

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

**Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διεθνείς Σχέσεις και Πολιτικές»**



**Ευρωπαϊκό Μοντέλο Διαχείρισης Κρίσεων:
Μεταξύ Αποτελεσματικότητας και Συμμετοχικότητας.**

Φίλης Παναγιώτης

Κόρινθος, Μάρτιος 2016

(ΣΕΛΙΔΑ ΣΚΟΠΙΜΑ ΚΕΝΗ)

University of Peloponnese

Faculty of Social and Political Sciences

Department of Political Studies and International Relations

Master Program in

«International Relations and Policies»



**European Crisis Management Model:
Among Effectiveness and Inclusivity**

Filis Panagiotis

Corinth, March 2016

(ΣΕΛΙΔΑ ΣΚΟΠΙΜΑ ΚΕΝΗ)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	I
Abstract	II
Κατάλογος Διαγραμμάτων	III
Κατάλογος Πινάκων	IV

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μεθοδολογία της έρευνας	2
-------------------------	---

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η «Ολοκληρωμένη Προσέγγιση» στη Διαχείριση Κρίσεων

1.1 Εισαγωγή	5
1.2 Κρίση και Διαχείριση Κρίσεων	6
1.3 Ορίζοντας την ολοκληρωμένη προσέγγιση	8
1.4 Εφαρμόζοντας την ολοκληρωμένη προσέγγιση	9
1.5 Τα κίνητρα προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση	13
1.6 Ανακεφαλαίωση	16

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η Διαμόρφωση του Θεσμικού Πλαισίου της Ε.Ε

2.1 Εισαγωγή	17
2.2 Από τις Βρυξέλλες στο Μάαστριχτ: τα πρώτα βήματα	17
2.3 Από το Μάαστριχτ στη Λισαβόνα: Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ)	21
2.4 Μετά τη Λισαβόνα: Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ)	25
2.4.1 Οι αλλαγές που επέφερε η Λισαβόνα	26
2.4.2 Η εξέλιξη της Λισαβόνας	28
2.5 Ανακεφαλαίωση	29

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η «Ολοκληρωμένη Προσέγγιση» της Ε.Ε

3.1	Εισαγωγή	31
3.2	Ορίζοντας την Ευρωπαϊκή ολοκληρωμένη προσέγγιση	31
3.2.1	Πριν τη Λισαβόνα	32
3.2.2	Μετά τη Λισαβόνα	33
3.3	Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στη διαχείριση κρίσεων	35
3.3.1	Λήψη Αποφάσεων και Υλοποίηση	36
3.3.2	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ)	37
3.4	Αδυναμίες της Ευρωπαϊκής προσέγγισης	39
3.4.1	Πολύπλοκο σύστημα λήψης αποφάσεων	39
3.4.2	Πολυφωνία εξωτερικής εκπροσώπησης	39
3.4.3	Ανεπαρκώς σχεδιασμένη ίδρυση της ΕΥΕΔ	40
3.4.4	Πολύπλοκο σύστημα χρηματοδότησης	40
3.4.5	Σχέση Ε.Ε με τα κράτη – μέλη: μεταξύ «καλόπιστης συνεργασίας» και εθνικής κυριαρχίας	41
3.5	Ανακεφαλαίωση	42

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Εφαρμόζοντας την Ευρωπαϊκή προσέγγιση

4.1	Εισαγωγή	43
4.2	Οι επιχειρήσεις και οι αποστολές της Ε.Ε	43
4.4	Μελέτη Περίπτωσης: Η ολοκληρωμένη προσέγγιση στη Σομαλία	46
4.5	Αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής δράσης	49
4.5.1	Συνεκτική αντιμετώπιση στη διαχείριση κρίσεων	49
4.5.2	Ασυνέπεια στη δράση και προβολή «σκληρής» ισχύος	49
4.5.3	Ανάπτυξη συνεργασιών	52
4.6	Ανακεφαλαίωση	52

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

5.1	Διαπιστώσεις	55
5.2	Προτάσεις προς μια «Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας»	57
5.2.1	Συναίνεση κρατών μελών	57
5.2.2	Ανάπτυξη στρατιωτικών ικανοτήτων	58

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	61
---------------------	----

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

«Α»:	Η Ε.Ε στον κόσμο με αριθμούς	71
«Β»:	Εφαρμόζοντας την Ευρωπαϊκή Προσέγγιση	73
«Γ»:	Η ΕΕ στη Σομαλία	75

(ΣΕΛΙΔΑ ΣΚΟΠΙΜΑ ΚΕΝΗ)

Ευρωπαϊκό Μοντέλο Διαχείρισης Κρίσεων:

Μεταξύ Αποτελεσματικότητας και Συμμετοχικότητας

Σημαντικοί Όροι: Κρίση, διαχείριση κρίσεων, ολοκληρωμένη προσέγγιση, ΕΕ, ΕΥΕΔ, Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, Σομαλία.

