



**Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών**

**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΘΕΜΑ

“Τα προβλήματα στην ανάπτυξη της Κοινής Ευρωπαϊκής Άμυνας”

Όνομα φοιτητή: Κωνσταντίνος – Χρίστος Τσιριμώνας

Επιβλέπων: Καθηγητής Μιχάλης Τσινισιζέλης

Αθήνα, Μάιος 2019

Περίληψη

Παρά τις κατά καιρούς διακηρύξεις των ηγετών της ΕΕ σχετικά με τη δημιουργία μιας κοινής αμυντικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο τομέας της άμυνας παραμένει εν πολλοίς καχεκτικός και επισκιάζεται διαρκώς από την ανάπτυξη της πολιτικής ασφάλειας με την οποία βρίσκεται διαχρονικά σε σύζευξη (κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας). Τα τελευταία χρόνια έχουν σημειωθεί κάποια δειλά βήματα, τα οποία περιλαμβάνουν τις προσπάθειες ενοποίησης της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας, την σύναψη μόνιμων διαρθρωμένων συνεργασιών (PESCO) και τη δημιουργία αμυντικού ταμείου και στρατιωτικού επιτελείου. Εντούτοις, τα παραπάνω μέτρα πόρρω απέχουν από την υλοποίηση του οράματος της κοινής άμυνας.

Σκοπός της πτυχιακής εργασίας είναι η ανάδειξη των αιτίων που παρακωλύουν την ευόδωση του φιλόδοξου αυτού σχεδίου, μέσω της ανάλυσης πρωτογενών και δευτερογενών πηγών. Ο γράφων καταλήγει πως η έλλειψη αξιόπιστης στρατιωτικής ισχύος, η θεοποίηση της κρατικής κυριαρχίας, ο υπονομευτικός ρόλος του NATO και το συνακόλουθο εσωτερικό ρήγμα μεταξύ “Ατλαντιστών” και “Ευρωπαϊστών” αποτελούν τους βασικούς ανασχετικούς παράγοντες που υποσκάπτουν – ή τελικά υποβαθμίζουν – κάθε αξιόλογη πρωτοβουλία σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το Brexit περιπλέκει ακόμη περισσότερο το πρόβλημα, την ώρα που οι δυνητικές απειλές της ΕΕ σε περιφερειακό επίπεδο ενισχύονται αξιοσημείωτα.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας, ευρωπαϊκή αμυντική τεχνολογία, Βορειοατλαντική Συμμαχία, μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας.

Ευχαριστίες

Για ουσιαστικούς – και όχι τυπικούς- λόγους, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους καθηγητές του τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης (αλφαβητικά) Χαριτίνη Δίπλα, Αντωνία Ζερβάκη, Νίκο Κουτσιαρά, Μιχάλη Τσινισιζέλη και Φιλίππα Χατζησταύρου. Επίσης, ευχαριστώ την οικογένειά μου που με στηρίζει εμπράκτως καθημερινά.

“We ‘re not making a machine, we re growing a living plant, and we must wait and see until we understand what this plant turns out to be”

Winston Churchill, 1948 (on United European Army)

Περιεχόμενα

<u>Εισαγωγή</u>	7
-----------------------	---

Κεφάλαιο 1. Από το Σαν Μελό στη Λισαβόνα

1.1 Η διακήρυξη του Σαν Μελό.....	12
1.2 Η Ευρωπαϊκή Ταυτότητα Ασφάλειας και Άμυνας και το “Ελσίνκι”.....	14
1.3 Η Συνθήκη της Νίκαιας.....	15
• 1.3.1 Ενισχυμένες συνεργασίες.....	15
• 1.3.2 Οι θεσμοί.....	17
1.4 Ο πόλεμος στο ΙΡΑΚ. Κρίση και διευθέτηση.....	19
1.5 Διατλαντικές σχέσεις, ΝΑΤΟ και ΕΠΑΑ.....	22
1.6 Η στάση των ευρωπαϊκών κρατών προς την ΕΠΑΑ.....	25
1.7 Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας 2003, Headline Goal 2010 και Battlegroups.....	27

Κεφάλαιο 2. Μεταξύ στασιμότητας και δειλών βημάτων. Η περίοδος 2008-2016

2.1 Η Συνθήκη της Λισαβόνας.....	31
• 2.1.1 Η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής και η ρήτρα αλληλεγγύης.....	31
• 2.1.2 Η θέση του Υπατού Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ.....	33
• 2.1.3 Ενισχυμένες Συνεργασίες και PESCO.....	36
• 2.1.4 Λοιπές διατάξεις και το ζήτημα του γερμανικού ομοσπονδιακού δικαστηρίου.....	37
2.2 Στρατιωτική συνεργασία και ευρωπαϊκή αμυντική τεχνολογία.....	40
• 2.2.1 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας.....	40
• 2.2.2 Το πλαίσιο της Γάνδης (Pooling and Sharing).....	43
• 2.2.3 Αμυντική βιομηχανία και έρευνα.....	46
2.3 Η ουκρανική και λυβική κρίση και ο εναγκαλισμός με το ΝΑΤΟ.....	48
2.4 Παγκόσμια στρατηγική της ΕΕ.....	51

Κεφάλαιο 3. Επανεκκίνηση εν μέσω θυέλλης

3.1 Το Brexit και η ευρωπαϊκή άμυνα.....	54
3.2 Η Αμερική του Ντόναλντ Τραμπ.....	56
3.3 Ο γαλλογερμανικός άξονας και η αναθέρμανση της ευρωπαϊκής άμυνας.....	58
3.4 Θέλουν οι Ευρωπαίοι πολίτες μια κοινή ευρωπαϊκή άμυνα;.....	62

<u>Συμπεράσματα</u>	65
<u>Παράρτημα</u>	67
<u>Βιβλιογραφία</u>	68

Εισαγωγή

Η δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής άμυνας, ικανής να προστατεύει αυτόνομα και χωρίς εξαρτήσεις την γηραιά ήπειρο είναι ένα σχέδιο που έχει τις ρίζες του αμέσως μετά την λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Η ανάγκη προστασίας των ευρωπαϊκών κρατών και η επίλυση του “γερμανικού προβλήματος” μέσω του “εγκλωβισμού” της Γερμανίας σε συνεργατικά σχήματα συνετέλεσαν στην ανάδειξη διαφόρων σχεδίων για την αμυντική θωράκιση της Ευρώπης. Εντούτοις, τόσο το θνησιγενές “σχέδιο Πλεβέν” για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας, όσο και η μεταγενέστερη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ) δεν κατόρθωσαν να ανταποκριθούν στο όραμα μιας αυτόνομης κοινής άμυνας, ενώ στάθηκε αδύνατο να υπερκεραστούν τα διακριτά εθνικά συμφέροντα. Εξάλλου η εγγύηση ασφαλείας που προσέφερε το ΝΑΤΟ καθ’ όλη τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου στους Ευρωπαίους συμμάχους του- και ιδίως η στρατιωτική του υπεροπλία – κατέστησαν τα σχέδια για κοινή ευρωπαϊκή άμυνα δευτερεύουσας σημασίας, μιας που αυτό που προείχε ήταν η συνεργασία για την επίτευξη της οικονομικής ανάπτυξης.

Παρ’ όλα αυτά, μετά την λήξη του Ψυχρού Πολέμου και την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ το εγχείρημα απέκτησε νέα δυναμική. Η δημιουργία του δεύτερου πυλώνα της ΕΕ, της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, πέρα από τη συμβολή του στην ανάδειξη της ΕΕ ως ένα πολιτικό παίκτη, περιέχει επίσης και μια συνιστώσα για την άμυνα. Το άρθρο Ι.4 παρ.1¹ αναφέρει πως ο δεύτερος πυλώνας αφορά “το σύνολο των θεμάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης την εν καιρώ διαμόρφωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί, σε δεδομένη στιγμή να οδηγήσει σε κοινή άμυνα”. Επιφορτίζει δε στην παρ.2 την ΔΕΕ με την διαχείριση των αμυντικών θεμάτων της ΕΕ, ενώ ιδιαίτερη μνεία γίνεται στην παρ.3 για τις υποχρεώσεις των κρατών στο ΝΑΤΟ. Παρ’ ότι η πολιτική δεν αναπτύχθηκε περαιτέρω στην συνθήκη, εντούτοις η αναφορά στο ενδεχόμενο δημιουργίας κοινής άμυνας καθιστά τη διάταξη ορόσημο για την ενοποιητική διαδικασία. Αργότερα, με την συνθήκη του Άμστερνταμ, δίνεται η δυνατότητα “εποικοδομητικής αποχής” μελών από τις αποφάσεις του Συμβουλίου για τις οποίες απαιτείται ομοφωνία (η ομοφωνία είναι ο κανόνας) και δημιουργείται η θέση του Υπατού Εκπροσώπου της ΕΕ για ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και ασφαλείας, ο οποίος θα κατέχει και τη θέση του γραμματέα του Συμβουλίου (άρθρα

1 https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_el.pdf

113-116)². Τέλος θεσμική μορφή απέκτησαν εντός της συνθήκης οι αποστολές Πέτερσμπεργκ³.

Οι αλληπάλληλες αναθεωρήσεις των ευρωπαϊκών συνθηκών κατά τα επόμενα έτη επιφύλαξαν μια ιδιαίτερη θέση για την πολιτική άμυνας, μιας που αυτή εντοπίζεται πάντα να είναι σε σύζευξη με την πολιτική ασφαλείας (Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας/Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας). Πράγματι, οι Ευρωπαίοι ηγέτες εμφανίστηκαν πρόθυμοι να ενώσουν τις δυνάμεις τους για την διαφύλαξη της ασφάλειας της ΕΕ και προχώρησαν σε αρκετά μέτρα με αποκορύφωμα τις κοινές αποστολές εκτός ευρωπαϊκού εδάφους (πολιτικές και στρατιωτικές) στο πλαίσιο της πολιτικής άμυνας και ασφάλειας και σε άμεση ευθυγράμμιση με το πνεύμα των διατάξεων του ΟΗΕ. Από την άλλη πλευρά, ο τομέας της άμυνας παραμένει εν πολλοίς καχεκτικός. Στο σημείο αυτή είναι χρήσιμο να γίνει μια εννοιολογική διευκρίνιση. Όπως ορθά σημειώνει ο Tardy, παρ'ότι η ΕΕ δεν έχει ορίσει ακριβώς το "concept" της άμυνας, το νόημά της εύκολα αντλείται από εθνικούς ορισμούς και αφορά την "προστασία των πολιτών και του εδάφους – περιλαμβάνοντας ή πρωτίστως – μέσω της στρατιωτικής ισχύος από επιθέσεις κάθε είδους"⁴. Αυτό αντιπαραβάλλεται με την έννοια της ασφάλειας που αναφέρεται σε "ένα μεγάλο εύρος πολιτικών απαντήσεων (πολιτικής/οικονομικής/αστυνομικής/κοινωνικής διάστασης) για να αντιμετωπιστούν οι απειλές"⁵. Οι στρατιωτικές αποστολές της πολιτικής άμυνας και ασφάλειας ΔΕΝ μπορούν να σχετιστούν με αμυντικά ζητήματα και παραμένουν στο πεδίο της ασφάλειας, μιας που η ΕΕ προσπαθεί μέσω αυτών να σταθεροποιήσει το διεθνές σύστημα και όχι να προστατεύσει το έδαφός της. Προς επίρρωση τούτου αξίζει να αναφερθεί ότι στις αποστολές αυτές⁶:

- δεν αναφέρεται αντίπαλος και οι επιχειρήσεις είναι ιδίως αστυνομικής και λιγότερο σκληρής-στρατιωτικής υφής
- έχουν παραμείνει στο κατώτερο πεδίο του στρατιωτικού φάσματος ασχολούμενες ιδίως με την σταθεροποίηση και τη διαδικασία διατήρησης της ειρήνης σε προβληματικές περιοχές του πλανήτη
- δεν αφορούν την άμυνα του εδάφους των κρατών μελών. Μάλιστα, με εξαίρεση τις επιχειρήσεις Atalanta και Sophia, οι υπόλοιπες αφορούσαν την σταθεροποίηση

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EL>

3 Οι αποστολές Πέτερσμπεργκ θεσπίστηκαν με δήλωση του συμβουλίου υπουργών της ΔΕΕ το 1992 και αφορούν επιχειρήσεις ανθρωπιστικού/ειρηνικού χαρακτήρα για την πρόληψη και διαχείριση κρίσεων στις οποίες συμμετέχουν τα κράτη της ΔΕΕ. Βλ. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=el

4 Tardy T.(2018) Does european defence really matter? Fortune and misfortunes of the CSDP σελ 2

5 Tardy T (2018) ό.π. σελ 2

6 TardyT (2018) ό.π. σελ 4-5

τρίτων κρατών και δεν άπτονταν των στενών συμφερόντων των κρατών μελών. Επομένως η ευρωπαϊκή άμυνα δεν πρέπει να συγχέεται με το project της ασφάλειας. Εντούτοις, οι δυο πολιτικές συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους σε στρατηγικό επίπεδο, όπως και με την κοινή εξωτερική πολιτική της ΕΕ στο πλαίσιο της “ολοκληρωμένης προσέγγισής”, δηλαδή την συνέργεια στρατιωτικού και πολιτικού τομέα⁷. Σύμφωνα με την γνώμη του γράφοντος, η ασφάλεια μπορεί να ιδωθεί ως “προθάλαμος” της άμυνας. Με άλλα λόγια, η ΕΕ αδυνατώντας να αναπτύξει κοινή άμυνα προσπαθεί να αποτρέψει τους δυνητικούς κινδύνους προερχόμενοι από εστίες αστάθειας και τριβής που εντοπίζονται στο διεθνές σύστημα.

Εξίσου σημαντικό είναι να σταθούμε και στην ιδιαιτερότητα που χαρακτηρίζει το ενωσιακό εγχείρημα. Οι ιδιαίτερες εθνικές προτιμήσεις και τα – πολλές φορές – ασύμπτωτα εθνικά συμφέροντα καθιστούν εξαρχής την επίτευξη του στόχου της κοινής άμυνας ένα δισεπίλυτο γρίφο. Εξάλλου η άμυνα ανήκει στον στενό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας και η απεμπόληση της εθνικής αυτονομίας στον τομέα αυτό είναι τουλάχιστον προβληματική. Επιπλέον η δημιουργία ενός συστήματος συλλογικής άμυνας σε ευρωπαϊκό επίπεδο συνδέεται άρρηκτα με το θεμελιώδες ζήτημα του “δίληματος της ασφάλειας”. Η απόκτηση μιας στρατιωτικής υπεροπλίας θα προκαλέσει την ανησυχία και τον περαιτέρω στρατιωτικό εξοπλισμό περιφερειακών ανταγωνιστών, γεννώντας πολλές φορές προβλήματα εκ του μη όντος.⁸ Επίσης, εντός της συμμαχίας υφίσταται ένα ακόμη σοβαρότερο δίλημμα που καθορίζει την συνεκτικότητα και την συνοχή της. Σε ένα πολυπολικό διεθνές σύστημα, οι συμμαχίες είναι μονόδρομος αλλά ανεξαρτήτως των συμφωνιών που αποτυπώνονται εγγράφως, ο εθνικός φόβος της εγκατάλειψης από ένα σύμμαχο είναι πάντα παρών⁹. Οι δεσμεύσεις είναι συνήθως θολές, ώστε τα κράτη να αλλάξουν συμμάχους αν χρειαστεί είτε για να ενισχύσουν την διαπραγματευτική τους θέση εντός της συμμαχίας δείχνοντας ότι έχουν επιλογές¹⁰. Ακόμη, πρόβλημα υφίσταται όταν ένα σύμμαχος σέρνεται απρόθυμα σε μια σύγκρουση για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων του συμμάχου, τα οποία αυτός δεν ενστερνίζεται ή τα ενστερνίζεται μερικώς¹¹. Εντέλει η ισχύς της αμυντικής συμμαχίας

7 Κοππά Μ. (2017) Η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας. Η ιστορία, οι θεσμοί, οι στρατηγικές σελ 98

8 Βλ το γνωστό άρθρο του Jervis R(1978) Cooperation under the security dilemma

9 Snyder G.(1984) The security dilemma in alliance politics σελ 466

10 Snyder G.(1984) ό.π. σελ 468

11 Snyder G.(1984) ό.π. σελ 467

καθορίζεται από την σχετική εξάρτηση που έχουν οι σύμμαχοι μεταξύ τους και από την άποψη που έχουν για την σχετική εξάρτηση και τις δυνατότητες των άλλων μερών¹².

Σε επίπεδο θεωρίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι ρεαλιστές θεωρούν ανεύθυνη και επικίνδυνη την προοπτική απώλειας του αυτόνομου ελέγχου της εθνικής άμυνας. Ειδικότερα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο Hoffman ήδη από το 1966 επισήμανε πως η συνεργασία των ευρωπαϊκών κρατών μελών παράγει αποκλίσεις που καθιστούν αδύνατη την συνεργασία στην άμυνα μιας που “σε χώρους εξαιρετικής σημασίας για το εθνικό συμφέρον τα έθνη προτιμούν τη βεβαιότητα ή την αυτοελεγχόμενη αβεβαιότητα της εθνικής αυτάρκειας” έναντι μιας μη ελεγχόμενης αβεβαιότητας¹³. Οι φεντεραλιστές και οι νεολειτουργιστές από παλιά θεωρούσαν ότι η ενοποίηση της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας θα γινόταν στα τελευταία στάδια της ενοποιητικής διαδικασίας και πως μια αποτελεσματική ολοκλήρωση σε αυτούς τους τομείς θα θα σηματοδοτούσε την κρίσιμη μετάβαση από την πολιτική κοινότητα στην ομοσπονδία¹⁴. Άλλοι θεωρούν πως η επιτυχία της κοινής πολιτικής άμυνας προϋποθέτει την εμπέδωση ενός αισθήματος ευρωπαϊκής ταυτότητας, αν και η ανάδυση της ταυτότητας αυτής μπορεί να ενθαρρυνθεί κατά τη διάρκεια εξέλιξης της πολιτικής¹⁵. Επίσης, κρίσιμο είναι να αναγνωρίσουμε την ιδιαίτερη προσέγγιση που ακολουθεί η ΕΕ στις εξωτερικές της σχέσεις. Από τη δεκαετία του 2000 και έπειτα, η επιστημονική κοινότητα τείνει να ξεπερνά το δίπολο της σκληρής και ήπιας ισχύος, αποδίδοντας στην ΕΕ μια “normative power”, η οποία πηγάζει από το ιστορικό πλαίσιο συγκρότησής της, την υβριδική πολιτική της και τους θεσμούς της¹⁶. Έχοντας θεμελιωθεί πάνω σε μια βάση που διέπεται από συγκεκριμένες νόρμες (δημοκρατία, ελευθερία, κράτος δικαίου, ανθρώπινα δικαιώματα), έχει την προδιάθεση να δρα με αυτόν ακριβώς τον τρόπο στη διεθνή πολιτική, με αποτέλεσμα να αποτελεί έναν μηχανισμό αλλαγής των νορμών στο διεθνές σύστημα.¹⁷ Οικοδομώντας ένα τέτοιο διεθνές προφίλ, είναι εύλογο πως δεν μπορεί να διεξάγει πολέμους, ενώ δεν θεωρεί ότι η χρήση βίας αποτελεί ένα εργαλείο άσκησης πολιτικής¹⁸.

Εντούτοις, οι Ευρωπαίοι ηγέτες αναγνώρισαν με την επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ την αναγκαιότητα χάραξης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, ώστε να προσαρμοστεί η ΕΕ στα αχαρτογράφητα νερά της μεταψυχροπολεμικής εποχής. Δεκαεπτά

12 Snyder G.(1984) ό.π. σελ 471-472

13 Hoffman S.(1966) Obsolete or Obsolete? The fate of nation state and the case of western Europe σελ 882

14 Foster A και Wallace W(2000) Common Foreign and Security Policy σελ 490

15 Taylor P.(2010) Το αβέβαιο μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σελ 276

16 Manners I(2002) Normative Power Europe: A contradiction in terms? σελ 252

17 Manners (2002) ό.π.σελ 252

18 Tardy (2018) ό.π. σελ 5

έτη αργότερα όμως η πρόοδος που έχει επιτευχθεί δεν ανταποκρίνεται στις αρχικές προσδοκίες και το όραμα μιας κοινής άμυνας φαντάζει μακρινό, ενώ αντιθέτως η ανάπτυξη άλλων πολιτικών σε επίπεδο ΕΕ είναι αξιοσημείωτη. Σκοπός της παρούσας πτυχιακής εργασίας είναι να αναδείξει τα σημεία τριβής και τα “βαρίδια” που παρακωλύουν την ολοκλήρωση στον τομέα της άμυνας. Αυτό θα επιτευχθεί μέσω της ιστορικής αναδρομής της εξέλιξης της κοινής αμυντικής πολιτικής με την ταυτόχρονη επισήμανση των προβλημάτων που τη συνόδευσαν. Ειδικότερα, η πτυχιακή χωρίζεται σε τρία μέρη που καλύπτουν τρεις διαφορετικές ιστορικές περιόδους με έτος εκκίνησης το 1998, όταν και υπογράφηκε η διακήρυξη του Σαν Μελό. Η συγγραφή της εργασίας στηρίζεται στην ανάλυση άρθρων των συνθηκών, της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, των κοινών αποφάσεων και ανακοινώσεων των κρατών μελών αλλά και στις αναλύσεις έργων από διακεκριμένους συγγραφείς. Αξίζει να σημειωθεί ότι μνεία θα γίνει στην πολιτική ασφάλειας και στις εξωτερικές σχέσεις της ένωσης μόνο όταν αυτές άπτονται της αμυντικής συνιστώσας, μιας που όπως προαναφέρθηκε οι πολιτικές αυτές είναι πολλάκις αλληλοτροφοδοτούμενες.

Πριν ακόμη ξεκινήσουμε, μπορούμε να σκιαγραφήσουμε τους βασικούς άξονες πάνω στους οποίους εδράζεται η (όποια) κοινή άμυνα και είναι η αυτονομία από άλλους παίκτες (με δυνατότητα συνεργασίας αλλά όχι υποδούλωσης), η κατοχή ενός κοινού στρατού, το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο (ιδιαίτερα ένα κοινό επιτελείο), η επάρκεια κοινού στρατιωτικού εξοπλισμού που θα καθιστά την αμυντική δύναμη κρούσης υπολογίσιμη, καθώς και η συναντίληψη της κοινής απειλής (κάτι που είναι ιδιαίτερος δύσκολο όταν ο αριθμός των μελών της συμμαχίας είναι μεγάλος).

1.1 Η διακήρυξη του Σαν Μελό

Το έτος 1998 αποτελεί *annus mirabilis* για την ίδια την ευρωπαϊκή ιδέα, εξαιτίας μιας σημαντικής πρωτοβουλίας της Γαλλίας και της Μεγάλης Βρετανίας. Οι ηγέτες των δυο χωρών Ζακ Σιράκ και Τόνυ Μπλερ συναντήθηκαν στο Σαν Μελό και εξέδωσαν ένα κοινό ανακοινωθέν που σηματοδοτεί ουσιαστικά την γέννηση του σχεδίου της ευρωπαϊκής άμυνας, το οποίο μέχρι τότε βρισκόταν στο περιθώριο.

Σύμφωνα με την διακήρυξη¹⁹, οι δυο ηγέτες επιθυμούν να αποκτήσει η ΕΕ τη δυνατότητα “αυτόνομης δράσης” υποστηριζόμενη από “αξιόπιστες στρατιωτικές δυνάμεις”, κατάλληλες δομές και μια “δυνατή και ανταγωνιστική ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία και τεχνολογία” ώστε να επιτελέσει τον “πλήρη ρόλο της στο διεθνές σύστημα”. Ακόμη, καλούν την ΕΕ να προχωρήσει σε θεσμικές διευθετήσεις για την εξυπηρέτηση των στόχων αλλά και το Συμβούλιο να αποφανθεί για την προοδευτική χάραξη του πλαισίου μιας κοινής αμυντικής πολιτικής εντός της ΚΕΠΠΑ. Τέλος, αναφορά γίνεται στο σεβασμό των υποχρεώσεων των κρατών προς το ΝΑΤΟ, το οποίο χαρακτηρίζεται ως “θεμέλιο της συλλογικής άμυνας των μελών”.

Παρότι το κείμενο επαναλαμβάνει την “διακυβερνητική βάση” στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, η σημασία του κειμένου είναι καταλυτική. Οι δυο υπογράφουσες χώρες είναι οι ισχυρότερες στρατιωτικά στην ΕΕ, οι μόνες που διαθέτουν πυρηνικό οπλοστάσιο στον ευρωπαϊκό χώρο, ενώ είναι μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ διαθέτοντας έτσι και σαφή επιρροή στην διαδικασία λήψης πολιτικοστρατιωτικών αποφάσεων στο ανώτατο επίπεδο παγκοσμίως. Σημείο κλειδί αποτέλεσε η ταύτιση των απόψεων των δυο χωρών για την αναγκαιότητα στρατιωτικής θωράκισης της Ευρώπης, απόψεις που παλαιότερα ήταν διαμετρικά αντίθετες, μιας που η Βρετανία τασσόταν αναφανδόν εναντίον της ανάπτυξης της ΚΕΠΠΑ οδηγώντας σε ναυάγιο αντίστοιχες πρωτοβουλίες. Ειδικότερα, η Βρετανία αμφισβητούσε την ικανότητα των ευρωπαϊκών κρατών να επιτύχουν την δημιουργία μιας αξιόπιστης άμυνας, ενώ ταυτόχρονα φοβόταν πως ενδεχομένως μια στρατιωτικά αυτάρκη ΕΕ θα συνεπαγόταν την επιστροφή των ΗΠΑ στον απομονωτισμό²⁰. Το γαλλικό αντεπιχείρημα είναι πως οι ΗΠΑ θα έπαιρναν πιο

19 Διακήρυξη του Σαν Μελό στο https://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html

20 Howorth J.(2007) Security and Defence Policy in the European Union σελ 36

σοβαρά υπόψιν τους συμμάχους που παίρνουν τον εαυτό τους στα σοβαρά²¹. Συνεπώς η ταύτιση της Μεγάλης Βρετανίας με τις γαλλικές θέσεις έλυσε το δίλημμα “ΝΑΤΟ ή ευρωπαϊκή στρατιωτική ισχύς”, αποδεικνύοντας ότι αμφότερα μπορούν να συμβιβαστούν.

Εντούτοις, εντύπωση προκάλεσε η απότομη μεταστροφή της βρετανικής τακτικής που ακολούθησε ο νεοεκλεγείς πρόεδρος Τόνυ Μπλερ χαράζοντας μια σαφή διαχωριστική γραμμή από το ευρωσκεπτικιστικό παρελθόν της χώρας του. Πολλές εξηγήσεις έχουν δοθεί για την ερμηνεία αυτής της στάσης. Οι Ντόκος και Κιντής αναφέρουν τους εξής λόγους²²:

- Ο Μπλερ επιθυμούσε μια “ευρωπαϊκή ρελάνς” μετά την απροθυμία της Βρετανίας να συμμετάσχει στην ΟΝΕ
- Η απογοήτευση της Βρετανίας από την μειωμένη επιρροή της ΕΕ, όπως αυτή έγινε αντιληπτή κατά τη διάρκεια των συγκρούσεων μεταξύ των κρατών της πρώην Γιουγκοσλαβίας
- Η δημιουργία ενός αγγλογαλλικού άξονα που θα εξισορροπούσε τον γαλλογερμανικό, ο οποίος ουσιαστικά καθόριζε τις εξελίξεις στην ΕΕ
- Οι ελλείψεις στρατιωτικές δυνατότητες της Βρετανίας της στερούσαν τη δυνατότητα μονομερούς δράσης με αποτέλεσμα να απευθυνθεί στην έτερη ευρωπαϊκή στρατιωτική δύναμη για συνεργασία. Άλλωστε οι δυο χώρες είχαν συνεργαστεί ήδη στις αποστολές Πέτερσμπουργκ στη Βοσνία και στη Δυτική Αφρική.

Ο πραγματικός λόγος όμως που οδήγησε στην επαναχάραξη της βρετανικής στρατηγικής σχετικά με την ευρωπαϊκή άμυνα και ασφάλεια προέρχεται από τις ΗΠΑ. Μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, η γηραιά ήπειρος δεν κατέχει περίοπτη θέση στην αμερικανική στρατηγική, η οποία έχει στρέψει την προσοχή της προς τον ειρηνικό ωκεανό και ειδικότερα στην ανάσχεση της Κίνας. Η κυβέρνηση Μπλερ “σύρθηκε” στο Σαν Μελό, όταν έλαβε το μήνυμα από τις ΗΠΑ ότι οι Ευρωπαίοι πρέπει να μεριμνήσουν για την ασφάλειά τους, άποψη που ενισχύθηκε μετά τα αιματηρά γεγονότα του Κοσόβου που ανέδειξαν το κενό ασφαλείας που είχε δημιουργηθεί στον ευρωπαϊκό χώρο²³. Πράγματι, η κρίση του Κοσόβου κατέδειξε το τεράστιο χάσμα στρατιωτικών και επιχειρησιακών δυνατοτήτων μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ και δίδαξε στους Ευρωπαίους πως η οικονομική και διπλωματική ισχύ δεν αρκεί όταν αυτή δεν υποστηρίζεται από στρατιωτικά μέσα και υποδομές²⁴. Τέλος, για την βρετανική κυβέρνηση κρίθηκε αναγκαία η ενοποίηση της ευρωπαϊκής αμυντικής

21 Howorth (2007) ό.π. σελ 36

22 Ντόκος Θ. και Κιντής Α (2006) Διεθνής οργάνωση και ευρωπαϊκή ασφάλεια: η ευρωπαϊκή ασφάλεια και άμυνα σελ 260

23 Howorth (2007) ό.π. σελ 52-55

24 Υφαντής Κ. (2007) Η ευρωπαϊκή πολιτική ασφαλείας και άμυνας σελ 384-385

βιομηχανίας, αναφορά για την οποία υπάρχει στη διακήρυξη του Σαν Μελό. Αυτό είναι ένα ιδιαίτερος ακανθώδης ζήτημα, μιας που η έλλειψη ζήτησης αμυντικού εξοπλισμού μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου λόγω της πτώσης των αμυντικών δαπανών και ο κατακερματισμός της αγοράς²⁵ μετέτρεψαν τις εθνικές αμυντικές βιομηχανίες σε “sub-contractors” των αμερικανικών εταιρειών και ο συντονισμός τους κρίθηκε απαραίτητος για την αποφυγή απώλειας χιλιάδων θέσεων εργασίας²⁶. Συμπερασματικά, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η βρετανική τακτική ήταν η απόληξη ενός συνδυασμού αμερικανικών πιέσεων και ικανοποίησης στρατιωτικών και οικονομικών συμφερόντων και δεν ενστερνιζόταν την υλοποίηση του οράματος μιας ευρωπαϊκής άμυνας.

