

Αικατερίνη Κεχαγιά*

Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΕΠΑΑ) και ΝΑΤΟ: Βίοι παράλληλοι ή πορείες σε αντιδιαστολή; **

Περίληψη

Η παρούσα εργασία διερευνά τη σχέση ΕΕ και ΝΑΤΟ ως προς την ευρωπαϊκή αμυντική διάσταση και τις προοπτικές συνεργασίας τους. Εξετάζεται η πορεία των σχέσεων μετά την 11η Σεπτεμβρίου 2001 και διερευνάται σε ποιο βαθμό η διατήρηση της ΕΕ ως κατεξοχήν μη στρατιωτικής δύναμης αντιστατεύεται την περαιτέρω αμυντική και στρατιωτική θωράκιση της καθώς και εάν η ενίσχυση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος με ουσιαστική αμυντική διάσταση είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί χωρίς τη θεσμική πρόδεσή του με το ΝΑΤΟ.

Λέξεις Κλειδιά: ΕΕ, ΕΠΑΑ, ΝΑΤΟ, Ευρωπαϊκή Άμυνα.

* Ακόλουθος Τύπου στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης

** Το άρθρο βασίζεται σε διπλωματική εργασία που υποβλήθηκε στο Τμήμα Ακολουθών Τύπου της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης

Η ΕΕ έχει καταστήσει σαφές ότι η δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού στρατού, διακριτού από το ΝΑΤΟ και τις ΗΠΑ δεν εμπίπτει στις φιλοδοξίες της, ενώ εκφράζει με σαφήνεια τη δέσμευσή της στην εθνική κυριαρχία των μελών της και την προσήλωσή της στην Ατλαντική Συμμαχία.

Εισαγωγή

Μετά τη δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς και την εισαγωγή του κοινού νομίσματος η ΕΕ προχωρά σε ένα νέο επίπεδο ενοποίησης του ευρωπαϊκού χώρου με στόχο την ολοκλήρωση της ενιαίας ευρωπαϊκής ταυτότητας. Πρόκειται για τη διαμόρφωση κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Άμυνας, πολιτική όπου η Ένωση επιδεικνύει ταχύτατη και αξιοθαύμαστη πρόοδο. Η Βούληση της ΕΕ να μιλά με «ενιαία φωνή» διατρέχει όλη την πορεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, άλλοτε σαφώς εκπεφρασμένη κι άλλοτε σε λανθάνουσα μορφή. Σήμερα, έχει πλέον αποκτήσει ουσιαστική υπόσταση και βρίσκεται στην κορυφή της ευρωπαϊκής ημερήσιας διάταξης.

Ο στόχος των Δεκαπέντε ήταν η εφαρμογή μίας αποτελεσματικής πολιτικής για τη διαχείριση κρίσεων στο νέο μεταψυχροπολεμικό περιβάλλον ασφάλειας.

Ωστόσο, η πορεία είναι τραχεία και απαιτητική. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΕΠΑΑ) χαρακτηρίζεται από δομικούς περιορισμούς που συναρτώνται άμεσα με την εξέλιξή της. Η εθνική κυριαρχία παραμένει αδιαμφισβήτητος δρων στο διεθνές σύστημα και τα συστατικά της ΕΠΑΑ αποτελούν το σκληρό πυρήνα της υπόστασής τους. Οι διαφορές ισχύος, συμφερόντων και προσανατολισμού των είκοσι πέντε ξεχωριστών κρατών-μελών της Ένωσης επιτείνουν τις δυσχέρειες εφαρμογής της νεότευκτης πολιτικής. Η Ατλαντική Συμμαχία συνιστά το δεύτερο σκέλος των περιορισμών στην πορεία της ευρωπαϊκής άμυνας. Ο ευρωατλαντικός χώρος μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο καθορίζεται από το ΝΑΤΟ που λειτουργικά διασυνδέει τις ΗΠΑ με την ΕΠΑΑ. Συνεπώς, ο ρόλος των ΗΠΑ στη διαμόρφωση της ΕΠΑΑ ήταν και παραμένει αποφασιστικός. Ωστόσο, χαρακτηρίζεται μάλλον από διχοστασία απέναντι στη πορεία της ευρωπαϊκής πολιτικής. Ενώ, οι αμερικανικές κυβερνήσεις υποστήριξαν τον εκσυγχρονισμό των ευρωπαϊκών στρατιωτικών ικανοτήτων, συγχρόνως προσδιόρισαν τους κινδύνους που εμπεριείχε η διαμόρφωση μίας διακριτής και ανεξάρτητης ευρωπαϊκής πολιτικής ταυτότητας στην άμυνα και την ασφάλεια. Η θετική αντιμετώπιση της δημιουργίας αποτελεσματικών και κατάλληλων ικανοτήτων μετατρέπεται σε καχυποψία και ανησυχία στην προοπτική ανάδυσης μίας αυτόνομης στρατηγικής Ευρώπης.

Με την ίδρυση της ΕΠΑΑ (Κολωνία, 1999) οι αμερικανικές ανησυχίες παγιώθηκαν στο τριμερές σχήμα – απειλή (3 D's: *delinking, discriminating, duplicating*) για τη διατήρηση του ευρωατλαντικού χώρου: η αποσύνδεση ΗΠΑ – Ευρώπης, η επικάλυψη ευρωπαϊκών – νατοϊκών πόρων καθώς και η διάκριση μεταξύ των εταιρών ανάλογα με τη συμμετοχή τους αποκλειστικά στο ΝΑΤΟ ή και στην Ένωση που κορυφώνεται στην αμφισβήτηση της προτεραιότητας της Συμμαχίας. Ωστόσο, η ΕΠΑΑ

στην πορεία της εξαίρεσε τα καθήκοντα που απορρέουν από το άρθρο 5 (συλλογική άμυνα της εθνικής επικράτειας) της νατοϊκής Συνθήκης της Ουάσινγκτον προσανατολιζόμενη στην ανάληψη των καθηκόντων Petersberg, εκείνων των καθηκόντων δηλαδή που αναφέρονται μόνο στη διατήρηση και την επιβολή της ειρήνης.

Η ΕΕ έχει καταστήσει σαφές ότι η δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού στρατού, διακριτού από το NATO και τις ΗΠΑ δεν εμπίπτει στις φιλοδοξίες της, ενώ εκφράζει με σαφήνεια τη δέσμευσή της στην εθνική κυριαρχία των μελών της και την προσήλωσή της στην Ατλαντική Συμμαχία. ΕΕ και NATO μετά από χρονοβόρες διαπραγματεύσεις κατέληξαν στη Συμφωνία Berlin – Plus (2002), που διαμορφώνει το πλαίσιο της συνεργασίας τους στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας. Εξάλλου, τα νέα γεωπολιτικά δεδομένα και η παρατηρούμενη σταδιακή αποδέσμευση των ΗΠΑ από την Ευρώπη και το NATO καθορίζουν και τις συνθήκες στις σχέσεις ΕΕ και NATO. Η επίτευξη το δυνατόν αρμονικότερης σχέσης μεταξύ NATO και ευρωπαϊκής άμυνας πρέπει να αποτελεί την επιδίωξη της ΕΕ. Οι θετικές συνέπειες είναι ποικίλες και συναρτώνται καταρχήν με την ανάπτυξη των ευρωπαϊκών στρατιωτικών ικανοτήτων που θα επιτρέψουν στην Ευρώπη να αναλάβει το μερίδιο ευθύνης και του οικονομικού βάρους που της αναλογεί στη διαχείριση διεθνών κρίσεων, ανανεώνοντας ταυτόχρονα το ενδιαφέρον και τη δέσμευση των ΗΠΑ στην άμυνα της Ευρώπης.

Το άρθρο αυτό εξετάζει την πορεία των σχέσεων μεταξύ της ΕΠΑΑ και του NATO μετά το τρομοκρατικό χτύπημα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 και διερευνά σε ποιο βαθμό υφίστανται οι προϋποθέσεις, στο νέο διεθνές περιβάλλον που έχει διαμορφωθεί, ο καθένας από τους δύο αμυντικούς σχηματισμούς να ακολουθήσει τη δική του ανεξάρτητη πορεία.

Οι επιπτώσεις της 11/9 στο NATO και την ΕΕ

Η τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου στις ΗΠΑ αποτελεί σημείο τμήσης στη διεθνή πολιτική σκηνή. Συνιστά σημείο αναφοράς στην εξέταση των ατλαντικών σχέσεων και μάλιστα ως προς τις διαστάσεις της άμυνας και της ασφάλειας, αφού έθεσε νέα δεδομένα, αναπροσδιόρισε κατευθύνσεις, μετέστρεψε προσανατολισμούς και στάσεις. Είχε, συνεπώς, ισχυρές επιπτώσεις στην πορεία και σε μεγάλο βαθμό καθόρισε το μέλλον τόσο του NATO όσο και της ΕΠΑΑ, όπως και της μεταξύ τους σχέσης. Οι άμεσες εξελίξεις αφορούσαν το εσωτερικό του NATO διαμορφώνοντας καταρχάς τη δική του πορεία, ωστόσο η άμεση διασύνδεση της Συμμαχίας με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), και ειδικότερα, την ΕΠΑΑ δεν άφησε ανεπηρέαστες τις αντίστοιχες πολιτικές εξελίξεις στην Ευρώπη.

Έτσι, την επομένη της επίθεσης, για πρώτη φορά στην ιστορία του NATO, το Συμβούλιο της Βορειοατλαντικής Συμμαχίας (North Atlantic Council) επικαλέστηκε το άρθρο 5 της Συνθήκης –την «πεμπτουσία», το «σκληρό πυρήνα» της Συμμαχίας που παραπέμπει στη συλλογική άμυνα – και στις 14 Σεπτεμβρίου 2001 η η ε-

Τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου δεν κατάφεραν να δώσουν ένα ρόλο στην ΕΠΑΑ. Οι Ευρωπαίοι δεν επέλεξαν να θέσουν σε λειτουργία την ΕΠΑΑ και να χρησιμοποιήσουν τη νεοσύστατη Δύναμη Ταχείας Αντίδρασης (RRF).

πίκληση αυτή έγινε αποδεκτή και από τη Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Οργανισμού (NATO Parliamentary Assembly).

Η πολιτική σημασία της επίκλησης του άρθρου 5 είναι πολύ μεγάλη για το ίδιο το ΝΑΤΟ, τις ευρωατλαντικές σχέσεις, τις ΗΠΑ και τους ευρωπαίους εταίρους τους, την ΕΕ την ΚΕΠΠΑ και εντέλει, την ΕΠΑΑ. Ας σημειωθεί καταρχάς ότι το άρθρο 5 δεν υποχρεώνει κανένα σύμμαχο σε υποχρεωτική και συγκεκριμένη (και δη στρατιωτική) δράση, αλλά μάλλον φέρει τα χαρακτηριστικά προτροπής και επιλογής ως προς τη συνεισφορά και τη συμμετοχή. Άρα συνυφίνεται καταρχήν με την πολιτική υποστήριξη των εταίρων. Αυτό εξάλλου επιζητούσαν κατά κύριο λόγο οι ΗΠΑ και όχι αμιγώς στρατιωτική συμβολή των συμμάχων, σε συνδυασμό με συγκεκριμένες πρακτικές δράσεις¹.

Συνεπώς, τα συγκεκριμένα μέτρα αποφασίστηκαν μεταξύ των νατοϊκών εταίρων ήταν μάλλον έμμεσης στρατιωτικής βοήθειας². Το σημαντικότερο και μάλιστα στενά συνδεδεμένο με την ΕΠΑΑ, ήταν το τέταρτο μέτρο με το οποίο οι ΗΠΑ ουσιαστικά ζητούσαν την αντικατάσταση δυνάμεων τους που βρίσκονταν υπό νατοϊκή διοίκηση από ευρωπαϊκές. Οι δυνάμεις αυτές βρίσκονταν στα Βαλκάνια σε επιχειρήσεις στη Βοσνία, το Κοσσυφοπέδιο και την ΠΓΔΜ. Εμμέσως, λοιπόν,

¹ Εξάλλου αυτά ήταν τα σημαντικά στοιχεία που συνδέονταν στενά με την εικόνα των ΗΠΑ στα μουσουλμανικά κράτη, των οποίων η συνεργασία ή έστω η κατανόηση και ανοχή της θέσης των ΗΠΑ στη συγκεκριμένη χρονική στιγμή συνιστούσαν πολύτιμα εργαλεία βοήθειας. Εξίσου, όμως, καθοριστικό ρόλο είχε η πολιτική αρωγή των συμμάχων και για την εικόνα της αμερικανικής διακυβέρνησης στο εσωτερικό της χώρας. Βλ. R. Hunter, *The European Security and Defence Policy: Nato's Companion – or Competitor?* Santa Monica: RAND, 2002, p.164. Είναι σαφές ότι η ανάληψη δράσης για την αντιμετώπιση της επίθεσης θα ενείχε το στρατιωτικό στοιχείο, οπότε ήταν πρωταρχικό για τις ΗΠΑ να δείξουν τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό κοινό ότι η δράση τους δεν ήταν αυτόνομη, αλλά υποστηριζόταν από μία πολύ μεγάλη ομάδα κρατών με κοινό στόχο την προστασία και την ανάδειξη των ανθρωπιστικών και δημοκρατικών αξιών.

²Στις 4/10 οι Σύμμαχοι συμφώνησαν σε οκτώ μέτρα / δράσεις σε ατομικό ή συλλογικό / διακρατικό επίπεδο προς εφαρμογή του άρθρου 5 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, βλ. τη σχετική δήλωση του Γ. Γραμματέα της Συμμαχίας 4.10.2001, *Statement to the Press*. Τα μέτρα, συνοπτικά, αφορούσαν σε: ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών και της σχετικής συνεργασίας, παροχή βοήθειας και ικανοτήτων σε ατομικό (κρατικό) ή συλλογικό (διακρατικό επίπεδο) στο μέτρο των δυνατοτήτων κάθε συμμάχου, λήψη μέτρων προστασίας των βάσεων ή άλλων χώρων αμερικανικών συμφερόντων στις χώρες τους, αντικατάσταση των αμερικανικών πόρων σε περιοχές ευθύνης του ΝΑΤΟ από άλλους συμμαχικούς, εφόσον οι πόροι των ΗΠΑ ήταν απαραίτητοι για τις επιχειρήσεις εναντίον της τρομοκρατίας, παροχή αεροπορικής κάλυψης και ελεύθερης διάβασης στις στρατιωτικές πτήσεις των ΗΠΑ στους εθνικούς εναέριους χώρους των συμμάχων, ελεύθερη πρόσβαση των συμμαχικών ή αμερικανικών δυνάμεων στα λιμάνια ή τα αεροδρόμια των συμμαχικών χωρών, δυνατότητα ανάπτυξης της Ναυτικής Δύναμης του ΝΑΤΟ στην Ανατολική Μεσόγειο, δυνατότητα χρήσης του συστήματος έγκαιρης αεροπορικής προειδοποίησης (AWACS) προκειμένου να συνδράμει στις αντιτρομοκρατικές επιχειρήσεις.

διαφαινόταν η τάση αποδέσμευσης των ΗΠΑ από τον ευρωπαϊκό με μία παράλληλη υπόδειξη στους Ευρωπαίους να αναλάβουν ευθύνες στην ευρύτερη επικράτειά τους³. Σε κάθε περίπτωση, οι Ευρωπαίοι καλούνταν, σε ένα πολύ πιο άμεσο και πιεστικό, λόγω των συνθηκών και της κρισιμότητας της κατάστασης, πλαίσιο, να ενεργοποιηθούν περισσότερο στην ευρύτερη επικράτειά τους, αναλαμβάνοντας την ευθύνη των επιχειρήσεων με δικούς τους πόρους και ικανότητες. Καθίσταται σαφές ότι η εξέλιξη αυτή έχει άμεσο αντίκτυπο τόσο στο NATO όσο και στην υπο διαμόρφωση ΕΠΑΑ. Ωστόσο, η απόφαση καθαυτή της επίκλησης του άρθρου 5 ενέχει πλήθος διαστάσεων που συνδέονται και επηρεάζουν τις ευρωατλαντικές σχέσεις, και ειδικότερα, την πορεία τόσο του NATO όσο και της ευρωπαϊκής αμυντικής πολιτικής⁴.

Συναφές με το προηγούμενο είναι και το ότι το άρθρο 5 θέτει γεωγραφικούς «περιορισμούς» στη στρατιωτική δράση του NATO, από τα πρώτα στοιχεία που εξάλλου τέθηκαν υπό «αναθεώρηση» στο μεταψυχροπολεμικό πλαίσιο του NATO⁵.

Μπορεί βεβαίως η επίκληση του άρθρου 5 να μην ήταν απαραίτητη τόσο ουσιαστικά, όσο και τύποις, ωστόσο οι ίδιοι οι Ευρωπαίοι εταίροι την επεδίωξαν για πολλούς λόγους. Υπήρχε καταρχάς η πολιτική και η ηθική υποχρέωση των συμμάχων να υποστηρίζουν τις ΗΠΑ, οι οποίες κατά την τελευταία 50ετία είχαν ενεργώς συνδράμει την Ευρώπη και κατεξοχήν συμβάλει στην αμυντική της

³ Ας προστεθεί ότι η αμερικανική διακυβέρνηση δεχόταν σχετικές πιέσεις στο εσωτερικό της, αφού δεν ήταν μάλλον σαφής η χρησιμότητα και η ανάγκη δέσμευσης αμερικανικών πόρων στα Βαλκάνια, στα σύνορα δηλαδή των ευρωπαϊών συμμάχων Βλ. R. Hunter, *The European Security and Defence Policy: Nato's Companion – or Competitor?*, op. cit., p. 166. Εξάλλου η τάση αποδέσμευσης και η αλλαγή εστίασης των αμερικανικών συμφερόντων και ενδιαφέροντος από την Ευρώπη δε συμπίπτει χρονικά με ούτε αποτελεί – αποκλειστική τουλάχιστον – συνέπεια του τρομοκρατικού χτυπήματος της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, αλλά, όπως έχει συχνά αναφερθεί, συνδέεται με την αλλαγή της γεωπολιτικής πραγματικότητας του μεταψυχροπολεμικού κόσμου.

⁴ Ας σημειωθεί ότι καταρχήν η τρομοκρατία υπάγεται μάλλον στο άρθρο 4, κι όχι στο 5 – ώστε να συνεπάγεται η συλλογική άμυνα. Βλ. H. Gartner, *European Security before and after September 11*, Paper #1 European Forum Working Paper Series, Stanford University, February, 2002, p.13. Λαμβάνοντας υπόψη τις γεωπολιτικές συνθήκες της ψυχροπολεμικής περιόδου της σύναψης της Συνθήκης της Ουάσινγκτον (1949) καθίσταται σαφές ότι το άρθρο 5 αρχικά δημιουργήθηκε για αντιμετώπιση διαφορετικών απειλών από το τρομοκρατικό χτύπημα στις ΗΠΑ. Κύριος στόχος του ήταν η δέσμευση των ΗΠΑ στην άμυνα της Ευρώπης και μάλλον στην περίπτωση που κάποιο από τα ευρωπαϊκά κράτη – μέλη δεχόταν επίθεση, προφανώς από το ιδεολογικά αντίπαλο στρατόπεδο των κομμουνιστικών χωρών.

⁵ Το θέμα της «ακτίνας δράσης» της Συμμαχίας («εκτός συνόρων») είχε ήδη τεθεί από την επέμβαση του NATO στο Κοσσυφοπέδιο και είχε επιφέρει τριγμούς στη συνοχή της Συμμαχίας, καθιστώντας μάλλον δύσκολη την ανάληψη συντονισμένης δράσης πιο μακριά. Ωστόσο στο New Strategic Concept η Ατλαντική Συμμαχία αναγνώριζε τους κινδύνους από την τρομοκρατία και την έθετε στο πλαίσιο του άρθρου 4. Συγχρόνως όμως προέβλεπε ότι «οποιαδήποτε ένοπλα επίθεση στην επικράτεια των συμμαχικών χωρών, από οποιαδήποτε κατεύθυνση, θα υπαγόταν στα άρθρα 5 και 6 της Συνθήκης της Ουάσινγκτον. Εν ολίγοις, το τρομοκρατικό χτύπημα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου επέφερε τον εκ των πραγμάτων μετασχηματισμό του άρθρου 5 αποδίδοντας παγκόσμιο ρόλο στο NATO αλλά και στην τρομοκρατία την ίδια θέση με την στρατιωτική επέμβαση ή την κήρυξη πολέμου. Πρόκειται, δηλαδή, για την υλοποίηση ενός πολιτικού κειμένου (New Strategic Concept) παρά της «κατά γράμμα» εφαρμογής μίας συνθήκης.

Η ΚΕΠΠΑ φαίνεται να αναδεικνύεται σε φυσικό εταίρο των ΗΠΑ αλλά και του ΝΑΤΟ, εφόσον διαθέτει τους πολιτικούς μηχανισμούς και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που ελλείπουν από το ΝΑΤΟ.

