



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Το έλλειμμα υψηλής στρατηγικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση:
Ανάλυση και αποτίμηση των θεσμικών κειμένων υψηλής στρατηγικής
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εμμανουέλα Γ. Παγώνη

A.M.: 1342201800148

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Παναγιώτης Ι. Τσάκωνας

ΑΘΗΝΑ

2023

Περιεχόμενα

Εισαγωγικές σκέψεις.....	2
Ιστορική ανασκόπηση της χάραξης υψηλής στρατηγικής στην ΕΕ.....	5
Το έλλειμμα υψηλής στρατηγικής	13
European Security Strategy (2003)	13
Από το 2003 στο 2016.....	16
EU Global Strategy (2016)	19
Από το 2016 στο 2022.....	22
Strategic Compass (2022).....	24
Αξιολόγηση της υψηλής στρατηγικής της ΕΕ	27
Επιφυλάξεις & Προβληματισμοί	31
Συμπεράσματα & Προοπτικές	34
Βιβλιογραφία	36

Εισαγωγικές σκέψεις

Τον Μάρτιο του 2022, έναν μόλις μήνα μετά τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, η Ευρωπαϊκή Ένωση προχωρά στη δημοσίευση του Strategic Compass, του πιο πρόσφατου ευρωπαϊκού θεσμικού κειμένου υψηλής στρατηγικής με περισσότερες από 80 συγκεκριμένες δράσεις για την υλοποίηση των φιλοδοξιών της ΕΕ στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας· φιλοδοξίες, οι οποίες περιστρέφονται γύρω από μια βασική ιδέα: την απόκτηση μιας αυτόνομης φωνής.

Το αντίκρισμα αυτής της προσπάθειας της ΕΕ να αποκτήσει αυτόνομη φωνή στην άμυνα και την ασφάλεια αποτυπώνεται στα τρία θεμελιώδη θεσμικά κείμενα υψηλής στρατηγικής της Ένωσης: το European Security Strategy (2003), το EU Global Strategy (2016), και το προαναφερθέν Strategic Compass (2022). Το όραμα που επικοινωνείται μέσω των τριών αυτών κειμένων είναι μια Ευρωπαϊκή Ένωση ασφαλέστερη (“A secure Europe in a better world” – ESS), ισχυρότερη (“Shared Vision, Common Action: A stronger Europe” – EUGS), και ικανή να προστατέψει τους πολίτες, τις αξίες και τα συμφέροντά της, και να συμβάλει στην παγκόσμια ειρήνη και ασφάλεια (“For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security” – SC).

Όλες αυτές οι πρωτοβουλίες αποτελούν πρωτοποριακές κινήσεις προς μια πιο κυρίαρχη Ευρώπη στον τομέα της άμυνας, με απώτερη πρόθεση την πλήρη ευρωπαϊκή αμυντική ένωση, όρος που χρησιμοποιείται πλέον ανοιχτά από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Η ιδέα αυτή βασίζεται στις διατάξεις του άρθρου 42 (παράγραφος 2) της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο σημειώνει: «Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας περιλαμβάνει τον προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Η κοινή αμυντική πολιτική θα οδηγήσει στην κοινή άμυνα όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λάβει σχετική απόφαση με ομοφωνία.»¹

Η αποστολή αυτή είναι ιδιαιτέρως σύνθετη και απαιτητική για δύο λόγους. Καταρχάς, η έννοια της ασφάλειας και της σταθερότητας στον 21^ο αιώνα, που καλείται να εγγραφεί η ΕΕ, αφενός διευρύνεται (widening) και περιλαμβάνει πτυχές πέραν των αμιγώς στρατιωτικών ενσωματώνοντας τις λεγόμενες νέες απειλές, αφετέρου εμβαθύνεται (deepening) και αναδεικνύει το άτομο, καθώς και μη-κρατικούς δρώντες ως «αντικείμενα αναφοράς» (referent objects) της ασφάλειας.² Ως εκ τούτου, η ΕΕ χρειάζεται σήμερα να χαράξει στρατηγική και να εφαρμόσει πολιτικές για να καλύψει πολλές και νέες ανάγκες στον τομέα της ασφάλειας. Η ίδια η εμφάνιση των θεσμικών κειμένων υψηλής στρατηγικής της αποτυπώνει ακριβώς αυτό το πέρασμα από την «παραδοσιακή» έννοια της ασφάλειας στη σύγχρονη και πολυπλοκότερη διάστασή της, και την ανάγκη απόκτησης «στρατηγικής κουλτούρας» και ανάδειξης της Ένωσης σε διεθνή δρώντα ασφάλειας.³

¹ EUR-Lex: Access to European Union law. Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

² Ντόκος, Θ. & Τσάκωνας, Π. (2021). Ο δρόμος είναι τα βήματά μας: Οδικός Χάρτης Εθνικής Ασφάλειας για την Ελλάδα του Μέλλοντος, σελ. 22.

³ Υφαντής, Κ. & Παπαναστασόπουλος, Ν. «Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως Παγκόσμιος Δρών Ασφάλειας: Πολιτικές Θεσμικές και Επιχειρησιακές Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και

Σε αυτή τη συνθήκη έρχεται να προστεθεί η ήδη υπάρχουσα ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική ασφάλειας, που εμφανίζεται κατακερματισμένη και προβληματική, με την υψηλή στρατηγική, τον αμυντικό σχεδιασμό, την ανάπτυξη δυνατοτήτων, και τις επιχειρήσεις να λαμβάνουν χώρα σε διαφορετικά επίπεδα, συχνά ταυτόχρονα.⁴ Επομένως η χάραξη, αλλά και η άσκηση μιας ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής ευρωπαϊκής στρατηγικής προϋποθέτουν και θεμελιώδεις δομικές αλλαγές στην αρχιτεκτονική ασφάλειας της Ένωσης.

Μέχρι πρόσφατα, με την Ένωση να έχει ήδη στις πλάτες της το οικονομικό και κοινωνικό βάρος πολλαπλών κρίσεων και των συνεπειών τους στον κοινωνικό της ιστό, που έχει μερικώς διαρραγεί από πλευράς πολιτικών,⁵ η ευρωπαϊκή στρατηγική φαινόταν να είναι ο μεγάλος χαμένος. Η άμεση και αποφασιστική ενεργοποίηση της ΕΕ με αφορμή την ρωσική εισβολή στην Ουκρανία ήταν μια ευχάριστη έκπληξη: άνευ προηγουμένου κυρώσεις, μαζική υποστήριξη προς την Ουκρανία, συμπεριλαμβανομένης, για πρώτη φορά στα χρονικά, της χρηματοδότησης της αποστολής στρατιωτικού εξοπλισμού σε μια χώρα που δέχεται επίθεση και της δημιουργίας ενός ευρέος διεθνούς συνασπισμού για την υποστήριξη της Ουκρανίας και την αποκατάσταση της διεθνούς νομιμότητας. Αυτό που πρέπει η ΕΕ να διασφαλίσει από εδώ και στο εξής, είναι ότι θα μετατρέψει αυτή τη γεωπολιτική της αφύπνιση σε μια πιο μόνιμη στρατηγική στάση.⁶

Η ανά χειράς πτυχιακή εργασία, επιχειρεί να φωτίσει ορισμένες ενδιαφέρουσες πτυχές αυτής της προσπάθειας της ΕΕ, απαντώντας σε μια σειρά από κρίσιμα και πολύπλοκα ερωτήματα: Ποιες είναι οι βασικές ιδέες των θεσμικών κειμένων υψηλής στρατηγικής της ΕΕ; Τι στόχους έθεσε το καθένα από αυτά και σε ποιο βαθμό ανταποκρίθηκε σε αυτούς; Και τελικά, υπάρχει έλλειμμα στρατηγικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση; Αν ναι, σε τι συνίσταται; Τι καλείται να κάνει η ΕΕ για να το αντιμετωπίσει, και τι προκλήσεις θα συναντήσει σε αυτό της το εγχείρημα;

Στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο, εισάγεται το ιστορικό πλαίσιο της προσπάθειας της ΕΕ να αποκτήσει τη δική της φωνή στην άμυνα και την ασφάλεια μέχρι και την υιοθέτηση του πρώτου θεσμικού της κειμένου υψηλής στρατηγικής, το 2003. Στη συνέχεια, ακολουθεί το κύριο μέρος της εργασίας, η ανάλυση και ο σχολιασμός των τριών κειμένων, των βασικών σημείων, των αδυναμιών, των προοπτικών τους και των εξελίξεων που μεσολάβησαν μεταξύ τους, και η συνολική αξιολόγηση της υψηλής στρατηγικής της ΕΕ όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα. Τέλος, παρατίθενται ορισμένες επιφυλάξεις και προβληματισμοί αναφορικά με τη μέχρι τώρα πορεία της, αλλά και τα βήματά της από εδώ και πέρα. Η εργασία ολοκληρώνεται με κάποιες καταληκτικές

Αμυνας», στο Βέρνυ, Σ. & Κόντης, Α. (επιμ.), (2017). Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος, σελ. 557.

⁴ Biscop, S. (2016). All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit, Contemporary Security Policy, 37:3, σελ. 443.

⁵ Μπλαβούκος, Σ. & Μπουραντώνης, Δ. «Μελετώντας τη Διεθνή Επίδοση της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ένα Αναλυτικό Πλαίσιο», στο Βέρνυ, Σ. & Κόντης, Α. (επιμ.), (2017). Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος, σελ. 534.

⁶ A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. (2022), σελ. 4.

παρατηρήσεις εν είδει συμπερασμάτων, καθώς και τη διερεύνηση προοπτικών για την επόμενη ημέρα της ΕΕ ως διεθνούς δρώντα ασφάλειας.

Μεθοδολογικά, η εργασία χρησιμοποιεί ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία, και βασίζεται τόσο σε πρωτογενείς, όσο και σε δευτερογενείς πηγές.

Ιστορική ανασκόπηση της χάραξης υψηλής στρατηγικής στην ΕΕ

Η προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αποκτήσει αυτόνομη φωνή στην άμυνα και την ασφάλεια είναι μια διαδικασία πολύχρονη και σύνθετη. Ήδη πριν από την συγκρότηση της ΕΕ, εντοπίζουμε ορισμένα αξιοσημείωτα βήματα προς αυτή την κατεύθυνση της ενοποίησης, στα οποία έχει νόημα να αναφερθούμε προκειμένου να κατανοήσουμε καλύτερα το πλαίσιο, στο οποίο σήμερα αυτή η προσπάθεια συνεχίζεται.

Μια πρώτη σημαντική σύγκλιση, που θα μπορούσε να θεωρηθεί η έναρξη της διαδρομής που θα μελετήσουμε, είναι η υπογραφή της Συνθήκης της Δουνκέρκης, τον Μάρτιο του 1947, μεταξύ Γαλλίας και Ηνωμένου Βασιλείου, ως Συνθήκης Συμμαχίας και Αμοιβαίας Βοήθειας ενάντια σε πιθανή γερμανική επίθεση στον απόηχο του Β' Παγκόσμιου Πολέμου. Ωστόσο, σύντομα, μια νέα απειλή, η Σοβιετική Ένωση, έκανε την εμφάνισή της στο διεθνές στρατηγικό περιβάλλον, ανατρέποντας την ισορροπία δυνάμεων που είχε διαμορφωθεί με το τέλος του Β' Παγκόσμιου Πολέμου.⁷ Έτσι, έναν μόλις χρόνο μετά τη Δουνκέρκη, το 1948, συνήφθη η Συνθήκη των Βρυξελλών περί αμοιβαίας άμυνας, με την οποία ενσωματώθηκαν οι κύριες διατάξεις της Δουνκέρκης από τις χώρες της Benelux και συγκροτήθηκε ο Οργανισμός Άμυνας της Δυτικής Ένωσης (WUDO),⁸ που φιλοδοξούσε να αποτελέσει ανάχωμα κατά της δυνητικής σοβιετικής απειλής και να φέρει μεγαλύτερη συλλογική ασφάλεια. Παρ' όλα αυτά, ο Ψυχρός Πόλεμος από πολύ νωρίς εγκλωβίστηκε στο πλαίσιο της ανάγκης για πυρηνική ισορροπία, και η αμερικανική εγγύηση ασφαλείας για την Ευρώπη επιβλήθηκε ως η πλέον ορθολογική επιλογή.⁹ Η ένδειξη λοιπόν ότι τα δυτικοευρωπαϊκά κράτη μπορούσαν να συνεργαστούν, ενθάρρυνε τις Ηνωμένες Πολιτείες να διαδραματίσουν ρόλο στην ασφάλεια της Δυτικής Ευρώπης, όπως και έγινε, με την υπογραφή του Βορειοατλαντικού Συμφώνου, το 1949.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1950, κρίσιμο βήμα για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτέλεσε η πρόταση του Γάλλου Υπουργού Εξωτερικών Robert Schuman, ο οποίος πρότεινε τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ).¹⁰ Σύντομα, στο πλαίσιο του Ψυχρού Πολέμου και με τον πόλεμο της Κορέας στο προσκήνιο, ανέκυψε, όπως ήταν αναμενόμενο, στη Δύση, το ζήτημα της στενότερης συνεργασίας των κρατών της Δυτικής Ευρώπης και στον τομέα της άμυνας. Ωστόσο, αυτό προϋπέθετε τη συμμετοχή και ενσωμάτωση στη Δυτική Συμμαχία της Δυτικής Γερμανίας, η οποία δεν αποτελούσε μέλος του ΝΑΤΟ.¹¹

Τον Οκτώβριο του 1950, ο τότε Γάλλος πρωθυπουργός René Pleven πρότεινε ένα σχέδιο για την επίλυση αυτού του ζητήματος και τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου

⁷ Σιούσιουρας, Π. & Δαλακλής, Δ. «Η ευρωπαϊκή πολιτική άμυνας: Η περίπτωση της επιχείρησης ΑΤΑΛΑΝΤΑ», στο Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), (2016). Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές, σελ. 266.

⁸ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Συζητήσεις: Τετάρτη 13 Μαΐου 1998 – Στρασβούργο, Κοινή αμυντική πολιτική.

⁹ Υφαντής, Κ. & Παπαναστασόπουλος, Ν. (2017). ό.π., σελ. 542.

¹⁰ Σιούσιουρας, Π. & Δαλακλής, Δ. (2016). ό.π., σελ. 268.

¹¹ Ιατρού, Δ. (2021). Το Σχέδιο Πλεβέν και η αποτυχία της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας στην πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Όμιλος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων.

Ευρωπαϊκού Στρατού, ο οποίος θα περιελάμβανε τους στρατούς έξι ευρωπαϊκών χωρών, με απώτερο στόχο τη συγκρότηση στο μέλλον της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας – ΕΑΚ (EDC), ακολουθώντας το παράδειγμα της ΕΚΑΧ. Πράγματι, στις 27 Μαΐου 1952, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, και οι χώρες της Benelux συμφώνησαν στην υπογραφή Συνθήκης για τη Δημιουργία της ΕΑΚ. Κατά τα επόμενα δύο χρόνια πραγματοποιήθηκε σημαντικός σχεδιασμός για τον καλύτερο τρόπο δημιουργίας αυτού του νέου ευρωπαϊκού στρατού, ο οποίος επρόκειτο να ενσωματωθεί σταθερά στο ΝΑΤΟ και να έχει πολυεθνικές μεραρχίες, και κοινή στολή, όπλα και προϋπολογισμό. Ωστόσο, το εγχείρημα αυτό αποδείχθηκε δυσκολότερο απ' ό,τι αναμενόταν και, ενώ ήταν μια πρωτοβουλία που ανήκε κατά βάση στη Γαλλία, τελικώς, τον Αύγουστο του 1954 η Γαλλική Εθνοσυνέλευση την απέρριψε.¹²

Η εξέλιξη αυτή, επανέφερε στο προσκήνιο την ανάγκη ενσωμάτωσης της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στο δυτικό σύστημα ασφάλειας. Μετά από ειδική διάσκεψη επ' αυτού, οι δυνάμεις της Συνθήκης των Βρυξελλών, οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Ιταλία, και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας συνυπέγραψαν τον Οκτώβριο του 1954 τα Πρωτόκολλα των Παρισίων, τα οποία τροποποιούσαν τη Συνθήκη, δημιουργώντας τη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση – ΔΕΕ (WEU) έναν νέο διεθνή οργανισμό και προβλέποντας την ένταξη σε αυτήν της Ιταλίας και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, και επιτρέποντας στη δεύτερη να επανεξεοπλιστεί και να γίνει μέλος του ΝΑΤΟ.¹³

Το 1958, με τις Συνθήκες της Ρώμης δημιουργήθηκαν δύο νέες Κοινότητες: η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), που καθιέρωσε για πρώτη φορά την πλήρη τελωνειακή ένωση των ευρωπαϊκών χωρών, και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΥΡΑΤΟΜ), για συνεργασία σε θέματα χρήσης πυρηνικής ενέργειας.¹⁴ Ενώ στη διάσκεψη κορυφής της Βόννης, το 1961, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των έξι ιδρυτικών κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ανέθεσαν σε μια διακυβερνητική επιτροπή υπό τον Γάλλο πρόεδρο Christian Fouchet, να επεξεργαστεί προτάσεις σχετικά με το πολιτικό καθεστώς μιας ένωσης των ευρωπαϊκών λαών. Η εν λόγω διερευνητική επιτροπή επιχείρησε δύο φορές μεταξύ των ετών 1960 και 1962 να υποβάλει στα κράτη μέλη ένα σχέδιο συνθήκης αποδεκτό από όλους, χωρίς επιτυχία.¹⁵

Ελλείψει συναίνεσης για μια πολιτική κοινότητα, δημιουργήθηκε, ως υποκατάστατο, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία – ΕΠΣ (EPC). Στη διάσκεψη κορυφής της Χάγης τον Δεκέμβριο του 1969, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων αποφάσισαν να εξετάσουν πιθανούς τρόπους προόδου για την επίτευξη του στόχου της πολιτικής ενοποίησης.¹⁶ Για τη διερεύνηση των δυνατοτήτων προς αυτή την κατεύθυνση, συντάχθηκε η Έκθεση Davignon, η οποία υποβλήθηκε το 1970 στη σύνοδο κορυφής του Λουξεμβούργου, όπου και εγκρίθηκε από τους Υπουργούς Εξωτερικών με αποτέλεσμα την ανεπίσημη έναρξη της ΕΠΣ, πριν θεσμοθετηθεί με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ). Τρία

¹² Ιατρού, Δ. (2021). ό.π.

