

**Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης
ΠΜΣ «Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Σπουδές»**

**Συγκλίσεις και αποκλίσεις μεταξύ
των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και
της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην αντιμετώπιση
των σύγχρονων διεθνών προβλημάτων**

εκπονήθηκε από τη φοιτήτρια
Μαρία Παντέρη

**Επιβλέπων καθηγητής
Πάρις Βαρβαρούσης**

Αθήνα, Ιούνιος 2007

***"On major strategic and international questions today,
Americans are from Mars and Europeans are from Venus:
They agree on little and understand one another less and less".***

Robert Kagan, 2002

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περιεχόμενα	2
Εισαγωγή	3
Κεφάλαιο 1: Το διεθνές πλαίσιο μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου	4
1.1 ΗΠΑ και ΕΕ: σύγχρονοι πόλοι συνεργασίας και αντιπαράθεσης	5
1.2 Διεθνή προβλήματα και ασύμμετρες απειλές	7
Κεφάλαιο 2: Διεθνής ασφάλεια και τρομοκρατία	9
2.1. ΗΠΑ και διεθνής ασφάλεια	9
2.2. ΕΕ και διεθνής ασφάλεια	10
2.3. Διεθνής τρομοκρατία	11
2.3.1 ΗΠΑ και διεθνής τρομοκρατία	12
2.3.2 ΕΕ και διεθνής τρομοκρατία	15
2.4 Κριτική αποτίμηση	17
Κεφάλαιο 3: Υποβάθμιση του περιβάλλοντος	19
3.1 ΗΠΑ και προστασία του περιβάλλοντος	20
3.2 ΕΕ και προστασία του περιβάλλοντος	21
3.3 Βασικά σημεία αντιπαράθεσης	22
3.3.1 Αρχές περιβαλλοντικής προστασίας	22
3.3.2 Περιβάλλον και εμπόριο	23
3.3.3 Κλιματική αλλαγή και ενέργεια	26
3.4 Κριτική αποτίμηση	27
Κεφάλαιο 4: Φτώχεια και αναπτυξιακή βοήθεια	29
4.1 ΗΠΑ και αναπτυξιακή βοήθεια	30
4.2 ΕΕ και αναπτυξιακή βοήθεια	32
4.3 Κριτική αποτίμηση	33
Κεφάλαιο 5: Διεθνής μετανάστευση	35
5.1 Αμερικανική πολιτική μετανάστευσης	36
5.2 Ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης	37
5.3 Κριτική αποτίμηση	39
Συμπέρασμα: Προς ένα νέο πλαίσιο ευρωατλαντικών σχέσεων	40
Βιβλιογραφία	43
Ευρετήριο πινάκων	49
Παράρτημα	50

Εισαγωγή

Αν υπάρχουν δύο ημερομηνίες-σταθμοί που άλλαξαν το ρου της μεταπολεμικής ιστορίας, τότε αδιαμφισβήτητα αυτές είναι η 9^η Νοεμβρίου 1989 και η 11^η Σεπτεμβρίου 2001. Η πτώση του τείχους του Βερολίνου στην πρώτη περίπτωση, και οι τρομοκρατικές επιθέσεις στη Νέα Υόρκη και την Ουάσινγκτον στη δεύτερη, υπήρξαν κοσμοϊστορικά γεγονότα που σήμαναν το τέλος μιας ιστορικής περιόδου και ταυτόχρονα την έναρξη μιας νέας εποχής στις διεθνείς σχέσεις: η κατάρρευση του κομμουνιστικού μπλοκ επέφερε το τέλος του διπολισμού, ενώ τα τρομοκρατικά χτυπήματα στις ΗΠΑ εγκαινίασαν μια εποχή όπου ο κίνδυνος για τη διεθνή ασφάλεια δεν προέρχεται πλέον μόνο από την επιθετική συμπεριφορά ενός κράτους απέναντι σε ένα άλλο, αλλά κυρίως από ασύμμετρες απειλές και προβλήματα που δε γνωρίζουν σύνορα.

Το νέο διεθνές πλαίσιο έχει προκαλέσει τριγμούς στις σχέσεις δύο παραδοσιακών συμμάχων, των ΗΠΑ και της ΕΕ¹, οι οποίες φαίνεται να συμφωνούν όλο και λιγότερο ως προς τη διαχείριση της παγκοσμιοποίησης και τον τρόπο διακυβέρνησης του μεταψυχροπολεμικού κόσμου. Η ευρωατλαντική αυτή αντιπαράθεση έφτασε στην κορύφωσή της με αφορμή τον πόλεμο στο Ιράκ (Μάρτιος 2003), πυροδοτώντας συζητήσεις περί ρήγματος στις ευρωατλαντικές σχέσεις και αποκλιόντων αμερικανικών και ευρωπαϊκών συμφερόντων.

Βασική υπόθεση αυτής της εργασίας αποτελεί η διαπίστωση ότι η οποιαδήποτε αποτίμηση των μεταψυχροπολεμικών ευρωατλαντικών σχέσεων, και η εκτίμηση για τις μελλοντικές τάσεις, οφείλει να εξετάσει το πώς αντιμετωπίζουν οι ΗΠΑ και η ΕΕ τα σύγχρονα διεθνή προβλήματα. Υπό αυτό το πρίσμα εντοπίζονται σαφέστατα μια σειρά ζητημάτων, όπου οι αμερικανικές και ευρωπαϊκές προσεγγίσεις εμφανίζουν τάσεις απόκλισης. Ωστόσο, από τη συνολική θεώρηση τεσσάρων τομέων – ασφάλεια και τρομοκρατία, προστασία του περιβάλλοντος, φτώχεια και ανάπτυξη, διεθνή μετανάστευση – προκύπτει ότι οι ευρωατλαντικές σχέσεις δε χαρακτηρίζονται από ένα συνεχώς διευρυνόμενο ρήγμα, αλλά από μια παροδική κρίση, η οποία τελικά θα οδηγήσει σε ένα επαναπροσδιορισμό των σχέσεων Αμερικής και Ευρώπης στον 21^ο αιώνα.

¹ Στο πλαίσιο αυτής της εργασίας, οι ΗΠΑ και η ΕΕ αντιμετωπίζονται λειτουργικά ισότιμες αναφορικά με τις πολιτικές που εξετάζονται. Στην ανάλυση, δηλαδή, δε λαμβάνονται υπόψη οι εσωτερικές αδυναμίες της ΕΕ που σε ορισμένες περιπτώσεις έχουν ως αποτέλεσμα οι προτεινόμενες πολιτικές να λαμβάνουν περισσότερο τη μορφή πολιτικής διακήρυξης και λιγότερο συγκεκριμένης υλοποιήσιμης στρατηγικής. Αυτό αποτελεί σαφέστατα μια χονδρική απλοποίηση των πολιτικών διαδικασιών, ωστόσο είναι απαραίτητη για τη σύγκριση. Εξάλλου, στόχος αυτής της εργασίας δεν είναι να κρίνει την αποτελεσματικότητα των μέσων που προβάλλουν/χρησιμοποιούν οι ΗΠΑ και η ΕΕ στην επίλυση των διαφόρων διεθνών προβλημάτων, αλλά να εντοπίσει σημεία συμπίεσης ή διαφοροποίησης, ώστε να καταλήξει σε ένα γενικό συμπέρασμα για την πορεία των ευρωατλαντικών σχέσεων.

Κεφάλαιο 1

Το διεθνές περιβάλλον μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου

Αν υπάρχουν δύο ημερομηνίες-σταθμοί που άλλαξαν το ρου της μεταπολεμικής ιστορίας, τότε αδιαμφισβήτητα αυτές είναι η 9^η Νοεμβρίου 1989 και η 11^η Σεπτεμβρίου 2001. Η πτώση του τείχους του Βερολίνου στην πρώτη περίπτωση, και οι τρομοκρατικές επιθέσεις στη Νέα Υόρκη και την Ουάσινγκτον στη δεύτερη, υπήρξαν κοσμοϊστορικά γεγονότα που σήμαναν το τέλος μιας ιστορικής περιόδου και ταυτόχρονα την έναρξη μιας νέας εποχής στις διεθνείς σχέσεις: η κατάρρευση του κομμουνιστικού μπλοκ επέφερε το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, και κατ' επέκταση του διπολισμού, ενώ τα τρομοκρατικά χτυπήματα στις ΗΠΑ εγκαινίασαν μια εποχή όπου ο κίνδυνος για τη διεθνή ασφάλεια δεν προέρχεται πλέον μόνο από την επιθετική συμπεριφορά ενός κράτους απέναντι σε ένα άλλο, αλλά κυρίως από ασύμμετρες απειλές και προβλήματα που δε γνωρίζουν σύνορα.

Υπό το πρίσμα αυτό, οι συζητήσεις γύρω από την αναδυόμενη δομή του μεταψυχροπολεμικού διεθνούς συστήματος και την ισορροπία δυνάμεων εστιάζουν στην αντιπαράθεση μεταξύ μονοπολισμού (unipolarity) και πολυπολισμού (multipolarity), και στη διάσταση μεταξύ ρεαλιστικών και φιλελεύθερων απόψεων. Ως προς το πρώτο σημείο, το ενδιαφέρον των θεωρητικών επικεντρώνεται στο κατά πόσο οι ΗΠΑ, μετά την κατάρρευση του «αντίπαλου δέους», είναι σε θέση να διατηρήσουν τον ηγεμονικό τους ρόλο στο διεθνές σύστημα ή αν νέοι διεθνείς παίκτες αναδύονται, όπως η ΕΕ, η Ιαπωνία και η Κίνα, με αποκλίνοντα από τις ΗΠΑ συμφέροντα². Ως προς το δεύτερο σημείο, οι ακαδημαϊκές αναζητήσεις μετατοπίζονται από τις ρεαλιστικές θεωρίες που κυριαρχούσαν στις διεθνείς σχέσεις από τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο προς την προσέγγιση του φιλελεύθερου ινστιτούτιοναλισμού (liberal institutionalism). Οι φιλελεύθεροι ινστιτούτιοναλιστές υποστηρίζουν μεταξύ άλλων, ότι ακόμα και αν οι ρεαλιστές έχουν δίκιο πως η επιθυμία των κρατών για συνεργασία περιορίζεται από την αναρχία που επικρατεί στο διεθνές σύστημα, οι χώρες μπορούν παρ' όλα αυτά να συνεργάζονται μεταξύ τους, ιδιαίτερα με τη βοήθεια διεθνών οργανισμών³. Στη στρατηγική της «σκληρής ισχύος» των ρεαλιστών που

² Βλ. σχετικά: Grieco, Joseph M. (1988): "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism" in *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 485-507; Nye, Joseph S. (1988): "Neorealism and Neoliberalism" in *World Politics*, Vol. 40, no. 2, pp 235-251; Hoffman, Stanley / Keohane, Robert / Mearsheimer, John J. (1990): "Back to the future II: International Relations Theory and Post Cold War Europe" in *International Security*, Vol. 15, No. 2, pp 191-199; Layne, Christopher (1993): "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise" in *International Security*, Vol. 17, No. 4, pp. 5-51; Waltz, Kenneth (1994): "The Emerging Structure of International Politics" in *International Security*, Vol. 18, No. 2, pp. 44-79; Mastanduno, Michael (1997): "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy" in *International Security*, Vol. 21, No. 4, pp. 49-88; Nye, Joseph S. (2002): *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York: Oxford University Press; Layne, Christopher (2006): "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment" in *International Security*, Vol. 31, No. 2, pp. 7-41

³ Grieco, Joseph M. (1988): "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism" in *International Organization*, Vol. 42, No. 3, p. 486

εκφράζεται με έμφαση στη στρατιωτική υπεροχή, οι φιλελεύθεροι ινστιτούτιοναλιστές αντιπροτάσσουν την πολιτική της «ήπιας ισχύος», η οποία επιδιώκει την ισορροπία του διεθνούς συστήματος μέσα από ένα πλέγμα διεθνών κανόνων, οικονομικών συνεργιών, διπλωματικών επαφών, πολιτικών και πολιτιστικών ανταλλαγών⁴. Οι κυριότεροι εκφραστές των δύο αυτών πολιτικών προσεγγίσεων είναι οι ΗΠΑ και η ΕΕ⁵.

1.1 ΗΠΑ και ΕΕ: πόλοι συνεργασίας και αντιπαράθεσης

Οι ΗΠΑ και τα κράτη της κεντρικής Ευρώπης, που στη συνέχεια συνέστησαν την ΕΕ, υπήρξαν παραδοσιακά σύμμαχοι καθ' όλη τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου. Η μεταπολεμική ανασυγκρότηση της Ευρώπης ήταν αποτέλεσμα των αμερικανικών αναπτυξιακών προγραμμάτων εξωτερικής βοήθειας, το ΝΑΤΟ, ο ΟΗΕ και οι θεσμοί του Bretton Woods απόρροια των μεταπολεμικών ανησυχιών σε Αμερική και Ευρώπη, η οικονομική ανάπτυξη συνέπεια της εντατικοποίησης των εμπορικών σχέσεων μεταξύ των δύο εταίρων. Αυτή η μεταπολεμική ευρωατλαντική συμμαχία υπήρξε προϊόν τριών παραγόντων: πρώτον, της αμερικανικής πολιτικής υποστήριξης στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δεύτερον, της σύνταξης των Ευρωπαίων ηγετών με την ιδέα των «Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης» κατά τα πρότυπα του αμερικανικού φεντεραλισμού, και τρίτον, της συνέπειας στην υποστήριξη της ευρωπαϊκής ενότητας⁶. Μέσω της μεταπολεμικής ευρωατλαντικής συμμαχίας δημιουργήθηκε ένα πλέγμα σχέσεων και διατλαντικών πολιτικών πρωτοβουλιών⁷, που εκφράστηκε μεταψυχροπολεμικά στην Ευρωατλαντική Διακήρυξη του 1990 και τη Νέα Διατλαντική Ατζέντα του 1995⁸. Πρόκειται για πολιτικές διακηρύξεις συνεργασίας μεταξύ των ΗΠΑ και της ΕΕ τόσο σε θέματα υψηλής (ασφάλεια, εξωτερική πολιτική) όσο και σε θέματα χαμηλής (οικονομία, περιβάλλον) πολιτικής, που έχουν στόχο να προωθήσουν την ειρήνη και τη σταθερότητα, να επεκτείνουν τη δημοκρατία και την ανάπτυξη σε ολόκληρο τον κόσμο, να ανταποκριθούν σε διεθνείς προκλήσεις, να

⁴ Ο Joseph Nye ορίζει την ήπια ισχύ ως εξής: "Soft power is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. When you can get others to want what you want, you do not have to spend as much on sticks and carrots to move them in your direction. Hard power, the ability to coerce, grows out of a country's military and economic might. Soft power arises from the attractiveness of a country's culture, political ideas and policies". Nye, Joseph S. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, p. 22. Για την ευρύτερη συζήτηση περί ήπιας έναντι σκληρής ισχύος βλ. Pape, Robert A. (2005): "Soft Balancing against the United States," in *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 7–45; Paul, T.V. (2005): "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy" in *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 46–71; Lieber, Keir A. & Alexander, Gerard (2005): "Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back" in *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 109–139; Brooks, Stephen G. / Wohlforth, William C. (2005): "Hard Times for Soft Balancing" in *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 72–108

⁵ Βλ. ενδεικτικά: Cull, Jim (2003): *The American Dream*, New York: Oxford University Press; Rifkin, Jeremy (2004): *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York: Tarcher/Penguin; Nye, Joseph S. (2004): "Soft Power and American Foreign Policy" in *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 2, Summer 2004, pp. 48–72; Kagan, Robert (2004): *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, London: Atlantic Books

⁶ Lundestad, Geir (1998): *Empire by Integration: The United States and European Integration, 1945–1997*, New York: Oxford University Press, p. 11

⁷ Μεταψυχροπολεμικά, τέτοιες διατλαντικές πολιτικές πρωτοβουλίες είναι για παράδειγμα η Διακήρυξη για την Καταπολέμηση της Τρομοκρατίας, η Κοινή Πρωτοβουλία για το Εμπόριο Γυναικών, η Πρωτοβουλία για τα Ναρκωτικά της Καραϊβικής, η Διακήρυξη για την Ευθύνη των Κρατών στη Διαφάνεια αναφορικά με τις Εξαγωγές Όπλων, το Συμβουλευτικό Φόρουμ ΕΕ-ΗΠΑ για το Βιοτεχνολογία κ.ο.κ.

⁸ Βλ. http://ec.europa.eu/external_relations/us/economic_partnership/declaration_1990.htm και http://ec.europa.eu/external_relations/us/new_transatlantic_agenda/text.htm

συμβάλουν στην επέκταση του διεθνούς εμπορίου και την εντατικοποίηση των οικονομικών σχέσεων, και να «χτίσουν γέφυρες» στις δύο πλευρές του Ατλαντικού (βλ. πίνακα 1).

Πίνακας 1: Επιλεγμένοι διατλαντικοί θεσμοί

Υπερεθνικό επίπεδο (intergovernmental)	Διακυβερνητικό επίπεδο (transgovernmental)	Διακρατικό επίπεδο (transnational)
Σύνοδοι Κορυφής ΗΠΑ-ΕΕ (ήπια ισχύς, οικονομικά θέματα)	<i>Πολιτικά θέματα</i> Ανώτατη Ομάδα ΝΤΑ* Ομάδα Εργασίας ΝΤΑ*	Διατλαντικός Επιχειρηματικός Διάλογος
Σύνοδοι Κορυφής ΝΑΤΟ (σκληρή ισχύς)	<i>Οικονομικά ζητήματα</i> Ηγετική Ομάδα ΤΕΡ* Ομάδες Εργασίας ΤΕΡ*	Διατλαντικός Διάλογος Καταναλωτών
	<i>Ασφάλεια</i> Ομάδες Εργασίας CFSP*	Διατλαντικός Περιβαλλοντικός Διάλογος

*ΝΤΑ: *New Transatlantic Agenda (Νέα Διατλαντική Ατζέντα)*, ΤΕΡ: *Transatlantic Economic Partnership (Διατλαντική Οικονομική Συνεργασία)*, CFSP: *Common Foreign and Security Policy (Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας)*

Πηγή: Smith / Steffenson, 2005, p. 352

Ωστόσο, είναι διαδεδομένη η αντίληψη ότι παρά τις φιλοδοξίες των δύο αυτών πολιτικών διακηρύξεων, οι ΗΠΑ και η ΕΕ σπανίως κατάφεραν να ορίσουν μια κοινή ατζέντα επί της ουσίας, ή να προχωρήσουν σε μια κοινή ενέργεια, στον ίδιο βαθμό που το επιτύγχαναν σε ζητήματα σκληρής ασφάλειας κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου⁹. Η αδυναμία αυτή έγινε ακόμα πιο εμφανής μετά την εκλογή του George W. Bush του Νεότερου στην αμερικανική πολιτική ηγεσία, ο οποίος φαίνεται να έχει μετατοπίσει γεωγραφικά το επίκεντρο της αμερικανικής εξωτερικής πολιτικής από την Ευρώπη που κατείχε προεξάρχουσα θέση κατά τις προηγούμενες δεκαετίες, σε άλλα σημεία του κόσμου, όπως η Μέση Ανατολή, η Ασία (Ιαπωνία, Κίνα, Ινδία) και η Λατινική Αμερική (Βραζιλία, Μεξικό). Επιπλέον, από τις επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου και έπειτα, οι δύο πλευρές υπέστησαν τέτοιες πολιτιστικές μεταβολές που είχαν ως αποτέλεσμα τις σχεδόν εκ διαμέτρου αντίθετες απόψεις ως προς το πώς θα πρέπει να ασκείται η εξουσία στην αναζήτηση της διεθνούς τάξης και ασφάλειας¹⁰. Έτσι, οι ΗΠΑ εμφανίζονται στη διεθνή πολιτική σκακιέρα ως υποστηρικτές της ρεαλιστικής άποψης και της «σκληρής ισχύος», εν αντιθέσει με την ΕΕ, η οποία ως γέννημα του φιλελεύθερου ινστιτούτιοναλισμού, αλλά και λόγω των εσωτερικών αδυναμιών της, τάσσεται σταθερά υπέρ της «ήπιας ισχύος» στις διεθνείς σχέσεις. Η ευρωατλαντική αυτή αντιπαράθεση έφτασε στην κορύφωσή της τους μήνες που προηγήθηκαν της αμερικανικής επέμβασης στο Ιράκ (Μάρτιος 2003), πυροδοτώντας συζητήσεις περί ρήγματος στις

⁹ Peterson, John (2004): "America as a European Power: The End of Empire by Integration?" in *International Affairs*, Vol. 80, No. 4, p. 618

¹⁰ Kagan, Robert (2002): "Power & Weakness: Why the United States & Europe see the World Differently" in *Policy Review*, no. 113, available at: www.policyreview.org/JUNE02/kagan.html

ευρωατλαντικές σχέσεις και περί αποκλιόντων αμερικανικών και ευρωπαϊκών συμφερόντων¹¹. Το προβαλλόμενο χάσμα μεταξύ αμερικανικών και ευρωπαϊκών αντιλήψεων εντοπίζεται κατά βάση σε τρία σημεία: χάσμα ως προς τις αξίες και την κουλτούρα (gap of values), χάσμα ως προς την ικανότητα διεθνών πολυμερών συμβάσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων (multilateralism), αλλά κυρίως χάσμα ως προς την αντίληψη της διεθνούς ασφάλειας (perception of international security). Χαρακτηριστική είναι η φράση του Robert Kagan: «στα μεγάλα στρατηγικά και διεθνή προβλήματα σήμερα, οι Αμερικανοί είναι από τον Άρη, ενώ οι Ευρωπαίοι από την Αφροδίτη»¹².

1.2 Διεθνή προβλήματα και ασύμμετρες απειλές

Ποια είναι, ωστόσο, τα μεγάλα στρατηγικά και διεθνή προβλήματα σήμερα; Αμερικανοί και Ευρωπαίοι συμφωνούν ότι ένα από τα χαρακτηριστικά της μεταψυχροπολεμικής περιόδου είναι η παγκοσμιοποίηση των προβλημάτων και η επέκταση των ασύμμετρων απειλών που καλείται να αντιμετωπίσει ο σύγχρονος κόσμος. Ως παγκόσμια προβλήματα χαρακτηρίζονται εκείνα τα οποία ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα, όπως για παράδειγμα η προστασία του περιβάλλοντος, ενώ ως ασύμμετρες απειλές ορίζονται τα προβλήματα ασφάλειας που δεν μπορούν να αποδοθούν σε μια κρατική οντότητα, αλλά προέρχονται από μη προσδιορισμένους δρώντες, όπως για παράδειγμα η διεθνής τρομοκρατία.

Ως προς τον εντοπισμό αυτών των προβλημάτων διαφαίνεται μια σύμπτωση μεταξύ αμερικανικών και ευρωπαϊκών απόψεων, που αποτυπώνεται στα θέματα που βρίσκονται στο επίκεντρο της Νέας Διατλαντικής Ατζέντας, στις εκθέσεις του ΟΗΕ, αλλά και σε έρευνες κοινής γνώμης που πραγματοποιούνται κατά καιρούς στις δύο πλευρές του Ατλαντικού. Έτσι, σύμφωνα με την έκθεση του ΟΗΕ «Ένας πιο ασφαλής κόσμος: η κοινή μας ευθύνη», οι σημαντικότερες παγκόσμιες απειλές στο σύγχρονο κόσμο είναι η διεθνής τρομοκρατία, το διασυνοριακό και οργανωμένο έγκλημα, η εξάπλωση επιδημιών (όπως το AIDS, η SARS, η γρίπη των πουλερικών), η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, η διάδοση των πυρηνικών όπλων και των όπλων μαζικής καταστροφής (βιολογικά, χημικά, ραδιολογικά), η φτώχεια και οι αναταραχές στο εσωτερικό των κρατών (θρησκευτικός φανατισμός, γενοκτονίες, εμφύλιοι πόλεμοι)¹³. Αντίστοιχα με τα

¹¹ Βλ. σχετικά: Andrews, D.M. ed. (2003): *The Atlantic Alliance under Stress: US-European Relations after Iraq*, Cambridge University Press; Lindstorm, Gustav (2003): *Shift or rift, Assessing US-EU relations after Iraq*, Paris: Institute for Security Studies; Gordon, P. / Shapiro, J. (2004): *Allies at War: America, Europe and the Crisis over Iraq*, Washington DC: Brookings Institution; Smith, Michael (2004): "Between Two Worlds: The European Union, the United States and World Order" in *International Politics*, Vol. 41, No. 1, pp.95-117

¹² Βλ. υποσημείωση 10

¹³ United Nations (2004): *A more secure world: Our shared responsibility*, Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004, p. 21-59

προβλήματα που εντοπίζει ο ΟΗΕ, είναι οι διεθνείς απειλές όπως τις αντιλαμβάνονται Αμερικανοί και Ευρωπαίοι πολίτες (βλ. πίνακα 2)¹⁴.