Περίληψη

Ο μετασχηματισμός της διεθνούς σκηνής τις τελευταίες σχεδόν τρεις δεκαετίες, που ταυτίζεται με τη λήξη του Ψυχρού Πολέμου και η αναθεώρηση της παραδοσιακής έννοιας της ασφάλειας, είχε ως αποτέλεσμα τη διεθνή αναθεώρηση και αναπροσαρμογή της στρατηγικής διαχείρισης κρίσεων σε περιπτώσεις συγκρούσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, η ανάγκη για την επονομαζόμενη «ολοκληρωμένη προσέγγιση» αναγνωρίστηκε από διεθνείς δρώντες, ως το κλειδί για μια αποτελεσματική διαχείριση κρίσεων.

Η ΕΕ, ανταποκρινόμενη στις προκλήσεις, έχει αναπτύξει ένα ευρύ φάσμα δυνατοτήτων διαχείρισης κρίσεων και αποτελεί έναν από τους κύριους δρώντες στον τομέα.

Σκοπός της εργασίας είναι η παρουσίαση του Ευρωπαϊκού μοντέλου διαχείρισης κρίσεων και η αξιολόγησή του στο πεδίο, δίνοντας έμφαση στο μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας μηχανισμό και εστιάζοντας στις πολιτικο-στρατιωτικές συνέργειες που αναπτύσσονται από την υπογραφή της, προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση.

Η ανακοίνωση για την αναθεώρηση της «Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφαλείας» από την Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, προς μια «Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας», που προγραμματίζεται να παρουσιασθεί στα μέσα του 2016, αποτέλεσε πρόκληση για την εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας.

European Crisis Management Model: Among Effectiveness and Inclusivity

Keywords: Crisis, crisis management, conflict crisis management, comprehensive approach, EU, EEAS, Global Strategy on Foreign and Security Policy, Somalia.

Abstract

The transformation of the international arena in the past three decades, starting after the end of the Cold War and the revision of the traditional security notion, had as a result the adequate international revision and revaluation of conflict crisis management. In this context, the need for the so-called "comprehensive approach" is being recognized by international actors as the key to effective crisis management.

The EU, responding to the challenges, it has developed a wide range of crisis management tools and is one of the main actors in the field.

The main aim of this thesis is to present the European crisis management model and its evaluation in the field. Thesis emphasizes in the mechanism after Lisbon Treaty entered into force and focuses on civil - military synergies that are being developed, towards a comprehensive approach.

The Communication on the review of the "European Security Strategy" by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, to a "European Union Global Strategy on Foreign and Security Policy", scheduled to be presented in mid-2016, was a challenge for the development of this thesis.

Κατάλογος Διαγραμμάτων

1.1	Τα στάδια της κρίσης	7
1.2	Ένοπλες Συγκρούσεις ανά Τύπο, 1946 – 2014	14
4.1	Αντίληψη των Κ-Μ μεταξύ ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και χρήσης στρατιωτικών μέσων	51
5.1	Αμυντικές δαπάνες ΕΕ 2006 - 2013 (%)	58
5.2	Σύγκριση αμυντικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ (%)	59

Κατάλογος Πινάκων

3.1	Η δομή διαχείρισης κρίσεων στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ	35
4.1	Επιχειρήσεις και Αποστολές της ΕΕ ανά τον Κόσμο	45

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το περιβάλλον ασφαλείας, που προέκυψε μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, χαρακτηρίζεται από πολύπλοκες προκλήσεις που διαπερνούν τα εθνικά σύνορα, αυξημένη αλληλεξάρτηση, νέες απειλές, νέες προκλήσεις, ανάδειξη μη κρατικών δρώντων ως παρόχους ασφάλειας ή εστίας απειλών, αλλά και νέους τρόπους συνεργασίας.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) ανταποκρινόμενη στις διαμορφούμενες παγκόσμιες συνθήκες αποσταθεροποίησης και ανασφάλειας, δημιούργησε ένα θεσμικό πλαίσιο διαχείρισης των κρίσεων, με στόχο την ενίσχυση του διεθνούς ρόλου. Ήδη από το 1999, όταν η Ένωση απέκτησε την Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΕΠΑΑ, τώρα Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας – ΚΠΑΑ), φάνηκε ικανή να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις αυτές (Drent, 2011: 3).