θωράκιση. Επιπλέον, η επίθεση στρεφόμενη κατά κοινών αξιών και αρχών, ενώ η εμφάνιση πιθανού ολιγωρίας από πλευράς Ευρώπης θα έθετε ίσως σε μεγαλύτερο κίνδυνο τη δική τους ασφάλεια⁶. Εξάλλου, ήταν ήδη εμφανής η τάση αποδέσμευσης των ΗΠΑ από τον ευρωπαϊκό χώρο.⁷ Μία χαλαρή ή «διφορούμενη» στάση των Ευρωπαίων μάλλον θα επέτεινε την άρση ενδιαφέροντος των ΗΠΑ από τον ευρωπαϊκό χώρο.

Ωστόσο, οι ΗΠΑ δεν «προτίμησαν» το ΝΑΤΟ ως την κατεξοχήν συμμαχία για την αντιτρομοκρατική επιχείρηση που ξεκινούσαν. Οι λόγοι ήταν πολλοί και ποικίλοι.⁸ Το ΝΑΤΟ γίνεται «μία από τις επιλογές συμμαχικών». Οι ΗΠΑ ενδιαφέρθηκαν να προσεταιριστούν άλλα κράτη εκτός Ευρώπης που ήταν πολυτιμότεροι, γεωπολιτικά, σύμμαχοι, καθιστώντας το ΝΑΤΟ περισσότερο μία ευρωπαϊκή υπόθεση⁹.

Η εκ των πραγμάτων κατοχύρωση του πρωταγωνιστικού ρόλου στην άμυνα και την ασφάλεια από το ΝΑΤΟ δε βρήκε «αντίπαλο δέος» στην Ευρώπη¹⁰. Στη θρυαλλίδα των εξελίξεων που ακολούθησαν το ζήτημα της ΕΠΑΑ και η πιθανό-

⁶ Δυστυχώς οι εξελίξεις (το τρομοκρατικό χτύπημα της Μαδρίτης, οι αλληπάλληλες απαγωγές Ευρωπαίων πολιτών στο Ιράκ) δείχνουν ότι παρά την άμεση αντίδρασή τους – και ειδικά για τις χώρες που συνεργάστηκαν στενότερα με τις ΗΠΑ – οι ευρωπαϊκές χώρες δεν κατάφεραν να αποφύγουν τις δραματικές συνέπειες της εναντίωσής τους στην τρομοκρατική απειλή.

⁷ C. Patten, “Devotion or Divorce?: The Future of Transatlantic Relations” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No., 2001, No.3, pp. 287 – 290.

⁸ Αν η πολιτική και ηθική στήριξη των Ευρωπαίων ήταν πολύτιμη για την «παγκόσμια» εικόνα των ΗΠΑ και την αποδοχή της δράσης τους, τα ευρωπαϊκά κράτη, στην πλειονότητά τους δε διέθεταν τους κατάλληλους πόρους για τη διεξαγωγή απομακρυσμένων και «χειρουργικών» πολεμικών επιχειρήσεων. Εξάλλου οι ΗΠΑ είχαν την πρόσφατη εμπειρία της από κοινού δράσης στο Κοσσυφοπέδιο και ήθελαν μάλλον να αποφύγουν τους περιορισμούς στη δράση και τη δυσχέρεια στη λήψη αποφάσεων που προκαλούσαν οι ευρωπαϊκοί σύμμαχοί τους με την έκφραση δισταγμών ή των διαφορετικών απόψεών τους. Ήταν τώρα απαραίτητη η ελευθερία κινήσεων, ώστε να αντιμετωπίσουν ποικιλοτρόπως τη νέα ασύμμετρη απειλή. Έτσι προτίμησαν την επιλεκτική επίκληση ορισμένων συμμαχικών, θέτοντας σε δοκιμασία τη συνοχή του ΝΑΤΟ και το μέλλον της Συμμαχίας. Βλ. J. Y. Haïne, “ESDP and NATO”, in N. Gnesotto, *EU Security and Defence Policy, The first five years (1999 – 2004)*, ISS, 2004, www.iss-eu.org

⁹ Επιπλέον τα 27 κράτη – εταίροι του ΝΑΤΟ ένωσαν τις δυνάμεις τους με τον «πυρήνα» του, καθιστώντας τη Συμμαχία τόσο ευρεία που εύλογα οδηγούσε σε επιμέρους ομαδοποιήσεις, εξειδικεύσεις, καταμερισμό καθηκόντων, και ίσως τοποθέτηση σε μία προτιμησιακή κλίμακα ανάλογα με την «αξία» τους και τις δυνατότητες συνεισφοράς. Προκαλείται έτσι ένας αναπόφευκτος μετασχηματισμός της Συμμαχίας με την άμεση διευρυση να λειτουργεί αντιστρόφως ανάλογα ως προς το στόχο της ευέλικτης κι άρρηκτης συμμαχίας.

¹⁰ Με τις κινήσεις και τις επιλογές των Συμμάχων κατοχυρώνεται η στρατιωτική έμφαση και η προτεραιότητά του ως κατεξοχήν εργαλείο άμυνας και ασφάλειας της ευρωπαϊκής επικράτειας και όχι μόνον. Αν υπήρχε πλέον ένας διεθνής οργανισμός ικανός να αναλάβει πολυμερή στρατιωτική δράση αυτός ήταν δικαιωματικά το ΝΑΤΟ (υπό οποιαδήποτε μορφή ή σχηματισμό).

τητα συμμετοχής της μέσω της ανάληψης συγκεκριμένης δράσης δεν ανέκυψε σε καμία περίπτωση. Σ' αυτήν τη νέα δοκιμασία, και ίσως την πρώτη που υφίστατο η ευρωατλαντική πολιτική και στρατιωτική συνεργασία, φάνηκε να προκρίνεται το NATO, παρά τις ελλείψεις και τις αδυναμίες του¹¹. Σε κάθε περίπτωση, η ΕΕ δεν είχε να αντιπροτείνει ή να δεσμευτεί σ' έναν άλλου είδους σχηματισμό. Τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου δεν κατάφεραν να δώσουν ένα ρόλο στην ΕΠΑΑ. Οι Ευρωπαίοι δεν επέλεξαν να θέσουν σε λειτουργία την ΕΠΑΑ και να χρησιμοποιήσουν τη νεοσύστατη Δύναμη Ταχείας Αντίδρασης (RRF). Ας τεθεί εδώ ο προβληματισμός γιατί μία τέτοια δυνατότητα εντέλει απορρίφθηκε, αν βεβαίως τέθηκε ως επιλογή στο εσωτερικό της ΕΕ. Ίσως οι ραγδαίες εξελίξεις και η ένταση των γεγονότων δεν άφηναν περιθώρια άλλων ελιγμών ή διερεύνησης εναλλακτικών κινήσεων και επιλογών.

Ωστόσο, η δριμύτητα των γεγονότων θα μπορούσε να λειτουργήσει ως μοχλός για τη λειτουργία της ΕΠΑΑ. Μήπως θα μπορούσε να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά ένα διττό στόχο; Από τη μία θα κάλυπτε ικανοποιητικά την ευρωπαϊκή συμμετοχή στην κατεξοχήν αμερικανική εκστρατεία εναντίον της τρομοκρατίας, δεδομένου ότι οι ΗΠΑ διέθεταν τους πόρους και τις ικανότητες για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των αντιπάλων της και δεν σκόπευαν να στηριχθούν στους ευρωπαίους συμμάχους τους για ισχυρή αμυντική και στρατιωτική βοήθεια. Εξάλλου, όπως δείχνουν τα μέτρα που πρότειναν κι έγιναν αποδεκτά στο NATO, η υποστήριξη που επιζητούσαν – πέραν της πολιτικής της διάστασης – στον καθαρά αμυντικό – στρατιωτικό τομέα ήταν μάλλον περιορισμένη και όχι ιδιαίτερα απαιτητική. Από την άλλη η συγκυρία ίσως αποτελούσε μία καλή ευκαιρία για την ΕΕ να «νομιμοποιήσει» στα μάτια της διεθνούς κοινότητας και των ΗΠΑ την ΕΠΑΑ και τη Δύναμη Ταχείας Αντίδρασης, ενώ συγχρόνως η προώθηση της ΕΠΑΑ θα ήταν σημαντική δοκιμασία τόσο για τη θεσμική υπόστασή της, τις πιθανές ελλείψεις και αδυναμίες της, όσο και για την ίδια την Ένωση και την ικανότητά της να εφαρμόζει τις πολιτικές της δίχως να απειλείται η συνοχή της.

Ο προβληματισμός παρατέθηκε στο πλαίσιο της διερεύνησης των δυνατοτήτων και των επιλογών πολιτικής της ΕΕ. Είναι όμως γνωστό ότι το αμυντικό – στρατιωτικό πλέγμα στον ευρωπαϊκό χώρο είναι ιδιαίτερος πυκνό και ορίζεται από πλήθος συνιστωσών σ' όλα τα επίπεδα: εθνικό, διακρατικό και υπερεθνικό. Η ύπαρξη ενός εύρωστου και λειτουργικού NATO με ενεργή ευρωπαϊκό προσανατολισμό και η διατήρηση μίας σταθερής διατλαντικής σχέσης με τον κατεξοχήν εταίρο της Ευρώπης, τις ΗΠΑ αποτελούν σταθερή προτεραιότητα για τα ευρωπαϊκά κράτη. Οι επιδιώξεις αυτές στη συγκεκριμένη χρονική στιγμή ίσως καλύτερα εξυπηρετούνταν μέσω του NATO. Εξάλλου, όπως αναφέρθηκε, η επιλογή του NATO ως μοναδικής αμυντικής συμμαχίας για τις ΗΠΑ κάθε άλλο παρά δε-

¹¹ Η διευρυμένη δομή του και η αντιστρόφως ανάλογη αύξηση και βελτίωση των ικανοτήτων του, σε συνδυασμό με την έλλειψη πολιτικών δομών και μηχανισμού λήψης ευέλικτων και άμεσων αποφάσεων συνιστούν τα πλέον τρωτά σημεία του Οργανισμού.

Η χρήση της ευρωπαϊκής στρατιωτικής δύναμης θα εξαρτηθεί από εσωτερικούς κι εξωτερικούς παράγοντες. Συγκεκριμένα «αντικείμενό» της θα αποτελούν πιθανές νέες ευρωπαϊκές κρίσεις συνδεδεμένες με την αποσταθεροποίηση κρατών ή την επιβολή αντιδημοκρατικών καθεστώτων.

δομένη θα έπρεπε να θεωρείται σ' ένα διεθνές πλαίσιο, όπου νέα στρατηγικά συμφέροντα αναδύονται και συντελούν στη δημιουργία νέων εταιρικών σχέσεων και συμμαχιών. Η σημασία του NATO για τον ευρωπαϊκό χώρο, την ασφάλεια και την ισορροπία του παραμένει πολύτιμη και τα ευρωπαϊκά κράτη πρόκριναν την υποχρέωσή τους να εκφράσουν τη συλλογική τους θέση μέσω της Συμμαχίας.

Από την άλλη, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η επιλογή της συλλογικής έκφρασης μέσω του NATO λειτούργησε ανασχετικά στην ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική. Είναι ακριβώς η άμεση και συλλογική αντίδραση των κρατών της ΕΕ και μελών του NATO που ανέδειξε την ΚΕΠΠΑ. Η αδιαμφισβήτητη υποστήριξη στις ΗΠΑ και η Κοινή Δήλωση των ευρωπαϊκών κρατών ανέδειξε μία ΕΕ που εκφράζεται με μία καθαρή κι ενιαία φωνή¹². Αναδεικνύεται ο προσανατολισμός της ΕΕ στην εξωτερική πολιτική, αλλά και ειδικότερα στη θεσμική της οργάνωση στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας που δέχθηκαν πλήγμα. Η ΕΕ βρίσκει το βήμα να εκφράσει τη

Βούλησή της για την περαιτέρω εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ και τη θεσμική της εμβάθυνση¹³. Ωστόσο, οι επιδιώξεις της δεν περιορίζονται στην έκφραση πολιτικού λόγου, αλλά προχωρούν στην ουσιαστική υλοποίηση των συναφών πολιτικών. Στόχος είναι να προωθηθεί περαιτέρω η ΕΠΑΑ και να αποκτήσει επιχειρησιακή ετοιμότητα.

Έτσι, παρά την αρχική εντύπωση πλήρους παραμερισμού της ΕΕ και αδυναμίας δήλωσης της ταυτότητας της εξαιτίας της εστίασης στο NATO και της επιλογής του ως κατεξοχήν αμυντικού ευρωατλαντικού θεσμού, είναι δυνατόν να εντοπιστούν θετικά σημεία για την πορεία της ΚΕΠΠΑ, αλλά και της ΕΠΑΑ. Ει-

¹² Μέσω της ΚΕΠΠΑ η ΕΕ πραγματώνει μία νέα στρατηγική συνεργασία με τις ΗΠΑ. Το πλαίσιο της ανανεωμένης σχέσης τέθηκε με την αμέριστη συμπάρασταση που εκφράστηκε στην πρώτη Κοινή Δήλωση (Joint Declaration, 14.9.2001) των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ, αλλά και των κύριων θεσμών της (Επιτροπή, Κοινοβούλιο και Εκπρόσωπο της ΚΕΠΠΑ). Δόθηκε έτσι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα διαμόρφωσης εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ σ' ευρύτερο επίπεδο πέραν των στενών διακρατικών ορίων με ουσιαστική του θεσμικού και λειτουργικού ρόλου της ΚΕΠΠΑ.

¹³ Η ΕΕ δίνει το στίγμα της όσον αφορά στην άσκηση και τις επιλογές εξωτερική πολιτικής. Η ασφάλεια και η σταθερότητα των κοινωνιών αποτελούν το ύψιστο διακύβευμα, αλλά διευκρινίζεται ότι πρέπει να προστατευθούν μέσω των Διεθνών Οργανισμών, με πρωταγωνιστή τα Ηνωμένα Έθνη. Η απερίφραστη καταδίκη της τρομοκρατίας και των κρατών που συνεργάζονται ή δίνουν καταφύγιο σε τρομοκράτες συνάδει με την αμερικανική στρατηγική. Ως αποτελεσματικό εργαλείο αντιμετώπισης υποδεικνύεται το Διεθνές Δίκαιο, και προκειμένου για την επιτυχή λειτουργία του στο εσωτερικό της ΕΕ τίθεται ως στόχος η στενή συνεργασία αστυνομικών και νομικών θεσμικών εργαλείων των κρατών. Η ΕΕ προχωρά ένα βήμα μπροστά τη θεσμική της ολοκλήρωση και στους τομείς αυτούς, που συνιστούν τον τρίτο πυλώνα του οικοδομήματός της και πλαισιώνουν τις άλλες διαστάσεις της κοινής εξωτερικής πολιτικής, την άμυνα και την ασφάλεια.

δικότερα, η ΚΕΠΠΑ φαίνεται να αναδεικνύεται σε φυσικό εταίρο των ΗΠΑ αλλά και του NATO, εφόσον διαθέτει τους πολιτικούς μηχανισμούς και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που ελλείπουν από το NATO. Προωθείται ως εκ τούτου μία συμπληρωματική μάλλον παρά ανταγωνιστική σχέση ανάμεσα στους δύο θεσμούς. Με την απερίφραστη υποστήριξη στις ΗΠΑ, τη δέσμευση για συνεργασία, αλλά και της μέσω του NATO εξασφάλιση της συμβατότητας λειαινόνται περαιτέρω τα τραχεία και δυσεπίλυτα ζητήματα που είχαν ανακύψει τα τελευταία χρόνια με την παράλληλη ανάπτυξη των θεσμών. ΚΕΠΠΑ και NATO γίνονται συνομιλητές, δίχως να αποσιωπάται η ουσιαστική διάσταση της ΕΠΑΑ, η οποία ωστόσο σε καμία περίπτωση δεν τίθεται με όρους αντιπαλότητας. Ας προστεθεί η μεγάλη σημασία της ιδεολογικής υποστήριξης και καταρχήν σύμπτωσης της ΕΕ με τις ΗΠΑ όσον αφορά στον κίνδυνο της τρομοκρατίας. Μεγάλης αξίας για την πορεία του NATO είναι η επιλογή να αντιμετωπιστεί η νέα απειλή κυρίως μέσω της Συμμαχίας, με άμεση συνέπεια να διευρυνθεί η ημερήσια διάταξη αλλά και το πλαίσιο δράσης του οργανισμού. Η Ευρώπη ενσωματώνει και αναδεικνύει στις στρατηγικές αμυντικές επιδιώξεις της την αντιμετώπιση του τρομοκρατικού φαινομένου. Με τη δέσμευσή της στο άρθρο 5 αναγνωρίζει ως ύψιστη απειλή την τρομοκρατία και συγχρόνως εκφράζει τη βούλησή της να αποτελεί συνομιλητή των ΗΠΑ στην αντιτρομοκρατική πολιτική τους.

Μία προσεκτικότερη μελέτη επιτρέπει να αναδειχτούν τα μελλοντικά πεδία δράσης της ΕΠΑΑ. Αν οι ΗΠΑ και το NATO υιοθετήσουν έναν παγκόσμιο ρόλο και πλαίσιο δράσης, η ευρύτερη ευρωπαϊκή περιφέρεια μένει δίχως ενεργό δρώντα στην ασφάλεια. Το κενό εκ των πραγμάτων θα κληθεί να καλύψει ο αμιγώς ευρωπαϊκός θεσμός και οι μηχανισμοί του, δίχως μάλιστα να εγείρονται ζητήματα προτεραιότητας σε σχέση με το NATO. Επομένως, η εστίαση στο NATO τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή δε συνεπάγεται ότι για την ΕΠΑΑ «χάθηκε η ευκαιρία» να παίξει το ρόλο της. Παραμένει η δυνατότητα για μακροπρόθεσμη χρήση της, ίσως και εκ των πραγμάτων, λόγω του αναπροσανατολισμού των συμφερόντων και επιδιώξεων των ΗΠΑ αλλά και του NATO.¹⁴ Ας μη λησμονείται, εξάλλου, ότι από το τρομοκρατικό χτύπημα το NATO επίσης δε βγήκε αλώβητο. Μπορεί να εξασφαλίστηκε η προτεραιότητά του και να διευθετήθηκαν ζητήματα, όπως η «εκτός ορίων» δράση του, ωστόσο δεν αποτελεί πλέον τη μοναδική επιλογή για την άμυνα. Σ' ένα παγκόσμιο επίπεδο έχει να ανταγωνιστεί νέους εταίρους και *ad hoc* (ή μονιμότερους) συνεργάτες των ΗΠΑ, ενώ συγχρόνως πρέπει να αντιμετωπιστούν πειστικά ζητήματα που αφορούν στη θεσμική αλλά και τη στρατιωτική αναδιοργάνωσή του. Επιπλέον, η επιλεκτική επιλογή των ΗΠΑ συμμάχων – μελών του Οργανισμού, και η μη αντιμετώπισή του ως ενιαίου συνόλου είχε μάλλον διαβρωτικές επιπτώσεις στο NATO αναδεικνύοντας έτσι ελλείμματα στο ρόλο και τη συνοχή. Εξάλλου ρωγμές εμφανίστηκαν στη Συμμαχία

¹⁴ O. Croci, "A Closer Look at the Changing Transatlantic Relationship", *European Foreign Affairs Review* Vol.8, No. 4, 2003, pp. 469 – 491.

Η Σύνοδος του ΝΑΤΟ στην Πράγα (Νοέμβριος 2002) σηματοδοτεί την αναζωπύρωση του ενδιαφέροντος της αμερικανικής πλευράς για το ρόλο του ΝΑΤΟ. Σηματοδοτήθηκε με την απόφαση για ένταξη επτά νέων μελών στη Συμμαχία, τα οποία άνηκαν στο αντίπαλο δέος κατά την Ψυχροπολεμική περίοδο.

με την έναρξη του πολέμου στο Αφγανιστάν (7/10). Τα ευρωπαϊκά κράτη είχαν βεβαίως ταχθεί ανεπιφύλακτα στο πλευρό των ΗΠΑ, ωστόσο οι διαφορετικές θεωρήσεις και οι αντιλήψεις τους σχετικά με τη στρατιωτική δράση συνετέλεσαν στην έκφραση συναφών ανησυχιών¹⁵.

Ωστόσο, μετά το πέρας του πολέμου ανέκυψε εντονότερο το ζήτημα των ευρωπαϊκών στρατιωτικών ικανοτήτων με την ταυτόχρονη αναγνώριση ότι η ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική δεν μπορεί να περιορίζεται στην παροχή «βοηθητικού» και «κοινωνικού» έργου, αλλά δημιουργεί αυξημένες απαιτήσεις. Σχετικές διαπιστώσεις είχαν βεβαίως προηγηθεί της κρίσης στο Αφγανιστάν και του τρομοκρατικού χτυπήματος. Τώρα, η ΕΕ αντιμετώπιζε με τρόπο αμεσότερο και πιεστικότερο τις ελλείψεις της και θα έπρεπε να δραστηριοποιηθεί υπό το πρίσμα των νέων δεδομένων.

Η διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ και της ΕΠΑΑ μετά την 11/9

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η ΕΕ αντέδρασε ακαριαία και δίχως δισταγμούς υιοθετώντας ενιαία στάση απέναντι στο τρομοκρατικό χτύπημα της 11/9 στις ΗΠΑ. Οι δράσεις ήταν άμεσες, συνδέονταν δε και με τους τρεις πυλώνες¹⁶. Σύμφωνα με αρκετούς αναλυτές «οι τρομοκρατικές επιθέσεις οδήγησαν στο μετασχηματισμό της ατζέντας για την ασφάλεια της ΕΕ» με αποτέλεσμα να εστιάσουν σε «διαπυλωνικά» ζητήματα¹⁷.