Πίνακας 2: Πιθανές διεθνείς απειλές για την Ευρώπη/ΗΠΑ στα επόμενα 10 χρόνια

Διεθνής απειλή*	ΕΕ	ΗΠΑ
Διεθνής τρομοκρατία	66%	79%
Ιράκ/Ιράν & όπλα μαζικής καταστροφής/πυρηνικά όπλα	58%	75%
Ισλαμικός φονταμενταλισμός	52%	58%
Επιπτώσεις υπερθέρμανσης του πλανήτη	56%	46%
Μετανάστευση προς ΕΕ/ΗΠΑ	32%	42%
Ανάπτυξη Κίνας	27%	38%
Βία και αστάθεια στο Ιράκ	45%	56%
Εξάπλωση επιδημιών	35%	51%
Οικονομική κρίση	43%	53%

*Θεωρούν ως εξαιρετικά σημαντική απειλή.

Απάντηση στο ερώτημα: *"I am going to read you a possible list of international threats to [Europe / the United States] in the next 10 years. Please tell me if you think each one on the list is a very important, somewhat important, not very important or not important threat at all"*.

Πηγή: Transatlantic Trends 2006 (βλ. και παράρτημα πίνακες 1 & 2)

Γίνεται, λοιπόν, φανερό ότι υπάρχει μια σύγκλιση μεταξύ των απόψεων του δυτικού κόσμου για το ποιες είναι οι παγκόσμιες απειλές κατά τη μετά-11/9 εποχή. Την πρώτη θέση κατέχουν σαφέστατα ζητήματα διεθνούς ασφάλειας, με προεξάρχον το πρόβλημα της διεθνούς τρομοκρατίας, ενώ ιδιαίτερα σημαντικά θεωρούνται η εξάπλωση των όπλων μαζικής καταστροφής, η ανάπτυξη πυρηνικών προγραμμάτων σε διάφορες χώρες, οι εντάσεις μεταξύ χωρών, αλλά και οι πολιτικές αναταραχές και συγκρούσεις στο εσωτερικό των κρατών, που σε πολλές περιπτώσεις σχετίζονται με τον ισλαμικό φονταμενταλισμό. Πέρα από τα θέματα διεθνούς ασφάλειας, ως ιδιαίτερα ανησυχητικές απειλές εμφανίζονται η υπερθέρμανση του πλανήτη και η εξάπλωση των επιδημιών, ζητήματα δηλαδή που σχετίζονται με την υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος. Τέλος, η μετανάστευση προς τις ανεπτυγμένες χώρες του δυτικού κόσμου, που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη φτώχεια και τα πολιτικά προβλήματα του αναπτυσσόμενου κόσμου, αλλά και μια πιθανή οικονομική κρίση, ολοκληρώνουν τον κατάλογο των σύγχρονων διεθνών απειλών.

Αν, λοιπόν, θέλει κανείς να βγάλει συμπεράσματα για το στάτους και τις τάσεις των ευρωατλαντικών σχέσεων οφείλει να εξετάσει, μεταξύ άλλων, τις αμερικανικές και ευρωπαϊκές πολιτικές ως προς την αντιμετώπιση των σύγχρονων διεθνών προβλημάτων. Στη συνέχεια της εργασίας θα γίνει αυτή η ανάλυση σε σχέση με τέσσερα παγκόσμια προβλήματα, όπως αυτά προκύπτουν από τα παραπάνω: διεθνή ασφάλεια και τρομοκρατία, υποβάθμιση του περιβάλλοντος, φτώχεια και ανάπτυξη, διεθνής μετανάστευση.

¹⁴ Στην έρευνα που πραγματοποιήθηκε από το German Marshall Fund of the United States το διάστημα 05/06/2006-24/06/2006, συμμετείχαν πολίτες από τις εξής χώρες: Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία, Μεγάλη Βρετανία, Πολωνία, Σλοβακία, Τουρκία, Βουλγαρία, Ρουμανία και ΗΠΑ.

Κεφάλαιο 2

Διεθνής ασφάλεια και τρομοκρατία

Η κατάρρευση του κομμουνιστικού μπλοκ σήμανε μια σημαντική αλλαγή στην αντίληψη της ασφάλειας σε διεθνές επίπεδο. Ενώ καθ' όλη τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου η διεθνής ασφάλεια ταυτιζόταν με την εξισορρόπηση της ισχύος των δύο υπερδυνάμεων (ΗΠΑ και Σοβιετική Ένωση), με την κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης νέες, μη κρατικές δυνάμεις εμφανίζονται στην παγκόσμια πολιτική σκηνή, διεκδικώντας μερίδιο της εξουσίας, ικανές να αποσταθεροποιήσουν και να διαταράξουν. Ταυτόχρονα, η αυξανόμενη αλληλεξάρτηση και η εντατικοποίηση της παγκοσμιοποίησης αποσυνδέουν την ασφάλεια από τις παραδοσιακές έννοιες της εδαφικής ακεραιότητας και της εθνικής κυριαρχίας, και τη συσχετίζουν με το εθνικό συμφέρον, που ορίζεται αντιπροσωπευτικότερα με όρους οικονομικής ανάπτυξης και επιρροής, ατομικής ευημερίας και ασφάλειας.

Η διευρυμένη αυτή αντίληψη έχει ως αποτέλεσμα η διεθνής ασφάλεια να μην απειλείται πλέον μόνο από την επιθετική συμπεριφορά ενός κράτους προς τα υπόλοιπα, αλλά να υπονομεύεται από μια σειρά ασύμμετρων απειλών, που στηρίζονται στην εκμετάλλευση των αδυναμιών του αντιπάλου με χρήση μέσων που διαφέρουν σημαντικά από τον συνήθη συμβατικό τρόπο διεξαγωγής επιχειρήσεων. Το σημαντικότερο χαρακτηριστικό των ασύμμετρων απειλών είναι ότι προέρχονται από μη κρατικούς δρώντες, ο εντοπισμός και η αντιμετώπιση των οποίων είναι εξαιρετικά δύσκολη και πολύπλοκη υπόθεση. Τέτοιου είδους ασύμμετρες απειλές είναι η διάδοση των όπλων μαζικής καταστροφής, το διασυνοριακό οργανωμένο έγκλημα και η παράνομη μετανάστευση, η αλματώδης ανάπτυξη της υψηλής τεχνολογίας. Όλα τα παραπάνω συνυπάρχουν στη σημαντικότερη ασύμμετρη απειλή που αντιμετωπίζει σήμερα η ανθρωπότητα, τη διεθνή τρομοκρατία.

2.1 ΗΠΑ και διεθνής ασφάλεια

Στις 11/09/2001 οι ΗΠΑ δέχθηκαν το μεγαλύτερο τρομοκρατικό χτύπημα στην ιστορία τους. Η κατάρρευση των Διδύμων Πύργων και η επίθεση στο Πεντάγωνο έμελλε να αποτελέσουν σταθμό όχι μόνο στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας των ΗΠΑ του 21^{ου} αιώνα, αλλά και στην μεταψυχροπολεμική περίοδο των διεθνών σχέσεων.

Κεντρικός άξονας της αμερικανικής πολιτικής ασφάλειας όπως αυτή διαμορφώνεται τη μετά-11/9 εποχή είναι το δόγμα Bush. Το δόγμα αυτό αποκρυσταλλώνει την αποδέσμευση από τις στρατηγικές της αποτροπής (deterrence) και της ανάσχεσης (containment) που χαρακτήριζαν την

αμερικανική εξωτερική πολιτική κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου και της δεκαετίας που μεσολάβησε μεταξύ της κατάρρευσης της Σοβιετικής Ένωσης και της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, και εγκαινιάζει μια νέα εποχή στην εξωτερική πολιτική των ΗΠΑ, όπου δεσπόζει η αντίληψη ότι η Αμερική βρίσκεται σε ένα διαρκή πόλεμο για να καταπολεμήσει τα δύο σημαντικότερα προβλήματα που απειλούν την ασφάλειά της, την τρομοκρατία και την εξάπλωση των όπλων μαζικής καταστροφής.

Υπό το πρίσμα αυτό η Εθνική Στρατηγική Ασφάλειας των ΗΠΑ δίνει έμφαση στη στρατιωτική υπεροχή, την προαναχαίτιση ή προληπτικό πόλεμο και τη μονομερή δράση¹⁵. Ο προληπτικός πόλεμος αναλαμβάνεται και εξαπολύεται προκειμένου να εξουδετερωθεί μια ενδεχόμενη και όχι απαραίτητα άμεση απειλή. Το δόγμα της προληπτικής δράσης αναφέρεται στη χρήση υψηλών επιπέδων βίας για την πρόληψη ανάπτυξης καταστάσεων όχι μόνο επιχειρησιακών - άρα όχι ακόμη απειλητικών - οι οποίες όμως αν αφεθούν να ωριμάσουν μπορούν να εξουδετερωθούν μόνο σε ένα υψηλότερο και απαράδεκτα καταστροφικό επίπεδο. Παράλληλα, οι ΗΠΑ διακηρύσσουν την πρόθεσή τους να προβούν σε προαναχαιτιστική δράση ακόμα και μονομερώς, χωρίς δηλαδή τη συγκατάθεση της διεθνούς κοινότητας ή τη νομιμοποίηση των ενεργειών τους από τον ΟΗΕ. Έτσι, ανατρέπεται το ισχύον διεθνές πλαίσιο νομιμότητας, καθιστώντας τις ΗΠΑ ως «παγκόσμιο χωροφύλακα» που είναι σε θέση να εκτιμήσει κατά το «δοκούν» που και πότε υπάρχει διασάλευση της ειρήνης, και να προβεί στην εφαρμογή μέτρων που θεωρεί απαραίτητα για την αποκατάσταση της διεθνούς τάξης και ασφάλειας¹⁶. Η επέμβαση στο Αφγανιστάν το 2002, αλλά κυρίως ο πόλεμος στο Ιράκ το 2003, αποτελούν τις αμεσότερες εκφράσεις του δόγματος Bush.

2.2 ΕΕ και διεθνής ασφάλεια

Οποιαδήποτε ανάλυση σχετικά με την ευρωπαϊκή αντίληψη της ασφάλειας οφείλει να εκκινήσει από μια καθοριστική παραδοχή: παρά τις επίμονες και επανειλημμένες προσπάθειες των κρατών-μελών της, η ΕΕ εξακολουθεί να μην έχει αναπτύξει μια κοινή στρατηγική άμυνας και ασφάλειας¹⁷. Οποιοσδήποτε ενέργειες σε αυτόν τον τομέα είναι βασισμένες στις εθνικές πολιτικές των κρατών-μελών της και αναπτύσσονται εντός της νατοϊκής ομπρέλας. Το γεγονός αυτό έχει άμεσες συνέπειες ως προς τη θέση της ΕΕ στο διεθνές σύστημα: παρόλο που πρόκειται για έναν από τους σημαντικότερους διεθνείς δρώντες, ιδιαίτερα στο οικονομικό πεδίο, δεν έχει καταφέρει να

¹⁵ US Department of State (2002 & 2006): *National Security Strategy of the United States of America*, September 2002 & September 2006, Washington DC, available at: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

¹⁶ Ο Charles Krauthammer αναφέρει χαρακτηριστικά: "If someone invades your house, you call the cops. Who do you call if someone invades your country? You dial Washington. In the unipolar world, the closest thing to a centralized authority, to an enforcer of norms, is America – American power", στο Krauthammer, Charles (2004): *Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World*, Washington DC: AEI Press, p. 25

¹⁷ Για πρώτη φορά έγινε λόγος για κοινή ευρωπαϊκή πολιτική άμυνας και ασφάλειας, ως ξεχωριστό κομμάτι της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας τον Ιούνιο του 1999, ως αποτέλεσμα της αδυναμίας της ΕΕ να ανταποκριθεί εγκαίρως και αποτελεσματικά στην κρίση στα Βαλκάνια. Βλ. Council of the European Union, Presidency Conclusions, 150/99, Cologne 3-4 June 1999

αποκτήσει όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά που συνθέτουν μια υπερδύναμη, με την παραδοσιακή έννοια του όρου: εδαφική ακεραιότητα, οικονομική υπεροχή, στρατιωτική ισχύ.

Παρά την έλλειψη μιας συνεκτικής και συνεπούς κοινής πολιτικής ασφάλειας, η ΕΕ έχει κατά καιρούς ανταποκριθεί σε διάφορες κρίσεις που απειλούν τη διεθνή ασφάλεια και ειρήνη με κοινές διακηρύξεις, στρατιωτικές και ανθρωπιστικές αποστολές¹⁸, διπλωματικές παρεμβάσεις. Μέσα από αυτές τις διακηρύξεις, αλλά και την ευρωπαϊκή στρατηγική ασφάλειας, όπως αυτή προτάθηκε τον Δεκέμβριο του 2003, μπορεί κανείς να διακρίνει τους βασικούς άξονες και τις γενικές κατευθύνσεις μιας (πιθανής) μελλοντικής ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας¹⁹. Για την ΕΕ η έννοια της ασφάλειας είναι διευρυμένη, και περιλαμβάνει μια σειρά απειλών που σχετίζονται με τα διεθνή προβλήματα, όπως αυτά παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο. Εν αντιθέσει με την αμερικανική αντίληψη της ασφάλειας, η διεθνής τρομοκρατία και τα όπλα μαζικής καταστροφής δεν αναιρούν τις περισσότερο παραδοσιακές απειλές της περιφερειακής αστάθειας και των ανθρωπιστικών καταστροφών²⁰. Σύμφωνα με την ευρωπαϊκή προσέγγιση, για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων, τα στρατιωτικά μέσα από μόνα τους δεν αρκούν. Η πρώτη γραμμή άμυνας εντοπίζεται στο εξωτερικό, και σχετίζεται με μια σειρά προληπτικών δράσεων, ώστε να εντοπιστούν τα αίτια που προκαλούν τις διεθνείς απειλές. Η καταπολέμηση αυτών των βαθύτερων αιτιών αναταραχών και αποσταθεροποίησης της διεθνούς τάξης μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα μέσω ενός πολυμερούς συστήματος διακυβέρνησης (multilateralism) και με την ανάπτυξη κανόνων διεθνούς δικαίου και προγραμμάτων δράσης στο πλαίσιο του ΟΗΕ.

Παρατηρείται, επομένως, μια σημαντική διαφοροποίηση στην αντίληψη της διεθνούς ασφάλειας όπως αυτή προσλαμβάνεται από την Αμερική και την Ευρώπη κατά τη μετά-11/9 εποχή. Η διαφοροποίηση αυτή σκιαγραφείται αντιπροσωπευτικότερα στις προσεγγίσεις και τις πολιτικές τους σε σχέση με την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας που θα παρουσιαστούν στη συνέχεια (βλ. σχετικά και παράρτημα, πίνακα 3).

2.3 Διεθνής τρομοκρατία

Η έννοια της τρομοκρατίας έχει συνδεθεί ιστορικά με τις προσπάθειες επίτευξης διακηρυγμένων πολιτικών στόχων από αντιεξουσιαστικές ομάδες με τη χρήση ακόμα και ακραίων μορφών βίας. Για πολλές δεκαετίες οι τρομοκρατικές επιθέσεις εντοπιζόνταν σε μια συγκεκριμένη εδαφική επικράτεια, σχεδιάζονταν και εκτελούνταν από οργανωμένες ομάδες με στόχο την αλλαγή της

¹⁸ Βλ. σχετικά Missiroli, Antonio (2003): "The European Union: Just a Regional Peacekeeper?" in *European Foreign Affairs Review*, No. 8, p. 493-503

¹⁹ The European Union Institute for Security Studies (2003): A secure Europe in a better World, European Security Strategy, document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Governance at the European Council in Brussels on 12 December 2003

²⁰ Gnesotto, Nicole (2003): "EU, US: visions of the world, visions of the other", in Lindstorm, Gustav (2003): *Shift or rift, Assessing US-EU relations after Iraq*, Paris: Institute for Security Studies, p. 24

πολιτικής και κοινωνικής κατανομής στη συγκεκριμένη περιοχή. Πρόκειται για τη γνωστή ως «εθνική» ή «εσωτερική» τρομοκρατία, η οποία δε θεωρούνταν πάντα ως αρνητικό φαινόμενο, καθώς οι τρομοκρατικές οργανώσεις και οι διακηρυγμένοι πολιτικοί στόχοι τους τύχαιναν σε πολλές περιπτώσεις ευρείας κοινωνικής αποδοχής ως τρόπος για την ανατροπή του κοινωνικού και πολιτικού status quo, ακόμα κι αν καταδικάζονταν για τα μέσα που χρησιμοποιούνταν²¹.

Από τις αρχές της δεκαετίας του '70, αλλά ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του '80, η φύση της τρομοκρατίας αρχίζει να μεταβάλλεται. Οι βομβιστικές επιθέσεις, οι δολοφονίες, οι αεροπειρατείες, τα σαμποτάζ, οι απαγωγές και οι ομηρίες, που αποτελούν τις κύριες εκφάνσεις της τρομοκρατικής δράσης (βλέπε παράρτημα διάγραμμα 1), γίνονται όλο και πιο συχνές και περισσότερο βίαιες, ενώ παράλληλα αποκόπτονται από το γεωγραφικό τους πλαίσιο. Οι αναλυτές κάνουν λόγο για τη «νέα τρομοκρατία», η οποία σε αντίθεση με την πρώτη γενιά τρομοκρατών που προέβαιναν σε – περιορισμένες – πράξεις βίας στη βάση πολιτικών σκοπιμοτήτων, ιδεολογίας και τοπικού εθνικισμού, οι «νέοι τρομοκράτες» υποκινούνται από εθνικό, και κυρίως, θρησκευτικό φανατισμό που ξεπερνά τα κρατικά σύνορα²². Η αντιπροσωπευτικότερη έκφραση αυτής της μεταβολής είναι αναμφισβήτητα οι επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στη Νέα Υόρκη και την Ουάσινγκτον.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της τρομοκρατίας στη μετά-11/9 εποχή μπορούν να συνοψισθούν στα εξής:

1. διεθνής και παγκοσμιοποιημένη δράση,
2. δυσκολία εντοπισμού συγκεκριμένου κέντρου και τρομοκρατικής πηγής,
3. οικονομική αυτονομία,
4. στήριξη από μη-δημοκρατικά καθεστώτα,
5. πρόσβαση σε μέσα υψηλής τεχνολογίας (όπλα, πληροφοριακά δίκτυα),
6. άμεσος συσχετισμός των τρομοκρατικών οργανώσεων με τα όπλα μαζικής καταστροφής,
7. έμφαση στη θρησκευτική ιδεολογία, κυρίως όσον αφορά την ισλαμική τρομοκρατία.

2.3.1 ΗΠΑ και διεθνής τρομοκρατία

Η τρομοκρατία δεν είναι ένα νέο φαινόμενο στις ΗΠΑ. Ο 20^{ος} αιώνας χαρακτηρίστηκε από διάφορες μορφές και εντάσεις του φαινομένου, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό υπαγόρευαν τις

²¹ Στο γεγονός αυτό έγκειται η δυσκολία εύρεσης ενός κοινά αποδεκτού ορισμού της τρομοκρατίας από τη διεθνή κοινότητα. Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο πρώην Γενικός Γραμματέας του ΟΗΕ Kofi Annan «τρομοκρατία συνιστά κάθε ενέργεια που αποσκοπεί στην πρόκληση θανάτου ή σωματικής βλάβης σε πολίτες ή αμάχους, με απώτερο στόχο τη δημιουργία συναισθημάτων φόβου σε ορισμένο πληθυσμό ή τον εξαναγκασμό μιας κυβέρνησης ή ενός διεθνούς οργανισμού, προκειμένου να προβεί σε ή να απέχει από μια ενέργεια», βλ. <http://www.un.org/unitingagainstterrorism>. Τον ορισμό αυτό αποδέχεται και η ΕΕ. Το Υπουργείο Εξωτερικών των ΗΠΑ ορίζει την τρομοκρατία ως την «προσχεδιασμένη, πολιτικά υποκινούμενη χρήση βίας από υποεθνικές ομάδες ή μυστικούς πράκτορες που στρέφεται εναντίον αμάχων, αποσκοπώντας να επηρεάσει ορισμένο πληθυσμό», βλ. US Department of State (2003): *Patterns of Global Terrorism 2002*, Washington DC, p. iv

²² Jenkins, Brian M. (2003): "The US response to terrorism", in Lindstorm, Gustav (2003): *Shift or rift, Assessing US-EU relations after Iraq*, Paris: Institute for Security Studies, p. 212

πολιτικές και τα μέτρα για την καταπολέμησή του. Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80, οι ΗΠΑ χρησιμοποιούσαν κυρίως διπλωματικά μέσα, όπως εποικοδομητική δέσμευση, οικονομικές κυρώσεις ή κίνητρα για τα κράτη που υποθάλπουν τρομοκράτες, μυστική δράση, κίνητρα για παροχή πληροφοριών, διεθνή συνεργασία για την επιβολή του νόμου και περιορισμένη στρατιωτική ισχύ²³. Αν εξαιρέσει κανείς την τελευταία κατηγορία, πρόκειται για μέσα αποτροπής της εμφάνισης του φαινομένου της τρομοκρατίας, αντί για μέτρα ευθείας αντιπαράθεσης με ομάδες τρομοκρατών. Με την ψήφιση του Αντιτρομοκρατικού Νόμου (Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act) του 1996 η προσέγγιση αυτή αρχίζει να αλλάζει. Για πρώτη φορά γίνεται σαφής αναφορά σε συγκεκριμένες τρομοκρατικές οργανώσεις και ξεκινά η εποχή της κατά μέτωπο αντιπαράθεσης των ΗΠΑ με τρομοκρατικές ομάδες διεθνούς δράσης, αλλά και με τα κράτη που τις υποθάλπουν²⁴.

Τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου υπήρξαν καταλυτικά: απέδειξαν ότι η αποτροπή και η ανάσχεση, οι στρατηγικές που προστάτευαν τις ΗΠΑ καθ' όλη τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, δεν ήταν αποτελεσματικές για να αντιμετωπίσουν τρομοκράτες, ενώ ταυτόχρονα οι μυστικές υπηρεσίες είχαν αποτύχει και η ασφάλεια των Αμερικανών πολιτών καταρρακωθεί²⁵. Ο χαρακτηρισμός των επιθέσεων στους Δίδυμους Πύργους και το Πεντάγωνο ως «πράξη πολέμου» από τον Αμερικανό Πρόεδρο George W. Bush έθεσε το πλαίσιο μέσα στο οποίο διαμορφώνεται έκτοτε η αμερικανική αντιτρομοκρατική πολιτική σε άμεσο συσχετισμό με την εθνική στρατηγική ασφάλειας.

Έτσι για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας η προαναχαιτιστική δράση ή ο προληπτικός πόλεμος (βλ. παραπάνω), που εξαπολύεται πριν ακόμα γίνει οποιαδήποτε επιθετική κίνηση από αντίπαλο κράτος ή ομάδα θεωρείται ως το καταλληλότερο μέσο. Η προσέγγιση αυτή δεν περιορίζεται στην προληπτική αντιμετώπιση τρομοκρατικών ομάδων, αλλά επεκτείνεται και στα κράτη-παριές (rogue states), δηλαδή όσα χρηματοδοτούν, υποθάλπουν και προσφέρουν καταφύγιο σε τρομοκρατικές οργανώσεις²⁶. Η κεντρική αυτή ιδέα είναι διάχυτη στην Εθνική Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Τρομοκρατίας του 2003, όπου γίνεται ωστόσο μια σημαντική διευκρίνιση: ενώ η Εθνική Στρατηγική Ασφάλειας εστιάζεται στην πρόληψη των τρομοκρατικών επιθέσεων εντός των ΗΠΑ,

²³ Perl, Raphael (2004): *Terrorism and National Security: Issues and Trends*, CRS Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, p. 8-13

²⁴ Ο νόμος αυτός δημιούργησε μια νομική κατηγορία Ξένων Τρομοκρατικών Οργανώσεων, απαγορεύοντας την έκδοση βίζας και άλλες υλικές ενισχύσεις προς αυτές.

²⁵ Είναι γεγονός ότι η αποτροπή, η μαζική ανταπόδοση, δεν μπορεί να λειτουργήσει κατά ανθρώπων που είναι αποφασισμένοι να πεθάνουν ή μπορούν να διαφεύγουν μαζικού χτυπήματος. Αντίστοιχα, η ανάσχεση δεν μπορεί να λειτουργήσει όταν δικτάτορες με όπλα μαζικής καταστροφής απειλούν ή προμηθεύουν κρυφά τους τρομοκράτες συμμάχους τους. Βλ. Υφαντής, Κώστας (2006): «Ηγεμονική σταθερότητα και το μετέωρο νήμα της αποτροπής», στο Περράκης, Σταύρος επιμ. (2006): *Παγκόσμια Διακυβέρνηση, Διεθνές Δίκαιο και Διεθνείς Σχέσεις στην Αυγή του 21^{ου} Αιώνα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 316

²⁶ Πρόκειται για το λεγόμενο «άξονα του κακού» (axis of evil) που διακήρυξε το 2002 ο George W. Bush για να συμπεριλάβει τα καθεστώτα εκείνα που υποθάλπουν τρομοκράτες, και χρήζουν ανάγκη ανατροπής (π.χ. Ιράκ, Ιράν, Βόρεια Κορέα, κοκ). Η ένταξη ενός κράτους στον «άξονα του κακού» κρίνεται μονομερώς από τις ΗΠΑ βάσει αμφιβόλου αξιοπιστίας κριτηρίων, καθώς στο κριτήριο της παθητικής ή ενεργητικής υποστήριξης τρομοκρατικών οργανώσεων προστίθεται και εκείνο της πρόθεσης αυτών των κρατών να αποκτήσουν όπλα μαζικής καταστροφής. Βλ. Hassner, Peter (2002): *The United States: The empire of force or the force of empire?*, Chaillot Papers No 54, Paris: Institute for Security Studies, p. 42

η Εθνική Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Τρομοκρατίας εστιάζεται στον εντοπισμό και την καταστολή των απειλών πριν φτάσουν στα αμερικανικά σύνορα²⁷. Η μάχη, δηλαδή, μεταφέρεται στο έδαφος του εχθρού, ώστε να καταπολεμηθούν οι χειρότερες απειλές προτού προκύψουν. Αντίστοιχο είναι και το πνεύμα της Εθνικής Στρατηγικής για τη Νίκη στο Ιράκ του 2005, στο οποίο η καταπολέμηση της τρομοκρατίας κατέχει κεντρική θέση²⁸.