¹³ Στο ίδιο.

¹⁴ Σιούσιουρας, Π. & Δαλακλής, Δ. (2016). ό.π., σελ. 270.

¹⁵ Sokolska, I. (2023). Οι εξελίξεις μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σελ. 3.

¹⁶ Στο ίδιο.

χρόνια αργότερα, το 1973, στη σύνοδο κορυφής της Κοπεγχάγης παρουσιάστηκε η Έκθεση της Κοπεγχάγης σχετικά με τη λειτουργία της ΕΠΣ, στην οποία οι Υπουργοί Εξωτερικών συμφώνησαν να βελτιώσουν τις διαδικασίες της.¹⁷ Τόσο στην Έκθεση του Λουξεμβούργου, όσο και σε αυτή της Κοπεγχάγης, η έμφαση δόθηκε στην ενίσχυση της πολιτισμικής δύναμης (civilian power) της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, μέσω της ενίσχυσης των οικονομικών, εμπορικών, διπλωματικών, και πολιτισμικών σχέσεων των κρατών-μελών.¹⁸

Ακολούθησε η σύνοδος κορυφής του Παρισιού τον Δεκέμβριο του 1974, που διοργανώθηκε από τον πρόεδρο Valéry Giscard d'Estaing, και δημιούργησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ως αποτέλεσμα «της ανάγκης σφαιρικής προσέγγισης όσον αφορά στα εσωτερικά προβλήματα που θέτει η ευρωπαϊκή οικοδόμηση και σε εκείνα που αντιμετωπίζει η Ευρώπη στο εξωτερικό».¹⁹ Ωστόσο, η εισβολή της Σοβιετικής Ένωσης στο Αφγανιστάν και η ισλαμική επανάσταση στο Ιράν, έκαναν τα κράτη μέλη να συνειδητοποιήσουν την ανάγκη ενίσχυσης της ΕΠΣ. Έτσι, ενέκριναν το 1981 την έκθεση του Λονδίνου, που επιβεβαίωσε τον ρόλο της ως βασικού στοιχείου της εξωτερικής πολιτικής όλων των κρατών-μελών,²⁰ και δημιούργησε έναν μηχανισμό διαβούλευσης κρίσεων. Το 1982, η ίδια μέριμνα για την επιβεβαίωση της θέσης της Κοινότητας σε παγκόσμιο επίπεδο, αποτέλεσε το έναυσμα για την πρωτοβουλία Genscher-Colombo και την πρόταση μιας «Ευρωπαϊκής Πράξης», η οποία οδήγησε, το 1983, στην Πανηγυρική Διακήρυξη της Στουτγάρδης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.²¹

Το 1984, ακολουθώντας αυτές τις εξελίξεις, η ΔΕΕ «επανενεργοποιήθηκε» και οι Υπουργοί Εξωτερικών και Άμυνας συμφώνησαν να συναντώνται τακτικά. Μεσολάβησε το 1986 η υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης με την οποία θεσμοθετήθηκε και επισήμως η Ευρωπαϊκή Συνεργασία στο πεδίο της Εξωτερικής Πολιτικής (Τίτλος III, Άρθρο 30).²² Και έναν μόλις χρόνο αργότερα, το 1987, οι Υπουργοί Εξωτερικών και Άμυνας των κρατών-μελών της ΔΕΕ υιοθέτησαν στη Χάγη ένα κείμενο το οποίο σε πρακτικό επίπεδο προωθούσε την ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα των εξοπλισμών, ενώ παράλληλα ενίσχυε τον ευρωπαϊκό βραχίονα του ΝΑΤΟ, και έφερε τον τίτλο "Πλατφόρμα για τα Ευρωπαϊκά Συμφέροντα Ασφαλείας" (Platform on European Security Interests).²³ Ωστόσο οι προσπάθειες για ουσιαστική αναβάθμιση δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, κυρίως λόγω της ανησυχίας των ΗΠΑ για τον ανταγωνιστικό ρόλο που θα καλείτο να παίξει η ΔΕΕ έναντι του ΝΑΤΟ, αλλά και της επιφυλακτικής στάσης Ηνωμένου Βασιλείου και Ολλανδίας.²⁴

Σε κάθε περίπτωση, στις δύο πρώτες δεκαετίες της ύπαρξής της (1955-1987), η ΔΕΕ δεν απέδειξε ουσιαστικά τη χρησιμότητά της. Αυτό πιθανόν να οφείλεται στο γεγονός

¹⁷ Publications Office of the European Union. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας.

¹⁸ Σημειώσεις ηλεκτρονικής τάξης, Τσάκωνας, Π. (2022), Μάθημα: «Ασφάλεια και Στρατηγική», Διάλεξη: «Ευρωπαϊκή Ασφάλεια: Θεσμικά κείμενα και στρατηγικές», Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ.

¹⁹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2011). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: 50 χρόνια διασκέψεων κορυφής, σελ. 8.

²⁰ Τσαρδανίδης, Χ. «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)», στο Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), (2016). Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές, σελ. 237.

²¹ Publications Office of the European Union, ό.π.

²² Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

²³ Σιούσιουρας, Π. & Δαλακλής, Δ. (2016). ό.π., σελ. 272.

²⁴ Λιαργκόβας, Π. & Παπαγεωργίου, Χ. (2018). Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, σελ. 596.

ότι γεννήθηκε εξαρχής στη σκιά του NATO, το οποίο, όντας ισχυρότερο, πιο έμπειρο και εμφανώς περισσότερο λειτουργικό, δεν της επέτρεψε να ακολουθήσει αυτόνομη πορεία.²⁵ Παρ' όλα αυτά, όταν το 1990 ξέσπασε η Κρίση του Κόλπου, η ΔΕΕ αναδείχθηκε υπεύθυνη για τον συντονισμό της αντίστοιχης στρατιωτικής αντίδρασης. Κάπως έτσι, και με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, σηματοδοτήθηκε ουσιαστικά η έναρξη της σύγχρονης συζήτησης για τη θέση και το ρόλο της Ευρώπης στο παγκόσμιο σύστημα ασφαλείας και ήταν προϊόν της – εκ των υστέρων εσφαλμένης – πρόβλεψης πολλών ότι το NATO θα κατέρρεε.²⁶

Σε συνέχεια της κοινής επιστολής του Γερμανού καγκελαρίου Helmut Kohl και του Γάλλου προέδρου François Mitterrand υπέρ μιας πολιτικής ένωσης,²⁷ η έκτακτη σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Δουβλίνο τον Απρίλιο του 1990 δρομολόγησε τις προπαρασκευαστικές εργασίες μιας δεύτερης Διακυβερνητικής Διάσκεψης για αυτόν ακριβώς τον σκοπό,²⁸ μετά από την πρώτη για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE).²⁹

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ τον Δεκέμβριο του 1991 επιτεύχθηκε συμφωνία για τη νέα Συνθήκη, τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) ή Συνθήκη του Μάαστριχτ. Εντωμεταξύ, το 1992, το Συμβούλιο των Υπουργών της ΔΕΕ ενέκρινε τη Δήλωση του Petersberg με την οποία οι χώρες μέλη της ΔΕΕ αποφάσισαν να θέσουν στη διάθεση της ΔΕΕ αλλά και του NATO και της ΕΕ στρατιωτικές μονάδες από όλο το φάσμα των συμβατικών τους δυνάμεων, και θέσπισαν τις αντίστοιχες αποστολές Petersberg που αφορούσαν: ανθρωπιστικές αποστολές ή αποστολές για την απομάκρυνση υπηκόων των κρατών μελών· αποστολές πρόληψης συγκρούσεων και ειρηνευτικές αποστολές, αποστολές μάχιμων μονάδων για τη διαχείριση κρίσεων, όπως επιχειρήσεις για την αποκατάσταση της ειρήνης, κοινές δράσεις αφοπλισμού, αποστολές για την παροχή συμβουλών και συνδρομής σε στρατιωτικά θέματα, και επιχειρήσεις σταθεροποίησης στο τέλος μίας σύγκρουσης.³⁰

Παρ' όλα αυτά η δραστηριότητα στον τομέα της ΚΕΠΠΑ τα αμέσως επόμενα χρόνια ήταν περιορισμένη. Κυριότερος λόγος υπήρξε η ασάφεια των στόχων της, λόγω διαφορετικών απόψεων των κρατών-μελών της ΕΕ. Αυτή την περίοδο άρχισαν να γίνονται αντιληπτές και οι πρώτες ρωγμές του εγχειρήματος με το ξέσπασμα του πολέμου στην Κροατία και έπειτα στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη. Η κρίση της Γιουγκοσλαβίας ανέδειξε το σημαντικό χάσμα προσδοκιών – ικανοτήτων με την Γερμανία να αναγνωρίζει μονομερώς την Κροατία και τη Σλοβενία μια μόλις εβδομάδα μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Γενικώς, η στάση της ΕΕ στον πόλεμο στη Γιουγκοσλαβία ήταν απογοητευτική λόγω της συνεχούς άρνησης των

²⁵ Σιούσιουρας, Π. & Δαλακλής, Δ. (2016). *ό.π.*, σελ. 270-272.

²⁶ Υφαντής, Κ. & Παπαναστασόπουλος, Ν. (2017). *ό.π.*, σελ. 542.

²⁷ European Union. Helmut Kohl and François Mitterrand: leaders in reconciliation.

²⁸ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2016). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ στην πορεία του χρόνου: Η διαδικασία λήψης αποφάσεων και η νομοθέτηση στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

²⁹ Σημειώσεις ηλεκτρονικής τάξης, Τσάκωνας, Π. (2022), *ό.π.*

³⁰ EUR-Lex: Access to European Union law. Αποστολές του Petersberg.

κρατών-μελών να παρέμβουν, παρά την τελική συμμετοχή στις ειρηνευτικές διαδικασίες του Dayton.³¹

Την 1^η Νοεμβρίου του 1993, η Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ και δημιούργησε την Ευρωπαϊκή Ένωση, βάσει ενός διευρυμένου κοινοτικού πυλώνα, ο οποίος κάλυπτε, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία της ΟΝΕ, και δύο νέων πυλώνων: της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ), η οποία ουσιαστικά αντικατέστησε την ΕΠΣ, και της συνεργασίας στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Η θέσπιση της ΚΕΠΠΑ αναβάθμισε τη ΔΕΕ, τόσο ως αμυντική συνιστώσα της ΕΕ, όσο και ως ευρωπαϊκό σκέλος της Βορειοατλαντικής Συμμαχίας. Οι συμβατικές ένοπλες πολυεθνικές ευρωπαϊκές δυνάμεις που θα ετίθεντο στη διάθεση της ΔΕΕ από κράτη-μέλη της ΕΕ ήταν το Eurocorps που δημιουργήθηκε το 1992, ως Ευρωπαϊκό Στρατιωτικό Σώμα, η Eurofor και η Euroamfor που δημιουργήθηκαν το 1995 ως Ευρωπαϊκή Δύναμη Ταχείας Επέμβασης και ως Ευρωπαϊκή Δύναμη Ταχείας Θαλάσσιας Επέμβασης και η European Air Group που δημιουργήθηκε το 1995, ως Ευρωπαϊκή Ομάδα Αεροπορίας.³²

Το 1994, το Συμβούλιο του NATO αναγνώρισε τη σημασία του καθορισμού μιας ειδικής ευρωπαϊκής ταυτότητας στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας, ως ευρωπαϊκού πυλώνα στο πλαίσιο του NATO, συμφώνησε ότι τα μέσα του NATO μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τη ΔΕΕ για το ενδεχόμενο αντιμετώπισης κρίσεων στην Ευρώπη κατά τις οποίες οι ΗΠΑ δεν θα επιθυμούσαν να παρέμβουν, και ενέκρινε η ιδέα της Συνδυασμένων Μεικτών Δυνάμεων Επιχειρήσεων (Combined Joint Task Force - CJTF). Η διαδικασία αυτή άρχισε να υλοποιείται στο Συμβούλιο του NATO στο Βερολίνο το 1996 όπου αποφασίστηκε η ανάθεση στην ΔΕΕ της επίβλεψης της δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Ταυτότητας Ασφάλειας και Άμυνας – ΕΤΑΑ (European Security and Defence Identity – ESDI) στο πλαίσιο των δομών του NATO και υπογράφηκαν οι Συμφωνίες του Βερολίνου για την πρόσβαση της ΕΕ, μέσω της ΔΕΕ, σε περιουσιακά στοιχεία του NATO. Σύμφωνα με τους Κ. Υφαντή και Ν. Παπαναστασόπουλο, η απόφαση του Βερολίνου ήταν το κυριότερο σημείο καμπής για τη μεταψυχροπολεμική ευρωπαϊκή ασφάλεια, καθώς φάνηκε να επιλύει σε εκείνη τη συγκυρία τα θεμελιώδη ζητήματα που επηρέαζαν τη διατλαντική διαπραγμάτευση: την πρωτοκαθεδρία του NATO, την ηγεσία των Ηνωμένων Πολιτειών στο NATO (και όχι μόνο), τη συνεισφορά των Ευρωπαίων στη Συμμαχία, και, κατά συνέπεια, τις προοπτικές – βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες – για την αυτόνομη ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας.³³

Το 1997, υπογράφηκε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, που αναθεώρησε τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και προώθησε περαιτέρω την προσπάθεια που είχε καταβληθεί για ολοκλήρωση στους τομείς της ασφάλειας, και, κυρίως, της άμυνας,³⁴ φέρνοντας σημαντικότερες εξελίξεις στην ΚΕΠΠΑ: Θεσπίστηκε τα αξίωμα του Υπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ, ο οποίος θα εκπροσωπούσε την ΕΕ στη διεθνή σκηνή, ενώ επίσης αποφασίστηκε ότι θα ήταν το ίδιο πρόσωπο με τον γενικό γραμματέα του Συμβουλίου της ΕΕ. Έτσι, ο τότε γενικός γραμματέας του Συμβουλίου Jürgen Trunpf

³¹ Λιαργκόβας, Π. & Παπαγεωργίου, Χ. (2018). ό.π., σελ. 598-599.

³² Λιαργκόβας, Π. & Παπαγεωργίου, Χ. (2018). ό.π., σελ. 598.

³³ Υφαντής, Κ. & Παπαναστασόπουλος, Ν. (2017). ό.π., σελ. 545.

³⁴ Σιούσιουρας, Π. & Δαλακλής, Δ. (2016). ό.π., σελ. 274.

έγινε ο πρώτος Ύπατος Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ, εντούτοις μόνο για λίγους μήνες.³⁵ Εκτός αυτού, ενσωματώθηκαν στη Συνθήκη οι αποστολές Petersberg, και επανεπιβεβαιώθηκε το ΝΑΤΟ ως κεντρικός πυλώνας άμυνας. Έγινε επίσης διάκριση μεταξύ αρχών, κατευθύνσεων, στρατηγικών, που υιοθετούνται ομόφωνα, και κοινών δράσεων και θέσεων, που υιοθετούνται με ειδική πλειοψηφία, και θεσμοθετήθηκε η εποικοδομητική αποχή και η δυνατότητα χρήσης ειδικής πλειοψηφίας για κοινές δράσεις, σε μια προσπάθεια να γίνει αποτελεσματικότερη η διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Ωστόσο αφενός η ΚΕΠΠΑ παρέμεινε διακυβερνητική, αφετέρου δεν ελήφθη κάποια σχετική απόφαση και για την περαιτέρω αναβάθμιση της ΔΕΕ, ως στρατιωτικής συνιστώσας της ΕΕ, κυρίως λόγω της αντίδρασης του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας, που δεν επιθυμούσαν την απομάκρυνση από το πλαίσιο του ΝΑΤΟ, αλλά και της στάσης κάποιων ουδέτερων κρατών-μελών, που δεν επιθυμούσαν την εμπλοκή της ΕΕ σε στρατιωτικές επιχειρήσεις.³⁶

Το 1998, το Ηνωμένο Βασίλειο έδειξε για πρώτη φορά να είναι θετικά προσκείμενο στο ενδεχόμενο μιας αμυντικής συνεργασίας στο πλαίσιο της ΕΕ, με την κοινή γαλλοβρετανική διακήρυξη του Saint Malo σχετικά με τις στρατιωτικές δυνατότητες της ΕΕ. Ηνωμένο Βασίλειο και Γαλλία συνέταξαν ένα σχέδιο για προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στον τομέα της άμυνας χωρίς παράλληλη υπονόμηση του ΝΑΤΟ. Σύμφωνα με την ομώνυμη διακήρυξη, η ΕΕ πρέπει να έχει την ικανότητα για αυτόνομη δράση σε ζητήματα άμυνας και ασφάλειας, και να αποκτήσει τις κατάλληλες δομές, να λάβει αποφάσεις και να τις εφαρμόσει. Καλεί λοιπόν για «αξιόπιστες στρατιωτικές δυνάμεις» και «την απόφαση για την χρήση τους». Πρόκειται για καίριας σημασίας δήλωση που εκφράζει την επιθυμία η ίδια η ΕΕ να καθορίζει τις προτεραιότητές της ανεξάρτητα από τις ΗΠΑ.³⁷

Η παραπάνω πολιτική ονομάστηκε Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι το 1999· την ίδια χρονιά που ξέσπασε ο Πόλεμος στο Κοσσυφοπέδιο και η «Επιχείρηση Συμμαχική Δύναμη» έλαβε χώρα. Η αδυναμία της ΕΕ να επέμβει αποφασιστικά στα επεισόδια του Κοσσυφοπεδίου, επέβαλε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας του 1999, την ενσωμάτωση ορισμένων λειτουργιών και αρμοδιοτήτων της ΔΕΕ στην ΕΕ, όπως τα καθήκοντα Petersberg, αναθέτοντας την ευθύνη της συγκροτούμενης έκτοτε Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ) στο Συμβούλιο των Υπουργών, ώστε αυτή να αποτελέσει τον επιχειρησιακό βραχίονα της ΚΕΠΠΑ.³⁸

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ τέθηκε σε ισχύ και ο Javier Solana διορίστηκε Ύπατος Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ. Ακόμη, προβλέφθηκε η «πλήρης και ισότιμη» συμμετοχή όλων των κρατών-μελών της ΕΕ στη διαδικασία εκπόνησης σχεδιασμού και λήψης αποφάσεων από τη ΔΕΕ ανεξάρτητα από τη συμμετοχή τους σε αυτή, ενώ για πρώτη φορά τέθηκε το ζήτημα της «ενδεχόμενης ενσωμάτωσης της ΔΕΕ στην ΕΕ,

³⁵ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2016). ό.π.