Οι επιθέσεις αποτέλεσαν ίσως τον καταλύτη για την υλοποίηση μίας κοινής Πολιτικής Άμυνας και Ασφάλειας αναδεικνύοντας την ανάγκη για επιτάχυνση της ολοκλήρωσης. Η ΚΕΠΠΑ (και κυρίως η ΕΠΑΑ) αποτελούσαν το αδύνατο σημείο

¹⁵ Βεβαίως, αναγνώριζαν ότι ο πόλεμος στο Αφγανιστάν δεν είχε «αντεκδικητικό χαρακτήρα» αλλά εξυπηρετούσε στόχους αποδεκτούς κι από τους ίδιους: ο εντοπισμός και η καταπολέμηση του τρομοκρατικού δικτύου της Al Qaeda καθώς και η απομάκρυνση από την εξουσία του ολοκληρωτικού καθεστώτος των Taliban. Βλ. C. Hill, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Conventions, Constitutions and Consequentiality*, LSE EFP Working Paper 2002/3, 2002, <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPUCOMMONFORANDSECURITYPOLICYEU.PDF>. Η επίθεση βασιζόταν στο ψήφισμα 1368 του ΟΗΕ παρέχοντας έτσι τη νομιμοποίηση του διεθνούς δικαίου που ήταν απαραίτητη για τους Ευρωπαίους και σύμφωνη με τα Συμπεράσματα της Νικαίας (2000).

¹⁶ Είναι σαφές στην ΕΕ, και χαρακτηριστικό της πολιτικής της, ότι η διαχείριση κρίσεων απαιτεί στοχευμένη, ταυτόχρονη και διαθεσμική συνδρομή αστυνομίας, δικαιοσύνης, αλλά και διοικητικών μέτρων που μπορούν να προσφέρουν προστασία.

¹⁷ S. Duke, *The EU and Crisis Management: Development and Prospects*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2002, p.153.

της ΕΕ, αλλά η αντιμετώπιση της τρομοκρατίας απαιτούσε ολοκληρωμένες προσεγγίσεις με λήψη μέτρων που να καλύπτουν όλες τις πλευρές του φαινομένου¹⁸. Η σφαιρική, συνεπώς, ολιστική προσέγγιση μπορούσε να επιτευχθεί μόνο μέσω ΚΕΠΠΑ και ΕΠΑΑ.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Γάνδη που έλαβε χώρα στις 19 Οκτωβρίου 2001 πέραν των πολιτικών διακηρύξεων¹⁹ εξετάστηκε η πρόοδος που συντελέστηκε από την 11/9 ως προς τα μέτρα και τις αποφάσεις που είχαν ληφθεί. Αναδείχθηκαν τέσσερις περιοχές που απαιτούσαν μεγαλύτερη καλλιέργεια και προσοχή. Αυτές οι περιοχές αφορούσαν σε δράσεις όλων των πυλώνων²⁰. Επιπλέον το Συμβούλιο υιοθέτησε έγγραφο με προτάσεις για συνεκτική και συνολική ευρωπαϊκή διαχείριση κρίσεων, το Σχέδιο Διαχείρισης Κρίσεων (Crisis Management Concept, CMC)²¹.

Το Σχέδιο Δράσης για τις Ικανότητες (ECAP)

Η επόμενη δράση της ΕΕ δεν αποτελούσε αμιγώς συνέπεια του ξαφνικού

¹⁸ Όπως έχει ήδη αναφερθεί, εκφράστηκε στην Κοινή Δήλωση λίγες μόλις ημέρες μετά την επίθεση η βούληση για ολοκλήρωση της ΚΕΠΠΑ και της ΕΠΑΑ. Αναδείχθηκαν η έλλειψη και η πιεστική ανάγκη ευρωπαϊκού δικτύου πληροφόρησης (intelligence) που συνιστούσε δομική αδυναμία της ΚΕΠΠΑ. Ήδη, στη Δήλωσή τους στο πλαίσιο του NATO, η συνεργασία στον τομέα ανταλλαγής πληροφοριών και η βελτίωσή τους αποτελούσε το πρώτο μέτρο που αποφάσισαν να λάβουν οι Σύμμαχοι στον αγώνα κατά της τρομοκρατίας.

¹⁹ Η ΕΕ επαναδιατύπωσε την αποφασιστικότητα της να καταπολεμήσει την τρομοκρατία σε κάθε μορφή της σ' όλον τον κόσμο. Για άλλη μια φορά παρουσιάζεται με σαφήνεια ο προσανατολισμός της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, που υπό το πρίσμα των νέων δεδομένων, έχει αναδείξει σε προτεραιότητα την αντιμετώπιση της τρομοκρατικής απειλής καθώς και τον παγκόσμιας, πλέον, εμβέλειας ρόλο της.

²⁰ Διερευνήθηκαν οι λεπτομέρειες για την έκδοση ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, καθώς και η προώθηση της συνεργασίας στους θεσμούς του τρίτου πυλώνα (Eurorol, Eurojust, Υπηρεσίες Πληροφοριών, αστυνομικές δυνάμεις και δικαστικές αρχές). Επισημάνθηκε η ανάγκη λήψης μέτρων για την καταπολέμηση των πηγών χρηματοδότησης και υιοθετήθηκε Οδηγία για το «ξέπλυμα» χρήματος. Αλλά και αναφορικά με το δεύτερο πυλώνα, το Συμβούλιο αποδέχθηκε τις προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με την ασφάλεια των αερομεταφορών. Πολλοί αναλυτές αναδεικνύουν αυτή τη σφαιρική προσέγγιση της ΕΕ στην ασφάλεια. Όλες οι πλευρές πρέπει να αναδειχτούν και είναι αναγκαία η διαπυλωνική συνεργασία. Ο Sven Biscop αναφέρει χαρακτηριστικά ότι το Πρόγραμμα για την Πρόληψη Βίαιων Συγκρούσεων απαιτεί μία ολοκληρωμένη, διαπυλωνική πολιτική. Βλ. S. Biscop, "In Search of a Strategic Concept for the ESDP", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, No. 3, 2002, pp. 257 – 282.

²¹ Το Σχέδιο Διαχείρισης Κρίσεων (CMC) συνιστά ένα άλλο πρόσθετο βήμα στη διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ και προσδιορίζει το είδος των επιλογών, τον τρόπο δράσης, καθώς και το χρονικό πλαίσιο που πρέπει να λάβει υπόψη της η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (PSC) και βάσει των οποίων να αναπτύξει το Σχέδιο Δράσης για την αντιμετώπιση μίας κρίσης. Στην περίπτωση που η διαχείριση περιλαμβάνει την χρήση στρατιωτικής δύναμης και συνεπώς την ανάληψη στρατιωτικού ρόλου από την ΕΕ, το CMC παρέχει το πλαίσιο και τους πολιτικούς – στρατιωτικούς στόχους βάσει των οποίων θα γίνει και υλοποιηθεί ο αντίστοιχος στρατιωτικός σχεδιασμός. Ο τελευταίος πρέπει ακολούθως να στηρίζεται στην ενδελεχή ανάλυση της κατάστασης και των δεδομένων της κρίσης, να λαμβάνει υπόψη τις συναφείς θέσεις των γειτονικών χωρών, των διεθνών οργανισμών (NATO, ΟΗΕ, ΟΑΣΕ) καθώς και των ευρωπαϊών εταίρων. Επίσης, προσδιορίζει το σύνολο των μέτρων (οικονομικής ή άλλης φύσης) που μπορεί να λάβει η ΕΕ με αναφορά σε παλαιότερα, αλλά και με νέες προτάσεις.

Οι γεωπολιτικές συνθήκες και η ιστορική εμπειρία ωθεί τα περισσότερα νέα κράτη-μέλη της ΕΕ να κλίνουν μάλλον προς τη στρατιωτική συνεργασία με τις ΗΠΑ, και επομένως με το ΝΑΤΟ, παρά με την ΕΕ, την οποία αντιμετωπίζουν κυρίως στην οικονομική – εμπορική και πολιτική της διάσταση.

τρομοκρατικού χτυπήματος, αλλά εντασσόταν στην πορεία εξέλιξης της ΕΠΑΑ, όπως είχε διαγραφεί ήδη από το Ελσίνκι. Έτσι, η Διάσκεψη για τη Βελτίωση των Ικανοτήτων (Capabilities Improvement Conference) που έλαβε χώρα το Νοέμβριο του 2001, ήταν η συνέχεια της πρώτης συναφούς Διάσκεψης για τη Δέσμευση για τις Ικανότητες (Commitment Capabilities Conference), όπου η ΕΕ σημείωσε πρόοδο στην υλοποίηση του Κατευθυντήριου Στόχου του Ελσίνκι με την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Σχεδίου Δράσης για τις Ικανότητες European Capabilities Action Plan – (ECAP). Αντικειμενικός στόχος η ενσωμάτωση, καταμέτρηση και αξιολόγηση όλων των προσπαθειών για τη βελτίωση των στρατιωτικών ικανοτήτων. Έτσι, αποφασίστηκε ότι η ανάπτυξη των στρατιωτικών ικανοτήτων πρέπει να ανταποκρίνεται στην αντιμετώπιση του συνόλου των επιχειρήσεων όλου του φάσματος των καθηκόντων Petersberg. Η εξέλιξη αυτή, ωστόσο, πρέπει να συνάδει με μία «πραγματική στρατηγική ε-

ταιρική σχέση μεταξύ ΝΑΤΟ και ΕΕ στη διαχείριση κρίσεων, λαμβάνοντας πάντα υπόψη την αυτονομία και των δύο οργανισμών στη λήψη αποφάσεων» (*Statement On Improving European Military Capabilities*, 2001).

Συγχρόνως, όμως, οι ΥΠΕΘΑ, οι οποίοι επίσης συμμετείχαν στη Διάσκεψη, ανανέωσαν τη δέσμευσή τους στην υλοποίηση του Κατευθυντήριου Στόχου, και της συνακόλουθης δημιουργίας Δύναμης Ταχείας Αντίδρασης. Στο πλαίσιο αυτό συμφώνησαν στο Σχέδιο Δράσης για τις Ευρωπαϊκές Ικανότητες με στόχο τη συνεχή προσαρμογή δυνάμεων και ικανοτήτων. Εστίασαν στα προβλήματα και τις παρατηρούμενες ελλείψεις στον τομέα της αεροπορίας (μέσα αναζήτησης και διάσωσης, καθώς και όπλα ακριβείας). Αναδείχθηκε, επίσης, ο τομέας των στρατηγικών ικανοτήτων (C³I) ενδεικτικός της βούλησης της ΕΕ να αναπτύξει αυτοτελώς τους αναγκαίους πόρους και να μην επαφίεται αποκλειστικά στους αντίστοιχους του ΝΑΤΟ. Ωστόσο ελλείπει η ποιοτική ανάλυση των σχετικών πόρων, ενώ αναγκαία κρίνεται η ενίσχυση των μηχανισμών και πόρων για τη στρατηγική λήψη αποφάσεων (strategic decision – making). Οι Δεκαπέντε καθόρισαν τις γενικές αρχές του Σχεδίου Δράσης ως εξής:

- Βελτίωση αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των προσπαθειών για τις ευρωπαϊκές στρατιωτικές ικανότητες
- “Bottom – Up” προσέγγιση της ευρωπαϊκής αμυντικής συνεργασίας, με τις εθελούσιες δεσμεύσεις και συνεισφορές κάθε κράτους μέλους βάσει εθνικών ή πολυεθνικών σχεδίων
- Συντονισμός των κρατών μελών και συνεργασία με το ΝΑΤΟ προς αποφυγή περιττής επικάλυψης και διασφάλισης της διαφάνειας και συνοχής με το ΝΑΤΟ

- Έμφαση στη σημασία της υποστήριξης της κοινής γνώμης των κρατών μελών. Στο σχέδιο γίνεται, επίσης, αναφορά στη βιομηχανία όπλων, σημειώνεται η ανάγκη αναδιάρθρωσης των ευρωπαϊκών αμυντικών βιομηχανιών. Ένα από τα καίρια στοιχεία για την συνολική ανάπτυξη της ΕΠΑΑ. Αναγνωρίζεται πρόσθετα η σημασία περαιτέρω εναρμόνισης των στρατιωτικών ικανοτήτων και του σχεδιασμού των αμυντικών εξοπλισμών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ένα ακόμη σημείο υστέρησης των Ευρωπαίων που ενισχύει το τεχνολογικό χάσμα με τον κύριο Νατοϊκό εταίρο, τις ΗΠΑ.

Περαιτέρω δυσχέρειες στο ζήτημα των πόρων προκαλούνταν από τη θέση της Τουρκίας και την άρνησή της να συναινέσει σε σχετικό διακανονισμό μεταξύ της ΕΕ και του NATO. Η Τουρκία εξέφραζε την ανησυχία της για τη δυνατότητα υπεράσπισης των εθνικών και γεωπολιτικών της συμφερόντων σε περίπτωση που η ΕΕ διεξήγαγε επιχείρηση σε περιοχές κοντά στα σύνορά της δίχως η ίδια να έχει δυνατότητα ουσιαστικής παρέμβασης. Άλλη ανησυχία της αφορούσε στην περίπτωση έντασης ή σύγκρουσής της με χώρα μέλος της Ένωσης και του NATO (η Ελλάδα) και στην πιθανότητα να εμπλακεί σ' αυτήν η ΕΕ, εις βάρος πάντα της Τουρκίας. Για τους λόγους αυτούς αρνούταν να συναινέσει στους κόλπους του NATO για οποιαδήποτε περαιτέρω συνεργασία της Συμμαχίας με την ΕΕ στον αμυντικό – στρατιωτικό τομέα, και κυρίως, σχετικά με την εξασφαλισμένη πρόσβαση της ΕΕ σε πόρους του NATO. Η Τουρκία αποδεχόταν την κατά περίπτωση εξέταση και τη συνακόλουθη παροχή ή άρνηση του NATO και όχι την ύπαρξη διακανονισμού που θα εξασφάλιζε την πρόσβαση στην ΕΕ σε μόνιμή βάση. Την αρνητική στάση της Τουρκίας ενέτεινε η θέση της ΕΕ, όπως διαμορφωνόταν σε όλα τα σχετικά κείμενα και δεν παρείχε τη δυνατότητα πλήρους συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τις επιχειρήσεις της ΕΠΑΑ σε μη μέλη της Ένωσης. Από την πλευρά της η Τουρκία ζητούσε τη δυνατότητα πλήρους συμμετοχής της για επιχειρήσεις στα σύνορά της. Το Δεκέμβριο του 2001, ΕΕ και Τουρκία φάνηκαν να «ξεφεύγουν από το αδιέξοδο στη διαφωνία τους ως προς τα ευρωπαϊκά σχέδια για μία δύναμη ταχείας αντίδρασης». Η Τουρκία επισήμως ήρε το βέτο της για τη σχετική συμφωνία ΕΕ και NATO.²² Ωστόσο, σύμφωνα με διπλωματικές πηγές, στο διακανονισμό, γνωστό ως Συμφωνία της Άγκυρας (Ankara Document), συμπεριλαμβανόταν γραπτή υπόσχεση από την ΕΕ ότι δε θα εμπλεκόταν σε συγκρούσεις μεταξύ συμμάχων NATO.

Λάακεν, 2001: Επιχειρησιακή ετοιμότητα της Δύναμης Ταχείας Αντίδρασης – Rapid Reaction Force (RRF)

Η ΕΕ προχώρησε στη Σύνοδο Κορυφής του Λάακεν σε επίσημη διακήρυξη (*The Laaken Declaration, 2001*) για την επιχειρησιακή ετοιμότητα της RRF, παρόλο που δεν επετεύχθη η σχετική συμφωνία με το NATO, λόγω αντίρρησης της Ελλά-

²² A. Missiroli, "Turkey and EU-NATO Cooperation", *Security Dialogue*, Vol. 33, No.1, 2002, pp. 9-26.

Είναι εύλογο το ερώτημα αν η ανάπτυξη συστημάτων τελευταίας τεχνολογίας και από την πλευρά των Ευρωπαίων δεν θα αποτελούσε περιττή κατασπατάληση πόρων και άχρηστη επανάληψη, εφόσον αντίστοιχα συστήματα διαθέτουν ήδη οι ΗΠΑ.

δας για τη σχέση της δύναμης με τη Συμμαχία. Υπό το πρίσμα των νέων δεδομένων, στο Συμβούλιο τέθηκε προς διερεύνηση η πιθανότητα αναθεώρησης των καθκόντων Petersberg και η διεύρυνσή τους, έτσι ώστε να καλύπτουν και περιπτώσεις καταπολέμησης τρομοκρατίας²³.

Ωστόσο, αναλυτές παρατηρούν ότι για άλλη μια φορά οι Δεκαπέντε περιόρισαν τις αμυντικές τους φιλοδοξίες όταν εξέφρασαν την υποστήριξή τους σε πολυεθνική δύναμη ασφάλειας που θα αναπτυσσόταν στο Αφγανιστάν²⁴. Δεν ήταν σαφές αν θα συμμετάσχουν «ατομικά», σε κρατικό επίπεδο ή ως ΕΕ²⁵. Πέραν των διαφοροποιήσεων και των δισταγμών η συμμετοχή στην επιχείρηση λειτουργεί ενισχυτικά στην πορεία της ΕΠΑΑ. Μέσω της εμπειρίας τους τα συμμετέχοντα κράτη συνειδητοποιούν ότι ακόμη και η αστυνόμευση

έχει αυξημένες απαιτήσεις και εμπεριέχει πλήθος διαστάσεων συμπεριλαμβανομένων και κάποιων στρατιωτικής υφής²⁶. Άρα αυτομάτως ανήκει στα «υψηλά» καθήκοντα Petersberg και συνεπώς συντελεί στην περαιτέρω ενεργοποίηση της ΕΠΑΑ. Επιπλέον με τη συμμετοχή της σε επιχείρηση «εκτός έδρας», αλλά κι ε-

²³ Αν και τέθηκε απλώς ως ερώτημα δίχως τη λήψη οριστικής απόφασης, η σημασία του ζητήματος είναι μεγάλη και επηρεάζει την ίδια τη δομή και την υφή της ΕΠΑΑ και ιδιαίτερα της RRF η οποία σχεδιάζεται ώστε να καλύπτει τα καθήκοντα Petersberg. Η διεύρυνση τους με την απειλή της τρομοκρατίας προϋποθέτει και την ανάλογη εντατικοποίηση, εφόσον αποτελούσε πλέον συνείδηση στην ΕΕ ότι για την καταπολέμηση του φαινομένου δεν αρκούν προσπάθειες πολιτικής μόνον, όπως η επιδίωξη εκδημοκρατισμού και σταθερότητας στις χώρες που συνδέονται με τρομοκράτες. Οι προσεγγίσεις μέσω του πρώτου και του τρίτου πυλώνα δεν είναι επομένως αρκετές, ενώ αντίθετα αναδεικνύεται η σημασία και η προτεραιότητα του ρόλου της ΚΕΠΠΑ και της ΕΠΑΑ, του αμιγώς δηλαδή στρατιωτικού τμήματος. Για άλλη μια φορά, αποδεικνύεται ότι ο διαχωρισμός των δραστηριοτήτων της ΕΕ σε πυλώνες είναι τεχνητός και μη λειτουργικός.

²⁴ H. Gartner, *European Security before and after September 11*, *op.cit.*, p. 25

²⁵ Το Βέλγιο υπαναχώρησε σε σχετική απόφαση για συλλογική συμμετοχή της ΕΕ με αποτέλεσμα η διατύπωση της ΕΕ να είναι μάλλον ασαφής ως προς τον «τρόπο» συμμετοχής των κρατών μελών. Δέχθηκε να συμμετάσχει σε ειρηνευτική δύναμη του ΟΗΕ. Πράγματι, αν και στη νέα δύναμη αστυνόμευσης και ειρηνεύσης στο Αφγανιστάν συμμετείχαν δεκατρία κράτη μέλη της ΕΕ, οκτώ μάλιστα με στρατεύματα, ωστόσο δεν επρόκειτο για καθαρά επιχείρηση της ΕΕ. C. Hill, *EU Foreign Policy since 11 September 2001: Renationalising or Regrouping?* EFPU Working Paper 2002/4, LSE. First annual guest lecture in the 'Europe in the World' Centre series, University of Liverpool, 24 Oct 2002, <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU-EUforpolsince11Sept.pdf>, p. 8. Παρόλα αυτά η συμμετοχή της ΕΕ (σε κρατικό ή «ενωσιακό» επίπεδο) συμβάδιζε με τις βασικές αρχές χάραξης της εξωτερικής της πολιτικής. Η επιχείρηση διηγήητο υπό την αιγίδα του ΟΗΕ στο ευρύτερο πλαίσιο της υποστήριξης της επίθεσης βάσει του ψηφίσματος 1368.