1.2 Η Ευρωπαϊκή Ταυτότητα Ασφάλειας και Άμυνας και το “Ελσίνκι”

Η διμερής αγγλογαλλική συνεννόηση απέφερε καρπούς καθώς τα δυο κράτη κατάφεραν να πείσουν τους Ευρωπαίους εταίρους τους για την ανάγκη εμβάθυνσης της ΚΕΠΠΑ. Πέρα από την αναγκαιότητα βελτίωσης των ευρωπαϊκών στρατιωτικών δυνατοτήτων που υπαγορευόταν από τις γεωπολιτικές εξελίξεις, ένας επιπλέον παράγοντας που συνέβαλε στην ταύτιση απόψεων μεταξύ των ηγετών ήταν τα περιορισμένα οφέλη που απέφερε η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ταυτότητας Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΤΑΑ). Στην υπουργική σύνοδο του NATO το 1996 στο Βερολίνο, στο πλαίσιο της ανανεωμένης στρατηγικής του οργανισμού για την μεταψυχροπολεμική εποχή, αποφασίστηκε η ίδρυση της ΕΤΑΑ. Με αυτήν αποφασιζόταν η διενέργεια εκτάκτων επιχειρήσεων υπό την ηγεσία της ΔΕΕ βασισμένες σε ευρωπαϊκές δυνάμεις μέσα σε νατοϊκό πλαίσιο που θα παρείχε τη δυνατότητα στα ευρωπαϊκά κράτη να “παίξουν μεγαλύτερο ρόλο στις στρατιωτικές και διοικητικές δομές του NATO”.²⁷ Εντούτοις, η έλλειψη θεσμικής συγκρότησης της ΔΕΕ και η περιορισμένη πολιτική της σημασία την κατέστησαν ανίκανη να αναλάβει την στρατιωτική εποπτεία των αποστολών²⁸. Ακόμη, οι όροι των επίσημων συμφωνιών σύμφωνα με τους οποίους η ΕΕ θα μπορούσε να “δανειστεί” κρίσιμους νατοϊκούς στρατιωτικούς πόρους κρίθηκαν ως μη ικανοποιητικοί²⁹. Τέλος, πολλοί

25 Τραυλός Σ.(2006) Η Ευρώπη στο πεδίο των εξοπλισμών- Εξωτερικές σχέσεις και διαπεριφερειακές συνεργασίες σελ 315

26 Howorth (2007) ό.π. σελ 56-57

27 Υφαντής (2007) ό.π. σελ 383

28 Κοπιά Μ. (2017) ό.π. σελ 55

29 Howorth (2007) ό.π. σελ 8

Ευρωπαίοι ηγέτες δεν είχαν πειστεί ότι το NATO θα μπορούσε να παραμείνει ο βασικός συντελεστής ασφαλείας απέναντι στις νέες προκλήσεις της μεταψυχροπολεμικής εποχής³⁰.

Σύντομα, τα ευρωπαϊκά κράτη κατέληξαν σε ορισμένες διευθετήσεις. Στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999³¹ υπάρχουν αρκετές προβλέψεις που σχετίζονται με την αναβάθμιση της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Αποφασίζεται η διεξαγωγή στρατιωτικών επιχειρήσεων υπό την ηγεσία της ΕΕ για την αντιμετώπιση διεθνών κρίσεων σε περίπτωση που “το NATO δεν συμμετέχει σε αυτές ως σύνολο”(παρ.27). Ακόμη, καθορίζεται ο “Headline Goal”, σύμφωνα με τον οποίο “τα κράτη μέλη, συνεργαζόμενα εθελοντικά σε επιχειρήσεις υπό την ηγεσία της ΕΕ, πρέπει να είναι σε θέση έως το 2003 να αναπτύσσουν εντός 60 ημερών και να υποστηρίζουν επί τουλάχιστον ένα έτος στρατιωτικές δυνάμεις μεταξύ 50.000-60.000 ατόμων, ικανών για ολόκληρο το φάσμα των καθηκόντων Petersberg”. Όμως σημειώνεται πως “δεν απαιτείται η δημιουργία ευρωπαϊκού στρατού”. Τέλος αποφασίζεται η δημιουργία θεσμών που θα αποκτήσουν αργότερα την θεσμική τους υπόσταση με την Συνθήκη της Νίκαιας (βλ. παρακάτω), ένας μηχανισμός μη στρατιωτικής διαχείρισης κρίσεων και προαναγγέλλονται θεσμικές διευθετήσεις για τα ευρωπαϊκά κράτη που δεν συμμετέχουν στο NATO. Αποτέλεσμα των παραπάνω ρυθμίσεων είναι η στρατικοποίηση της άμυνας και οι βάσεις για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ)³².

1.3 Η Συνθήκη της Νίκαιας

Η Συνθήκη της Νίκαιας που υπογράφηκε τον Φεβρουάριο του 2001 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003 αποτελεί την τέταρτη αναθεώρηση των ιδρυτικών συνθηκών της ΕΕ. Παρ’ ότι μετέθεσε τα μεγάλα πολιτικά ζητήματα που απασχολούσαν την Ευρώπη για μελλοντικές διευθετήσεις και περιορίστηκε σε “διαχειριστικού τύπου ρυθμίσεις”³³, υπάρχουν ορισμένες διατάξεις που αφορούν άμεσα την εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ.

1.3.1 Ενισχυμένες συνεργασίες

Αρχικά γίνεται λόγος για “προοδευτική διαμόρφωση κοινής αμυντικής πολιτικής η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε κοινή άμυνα, εφόσον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το αποφασίσει”,

30 Howorth (2007) ό.π. σελ 10

31 http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/hel1_el.pdf

32 Κοππά Μ(2017) ό.π. σελ 64

33 Τσινιζιέλης Μ (2004) Quo vadis Europa? σελ 23

ενώ γίνεται μνεία στη συνεργασία των κρατών στον τομέα των εξοπλισμών (τροποποίηση άρθρου 17 ΣΕΕ)³⁴. Εντούτοις, σημαντική εξέλιξη είναι η τροποποίηση των διατάξεων περί σύναψης “ενισχυμένων συνεργασιών”. Η ρύθμιση αυτή εισήχθη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ και επέτρεπε σε ορισμένα κράτη να προχωρήσουν σε περαιτέρω συνεργασία σε κάποιον τομέα που αφορούσε τον 1ο ή τον 3ο πυλώνα, εξαιρουμένης δηλαδή της ΚΕΠΠΑ. Στην συνθήκη της Νίκαιας, πέρα από την απλούστευση της διαδικασίας (στο εξής απαιτείται ειδική πλειοψηφία και σύμπραξη 8 κρατών μελών στην ενισχυμένη συνεργασία για την έναρξη της διαδικασίας και όχι η πλειοψηφία τους), αυτή επεκτάθηκε και στην ΚΕΠΠΑ. Αυτό που πρέπει να γίνει σαφές με την νέα ρύθμιση είναι ότι η ενισχυμένη συνεργασία αφορά την εφαρμογή “κοινής δράσης ή κοινής θέσης” και όχι την διαμόρφωση πολιτικής, γιατί αυτή θα πρέπει να γίνεται με την συμμετοχή όλων των κρατών ώστε η ΕΕ να “μιλά με μία φωνή” στο διεθνές σύστημα³⁵. Επίσης η τροποποίηση του άρθρου 27β ΣΕΕ αναφέρει πως “Η ενισχυμένη συνεργασία ... αφορά την εφαρμογή κοινής δράσης ή κοινής θέσης. Δεν μπορεί να αφορά θέματα που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας”. Συνεπώς, παρ’ ότι επιτυγχάνεται μια δυνατότητα ενδοενωσιακής ευελιξίας στον τομέα της ΚΕΠΠΑ (με διατήρηση όμως του emergency brake), τα αμυντικά ζητήματα αποκλείονται ρητώς.

Το παρασκήνιο της ρύθμισης είναι αρκετά ενδιαφέρον καθώς αναδεικνύει τις ξεχωριστές απόψεις των ευρωπαϊκών κρατών επί του επίδικου θέματος. Αρχικά, προτάσεις για την επέκταση της ενισχυμένης συνεργασίας στην ΚΕΠΠΑ κατέθεσαν από κοινού Γερμανία, Ιταλία, Βέλγιο και Ισπανία, οι οποίες έτυχαν υποδοχής από σημαντική μερίδα κρατών³⁶. Ενστάσεις διατυπώθηκαν αρχικά από Δανία, Φινλανδία, Σουηδία και Βρετανία, οι οποίες θεωρούσαν πως το σύστημα της “εποικοδομητικής αποχής” αρκούσε για την εμβάθυνση της πολιτικής³⁷. Παρ’ότι οι Γαλλία, Γερμανία, Πορτογαλία και Ιταλία τάχθηκαν υπέρ της ενισχυμένης συνεργασίας στην άμυνα, η άκαμπτη στάση της Βρετανίας (συνεπικουρούμενη από την Σουηδία) ήταν ο λόγος που οδηγηθήκαμε στην προαναφερθείσα τελική διατύπωση της τροποποίησης³⁸. Ο Ιωακείμίδης σημειώνει πως για την Βρετανία μια τέτοια εξέλιξη θα υπονόμει το ΝΑΤΟ εξού και αντιτάσσεται σε οποιαδήποτε μετεξέλιξη του “υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκού συστήματος άμυνας σε συλλογικό σύστημα ασφάλειας”³⁹. Στο σημείο αυτό ίσως παρατηρείται μια αντίφαση μεταξύ

34 https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/el_nice.pdf

35 Ιωακείμίδης Π(2001) Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης σελ 91

36 Ιωακείμίδης (2001) ό.π.σελ 86

37 Ιωακείμίδης (2001) ό.π. σελ 90

38 Ιωακείμίδης (2001) ό.π. σελ 93

39 Ιωακείμίδης (2001) ό.π. σελ 93

της τακτικής της Βρετανίας κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της Συνθήκη της Νίκαιας με την – προ δυο ετών- ένθερμη υποστήριξή της στην αμυντική θωράκιση της Ευρώπης στο Σαν Μελό. Αν και το ζήτημα θα αναλυθεί αναλυτικότερα παρακάτω στο παρόν κεφάλαιο, θα αρκестούμε να σημειώσουμε εδώ πως η βασική στρατηγική της Βρετανίας είναι η αύξηση των στρατιωτικών ικανοτήτων των ευρωπαϊκών κρατών μελών για την οικονομική διευκόλυνση και την εξυπηρέτηση των σκοπών του NATO. Αντιθέτως, απεκδύεται κάθε απόπειρα δημιουργίας στιβαρών θεσμών σε υπερθενικό επίπεδο, η οποία θα προσέδιδε επιχειρησιακή αυτονομία στην ΕΕ και θα μπορούσε να θέσει εν αμφιβόλω την πρωτοκαθεδρία του.

1.3.2 Οι θεσμοί

Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την Συνθήκη της Νίκαιας, κρίθηκε αναγκαία η δημιουργία ορισμένων θεσμικών οργάνων που θα συμβάλουν στην επίτευξη των στρατιωτικών στόχων της ΚΕΠΠΑ. Τα πιο σημαντικά από αυτά είναι η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφαλείας (PSC), η Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMC) και το Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMS).

Η PSC είναι το μοναδικό από τα παραπάνω όργανα για τα οποία υπάρχει σχετική πρόβλεψη στη συνθήκη(άρθρο 25), ενώ τα άλλα ιδρύθηκαν με απόφαση του Συμβουλίου. Βασική της αποστολή είναι η παρακολούθηση της διεθνούς κατάστασης και η κατάθεση προτάσεων στρατηγικής και χάραξης πολιτικής στο Συμβούλιο⁴⁰. Είναι υπεύθυνη για την πολιτική ανάπτυξη των στρατιωτικών ικανοτήτων της ΕΕ και δίνει κατευθυντήριες γραμμές στην EUMC, ενώ εργάζεται σε στενή συνεργασία με τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου/Υπατο Εκπρόσωπο⁴¹.

Η PSC απαρτίζεται από τους μόνιμους αντιπροσώπους των κρατών- μελών στις Βρυξέλλες. Στις διαπραγματεύσεις⁴², η Γαλλία θεωρούσε πως η συγκεκριμένη επιτροπή θα έπρεπε να είναι ένα υψηλόβαθμο σώμα με “γνήσια ικανότητα επηρεασμού στην χάραξη της πολιτικής”. Αντιθέτως, η Βρετανία πρότεινε να δημιουργηθεί ένα σώμα που θα τελεί υπό ασφυκτικό εθνικό έλεγχο, στο οποίο θα συμμετείχαν σε τακτικές συναντήσεις οι γραμματείς των εθνικών υπουργείων εξωτερικών. Όταν η πρόταση αυτή απορρίφθηκε και η μονιμότητα της επιτροπής είχε πλέον αποφασιστεί, οι Βρετανοί ζήτησαν να συμμετέχουν σε αυτήν ως μόνιμοι αντιπρόσωποι, οι μόνιμοι εθνικοί αντιπρόσωποι στο NATO,

40 <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>

41 Υφαντής Κ. (2007) ό.π. σελ 386

42 Howorth(2007) ό.π. σελ 70

αποκτώντας έτσι μια διπλή ιδιότητα. Παρ'ότι η γαλλική πρόταση τυπικά επικράτησε και οι φιλοδοξίες για το έργο της επιτροπής ήταν υψηλές, αργότερα τα κράτη δεν έδειξαν μεγάλη προθυμία να επιτρέψουν την απρόσκοπτη δράση της PSC. Τα ισχυρότερα κράτη έστειλαν άπειρους και νέους διπλωμάτες ως μόνιμους αντιπροσώπους, ενώ οι μικρότερες χώρες που τάσσονταν υπέρ της εξέλιξης της ΕΠΑΑ πεπειραμένους⁴³. Για άλλη μια φορά, τα στενά εθνικά συμφέροντα αποδείχτηκαν αρκούντως ανθεκτικά και δεν συμβιβάστηκαν με την παρουσία μιας επιτροπής η οποία δυνητικά θα μπορούσε να τους παρασύρει σε αχαρτογράφητα νερά. Εξάλλου το θεσμικό σύστημα συνάντησε κάποιες δυσκολίες που αφορούσαν inter-agency ανταγωνισμό στη διαδικασία χάραξης και υλοποίησης πολιτικής καθώς διαφορετικοί δρώντες πίεζαν προς διαφορετική κατεύθυνση⁴⁴. Ιδιαίτερο πρόβλημα ενέσκηψε ως προς τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ της PSC και της Coreper. Εντούτοις, η PSC στο πέρασμα των χρόνων έχει επιδείξει σημαντικό έργο. Το υψηλό επίπεδο consensus που επιτυγχάνεται σε αυτήν (πλην των θεμάτων που σχετίζονται με Ρωσία, Μέση Ανατολή και ΗΠΑ) χάρις στην κοινωνικοποίηση των μόνιμα εγκαταστημένων διπλωματών, έχει συμβάλλει σημαντικά στην ανάδυση μιας “υπερεθνικής κουλτούρας”⁴⁵.

Από την άλλη, η EUMS αποτελεί το ανώτατο στρατιωτικό όργανο της ΕΕ και λειτουργεί στα πλαίσια του Συμβουλίου. Η σύνθεσή του περιλαμβάνει τους αρχηγούς ΓΕΕΘΑ των κρατών μελών που εκπροσωπούνται συχνά από τους μόνιμους στρατιωτικούς αντιπροσώπους τους. Η EUMS απευθύνει στρατιωτικές συμβουλές επί των στρατιωτικών ζητημάτων της ΕΕ, όπως η διαχείριση κρίσεων, η εκτίμηση κινδύνου και η αξιολόγηση στρατιωτικών ικανοτήτων⁴⁶. Ακόμη εκτιμά τις στρατηγικές στρατιωτικές επιλογές του EUMC και τις προωθεί στην PSC συνοδευόμενες με την δική του γνωμοδότηση⁴⁷. Τέλος το EUMS παρέχει στρατιωτική στήριξη στην ΕΠΑΑ και είναι επιφορτισμένο με την πραγματοποίηση των ευρωπαϊκών στρατηγικών επιχειρήσεων. Ο ρόλος του είναι να παρέχει έγκαιρη προειδοποίηση, αξιολόγηση κατάστασης, στρατηγικό σχεδιασμό, λειτουργία συστημάτων επικοινωνιών και πληροφοριών, εκπαίδευση και άσκηση⁴⁸. Η δημιουργία τέτοιων οργάνων έφερε στο ίδιο τραπέζι τους Ευρωπαίους υπουργούς άμυνας και στρατιωτικούς, οι οποίοι αντάλλαξαν απόψεις και προβληματισμούς και εξελίχθηκαν σε σημαντικούς διαμορφωτές πολιτικής, θέτοντας επί τάπητος το ζήτημα των στρατιωτικών ικανοτήτων βάσει

43 Howorth (2007) ό.π. σελ 71

44 Howorth (2007) ό.π. σελ 90-91

45 Howorth J.(2010) The political and Security Committee: A case study in “supranational inter-governmentalism” σελ 1-19

46 Υφαντής (2007) ό.π. σελ 386

47 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5428/european-union-military-committee-eumc_en

48 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20\(EUMS\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20(EUMS))

ποσοτικοποιημένων κριτηρίων⁴⁹. Μεταγενέστερες αποφάσεις του Συμβουλίου διαμορφώθηκαν βάσει των συστάσεων χάρις στη διαδικασία μάθησης που συντελέστηκε εντός αυτών των σωμάτων.

Συμπερασματικά, ένα - διόλου ευκαταφρόνητο - βήμα για την ανάπτυξη της ΕΠΑΑ συντελέστηκε με την Συνθήκη της Νίκαιας. Ο Ιωακείμης σημειώνει πως “η ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής άμυνας στη Συνθήκη με τη διαγραφή των σχέσεων με τη ΔΕΕ και την “καταστατικοποίηση” της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας....καθιστά την ΕΕ εκτός από πολιτικό και στρατιωτικό θεσμό”⁵⁰. Το αποτέλεσμα ήταν απόληξη διαβουλεύσεων αλλά κυρίως “διμερών σχέσεων που συνετέλεσαν στην ανάπτυξη ανεπίσημων δικτύων δημιουργίας πολιτικής”⁵¹, όσο και επιταγών γεωπολιτικών αλλαγών και αναγκαιοτήτων, οι οποίες γέννησαν νέες απειλές για την Ευρώπη στο διεθνές σύστημα. Οι κυβερνήσεις καθόρισαν τις εξελίξεις με την Επιτροπή να περιορίζεται σε βοηθητικό ρόλο, ενώ το ευρωκοινοβούλιο είχε μικρή επιρροή⁵². Σημείο κλειδί για την – σχετική – επιτυχία του εγχειρήματος ήταν η απόφαση να μην τεθεί ο πήχης ψηλά. Ειδικότερα “οι ιθύνοντες απέφυγαν την παγίδα μιας πολιτικής συζήτησης πάνω στην finalite της ευρωπαϊκής άμυνας. Αντ’ αυτού εστίασαν σε απλές μορφές συνεργασίας, μικρές οργανωτικές δομές και σχετικά ασφαλείς στρατιωτικές επιχειρήσεις...αποφεύγοντας λάθη του παρελθόντος”⁵³. Πέρα από την ασυμφωνία επί του ζητήματος της κοινής άμυνας που θα οδηγούσε κάθε τέτοια συζήτηση σε εκτροχιασμό, οι Ευρωπαίοι ηγέτες φάνηκαν πως διδάχτηκαν από την κατάληξη του “σχεδίου Πλεβέν”. Ο πραγματισμός κυριάρχησε, όπως συμβαίνει συνήθως στα ευρωπαϊκά ζητήματα (εναλλακτικά ο κατώτατος κοινός παρανομαστής αν θυμηθούμε τον Scharpf). Χωρίς αμφιβολία, το σχέδιο της άμυνας δεν προχώρησε ιδιαίτερα, αν εξαιρέσουμε την οργάνωση των πολιτικοστρατιωτικών θεσμών, οι οποίοι θα μπορούσαν να προλειάνουν το έδαφος για μια μελλοντική διευθέτηση. Η έμφαση δόθηκε αποκλειστικά στα ζητήματα ασφάλειας και ιδίως στην εξέλιξη της ΕΕ προς ένα παίκτη με ικανότητα διαχείρισης κρίσεων⁵⁴. Εντούτοις, η γέννηση της ΕΠΠΑ είναι γεγονός.

1.4 Ο πόλεμος του ΙΡΑΚ – Κρίση και διευθέτηση

49 Howorth (2007) ό.π. σελ 76

50 Ιωακείμης (2001) ό.π. σελ 109

51 Bono G.(2002) ESDP: Theoretical approaches, the Nice Summit and hot issues σελ 11

52 Foster A και Wallace W(2000) ό.π. σελ 489

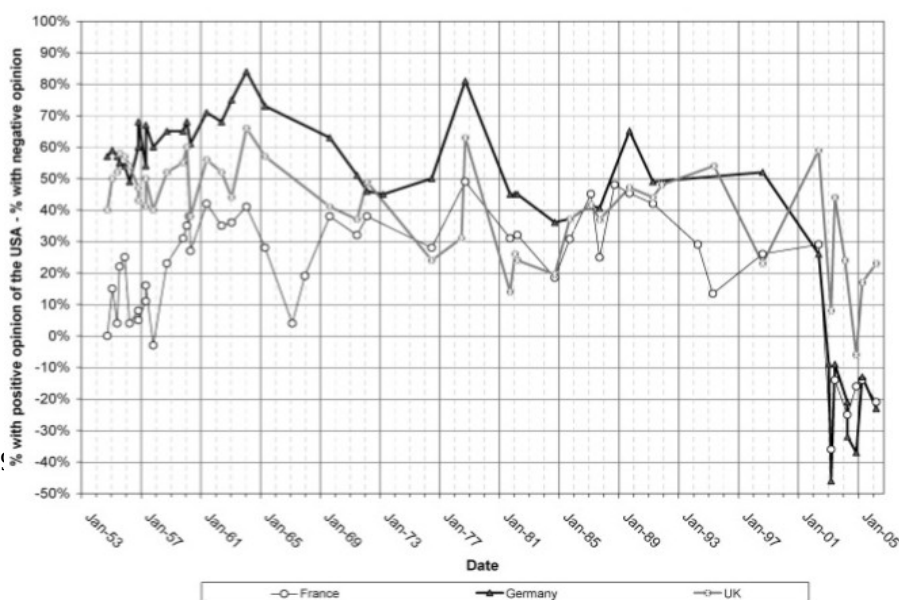
53 Merand F(2008) European Defence Policy. Beyond the nation state σελ 28

54 Duke S.(2001) After the Applause stops. Nice’s Aftermath and the Prospects for CESDP σελ 1-3

Η απόφαση των ΗΠΑ να εισβάλλουν στο ΙΡΑΚ το Μάρτιο του 2003 προκάλεσε σοβαρές αναταράξεις στα ευρωπαϊκά κράτη και συνακόλουθα στη διαδικασία ανάπτυξης της ΕΠΑΑ. Οι Ευρωπαίοι ηγέτες δεν κατόρθωσαν να διαμορφώσουν μια κοινή στάση απέναντι στον αμερικανικό “πόλεμο κατά της τρομοκρατίας”. Στο Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ Γαλλία και Γερμανία (η δεύτερη συμμετείχε τότε ως μη μόνιμο μέλος) αρνήθηκαν να υποστηρίξουν το αμερικανικό σχέδιο επέμβασης. Αντιθέτως, η Βρετανία μαζί με αρκετά κράτη -μέλη της ΕΕ (μεταξύ τους οι Ιταλία, Ισπανία) συμμετείχαν στον “συνασπισμό των προθύμων” που διευκόλυνε τις νατοϊκές επιχειρήσεις στο ΙΡΑΚ. Ενδεικτικές της παράλυσης της ΕΕ είναι οι “πολύ αυστηρές οδηγίες” που δέχτηκαν οι πρεσβευτές των ευρωπαϊκών χωρών στην ΡSC να θέσουν το ιρακινό ζήτημα εκτός ατζέντας, όπως και έγινε⁵⁵.

Για πολλούς, ο πόλεμος στο ΙΡΑΚ προκάλεσε την χειρότερη κρίση στην ιστορία των διατλαντικών σχέσεων και την πλέον έντονη συζήτηση για “το μέλλον της αμερικανικής ηγεμονίας και τη διαμορφούμενη ευρωαμερικανική διάδραση”⁵⁶. Στην πραγματικότητα, τέθηκαν – πιο έκδηλα από ποτέ – επί τάπητος δυο σημαντικά ζητήματα. Από την μια πλευρά ήταν αναγκαίο να καθοριστεί η σχέση της ΚΕΠΠΑ (και ιδίως της ΕΠΑΑ) με το ΝΑΤΟ, ενώ από την άλλη πλευρά συγκρούστηκαν δυο διαφορετικές στρατηγικές κουλτούρες. Ο ευρωπαϊκός πολυμερισμός που προωθείται από την ΕΕ ως “normative power” και συνεπάγεται την συλλογική αντιμετώπιση των προβλημάτων μέσω της συνεργασίας και των διεθνών οργανισμών έναντι της αμερικανικής μονομερούς επέμβασης που εδράζεται στην επιβολή της σκληρής ισχύος. Πράγματι, τα επίπεδα αντιαμερικανισμού στην Ευρώπη έφτασαν σε πρωτόγνωρα επίπεδα. Ενδεικτικά παρατίθενται δυο πίνακες που αποτυπώνουν ανάγλυφα τόσο την άποψη των πολιτών της Βρετανίας, της Γαλλίας και της Γερμανίας για τις ΗΠΑ, όσο και την – σε επίπεδο ΕΕ – συντριπτική προτίμηση των Ευρωπαίων πολιτών για τη δημιουργία ενός συστήματος ασφαλείας αμιγώς ευρωπαϊκού χαρακτήρα.⁵⁷

Trends in Net Opinions of the U.S. in 3 European Nations

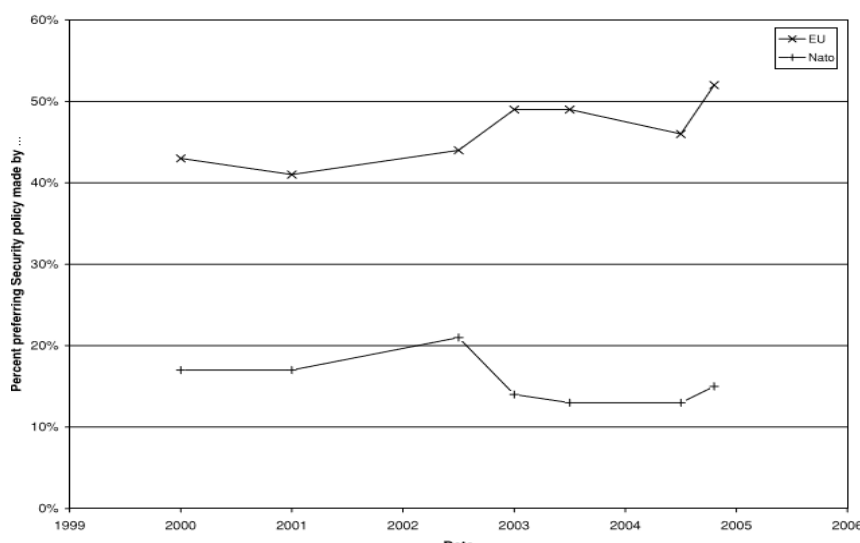


55 Howorth (2007) ό.π. σελ 68

56 Υφαντής (Κ. (2006) σελ 339

57 Οι πίνακες από Ray (2007) σελ 86 και 8!

Preference for Security Policy Made by NATO or EU



Μέσα στο κλίμα έντονης δυσaráσκείας, ξεπήδησε μια πρωτοβουλία τεσσάρων κρατών (Γερμανία, Γαλλία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο) για την εμβάθυνση της ΕΠΠΑ. Οι αρχηγοί των κρατών αυτών συναντήθηκαν σε μια άτυπη σύνοδο κορυφής στις Βρυξέλλες, όπου και αποφάσισαν από κοινού μια σειρά μέτρων για την επιτάχυνση των εξελίξεων στον ενωσιακό τομέα της άμυνας και ασφάλειας. Ειδικότερα, αποφάσισαν την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης Άμυνας και Ασφάλειας στην οποία θα μπορούσαν να συμμετέχουν “όσες χώρες επιθυμούν να προχωρήσουν βαθύτερα και ταχύτερα”, με την πόρτα να παραμένει ανοιχτή για τις υπόλοιπες σε μελλοντικό χρόνο⁵⁸. Επίσης στην κοινή δήλωση των τεσσάρων ήταν – μεταξύ άλλων - η δημιουργία δύναμης ταχείας αντίδρασης, η ανάπτυξη στρατιωτικών ικανοτήτων, η ίδρυση κέντρων εκπαίδευσης για πληρώματα ελικοπτέρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά και - το βασικότερο - η δημιουργία ενός πολυεθνικού επιτελείου για την διεξαγωγή διακλαδικών επιχειρήσεων⁵⁹. Η ίδρυση ενός τέτοιου επιτελείου θα σήμανε την αυτονόμηση των ευρωπαϊκών δυνάμεων από το Ανώτατο Στρατηγείο Συμμαχικών Δυνάμεων Ευρώπης (SHARE) του NATO. Η κίνηση αυτή εξόργισε τόσο τους Αμερικανούς, όσο και πολλούς από την ευρωπαϊκή “ομάδα των προθύμων”. Η

58 Κιντής και Ντόκος (2006) ό.π. σελ 272

59 Κιντής και Ντόκος (2006) ό.π. σελ 272

κυβέρνηση Μπλερ διέβλεπε τη δημιουργία ενός “σκληρού πυρήνα κρατών” στην ευρωπαϊκή άμυνα που θα απέκλειε την Βρετανία είτε θα λειτουργούσε ανταγωνιστικά προς το NATO⁶⁰, αν και γρήγορα οι φόβοι αυτοί διασκεδάστηκαν από τους Σιράκ και Σρέντερ. Η πρωτοβουλία των τεσσάρων τελικά δεν τελεσφόρησε, μιας που ο συμβιβασμός που επετεύχθη ανταποκρινόταν πλήρως στις απαιτήσεις της Βρετανίας. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Δεκέμβριο του 2003 υιοθετούνται οι προτάσεις για τη δημιουργία ευρωπαϊκού πυρήνα στο SHARE, ο οποίος θα έχει πρόσβαση στα νατοϊκά μέσα και δυνατότητες κατά την εκτέλεση των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων της ΚΕΠΠΑ, την ενίσχυση του EUMS και τον διορισμό σε αυτό συνδέσμων του NATO⁶¹, ενώ επετεύχθη συμφωνία για την αύξηση των στρατιωτικών ικανοτήτων των κρατών της ΕΕ.