³⁶ Λιαργκόβας, Π. & Παπαγεωργίου, Χ. (2018). ό.π., σελ. 599.

³⁷ Ζαχαριάδης, Σ. (2018). «Η Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΕΠΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: Θεσμικές Παρεμβάσεις, Στρατηγικές, Σχέδια Δράσης».

³⁸ Λιαργκόβας, Π. & Παπαγεωργίου, Χ. (2018). ό.π., σελ. 601.

εφόσον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσιζε σχετικά». Είναι αλήθεια ότι τούτη ακριβώς η τελευταία διάταξη σηματοδότησε το τέλος της ΔΕΕ. Όπως εύστοχα επισημαίνεται από τον Ν. Μαραβέγια, το γεγονός ότι η Συνθήκη του Άμστερνταμ μεταβίβασε την ανάληψη κάθε στρατιωτικής λειτουργίας σχετικής με την ευρωπαϊκή άμυνα απευθείας στην ΕΕ κατέστησε ουσιαστικά τη ΔΕΕ «άνευ αντικειμένου» και την «ύπαρξή της χωρίς νόημα».³⁹

Λίγο αργότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι αποφάσισε τον καθορισμό θεσμικού πλαισίου για την ΕΠΑΑ, με τη συγκρότηση Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ), Στρατιωτικής Επιτροπής, και Στρατιωτικού Επιτελείου.⁴⁰ Έθεσε επίσης ως «πρωταρχικό στόχο» τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Δύναμης Ταχείας Αντίδρασης έως το 2003, ώστε να αναπτύσσουν τα κράτη-μέλη εντός 60 ημερών και να υποστηρίζουν για τουλάχιστον ένα έτος στρατιωτικές δυνάμεις μέχρι και 50.000 – 60.000 ατόμων ικανών για όλο το φάσμα των αποστολών Petersberg. Αξίζει να διευκρινιστεί ότι δεν επρόκειτο για «Ευρωστρατό», καθώς κάθε χώρα συνέχιζε να ελέγχει τα στρατεύματά της, αλλά για μια πρωτοβουλία που ελήφθη εντός του πλαισίου του ΝΑΤΟ, καθώς προβλεπόταν ότι η δύναμη θα ενεργούσε αυτόνομα μόνο όταν το ΝΑΤΟ δεν αναλάμβανε δράση, που διεπόταν από μια διακυβερνητική μορφή συνεργασίας και λήψης αποφάσεων.⁴¹

Το 2000, ακολούθησε η Διάσκεψη Δέσμευσης Δυνάμεων, και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Santa Maria da Feira για τη θέσπιση ενός μη-στρατιωτικού «Πρωταρχικού Στόχου», ενός σώματος 5.000 αστυνομικών διαθέσιμων εντός 30 ημερών. Το αμέσως επόμενο έτος υπογράφηκε η Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία τερμάτισε τη σχέση με τη ΔΕΕ, που είχε ξεκινήσει η Συνθήκη του Άμστερνταμ, χωρίς ωστόσο να παρεμποδίζεται οποιοδήποτε κράτος-μέλος να αναπτύσσει διμερείς σχέσεις με αυτήν.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Göteborg, του Ιουνίου 2001, τα κράτη-μέλη δεσμεύτηκαν για τη περαιτέρω ανάπτυξη της ΕΠΑΑ, με ανάληψη καθηκόντων διαχείρισης κρίσεων και πρόληψης συγκρούσεων. Η τρομοκρατική ενέργεια της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 ήταν η αιτία επανεξέτασης των ευρωατλαντικών σχέσεων και της ΕΠΑΑ. Με κοινή δήλωση των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών-μελών, των εκπροσώπων των θεσμών, και του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ, στις 14 Σεπτεμβρίου 2001, κατέστη σαφής η πρόθεσή τους για την τήρηση ενιαίας γραμμής στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ για το ζήτημα της τρομοκρατίας.⁴² Μάλιστα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Γάνδης υιοθετήθηκε Σχέδιο Διαχείρισης Κρίσεων, και στη σύνοδο κορυφής του Laeken, το Σχέδιο Δράσης για τις Ευρωπαϊκές Δυνατότητες – ΣΔΕΔ (ECAP).

Το 2002 πραγματοποιήθηκε η Κοινή Διακήρυξη ΕΕ-ΝΑΤΟ (Συμφωνία Berlin Plus),⁴³ μια ολοκληρωμένη δέσμη συμφωνιών μεταξύ ΝΑΤΟ και ΕΕ για την ανταλλαγή διαβαθμισμένων πληροφοριών και τις βασικές αρχές συνεργασίας και συντονισμού

³⁹ Σιούσιουρας, Π. & Δαλακλής, Δ. (2016). *ό.π.*, σελ. 274.

⁴⁰ Λιαργκόβας, Π. & Παπαγεωργίου, Χ. (2018). *ό.π.*, σελ. 602.

⁴¹ Σημειώσεις ηλεκτρονικής τάξης, Τσάκωνας, Π. (2022), *ό.π.*

⁴² Λιαργκόβας, Π. & Παπαγεωργίου, Χ. (2018). *ό.π.*, σελ. 604.

⁴³ Berlin Plus Agreement (Provided by Mr. Tim Waugh NATO)

των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων ΕΠΑΑ και NATO, στη βάση των αποφάσεων του Συμβουλίου του NATO του Βερολίνου, του Ιουνίου 1996 και των συμπερασμάτων της Συνόδου Κορυφής του NATO στην Ουάσιγκτον, του Απριλίου 1999. Τέθηκαν επίσης σε λειτουργία το Δορυφορικό Κέντρο της ΕΕ και το Ινστιτούτο Μελετών Ασφάλειας της ΕΕ αφού ενσωματώθηκαν ως οργανισμοί της ΕΕ. Την ίδια χρονιά, στο πλαίσιο της ad hoc Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης συντάχθηκε ένα κείμενο ως ολοκληρωμένο σχέδιο συνταγματικής συνθήκης.

Φτάνοντας αισίως στο 2003, ήδη από τον Φεβρουάριο τίθεται σε ισχύ η Συνθήκη της Νίκαιας: διαγράφονται οι αναφορές στη ΔΕΕ, τα καθήκοντα Petersberg παραμένουν, και δημιουργούνται μόνιμες πολιτικές και στρατιωτικές δομές: The Political and Security Committee (PSC), The European Union Military Committee (EUMC), The Politico-Military Group (PMG), The Crisis Management and Planning Directorate (CMPD), The European Union Military Staff (EUMS), The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC).⁴⁴ Τον Μάρτιο του ίδιου έτους, ξεσπά ο πόλεμος στο Ιράκ, μια κρίση κατά την οποία υπερτονίστηκαν οι διαφορές μεταξύ των κρατών-μελών ως προς τη στρατηγική που θα ακολουθούσε η ΕΕ και υποβαθμίστηκαν τα βήματα προόδου που είχαν επιτευχθεί ως προς την ανάπτυξη της ΕΠΑΑ.⁴⁵ Ταυτόχρονα, η ΕΕ αναλαμβάνει τη διεξαγωγή ειρηνευτικών αποστολών στρατιωτικού και πολιτικού χαρακτήρα στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (συνεχίζοντας την αποστολή του ΟΗΕ) στα μέσα του 2003,⁴⁶ στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας την αποστολή με την ονομασία Concordia στις 31 Μαρτίου 2003,⁴⁷ και την πρώτη αποστολή στο πλαίσιο της ΕΠΑΑ δίχως τη χρήση ΝΑΤΟϊκών δομών,⁴⁸ στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, τον Ιούνιο του 2003.⁴⁹ Και εν μέσω αυτών των συνθηκών, εγκρίνεται το πρώτο υπό εξέταση κείμενο, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας «Μια ασφαλής Ευρώπη σε έναν καλύτερο κόσμο».

⁴⁴ Σημειώσεις ηλεκτρονικής τάξης, Τσάκωνας, Π. (2022), ό.π.

⁴⁵ Υφαντής, Κ. «Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας» στο Μαραβέγιας, Ν. & Τσινισιζέλης, Μ. (επιμ.), (2007). Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές. 50 χρόνια, σελ. 396.

⁴⁶ Τσαρδανίδης, Χ. (2016). ό.π., σελ. 244.

⁴⁷ Υφαντής, Κ. (2007). ό.π., σελ. 397.

⁴⁸ Τσαρδανίδης, Χ. (2016). ό.π., σελ. 244.

⁴⁹ Υφαντής, Κ. (2007). ό.π., σελ. 397.

Το έλλειμμα υψηλής στρατηγικής

Στο παρόν κεφάλαιο, θα εξετάσουμε τα τρία θεσμικά κείμενα υψηλής στρατηγικής της ΕΕ, σε μια προσπάθεια να εντοπίσουμε δείγματα ενός ενδεχόμενου ελλείμματος υψηλής στρατηγικής. Είναι όμως απαραίτητο να διευκρινίσουμε προηγουμένως τι ορίζουμε ως έλλειμμα υψηλής στρατηγικής και τι ενδείξεις ακριβώς θα αναζητήσουμε στη συνέχεια. Ως έλλειμμα ορίζεται αυτό που λείπει, η ανεπάρκεια, η έλλειψη. Ως στρατηγική ορίζεται η βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων μέσων για την επίτευξη συμφωνηθέντων στόχων. Η υψηλότερη μορφή στρατηγικής, η υψηλή στρατηγική, αναφέρεται σε μια προηγμένη, σφαιρική και μακροπρόθεσμη προσέγγιση στον σχεδιασμό και την εκτέλεση στρατηγικών προγραμμάτων και δράσεων, τόσο σε επιχειρησιακό όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Ως ενδείξεις του ελλείμματος υψηλής στρατηγικής, θεωρούμε τις παραλείψεις και τις αδυναμίες που υπονομεύουν είτε τη χάραξη είτε την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής υψηλής στρατηγικής. Οι αδυναμίες αυτές μπορεί να εντοπιστούν στο στάδιο της πρόσληψης των προκλήσεων, στο στάδιο της λήψης αποφάσεων, ή στο τελευταίο, αλλά πολύ κρίσιμο στάδιο της υλοποίησης.

Παρακάτω, θα μελετήσουμε τις περιρρέουσες συνθήκες, τις συστατικές ιδέες, και τους θεμελιώδεις στόχους καθενός από τα τρία κείμενα. Έπειτα θα είμαστε σε θέση να κάνουμε μια κριτική αποτίμηση και να συμπεράνουμε αν το έλλειμμα στρατηγικής συνίσταται αντίστοιχα στη μη λήψη απαραίτητων μέτρων για την επίτευξη των τεθειμένων στόχων, σε μέτρα που λήφθηκαν αλλά δεν εφαρμόστηκαν, λόγω έλλειψης είτε των απαραίτητων μέσων είτε της πολιτικής βούλησης, στην αναποτελεσματική εφαρμογή τους, ή και σε όλα τα παραπάνω.

European Security Strategy (2003)

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών του Δεκεμβρίου του 2003, με βάση το κείμενο του Υπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ Javier Solana «Μία Ασφαλής Ευρώπη σε έναν Καλύτερο Κόσμο», που είχε κατατεθεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης στις 21 Ιουνίου του 2003 για την περαιτέρω ανάπτυξη των ευρωπαϊκών δυνατοτήτων για τη διαχείριση κρίσεων μέχρι το 2010, εγκρίθηκε μια νέα Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας.⁵⁰

Παρά τις εσωτερικές διαφωνίες στο εσωτερικό της ΕΕ για τον πόλεμο στο Ιράκ, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας συντάχθηκε και δημοσιεύτηκε σε μια κατά τα άλλα ευοίωνη περίοδο για την ΕΕ· σε μια περίοδο ευημερίας, ασφάλειας, και ελευθερίας χωρίς προηγούμενο (“Europe has never been so prosperous, so secure nor so free”)⁵¹ με την Ευρώπη να εμφανίζεται χαρακτηριστικά ενεργή στις διεθνείς εξελίξεις του πρόσφατου παρελθόντος, στέλνοντας δυνάμεις στο Αφγανιστάν, τα Ανατολικά Τιμόρ,

⁵⁰ Λιαργκόβας, Π. & Παπαγεωργίου, Χ. (2018). Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, σελ. 606.

⁵¹ Council of the European Union. (2003). European Security Strategy: A secure Europe in a better world, σελ. 27.

και τη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό.⁵² Υπό αυτές τις συνθήκες, και με αφορμή την ηχηρή υπενθύμιση των Βαλκανικών συγκρούσεων ότι ο πόλεμος δεν είχε εκλείψει από την Ευρώπη, η ΕΕ φάνηκε πιο πρόθυμη από ποτέ να μοιραστεί την ευθύνη για την παγκόσμια ασφάλεια και την οικοδόμηση ενός καλύτερου κόσμου.⁵³ Έτσι, για πρώτη φορά, τα κράτη-μέλη συμφώνησαν σε μια κοινή αξιολόγηση των απειλών, έβαλαν στόχους για την προώθηση των συμφερόντων ασφαλείας της Ένωσης με βάση τις θεμελιώδεις αξίες της,⁵⁴ και αποφάσισαν να θέσουν για τον εαυτό τους έναν νέο «Πρωταρχικό Στόχο» που να αντανακλά την εξέλιξη του ευρύτερου στρατηγικού περιβάλλοντος.⁵⁵

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας λοιπόν, εντοπίζει μια σειρά από διαφορετικές (more diverse), και λιγότερο ορατές (less visible) και προβλέψιμες (less predictable) απειλές που καλούνταν να διαχειριστεί η ΕΕ εκείνη τη χρονική στιγμή, χωρίς όμως να προβαίνει σε κάποιου είδους ιεράρχησή τους ή να περιλαμβάνει συγκεκριμένους και χρονικά προσδιορισμένους στόχους. Παρείχε δηλαδή ένα ολοκληρωμένο μεν, όχι ιδιαίτερα ακριβές δε, περίγραμμα των στόχων και των προτεραιοτήτων της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας, αφήνοντας έτσι περιθώριο για πιθανές ασάφειες, που θα παρεμπόδιζαν τη δράση της για την επίτευξη των στόχων της.

Ως απειλές-κλειδιά (key-threats) αναγνωρίζει και καταγράφει την τρομοκρατία (terrorism), τη διάδοση των όπλων μαζικής καταστροφής (proliferation of weapons of mass destruction), τις περιφερειακές συγκρούσεις (regional conflicts), την αποσάθρωση των κρατικών δομών (state failure), και το οργανωμένο έγκλημα (organised crime). Παράλληλα με την παγκοσμιοποίηση και τον διεθνή χαρακτήρα των απειλών, υπογραμμίζεται και η σημασία της γεωγραφίας (“Even in an era of globalisation, geography is still important”)⁵⁶ και της οικοδόμησης ασφάλειας στο εγγύς περιβάλλον, στη «γειτονιά» της ΕΕ (Building security in our neighbourhood). Δίνεται μάλιστα ιδιαίτερη έμφαση σε ορισμένες κρίσιμες για την ΕΕ περιοχές, με πρώτη εξ αυτών τα Βαλκάνια. Επισημαίνεται δε, ότι η αξιοπιστία της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής εξαρτάται από την εδραίωση των επιτευγμάτων της εκεί. Γίνεται επίσης αναφορά στα προβλήματα του νότιου Καυκάσου, ο οποίος εν ευθέτω χρόνο θα αποτελέσει επίσης γειτονική περιοχή, αλλά και στην αραβοϊσραηλινή σύγκρουση, χωρίς την επίλυση της οποίας καθίσταται σχεδόν αδύνατη η πιθανότητα διευθέτησης άλλων ζητημάτων στη Μέση Ανατολή. Τέλος, αναγνωρίζεται η ανάγκη αποτελεσματικότερης συνεργασίας στους τομείς της οικονομίας, της ασφάλειας, και του πολιτισμού στην περιοχή της Μεσογείου, και ευρύτερης αλληλεπίδρασης με τον Αραβικό κόσμο.

Για την αντιμετώπιση όλων αυτών των προκλήσεων, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας προτείνει μια προσέγγιση για τη διεθνή τάξη και τη δραστηριοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία βασίζεται στην αρχή της «αποτελεσματικής πολυμέρειας» (effective multilateralism). Αυτό σημαίνει ότι η ΕΕ αναγνωρίζει τη σημασία της συνεργασίας και του διαλόγου μεταξύ πολλαπλών εταίρων για την

⁵² Council of the European Union. (2003). ό.π., σελ. 28.

⁵³ Στο ίδιο.

⁵⁴ Στο ίδιο, Foreword.

⁵⁵ Υφαντής, Κ. & Παπαναστασόπουλος, Ν. (2017). ό.π., σελ. 550.

⁵⁶ Council of the European Union. (2003). ό.π., σελ. 35.

επίλυση παγκόσμιων προκλήσεων, και επιδιώκει την αύξηση του αριθμού των χωρών, ιδιαίτερος των μελών της, που συμμετέχουν σε διεθνείς οργανισμούς και συμβάλλουν στις αποφάσεις και τις δράσεις που λαμβάνονται σε διεθνές επίπεδο. Υπογραμμίζει επίσης τον καθοριστικό ρόλο του διεθνούς δικαίου και τη σημασία της ομαλής λειτουργίας των διεθνών θεσμών για τη διατήρηση μιας διεθνούς τάξης που βασίζεται σε κανόνες (rule-based international order), και αναγνωρίζει τον χάρτη του ΟΗΕ ως ένα θεμελιώδες πλαίσιο για τις διεθνείς σχέσεις και τις προσπάθειες της ΕΕ.