Στην αμερικανική αντιτρομοκρατική πολιτική κυριαρχεί η αντίληψη ότι για να εξαλειφθεί η τρομοκρατία πρέπει να κοπεί ο ομφάλιος λώρος με τα κράτη που την τροφοδοτούν, και αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την ανατροπή των καθεστώτων²⁹. Έτσι, η υλοποίηση της συνδυάζει τη διπλωματία με τη στρατιωτική ισχύ, ενώ παράλληλα στηρίζεται στα πλεονεκτήματα της ψηφιακής τεχνολογίας που διαθέτουν οι ΗΠΑ για την καταπολέμηση θυλάκων τρομοκρατών, τα οποία αξιοποιούνται σε όλα τα επιχειρησιακά επίπεδα, τόσο στο εξωτερικό όσο και στο εσωτερικό³⁰. Μεταξύ αυτών, είναι και το δικαίωμα για παρακολούθηση υπόπτων πολιτών με όλα τα ηλεκτρονικά και ψηφιακά μέσα (τηλεφωνικές συνδιαλέξεις, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο), με το αιτιολογικό του εντοπισμού και της εξόντωσης των τρομοκρατών. Ταυτόχρονα, συγκεντρώνονται όλο και περισσότερες αρμοδιότητες στην εκτελεστική εξουσία, η οποία λειτουργεί με καθεστώς αδιαφάνειας στη λήψη των αποφάσεων, και δύνανται, μεταξύ άλλων, να διατάσσει την πραγματοποίηση απαγωγών ή την προφυλάκιση υπόπτων χωρίς τη διεξαγωγή δίκης. Στην προσπάθεια καταπολέμησης ενός φαινομένου που θίγει βαθύτατα τα ανθρώπινα δικαιώματα, οι ΗΠΑ φαίνεται να απαντούν με μια αυξανόμενη υπονόμηση των συνταγματικών κανόνων τόσο του εθνικού όσο και του διεθνούς δικαίου.

Το πνεύμα αυτό κυριαρχεί και στην *Εθνική Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Τρομοκρατίας* του 2006, όπου η έννοια του «πολέμου κατά της τρομοκρατίας» (war on terror) είναι δεσπόζουσα³¹. Μάλιστα, ενώ σε όλα τα προηγούμενα κείμενα η χρήση στρατιωτικής δύναμης παρατίθεται ως ένα από τα μέσα καταπολέμησης του φαινομένου, στο κείμενο του 2006 η στρατιωτική ισχύς κατέχει την πρώτη θέση, ενώ παρατίθενται ως συμπληρωματικά όλα τα υπόλοιπα. Επιπλέον, ενώ η αντίστοιχη στρατηγική του 2003 κάνει μνεία σε διεθνείς συμβάσεις και

²⁷ US Department of State (2003): *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington DC, February 2003, p. 2

²⁸ US Department of State (2005): *National Strategy for Victory in Iraq*, Washington DC, November 2005, p. 3

²⁹ Αρβανιτόπουλος, Κώστας (2006): «Η Αμερικανική Εξωτερική Πολιτική μετά την 11^η Σεπτεμβρίου», στο Περράκης, Σταύρος επιμ. (2006): *Παγκόσμια Διακυβέρνηση, Διεθνές Δίκαιο και Διεθνείς Σχέσεις στην Αυγή του 21^{ου} Αιώνα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 300

³⁰ Συγκεκριμένα, η στρατηγική του 2005, με αναφορά στην κατάσταση του Ιράκ, επιδιώκει: Διπλωματικά, να απομονώσει τρομοκράτες, ομάδες και κράτη που διάκεινται φιλικά προς αυτούς, να ενθαρρύνει και να εντάξει στην πολιτική διαδικασία όσους αισθάνονται περιθωριοποιημένοι, και παράλληλα να ενισχύσει και να οικοδομήσει σταθερούς, πλουραλιστικούς και αποτελεσματικούς θεσμούς σε εθνικό επίπεδο. Στρατιωτικά, να καταλάβει και να εκκαθαρίσει περιοχές που ελέγχονται από αντάρτες και τρομοκράτες, να οικοδομήσει τοπικές δυνάμεις ασφαλείας και να ενισχύσει τοπικούς θεσμούς για την προσφορά υπηρεσιών. Οικονομικά, να αποκαταστήσει τις υποδομές, να αναμορφώσει την οικονομία και να οικοδομήσει θεσμούς για επανένταξη στη διεθνή κοινότητα. Βλ. Βαρβαρούσης, Πάρις (2006): *Η διπλωματία στο νέο ψηφιακό περιβάλλον*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 105-106

³¹ Η Εθνική Στρατηγική του 2006 ξεκινά με τη φράση «America is at war with a transnational terrorist movement fueled by radical ideology of hatred, oppression and murder». Βλ. US Department of State (2006): *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington DC, September 2006, p. 1. Το κείμενο αυτό είναι βασισμένο στην *Εθνική Στρατηγική Ασφάλειας των ΗΠΑ* του 2002 και του 2006, στην *Εθνική Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Τρομοκρατίας* του 2003 και στην *Εθνική Στρατηγική για τη Νίκη στο Ιράκ* του 2005.

πρωτόκολλα του ΟΗΕ, το κείμενο του 2006 δεν κάνει καμιά αναφορά στη ρόλο του ΟΗΕ ως διεθνούς οργάνου για την καταπολέμηση ενός διεθνούς φαινομένου.

Συνοπτικά, η αντιτρομοκρατική πολιτική των ΗΠΑ κατά τη μετά-9/11 εποχή χαρακτηρίζεται από αυξανόμενη επιθετικότητα, ως αποτέλεσμα της πρωτοκαθεδρίας των στρατιωτικών μέσων για την επίλυση του προβλήματος, έντονο μονομερισμό που περιορίζει τις δυνατότητες ανάπτυξης πολυμερούς δράσης, και ανησυχητική τάση καταπάτησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην προσπάθεια εντοπισμού και εξόντωσης των τρομοκρατών.

2.3.2 ΕΕ και διεθνής τρομοκρατία

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η ΕΕ δεν έχει καταφέρει ακόμα να διαμορφώσει μια κοινή εξωτερική πολιτική άμυνας και ασφάλειας. Το γεγονός αυτό έχει άμεσες επιπτώσεις στις προσπάθειές της για την αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας, οι οποίες βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στις αποφάσεις, διακηρύξεις, συνθήκες και κατευθύνσεις του ΟΗΕ. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ έχει υπογράψει όλες τις διεθνείς συμβάσεις και πρωτόκολλα για την καταπολέμηση των διαφόρων πτυχών της τρομοκρατίας³², ενώ έχει καταδικάσει επανειλημμένα την προληπτική δράση και μονομέρεια των ΗΠΑ.

Για την Ευρώπη, η 11^η Σεπτεμβρίου ήρθε σαν μια ξαφνική πρόκληση σε έναν ρόλο που είχε τη μεγαλύτερη δυσκολία, από την ίδρυσή της, να αναλάβει: το ρόλο του ενεργού παίκτη στη διατήρηση της διεθνούς ασφάλειας (security actor)³³. Έτσι, παρά τις αδυναμίες συγκρότησης μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής, οι Υπουργοί Εσωτερικών των κρατών μελών της ΕΕ αποδέχτηκαν το Νοέμβριο του 2005 τις βασικές θέσεις της ΕΕ για την αντιμετώπιση του φαινομένου της τρομοκρατίας³⁴. Η ευρωπαϊκή προσέγγιση αναπτύσσεται στη βάση της προληπτικής διπλωματίας του ΟΗΕ³⁵, δίνοντας βαρύτητα στην αναζήτηση των αιτιών που προκαλούν το φαινόμενο της τρομοκρατίας χωρίς να επιδιώκει την κατά μέτωπο αντιπαράθεση και την εξόντωση τρομοκρατικών οργανώσεων και δικτύων. Παράλληλα, μέσα από διπλωματικές ενέργειες και αναπτυξιακά προγράμματα αναζητά να αναπτύξει μια σχέση εταιρικότητας με τις χώρες που υποθάλπουν τρομοκράτες, αποφεύγοντας τις ρηξικέλευθες ανατροπές καθεστώτων και εμπλέκοντας τους ευρωπαίους εταίρους σε μια μακροχρόνια διαδικασία διαλόγου με το αντίπαλο κράτος³⁶.

³² Σχετικά με τα διεθνή πρωτόκολλα για την καταπολέμηση των διαφόρων πτυχών της τρομοκρατίας βλ. <http://www.un.org/terrorism/instruments.html>.

³³ Den Boer, Monica / Monar, Jörg (2002): "11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Annual Review, p. 11

³⁴ Council of the European Union (2005): *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brussels, 30 November 2005, 14469/7/05 REV 4

³⁵ Βλ. σχετικά απόφαση 1366/2001 του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ.

³⁶ Η στάση αυτή σχετίζεται σαφέστατα με την αδυναμία της ΕΕ να αναπτύξει αμυντική πολιτική και πολιτική ασφάλειας. Η Ευρώπη, παρόλο που προβάλλει ως μια οικουμενική δύναμη με δυνατότητες ανάπτυξης ανθρωπιστικών και ειρηνευτικών δραστηριοτήτων, δε διαθέτει τα κατάλληλα θεσμικά όργανα και τους μηχανισμούς επιχειρήσεων για μια δυναμική

Συγκεκριμένα, η ευρωπαϊκή αντιτρομοκρατική πολιτική προσδιορίζει τέσσερις τομείς-στόχους – πρόληψη, προστασία, καταδίωξη, ανταπόκριση – στη βάση των οποίων αναπτύσσονται συγκεκριμένες προτεραιότητες και προτείνονται μέτρα για την πρόληψη της στρατολόγησης νέων τρομοκρατών, τη βελτίωση της προστασίας δυνητικών στόχων, τη διενέργεια ερευνών για μέλη των υφιστάμενων δικτύων και την καταδίωξή τους και τέλος, τη βελτίωση της ικανότητας της ΕΕ στο σύνολό της για αντίδραση και αντιμετώπιση των συνεπειών από τρομοκρατικές επιθέσεις³⁷. Η ενεργός διπλωματία που αναλαμβάνει η ΕΕ μπορεί να συνοψισθεί σε δεκατρία σημεία που αναφέρονται στη ρήτρα της αμοιβαιότητας, τις στρατηγικές ασφάλειας, τη βοήθεια στα θύματα τρομοκρατικών επιθέσεων, την οικοδόμηση της πολιτικής ασφάλειας πάνω στο ήδη υπάρχον ευρωπαϊκό οικοδόμημα, την ενδυνάμωση των διασυνοριακών ελέγχων και την ασφάλεια στα ταξιδιωτικά έγγραφα, την κοινή οπτική στα θέματα τρομοκρατίας, την παράλληλη θέσπιση άμεσων στόχων, την ανταλλαγή πληροφοριών, τον έλεγχο των οικονομικών συναλλαγών, τη λήψη μέτρων για τις συγκοινωνίες και τη συνεργασία σε διατλαντικό και διεθνές επίπεδο, και τέλος τη δημιουργία θέσης «συντονιστή» της αντιτρομοκρατικής δράσης³⁸.

Επιπλέον, βασικός άξονας της ευρωπαϊκής αντιτρομοκρατικής πολιτικής είναι ο σεβασμός των συνταγματικών δικαιωμάτων όλων των πολιτών. Παρόλο που στα μέτρα που εφαρμόζονται για

αντιμετώπιση διεθνών προβλημάτων που σχετίζονται με θέματα ασφάλειας. Χαρακτηριστική είναι η φράση του Robert Kagan "The United States makes the dinner (by carrying out military operation), with Europeans doing the washing up (by sorting out post-war conditions). Βλ. Kagan, Robert (2002): Power and Weakness", in *Policy Review*, no 113, June 2002, available at www.policyreview.org/JUNE02/kagan.html

³⁷ Οι βασικές προτεραιότητες αυτών των τομέων είναι οι εξής. **Πρόληψη:** (i) ανάπτυξη κοινών προεγγίσεων με στόχο τις προβληματικές συμπεριφορές και την αντιμετώπισή τους, και ιδίως της κατάχρησης του διαδικτύου, (ii) αντιμετώπιση της υποκίνησης και στρατολόγησης σε βασικής σημασίας είδη περιβάλλοντος, όπως για παράδειγμα τις φυλακές και τους τόπους θρησκευτικής εκπαίδευσης ή λατρείας, ιδίως μέσω της εφαρμογής νομοθεσίας για τον χαρακτηρισμό αυτών των συμπεριφορών ως εγκλημάτων, (iii) ανάπτυξη ενημερωτικής και επικοινωνιακής στρατηγικής, ώστε να επεξηγούνται καλύτερα οι πολιτικές της ΕΕ, (iv) προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης, της δημοκρατίας, της εκπαίδευσης και της οικονομικής ευημερίας μέσω προγραμμάτων παροχής βοήθειας από την Κοινότητα και τα κράτη μέλη, (v) ανάπτυξη διαπολιτισμικού διαλόγου εντός και εκτός της Ένωσης, (vi) ανάπτυξη φρασεολογίας μη συναισθηματικά φορτισμένης για τη συζήτηση αυτών των θεμάτων, (vii) συνέχιση της έρευνας και ανταλλαγή αναλύσεων και εμπειριών. **Προστασία:** (i) πραγματοποίηση βελτιώσεων για την ασφάλεια των διαβατηρίων της ΕΕ μέσω της εισαγωγής βιομετρικών δεδομένων, (ii) δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και της δεύτερης γενεάς του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SISII), (iii) αποτελεσματική ανάλυση κινδύνων για τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ μέσω της Υπηρεσίας Διαχείρισης των Συνόρων (FRONTEX), (iv) εφαρμογή συμφωνημένων κοινών προτύπων για την ασφάλεια της πολιτικής αεροπορίας, των λιμένων και των θαλάσσιων μεταφορών, (v) επίτευξη συμφωνίας για ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα για την προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας, (vi) καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των ερευνητικών δραστηριοτήτων στην ΕΕ και σε κοινοτικό επίπεδο. **Καταδίωξη:** (i) ενίσχυση των εθνικών ικανοτήτων καταπολέμησης της τρομοκρατίας, υπό το πρίσμα των συστάσεων που έχουν γίνει στην αξιολόγηση από τους ομοτίμους όσον αφορά τις εθνικές αντιτρομοκρατικές ρυθμίσεις, (ii) πλήρης αξιοποίηση της EUROPOL και της EUROJUST, ώστε να διευκολυνθεί η αστυνομική και δικαστική συνεργασία, και η συνέχιση της ενσωμάτωσης της αξιολόγησης των απειλών από το Κέντρο Επιχειρήσεων (SITCEN) στη διαμόρφωση της αντιτρομοκρατικής πολιτικής, (iii) περαιτέρω προώθηση της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων (Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης), (iv) εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής και αξιολόγησης της ισχύουσας νομοθεσίας, καθώς επίσης και επικύρωση των σχετικών διεθνών συνθηκών και συμβάσεων, (v) ανάπτυξη της αρχής της διαθεσιμότητας των πληροφοριών για την επιβολή του νόμου, (vi) αντιμετώπιση της πρόσβασης των τρομοκρατών σε όπλα και εκρηκτικά, από τα συστατικά για αυτοσχέδια εκρηκτικά ως τα πυρηνικά, ακτινοβόλα, βιολογικά και χημικά υλικά, (viii) αντιμετώπιση της χρηματοδότησης των τρομοκρατών, (ix) παροχή τεχνικής βοήθειας προς τρίτες χώρες προτεραιότητας. **Ανταπόκριση:** (i) συμφωνία για ρυθμίσεις συντονισμού της ΕΕ σε περίπτωση κρίσεων και για τις διαδικασίες επιχειρησιακής στήριξης αυτών, (ii) αναθεώρηση της νομοθεσίας σχετικά με τον κοινοτικό μηχανισμό πολιτικής προστασίας, (iii) ανάπτυξη της αξιολόγησης κινδύνων ως εργαλείο για την ενημέρωση σχετικά με τη δημιουργία ικανοτήτων αντίδρασης σε επίθεση, (iii) βελτίωση του συντονισμού με διεθνείς οργανισμούς για τη διαχείριση της αντίδρασης σε τρομοκρατικές επιθέσεις, (iv) ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και ανάπτυξη προεγγίσεων σχετικά με την παροχή συνδρομής στα θύματα της τρομοκρατίας και στις οικογένειές τους. Βλ. υποσημείωση 34.

³⁸ Όπως υποσημείωση 30, σελ. 107-108

την ενίσχυση του διασυνοριακού ελέγχου συμπεριλαμβάνονται και βιομετρικές μέθοδοι ταυτοποίησης (Σύμβαση Eurodac) που παραβιάζουν ως ένα βαθμό τα προσωπικά δεδομένα, η σύλληψη ενός υπόπτου μπορεί να γίνει μόνο εφόσον έχει εκδοθεί σχετικό ευρωπαϊκό ένταλμα.. Εξάλλου παρακολουθούνται μεν οι συνομιλίες υπόπτων πολιτών (fax, email, τηλέφωνο κ.ο.κ.), χωρίς ωστόσο να καταγράφεται το περιεχόμενό τους.

Εν κατακλείδι, μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι η αντιτρομοκρατική πολιτική της ΕΕ αναπτύσσεται σε διάφορα επίπεδα. Στο εσωτερικό, με την ενίσχυση θεσμών και μέτρων που θα αποτρέψουν τρομοκρατικές ενέργειες εντός της ΕΕ και θα ελέγξουν αποτελεσματικότερα τα σύνορα. Στο εξωτερικό, με την υλοποίηση προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας σε αδύναμες οικονομικά και δημοκρατικά χώρες, ώστε να καταπολεμηθούν τα αίτια δημιουργίας τρομοκρατικών εστιών. Τέλος, σε διεθνές επίπεδο με το σεβασμό και την ενίσχυση του ρόλου του ΟΗΕ στις προσπάθειες για την καταπολέμηση του φαινομένου.

2.4 Κριτική αποτίμηση

Η σύντομη παρουσίαση της αμερικανικής και ευρωπαϊκής αντίληψης της διεθνούς ασφάλειας, που εκφράζεται σε μεγάλο βαθμό μέσα από τις αντιτρομοκρατικές τους πολιτικές, καταδεικνύει μια ειδοποιό διαφορά μεταξύ των δύο: ενώ οι ΗΠΑ διακατέχονται από μια αυξανόμενη επιθετικότητα, ως αποτέλεσμα της πρωτοκαθεδρίας των στρατιωτικών μέσων για την αντιμετώπιση των ζητημάτων ασφάλειας και έντονο μονομερισμό που περιορίζει τις δυνατότητες ανάπτυξης πολυμερούς δράσης, η ΕΕ είναι σταθερά οπαδός της καταπολέμησης της τρομοκρατίας σε διεθνές επίπεδο, με σεβασμό στις

Πίνακας 3: Σημεία σύγκλισης μεταξύ ΗΠΑ και ΕΕ στην καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας

- Υποστήριξη των Συμβάσεων του ΟΗΕ σχετικά με τις διάφορες πτυχές της τρομοκρατίας
- Χρήση υψηλής τεχνολογίας για τον εντοπισμό και την καταδίωξη των τρομοκρατών
- Σύσταση Ομάδας Οικονομικής Δράσης (Financial Action Task Force) για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας
- Συνεργασία για την ενδυνάμωση των κανονισμών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων
- Αυξημένη συνεργασία στον τομέα των μυστικών υπηρεσιών
- Συμφωνίες στον τομέα της έκδοσης καταζητούμενων και της αμοιβαίας νομικής υποστήριξης
- Αυξημένοι έλεγχοι και ασφάλεια στις διεθνείς μεταφορές
- Προώθηση της ανάπτυξης, της δημοκρατίας και της χρηστής διακυβέρνησης
- Αναφορά στην al-Qaida ως σύγχρονη μορφή τρομοκρατίας

συμβάσεις του ΟΗΕ και τις νομικές δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν ή οφείλουν να αναλάβουν τα κράτη. Υπό το πρίσμα αυτό διαφαίνεται μια απόκλιση μεταξύ αμερικανικής και ευρωπαϊκής προσέγγισης για τη διατήρηση της διεθνούς ασφάλειας και την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας. Ωστόσο, η απόκλιση αυτή οφείλεται λιγότερο σε ένα χάσμα αντιλήψεων και αξιών μεταξύ Αμερικανών και Ευρωπαίων και περισσότερο στην αδυναμία της ΕΕ να συγκροτήσει μια

συνεπή κοινή πολιτική άμυνας και ασφάλειας. Έτσι, παρά τα διαφορετικά μέσα που υιοθετούνται για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, οι ΗΠΑ και η ΕΕ συνεργάζονται σε μια σειρά επιμέρους τομέων, όπως η έκδοση καταζητούμενων, η ασφάλεια στις διεθνείς μεταφορές, η συνεργασία στις μυστικές υπηρεσίες κ.ο.κ. (βλ. πίνακα 3).

Κεφάλαιο 3

Υποβάθμιση του περιβάλλοντος

Η προστασία του περιβάλλοντος πρωτοεμφανίστηκε ως τομέας συνεργασίας στις διεθνείς σχέσεις στις αρχές της δεκαετίας του 1970 στο πλαίσιο του Προγράμματος Περιβάλλοντος του ΟΗΕ³⁹. Ενώ οι πρώτες συμβάσεις αντιμετώπιζαν τα ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος αποσπασματικά, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 αρχίζουν οι προσπάθειες για μια πιο συστηματική και σφαιρική αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων σε παγκόσμιο επίπεδο με όλο και περισσότερες χώρες να συμμετέχουν σε πολυμερείς περιβαλλοντικές συμφωνίες (multilateral environmental agreements)⁴⁰.

Σήμερα, το περιβάλλον βρίσκεται υψηλά τόσο στην αμερικανική και ευρωπαϊκή ατζέντα, όσο και στις προτεραιότητες των διεθνών οργανισμών, καθώς η υποβάθμισή του σχετίζεται με μια σειρά έμμεσων και άμεσων απειλών που έχουν οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές προεκτάσεις, όπως η κατασπατάληση των φυσικών πόρων και η ενεργειακή επάρκεια, η μόλυνση των θαλάσσιων και όμβριων υδάτων, η αύξηση της συχνότητας και της έντασης των φυσικών καταστροφών. Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων κρατικοί και διεθνείς δρώντες αναλαμβάνουν δράση σε διάφορους τομείς, οι οποίοι σύμφωνα με τα επίσημα κείμενα του ΟΗΕ, των ΗΠΑ και της ΕΕ, μπορούν να συνοψισθούν στους εξής: θαλάσσιο και παράκτιο περιβάλλον, ατμοσφαιρική ρύπανση και τρύπα του όζοντος, κλιματική αλλαγή, φυσικοί πόροι και ιδιαίτερα υδάτινοι πόροι, βιοποικιλότητα και οικοσυστήματα, θόρυβος, χημικά και βιοτεχνολογία, απόβλητα, γεωργία και τροφική αλυσίδα, ενέργεια και μεταφορές⁴¹.

Η έμφαση της υποβάθμισης του περιβάλλοντος στους παραπάνω τομείς καταδεικνύει ότι η περιβαλλοντική κρίση στις μέρες μας είναι καθολική, συνιστώντας μια από τις σημαντικότερες

³⁹ Η προστασία του περιβάλλοντος δεν αναφέρεται στους στόχους του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, διότι την εποχή που συντάχθηκε ο Χάρτης το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος δεν είχε τεθεί ακόμα στη διεθνή ατζέντα. Η αρμοδιότητα ενασχόλησης του ΟΗΕ με το περιβάλλον προκύπτει, ωστόσο, από την τελεολογική ερμηνεία των καταστατικών στόχων. Για παράδειγμα ένας από τους βασικούς στόχους του ΟΗΕ είναι η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας για την επίλυση διεθνών προβλημάτων οικονομικής, κοινωνικής, πολιτιστικής και ανθρωπιστικής φύσης (αρ. 1, παρ. 3). Επίσης, στο προοίμιο του Χάρτη εκφράζεται η βούληση του ΟΗΕ να συμβάλλει στην κοινωνική πρόοδο και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου σε ολόκληρο τον πλανήτη (εδ. 4).