²⁶ Ο Heitz Gartner στην ανάλυσή του για την ευρωπαϊκή ασφάλεια και τα νέα δεδομένα της 11/9 εξηγεί ότι για την αντιμετώπιση των περισσότερων σύγχρονων απειλών δεν αρκεί πλέον η παραδοσιακή στρατιωτική απάντηση. Χαρακτηριστικά αναφέρει ότι ο νέος «τύπος» στρατιώτη που θα επανδρώνει τις σύγχρονες δυνάμεις αντιμετώπισης κρίσεων είναι ο «αστυνόμος – στρατιώτης» (police-soldier). Βλ. H. Gartner, *European Security before and after September 11*, *op.cit.*

κτός της ευρύτερης ευρωπαϊκής της περιφέρειας, η ΕΕ ήδη κατοχυρώνει παγκόσμιο ρόλο. Η παγκόσμια εμπέδωση δράσης για την ΕΠΑΑ εκφράζεται και στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Λάακεν. Η χρήση της ευρωπαϊκής στρατιωτικής δύναμης θα εξαρτηθεί από εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες. Συγκεκριμένα «αντικείμενο» της θα αποτελούν πιθανές νέες ευρωπαϊκές κρίσεις συνδεδεμένες με την αποσταθεροποίηση κρατών ή την επιβολή αντιδημοκρατικών καθεστώτων. Ο σχεδιασμός της περιλαμβάνει, επίσης, την αντιμετώπιση ανθρωπιστικών καταστροφών σε παγκόσμιο επίπεδο, αλλά και την ανάληψη ειρηνευτικών επιχειρήσεων μετά τον ΟΗΕ ή σχετική εξουσιοδότησή του.

ΕΠΑΑ και ΝΑΤΟ: Παράλληλες διαδρομές ή αποκλίνοσες;

Γίνεται σαφές ότι κάτω από το πρίσμα των νέων δεδομένων τίθενται κοινά ερωτήματα για την ΕΕ και το ΝΑΤΟ. Είναι αναγκαίο να αναπροσδιορίσουν το ρόλο τους σε περιφερειακή, αλλά και παγκόσμια κλίμακα. Συγχρόνως, υιοθετούν κοινή στάση στο θέμα της διεύρυνσής τους με την ένταξη νέων μελών. Απαντήσεις στα ζητήματα αυτά δόθηκαν, έως ένα βαθμό, σε δύο Συνόδους Κορυφής, της Πράγας (για το ΝΑΤΟ) και της Κοπεγχάγης (για την ΕΕ) στα τέλη του 2002. Η Πράγα και η Κοπεγχάγη έθεσαν συγχρόνως ένα νέο πλαίσιο για τη διατλαντική σχέση, ενώ συγχρόνως πρότειναν νέες πολιτικές πρωτοβουλίες για την εμβάθυνση της συνεργασίας ΗΠΑ – ΕΕ.²⁷

Η Σύνοδος του ΝΑΤΟ στην Πράγα (Νοέμβριος 2002) σηματοδοτεί την αναζωπύρωση του ενδιαφέροντος της αμερικανικής πλευράς για το ρόλο του ΝΑΤΟ. Σφραγίστηκε με την απόφαση για ένταξη επτά νέων μελών στη Συμμαχία, τα οποία άνηκαν στο αντίπαλο δέος κατά την Ψυχροπολεμική περίοδο και θα προσχωρούσαν τον Μάιο του 2004 στο ΝΑΤΟ²⁸.

Η ένταξη των νέων μελών καθιστά πειστικότερο το ζήτημα των στρατιωτικών ικανοτήτων, καθώς το χάσμα ανάμεσα στις ΗΠΑ και τους Νατοϊκούς εται-

²⁷ C. F. Burwell, *The "Enlargement" Summits of Prague and Copenhagen: Setting an Agenda for Transatlantic Relations*, Proceedings of the Washington Conference held by the East European Studies program at the Woodrow Wilson Center (joint program with the Stanley Foundation Euro-Atlantic Initiatives program), *The Transatlantic Relation, Problems and Prospects*, Part II, 2003, pp. 45-58.

²⁸ Στην πρώτη φάση της διεύρυνσης (1999) με την προσχώρηση της Πολωνίας, της Τσεχίας και της Ουγγαρίας οι εκπρόσωποι του ΝΑΤΟ θεώρησαν ότι η διεύρυνση θα βοηθούσε στην εδραίωση ενός κλίματος σταθερότητας και ασφάλειας στην περιοχή, ενώ από την πλευρά τους οι χώρες αυτές επιθυμούσαν την ένταξή τους λόγω, κυρίως, ενός αισθήματος ανασφάλειας που συνδεόταν με το φόβο μίας μελλοντικής ρωσικής εισβολής ή απόπειρα επανένταξής τους στη σφαίρα επιρροής της Ρωσίας. Στις 2.4.2004 στην τελετή «καλωσορίσματος» των επτά νέων μελών (Βουλγαρία, Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Ρουμανία, Σλοβακία και Σλοβενία) ο Γενικός Γραμματέας της Συμμαχίας δήλωσε ότι «πλέον 26 Σύμμαχοι δεσμεύονται να αλληλοϋπερασπίζονται την ασφάλεια και εδαφική ακεραιότητά τους». Βλ. <http://www.nato.int/docu/update/2004/04-april/e0402a.htm>. Αν και η ένταξη των επτά αυτών νέων χωρών δεν συνάντησε τις αντιθέσεις και τις συζητήσεις που είχαν προηγηθεί στο πρώτο κύμα της διεύρυνσης του ΝΑΤΟ, τόσο στο εσωτερικό της συμμαχίας, όσο και σε σχέση με τη Ρωσία, η προσχώρησή τους δεν παύει να δημιουργεί νέα δεδομένα στη Συμμαχία.

Αν η Ευρωπαϊκή Δύναμη φαίνεται να στοχεύει στη διατήρηση ή και την επιβολή ειρήνης, σε περιφερειακό επίπεδο πραγματώνοντας έτσι τις βασικές αρχές της ΕΕ, η Νατοϊκή Δύναμη, βάσει του σχεδιασμού της, θα πρέπει να ανταποκριθεί σε υψηλής έντασης πεδία μάχης.

ρους – που είχε ήδη αναδειχθεί στην Ουάσινγκτον, το 1999 – βαθαίνει. Στην Πράγα, συζητήθηκαν και ελήφθησαν αποφάσεις σχετικές με τις στρατιωτικές ικανότητες των Ευρωπαίων, ενώ επαναβεβαιώθηκε – και εμπλουτίστηκε – ο ρόλος του NATO απέναντι στις νέες απειλές, όπως τη διεθνή τρομοκρατία. Οι αποφάσεις αντικατοπτρίζονται σε δύο νέες πρωτοβουλίες: τη *Δέσμευση για τις Στρατιωτικές Ικανότητες της Πράγας (Prague Capabilities Commitment, PCC)*, που αποτελεί κατά κάποιον τρόπο συνέχεια της πρωτοβουλίας του 1999 (DCI) για την αναπροσαρμογή / μεταρρύθμιση των στρατιωτικών δυνάμεων, ιδίως των νεόκοπων μελών. Η PCC δεσμεύει τους Νατοϊκούς συμμάχους να αναπτύξουν τις στρατιωτικές τους ικανότητες, αν όχι σε όλο το εύρος, αλλά έστω σε εξειδικευμένους τομείς. Ειδικότερα, αφορά ένα σχετικά περιορισμένο σύνολο στρατιωτικών δυνατοτήτων που συγχρόνως επιτρέπει στα μέλη να εστιάσουν και να εξειδικεύσουν στον το-

μέα των στρατιωτικών ικανοτήτων που μπορούν πραγματικά να αναπτύξουν (niche capabilities). Το σύνολο των στρατιωτικών δυνατοτήτων περιλαμβάνει χημική, βιολογική, ραδιενεργή και πυρηνική άμυνα, έλεγχο και επικοινωνίες, μάχιμο στράτευμα, όπλα υψηλής ακρίβειας, συστήματα αεράμυνας, ανεφοδιασμό αέρος, ναυτικές μεταφορές και αερομεταφορές. Από το ευρύ αυτό πλαίσιο οι σύμμαχοι μπορούν να κάνουν επιλογή του τομέα που θα εστιάσουν. Είναι σαφές ότι το μεγάλο μέρος του βαρέος οπλισμού παραμένει στις ΗΠΑ. Έστω κι έτσι όμως οι Ευρωπαίοι αναγκάζονται να αναλάβουν συγκεκριμένες δεσμεύσεις.

Η δεύτερη πρωτοβουλία αφορά στην πολύ σημαντική απόφαση για τη σύσταση της *Δύναμης Ταχείας Επέμβασης (Αντίδρασης) του NATO (NATO Response Force, NRF)*, ισχυρή δύναμη κρούσης απέναντι στις νέες απειλές. Από την επιτυχή εφαρμογή των δύο αυτών πρωτοβουλιών θα κριθεί σε μεγάλο βαθμό το μέλλον του NATO και κατά πόσον θα λειτουργήσει ως συγκολλητική δύναμη στην οποία οι εταίροι θα ανανεώσουν τη δέσμευσή τους ή θα αποτελέσει πηγή απογοήτευσης και θα οδηγήσει σε αδιέξοδο τη διατλαντική σχέση. Σύμφωνα με πολλούς αναλυτές οι δύο πρωτοβουλίες όχι μόνον θέτουν το νέο προσανατολισμό του NATO, αλλά πολύ περισσότερο, αποτελούν μοναδική, ίσως και τελευταία, «ευκαιρία να μειωθεί η διάσταση στις στρατηγικές ατζέντες και στις στρατιωτικές δυνατότητες μεταξύ της Ευρώπης και των ΗΠΑ, η οποία κατά την τελευταία δεκαετία αυξανόταν. Η οριστική απάντηση εξαρτάται από πλήθος συνιστωσών με κυριότερη τη στάση που θα υιοθετήσουν οι ΗΠΑ, αλλά και το έτερο σκέλος της ευρωατλαντικής σχέσης, η ΕΕ.²⁹

²⁹ Βλ. S. Larrabee, – F. Heibourg, «Πόσο παγκόσμιος μπορεί και πρέπει να είναι ο ρόλος του NATO;», <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/greek/debate.htm>

Προς το παρόν, οι δύο θεσμοί ακολουθούν μάλλον παρεμφερείς πορείες, τουλάχιστον ως προς το άνοιγμά τους σε νέα μέλη. Η Ευρωπαϊκή Σύνοδος Κορυφής στην Κοπεγχάγη, ένα μόλις μήνα μετά τη Νατοϊκή στην Πράγα, κατέληξε, μετά από μακρόχρονη διαπραγμάτευση (βάσει των «κριτηρίων της Κοπεγχάγης»), επίσης σε απόφαση για διεύρυνση. Τη μεγαλύτερη στην ιστορία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Δέκα νέα κράτη (Κύπρος, Εσθονία, Λιθουανία, Λετονία Μάλτα, Ουγγαρία, Πολωνία, Τσεχία, Σλοβακία και Σλοβενία) εκλήθησαν να ενταχθούν στην ΕΕ τον Μάιο 2004. Συγχρόνως, το Συμβούλιο ασχολήθηκε και με θέματα που αφορούσαν τις διατλαντικές σχέσεις.

Λίγο νωρίτερα, στις 13 Δεκεμβρίου του 2002 οι δύο θεσμοί με συμφωνία τους προσέγγισαν την εφαρμογή των συμφωνιών "Berlin Plus" που καθορίζουν τη διαδικασία συντονισμού ΕΕ – NATO σε στρατιωτικές επιχειρήσεις³⁰. Αν η προσέγγιση των δύο δρώντων με το διακανονισμό για την παροχή και πρόσβαση της ΕΕ στους πόρους του NATO αποτελούσε μία αισιόδοξη ένδειξη σύγκλισης, τότε ως πραγματικός καταλύτης και σημείο τομής στην επιτάχυνση της συνεργασίας ΕΕ και NATO συνιστά η Κοινή Δήλωση ΕΕ – NATO για την ΕΠΑΑ στις 16 Δεκεμβρίου του 2002.³¹ Σύμφωνα με αυτή την Δήλωση οι ΕΕ και NATO καθορίζουν τις κοινές αξίες που διέπουν την ευρωατλαντική κοινότητα καθώς και τις αρχές που διέπουν τη σχέση τους με έμφαση στη συνεκτική και αμοιβαίως ενισχυόμενη ανάπτυξη των κοινών στρατιωτικών δυνατοτήτων³². Η Κοινή Δήλωση αποτελεί κορυφαία στιγμή (milestone), σύμφωνα με χαρακτηρισμό του ίδιου του NATO, της ευρωατλαντικής σχέσης.

Σημεία Σύγκλισης και Απόκλισης των Συνόδων Πράγας (NATO) και Κοπεγχάγης (ΕΕ)

Οι Σύνοδοι Πράγας και Κοπεγχάγης σηματοδοτούν τον κοινό προσανατολισμό

³⁰ Ο διακανονισμός επετεύχθη με την άρση των διαφωνιών Τουρκίας και Ελλάδα και τη μεταξύ τους συμφωνία, που με τη σειρά του επέτρεψε την εξέλιξη της συνεργασίας ΕΕ και NATO και, εντέλει οδήγησε στο «πλήρες», 14μερες Πλαίσιο της Berlin Plus Arrangement, Βλ. D. Price, "The Development of Response Forces, in NATO and the EU and the Evolving NATO-EU Relationship", Report, submitted on behalf of the Defence and Security Committee by Price, David, Rapporteur, NATO Parliamentary Assembly, Sub-Committee on Future Security and Defence Capabilities, 56 DSCFC 04 E 19 April, 2004, <http://www.nato-pa.int>

³¹ Βλ. NATO, *EU - NATO Declaration on ESDP*, 2002, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>

³² Η συνεκτική και αλληλοϋποστηριζόμενη ανάπτυξη των κοινών πόρων αποτελεί ένα από τα κυριότερα, και αμφιλεγόμενα, σημεία της σχέσης NATO και ΕΕ. Η απαίτηση για συνεκτική ανάπτυξη των πόρων, έτσι ώστε να αποφευχθούν οι περιττές επικαλύψεις βρίσκεται στην κορυφή της ατλαντικής ημερήσιας διάταξης, αλλά η σημασία της αναγνωρίζεται και από την ΕΕ. Ωστόσο ζητήματα σχετικά με την αυτονομία σχεδιασμού και διακριτά στρατηγεία αποτελούν τα κύρια αίτια διαφορών και συνιστούν δισεπίλυτα προβλήματα. Είναι, όμως, κοινά παραδεκτό ότι τα κράτη της ευρωατλαντικής κοινότητας δεν έχουν τη δυνατότητα για ανάπτυξη εντελώς διακριτών για τους δύο θεσμούς πόρων. Οι δυνατότητες είναι πεπερασμένες και ασφαλώς μεγάλο μέρος των δυνάμεων θα είναι αναπόφευκτα κοινές. Από το γεγονός αυτό ανακύπτουν ζητήματα οικονομική, πολιτικής, στρατιωτικής φύσης και εντέλει, ισχύος.

Ένας βασικός πόρος της ΚΕΠΠΑ μοιάζει να μένει ανεκμετάλλευτος, ακριβώς λόγω της έλλειψης κοινής και ενιαίας στρατηγικής δράσης: Το παγκοσμίως ανεπτυγμένο διπλωματικό δίκτυο των κρατών μελών θα μπορούσε, με επαρκή συντονισμό να λειτουργήσει προς επίρρωση της ΚΕΠΠΑ.

των δύο θεσμών για διεύρυνσή τους, προς την Ανατολική Ευρώπη. Πέραν, όμως, των παρόμοιων γενικών στρατηγικών επιλογών, οι ίδιες οι διευρύνσεις είναι μάλλον πολυδιάστατα φαινόμενα, με πλήθος πιθανών απολήξεων, ιδιαιτέρως στο στρατιωτικό – αμυντικό τομέα. Καταρχήν η ευρωπαϊκή διεύρυνση θα λειτουργούσε μάλλον θετικά για την ΕΠΑΑ. Εξάλλου, ήδη ως συνδεδεμένοι εταίροι και υποψήφια μέλη, ορισμένοι από τους νεοεισελθόντες συνεισέφεραν δυνάμεις στην RRF. Οι περισσότεροι ανήκουν και στους δύο οργανισμούς. Ωστόσο, οι γεωπολιτικές συνθήκες και η ιστορική εμπειρία ωθεί τα περισσότερα νέα κράτη- μέλη της ΕΕ να κλίνουν μάλλον προς τη στρατιωτική συνεργασία με τις ΗΠΑ, και επομένως με το ΝΑΤΟ, παρά με την ΕΕ, την οποία αντιμετωπίζουν κυρίως στην οικονομική – εμπορική και πολιτική της διάσταση. Η ιστορική εμπειρία των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και η «έμφυτη» ανησυχία τους για τη πιθανή ρωσική απειλή τις ωθεί στην «επιλογή» των

ΗΠΑ ως φυσικού συμμάχου και συνεπώς του ΝΑΤΟ ως ομπρέλας προστασίας. Ωστόσο, η σταδιακή αποδέσμευση των ΗΠΑ από την Ευρώπη και η συνακόλουθη υιοθέτηση ενός μάλλον παγκόσμιου ρόλου για το ΝΑΤΟ καθώς και η άμβλυνση της «τραχειάς» σχέσης τους με τη Ρωσία θα μπορούσαν να μετατρέψουν σταδιακά τη θεώρησή τους ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή τους στην ΕΠΑΑ. Προτιμούν, συνεπώς, να δεσμευτούν στον εκσυγχρονισμό του ΝΑΤΟ, παρά στην «εκ του μηδενός» δημιουργία μίας ευρωπαϊκής στρατιωτικής δύναμης με αμφίβολη ισχύ και ικανότητα προστασίας τους.³³ Οι εγγενείς αδυναμίες της ΕΠΑΑ, η έλλειψη δεσμεύσεων, κανονισμών, κριτηρίων συμμετοχής και συνεισφοράς, καθιστούν την αξία και το ρόλο της δυσδιάκριτα στα νέα μέλη. Επιπλέον είναι ορατός ο κίνδυνος άμβλυνσης της πολιτικής ικανότητας για λήψη αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ αναδεικνύοντας την ανάγκη για ισόρροπη ανάπτυξη του πολιτικού, αποφασιστικού οργάνου (ΚΕΠΠΑ) και του εκτελεστικού (ΕΠΑΑ)³⁴.

Μία αδρομερής αναφορά στα σημεία σύγκλισης και στις αποκλίσεις που φαίνεται να προκύπτουν από τις τελευταίες αυτές εξελίξεις θα καθιστούσε πιο ευκρινή τα προβλήματα και τους σκοπέλους, αλλά και την ευκαιρία για μελλοντική συνεργασία και αναπροσαρμογή των σχέσεων μεταξύ ΝΑΤΟ και ΕΠΑΑ.

³³ R. Rummel, "From Weakness to Power with the ESDP?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, No. 4, 2002, p. 457.

³⁴ Ακροθιγώς μόνον αναφέρουμε το μεγάλο ζήτημα του τρόπου λήψης αποφάσεων καθώς και των δυνατοτήτων δράσης με ενισχυμένες συνεργασίες μικρότερων ομάδων που το επιθυμούν. Το ζήτημα αυτό, καίριο για την εύρυθμη λειτουργία της ΚΕΠΠΑ και την ίδια την ύπαρξη της ΕΠΑΑ συνιστά πόλο συζητήσεων, διαφωνιών και προτάσεων στην ΕΕ.

Τα σημεία σύγκλισης

- Η προοπτική λειτουργίας της NRF και της ERF συμπληρωματικά, εφόσον έχουν διαφορετική στοχοθεσία: υψηλής έντασης πολεμικές επιχειρήσεις μακριά, κυρίως, από ευρωπαϊκό έδαφος η πρώτη, ειρηνευτικές και σταθεροποιητικές επιχειρήσεις εντός της Ευρώπης, κυρίως η δεύτερη³⁵
- οι πρωτοβουλίες – δεσμεύσεις NATO και ΕΕ (PCC και ECAP) μπορούν να λειτουργήσουν ενισχυτικά στην αύξηση των στρατιωτικών ικανοτήτων των ευρωπαϊκών εταίρων με στόχο την επιθυμητή μείωση της ψαλίδας ανάμεσα στις δύο πλευρές του Ατλαντικού και την άσκηση μεγαλύτερης επιρροής της ΕΕ στις αποφάσεις των ΗΠΑ³⁶
- από το προηγούμενο απορρέει η πιθανότητα μείωσης της μονομέρειας των ΗΠΑ και της τάσης τους για απομονωτισμό και απομάκρυνση από την Ευρώπη
- ειδικότερα, η ανάπτυξη της PCC και η υλοποίηση της NRF αυξάνει τη διαλειτουργικότητα στο εσωτερικό του NATO, στοιχείο που παραμένει πάντα ζητούμενο στον οργανισμό. Η υπαγωγή του στρατηγικού σχεδιασμού των νατοϊκών εταίρων και η ανάπτυξη των στρατιωτικών δυνατοτήτων τους σ' ένα κοινό πλαίσιο θα επιτρέψει την ύπαρξη συμβατών δυνάμεων στην Ευρώπη και τις ΗΠΑ με ενισχυμένη διαλειτουργικότητα.³⁷

Ωστόσο, γίνεται σαφές ότι η σύγκλιση δεν εξαρτάται αποκλειστικά, ίσως μάλλον ούτε κυρίως, από τους στρατιωτικούς εξοπλισμούς. Η κυριότερη διάσταση

³⁵ Την άποψη αυτή για τον καταμερισμό ουσιαστικά των κινδύνων και των απειλών και των αντίστοιχη διαχείριση κρίσης υιοθετούν πολλοί αναλυτές με επιμέρους διαφοροποιήσεις ως προς το επίπεδο, ή την «απολυτότητα» του καταμερισμού. Βλ. π.χ. D. Rivolta, “The EU headline Goal and the NATO Response Force (NRF) – reply to the annual report of the Council”, Report, submitted on behalf of the Defence Committee by Mr Rivolta, Rapporteur, Assembly of WEU, The Interparliamentary European Security and Defence Assembly, 49th Session, Document A/1825, 3 June, 2003, http://assembly-weu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/ και S. Biscop, “In Search of a Strategic Concept for the ESDP”, *op.cit.* Οι απόψεις συνιστούν μάλλον ένα συνεχές που καλύπτει τη διακριτή διαφοροποίηση, το λειτουργικό καταμερισμό, τον καταμερισμό αλλά με περιπτώσεις κοινών επιχειρήσεων, τη συμπληρωματικότητα δράσεων, κ.λπ. Άλλοι, ωστόσο, μελετητές αντιμετωπίζουν κριτικά μία τέτοια εξέλιξη η οποία θα συντελούσε σε σταδιακή και περαιτέρω απομάκρυνση των ευρωατλαντικών εταίρων. Βλ. R. Hunter, *The European Security and Defence Policy: Nato's Companion – or Competitor?*, *op.cit.* Επιπλέον, πέραν της διαφοροποίησης NATO και ΕΕ, κείριος παράγοντας στο ζήτημα του καταμερισμού είναι οι ΗΠΑ και η βούλησή τους να σπριχθούν στους ευρωπαίους εταίρους, κυρίως μέσω του NATO ή και της ΕΠΑΑ, ή, αντιθέτως η προτίμησή τους για μονομερή δράση και *ad hoc* συμμαχίες, όπως και η προθυμία τους να συμμετάσχουν ενεργά σε ειρηνευτικές, σταθεροποιητικές επιχειρήσεις που συνήθως είναι χρόνιες και ιδιαίτερες απαιτητικές σε ικανότητες και πόρους.