Πάντα σε αυτό το πλαίσιο, προβλέπει έναν πιο ενεργό διεθνή ρόλο για την Ευρωπαϊκή Ένωση (More active), ο οποίος συνίσταται στην επίτευξη στρατηγικών της στόχων με μεγαλύτερη συνοχή (More coherent) και αποφασιστικότητα. Για τον σκοπό αυτό, προωθεί τη χρήση ενός πλήρους φάσματος μέσων που περιλαμβάνει πολιτικές, στρατιωτικές, διπλωματικές, εμπορικές και αναπτυξιακές δραστηριότητες, για τη διαχείριση κρίσεων (crisis management) και την πρόληψη συγκρούσεων (conflict prevention). Ειδικότερα για το δεύτερο, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας προωθεί την προληπτική εμπλοκή (preventive engagement), δηλαδή την προαίρεση της επίλυσης προβλημάτων πριν εξελιχθούν σε κρίσεις. Συνολικά, αναγνωρίζει την ανάγκη για μεγαλύτερες ικανότητες (More capable), που θα επιτευχθούν τόσο με την αύξηση των πόρων, όσο και την αποτελεσματικότερη χρήση τους και προωθεί την συστηματική συνεργασία με άλλους διεθνείς οργανισμούς (Working with partners), προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις και να επιτευχθούν οι κοινοί στόχοι σε θέματα ασφάλειας.

Οι απειλές ασφαλείας που κατέγραφε η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας είχαν πράγματι σημαντικό αντίκτυπο στην Ευρωπαϊκή Ένωση τα επόμενα χρόνια.⁵⁷ Ωστόσο, όπως αποδείχθηκε και έμπρακτα, η πρόβλεψη αυτών των απειλών δεν εγγυάται απαραίτητα την άμεση ή πλήρη επίλυσή τους. Η αντιμετώπιση των σύνθετων προκλήσεων στον τομέα της ασφάλειας αποτελεί ένα πολύπλοκο έργο που απαιτεί συνεχή προσαρμογή και συνεργασία. Και αυτό διότι η ΕΕ λειτουργεί σε ένα παγκόσμιο πλαίσιο όπου η δυναμική των συγκρούσεων και των προκλήσεων ασφαλείας διασυνδέεται και επηρεάζεται από παράγοντες εκτός του άμεσου ελέγχου της, όπως η γενικότερη πολιτική βούληση, η κατανομή των πόρων, και η εξελισσόμενη φύση των ίδιων των απειλών. Επιπλέον, η εφαρμογή στρατηγικών και πολιτικών ασφαλείας προϋποθέτει την εξισορρόπηση διαφόρων συμφερόντων και προτεραιοτήτων εντός της ίδιας της ΕΕ, αποστολή ιδιαίτερα απαιτητική.

Συνολικά, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας του 2003 συνέβαλε σημαντικά στην ευαισθητοποίηση σχετικά με τις κοινές προκλήσεις ασφαλείας, στη διαμόρφωση του πλαισίου πολιτικής ασφαλείας της ΕΕ, και στην ενίσχυση των ικανοτήτων διαχείρισης κρίσεων της Ένωσης μέσω της ανάπτυξης στρατιωτικών ικανοτήτων στο πλαίσιο της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), αλλά και της δημιουργίας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (European Defence Agency – EDA). Ωστόσο, η επίδρασή της στην επίτευξη αποτελεσμάτων πολιτικής ήταν περιορισμένη, εν μέρει λόγω των προκλήσεων της επίτευξης συναίνεσης μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ και των σχετικών περιορισμών των δυνατοτήτων σκληρής ισχύος της ΕΕ. Ενδεχομένως, η συμπερίληψη διαφορετικών απόψεων στη διαδικασία διαμόρφωσης

⁵⁷ Leigh, M. (2016). EU Global Strategy: Expert opinion. EU Institute for Security Studies.

πολιτικής να μπορούσε να είχε ενισχυθεί περαιτέρω με τη συμμετοχή των κρατών-μελών σε πιο εκτεταμένες διαβουλεύσεις. Σε κάθε περίπτωση, οι μεταγενέστερες αναθεωρήσεις και προσαρμογές της ευρωπαϊκής στρατηγικής, όπως θα δούμε παρακάτω, προσπάθησαν να αντιμετωπίσουν αυτούς τους περιορισμούς και να βελτιώσουν τις συνολικές επιδόσεις της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας.

Από το 2003 στο 2016

Την αμέσως επόμενη χρονιά τα κράτη-μέλη αποφάσισαν να θέσουν έναν νέο πρωταρχικό στόχο, αναθεωρώντας αυτόν του Ελσίνκι, που να αντικατοπτρίζει την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, την εξέλιξη του στρατηγικού περιβάλλοντος και της τεχνολογίας, αλλά και τα διδάγματα που αποκόμισε η ΕΕ από τις επιχειρήσεις των οποίων ηγήθηκε. Στο επίκεντρο της προσπάθειας αυτής των κρατών-μελών βρέθηκαν η διαλειτουργικότητα (interoperability), η δυνατότητα ανάπτυξης (deployability), και η βιωσιμότητα (sustainability). Αποφάσισαν, λοιπόν, να δεσμευτούν για περαιτέρω ανάπτυξη των στρατιωτικών δυνατοτήτων της ΕΕ ώστε να είναι σε θέση έως το 2010 να ανταποκριθούν με ταχεία και αποφασιστική δράση, εφαρμόζοντας μια πλήρως συνεκτική προσέγγιση, σε όλο το φάσμα των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων όπως αυτές προβλέπονται από τη ΣΕΕ. Για τον σκοπό αυτό, κατάρτισαν έναν ενδεικτικό κατάλογο συγκεκριμένων ορόσημων έως τον χρονικό ορίζοντα του 2010, μεταξύ των οποίων ήταν και η σύσταση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας, που έγινε πράξη εντός του 2004.

Η επόμενη μεγάλη αλλαγή, ήρθε με την υπογραφή το 2007, και τη θέση σε ισχύ το 2009 της Συνθήκης της Λισαβόνας, με την οποία η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ) – πρώην Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΕΠΑΑ) – μετονομάζεται σε Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) αποτελώντας αναπόσπαστο στοιχείο της ΚΕΠΠΑ. Εκτός από την αλλαγή ονομασίας, η Συνθήκη της Λισαβόνας προέβη και σε σημαντικότερες καινοτομίες. Παρόλο που η συνεργασία παρέμεινε διακυβερνητικού χαρακτήρα («Η εθνική ασφάλεια είναι αποκλειστική αρμοδιότητα του εκάστοτε κράτος-μέλους»), αφιέρωσε στην υπό συζήτηση πολιτική ένα νέο τμήμα στο πλαίσιο των ιδρυτικών Συνθηκών.⁵⁸ Κατήργησε τη δομή των πυλώνων του Μάαστριχτ και παρείχε στην ΕΕ νομική υπόσταση, δίνοντάς της τη δυνατότητα να συμμετέχει ως μέλος σε διεθνείς οργανισμούς και να υπογράψει διεθνείς συνθήκες. Ενοποίησε τις θέσεις του Επιτρόπου εξωτερικών υποθέσεων και του Υπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ σε μια κοινή θέση του Υπατου Εκπροσώπου εν είδει «Υπουργού Εξωτερικών ΕΕ». Θέσπισε την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικών Υποθέσεων (European External Action Service). Εμπεριείχε πλήρη και ανανεωμένη λίστα «καθηκόντων Petersberg» που περιελάμβανε μεταξύ άλλων και αποστολές αποπλισμού, μάχη κατά τρομοκρατίας, και παροχή στρατιωτικής εκπαίδευσης. Προέβλεπε την ύπαρξη ρήτρας αλληλεγγύης, για υποστήριξη μεταξύ των κρατών-μελών σε περίπτωση τρομοκρατικής επίθεσης ή φυσικής/ανθρωπογενούς καταστροφής. Τέλος, υιοθέτησε το Πρωτόκολλο Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας (Permanent Structured Cooperation), το οποίο άνοιξε την προοπτική στενότερης

⁵⁸ Σιούσιουρας, Π. & Δαλακλής, Δ. (2016). ό.π., σελ. 274.

συνεργασίας σε στρατιωτικά ζητήματα, δίνοντας έμφαση στις επιχειρησιακές δυνατότητες και θέτοντας τα εξής δύο κριτήρια συμμετοχής: πρόθεση εμβάθυνσης και δυνατότητα παροχής δυνάμεων.⁵⁹

Το 2007, ήταν και η χρονιά δημοσίευσης δύο σημαντικών κειμένων για την προοπτική της ΕΕ ως προμηθευτή ασφαλείας σε διεθνές επίπεδο, της «Κοινής Αφρικανικής-Ευρωπαϊκής Στρατηγικής» (Joint Africa–EU Strategy), ενός πλαισίου συνεργασίας μεταξύ της Αφρικανικής και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ενίσχυση της ειρήνης, της ασφάλειας, της ανάπτυξης και της περιφερειακής ολοκλήρωσης στην Αφρική, και της «Στρατηγικής για την Κεντρική Ασία» (Central Asian Strategy), με στόχο την διασφάλιση της σταθερότητας στην περιοχή της Κεντρικής Ασίας, μέσω της οικονομικής ανάπτυξης και της ενίσχυσης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της κοινωνικής δικαιοσύνης και της καλής διακυβέρνησης στις χώρες της περιοχής.

Το 2008, πέντε χρόνια μετά την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας, η ΕΕ δημοσίευσε την Εφαρμοστική Έκθεση – Report on the Implementation of ESS, η οποία κατέγραψε το έργο που έχει γίνει από την Ένωση προς την επίτευξη των συμφωνηθέντων στόχων στο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε και ανέδειξε τα πεδία στα οποία απαιτείται μεγαλύτερη αποφασιστικότητα και δραστηριοποίηση. Πρόκειται για μια Έκθεση η οποία δεν αντικατέστησε, αλλά ενίσχυσε την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, δίνοντας στα κράτη-μέλη την ευκαιρία να εξετάσουν τις επιδόσεις τους πρακτικά και τις δυνατότητες βελτίωσης της εφαρμογής της. Η σημαντική αλλαγή που επέφερε, είναι η ιεράρχηση των απειλών ασφαλείας για την ΕΕ ως εξής:

1. Διασπορά όπλων μαζικής καταστροφής (Proliferation of Weapons of Mass Destruction)
2. Τρομοκρατία και οργανωμένο έγκλημα (Terrorism and Organised Crime)
3. Απειλές στον κυβερνοχώρο (Cyber Security)
4. Ενεργειακή ασφάλεια (Energy Security)
5. Κλιματική αλλαγή (Climate Change)

Η ανωτέρω ιεράρχηση, σε γενικές γραμμές, επανεπιβεβαιώθηκε το 2009 και το 2011 στην Ετήσια Έκθεση της Ύπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για τις Εξωτερικές Υποθέσεις και την Πολιτική Ασφάλειας όπου αποτυπώθηκε ως εξής:

1. Διασπορά των όπλων μαζικής καταστροφής
2. Διάδοση συμβατικών όπλων
3. Τρομοκρατία
4. Ενεργειακή ασφάλεια
5. Κλιματική αλλαγή

Το 2011 αναπτύχθηκε από την ΕΕ η «Στρατηγική για την περιοχή του Σαχέλ» (Sahel Strategy) που επικεντρώθηκε στην ασφάλεια, την ανάπτυξη, και τη σταθερότητα της περιοχής, με έμφαση στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, της λαθρομετανάστευσης και της ανθρωπιστικής κρίσης. Ενώ το 2013 δημοσιεύτηκε η Στρατηγική Κυβερνοασφάλειας της ΕΕ (EU Cyber-Security Strategy

⁵⁹ Σημειώσεις ηλεκτρονικής τάξης, Τσάκωνας, Π. (2022), ό.π.

- CSS), που αντιμετώπιζε τις απειλές του κυβερνοχώρου και επιδίωκε την ενίσχυση της κυβερνοασφάλειας.

Το 2014, η Ρωσία εισέβαλε στην Κριμαία, προκαλώντας ένταση στις σχέσεις της με την ΕΕ και θέτοντας υπό αμφισβήτηση την αρχή της εδαφικής ακεραιότητας. Αργότερα το ίδιο έτος, δημοσιεύτηκε η Στρατηγική Θαλάσσιας Ασφάλειας της ΕΕ (EU Maritime Security Strategy - MSS), η οποία είχε ως στόχο την προώθηση της ασφάλειας στη θαλάσσια περιοχή της ΕΕ και την αντιμετώπιση προκλήσεων όπως η πειρατεία και η λαθρομετανάστευση.

Ως απάντηση σε αυτές τις εξελίξεις, τον Ιούνιο του 2015 η ΕΕ συνέταξε ένα σύντομο κείμενο, το EUGS Review. Η ανάλυση αυτή, στην οποία ζητήθηκε η συμβολή διαφόρων ειδικών, συνόψισε τις κύριες δυνατότητες της ΕΕ που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αναδυόμενες προκλήσεις και να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της εξωτερικής της δράσης.⁶⁰ Εκείνη την περίοδο το ISIS άρχισε να πραγματοποιεί τρομοκρατικές επιθέσεις, με αποκορύφωμα αυτές στο Παρίσι τον Νοέμβριο του 2015, δημιουργώντας μια νέα απειλή για την ασφάλεια της ΕΕ και εντείνοντας την ανάγκη για αποτελεσματική δράση κατά της τρομοκρατίας. Ενώ το ίδιο έτος πραγματοποιήθηκε αναθεώρηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής γειτονίας (Review of the European Neighbourhood Policy - ENP), της στρατηγικής της ΕΕ για τη σχέση της με τις γειτονικές χώρες, με σκοπό την προώθηση της σταθερότητας, της ασφάλειας και της ευημερίας.

Τα χρόνια 2015-2016, η Ένωση δοκιμάστηκε από τη μαζική εισροή προσφύγων και μεταναστών από περιοχές της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής. Η μεταναστευτική αυτή κρίση δημιούργησε σημαντικές προκλήσεις για τις ευρωπαϊκές χώρες: επιβάρυνε την ασφάλεια των συνόρων, οδήγησε σε πολιτικές εντάσεις και ενέτεινε τις ανησυχίες σχετικά με την ενσωμάτωση των μεταναστών, και το ενδεχόμενο ριζοσπαστικοποίησης και διενέργειας τρομοκρατικών επιθέσεων. Η κατάσταση αυτή, οδήγησε στην άνοδο λαϊκιστικών και εθνικιστικών κινημάτων σε όλη την Ευρώπη, που χαρακτηρίζονταν από αντιμεταναστευτικά και αντιευρωπαϊκά αισθήματα. Τα κινήματα αυτά αμφισβήτησαν τις αρχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, της συνεργασίας και της αποτελεσματικότητας των μέτρων συλλογικής ασφάλειας, θέτοντας εν αμφιβόλω το καθιερωμένο ευρωπαϊκό πλαίσιο ασφαλείας.

Το 2016, εκτός από τις πολύνεκρες τρομοκρατικές επιθέσεις στις Βρυξέλλες και τη Νίκαια, την Ένωση ήρθε να δοκιμάσει το δημοψήφισμα για το Brexit, με την απόφαση του Ηνωμένου Βασιλείου να αποχωρήσει από την ΕΕ. Αυτό πρόσθεσε περαιτέρω αβεβαιότητα στις συλλογικές προοπτικές της ΕΕ⁶¹ και αύξησε την ασυμμετρία των μελών της ΕΕ και του NATO. Εντούτοις, η απουσία της βρετανικής εμπλοκής θα αποτελούσε σοβαρό εμπόδιο, αλλά όχι το τέλος της ευρωπαϊκής άμυνας.⁶²

Παρ' όλο που οι προσπάθειες της ΕΕ να διαχειριστεί τις παραπάνω εξελίξεις ακούγονται εντυπωσιακές, η Ένωση είχε μείνει πίσω στην εφαρμογή πολλών από τους

⁶⁰ Smith, M. (2016). Implementing the Global Strategy where it matters most: the EU's credibility deficit and the European neighbourhood, *Contemporary Security Policy*, 37:3, σελ. 449.

⁶¹ Howorth, J. (2016). EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers, *Contemporary Security Policy*, 37:3, σελ. 390.

⁶² Biscop, S. (2016). *ό.π.*, σελ. 443-444.

