πρότυπο για τον υπόλοιπο κόσμο. Όμως, ειδικά μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και τον πολλαπλασιασμό των νέων απειλών, κατέ-

²² Βλ. και S. Keukeleire – T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, 2η έκδ., Palgrave MacMillan, Μπέισινγκμπρουκ 2014, ειδικά το κεφάλαιο 1, σ. 11-34, «The Nature of EU Foreign Policy».

²³ Ο Duchene θα είναι ο πρώτος που, τη δεκαετία του 1970 θα αναπτύξει την έννοια της civilian power, προσπαθώντας να θεωρητικοποιήσει τον ρόλο της Ευρώπης στον κόσμο. Ισχυρίζεται ότι μέσα από την οικονομική και εμπορική της δράση, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ασκεί μια μη στρατιωτική ισχύ σε όλο τον κόσμο. Βλ. F. Duchene, «Europe's role in world peace», στο: R. Mayne (επιμ.), *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, Collins, Λονδίνο 1972, σ. 32-47. Σχετική η διάκριση του Joseph Nye μεταξύ hard power και soft power (σκληρή και ήπια ισχύς). Η δεύτερη αφορά τη δύναμη έλξης που μπορεί να ασκήσει μια χώρα χωρίς επιβολή και καταναγκασμό, ταιριάζει λοιπόν στον ρόλο που για χρόνια αποδιδόταν στην ΕΕ. Γράφει: «a country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries—admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness—want to follow it. [...] This soft power—getting others to want the outcomes that you want—co-opts people rather than coerces them. Soft power rests on the ability to shape the preferences of others» («μια χώρα μπορεί να έχει τα αποτελέσματα που επιθυμεί στη διεθνή πολιτική γιατί άλλες χώρες—που θαυμάζουν τις αξίες της, που μιμούνται το παράδειγμά της, που φιλοδοξούν να φτάσουν στο επίπεδο ευημερίας και ανοιχτοσύνης της—επιθυμούν να την ακολουθήσουν. [...] Αυτή η ήπια ισχύς, το να κάνεις άλλους να επιδιώκουν τα ίδια αποτελέσματα με σένα, συμπαρασύρει τους ανθρώπους σε συνεργασία παρά τους εξαναγκάζει. Η ήπια ισχύς στηρίζεται στην ικανότητα να διαμορφώνεις τις προτιμήσεις των άλλων» [η μετάφραση δική μας]), βλ. J. Nye, *Soft Power: The Means to Succeed in World Politics*, Public Affairs, Νέα Υόρκη 2004, σ. 5.

στη επιτακτική ανάγκη η απόκτηση και στρατιωτικής δύναμης από την ΕΕ. Ο καταμερισμός εργασίας μεταξύ ΚΠΑΑ και ΝΑΤΟ, ως θεσμός μη στρατιωτικών αποστολών έναντι ενός παρόχου ασφάλειας δεν μπορούσε πια να γίνει αποδεκτός. Έτσι, η ΕΕ, ειδικά μετά το 1999, με την ανάπτυξη της ΚΠΑΑ μετατρέπεται σταδιακά και σε στρατιωτική δύναμη και αποκτά, εκτός από τα μη στρατιωτικά, και στρατιωτικά εργαλεία διαχείρισης κρίσεων. Μένει να φανεί πόσο είναι αποτελεσματική.

Ας αρχίσουμε όμως με τα βασικά: η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΚΠΑΑ) αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Στόχος είναι να παρέχει στην ΕΕ επιχειρησιακή δυνατότητα για αποστολές διατήρησης ειρήνης, πρόληψης συγκρούσεων και ενίσχυσης της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές της Χάρτας του ΟΗΕ. Το ορατό της κομμάτι είναι οι περίπου 32 στρατιωτικές και μη στρατιωτικές αποστολές που αποφασίστηκαν από το 2003.

Όταν όμως αναφερόμαστε στην ευρωπαϊκή άμυνα εν στενή έννοια, αυτή που κατέληξε στην Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΚΠΑΑ), τότε μιλάμε για μια ευρωπαϊκή περιπέτεια που αποκτά τα τελικά της χαρακτηριστικά μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, όταν η πτώση του Τείχους, η πρόκληση της διεύρυνσης της Ένωσης προς Ανατολάς καθώς και η απουσία ενός σαφούς εξωτερικού εχθρού, θέτουν ενώπιον της ΕΕ την ανάγκη να αλλάξει τον τρόπο που σκέφτεται και αντιμετωπίζει την άμυνα και την ασφάλεια. Και φυσικά, τον τρόπο που αντιμετωπίζει τη σχέση της με το ΝΑΤΟ ως μοναδικού παρόχου ασφάλειας.