⁴⁰ Οι πρώτες διεθνείς συνθήκες αναφέρονταν σε θέματα προστασίας του θαλάσσιου περιβάλλοντος, στην πρόληψη των μεγάλης κλίμακας καταστροφών από τη ρύπανση των θαλάσσιων και χερσαίων υδάτων και την μόλυνση του αέρα. Το 1972, στη Σύνοδο Κορυφής του ΟΗΕ για το Ανθρώπινο Περιβάλλον στη Στοκχόλμη, ιδρύθηκε το Πρόγραμμα Περιβάλλοντος του ΟΗΕ (United Nations Environment Programme – UNEP), οπότε ξεκίνησε μια ολοκληρωμένη θεώρηση στην προστασία του περιβάλλοντος. Το 1987, η Παγκόσμια Επιτροπή για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη του ΟΗΕ δημοσίευσε την έκθεση Brundtland, αποτυπώνοντας τις μέχρι τότε διάχυτες περιβαλλοντικές ανησυχίες και αναδεικνύοντας την αναποτελεσματικότητα των αποσπασματικών προσεγγίσεων αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Παράλληλα, η έκθεση αυτή εισήγαγε την έννοια της αειφόρου ανάπτυξης ως μέτρο αξιολόγησης και στόχο πολιτικής για τις σημερινές κοινωνίες, προβάλλοντας τις συνέπειες που θα έχουν οι κυρίαρχες πρακτικές παραγωγής και κατανάλωσης στους μελλοντικούς κατοίκους του πλανήτη. Στο πλαίσιο αυτό η αειφόρος ανάπτυξη ορίζεται ως η ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες του σήμερα χωρίς να περιορίζει τη δυνατότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες.

⁴¹ Βλ. σχετικά US Environmental Protection Agency (2006): *2006-2011 EPA Strategic Plan: Charting Our Course*, Washington DC / United Nations Environment Programme: www.unep.org / European Environment Agency (2005): *The European Environment: State and Outlook 2005*, Copenhagen / Council of the European Union (2006): *EU Sustainable Development Strategy*, Presidency Conclusions, 10117/06, Brussels 9 June 2006

απειλές για την μακροπρόθεσμη οικονομική και κοινωνική ευημερία σε ολόκληρο τον πλανήτη. Δεν είναι τυχαίο, ότι η περιβαλλοντική προστασία, μαζί με την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή, αποτελούν τους τρεις πυλώνες τις σύγχρονης αναπτυξιακής διαδικασίας που συμπυκνώνεται στην έννοια της αειφόρου ανάπτυξης⁴².

Όταν η περιβαλλοντική πολιτική πρωτοεμφανίστηκε στην ατζέντα των διεθνών οργανισμών, οι απόψεις των ΗΠΑ και της ΕΕ ταυτίζονταν σε μεγάλο βαθμό. Οι ίδιες άλλωστε δημιούργησαν μια σειρά διατλαντικών περιβαλλοντικών καθεστώτων για την αποτελεσματικότερη προστασία του περιβάλλοντος. Οι διαφωνίες και οι αντιπαραθέσεις σε αυτά τα πολυμερή φόρα εμφανίζονταν κυρίως μεταξύ των ανεπτυγμένων δυτικών κρατών που διεκδικούσαν μεγαλύτερη προσοχή για τα περιβαλλοντικά θέματα και των αναπτυσσόμενων χωρών, οι οποίες απαιτούσαν τον προσανατολισμό στις αναπτυξιακές τους ανάγκες και προτεραιότητες. Ωστόσο, η τάση αυτή έχει ανατραπεί, και η σχέση μεταξύ ΗΠΑ και ΕΕ χαρακτηρίζεται από μια αυξανόμενη διαφωνία, με όλο και περισσότερους τομείς να αποτελούν σημεία τριβής και να ενέχουν την πιθανότητα μιας διατλαντικής σύγκρουσης. Συνοπτικά, μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι οι ΗΠΑ κρατούν γενικά μια κριτική-αρνητική στάση απέναντι σε περιβαλλοντικές ρυθμίσεις, σε αντίθεση με την ΕΕ η οποία τάσσεται υπέρ της εφαρμογής αυστηρότερων κανονισμών σε διεθνές επίπεδο. Το χάσμα αυτό διευρύνεται τις τελευταίες δεκαετίες, με το ζήτημα της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής να αποτελεί την αιχμή του δόρατος της αντιπαράθεσης.

3.1 ΗΠΑ και προστασία του περιβάλλοντος

Η σύγχρονη αμερικανική περιβαλλοντική πολιτική αποκρυσταλλώθηκε κατά τις δεκαετίες του 1960 και 1970, μια εποχή που το οικολογικό κίνημα έφτασε στην ακμή του και η ανησυχία για την υποβάθμιση του περιβάλλοντος και την εξάντληση των φυσικών πόρων ήταν διάχυτη σε όλα τα κυβερνητικά επίπεδα⁴³. Ο Εθνικός Νόμος για την Περιβαλλοντική Προστασία (National Environmental Protection Act - NEPA) του 1969 αποτέλεσε παράδειγμα προς μίμηση για ολόκληρο τον ανεπτυγμένο κόσμο, καθώς δημιούργησε το πλαίσιο και τις βασικές αρχές της περιβαλλοντικής προστασίας. Παράλληλα, οι εσωτερικές νομοθετικές πρωτοβουλίες των ΗΠΑ οδήγησαν στη σύναψη των πρώτων πολυμερών περιβαλλοντικών συμβάσεων που σχετίζονταν με πολύ συγκεκριμένα προβλήματα, όπως το εμπόριο των απειλούμενων ειδών και η θαλάσσια ρύπανση από πετρελαιοκηλίδες⁴⁴. Η αρχή της ανάσχεσης της περιβαλλοντικής ατζέντας επέρχεται με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και τις πιέσεις του Κογκρέσου στη φιλόδοξη περιβαλλοντική

⁴² Βλ. υποσημείωση 40.

⁴³ Sörlin, Sverker (2006): "European and American approaches to the environment", in *Minerva*, Vol. 44, p. 433

⁴⁴ Πρόκειται για τις συμβάσεις «πρώτης γενιάς» που αφορούσαν την αντιμετώπιση συγκεκριμένων ρύπων (π.χ. πετρελαιοειδή) ή πρακτικών (π.χ. απόρριψη άχρηστων υλικών), την προστασία ορισμένων ειδών χλωρίδας και πανίδας ή των οικοτόπων τους ή η βελτίωση της περιβαλλοντικής προστασίας σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές (π.χ. Μεσόγειος, Περσικός Κόλπος).

πολιτική της κυβέρνησης Clinton⁴⁵. Από εκεί και πέρα παρατηρείται μια συστηματική υποβάθμιση της αμερικανικής περιβαλλοντικής πολιτικής, που αποκορυφώνεται στις μέρες μας με την κυβέρνηση Bush του Νεότερου⁴⁶. Σήμερα, η περιβαλλοντική πολιτική των ΗΠΑ φαίνεται να καθορίζεται ή έστω να επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τις εκτιμήσεις, προτιμήσεις και προτεραιότητες του αμερικανικού βιομηχανικού και επιχειρηματικού λόμπυ, που θεωρεί τις διεθνείς προσπάθειες προστασίας του περιβάλλοντος ως εμπόδια για την ελεύθερη ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και του εμπορίου. Ως εκ τούτου, οι ΗΠΑ από πρωτοστάτες στη δημιουργία και σύναψη περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και συμφωνιών, αρνούνται όλο και συχνότερα να επικυρώσουν διεθνείς πολυμερείς συμφωνίες (βλ. παράρτημα, πίνακα 4).

3.2 ΕΕ και προστασία του περιβάλλοντος

Στην Ευρώπη, οι διακηρύξεις για την προστασία του περιβάλλοντος ήταν απούσες από τις ιδρυτικές Συνθήκες της Ρώμης (1957). Ωστόσο, σύντομα έγινε ξεκάθαρο ότι οι οικονομικοί στόχοι της ΕΕ δεν ήταν ανεξάρτητοι από την περιβαλλοντική προστασία, καθώς η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς απαιτούσε την εναρμόνιση των τεχνικών χαρακτηριστικών των κρατών μελών που είχαν σχέση με την περιβαλλοντική ποιότητα⁴⁷. Άρθρο με σαφή αναφορά στην προστασία του περιβάλλοντος πρωτοεμφανίστηκε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987. Με τις Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ η περιβαλλοντική πολιτική παύει να αποτελεί μέσο για την εξυπηρέτηση των στόχων της οικονομικής και νομισματικής ενοποίησης, και γίνεται αυτόνομη πολιτική με απώτερο σκοπό τη διατήρηση και ολοκληρωμένη προστασία του ευρωπαϊκού περιβάλλοντος, άμεσα συσχετισμένη με ζητήματα διατροφικής ασφάλειας, υγείας και ποιότητας ζωής⁴⁸. Παράλληλα με τη σταδιακή ανάπτυξη της εσωτερικής περιβαλλοντικής πολιτικής, η ΕΕ γρήγορα αντιλήφθηκε την ανάγκη διακρατικής συνεργασίας στην αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων (π.χ. στον τομέα της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, και ιδιαίτερα της όξινης βροχής), και ανέλαβε ενεργό δράση στη διεθνή περιβαλλοντική αρένα. Συμμετέχοντας σε πολυμερή περιβαλλοντικά φόρα, επικυρώνοντας διεθνείς συμβάσεις και πρωτόκολλα, εντάσσοντας την περιβαλλοντική διάσταση στην αναπτυξιακή της πολιτική και πρωτοστατώντας

⁴⁵ Ως αποτέλεσμα των εσωτερικών τριβών μεταξύ Ρεπουμπλικάνων που ήλεγχαν το Κογκρέσο και της εκτελεστικής εξουσίας που βρισκόταν στα χέρια των Φιλελευθέρων.

⁴⁶ Vig, Norman & Faure, Michael (2004): *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, Cambridge, Mass: MIT Press, p. 9

⁴⁷ Sbragia, Alberta M. / Hildebrand, Philipp M. (2000): "The European Union and Compliance: A Story in the Making", in Weiss, Edith Brown / Jacobson, Harold K. ed. (2000): *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge: MIT Press, p. 217

⁴⁸ Συγκεκριμένα, «η πολιτική της κοινότητας στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επιδίωξη των ακόλουθων στόχων:

- τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος,
- την προστασία της υγείας του ανθρώπου,
- τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων,
- την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων».

Βλ. Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 174. Στη Συνταγματική Συνθήκη η προστασία του περιβάλλοντος αναφέρεται στα άρθρα III 233-234.

στην ανάληψη δράσεων για την αντιμετώπιση περιφερειακών και παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων, δεν είναι υπερβολικό να ισχυριστεί κανείς ότι η ΕΕ αναπτύσσει σήμερα την περιβαλλοντική ατζέντα ως εργαλείο άσκησης εξωτερικής πολιτικής.

3.3 Βασικά σημεία αντιπαράθεσης

Ήδη από τη συνοπτική αυτή παρουσίαση της εξέλιξης της αμερικανικής και ευρωπαϊκής πολιτικής, διαφάνηκαν κάποιες πρώτες τάσεις διαφοροποίησης μεταξύ των ΗΠΑ και της ΕΕ στην προστασία του περιβάλλοντος. Στο σημείο αυτό θα παρουσιαστούν αναλυτικά τρία βασικά σημεία αντιπαράθεσης: α. οι αρχές της περιβαλλοντικής προστασίας, και ιδιαίτερα η αρχή της προληπτικής δράσης, β. η σχέση της προστασίας του περιβάλλοντος με το εμπόριο, και γ. οι πολιτικές για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

3.3.1 Αρχές περιβαλλοντικής προστασίας

Σύμφωνα με την Αμερικανική Υπηρεσία Περιβάλλοντος η αμερικανική περιβαλλοντική πολιτική στηρίζεται στις αρχές της αποτελεσματικότητας και της υπευθυνότητας, της καινοτομίας και της συνεργασίας, και της καλύτερης διαθέσιμης επιστημονικής γνώσης⁴⁹. Πρόκειται για γενικές αρχές που μπορούν να εφαρμοστούν σε διάφορους τομείς πολιτικής, και σχετίζονται κυρίως με τον τρόπο υλοποίησης αυτών των πολιτικών. Αντιθέτως, οι αρχές της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής είναι πολύ συγκεκριμένες, και βρίσκονται σε άμεσο συσχετισμό με την περιβαλλοντική προστασία. Έτσι, σύμφωνα με τη Συνθήκη για την ΕΕ (αρ. 174, εδ. 2) η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική θεμελιώνεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών κατά προτεραιότητα στην πηγή και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».

Στο σημείο αυτό αξίζει να σταθούμε σε δύο αρχές που αποτελούν την πηγή σημαντικών διαφωνιών μεταξύ των ΗΠΑ και της ΕΕ: στην αρχή της καλύτερης διαθέσιμης επιστημονικής γνώσης (best available science) και την αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης (precautionary principle). Καθώς οι περιβαλλοντικές διαπραγματεύσεις έρχονται αντιμέτωπες με απίστευτα περίπλοκα, συχνά αντικρουόμενα επιστημονικά συμπεράσματα για τα οποία υπάρχει μόνο περιορισμένη κατανόηση από τους μετέχοντες στις πολιτικές διαπραγματεύσεις⁵⁰, οι αρχές αυτές αποτελούν διαφορετικές προσεγγίσεις προκειμένου να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ πολιτικής και επιστήμης.

⁴⁹ US Environmental Protection Agency (2006): *2006-2011 EPA Strategic Plan: Charting Our Course*, Washington DC, p. 5-6

⁵⁰ Susskind, Lawrence E. (1994): *Environmental Diplomacy: Negotiating more Effective Environmental Agreements*, New York: Oxford University Press, p. 63

Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης έχει υιοθετηθεί από τον ΟΗΕ ως μια σημαντική βάση για την υιοθέτηση μέτρων, προκειμένου να μειωθούν οι κίνδυνοι σε ιδιαίτερα «ευαίσθητους» τομείς πολιτικής, όπως η υγεία και το περιβάλλον. Συγκεκριμένα, η Διακήρυξη του Ρίο αναφέρει ότι όπου υπάρχει απειλή σοβαρής και μη αναστρέψιμης βλάβης, η έλλειψη πλήρους επιστημονικής βεβαιότητας δεν πρέπει να χρησιμοποιείται ως αιτιολογία για την αναβολή λήψης μέτρων προκειμένου να αποφευχθεί η περιβαλλοντική υποβάθμιση⁵¹. Η ΕΕ συντάσσεται με αυτήν την αρχή, εμμένοντας στην άποψή της ότι η προληπτική δράση είναι εξαιρετικά σημαντική για την αποφυγή μεγάλης κλίμακας κινδύνων, όπως είναι η απώλεια βιοποικιλότητας και η εξάπλωση επιδημιών⁵². Ταυτόχρονα, ασκεί πίεση για την υιοθέτησή της σε όλες τις πολυμερείς συμβάσεις για το περιβάλλον και τη νομική κατοχύρωσή της στις διεθνείς εμπορικές συμφωνίες στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου⁵³.

Οι ΗΠΑ από την πλευρά τους στηρίζουν την περιβαλλοντική πολιτική στην αρχή της «καλύτερης διαθέσιμης επιστημονικής γνώσης» (best available science) και θεωρούν ότι η αρχή της πρόληψης πρέπει να εφαρμόζεται συμπληρωματικά της επιστημονικής γνώσης και όχι ως υποκατάστατο αυτής. Ως εκ τούτου αντιτίθενται στην υιοθέτησή της στις διεθνείς συμφωνίες, διότι θεωρούν ότι ενέχει σημαντικά μειονεκτήματα ως γενική αρχή ρύθμισης του κινδύνου. Εκτός του ότι στερείται μιας υγιούς λογικής θεμελίωσης, είναι πιθανό, μεταξύ άλλων, να διαστρεβλώσει τις ρυθμιστικές προτεραιότητες, να δικαιολογήσει πολιτικές προστατευτισμού, να υποβαθμίσει την κανονιστική διάσταση της διεθνούς συνεργασίας και να έχει ανεπιθύμητες διανεμητικές επιπτώσεις⁵⁴.

Οι διαφορετικές αντιλήψεις όσον αφορά τη σχέση της επιστήμης και της πολιτικής, που εκφράζονται μέσω των δύο αυτών αρχών, αποτελεί ίσως τη σημαντικότερη αιτία της ευρύτερης αντιπαράθεσης των ΗΠΑ και της ΕΕ στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος.

3.3.2 Περιβάλλον και εμπόριο

Ορισμένες πολυμερείς περιβαλλοντικές συμφωνίες χρησιμοποιούν εμπορικά μέτρα για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των μερών και την επίτευξη των στόχων τους. Για παράδειγμα, μια πολυμερής συμφωνία μπορεί να ρυθμίζει το εμπόριο συγκεκριμένων ουσιών ή προϊόντων που θεωρούνται σημαντικές αιτίες της περιβαλλοντικής υποβάθμισης που αποτελεί το αντικείμενο της συγκεκριμένης σύμβασης⁵⁵. Επειδή τέτοιου είδους μέτρα είναι στην ουσία

⁵¹ Rio Declaration (1992): <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>, Principle 15

⁵² Για αναλυτικότερες πληροφορίες βλ. Commission of the European Communities, Communication from the Commission on the Precautionary Principle, Bussels, 2 February 2000, COM (2000) 1

⁵³ Vogel, David (2004): "Trade and the environment in the global economy: Contrasting European and American perspectives", in Vig, Norman & Faure, Michael (2004): *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, Cambridge, Mass: MIT Press, p. 245

⁵⁴ Majone, Giandomenico (2002): "What price safety? The precautionary principle and its policy implications", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, no. 2, p. 89

⁵⁵ Chasek, Pamela S. / Downie, David L. / Wlesh Brown, Janet (2006): *Global Environmental Politics*, Colorado: Westview Press, p. 243

παραδοξολογικά εμπόδια που λειτουργούν αναχαιτιστικά για το ελεύθερο εμπόριο, αποτελούν συχνά την αιτία έντονων αντιπαραθέσεων κατά τις διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ). Καθώς οι ΗΠΑ και οι ΕΕ αποτελούν δύο από τους μεγαλύτερους εμπορικούς παίκτες διεθνώς, σε πολλές περιπτώσεις είναι οι πρωταγωνιστές αυτών των αντιπαραθέσεων⁵⁶.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ζήτημα των Γενετικά Τροποποιημένων Οργανισμών (ΓΤΟ). Η βασική διαφορά στην αμερικανική και ευρωπαϊκή προσέγγιση έγκειται στο γεγονός ότι η ΕΕ (και άλλες χώρες, ιδίως της Αφρικής) θεωρεί ότι η καλλιέργεια ΓΤΟ μπορεί να προκαλέσει περιβαλλοντική υποβάθμιση και κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία. Γι' αυτό υπό το πρίσμα της αρχής της πρόληψης, η ΕΕ απαγόρευσε την κυκλοφορία και το εμπόριο ΓΤΟ στο εσωτερικό της, ζητώντας παράλληλα αυστηρότερους ελέγχους απ' ό,τι για τις συμβατικές ποικιλίες και τη σηματοδότηση των σχετικών προϊόντων που εισάγονται από τρίτες χώρες. Αντιθέτως, οι ΗΠΑ (και η Αυστραλία) ορμώμενες από την υπόθεση ότι οι ΓΤΟ είναι αβλαβείς μέχρι αποδείξεως του αντιθέτου, θεωρούν ότι ρυθμίζονται επαρκώς από τους κανόνες που διέπουν τις συμβατικές ποικιλίες και οποιαδήποτε άλλη επιπλέον ρύθμιση έρχεται σε αντίθεση με τους κανόνες του ελεύθερου εμπορίου⁵⁷. Η ΕΕ, έχοντας επιτύχει την εισαγωγή της αρχής της πρόληψης στο Πρωτόκολλο της Καρθαγένης για τη Βιοσφάλεια, έθεσε το ζήτημα ενώπιον του ΠΟΕ ζητώντας να υιοθετηθεί το πρωτόκολλο ως διεθνώς αναγνωρισμένος κανονισμός για τη ρύθμιση των ΓΤΟ. Οι ΗΠΑ από την πλευρά τους υποστήριξαν ότι η απαγόρευση των ΓΤΟ όχι μόνο παραβιάζει τους κανόνες του ελεύθερου εμπορίου, αλλά η αρχή της πρόληψης που περιέχει το πρωτόκολλο της Καρθαγένης έρχεται σε αντίθεση με τη Συμφωνία του ΠΟΕ για τα Υγειονομικά και Φυτοϋγειονομικά Πρότυπα (SPS). Η τελική έκθεση του ΠΟΕ, η οποία αναβλήθηκε επανειλημμένα, αποφάσισε ότι η απαγόρευση της κυκλοφορίας των ΓΤΟ είναι παράνομη. Ωστόσο, το ζήτημα εξακολουθεί να αποτελεί σημείο τριβής στις εμπορικές σχέσεις των δύο εταίρων, καθώς η ΕΕ εμμένει στην απόφασή της και αρνείται να συμμορφωθεί με τις αποφάσεις του ΠΟΕ.

⁵⁶ Τόσο οι ΗΠΑ όσο και η ΕΕ είναι υπέρμαχοι του ελεύθερου εμπορίου και της ανταγωνιστικής αγοράς. Ωστόσο, η ΕΕ, επιθυμώντας να εξασφαλίσει την ανταγωνιστικότητα των επιδοτούμενων ευρωπαϊκών γεωργικών προϊόντων στις διεθνείς αγορές, προβάλλει παραδοξολογικά εμπόδια που πολλές φορές καθιστούν τα αμερικανικά προϊόντα λιγότερο ανταγωνιστικά με αποτέλεσμα να υπάρχει έντονη διαφωνία μεταξύ των δύο κατά τις διαπραγματεύσεις. Βλ. σχετικά Baylis, Kathy / Rausser, Gordon C. / Simon, Leo K. (2005): "Including non-trade concerns: the environment in EU and US agricultural policy", in *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Vol. 4, Nos. 3/4, p. 262-276

⁵⁷ Ochs, Alexander / Schaper, Marcus (2005): *Conflict or cooperation? Transatlantic relations in the environmental field*, Paper presented at the 2005 EUSA conference in Austin, TX, 2 April 2005, p. 9

Πίνακας 4: Επιλεγμένα ζητήματα περιβάλλοντος με πιθανότητα διατλαντικής σύγκρουσης

Θέμα	Σύμβαση	Πρωτοβουλία	Πρωτοστάτης	Είδος
Θάλασσες	1982: Σύμβαση του ΟΗΕ για το Δίκαιο της Θάλασσας		ΗΠΑ και άλλοι	Διεθνής συνθήκη Σε ισχύ Μη επικυρωμένη από ΗΠΑ
Στρατόσφαιρα / στοιβάδα του όζοντος	1985: Σύμβαση της Βιέννης για την Προστασία της Στοιβάδας του Όζοντος 1987: Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ	1978: απαγόρευση στις ΗΠΑ της χρήσης CFCs σε σπρέι αεροζόλ	ΗΠΑ Ευρώπη από το 1990	Διεθνής συνθήκη Σε ισχύ Διεθνής συνθήκη Σε ισχύ
Προστασία ειδών	1973: CITES 1992: Σύμβαση για τη Βιοποικιλότητα 1999: Πρωτόκολλο της Καρθαγένης για τη Βιοασφάλεια	1969: Νόμος των ΗΠΑ για τα απειλούμενα είδη 1987: ΗΠΑ ζητούν ομάδα εμπειρογνομόνων του ΟΗΕ	ΗΠΑ ΕΕ	Διεθνής συνθήκη Σε ισχύ Διεθνής συνθήκη Μη επικυρωμένη από ΗΠΑ Διεθνής συνθήκη Σε ισχύ Μη επικυρωμένο από ΗΠΑ
Διατροφική ασφάλεια	1985: Απαγόρευση στην ΕΕ στην καλλιέργεια ορμονών στο μοσχάρι 1994: Συμφωνία για τα Υγειονομικά και Φυτοϋγειονομικά Πρότυπα (SPS)	ΕΕ ΗΠΑ		Κανονισμός της ΕΕ 1996: ο ΠΟΕ ψήφισε απόφαση εναντίον της ΕΕ, η ΕΕ δε συμμορφώνεται Διεθνής Συνθήκη Σε ισχύ
Επικίνδυνα απόβλητα	1989: Σύμβαση της Βασιλείας	ΟΗΕ (UNEP)	Αφρικανικές χώρες	Διεθνής συνθήκη Σε ισχύ Μη επικυρωμένη από ΗΠΑ
Χημική ασφάλεια	1998: Σύμβαση του Ρότερνταμ 2001: Σύμβαση της Στοκχόλμης 2006: REACH	1976: Νόμος ΗΠΑ για τοξικές ουσίες ΕΕ	Καναδάς, Σουηδία	Διεθνής Συνθήκη Μη επικυρωμένη από ΗΠΑ Διεθνής Συνθήκη Μη επικυρωμένη από ΗΠΑ Κανονισμός της ΕΕ (ισχυρές πιέσεις από ΗΠΑ για τη μη εφαρμογή του)
Κλιματική αλλαγή	1997: Πρωτόκολλο του Κιότο		ΕΕ	Διεθνής συνθήκη Σε ισχύ Μη επικυρωμένο από ΗΠΑ

Πηγή: Προσαρμογή από Alexander Ochs & Marcus Schaper, 2005, σελ. 3

Παρόλο που υπάρχει μόνο ένας σχετικά μικρός αριθμός πολυμερών περιβαλλοντικών συμφωνιών με εμπορική διάσταση, πρόκειται για ορισμένες από τις πιο σημαντικές συμφωνίες, όπως η Συνθήκη CITES για το εμπόριο των απειλούμενων ειδών, το Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ για το όζον, η Σύμβαση της Βασιλείας για τα επικίνδυνα απόβλητα, η Σύμβαση του Ρότερνταμ για τη χημική ασφάλεια, το Πρωτόκολλο της Καρθαγένης για τη βιοασφάλεια. Στον πίνακα 4 παρουσιάζονται ορισμένες επιλεγμένες συμφωνίες που ενέχουν την πιθανότητα διατλαντικής σύγκρουσης, μεταξύ άλλων και λόγω εμπορικών παραμέτρων.