στρατηγικούς της στόχους, μια τάση που εξακολουθεί να συνοψίζεται συχνά ως «χάσμα ικανοτήτων-προσδοκιών».⁶³ Υπό αυτές τις συνθήκες αναδείχθηκε η ανάγκη για μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή στρατηγική προσέγγιση καθώς αποκαλύφθηκαν οι ελλείψεις σε διάφορους τομείς της εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής της ΕΕ, επιβεβαιώνοντας τους αναλυτές που τη χαρακτήριζαν ως μια φθίνουσα δύναμη.⁶⁴ Σε αυτό το πλαίσιο, που ο σκοπός, ακόμη και η ύπαρξη, της Ένωσης ετίθετο υπό αμφισβήτηση (“The purpose, even existence, of our Union is being questioned”),⁶⁵ η δημοσίευση της Παγκόσμιας Στρατηγικής της ΕΕ του 2016 ήταν μια ευκαιρία για την ΕΕ να αντιμετωπίσει αυτές τις προκλήσεις, να δηλώσει με σαφήνεια τη φύση των τρεχουσών και μελλοντικών σχέσεών της με την υπόλοιπο κόσμο, και να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και την αυτονομία της σε θέματα ασφάλειας και άμυνας.⁶⁶

EU Global Strategy (2016)

Η Παγκόσμια Στρατηγική είναι καταρχάς ένα εντυπωσιακό επίτευγμα και ένα φιλόδοξο έγγραφο, καθώς δεν περιορίστηκε μόνο στην πολιτική ασφάλειας και άμυνας της ΕΕ αλλά κάλυπτε και την εξωτερική πολιτική γενικότερα.⁶⁷ Διεύρυνε τη στρατηγική σκέψη της ΕΕ, πρώτα απ' όλα με την επισήμανση ορισμένων γενικών ενδιαφερόντων και αξιών για να καθοδηγούν τη δράση της. Βασικό μέλημα της ΕΕ ήταν ακριβώς μια παγκόσμια στρατηγική για την προώθηση των συμφερόντων των πολιτών της, που εδράζεται στην ειρήνη και την ασφάλεια, την ευημερία, τη δημοκρατία, και μια παγκόσμια τάξη πραγμάτων που βασίζεται σε κανόνες· ενώ οι αρχές που καθοδηγούσαν την εξωτερική δράση της ΕΕ περιλαμβάνουν την ενότητα, την αλληλεπίδραση (συμμετοχή και συνδιαμόρφωση) με άλλους δρώντες, την υπευθυνότητα, και τη συνεργασία. Ωστόσο, οι περισσότερες από αυτές τις ιδέες έχουν εμφανιστεί σε προηγούμενα έγγραφα ή/και συνθήκες της ΕΕ, όπως προαναφέρθηκε. Ο πραγματικός πυρήνας της Παγκόσμιας Στρατηγικής, λοιπόν, περιελάμβανε τις εξής πέντε κύριες στρατηγικές προτεραιότητες για τις ένοπλες δυνάμεις της Ευρώπης, με στόχο την ενίσχυση της ασφάλειας, της ανθεκτικότητας και της παγκόσμιας διακυβέρνησης.⁶⁸

1. Η ασφάλεια της Ένωσης (The Security of our Union): Αυτή η προτεραιότητα επικεντρώνεται στην προστασία του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής (the European way of life) εντός των εσωτερικών συνόρων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της αποτρεπτικής της ικανότητας.⁶⁹ Περιλαμβάνει την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, την ενίσχυση της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο, την ενεργειακή ασφάλεια και τις στρατηγικές επικοινωνίες. Ένα πράγμα είναι βέβαιο, μια στρατηγική που δεν θα έδινε έμφαση στην ασφάλεια της ίδιας της Ευρώπης θα

⁶³ Smith, M. (2016). *ό.π.*, σελ. 447.

⁶⁴ Howorth, J. (2016). *ό.π.*

⁶⁵ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (European Union Global Strategy). (2016), Foreword.

⁶⁶ Στο ίδιο.

⁶⁷ Smith, M. (2016). *ό.π.*, σελ. 448.

⁶⁸ Στο ίδιο.

⁶⁹ Biscop, S. (2016). *ό.π.*, σελ. 433-434

στερούνταν παντελώς αξιοπιστίας σε μια εποχή που η ευρωπαϊκή κοινή γνώμη κλονιζόταν από ένα κύμα τρομοκρατικών επιθέσεων και από την μεταναστευτική κρίση.⁷⁰

2. Ανθεκτικότητα του κράτους και της κοινωνίας στην Ανατολή και τον Νότο (State and Societal Resilience to our East and South): Αποσκοπεί στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας των κρατών και των κοινωνιών στις γειτονικές περιοχές της Ανατολής και του Νότου (“the resilience of states and societies to the East stretching into Central Asia, and South down to Central Africa”).⁷¹ Περιλαμβάνει ζητήματα όπως η πολιτική διεύρυνση, η στήριξη των γειτόνων της ΕΕ, η ανθεκτικότητα στις γύρω περιφέρειες και η ανάπτυξη μιας αποτελεσματικότερης μεταναστευτικής πολιτικής.
3. Ολοκληρωμένη προσέγγιση έναντι των συγκρούσεων (An Integrated Approach to Conflicts): Εδώ σκιαγραφείται μια προληπτική προσέγγιση για την ειρήνη, την ασφάλεια και τη σταθερότητα. Περιλαμβάνει την πρόληψη συγκρούσεων, την προώθηση μιας οικονομίας της ειρήνης, την ανάπτυξη ασφάλειας αλλά και τη σταθεροποίηση των περιοχών που βρίσκονται σε κρίση. Αυτός είναι ένας πολύ φιλόδοξος στόχος, προπάντων επειδή η Παγκόσμια Στρατηγική όριζε μια γεωγραφικά πολύ ευρύτερη γειτονιά από την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας του 2004.⁷²
4. Περιφερειακές δομές συνεργασίας (Cooperative Regional Orders): Αυτή η προτεραιότητα αποσκοπεί στην εδραίωση μιας Ευρωπαϊκής Τάξης Ασφάλειας, την προώθηση της ειρήνης και της ευημερίας στη Μεσόγειο, τη Μέση Ανατολή, την Αφρική και την Ασία, τη διευκόλυνση της συνεργασίας και της συνδεσιμότητας ανάμεσα στις περιφέρειες, καθώς και τη διατήρηση της «βιώσιμης πρόσβασης στα παγκόσμια κοινά» (“sustainable access to the global commons”).⁷³
5. Παγκόσμια διακυβέρνηση για τον 21^ο αιώνα (Global Governance for the 21st Century): Εδώ υπογραμμίζεται η ανάγκη μεταρρύθμισης, επένδυσης, εφαρμογής των δεσμεύσεων και εμβάθυνσης, διεύρυνσης και ανάπτυξης της διεθνούς συνεργασίας. Οι δράσεις σε αυτό το πεδίο συμπληρώνουν την ειρηνευτική δράση των Ηνωμένων Εθνών, προσφέροντας υποστήριξη στις επιχειρήσεις διατήρησης της ειρήνης του Οργανισμού. (“To assist further and complement UN peacekeeping”).⁷⁴

Με την εφαρμογή αυτών των πέντε στρατηγικών προτεραιοτήτων, η Παγκόσμια Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 2016 αποσκοπούσε στην εδραίωση μιας ασφαλούς, ευημερούσας και σταθερής Ευρώπης, ικανής να αντιμετωπίζει τις προκλήσεις του σύγχρονου κόσμου, μιας Ευρώπης πιο αξιόπιστης (A Credible Union), πιο αποκριτικής (A Responsive Union), και πιο ενωμένης (A Joined-up Union).

Σε αντίθεση με τον προκάτοχό της, την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας του 2003, η οποία ήταν ενδεχομένως υπερβολικά τολμηρή και σίγουρη σε ορισμένους τομείς δράσης, η Παγκόσμια Στρατηγική ήταν ρεαλιστική, μετριοπαθής και

⁷⁰ Biscop, S. (2016). ό.π., σελ. 433-434

⁷¹ Στο ίδιο.

⁷² Biscop, S. (2016). ό.π., σελ. 433-434.

⁷³ Στο ίδιο.

⁷⁴ Στο ίδιο.

εποικοδομητική.⁷⁵ Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η νέα εστίαση στην έννοια της «ανθεκτικότητας» (resilience). Ωστόσο η κεντρική, κατά την άποψή μου διαφοροποίηση στην οποία αξίζει κανείς να εστιάσει είναι η εξής: ενώ η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας αναφέρει την ανάγκη να αναπτυχθεί μια ευρωπαϊκή στρατηγική κουλτούρα «που να ευνοεί την έγκαιρη, ταχεία και, όπου χρειάζεται, ισχυρή παρέμβαση» (“that fosters early, rapid, and where necessary, robust intervention”), η Παγκόσμια Στρατηγική πήγε ένα βήμα παραπέρα, δίνοντας έμφαση στους στόχους της στρατηγικής αυτονομίας και της ανταπόκρισης (strategic autonomy and responsiveness). Με άλλα λόγια, πλέον η στρατηγική της ΕΕ δεν αφορούσε μόνο την ανάληψη δράσης, αλλά και τη δυνητική ελευθερία της ΕΕ να επιλέγει μεταξύ διαφόρων τρόπων δράσης, αντί να αποτελεί παθητικό αποδέκτη τους. Αυτό βέβαια προϋποθέτει την ενίσχυση της προληπτικής (proactive) έναντι της κατασταλτικής (reactive) δράσης της και, προφανώς τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της αξιοπιστίας της, που εξαρτάται τόσο από την αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων της όσο και από τις προηγούμενες επιδόσεις της.⁷⁶

Συνεισφέροντας σε αυτή τη συζήτηση για την ενίσχυση της αξιοπιστίας της ΕΕ, η Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ ανέδειξε ορισμένες εγγενείς αδυναμίες της Ένωσης όσον αφορά τον καθορισμό και την επίτευξη των στρατηγικών της στόχων. Βέβαια, στο επίπεδο του καθορισμού, η συμβολή της Παγκόσμιας Στρατηγικής κρίνεται περιορισμένη, αφενός λόγω της αποτυχίας της Συνθήκης της Λισαβόνας να επιφέρει σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον θεσμικό μηχανισμό της ΕΕ, αφετέρου λόγω του ότι δεν αναθεωρήθηκε ώστε να ληφθούν υπόψη οι συνέπειες του Brexit. Στο επίπεδο της επίτευξης των στόχων, το βασικό πρόβλημα εντοπίστηκε στον περιορισμένο στρατιωτικό της ρόλο που σήμαινε πως δεν θα μπορούσε να διαδραματίσει στρατηγικό ρόλο σε παγκόσμιο επίπεδο σε τομείς εκτός των οικονομικών/ εμπορικών/ ρυθμιστικών υποθέσεων και να ανταποκριθεί αποτελεσματικά σε παγκόσμιες προκλήσεις και αντιπάλους όπως η Κίνα, ιδίως όσο εξακολουθεί να εξαρτάται από το ΝΑΤΟ και τις επιμέρους χώρες της.⁷⁷

Το υψηλό επίπεδο φιλοδοξίας στο οποίο κλήθηκε υπό αυτές τις συνθήκες να ανταποκριθεί η ΕΕ, δεν μπορούσε να επιτευχθεί με τις απαιτήσεις ικανοτήτων, όπως αυτές ορίζονταν από τον Πρωταρχικό Στόχο του 1999, γι’ αυτό και προτάθηκε να εξεταστεί το ενδεχόμενο αναθεώρησής του προς τα πάνω.⁷⁸ Μετά τον καθορισμό του νέου Πρωταρχικού Στόχου, η έμφαση θα δινόταν στην ανάπτυξη ικανοτήτων, για την οποία η Παγκόσμια Στρατηγική είχε πολλά να πει. Η γενική αρχή είναι ξεκάθαρη: «Τα κράτη μέλη θα πρέπει να κινηθούν προς την κατεύθυνση της αμυντικής συνεργασίας ως κανόνα». Στην πράξη, η συνεργασία έπρεπε να εμβαθύνει σε δύο επίπεδα ταυτόχρονα: σε αυτό της ΕΕ και σε αυτό των ομάδων κρατών-μελών⁷⁹. δηλαδή τα κράτη να σταματήσουν να σχεδιάζουν χωριστά τις εθνικές δυνάμεις και στη συνέχεια να αποφασίζουν σε ποιες πτυχές θέλουν να συνεργαστούν με άλλους, αλλά να σχεδιάζουν εξ αρχής από κοινού, σαν να επρόκειτο για μια ενιαία δύναμη, και στη

⁷⁵ Howorth, J. (2016). ό.π., σελ. 390.

⁷⁶ Smith, M. (2016). ό.π., σελ. 447-449.

⁷⁷ Smith, M. (2016). ό.π., σελ. 447.

⁷⁸ Biscop, S. (2016). ό.π., σελ. 435-437.

⁷⁹ Στο ίδιο, σελ. 441.

συνέχεια να αποφασίζουν τη συμβολή κάθε κράτους, αυξάνοντας παράλληλα τον προϋπολογισμό του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας.⁸⁰

Υπάρχουν διαφορετικές διαδρομές για την επίτευξη αυτής της βαθύτερης ολοκλήρωσης. Ο πιο προφανής ίσως θα ήταν η ενεργοποίηση της Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας (PESCO), του μέχρι σήμερα αχρησιμοποίητου μηχανισμού που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Ένας άλλος τρόπος θα ήταν να δημιουργηθούν νέοι σχηματισμοί εκτός της Συνθήκης ή/και να αξιοποιηθούν οι υπάρχοντες, όπως τα Eurocorps. Ωστόσο, ένας τρίτος τρόπος θα ήταν να βασιστούμε στην έννοια των κρατών-πλασίων του NATO (Framework Nations Concept): μία ή περισσότερες μεγαλύτερες χώρες προσφέρουν το πλαίσιο, στο οποίο εντάσσονται πολλές μικρότερες χώρες με συγκεκριμένες συνεισφορές, προκειμένου να επιτύχουν τους κοινούς στόχους δυνατοτήτων.

Επιπλέον, παρόλο που στην Παγκόσμια Στρατηγική, η εστίαση έγινε πολύ πιο σαφής στη γειτονιά της ΕΕ, το κείμενο κατάφερε να αποτυπώσει επιτυχώς τις πολυπλοκότητες και τις ασυμμετρίες στις σχέσεις της ΕΕ με τις αναδύμενες δυνάμεις: ενώ η ΕΕ θεωρεί τις χώρες BRICS σημαντικούς εταίρους, υπολείπεται στην ανάπτυξη μιας κοινής στρατηγικής προσέγγισης, ειδικά συγκριτικά με τις ΗΠΑ, κάτι που περιορίζει την επιρροή της στη διεθνή σκηνή.⁸¹ Η αδυναμία της Παγκόσμιας Στρατηγικής εδώ έγκειται στον παραγκωνισμό των διμερών σχέσεων της ΕΕ με αυτές τις δυνάμεις, υπέρ της επιδίωξης παγκόσμιας διακυβέρνησης.⁸²

Ωστόσο, η βασική κατ' εμέ αδυναμία που διατρέχει όλο το κείμενο της Παγκόσμιας Στρατηγικής, είναι η μη ποσοτικοποίηση των στόχων που τέθηκαν: Πόσες επιχειρήσεις, ποιου μεγέθους, θα πρέπει να είναι σε θέση να αναλάβουν οι Ευρωπαίοι ταυτόχρονα, χωρίς να βασίζονται σε μη ευρωπαϊκά μέσα (όπως απαιτεί η στρατηγική αυτονομία); Σε εθνικό επίπεδο, αυτό θα μπορούσε να κάνει μια Λευκή Βίβλος για την άμυνα. Σε επίπεδο ΕΕ, αυτός είναι ο ρόλος της «τομεακής στρατηγικής» για την άμυνα, την οποία προβλέπει η Παγκόσμια Στρατηγική.⁸³

Από το 2016 στο 2022

Λίγους μήνες μετά τη δημοσίευση της Παγκόσμιας Στρατηγικής, οι καθιερωμένες εκλογές του Νοεμβρίου στις ΗΠΑ, ανέδειξαν τον Donald Trump ως 45^ο Πρόεδρο· μια εξέλιξη η οποία θα έχει τον δικό της αντίκτυπο στις ευρωατλαντικές σχέσεις και κατά συνέπεια στην αρχιτεκτονική ασφάλειας της ΕΕ. Στις αρχές του επόμενου έτους ορκίστηκε και επισήμως στο νέο του αξίωμα, λίγο πριν την εξίσου καθοριστική εκλογή του Προέδρου Emanuel Macron τον Μάιο του 2017 στη Γαλλία. Τον ίδιο μήνα, η τρομοκρατική επίθεση στη Manchester Arena και λίγο αργότερα η επίθεση στο London Bridge συγκλόνησαν την ευρωπαϊκή πραγματικότητα και υπενθύμισαν την παρουσία της απειλής της τρομοκρατίας στην ήπειρο. Λίγο πριν τη λήξη του έτους, άλλη μια

⁸⁰ Biscop, S. (2016). ό.π., σελ. 442-443.

⁸¹ Howorth, J. (2016). ό.π. σελ. 389.

⁸² Howorth, J. (2016). ό.π. σελ. 390.

⁸³ Biscop, S. (2016). ό.π., σελ.435.

εξέλιξη ήρθε να ταρακουνήσει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα όταν η Καταλονία διεξήγαγε δημοψήφισμα για την ανεξαρτησία της, οδηγώντας σε πολιτική αναταραχή στην Ισπανία και εγείροντας ανησυχίες για παρόμοια αποσχιστικά κινήματα.

Τον Μάιο του 2018, οι Ηνωμένες Πολιτείες υπό την προεδρία Trump, αποχώρησαν από την πυρηνική συμφωνία με το Ιράν (Iran Nuclear Deal), επίσημα γνωστή ως Κοινό Ολοκληρωμένο Σχέδιο Δράσης – Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), ενώ Βρετανοί, Γάλλοι και Γερμανοί ηγέτες πέταξαν μάταια στην Ουάσινγκτον για να πείσουν τις Ηνωμένες Πολιτείες να παραμείνουν στη συμφωνία, δεσμευόμενοι να δράσουν για την αντιμετώπιση των αδυναμιών της συμφωνίας. Καμία άλλη χώρα δεν ακολούθησε τις Ηνωμένες Πολιτείες εκτός της συμφωνίας, ακόμη και αφού ο Λευκός Οίκος ανακοίνωσε ότι θα επιβάλει κυρώσεις σε κάθε εταιρεία που συνεργάζεται με το Ιράν, γεγονός που θα μπορούσε να πυροδοτήσει μια διατλαντική ρήξη αν οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις γίνουν στόχος των αμερικανικών κυρώσεων.⁸⁴

Το 2019 η εστίαση της διεθνούς προσοχής στράφηκε στις δράσεις για το κλίμα, με πρωταγωνίστρια την ακτιβίστρια για το κλίμα Greta Thunberg και τις αντίστοιχες κινητοποιήσεις της νεολαίας παγκόσμια, μέχρι το 2020 οπότε και η κήρυξη πανδημίας COVID-19 από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας, και η συνακόλουθη παγκόσμια υγειονομική και οικονομική κρίση μονοπώλησαν το ενδιαφέρον. Την ίδια χρονιά διεξήχθησαν οι προεδρικές εκλογές στις Ηνωμένες Πολιτείες, με τον Joe Biden να υπερικχύει του Donald Trump.

Το 2021, χαρακτηρίστηκε από έντονες εξελίξεις στην Μέση Ανατολή, αφενός με τις συγκρούσεις Ισραήλ και Χαμάς στη Λωρίδα της Γάζας, αφετέρου με την ανάκτηση του ελέγχου του Αφγανιστάν από τους Ταλιμπάν, μετά την απόσυρση των στρατευμάτων των ΗΠΑ από την περιοχή.