Παρόλα αυτά, ο νυν Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Jean - Claude Juncker, κατά την εκφώνηση των πολιτικών του κατευθύνσεων, αλλά και κατά τον εναρκτήριο λόγο του στην Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μετά τις Ευρωεκλογές του 2014, αφού εξέφρασε την άποψη «[...] ότι δεν μπορούμε επί του παρόντος να είμαστε ικανοποιημένοι με τον τρόπο λειτουργίας της εξωτερικής μας πολιτικής» (Juncker, 2014: 12-13), αναφέρθηκε στην αναγκαιότητα μεταρρυθμίσεων, ώστε η ΕΕ να εδραιώσει τη θέση της ως παγκόσμιος παράγοντας ασφαλείας (αυτόθι: 12-13, 24, 26). Η φιλοδοξία αυτή εκφράστηκε με την ανακοίνωση για την αναθεώρηση της «Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφαλείας», προς μια «Παγκόσμια Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας» (European Union Global Strategy on Foreign and Security Policy), που προγραμματίζεται να παρουσιασθεί στα μέσα του 2016.¹

Λαμβάνοντας την ανακοίνωση, για την αναθεώρηση της «Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφαλείας» ως πρόκληση στην εκπόνηση της εργασίας, σκοπός της είναι η παρουσίαση του

¹ Η πρώτη προσπάθεια, όπως θα δούμε και στο δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας, για τη δημιουργία μιας ενιαίας Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφαλείας, έγινε το 2003. Η στρατηγική αυτή ονομάστηκε «Μια ασφαλής Ευρώπη σ' έναν καλύτερο κόσμο». Το 2008 έγινε η επισκόπησή της, αλλά οι αλλαγές τόσο στο εσωτερικό περιβάλλον της ΕΕ, όσο και στο παγκόσμιο περιβάλλον ασφαλείας, δείχνουν ότι απαιτείται μια συνολική επανεξέταση της εν λόγω Στρατηγικής. Για πληροφορίες σχετικά με τη νέα στρατηγική βλ.: Ευρωπαϊκή Ένωση. *EU Global Strategy*. Διαθέσιμο στη δ/ση: <http://europa.eu/globalstrategy/en>. [Πρόσβαση 4-1-2016]

Ευρωπαϊκού μοντέλου διαχείρισης κρίσεων και η αξιολόγησή του στο πεδίο, δίνοντας έμφαση στο μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας μηχανισμό και εστιάζοντας στις πολιτικο-στρατιωτικές συνέργειες που αναπτύσσονται από την υπογραφή της, προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση (comprehensive approach).²

Μεθοδολογία της έρευνας

Για την απάντηση του κύριου ερωτήματος της εργασίας θα τη χωρίσουμε σε πέντε κεφάλαια.

Αρχικά θα οριοθετήσουμε τη μελέτη προσεγγίζοντας τους όρους κρίση, διαχείριση κρίσεων. Στη συνέχεια θα αναλύσουμε τον όρο «ολοκληρωμένη προσέγγιση», κάνοντας χρήση της σύγχρονης ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας επί του θέματος, φιλοδοξώντας να καλύψουμε το κενό που παρατηρείται στην ελληνική βιβλιογραφία. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση αποτελεί μία τάση που αναπτύσσεται τις τελευταίες δύο δεκαετίες, μεταξύ Διεθνών Οργανισμών (ΟΗΕ, NATO, κ.α), στην ΕΕ, αλλά και σε κράτη (Καναδάς, Μ. Βρετανία, Ολλανδία κ.α.), καθώς και σε μη - κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ). Στο παρόν κεφάλαιο θα αναζητηθούν οι λόγοι που οδήγησαν και επέβαλλαν την ανάπτυξή της, αλλά και θα εντοπίσουμε τις μορφές με τις οποίες εμφανίζεται, ανάλογα με το φορέα εφαρμογής της.