Δεν είναι όμως μόνον αυτό. Θα αδικούσαμε τις κοσμοϊστορικής σημασίας αλλαγές στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, αν αγνοούσαμε τις εσωτερικές δυναμικές αυτού του διεθνώς πρωτοφανούς πειράματος που είναι η ΕΕ. Δυναμικές που

οδήγησαν σε ολοένα και μεγαλύτερη ολοκλήρωση και μετατροπή μιας αρχικά μεγάλης αγοράς σε έναν διεθνή δρώντα.

Τα γεγονότα μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου άλλαξαν τον τρόπο που βλέπουμε τον κόσμο. Ο διπολικός, προβλέψιμος κόσμος του Ψυχρού Πολέμου έδωσε τη θέση του σε έναν πολυπολικό κόσμο, όπου πλέον πρωταγωνιστές δεν είναι αποκλειστικά τα κράτη αλλά και σειρά μη κρατικών δρώντων. Όμως και η ίδια η έννοια της ασφάλειας έχει ριζικά μεταβληθεί: πρόβλημα ασφάλειας δημιουργεί ο υπερπληθυσμός, η κλιματική αλλαγή, η εξάπλωση των μεταδοτικών ασθενειών (π.χ. ιός Έμπολα) και φυσικά η διεθνής τρομοκρατία, η παράνομη διακίνηση προσώπων κ.λπ.²⁴ Η φάση χειραφέτησης και ανάπτυξης της Κοινής Πολιτικής Άμυνας και Ασφάλειας αντιστοιχεί ακριβώς σε αυτό το μεταβαλλόμενο τοπίο. Ίσως ακριβώς μια σειρά απειλών που απομακρύνονται από τον συμβατικό ορισμό της απειλής καθιστούν έναν θεσμό όπως η ΕΕ πιο κατάλληλο στην αντιμετώπισή τους. Το ίδιο ενδεχομένως ισχύει και με τη σαφή διάκριση μεταξύ «εξωτερικού» και «εσωτερικού» κινδύνου. Το όρια του «εντός» και του «εκτός», της εσωτερικής και της εξωτερικής ασφάλειας είναι πολύ πιο ασαφή από ό,τι τα προηγούμενα χρόνια. Η παγκοσμιοποίηση έπαιξε καταλυτικό ρόλο σε αυτό το επίπεδο. Οι μεγάλες απειλές περνούν τα σύνορα και απαιτούν διαφορετική αντιμετώπιση. Πλέον, η εσωτερι-

²⁴ Βλ. Ν. Κοτζιάς, *Παγκοσμιοποίηση. Η Ιστορική Θέση, το Μέλλον και η Πολιτική Σημασία*, Καστανιώτης, Αθήνα, 2003, σ. 135-148· Θ. Ντόκος – Π. Τσάκωνας, *Στρατηγική Εθνικής Ασφάλειας. Οικοδομώντας το Ελληνικό Μοντέλο στον 21ο αιώνα*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2005, σ. 25-41· J. Wirtz, «A new Agenda for Security and Strategy», στο: J. Baylis κ.ά. (επιμ.), *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2001, σ. 310-312.

κή ασφάλεια προσεγγίζει, σε μερικές περιπτώσεις ταυτίζεται, με την εξωτερική. Αυτό σημαίνει ότι, πέρα από μια άλλη αντίληψη για τις απειλές, θα απαιτηθούν νέα εργαλεία αλλά και μια θεσμική αποτύπωση της νέας κατάστασης, με δομές και υπηρεσίες που θα μπορούν να εκφράσουν τις νέες ανάγκες στον τομέα της ασφάλειας. Αλλά αυτά απαιτούν καιρό, ενώ στην αρχή αναπόδραστα θα προκαλέσουν και εσωτερικές συγκρούσεις σε κράτη και οργανισμούς.

Στο κείμενο που ακολουθεί θα προσπαθήσουμε να αναδείξουμε όλες αυτές τις διαστάσεις. Θα επιχειρηθεί μια αναδρομή στην ιστορία της Κοινής Άμυνας και Ασφάλειας και της θεσμικής αποτύπωσής της. Θα αναφερθούμε στις καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας και στις νέες προβλέψεις της. Θα παρουσιάσουμε επίσης τις προσπάθειες άρθρωσης μιας ευρωπαϊκής στρατηγικής της ασφάλειας σε έναν κόσμο που αλλάζει με γοργούς ρυθμούς. Έτσι, με τον τρόπο αυτό, θα επιχειρήσουμε, στο πλαίσιο των εγγενών αντιθέσεων της ΕΕ που προαναφέραμε, να παρακολουθήσουμε τη δύσκολη πορεία ενός εγχειρήματος, η κατάληξη του οποίου δεν έχει ακόμη αποφημιστεί.