Τα διδάγματα από την κρίση του ΙΡΑΚ για την ΚΕΠΠΑ είναι σαφή⁶². Χρειάζεται μεγαλύτερη πρόοδος στην ΚΕΠΠΑ η οποία απαιτεί για την ομαλή λειτουργία της την επίτευξη ομοφωνίας μεταξύ των ισχυρών κρατών. Ακόμη χρειάζεται άμεσα στρατιωτικά μέσα, αφού η “ήπια ισχύς” που προέβαλε η ΕΕ στο διεθνές σύστημα στάθηκε ανίκανη να αποφέρει αποτελέσματα (άποψη που βρήκε απήχηση ακόμη και στα “ουδέτερα κράτη”, όπως τα σκανδιναβικά). Την ίδια στιγμή ξεδιπλώθηκαν ξεκάθαρα οι ατζέντες των “Ατλαντιστών” και των “Ευρωπαϊστών”, ενώ η τελική αποδοχή της σύμπλευση της ΚΕΠΠΑ με το NATO έθεσε τέλος στις φιλοδοξίες ορισμένων κρατών μελών.

1.5 Διατλαντικές σχέσεις, NATO και ΕΠΑΑ

Το NATO μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου έχει αναδιαρθρωθεί και εν πολλοίς έχει μεταβάλλει τον χαρακτήρα του από οργανισμό συλλογικής άμυνας σε οργανισμό παγκόσμιας ασφάλειας. Παραμένει όμως η ισχυρότερη και πολυπληθέστερη στρατιωτική συμμαχία η οποία έχει επιδείξει τεράστια αντοχή στον χρόνο και προσαρμοστικότητα στις νέες εξελίξεις. Η ανάδυση της ΕΠΑΑ, ενός θεσμού της ΕΕ που φιλοδοξεί να μεριμνά για την άμυνα και την ασφάλεια των κρατών μελών του μοιραία θέτει το ζήτημα των σχέσεων μεταξύ των δυο αυτών οργανισμών. Οι Ευρωπαίοι δρουν ανταγωνιστικά προς το NATO φιλοδοξώντας να κάνουν πράξη την “αυτονομία” που κοσμεί την διακήρυξη του Σαν Μελό ή μήπως συμπληρωματικά εντός των τάξεων της βορειοατλαντικής συμμαχίας; Το ζήτημα περιπλέκεται περισσότερο από το γεγονός ότι τα περισσότερα κράτη -μέλη της ΕΕ συμμετέχουν ταυτόχρονα και στο NATO.

60 Howorth (2007) ό.π. σελ 81-82

61 Ντόκος και Κιντής (2006) ό.π. σελ 274

62 Menon A(2004) From crisis to catharsis: ESDP after Iraq σελ 632 και 648

Η Αμερικανίδα υπουργός Εξωτερικών Μαντλίν Ολμπράιτ σχολιάζοντας την διακήρυξη του Σαν Μελό, καλωσόρισε την προσπάθεια τονίζοντας όμως ότι πρέπει να αποφευχθούν τα “3D”, δηλαδή decoupling (αποσύνδεση από το NATO), duplication (σε resources και assets μεταξύ της ΕΠΑΑ και του NATO) και discrimination σε νατοϊκά κράτη που δεν συμμετέχουν στο NATO. Αναφορικά με το πρώτο, ο Howorth ενστερνίζεται την άποψη ότι κάτω από το μήνυμα υποκρύπτεται μια απειλή ότι οι Αμερικανοί δεν θα επιτρέψουν την αποσύνδεση από το NATO, ενώ για το θέμα του duplication υπήρχαν έντονες αμερικανικές ανησυχίες για την ενδεχόμενη δυνατότητα της ΕΕ να ανταγωνιστεί τις ΗΠΑ στον τομέα της βιομηχανίας παραγωγής στρατιωτικού υλικού⁶³. Το τρίτο σημείο δημιούργησε πολλά προβλήματα και στις δυο πλευρές γιατί σχετίζεται με το δυσεπίλυτο κυπριακό ζήτημα. Η “χρυσή τομή” βρέθηκε με την ρύθμιση του 2003, γνωστή και ως “Berlin+”, σύμφωνα με την οποία η Τουρκία θα συμμετείχε σε κάθε επιχείρηση της ΕΠΑΑ, όταν γίνεται χρήση νατοϊκού εξοπλισμού και υποδομών, ενώ η Κύπρος δεν θα συμμετέχει σε αποστολές της ΕΠΑΑ⁶⁴. Το σύμφωνο “Berlin+” ρύθμισε με αυτόν τον τρόπο και τη συνεργασία ΕΠΑΑ-NATO κατά τη διεξαγωγή επιχειρήσεων. Παρ’όλα αυτά, οι συμφωνίες δεν κρίθηκαν ιδιαίτερα επωφελείς, με αποτέλεσμα η μοναδική συνέργεια NATO και ΕΠΑΑ να είναι η επιχείρηση της ΕΕ στην Βοσνία το 2004. Έκτοτε οι δυο οργανισμοί δεν έχουν επιχειρήσει ποτέ από κοινού. Ανεξάρτητα από την περιπλοκότητα του κυπριακού ζητήματος και της ελληνοτουρκικής διένεξης, ένα κλασσικό αμερικανικό επιχείρημα κατά της ΕΠΑΑ είναι η δυνατότητα που θα έχουν εμμέσως τα κράτη που συμμετέχουν στην ΚΕΠΠΑ και όχι στο NATO να εκμεταλλευτούν το Άρθρο 5 της βορειοατλαντικής συμμαχίας και να εμπλέξουν τους Αμερικανούς σε στρατιωτικές επιχειρήσεις στην Ευρώπη⁶⁵.

Πέρα από τα “3d” της Ομπράιτ, οι Αμερικανοί αργότερα έθεσαν και κάποιους πρόσθετους όρους στην ανάπτυξη της ΕΠΑΑ. Ο Philip Gordon, πρώην διευθυντής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων στο Εθνικό Συμβούλιο Ασφαλείας των ΗΠΑ δημοσίευσε άρθρο που ζητούσε να επικεντρωθούν οι Ευρωπαίοι στην αύξηση των στρατιωτικών ικανοτήτων τους, να διαθέτει το NATO την πρωτοκαθεδρία όταν ανακύπτει ζήτημα στρατιωτικής υφής και να δημιουργηθούν δίκτυα ανάμεσα στις ευρωπαϊκές και αμερικανικές αμυντικές βιομηχανίες⁶⁶. Σε συνέχεια των παραπάνω “προτροπών”, ο Αμερικανός διπλωμάτης στο NATO Alexander Vershbow επισήμανε το 2000 ότι αν η αυτονομία της ΕΠΑΑ γίνει αυτοσκοπός, τότε “η ΕΠΑΑ θα γίνει ένα αποτελεσματικό εργαλείο διαχείρισης κρίσεων και

63 Howorth (2007) ό.π. σελ 189-190

64 Κοππά (2017) ό.π. σελ 153

65 Παρίσης (2001) Η αμυντική αυτονομία της ενωμένης Ευρώπης σελ 199-200

66 Howorth (2007) ό.π. σελ 140-141

οι διατλαντικές σχέσεις θα αυξηθούν...καθώς θα υπάρχει η τάση τα ευρωπαϊκά κράτη να αντιτίθενται στην εμπλοκή του NATO⁶⁷. Οι Αμερικανοί αναλυτές από την πλευρά τους μετέφρασαν ποικιλοτρόπως την ΕΠΠΑ αλλά οι περισσότεροι φέρονται να συμφωνούν με την άποψη του Stephen Walt που υποστηρίζει ότι ο νέος θεσμός, αν και δεν έχει αντιαμερικανικό χαρακτήρα, επιχειρεί ένα “soft balancing” προς τις ΗΠΑ και θα μπορούσε να οδηγήσει την ΕΕ να χαράξει το δικό της δρόμο στην διεθνή πολιτική⁶⁸. Εξάλλου, η δημιουργία μιας πιο ικανής και αυτόνομης στρατιωτικά ΕΕ (πόσο μάλλον η δημιουργία ενός αυτόνομου στρατηγικού κέντρου εκτός της συμμαχίας) θα αναιρέσει την αίσθηση του κοινού σκοπού και συμφέροντος που αποτελούν τα θεμέλια στα οποία χτίστηκε το NATO⁶⁹. Από την πλευρά του δομικού ρεαλισμού, ο Rosen ενστερνίζεται την άποψη ότι η ΕΠΑΑ είναι μια προσπάθεια ανταγωνισμού της ισχύος των ΗΠΑ σημειώνοντας ότι οι Ευρωπαίοι δεν αρέσκονται στην παγκόσμια ηγεμονία των ΗΠΑ και στη δική τους αδυναμία να επηρεάσουν το περιβάλλον το οποίο χτίζεται με αμερικανικά υλικά, ενώ ο εναγκαλισμός με την “υπερδύναμη” τους μεταφέρει πρόσθετα προβλήματα, όταν αυτή δρα μονομερώς. Η δημιουργία μιας αξιόπιστης ΕΠΑΑ σε αυτή την λογική θα βοηθήσει τους Ευρωπαίους να λαμβάνονται πιο σοβαρά υπόψιν από τις ΗΠΑ⁷⁰.

Εντούτοις, οι ΗΠΑ επιθυμούν την αύξηση των στρατιωτικών εξοπλισμών και των αμυντικών δαπανών των κρατών μελών. Πιέζουν λοιπόν την ΕΕ προς αυτήν την κατεύθυνση, γιατί οι νέες προκλήσεις που εμφανίζονται στο διεθνές σύστημα είναι πολλές και μελλοντικά οι ΗΠΑ θα χρειαστούν μεγαλύτερη ευελιξία και περισσότερο ικανούς στρατιωτικά συμμάχους, με την ΕΕ να είναι ο καταλύτης και στα δύο ζητήματα⁷¹.

Εν κατακλείδι, η έλευση της ΕΠΑΑ περιέπλεξε τις διατλαντικές σχέσεις. Οι ΗΠΑ καλωσορίζουν την φιλόδοξη ευρωπαϊκή στροφή στην αυτάρκεια αλλά ανησυχούν για μια ενδεχόμενη αμφισβήτηση της αμερικανικής ηγεμονίας, ενώ την ίδια στιγμή οι Ευρωπαίοι επιζητούν αυτονομία φοβούμενοι παράλληλα την πλήρη εγκατάλειψή τους από τις ΗΠΑ⁷². Για την διασφάλιση της πρωτοκαθεδρίας τους στην Ευρώπη, οι ΗΠΑ δεν επιθυμούν την προώθηση της αμυντικής ενοποίησης και της δημιουργίας ευρωστρατού αλλά εργάζονται ώστε να “συντηρηθεί ένα επίπεδο διαίρεσης και απόκλισης συμφερόντων, ενώ ταυτόχρονα θα συντηρούνται οι ιδιαίτερες διμερείς τους σχέσεις με κράτη μέλη”⁷³. Αναφορικά με την

67 Howorth (2007) ό.π. σελ 62

68 Howorth (2007) ό.π. σελ 50

69 Kurchan C(2004) Υπερασπίζοντας την ευρωπαϊκή άμυνα: μια αμερικανική άποψη σελ 89-90

70 Posen B(2010) σελ 156-158

71 Toje A(2010) The European Union as a Small Power σελ 61

72 Howorth (2007) ό.π. σελ 137

73 Σιούσιουρας Π και Δαλακλής Δ (2016) Η ευρωπαϊκή πολιτική άμυνας: Η περίπτωση της επιχείρησης “ΑΤΑΛΑΝΤΑ” σελ 280

πορεία των διατλαντικών σχέσεων, γνώμη του γράφοντος είναι πως ανεξαρτήτως των αρχικών βλέψεων και των φιλοδοξιών συγκεκριμένων κρατών για την ΕΠΑΑ, η δυναμική που μπορεί να αναπτύξει ένα τέτοιο εγχείρημα και η τελική του κατάληξη δεν μπορεί να προεξοφληθεί. Συνεπώς οι αμερικανικοί φόβοι είναι βάσιμοι. Εντούτοις, από το 2000 έως και το 2016 μπορούμε με ασφάλεια να υποστηρίξουμε ότι η ΕΠΑΑ (μετέπειτα ΚΠΑΑ) βρίσκεται σε δεύτερη μοίρα, καθώς το NATO την επισκιάζει και καθορίζει εμμέσως τα όρια ανάπτυξής της.

1.6 Η στάση των ευρωπαϊκών κρατών προς την ΕΠΑΑ

Οι βλέψεις των ευρωπαϊκών κρατών για την ΕΠΑΑ διαφέρουν ανάλογα με την εγχώρια κουλτούρα τους, τις συμμαχίες τους και την εξυπηρέτηση των εθνικών τους συμφερόντων. Σχηματικά θα μπορούσαν να χωριστούν σε “Ατλαντιστές” που τάσσονται υπέρ μιας αδύναμης ΕΠΑΑ και της αδιαφιλονίκητης υπεροχής του NATO, σε “Ευρωπαϊστές” που τάσσονται υπέρ μιας ισχυρής ΕΠΑΑ, η οποία θα μπορούσε υπό όρους να συνεργαστεί με το NATO και τους “ουδέτερους”.

Η στόχευση της Βρετανίας είναι σαφής. Η ΕΠΑΑ είναι ένα μέσο στην επίτευξη της στρατηγικής της ώστε να αυξηθούν οι στρατιωτικοί εξοπλισμοί των κρατών – μελών για την υποστήριξη του NATO. Σε καμία περίπτωση δεν επιθυμεί την δημιουργία μιας στρατηγικά και στρατιωτικά αυτόνομης ευρωπαϊκής άμυνας για λόγους που προαναφέρθηκαν. Ως γνωστόν, η Βρετανία κινείται πάντοτε μεταξύ Ευρώπης και Αμερικής, χωρίς να αποβάλλει τον ιδιαίτερο νησιωτικό, απομονωτικό χαρακτήρα της. Μην έχοντας υποστεί στρατιωτική ήττα και κατοχή τα τελευταία περίπου 1000 χρόνια, αισθάνεται ασφαλής και ικανή να προστατέψει την εαυτό της στηριζόμενη στις δικές της δυνάμεις, στην κοινοπολιτεία αλλά και στις ΗΠΑ⁷⁴. Εάν εξυπηρετούνται τα εθνικά της συμφέροντα, ευχαρίστως θα συμμετάσχει σε ad hoc επιχειρήσεις, αν και στην βρετανική λογική η αποτελεσματική συνεργασία με την Ευρώπη συνεπάγεται μια διμερή συμμαχία με την Γαλλία, ως η έτερη δύναμη με ένα μεγάλο εύρος αμυντικών ικανοτήτων παγκόσμιας εμβέλειας⁷⁵. Επίσης, οι Βρετανοί έχουν μια διαφορετική και ιδιαίτερη ιδέα για την άμυνα. Ως νησιωτικό κράτος, η άμυνα γι αυτούς σήμαινε τον έλεγχο των περιβαλλόντων υδάτων από μια άλλη υπερδύναμη, κάτι που η Βρετανία ανέκαθεν κατάφερνε να αποτρέψει⁷⁶. Εξίσου σημαντικό είναι να αναφέρουμε πως σε όλη την ιστορία της, βασική στρατηγική στόχευση της

74 Παρίσης Ι (2010) Η Ευρώπη της άμυνας σελ 230

75 Howorth J (1997) United Kingdom σελ 119

76 Howorth J (1997) United Kingdom σελ 108

Βρετανίας ήταν να υπονομεύσει κάθε προσπάθεια ενοποίησης της Ευρώπης από μια μεγάλη δύναμη. Η Βρετανία είναι η επικεφαλής της ομάδας των “Ατλαντιστών” και πίσω της στοιχίζονται κράτη όπως η Ολλανδία, η Δανία, η Πορτογαλία και η Πολωνία, οι οποίες επενδύουν στην ΕΠΑΑ ως συμπλήρωμα και όχι ως υποκατάστατο του ΝΑΤΟ⁷⁷. Η Δανία είναι μια ειδική περίπτωση, καθώς είναι η μόνη χώρα (με την προσθήκη της Μάλτας όταν αυτή εισήλθε στην ΕΕ) που έχει κάνει opt-out από την ΚΕΠΠΑ, όρο που είχε θέσει για να επικυρώσει τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τάσσεται υπέρ του ΝΑΤΟ.

Η Γαλλία ανέκαθεν προΐστατο στην δημιουργία μιας ισχυρής ευρωπαϊκής άμυνας, στην οποία θα είχε η ίδια τον πρώτο λόγο. Η κληρονομιά του στρατηγού Ντε Γκωλ, ο οποίος αρνήθηκε να άγεται η χώρα του από το ΝΑΤΟ και στόχευε σε στρατηγική αυτονομία, έχει ρίξει βαριά την σκιά της στη Γαλλία, με αποτέλεσμα πολλοί Γάλλοι Πρόεδροι να επιζητούν την ενίσχυση της ΕΠΑΑ. Η σχέση της με το ΝΑΤΟ είναι περίεργη, όμως δεν σκοπεύει να το ανταγωνιστεί, απλώς να αποκτήσει ένα “status” μεγάλης δύναμης και να προωθεί την ατζέντα της εντός της ΕΕ⁷⁸. Όμως η Γαλλία δίνει έμφαση στην πολυμέρεια και καλωσορίζει το πολυπολικό διεθνές σύστημα, χαρακτηριστικά τα οποία οι Βρετανοί καταδίκασαν ως “διχαστικά” στον “πόλεμο κατά της τρομοκρατίας”⁷⁹.

Μαζί με την Γαλλία, στην ομάδα των “Ευρωπαϊστών” εντάσσεται και η Γερμανία. Η συμμετοχή της Γερμανίας σε όλες τις πολιτικές του ενωσιακού εγχειρήματος από τη γέννησή του σχετίζεται με την επιστροφή της χώρας στην “κανονικότητα”. Το ίδιο συμβαίνει με το λεπτό ζήτημα του εξευρωπαϊσμού της αμυντικής πολιτικής, καθώς η ΕΠΑΑ τους προσφέρει ένα μέσο να αναπτύξει όλες τις ικανότητές της, καθιστώντας τους εταίρους της για τις προθέσεις της⁸⁰. Την ίδια στιγμή, οι γερμανικές κυβερνήσεις καλούνται να πείσουν ένα δύσπιστο εγχώριο γερμανικό κοινό, που γαλουχήθηκε με τα δεινά που προξένησε ο ναζισμός, ότι η στρατιωτική δράση στο εξωτερικό μέσω της συμμετοχής στην ΕΠΑΑ δεν είναι εσφαλμένη⁸¹. Στην γερμανική κοινή γνώμη έχει επικρατήσει η άποψη ότι η χρήση των όπλων προορίζεται για αποκλειστικά αμυντικούς σκοπούς. Γι αυτό το λόγο η προσπάθεια του ΝΑΤΟ να επιβάλλει μεταψυχροπολεμικά στους συμμάχους του μια νέα επεμβατική και διεθνιστική κουλτούρα άλλαξε την άποψη της Γερμανίας για τον οργανισμό συλλογικής άμυνας⁸². Έπειτα, οι κυβερνήσεις της άρχισαν να αναζητούν συμμαχίες που ανταποκρίνονται περισσότερο στις αξίες της γερμανικής κουλτούρας, δηλαδή την

77 Howorth (2007) ό.π. σελ 148

78 Howorth (2007) ό.π. σελ 160

79 Howorth (2007) ό.π. σελ 172

80 Tim B(2011) Πολιτική στις χώρες της Ευρώπης σελ 589

81 Tim B(2011) ό.π. σελ 589

82 Howorth (2007) ό.π. σελ 152

πολυμέρεια, τον συνδυασμό στρατιωτικών και πολιτικών μέσων για την επίτευξη του σκοπού⁸³. Συνεπώς, το νέο περιβάλλον της ΕΠΑΑ με την πληθώρα των εργαλείων που το χαρακτηρίζει, ανταποκρίνεται πλήρως στις απαιτήσεις της Γερμανίας.

Ακόμη στην ομάδα των “Ευρωπαϊστών, μπορούμε να εντάξουμε το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και την Ισπανία που βλέπουν με καλό μάτι την ΕΠΑΑ. Η τελευταία, παρ’ ότι συμμετείχε στην εισβολή στο ΙΡΑΚ, έκοψε έκτοτε τους στενούς δεσμούς της με το ΝΑΤΟ, μιας που η απόφαση αυτή ήταν τόσο αντιδημοφιλής στο εσωτερικό, που συνέβαλε καταλυτικά στην πτώση της κυβέρνησης Αθνά⁸⁴.

Τέλος υπάρχει η ομάδα των χωρών που επί μακρό χρονικό διάστημα τηρούσαν ουδέτερη στάση στην διεθνή πολιτική (Σουηδία, Ιρλανδία, Αυστρία, Φινλανδία). Δέχονται την ανάπτυξη της ΕΠΑΑ στον τομέα της ασφάλειας αλλά όχι της άμυνας και μάλιστα τα δυο σκανδιναβικά κράτη δέχτηκαν την συγχώνευση της ΔΕΕ στην ΕΕ με τον όρο ότι δεν θα βοηθήσουν κάποιο κράτος σε περίπτωση ένοπλης επίθεσης στο έδαφός του⁸⁵.

Ο διαφορετικός τρόπος αντίληψης της ΕΠΑΑ από τις κυβερνήσεις μεταφράστηκε και σε διαφορετικό τρόπο με τον οποίο προέβαλαν το σκοπό του εγχειρήματος στο εθνικό τους ακροατήριο. Στην Γαλλία παρουσιάστηκε ως μέσο που “πολλαπλασιάζει την γαλλική δύναμη και επιρροή”, στην Βρετανία ως μια “ήσσονος σημασίας δύναμη για διαχείριση περιφερειακών κρίσεων, στις οποίες δεν θέλει να εμπλακεί το ΝΑΤΟ”, ενώ στη Γερμανία ως ένας θεσμός που “αντανακλά τη γερμανική κουλτούρα : μη επεμβατικός, σύννομος και με ανθρώπινο πρόσωπο”⁸⁶.

Πάντως, κανένα κράτος δεν φάνηκε πρόθυμο να απολέσει το δικαίωμα βέτο σε αμυντικά ζητήματα στο πλαίσιο της ΕΠΑΑ. Το ιδιότυπο consensus με το οποίο λαμβάνονται σε αυτήν οι αποφάσεις, διαφέρει από το αντίστοιχο νατοϊκό consensus, καθώς εντός του ΝΑΤΟ οι ΗΠΑ ασκούν αποτελεσματική ηγεσία. Αντιθέτως, στην ΕΠΑΑ ορισμένα κράτη όπως οι Ιταλία, Σουηδία και Ολλανδία έχουν πεισματικά αρνηθεί προσπάθειες θεσμοποίησης ενός είδους “leadership group”, όταν πρόκειται για πολιτικοστρατιωτικές αποφάσεις⁸⁷.

1.7 Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας 2003, Headline Goal 2010 και Battlegroups

83 Howorth (2007) ό.π. σελ 153

84 Howorth (2007) ό.π. σελ 154

85 Howorth (2007) ό.π. σελ 150-151

86 Howorth (2007) ό.π. σελ 58

87 Menon A(2009) Empowering Paradise the ESDP at Ten σελ 238

Τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 που απέφεραν θεμελιώδεις αλλαγές στον τρόπο ανάγνωσης και ανάλυσης του διεθνούς συστήματος, όσο και ιδίως η έκδηλη διάσταση απόψεων μεταξύ των Ευρωπαίων ηγετών για την νατοϊκή εισβολή στο ΙΡΑΚ κατέστησαν αναγκαία την δημιουργία μιας στρατηγικής⁸⁸, η οποία θα αποτελούσε τον οδικό χάρτη της ΕΕ στο διεθνές περιβάλλον και θα συνέθετε τις εσωτερικές διχογνωμίες σε μια ενιαία αντίληψη. Η στρατηγική είναι σημαντική γιατί αναδεικνύει τις απειλές με τρόπο που τον αντιλαμβάνονται όλα τα μέρη, καθώς επίσης και γιατί “αποτελούν πηγές αφήγησης της ταυτότητας της ΕΕ”⁸⁹.

Μετά από διαβουλεύσεις δύο μηνών, υιοθετήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2003 η “Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας” (ΕΣΑ) που συνέταξε ο Ύπατος Εκπρόσωπος Χαβιέ Σολάνα⁹⁰. Το κείμενο παρουσιάζει αναμφίβολα μια ωραιοποιημένη εικόνα της πραγματικότητας (ενδεικτικά αναφέρει “Europe has never been so prosperous, so secure nor so free”). Στη συνέχεια απαριθμεί τις απειλές για την ΕΕ στο νέο διεθνές περιβάλλον που είναι η διασπορά των όπλων μαζικής καταστροφής, η τρομοκρατία, οι περιφερειακές συγκρούσεις, το οργανωμένο έγκλημα και τα “failed states”. Επίσης δηλώνει πως στόχος της ένωσης είναι η διατήρηση και βελτίωσης της ισχύουσας διεθνούς τάξης στη βάση κανόνων μέσω της πολυμερούς και αποτελεσματικής συνεργασίας, η οποία αποτελεί την βάση της ευρωπαϊκής ασφαλείας. Εξαιρουμένης μιας δήλωσης προθέσεων για μια μελλοντική ευρωπαϊκή αμυντική πολιτική, η άμυνα απουσιάζει πλήρως από την ΕΣΑ αναφέροντας πάντως ότι “η πρώτη γραμμή άμυνας θα είναι συχνά στο εξωτερικό”. Όπως εύστοχα παρατηρεί η Κοππά “αποφεύγεται παντελώς η αναφορά στην χρήση βίας”⁹¹, ενώ με την έμφαση που δίνεται στην πρόληψη καλλιεργεί την πεποίθηση ότι “η ΕΣΑ ήταν περισσότερο μια οδός για να αποφευχθεί η στρατιωτική δράση παρά τρόπος προετοιμασίας της ΕΕ για να αναλάβει στρατιωτική δράση”⁹².

Γενικά, το κείμενο είναι εν πολλοίς ταυτολογικό και γενικόλογο, ώστε να ανταποκρίνεται στα συμφέροντα όλων των κρατών μερών. Εντούτοις, ήταν η πρώτη φορά που η ΕΕ προσπάθησε να αποτυπώσει στο χαρτί μια στρατηγική ασφαλείας που δεσμεύει όλα τα συμμετέχοντα μέρη, ενώ αξίζει να συγκρατήσουμε ότι η έκδοση στρατηγικής ασφαλείας από έναν υπερεθνικό οργανισμό και όχι από ένα μεμονωμένο κράτος, δεν είναι συνήθης.

88 Κοππά (2017) ό.π. σελ 210

89 Malksoo M(2016) From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose σελ 383

90 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>

91 Κοππά M(2017) ό.π. σελ 217

92 Κοππά (2017) ό.π. σελ 218

Το 2008 εκδίδεται πάλι από τον Σολάνα ένα κείμενο αξιολόγησης και “επέκτασης” της ΕΣΑ⁹³. Σε αυτό παρέχεται μια πληρέστερη ανάλυση του γεωπολιτικού περιβάλλοντος της ΕΕ, ενώ τονίζεται η ανάγκη να ηγηθεί η ΕΕ στην ανανέωση της παγκόσμιας πολυμερούς τάξης⁹⁴. Για τον Τοϋε το έγγραφο αυτό μαρτυρά ότι “οι Ευρωπαίοι ηγέτες δέχονται πως η ΕΕ δεν είναι έτοιμη για να γίνει ατομικός πόλος σε ένα πολυπολικό σύστημα”, παρατηρείται μια εξάρτηση από τις ΗΠΑ, ενώ υποβαθμίζεται η ρωσική παρέμβαση στην Οσετία⁹⁵. Εντέλει, το βασικό πρόβλημα που εντοπίζεται είναι ότι παρ’ ότι τα κράτη αρέσκονται να έχουν το ειδικό βάρος 27 κρατών όταν σχεδιάζουν την εθνική ατζέντα, εντούτοις “they balk at the thought of allowing their own national interest to be defined by 26 external parties”⁹⁶, στοιχείο που διατρέχει ολόκληρη την συλλογιστική της κοινής άμυνας.