3.3.3 Κλιματική αλλαγή και ενέργεια

Η αιχμή του δόρατος της αντιπαράθεσης μεταξύ των ΗΠΑ και της ΕΕ εντοπίζεται αδιαμφισβήτητα στο πρόβλημα της υπερθέρμανσης του πλανήτη και της αλλαγής του κλίματος. Ενώ και οι δύο αναγνωρίζουν ότι πρόκειται για μια από τις σημαντικότερες απειλές που θα αντιμετωπίσει ο πλανήτης μέσα στον αιώνα που διανύουμε, οι διαφορές αντιλήψεων εντοπίζονται βασικά σε τρεις τομείς: i. στην αναγκαιότητα ύπαρξης δεσμευτικών (και όχι εθελοντικών) στόχων, ii. στα εργαλεία/μέσα για την επίτευξη αυτών των στόχων, και iii. στο ποιες χώρες θα συμμετέχουν στο διεθνές καθεστώς για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου⁵⁸.

Η αλλαγή του κλίματος σχετίζεται με την αύξηση της συγκέντρωσης αερίων του θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα. Το σημαντικότερο από αυτά τα αέρια είναι το διοξείδιο του άνθρακα, το οποίο εκλύεται στην ατμόσφαιρα από την καύση ορυκτών καυσίμων για την παραγωγή ενέργειας. Για να καταπολεμηθεί η αλλαγή του κλίματος, πρέπει να μειωθούν οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα που προέρχονται από διάφορους τομείς της οικονομίας υψηλής ενεργειακής έντασης, όπως η ηλεκτροπαραγωγή, η βιομηχανία και οι μεταφορές. Στο συμπέρασμα αυτό βασίστηκε η δημιουργία του Πρωτοκόλλου του Κιότο, το οποίο έθεσε ως δεσμευτικό στόχο για τις ανεπτυγμένες χώρες τη μείωση των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου κατά 5,2% σε παγκόσμια κλίμακα μέχρι το 2012 σε σχέση με τις εκπομπές του 1990⁵⁹. Το Πρωτόκολλο του Κιότο αποτελεί το βασικό μηχανισμό καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής σε παγκόσμιο επίπεδο, επιδιώκοντας στην ουσία την αλλαγή του κυρίαρχου αναπτυξιακού μοντέλου που βασίζεται στην οικονομία του άνθρακα.

Οι ΗΠΑ δεν έχουν επικυρώσει το Πρωτόκολλο του Κιότο διότι θεωρούν ότι η επίτευξη των δεσμευτικών στόχων που επιβάλλει θα δημιουργήσει τεράστια προβλήματα στην ανταγωνιστικότητα της αμερικανικής βιομηχανίας και οικονομίας. Η επίσημη αμερικανική κυβερνητική πολιτική υπερασπίζεται το κυρίαρχο ενεργειακό μοντέλο, επικεντρώνοντας την προσοχή της, όσον αφορά την ενεργειακή επάρκεια και ασφάλεια, στο πετρέλαιο, την πυρηνική ενέργεια και τα ορυκτά καύσιμα. Μάλιστα, σε σχετική έκθεση της Εθνικής Επιτροπής για την Ενέργεια αναφέρεται ως πρωταρχική πολιτική για την ενεργειακή επάρκεια η προώθηση της

⁵⁸ Busby, John / Ochs, Alexander (2005): "From Mars and Venus down to Earth: Understanding the Transatlantic Climate Divide", in Michel, David Ed. (2005): *Climate policy for the 21st century: Meeting the long-term challenge of global warming*, Washington DC: Brookings Institution, p. 36

⁵⁹ Το Πρωτόκολλο του Κιότο περιλαμβάνει δεσμευτικούς στόχους μείωσης εκπομπών έξι αερίων που ευθύνονται για το φαινόμενο του θερμοκηπίου στις βιομηχανικές χώρες. Τα αέρια αυτά είναι το διοξείδιο του άνθρακα (CO₂), το μεθάνιο (CH₄), το υποξείδιο του αζώτου (N₂O), οι φθοριωμένοι υδρογονάνθρακες (HFCs), υπερφθοράνθρακες (PFCs) και το εξαφθοριούχο θείο (SF₆). Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο:

- Οι βιομηχανικές χώρες δεσμεύονται να μειώσουν, στη διάρκεια της περιόδου 2008-2012, τις εκπομπές των έξι αερίων του θερμοκηπίου τουλάχιστον κατά 5,2% σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990.
- Οι αναπτυσσόμενες χώρες δεν έχουν δεσμεύσεις ελάττωσης ή περιορισμού των εκπομπών τους κατά την περίοδο 2008 – 2012.

Για την επίτευξη αυτών των στόχων το Πρωτόκολλο προβλέπει τους εξής «ευέλικτους μηχανισμούς»: i. Εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών, ii. Μηχανισμούς καθαρής ανάπτυξης, iii. Από κοινού εφαρμογή προγραμμάτων. Για περισσότερα βλ. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpenga.html>

πετρελαϊκής ασφάλειας⁶⁰. Συγκεκριμένα, προτείνεται η αύξηση και εντατικοποίηση των επενδύσεων σε χώρες με σημαντικά αποθέματα πετρελαίου και η επέκταση του παγκόσμιου δικτύου στρατηγικών πετρελαϊκών αποθεμάτων, ενώ η παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, που δε συμβάλλουν στην αλλαγή του κλίματος, έρχεται μόλις ως τέταρτη επιλογή (μετά από την πυρηνική ενέργεια, το φυσικό αέριο και τις προηγμένες τεχνολογίες άνθρακα). Παράλληλα, οι ΗΠΑ προβάλλουν το επιχείρημα ότι το Πρωτόκολλο του Κιότο θα έπρεπε να περιλαμβάνει δεσμευτικές ρυθμίσεις και για αναπτυσσόμενες οικονομίες, όπως η Κίνα και η Ινδία, οι οποίες σήμερα εξαιρούνται από αυτό.

Από την πλευρά της, η ΕΕ, όχι μόνο έχει υπογράψει το Πρωτόκολλο του Κιότο, αλλά εφαρμόζει επιπρόσθετα στα κράτη μέλη της έναν από τους βασικούς μηχανισμούς του⁶¹. Έχοντας θέσει την κλιματική αλλαγή υψηλά στην πολιτική ατζέντα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Υπουργών του Μαρτίου 2007 υιοθέτησε ένα ιδιαίτερα φιλόδοξο πρόγραμμα δράσης για την καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος, σε απόλυτη σύνδεση με την μελλοντική ενεργειακή πολιτική της ΕΕ. Σύμφωνα με αυτό, τα κράτη μέλη της ΕΕ δεσμεύονται να μειώσουν μονομερώς τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα στην ατμόσφαιρα κατά 20% ως το 2020, και κατά 30% εφόσον δεσμευτούν και άλλα κράτη⁶². Επιπλέον, υιοθετήθηκε ως στόχος, η παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές να φτάσει στο 20% ως το 2020⁶³. Οι πρωτοβουλίες της ΕΕ στην καταπολέμηση της υπερθέρμανσης του πλανήτη, προβάλλονται από τους εκπροσώπους της ως μέσο άσκησης εξωτερικής πολιτικής.

3.4 Κριτική αποτίμηση

Ως αποτέλεσμα της άρνησης της κυβέρνησης Bush να υπογράψει το Πρωτόκολλο του Κιότο η «πολιτική του κλίματος» εντάσσεται πλέον στον τομέα της υψηλής πολιτικής και προτάσσεται ως σύμβολο της υποβόσκουσας απόκλισης των διατλαντικών σχέσεων⁶⁴. Ενδεικτικό είναι ότι ενώ οι ΗΠΑ αντιμετωπίζουν το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος κυρίως ως ζήτημα εσωτερικής πολιτικής, άμεσα συσχετισμένο με την προώθηση των οικονομικών τους συμφερόντων, η ΕΕ βλέπει σε αυτόν τον τομέα, και ιδιαίτερα μέσα από τις δράσεις της για την καταπολέμηση του φαινομένου του θερμοκηπίου, τη δυνατότητα να αποκτήσει ηγεμονικό ρόλο στη διεθνή πολιτική σκηνή. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Wiener, «ενώ οι Ευρωπαίοι είναι περισσότερο παθιασμένοι με το περιβάλλον, οι Αμερικανοί είναι περισσότερο παθιασμένοι με την ασφάλεια»⁶⁵.

⁶⁰ National Commission on Energy Policy (2004): *Ending the Energy Stalemate: A Bipartisan Strategy to Meet America's Energy Challenges*, December 2004, p. 1-18

⁶¹ Πρόκειται για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών που τέθηκε σε ισχύ με την Οδηγία 2003/87/ΕΚ.

⁶² Council of the European Union, Presidency Conclusions, 7224/07, Brussels 8-9 March 2007

⁶³ Σήμερα, η ΕΕ αποτελεί έναν από τους πρωταγωνιστές στην αγορά ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, κατέχοντας την πρώτη θέση παγκοσμίως στην αγορά αιολικής ενέργειας.

⁶⁴ Ochs, Alexander / Sprinz, Detlef (2005): *Europa Riding the Hegemon? Transatlantic Climate Policy*, Paper presented at the 2005 ISA Annual Convention, Honolulu, HI, 3 March 2005, p. 10

⁶⁵ Wiener, Johathan B. (2004): "Convergence, Divergence and Complexity in US and EU Risk Regulation", in Vig, Norman & Faure, Michael (2004): *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, Cambridge, Mass: MIT Press, p. 80

Παρόλο που η συνοπτική παρουσίαση της περιβαλλοντικής πολιτικής των ΗΠΑ και της ΕΕ καταδεικνύει μια σύμπνοια ως προς τους γενικούς κατευθυντήριους στόχους και τους τομείς στους οποίους απαιτείται άμεση δράση, υπάρχουν σημαντικά σημεία απόκλισης, που αναιρούν σε ορισμένο βαθμό τους ίδιους τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής:

1. Τα βασικά θέματα τριβής μεταξύ ΗΠΑ και ΕΕ εντοπίζονται σε μια σειρά περιβαλλοντικών συμφωνιών που πέρα από την αμιγώς περιβαλλοντική έχουν και εμπορική-οικονομική διάσταση, όπως οι ΓΤΟ, η ατμοσφαιρική ρύπανση, η ασφάλεια στη χημική βιομηχανία, και βέβαια η κλιματική αλλαγή (βλ. πίνακα 4).
2. Οι ΗΠΑ αντιμετωπίζουν το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος σε μεγάλο βαθμό με όρους οικονομίας της αγοράς (free market environmentalism). Οι επιλογές τους κινούνται πάνω στον άξονα του μη περιορισμού του ελεύθερου εμπορίου, που υπαγορεύει λιγότερους περιοριστικούς κανόνες και παραδασμολογικά εμπόδια στους παραγωγικούς τομείς της οικονομίας (βιομηχανία και γεωργία). Από την πλευρά της, η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική στηρίζεται στην αρχή της πρόληψης και της δημιουργίας ρυθμιστικών κανόνων που συσχετίζονται και με άλλους τομείς, όπως η υγεία, οι μεταφορές, η εργασία (risk prevention & regulatory environmentalism).
3. Ενώ η ΕΕ τάσσεται υπέρ της δημιουργίας ενός δικτύου διεθνών συνθηκών που άπτονται διαφόρων πτυχών της προστασίας του περιβάλλοντος και στην πλειοψηφία τους έχει επικυρώσει τις υπάρχουσες συμβάσεις και πρωτόκολλα, οι ΗΠΑ παρόλο που υπήρξαν αρχικά πρωτεργάτες στη δημιουργία του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου, αρνούνται να επικυρώσουν πολλές διεθνείς συμφωνίες (βλ. παράστημα, πίνακα 4).
4. Ενώ η ΕΕ προτείνει ένα ενεργειακό μοντέλο σταδιακής απεξάρτησης από το πετρέλαιο και τα ορυκτά καύσιμα, κάνοντας στροφή προς ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, που συμβάλλουν στην καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και προωθούν την αειφόρο ανάπτυξη, οι ΗΠΑ εμμένουν σε μια ενεργειακή πολιτική εντάσεως πετρελαίου, την οποία συσχετίζουν άμεσα με ζητήματα εθνικής ασφάλειας.

Κεφάλαιο 4

Φτώχεια και αναπτυξιακή βοήθεια

Σύμφωνα με στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας πάνω από 1 δισεκατομμύριο άνθρωποι ζουν σήμερα κάτω από το όριο της υπερβολικής φτώχειας, ενώ το ΑΕΠ των 48 φτωχότερων κρατών είναι λιγότερο από την περιουσία των τριών πλουσιότερων ανθρώπων του κόσμου⁶⁶. Οι άσχημες συνθήκες διαβίωσης που συνήθως συνδέονται με μη δημοκρατικά και ολοκληρωτικά καθεστώτα έχουν ως αποτέλεσμα οι φτωχές χώρες να συγκαταλέγονται ανάμεσα στις περιοχές-εστίες αναταραχών και συγκρούσεων, αλλά και περιθάλψης και δημιουργίας τρομοκρατών, που θέτουν σε κίνδυνο τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια.

Η καταπολέμηση της φτώχειας καταλαμβάνει την πρώτη θέση ανάμεσα στους Αναπτυξιακούς Στόχους της Χιλιετίας (Millennium Development Goals – MDGs), όπως αυτοί συμφωνήθηκαν από τα μέλη του ΟΗΕ το 2000 (βλ. πίνακα 5). Η διακήρυξη αυτή αποτελεί ένα μηχανισμό συντονισμού και επαγρύπνησης, ώστε οι αναπτυσσόμενες χώρες και τα κράτη που προσφέρουν αναπτυξιακή βοήθεια να εστιάσουν στην αντιμετώπιση βασικών παραμέτρων της φτώχειας⁶⁷.

Πίνακας 5: Αναπτυξιακοί Στόχοι Χιλιετίας (Millennium Development Goals)

Γενικός στόχος	Ειδικός στόχος	Τομέας αναπτυξιακής βοήθειας
Μείωση υπερβολικής φτώχειας και πείνας	Μείωση του παγκόσμιου πληθυσμού που ζει με λιγότερο από 1\$ την ημέρα κατά 50%	Υγεία, ειρήνη, ασφάλεια
Επίτευξη καθολικής πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης	Εξασφάλιση ότι τα αγόρια και κορίτσια όλου του κόσμου θα τελειώνουν το δημοτικό	Διακυβέρνηση, παιδεία
Πρώθηση της ισότητας των δύο φύλων και ενδυνάμωση των γυναικών	Ελαχιστοποίηση της ανισότητας στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση μέχρι το 2010, σε όλα τα επίπεδα ως το 2015	Παιδεία
Μείωση της παιδικής θνησιμότητας	Μείωση του παγκόσμιου ποσοστού παιδικής θνησιμότητας κατά 2/3	Υγεία
Βελτίωση μητρικής υγείας	Μείωση του ποσοστού των γυναικών που πεθαίνουν κατά τη γέννα κατά 3/4	Υγεία
Καταπολέμηση HIV/AIDS, χολέρας και άλλων επιδημιών	Ανάσχεση της εμφάνισης και επέκτασης όλων των επιδημιών	Υγεία, περιβάλλον
Εξασφάλιση περιβαλλοντικής αειφορίας	Ενσωμάτωση της αειφόρου ανάπτυξης σε κυβερνητικές πολιτικές, μείωση στο μισό του ποσοστού του παγκόσμιου πληθυσμού που δεν έχει πρόσβαση σε καθαρό νερό και συνθήκες υγιεινής	Περιβάλλον, υγεία
Δημιουργία παγκόσμιας συνεργασίας για την ανάπτυξη	Πρόοδος σε μια σειρά ζητημάτων που σχετίζονται με το δημόσιο χρέος, καλή διακυβέρνηση, πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτικές υπηρεσίες, πρόσβαση σε νέες τεχνολογίες, απασχόληση για νέους	Όλοι οι τομείς

Πηγή: United Nation's Millennium Development Goals, 2000. Οι τομείς είναι προσθήκη της συγγραφέως.

⁶⁶ Η Παγκόσμια Τράπεζα ορίζει ως υπερβολική φτώχεια (extreme poverty) το όριο του 1\$ την ημέρα. Περίπου 1,1 δις άνθρωποι ζουν σήμερα κάτω από αυτό το όριο. Βλέπε www.worldbank.org

⁶⁷ Sandler, Todd / Arce, Daniel G. (2007): "New face of development assistance: Public goods and changing ethics", in *Journal of International Development*, Vol. 19, p. 531

Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει μια συνοπτική παρουσίαση και αξιολόγηση των προσπαθειών καταπολέμησης της φτώχειας σε ολόκληρο τον πλανήτη μέσα από τις αναπτυξιακές πολιτικές των ΗΠΑ και της ΕΕ. Και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για πολιτικές, οι οποίες πέρα από την αμιγώς αναπτυξιακή και ανθρωπιστική διάσταση αποτελούν συστατικό στοιχείο της εξωτερικής τους πολιτικής, ενώ ταυτόχρονα αντικατοπτρίζουν τη θέση των δύο στη διεθνή σκηνή.

4.1 ΗΠΑ και αναπτυξιακή βοήθεια

Μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και για σχεδόν μισό αιώνα, οι ΗΠΑ ήταν παγκοσμίως ο μεγαλύτερος δωρητής διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας υπολογιζόμενη σε δολάρια, και πολλά κράτη ανά τον κόσμο εξακολουθούν να στηρίζονται στις αμερικανικές οικονομικές ενισχύσεις για την επιβίωσή τους⁶⁸. Το γεγονός αυτό καθιστά την εξωτερική βοήθεια ως βασικό συστατικό στοιχείο του εξωτερικού προϋπολογισμού των ΗΠΑ και στρατηγικό εργαλείο της αμερικανικής εξωτερικής πολιτικής.

Μέχρι και την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού, η βασική καθοριστική ιδέα και στόχος πίσω από τα αμερικανικά αναπτυξιακά προγράμματα ταυτιζόταν με εκείνα της εξωτερικής τους πολιτικής: την ανάσχεση του κομμουνισμού⁶⁹. Με τη λήξη του Ψυχρού Πολέμου και μέχρι την 11^η Σεπτεμβρίου, δεν υπήρξε ενιαίο ρατιονάλε στη διαμόρφωση και υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής, με αποτέλεσμα το μέγεθος, η σύνθεση και οι στόχοι να αλλάζουν συχνά⁷⁰. Τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου επηρέασαν, όπως άλλωστε ήταν αναμενόμενο, και αυτόν τον τομέα της πολιτικής. Σήμερα, ο στόχος-ομπρέλα της αμερικανικής πολιτικής εξωτερικής βοήθειας είναι η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, ενώ οι αμερικανικές αναπτυξιακές ενισχύσεις εξακολουθούν να παραμένουν σε άμεσο συσχετισμό περισσότερο με ζητήματα εθνικής ασφάλειας, και λιγότερο με θέματα καταπολέμησης της φτώχειας. Το γεγονός αυτό διαφαίνεται σε όλα τα επίσημα κείμενα τόσο της Αμερικανικής Υπηρεσίας Αναπτυξιακής Βοήθειας (US Agency for International Development, εφ' εξής USAID) όσο και του State Department⁷¹. Μάλιστα, στην Εθνική Στρατηγική Ασφάλειας των ΗΠΑ του 2002 αναγνωρίζεται η ανάπτυξη ως ένας από τους τρεις πυλώνες της αμερικανικής εθνικής ασφάλειας, μαζί με την άμυνα και τη διπλωματία⁷².

⁶⁸ Σήμερα, οι ΗΠΑ είναι ο μεγαλύτερος οικονομικός δωρητής σε δολάρια στον κόσμο, παρόλο που η βοήθεια αυτή ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Εισοδήματος είναι από τα μικρότερα μεταξύ των μεγαλύτερων δωρητών.

⁶⁹ Tarnoff, Curt / Nowels, Larry (2004): *Foreign Aid: Introductory Overview of US Programs and Policy*, Congressional Research Service, Report for Congress, p. 2-3

⁷⁰ Η κυβέρνηση Bush του Πρεσβύτερου συνέχισε τη στρατηγική της αναχαίτισης της κομμουνιστικής απειλής, ενώ η κυβέρνηση Clinton έθεσε ως κεντρικό άξονα της αναπτυξιακής της πολιτικής την αειφόρο ανάπτυξη. Η σημερινή κυβέρνηση Bush όρισε στην αρχή της διακυβέρνησής της τρεις στρατηγικούς πυλώνες: i) οικονομική ανάπτυξη, γεωργία και εμπόριο, ii) παγκόσμια υγεία, και iii) δημοκρατία, πρόληψη συγκρούσεων, ανθρωπιστική βοήθεια.

⁷¹ Βλ. σχετικά USAID (2002): *Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security and Opportunity*, Washington DC / US Department of State & USAID (2004): *Strategic Plan 2004-2009: Security, Democracy, Prosperity*, Washington DC / USAID (2005): *At freedom's frontiers: A Democracy and Governance Strategic Framework*, Washington DC / USAID (2006): *Policy Framework for Bilateral Foreign Aid, Implementing Transformational Diplomacy through Development*, Washington DC

⁷² US Department of State (2002): *National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC, p. 25

Η εξωτερική βοήθεια των ΗΠΑ λαμβάνει πέντε μορφές: τη διμερή αναπτυξιακή βοήθεια, τις οικονομικές ενισχύσεις με έμφαση στην υποστήριξη πολιτικών στόχων και στόχων ασφάλειας, την ανθρωπιστική και στρατιωτική βοήθεια, και τις πολυμερείς ενισχύσεις⁷³. Οι δύο πρώτες κατηγορίες που αποτελούν τα αμιγώς αναπτυξιακά προγράμματα λαμβάνουν τη μερίδα του λέοντος του εξωτερικού προϋπολογισμού (βλ. παράρτημα διάγραμμα 2). Σύμφωνα με το κείμενο "Policy Framework for Bilateral Foreign Aid" του 2006, πέντε είναι οι στόχοι της αμερικανικής αναπτυξιακής βοήθειας: υποστήριξη της μετασχηματιστικής ανάπτυξης (transformational development), 2. ενδυνάμωση των ευπαθών κρατών, 3. ενίσχυση των στρατηγικών κρατών, 4. προώθηση την ανθρωπιστικής βοήθειας και 5. αντιμετώπιση σφαιρικών και τομεακών ζητημάτων, όπως οι επιδημίες, η αλλαγή του κλίματος, τα ναρκωτικά⁷⁴. Για την επίτευξη αυτών των στόχων σχεδιάζονται και υλοποιούνται προγράμματα στον οικονομικό, πολιτικό και ευρύτερο κοινωνικό τομέα των αναπτυσσόμενων κρατών. Τα αμερικανικά αναπτυξιακά κονδύλια κατευθύνονται κυρίως σε άμεσες ξένες επενδύσεις, σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις, σε παραγωγικούς τομείς όπως η γεωργία, αλλά και σε τομείς όπως το περιβάλλον, η υγεία, η παιδεία, η δημοκρατία και χρηστή διακυβέρνηση, τα ανθρώπινα δικαιώματα (βλ. παράρτημα, πίνακα 5).