Η δομή και η λειτουργία των θεσμών της ΕΕ, η φύση και η δυναμική των πολιτικών της, καθώς και η συμπεριφορά των εκπροσώπων της, διαμορφώνονται υπό την επίδραση εξελικτικών δυνάμεων και γεγονότων. Υπό αυτό το πρίσμα, θεωρούμε απαραίτητη προϋπόθεση, για την κατανόηση της πολιτικής της στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων και συγκρούσεων, την ένταξή της στο ιστορικό και θεσμικό της πλαίσιο. Παράλληλα, εξετάζοντας τις αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας, παρέχεται η δυνατότητα ενημέρωσης σχετικά με την τρέχουσα πραγματικότητα στον τομέα και στη ΚΕΠΠΑ γενικότερα. Για το λόγο αυτό - στο δεύτερο κεφάλαιο - θα αναφερθούμε στην εξέλιξη της διαδικασίας θεσμοποίησης του μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ, κυρίως μέσα από τα κείμενα και τις Συμφωνίες της Ένωσης.

Λαμβάνοντας υπόψη τις καινοτομίες και τις αλλαγές που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας - στο τρίτο κεφάλαιο - θα αξιολογηθεί η Ευρωπαϊκή πρόταση - αντίληψη της

² Αν και «περιεκτική προσέγγιση» είναι η ακριβής μετάφραση, επιλέχθηκε ο όρος «ολοκληρωμένη» γιατί έτσι αποδίδεται στα επίσημα έγγραφα της Ε.Ε.

ολοκληρωμένης διαχείρισης κρίσεων. Συγκεκριμένα διερευνήσαμε το πώς ορίζεται, μέσα από ποιους θεσμούς εκφράζεται, αλλά και τον τρόπο με τον οποίο αυτοί συνεργάζονται., δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην οργάνωση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (EYED).

Η δέσμευση της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης, της τήρησης των κανόνων δικαίου (Rule of Law), της ασφάλειας, της οικοδόμησης και διαφύλαξης της ειρήνης (peace-keeping & peace-making) και της πρόληψης των συγκρούσεων είναι διαρκής και εκφράζεται κυρίως μέσα από τις αποστολές της ΚΠΑΑ. Στο τέταρτο κεφάλαιο, μέσα από τη παρουσίαση των αποστολών και των επιχειρήσεων τις οποίες έχει αναπτύξει η Ένωση,³ καθώς και από τη μελέτη της στρατηγικής της στο Κέρας της Αφρικής, με έμφαση στη Σομαλία, θα αξιολογήσουμε την ολοκληρωμένη της προσέγγιση στο πεδίο. Η Σομαλία επιλέχθηκε - ως μελέτη περίπτωσης - διότι εκεί η Ένωση έχει αναπτύξει ένα ευρύ φάσμα των δυνατοτήτων της, κάνοντας χρήση στρατιωτικών και μη - στρατιωτικών μέσων, ενώ σαφής είναι και η πολιτικής της δέσμευση στη περιοχή συνολικά.

Στο τελευταίο κεφάλαιο της εργασίας θα συμπεριλάβουμε τα συμπεράσματα της έρευνας, τα οποία φιλοδοξούμε να συμβάλλουν στο διάλογο για τη μελλοντική εξέλιξη της πολιτικο-στρατιωτικής συνεργασίας και της ολοκληρωμένης προσέγγισης στην Διαχείριση Κρίσεων της Ε.Ε. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αν και δεν αποτελεί πρότυπο διαχείρισης κρίσεων, περιέχει αρκετά στοιχεία από αυτά που απαιτούνται για ένα καθ' ολοκληρίαν πάροχο ασφαλείας τον 21^ο αιώνα (Pirozzi, 2013b: 15). Η εργασία υποστηρίζει ότι η ολοκληρωμένη αντιμετώπιση κρίσεων από την ΕΕ έχει μεγάλο δυναμικό για εξέλιξη, τόσο από πολιτικής όσο και από θεσμικής απόψεως, αποτελώντας τη βάση για την περαιτέρω ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ. Βασικό στοιχείο για την εξέλιξη τους, αποτελεί το όραμα και η δέσμευση τόσο της ίδιας, όσο κυρίως των κρατών μελών της, στην περαιτέρω ανάπτυξη των δυνατοτήτων της.