Πέρα από την ΕΣΑ, η ιρακινή κρίση και η διευθέτησή της συνέβαλαν στην προσπάθεια συνεργασίας των κρατών σε στρατιωτικό επίπεδο και σε δεσμεύσεις για αύξηση των στρατιωτικών δαπανών. Μετά την αποτυχία επίτευξης στόχων του Headline Goal που είχε συμφωνηθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, οι υπουργοί Άμυνας υιοθέτησαν ένα νέο σχέδιο το 2004 με ονομασία “Headline Goal 2010”⁹⁷. Η βασική του πρόβλεψη είναι πως τα κράτη θα πρέπει να “είναι ικανά ως το 2010 να αντιδρούνε αποφασιστικά σε όλο το φάσμα των επιχειρήσεων για τη διευθέτηση των κρίσεων”, όπως αυτές ορίζονται από την συνθήκη. Μεταξύ των άλλων προβλέψεων του είναι η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Αμυντικού Οργανισμού⁹⁸, ενός στρατιωτικού – ανθρωπιστικού αγήματος υπό το EUMS (Battlegroups), στρατιωτικός συντονισμός κ.α. Τα Battlegroups δημιουργήθηκαν το 2004 με στόχο την δύναμη ταχείας αντίδρασης της ΕΕ στο πλαίσιο της ΕΠΑΑ. Τα κράτη συνεισφέρουν προσωπικό και πόρους στις μονάδες αυτές, οι οποίες διαθέτουν 1500 άτομα η καθεμία σε κυλιόμενη εξάμηνη βάση, ενώ για να αναλάβουν δράση απαιτείται η ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου⁹⁹. Υπάρχουν πολυεθνικά αλλά και καθαρά εθνικά Battlegroups και παρ’ ότι δεν μπορούν να θεωρηθούν ευρωπαϊκός στρατός, θα μπορούσαν να ειδωθούν ως ένα πρώτο βήμα για τη δημιουργία του. Όμως παρ’ ότι βρίσκονται σε ετοιμότητα, δεν έχουν ποτέ έως σήμερα αναπτυχθεί, κυρίως επειδή σε καταστάσεις κρίσης, τα κράτη προτιμούν να δρουνε μόνα τους ή σε μικρές συμμαχίες¹⁰⁰, με αποτέλεσμα να

93 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf

94 Κοπιά (2017) ό.π. σελ 220-221

95 Τοϋε (2010) ό.π. σελ 93

96 Τοϋε (2010) ό.π. σελ 177

97 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf

98 Για τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας βλ. Αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο. Η επιλογή αυτή έγινε γιατί απέκτησε θεσμική υπόσταση με την εισαγωγή του στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

99 Κοπιά (2017) ό.π. σελ 114-115

100 Κοπιά (2017) ό.π. σελ 116

συζητείται ακόμη και η κατάργησή τους. Ζήτημα τίθεται ειδικά με τα εθνικά Battlegroups, μιας που είναι απίθανο να επιτρέψει μια χώρα να αναπτυχθεί ένα σώμα που αποτελείται αποκλειστικά από δικούς της στρατιώτες υπό την αιγίδα της ΕΕ. Τέλος, τα Battlegroups κρίνονται προβληματικά σε στρατηγικό επίπεδο, καθώς περιλαμβάνουν μόνο επίγειες δυνάμεις και όχι χερσαίες είτε θαλάσσιες, κάτι που δυσχεραίνει τον σχεδιασμό ολοκληρωμένων επιχειρήσεων.

2.1 Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Η επικύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας¹⁰¹, η οποία γεννήθηκε στη σκιά της άδοξης κατάληξης του “ευρωσυντάγματος”, έδωσε μια νέα ώθηση στο ενωσιακό εγχείρημα και στην πορεία της αμυντικής πολιτικής ειδικότερα. Αρχικά, οι τρεις πυλώνες της συνθήκης του Μάαστριχτ καταργήθηκαν και η ένωση απέκτησε διεθνή νομική προσωπικότητα. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας μετονομάστηκε σε Κοινή Αμυντική Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΚΠΑΑ), προσδίδοντάς της μεγαλύτερο πολιτικό βάρος σε συμβολικό τουλάχιστον επίπεδο, εξοπλίζοντάς την παράλληλα με νέα εργαλεία που αποτυπώνονται στη συνθήκη. Αποτελεί ακόμα αναπόσπαστο στοιχείο της ΚΕΠΠΑ(A42 παρ1). Το άρθρο 42 παρ 2 αναφέρει πως “η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας περιλαμβάνει τον προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Η αμυντική πολιτική θα οδηγήσει στην κοινή άμυνα, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λάβει σχετική απόφαση με ομοφωνία”, ενώ στη συνέχεια επαναλαμβάνεται η γνωστή επωδός για το σεβασμό των υποχρεώσεων ορισμένων κρατών που ανήκουν στο ΝΑΤΟ. Αξίζει να σταθούμε παρ’ όλα αυτά στην διαφορετική διατύπωση του άρθρου 42 σε σχέση με το αντίστοιχο προκάτοχό του που σημείωνε ότι “η κοινή αμυντική πολιτική ενδεχομένως να οδηγήσει σε κοινή άμυνα”. Τόσο η διαφοροποίηση στη διατύπωση, όσο και η αλλαγή στην ονομασία της πολιτικής μαρτυρούν(;) μια μεγαλύτερη αυτοπεποίθηση των κρατών για την αμυντική ενοποίηση. Ταυτόχρονα όμως το Α41 παρ 1 αναφέρει ότι οι δράσεις της ΚΠΑΑ αναλαμβάνουν δράση μόνο εκτός του εδάφους της ΕΕ, αναγνωρίζοντας έτσι ότι η αμυντική πολιτική είναι ακόμα ανενεργή. Στην ΚΠΑΑ η λήψη αποφάσεων υπόκειται στην πλειοψηφία των περιπτώσεων στον κανόνα της ομοφωνίας(A31,A42) και ο χαρακτήρας παραμένει εν πολλοίς διακυβερνητικός. Ας προχωρήσουμε στην εξέταση των νέων θεσμικών διευθετήσεων αλλά και των τροποποιήσεων προϋπαρχουσών που σχετίζονται (έστω εμμέσως) με την άμυνα.

2.1.1 Η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής και η ρήτρα αλληλεγγύης

Η σημαντικότερη διάταξη που αφορά το σχέδιο της κοινής άμυνας εντοπίζεται στο Α42 παρ.7 της ΣΕΕ και είναι η περιβόητη “ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής”. Αναφέρει ότι σε

101 https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2016_202_full_el_txt.pdf

περίπτωση που ένα κράτος δεχτεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, τότε: “τα άλλα κράτη μέλη οφείλουν να του παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους σύμφωνα με το Α51 του Καταστατικού Χάρτη του ΟΗΕ. Αυτό δεν επηρεάζει τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών”. Τέλος στην ίδια παράγραφο αναφορά γίνεται στο ΝΑΤΟ, που “παραμένει ... το θεμέλιο της συλλογικής άμυνας”.

Το άρθρο αυτό είναι ο διάδοχος του Α5 της απορροφηθείσας ΔΕΕ(με διαφορετική, πιο ήπια διατύπωση) και μοιάζει αρκετά με το Α5 της συνθήκης της βορειοατλαντικής συμμαχίας και φαίνεται να εγγυάται ένα πλαίσιο συλλογικής άμυνας μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Με άλλα λόγια, σε μια πρώτη ανάγνωση, παρέχει τον πυρήνα και την ουσία της έννοιας της κοινής άμυνας. Παρ’ότι η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής μπήκε στη συνθήκη μετά από ελληνική πρόταση, η σκέψη είναι παλαιότερη και χρονολογείται ήδη από το 1997. Τότε, ορισμένες χώρες μεταξύ των οποίων Γαλλία και Γερμανία είχαν προτείνει να εισαχθεί με τέτοια ρήτρα στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, συναντώντας όμως την έντονη διαφωνία των Ατλαντιστών και των ουδετέρων κρατών¹⁰².

Ασφαλώς η πρώτη εντύπωση παρασύρει σε λανθασμένα συμπεράσματα. Κρίσιμο στοιχείο είναι η απουσία κάθε μηχανισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο που θα ενεργοποιείται με την επίκληση του άρθρου. Η Επιτροπή δεν εμπλέκεται σε καμία περίπτωση και τα κράτη δρουν αυτοβούλως. Ο Παρίσης παρατηρεί ότι δεν είναι σαφές από το κείμενο τι αναμένεται κάθε κράτος να πράξει σε αυτές τις περιπτώσεις ούτε διευκρινίζεται ποιος θα είναι ο ρόλος μιας στρατιωτικής δύναμης της ΕΕ, με αποτέλεσμα να επιβάλλει γενικές υποχρεώσεις αλλά όχι ειδικούς τρόπους εφαρμογής¹⁰³, παρ’ότι παρέχει την νομιμοποιητική βάση για οποιοδήποτε μετεξέλιξη στον αμυντικό τομέα¹⁰⁴. Ακόμη, η χρήση της φράσης “όλα τα διαθέσιμα μέσα” αντί της “ένοπλης επέμβασης” μαρτυρά πως η χορήγηση στρατιωτικής βοήθειας παραμένει απλώς μια επιλογή μεταξύ των άλλων, η οποία θα γίνει μετά από υποκειμενική αξιολόγηση κάθε κράτους μέλους για τον τρόπο δράσης¹⁰⁵. Η αναφορά στον σεβασμό των αμυντικής πολιτικής ορισμένων κρατών και στον εξέχοντα ρόλο του ΝΑΤΟ υποβαθμίζει περαιτέρω την αξία της διάταξης. Μάλιστα ο Menon υποστηρίζει ότι το ΝΑΤΟ θα παράσχει την απόλυτη δικαιολογητική βάση για την μη παροχή στρατιωτικής βοήθειας : τα μη νατοϊκά μέλη δεν θα αισθάνονται δεσμευμένα να παρέχουν βοήθεια, ενώ τα νατοϊκά μέλη θα κάνουν επίκληση στο ΝΑΤΟ για την άμυνά

102 Howorth (2007) ό.π. σελ 121-122

103 Παρίσης (2010) ό.π. σελ 64

104 Παρίσης (2010) ό.π. σελ 65

105 Dyson T και Konstantinides T(2013) European defence cooperation in EU law and IR theory σελ 68

τους¹⁰⁶. Η προσεκτική διατύπωση της ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής είναι απόληξη των συγκρουόμενων αντιλήψεων “Ατλαντιστών”, ουδετέρων και “Ευρωπαϊστών” και όσων δεν δέχονται ότι η ΕΕ είναι στρατιωτική συμμαχία ούτε επιθυμούν να την δουν μελλοντικά να εξελίσσεται ως τέτοια¹⁰⁷. Τελικά, η διατύπωση είναι τέτοια που όλοι μένουν ευχαριστημένοι, ενώ σε καμία περίπτωση η ένωση δεν μεταμορφώνεται σε στρατιωτική συμμαχία¹⁰⁸.

Μέχρι σήμερα, η επίκληση της ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής έχει γίνει μια φορά από την Γαλλία, κατά τη διάρκεια των τρομοκρατικών επιθέσεων στο Παρίσι το 2015. Η επίκληση του άρθρου αυτού και όχι του Α5 της συνθήκης του ΝΑΤΟ ούτε της ρήτρας αλληλεγγύης (βλ. αμέσως παρακάτω) έγινε για να δώσει μια ευρωπαϊκή διάσταση στο ζήτημα της άμυνας και ασφάλειας και επειδή η Γαλλία προτίμησε να δράσει διακυβερνητικά και εκτός πλαισίου ευρωπαϊκών θεσμών¹⁰⁹. Τέλος στο σημείο αυτό, αξίζει να σταθούμε στο ψήφισμα του Ευρωκοινοβουλίου το 2016 με το οποίο καλούσε τα κράτη μέλη να διευκρινίσουν τα διαδικασικά βήματα που σχετίζονται με την ενεργοποίηση και εφαρμογή της ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής, ενώ απήθυε έκκληση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να δώσει ώθηση στην ανάπτυξη της τελευταίας και να “build on the role of the relevant EU institutions as facilitators”¹¹⁰. Τίποτα από αυτά δεν έχει γίνει μέχρι στιγμής.

Η ρήτρα αλληλεγγύης (Α222 ΣΛΕΕ) αναφέρει πως τα κράτη-μέλη ενεργούν από κοινού, με πνεύμα αλληλεγγύης, αν ένα κράτος -μέλος δεχτεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή. Το άρθρο αυτό είναι εκτός πλαισίου της ΚΠΑΑ αλλά εμπλέκει την Επιτροπή και το Συμβούλιο, χωρίς όμως να έχει διαμορφωθεί ακόμα το θεσμικό πλαίσιο που θα καθορίζει το συντονισμό και τις αρμοδιότητες των θεσμών σε περίπτωση ενεργοποίησης της ρήτρας. Διαθέτει εντούτοις την ιδιαίτερη σημασία του, επειδή, αντίθετα με την ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής, τα κράτη συμφωνούν να αλληλοβοηθηθούν εντός του εδάφους της ΕΕ με τον συντονισμό να ανατίθεται σε υπερεθνικό θεσμικό επίπεδο. Εξίσου σημαντικό είναι να τονιστεί πως η ρήτρα αλληλεγγύης επιτρέπει τόσο την προληπτική δράση όσο και την ex post παροχή βοήθειας, αν και οι αποφάσεις που συνδέονται με την ενεργοποίησή της δεν σχετίζονται με την ΚΠΑΑ¹¹¹.

2.1.2 Η θέση του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ

106 Menon A (2011) Much Ado about nothing: EU defence policy after the Lisbon Treaty σελ 140

107 Charalampous M(2010) From a European to a Common Security and Defence Policy σελ 21

108 Charalampous (2010) ό.π. σελ 22

109 Κοππά (2017) ό.π. σελ 84

110 [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/3034\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/3034(RSP))

111 Anghel S και Bacian I (2016) Implementation of the Lisbon Treaty provisions on the CSDP σελ 2

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, δημιουργείται η θέση του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ, στο πρόσωπο του οποίου ενοποιούνται οι θέσεις του αντιπροέδρου της Επιτροπής και του προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Ακόμη προεδρεύει της νεοϊδρυθείσας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) που τον βοηθά στην εκτέλεση των καθηκόντων του. Ο διορισμός του γίνεται κατόπιν ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής. Διαχειρίζεται από κοινού με τα κράτη μέλη την εκτέλεση των αποστολών της ΕΕ (Α44), ενώ διαθέτει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία δημιουργίας ενισχυμένων συνεργασιών εντός του πλαισίου της ΚΠΠΑ (Α46). Τέλος έχει δικαίωμα κατάθεσης πρότασης στο Συμβούλιο, όπως και όλα τα κράτη μέλη (Α42 παρ.4) συμβάλλοντας έτσι στον σχεδιασμό. Παρ'ότι διαθέτει το δικαίωμα πρωτοβουλίας, ρόλος του είναι να εφαρμόζει και όχι να αντικαθιστά των εξωτερική πολιτική των κρατών σε ζητήματα άμυνας¹¹². Η στόχευση πίσω από τη δημιουργία της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ ήταν να αποκτήσει η ΕΕ ένα πρόσωπο στο διεθνές σύστημα που θα μιλά για λογαριασμό της αλλά και να σταματήσουν τόσο οι αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων όσο και διαθεσμικοί ανταγωνισμοί¹¹³.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διόρισε στην πολύ σημαντική αυτή νέα θέση του νέου ευρωπαϊκού θεσμικού συστήματος την βαρόνη Κάθριν Άστον, ένα πρόσωπο με καμία πρότερη εμπειρία σε διπλωματικά θέματα. Είχαν προηγηθεί οι διαπραγματεύσεις Γαλλίας, Γερμανίας και Βρετανίας στις οποίες μοιράστηκαν τις καίριες θέσεις της ΕΕ (Πρόεδρος Επιτροπής, Πρόεδρος Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Ύπατος Εκπρόσωπος ΚΕΠΠΑ) με την Βρετανία να παίρνει τελικά την τρίτη επιλογή¹¹⁴. Τόσο ο Μπαρόζο, όσο και κάποια κράτη φέρονται πως δεν ήθελαν να τοποθετηθεί μια εξέχουσα προσωπικότητα στη θέση αυτή που θα δραστηριοποιούνταν έντονα και ενδεχομένως επέφερε μετάλλαξη στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ¹¹⁵.

Πράγματι, παρά την επιτυχημένη της διαχείριση στο πυρηνικό πρόγραμμα του IPAN και στις συζητήσεις για το Κόσοβο, ο τελικός απολογισμός κρίνεται αρνητικός. Σε αντίθεση με τον προκάτοχό της Χαβιέ Σολάνα, δεν δημιούργησε την ατζέντα αλλά στα πλαίσια της – κατά δήλωση της ίδιας – “ήπιας διπλωματίας”, προτίμησε να “κάθεται στο πίσω κάθισμα”¹¹⁶. Στην αρχή της θητείας της αποδοκιμάστηκε από τους υπουργούς Άμυνας των κρατών μελών εξαιτίας της απουσίας της από ένα συμβούλιο που πραγματοποίησαν στη

112 Dyson και Konstantinides (2013) ό.π. σελ 80

113 Dyson και Konstantinides (2013) ό.π. σελ 78

114 Helwig N (2015Batora)The High Representative of the Union: The quest for leadership in EU foreign policy Σελ 97

115 Helwig N και Ruger C(2014) In search of a role for the High Representative: The legacy of Catherine Ashton σελ 5

116 Helwig (2015) ό.π. Σελ 96

Μαγιόρκα το 2010¹¹⁷. Συνολικά δεν παρευρέθηκε στα δύο τρίτα των συναντήσεων της Επιτροπής συμπεριλαμβανομένων όσων αφορούσαν άμεσα ή έμμεσα την ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική, ενώ το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο διαπίστωσε εκτεταμένες δαπάνες στην νεοϊδρυθείσα (σχεδιασμένη από την ίδια) ΕΥΕΔ και μια δαιδαλώδη γραφειοκρατία στις τάξεις της τελευταίας¹¹⁸. Ακόμη, συγκρούστηκε με τα κράτη εξαιτίας της απόφασής της να καταργήσει τον προϋπολογισμό του ειδικού εκπροσώπου της ΕΕ στην ειρηνευτική διαδικασία στη Μέση Ανατολή στα τέλη του 2013. Η Άστον φέρεται να θεωρούσε τη μέθοδο των απεσταλμένων της ΕΕ μια ανωμαλία της “μετα-Λισαβόνας” εποχής¹¹⁹. Επίσης, κατηγορήθηκε τόσο για την αποτυχία της να χειριστεί την λιβυκή κρίση “πετώντας το μπαλάκι” στα κράτη μέλη, ενώ εμφανίστηκε απόλυτα αρνητική στη δημιουργία μιας νέας ευρωπαϊκής στρατηγικής ασφαλείας ισχυριζόμενη – παρά τις θεμελιώδεις αλλαγές στο διεθνές σύστημα - ότι η στρατηγική “δεν θα αξίζει ούτε το χαρτί πάνω στο οποίο θα είναι γραμμένη”. Γενικά, στάθηκε ανίκανη να συμβιβάσει τα αποκλίνοντα εθνικά συμφέροντα κατά τη διάρκεια των κρίσεων, ενώ δεν κατέθετε προτάσεις περιμένοντας να συμφωνήσουν τα κράτη στον ελάχιστο κοινό παρονομαστή¹²⁰. Τέλος η Άστον αρνήθηκε να υποστηρίξει αξιόλογες πρωτοβουλίες, όπως η κατάθεση της πρότασης πέντε κρατών (Γαλλία, Ιταλία, Γερμανία, Πολωνία, Ισπανία) για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού στρατιωτικού αρχηγείου, πρόταση με την οποία διαφώνησε (και διαχρονικά διαφωνεί) μόνο η Βρετανία¹²¹. “Απούσα. Και ακόμη όταν είναι παρούσα, υπάρχει μια αίσθηση απουσίας” εξομολογήθηκε ένας ανώτερος διπλωμάτης των Βρυξελλών στον Telegraph¹²². Συμπερασματικά, η επιλογή ενός άπειρου προσώπου για την σημαντική αυτή θέση από την κυβέρνηση Μπράουν εγείρει σημαντικά ερωτήματα τόσο για την στρατηγική της Βρετανίας όσο και άλλων κρατών ως προς το ζήτημα της ανάπτυξης και επάρκειας της ΚΕΠΠΑ, πόσο μάλλον για το ζήτημα της κοινής άμυνας.

Ως αντικαταστάτης της Άστον επελέγη το 2014 η Φεντερίκα Μογκερίνι (έναντι του “σκληρού” Radoslaw Sikorski) με κριτήριο την ανάγκη ύπαρξης μιας ισχυρής προσωπικότητας στη θέση αυτή, όσο και της απαίτησης να δύναται να συμβιβάζει τις

117 Helwig (2015) ό.π. Σελ 94

118 <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10936172/Baroness-Ashtons-EU-diplomatic-service-inadequate-and-beset-with-problems.html>

119 Helwig (2015) ό.π. Σελ 94

120 Helwig N και Ruger C(2014) ό.π. σελ 8-9

121 Helwig N και Ruger C(2014) ό.π. σελ 9

122 <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10971640/Farewell-Lady-Ashton-EUs-absent-foreign-minister-prepares-to-leave-for-good.html>

διαφορετικές θέσεις που κατέχει¹²³. Η πορεία της κρίνεται επιτυχημένη με σημείο καμπής την έκδοση της “Παγκόσμιας Στρατηγικής της ΕΕ” το 2016 (βλ. Παρακάτω).

2.1.3 Ενισχυμένες συνεργασίες και PESCO

Το άρθρο 20 παρ.1 ΣΕΕ αποτυπώνει την πρόβλεψη για σύναψη ενισχυμένης συνεργασίας των κρατών μελών σε κάποιον τομέα μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου και της ΚΕΠΑΑ. Όμως η δημιουργία ενισχυμένης συνεργασίας στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ έχει ειδικές προβλέψεις που περιλαμβάνονται στο Α329 παρ 2 ΣΛΕΕ (το αίτημα απευθύνεται στο Συμβούλιο και όχι στην Επιτροπή, ενώ το ευρωκοινοβούλιο απλά ενημερώνεται). Ο αριθμός των αναγκαίων μελών που θα πρέπει να συμμετάσχουν για να ξεκινήσει μια συνεργασία αυξάνεται σε εννέα (από οκτώ), κάτι που μεταφράζεται στο ένα τρίτο των μελών.

Σημαντικότερη είναι όμως μια νέα ευέλικτη μορφή συνεργασίας που εισάγεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας και αφορά αποκλειστικά τις συμπράξεις κρατών στην ΚΠΑΑ. Το Α42 παρ 6 ΣΕΕ αναφέρει πως “κράτη μέλη που πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων και έχουν αναλάβει δεσμευτικότερες υποχρεώσεις στον τομέα αυτό, ενόψει των πλέον απαιτητικών αποστολών, θεσμοθετούν μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία (PESCO) στο πλαίσιο της Ένωσης”. Το Α46 ΣΕΕ περιγράφει την ακολουθητέα διαδικασία μην ορίζοντας κατώτερο όριο αναγκαίων μελών για την συμμετοχή στην PESCO, απαιτώντας ειδική πλειοψηφία του Συμβουλίου για την έγκρισή της (και όχι ομοφωνία όπως απαιτείται στις ενισχυμένες συνεργασίες) αφήνοντας ταυτόχρονα ελεύθερη την συμμετοχή των υπολοίπων κρατών, εάν αυτά το επιθυμούν και πληρούν τις προϋποθέσεις, σε μεταγενέστερο στάδιο. Στο Πρωτόκολλο 10 που έχει επισυναφθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ορίζονται τα κριτήρια συμμετοχής στην PESCO που είναι η δέσμευση για συνεισφορά μάχιμων μονάδων (Battlegroups) και η “εντατικότερη ανάπτυξη των αμυντικών δυνατοτήτων, μέσω της ανάπτυξης των εθνικών τους συνεισφορών και της συμμετοχής, ενδεχομένως σε πολυεθνικές δυνάμεις, στα ευρωπαϊκά προγράμματα εξοπλισμού και στις δραστηριότητες” του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (Πρωτόκολλο 10 Α1 παρ.α), ο οποίος θα αξιολογεί τις επιδόσεις τους (Πρωτόκολλο 10 Α3). Οι ρυθμίσεις αυτές κρίνονται πολύ σημαντικές γιατί η ενεργοποίηση της PESCO θα συνεπάγεται το

123 Helwig (2015) ό.π. σελ 97

πρώτο βήμα αμυντικής ολοκλήρωσης με έναν υπερεθνικό οργανισμό να αξιολογεί τις επιδόσεις τους¹²⁴.

Η εισαγωγή της PESCO, μέσω των ασαφών νομικών κανόνων που προβλέπονται για την εφαρμογή της, ανταποκρίνεται στην ανάγκη να εξελιχθούν η συνοχή και οι ικανότητες της ΚΠΑΑ από το “soft power status” που κατείχαν σε ικανότητες “hard coercive action”¹²⁵, με απαραίτητο προαπαιτούμενο την ύπαρξη σχετικής πολιτικής βούλησης. Σπάει το ταμπού της ομοφωνίας επί των αμυντικών ζητημάτων με τη δημιουργία ενός “σκληρού πυρήνα κρατών” που θα αναγκάσει τα υπόλοιπα να ακολουθήσουν και προλειανίνεται το έδαφος για τη μελλοντική διευθέτηση της κοινής άμυνας¹²⁶. Άλλωστε με την ευρεία διεύρυνση του 2004, η ομοφωνία επί φιλόδοξων προτάσεων σε ενωσιακό επίπεδο έχει καταστεί προβληματική.

Από την άλλη πλευρά, οι ενισχυμένες συνεργασίες, όσο και ιδίως οι PESCO θέτουν το ζήτημα της δημιουργίας μιας “Ευρώπης δύο ταχυτήτων” με ορισμένους να προχωρούν και τους υπόλοιπους είτε να μένουν πίσω είτε να αναγκάζονται να αποδεχθούν τα προσυμφωνηθέντα, όταν αποφασίζουν να συμμετάσχουν. Το πρόβλημα γίνεται ακόμη οξύτερο όταν άπτεται του σχεδίου της κοινής άμυνας, εξαιτίας της ιδιαίτερης φύσης του. Εξάλλου οι στρατιωτικές δυνατότητες των κρατών μελών διαφέρουν σε τόσο μεγάλο βαθμό, ώστε το σενάριο της “μεταβλητής γεωμετρίας” να μοιάζει το επικρατέστερο. Γενικότερα, η “ευελιξία” που αποτελεί την δικαιολογητική βάση των συνεργασιών αυτών “δεν είναι το αποτέλεσμα ενός σταθερού ή έστω εξελισσόμενου οράματος για την ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική. Πρόκειται για μια κατασκευή που αντανάκλα εθνικούς σχεδιασμούς των οποίων η σύνθεση... χαρακτηρίζεται από πιθανότητα, αβεβαιότητα και διαφωνία”¹²⁷.

2.1.4 Λοιπές διατάξεις και το ζήτημα του γερμανικού ομοσπονδιακού δικαστηρίου

Το Α41 ΣΕΕ ορίζει ότι “οι λειτουργικές δαπάνες...βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης πλην των δαπανών που οφείλονται σε ενέργειες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα και των περιπτώσεων όπου το Συμβούλιο λαμβάνει ομόφωνα διαφορετική απόφαση”. Το μερίδιο του ενωσιακού προϋπολογισμού που αντιστοιχεί στην ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ είναι πολύ μικρό (ενδεικτικά το 2013 μόλις το 0,2% και το

124 Κοππά (2017) ό.π. σελ 80-81

125 Dyson και Konstantinides (2013) ό.π. σελ 72-73

126 Charalampous M(2010) ό.π. σελ 25

127 Τσινισιζέλης (2004) ό.π. σελ 361

2017 το 0,22% του συνόλου)¹²⁸. Οι στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ καλύπτονται από τον μηχανισμό ATHENA, που ιδρύθηκε το 2004. Οι πόροι του προέρχονται από εισφορές των κρατών μελών (εξαιρουμένης ασφαλώς της Δανίας) σε αντιστοιχία με το ΑΕΠ τους (Α41 παρ2. ΣΕΕ). Υπάρχει ακόμη πρόβλεψη στο ίδιο άρθρο για δημιουργία ενός “ταμείου εκκίνησης” για την χρηματοδότηση της προπαρασκευαστικής διαδικασίας των επιχειρήσεων αλλά μέχρι σήμερα τα κράτη δεν έχουν προχωρήσει στη θέσπισή του.

Το Α44 ΣΕΕ αναφέρεται στη δυνατότητα του Συμβουλίου να αναθέσει μια αποστολή σε μια ομάδα κρατών, τα οποία διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες για να την θέσουν εις πέρας. Στόχος του άρθρου φέρεται πως είναι η παροχή ευελιξίας στη διαχείριση κρίσεων με τη δημιουργία ενός “συνασπισμού των προθύμων” εντός της ΕΕ δίνοντας έτσι τη δυνατότητα λήψης προσωρινών μέτρων πριν η ένωση αναλάβει στο σύνολό της δράση¹²⁹.

Συμπερασματικά, τα βήματα προς μια κοινή αμυντική πολιτική εντός της Συνθήκης της Λισαβόνας είναι ελάχιστα. Η μετονομασία της πολιτικής σε Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας δεν συνοδεύτηκε από τα κατάλληλα εργαλεία για τη δημιουργία ενός θεσμικού πεδίου. Με την διατήρηση του καθεστώτος ομοφωνίας στη συντριπτική ατζέντα των θεμάτων κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η διακυβερνητική προσέγγιση στην ΚΠΑΑ είναι ο κανόνας και τα κράτη παραμένουν ο κεντρικός παράγοντας στο ζήτημα της άμυνας¹³⁰. Οι υπερεθνικοί δρώντες σχεδόν αποκλείονται από την περιοχή αυτή¹³¹. Με την εξαίρεση της εισαγωγής της PESCO, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας στην ΚΠΑΑ δεν ωθούν προς μια πιο ενοποιητική προσέγγιση αλλά δίνουν απλά την “εντύπωση καινοτομίας”.¹³² Μάλιστα, από μια άλλη σκοπιά, ο Menon σημειώνει πως οι διατάξεις της συνθήκης είναι αντιπαραγωγικές γιατί κρύβουν το πραγματικό πρόβλημα της ΚΠΑΑ που είναι η απροθυμία των κρατών να αναλάβουν τις ευθύνες τους και να αυξήσουν τις στρατιωτικές τους δαπάνες. Αντ’ αυτού, τα εξωθεί στη συμμετοχή διαφόρων ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών συνεργασίας, ακριβώς για να αποφύγουν να ξοδέψουν¹³³. Καταλήγει σημειώνοντας πως η Συνθήκη της Λισαβόνας κάνει σωστή διάγνωση των προβλημάτων της ΚΠΑΑ που είναι η έλλειψη συνοχής και ικανοτήτων αλλά δεν προτείνει τη σωστή λύση, η οποία αφορά την πολιτική αποφασιστικότητα των κρατών μελών¹³⁴.