Το 2022 σημαδεύτηκε από την παράνομη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία που οδήγησε συνεχιζόμενη σύγκρουση και διεθνείς εντάσεις μέχρι και τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές. Η ηχηρή αυτή επιστροφή του πολέμου στην ευρωπαϊκή ήπειρο θα αποτελέσει ορόσημο για την εξέλιξη της ευρωπαϊκής στρατηγικής ασφαλείας, όπως θα αναδειχθεί παρακάτω. Την ίδια χρονιά, η Angela Merkel παραιτήθηκε από καγκελάριος της Γερμανίας μετά από 16 χρόνια θητείας, λίγους μήνες πριν πραγματοποιηθεί στη Γλασκώβη της Σκωτίας η σύνοδος κορυφής COP26 για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Ταυτόχρονα, η πανδημία COVID-19 συνέχισε να επηρεάζει τον κόσμο με την εμφάνιση νέων μεταλλάξεων και να έχει εκτεταμένες επιπτώσεις στην ευρωπαϊκή ασφάλεια. Καταπόνησε τα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης, διέλυσε τις οικονομίες, προκάλεσε κοινωνικές αναταραχές και αποκάλυψε τρωτά σημεία στη διαχείριση κρίσεων και τη συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών.

Πολιτικές αλλαγές, υγειονομική και οικονομική κρίση, κινητοποιήσεις για την κλιματική καταστροφή, σοβαρές εντάσεις στη Μέση Ανατολή και, κυρίως, επιστροφή του πολέμου στην ευρωπαϊκή ήπειρο ήταν περισσότερο από επαρκείς ενδείξεις για την ανάγκη επανεξέτασης και επαναπροσδιορισμού της ευρωπαϊκής στρατηγικής ασφαλείας, που επισφραγίστηκε με την δημοσίευση ενός κειμένου ανανεωμένου και

⁸⁴ Lindsay, J. (2018). Ten Most Significant World Events in 2018, Council on Foreign Relations.

αποφασιστικού, ενός πλαισίου δράσης για την ασφάλεια και την άμυνα της ΕΕ έως το 2030, της Στρατηγικής Πυξίδας.

Strategic Compass (2022)

Οι εργασίες για τη σύνταξη της Στρατηγικής Πυξίδας, είχαν ξεκινήσει πολύ πριν την ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, καθώς παρά τη σημαντική πρόοδο των τελευταίων ετών, η ΕΕ ήταν συλλογικά ανεπαρκώς εξοπλισμένη για να αντιμετωπίσει όλο το φάσμα των απειλών και των προκλήσεων που αντιμετώπιζε.⁸⁵ Ωστόσο, η επιστροφή του πολέμου στην Ευρώπη (“The return of war in Europe”)⁸⁶ ήταν η εξέλιξη που επέσπευσε και σε μεγάλο βαθμό καθόρισε το περιεχόμενο και τη στόχευση της Στρατηγικής Πυξίδας. Και αυτό γιατί, αυτή η κρίση κατέστησε ακόμη πιο σαφές ότι ζούμε σε έναν κόσμο που διαμορφώνεται από πολιτικές σκληρής ισχύος, όπου τα πάντα είναι οπλοποιημένα και όπου βρισκόμαστε αντιμετώπι με μια σφοδρή διαμάχη αφηγημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, με τα λόγια του Υπατου Εκπροσώπου Josep Borell, καλούμαστε να μετατρέψουμε τη γεωπολιτική αφύπνιση (geopolitical awakening) της ΕΕ σε μια πιο μόνιμη στρατηγική στάση, αξιοποιώντας το momentum για να εξοπλιστούμε επιτέλους με τη νοοτροπία, τα μέσα και τους μηχανισμούς για να υπερασπιστούμε την Ένωση, τους πολίτες και τους εταίρους μας.⁸⁷

Η Στρατηγική Πυξίδα λοιπόν, αποτελεί έναν οδηγό για την προετοιμασία, τη λήψη αποφάσεων, και τη δράση, και παρουσιάζει κάποιες βασικές διαφορές με τους προκατόχους της, την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας, και την Παγκόσμια Στρατηγική. Καταρχάς, πρόκειται για ένα κείμενο που προέρχεται από τα κράτη-μέλη και το οποίο πλέον έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο. Δηλαδή καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, τα κράτη-μέλη είχαν τον πρώτο λόγο, και υπογράφοντάς το, δεσμεύτηκαν για την εφαρμογή του. Επιπλέον, η Στρατηγική Πυξίδα καθορίζει συγκεκριμένες δράσεις με σαφείς προθεσμίες για τη μέτρηση της προόδου. Προβλέπει μάλιστα να υπάρξει μια σταθερή διαδικασία παρακολούθησης για τη διασφάλιση της εφαρμογής της. Καθορίζει έτσι, ένα φιλόδοξο αλλά εφικτό σχέδιο για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας έως το 2030, που διαρθρώνεται γύρω από τους ακόλουθους πέντε άξονες εργασίας:

1. Ο κόσμος που αντιμετωπίζουμε (The world we face): Επιβεβαιώνεται η αφοσίωση της ΕΕ στην επίτευξη της αποτελεσματικής πολυμέρειας και την τήρηση του διεθνούς δικαίου και ειδικότερων δεσμεύσεων, όπως κατοχυρώνονται σε θεμελιώδη έγγραφα όπως ο Χάρτης του ΟΗΕ, τα ιδρυτικά έγγραφα του ΟΑΣΕ, η Τελική Πράξη του Ελσίνκι, και ο Χάρτης των Παρισίων. Γίνεται μια αναφορά στις περιοχές στρατηγικής σημασίας στο εγγύς αλλά και στο ευρύτερο περιβάλλον της ΕΕ (Δυτικά Βαλκάνια, ανατολική γειτονιά, περιοχή της Αρκτικής, νότια γειτονιά, ανατολική Μεσόγειος, περιοχή Σαχέλ, Κεντρική Αφρική, Κόλπος της Γουινέας, Κέρας της Αφρικής, Κανάλι της

⁸⁵ A Strategic Compass for Security and Defence. (2022). ό.π., Conclusions.

⁸⁶ Στο ίδιο, Executive Summary.

⁸⁷ A Strategic Compass for Security and Defence. (2022). ό.π., σελ. 4-5.

Μοζαμβίκης, περιοχή Μέσης Ανατολής και Κόλπου, Ινδο-Ειρηνικός, Ασία, Λατινική Αμερική), καθώς και σε αναδυόμενες διακρατικές απειλές και προκλήσεις συμπληρωματικά σε αυτές της Παγκόσμιας Στρατηγικής του 2016, όπως η χρήση υβριδικών στρατηγικών από κρατικούς και μη δρώντες (hybrid strategies), οι κυβερνοεπιθέσεις (cyberattacks), η παραπληροφόρηση (disinformation), η ειρηνική χρήση του διαστήματος (peaceful use of outer space), η ασφάλεια στον αέρα (security in the air), και στη θάλασσα (maritime security), η κλιματική αλλαγή (climate change), η περιβαλλοντική υποβάθμιση (environmental degradation), οι φυσικές καταστροφές (natural disasters), ο ανταγωνισμός για την πρόσβαση σε φυσικούς πόρους (competition for natural resources), και οι παγκόσμιες υγειονομικές κρίσεις (global health crises), και στις στρατηγικές επιπτώσεις που αυτές έχουν στην Ένωση.

2. Δρούμε (Act): Λαμβάνονται συγκεκριμένα και χρονικά προσδιορισμένα μέτρα με σκοπό την πιο άμεση και ολοκληρωμένη διαχείριση κρίσεων που αφορούν στην ενίσχυση των πολιτικών και στρατιωτικών αποστολών και επιχειρήσεων ΚΠΑΑ με την προώθηση μιας ταχείας και πιο ευέλικτης διαδικασίας λήψης αποφάσεων και την εξασφάλιση μεγαλύτερης χρηματοδοτικής αλληλεγγύης, στην δυνατότητα ανάπτυξης μιας Ευρωπαϊκής Μονάδας Ταχείας Αντίδρασης που θα επιτρέπει στην Ένωση να διαθέτει γρήγορα έως και 5.000 στρατιώτες για την αντιμετώπιση διαφόρων τύπων κρίσεων σε μη εξουσιοδοτημένα περιβάλλοντα, στην ενίσχυση των δομών διοίκησης και ελέγχου της ΕΕ, και στην βελτίωση της ετοιμότητας και τη συνεργασίας των δυνάμεων της μέσω της ενίσχυσης της στρατιωτικής κινητικότητας και των τακτικών πραγματικών στρατιωτικών ασκήσεων, κάτι που δεν έχει ξαναγίνει ποτέ σε ευρωπαϊκό επίπεδο.
3. Διασφαλίζουμε (Secure): Αποφασίζεται μια δέσμη μέτρων και αντίστοιχων προθεσμιών υλοποίησής τους που περιλαμβάνει την ενίσχυση των ευρωπαϊκών ικανοτήτων πληροφόρησης, τη δημιουργία μιας υβριδικής εργαλειοθήκης (EU Hybrid Toolbox) για την αντιμετώπιση ενός ευρέος φάσματος υβριδικών απειλών, όπως η χειραγώγηση και η παρείσφρηση ξένων πληροφοριών, την περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής της ΕΕ για την άμυνα στον κυβερνοχώρο, την επέκταση της συντονισμένης ναυτικής παρουσίας σε άλλες περιοχές όπως ο Ινδο-Ειρηνικός, και την ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής στρατηγικής για την ασφάλεια και την άμυνα στο διάστημα.
4. Επενδύουμε (Invest): Σε αυτόν τον πυλώνα περιλαμβάνεται μια σειρά προτάσεων για περισσότερες και καλύτερες επενδύσεις στον τομέα της άμυνας και της καινοτομίας που θα δώσουν στην ΕΕ τη δυνατότητα να αναπτύξει σημαντικούς στρατηγικούς συντελεστές (strategic enablers) και πρωτοποριακές ικανότητες σε όλους τους επιχειρησιακούς τομείς, και να δημιουργήσει έναν νέο Κόμβο Αμυντικής Καινοτομίας (Defence Innovation Hub) στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας, για να βελτιώσει την ανάπτυξη και τον σχεδιασμό των αποστολών και των επιχειρήσεών της, και να μειώσει τις στρατηγικές της εξαρτήσεις, καλύπτοντας κρίσιμα κενά ικανοτήτων.
5. Συνεργαζόμαστε (Partner): Τέλος, για ακόμα μια φορά, τονίζεται η διαχρονική σημασία που αποδίδει η ΕΕ στις διεθνείς συνεργασίες με μέτρα για την ενίσχυση των στρατηγικών εταιρικών της σχέσεων με το NATO και τα

Ηνωμένα Έθνη, καθώς και με περιφερειακούς εταίρους, συμπεριλαμβανομένων του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (OSCE), της Αφρικανικής Ένωσης (AU) και της Ένωσης Κρατών Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN), αλλά και της ανάπτυξης προσαρμοσμένων διμερών σχέσεων συνεργασίας με τρίτες χώρες (ΗΠΑ, Νορβηγία, Καναδάς, Ηνωμένο Βασίλειο, Τουρκία, Δυτικά Βαλκάνια, εταίροι σε Ανατολή και Νότο, Αφρική, Ινδο-Ειρηνικός, Λατινική Αμερική). Προτείνεται επίσης η ανάπτυξη του EU Security and Defence Partnership Forum για στενότερη και αποτελεσματικότερη συνεργασία με τους εταίρους της Ένωσης.

Συνολικά, η Στρατηγική Πυξίδα αποκαλύπτει μια νέα και κρίσιμη συναντίληψη των κρατών-μελών σχετικά με τον κίνδυνο που συνιστά η Ρωσία, αλλά και την έλλειψη στρατηγικής διορατικότητας που σημειώνεται από πλευράς της Ένωσης. Ωστόσο έχει κατηγορηθεί ότι αναλώνεται σε λεπτομέρειες πολιτικής αντί να απαντά στα δύσκολα ερωτήματα που θα μπορούσαν να αποκαλύψουν ένα ευρύτερο όραμα για την ευρωπαϊκή ασφάλεια και την άμυνα. Είναι όμως δύσκολο να προβούμε σε αυστηρή συνολική αξιολόγηση της Στρατηγικής Πυξίδας λόγω της έλλειψης της απαραίτητης χρονικής απόστασης από την υιοθέτησή της. Η μέχρι τώρα εφαρμογή των προτάσεων της φαίνεται, ιδιαίτερα αποφασιστική, κάτι που αποδεικνύεται από τις πρόσφατες ενέργειες της Ένωσης που εκτείνονται από τον Νότιο Καύκασο έως και την περιοχή του Σαχέλ. Ενδεικτικά, η ΕΕ ανέπτυξε σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα μια πολιτική αποστολή στην Αρμενία για να συμβάλει στην εξασφάλιση μακροπρόθεσμης σταθερότητας στην περιοχή και στην προσπάθεια εξομάλυνσης των σχέσεων Αρμενίας και Αζερμπαϊτζάν, καθώς και μια στρατιωτική αποστολή εταιρικής σχέσης (Military Partnership Mission) για την υποστήριξη του Νίγηρα στην καταπολέμηση των τρομοκρατικών ένοπλων ομάδων, συμπληρωματικά προς την πολιτική αποστολή EUCAP Sahel Niger.⁸⁸ Η Ένωση, έχει επίσης επιδείξει σημαντική πρόοδο στην ανάπτυξη εργαλείων για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, αλλά και στην αύξηση της χρηματοδότησης σε κρίσιμους τομείς. Σε κάθε περίπτωση, πρόκειται για ένα κείμενο αν μη τι άλλο ακριβές και φιλόδοξο, που χαράσσει μια πορεία προς την γεφύρωση του χάσματος προσδοκιών – πραγματικότητας. Εάν τα μέτρα που προτείνει συνεχίσουν να ενισχύονται με τακτικές διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής τους, τότε η ΕΕ μπορεί να αναδειχθεί ως ακόμη πιο αξιόπιστος δρών στα μάτια των υπολοίπων και, εν τέλει, να μην έχει δαπανηθεί αδικώς το μελάνι για τη συγγραφή της Στρατηγικής Πυξίδας.⁸⁹

⁸⁸ Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence: Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council. (2023), σελ. 7.

⁸⁹ Blockmans, S., Crosson, D. & Paikin, Z. (2022). The EU's Strategic Compass: A guide to reverse strategic shrinkage?, Centre for European Policy Studies.

Αξιολόγηση της υψηλής στρατηγικής της ΕΕ

Παρ' όλο που το καθοριστικό πέρασμα (breakthrough) από την αοριστία προκλήσεων και στόχων σε ένα συνεκτικό κείμενο υψηλής στρατηγικής που αν μη τι άλλο διαπίστωσε τους κρισιμότερους κινδύνους που διέτρεχε η Ένωση, και προσδιόρισε το περιεχόμενο της αντίστοιχης ατζέντας, έγινε το 2003, με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας, την απάντηση στην ερώτηση «Πού βρίσκεται η ΕΕ στην προσπάθειά της να σκεφτεί στρατηγικά;» έρχονται να δώσουν η Παγκόσμια Στρατηγική του 2016, και η Στρατηγική Πυξίδα του 2022. Και αυτό γιατί η δεύτερη, έχει, όπως ήδη διαπιστώσαμε, μια ειδικότερη στόχευση, με αποτέλεσμα η υψηλή στρατηγική της Ένωσης σήμερα να αποτελείται από την ευρύτερη στρατηγική που περιεγράφηκε στο κείμενο του 2016, σε συνδυασμό με την ειδικότερη εστίαση σε ορισμένους τομείς του 2022. Αυτόν τον συνδυασμό θα επιχειρήσουμε να αξιολογήσουμε στο παρόν κεφάλαιο.

Για τον σκοπό αξιολόγησης της επίδοσης (performance) της ΕΕ στον τομέα της υψηλής στρατηγικής θα χρησιμοποιήσουμε το αναλυτικό πλαίσιο των Σ. Μπλαβούκου και Δ. Μπουραντώνη που διακρίνει μεταξύ τριών επιπέδων ανάλυσης: της παραγωγής πολιτικής (output), της εκροής - εξαγωγής της παραχθείσας πολιτικής (outcome), και της επιρροής - αποτελέσματος (impact) που μπορεί να έχει η συγκεκριμένη πολιτική.⁹⁰

Σε μικροεπίπεδο, η παραγωγή πολιτικής που έχει εξωτερικές διαστάσεις σχετίζονται ουσιαστικά με την εντός της ΕΕ διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης απόφασης. Η παραγωγή αυτή μπορεί να αποτυπώνεται σε επίσημα έγγραφα πολιτικής που περιγράφουν αναλυτικά τις θέσεις της ΕΕ σε διεθνή ζητήματα, όπως τα τρία υπό εξέταση κείμενα. Όταν υπάρχει παραγωγή πολιτικής εξωτερικής δράσης, μπορούμε να την αξιολογήσουμε χρησιμοποιώντας τέσσερις δείκτες επίδοσης: τη σαφήνεια (clarity), την ουσιαστικότητα της πολιτικής (meaningfulness), τη συμβατότητά της με τις επιμέρους πολιτικές και θέσεις των κρατών-μελών της ΕΕ (relevance), και τον βαθμό ενσωμάτωσης (inclusiveness) των διαφορετικών απόψεων που παρατέθηκαν στη διαδικασία διαμόρφωσής της.⁹¹

Εκ των πραγμάτων, σημείο εκκίνησης είναι η ύπαρξη ή μη μιας τέτοιας παραγωγής, δηλαδή το αν και κατά πόσο η εσωτερική διαδικασία παραγωγής τελεσφόρησε ή όχι. Επομένως, από μόνη της η ύπαρξη δραστηριοποίησης και παραγωγής των θεσμικών κειμένων υψηλής στρατηγικής, κρίνεται σημαντική. Μάλιστα, η παραχθείσα υψηλή στρατηγική παρέχει ένα ολοκληρωμένο όραμα για τον ρόλο της ΕΕ στον κόσμο. Η Παγκόσμια Στρατηγική του 2016 διατυπώνει με σαφήνεια τις αξίες, τις αρχές, τα συμφέροντα και τις στρατηγικές προτεραιότητες της ΕΕ σε ένα ταχέως μεταβαλλόμενο παγκόσμιο τοπίο, παρέχοντας έτσι μια ουσιαστική καθοδήγηση και ένα διαυγές πλαίσιο για τη δράση της Ένωσης. Αυτό το πλαίσιο, έρχεται να εμπλουτίσει ακόμα περισσότερο η Στρατηγική Πυξίδα του 2022, με μια σειρά από ουσιαστικές και χρονικά προσδιορισμένες πρωτοβουλίες για την ενδυνάμωση της Ένωσης στην αντιμετώπιση αναδυόμενων απειλών στον τομέα της ασφάλειας, θέτοντας συγκεκριμένους στόχους για την ενίσχυση της ικανότητας ταχείας ανάπτυξης δυνατοτήτων της ΕΕ, την ανάλυση πληροφοριών, την άμυνα σε υβριδικές απειλές και τις εταιρικές της σχέσεις. Επιπλέον,

⁹⁰ Μπλαβούκος, Σ. & Μπουραντώνης, Δ. (2017). *ό.π.*, σελ. 518.