³⁶ Σύμφωνα με την ίδια άποψη οι απορρέουσες από τις πρωτοβουλίες και τις κινήσεις αυτές στρατιωτικές δυνάμεις, ERF και NRF μπορούν συνδυαστικά να λειτουργήσουν ευεργετικά για τους Ευρωπαίους ενισχύοντας τις ικανότητες, την αξιοπιστία, την εικόνα τους (και τη συνακόλουθη άσκηση επιρροής) στις ΗΠΑ με τελικό θετικό αποτέλεσμα την επίτευξη ισορροπίας στη διατλαντική σχέση.

³⁷ Εφόσον οι επιθυμητές στρατιωτικές ικανότητες συμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό, η συμβατή τους ανάπτυξη, με κοινά standards και προδιαγραφές θα επέτρεπε το συνδυασμό τους, ο οποίος, σύμφωνα με πολλούς αναλυτές και από τις δύο πλευρές του Ατλαντικού, θα είναι ευεργετικός και για τους δύο θεσμούς.

Η Ευρώπη θέτει τρεις στρατηγικούς στόχους για την προστασία της από τις απειλές: αντιμετώπιση των απειλών, ασφάλεια στην περιφέρειά της και διασφάλιση της διεθνούς τάξης βάσει αποτελεσματικής πολυμέρειας.

είναι η ύπαρξη - ή έλλειψη - πολιτικής Βούλησης από τις δύο πλευρές του Ατλαντικού. Το χάσμα, όμως, ανάμεσα στις δύο πλευρές του Ατλαντικού φαίνεται σταδιακά (ή έστω κατά καιρούς) να βαθαίνει και οι διαφοροποιήσεις των μέχρι πρόσφατα αρμονικά συνεργαζομένων εταίρων πολλαπλασιάζονται και γίνονται ουσιαστικότερες. Αποκορύφωμα αποτελεί η διατλαντική κρίση αναφορικά με τον πόλεμο του Ιράκ, και πιο συγκεκριμένα την ανάληψη μονομερούς στρατιωτικής δράσης από τις ΗΠΑ, εκτός του πλαισίου του ΟΗΕ. Η κρίση αυτή δεν αποτελεί απλώς μία ένδειξη ή έκφραση των διατλαντικών αποκλίσεων, αλλά συμπεριλαμβάνει δομικά στοιχεία διαφοροποίησης των εταίρων της ευρωατλαντικής σχέσης. Το καίριο ερώτημα επομένως είναι κατά πόσον οι διαφορές ΕΕ - ΗΠΑ έχουν χαρακτήρα μόνιμο και δομικό ή πρόσκαιρο και περιστασιακό;³⁸

Σημεία απόκλισης

- Για την NRF τίθεται εύλογο ερώτημα αν είναι πράγματι δυνατός ο συντονισμός είκοσι έξη κρατών ή αν εν εντέλει οδηγήσει στη δημιουργία «εφήμερων» συμμαχιών λίγων κρατών που ανάλογα με την περίπτωση θέλουν και μπορούν να αναλάβουν δράση, καταλήγοντας έτσι ξανά σε *ad hoc* συμμαχίες.
- Οι Ευρωπαίοι δε φαίνονται να αυξάνουν τις αμυντικές τους δαπάνες στο εύρος που απαιτείται, ούτε στο πλαίσιο της DCI του NATO, ούτε με αφορμή τη δρομολόγηση της αμυντικής πολιτικής της ΕΕ. Μη αύξηση των αμυντικών δαπανών με ταυτόχρονη αναδιάρθρωση των εξοπλιστικών συστημάτων οδηγεί αναπόφευκτα σε μεγαλύτερη αποδέσμευση των ΗΠΑ από την Ευρώπη.
- Οι ΗΠΑ αποδεσμεύουν σταδιακά τις δυνάμεις τους από το NATO, στοιχείο που θίγει αποφασιστικά το νόημα της διαλειτουργικότητας του NATO και μπορεί να λειτουργήσει αποθαρρυντικά στους Ευρωπαίους εταίρους που διαβλέπουν την απομάκρυνση των ΗΠΑ από το NATO και την Ευρώπη και την κατά βούληση και περίπτωση συνεργασία
- Είναι εύλογο το ερώτημα, αν η ανάπτυξη συστημάτων τελευταίας τεχνολογίας και από την πλευρά των Ευρωπαίων, δεν θα αποτελούσε περιττή κατασπατάληση πόρων και άχρηστη επανάληψη εφόσον αντίστοιχα συστήματα διαθέτουν ήδη οι ΗΠΑ
- Το σημαντικότερο ίσως σημείο απόκλισης, το οποίο άπτεται και του ψυχο-

³⁸ Βλ. D. Nelson., "Transatlantic Transmutations", *The Washington Quarterly*, Vol 25, No. 4, 2002, pp. 51 - 66, N. Neuwahl, "The Atlantic Alliance: For Better or for Wars...", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, No. 4, 2003, pp. 427 - 434.

λογικού παράγοντα και εγγίζει σε μεγάλο βαθμό την κοινή γνώμη των ευρωπαϊκών κρατών, και κατά συνέπεια καλύπτει όλα τα άλλα σημεία, είναι ότι, με τη στάση του τα τελευταία χρόνια, το ισχυρότερο και σημαντικότερο μέλος της Συμμαχίας, οι ΗΠΑ, αποτελεί πλέον πηγή ανασφάλειας για ένα μεγάλο μέρος ευρωπαϊών πολιτών.³⁹

Παρουσίαση και σύγκριση των ERRF και NRF

Ο σχεδιασμός των δύο αμυντικών θεσμών καταδεικνύει τις διαφορετικές ανάγκες που στοχεύουν να καλύψουν. Έτσι, το δυναμικό της ERRF αποτελείται από 60.000 στρατιώτες με ανάπτυξη σε εξήντα ημέρες και ικανότητα να μάχονται με αυτάρκεια για ένα έτος. Κύριος στόχος της είναι η ανταπόκριση στα καθήκοντα Petersberg των οποίων το εύρος εκτείνεται από ανθρωπιστικές επεμβάσεις έως την επιβολή ειρήνης. Σύμφωνα με τις αποφάσεις της Ένωσης για τον Κατευθυντήριο Στόχο (Headline Goal) η γεωγραφική ακτίνα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων είναι 4000 χλμ. από τις Βρυξέλλες με δυνατότητα επέκτασής της έως 10000 χλμ. για ανθρωπιστικές επιχειρήσεις, αν και η επικρατούσα άποψη θεωρεί ότι το σώμα θα δραστηριοποιείται κυρίως εντός ευρωπαϊκού εδάφους και για πιο μακρινές αποστολές τα ίδια στρατεύματα θα επιχειρούν υπό τη σημαία του ΟΗΕ.⁴⁰

Από την άλλη, ο σχεδιασμός της NRF του NATO, η οποία προγραμματίζεται να τεθεί σε πλήρη λειτουργία το 2006, περιλαμβάνει στράτευμα 21.000 στρατιωτών με δυνατότητα πλήρους ανάπτυξης σε επτά ημέρες και αυτάρκεια ενός μηνός. Είναι εμφανές ότι ο σχεδιασμός στοχεύει σε περιπτώσεις ταχείας εισβολής για μία σύντομη αποστολή ή για χρήση της δύναμης ως πρώτης ομάδας κρούσης. Γίνεται σαφές ότι η συλλογική άμυνα δεν αφορά τόσο την ευρωπαϊκή δύναμη, αλλά ο πρωταρχικός ρόλος αφήνεται στο NATO.

Από την ανωτέρω περιγραφή αναδύονται ερωτήματα σχετικά τόσο με τη δυνατότητα συνεργατικής/ παράλληλης ανάπτυξής τους ή τον ενδεχόμενο ανταγωνισμό τους. Αν η Ευρωπαϊκή Δύναμη φαίνεται να στοχεύει στη διατήρηση ή και την επιβολή ειρήνης, σε περιφερειακό επίπεδο πραγματώνοντας έτσι τις βασικές αρχές της ΕΕ, η Νατοϊκή Δύναμη, βάσει του σχεδιασμού της, θα πρέπει να ανταποκριθεί σε υψηλής έντασης πεδία μάχης. Πρόκειται κατά συνέπεια για Δυνάμεις των οποίων η δράση είναι διαφορετικού είδους και σε διαφορετικά πεδία.

³⁹ K. A. Lamers, "Transatlantic Security Perception and Europe's Contribution to the Alliance", Report, submitted on behalf of the Political Committee by Karl Lamers, A. Rapporteur, NATO Parliamentary Assembly, Sub-Committee on Transatlantic Relations, 154 PCTR 03 E, November, 2003, <http://www.nato-pa.int>

⁴⁰ A. Missiroli, "The European Union: Just a Regional Peacekeeper?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, No. 4, 2003, pp. 493 – 503.

Η κρίση στο Ιράκ έφερε στην επιφάνεια τις διαφορετικές αντιλήψεις στον ευρωατλαντικό χώρο και ανέδειξε τη βασική διαφωνία των εταίρων ως προς την αμεσότητα της απειλής.

Ωστόσο, ανακύπτει η απορία κατά πόσο είναι εφικτή η συνεργασία τους στο επίπεδο του σχεδιασμού, του προγραμματισμού ακόμη και του στρατιωτικού δόγματος. Τίθεται, δηλαδή, το ερώτημα αν, αντί να αναπτυχθούν ως ανταγωνιστικές δυνάμεις, υπάρχει η δυνατότητα «ειρηνικής συνύπαρξης» με σαφή καταμερισμό καθηκόντων/ πεδίων δράσης. Αν η ΕΕ μπορεί να παίξει τον πρωτεύοντα ρόλο στα Βαλκάνια, αλλά και να εξασφαλίσει τη διατήρηση της ειρήνης σ' άλλες περιοχές έντασης και κρίσης, το ΝΑΤΟ πρέπει να είναι έτοιμο να αντιδρά ταχέως σε απειλές – ακόμη και σε απομακρυσμένες περιοχές⁴¹. Πρέπει, ωστόσο, να τονιστεί ότι το ζήτημα δεν είναι μόνον, ή κυρίως, τεχνικό και συνυφασμένο με το είδος των στρατιωτικών

δυνάμεων και των εξοπλισμών. Το θέμα που ανακύπτει είναι πρωτίστως, και ίσως αμιγώς, πολιτικό. Η συνεργασία και η ομαλή συνύπαρξη των δύο οργανισμών εξαρτάται από το βαθμό στον οποίο θα μπορούν να έχουν κοινά συμφέροντα και τις ίδιες προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση διεθνών κρίσεων. Κρίσιμος είναι στο σημείο αυτό ο ρόλος των ΗΠΑ, η θεώρησή τους για το διεθνές σύστημα καθώς και ο τρόπος που επιλέγουν να επιλύουν τις διεθνείς κρίσεις που ανακύπτουν.⁴²

Ορισμένοι μελετητές αναδεικνύουν την αξία της ταυτόχρονης και ισόρροπης ανάπτυξης των δύο δυνάμεων. Σύμφωνα με τον Rivolta αποτελεί στρατηγικό συμφέρον της ΕΕ η επιτυχία τόσο του Headline Goal, όσο και η μεταρρύθμιση του ΝΑΤΟ, αφού θα λειτουργήσει θετικά στην εξισορρόπηση των διατλαντικών σχέσεων.⁴³ Ωστόσο, η αρχή που πρέπει να διέπει τη σχέση ERRF – NRF δεν είναι παρά η συμπληρωματικότητα εμφορούμενη από πνεύμα συνεργατικότητας και ισοτιμίας δίχως προσκόλληση σε διαφωνίες περί «ηγεσίας». Η εφαρμογή, συνεπώς, στην πράξη ενέχει δυσχέρειες πολλαπλής φύσεως⁴⁴.

⁴¹ J. Y. Haine, "ESDP and NATO", *op.cit.*

⁴² R. Polenz, "The EU Security Concept – Implications for the NATO and the EU", Report, submitted on behalf of the Political Committee by Ruprecht Polenz, Rapporteur, NATO Parliamentary Assembly, Subcommittee on Transatlantic Relations, 63 PCT 04 E 23 April, 2004, <http://www.nato-pa.int>

⁴³ D. Rivolta, "The EU headline Goal and the NATO Response Force (NRF) – reply to the annual report of the Council", *op.cit.*

⁴⁴ Αρκετά ζητήματα παραμένουν εκκρεμή. Οι κανόνες που θα διέπουν τη συνεργασία των δύο δυνάμεων, αν και διέπεται από τη Συμφωνία – πλαίσιο Berlin Plus, μάλλον δεν έχουν παγιωθεί, αφού πρόκειται για πολιτικές εξελίξεις που υπόκεινται σε συνεχείς αναπροσαρμογές. Από τα σημαντικότερα συναφή ζητήματα είναι η επικάλυψη και οι πιθανές συνέπειές της για τον κάθε οργανισμό, αλλά και για την πορεία της ευρωατλαντικής σχέσης. Επιπλέον, η πολιτική προτεραιότητα της μίας ή της άλλης δύναμης είναι ένα από τα απορρέοντα προβλήματα, όπως και η δυνατότητα αμοιβαίας χρήσης τους (της ERRF και από το ΝΑΤΟ, της NRF και για την ΕΕ).

Πιο συγκεκριμένα, τα νέα γεωπολιτικά δεδομένα και οι νέες απειλές οδηγούν στην αναγκαιότητα ανάληψης νέων ρόλων και πρωτοβουλιών μετασχηματισμού. Αμφότεροι οι οργανισμοί αποσκοπούν σε μία αποτελεσματικότερη και «ολιστική» προσέγγιση των απειλών με αποτέλεσμα να επιδιώκουν θεσμικές μεταρρυθμίσεις προκειμένου να αποκτήσουν διττή ταυτότητα με στοιχεία πολιτικά και στρατιωτικά. Αποτελεί κοινή αντίληψη ότι το στρατιωτικό – αμυντικό σκέλος αφορά ως επί το πλείστον τη διαχείριση ποικιλόμορφων κρίσεων⁴⁵, με αποτέλεσμα ο απώτερος στόχος και των δύο δυνάμεων να συμπίπτει σε μεγάλο βαθμό. Η μόνη εφικτή διάκριση αφορά στη ευθύνη της συλλογικής άμυνας, που επαφίεται στο NATO και δεν αποτελεί καθήκον της ΕΕ. Σημαντικότερη συνέπεια που απορρέει είναι η διάρθρωση των εθνικών στρατών προς μικρές, σύνθετες, ευέλικτες και διαλειτουργικές δυνάμεις. Το ζήτημα περιπλέκεται ακόμη περισσότερο από την εμπειρία που αντλείται από την αντιμετώπιση των ποικίλων κρίσεων που έχουν ξεσπάσει τα τελευταία χρόνια. Η διάκριση μεταξύ αποστολών για τα καθήκοντα Petersberg και άλλων για κρίσεις συνδεδεμένες με Οπλα Μαζικής Καταστροφής (ΟΜΚ) ή τρομοκρατία που θα διευκόλυνε τον καταμερισμό τους σε ΕΠΑΑ και NATO είναι μάλλον αναχρονιστική. Οι κρίσεις δεν έχουν προβλέψιμες εξελίξεις, ούτε προκαθορισμένες απαιτήσεις. Επιπλέον, οι πόροι των κρατών είναι περιορισμένοι και δεν ταυτοποιούνται με το ένα ή το άλλο «είδος κρίσης». Συνεπώς, αν πρόκειται να υπάρξει κάποιος καταμερισμός καθηκόντων στην ευρωπαϊκή κοινότητα, αυτός δεν πρέπει να θεωρείται ότι είναι στρατιωτική υπόθεση, αλλά πρωτίστως πολιτικό ζήτημα και απόφαση. Εφόσον οι ίδιες δυνάμεις εμπλέκονται και στους δύο οργανισμούς, ενώ η διαχείριση της κρίσης δεν προκαθορίζει το είδος ή την ποσότητα των αναγκαίων πόρων λόγω της συνήθους απρόβλεπτης εξέλιξής τους, η επιλογή, ποια δύναμη θα την αναλάβει, υπόκειται σε πολιτική αξιολόγηση.

ΕΠΑΑ και NATO: Προς την υλοποίηση των στόχων

Οι εξελίξεις στις διατλαντικές σχέσεις το 2002, με αποκορύφωμα τη Δήλωση συνεργασίας ΕΠΑΑ και NATO και την επίτευξη συμφωνίας για την εφαρμογή της Berlin Plus, με τις αμοιβαίες υποχωρήσεις Ελλάδας και Τουρκίας δημιουργούσαν ένα ιδιαίτερος θετικό κλίμα στον ευρωπαϊκό χώρο και έδιναν δυνατότητες για απρόσκοπτη υλοποίηση των στόχων των δύο αμυντικών θεσμών⁴⁶.

⁴⁵ Στα κείμενα και των δύο θεσμών, ήδη από τις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας (π.χ. NATO Strategic Concept, Κείμενα της ΕΕ σχετικά με την ΕΠΑΑ, το ρόλο και τη στόχευσή της) είναι εμφανής η ανάδειξη της σημασίας της διαχείρισης κρίσεων και η συνακόλουθη μείωση της αμεσότητας της απειλής για συλλογική άμυνα.

⁴⁶ Πράγματι, στη συνάντηση του Βορειοατλαντικού Συμβουλίου (North Atlantic Council) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας (EU PSC) (5.2.2003) συζητήθηκε η κατάσταση στα Βαλκάνια, το θέμα της πρόσβασης στους πόρους του NATO – Βάσει της τελικής συμφωνίας που είχε επιτευχθεί – με απώτερο στόχο την ανάληψη επιχειρήσεων από την ΕΕ στα Βαλκάνια.

Είναι απαραίτητη μία αναλυτικότερη θεώρηση της πολιτικής δύναμης, η οποία δεν είναι μονοδιάστατη, αλλά εξαρτάται από την οικονομική και εμπορική ισχύ, καθώς και από την προώθηση των δημοκρατικών αρχών. Είναι ακριβώς η πλευρά αυτή που δεν μπορεί να απεκδυθεί της πιθανής αρωγής των στρατιωτικών μέσων.

Η Συμφωνία Berlin Plus του Μαρτίου του 2003 (NATO, Berlin Plus Agreement), που συνιστά «ένα ολοκληρωμένο πακέτο συμφωνιών μεταξύ του NATO και της ΕΕ δεσμεύει τα δύο μέρη κι επιτρέπει τη διεξαγωγή ευρωπαϊκών επιχειρήσεων με την υποστήριξη (στο σχεδιασμό ή στους κατεξοχόν στρατιωτικούς πόρους) του NATO⁴⁷. Ταυτοχρόνως η ΕΕ βαδίζει σταθερά στην πραγμάτωση των στόχων με κύριο προσανατολισμό τη βελτίωση των αμυντικών πόρων⁴⁸.