128 Κοππά (2017) ό.π. σελ 105

129 Tardy T (2014) In groups we trust. Implementing Article 44 of the Lisbon Treaty σελ 2-3

130 Κοππά (2017) ό.π. σελ 90

131 Charalampous M(2010) ό.π. σελ 30

132 Κουτράκος Π(2010) External Relations σελ 488

133 Menon (2011) ό.π. σελ 134

134 Menon (2011) ό.π. σελ 145

Στο σημείο αυτή αξίζει να γίνει μια επισήμανση αναφορικά με το μελλοντικό σχέδιο για την κοινή άμυνα και αφορά την Γερμανία. Το Ομοσπονδιακό δικαστήριο της Γερμανίας στην περιβόητη απόφασή του για τη συμβατότητα της Συνθήκης της Λισαβόνας με τον Θεμελιώδη Νόμο¹³⁵ έθεσε κάποια όρια στην ενοποιητική διαδικασία. Ειδικότερα θεώρησε τομείς όπως αυτούς της εθνικής άμυνας και του οικογενειακού δικαίου ασύμβατους με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχοντας ως δικαιολογητική βάση την απουσία ενός ευρωπαϊκού δήμου. Κατά την γνώμη του γράφοντος, πρόκειται για μια πολιτική απόφαση με το δικαστήριο να στέλνει μηνύματα τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όσο και στο εσωτερικό της χώρας. Μεταγενέστερες εξελίξεις (νομιμοποίηση γάμου ομοφυλοφίλων στην Γερμανία και δηλώσεις Γερμανών αξιωματούχων για την ευρωπαϊκή άμυνα (βλ Κεφάλαιο 3)), όσο και η απουσία μη αναθεωρητέων άρθρων για την άμυνα στον Θεμελιώδη Νόμο, καθιστούν την απόφαση του δικαστηρίου ήσσονος σημασίας. Μένει να φανεί αν μελλοντικά το δικαστήριο θα αποδειχθεί ένας εσωτερικός “veto player”, όπως η Bundesbank κατά τη διαδικασία δημιουργίας του ευρώ και της σύναψης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης¹³⁶.

2.2 Στρατιωτική συνεργασία και ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία

Η δημιουργία μιας βιώσιμης άμυνας σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεν μπορεί να επιτευχθεί απλά με την επίκληση ενός άρθρου, όπως της ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής, με όλα τα προβλήματα που την συνοδεύουν. Ακόμη κι αν όλα τα κράτη δεσμεύονταν να σπεύσουν να βοηθήσουν έναν εταίρο τους που δεχόταν ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, οι καθυστερήσεις που παρατηρούνται στην κινητοποίηση των εθνικών στρατών και η απουσία ενός συντονιστικού στρατιωτικού κέντρου, που θα αναλύει τα δεδομένα και θα χαράσσει μια κοινή στρατηγική, θα μπορούσαν να αποβούν μοιραία. Ακόμη, κρίσιμη είναι η αξιοπιστία και η επάρκεια των στρατιωτικών δυνατοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μιας που οι περιφερειακοί αντίπαλοι της ΕΕ εξοπλίζονται με αξιοσημείωτους ρυθμούς τα τελευταία χρόνια. Ένα τελευταίο ζήτημα αφορά την ενδοενωσιακή τροφοδοσία του απαραίτητου στρατιωτικού εξοπλισμού από τις ευρωπαϊκές αμυντικές βιομηχανίες, καθώς η δημιουργία εξάρτησης από ξένα κέντρα αγορών ενδέχεται να απολήξει σε στρατηγικό και στρατιωτικό αδιέξοδο. Εάν θα έπρεπε να οριστεί ένας τελικός στόχος για την εγγύηση της ευρωπαϊκής άμυνας, αυτός θα ήταν η δημιουργία ενός ισχυρού και κατάλληλα εξοπλισμένου ευρωπαϊκού στρατού με κοινά οπλικά συστήματα, ο συντονισμός του οποίου

¹³⁵ https://www.cvce.eu/content/publication/2013/10/15/8facbcac-b236-47c8-9db3-e2199d825cfb/publishable_en.pdf

¹³⁶ Ενδεικτικά βλ. Martin Heipertz and Amy Verdun (2004) The dog that would never bite? What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact

θα τελούσε υπό υπερεθνικό έλεγχο για την αποφυγή του κινδύνου της “εγκατάλειψης” ενός συμμάχου από ένα κράτος-μέλος. Παρακάτω περιγράφονται οι προσπάθειες στρατιωτικής συνεργασίας που έγιναν είτε σε διμερές είτε σε επίπεδο ΕΕ την υπό μελέτη περίοδο.

2.2.1 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας

Αρχικά, πρέπει να τονιστεί πως το τέλος του Ψυχρού Πολέμου καθυσήχασε εν πολλοίς τα ευρωπαϊκά κράτη, τα οποία έσπευσαν να περικόψουν τις δαπάνες στρατιωτικών εξοπλισμών δίνοντας έμφαση στην οικονομική ανάπτυξη υποβαθμίζοντας ταυτόχρονα τον τομέα της άμυνας και ασφάλειας. Επίσης αυτά συνέχιζαν να επενδύουν σε “βαρύ” αμυντικό υλικό που εξυπηρετούσε μεν τις ανάγκες του Ψυχρού Πολέμου αλλά δεν ανταποκρινόταν στην νέα κατάσταση πραγμάτων που σχετιζόταν με μια ευέλικτη στρατηγική διαχείρισης κρίσεων¹³⁷. Το 2003 οι συνολικές στρατιωτικές μονάδες υπολογίζονταν μόλις σε 4,9 εκατ κάτι που ισοδυναμούσε με μια μείωση της τάξης του 43% σε σχέση με το 1989, αν και εδώ πρέπει να συνυπολογιστεί η στροφή “από την ποσότητα στην ποιότητα”, μιας που μέχρι το 2005, 13 από τις 25 χώρες της ΕΕ είχαν καταργήσει την υποχρεωτική στρατολόγηση του πληθυσμού¹³⁸. Από το 1999 έως το 2009 η ΕΕ (σε επίπεδο 27 κρατών) μείωσε τις στρατιωτικές δαπάνες της κατά 19%¹³⁹. Εξάλλου, ο κατακερματισμός των στρατιωτικών δυνάμεων στον ευρωπαϊκό χώρο συνεπάγεται επικαλύψεις υπαρχόντων υποδομών, σπατάλη πόρων αλλά και αναποτελεσματικότητα αφού φαντάζει αδύνατο να είναι σε θέση οι περισσότερες χώρες της ΕΕ να μπορούν πραγματικά να αμυνθούν από μόνες τους έναντι μιας σοβαρής υπαρκτής απειλής. Το 2004 η ΕΕ (των 25) ξόδεψε συνολικά 230 δις δολάρια για να συντηρεί σε εθνικό επίπεδο 25 στρατούς ξηράς, 21 αεροπορικές δυνάμεις και 18 ναυτικούς στόλους¹⁴⁰.

Την ίδια εικόνα κατακερματισμού παρουσιάζουν και οι εθνικές αμυντικές βιομηχανίες. Αρχικά πρέπει να τονιστεί πως αυτές λειτουργούν σε μια εγγενώς ελαττωματική αγορά μονοπωλιακού χαρακτήρα. Συνδιαλέγονται πρωτίστως με το κράτος, το οποίο προμηθεύουν, παράγουν εξοπλισμό σε υπερβολικά αυξημένες τιμές, οι καθυστερήσεις στις παραγγελίες είναι ο κανόνας, ενώ απουσιάζει σημαντικά το κίνητρο για καινοτομία¹⁴¹. Από την άλλη πλευρά το κράτος καθορίζει μέσω των παραγγελιών του το μέγεθος, την ιδιοκτησία, τη δομή και την απόδοση των εγχώριων αμυντικών βιομηχανιών, ασκώντας

137 Howorth (2007) ό.π. σελ 97

138 Howorth (2007) ό.π. σελ 95-99

139 Toje (2010) ό.π. σελ 71

140 Howorth (2007) ό.π.σελ 117

141 Mooring C και Schlitz T(2018) European Collaboration in armament σελ 138

έτσι μεγάλη επιρροή¹⁴². Η μείωση της εσωτερικής ζήτησης στη μεταψυχροπολεμική εποχή καλύφτηκε μερικώς από τις εξαγωγικές οπλικών συστημάτων αλλά οι εξαγωγές, σε συνδυασμό με την μείωση – σε πραγματικούς όρους- των προϋπολογισμών για έρευνα και καινοτομία οδηγούν μοιραία σε συρρίκνωση και στην αδυναμία ανάπτυξης ριζοσπαστικής τεχνολογίας και σχεδιασμού συστημάτων άμυνας¹⁴³. Οι μεγαλύτερες αμυντικές βιομηχανίες στον ευρωπαϊκό χώρο είναι η βρετανική BAE, η Airbus, Leonardo και Thales. Το 2015 κατατάσσονταν στις 11 μεγαλύτερες παγκοσμίως (διαχρονικά η κατάταξη είναι περίπου η ίδια) με την πρώτη θέση να ανήκει στην αμερικανική Lockheed Martin¹⁴⁴.

Table 5.1 Europe's major defense firms, 2015

World rank	Company	Arms sales (\$ millions)	Arms sales as share of total company sales (%)
3	BAE (UK)	25,510	93
7	Airbus (E)	12,860	18
9	Leonardo (It)	9300	65
11	Thales (F)	8100	52
14	Safran (F)	5020	26
16	Rolls-Royce (UK)	4790	23
22	Babcock international (UK)	3400	46
24	DCNS (F)	3320	98
<i>European average</i>		<i>9038</i>	<i>49</i>
1	Lockheed Martin (USA)	36,400	79

Οι προσπάθειες για τη διατήρηση της βιωσιμότητας των αμυντικών βιομηχανιών και η αύξηση της αποτελεσματικότητας των εγχώριων στρατιωτικών δυνατοτήτων οδήγησαν τους Ευρωπαίους ηγέτες σε διάφορες συνεργατικές πρωτοβουλίες σε διμερές ή υπερεθνικό επίπεδο. Μια από τις σημαντικότερες είναι η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (EDA) το 2004, ο οποίος στη συνέχεια ενσωματώθηκε και στη Συνθήκη της Λισαβόνας και απέκτησε νομική προσωπικότητα. Σύμφωνα με το Α42 παρ3 ΣΕΕ ο EDA συμβάλλει στην “ανάπτυξη αμυντικών δυνατοτήτων, της έρευνας, των προμηθειών και των εξοπλισμών, προσδιορίζει τις επιχειρησιακές ανάγκες....στην υλοποίηση κάθε μέτρου πρόσφορου για την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα...και επικουρεί το Συμβούλιο στην αξιολόγηση..”.Ακόμη στόχος του είναι (Α45 ΣΕΕ) η υποβολή προτάσεων για πολυμερή σχέδια για την ανάπτυξη των στρατιωτικών δυνατοτήτων και η εξασφάλιση του συντονισμού τόσο των εθνικών εξοπλιστικών προγραμμάτων, όσο και των ερευνητικών δραστηριοτήτων επί της αμυντικής έρευνας. Ο EDA διοικείται από το συντονιστικό συμβούλιο (steering board), το οποίο αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών μελών (μόνο η Δανία έκανε opt-out) και ενός εκπροσώπου της Επιτροπής, ενώ οι υπουργοί Άμυνας συμμετέχουν στις τάξεις του τουλάχιστον δυο φορές το χρόνο¹⁴⁵. Ο

142 Hartley K (2018) The economics of european defence industrial policy σελ 79

143 Bellais R(2018) The economic imperative of europeanizing defence innovation σελ 100

144 Πίνακας από Hartley (2018) σελ 83

145 Κοππά (2017) ό.π.σελ 121

συντονισμός των εξοπλιστικών προγραμμάτων και των αμυντικών βιομηχανιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι αναμφισβήτητο ένα αρκετά φιλόδοξο σχέδιο και αποτελεί το πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της αμυντικής ενοποίησης. Σύμφωνα με ορισμένους η γέννηση του EDA οφείλεται ιδίως στη δραστηριότητα των ευρωπαϊκών αμυντικών βιομηχανιών. Η ανεπάρκεια οικονομικών πόρων και η αδυναμία επίτευξης οικονομιών κλίμακας (λόγω του κατακερματισμού της αγοράς), τις οδήγησε να ασκούν συνεχή πίεση στις κυβερνήσεις για την δημιουργία ενός ισχυρού agency όπλων, εξού και ο EDA¹⁴⁶.

Πρώτο επίτευγμα του νεοσύστατου οργανισμού ήταν η έκδοση ενός “κώδικα συμπεριφοράς” για την αμυντική βιομηχανία. Αυτός αφορούσε ζητήματα διασυνοριακής διαφάνειας και ανταγωνισμού, διεύρυνση επαγγελματικών ευκαιριών για αμυντικά συμβόλαια και ζητημάτων ανταγωνιστικότητας, ενώ τα κράτη δεσμεύτηκαν να αγοράζουν εξοπλισμό από τους εταίρους τους αν αυτό ήταν οικονομικά συμφέρον και να μην στρέφονται έτσι αναγκαστικά στην στήριξη των εγχώριων αμυντικών βιομηχανιών¹⁴⁷.

Βασικά θετικά σημεία του EDA είναι¹⁴⁸

- Έβαλε την ΕΕ σε έναν ευαίσθητο τομέα, αυτό των αμυντικών προμηθειών μέσω της χρήσης soft law εργαλείων και των προτάσεων πολιτικής. Έσπασε έτσι το ταμπού της ανταλλαγής πληροφοριών στον τομέα των αμυντικών προμηθειών, αφού το περιβάλλον του Steering Board δημιούργησε γόνιμο έδαφος για την συζήτηση των εθνικών προτιμήσεων
- Έσπασε την κλειστή λίγκα των κρατών που διέθεταν εθνική αμυντική βιομηχανία, αλλάζοντας τον τρόπο σκέψης τους, αφού έγινε αντιληπτό ότι μέσω αυτής της διαδικασίας, όλοι μπορούν να βγουν κερδισμένοι.

Η δραστηριότητα του οργανισμού προλείανε το έδαφος και για την έκδοση του “Αμυντικού Πακέτου” από την Επιτροπή. Επρόκειτο ουσιαστικά για δυο οδηγίες (2009/43/ΕΕ και 2009/81/ΕΕ) που εισήγαγαν την Επιτροπή στην αρένα της αμυντικής αγοράς με στόχο ιδίως την ενίσχυση της διαφάνειας και αποτελεσματικότητας¹⁴⁹. Η σημασία αυτών των οδηγιών είναι μεγάλη, κυρίως επειδή τα κράτη αρνούσαν εν πολλοίς να συμμορφωθούν προς τους κανόνες διαφάνειας στην αγορά οπλικών συστημάτων, επικαλούμενα επανειλημμένως το παράθυρο εξαίρεσης του A346 ΣΛΕΕ που σχετίζεται με την εθνική ασφάλεια. Η Επιτροπή που από τη δεκαετία του '90 επιζητούσε να εισέλθει στον τομέα της ευρωπαϊκής αμυντικής αγοράς, απείλησε τα κράτη ότι θα προσφύγει στο

146 Hartley (2018) ό.π. σελ 79

147 Howorth (2007) ό.π. σελ 111

148 Georgopoulos A(2015) The EDA and EU defence procurement intergration σελ 132 - 133

149 Κοππιά (2017) ό.π.σελ 107

Δικαστήριο της ΕΕ για τις συστηματικές παραβιάσεις στον τομέα των προμηθειών με την επίκληση του A346¹⁵⁰. Έτσι επέτυχε να εκδώσει το “Αμυντικό Πακέτο” επιτυγχάνοντας μεγαλύτερα επίπεδα διαφάνειας. Τέλος, προς την ίδια κατεύθυνση, σημαντικό είναι και το έγγραφο για τα 10 priority plans που εξέδωσε το EDA το 2011 για την συνεργασία σε δράσεις intelligence surveillance, CSDP information exchange, cyber defense κ.α.¹⁵¹

Εντούτοις η συνεισφορά του EDA δεν πρέπει να υπερεκτιμάται, καθ’ ότι είναι ένας κατά βάση διακυβερνητικός οργανισμός που τελεί υπό τον πολιτικό έλεγχο του Συμβουλίου και το εθελοντικό στοιχείο που διέπει την συνεργασία των κρατών μελών του στερεί έναν πιο ανεξάρτητο ρόλο¹⁵². Ακόμη, έχει να ανταγωνιστεί τους αντίστοιχους agencies του NATO, ενώ ο προϋπολογισμός του είναι μικρός και χρηματοδοτείται κυρίως από τα κράτη μέλη, γεγονός που αποτελεί συνεχή εστία διαφωνίας, εξαιτίας ιδίως της συστηματικής άρνησης της Βρετανίας να αποδεχτεί τόσο τον καθορισμό ενός τριετούς προϋπολογισμού, όσο και την αύξηση του μεγέθους του¹⁵³. Γενικά, η Βρετανία αντιμετώπισε τον EDA ως ένα μέσο επίτευξης της συνολικής στρατηγικής της για την αύξηση των στρατιωτικών ικανοτήτων των κρατών μελών και η μη επίτευξη αυτών των στόχων (όπως προαναφέρθηκε τα κράτη μείωσαν τις αμυντικές δαπάνες τους) την απογοήτευσε οδηγώντας την αρχικά σε σκέψεις αποχώρησης και έπειτα σε μπλοκάρισμα κάθε προσπάθειας αύξησης του προϋπολογισμού του EDA¹⁵⁴. Από την άλλη πλευρά πολλοί ανέμεναν από την Γερμανία να υιοθετήσει έναν ηγετικό ρόλο στο συνεργατικό πλαίσιο του EDA. Αυτό όμως δεν συνέβη τόσο λόγω της στρατηγικής κουλτούρας της στο εσωτερικό (βλ παραπάνω), όσο ιδίως εξαιτίας του κινδύνου να υποστεί απώλειες η ισχυρή της εγχώρια αμυντική βιομηχανία από τη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς προμήθειας οπλικών συστημάτων¹⁵⁵. Τα περιφερειακά συμφέροντα των lander (ιδίως στη Βαυαρία και στη βόρεια Γερμανία) καθώς και τα ισχυρά εγχώρια γερμανικά lobby επιτείνουν το πρόβλημα.

2.2.2 Το πλαίσιο της Γάνδης (Pooling and sharing)

Η οικονομική κρίση που ενέσκηψε στην ΕΕ το 2009 επέφερε σημαντικές περικοπές στους αμυντικούς προϋπολογισμούς, οι οποίες έγιναν χωρίς κάποιον σχεδιασμό και συντονισμό με αποτέλεσμα την περαιτέρω μείωση των στρατιωτικών ικανοτήτων στο

150 Devore M(2015) Organisations at war: the EDA, NATO and the European Commission σελ 181

151 Dyson Konstantinides σελ 99

152 Menon Empowering paradise σελ 238

153 Dyson Konstantinides σελ 102

154 Mawdsley J(2015) France, the UK and the EDA σελ 149

155 Dyson T(2015) Germany’s limited leadership in the EDA σελ 162 - 163

σύνολο¹⁵⁶ (βλ. Παράρτημα). Η μείωση της στρατιωτικής ισχύος σε συνδυασμό με την γενικότερη απροθυμία των κρατών για στενή συνεργασία κατέστησε το ενδεχόμενο ενεργοποίησης της PESCO απίθανο. Αντ' αυτού τα κράτη αναζήτησαν νέους τρόπους χαλαρής συνεργασίας για να διατηρήσουν τις αμυντικές τους δυνατότητες.

Το 2010 κατά τη διάρκεια της βελγικής προεδρίας στη Γάνδη, τα κράτη συμφώνησαν να διακρίνουν τις στρατιωτικές υποδομές τους σε τρεις κατηγορίες: σε αυτές που θα διατηρούνταν αποκλειστικά σε εθνικό έλεγχο, σε όσες θα μπορούσαν να ενταχθούν σε μια κοινή δεξαμενή και σε όσες θα μπορούσαν να μοιραστούν¹⁵⁷. Το “Πλαίσιο της Γάνδης” οδήγησε σε μια σειρά ad hoc συνεργατικών προγραμμάτων υπό τον συντονισμό του EDA με στόχο την μείωση των επικαλύψεων και του κόστους συντήρησης. Μακροπρόθεσμα, η ουσία του Pooling and Sharing είναι πως τα ευρωπαϊκά κράτη καλούνται να μοιραστούν αμυντικούς ρόλους μέσω της εξειδίκευσης του καθενός σε κάποιο τομέα, με ταυτόχρονη ίσως πλήρης εγκατάλειψη ενός άλλου τομέα στον οποίο οι δυνατότητες και επιδόσεις του είναι ασθενείς¹⁵⁸. Για παράδειγμα, μια ομάδα κρατών θα ήταν υπεύθυνα για τον αεροπορική επιτήρηση, ενώ άλλα για τις χερσαίες δυνάμεις κρούσης. Εξάλλου η προσπάθεια ανάπτυξης αυτόνομης στρατηγικής σε εθνικό επίπεδο είχε αποδειχθεί αδύνατη.

Παρότι η διαδικασία του Pooling and Sharing ήταν απότοκο των νέων δυσμενών οικονομικών συνθηκών, παρήγαγε κάποια αποτελέσματα και ενίσχυσε τη συνεργατική αντίληψη. Μια από τις πιο επιτυχημένες περιοχές συνεργασίας ήταν η κοινή εκπαίδευση, όπως στο Helicopter Exercise Program με πολλές χώρες να στέλνουν ελικόπτερα και άλλες προσωπικό¹⁵⁹. Το 2015 βρίσκονταν υπό εξέλιξη τουλάχιστον 393 έργα αμυντικής συνεργασίας σε διάφορες κατηγορίες (εξοπλισμός και ανάπτυξη, συντήρηση, προμήθεια και διοικητική έρευνα, επιχειρησιακή ικανότητα και διοίκηση, εποπτεία και πληροφόρηση, εκπαίδευση, μεταφορές).¹⁶⁰

Εντούτοις, τα προβλήματα παραμένουν πολλά με το βασικότερο να αποτελεί την δυσπιστία των κρατών μελών να εμπιστευτούν συγκεκριμένες πτυχές της εθνικής τους άμυνας στους εταίρους τους. Το παράδοξο είναι πως η επιμονή στην εθνική αυτονομία έχει δημιουργήσει ένα κενό αμυντικό δυνατοτήτων που με τη σειρά του αυξάνει την εξάρτηση

156 Dyson Konstantinides (2013) ό.π.σελ 32

157 Κοππά (2017) ό.π. σελ 111

158 Dyson Konstantinides (2013) ό.π. σελ 174

159 Chappel (2015) ό.π. σελ 201

160 <https://kedisa.gr/%CF%84%CE%BF-pooling-sharing-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B7-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AE-%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%B5%CF%81%CE%B3%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%BF%CE%BD/>

των κρατών μεταξύ τους αλλά και προς το NATO. Συνεπώς, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η εθνική κυριαρχία και η αμυντική εδαφική διασφάλιση δεν εξυπηρετείται μέσω της αυτονομίας αλλά μέσω της συνεργασίας. Παρ'ότι τα μικρά κράτη ενδιαφέρθηκαν ιδιαίτερα για την διαδικασία, τα ισχυρότερα (Γαλλία, Γερμανία, Βρετανία) παρουσιάζονται απρόθυμα, ιδίως όταν πρόκειται να μοιραστούν τα μεγάλα στρατηγικά τους πλεονεκτήματα. Εξάλλου Γαλλία και Βρετανία έχουν δηλώσει πως τα πυρηνικά τους οπλοστάσια εξυπηρετούν αποκλειστικά εθνικούς σκοπούς και είναι γενικότερα εκτός ατζέντας της ΚΠΑΑ¹⁶¹. Πάντως η εφαρμογή του Pooling and Sharing αποτελεί μια πιο πρόσφορη λύση για κράτη των οποίων οι δυνάμεις είναι ποσοτικά και ποιοτικά όμοιες, ώστε από τη μια πλευρά να μειώσουν τα κόστη επικαλύψεων και από την άλλη να μην ανησυχούν για την απώλεια σημαντικών projects για τα εθνικά τους συμφέροντα¹⁶². Όπως και έχει, πρόκειται για λύση ανάγκης, μιας που δεν δημιουργεί νέες αμυντικές δυνατότητες αλλά μοιράζει τις υπάρχουσες σε μια πιο ορθολογική βάση¹⁶³. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί πως την ίδια χρονική περίοδο το NATO αντέγραψε το project και δημιούργησε την “Εξυπνη Άμυνα” και μάλιστα μετά από πρόταση της γερμανικής πλευράς.

Εξίσου ενδιαφέρουσες είναι και οι διμερείς συνθήκες αμυντικής συνεργασίας που υπογράφηκαν το 2010 μεταξύ Αγγλίας και Βρετανίας (Lankaster House Treaties). Αυτές αφορούν την συνεργασία στον τομέα των πυρηνικών υποβρυχίων, στρατιωτικών αεροσκαφών και μεταγωγικών, τεχνολογίας κ.α.¹⁶⁴ Οι συμφωνίες αυτές συνήφθησαν εκτός του πλαισίου του EDA και μαρτυρούν την απογοήτευση της γαλλικής πλευράς για την απροθυμία των ευρωπαϊκών κρατών να αυξήσουν τις αμυντικές τους δαπάνες και να αποκτήσουν αξιόπιστη στρατιωτική ισχύ¹⁶⁵. Μάλιστα, το 2009 η Γαλλία επέστρεψε πλήρως στο στρατιωτικό σκέλος του NATO μετά την αποτυχία της γαλλικής προεδρίας το 2008 να πετύχει πρόοδο στην ενίσχυση της ΚΠΑΑ¹⁶⁶, χωρίς εντούτοις να εγκαταλείπει την ιδέα δημιουργίας μιας ισχυρής ευρωπαϊκής άμυνας.

Εκτός από τις Lankaster House Treaties, νέες περιφερειακές αμυντικές συμφωνίες συνεργασίας κινούνται στον ευρωπαϊκό χώρο, όπως η Nordic Defence Cooperation, η Benelux Defence Cooperation, το Visegrad Group που αποτελούνται από γειτονικά κράτη ίδιου μεγέθους και εδράζονται σε ένα κοινό όραμα για την άμυνα¹⁶⁷. Αυτά τα σχέδια

161 Howorth (2007) ό.π. σελ 193

162 Chappel L και Petrov P(2015) The EDA and military capability development σελ 197

163 Κοππά (2017) ό.π. σελ 112

164 Κοππά (2017) ό.π.σελ 118

165 Mawdsley (2015) ό.π. σελ 149

166 Mawdsley (2015) ό.π. σελ 149

167 EPSC Strategic note (2015) In defence of Europe σελ 6

βελτιώνουν μεν τη συνεργασία αλλά υπονομεύουν τις προσπάθειες σε πανευρωπαϊκό επίπεδο¹⁶⁸.

2.2.3 Αμυντική βιομηχανία και έρευνα

Το 2007 επιχειρείται το πρώτο βήμα δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Τεχνολογικής και Βιομηχανικής Βάσης (EDTIB) με στόχο την ενοποίηση των εγχωρίων βάσεων και τον έλεγχο του κατακερματισμού της αμυντικής αγοράς. Στόχος της EDTIB, σύμφωνα με την στρατηγική που χαράχτηκε το 2007 είναι η αύξηση της ανταγωνιστικότητας και των δυνατοτήτων με δημιουργία οικονομιών κλίμακας και ο ομαλός στρατιωτικός εφοδιασμός σε πανευρωπαϊκό επίπεδο¹⁶⁹. Δυστυχώς ελάχιστα έχουν γίνει και ενδεικτικό του προβλήματος είναι η ύπαρξη στην Ευρώπη το 2016 37 διαφορετικών τύπων τανκς, 12 τύπων αεροπορικών τάνκερ και 19 τύπων πολεμικών αεροσκαφών¹⁷⁰. Ειδικά οι αμυντικές βιομηχανίες που σχετίζονται με χερσαία και θαλάσσια οπλικά συστήματα παραμένουν κατακερματισμένες σε μεγάλο βαθμό σε αντίθεση με την αμερικανική αγορά που κυριαρχείται από τρεις μεγάλους παίκτες (Boeing, Lockheed Martin, Northrop Grumman)¹⁷¹. Η δε έλλειψη συντονισμού κατά τη διαδικασία χάραξης κάθε εθνικής στρατηγικής ασφαλείας επιτείνει το πρόβλημα.

Σε μια προσπάθεια ελάφρυνσης των οικονομικών τους προϋπολογισμών, επιχειρήθηκαν ορισμένες συνεργατικές πρωτοβουλίες με μέτρια αποτελέσματα. Ενδεικτική είναι η σύμπραξη για τα Eurofighter, το κόστος των οποίων εκτοξεύτηκε εξαιτίας της απαίτησης των συμμετεχόντων κρατών να γίνεται η παραγωγή τους σε όλες τις χώρες και εξαιτίας των πολλών προδιαγραφών που έθετε η κάθε χώρα γι αυτό¹⁷².

Ένα άλλο ακανθώδες ζήτημα ήταν η μείωση της κρατικής χρηματοδότησης στην έρευνα και τεχνολογία και η συνακόλουθη αδυναμία των εθνικών αμυντικών βιομηχανιών να διαθέσουν πόρους για την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών. Η Επιτροπή διέβλεψε ένα παράθυρο ευκαιρίας για να μπει δυναμικά στο παιχνίδι των εξοπλισμών και της αμυντικής ενοποίησης ευρύτερα. Συγκεκριμένα, το 7ο Πρόγραμμα – Πλαίσιο διέθεσε 1,4 δις ευρώ στο “European Security Research Program”(ESRP) για την παραγωγή τεχνολογικών προϊόντων “διπλής χρήσης”, δηλαδή με εφαρμογή τόσο στον πολιτικό, όσο και στον

168 Κοππά (2017) ό.π. σελ 119

169 Κοππά (2017) ό.π. σελ 138

170 Κοππά (2017) ό.π. σελ 137

171 Dyson Konstantinides (2013) ό.π. σελ 53

172 Bellais (2018) ό.π. σελ 102

στρατιωτικό τομέα¹⁷³. Μεγάλο τμήμα της χρηματοδότησης(23% του ESRP και 26,6% του αντίστοιχου προγράμματος στο Horizon 2020) κατέληξε στον τομέα της εποπτείας και ασφάλειας συνόρων που εμμέσως σχετίζεται με το ευρύτερο project της άμυνας¹⁷⁴.