Πίνακας 6: Αρχές που διέπουν τα προγράμματα αναπτυξιακής βοήθειας των ΗΠΑ

1. κυριότητα (ownership)
2. κατάρτιση (capacity building)
3. βιωσιμότητα (sustainability)
4. υπευθυνότητα (accountability)
5. αξιολόγηση (assessment)
6. αποτέλεσμα (results)
7. συνεργασία (partnership)
8. ευελιξία (flexibility)
9. επιλεκτικότητα (selectivity)

Πηγή: USAID, Policy Framework for Bilateral Foreign Aid, 2006, p. 23-24

Η κατανομή αυτής της βοήθειας ανά τον κόσμο αντανακλά ξεκάθαρα τα αμερικανικά γεωστρατηγικά συμφέροντα. Οι χώρες της Μέσης Ανατολής, με προεξάρχουσες το Ιράκ, το Ισραήλ, την Αίγυπτο και το Αφγανιστάν, δέχονται τις περισσότερες ενισχύσεις, ενώ ακολουθούν τα κράτη της Νοτιοανατολικής Ασίας, της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής (βλ. παράρτημα, διάγραμμα 3). Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι ενώ μετά το τέλος του Β' Παγκόσμιου Πολέμου, η Ευρώπη έπαιρνε τη μερίδα του λέοντος της αμερικανικής εξωτερικής βοήθειας, από το τέλος τους Ψυχρού Πολέμου παρατηρείται μια συστηματική μείωση των αναπτυξιακών προγραμμάτων προς ευρωπαϊκές χώρες, ως αποτέλεσμα της δράσης της ΕΕ, αλλά και της μετατόπισης του γεωστρατηγικού ενδιαφέροντος των ΗΠΑ σε άλλες περιοχές του πλανήτη.

Γίνεται, λοιπόν, φανερό ότι το μεγαλύτερο ποσοστό της αμερικανικής εξωτερικής βοήθειας εστιάζεται σε ζητήματα εθνικής ασφάλειας και εμπορικής ανάπτυξης, με το διακηρυγμένο πόλεμο κατά της τρομοκρατίας να διαπερνά τα αναπτυξιακά προγράμματα, τα οποία προσανατολίζονται

⁷³ Όπως υποσημείωση 57, σελ. 4-7

⁷⁴ Η διαμόρφωση των στόχων αυτών βασίστηκε στη Λευκή Βίβλο *US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the 21st Century*, USAID, January 2004, Washington DC

ως επί τω πλείστον σε χώρες-συμμάχους στον πόλεμο κατά της τρομοκρατίας⁷⁵, και όχι σε χώρες που αντιμετωπίζουν τη μεγαλύτερη οικονομική εξαθλίωση.

4.2 ΕΕ και αναπτυξιακή βοήθεια

Η ΕΕ αποτελεί σήμερα το μεγαλύτερο δωρητή παγκοσμίως ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Εισοδήματος, προσφέροντας ετησίως περίπου το 55% της επίσημης παγκόσμιας αναπτυξιακής βοήθειας. Ταυτόχρονα, έχει δεσμευτεί σε αύξηση αυτού του ποσοστού στο 0,7% του Ακαθάριστου Εγχώριου Εισοδήματος ως το 2015, υπολογίζοντας ότι έτσι θα συνεισφέρει το ποσό των \$112 δις ετησίως στο σύνολο των παγκόσμιων αναπτυξιακών προγραμμάτων. Το γεγονός αυτό κατατάσσει την αναπτυξιακή βοήθεια στο σημαντικότερο εργαλείο άσκησης εξωτερικής πολιτικής που διαθέτει σήμερα η ΕΕ.

Τον Δεκέμβριο του 2005, οι ηγέτες της ΕΕ συμφώνησαν στην Ευρωπαϊκή Διακήρυξη για την Ανάπτυξη, μια πολιτική πλατφόρμα που για πρώτη φορά θέτει ξεκάθαρα τους στόχους και τις αρχές της ευρωπαϊκής αναπτυξιακής συνεργασίας⁷⁶. Η διακήρυξη αυτή είναι απόλυτα εναρμονισμένη με τους Αναπτυξιακούς Στόχους της Χιλιετίας, όπως επαναπροσδιορίστηκαν από τον ΟΗΕ το 2005. Στο πλαίσιο αυτό ορίστηκαν ως βασικοί στόχοι των ευρωπαϊκών αναπτυξιακών προγραμμάτων η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες (υγεία, παιδεία), η χρηστή διακυβέρνηση για τη ανάπτυξη και την ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος και η αειφόρος διαχείριση των φυσικών πόρων, η οικονομική μεγέθυνση και εμπορική ανάπτυξη, η διατροφική

ασφάλεια, η καταπολέμηση των ανισοτήτων και η κοινωνική συνοχή. Ως προς τους τομείς που απορροφούν τα ευρωπαϊκά κονδύλια στις διάφορες χώρες ο σημαντικότερος είναι ο τομέας των υποδομών, κοινωνικών (παιδεία, υγεία, νερό, διακυβέρνηση, κοινωνία των πολιτών) και οικονομικών (μεταφορές, επικοινωνίες, ενέργεια), ενώ ακολουθούν οι άμεσες οικονομικές

Πίνακας 7: Αρχές που διέπουν τα προγράμματα αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ

1. εναρμόνιση (harmonization)
2. προσανατολισμός στο αποτέλεσμα (results-orientation)
3. κυριότητα (ownership)
4. συνοχή (coherence)
5. πολυμέρεια (multilateralism)
6. συνεργασία (partnership)
7. ουσιαστικός πολιτικός διάλογος (in-depth political dialogue)

Πηγή: Delegation of the European Commission to the USA, *EU In Focus*, September 2005, p. 6 και Council of the European Union, *"The European Consensus"*, Brussels, 22 November 2005

⁷⁵ Harris, Paul G. (2002): "Sharing the burdens of environmental change: Comparing EU and U.S. policies", in *Journal of Environment & Development*, Vol. 11, No. 4, December 2002, p. 285

⁷⁶ Council of the European Union: *Joint Statement by the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: "The European Consensus"*, 14820/05, Brussels, 22 November 2005. Στο άρθρο 177 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα ορίζονται οι τρεις στόχοι της ευρωπαϊκής αναπτυξιακής πολιτικής: i) προώθηση της αειφόρου οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ii) προώθηση της ομαλής και σταδιακής ενσωμάτωσης των αναπτυσσόμενων κρατών στην παγκόσμια οικονομία, και iii) καταπολέμηση της φτώχειας.

ενισχύσεις του προϋπολογισμού, η διατροφική επάρκεια και ασφάλεια, η βοήθεια για ανασυγκρότηση, το περιβάλλον και η ενίσχυση της θέσης των γυναικών. Από τους παραγωγικούς τομείς η γεωργία, η δασοπονία, η αλιεία, η βιομηχανία, οι κατασκευές, το εμπόριο και ο τουρισμός απορροφούν τα περισσότερα ευρωπαϊκά κονδύλια (βλ. παράρτημα, διάγραμμα 4).

Η ΕΕ έχει δημιουργήσει ένα δίκτυο αναπτυξιακής συνεργασίας με 160 κράτη. Οι κυριότεροι αποδέκτες της ευρωπαϊκής βοήθειας είναι οι χώρες της Υπο-Σαχάριας Αφρικής, ενώ ακολουθούν με αρκετά χαμηλότερα ποσοστά η Λατινική Αμερική, η Βόρεια Αφρική, η Μέση Ανατολή, η Κεντρική και Νότια Ασία. Η Αφρική, η ήπειρος με το μεγαλύτερο ποσοστό φτώχειας, βρίσκεται στο επίκεντρο των ευρωπαϊκών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Στην Αναπτυξιακή Στρατηγική για την Αφρική που συμφωνήθηκε το 2005 τέθηκαν ως βασικοί στόχοι η ενίσχυση των αφρικανικών προσπαθειών για την επίτευξη των Στόχων της Χιλιετίας, και η ενισχυμένη βοήθεια για την επίτευξη της ειρήνης και της ασφάλειας, της διακυβέρνησης, των υποδομών και του εμπορίου⁷⁷.

Συμπερασματικά, η προώθηση της δημοκρατίας, μέσα από τις διάφορες εκφάνσεις της (ανθρώπινα δικαιώματα, χρηστή διακυβέρνηση, ισότητα των δύο φύλων) και του ελεύθερου εμπορίου, σε συνδυασμό με την προώθηση των Στόχων της Χιλιετίας είναι οι βασικοί άξονες της ευρωπαϊκής αναπτυξιακής πολιτικής.

4.3 Κριτική αποτίμηση

Όπως και όλες οι χώρες που προσφέρουν αναπτυξιακή βοήθεια, τόσο οι ΗΠΑ όσο και η ΕΕ χρησιμοποιούν τα αναπτυξιακά κονδύλια ως εργαλείο προώθησης της οικονομικής και εξωτερικής τους πολιτικής: οι ΗΠΑ υπηρετώντας την αποστολή τους να επεκτείνουν τις δημοκρατικές αξίες σε ολόκληρο τον κόσμο ως απόδειξη της ηγεμονικής τους θέσης, ενώ η ΕΕ υπηρετώντας τα συμφέροντα όχι μόνο του εκδημοκρατισμού, αλλά και της σταθεροποίησης και ασφάλειας των ανοιχτών γεωγραφικών και πολιτικών της συνόρων⁷⁸. Υπάρχει, όμως, μια ουσιαστική διαφορά: ενώ οι ΗΠΑ διαμορφώνουν την αναπτυξιακή τους βοήθεια με αμιγώς γεωστρατηγικές προτεραιότητες και όρους ασφάλειας, θεωρώντας τις στρατιωτικές ενισχύσεις αναπόσπαστο κομμάτι της εξωτερικής βοήθειας, η ΕΕ είναι σταθερά προσανατολισμένη στους Αναπτυξιακούς Στόχους της Χιλιετίας κάνοντας προσπάθειες για συνεχώς αυξανόμενο ποσοστό βοήθειας. Έτσι, ενώ οι ΗΠΑ είναι συνήθως πιο ικανές να απαντούν γρήγορα σε στιγμές δημοκρατικών ανακατατάξεων και αναταραχών, αλλά ταυτόχρονα να αποσύρονται και γρήγορα, η ΕΕ αν και με καθυστέρηση στην ανταπόκριση εμπλέκεται σε μια βαθύτερη και πιο μακροχρόνια διαδικασία πολιτικού διαλόγου και μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Το γεγονός αυτό αντανακλάται τόσο

⁷⁷ Commission of the European Communities: *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*, Brussels, 12 October 2005, COM(2005) 489 final

⁷⁸ Thiel, Marcus (2004): *The conditionality of US & EU development aid upon democratization – A comparison*, E-working papers, Vol. 2, No. 1, Enero, p. 2

στους στόχους και στην επιλογή των τομέων χρηματοδότησης, όσο και στις αρχές που διέπουν τη διαμόρφωση και υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Εξάλλου, υπάρχει μια μεγάλη διαφορά στο γεωγραφικό προσανατολισμό της βοήθειας: ενώ το μεγαλύτερο ποσοστό της αμερικανικής βοήθειας απευθύνεται σε χώρες της Μέσης Ανατολής, περιοχή στρατηγικής σημασίας για τα αμερικανικά συμφέροντα (καταπολέμηση της τρομοκρατίας, πετρελαϊκή επάρκεια) το μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής βοήθειας πηγαίνει σε χώρες της Αφρικής, περιοχή-στόχος σημαντικός για την καταπολέμηση της φτώχειας. Παρά τις εμφανείς διαφοροποιήσεις αυτές, ΗΠΑ και ΕΕ συνεργάζονται στην προσφορά αναπτυξιακής βοήθειας μέσα από διεθνείς οργανισμούς, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο κ.ο.κ.

Κεφάλαιο 5

Διεθνής μετανάστευση

Ιστορικά η μετακίνηση ατόμων εκτός των συνόρων των κρατών των οποίων ήταν υπήκοοι προς αναζήτηση καλύτερης ποιότητας ζωής ή συνθηκών ελευθερίας και ασφάλειας είχε κυρίως οικονομικές, στρατιωτικές και διπλωματικές διαστάσεις. Οι μεταναστευτικές ροές έχουν συνδεθεί με μια σειρά επιπτώσεων στην αγορά εργασίας τόσο των χωρών υποδοχής όσο και των χωρών αποστολής, την αύξηση του πληθυσμού και της δυνατότητας συμμετοχής στο στρατιωτικό σώμα της χώρας υποδοχής, την ενίσχυση των διπλωματικών επαφών μεταξύ χωρών αποστολής και υποδοχής, την πολιτισμική ανταλλαγή. Ως αποτέλεσμα, τα κράτη διαμόρφωσαν παραδοσιακά τις εθνικές πολιτικές μετανάστευσης σε απάντηση οικονομικών και εθνικών συμφερόντων⁷⁹.

Οι εντεινόμενες συνθήκες παγκοσμιοποίησης, με τη βελτίωση των μεταφορικών και τηλεπικοινωνιακών δικτύων, οι αυξανόμενες περιβαλλοντικές καταστροφές, αλλά κυρίως μια σειρά πολιτικών συγκυριών, όπως η κατάρρευση του ανατολικού μπλοκ και οι συνεχιζόμενες εμπόλεμες διαμάχες σε διάφορα μέρη του κόσμου, έχουν επιφέρει σημαντικές αλλαγές τόσο στη σύνθεση όσο και στις επιπτώσεις της διεθνούς μετανάστευσης. Ως εκ τούτου οι μεταναστευτικές πολιτικές των μεγαλύτερων κρατών συσχετίζονται όλο και συχνότερα με ζητήματα εθνικής ασφάλειας. Σύμφωνα με την Adamson, οι διασυνοριακές μεταναστευτικές ροές επηρεάζουν τα κρατικά συμφέροντα σε σχέση με τρεις τομείς εθνικής ασφάλειας: i) εθνική κυριαρχία, ή αλλιώς την ικανότητα και αυτονομία των κρατικών φορέων να ρυθμίζουν «τα του οίκου τους», ii) την ισορροπία ισχύος μεταξύ των κρατών και iii) τη φύση των βίαιων συγκρούσεων στο διεθνές σύστημα⁸⁰. Ο συσχετισμός της μετανάστευσης με την ασφάλεια και τη σταθερότητα, τόσο σε εθνικό όσο και διεθνές επίπεδο, γίνεται ιδιαίτερα εμφανής μετά την 11^η Σεπτεμβρίου, όπου η διεθνής μετανάστευση τίθεται πλέον στο προσκήνιο της διεθνούς πολιτικής ατζέντας συνδεόμενη άμεσα με το διασυνοριακό έγκλημα και τη διεθνή τρομοκρατία.

Τόσο οι ΗΠΑ όσο και η ΕΕ, προσπαθώντας να ανταποκριθούν στις νέες αυτές συνθήκες, διαφοροποίησαν σε αρκετό βαθμό τις πολιτικές μετανάστευσης κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα. Έτσι, ύστερα από μια πρώτη περίοδο μηδενικής ρύθμισης των μεταναστευτικών ροών, έχουν περάσει σε μια περίοδο ιδιαίτερα περιοριστικής μεταναστευτικής πολιτικής, που χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια πλήρους ελέγχου και διαχείρισης των εξωτερικών τους συνόρων.

⁷⁹ Rudolph, Christopher (2003): "Security and the Political Economy of Migration," in *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 4, November 2003, p. 611

⁸⁰ Adamson, Fiona B. (2006): "Crossing borders: International migration and national security", in *International Security*, Vol. 31, No. 1, Summer 2006, p. 167

5.1 Αμερικανική πολιτική μετανάστευσης

Κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων αιώνων οι ΗΠΑ δέχτηκαν τις μεγαλύτερες μεταναστευτικές εισροές από οποιοδήποτε άλλο κράτος, και για πολλές δεκαετίες εφαρμόζαν πολιτική ανοικτών συνόρων. Η χάραξη συνεπούς και αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής, με την καθιέρωση συστήματος αναλογικότητας (quotas system), ενσωματώθηκε στην αμερικανική πολιτική ατζέντα κατά τον 20^ο αιώνα⁸¹. Τα ζητήματα εργασιακής, μόνιμης και παράνομης μετανάστευσης συνδέθηκαν κυρίως με την οικονομική πολιτική, ενώ τα θέματα προσφύγων με την εξωτερική πολιτική ατζέντα⁸². Ιδιαίτερα μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η μεταναστευτική πολιτική συνδέεται όλο και στενότερα με την αμερικανική εξωτερική πολιτική στην προσπάθεια ανάσχεσης του κομμουνισμού: οι ΗΠΑ ανοίγουν τα σύνορά τους σε πρόσφυγες από κομμουνιστικά κράτη ως σύμβολο της ιδεολογικής τους δέσμευσης και υπεροχής. Από το 1965, με την ψήφιση του Νόμου για την Εθνικότητα και τη Μετανάστευση (Nationality and Immigration Act), που έμελλε να αποτελέσει σημείο-σταθμό για την αμερικανική μεταναστευτική πολιτική, διαμορφώνονται πέντε βασικές τάσεις: (i) προτίμηση προσφύγων από κομμουνιστικά καθεστώτα εις βάρος των αιτούντων άσυλο από άλλα κράτη, (ii) σταδιακή εισαγωγή ενός ενιαίου συστήματος για την επιλογή των μόνιμων μεταναστών και καθιέρωση της αναλογικότητας ως αρχή για την είσοδο στη χώρα, (iii) προσπάθεια ελέγχου της αύξησης της μόνιμης μετανάστευσης, ιδιαίτερα των συγγενών Αμερικανών υπηκόων, (iv) προώθηση της μετανάστευσης υψηλά ειδικευμένων εργατών και επενδυτών, και (v) προσπάθεια καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, ιδιαίτερα μετά την ψήφιση του Νόμου για τη Μετανάστευση (Immigration Act) του 1990⁸³.

Η κατάρρευση του κομμουνιστικού μπλοκ επέφερε μια αλλαγή ως προς την αποδοχή προσφύγων και εντατικοποίησε τις προσπάθειες καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Η μεγάλη μεταστροφή, όμως, επέρχεται με τις επιθέσεις στη Νέα Υόρκη και την Ουάσινγκτον. Ύστερα από τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου η διαχείριση της μετανάστευσης γίνεται μια από τις πρώτες προτεραιότητες της εθνικής στρατηγικής ασφάλειας των ΗΠΑ με έμφαση στον αυστηρό έλεγχο των συνόρων και την αποτροπή της παράνομης μετανάστευσης, ενώ συνδέεται οργανικά με την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της μεταστροφής αποτελεί η αποκοπή των ζητημάτων μετανάστευσης από τα θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, και η προσκόλλησή τους στον τομέα της εθνικής ασφάλειας⁸⁴. Μεταξύ άλλων, ως

⁸¹ Ο LeMay διαχωρίζει την αμερικανική μεταναστευτική πολιτική σε τέσσερις περιόδους: i. "Open-Door Era (1820-1880), όπου ουσιαστικά δεν υπήρξε κανένας φραγμός στις εισροές ii. "Door-Ajar Era" (1880-1920), όπου αρχίζουν οι πρώτοι περιορισμοί στην μεταναστευτική πολιτική, iii. "Pet-Door Era" (1920-1950), όπου στη βάση ενός συστήματος πρωτοδότησης ευνοούνταν οι εθνικοί μετανάστες, και iv. "Dutch-Door Era" (1950-1990), όπου οι ΗΠΑ επέτρεψαν την αύξηση της συνολικής μετανάστευσης, με προτεραιότητα σε επιθυμητές κατηγορίες μεταναστών. Βλ. LeMay, Michael (1989): *The Gatekeepers: Comparative Immigration Policy*, New York: Praeger, p. 1-22

⁸² Meyers, Eytan (2004): *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*, Palgrave Macmillan, p. 27

⁸³ Όπως παραπάνω, σελ. 43-44

⁸⁴ Μέχρι τον Μάρτιο του 2003 ο σημαντικότερος φορέας για την υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής ήταν το Immigration and Naturalization Service (INS), τμήμα του Department of Justice, που ήταν επιφορτισμένο με τη ρύθμιση των αδειών εισροής στη χώρα, και το οποίο έθετε σε ισχύ νόμους για την αποτροπή και την αποπομπή μη νομίμων αλλοδαπών. Από τον Μάρτιο του 2003, τα ζητήματα μετανάστευσης αποτελούν πλέον αρμοδιότητα του Department of

αποτέλεσμα αυτής της πολιτικής και θεσμικής αλλαγής, εγκαταστάθηκαν συστήματα βιομετρικής τεχνολογίας σε όλα τα διασυνοριακά περάσματα των ΗΠΑ, μειώθηκε η αποδοχή των αιτούντων άσυλο, εντάθηκαν οι απελάσεις, έγιναν προσπάθειες συστηματικής καταγραφής των μουσουλμάνων μεταναστών και επισκεπτών και άρχισαν να ελέγχονται οι φοιτητές που ενδιαφέρονταν για μαθήματα, όπως πυρηνική τεχνολογία και προέρχονται από χώρες που χρηματοδοτούν τρομοκράτες, πριν τους δοθεί φοιτητική βίζα.

Από το 2004 μέχρι σήμερα έχει ξεκινήσει η διαδικασία μεταρρύθμισης της αμερικανικής μεταναστευτικής πολιτικής. Σύμφωνα με τον Αμερικανό Πρόεδρο, πέντε είναι οι άξονες-στόχοι αυτής της μεταρρύθμισης: i. διασφάλιση των συνόρων, ii. δημιουργία ενός προγράμματος προσωρινής εργασίας, iii. τιμωρία εργοδοτών που παρανομούν απασχολώντας μετανάστες χωρίς άδεια εργασίας, iv. διευθέτηση του καθεστώτος των παράνομων μεταναστών, μεταξύ άλλων με την κατάργηση της αμνηστίας, και v. υποστήριξη των νομίμως εισερχόμενων για την ομαλή ένταξή τους στην αμερικανική κοινωνία⁸⁵.

5.2 Ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης

Η ευρωπαϊκή εμπειρία υπήρξε διαφορετική. Η Ευρώπη για πολλές δεκαετίες ήταν ήπειρος αποστολής μεταναστών. Μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και την άρση του αποικιακού καθεστώτος αρχίζουν να εμφανίζονται τα μεγάλα μεταναστατευτικά κύματα προς τις χώρες της ΕΕ. Λόγω της κοινωνικοπολιτικής σύνδεσης των ευρωπαϊκών κρατών με τις πρώην αποικίες τους, η μετανάστευση αντιμετωπίστηκε εξ' αρχής όχι μόνο ως οικονομικό, αλλά και ως κοινωνικό και πολιτικό φαινόμενο με έντονη δικαϊκή και ανθρωπιστική διάσταση. Παράλληλα με τη σταδιακή δημιουργία της εσωτερικής αγοράς, όπως αυτή εξαγγέλθηκε στις ιδρυτικές Συνθήκες της Ρώμης (1957), στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) και καθιερώθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), που δημιούργησε το πλαίσιο για την ελεύθερη κινητικότητα των ατόμων εντός της Ένωσης αλλά και τις προϋποθέσεις για μια ανταγωνιστική οικονομία που προσελκύει ανθρώπους εκτός των συνόρων της, στο προσκήνιο της ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας τέθηκαν ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης που συνδέθηκαν άρρηκτα με την εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης⁸⁶. Τα βασικά θέματα που ρυθμίστηκαν σε αυτό το αρχικό στάδιο ήταν η μη κανονική μετανάστευση ως αποτέλεσμα της αποποικιοποίησης, η οικογενειακή επανένωση, η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών από τις πρώην αποικίες, αλλά και τα κύματα προσφύγων και αιτούντων άσυλο από ασιατικά και αφρικανικά κυρίως κράτη.

Homeland Security, που ασχολείται μεταξύ άλλων με τον έλεγχο των συνόρων για την αποτροπή τρομοκρατικών ενεργειών.

⁸⁵ Βλ. <http://www.whitehouse.gov/infocus/immigration>

⁸⁶ Επισημαίνεται, ότι η μετακίνηση υπηκόων των κρατών μελών της ΕΕ εντός της επικράτειάς της δε θεωρείται μετανάστευση αλλά εσωτερική κινητικότητα, και ρυθμίζεται από τη νομοθεσία για την κοινή αγορά και τη Συνθήκη του Schengen (1990). Ο όρος μετανάστευση αναφέρεται στην κινητικότητα υπηκόων τρίτων χωρών εντός της ΕΕ.

Η κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού άλλαξε τα δεδομένα στον ευρωπαϊκό μεταναστευτικό χάρτη. Καθώς ο αριθμός των μεταναστών στην Ευρώπη διπλασιάστηκε μέσα στη δεκαετία 1985-1995 (βλ. παράρτημα πίνακες 6 & 7), η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, χωρίς να αποσυνδεθεί εντελώς από την κοινωνικο-οικονομική ατζέντα, συσχετίζεται όλο και περισσότερο με ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας. Προτεραιότητα αποτελεί πλέον ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και των σχετικών με αυτή διεθνών προβλημάτων, ενώ παράλληλα αναζητείται μια σχέση εταιρικότητας με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών⁸⁷. Για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών λαμβάνονται μια σειρά από μέτρα, μεταξύ των οποίων η εισαγωγή βιομετρικών μεθόδων ταυτοποίησης και αναγνώρισης δακτυλικών αποτυπωμάτων (Σύμβαση Eurodac), η εντατικοποίηση της συνεργασίας στον τομέα των δικαστικών υποθέσεων και η καθιέρωση του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης. Ο συσχετισμός της μετανάστευσης με την παρανομία και το οργανωμένο έγκλημα γίνεται όλο και πιο άμεσος, με αποκορύφωμα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, που πραγματοποιήθηκε μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στις ΗΠΑ, όπου η μεταναστευτική πολιτική γίνεται συνώνυμη του σχεδίου για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και της παράνομης διακίνησης ανθρώπων⁸⁸. Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική συνίσταται έκτοτε στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, στην καθιέρωση ελάχιστων απαιτήσεων για την αποδοχή αιτήσεων ασύλου, στη συνεργασία μεταξύ αστυνομίας και μυστικών υπηρεσιών για την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης, στην αξιολόγηση των κινδύνων από μαζικά κύματα μετανάστευσης και στην επανεξέταση της σχέσης μεταξύ διατήρησης της εσωτερικής ασφάλειας και σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁸⁹.