Ωστόσο, η κρίση που ξέσπασε σε διεθνές, και κυρίως ευρωατλαντικό επίπεδο σχετικά με την απόφαση των ΗΠΑ να προχωρήσουν σε επέμβαση στο Ιράκ, δίχως την έγκριση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ⁴⁹, αλλά και δίχως να αποσπάσουν την καθολική συναίνεση των συμμάχων τους, έφερε στην επιφάνεια πολλές από τις δομικές αδυναμίες του ευρωατλαντικού συστήματος στο σύνολό του⁵⁰. Η κρίση δεν ήταν μόνον σε διατλαντικό επίπεδο, αλλά και θα μπορούσε κάλλιστα να χαρακτηριστεί και ως ενδοευρωπαϊκή με

⁴⁷ Από τον Ιανουάριο 2003 η ΕΕ έχει αναλάβει ή έχει εμπλακεί ενεργά σε αποστολές στη Βοσνία – Ερζεγοβίνη (European Police Mission, EUPM), τη ΠΓΔΜ (Concordia), και τη Δημοκρατία του Κονγκό (Artemis). Στις αποστολές αυτές τα καθήκοντά της εκτείνονταν από την επιβολή της έννομης τάξης και την επίβλεψη κατάπαυσης του πυρός, έως την ασφάλεια και τη διαχείριση ανθρωπιστικής κρίσης. Πιο συγκεκριμένα στη FYROM η ΕΕ ανέλαβε από την Νατοϊκή αποστολή, ενώ στην Βοσνία οι ευρωπαϊκές δυνάμεις ανέλαβαν από τον ΟΗΕ. Βλ. σχετικά D. Allerkamp – K. Doreen, *Assesing Alternative Explanation of EU Foreign Policy Development*, A research project at Syracuse University's Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 2004.

⁴⁸ Στη Γαλλοβρετανική συνάντηση στο Τουquet (Φεβρουάριος 2003) - ένα «δεύτερο St Malo» - οι δύο χώρες ανέλαβαν πάλι εκ νέου πρωτοβουλία και ανέδειξαν την ανάγκη δημιουργίας ενός Γραφείου Ανάπτυξης και Δημιουργίας Αμυντικών Ικανοτήτων (Defence Capabilities Development and Acquisition Agency) με στόχο τον συντονισμό, εξορθολογισμό και την ενίσχυση των ευρωπαϊκών πόρων. Βλ. M. Barnier in N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy, The First Five Years (1999 – 2004)*, ISS, 2004, www.iss-eu.org. Οι ομάδες εργασίας του ECAP (2001) ολοκλήρωσαν τις εργασίες τους και κατέθεσαν αναφορά (Μάρτιος 2003), όπου εκτός των άλλων πρότειναν τη σύγκληση ενός ακόμη Συνεδρίου για τις Ικανότητες (Capabilities Conference) (Μάιος 2003) με στόχο να αναλάβουν τα μέλη μεγαλύτερες δεσμεύσεις.

⁴⁹ Η 11/9 οδήγησε σε αλλαγή της πολιτικής των ΗΠΑ. Η αμερικανική διακυβέρνηση αναθέωσε το κόστος μίας πολιτικής περιορισμού (containment), η οποία ωστόσο δεν φάνηκε να αποδίδει, και κατέληξε έτσι στο συμπέρασμα ότι ο αμερικανικός λαός θα δεχόταν να πληρώσει το κόστος μίας στρατιωτικής επέμβασης.

⁵⁰ Οι ΗΠΑ προχώρησαν στην απόφασή τους για επέμβαση στο Ιράκ δίχως τελικό πόρισμα από τους επιθεωρητές της Διεθνούς Υπηρεσίας Ατομικής Ενέργειας (ΙΑΕΑ). Αυτό δυσχέραινε τη λήψη σχετικής απόφασης στον ΟΗΕ, αλλά και απωθούσε την ΕΕ. Είναι χαρακτηριστικό ότι την ίδια περίοδο η ΕΕ είχε επιτύχει την πρώτη ίσως αυθεντική Ευρωπαϊκή στρατηγική που υλοποιούταν μέσω ενός Κοινού Σχεδίου Δράσης (Common Action Plan) για την καταπολέμηση των Οπλων Μαζικής Καταστροφής, πράγμα που αφενός αναδεικνύει τη λειτουργία του για αποτελεσματική και μακροπρόθεσμη αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, και αφετέρου αποδεικνύει την εναργή λειτουργία της ΕΠΑΑ, ακόμη και κατά την «ιρακινή» κρίση. Βασικές κα-

τα νέα μέλη να ακολουθούν στην πλειονότητά τους μία διαφορετική πολιτική, συνεπικουρούμενοι και από ορισμένα άλλα κράτη-μέλη, όπως από τη Βρετανία και την Ισπανία πρωτίστως⁵¹. Η ενδοευρωπαϊκή κρίση έφερε στην επιφάνεια τις διαρθρωτικές αδυναμίες της ΚΕΠΠΑ, αφού η ΕΕ δεν κατάφερε τον πλέον πρωταρχικό στόχο της «να μιλά με μία φωνή», αναδεικνύοντας τις ελλείψεις στη χάραξη ενιαίας στρατηγικής και κοινού στρατηγικού σχεδίου.⁵²

Εξίσου ισχυρό ήταν το «χτύπημα» και για το NATO. Αν και το άρθρο 5 της Συνθήκης, οι ΗΠΑ προτίμησαν να μην κάνουν χρήση του, εν ολίγοις δε δέχτηκαν τη βοήθεια των συμμάχων τους. Η Ουάσιγκτον επέλεξε την ατομική πορεία και τη μη εμπλοκή και ανάμειξη του NATO⁵³. Η διακυβέρνηση Μπους έκρινε ότι δε χρειαζόταν – και δεν επιθυμούσε – την ανάμειξη του NATO. Επιγραμματικά οι λόγοι συνδέονται πρώτον, με το γεγονός ότι η στρατιωτική συνεισφορά των συμμάχων θα ήταν αμελητέα μπροστά στην ισχυρή και τελευταίας τεχνολογίας στρατιωτική μηχανή των ΗΠΑ. Επιπλέον, οι ΗΠΑ μάλλον δεν επιθυμούσαν έναν πόλεμο «υπό επιτροπεία» (war by committee). Είχαν ήδη την αρνητική για εκείνους εμπειρία από τη Γιουγκοσλαβία στο Κοσσυφοπέδιο στην οποία συμμετείχαν εξίσου τα άλλα μέλη του NATO, γεγονός που δυσχέρανε την ταχεία και αποτελεσματική λήψη αποφάσεων.

Το πλήγμα ήταν μεγάλο για το NATO, που φαίνεται σταδιακά να εκπίπτει σε *ad hoc* συμμαχίες, δίχως να επιτελεί την πρωτεύουσα λειτουργία του της ουσιαστικής στρατιωτικής συνεργασίας. Οι δικές του δομικές ελλείψεις μειώνουν τη σημασία του για τις ΗΠΑ⁵⁴. Συγχρόνως, όμως, αναδεικνύουν ένα νέο πεδίο δράσης για την Ευρώπη.

τευθύνσεις του Σχεδίου συνιστούν τόσο η πολυμερής δράση με την ενίσχυση της ΙΑΕΑ και του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, αλλά και η βούληση της ΕΕ να επιβάλλει αυστηρότερα μέτρα στους οικονομικούς εταίρους της, ακόμη και να καταφύγει σε χρήση βίας με τη σύμφωνη γνώμη του ΟΗΕ. Η ΕΕ σημείωσε επιτυχία στον τομέα αυτό με την άσκηση της πολιτικής της προς το Ιράν, το οποίο αποδέχτηκε, καταρχάς, έλεγχο από την ΙΑΕΑ.

⁵¹ Τα νέα μέλη της ΕΕ αποφάσισαν να συνεπικουρήσουν τις ΗΠΑ και να συμμετάσχουν στις επιχειρήσεις στο Ιράκ σε συμμαχία υπό την ηγεσία των ΗΠΑ. Τα νέα κράτη-μέλη της ΚΑ Ευρώπης είναι στραμμένα πρωτίστως προς τις ΗΠΑ και το NATO, για την ασφάλειά τους, κυρίως λόγω της ιστορικής εμπειρίας τους και του ενυπάρχοντος φόβου της Ρωσικής απειλής. Η Ουάσιγκτον ενδυνάμωσε την κριτική της και αύξησε την πίεση προς τους Ευρωπαίους εταίρους για το θέμα των στρατιωτικών δυνατοτήτων.

⁵² Υπάρχει, ωστόσο, και ένα αισιόδοξο στοιχείο που αναδύεται. Παρά τις διενέξεις σε ενδοευρωπαϊκό, διατλαντικό και νατοϊκό επίπεδο η Συμφωνία Berlin – Plus παρέμεινε ανεπηρέαστη επιτρέποντας τη συνεργασία ΕΕ και NATO και τελικώς την πραγματοποίηση της ευρωπαϊκής Concordia στην ΠΓΔΜ.

⁵³ Ωστόσο, η στάση αυτή φαίνεται να αλλάζει σταδιακά με την επιθυμία των ΗΠΑ για περαιτέρω ανάμειξη του NATO στο Αφγανιστάν με την προσφορά επιπλέον βοήθειας. Ο (πρώην) Γραμματέας του NATO Λόρδος Robertson ζήτησε από τις κυβερνήσεις των Νατοϊκών εταίρων να επιδείξουν την πολιτική βούληση για εμπλοκή και χρήση περισσότερων δυνάμεων στο Αφγανιστάν.

⁵⁴ Σύμφωνα με ορισμένους αναλυτές, η μάλλον περιορισμένη αξία του οφείλεται στο γεγονός ότι στερείται λόγο ύπαρξης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Η απειλή αυτή, αν και κρίνεται ως μέγιστη για τις ΗΠΑ, ωστόσο δεν θεωρείται ικανή να θέσει σε κίνδυνο την εθνική κυριαρχία ή την ίδια την ύπαρξη μίας χώρας. Όμως, σήμερα οι ΗΠΑ φαίνεται να επιθυμούν περαιτέρω συμμετοχή και εμπλοκή του NATO,

*Η εξ ορισμού
απόρριψη
στρατιωτικών
χαρακτηριστικών δεν
πρέπει να συνιστά την
επιλογή της ΕΕ, η
οποία ξεκίνησε την
πορεία της και εστίασε
σε αμιγώς οικονομικά
και εμπορικά στοιχεία,
στα οποία, εξάλλου,
οφείλεται σε μεγάλο
βαθμό η θετική
εξέλιξή της και η
ευημερία των πολιτών
της.*

Η σχέση ΕΠΑΑ – ΝΑΤΟ: Το ζήτημα των στρατηγείων

Οι ρόλοι της ΕΠΑΑ και του ΝΑΤΟ παραμένουν ρευστοί και τα όριά τους μη επακριβώς καθορισμένα. Δεν είναι εύκολη η απάντηση στο ερώτημα «σε ποια σχέση θα βρίσκεται το ΝΑΤΟ με την καθαυτό ευρωπαϊκή άμυνα». Οι Ευρωπαίοι, με δεδομένη την επιλεκτική και όχι με ισότιμους όρους αντιμετώπιση τους από τους Αμερικανούς συμμάχους, επιδιώκουν την αυτονομία της ΕΠΑΑ⁵⁵. Ας προστεθεί εδώ απλώς ότι υπό το πρίσμα της διεύρυνσης της ΕΕ και της συνακόλουθης λήψης αποφάσεων, τα προβλήματα της πολυμέρειας και της πολυδιάσπασης – και συνεπώς η αναποτελεσματικότητα – καθίστανται εμφανέστερα στον δεύτερο Πυλώνα του Ευρωπαϊκού Οικοδομήματος (ΚΕΠΠΑ). Επιπλέον, ένας βασικός πόρος της ΚΕΠΠΑ μοιάζει να μένει ανεκμετάλλετος, ακριβώς λόγω της έλλειψης κοινής και ενιαίας στρατηγικής δράσης: Το παγκοσμίως ανεπτυγμένο διπλωματικό δίκτυο των κρατών-μελών θα μπορούσε, με επαρκή συντονισμό να λειτουργήσει

προς επίρρωση της ΚΕΠΠΑ.⁵⁶

Ένα σημαντικό ζήτημα που προέκυψε – και σε μεγάλο βαθμό «συμπυκνώνει» την αντιπαράθεση, τις τριβές και τα προβλήματα στην ευρωατλαντική σχέση – αφορά στην αρμοδιότητα των στρατηγείων της ΕΠΑΑ και κατά πόσον αυτή η τελευταία θα έχει αυτόνομο χαρακτήρα. Τον Απρίλιο 2003, Γαλλία, Γερμανία, Λουξεμβούργο και Βέλγιο πρότειναν τη δημιουργία αυτόνομου ευρωπαϊκού στρατηγείου με έδρα την πόλη του Τερβυρέν στα δυτικά των Βρυξελλών, σε αντίθεση με τα προβλεπόμενα στη Berlin Plus, σχέδιο το οποίο παραμερίστηκε. Η έντονη αντίδραση των ΗΠΑ που θεώρησαν «απειλή» την πρόταση, τη νέα μεγάλη ευρωατλαντική διαμάχη μετά το Ιράκ, διαμάχη οδήγησαν στην τελική επιλο-

ιδιαίτερα σε περιοχές όπου υπάρχουν κοιτίδες τρομοκρατίας, ανταρτοπόλεμος (Ιράκ, Αφγανιστάν), στοιχείο που ίσως υποδεικνύει μία μεταστροφή στη στάση των ΗΠΑ. Η μετά-Ιράκ εποχή μάλλον τείνει στην «επούλωση των πληγών» της διατλαντικής συμμαχίας. Οι διατλαντικές ρήξεις για θέματα εξωτερικής πολιτικής μάλλον θα μειώνονται επιτρέποντας τη σύγκλιση των διαφορετικών «ταυτοτήτων» Ευρώπης και ΗΠΑ που τόσο είχαν απομακρυνθεί λόγω της ιρακινής κρίσης.

⁵⁵ Εδώ όμως τα ζητήματα δεν είναι μονοδιάστατα. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η ΕΕ δεν φαίνεται να χαρακτηρίζεται από ομοθυμία στο θέμα της ευρωπαϊκής άμυνας και της διατλαντικής σχέσης. Επιπλέον, η αυτονομία της ΕΠΑΑ συνεπάγεται ορισμένες στρατιωτικές προϋποθέσεις, οι οποίες, όπως έχει ήδη λεχθεί, δεν πληρούνται από τους εταίρους, ούτε διαφαίνεται η ικανοποίηση τους στο εγγύς μέλλον.

⁵⁶ D. Hannay, "Europe's Common Foreign and Security Policy: Year 1", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, No. 3, 2000, pp. 275 – 280.

γή μίας συμβιβαστικής θέσης σύμφωνα με την οποία μονάδα σχεδιασμού της ΕΕ θα συνεργάζεται στενά με το NATO και σίγουρα όχι σε αντιδιαστολή με αυτό. Η τελική πρόταση παρουσιάστηκε στη Σύνοδο της ΕΕ στις Βρυξέλλες το Δεκέμβριο του 2003 και καθιστά φανερό τη διπλωματική αναδίπλωση των ευρωπαϊκών κρατών απέναντι στο NATO και τις προθέσεις των ΗΠΑ⁵⁷. Στο συμβιβασμό που επιτεύχθηκε έγινε σαφές ότι αναμένεται από τα ευρωπαϊκά κράτη να στρέφονται κατ' αρχάς στο Νατοϊκό προσωπικό σχεδιασμού ή σε ήδη υπάρχοντα Βρετανικά και Γαλλικά αρχηγεία. Μόνον σε περίπτωση που και αυτό δεν είναι εφικτό θα χρησιμοποιείται στρατιωτικό προσωπικό της ΕΕ, το οποίο ωστόσο θα βρίσκεται σε στενή σχέση με το NATO. Ο συμβιβασμός επήλθε με τη συμφωνία των τριών μεγάλων δυνάμεων, Γαλλίας, Γερμανίας και Βρετανίας στη συνάντησή τους στη Νάπολη, λίγο νωρίτερα από τη Σύνοδο Κορυφής.⁵⁸ Επίσης, αποφασίστηκε να συσταθεί μία μικρότερης κλίμακας Ευρωπαϊκή στρατιωτική μονάδα σχεδιασμού η οποία θα λειτουργεί παράλληλα με έναν Ευρωπαϊκό πυρήνα στο SHAPE, το Νατοϊκό στρατηγείο στις Βρυξέλλες. Πρόκειται εντέλει για στρατηγείο που κατ' ουσίαν θα είναι ενθυλακωμένο στο στρατηγείο του NATO με λίγες αρμοδιότητες, απόφαση βασισμένη σε πολιτικά και όχι αμιγώς στρατιωτικά κριτήρια. Η συνεργασία ΕΠΑΑ και NATO δεν περιορίζεται πάντως σε θεσμικές ρυθμίσεις και διακανονισμούς, αλλά θα δοκιμαστεί στην πράξη και προϋποθέτει αμφίπλευρη εμπιστοσύνη και καλά θέληση.⁵⁹

Το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Ασφάλειας

Οι διαφωνίες στο εσωτερικό της ΕΕ λόγω της κρίσης στο Ιράκ, σε συνδυασμό με τις εμφανείς ελλείψεις στρατιωτικών ικανοτήτων και εντέλει στρατηγικής σκέψης και κατεύθυνσης ήταν τα – αρνητικά – αίτια μίας – θετικής – κίνησης προς την αμυντική ολοκλήρωση της ΕΕ. Το κείμενο του Υπατου Εκπροσώπου «Μία ασφαλής Ευρώπη σε έναν καλύτερο κόσμο» συνιστά την πρώτη ολοκληρωμένη απόπειρα χάραξης ευρωπαϊκής στρατηγικής.⁶⁰ Στόχος του να προτείνει

⁵⁷ Με την αρχική θέση για ξεχωριστό αρχηγείο σχεδιασμού Ευρωπαϊκών στρατιωτικών επιχειρήσεων διαφώνησε η Βρετανία που ανησυχούσε για τη δυσαρέσκεια των ΗΠΑ και την ενίσχυση της τάσης αποδέσμευσής τους. Πρότεινε μία μετριοπαθέστερη διατύπωση και τη στενή συνεργασία NATO, ΕΠΑΑ καθώς και τη σαφή δήλωση προτεραιότητας του NATO. Χαρακτηριστική η δήλωση του Γερμανού Υπουργού Εξωτερικών Γιόσκα Φίσερ: «Επιθυμούμε αποκλειστικά και μόνο τη συμπληρωματικότητα και όχι τον ανταγωνισμό» Βλ. BBC NEWS, *Defence: Atlantic or European*, 1/12/2003 και *European Defence "deal" reached*, 28/11/2003.

⁵⁸ BBC News, *Defence: Atlantic or European*, 1.12.2003 και *European Defence "deal" reached*, 28.11.2003

⁵⁹ Έτσι, ενώ στη Βοσνία η ανάληψη της επιχείρησης από το NATO στην ΕΠΑΑ (2003) αποτελεί δείγμα επιτυχούς συνεργασίας, στην αυτόνομη επιχείρηση *Artemis* της ΕΕ στο Κονγκό (Μάιος 2003) το NATO θεώρησε ότι μάλλον βρέθηκε «προ τετελεσμένου» (*fait accompli*) δίχως να έχει προηγηθεί διαδικασία διαβούλευσης.

⁶⁰ J.A. Solana, *Secure Europe in a Better World*, European Council, Thessaloniki, 20.6.2003, <http://ue.eu.int/newsroom> Το κείμενο αυτό παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, του Ιουνίου του 2003 και υιοθετήθηκε στην επόμενη Σύνοδο Κορυφής στη Ρώμη το Δεκέμβριο του 2003.

Η Ευρώπη πρέπει μάλλον να ακολουθήσει μία «μείζη» στοιχείων και να συγκεκριμενοποιήσει τα χαρακτηριστικά που θα καθορίσουν τη σύγχρονη εικόνα της μεσοπρόθεσμα διαμορφώνοντας μία στρατηγική που δεν θα απαρνείται τις στρατιωτικές πλευρές.

μία κοινή θεώρηση της ΕΕ στις νέες διεθνείς απειλές ενισχύοντας το συντονισμό της ΚΕΠΠΑ. Το κείμενο στρατηγικής καθιστά την ΕΕ παγκόσμιο δρώντα στην διεθνή ασφάλεια, αφού παρουσιάζει μία κοινή ευρωπαϊκή απάντηση στις διεθνείς απειλές ασφαλείας.⁶¹ Η Έκθεση δεν αρκείται στην αναλυτική περιγραφή δεδομένων, αλλά καταθέτει συγκεκριμένη πρόταση ως προς τους στρατηγικούς στόχους της Ένωσης και τις επιπτώσεις στις πολιτικές της. Αντίστοιχα στρατηγικά σχέδια έχουν εκπονήσει το ΝΑΤΟ (Στρατηγικό Σχέδιο) και οι ΗΠΑ (National Security Strategy). Ωστόσο, οι διαφορές είναι εμφανείς και καταδεικνύουν διαφορετικούς προσανατολισμούς, αντιλήψεις και θεωρήσεις. Συγχρόνως, αναδεικνύουν τα σημεία σύγκλισης των τριών δρώντων. Αν και οι απειλές στο ευρωπαϊκό κείμενο συμπίπτουν με τις αντίστοιχες του νατοϊκού και του αμερικανικού, ωστόσο διαφέρουν τόσο τα αίτια και οι πηγές τους, όσο και η προσέγγιση επίλυσής τους.⁶²

Η Ευρώπη θέτει τρεις στρατηγικούς στόχους για την προστασία της από τις απειλές: αντιμετώπιση των απειλών, ασφάλεια στην περιφέρειά της και διασφάλιση της διεθνούς τάξης βάσει αποτελεσματικής πολυμέρειας.