Το παραπάνω πρόγραμμα οφείλει την γέννησή του στη δραστηριότητα Ευρωπαϊκών αξιωματούχων της Επιτροπής που δημιούργησαν μια αρένα διαλόγου για την ευρωπαϊκή αμυντική έρευνα (GoP), η οποία αποτελούνταν από υψηλά στελέχη των μεγάλων ευρωπαϊκών αμυντικών εταιρειών, τους επικεφαλής ινστιτούτων και επιφανείς πολιτικούς¹⁷⁵. Αντιθέτως, ο Mawdsley υποστηρίζει πως το πρόγραμμα ήταν το αποτέλεσμα της πίεσης του ισχυρού λόμπι ASD(Aerospace and Defence Industries Association of Europe), το οποίο συνεργάζεται στενά με την Επιτροπή για την δημιουργία μιας κοινής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δημιουργώντας ένα ευρωπαϊκό “στρατιωτικο-βιομηχανικό σύμπλεγμα”¹⁷⁶. Πράγματι, οι “big four” των ευρωπαϊκών αμυντικών βιομηχανιών διαθέτουν γραφεία στις Βρυξέλλες και επηρεάζουν σημαντικά την διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής μέσω Lobbying, ενώ υποστηρίζονται από πολυάριθμα think tanks που “προσδιορίζουν τις απειλές (για την ΕΕ) και τους τρόπους αντιμετώπισής τους” και βρίσκονται σε αгаστή συνεργασία με την βιομηχανία όπλων (π.χ. το Kangaroo Group)¹⁷⁷.

Η εισαγωγή του προγράμματος έρευνας για την ασφάλεια άνοιξε τον δρόμο για την χρηματοδότηση προγραμμάτων αμυντικής έρευνας και τεχνολογίας σε υπερεθνικό επίπεδο. Η ιδέα προέκυψε από συζητήσεις των υπουργών Άμυνας στο Steering Board του EDA και στη συνέχεια Ευρωπαίοι αξιωματούχοι προσέγγισαν και έπεισαν ανθρώπους σε θέσεις κλειδιά, όπως τους Μπαρνιέ και Ταγιάνι.¹⁷⁸ Οι αλλαγές στο διεθνές περιβάλλον ήταν επίσης ευνοϊκές (βλ. Παρακάτω). Όμως το υπό ανάπτυξη πρόγραμμα αμυντικής έρευνας δόθηκε προς διαχείριση στον EDA και όχι στην Επιτροπή εξαιτίας του φόβου των κρατών ότι η βελτίωση ικανοτήτων της ΚΠΑΑ μπορεί πιθανότατα να μην ανταποκρίνεται στις εθνικές αμυντικές προτεραιότητες¹⁷⁹. Πράγματι, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου το 2016 εγκρίθηκε το European Defence Action Plan (EDAP) για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας. Πριν τη δημιουργία του, καθορίστηκε μια εμβόλιμη “Προκαταρκτική Δράση για την Αμυντική Έρευνα” σύμφωνα με την οποία διατίθενται 90

173 James A(2018) Policy Entrepreneurship and Agenda Setting σελ 22-23

174 Akkerman M(2018) Militarization of European Border Security σελ 348

175 James (2018) ό.π. σελ 23

176 Mawdsley J (2009) The EU and Armaments: Towards a Military- Industrial Complex? σελ 6

177 Rufanges J(2016) The Arms Industry Lobby in Europe σελ 310-315

178 James(2018) ό.π. σελ 29

179 James(2018) ό.π σελ 36

εκατ. ευρώ για τα έτη 2017-2019 με προοπτική 500 εκατ. ετησίως από το 2020¹⁸⁰. Στόχος του EDAP¹⁸¹ είναι η υποστήριξη μιας καινοτόμου και ισχυρής ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας και αμυντικών δυνατοτήτων (με την ταυτόχρονη ενίσχυση της EDTIB). Έχει τρία στοιχεία:

- Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Αμυντικού Ταμείου για την χρηματοδότηση συνεργατικών προγραμμάτων βελτίωσης του αμυντικού εξοπλισμού και τεχνολογίας. Περιλαμβάνει ένα ερευνητικό κομμάτι σε καινοτόμες αμυντικές τεχνολογίες (ηλεκτρονικά, κρυπτογραφημένο software) και ένα κομμάτι δυνατοτήτων που θα χρηματοδοτεί τα κράτη για να αποκτούν και να κατέχουν από κοινού ακριβά assets¹⁸².
- υποστήριξη αμυντικών επενδύσεων στην αλυσίδα αμυντικών προμηθειών και ενθάρρυνση περιφερειακών συνασπισμών αριστείας
- δημιουργία μιας ελεύθερης και ανταγωνιστικής αγοράς για την άμυνα

Οι φιλοδοξίες για τα παραπάνω projects είναι μεγάλες, αν και τα διαθέσιμα κονδύλια είναι πενιχρά. Επίσης, δεν έχει καθοριστεί το ζήτημα των προτεραιοτήτων και αναπόφευκτα οι επιλογές του πεδίου έρευνας θα είναι αποτέλεσμα εθνικών προτιμήσεων και δεν θα συμπίπτουν απαραίτητα με τις ανάγκες θωράκισης της ευρωπαϊκής άμυνας και της ενίσχυσης της ΚΠΑΑ¹⁸³.

Συμπερασματικά, η αρχή έχει γίνει στο στάδιο χρηματοδότησης της στρατιωτικής έρευνας, το οποίο αποτελεί από μόνο του μια πρόκληση για τα οικονομικά, πολιτικά και ιδεολογικά θεμέλια της ΕΕ¹⁸⁴. Η δημιουργία αυτάρκειας στον εφοδιασμό αμυντικού εξοπλισμού από ισχυρές αμυντικές βιομηχανίες και η ενοποίηση της αμυντικής αγοράς που θα οδηγήσει στην χρήση κοινού εξοπλισμού, μπορούν να θεωρηθούν κρίσιμα βήματα στον μακρύ δρόμο επίτευξης του οράματος για έναν κοινό ευρωπαϊκό στρατό.

2.3 Η ουκρανική και λυβική κρίση και ο εναγκαλισμός με το NATO

Όπως εύστοχα έχουν διατυπώσει οι Hill και Smith: “an understanding of the EU’s evolution cannot be achieved without reference to the international dimension”¹⁸⁵. Σε αυτό το πλαίσιο η λυβική και ουκρανική κρίση αποτέλεσαν δυο σημαντικά εξωτερικά γεγονότα

180 Hartley (2018) ό.π. σελ 80

181 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm

182 Βλ και https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_fund_factsheet_0_0.pdf

183 Hartley (2018) ό.π. σελ 81-82

184 Akkerman(2018) ό.π. σελ 377

185 Hill C και Smith M(2005) International Relations and the EU σελ 404

που συνέβαλαν στην κινητοποίηση των Ευρωπαίων ηγετών και των ευρωπαϊκών θεσμών πάνω στα ζητήματα της ΚΠΑΑ.

Παρ'ότι η αντιμετώπιση της λυβικής κρίσης ταίριαζε στο προφίλ των αποστολών της ΚΠΑΑ, οι εθνικοί ανταγωνισμοί, τα αντιτιθέμενα συμφέροντα και η απροθυμία της Άστον συνέβαλαν στον παραγκωνισμό μιας κοινής ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας¹⁸⁶. Η Γαλλία και η Βρετανία πρωτοστάτησαν στην επιχείριση που διενεργήθηκε υπό νατοϊκή διοίκηση και με χρήση νατοϊκών υποδομών επειδή ζωτικά συμφέροντά τους διακυβεύονταν στην περιοχή (ενεργειακοί πόροι Λιβύης), ενώ η Γερμανία απείχε εντελώς, καθώς καλύπτει τις ενεργειακές της ανάγκες από τα ανατολικά¹⁸⁷. Κατά πολλούς, η διαχείριση της λυβικής κρίσης από τα ευρωπαϊκά κράτη φανέρωσε ότι το project της ΚΠΑΑ είναι “νεκρό”, ενώ χαρακτηριστικό είναι πως ακόμα και διαχρονικά αντιαμερικανικά κράτη όπως η Σουηδία στράφηκε προς το NATO συνεισφέροντας ανθρώπινο δυναμικό στην νατοϊκή response force¹⁸⁸.

Από την άλλη πλευρά, η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία και η προσάρτηση της Κριμαίας ανέδειξε και αυτή με τη σειρά της την αδυναμία συντονισμού της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και κατέστησε έκδηλη μια μεγάλη περιφερειακή εστία κινδύνου για την ευρωπαϊκή άμυνα. Στην συγκεκριμένη περίπτωση μάλιστα, η περιφερειακή κρίση συνέβη εξαιτίας της ΕΕ (ειδικότερα της “Eastern Partnership”) και της προσπάθειάς της να προσεταιριστεί την Ουκρανία, την οποία η Ρωσία ενέτασσε στην δική της σφαίρα επιρροής¹⁸⁹. Η ΕΕ προχώρησε σε κυρώσεις κατά της Ρωσίας και καταδίκασε την παραβίαση της ουκρανικής κυριαρχίας, χωρίς όμως να καταφέρει να κάμψει την ρωσική επιθετικότητα. Κατά τη διάρκεια της κρίσης οι ηγέτες της ΕΕ αδυνατούσαν να συμφωνήσουν στις “κόκκινες γραμμές” που συνέχεια άλλαζαν ή θέτονταν νέα χρονικά περιθώρια που τις καθιστούσαν άχρηστες¹⁹⁰.

Η επιθετικότητα της Ρωσίας προκάλεσε την φυσική αντίδραση των ευρωπαϊκών κρατών να αναζητήσουν τον “νατοϊκό καθισυχασμό” για την ασφάλειά τους. Τα επόμενα χρόνια υπάκουσαν για πρώτη φορά στις νουθεσίες των ΗΠΑ για αύξηση των εξοπλισμών (βλ. Παράρτημα). Μάλιστα, ορισμένοι υποστηρίζουν πως κατά τη διάρκεια της ουκρανικής κρίσης υπήρξε ένας άτυπος καταμερισμός εργασίας μεταξύ ΕΕ και NATO, με την πρώτη να αναλαμβάνει το διπλωματικό ρόλο και το δεύτερο τον καθαρά στρατιωτικό αποστέλλοντας στις ανατολικές χώρες της ΕΕ στρατιώτες για γυμνάσια, μεταδίδοντας το

186 Κοππά(2017) ό.π. σελ 155-156

187 Dyson Konstantinides (2013) ό.π. σελ 170

188 Jonsson O(2015)How Sweden views the CSDP σεNational perspectives σελ 81

189 Howorth J(2016) EU Global Strategy in a changing world σελ 396

190 Kuzio T(2016) Ukraine between a constrained Europe and assertive Russia σελ 108

κατάλληλο μήνυμα στη Ρωσία¹⁹¹. Η ουκρανική κρίση κατέδειξε πρώτον ότι οι ευρωρωσικές σχέσεις τελματώθηκαν, δεύτερον ότι η εξυπηρέτηση των ευρωπαϊκών συμφερόντων δεν είναι ανεξάρτητη από ένοπλες συγκρούσεις (με ότι κινδύνους συνεπάγεται αυτό για τα κράτη που συνορεύουν με τη Ρωσία)¹⁹². Τρίτον, κατέστη σαφές ότι η Ευρώπη βρισκόταν σε πλήρη εξάρτηση από το NATO και νέες πρωτοβουλίες έπρεπε άμεσα να αναληφθούν.

Αρχικά, διοργανώθηκε μια σύνοδος κορυφής τον Δεκέμβριο του 2013 με βασικό θέμα την άμυνα. Στα συμπεράσματα της συνόδου κορυφής πέρα από την έγκριση των ερευνητικών προγραμμάτων (βλ παραπάνω) και την εκπεφρασμένη θέληση των κρατών μελών να συνεργαστούν περαιτέρω πάνω στον αμυντικό σχεδιασμό, δεν υπάρχουν λεπτομέρειες ούτε και σαφείς δεσμεύσεις για την συνέχεια¹⁹³. Το παρασκήνιο της συνόδου ήταν δραματικό με τα ισχυρότερα κράτη να επιμένουν στις εθνικές τους θέσεις¹⁹⁴. Ο Ολάντ ζήτησε τη δημιουργία ευρωπαϊκού ταμείου για την χρηματοδότηση των γαλλικών αποστολών στο Μάλι και στην Κεντρική Αφρικανική Δημοκρατία, οι οποίες πραγματοποιούνται στο όνομα της “ευρωπαϊκής ασφάλειας”. Η Μέρκελ αντέτεινε πως δεν είναι διατεθειμένη να χρηματοδοτήσει επιχειρήσεις στις οποίες δεν αναμίχθηκε κατά τη διαδικασία απόφασής τους. Τέλος ο Κάμερον κάλεσε τους ηγέτες να σταματήσουν να μιλούν για “κοινή άμυνα” και δήλωσε πως θα μπλοκάρει κάθε απόφαση που σχετίζεται με την κατοχή ή την ανάπτυξη στρατιωτικών μέσων από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Μετά το ναυάγιο της συνόδου κορυφής και της πραγματοποίησης άλλων δύο συναντήσεων, οι οποίες δεν σημείωσαν ιδιαίτερη πρόοδο, την σκυτάλη παρέλαβε ο ίδιος ο πρόεδρος της Επιτροπής, Γιούνκερ. Στις 8 Μαΐου 2015 τάχθηκε υπέρ της δημιουργίας ενός ευρωστρατού, ο οποίος θα βοηθήσει τα κράτη να σχηματίσουν μια κοινή πολιτική άμυνας και ασφάλειας, ενώ θα έστελνε ένα καθαρό μήνυμα στη Ρωσία ότι η ΕΕ υπερασπίζεται σοβαρά τις ευρωπαϊκές αξίες¹⁹⁵. Η Βρετανία απέρριψε άμεσα το σενάριο, ενώ η υπουργός άμυνας της Γερμανίας Ursula von der Leyen εμφανίστηκε υποστηρικτική, όπως επίσης και τα γερμανικά κόμματα στην Bundestag¹⁹⁶. Η Πολωνία αντέδρασε αρνητικά θεωρώντας την ιδέα “ρισοκίνδυνη” για τις σχέσεις της ΕΕ με το NATO, ενώ ανάμεικτες ήταν και οι αντιδράσεις στις βαλτικές χώρες¹⁹⁷. Γενικότερα, η συμπεριφορά της Ρωσίας στη γειτονιά της ανατολικής Ευρώπης και οι στρατιωτικές επιδείξεις της στη

191 Riddervold M και Rosen G(2018) Unified in response to rising powers? σελ 559-560

192 Haukkala H(2015) From cooperative to contested Europe? σελ 13

193 Missiroli A(2013) European Defence – to be continued σελ 1-2

194 Πληροφορίες από <https://euobserver.com/foreign/122570>

195 <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/08/jean-claude-junker-calls-for-eu-army-european-commission-military>

196 EPSC Strategic note (2015) In defence of Europe σελ 7-8

197 EPSC Strategic note (2015) In defence of Europe σελ 8

Βαλτική Θάλασσα έχουν ανησυχήσει τα ανατολικά κράτη της ΕΕ που διστάζουν να προχωρήσουν σε κινήσεις που ενδεχομένως θα θέσουν εν αμφιβόλω την πρωτοκαθεδρία του NATO¹⁹⁸.

2.4 Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ

Μέσα σε αυτό το τεταμένο κλίμα, η Ύπατη Εκπρόσωπος της ΚΕΠΠΑ Φεντερίκα Μογκερίνι εξέδωσε τον Ιούνιο του 2016 την νέα στρατηγική της ΕΕ με τίτλο “Shared Vision, Common Action: A stronger Europe”¹⁹⁹. Η νέα στρατηγική δεν χαρακτηρίζεται από την αισιοδοξία της στρατηγικής του 2003. Ενδεικτική είναι η αναφορά που γίνεται στο προοίμιο ότι “ο σκοπός, ακόμη και η ίδια η ύπαρξη της ένωσης, τίθεται εν αμφιβόλω”(σελ 3), με αποτέλεσμα οι Ευρωπαίοι πολίτες να χρειάζονται μια ένωση πιο ισχυρή από ποτέ. Κρίσιμη είναι η αναφορά πως η soft power της ΕΕ θα πρέπει να συνοδεύεται και από hard power (σελ 4) για να επιτελέσει η ΕΕ τον παγκόσμιο ρόλο της (εξού και “παγκόσμια” στρατηγική). Η πολυμέρεια συνεχίζει να κατέχει πρωταρχική θέση διαχείρισης των παγκόσμιων θεμάτων, ενώ αναφέρεται πως ο οδηγός των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ τα επόμενα χρόνια θα αποτελεί ο “πραγματισμός βάσει αξιών” (σελ 14-16). Οι στόχοι (σελ 8-9) που περιγράφονται είναι:

- Ασφάλεια της ΕΕ σε στενή συνεργασία με το NATO, που παραμένει για τα περισσότερα κράτη το βασικό πλαίσιο συλλογικής άμυνας
- Κρατική και κοινωνική ανθεκτικότητα (resilience) στα ανατολικά και νότια σύνορα της ΕΕ
- Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση στις συγκρούσεις με ιδιαίτερη αναφορά στην “προληπτική ειρήνη” (σελ 29)
- Συνεργατικές περιφερειακές τάξεις. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην επιδείνωση των ευρωρωσικών σχέσεων, σημειώνοντας πως δεν θα αναγνωριστεί η παράνομη προσάρτηση της Κριμαίας και η αποσταθεροποίηση της ανατολικής Ουκρανίας, παρ’ ότι οι διπλωματικοί δίαυλοι μεταξύ των δυο πλευρών θα παραμείνουν ανοιχτοί για την επίλυση των διαφορών (σελ 33)
- Παγκόσμια διακυβέρνηση για τον 21ο αιώνα. Πέρα από τον σεβασμό στο διεθνές δίκαιο, έμφαση δίνεται στην αποστολή της ΕΕ όχι μόνο να διατηρήσει αλλά και να αλλάξει το διεθνές σύστημα

198 The Common Security and Defence Policy: National Perspectives (2015) σελ 56-73

199 http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων, πέρα από την οικονομική συνεργασία, η στρατηγική αναφέρει πως απαιτείται αύξηση των δαπανών σε αμυντικούς εξοπλισμούς, ενίσχυση της αμυντικής συνεργασίας των κρατών μελών και της ΚΠΑΑ (σελ 45-46), ενώ προτείνεται μια ετήσια συνάντηση των κρατών για την αξιολόγηση των στρατιωτικών δαπανών.

Ο Biscop σημειώνει πως το πέρασμα στον “πραγματισμό βάσει αρχών” τοποθετεί την ΕΕ μεταξύ απομονωτισμού και παρεμβατισμού και την οδηγεί στον χώρο της Realpolitik κάτι που συνεπάγεται απόρριψη του φιλελεύθερου ουτοπισμού αλλά όχι των φιλελεύθερων ιδεών²⁰⁰. Ακόμη, σε αντίθεση με την στρατηγική του 2003, έμφαση δίνεται στην “ανθεκτικότητα” κρατών και κοινωνιών, ενώ αντίθετα ο εκδημοκρατισμός τους δεν παρουσιάζεται τόσο εμφατικός όσο στην πρώτη²⁰¹. Η “ανθεκτικότητα” ως concept επαναλαμβάνεται πολλές φορές στην νέα στρατηγική. Δεδομένων των συνεχών κρίσεων που βρίσκονται σε εξέλιξη και που θα εκδηλωθούν στο γεωπολιτικό περιβάλλον, η ΕΕ από τη μια πλευρά φαίνεται μέσω της “ανθεκτικότητας” να επιθυμεί να αυξήσει τις αμυντικές της δυνατότητες, ενώ από την άλλη “πετά το μπαλάκι” στις τοπικές κοινότητες των γειτονικών κρατών δηλώνοντας εμμέσως πως είναι υπεύθυνα για τις επιλογές τους²⁰².

Ένα ακόμα ενδιαφέρον στοιχείο της Παγκόσμιας Στρατηγικής είναι η αναφορά στην “φιλοδοξία για στρατηγική αυτονομία της ΕΕ” (σελ 4). Η στρατηγική αυτονομία, μια φράση που κοσμούσε και τη διακήρυξη του Σαν Μελό επανέρχεται. Αυτονόμηση όμως από ποιον; Προφανώς από το NATO. Είναι όμως πράγματι απίστευτο στο ίδιο έγγραφο να καταγράφεται ως στόχος η στρατηγική αυτονομία και από την άλλη πλευρά να γίνεται αναφορά στην εμβάθυνση της συνεργασίας με το NATO. Πράγματι, η στρατηγική προσπάθησε να συμβιβάσει τα ασυμβίβαστα. Οι φιλοδοξίες ορισμένων κρατών μελών προσκρούουν στα επιχειρήματα των “Ατλαντιστών” πως μια στρατηγική αυτονομία θα υπονομεύσει τις σχέσεις με τις ΗΠΑ, σε μια χρονική περίοδο που “η ΕΕ δεν μπορεί να προστατέψει ούτε τον εαυτό της”²⁰³. Ο Howorth ξεκαθαρίζει το θολό τοπίο υπογραμμίζοντας πως “στρατηγική αυτονομία σημαίνει απαραίτητως κοινή άμυνα, οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία... διαιωνίζει την εξάρτηση”²⁰⁴. Σε ακόμη πιο επικριτικό ύφος, η Malksoo σημειώνει ότι με την έκδοση της στρατηγικής, η ΕΕ προσπαθεί να αποδείξει

200 Biscop S(2016) The EU Global Strategy: Realpolitik with european characteristics σελ 1

201 Biscop (2016) ό.π.σελ 2

202 Wagner W και Anholt R(2016) Resilience as the EU Global Strategy’s new leitmotif σελ 424-425

203 Howorth J (2019) Autonomy and strategy: What should Europe want? σελ 3

204 Howorth (2019) ό.π. σελ 4

στους πολίτες της αγωνιζώδως την σχετικότητά της με το ζήτημα ασφαλείας στο διεθνές περιβάλλον, την ώρα “που αδυνατεί να πείσει τα ίδια τα κράτη μέλη”²⁰⁵.

Πράγματι, για ακόμη μια φορά η ΕΕ εξέδωσε μια στρατηγική στην οποία ενώ περιγράφονται τα ζωτικά της συμφέροντα και στόχοι, η κοινή άμυνα φαντάζει ακόμη ένα μακρινό σενάριο, αφού η αναφορά σε αυτήν είναι ανύπαρκτη. Κατά τις διαπραγματεύσεις για την σύνταξη της στρατηγικής, ορισμένα κράτη μέλη και ο πρόεδρος Γιούνκερ, επιζητούσαν να υπάρχει αναφορά στην επιτάχυνση της ευρωπαϊκής άμυνας αλλά μια μειοψηφική μερίδα κρατών δεν ήθελαν να προκληθεί η υπεροχή του ΝΑΤΟ στο ζήτημα της συλλογικής άμυνας ούτε να αμφισβητηθεί η πρωτοκαθεδρία της εθνικής κυριαρχίας επί των αμυντικών ζητημάτων²⁰⁶. Για μια ακόμη φορά, το “ιερό δισκοπότηρο” της κυριαρχίας και η ιδιαίτερη φύση των διατλαντικών σχέσεων παρακωλύουν κάθε φιλόδοξη προσπάθεια προς την κατεύθυνση μιας κοινής ευρωπαϊκής άμυνας.

205 Malksoo (2016) ό.π. σελ 374-384

206 Tocci N(2016) The making of EU global strategy σελ 468

3.1 Το Brexit και η ευρωπαϊκή άμυνα

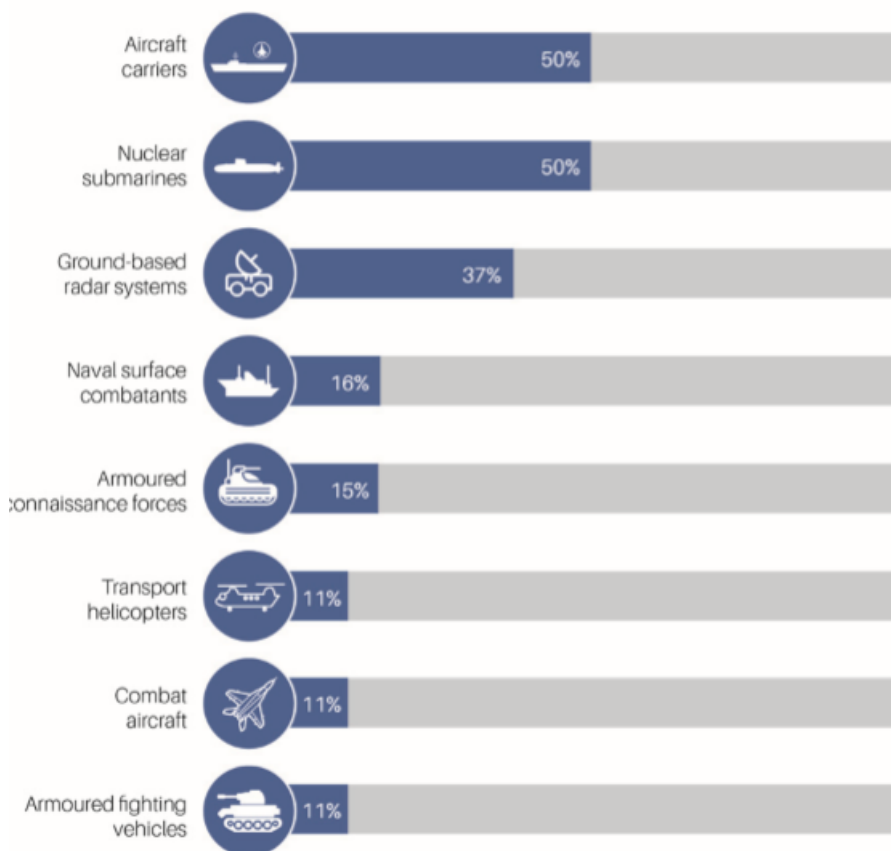
Η απόφαση της Βρετανίας, μέσω του δημοψηφίσματος της 23ης Ιουνίου 2016, να αποχωρήσει από την ΕΕ θέτει μια σειρά ερωτημάτων για την σχέση που θα αναπτύξουν μελλοντικά οι δυο πλευρές, όσο και για την ίδια την μοίρα της ΕΕ. Η Βρετανία παραμένει ένα ισχυρό κράτος με διπλωματικό κύρος, οικονομική ισχύ και αποτελεί την μεγαλύτερη στρατιωτική δύναμη στην γηραιά ήπειρο.

Οι επιπτώσεις της βρετανικής εξόδου για την ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ είναι περίπλοκες, όπως και αμφίσημη ήταν η σχέση που είχε αναπτύξει η χώρα μαζί της. Η Βρετανία υποστήριζε ανέκαθεν το κομμάτι της ασφάλειας αλλά όχι της άμυνας για λόγους που έχουν αναλυθεί. Επίσης ήταν ο πιο ένθερμος υποστηρικτής της αύξησης των στρατιωτικών δυνατοτήτων των ευρωπαϊκών κρατών. Από την άλλη πλευρά, με την αποχώρησή της δεν θα είναι σε θέση να μπλοκάρει τις αποφάσεις των κρατών να χρησιμοποιούν τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και τον σχεδιασμό της κοινής άμυνας για την επίτευξη της “στρατηγικής αυτονομίας”. Το “μακρύ χέρι” των ΗΠΑ δεν θα συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Εξάλλου, όπως

δήλωσε η Τερέζα Μέι στο Munich Security Conference, η Βρετανία ποτέ δεν όρισε την παγκόσμια στάση της πρωτίστως μέσω της ιδιότητας μέλους της ΕΕ ή μέσω της ΚΕΠΠΑ²⁰⁷.

Παρόλα αυτά, σημαντικό είναι να τονιστεί πως αν η Βρετανία μείνει στο περιθώριο της ΚΠΑΑ, θα προκύψει μοιραία ένα κενό στρατιωτικών ικανοτήτων που δύσκολα θα μπορούσε να συμπληρωθεί

Figure 4.1 UK share of total EU military assets in selected categories



²⁰⁷ <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018>

από τους υπολοίπους²⁰⁸. Από την άλλη, η χώρα είχε ήδη αρχίσει να αποτραβιέται από τις επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ. Την περίοδο 2005-2015 προσέφερε μόνο 110 σε σύνολο 12.140 στρατιωτικού προσωπικού και 209 από τους 4.895 πολιτικού προσωπικού²⁰⁹. Κρίσιμη όμως είναι η συνεισφορά της στην έρευνα και τεχνολογία σε αμυντικά ζητήματα. Ειδικότερα, επενδύει ετησίως περί τα 0,4 δις στερλίνες, την στιγμή που η ΕΕ των 28 επενδύει συνολικά 2 δις ευρώ²¹⁰, ενώ άγνωστη παραμένει για την ώρα η σχέση που θα διατηρήσει με την EDTIB.

Είναι γεγονός ότι κάποιοι στην Βρετανία, ατενίζοντας την μετα-Brexit εποχή, θεωρούν πως η χώρα μπορεί να αποκτήσει την επιθυμητή θέση της στο διεθνές σύστημα με τη σύναψη διμερών συμφωνιών, όπως για παράδειγμα με την Γαλλία και να απέχουν πλήρως από την ΚΠΑΑ.²¹¹ Αυτή η αντίληψη μοιάζει λανθασμένη μιας που η αμερικανική στρατηγική ασφαλείας ανέκαθεν υπαγόρευε την συμμετοχή της Βρετανίας στην ευρωπαϊκή πολιτική. Με άλλα λόγια, οι ΗΠΑ θεωρούν ότι “η συνεισφορά της Βρετανίας στη συλλογικά ασφάλεια έχει λογική, μόνο αν αυτή είναι επικεντρωμένη στην Ευρώπη”²¹². Τον παράγοντα αυτόν, μαζί με το στοιχείο της γεωγραφικής της θέσης φαίνεται πως υπολόγισε η βρετανική κυβέρνηση και ζήτησε ευθύς εξ αρχής την υπογραφή μιας συμφωνίας για τη δημιουργία μιας “ειδικής σχέσης” με την ΚΕΠΠΑ. Παρ’ότι υπάρχει πρόβλεψη στην ΚΠΑΑ για ένα καθεστώς “συνδεδεμένων μελών”, αυτό είναι “wholly unsatisfactory” για την Βρετανία, καθώς συνεπάγεται την παντελή απουσία από την διαδικασία λήψης αποφάσεων και διοίκησης των επιχειρησιακών μηχανισμών²¹³.