⁹¹ Στο ίδιο, σελ. 519.

η παραχθείσα στρατηγική είναι σε μεγάλο βαθμό συναφής με τις εξελισσόμενες επιμέρους ανάγκες, προτεραιότητες, θέσεις, και πολιτικές των κρατών-μελών της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας, κάτι που διασφαλίστηκε μέσω της αυξημένης συμμετοχικότητας στη διαδικασία διαμόρφωσης και των δύο εγγράφων. Μάλιστα για τη χάραξη της ευρύτερης στρατηγικής του 2016 πραγματοποιήθηκαν εκτεταμένες διαβουλεύσεις και συμπεριλήφθηκαν εισροές από τα θεσμικά όργανα, τα κράτη-μέλη, μια σειρά από ενδιαφερόμενους φορείς και δεξαμενές σκέψης (think tanks), καθώς και συνεισφορές από τρίτες χώρες εκτός ΕΕ, αντιστακώντας τη δέσμευση της Ένωσης να εξασφαλίζει την απαραίτητη σύνθεση διαφορετικών απόψεων.

Σε μεσοεπίπεδο, η εξαγωγή της παραχθείσας πολιτικής εστιάζει στον τρόπο υλοποίησης της πολιτικής αυτής. Μπορεί να λάβει τη μορφή μιας δράσης για την υλοποίηση ενός συγκεκριμένου στόχου. Σε αυτό το επίπεδο μπορούμε να προσδιορίσουμε τρία κριτήρια επίδοσης της ΕΕ: τη συνοχή (coherence), τη σωστή χρήση των διαθέσιμων μέσων, και την εκδήλωση διεθνούς ηγετικής ικανότητας (supply of international leadership).⁹²

Πράγματι, η εφαρμογή της Παγκόσμιας Στρατηγικής της ΕΕ αποσκοπούσε στην ενίσχυση της συνοχής των δράσεών της με την προώθηση μιας ενιαίας προσέγγισης από τα θεσμικά όργανα και τα κράτη-μέλη σε όλους τους τομείς πολιτικής. Ωστόσο, παρ' όλο που έχει υπάρξει αξιοσημείωτη πρόοδος σε αρκετούς τομείς, οι προκλήσεις παραμένουν. Επιπλέον, η αξιολόγηση της ευρωπαϊκής υψηλής στρατηγικής σε αυτό το επίπεδο είναι ιδιαίτερα απαιτητική καταρχάς λόγω χρονικής εγγύτητας με τη δημοσίευση της Στρατηγικής Πυξίδας, που δεν επιτρέπει μια συνολική αποτίμηση της υλοποίησής της. Επομένως η αποτίμηση μπορεί να πραγματοποιηθεί μερικώς, στο τμήμα των δράσεων που είχαν ως χρονικό ορίζοντα εφαρμογής το 2022. Συγκεκριμένα, από τους 81 στόχους που παρατίθενται στο έγγραφο, οι 51 έπρεπε να έχουν υλοποιηθεί έως το τέλος του 2022. Εξ αυτών, περίπου οι μισοί έχουν ολοκληρωθεί επιτυχώς, ορισμένοι έχουν πάρει κάποια χρονική παράταση, ενώ σε άλλους δεν έχει σημειωθεί η επιθυμητή πρόοδος. Τα ισχυρότερα πεδία εφαρμογής της Στρατηγικής Πυξίδας, είναι μάλλον η επιτυχής χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ειρήνης (European Peace Facility) για τη στήριξη της Ουκρανίας, η πρόοδος που έχει σημειωθεί για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, και κυρίως, οι αμυντικές ικανότητες όπου η ΕΕ, κατά γενική ομολογία, έχει εξελιχθεί ραγδαία, λόγω της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία, με σημαντικές αυξήσεις στις αμυντικές δαπάνες και ανάληψη ειδικότερων πρωτοβουλιών. Ενώ, στις εταιρικές σχέσεις, παρατηρούνται τα πρώτα σημάδια προόδου, κυρίως όσον αφορά στη συνεργασία με το ΝΑΤΟ, τις ΗΠΑ και τον Ινδο-Ειρηνικό, ιδίως με την Ιαπωνία.⁹³

Επίσης, ενώ και το 2016, και το 2022, η ορθή χρήση των διαθέσιμων μέσων αποτέλεσε κεντρική στόχευση, εξακολουθεί σε μεγάλο βαθμό να παρεμποδίζεται μέχρι σήμερα από τους περιορισμένους πόρους και τις διαφορετικές εθνικές προτεραιότητες. Η αποτελεσματική ανάπτυξη της Μονάδας Ταχείας Αντίδρασης, της Ευρωπαϊκής Υβριδικής Εργαλειοθήκης και άλλων κρίσιμων δυνατοτήτων θα αποδείξει αν αυτοί οι σκόπελοι μπορούν να ξεπεραστούν. Η πρόοδος στην ανάπτυξη δυνατοτήτων, είναι και

⁹² Μπλαβούκος, Σ. & Μπουραντώνης, Δ. (2017). *ό.π.*, σελ. 521.

⁹³ Clapp, S. & Lobo, R. (2022). *Implementation of the Strategic Compass: Opportunities, challenges and timelines*, European Parliamentary Research Service, Executive Summary.

αυτή που σε μεγάλο βαθμό θα καθορίσει την ικανότητα της Ένωσης να παράσχει διεθνή ηγεσία σε παγκόσμιες προκλήσεις ασφαλείας και διεθνείς κρίσεις. Προς το παρόν, η άμεση και αποφασιστική ανταπόκρισή της στη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, αποτέλεσε ευχάριστη έκπληξη.

Σε μακροεπίπεδο, η επίδοση της ΕΕ αξιολογείται βάσει του αντικτύπου, δηλαδή της διεθνούς επιρροής που η συγκεκριμένη πολιτική μπορεί να έχει. Διαπιστώνονται δύο διαστάσεις στις εν λόγω επιδράσεις: την εσωτερική διάσταση (αναφέρεται στο πώς η εξωτερική δραστηριοποίηση της ΕΕ ανατροφοδοτεί και βελτιώνει τις επιχειρησιακές δυνατότητές της, οδηγεί στον επανασχεδιασμό προγραμμάτων δράσης, ή πιο γενικά επιφέρει αλλαγές στον στρατηγικό σχεδιασμό πολιτικής της) και την εξωτερική διάσταση (αναφέρεται στην ικανότητα της ΕΕ να αλλάξει τη ροή των γεγονότων ή τις θέσεις, αντιλήψεις και συμπεριφορές άλλων διεθνών δρώντων).⁹⁴

Στην εσωτερική διάσταση, η Παγκόσμια Στρατηγική όντως συνέβαλε στην ενίσχυση των επιχειρησιακών ικανοτήτων και του στρατηγικού σχεδιασμού πολιτικής της ΕΕ, καθώς έχει οδηγήσει σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις και προσαρμογές εντός των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, όπως η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ειρήνης και η αυξημένη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας. Εάν εφαρμοστεί επιτυχώς στο σύνολό της, η Στρατηγική Πυξίδα θα κινηθεί προς την ίδια κατεύθυνση ενισχύοντας περαιτέρω τις επιχειρησιακές ικανότητες της ΕΕ, επιταχύνοντας τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, και βελτιώνοντας συνολικά τον σχεδιασμό υψηλής στρατηγικής, και την εφαρμογή επιμέρους πολιτικών.

Στην εξωτερική διάσταση, η ευρωπαϊκή υψηλή στρατηγική έχει διαχρονικά αξιοσημείωτο αντίκτυπο στην αναδιαμόρφωση της παγκόσμιας ατζέντας, φέρνοντας στο τραπέζι των συζητήσεων κρίσιμα ζητήματα όπως η δράση για το κλίμα, η βιώσιμη ανάπτυξη, και άλλες νέες απειλές ασφαλείας. Ωστόσο, η ικανότητά της να διαμορφώνει πλήρως τη συμπεριφορά άλλων διεθνών δρώντων περιορίζεται από την πολύπλοκη και δυναμική φύση της διεθνούς πολιτικής, καθιστώντας δύσκολη την απόδοση των αλλαγών αποκλειστικά στη συνολική στρατηγική της ΕΕ, και απαιτεί την τεκμηρίωση της αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των δράσεων της ΕΕ και τυχόν αλλαγών στο διεθνές περιβάλλον, η οποία αποτελεί μεθοδολογική πρόκληση και περιπλέκει τη διαδικασία της αξιολόγησης.

Συνολικά, η ευρωπαϊκή υψηλή στρατηγική, όπως συνδιαμορφώνεται από τα θεσμικά κείμενα του 2016 και του 2022, παρέχει μια ολοκληρωμένη και συνεκτική προσέγγιση για την παγκόσμια δέσμευση της ΕΕ και θέτει φιλόδοξους στόχους. Επιδεικνύει σημαντικό πλεονέκτημα όσον αφορά στη σαφήνεια, την ουσιαστικότητα και τη συνάφεια του περιεχομένου της, καθώς και τη δυνατότητά της να ενισχύσει τις επιχειρησιακές ικανότητες της ΕΕ στην ασφάλεια και την άμυνα. Ενώ έχει σημειωθεί πρόοδος σε αυτούς τομείς, η εφαρμογή και ο αντίκτυπος της στρατηγικής δοκιμάζονται από προκλήσεις που σχετίζονται με τη συνοχή, τους περιορισμένους πόρους και την πολυπλοκότητα της διεθνούς πολιτικής. Απαιτούνται λοιπόν συνεχείς προσπάθειες επαναξιολόγησης και αναπροσαρμογής για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων,

⁹⁴ Μπλαβούκος, Σ. & Μπουραντώνης, Δ. (2017). *ό.π.*, σελ. 524.

τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας της στρατηγικής, και εν τέλει την περαιτέρω ενίσχυση του παγκόσμιου ρόλου της ΕΕ.

Επιφυλάξεις & Προβληματισμοί

Τα τρία ευρωπαϊκά θεσμικά κείμενα υψηλής στρατηγικής που εξετάσαμε, σκιαγραφούν με αυξανόμενη ακρίβεια την ικανότητα της ΕΕ να σκέφτεται και να οργανώνει τη δράση της στρατηγικά. Ωστόσο, η χρησιμότητά τους είναι περιορισμένη όταν πρόκειται για την κατάστρωση ενός σχεδίου αντιμετώπισης ενός συγκεκριμένου προβλήματος. Αυτό ενδεχομένως να οφείλεται στο ότι, όπως είναι εύκολο να παρατηρήσει κανείς, και τα τρία κείμενα προέκυψαν μετά από σημαντικές αλλαγές στο διεθνές περιβάλλον, αντί να τις προλάβουν. Σε ένα δεύτερο, ενδεχομένως φιλοσοφικό, επίπεδο, αυτό εξηγείται από την παρατήρηση του Engels όπως αποδίδεται από τον E. H. Carr στο βιβλίο του «Η εικοσαετής κρίση: 1919-1939»: «Αν η κοινωνία έχει μια τεχνική ανάγκη, η ανάγκη αυτή χρησιμεύει ως μεγαλύτερο κίνητρο για την πρόοδο της επιστήμης από ό,τι δέκα πανεπιστήμια»⁹⁵ και εξηγεί «Ο σκοπός προηγείται και διέπει τη σκέψη».⁹⁶ Το αρχικό στάδιο κατά το οποίο ο άνθρωπος επιθυμεί να επιτύχει κάποιον σκοπό είναι η βάση της ανθρώπινης σκέψης. Η επιθυμία γεννά τη σκέψη. Η τελεολογία προηγείται της ανάλυσης».⁹⁷ Στο ευρωπαϊκό επίπεδο δράσης, έρχεται να προστεθεί και η πιεστική ανάγκη ενασχόλησης με καθημερινά ζητήματα που καθιστούν δυσκολότερη τη διατύπωση επεξεργασμένου και ρεαλιστικού στρατηγικού σχεδίου. Τούτου δοθέντος, και δεδομένου ότι η υψηλή στρατηγική επηρεάζεται από πολλές μεταβλητές, η αποτελεσματικότητά της βασίζεται, μάλλον, στη συχνή και ευφυή επανεξέταση των μέσων και των σκοπών της Ένωσης, δηλαδή στην ευελιξία και τη συνεχή επεξεργασία της, ώστε να λαμβάνει υπόψη τις διάφορες εξελίξεις και να προσαρμόζεται ανάλογα.⁹⁸ Επιπλέον, νομίζω ότι θα είχε κάποια χρησιμότητα, η χάραξη της υψηλής στρατηγικής να γίνεται σε στενότερη συνεργασία με τους Μηχανισμούς Μακροπρόθεσμου Στρατηγικού Σχεδιασμού (Strategic Foresight)⁹⁹ της ΕΕ, το European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS)¹⁰⁰ και το EU-wide Foresight Network, ακριβώς για την ενίσχυση της προληπτικής της διάστασης.

Χρειάζεται λοιπόν η συνεχής αξιολόγηση και ο επανασχεδιασμός στη βάση των ακόλουθων ερωτημάτων: Ποια είναι η σημερινή κατάσταση, ποια είναι τα ευρωπαϊκά συμφέροντα, πού θέλουμε να βρισκόμαστε σε 10 ή 25 χρόνια από σήμερα και πώς θα φτάσουμε εκεί;¹⁰¹ Ποια είναι τα προβλήματα, οι προκλήσεις, οι αδυναμίες της ευρωπαϊκής υψηλής στρατηγικής; Τι πρέπει να λάβει υπόψη της η Ένωση στην από εδώ και πέρα πορεία της προς την απόκτηση μιας αυτόνομης στρατηγικής φωνής;

Η διεθνής επίδοση της ΕΕ και στα τρία προαναφερθέντα επίπεδα ανάλυσης επηρεάζεται από πολλές παραμέτρους, εξωγενούς αλλά και ενδογενούς φύσης. Καταρχάς, η ανάδυση νέων δυνάμεων και η συνακόλουθη ανακατανομή ισχύος στο

⁹⁵ Carr, E. H. (2011). Η εικοσαετής κρίση 1919-1939, σελ. 31.

⁹⁶ Στο ίδιο, σελ. 33.

⁹⁷ Στο ίδιο, σελ. 36.

⁹⁸ Ντόκος, Θ. «Στρατηγικός Σχεδιασμός και Εθνική Ασφάλεια» στο Τσάκωνας, Π. & Ντόκος, Θ. (επιμ.), (2019). Σύγχρονη Ελληνική Εξωτερική Πολιτική: Παράγοντες Διαμόρφωσης και Μέσα Άσκησης, σελ. 54.

⁹⁹ European Commission. Strategic foresight. Available at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_en

¹⁰⁰ European Strategy and Policy Analysis System. Available at: <https://espas.eu/>

¹⁰¹ Ντόκος, Θ. (2019). ό.π., σελ. 54.