Παρά την έμφαση στην έννοια της ασφάλειας, γίνονται προσπάθειες και για τη διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης. Η Πράσινη Βίβλος του 2005 αναφέρεται σε μια σειρά μέτρων για τη ρύθμιση των ροών οικονομικών μεταναστών σε σχέση με το εργατικό δυναμικό και τις ανάγκες της ΕΕ, όπως η προσέλκυση υψηλά ειδικευμένων μεταναστών, η ανακύκλωση, η προσωρινή μετανάστευση και η πολιτική ποσοτώσεων, αλλά και για τη σύνδεση της μεταναστευτικής πολιτικής με πολιτικές προς τρίτες χώρες⁹⁰. Παρόλα αυτά, η σύνδεση της μετανάστευσης με ζητήματα ασφάλειας είναι και εδώ εμφανής, καθώς προβλέπονται ποινές για εργοδότες που απασχολούν παράνομους μετανάστες.

⁸⁷ Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) η μεταναστευτική πολιτική περνάει στον πρώτο πυλώνα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, παρόλο που οι αποφάσεις συνεχίζουν να λαμβάνονται σε διακυβερνητικό επίπεδο. Ωστόσο, λόγος για κοινοτική πολιτική ασύλου και μετανάστευσης γίνεται για πρώτη φορά στο Συμβούλιο του Tampere (1999). Οι βασικοί άξονες αυτής της πολιτικής είναι: α. σχέση εταιρικότητας με χώρες προέλευσης μεταναστών, β. ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου, γ. δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών με τη διαμόρφωση πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, δ. αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών με αυστηρότερους διασυνοριακούς ελέγχους για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Για περισσότερα βλ. Council of the European Union, Presidency Conclusions, SN 200/99, Tampere, 16 October 1999

⁸⁸ Council of the European Union, Presidency Conclusions, SN 200/02, Seville, 21-22 June 2002

⁸⁹ Κόντης, Αντώνης (2005): «Η πολιτική ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα», στο Κόντης Α. / Πετράκου Η. / Τάσης Ν. / Χλέπας Ν. (2005): *Ευρωπαϊκή και Ελληνική πολιτική ασύλου*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 46-47

⁹⁰ Commission of the European Communities: *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, Brussels, November 2005, COM(2004) 811 final

5.3 Κριτική αποτίμηση

Μια σημαντική διαφορά μεταξύ Αμερικής και Ευρώπης, αποτελεί το γεγονός ότι οι ΗΠΑ υπήρξαν εξ' αρχής χώρα υποδοχής οικονομικών μεταναστών, οι οποίοι αποτέλεσαν την ατμομηχανή της αμερικανικής ανάπτυξης. Στην Αμερική, οι μετανάστες συνδέθηκαν άρρηκτα με την παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα, κατατάχθηκαν στον τομέα της οικονομίας και πολύ αργότερα τέθηκαν ζητήματα κοινωνικά και πολιτικά όσον αφορά την μεταναστευτική πολιτική. Αντιθέτως, στην Ευρώπη λόγω της ιδεολογικής, πολιτικής και κοινωνικής σύνδεσης των ευρωπαϊκών κρατών με τις πρώην αποικίες τους, η μετανάστευση αντιμετωπίστηκε εξ' αρχής όχι μόνο ως οικονομικό, αλλά και ως κοινωνικό και πολιτικό φαινόμενο που συνδέθηκε με τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, δικαιοσύνης και ασφάλειας για όλους τους πολίτες.

Ωστόσο, τόσο στις ΗΠΑ όσο και στην ΕΕ η μετανάστευση έχει συνδεθεί πλέον οργανικά με ζητήματα ασφάλειας, καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, αυστηρού ελέγχου των συνόρων και περιορισμού των μεταναστευτικών εισροών. Η μεταστροφή αυτή εκφράστηκε στην Αμερική με την ιδέα της Ασφάλειας της Πατρίδας (Homeland Security) και στην Ευρώπη με την επικέντρωση στον αυστηρό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων⁹¹. Ωστόσο, παρά τη σύμπλευση των κατευθύνσεων υπάρχει μια διαφορά: οι ΗΠΑ έχουν καταστήσει τη μεταναστευτική τους πολιτική σχεδόν συνώνυμη της αντιτρομοκρατικής. Αντιθέτως, η ΕΕ σε κανένα από τα επίσημα κείμενά της δεν συνδέει άμεσα την μετανάστευση με την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας.

⁹¹ Guild, Elspeth (2003): "International terrorism and EU immigration, asylum and borders policy: The unexpected victims of 11 September 2001", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, p. 334

Συμπέρασμα

Προς ένα νέο πλαίσιο ευρωατλαντικών σχέσεων

Το 2002 ο Robert Kagan διατύπωσε μια φράση, η οποία έκτοτε χρησιμοποιείται συχνά όταν γίνεται αναφορά στις ευρωατλαντικές σχέσεις: «στα μεγάλα στρατηγικά και διεθνή προβλήματα σήμερα, οι Αμερικανοί είναι από τον Άρη, ενώ οι Ευρωπαίοι από την Αφροδίτη: συμφωνούν σε λίγα, και καταλαβαίνουν όλο και λιγότερο ο ένας τον άλλον»⁹². Το χάσμα αυτό μεταξύ αμερικανικών και ευρωπαϊκών αντιλήψεων έγινε ιδιαίτερα εμφανές το 2003, με αφορμή τον πόλεμο στο Ιράκ, όπου διαφάνηκε ένα βαθύ ρήγμα στις ευρωατλαντικές σχέσεις. Μια προσεκτικότερη, ωστόσο, εξέταση των αμερικανικών και ευρωπαϊκών πολιτικών για την αντιμετώπιση των μεγάλων στρατηγικών και διεθνών προβλημάτων του σύγχρονου κόσμου, που επιχειρήθηκε στο περιορισμένο πλαίσιο αυτής της εργασίας, επιτρέπει μια διαφορετική εκτίμηση.

Όπως προέκυψε από την ανάλυση τεσσάρων σημαντικών πολιτικών των ΗΠΑ και της ΕΕ, δηλαδή της αντιτρομοκρατικής, περιβαλλοντικής, αναπτυξιακής και μεταναστευτικής πολιτικής, υπάρχει μια σειρά ζητημάτων στα οποία ΗΠΑ και ΕΕ φαίνεται να έχουν διαφορετικές προσεγγίσεις. Για παράδειγμα, υπάρχει μια σημαντική διαφοροποίηση ως προς τα μέσα και τα μέτρα για την επίτευξη και διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Ενώ οι ΗΠΑ, ως εκφραστής της ρεαλιστικής θεωρίας και της «σκληρής» ισχύος στη διεθνή πολιτική σκηνή, εμφανίζουν μια αυξημένη επιθετικότητα προτάσσοντας τη στρατιωτική θωράκιση ως *sine qua non* των οποιωνδήποτε στρατηγικών άμυνας και ασφάλειας, η ΕΕ είναι σταθερά οπαδός μέσων «ήπιας» ισχύος και προληπτικών δράσεων, ώστε να εντοπιστούν και να εξλειφθούν τα αίτια που προκαλούν τη διατάραξη της διεθνούς ασφάλειας. Επιπλέον, με εξαίρεση σαφώς την περιβαλλοντική πολιτική, όλες οι υπόλοιπες πολιτικές των ΗΠΑ που εξετάστηκαν, διαμορφώνονται και αναπτύσσονται υπό το πρίσμα του «πολέμου κατά της τρομοκρατίας»: η πολιτική εθνικής ασφάλειας είναι στην ουσία συνώνυμο της αντιτρομοκρατικής πολιτικής, η αναπτυξιακή πολιτική αντανακλά τα αμερικανικά γεωστρατηγικά συμφέροντα για την καταπολέμηση του «άξονα του κακού», η μεταναστευτική πολιτική στοχεύει στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης για την αποτροπή ενός νέου τρομοκρατικού χτυπήματος εντός της αμερικανικής επικράτειας. Αντιθέτως, σε κανένα από τα επίσημα κείμενα της ΕΕ, τόσο σε σχέση με την αναπτυξιακή όσο και τη μεταναστευτική της πολιτική, δε γίνεται άμεσος συσχετισμός με την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας. Τέλος, ένα αξιοσημείωτο σημείο διαφοροποίησης εντοπίζεται ως προς το ρόλο του ΟΗΕ και των κανόνων διεθνούς δικαίου για την επίλυση των παγκόσμιων προβλημάτων. Οι ΗΠΑ προβάλλουν μια έντονη μονομέρεια, που εκφράζεται στο πλαίσιο της στρατηγικής ασφάλειας από την τάση να αποφαινούνται μονομερώς σχετικά με τη διασάλευση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας χωρίς να λαμβάνουν απαραίτητως υπόψη το Συμβούλιο Ασφαλείας του

⁹² Kagan, Robert (2002): "Power & Weakness: Why the United States & Europe see the World Differently" in *Policy Review*, no. 113, available at: www.policyreview.org/JUNE02/kagan.html

ΟΗΕ, και στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής πολιτικής, με τον σκεπτικισμό ως προς την επικύρωση πολυμερών περιβαλλοντικών συνθηκών. Από την πλευρά της η ΕΕ, προτάσσει αδιαλείπτως τον ηγετικό ρόλο του ΟΗΕ στην αντιμετώπιση παγκοσμιοποιημένων προβλημάτων όπως η διεθνής τρομοκρατία, η υποβάθμιση του περιβάλλοντος και η φτώχεια, υποστηρίζοντας, και σε πολλές περιπτώσεις πρωτοστατώντας, στη δημιουργία ενός πλέγματος διεθνών συνθηκών στις οποίες μετέχουν όσο το δυνατόν περισσότερα μέρη.

Ακόμα και αν εντοπίζονται σημαντικά σημεία διαφορών στις αμερικανικές και ευρωπαϊκές αντιλήψεις, η αντιπαράθεση αυτή είναι δύσκολο να ερμηνευτεί ως ένα διαρκώς διευρυνόμενο ρήγμα στις ευρωατλαντικές σχέσεις. Πρώτον, διότι υπάρχει μια σύγκλιση, αν όχι ταύτιση, μεταξύ αμερικανικών και ευρωπαϊκών απόψεων για το τι συνιστά απειλή στον μεταψυχροπολεμικό παγκοσμιοποιημένο κόσμο, και ιδιαίτερα κατά τη μετά-11/9 εποχή. Η σύγκλιση αυτή είναι ακόμα μεγαλύτερη όταν πρόκειται για τον εντοπισμό των σύγχρονων διεθνών προβλημάτων, έστω και αν διαφαίνονται διαφορές στην ιεράρχηση, το βαθμό ανησυχίας, το μέγεθος του κινδύνου και τις ρίζες αυτών. Δεύτερον, διότι οι διαφορετικές προσεγγίσεις στους δύο περισσότερο αποκλίνοντες τομείς, την ασφάλεια και το περιβάλλον, δεν οφείλονται τόσο σε ένα χάσμα αντιλήψεων όσο σε μια σειρά παραγόντων που σχετίζονται με την «εσωτερική» πολιτική σκηνή. Έτσι, η διαφοροποίηση μεταξύ αμερικανικών και ευρωπαϊκών κατευθύνσεων στον τομέα της ασφάλειας οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην αδυναμία της ΕΕ να διαμορφώσει και να υλοποιήσει μια συνεπή πολιτική άμυνας και ασφάλειας, και κατά συνέπεια να συγκροτήσει ένα στρατιωτικό σώμα, που θα χρησιμοποιείται ως έσχατη λύση σε περιόδους κρίσης. Παρόλο που η ΕΕ αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους διεθνείς δρώντες δεν έχει καταφέρει να αποκτήσει όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά που συνθέτουν μια υπερδύναμη, με την παραδοσιακή έννοια του όρου: εδαφική ακεραιότητα, οικονομική υπεροχή, στρατιωτική ισχύ. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να προβάλλει στη διεθνή πολιτική σκηνή εκείνα τα χαρακτηριστικά τα οποία μπορεί να υπερασπιστεί και να εξασκήσει περισσότερο. Σε σχέση με τη διαφοροποίηση ως προς την περιβαλλοντική πολιτική, είναι σημαντικό να τονιστεί η φύση του πολιτικού συστήματος στις ΗΠΑ και την ΕΕ: έτσι ενώ η ΕΕ έχει πετύχει έναν ιδιαίτερα υψηλό βαθμό διαβούλευσης με κοινωνικούς εταίρους που προέρχονται από όλο το φάσμα της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, οι απόψεις των οποίων ακούγονται και λαμβάνονται υπόψη στη διαμόρφωση των περιβαλλοντικών πολιτικών, το αμερικανικό Κογκρέσο (μεταξύ άλλων και λόγω του εκλογικού συστήματος) διατηρεί πολύ ισχυρούς δεσμούς με το βιομηχανικό και επιχειρηματικό λόμπι, που θεωρεί τις ρυθμίσεις για την προστασία του περιβάλλοντος ως εμπόδια για την ελεύθερη οικονομική ανάπτυξη. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τη σημερινή ρεπουμπλικανική κυβέρνηση, έχει ως αποτέλεσμα την ανάσχεση της περιβαλλοντικής ατζέντας. Τρίτον, διότι σε όλους τους τομείς που εξετάστηκαν, διαφάνηκε μια σύμπλευση ως προς τους διακηρυγμένους στόχους των πολιτικών που υιοθετούνται για την καταπολέμηση των διεθνών προβλημάτων, ακόμα και αν τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίησή τους διαφέρουν. Τέταρτον, διότι ως απόρροια της

μεταπολεμικής παραδοσιακής συμμαχίας μεταξύ Αμερικανών και Ευρωπαίων υπάρχουν ακόμα διεθνείς θεσμοί (ΝΑΤΟ, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου κ.ο.κ.) και διατλαντικά φόρα (Νέα Διατλαντική Ατζέντα, Σύνοδοι Κορυφής ΗΠΑ-ΕΕ), όπου Αμερική και Ευρώπη συνεργάζονται εποικοδομητικά σε μια σειρά από σημαντικά ζητήματα.

Μελλοντικές τάσεις

Τόσο στην εσωτερική πολιτική σκηνή όσο και σε διεθνές επίπεδο, ΗΠΑ και ΕΕ βρίσκονται σε μια κρίσιμη καμπή. Στο εσωτερικό, η αμερικανική ρεπουμπλικανική κυβέρνηση, όντας λίγο πριν τις προεδρικές εκλογές που είναι πιθανό να επιφέρουν αλλαγή του πολιτικού σκηνικού στις ΗΠΑ, έχει χάσει την πλειοψηφία στο Κογκρέσο με αποτέλεσμα να μην μπορεί να εφαρμόσει σε όλη τους τη διάσταση τις διακηρυγμένες πολιτικές της. Από την πλευρά της, η ΕΕ αδυνατεί να θέσει σε ισχύ το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα που θα δώσει νέα προοπτική στην ενωμένη πλέον Ευρώπη των 27 κρατών μελών. Σε διεθνές επίπεδο, νέες οικονομικές δυνάμεις (Ιαπωνία, Κίνα, Ινδία, Βραζιλία) αναδύονται, ανταγωνιζόμενες παραδοσιακούς παίκτες σε Αμερική και Ευρώπη, οι οποίοι προσπαθούν να επαναπροσδιορίσουν το ρόλο τους στη διεθνή πολιτική σκηνή. Στο πλαίσιο αυτό, δεν είναι παράλογο να παρατηρούνται τριγμοί στις σχέσεις παραδοσιακών συμμάχων. Ωστόσο, πρόκειται για μια παροδική κρίση, η οποία πιθανότατα θα καταλήξει όχι σε ρήγμα αλλά σε ένα επαναπροσδιορισμό των ευρωατλαντικών σχέσεων στον 21^ο αιώνα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Επίσημα έγγραφα

Commission of the European Communities: *Communication from the Commission on the Precautionary Principle*, Brussels, 2 February 2000, COM (2000) 1

Commission of the European Communities: *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, Brussels, 11 January 2005, COM (2004) 811 final

Commission of the European Communities: *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*, Brussels, 12 October 2005, COM (2005) 489 final

Council of the European Union, Presidency Conclusions, 150/99, Cologne, 3-4 June 1999

Council of the European Union, Presidency Conclusions, SN 200/99, Tampere, 16 October 1999

Council of the European Union, Presidency Conclusions, SN 200/02, Seville, 21-22 June 2002

Council of the European Union: *A secure Europe in a better world: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003

Council of the European Union: *Joint Statement by the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: "The European Consensus"*, Brussels, 22 November 2005

Council of the European Union: *The European Union Counter Terrorism Strategy*, Presidency Conclusions, 14469/4/05 REV 4, Brussels, 30 November 2005

Council of the European Union: *EU Strategy on Sustainable Development*, Presidency Conclusions, 10117/06, Brussels, 9 June 2006

Council of the European Union, Presidency Conclusions, 7224/07, Brussels, 8-9 March 2007

EuropeAID: *Annual report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2005*, Brussels, September 2006

European Environment Agency: *The European Environment: State and Outlook 2005*, Copenhagen, 2005

United Nations: Resolution 1366/2001 on the role of the Security Council in the prevention of armed conflicts, New York, 2001

United Nations: *A more secure world: Our shared responsibility*, Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York, 2004

United Nations: *The Millennium Development Goals*, Report 2005, New York, 2005

United Nations: *United against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy*, Report of the Secretary General, A/60/825, New York, 2006

US Agency for International Development: *Foreign Aid in the National Interest, Promoting Freedom, Security and Opportunity*, Washington DC, 2002

US Agency for International Development: *White Paper – US Foreign Aid: Meeting the challenges of the 21st Century*, Washington DC, January 2004

US Agency for International Development: *At freedom's frontiers: a democracy and governance strategic framework*, Washington DC, December 2005

US Agency for International Development: *Policy Framework for Bilateral Foreign Aid, Implementing Transformational Diplomacy through Development*, Washington DC, January 2006

US Department of State: *National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC, September 2002

US Department of State: *Patterns of Global Terrorism 2002*, Washington DC, January 2003

US Department of State: *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington DC, February 2003

US Department of State & USAID: *Strategic Plan 2004-2009 - Security, Democracy, Prosperity*, Washington DC, August 2004

US Department of State: *National Strategy for Victory in Iraq*, Washington DC, November 2005

US Department of State: *National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC, March 2006

US Department of State: *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington DC, September 2006

US Environmental Protection Agency: *2006-2011 EPA Strategic Plan – Charting our course*, New York, January 2006

US National Commission on Energy Policy: *Ending the Energy Stalemate, A bipartisan strategy to meet America's energy challenge*, Washington DC, December 2004

Ελληνική βιβλιογραφία

Αρβανιτόπουλος, Κώστας (2006): «Η Αμερικανική Εξωτερική Πολιτική μετά την 11^η Σεπτεμβρίου», στο Περράκης, Σταύρος, επιμ. (2006): *Παγκόσμια Διακυβέρνηση, Διεθνές Δίκαιο και Διεθνείς Σχέσεις στην Αυγή του 21^{ου} Αιώνα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 295-312

Βαρβαρούσης, Πάρις (2006): *Η διπλωματία στο νέο ψηφιακό περιβάλλον*, Αθήνα, Παπαζήσης

Κόντης, Αντώνης (2005): «Η πολιτική ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα», στο Κόντης Α. / Πετράκου Η. / Τάτσης Ν. / Χλέπας Ν. (2005): *Ευρωπαϊκή και Ελληνική πολιτική ασύλου*, Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 15-75

Υφαντής, Κώστας (2006): «Ηγεμονική σταθερότητα και το μετέωρο νήμα της αποτροπής», στο Περράκης, Σταύρος, επιμ. (2006): *Παγκόσμια Διακυβέρνηση, Διεθνές Δίκαιο και Διεθνείς Σχέσεις στην Αυγή του 21^{ου} Αιώνα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 313-338

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Adamson, Fiona B. (2006): "Crossing borders: International migration and national security", in *International Security*, Vol. 31, No. 19, Summer 2006, pp. 165-199

Andrews, D. M. ed. (2003): *The Atlantic Alliance under Stress: US-European Relations after Iraq*, New York: Cambridge University Press

Baylis, Kathy / Rausser, Gordon C. / Simon, Leo K. (2005): "Including non-trade concerns: the environment in EU and US agricultural policy", in *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Vol. 4, Nos. 3/4, pp. 262-276

Brooks, Stephen G. / Wohlforth, William C. (2005): "Hard Times for Soft Balancing" in *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 72-108

Busby, John / Ochs, Alexander (2005): "From Mars and Venus down to Earth: Understanding the Transatlantic Climate Divide", in Michel, Ed. David (2005): *Climate policy for the 21st century: Meeting the long-term challenge of global warming*, Washington: Brookings Institution, pp. 35-76

Chasek, Pamela S. / Downie, David L. / Wlesh Brown, Janet (2006): *Global Environmental Politics*, Colorado: Westview Press

Christopher / Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press

Cull, Jim (2003): *The American Dream*, New York: Oxford University Press

Den Boer, Monica / Monar, Jörg (2002): "11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Annual Review, pp. 11-28

Gnesotto, Nicole (2003): "EU, US: visions of the world, visions of the other", in Lindstorm, Gustav (2003): *Shift or rift, Assessing US-EU relations after Iraq*, Paris: Institute for Security Studies, p. 21-42

Gordon P. / Shapiro J. (2004): *Allies at War: America, Europe and the Crisis over Iraq*, Washington DC: Brookings Institution

Grieco, Joseph M. (1988): "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism" in *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 485-507

Guild, Elspeth (2003): "International terrorism and EU immigration, asylum and borders policy: The unexpected victims of 11 September 2001", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, pp. 331-346

Harris, Paul G. (2002): "Sharing the burdens of environmental change: Comparing EU and US policies" in *Journal of Environment & Development*, Vol. 11, No. 4, December 2002, pp. 380-401

Hassner, Peter (2002): "The United States: The empire of force or the force of empire?", *Chaillot Papers*, No 54, Paris: Institute for Security Studies, pp. 42

Hoffman, Stanley / Keohane, Robert / Mearsheimer, John J. (1990): "Back to the future II: International Relations Theory and Post Cold War Europe" in *International Security*, Vol. 15, No. 2, pp. 191-199

Jenkins, Brian Michel (2003): "The US response to terrorism and its implications for transatlantic relations" in Lindstorm, Gustav (2003): *Shift or rift, Assessing US-EU relations after Iraq*, Paris: Institute for Security Studies, pp. 207-230

Kagan, Robert (2002): "Power & Weakness: Why the United States & Europe see the World Differently" in *Policy Review*, no. 113, available at: www.policyreview.org/JUNE02/kagan.html

Kagan, Robert (2004): *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, London: Atlantic Books

Krauthammer, Charles (2004): *Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World*, Washington DC: AEI Press

Layne, Christopher (1993): "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise" in *International Security*, Vol. 17, No. 4, pp. 5–51

Layne, Christopher (2006): "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment" in *International Security*, Vol. 31, No. 2, pp. 7-41

LeMay, Michael (1989): *The Gatekeepers: Comparative Immigration Policy*, New York: Praeger

Lieber, Keir A. / Alexander, Gerard (2005): "Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back" in *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 109–139

Lundestad, Geir (1998): *Empire by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*, New York: Oxford University Press

Majone, Giandomenico (2002): "What price safety? The precautionary principle and its policy implications", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, no. 2, p.89-109

Mastanduno, Michael (1997): "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy" in *International Security*, Vol. 21, No. 4, pp. 49–88

Meyers, Eytan (2004): *International immigration policy: A theoretical and comparative analysis*, Palgrave Macmillan

Missiroli, Antonio (2003): "The European Union: Just a Regional Peacekeeper?" in *European Foreign Affairs Review*, No. 8, pp. 493-503

Niessen, Jan / Schibel, Yongmi (2003): *EU and US approaches to the management of immigration: Comparative perspectives*, Brussels: Migration Policy Group

Nye, Joseph S. (1988): "Neorealism and Neoliberalism" in *World Politics*, Vol. 40, no. 2, pp 235-251

Nye, Joseph S. (2002): *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York: Oxford University Press

Nye, Joseph S. (2004): "Soft Power and American Foreign Policy" in *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 2, Summer 2004, pp. 48-72

Nye, Joseph S. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs

Ochs, Alexander / Schaper, Marcus (2005): *Conflict or cooperation? Transatlantic relations in the environmental field*, Paper presented at the 2005 EUSA conference in Austin, TX, 2 April 2005