³ Τα έγγραφα της ΕΕ χρησιμοποιούν τον όρο «military operations» για τις στρατιωτικές επιχειρήσεις, διαχωρίζοντάς τον από τον «civilian missions» που χρησιμοποιείται για τις μη στρατιωτικές αποστολές.

(ΣΕΛΙΔΑ ΣΚΟΠΙΜΑ ΚΕΝΗ)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η «ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ» ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ

1.1 Εισαγωγή

Η Αραβική άνοιξη, τα αποτυχημένα κράτη (failed-states) στην Υποσαχάρια Αφρική, η κρίση στη Συρία και η εμφάνιση του Daesh, η μεταναστευτική κρίση και η πολύπλοκη διασύνδεσή τους με τη τρομοκρατία και τα χτυπήματα σε Παρίσι και Βρυξέλες, αλλά και η Ρώσο – Ουκρανική κρίση, η κρίση με το πυρηνικό πρόγραμμα του Ιράν και τόσες άλλες προκλήσεις, αναγκάζουν τη διεθνή κοινότητα να επέμβει, αναπτύσσοντας πολιτικές και δράσεις διαχείρισής τους. Σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, που κάθε μέλος του αλληλεπιδρά και αλληλοεξαρτάται με τα υπόλοιπα όσο ποτέ πριν - όπως δείχνουν τα πρόσφατα γεγονότα - η αναθεώρηση των στρατηγικών διαχείρισης κρίσεων είναι επιβεβλημένη. Ο ΟΗΕ το έχει ήδη πράξει, ενώ η ΕΕ το έχει προγραμματίσει για τα μέσα του 2016. Το κοινό ανάμεσά τους είναι η προσπάθεια παρουσίασης ενός πιο συνεκτικού, περιεκτικού και ολοκληρωμένου μοντέλου διαχείρισης κρίσεων.

Στην εισαγωγή της Διπλωματικής Εργασίας, αναφέρθηκε πως κύριος στόχος της, αποτελεί η ανάλυση της έως τώρα πολιτικής της ΕΕ στον τομέα, ενόψει και της επικείμενης αναθεώρησής της. Όπως όμως αναφέρει ο Αλειφαντής (2006 :10), «[...] δεν μπορούμε να συζητάμε ούτε γενικά για πολιτικές, ούτε για αναγκαιότητα κάποιων συγκεκριμένων θεσμών εάν δεν έχει γίνει θεσμικά κατανοητό το τι είναι κρίσεις[...] και το ποιες είναι δομικές απαιτήσεις διαχείρισης που απορρέουν από τη φυσιογνωμία του φαινομένου κρίση». Αυτή την απάντηση θα προσπαθήσουμε να δώσουμε συνοπτικά στο πρώτο μέρος του κεφαλαίου, οριοθετώντας ουσιαστικά την έρευνα στα πλαίσια της εργασίας. Στην συνέχεια θα αναλύσουμε «την ολοκληρωμένη προσέγγιση» στη διαχείριση κρίσεων, αφού αυτό το μοντέλο έχει προκριθεί και ήδη εφαρμόζεται από την ΕΕ και άλλους δρώντες (ΟΗΕ, NATO, κρατικές και μη οντότητες), εντοπίζοντας τα κίνητρα των εμπλεκόμενων και τις μορφές που παίρνει, ανάλογα με το οργανωτικό πλαίσιο μέσα στο οποίο εφαρμόζεται.