Σύμφωνα με την Withdrawal Agreement που παρουσιάστηκε (και πολλάκις καταψηφίστηκε στο βρετανικό κοινοβούλιο), θα υπάρχει μια μεταβατική περίοδος στην οποία η Βρετανία θα συμμετέχει στην ΚΠΑΑ ως συνδεδεμένο μέλος. Μάλιστα, σύμφωνα με το άρθρο 129 η Βρετανία θα δεσμεύεται (πλην ελαχίστων εξαιρέσεων) από τις αποφάσεις των 27 κρατών μελών της ΕΕ, ενώ αποκλείεται από όλα τα νέα εγχειρήματα στον χώρο της ευρωπαϊκής άμυνας (όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας)²¹⁴. Μετά από αυτήν την περίοδο, οι δυο πλευρές θα καθορίσουν την μορφή της συνεργασίας τους. Εντούτοις, το σενάριο μιας ΚΠΑΑ+ φαντάζει δύσκολο, καθώς η Βρετανία επιθυμεί ουσιαστικά να επηρεάζει, ακόμη και να παρακωλύει την λήψη αποφάσεων, αποκτώντας

208 Biscop S(2016) All or nothing The EU Global Strategy after the Brexit σελ 437 Ο πίνακας είναι από Black J(2017)κ.α. Defence and Security after Brexit σελ 67

209 Duke S(2019) Will Brexit damage our security and defence? σελ 14

210 Black J(2017) ό.π. σελ 43

211 Howorth (2015) The CSDP without the UK: bad for Europe but even worse for Britain σελ 19

212 Howorth (2015) ό.π. σελ 19

213 Turpin(2018) The military dimension of Brexit (link)

214 Whitman R(2018) Surrender?selling security through the Withdrawal agreement

έτσι ισχύ μεγαλύτερη και από τα κράτη μέλη της ΕΕ²¹⁵. Η χρυσή τομή πάντως λογικά θα βρεθεί, έστω και με τη διαμόρφωση μιας “ειδικής σχέσης”, αφού και οι δυο πλευρές αντιμετωπίζουν κοινές απειλές και διαθέτουν εν πολλοίς κοινές αξίες. Πράγματι, με αφορμή το Brexit και την πληθώρα “ειδικών σχέσεων” της ΕΕ, ένα μέλλον “εξωτερικής” διαφοροποιημένης ενοποίησης μοιάζει κοντινό για ορισμένους²¹⁶.

Συμπερασματικά, η ΚΠΑΑ βγαίνει απελευθερωμένη και αποδυναμωμένη μετά την βρετανική έξοδο. Δεν είναι τυχαίο πως η πρώτη αντίδραση των Ευρωπαίων ηγετών μετά την ανακοίνωση του Brexit είναι η στροφή στην ανάπτυξη της ευρωπαϊκής άμυνας. Όπως σημειώνει και ο Howorth, η ΚΠΑΑ “προκύπτει από την κίνηση των τεκτονικών πλακών της ιστορίας και δεν έχει επιλογή από το να εξελιχθεί, έστω και χωρίς την Βρετανία”.²¹⁷

3.2 Η Αμερική του Ντόναλντ Τραμπ

Τα τελευταία χρόνια το διεθνές σύστημα φαίνεται να μεταλλάσσεται άρδην. Οι φιλελεύθερες ιδέες που επικρατούσαν τα προηγούμενα χρόνια και υπαγόρευαν την ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου και της κρατικής συνεργασίας στη βάση του πολυμερισμού έχουν δώσει τη θέση τους σε ένα κύμα εθνικιστικού πυρετού που εξαπλώνεται ταχύτατα παγκοσμίως, εν πολλοίς εξαιτίας της νέας επιθετικής μορφής της παγκοσμιοποίησης. Η φιλελεύθερη δημοκρατία χάνει παντού έδαφος, ακόμη και μέσα στην ίδια την Ευρώπη (Πολωνία, Ουγγαρία). Ο Ikenberry επιχειρηματολογεί πως η φιλελεύθερη παγκόσμια τάξη έχει φτάσει στα όριά της εξαιτίας διαφόρων αναδυόμενων μεταψυχροπολεμικών προβλημάτων και πως για να επιβιώσει αυτή, πρέπει οπωσδήποτε να επανεφευρεθεί²¹⁸. Βασική αιτία αυτής της υποχώρησης των φιλελεύθερων αξιών είναι ακόμη και η εγκατάλειψή τους από αυτούς που στρατηγικά και ένθερμα τις είχαν διαδώσει και ενσωματώσει στη ρητορική τους, δηλαδή οι ΗΠΑ.

Η εκλογή του Ντόναλντ Τραμπ στη θέση του προέδρου των ΗΠΑ είναι ένα σύμπτωμα αυτής της αλλαγής που συντελείται σε παγκόσμιο επίπεδο. Ο Τραμπ προσπαθεί συστηματικά να ξηλώσει τους διεθνείς θεσμούς και κανόνες που δυσχεραίνουν την ευόδωση του σχεδίου του, έτσι όπως ο ίδιος τουλάχιστον το αντιλαμβάνεται. Επιβολή δασμών και αποχώρηση από την συμφωνία για το πυρηνικό πρόγραμμα του ΙΡΑΝ είναι ορισμένα χαρακτηριστικά μέτρα στα οποία προέβη και καταμαρτυρούν την αλλαγή σκέψης

215 Turpin (2018) ό.π.

216 Schimmelfennig F(2018) Brexit: differentiated disintegration in the European Union

217 Howorth (2015) ό.π. σελ 19

218 Ikenberry J(2018) The end of liberal international order? σελ 17-23

που συντελείται στην Ουάσιγκτον. Η αμερικανική κυβέρνηση αρέσκεται να κινείται με μονομερείς ενέργειες, με την κρατική κυριαρχία να παίζει βασικό ρόλο στον τρόπο ανάλυσης του διεθνούς συστήματος, ενώ χρησιμοποιεί την πολυμερή συνεργασία *a la carte*. Μοιραία, επήλθε η ρήξη με τους Ευρωπαίους ηγέτες που μάχονται για την συντήρηση της υφιστάμενης διεθνούς τάξης πραγμάτων. Εξάλλου η έννοια της κυριαρχίας στην ΕΕ έχει υποστεί αλλοιώσεις εξαιτίας της επιρροής μετα-κυριαρχικών αξιών, αν και οι εσωτερικές αντιθέσεις που ανέκυψαν εξαιτίας σύγχρονων προβλημάτων έχουν δημιουργήσει ρωγμές στο δόγμα του πολυμερισμού²¹⁹.

Επίσης, αβέβαιος φαίνεται πως είναι και ο μελλοντικός χαρακτήρας που θα έχει το ΝΑΤΟ, το οποίο ο Τραμπ αποκάλεσε “ξεπερασμένο”. Η συζήτηση για το ρόλο του ΝΑΤΟ στην μεταψυχροπολεμική εποχή είναι παλιά και τα τελευταία χρόνια πληθαίνουν οι φωνές εντός των ΗΠΑ που ζητούν την κατάργησή του. Ενδεικτική είναι η έκκληση που απηύθυνε στον Τραμπ ένας από τους μεγαλύτερους ρεαλιστές θεωρητικούς των διεθνών σχέσεων, John Mearsheimer, ο οποίος ζητά την άμεση απόσυρση των αμερικανικών στρατευμάτων που σταθμεύουν στην Ευρώπη²²⁰. Πράγματι, ο Αμερικανός πρόεδρος φαίνεται πως επιζητεί την μείωση της νατοϊκής δραστηριότητας, ενώ ζητά επιμόνως από τους Ευρωπαίους να αυξήσουν τα μερίδια της χρηματοδότησής τους σε αυτό. Από την άλλη πλευρά, οι Ευρωπαίοι ηγέτες μοιάζουν αμήχανοι απέναντι στην ασταθή συμπεριφορά και στην απρόβλεπτη φύση της εξωτερικής πολιτικής του Τραμπ, στοιχείο που πάντως τους έχει μπολιάσει με μια αίσθηση ευθύνης για “τα του οίκου τους”²²¹. Το βασικό σημείο ανησυχίας που συζητείται έντονα τελευταία από κάποια κράτη της ΕΕ είναι ο βαθμός δεσμευτικότητας του ΝΑΤΟ απέναντι στις απειλές. Ειδικότερα, πολλοί δυσπιστούν για την προθυμία των σημερινών ΗΠΑ να σεβαστούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το Α5 της βορειοατλαντικής συνθήκης και να έρθουν σε ρήξη με τη Ρωσία, εάν η τελευταία κινηθεί απειλητικά έναντι κράτους της ανατολικής ΕΕ²²². Σύμφωνα με τον Bandow, οι βαλτικές χώρες μπήκαν στο ΝΑΤΟ μόνο επειδή κανείς δεν πίστευε ότι θα ήταν απαραίτητο να τις υπερασπιστούν²²³. Η στροφή των ΗΠΑ προς τον Ειρηνικό και ο ανταγωνισμός με την Κίνα έχουν θέσει τον ρωσικό παράγοντα σε δεύτερη μοίρα.

Είναι προφανές ότι η πρωτοφανής όξυνση που παρατηρείται στις διατλαντικές σχέσεις και το διαφαινόμενο κενό ασφαλείας που δημιουργείται αποτέλεσε σημαντικό παράγοντα για την επανεκκίνηση των προσπάθειών δημιουργίας μιας ευρωπαϊκής άμυνας.

219 Smith M(2018) The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism σελ 544-549

220 Mersheimer J (2017) Donald Trump should embrace a realist foreign policy

221 Smith M και Gebhard C(2017) EU-NATO relations: running on the fumes of informed deconfliction σελ 306

222 Bandow D(2017) The case for a european nuke

223 Bandow D(2017) The case for a european nuke

3.3 Ο γαλλογερμανικός άξονας και η αναθέρμανση της ευρωπαϊκής άμυνας

Το Brexit και η εκλογή Τραμπ λειτούργησαν ευεργετικά για το σχέδιο δημιουργίας μιας ευρωπαϊκής άμυνας οδηγώντας στη δημιουργία πολλών project σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Πρωταγωνιστές αυτής της δύσκολης προσπάθειας είναι η Γερμανία και η Γαλλία. Η Γαλλία ανέκαθεν επένδυε στην αμυντική και στρατιωτική θωράκιση της Ευρώπης που θα τεθεί στην υπηρεσία του γαλλικού *grandeur*, ενώ η Γερμανία ανησύχησε από την συνεχιζόμενη στρατηγική εξάρτηση από τις ΗΠΑ και άρχισε να σκέφτεται την λύση της ευρωπαϊκής αυτονομίας όχι ως επιλογή αλλά ως λύση ανάγκης²²⁴.

Οι πρωτοβουλίες στον αμυντικό τομέα ξεκινούν από το 2016. Σε μια τριμερή συνάντηση στο Ventotene ο Ιταλός υπουργός εξωτερικών πρότεινε στον Γάλλο και Γερμανό ομόλογό του τη δημιουργία μιας “Αμυντικής Σένγκεν” στην οποία θα συμμετέχουν ένας σκληρός πυρήνας κρατών της ΕΕ αφήνοντας τους υπόλοιπους να συμμετάσχουν αργότερα πλήρως. Ακολουθεί η απόφαση για τον EDAP (βλ. Κεφάλαιο 2). Την ίδια χρονιά κατατέθηκε πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Εσωτερική Αγορά, Βιομηχανία και Επιχειρηματικότητα Elzbieta Bienkowska να ενωθούν οι αμυντικοί προϋπολογισμοί των κρατών της ΕΕ και από κοινού να εκδοθεί “αμυντικό ομόλογο” για την χρηματοδότηση των αμυντικών σχεδίων με την Ιταλία να παρουσιάζεται θετική σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο²²⁵.

Τον Σεπτέμβριο του 2016 οι υπουργοί Άμυνας Γερμανίας και Γαλλίας συμφώνησαν στην ανάγκη δημιουργίας ενός κοινού στρατιωτικού κέντρου²²⁶, πρόταση την οποία επιμόνως παλαιότερα είχε αποκρούσει η Βρετανία. Αυτό πράγματι ιδρύθηκε τον Μάρτιο του 2017 (Military Planning and Conduct Capability) και θα είναι σε πλήρη λειτουργία έως το 2020 (αναμένοντας την αποχώρηση της Βρετανίας η οποία έθεσε βέτο παρ’ ότι βρίσκεται καθ’ οδόν!). Το MPCC βρίσκεται σε μόνιμη λειτουργία, εντάσσεται στο θεσμικό οικοδόμημα της ΚΠΑΑ και ειδικότερα τίθεται στην αρμοδιότητα του Στρατιωτικού Επιτελείου της ΕΕ. Η πολιτική του σημασία για την στρατηγική αυτονομία της ΕΕ είναι μεγάλη, καθώς μέχρι πρότινος οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις χρησιμοποιούσαν είτε το νατοϊκό Share είτε κάποιο εθνικό *headquarter*.

Η πιο σημαντική όμως εξέλιξη είναι η ενεργοποίηση της PESCO, η οποία αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου το 2016. Ειδικότερα, συμφωνήθηκαν 17 projects, σε πολλά από τα οποία συμμετείχαν τα 25 από τα 28 κράτη

224 Dutard D(2019) The french-german military cooperation and the revival of european defence after Brexit σελ 65

225 Black J(2017) ό.π. σελ 42

226 <https://euobserver.com/foreign/135022>

της ΕΕ (πλην Βρετανίας, Δανίας και Μάλτας). Σε ένα μεταγενέστερο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2018 αποφασίστηκαν ακόμη 17 projects ενισχύοντας περαιτέρω την συνεργασία των μερών. Μεταξύ αυτών²²⁷, σημαντικά για την άμυνα κρίνονται τα προγράμματα κοινής εκπαίδευσης, στρατιωτικής ενδοευρωπαϊκής κινητικότητας κ.α. Η ενεργοποίηση της συνεργασίας της PESCO είναι μεγάλη, καθώς αυτό που το διαφοροποιεί από παλαιότερα εγχειρήματα είναι οι “νομικές δεσμεύσεις των κρατών μελών, η ανάληψη ευθυνών και η μονιμότητα του εγχειρήματος”, τα οποία αναμένεται – μεταξύ των άλλων – να μετασχηματίσουν τον εθνικό τρόπο σκέψης οδηγώντας σε νέου τύπου συνεργασία²²⁸. Εντούτοις, ο τρόπος συνεργασίας μέσω της PESCO δεν είναι αυτός που προβλεπόταν, μιας που δεν συμμετείχε μόνο “ένας σκληρός πυρήνας κρατών με μεγάλες ικανότητες” αλλά επελέγη η λύση μιας “all inclusive” προσέγγισης, σύμφωνα με την οποία τέθηκαν στόχοι που θα μπορούσαν όλα τα κράτη μέρη να πιάσουν. Συνεπώς ο πήχης τέθηκε χαμηλότερα. Επίσης, το δεύτερο “κύμα” των projects της PESCO αποδεικνύεται προβληματικό, μιας που στα περισσότερα συμμετέχουν δυο με τρεις χώρες. Τα κράτη με την μεγαλύτερη συμμετοχή στα projects είναι οι Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία και Ελλάδα. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι παρ’ ότι αυτά κινούνται αναμφίβολα προς τη σωστή κατεύθυνση, εντούτοις “δεν καλύπτουν την μεγάλη πλειοψηφία των ελλειμμάτων της ΕΕ” και δεν φαίνεται – προς το παρόν – να ανταποκρίνονται στις αρχικές προσδοκίες²²⁹.

Τέλος ένα ακόμη μέτρο που ελήφθη σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η καθιέρωση της Coordinated Annual Review on Defence (CARD), η οποία και προβλεπόταν από την Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ. Η απόφαση για την εφαρμογή του ελήφθη τον Μάιο του 2017 και η πλήρης καθιέρωσή του θα ξεκινήσει το φθινόπωρο του 2019. Πρόκειται για μια διαδικασία (στα πλαίσια του EDA) με την οποία οι Ευρωπαίοι υπουργοί Άμυνας θα παρακολουθούν τα εθνικά αμυντικά σχέδια των ομολόγων τους, θα προσπαθήσουν να συντονίζονται και να αναζητούν ευκαιρίες για συνεργασία. Παρ’ ότι ο αμυντικός σχεδιασμός θα συνεχίζει να γίνεται σε εθνικό επίπεδο, η CARD θα μπορεί να παρέχει μια ex-ante και ex-post αξιολόγηση, ενώ θα είναι δυνατή μια top-down καθοδήγηση τόσο στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, όσο και στα κράτη μέλη²³⁰. Ο φιλόδοξος στόχος είναι να εκλείψουν οι επικαλύψεις και ακριβά assets που τα κράτη δεν έχουν την δυνατότητα να αποκτήσουν σε ατομικό επίπεδο, να αποκτηθούν συνολικά²³¹. Εντούτοις, ο εθελοντικός χαρακτήρας της

227 <https://pesco.europa.eu/>

228 Tardy (2018) ό.π. σελ 10

229 <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-brief/are-pesco-projects-fit-for-purpose/>

230 Coelmont J(2019)European Strategic Autonomy Σελ 4 και Fiott D(2017)The CARD on the Eu defence table Σελ 1

231 Coelmont J(2019)European Strategic AutonomyΣελ 4

συμμετοχής, όσο και ο ανταγωνισμός του από το αντίστοιχο σώμα του NATO μπορεί να αποβεί επιζήμιος για την λειτουργία του²³².

Όπως και να έχει, χάρις στις παραπάνω καινοτομίες, δημιουργείται σε ενωσιακό επίπεδο μια οιονεί αμυντική διακυβέρνηση. Το CARD θα εντοπίζει τα σημεία στα οποία τα κράτη μπορούν να συνεργαστούν. Έπειτα αυτά θα πραγματοποιούν την συνεργασία τους με την PESCO και στη συνέχεια θα λαμβάνουν χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Αμυντικό Ταμείο.

Εξίσου σημαντικό είναι να αναφερθούμε και στο φιλόδοξο σχέδιο της δημιουργίας ενός ευρωστρατού, το οποίο εισήλθε στο δημόσιο διάλογο μετά τις δηλώσεις του Ζ-Κ. Γιούνκερ. Σε ρητορικό πάντα επίπεδο, το σχέδιο υποστηρίχθηκε από Γάλλους και Γερμανούς ανώτατους αξιωματούχους. Η ίδια η καγκελάρια Άγκελα Μέρκελ μιλώντας στο ευρωκοινοβούλιο τάχθηκε υπέρ της μελλοντικής εγκαθίδρυσης ενός “πραγματικού, αληθινού ευρωπαϊκού στρατού”, συντασσόμενη έτσι με την πρόταση του Εμμανουέλ Μακρόν μια εβδομάδα νωρίτερα²³³. Επίσης, σε συνέντευξή της τον Νοέμβριο του 2018 στην εφημερίδα “Le Figaro” η υπουργός άμυνας της Γαλλίας Florence Parly δήλωσε ότι οι πρωτοβουλίες που λαμβάνονται και στα στοιχεία του περιβάλλοντος “οδηγούν στη φιλοδοξία δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού στρατού που έχει ως στόχο να συμβάλλει σε μια Ευρώπη που προστατεύει τους συμπολίτες μας”²³⁴. Η Γερμανίδα υπουργός άμυνας Ursula von der Leyen συμφώνησε δημοσίως με το όραμα, αν και δεν παρέλειψε να επισημάνει πως “όλα αυτά είναι προς όφελος του NATO, το NATO θα είναι πάντα η άμυνά μας, αυτό είναι ξεκάθαρο”²³⁵.

Από την άλλη πλευρά, ειδικοί αντιτείνουν ότι η δημιουργία ευρωστρατού δεν θα ήταν ικανή να εξασφαλίσει την στρατηγική αυτονομία της Ευρώπης. Αυτό γιατί η εγγύηση της ασφάλειάς της έναντι ενός ισχυρού εχθρού έρχεται μέσω της αποτροπής που παρέχεται από την πυρηνική υπεροπλία των ΗΠΑ²³⁶. Πράγματι, στην μεταψυχροπολεμική εποχή τα πυρηνικά όπλα παίζουν καταλυτικό ρόλο στην άμυνα, παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί για την μείωση της διασποράς τους. Μετά την αποχώρηση της Βρετανίας, η μόνη χώρα που κατέχει πυρηνικά όπλα στην γηραιά ήπειρο είναι η Γαλλία, αν και το πυρηνικό της οπλοστάσιο δεν μπορεί να συγκριθεί με αυτό των υπερδυνάμεων. Εντούτοις,

232 Fiott(2017) ό.π. Σελ 2

233 <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/in-strasbourg-merkel-brings-european-army-one-step-further/>

234 <http://www.lefigaro.fr/international/2018/11/22/01003-20181122ARTFIG00313-florence-parly-il-faut-faire-avancer-l-europe-de-la-defense-le-plus-vite-et-le-plus-loin-possible.php>

235 <https://www.news247.gr/politiki/germanida-ypoyrgos-amynas-gia-aoz-kyproy-sevasmos-sto-diethnes-dikaio.6699982.html>

236 EPSC Strategic note(2015) In defence of Europe σελ 9

έχει ανοίξει, έστω δειλά, μια συζήτηση για την ενίσχυσή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο Πολωνός πρωθυπουργός Καζίνσκι, που προσπαθεί να αναχαιτίσει την ρωσική επιθετικότητα ζήτησε τη δημιουργία ενός “Eurodeterrent”, που θα είναι σε θέση να επιφέρει το “δεύτερο χτύπημα” σε περίπτωση πυρηνικής επίθεσης²³⁷. Σύμφωνα με την πυρηνική στρατηγική, η δυνατότητα δεύτερου χτυπήματος αποτρέπει την εκδήλωση του πρώτου. Από την άλλη η θέληση της Γαλλίας να διαθέσει τα πυρηνικά της όπλα για την ευρωπαϊκή άμυνα, όσο και της Γερμανίας να εμπλακεί σε μια τέτοια συζήτηση είναι πολύ συζητήσιμα... Εντούτοις, ο διάλογος έχει ανοίξει.

Εξίσου σημαντικό είναι να γίνει αναφορά και σε μια σειρά πρωτοβουλιών που ελήφθησαν από τον γαλλογερμανικό άξονα. Αρχικά οι δυο χώρες προχώρησαν σε συμφωνίες στρατιωτικής συνεργασίας και στη δημιουργία ενός κοινού στόλου τακτικών αεροσκαφών C130J(Hercules) που θα χρησιμοποιούνται τόσο από την French Air, όσο και από την Luftwaffe, ενώ μια κοινή αεροπορική βάση θα έχει δημιουργηθεί έως το 2012 στο Enreux²³⁸. Ακόμη, οι υπουργοί άμυνας των δυο χωρών συμφώνησαν τον Ιούλιο του 2018 στην ανάπτυξη κοινού στρατιωτικού αεροσκάφους το οποίο μακροπρόθεσμα θα τεθεί στην διάθεση της ευρωπαϊκής άμυνας²³⁹.

Επίσης, οι δυο χώρες υπέγραψαν τον Ιανουάριο του 2019 την Συνθήκη του Aachen ως επιστέγασμα της συνθήκης συμφιλίωσης του Elise το 1963²⁴⁰. Με αυτήν οι δυο χώρες δεσμεύονται να ενισχύσουν τη συνεργασία τους σε διάφορους τομείς, όπως στα ζητήματα άμυνας και ασφάλειας. Αξίζει να σταθούμε σε συγκεκριμένες δεσμεύσεις που απορρέουν από την συνθήκη

- Αμοιβαία υποστήριξη σε περίπτωση ένοπλης επίθεσης στο έδαφος των χωρών τους (A4παρ1). Αυτή ενισχύει ακόμη περισσότερο τη ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής της ΕΕ και το Α5 του ΝΑΤΟ, σε περίπτωση που αυτό για κάποιο λόγο έχει παραλύσει, εξασφαλίζοντας διπλή διασφάλιση²⁴¹. Ακόμη, συμφωνούν σε κοινή προσέγγιση στις εξαγωγές όπλων και σε στενή συνεργασία των αμυντικών βιομηχανιών τους.
- Διαμόρφωση κοινής στρατηγικής και ενίσχυση των ευρωπαϊκών στρατιωτικών δυνατοτήτων (Α4παρ2)
- Αυξημένη συνεργασία των εθνικών στρατών των δυο χωρών και διαμόρφωση κοινής κουλτούρας ασφαλείας (Α4παρ3)

237 Duke S (2018) The enigmatic role of defence in the EU: From EDC to EDU? σελ 79

238 Dutard D (2019) ό.π. σελ 61

239 Dutard D (2019) ό.π. σελ 61

240 https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/traite.aix-la-chapelle.22.01.2019_cle8d3c8e.pdf

241 <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/five-hidden-virtues-of-the-treaty-of-aix-la-chapelle/>

- Σύσταση ενός γαλλογερμανικού συμβουλίου άμυνας και ασφάλειας για την χάραξη κοινής πορείας (Α4παρ4)
- Τέλος υπάρχει πρόβλεψη ώστε να καταβληθεί προσπάθεια για να γίνει η Γερμανία μόνιμο μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ (Α8παρ2)

Εντούτοις, η συνθήκη δεν παρέχει ένα αυστηρό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των δεσμεύσεων ούτε παρέχει ένα στρατηγικό όραμα για το μέλλον των διατλαντικών σχέσεων και της ευρωπαϊκής άμυνας²⁴². Από την άλλη, η συνθήκη ίσως στέλνει το μήνυμα στους Ευρωπαίους να εξασφαλίσουν την άμυνά τους μέσω πολυμερών και διμερών συμφωνιών, με σαφείς συνέπειες για το σχέδιο της κοινής άμυνας²⁴³.

Τέλος, ιδιαίτερης σημασίας είναι ένα νέο εγχείρημα του Γάλλου Προέδρου Μακρόν. Η Γαλλία απογοητεύτηκε με τον τρόπο εφαρμογής της PESCO (της “all inclusive” διάστασης), καθώς αυτή οραματιζόταν ένα μηχανισμό σκληρής συνεργασίας με την εμπλοκή ισχυρών στρατιωτικών δυνάμεων στο πεδίο επιφέροντας ταυτόχρονα την λύση στο πρόβλημα των εξοπλισμών²⁴⁴. Η διχογνωμία με την Γερμανία την ώθησε στο επόμενο βήμα, του σχηματισμού μιας αμυντικής συμμαχίας εκτός ΕΕ και NATO, της European Intervention Initiative (EII). Αυτή απαρτίζεται από δέκα ευρωπαϊκά κράτη, συμπεριλαμβανομένης της Βρετανίας και της Γερμανίας, οι οποίες αμφότερες συμμετείχαν (έστω και απρόθυμα) υπό τον φόβο της αμφίβολης μελλοντικής δέσμευσης των ΗΠΑ στις ευρωπαϊκές υποθέσεις²⁴⁵. Το EII δεν έχει κάποια θεσμική δομή και στοχεύει στη δημιουργία κοινής στρατηγικής κουλτούρας και συνεργασίας. Αντανακλά δε, ένα ορισμένο επίπεδο σκεπτικισμού για τους διεθνείς οργανισμούς και έτσι η ΕΕ εμφανίζεται απλά ως μια πιθανή επιλογή ανάμεσα στις πολλές για την άμυνα²⁴⁶.

3.4 Θέλουν οι Ευρωπαίοι πολίτες μια κοινή ευρωπαϊκή άμυνα;

Πριν η εργασία φτάσει στα καταληκτικά της συμπεράσματα, είναι χρήσιμο να αναρωτηθούμε αν οι ίδιοι οι πολίτες της Ευρώπης υποστηρίζουν το project, ιδίως σε μια εποχή που η συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ έχει φουντώσει. Πράγματι, η απάντηση είναι καταφατική, μιας που διαχρονικά οι πολίτες τάσσονται υπέρ της ανάπτυξης της κοινής πολιτικής άμυνας και ασφάλειας.