Οι σχετικές πρωτοβουλίες της ΕΕ που χαρακτηρίζονται από πολυμέρεια, ανάμεσα σ' άλλες είναι οι εξής: μέτρα δικαστικά και συνεργασία με ΝΑΤΟ και ΗΠΑ, άσκηση πολιτικών, επεμβάσεις σε περιφερειακές συγκρούσεις αποτελούν τα βέλη στη φαρέτρα ασφάλειας της ΕΕ. Η ανάδειξη της πολιτικής, οικονομικής συνεργασίας θα διασφαλίσει την ασφάλεια στην ευρωπαϊκή περιφέρεια, ενώ αναδεικνύεται η σημασία και ο σταθεροποιητικός ρόλος της διεθνούς κοινωνίας, των θεσμών και των Οργανισμών της.

Οι ολιστικές παρεμβάσεις και η έμφαση στην πολιτική, η emphatic αναφορά στον ΟΗΕ, το διεθνές δίκαιο και τους άλλους διεθνείς οργανισμούς⁶³ αποτελούν

⁶¹ M. Gubert, "A European Strategic Concept – Defence Aspects", Report Submitted on behalf of the Defence Committee, by Mr Gubert, Rapporteur, Assembly of WEU, 49th Session, Document A/1841, 1, December, 2003, http://assembly-weu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/

⁶² Τρομοκρατία – ΟΜΚ – Περιφερειακές Συγκρούσεις – «αποτυχημένα» κράτη – οργανωμένο έγκλημα συνιστούν τις πέντε σύγχρονες απειλές. Ωστόσο, για την ΕΕ πηγάζουν από τις αρνητικές επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης (φτώχεια, ασθένειες, περιορισμένοι φυσικοί πόροι και περιβαλλοντικοί κίνδυνοι) που καθιστούν ευάλωτα τα ευρωπαϊκά κράτη σε μία επίθεση με τα χαρακτηριστικά των απειλών αυτών. Η ΕΕ προτείνει μία πολύ συνολικότερη και «ολιστική» προσέγγισή τους, σε αντιδιαστολή με τη στενότερη εστίαση του ΝΑΤΟ. Ωστόσο, οι διαφορετικοί προσανατολισμοί εξηγούνται από τη διαφορετική «φύση» και «λόγο ύπαρξης» των δύο θεσμών. Βλ. ενδεικτικά, R. Polenz, "The EU Security Concept – Implications for the NATO and the EU", *op.cit.*

⁶³ Ιδιαίτερης αξίας για την ΕΠΑΑ είναι η ανάδειξη της σημασίας του διατλαντικού δεσμού. Η ισότιμη

τα κύρια διαφοροποιητικά στοιχεία με την αμερικανική, κυρίως, προσέγγιση. Ιδιαίτερης αξίας για την ΕΠΑΑ είναι η ανάδειξη της σημασίας του διατλαντικού δεσμού. Η ισότιμη συνεργασία με το NATO, αλλά και η δέσμευση της ΕΕ στη Συμμαχία αποτελούν δεδομένα για την Ευρώπη, η οποία συγχρόνως δεν αφήνεται της βούλησής της να ενισχύσει στρατιωτικά την πολιτική – οικονομική δομή της. Η χρήση βίας αποτελεί πάντα έσχατη λύση και συναρτάται με τον ΟΗΕ. Είναι ενδιαφέρον ότι τόσο το NATO όσο και η ΕΕ έχουν αποπειραθεί να αντιμετωπίσουν τις απειλές της τρομοκρατίας και των ΟΜΚ. Ωστόσο, οι προσεγγίσεις τους διαφέρουν. Η αντίδραση του NATO στην 11/9 ήταν η ανάδειξη της τρομοκρατίας σε κεντρικό ζήτημα συνεργασίας με τους εταίρους καθώς και η λήψη στρατιωτικών μέτρων και η ενίσχυση των αμυντικών εργαλείων του (βοήθεια στις ΗΠΑ, αποστολή AWACS, ανάληψη ευθύνης στο Αφγανιστάν συνιστούν μερικές νατοϊκές ενέργειες ενδεικτικές του αμυντικού προσανατολισμού της Συμμαχίας). Από την πλευρά της η ΕΕ εστίασε στο συντονισμό και την εναρμόνιση των πολιτικών του τρίτου πυλώνα της (δικαστική και αστυνομική συνεργασία, ανταλλαγή πληροφοριών, θεσμοί όπως οι Eurorol και Eurojust, ο συντονισμός στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, οι οικονομικές κυρώσεις και η καταπολέμηση των χρηματοδοτικών πηγών της τρομοκρατίας). Ωστόσο, η μειωμένη δέσμευση των ευρωπαϊών εταίρων, η ατελής συνεργασία τους σε διαθεσμικό επίπεδο δεν επιτρέπουν την πλήρη επίτευξη των στόχων και την επιτυχή εφαρμογή των μέτρων.

Εξίσου διαφοροποιημένες οι στάσεις ΕΕ και NATO στα ΟΜΚ. Αν και οι δύο Οργανισμοί έχουν αναπτύξει πλαίσια, στρατηγικές και όργανα αντιμετώπισης της απειλής, ωστόσο οι πρωτοβουλίες τους έχουν διαφορές. Η ΕΕ προκρίνει δύο στάδια αντιμετώπισης: προηγείται η λήψη μέτρων πολιτικής και η έμφαση στο διεθνές δίκαιο και τις πολυμερείς συνθήκες και έπονται τα μέτρα εξαναγκασμού, που πάντα εξάλλου είναι συμβατά με τον ΟΗΕ. Τέτοιος διαχωρισμός δεν υφίσταται στο NATO. Απόρροια των παραπάνω, η διαφορετική στάση τους ως προς τη Συνθήκη για τα Βιολογικά Όπλα.

Η διαφοροποίηση με τη νατοϊκή στρατηγική αφορά κυρίως στις πολιτικές αντιμετώπισης. Η «στενότερη» προσέγγιση του NATO και η στήριξή της σε στρατιωτικά κυρίως εργαλεία και σχέδια δεν ταυτίζεται με την ευρωπαϊκή προσέγγιση που προκρίνει την πολιτική και οικονομική συνεργασία, τις πολιτικές νομικών, δικαστικών και οικονομικών κυρώσεων και κυρίως την καλλιέργεια του πολιτικού διαλόγου.

Η κρίση στο Ιράκ έφερε στην επιφάνεια τις διαφορετικές αντιλήψεις στον ευρωατλαντικό χώρο και ανέδειξε τη βασική διαφωνία των εταίρων ως προς την αμεσότητα της απειλής και το καθεστώς ελέγχου των ΟΜΚ, που ακολούθως ο-

συνεργασία με το NATO, αλλά και η δέσμευση της ΕΕ στη Συμμαχία αποτελούν δεδομένα για την Ευρώπη, η οποία συγχρόνως δεν αφήνεται της βούλησής της να ενισχύσει στρατιωτικά την πολιτική – οικονομική δομή της. Ωστόσο, η χρήση βίας αποτελεί πάντα έσχατη λύση και συναρτάται με τον ΟΗΕ.

Καθίσταται σαφές ότι η επίτευξη συναίνεσης με στόχο την ενιαία δράση δεν ενισχύει τη λειτουργία της ΕΠΑΑ και την περαιτέρω ολοκλήρωσή της.

δηγούν σε διαφορετικές «μείξεις» και εστιάσεις πολιτικών και μέτρων. Ωστόσο, η διαφωνία μπορεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο να μετασχηματιστεί σε συμφωνία και σύγκλιση. Πιο συγκεκριμένα, το ΝΑΤΟ μάλλον δε διεκδικεί ηγετικό ρόλο στην αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, αφού η τελευταία, παρά τη συνεχώς διογκούμενη σημασία της, δεν συνιστά την πρωταρχική λειτουργία της Συμμαχίας. Εξάλλου, οι ελλείψεις σε μηχανισμούς διαβούλευσης και λήψης αποφάσεων – συγγνωστές σ' έναν καταρχήν, αν όχι κατεξοχήν, αμυντι-

κό οργανισμό – δεν επιτρέπουν τη διαμόρφωση συνολικής στρατηγικής μονομερώς από το ΝΑΤΟ. Αντιθέτως, η εμπειρία της ΕΕ στους τομείς αυτούς καθώς και η δηλωμένη προθυμία της για καλλιέργεια πολιτικού διαλόγου με το ΝΑΤΟ μπορούν να συμβάλουν στην ενίσχυση του ευρωπαϊκού πυλώνα της Συμμαχίας.⁶⁴

Η ΚΕΠΠΑ και η ΕΠΑΑ σήμερα: Ελλείψεις και προοπτικές

Πολιτική ή στρατιωτική δύναμη;

Η ενσωμάτωση της εξωτερικής πολιτικής, ενισχυμένης με τις διαστάσεις της άμυνας και της ασφάλειας αποτελεί σήμερα «δεδομένο» της ΕΕ. Τα προβλήματα, οι διαφωνίες έγκεινται μάλλον σε επιμέρους ζητήματα εξέλιξης και επιλογών δίκως να θίγουν τον πυρήνα της πολιτικής αυτής και να θέτουν σε αμφισβήτηση την ίδια την ύπαρξή της. Η αποδοχή της είναι ευρεία και η σημασία της αναγνωρίζεται από τους πολίτες σ' όλη τη διευρυμένη πλέον ΕΕ. Ωστόσο, η συνειδητοποίηση και η αποδοχή δεν ήταν πάντα δεδομένες. Μία σημαντική διάσταση που επηρεάζει το σύνολο των χαρακτηριστικών της εξωτερικής πολιτικής συνιστά το δίπολο «πολιτική ή στρατιωτική δύναμη;» (civilian – military power).

Η άμεση απάντηση – επιλογή κάθε ερωτώμενου για τη φύση της ΕΕ θα ήταν – προφανώς – «πολιτική». Πράγματι, η έμφαση που διαχρονικά έχει δοθεί στην πολιτική πλευρά της Ένωσης είναι αποτέλεσμα πλήθους παραγόντων – αιτιών.⁶⁵ Προεξάρχουσα, η ιστορική διάσταση και εμπειρία των Ευρωπαίων ως προς τις καταστροφικές συνέπειες των δύο μεγάλων πολέμων που συντάραξαν την ήπει-

⁶⁴ Η ενίσχυση του ευρωπαϊκού πυλώνα δε συνεπάγεται υποτίμηση της ανάγκης ανάπτυξης στρατηγικής κουλτούρας στην ΕΕ για τη δημιουργία μίας «πολιτικής Ευρώπης, ανεξάρτητης κι αξιόπιστης στην παγκόσμια σκηνή» και συνεπώς απαιτείται μια ουσιαστική ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Η έγκαιρη, ταχεία, ισορροπημένη επέμβαση πρέπει να προωθηθεί στην κορυφή της ημερήσια διάταξης της ΕΕ υποσκελίζοντας τα εθνικά συμφέροντα. Βλ. Ν. Katseli, “Developing a Security and Defence Culture in the ESDP”, Report, submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations by Mrs Nora Katseli, Rapporteur, Assembly of WEU, The Interparliamentary European Security and Defence Assembly, 49th Session, Document A/1816,3 June, 2003, http://assembly-weu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/

⁶⁵ K. A. Lamers, “Transatlantic Security Perception and Europe’s Contribution to the Alliance”, *op.cit.*

ρο, αλλά και των μικρότερων τοπικών συγκρούσεων, καθώς και το κλίμα ανασφάλειας αποτέλεσμα της μακράς ψυχροπολεμικής περιόδου. Ο ρόλος των θεμελιωδών αξιών και της κουλτούρας της Ευρώπης, η έμφαση στα ανθρώπινα δικαιώματα και τους δημοκρατικούς θεσμούς συντελούν με τη σειρά τους στην ανάδειξη της πολιτικής πλευράς της Ένωσης. Ωστόσο, η παρουσίαση των δύο χαρακτηριστικών, πολιτικού και στρατιωτικού ως δίπολο μοναδικής επιλογής τίθεται υπό αμφισβήτηση⁶⁶. Είναι απαραίτητη μία αναλυτικότερη θεώρηση της πολιτικής δύναμης, η οποία δεν είναι μονοδιάστατη, αλλά εξαρτάται από την οικονομική και εμπορική ισχύ, καθώς και από την προώθηση των δημοκρατικών αρχών. Είναι ακριβώς η πλευρά αυτή που δεν μπορεί να απεκδυθεί της πιθανής αρωγής των στρατιωτικών μέσων. Οι αναλυτές υποστηρίζουν ότι η ενίσχυση της πολιτικής πλευράς με τη δυνατότητα επιβολής ισχύος στηρίζεται στη μία από τις δύο πλευρές της *civilian power*, θεωρώντας προφανώς ότι η οικονομική και η πολιτική ισχύς δεν έχει ανάγκη στρατιωτικής ισχύος. Θα μπορούσε να παρατηρηθεί ότι, παρόλο που ο ρόλος της στρατιωτικής ισχύος δεν είναι τόσο απαραίτητος στην οικονομικοεμπορική πλευρά, στο σύγχρονο διεθνές σύστημα θα μπορούσε να λειτουργήσει ενισχυτικά στις επιλογές και τις πολιτικές μίας δύναμης στον οικονομικό τομέα και συγχρόνως, ανασχετικά σ' άλλες δυνάμεις που προτίθεται να τις παραβούν, ή να αθετήσουν συμφωνίες, και εντέλει να ενισχύσει τη θέση της στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο οικονομικό σύστημα και τους συναφείς διεθνείς οργανισμούς, π.χ. ΠΟΕ, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Παγκόσμια Τράπεζα. Η πολιτική και ειρηνική δύναμη ως εκ τούτου δεν θα πρέπει να αποκλείει τη δυνατότητα χρήσης επιβολής ισχύος, αλλά, όμως, κρίνεται από τον τρόπο χρήσης των στρατιωτικών μέσων της.⁶⁷

Συνεπώς, η εξ ορισμού απόρριψη στρατιωτικών χαρακτηριστικών δεν πρέπει να συνιστά την επιλογή της ΕΕ, η οποία ξεκίνησε την πορεία της και εστίασε σε αμιγώς οικονομικά και εμπορικά στοιχεία, στα οποία, εξάλλου, οφείλεται σε μεγάλο βαθμό η θετική εξέλιξή της και η ευημερία των πολιτών της. Σταδιακά παγιώθηκε η ανάγκη ισόρροπης ανάπτυξης όλων των πλευρών που συνιστούν μία δύναμη, της αμυντικοστρατιωτικής συμπεριλαμβανομένης.⁶⁸ Αντίθετα, η φύση της ΕΕ πρέπει μάλλον να εκλαμβάνεται ως «συνεχές» (*continuum*), παρά ως αντιδιαστελλόμενες πλευρές και άρα πολιτικές, που με τη σειρά τους καθορίζουν επιλογές και στάσεις. Εξάλλου, αρκετοί αναλυτές ισχυρίζονται ότι αμιγώς πολι-

⁶⁶ Ενδεικτικά βλ. S. Stavridis, *Why the "Militarising of the EU in Strengthening the Concept of a 'Civilian power Europe'*, RSC no. 2001/17, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Papers, 2001, όπου και παρουσίαση των διαστάσεων της *civilian power* και του διττού χαρακτήρα της βάσει της ανάλυσης του F. Duchene, "Europe in World Peace" in R. Mayne, (ed), *Europe Tomorrow*, London: Fontana/Collins, 1972, pp. 32-49.

⁶⁷ R. Rummel, "From Weakness to Power with the ESDP?", *op.cit.*

⁶⁸ K. Smith, "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or a Cause for Concern?" *The International Spectator*, Vol. 35, No. 2, 2000, pp. 11 - 28.

Η εφαρμογή της εποικοδομητικής αποχής, της δομημένη συνεργασίας καθώς και της ενισχυμένης συνεργασίας πρέπει πάντα να διασφαλίζει τη συναίνεση, τη διαβούλευση και τον αλληλοσεβασμό μεταξύ των μελών.

τική ισχύς δεν υφίσταται σήμερα, αλλά βεβαίως η ανάδειξη της ΕΕ σε υπερδύναμη, η οποία «εγγενώς» διαθέτει το στρατιωτικό – αμυντικό στοιχείο, είναι μάλλον αδύνατη.⁶⁹ Ενέχει πλήθος απαιτήσεων που δεν πληροί μέχρι τώρα η ΕΕ, οπότε αποτελεί μία μάλλον μη ρεαλιστική επιλογή σήμερα. Επομένως, η Ευρώπη πρέπει μάλλον να ακολουθήσει μία «μείξι» στοιχείων και να συγκεκριμενοποιήσει τα χαρακτηριστικά που θα καθορίσουν τη σύγχρονη εικόνα της μεσοπρόθεσμα διαμορφώνοντας μία στρατηγική που δεν θα απαρνείται τις στρατιωτικές πλευρές.⁷⁰

Η λήψη αποφάσεων και η θεσμική λειτουργία ΚΕΠΠΑ και ΕΠΑΑ

Η εκπεφρασμένη βούληση της ΕΕ για διεθνή ρόλο και «ενιαία φωνή» θέτει αυτομάτως το ερώτημα κατά πόσον η Ένωση είναι εξοπλισμένη για το ρόλο του παγκόσμιου δρώντα. Οι δομές της ΚΕΠΠΑ και της ΕΠΑΑ προσφέρουν μοναδική δυνατότητα για διττή προσέγγιση των διεθνών ζητημάτων και μια ολιστική αντιμετώπισή τους. Εφοδιάζουν την ΕΕ με πολιτικά και στρατιωτικά μέσα και εργαλεία επιτρέποντας την επιτυχή διευθέτηση προβλημάτων και την αποτελεσματική διαχείριση και αποτροπή κρίσεων. Η δυνατότητα «ολιστικής» αντιμετώπισης που διαθέτει η Ένωση αποτελεί διακριτό χαρακτηριστικό της, που ταυτοχρόνως την καθιστά προτιμότερη επιλογή ιδίως στο επίπεδο των κρίσεων από το ΝΑΤΟ. Η Ατλαντική Συμμαχία ως κατεξοχόν αμυντικός οργανισμός δε διαθέτει πλήρως ανεπτυγμένες πολιτικές δομές που θα επέτρεπαν ταχείες αποφάσεις, ευέλικτες επιλογές και συνολικές προσεγγίσεις. Αν μάλιστα ληφθούν υπόψη τα σύγχρονα χαρακτηριστικά των κρίσεων, οι οποίες συνήθως φέρουν πολιτικές και στρατιωτικές διαστάσεις, ενώ η εξέλιξη τους είναι συχνά απρόβλεπτη, τότε καθίσταται σαφές ότι απαραίτητη προϋπόθεσή για την επίλυσή τους είναι η συνολική προσέγγιση μίας πολύπλευρης και, συνεπώς ευέλικτης δύναμης.

Παρόλα αυτά, η ΕΕ δεν έχει ακόμη κατορθώσει να επιδείξει πλήρως την αποτελεσματικότητά της στον τομέα αυτό, κυρίως διότι στο εσωτερικό των δομών της ΚΕΠΠΑ και της ΕΠΑΑ ο τρόπος λήψης αποφάσεων δεν ενισχύει πάντα τη λειτουργία τους. Τα καίρια σημεία στα οποία πρέπει να εντοπιστούν τα θεμελιώδη ελλείμματα είναι το ζήτημα των πυλώνων και της τριμερούς δομής του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και ο διακυβερνητικός, ως επί το πλείστον χαρα-

⁶⁹ C. Hill, *EU Foreign Policy since 11 September 2001: Renationalising or Regrouping?*, *op.cit.*

⁷⁰ Οι επιλογές της ΕΕ δεν είναι ούτε εύκολες, ούτε δεδομένες, αφού τόσο το εσωτερικό όσο και το εξωτερικό περιβάλλον της Ένωσης είναι σύνθετα και φέρουν αντίρροπες δυνάμεις ως προς την ώθηση και τη συμβολή τους στη δημιουργία κοινής εξωτερικής πολιτικής και άμυνας.

κτήρας των ΚΕΠΠΑ και ΕΠΑΑ⁷¹. Ωστόσο, μία προσεκτική θεώρηση των πολιτικών αυτών αναδεικνύει ότι δεν είναι αμιγώς διακυβερνητικές, αλλά μάλλον αποτελούνται από μείξη διακυβερνητικών και υπερ-εθνικών χαρακτηριστικών, ενώ το σύνολο σχεδόν των συναφών μεταρρυθμίσεων στις Συνθήκες κλίνουν προς την υπερεθνική επιλογή⁷², ενισχύοντας την μερική, έστω, απεθνικοποίησή τους. Σε καμία περίπτωση βεβαίως δε συνιστούν κοινοτικές πολιτικές. Οι νέοι θεσμοί και όργανα (Υπατος Εκπρόσωπος, Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας, Στρατιωτική Επιτροπή, Στρατιωτικό Προσωπικό) δίκως να είναι κοινοτικοί, ωστόσο φέρουν τα χαρακτηριστικά της βρυξελλοποίησης. (*brusselising*)⁷³ συμβάλλοντας σε πιο «κοινοτικοποιημένες» αποφάσεις.