1.2 Κρίση και Διαχείριση Κρίσεων

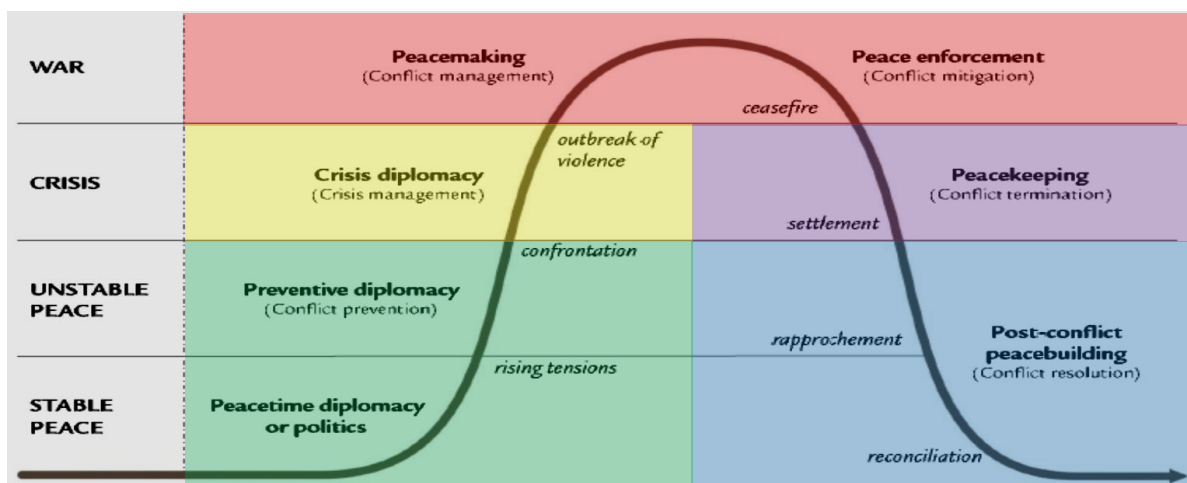
Ο όρος «κρίση» έχει μια έντονη αρνητική χροιά και προκαλεί αρνητικά συναισθήματα. Παρόλα αυτά οι κρίσεις αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της ανθρώπινης δραστηριότητας και προκύπτουν σε όλα τα επίπεδα ανάλυσής της: σε ατομικό επίπεδο (εσωτερικές – ψυχολογικές, κρίσεις πανικού), σε επίπεδο κοινωνίας (κοινωνικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές, πολιτικές, πολιτειακές), σε διεθνές επίπεδο (διακρατικές, περιφερειακές, διεθνείς). Αυτός είναι ο κύριος λόγος που η έννοια της κρίσης έχει προσελκύσει την προσοχή σε ένα ευρύ φάσμα της ακαδημαϊκής βιβλιογραφίας και έχει επίσης δημιουργήσει ένα σημαντικό θεωρητικό υπόβαθρο, αξιοποιώντας πολλούς επιστημονικούς κλάδους.

Αν θέλαμε να δώσουμε ένα ορισμό για την έννοια της κρίσης, που θα περιελάμβανε όλα τα επίπεδα της ανθρώπινης δραστηριότητας, θα μπορούσαμε να την ορίσουμε ως μία κατάσταση, η οποία ερμηνεύεται ως υψηλή απειλή, εκφρασμένη μέσα σε ένα ασφυκτικό χρονικό περιθώριο αντίδρασης (Hermann & Manson, 1980: 190). Με βάση αυτόν τον ορισμό, προκύπτει ότι αναφερόμαστε σε μια έκτακτη κατάσταση, που ανατρέπει τη συνηθισμένη ροή πραγμάτων. Η αναφορά σε μια κατάσταση κρίσης σημαίνει πάντα και χειροτέρευση της υπάρχουσας συνθήκης, ενώ συνοδεύεται από την ανάγκη για άμεση αντιμετώπιση των απειλών, που δημιουργούνται από τη μεταβολή της υφιστάμενης κατάστασης (Αλειφαντής, 2006: 11).

Στις Διεθνείς Σχέσεις για τον τομέα της διαχείρισης των κρίσεων υπάρχει μικρή κοινώς αποδεκτή θεωρία. Αντίθετα υπάρχουν ανταγωνιστικές «σχολές» θεωρητικής προσέγγισης και εφαρμογής, ενώ η πρακτική ενημερώνεται και βασίζεται στην διεθνή εμπειρία. Η έννοια πρωτοεμφανίστηκε, ως μια κύρια αντίληψη της ασφάλειας, κατά τη διάρκεια της πυραυλικής κρίσης στην Κούβα το 1962 (Koops, 2009: 3). Ο όρος περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα μεθόδων και προσεγγίσεων για την αντιμετώπιση των κρίσεων: από τη διαπραγμάτευση ως τη διπλωματία, από τη διαμεσολάβηση ως την επιδιαιτησία, από την αποκατάσταση της δικαιοσύνης ως την αποκατάσταση τα ειρήνης, από τη ανθρωπιστική παρέμβαση ως τη στρατηγική επέμβαση. Εξαιτίας αυτής της ποικιλίας και του εύρους των προσεγγίσεων στη βιβλιογραφία χρησιμοποιούνται εναλλακτικά όροι όπως: διαχείριση και επίλυση συγκρούσεων (conflict management και conflict resolution). Ενώ εξαιτίας της συνώνυμης σχέσης των συγκρούσεων με τον πόλεμο, η διαχείριση κρίσεων εμφανίζεται με όρους όπως:

οικοδόμηση της ειρήνης (peace-building), αποκατάσταση της ειρήνης (peacemaking) και διατήρηση της ειρήνης (peacekeeping) που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της παρέμβασης τρίτων.⁴

Διάγραμμα 1.1
Τα στάδια της κρίσης



Πηγή: Gross (2013: 12).

Ο κύκλος ζωής μιας κρίσης καλύπτει πέντε γενικά στάδια, όπως χαρακτηριστικά απεικονίζονται στο διαγραμμα 1.1:⁵

- **το στάδιο πριν την κρίση:** αφορά τη γένεση της κρίσης, περιλαμβάνει τις αιτίες των διαφορών των εμπλεκομένων και εκδηλώνεται με αντιλογία.
- **την εκδήλωση:** πρόκειται για την αφορμή της κρίσης, η οποία προκαλεί την πόλωση των εμπλεκομένων.
- **την ενεργό φάση:** αφορά την κορύφωσή της κρίσης, εκδηλώνεται με βία ή πόλεμο και διαρκεί μέχρι τη κατάπαυση.
- **την αποκλιμάκωση της κρίσης:** προκύπτει με τη κατάπαυση του πυρός και τη συμφωνία των εμπλεκομένων.

⁴ Στο United Nations (1992: Ενότητα II) μπορείτε να δείτε τους ορισμούς των όρων.

⁵ Στη βιβλιογραφία παρατηρούμε διαφορές ως προς τα στάδια της κρίσης. Έτσι ο Brecher M. στο Αλειφαντής (2006: 54 - 59) διαχωρίζει τον κύκλο ζωής μιας κρίσης σε τέσσερα στάδια (Έναρξη, Κλιμάκωση, Αποκλιμάκωση, Επίπτωση), ενώ οι Ramsbotham et.al (2011: 11 - 14) σε εννέα (Διαφορά, Αντιλογία, Πόλωση, Βία, Πόλεμος, Κατάπαυση, Συμφωνία, Ομαλοποίηση, Συμφιλίωση). Εμείς παρουσιάζουμε πέντε, όσα τα στάδια που διακρίνει ο Ηρακλειδής (2011: 22 - 23) (Γένεση, Αφορμές, Διένεξη - Σύγκρουση, Περιορισμός και αποκλιμάκωση, Ειρηνική επίλυση). Το πρόβλημα προκύπτει από την εννοιολογική ασάφεια του όρου «κρίση» και του πολυεπίπεδου χαρακτήρα του.

- **την επίλυση της κρίσης:** προκύπτει με την ομαλοποίηση των σχέσεων και τη συμφιλίωση των εμπλεκομένων.

Για την επίλυση μιας κρίσης σε κάθε φάση του κύκλου ζωής της, εμπλέκονται διάφοροι δρώντες, από διαφορετικούς τομείς. Η συνύπαρξη και η ανάγκη συνεργασίας τους, καθώς και η απαίτηση για καλύτερα αποτελέσματα στο πεδίο, απαντήθηκε με την «ολοκληρωμένη προσέγγιση» διαχείρισης κρίσεων, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια του κεφαλαίου.