- Ochs, Alexander / Sprinz, Detlef (2005): *Europa riding the hegemon? Transatlantic climate policy*, Paper presented at the 2005 ISA Annual Convention, Honolulu, HI, 3 March 2005
- Pape, Robert A. (2005): "Soft Balancing against the United States," in *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 7–45
- Paul, T.V. (2005): "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy" in *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 46–71
- Perl, Raphael (2004): *Terrorism and National Security: Issues and Trends*, CRS Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, pp. 8-13
- Peterson, John (2004): "America as a European Power: the end of empire by integration?" in *International Affairs*, Vol. 80, No. 4, pp. 613-629
- Rifkin, Jeremy (2004): *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York: Tarcher/Penguin
- Rudolph, Christopher (2003), "Security and the Political Economy of Migration," in *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 4, pp. 603–620
- Sandler, Todd / Arce, Daniel G. (2007): "New face of development assistance: Public goods and changing ethics", in *Journal of International Development*, Vol. 19, pp. 527-544
- Sbragia, Alberta M. / Hildebrand, Philipp M. (2000): "The European Union and Compliance: A Story in the Making", in Weiss, Edith Brown / Jacobson, Harold K. eds. (2000): *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge: MIT Press
- Smith, Michael (2004): "Between Two Worlds: The European Union, the United States and World Order" in *International Politics*, Vol. 41, No. 1, pp. 95-117
- Smith, Michael / Steffenson, Rebecca (2005): "The EU and the United States" in Hill Christopher / Smith, Michael eds. (2005): *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 343-363
- Sörlin, Sverker (2006): "European and American approaches to the environment", in *Minerva*, Vol. 44, pp. 433-438
- Susskind, Lawrence E. (1994): *Environmental Diplomacy: Negotiating more Effective Environmental Agreements*, New York: Oxford University Press
- Tarnoff, Curt / Nowels, Larry (2004): *Foreign Aid: Introductory overview of US programs and policy*, Congressional Research Service, Report for Congress, Washington DC
- Thiel, Marcus (2004): *The conditionality of US & EU development aid upon democratization – A comparison*, E-working papers, Vol. 2, No. 1, Enero
- Vig, Norman & Faure, Michael (2004): *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, Cambridge, Mass: MIT Press
- Vogel, David (2004): "Trade and the environment in the global economy: Contrasting European and American perspectives", in Vig, Norman & Faure, Michael (2004): *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, Cambridge, Mass: MIT Press, pp. 231-251

Waltz, Kenneth (1994): "The Emerging Structure of International Politics" in *International Security*, Vol. 18, No. 2, pp. 44–79

Wiener, Johathan B. (2004): "Convergence, divergence and complexity in US and EU risk regulation, in Vig, Norman & Faure, Michael (2004): *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, Cambridge, Mass: MIT Press, pp. 73-107

Ιστοσελίδες

Environmental Treaties and Resource Indicators: <http://sedac.ciesin.org/entri>

European Environment Agency: www.eea.europa.eu

European Union: <http://www.europa.eu/>

Transatlantic Trends: <http://www.transatlantictrends.org>

United Nations Environment Programme: <http://unep.org>

United Nations Framework Convention on Climate Change: <http://unfccc.int>

United Nations: <http://www.un.org/>

US Agency for International Development: <http://www.usaid.gov>

US Environmental Protection Agency: <http://www.epa.gov>

US Government: <http://www.usa.gov>

US National Commission on Energy: <http://www.energycommission.org>

White House: <http://www.whitehouse.gov>

World Bank: <http://www.worldbank.org>

Ευρετήριο πινάκων και διαγραμμάτων

Πίνακας 1: Επιλεγμένοι διατλαντικοί θεσμοί	σελ. 6
Πίνακας 2: Πιθανές διεθνείς απειλές για την Ευρώπη/ΗΠΑ στα επόμενα 10 χρόνια	σελ. 8
Πίνακας 3: Σημεία σύγκλισης μεταξύ ΗΠΑ και ΕΕ στην καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας	σελ.17
Πίνακας 4: Επιλεγμένα ζητήματα περιβάλλοντος με πιθανότητα διατλαντικής σύγκρουσης	σελ. 25
Πίνακας 5: Αναπτυξιακοί Στόχοι Χιλιετίας (Millennium Development Goals)	σελ. 29
Πίνακας 6: Αρχές που διέπουν τα προγράμματα αναπτυξιακής βοήθειας των ΗΠΑ	σελ. 31
Πίνακας 7: Αρχές που διέπουν τα προγράμματα αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ	σελ. 32

Παράρτημα

Πίνακες

Πίνακας 1: Πιθανές διεθνείς απειλές για την Ευρώπη/ΗΠΑ στα επόμενα 10 χρόνια (απαντήσεις πολιτών)	σελ. 51
Πίνακας 2: Πιθανές διεθνείς απειλές για την Ευρώπη/ΗΠΑ στα επόμενα 10 χρόνια (απαντήσεις στελεχών Ευρωπαϊκής Ένωσης)	σελ. 51
Πίνακας 3: Βασικοί στόχοι στον αγώνα κατά της διεθνούς τρομοκρατίας	σελ. 52
Πίνακας 4: Status επιλεγμένων διεθνών συμβάσεων για το περιβάλλον	σελ. 53
Πίνακας 5: Αμερικανική αναπτυξιακή βοήθεια κατά τομείς	σελ. 54
Πίνακες 6 και 7: Μεταναστευτικές τάσεις σε Ευρώπη και Αμερική, 1960-2005	σελ. 58

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1: Μέθοδοι που χρησιμοποιούνται από τρομοκρατικές οργανώσεις προκαλώντας το θάνατο των θυμάτων	σελ. 52
Διάγραμμα 2: Μορφές που λαμβάνουν οι αμερικανικές εξωτερικές ενισχύσεις	σελ. 54
Διάγραμμα 3: Κατανομή αμερικανικής αναπτυξιακής βοήθειας κατά γεωγραφικές περιοχές	σελ. 55
Διάγραμμα 4: Κατανομή ευρωπαϊκής αναπτυξιακής βοήθειας κατά τομείς, σε εκατομμύρια Ευρώ	σελ. 56
Διάγραμμα 5: Κατανομή ευρωπαϊκής αναπτυξιακής βοήθειας κατά γεωγραφικές περιοχές	σελ. 57

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Πίνακας 1: Πιθανές διεθνείς απειλές για την Ευρώπη/ΗΠΑ στα επόμενα 10 χρόνια (απαντήσεις πολιτών)

Διεθνής απειλή*	ΕΕ-12	ΗΠΑ
Διεθνής τρομοκρατία	94%	96%
Μετανάστευση προς ΕΕ/ΗΠΑ	71%	82%
Ιράν & πυρηνικά όπλα	86%	96%
Εξάπλωση επιδημιών	75%	88%
Οικονομική πτώση	85%	89%
Επιπτώσεις κλιματικής αλλαγής	87%	80%
Ανάπτυξη Κίνας	70%	90%
Βία και αστάθεια στο Ιράκ	84%	94%
Ισλαμικός φονταμενταλισμός	82%	89%

*Θεωρούν ως σημαντική απειλή

Απάντηση στο ερώτημα: "I am going to read you a possible list of international threats to [Europe / the United States] in the next 10 years. Please tell me if you think each one on the list is a very important, somewhat important, not very important or not important threat at all".

Πηγή: Transatlantic Trends 2006, <http://www.transatlantictrends.org/trends/>

Πίνακας 2: Πιθανές διεθνείς απειλές για την Ευρώπη/ΗΠΑ στα επόμενα 10 χρόνια (απαντήσεις στελεχών Ευρωπαϊκής Ένωσης)

Διεθνής απειλή*	Ευρωπαϊκή Επιτροπή	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Διεθνής τρομοκρατία	92%	93%
Μετανάστευση προς ΕΕ/ΗΠΑ	58%	63%
Ιράν & πυρηνικά όπλα	86%	91%
Εξάπλωση επιδημιών	86%	57%
Οικονομική πτώση	78%	79%
Επιπτώσεις κλιματικής αλλαγής	90%	75%
Ανάπτυξη Κίνας	76%	70%
Βία και αστάθεια στο Ιράκ	78%	82%
Ισλαμικός φονταμενταλισμός	90%	92%

*Θεωρούν ως σημαντική απειλή

Απάντηση στο ερώτημα: "I am going to read you a possible list of international threats to Europe in the next 10 years. Please tell me if you think each one on the list is a very important, somewhat important, not very important or not important threat at all".

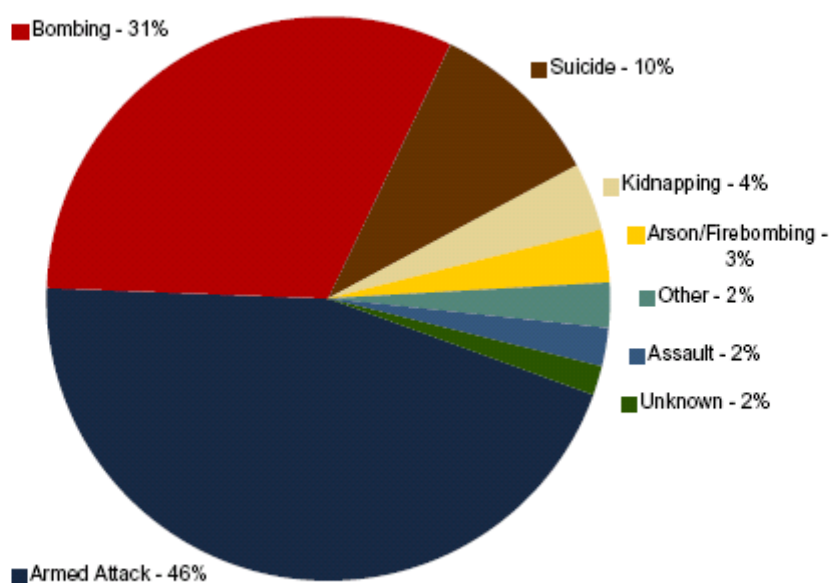
Πηγή: Transatlantic Trends, European Elite Survey 2006, <http://www.transatlantictrends.org/trends/>

Πίνακας 3: Βασικοί στόχοι στον αγώνα κατά της διεθνούς τρομοκρατίας

USA	Defeat terrorists and their organizations	Deny sponsorship, support and sanctuary to terrorism	Diminish the underlying conditions that terrorists seek to exploit	Defend US citizens and interests at home and abroad	
EU	Prevent people from turning to terrorism	Protect citizens and infrastructure and reduce vulnerability to attack	Pursue & investigate terrorists across EU borders and globally	Respond prepare, in the spirit of solidarity, to manage and minimize consequences of a terrorist attack	
UN	Dissuade disaffected groups from choosing terrorism as a tactic to achieve their goals	Deny terrorists the means to carry out their attacks	Deter states from supporting terrorists	Develop state capacity to prevent terrorism	Defend human rights in the struggle against terrorism

Πηγή: προσαρμογή από Council of the European Union: *The European Union Counter Terrorism Strategy*, 14469/4/05 REV 4, Brussels, 2005 / US Department of State: *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington DC, 2006 / United Nations: *United against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy*, Report of the Secretary General, A/60/825, New York, 2006

Διάγραμμα 1: Μέθοδοι που χρησιμοποιούνται από τρομοκρατικές οργανώσεις προκαλώντας το θάνατο των θυμάτων (2006)



20,753 Total Deaths in 2006

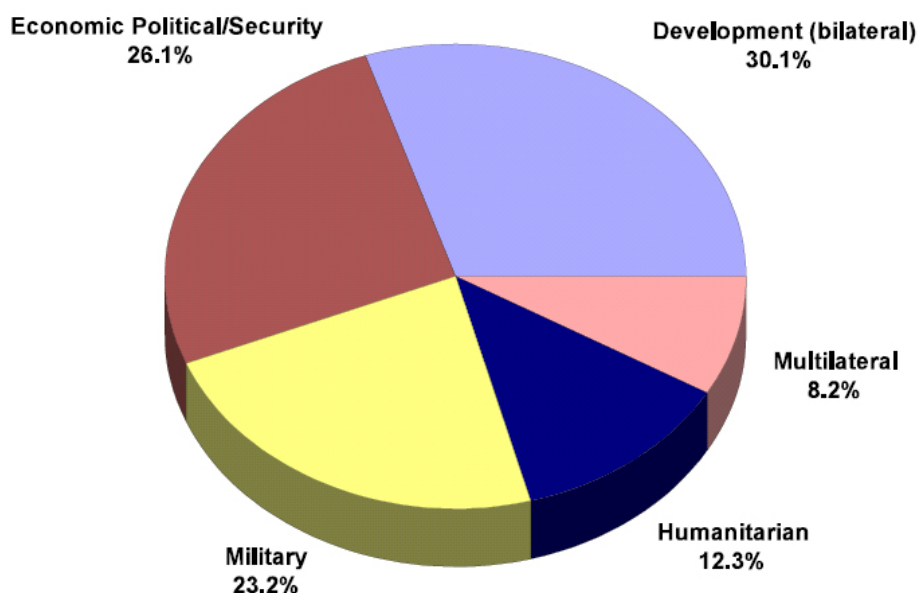
Πηγή: US Department of State, 2007

Πίνακας 4: Status επιλεγμένων διεθνών συμβάσεων για το περιβάλλον

Treaty	US		EU	
	Signed	Ratified	Signed	Ratified
Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (Basel, 1989)	22/03/1989	No	Yes	Yes
Convention on Biological Diversity (Rio de Janeiro, 1992)	04/06/1993	No	Yes	Yes
United Nations Framework Convention on Climate Change (New York, 1992)	12/06/1992	15/10/1992	Yes	Yes
Kyoto Protocol to UNCCC (Kyoto, 1997)	12/11/1998	No	Yes	Yes
International Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and or Desertification (Paris, 1994)	1996	No	Yes	Yes
Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Washington, 1973)	Yes	Yes	Yes	Yes (by separate Member States)
Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (Montreal, 1987)	16/09/1987	21/04/1988	Yes	Yes
Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (Paris, 1972)		Yes		Yes (by separate Member States)
Convention for the Protection of the Ozone Layer (Vienna, 1985)	Yes	Yes	Yes	Yes
Convention on Access to Information Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 1998)	No	No	Yes	No
Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991)	Yes	No	Yes	Yes
Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (Geneva, 1979)	Yes	Yes	Yes	Yes
Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (Ramsar, 1971)	Yes	Yes	Yes	Yes (by separate MS)
Protocol to amend the Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (Paris, 1982)	Yes	Yes	Yes	Yes (by separate MS)
Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern, 1979)	No	No	Yes	Yes
Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Bonn, 1979)	No	No	Yes	Yes
Convention on the Continental Shelf (Geneva, 1958)	Yes	Yes	Yes	Yes (by separate MS)
Convention on the High Seas (Geneva, 1958)	Yes	Yes	Yes	Yes (by separate MS)
Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (Washington, 1972)	Yes	Yes	Yes	Yes (by separate MS)
International Convention on Oil Pollution Preparedness Response and Co-operation (London, 1990)	Yes	Yes	No	No
Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (Helsinki, 1992)	No	No	Yes	Yes
International Tropical Timber Agreement (Geneva, 1994)	Yes	Yes	Yes	No
Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London, 1996)	Yes	No	No	No
United Nations Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, 1982)	No	No	Yes	Yes

Πηγή: <http://sedac.ciesin.org/entri/>, Ιούνιος 2007

Διάγραμμα 2: Μορφές που λαμβάνουν οι αμερικανικές εξωτερικές ενισχύσεις (στοιχεία 2004)



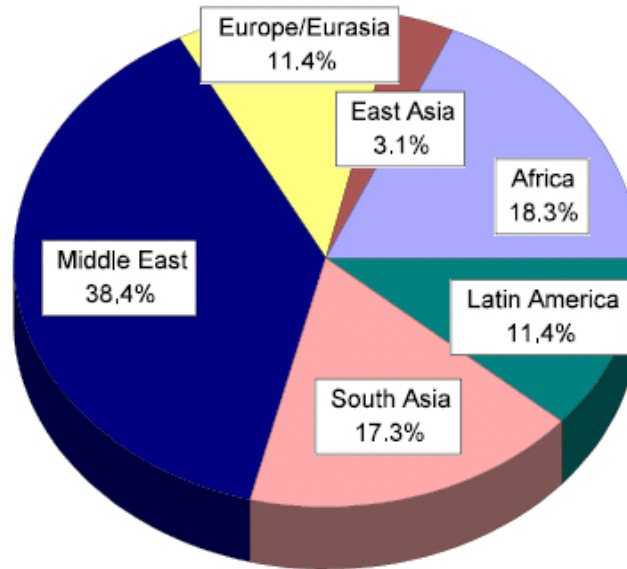
Πηγή: Tarnoff, Curt / Nowels, Larry (2004): *Foreign Aid: Introductory overview of US programs and policy*, Congressional Research Service, Report for Congress, Washington DC, p. 5

Πίνακας 5: Αμερικανική αναπτυξιακή βοήθεια κατά τομείς (σε χιλιάδες δολάρια)

Category	FY 2003	FY 2004	FY 2005	FY 2006
TOTAL	1,479,972	1,364,329	1,448,320	1,103,233
Economic Growth, Agriculture and Trade	1,151,200	1,156,363	1,234,970	912,139
Agriculture & Natural Resource Management	561,350	568,797	569,700	432,765
Economic Growth	313,160	298,679	316,157	243,719
Microenterprise	??	[96,100]	[102,800]	[88,700]
Education and Training	276,690	288,887	349,113	235,655
[of which Basic Education for Children]	[216,580]	[233,635]	[297,600]	[186,540]
[Higher Education & Training]	[60,110]	[55,252]	[51,513]	[49,115]
Democracy and Conflict Management	213,872	202,206	200,924	191,094
Wartime Reimbursement	100,000	--		
Global Development Alliance-not sector specific	14,900	--	--	--
Other	--	5,759	12,426	--

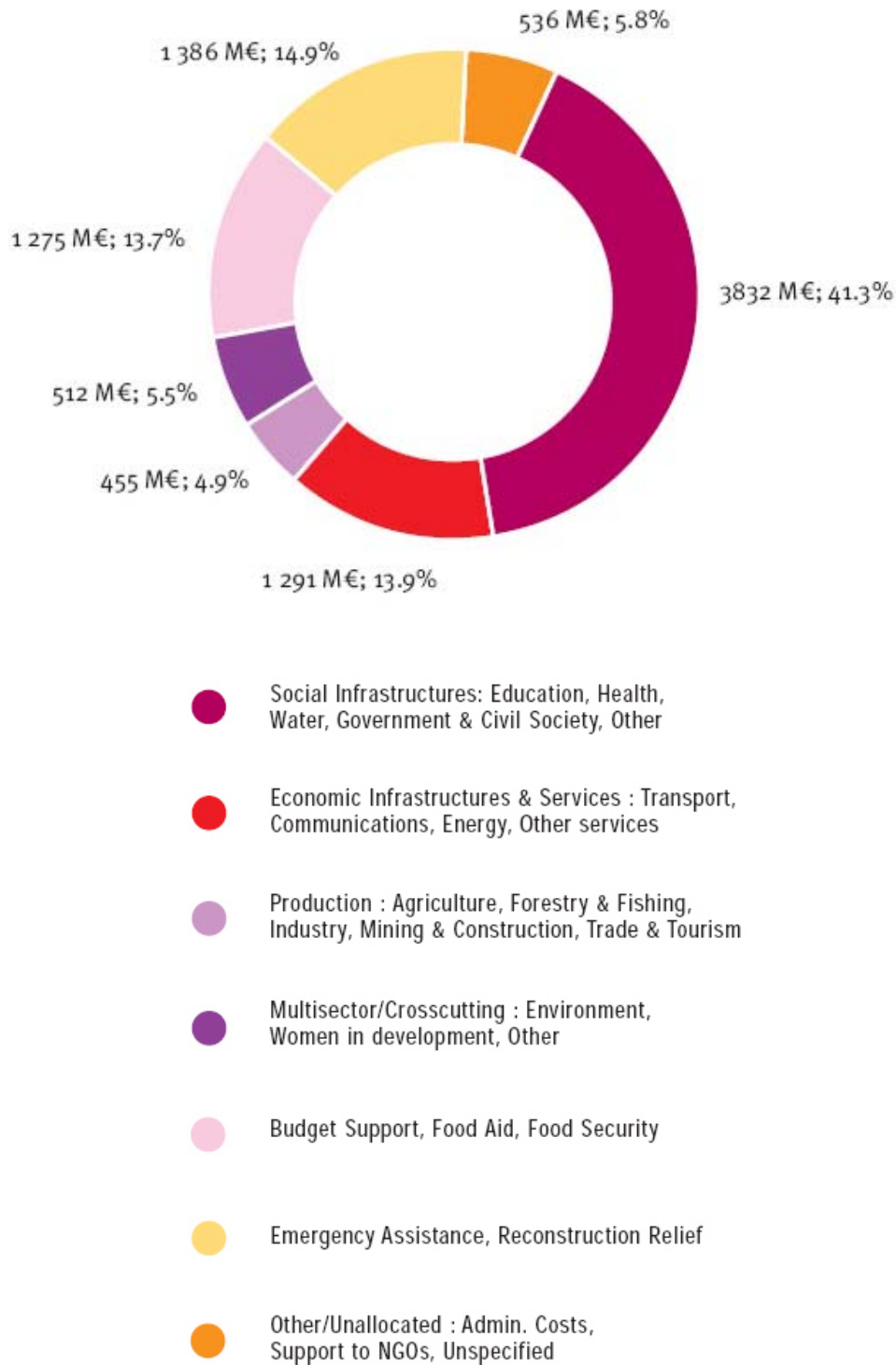
Πηγή: USAID, Congressional budget justification, 2006,
<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/summary.html>

Διάγραμμα 3: Κατανομή αμερικανικής αναπτυξιακής βοήθειας κατά γεωγραφικές περιοχές (στοιχεία 2004)



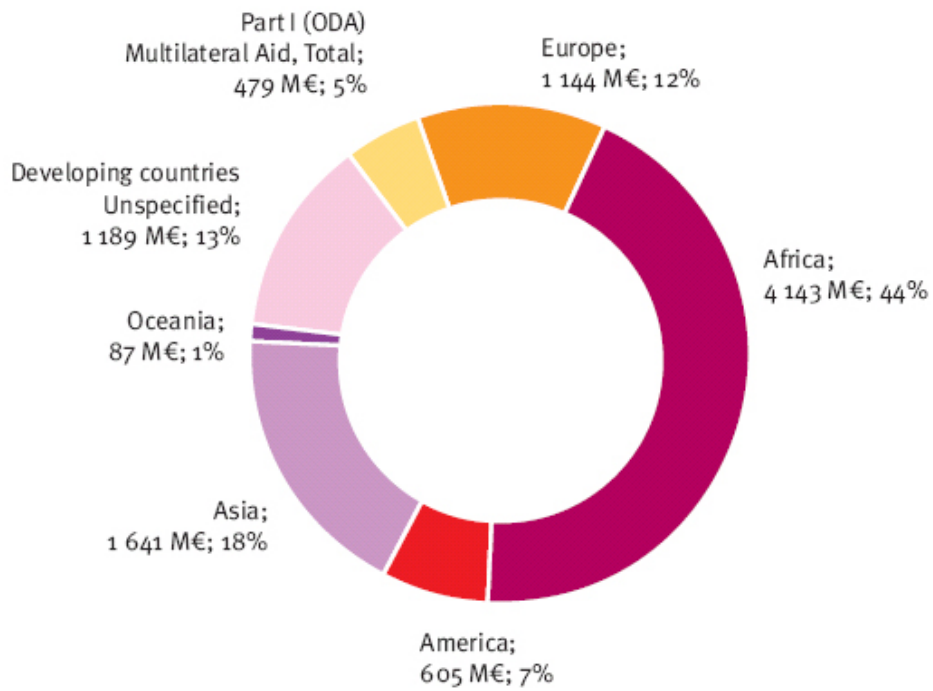
Πηγή: Tarnoff, Curt / Nowels, Larry (2004): *Foreign Aid: Introductory overview of US programs and policy*, Congressional Research Service, Report for Congress, Washington DC, p. 14

Διάγραμμα 4: Κατανομή ευρωπαϊκής αναπτυξιακής βοήθειας κατά τομείς, σε εκατομμύρια Ευρώ (στοιχεία 2005)



Πηγή: EuropAid, *Annual Report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2005*, Brussels, 2006, p. 170

Διάγραμμα 5: Κατανομή ευρωπαϊκής αναπτυξιακής βοήθειας κατά γεωγραφικές περιοχές, σε εκατομμύρια Ευρώ (στοιχεία 2005)



Πηγή: EuropAid, *Annual Report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2005*, Brussels, 2006, p. 164

Πίνακες 6 και 7: Μεταναστευτικές τάσεις σε Ευρώπη και Αμερική, 1960-2005

Europe

Year	Estimated number of international migrants at mid-year (both sexes)
1960	14 244 764
1965	16 662 207
1970	18 783 392
1975	20 170 448
1980	21 894 487
1985	23 471 785
1990	49 381 119
1995	55 286 554
2000	58 216 735
2005	64 115 850

United States of America

Year	Estimated number of international migrants at mid-year (both sexes)
1960	9 735 177
1965	9 675 576
1970	9 711 586
1975	11 748 856
1980	14 252 537
1985	18 222 923
1990	23 251 026
1995	28 522 111
2000	34 802 754
2005	38 354 709

Πηγή: United Nations Secretariat, *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, <http://esa.un.org/migration>