Ως προς το πρόβλημα των πυλώνων και την τεμαχιοποίηση των πολιτικών μία πρώτη θεώρηση θα οδηγούσε στο συμπέρασμα ότι και οι δύο πολιτικές - ΚΕΠΠΑ και ΕΠΑΑ- ανήκουν κατεξοχήν στο δεύτερο πυλώνα⁷⁴. Ωστόσο η προσεκτικότερη ανάλυση οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η πολυδιάσπαση θεραπεύεται, εν μέρει, με την ανάπτυξη της δια-πυλωνικής συνεργασίας. Πρόκειται για την εκ των πραγμάτων στενότερη συνεργασία των πυλώνων (κυρίως μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου) ως προς την παραγωγή της εξωτερικής πολιτικής. Συγχρόνως, με αυτόν τρόπο αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της οριζόντιας συνοχής.⁷⁵ Η διαπυλωνική συνεργασία είναι κυρίως εμφανής στην περίπτωση των κοινών δράσεων που υιοθετεί η ΚΕΠΠΑ, τα μέτρα και η επιβολή κυρώσεων της οποίας εκτελούνται από την αρμόδια Γενική Δ/ση της Επιτροπής.

⁷¹ Ο πρωταγωνιστικός ρόλος των κρατών καθώς και τα διαφορετικά συμφέροντα, η διατήρηση της εθνικής κυριαρχίας που συνδέονται στενά με το διακυβερνητισμό αναμφισβήτητα οδηγούν σ' ένα μη αποτελεσματικό σύστημα λήψης αποφάσεων. Για το σύστημα λήψης αποφάσεων και το διακυβερνητισμό, βλ ενδεικτικά S. Nuttall - J. Simon, *'Consistency' and the CFSP: A Categorization and Its Consequences*, EFPU Working Paper 2001/3, a member of EFPU, LSE, 2003, W. Mason - S. Penksa, *The Variable Geometry of Security Cooperation: A Policy Framework for European Integration*, Paper prepared for the 2004 International Studies Association Convention in Montreal, Quebec, 17-18 March, 2004.

⁷² Η μείωση του διακυβερνητισμού επιτυγχάνεται με μηχανισμούς όπως η ενισχυμένη πλειοψηφία και η εποικοδομητική αποχή. Στη Συνθήκη της Νίκαιας, όπου θεσμοθετήθηκε η ΕΠΑΑ ο διακυβερνητισμός ενισχύθηκε, αφού υιοθετήθηκε ως απαραίτητος μηχανισμός για τη νεοσύστατη πολιτική η ομοφωνία.

⁷³ Πρόκειται για μία ενδιαφέρουσα έννοια για το φαινόμενο της μεταφοράς λήψης αποφάσεων από τις εθνικές πρωτεύουσες στα κράτη και τις συνακόλουθες επιπτώσεις, τόσο ως προς τη σχετική αυτονομία τους από τις κυβερνήσεις, τη μείωση των εθνικών επιρροών, την ενδυνάμωση του *esprit de corps* ανάμεσα στα μέλη, τη δυνατότητα ευρύτερης πρόσληψης και συνολικών θεωρήσεων των προβλημάτων δίκως τους όποιους εθνικούς περιορισμούς.

⁷⁴ Η αρχιτεκτονική των τριών πυλώνων, σε συνδυασμό με την εναλλασσόμενη προεδρία και την έλλειψη νομικής προσωπικότητας, συνιστούν ούτως ή άλλως την αιτία για την αναποτελεσματικότητα που εμφανίζει η ΕΕ στους τομείς, κυρίως της εξωτερικής πολιτικής, άμυνας και ασφάλειας, αλλά και εν γένει στην εφαρμογή των πολιτικών της. Ειδικότερα για την ΚΕΠΠΑ και την ΕΠΑΑ καθίσταται σαφές ότι η τεμαχιοποίηση και η αναπόφευκτη έλλειψη συντονισμού έχουν ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση μίας ασθενούς εικόνας, ενώ συγχρόνως μειώνουν τη δυνατότητα προβολής δύναμης. Τα στοιχεία αυτά ακριβώς αποτελούν το ζητούμενο στο σύγχρονο διεθνές σύστημα για μία χώρα που διεκδικεί ρόλο παγκόσμιου δρώντα.

Η προώθηση της ΚΕΠΠΑ και της ΕΠΑΑ με τη χρήση ποικίλων δομών λειτουργίας τους πρέπει να εξασφαλίζει τη συνοχή της ΕΕ και να καθορίζεται από σταθερές δομές συμμετοχής, που να δεσμεύουν τα μέλη για υπεύθυνη και συνεπή πολιτική.

Τροποποιήσεις – βελτιώσεις – οι προτάσεις της Συνταγματικής Συνθήκης

Ο διακυβερνητικός συντονισμός, η εναλλασσόμενη Προεδρία και η αρχιτεκτονική των τριών πυλώνων συνιστούν τις κυριότερες αιτίες για την ελλειμματική λειτουργία της ΚΕΠΠΑ και της ΕΠΑΑ, η αποτελεσματικότητα των οποίων διασφαλίζεται μάλλον με ισχυρή, αλλά συγχρόνως νομιμοποιημένη, κεντρική εκτελεστική εξουσία. Βελτιωτικές προτάσεις και τροποποιήσεις έχουν συμπεριληφθεί τόσο στις Συνθήκες, όσο και στην πρόσφατη Συνταγματική Συνθήκη. Καθώς η επιτυχία της ΕΠΑΑ εξαρτάται άμεσα από τον επιτυχή σχεδιασμό της ΚΕΠΠΑ, τον οποίο καλείται να εφαρμόσει, είναι αναγκαίες οι λειτουργικές και αποτελεσματικές δομές λειτουργίας που θα πείθουν τους εταίρους να δεσμευτούν.

Στο πλαίσιο αυτό καθίσταται σαφές ότι η επίτευξη συναίνεσης με στόχο την ενιαία δράση δεν ενισχύει τη λειτουργία της ΕΠΑΑ και την περαιτέρω ολοκλήρωσή της. Από τις κεντρικότερες προτάσεις για την προώθησή της αποτελεί η προοπτική διαμόρφωσης ενός ενιαίου πλαισίου που συνδέεται με την υιοθέτηση μεταβλητών δομών.⁷⁶ Βεβαίως, μία τέτοια επιλογή συνεπάγεται προσεκτική εφαρμογή, ενώ πρέπει αποκλειστικά να στοχεύει στην ευελιξία, την ταχύτητα και τη βελτίωση του συστήματος λήψης αποφάσεων αλλά και της υλοποίησής τους. Προϋπόθεση για την υιοθέτηση μεταβλητών δομών συνιστούν η ενότητα στόχου και η συμπληρωματικότητα της λειτουργίας, έτσι ώστε ο τελικός στόχος να πραγματώνεται απ' όλα τα μέλη ως ενιαίο σύνολο.⁷⁷

⁷⁵ Πρόκειται για την ανάγκη συνεκτικότητας σε επίπεδο πολιτικών της ΕΕ, δεδομένου ότι το σύνολο των πολιτικών άπτεται των εξωτερικών σχέσεων, π.χ. αγροτική πολιτική. Συγχρόνως συνιστά τη δυσκολότερη στην επίτευξή της συνοχή, αλλά και την πλέον σημαντική και ουσιώδη για την εξωτερική πολιτική. Η συνεκτική ΚΕΠΠΑ απαιτεί τόσο την οριζόντια, όσο και τη θεσμική (μεταξύ γραφειοκρατικών μηχανισμών των θεσμών) και την κάθετη (μεταξύ εθνικών εξωτερικών πολιτικών και ΚΕΠΠΑ). Η τελευταία αφορά στη δυνατότητα κοινών θέσεων σε αντιδιαστολή με τις κοινές δράσεις, για τις οποίες τα κράτη είναι πιο επιφυλακτικά και με τη σειρά τους συνδέονται με τους νέους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων. Για μία αναλυτική παρουσίαση, βλ. S. Nuttall - J. Simon, *'Consistency' and the CFSP: A Categorization and Its Consequences*, *op. cit.*

⁷⁶ Χαρακτηριστική είναι η πρόταση εφαρμογής δομών μεταβλητής γεωμετρίας (variable geometry) των Warren Mason και Susan Penksa σύμφωνα με την οποία η προσθήκη ευελιξίας στην ΕΠΑΑ μπορεί να επιτευχθεί με τη συμμετοχή κρατών-μελών με διαφορετικούς τρόπους ή σε διαφορετικό βαθμό με διατήρηση πάντα του κεντρικού πυρήνα που εξασφαλίζει το κοινοτικό κερκτημένο. Βλ. W. Mason - S. Penksa, *The Variable Geometry of Security Cooperation: A Policy Framework for European Integration*, *op. cit.*

⁷⁷ Οι στρατηγικές που επιτρέπουν τη μεταβλητή συμμετοχή έχουν εφαρμοστεί στο ΝΑΤΟ, που είναι κατεξοχήν αμυντικός οργανισμός και με δοκιμασμένη λειτουργία. Μπορούν να αποτελούν παράδειγμα και για την ΕΠΑΑ. Ωστόσο, η ΕΕ αποτελεί διαφορετικής φύσης οργανισμό που διέπεται από συγκεκριμένο πλαίσιο

Στο Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης καθορίζονται τα καθήκοντα και συγχρόνως αναδεικνύεται η απειλή της τρομοκρατίας.⁷⁸ Το σχέδιο μεταξύ άλλων προτείνει λύσεις για την εποικοδομητική αποχή, τη δομημένη συνεργασία καθώς και την ενισχυμένη συνεργασία.⁷⁹ Η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη διευρύνει τις περιπτώσεις εφαρμογής της ενισχυμένης συνεργασίας και προσθέτει πιθανότητες για ανάληψη δράσης. Αντίθετα, η δομημένη συνεργασία (structured cooperation) αφορά στα πιο εξελιγμένα, στενά συνδεδεμένα κράτη που έχουν προωθήσει τη συνεργασία τους και αφορά σε πιο απαιτητικές αποστολές. Τα πιθανά προβλήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της τελευταίας συνδέονται με τον κίνδυνο διαίρεσης που αποτρέπει τη συνολική βελτίωση και την προώθηση της ΕΠΑΑ. Συνεπώς, πρέπει να αποτελεί την τελευταία επιλογή και να παραμένει ανοικτή η συμμετοχή στα κράτη-μέλη, ενώ οι στόχοι που θα εξυπηρετεί δεν πρέπει να αντιτίθεται στην ουσία της ΕΕ. Η εφαρμογή της εποικοδομητικής αποχής, της δομημένης συνεργασίας καθώς και της ενισχυμένης συνεργασίας πρέπει πάντα να διασφαλίζει τη συναίνεση, τη διαβούλευση και τον αλληλοσεβασμό μεταξύ των μελών.

Η διατήρηση του κοινοτικού κεκτημένου και της συνεργασίας καθώς και η διαφύλαξη της νομιμότητας αποτελούν τους θεμελιώδεις κανόνες για τη λειτουργία των νέων δομών.⁸⁰ Η προώθηση της ΚΕΠΠΑ και της ΕΠΑΑ με τη χρήση ποι-

κοινών αξιών, στόχων, θεσμών το οποίο πρέπει να γίνεται σεβαστό. Οι διαφοροποιήσεις θα αφορούν κυρίως συγκεκριμένα προγράμματα και αποστολές. Εντέλει, όλες οι επιλογές πρέπει να στοχεύουν στην αύξηση αποτελεσματικότητας, τη δυνατότητα έγκαιρης αντίδρασης και τη διασφάλιση της συνοχής.

⁷⁸ *Συνταγματική Συνθήκη*, Κεφάλαιο II, Τμήμα 1, άρθρο III – 210 «οι αποστολές... κατά τις οποίες η Ένωση μπορεί να προσφύγει σε στρατιωτικά και μη στρατιωτικά μέσα, περιλαμβάνουν τις κοινές δράσεις αποπλισμού, τις ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, τις αποστολές με στόχο την παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων, τις αποστολές πρόληψης των συγκρούσεων και διατήρησης της ειρήνης, την επέμβαση μάχιμων δυνάμεων στη διαχείριση των κρίσεων, μεταξύ άλλων με αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης, και τις επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το τέλος των συγκρούσεων. Όλες αυτές οι αποστολές μπορούν να συμβάλλουν στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, μεταξύ άλλων με τη στήριξη τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο έδαφός τους». Η αναλυτική περιγραφή των καθηκόντων δε συνοδεύεται ωστόσο από εξίσου λεπτομερή αναφορά των απαραίτητων μέσων και τρόπων υλοποίησης τους. Είναι ακριβώς αυτές οι επιλογές που εγείρουν προβλήματα, δημιουργούν ανησυχίες και διαφωνίες μεταξύ των μελών, αφού συνδέονται με πολιτικές επιλογές και εθνικά συμφέροντα και προϋποθέτουν οικονομική συνεισφορά.

⁷⁹ Η ενισχυμένη συνεργασία τόνώνει τη συμμετοχή και την ολοκλήρωση της ΕΠΑΑ. Βλ. T. Jaeger, "The Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the CFSP", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, No. 3, 2002, pp 297 – 316.

⁸⁰ Μία από τις βασικές ελλείψεις της ΚΕΠΠΑ εντοπίζεται το πρόβλημα της νομιμοποίησης της ΚΕΠΠΑ. Η μεγάλη σημασία του «λογον διδόναι» για κάθε δημοκρατική αρχή υποβαθμίζεται στην ΕΕ, εφόσον δεν υφίσταται κανενός είδους κοινοβουλευτικού ελέγχου. Είναι ελάχιστη ως μηδενική η επιρροή των κοινοβουλευτικών συνελεύσεων σε εθνικό ή διακρατικό επίπεδο (εθνικά κοινοβούλια, Κοινοβουλευτική Συνέλευση NATO, Συνέλευση της ΔΕΕ). Εξίσου περιορισμένος ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στοιχείο που ενισχύει την αδιαφορία των πολιτών που παρατηρείται στις ευρωεκλογές. Βλ. S. Stavridis - A. Vallianatou, *Parliamentary Accountability in EU foreign and defence policy: a preliminary assessment of the Convention on the 'Future of*

Είναι ευκαταία η επίτευξη ισορροπίας που θα μειώνει την εξάρτηση της ΕΕ από το ΝΑΤΟ και παράλληλα θα ενισχύει την αρμονία μεταξύ ΝΑΤΟ και ευρωπαϊκής άμυνας.

κίλων δομών λειτουργίας τους πρέπει να εξασφαλίζει τη συνοχή της ΕΕ και να καθορίζεται από σταθερές δομές συμμετοχής που να δεσμεύουν τα μέλη για υπεύθυνη και συνεπή πολιτική. Επιπλέον, πρέπει να τηρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις, αδιαπραγμάτευτες για κάθε δημοκρατική δύναμη: διαφάνεια, έλεγχος, αμοιβαίος σεβασμός, εξασφάλιση κοινού συμφέροντος και διασφάλιση ανοικτής συμμετοχής.⁸¹

Συμπεράσματα

Η σχέση ΕΕ και ΝΑΤΟ μπορεί να ειπωθεί ως «κοινοτότητα» κι όχι ανταγωνιστικά. Αν και υπάρχουν δομικές διαφορές ανάμεσα στους δύο θεσμούς και ο προ-

σανατολισμός τους διαφέρει, ωστόσο φαίνεται μάλλον να αποτελεί, μεσοπρόθεσμα, στρατηγικό συμφέρον για την ΕΕ η εξισορρόπηση των διατλαντικών σχέσεων. Καταλυτικό ρόλο στο σημείο αυτό έχει η καλλιέργεια διαθεσμικής (σε επίπεδο ΝΑΤΟ και ΕΕ) επικοινωνίας στην ευρωατλαντική κοινότητα, παρά η ανταγωνιστική θεώρηση των δύο θεσμών. Το ΝΑΤΟ παραμένει σημαντικό για την Ευρώπη και μάλιστα με ρόλο διττό. Συνιστά ταυτοχρόνως μέσο αύξησης της επιρροής των Ευρωπαίων στις ΗΠΑ και σταδιακής σύγκλισης των ικανοτήτων τους.

Αναδεικνύεται η ανάγκη της διατήρησης στενής σχέσης ΕΕ και ΝΑΤΟ και η αποφυγή, μάλλον μάταιων, συζητήσεων και διαφωνιών περί προτεραιότητας και ηγεσίας. Εξάλλου, η υλοποίηση του ευρωπαϊκού Headline Goal σε συνδυασμό με την επιτυχή νατοϊκή μεταρρύθμιση θα ενισχύσουν την εικόνα, αλλά και την πραγματική δύναμη των Ευρωπαίων. Η δομική σύγκρουση NRF και ERRF δεν είναι δεδομένη. Η επιτυχία τους, μέσω των αντίστοιχων πρωτοβουλιών για τη βελτίωση των δυνατοτήτων θα έχει προστιθέμενη αξία για τους Ευρωπαίους, στο επίπεδο των στρατιωτικών πόρων, της αξιοπιστίας τους, της εικόνας τους στις ΗΠΑ αλλά και παγκοσμίως.

Η προσοχή πρέπει να εστιαστεί μάλλον στο αμφιλεγόμενο σημείο του καταμερισμού καθηκόντων και της συνακόλουθης επικάλυψης μεταξύ των δυνάμεων. Η επίλυση του ζητήματος δεν είναι εύκολη, αφού ορίζεται από πολλές και διαφορετικές συνιστώσες. Η σαφής διάκριση ανάμεσα σε αποστολές Petersberg και άλλες «δυσκολότερες», όπως τα ΟΜΚ και η τρομοκρατία μάλλον φαίνεται α-

Europe' debate, LSE, Department of International Relations, EFPU Working Paper 2003/2, 2003, <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU%20Working%20Paper%202003-2.pdf>

⁸¹ Βλ. N. Pereira, "Security Policy in an Enlarged Europe. A Contribution to the Convention", Report, submitted on behalf of the Political Committee by Mr Nazare Pereira, Rapporteur, Assembly of WEU, The Interparliamentary European Security and Defence Assembly, 49th Session, Document A/1818, 3 June, 2003, http://assembly-weu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/

ναχρονιστική. Η σύγχρονη εμπειρία, με οδυνηρό τρόπο καταδεικνύει, ότι οι κρίσεις δεν έχουν σαφή και προκαθορισμένα όρια, στα οποία να προσαρμόζεται συγκεκριμένες δυνάμεις. Επιπλέον, οι πόροι ΝΑΤΟ και ΕΕ είναι περιορισμένοι με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η πλήρης επικάλυψη και ο διαχωρισμός τους. Αναδεικνύεται επομένως η ανάγκη κάποιου είδους καταμερισμού, ο οποίος, όμως, δε θα λειτουργεί δικαστικά, αλλά εξισορροπητικά και θα διευκολύνει τη λειτουργικότητα και των δύο αμυντικών οργανισμών. Μάλλον είναι ευκαίρια η επίτευξη ισορροπίας που θα μειώνει την εξάρτηση της ΕΕ από το ΝΑΤΟ και παράλληλα θα ενισχύει την αρμονία μεταξύ ΝΑΤΟ και ευρωπαϊκής άμυνας. Οι μεγαλύτερες ανεπάρκειες παρατηρούνται στις δυνατότητες σχεδιασμού, διοίκησης, ελέγχου, επικοινωνιών και πληροφοριών, οι οποίες εν πολλοίς καθιστούν δυνατή την προβολή δύναμης – ακόμη και – σε παγκόσμιο επίπεδο. Η απόκτησή τους πρέπει να συνιστά προσανατολισμό της ΕΕ.

Τις επιλογές αυτές ενισχύει τόσο η ρευστότητα του σύγχρονου περιβάλλοντος ασφάλειας, όσο και η συνακόλουθη αναπροσαρμογή των αμερικανικών προτεραιοτήτων. Η 11/9 αποτελεί σημείο τομής και σηματοδοτεί την αναθεώρηση των αμερικανικών προτεραιοτήτων και την εστίαση του γεωπολιτικού ενδιαφέροντος των ΗΠΑ πέραν της ευρωπαϊκής επικράτειας. Συνακολούθως, ο νέος προσανατολισμός επιφέρει νέες επιλογές πολιτικής που χαρακτηρίζονται από μονομέρεια και ευελιξία στην ανάληψη δράσης. Το ήδη διαγνωσμένο ευρωατλαντικό χάσμα στις αμυντικές ικανότητες μειώνει περαιτέρω την προστιθέμενη αξία και τη βαρύνουσα σημασία της Ατλαντικής Συμμαχίας για το «φυσικό» ηγέτη τους στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού. Η σταδιακή αποδέσμευση τους από το ΝΑΤΟ σε συνδυασμό με μία μάλλον επιλεκτική κι εργαλειακή χρήση του, θέτει καίρια ζητήματα στην ΕΕ και την ΕΠΑΑ.

Η διατήρησή της ως την κατεξοχήν μη στρατιωτικής δύναμης (civilian power) δεν αντιστρατεύεται την περαιτέρω αμυντική και στρατιωτική θωράκισή της. Αντίθετα, η ενίσχυση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος με ουσιαστική αμυντική διάσταση αυξάνει τη δυνατότητά της να δράσει ως αυθεντική πολιτική δύναμη. Αν η προβολή ισχύος αποτελεί, ως επί το πλείστον, το ζητούμενο και τη νέα στρατηγική κατεύθυνση στο σύγχρονο γεωπολιτικό περιβάλλον και εάν ο προσανατολισμός της ΕΕ είναι κυρίως η «εξαγωγή» και η προώθηση της σταθερότητας, της ευημερίας, των δημοκρατικών αξιών και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τότε ο συγκερασμός τους αποτελεί το κύριο ζητούμενο για την ΕΕ.