διεθνές επίπεδο, επηρεάζουν το διαπραγματευτικό περιβάλλον όπου δραστηριοποιείται η Ένωση,¹⁰² και καθιστούν τη χάραξη υψηλής στρατηγικής ακόμα πιο περίπλοκη υπόθεση. Σε αυτό το πλαίσιο, αλληλεπίδρασης της ΕΕ με τους άλλους διεθνείς δρώντες, συγκαταλέγεται και ένα ζήτημα ιδιαίτερης σημασίας που αξίζει ξεχωριστή μνεία και εγείρει πολλά ερωτήματα: η σχέση της ΕΕ με το NATO σε συνάρτηση με την προσπάθειά της να αποκτήσει μια αυτόνομη στρατηγική φωνή. Πλήρης στρατηγική αυτονομία της ΕΕ και υποκατάσταση του NATO ή συνεργατική αυτονομία και αλληλοσυμπλήρωση; Αυτόνομη ικανότητα λήψης αποφάσεων από την ΕΕ ή ισχυρότερος ευρωπαϊκός πυλώνας εντός του NATO; Το πρώτο ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί είναι τι ακριβώς σημαίνει στρατηγική αυτονομία: Ποια στρατιωτικά καθήκοντα, σε ποια μέρη του κόσμου, πρέπει να είναι σε θέση να αναλάβουν οι Ευρωπαίοι μόνοι τους, χωρίς τις ΗΠΑ;¹⁰³ Εδώ έγκειται και η σημασία των κειμένων διότι μόνο αυτά εν είδει μιας Λευκής Βίβλου της ΕΕ μπορούν να απαντήσουν σε ένα ερώτημα που το NATO δεν θέτει καν: Τι ακριβώς θα πρέπει να μπορούν να κάνουν οι Ευρωπαίοι μόνοι τους όταν χρειαστεί;¹⁰⁴

Η επικρατέστερη άποψη επ' αυτού φαίνεται να είναι η μεταβολή της ΕΕ σε πρωταγωνιστή και στο πεδίο της «σκληρής ασφάλειας» (hard security), δηλαδή να μπορεί να αντιμετωπίζει κρίσεις υψηλής έντασης (high intensity), χωρίς όμως να λειτουργεί ανταγωνιστικά προς το NATO αλλά μάλλον συμπληρωματικά. Πρόκειται για μια προσέγγιση η οποία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ασφάλεια επί τη βάση της αρχής της επικουρικότητας: οι Ευρωπαίοι να δρουν στο πλαίσιο του NATO όταν είναι αναγκαίο, της ΕΕ όταν είναι απαραίτητο, και σε εθνικό πεδίο όταν είναι εφικτό. Σε αυτή τη βάση, αφενός κάποιος εποικοδομητικός και δημιουργικός βαθμός αλληλοεπικάλυψης (duplication), διάκρισης (discrimination) και αποσύνδεσης (decoupling) είναι απαραίτητος, αφετέρου είναι σημαντικό να αναταχθεί το χάσμα που χωρίζει τις δύο πλευρές του Ατλαντικού στο επίπεδο των στρατιωτικών και επιχειρησιακών δυνατοτήτων.¹⁰⁵ Μια λιγότερο αισιόδοξη άποψη, υποστηρίζει ότι χάρη εν μέρει στην εξαιρετικά περιορισμένη ικανότητά της για στρατιωτική προβολή ισχύος, η ΕΕ θα διαδραματίσει μόνο υποστηρικτικό ρόλο στην καλύτερη περίπτωση πέραν της Ευρώπης και του εγγύς εξωτερικού της, και κυρίως όταν οι ΗΠΑ και η ΕΕ μπορούν να συμφωνήσουν σε στρατηγικές προτεραιότητες.¹⁰⁶

Οι παράμετροι που συνεχίζουν να τροφοδοτούν, όχι αδικαιολόγητα, τις πιο συγκρατημένες απόψεις, και να εγείρουν προβληματισμούς σχετικά με την ικανότητα της ΕΕ να αυτονομηθεί στρατηγικά, είναι κατά βάση ενδογενείς. Στην κορυφή της λίστας φαίνεται να βρίσκεται ο βαθμός ομοιογένειας των προτιμήσεων των κρατών-μελών.¹⁰⁷ Και αυτό γιατί, καθένα από τα ευρωπαϊκά κράτη έχει διαφορετική στρατηγική κουλτούρα και άρα προσλαμβάνει με διαφορετικό τρόπο τις προκλήσεις ασφάλειας της Ένωσης. Σε τέτοιες περιπτώσεις ανομοιογένειας διαπιστώνεται είτε αδυναμία διαμόρφωσης κοινής ευρωπαϊκής θέσης ή μια θέση καθυστερημένη,

¹⁰² Μπλαβούκος, Σ. & Μπουραντώνης, Δ. (2017). *ό.π.*, σελ. 525.

¹⁰³ Biscop, S. (2016). *ό.π.*, σελ. 433.

¹⁰⁴ Biscop, S. (2016). *ό.π.*, σελ. 439.

¹⁰⁵ Υφαντής, Κ. (2007). *ό.π.*, σελ. 400.

¹⁰⁶ Smith, M. (2016). *ό.π.*, σελ. 447.

¹⁰⁷ Μπλαβούκος, Σ. & Μπουραντώνης, Δ. (2017). *ό.π.*, σελ. 525.

γενικόλογη και εν πολλοίς ανούσια που υπονομεύει τη γενικότερη επίδοση της ΕΕ.¹⁰⁸ Επιπλέον είναι πιθανό να χρειαστεί η διαδικασία διαμόρφωσης στρατηγικής να καταλήξει σε μια λογική του ελάχιστου κοινού παρονομαστή για να μπορέσει να επιτευχθεί μια ευρεία συναίνεση. Έτσι, όμως, ορισμένα δύσκολα ζητήματα θα μείνουν εκτός ατζέντας, υπονομεύοντας την πληρότητά της. Δυστυχώς, η γλώσσα των συμβιβασμών και οι συνασπισμοί των προθύμων δεν μπορούν να καλύψουν τις απτές διαφορές συμφερόντων, ειδικά όταν τα μεγαλύτερα κράτη μέλη απλώς δεν είναι πρόθυμα να αναθέσουν την ευθύνη για θέματα που άπτονται του πολέμου, της ειρήνης και των ζωτικών εθνικών τους συμφερόντων στην ΕΕ.¹⁰⁹ Εδώ έρχεται να προστεθεί στη συζήτηση ένας δεύτερος περιορισμός, θεσμικής φύσης, το εύρος της αρμοδιότητας και της λειτουργίας της ΕΕ σε πεδία πολιτικής με εξωτερικές συνέργειες, με άλλα λόγια τα πεδία πολιτικής που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της Ένωσης, είτε σε αποκλειστική, συντρέχουσα, είτε σε επικουρική μορφή, και άρα ο βαθμός ελευθερίας και η βαρύτητα των προτάσεων των ενωσιακών οργάνων.¹¹⁰ Όπως διαπιστώνει και ο Κ. Λάβδας, σε μια ΕΕ που συνιστά – στην καλύτερη περίπτωση – υβριδικό μόρφωμα χαλαρής συνομοσπονδίας και πολύ απέχει από τα ομοσπονδιακά υποδείγματα, η πορεία προς τον συντονισμό της εξωτερικής πολιτικής θα παραμείνει δυσχερής.¹¹¹

Οι προβληματισμοί που εγείρονται είναι κρίσιμοι, και οι παράμετροι που πρέπει να συνυπολογιστούν είναι πολλές και σύνθετες. Γι' αυτό χρειάζεται η ΕΕ να κρατήσει μια στάση ψύχραιμη, αποφασιστική και ρεαλιστική. Ρεαλισμός όμως δεν σημαίνει μόνο ότι δεν πρέπει να θέτουμε ανέφικτους στόχους – σημαίνει επίσης ότι δεν πρέπει να θέτουμε τον πήχη πολύ χαμηλά και να μην αξιοποιούμε τις δυνατότητες που υπάρχουν, ή που μπορούν να αναπτυχθούν.¹¹² Ο συνδυασμός της απαισιοδοξίας της διάνοιας με την αισιοδοξία της βούλησης, που συνιστούσε ο Gramsci, είναι αναγκαίος στη σημερινή Ευρώπη.¹¹³

¹⁰⁸ Μπλαβούκος, Σ. & Μπουραντώνης, Δ. (2017). ό.π., σελ. 525.

¹⁰⁹ Leigh, M. (2016). ό.π.

¹¹⁰ Μπλαβούκος, Σ. & Μπουραντώνης, Δ. (2017). ό.π., σελ. 525-526.

¹¹¹ Λάβδας, Κ. «Ευρωπαϊκή Ένωση», στο Φίλης, Κ. (επιμ.), (2022). Το μέλλον της ιστορίας: Πώς ο πόλεμος της Ουκρανίας αλλάζει το παγκόσμιο τοπίο, σελ. 45.

¹¹² Biscop, S. (2016). ό.π., σελ. 437.

¹¹³ Λάβδας, Κ. (2022). ό.π., σελ. 54.

Συμπεράσματα & Προοπτικές

Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας, Παγκόσμια Στρατηγική, και Στρατηγική Πυξίδα. Τα τρία θεσμικά κείμενα υψηλής στρατηγικής αποτελούν αξιοσημείωτες και φιλόδοξες προσπάθειες της Ένωσης στην πορεία της για την απόκτηση στρατηγικής αυτονομίας. Εισάγουν ένα χρήσιμο εννοιολογικό πλαίσιο, και κυρίως βοηθούν στη συναντίληψη των σύγχρονων απειλών που καλείται να αντιμετωπίσει η ΕΕ και στην κατανόηση των επιμέρους παραμέτρων τους. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας έθεσε τις βάσεις. Η Παγκόσμια Στρατηγική και η Στρατηγική Πυξίδα έχτισαν πάνω σε αυτές και συνδιαμόρφωσαν τη σημερινή ευρωπαϊκή υψηλή στρατηγική. Έχουν εξελιχθεί προοδευτικά σε βάθος χρόνου, ώστε το περιεχόμενό τους να γίνει ευρύτερο αλλά και ακριβέστερο, πιο ολοκληρωμένο και συνεκτικό, αλλά και πιο ευέλικτο. Όμως, παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει σημειωθεί, η πρόκληση παραμένει. Η φωνή της Ένωσης στη χάραξη της υψηλής στρατηγικής δεν είναι απολύτως αυτόνομη, και η υπάρχουσα στρατηγική, δεν έχει το επιθυμητό αντίκρισμα.

Στην ανά χείρας πτυχιακή εργασία, εξετάσαμε με χρονολογική σειρά τα θεσμικά κείμενα υψηλής στρατηγικής της ΕΕ παράλληλα με τις διεθνείς εξελίξεις, αξιολογήσαμε την αποτελεσματικότητά τους σε τρία επίπεδα ανάλυσης και καταλήξαμε σε ενδιαφέροντα συμπεράσματα αναφορικά με τις αδυναμίες και τις ελλείψεις που παρουσιάζουν: Ενώ θεματικά καλύπτει ένα ευρύτατο φάσμα σύγχρονων απειλών, η ευρωπαϊκή υψηλή στρατηγική φαίνεται να εξελίσσεται με βραδύ τρόπο και συνεχή ελλείματα, τα οποία και φιλοδοξεί να καλύψει με την εφαρμογή της Στρατηγικής Πυξίδας. Όπως τονίζει και ο Υπατος Αρμοστής Borrell το επόμενο βήμα για την Ένωση είναι “implementation, implementation, implementation...”.

Μέχρι τότε, το κρίσιμο ερώτημα για τη θέση της Ένωσης στο διεθνές σύστημα εξακολουθεί να αφορά στον στρατηγικό της ρόλο στη δομική ισορροπία του 21ου αιώνα. Η ΕΕ παραμένει μια υπολογίσιμη δύναμη στις διεθνείς σχέσεις. Όμως, παρά τα ομολογουμένως ουσιαστικά θεσμικά βήματα, τα εθνικά πρίσματα και η ασυμμετρία ισχύος με τις ΗΠΑ δεν συνηγορούν προς μια παραγωγική στρατηγική ταυτότητα της ΕΕ. Προς το παρόν μπορεί να βασίζει την επιρροή της στον κόσμο κατά κύριο λόγο ενισχύοντας την προβολή προς τα έξω των τομέων πολιτικής στους οποίους έχει αποκτήσει ισχύ στο εσωτερικό της, όπως του ρόλου της στην τεχνολογική επανάσταση. Οι εξελίξεις στην επιστήμη, την έρευνα, και την καινοτομία και η εφαρμογή τους στις επιχειρήσεις που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ αποκαθιστούν σε μεγάλο βαθμό την παγκόσμια ηγετική θέση της Ένωσης.¹¹⁴ Σε κάθε περίπτωση, οι Ευρωπαίοι θα συνεχίσουν να προτιμούν το διάλογο από τη σύγκρουση, τη διπλωματία από τη βία, την πολυμέρεια από τη μονομέρεια. Αλλά είναι σαφές ότι για να είναι επιτυχή και αποτελεσματικά, ο διάλογος, η διπλωματία και η πολυμέρεια, πρέπει να υποστηρίζονται από την ανάλογη ισχύ, εξ ου και η ανάγκη της ΕΕ να «μάθει να μιλάει τη γλώσσα της ισχύος» (“learning to speak the language of power”).¹¹⁵ Γιατί, όσο η κανονιστική διάσταση της ΕΕ υπερισχύει μονομερώς και δεν βρίσκεται τουλάχιστον σε ένα equilibrium ισορροπίας με τη στρατηγική της ισχύ, τόσο ο δυισμός της Ένωσης

¹¹⁴ Leigh, M. (2016). ό.π.

¹¹⁵ A Strategic Compass for Security and Defence. (2022). ό.π., σελ. 6.

μεταξύ υπερεθνικού και διακυβερνητικού στοιχείου θα επιφέρει θνησιγενή αποτελέσματα και στο πεδίο του πλανητικού ανταγωνισμού ισχύος.¹¹⁶ Τα κείμενα δείχνουν τον δρόμο, η Ένωση χρειάζεται να κάνει τα βήματα μπροστά.

¹¹⁶ Υφαντής, Κ. & Παπαναστασόπουλος, Ν. (2017). *ό.π.*, σελ. 542.

Βιβλιογραφία

A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.

(2022). Available at:

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence: Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council. (2023). Available at:

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/StrategicCompass_1st_Year_Report.pdf

Berlin Plus Agreement (Provided by Mr. Tim Waugh NATO). Available at:

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus_/berlinplus_en.pdf

Biscop, S. (2016). All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit, *Contemporary Security Policy*, 37:3, 431-435. Available at:

<http://dx.doi.org/10.1080/13523260.2016.1238120>

Blockmans, S., Crosson, D. & Paikin, Z. (2022). The EU's Strategic Compass: A guide to reverse strategic shrinkage?, Centre for European Policy Studies. Available at: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-eus-strategic-compass/>

Carr, E. H. (2011). Η εικοσαετής κρίση 1919-1939. Αθήνα: Εκδόσεις Ποιότητα.

Clapp, S. & Lobo, R. (2022). Implementation of the Strategic Compass: Opportunities, challenges and timelines, European Parliamentary Research Service. Available at:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739249/EPRS_STU\(2022\)739249_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739249/EPRS_STU(2022)739249_EN.pdf)

Council of the European Union. (2003). European Security Strategy: A secure Europe in a better world. Available at:

<https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Συζητήσεις: Τετάρτη 13 Μαΐου 1998 – Στρασβούργο, Κοινή αμυντική πολιτική. Available at:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1998-05-13-ITM-005_EL.html

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2011). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: 50 χρόνια διασκέψεων κορυφής. Available at:

<https://www.consilium.europa.eu/media/31018/qc3111406elc.pdf>

EUR-Lex: Access to European Union law. Αποστολές του Petersberg. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:petersberg_tasks

EUR-Lex: Access to European Union law. Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

European Commission. Strategic foresight. Available at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_en

European Strategy and Policy Analysis System. Available at: <https://espas.eu/>

European Union. Helmut Kohl and François Mitterrand: leaders in reconciliation. Available at: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/helmut-kohl-and-francois-mitterrand_en

Howorth, J. (2016). EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers, *Contemporary Security Policy*, 37:3, 389-401 Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/13523260.2016.1238728>

Ιατρού, Δ. (2021). Το Σχέδιο Πλεβέν και η αποτυχία της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας στην πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Όμιλος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων. Available at: <https://odeth.eu/%CF%84%CE%BF-%CF%83%CF%87%CE%AD%CE%B4%CE%B9%CE%BF-%CF%80%CE%BB%CE%B5%CE%B2%CE%AD%CE%BD-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B7-%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%84%CF%85%CF%87%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B5%CF%85%CF%81/>

Λάβδας, Κ. «Ευρωπαϊκή Ένωση», στο Φίλης, Κ. (επιμ.), (2022). Το μέλλον της ιστορίας: Πώς ο πόλεμος της Ουκρανίας αλλάζει το παγκόσμιο τοπίο. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαδόπουλος.

Λιαργκόβας, Π. & Παπαγεωργίου, Χ. (2018). Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Τζιόλα.

Leigh, M. (2016). EU Global Strategy: Expert opinion. EU Institute for Security Studies. Available at: <https://sciencespo.hal.science/hal-01311975/document>

Lindsay, J. (2018). Ten Most Significant World Events in 2018, Council on Foreign Relations. Available at: <https://www.cfr.org/blog/ten-most-significant-world-events-2018>

Μπλαβούκος, Σ. & Μπουραντώνης, Δ. «Μελετώντας τη Διεθνή Επίδοση της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ένα Αναλυτικό Πλαίσιο», στο Βέρνυ, Σ. & Κόντης, Α. (επιμ.), (2017). Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Ντόκος, Θ. & Τσάκωνας, Π. (2021). Ο δρόμος είναι τα βήματά μας: Οδικός Χάρτης Εθνικής Ασφάλειας για την Ελλάδα του Μέλλοντος. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Ντόκος, Θ. «Στρατηγικός Σχεδιασμός και Εθνική Ασφάλεια» στο Τσάκωνας, Π. & Ντόκος, Θ. (επιμ.), (2019). Σύγχρονη Ελληνική Εξωτερική Πολιτική: Παράγοντες Διαμόρφωσης και Μέσα Άσκησης. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Publications Office of the European Union. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Available at: http://publications.europa.eu/resource/cellar/bd0b6705-4455-4de5-a16a-16d7f09efa33.0003.02/DOC_2

Σημειώσεις ηλεκτρονικής τάξης, Τσάκωνας, Π. (2022), Μάθημα: «Ασφάλεια και Στρατηγική», Διάλεξη: «Ευρωπαϊκή Ασφάλεια: Θεσμικά κείμενα και στρατηγικές», Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ.

Σιούσιουρας, Π. & Δαλακλής, Δ. «Η ευρωπαϊκή πολιτική άμυνας: Η περίπτωση της επιχείρησης ΑΤΑΛΑΝΤΑ», στο Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), (2016). Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2016). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ στην πορεία του χρόνου: Η διαδικασία λήψης αποφάσεων και η νομοθέτηση στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/33260/qc0418220eln.pdf>

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (European Union Global Strategy). (2016). Available at: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

Smith, M. (2016). Implementing the Global Strategy where it matters most: the EU's credibility deficit and the European neighbourhood, Contemporary Security Policy, 37:3, 446-460. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/13523260.2016.1240467>

Sokolska, I. (2023). Οι εξελίξεις μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Available at: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/el/FTU_1.1.2.pdf

Τσαρδανίδης, Χ. «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)», στο Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), (2016). Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Υφαντής, Κ. & Παπαναστασόπουλος, Ν. «Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως Παγκόσμιος Δρών Ασφάλειας: Πολιτικές Θεσμικές και Επιχειρησιακές Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας», στο Βέρνυ, Σ. & Κόντης, Α. (επιμ.), (2017). Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Υφαντής, Κ. «Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας» στο Μαραβέγιας, Ν. & Τσινισιζέλης, Μ. (επιμ.), (2007). Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές. 50 χρόνια. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.

Ζαχαριάδης, Σ. (2018). «Η Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΕΠΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: Θεσμικές Παρεμβάσεις, Στρατηγικές, Σχέδια Δράσης», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και

Αυτοδιοίκησης. Available at:

<https://repositoryesdda.ekdd.gr/jspui/handle/123456789/216>