242 Kunz B και Kempin R (2019) The treaty of Aachen. New impetus for franco-german cooperation?

243 Perot E(2019) The Aachen Mutual defence clause: a closer look at the Fraco-Germany Treaty σελ 6

244 Dutard D(2019) ό.π. σελ 69

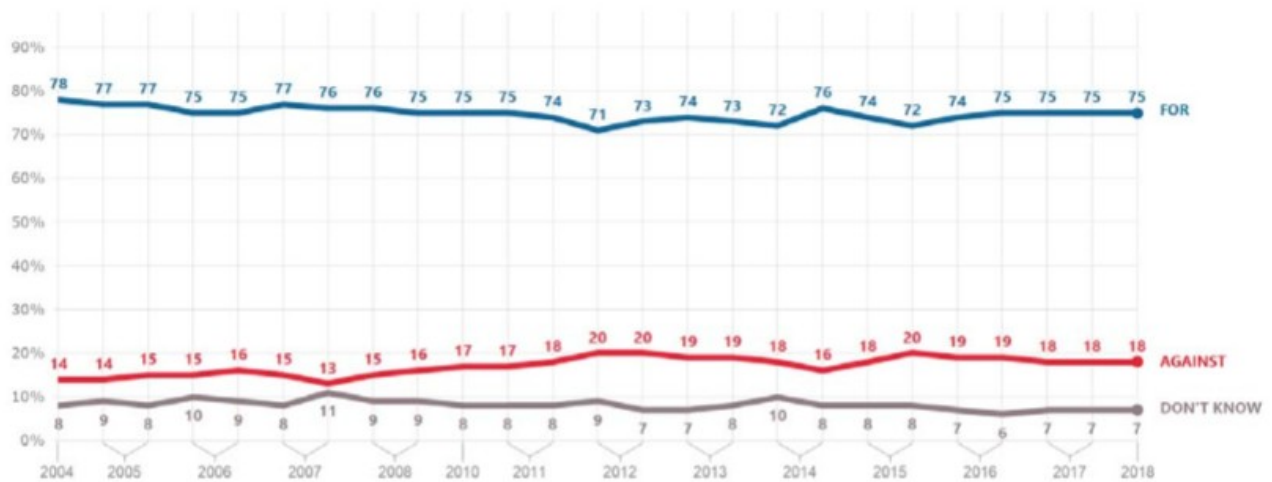
245 Dutard D(2019) ό.π.σελ 72

246 Tardy (2018) ό.π. σελ 16

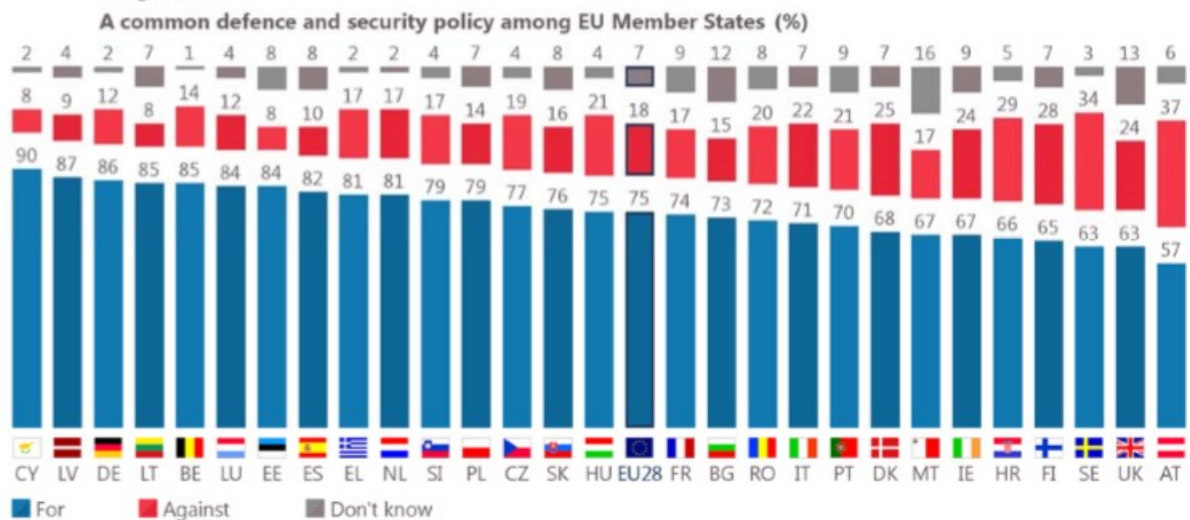
Εδώ θα παρουσιαστούν – προς χάριν συντομίας – τα σχετικά ευρήματα των πιο προσφάτων ερευνών που διενεργήθηκαν από το ευρωβαρόμετρο. Την άνοιξη του 2018 οι πολίτες τάσσονται σε μεγάλη πλειοψηφία υπέρ της δημιουργίας μιας πολιτικής άμυνας και ασφάλειας, η οποία κατατάσσεται μάλιστα ως η τρίτη πιο δημοφιλής πολιτική, που είναι υπό διαμόρφωση, στην ΕΕ²⁴⁷. Το 75% των ερωτώμενων συμφωνεί με την χάραξη της πολιτικής και μόλις το 18% διαφωνεί. Τα υψηλότερα ποσοστά αποδοχής εντοπίζονται στις μεσογειακές και ανατολικές χώρες της ΕΕ, ενώ τα χαμηλότερα στην Βρετανία και Αυστρία, στις οποίες χώρες όμως είναι αξιοσημείωτο ότι η πλειοψηφία τάσσεται υπέρ (ακόμα και μετά το Brexit).

247 Πληροφορίες από <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>

QA16.4 What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it.
A common defence and security policy among EU Member States (% - EU)



QA16.4 What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it.



Τα ίδια ευρήματα συναντώνται διαχρονικά, όπως στο Special Eurobarometer 461 του 2017, του 2007 και αλλού. Συνεπώς, σε αυτόν τον τομέα πολιτικής, υπάρχει το εξής παράδοξο. Ενώ οι πολίτες επιθυμούν πράγματι την διαμόρφωση μιας κοινής πολιτικής άμυνας και ασφάλειας, οι κυβερνήσεις είναι αυτές που διστάζουν να προχωρήσουν στο επόμενο βήμα.

Συμπεράσματα

Η παραπάνω εξιστόρηση της πορείας που χάραξε η προσπάθεια σχηματισμού μιας κοινής ευρωπαϊκής άμυνας δύναται να μας οδηγήσει σε ορισμένα συμπεράσματα αναφορικά με τους λόγους που παρακωλύουν την διαδικασία συγκρότησής της.

Αρχικά, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι βασικός ανασχετικός παράγοντας αποτελεί η αναγόρευση της εθνικής κυριαρχίας σε θέσφατο. Πράγματι, η άμυνα άπτεται όντως του σκληρού πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας και τα κράτη έχουν εμφανιστεί απρόθυμα να απεμπολήσουν το δικαίωμά τους να λάβουν την κρίσιμη απόφαση στην “στιγμή της ανάγκης”. Αυτός είναι ο λόγος της υπονόμευσης κάθε αξιόλογης πρωτοβουλίας αλλά και φιλόδοξων σχεδίων που ενώ αρχικά συνάπτονται ενθέρμως, στη συνέχεια παραγκωνίζονται είτε τίθενται σε δεύτερη μοίρα (όπως με το pooling and sharing). Εάν και η λογική υπαγορεύει ότι η ανάθεση της αρμοδιότητας της κρατικής άμυνας σε ένα υπερεθνικό οργανισμό είναι όντως μια επιλογή μεγάλου ρίσκου, εντούτοις στη συγκεκριμένη περίπτωση αυτή υπαγορεύεται από τα δεδομένα της διεθνούς πολιτικής. Αυτό γιατί κανένα ευρωπαϊκό κράτος δεν είναι σε θέση να αμυνθεί από μόνο του έναντι μιας θανάσιμης απειλής, γεγονός που καθιστά το επιχείρημα περί εθνικής κυριαρχίας διάτρητο. Από την άλλη πλευρά τα κράτη διστάζουν να προχωρήσουν σε κοινή άμυνα καθιστώντας τους εχθρούς των συμμάχων τους και δικούς τους εχθρούς. Με άλλα λόγια, λείπει εκείνη η συγκολλητική ουσία που αποκαλείται “ευρωπαϊκή ταυτότητα”, η οποία θα παρακινήσει έναν Φιλανδό να μετάσχει σε έναν ελληνοτουρκικό πόλεμο για την προστασία των “ευρωπαϊκών αξιών”.

Επίσης, η δημιουργία μιας κοινής άμυνας δεν μπορεί να είναι ένα ρεαλιστικό σχέδιο, αν αυτή δεν στηρίζεται σε κατάλληλες βάσεις, που στην προκειμένη περίπτωση είναι οι στρατιωτικές δυνατότητες. Τα ευρωπαϊκά κράτη δεν εμφανίζονται διατεθειμένα να προσφέρουν ένα ικανό μερίδιο του κρατικού τους προϋπολογισμού για την αμυντική θωράκιση της Ευρώπης. Όταν το αποτέλεσμα μοιάζει αφερέγγυο, λογικό είναι τα κράτη να επαφίενται στην “ασφαλή και δοκιμασμένη” λύση του NATO.

Έτσι περνάμε σε ένα άλλο πρόβλημα, αυτό των διατλαντικών σχέσεων. Υπάρχουν κράτη εντός της ΕΕ που παρακωλύουν κάθε αξιόλογη προσπάθεια ανάπτυξης της ευρωπαϊκής άμυνας φοβούμενα μια πιθανή υπονόμευση του NATO. Τόσο όμως η “στρατηγική αυτονομία” που επιθυμεί η ΕΕ, όσο και οι αμφιβολίες για τον μελλοντικό ρόλο του NATO καθιστούν το δίλημμα πλαστό. Εντούτοις οι διεθνές συνθήκες δεν ευνοούν σενάρια ανταγωνιστικότητας, οπότε τα ευρωπαϊκά κράτη οφείλουν να καταλήξουν στην

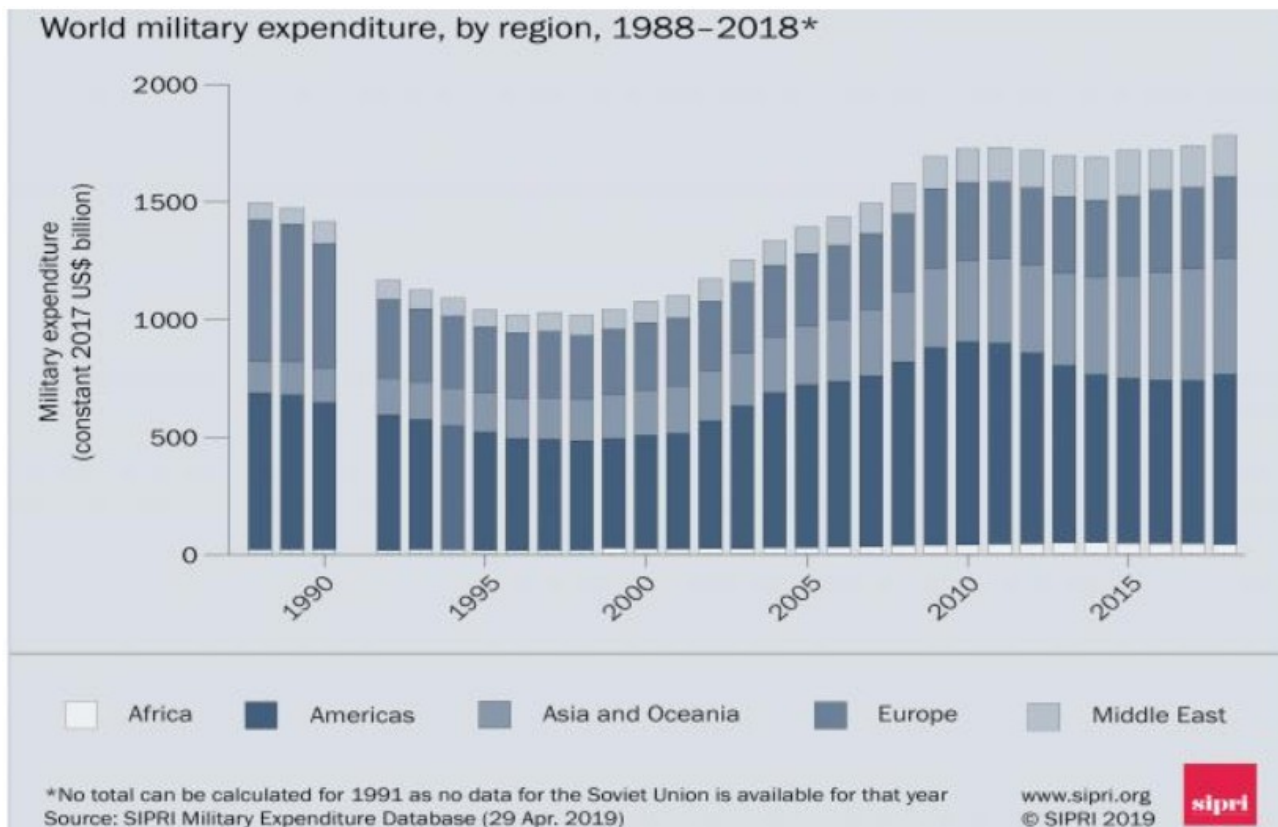
χρυσή τομή για τη σχέση που θα έχουν οι δυο οργανισμοί. Άλλωστε μόλις επτά κράτη της ΕΕ δεν είναι μέλη του ΝΑΤΟ.

Ακόμη, ζήτημα τίθεται με την αποχώρηση της Βρετανίας με την ΕΕ. Παρά τον υπονομευτικό της ρόλο στην ανάπτυξη της ΚΠΑΑ, μια αξιόπιστη ευρωπαϊκή άμυνα δεν είναι δυνατή χωρίς την ισχυρότερη στρατιωτική δύναμη της Ευρώπης. Και οι δυο πλευρές αντιμετωπίζουν κοινές απειλές και προκλήσεις, οπότε γνωρίζουν καλά πως ο δρόμος της συνεργασίας είναι μονόδρομος.

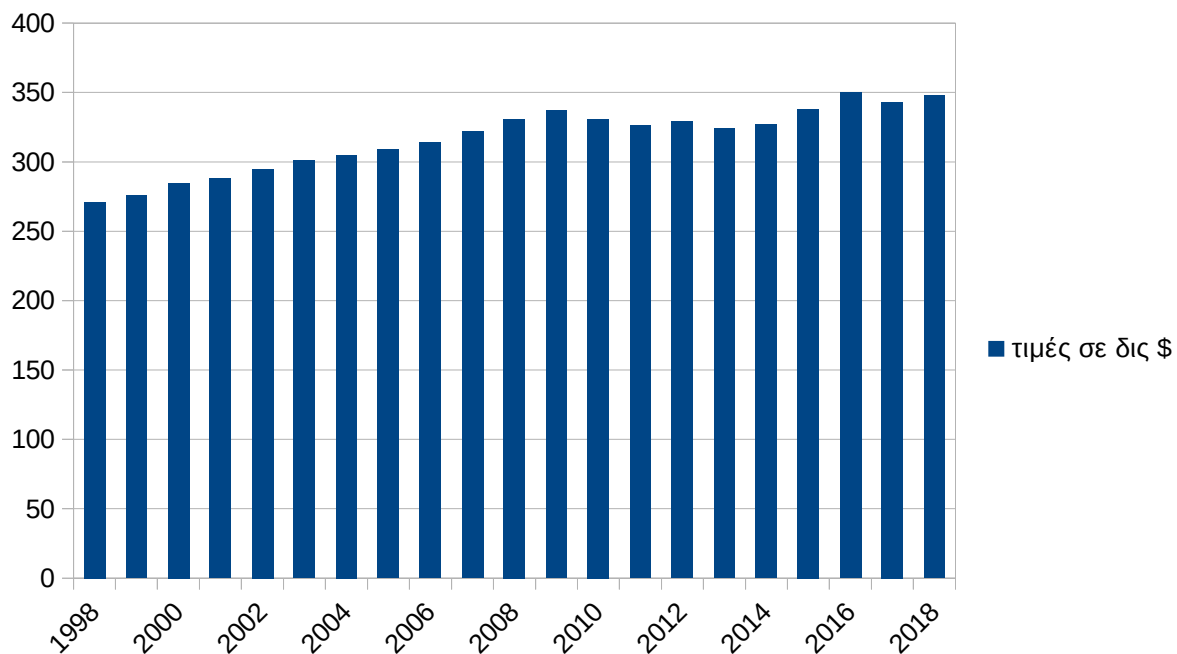
Τα τελευταία χρόνια η ΕΕ φαίνεται αποφασισμένη να προχωρήσει με μεγαλύτερα βήματα, εξού και οι συνεχείς αναφορές της λέξης “άμυνα” σε επίσημα κείμενα από το 2016 και έπειτα. Η ενεργοποίηση της PESCO, η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας και του κοινού επιτελείου μαρτυρούν πράγματι μια διαφορετική αντίληψη. Στην κατεύθυνση αυτή συμβάλλει και η συνεχής πίεση που ασκείται από την επιτροπή και από τις αμυντικές βιομηχανίες. Εντούτοις, οι αρχικές υψηλές προσδοκίες φαίνεται πως αρχίζουν να διαψεύδονται. Το μεγάλο άλμα προς τα εμπρός δύσκολα θα συμβεί. Άποψη του γράφοντος, αξιοποιώντας την θεωρία του ιστορικού θεσμισμού, είναι πως υπάρχει ένα όριο, το οποίο οι Ευρωπαίοι ηγέτες δεν θα υπερβούν. Για να ξεπεραστεί η path dependence και να δημιουργηθεί μια κοινή άμυνα, πρέπει να συμβεί ένα γεγονός καταλυτικής σημασίας που θα θέσει τους πάντες προ των ευθυνών τους και θα οδηγήσει στην ανάληψη μέτρων που θα οικοδομήσουν μια de facto κοινή άμυνα. Με άλλα λόγια, η αναπάντεχη εκδήλωση ενός θερμού πολεμικού επεισοδίου, προκληθέν από κάποιον επιθετικό γείτονα, θα μπορούσε να απαντήσει στο βασικό ερώτημα που απασχολεί την ΕΕ, αν δηλαδή θέλει ή όχι να μετεξελιχθεί σε πολιτική ένωση, της οποίας απαραίτητος βραχίονας οφείλει να είναι η ύπαρξη μιας κοινής άμυνας. Αναμένουμε.

Παράρτημα

Στρατιωτικές Δαπάνες (Πληροφορίες από www.sipri.org)



Στρατιωτικές δαπάνες στην Ευρώπη την περίοδο 1998-2018



Βιβλιογραφία

Μονογραφίες και κεφάλαια σε συλλογικούς τόμους

Ιωακειμίδης Π (2001) Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης, Αθήνα:

Εκδόσεις Θεμέλιο

Κοππά Μ(2017) Η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας. Η ιστορία, οι θεσμοί, οι στρατηγικές, Αθήνα: Εκδόσεις ΠΑΤΑΚΗ

Ντόκος Θ και Κιντής Α(2006) “Διεθνής Οργάνωση και Ευρωπαϊκή Ασφάλεια: Η ευρωπαϊκή ασφάλεια και άμυνα” στο Τσινισιζέλης και Ξενάκης(2006) *Παγκόσμια Ευρώπη*; Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης

Παρίσης Ι(2001) Η αμυντική αυτονομία της ενωμένης Ευρώπης. Προοπτικές και προβληματισμοί, Αθήνα: Εκδόσεις ΜΕΤΑΙΧΜΙΟ

Παρίσης Ι(2010) Η Ευρώπη της Άμυνας. Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας, Εκδόσεις ΕΚΦΡΑΣΗ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

Σιούσουρας Π και Δαλακλής Δ(2016) “Η ευρωπαϊκή πολιτική άμυνας: Η περίπτωση της επιχείρησης “Αταλάντα”” στο Μαραβέγιας Ν(2016) *Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σελ 265-296

Τραυλός Σ(2006) “Η Ευρώπη στο πεδίο των εξοπλισμών- Εξωτερικές και Διαπεριφερειακές συνεργασίες” στο Τσινισιζέλης και Ξενάκης(2006) *Παγκόσμια Ευρώπη*; Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης

Τσινισιζέλης Μ(2004) Quo vadis Europa?, Αθήνα: Εκδόσεις ΜΕΤΑΣΠΟΥΔΗ

Υφαντής Κ. (2007) “Η ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας” στο Μαραβέγιας Ν και Τσινισιζέλης Μ(2007) *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ 379-401

Υφαντής Κ(2006) “Διατλαντικές Σχέσεις: Μεταξύ μονομέρειας, αδιαφορίας και ισορροπίας” στο Τσινισιζέλης και Ξενάκης(2006) *Παγκόσμια Ευρώπη*; Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης

Akkerman M(2018) “Militarization of European Border Security” στο Karampekios N κ.α. (2018) *The emergence of EU Defence Research Policy*, Springer pp 337-356

Bellais R(2018) “The economic imperative of europeanizing defence innovation” στο Karampekios N κ.α.(2018) *The emergence of EU Defence Research Policy*, Springer pp 93-100

Chappel L και Petrov P(2015) “The EDA and military capability development: making pooling and sharing” στο Karampekios N και Οικονομου Ι (2015) *The European Agency Arming Europe*, Routledge pp191-206

Devore M (2015) “Organisations at war: the EDA, NATO and the European Commission” στο Karampekios N και Oikonomou I (2015) *The European Agency Arming Europe*, Routledge pp171-180

Duke S(2018) “Will Brexit Damage our security and defence?”, Palgrave Macmillan

Dutard D(2019) “The french-german military cooperation and the revival of european defence after Brexit: Between reality and political myth” Baciou C και Doyle J στο *Peace, Security and Defence Cooperation in post-Brexit Europe*, Springer pp53-78

Dyson T(2015) “Germany’s limited leadership in the EDA: international and domestic constraints on defence cooperation” στο Karampekios N και Oikonomou I (2015) *The European Agency Arming Europe*, Routledge pp 155-170

Dyson T και Kostantinides T(2013) *European Defence Cooperation in EU Law and IR Theory*, Palgrave Macmillan

Fiott D(2015) *The common security and defence policy: national perspectives*, Egmont Academia Press

Foster A και Wallace W(2000) “Common Foreign and Security Policy” στο Wallace H και Wallace W(2000) *Policy-Making in the European Union*, Routledge (4th edition)

Georgopoulos A(2015) “The EDA and EU defence procurement intergration” στο Karampekios N και Oikonomou I (2015) *The European Agency Arming Europe*, Routledge pp 118-135

Hartley K(2018) “The economics of european defence industrial policy” στο Karampekios N κ.α.(2018) *The emergence of EU Defence Research Policy*, Springer pp 77-92

Helwig N(2015) “The High Representative of the Union: The quest for leadership in EU Foreign Policy” στο Spence D. και Batora J(2015) *The European External Action Service*, Palgrave Macmillan, pp 87-105

Hill C και Smith M(2005) *International Relations and the European Union*, Oxford University Press (1st edition)

Howorth J(1997) “United Kingdom” στο Howorth και Menon (1997) *The European Union and National Defence policy*, Routledge

Howorth J (2007) *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan (1st edition)

James A(2018)” Policy entrepreneurship and agenda setting: comparing and contrasting the origins of the european research programmes for security and defence” στο Karampekios N κ.α.(2018) *The emergence of EU Defence Research Policy*, Springer pp15-44

- James B κ.α.(2017)** Defence and Security after Brexit, RAND corporation
- Kupchan C(2004)** “Υπερασπίζοντας την Ευρωπαϊκή Άμυνα: Μια αμερικανική άποψη” στο Τσάκωνας Π και Ντάλης Σ (2004) *Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας σε σταυροδρόμι*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης
- Mawdsley J (2015)** “France, the UK and the EDA” στο Karampekios N και Oikonomou I (2015) *The European Agency Arming Europe*, Routledge pp139-154
- Menon A(2011)** “Much Ado about nothing:EU Defence Policy after the Lisbon Treaty” στο Alcaro R και Jones E(2011) *European Security and the future of transatlantic relations*, IAI Research Papers pp133-148
- Merand F(2008)** **European defence policy. Beyond the nation state**, Oxford University Press
- Mooling C και Schutz T(2018)** “European Armament Collaboration: What we can learn from history and concepts” στο Karampekios N κ.α.(2018) *The emergence of EU Defence Research Policy*, Springer pp 131-148
- Taylor P (2010)** Το αβέβαιο μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική
- Tim B(2011)** Πολιτική στις χώρες της Ευρώπης, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική
- Toje A(2010)** *The European Union as a Small Power*, Palgrave Macmillan

Άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά

- Biscop S(2016)** “All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after Brexit” in *Contemporary Security Policy* 37:3, pp 431-455
- Duke S(2018)** “The Enigmatic role of defence in the EU: From EDC to EDU?” In *European Foreign Affairs Review* 23:1 pp 63-80
- Haukkala H(2015)** “From cooperative to contested Europe? The conflict in Ukraine as a culmination of a long-term crisis in EU-Russia relations” in *Journal of contemporary european studies* 23:1 pp 25-40
- Helwig N και Ruger C(2014)** “In search of a role for the High Representative : The legacy of Catherine Ashton” in *The international Spectator-Italian Journal of International Affairs* 49:4 pp1-17
- Hoffman S (1966)** “Obstinate or obsolete? The fate of the Nation State and the Case of Western Europe” in *Daedalus* 95:3 pp 862-915

- Howorth J (2016)** “EU global strategy in a changing world: Brussels’ approach to the emerging powers” στο *Contemporary Security Policy*, 37:3 pp 389-401
- Jervis R(1978)** “Cooperation under the security dilemma” in *World Politics*, 30:2 pp 167-214
- Koutrakos P (2010)** “External Relations” in *International and Comparative Law Quarterly* 59:2 pp 481-489
- Kuzio T(2016)** “Ukraine between a constrained EU and assertive Russia” in *Journal of Common Market Studies*, special issue, pp 1-18
- Malksoo M (2016)** “From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose” in *Contemporary Security Policy*, 37:3 pp 374-388
- Manners I (2002)** “Normative Power Europe: A contradiction in Terms?” In *Journal of common market studies* 40:2, pp 235-258
- Menon A (2004)** “From crisis to catharsis: ESDP after Iraq” in *International Affairs* pp 631-648, 80:4
- Menon A(2009)** “Empowering Paradise? The ESDP at Ten” in *International Affairs* 85:2 pp 227-246
- Ray L και Johnston G(2007)** “European anti-americanism and choices for a european defence policy” in *Political Sciences and Politics* 40:1, pp85-91
- Riddervold M και Rosen M (2018)** “Unified in response to rising powers? China, Russia and EU-US relations” in *Journal of common market studies* 40:5 pp 555-570
- Rosen B(2006)** “European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity?” In *Security Studies* 15:2, pp149-186
- Schimmelfennig F(2018)** “Brexit: differentiated disintegration in the European Union” in *journal of european public policy* 25:8 pp 1154-1173
- Smith S και Gebhard C(2017)** “EU NATO relations: running on the fumes of informed deconfliction” in *European Security*, 26:3 pp 303-314
- Smith M (2018)** “The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism” in *Journal of european intergration*, 40:5 pp 539-553
- Snyder G(1984)** “The Security Dilemma in alliance politics” in *World Politics*, 36:4 pp 461-495
- Tardy T(2018)** “Does European Defence really matter?Fortunes and misfortunes of the CSDP” in *European Security* 27:2 pp 119-137
- Tocci N (2016)** “The making of the EU Global Strategy” in *Contemporary Security Policy* 37:3 pp 461-472

Rufanges J(2016) “The Arms Industry Lobby in Europe” in *Americal Behavioral Scientist* 60:3, pp 305-320

Wagner W και Anholt R(2016) “Resilience as the EU Global Strategy’s new leitmotif: pragmatic, problematic, or promising?” In *Contemporary Security Policy*, 37:3 pp 414-430

Άρθρα/Μελέτες στο Ίντερνετ

Κυριαζής B(2018) Το Pooling and Sharing και η ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα της άμυνας στο <https://kedisa.gr/%CF%84%CE%BF-pooling-sharing-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B7-%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AE-%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%B5%CF%81%CE%B3%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%BF%CE%BD/>

Anghel S και Bacian I (2016) Implementation of the Lisbon Treaty provisions on the CSDP στο [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)573285](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)573285)

Bandow D(2017) The case for a European Nuke στο <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-03-27/case-european-nuke>

Biscop S (2016) The EU Global Strategy:Realpolitik with european characteristics στο <http://www.egmontinstitute.be/eu-global-strategy/>

Bono G(2002) ESDP: theoritical approaches, the Nice Summit and hot issues στο <https://bits.de/CESD-PA/esdp02.pdf>

Charalampous M(2010) From a European to a Common Security and Defence Policy στο <http://aei.pitt.edu/60832/>

Coelmont J(2019) European Strategic Autonomy: Which military level of ambition? Στο <http://www.egmontinstitute.be/european-strategic-autonomy-which-military-level-of-ambition/>

Duke S(2001) After the applause stops: Nice’s Aftermath and the Prospects of CESDP στο http://aei.pitt.edu/808/1/scop2001_1_4.pdf

Fiott D(2017) The CARD on the EU defence table στο https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert_10_CARD_0.pdf

Galland A και Efstathiou Y(2019) Are PESCO projects fit for purpose? Στο <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-brief/are-pesco-projects-fit-for-purpose/>

Howorth J(2010) The political and security committee: a Case study in “supranational intergovernmentalism” στο https://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Howorth_

[%20Jolyon,%20The%20Political%20and%20Security%20Committee,%20A%20Case%20Study%20in%20%E2%80%98Supranational%20Intergovernmentalism%E2%80%99.pdf](#)

Howorth J (2019) Autonomy and Strategy: What should Europe want? Στο <http://www.egmontinstitute.be/autonomy-and-strategy-what-should-europe-want/>

Ikenberry J(2018) The end of liberal international order? Στο https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/gji3/files/inta94_1_2_241_ikenberry.pdf

Kunz B και Kempin R (2019) The Treaty of Aachen. New impetus for franco-german defence cooperation? Στο <https://www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/treaty-aachen-new-impetus-franco-german-defense-cooperation>

Mawdsley J (2009) The EU and Armaments: Towards a military-industrial complex? Στο <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2009/sectionsthematiques/st21/st21mawdsley.pdf>

Mearsheimer J (2016) Donald Trump should embrace a realist foreign policy στο <https://nationalinterest.org/feature/donald-trump-should-embrace-realist-foreign-policy-18502>

Missiroli A (2013) European Defence- To be continued στο <https://www.iss.europa.eu/content/european-defence-%E2%80%93-be-continued>

Ondarza N και Overhaus M(2014) The CSDP after the December Summit στο https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C07_orz_ovs.pdf

Perot E(2019) The Aachen mutual defence clause: a closer look at the franco-german treaty στο <http://www.egmontinstitute.be/the-aachen-mutual-defence-clause-a-closer-look-at-the-franco-german-treaty/>

Tardy T(2014) In groups we trust- implementing article 44 of the Lisbon Treaty στο <https://www.iss.europa.eu/content/groups-we-trust-%E2%80%93-implementing-article-44-lisbon-treaty>

Turpin L (2018) The military dimension of Brexit: a no-deal on defence? Στο <http://dcubrexitinstitute.eu/2018/08/the-military-dimension-of-brex-it-a-no-deal-on-defence/>

Whitman R(2018) Surrend-eur? Selling security through the Withdrawal agreement στο <https://ukandeu.ac.uk/surrend-eur-selling-security-through-the-withdrawal-agreement/>

EPSC Strategic Note (2015) In defence of Europe στο https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_4_en.pdf

Απόφαση του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Γερμανίας για την Συνθήκη της Λισαβόνας
https://www.cvce.eu/content/publication/2013/10/15/8facbcac-b236-47c8-9db3-e2199d825cfb/publishable_en.pdf

Διακήρυξη του Σαν Μελό

https://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html

Συνθήκη του Άαχεν στο

https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/traite.aix-la-chapelle.22.01.2019_cle8d3c8e.pdf

Ιστοσελίδες

<https://www.gov.uk/>

<https://euobserver.com>

<https://www.telegraph.co.uk/>

<https://www.sipri.org/>

<https://www.euractiv.com/>

<https://www.news247.gr/>

<https://europa.eu/>