1.3 Ορίζοντας την ολοκληρωμένη προσέγγιση

Η έννοια της ολοκληρωμένης προσέγγισης στη διαχείριση κρίσεων, πρέπει να γίνει αντιληπτή, στο πλαίσιο ενός ολοένα πιο σύνθετου και αλληλοεξαρτώμενου διεθνούς περιβάλλοντος (Friis & Jarmyr, 2008: 2). Η αύξηση των δρώντων και των αλληλεξαρτήσεων αυξάνουν την πολυπλοκότητα των κρίσεων (Hermann & Manson, 1980: 207). Η δυναμική και η εμβέλεια των κρίσεων που αντιμετωπίζει η διεθνής κοινότητα, είναι συχνά τέτοιας κλίμακας που κανένας οργανισμός - διεθνείς, περιφερειακός ή τοπικός, στρατιωτικός ή πολιτικός αλλά και κυβερνητικός ή μη - δεν μπορεί να ανταποκριθεί και να διαχειριστεί μόνος του (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2003: 2, Rintakoski & Autti 2008: 11). Η ολοκληρωμένη προσέγγιση είναι μία από τις απαντήσεις που δόθηκαν και το αποτέλεσμα αποτελεί μια από τις πιο επίκαιρες και σύγχρονες εξελίξεις στον τομέα, όπως θα αναλυθεί παρακάτω.

Πράγματι η συσσωρευμένη εμπειρία, από τις πολυδιάστατες και πολυεθνικές αποστολές διαχείρισης κρίσεων και συγκρούσεων, των τελευταίων δυο δεκαετιών, καταδεικνύει - έτσι όπως αυτή αποτυπώνεται στη διεθνή βιβλιογραφία - πως υπάρχει απαίτηση για όλο και περισσότερη συνεργασία και συντονισμό δράσεων (cooperation & coordination), με στόχο την μεγαλύτερη συνέπεια και συνεκτικότητα των δρώντων στο πεδίο των επιχειρήσεων (consistency & coherency). Η απαίτηση αυτή αποτυπώνεται ξεκάθαρα στις κατευθύνσεις και στα έγγραφα πολιτικής Διεθνών Οργανισμών (ΟΗΕ, NATO, ΟΑΣΑ), της ΕΕ, κυβερνήσεων (Καναδάς, Μ. Βρετανία, Ολλανδία κ.α.), ενώ και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) που δρουν στον τομέα αναζητούν συνεργασίες σε τοπικό και διεθνές επίπεδο.

Ωστόσο, όπως αναφέρουν οι Major και Mölling (2009: 22), «[...] δεν υπάρχει ένα ενιαίο, συνεκτικό ή κοινώς συμφωνηθέν μοντέλο ολοκληρωμένης προσέγγισης. Επιπρόσθετα, οι στρατηγικές και τα μοντέλα μπορεί *de facto* να υποδηλώνουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, χωρίς να κάνουν χρήση του όρου», περιπλέκοντας τις συγκρίσεις και δημιουργώντας σύγχυση στην ορολογία. Εξάλλου, ενώ σήμερα οι περισσότεροι δρώντες αναγνωρίζουν την ανάγκη για καλύτερο συντονισμό και συνεργασία, οι προσεγγίσεις τους διαφέρουν σημαντικά ως αναφορά τις προτεραιότητες, τα μέσα και τις προτεινόμενες ενέργειες επίλυσης σε καταστάσεις κρίσεων.

Η Wendling (2010: 12 - 26) διερευνά την προέλευση των προσεγγίσεων και των όρων τους σε θεωρητικό και ιστορικό επίπεδο, σε σχέση με στρατιωτικά δόγματα, σε πολιτικό αλλά και από τεχνολογικής απόψεως, καταλήγοντας πως αν και η ολοκληρωμένη προσέγγιση συνίσταται στην προσέγγιση των στρατιωτικών και μη (military and civilians) στη διαχείριση κρίσεων, κάθε διεθνής οργανισμός, κράτος και ΜΚΟ που εμπλέκεται αναπτύσσει τον δικό του ορισμό του όρου. Οι διαφορές στις ερμηνείες, σύμφωνα με τον De Coning (2007: 8), έχουν σχέση με τους δρώντες σε κάθε φάση της κρίσης, και τον ανταγωνισμό τους στην ιεράρχηση, με στόχο την ενίσχυση των συμφερόντων τους. Ενώ η Wendling (2010: 26) κάνει λόγο για «*κρυμμένα πολιτικά και στρατηγικά ζητήματα*».

Παρόλο που προκύπτει, ότι δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της «ολοκληρωμένης προσέγγισης», σύμφωνα με τους Rintakoski και Autti (2008: 9) υπάρχει ευρεία συναίνεση, ότι αυτή συνεπάγεται την επιδίωξη της ενσωμάτωσης της πολιτικής, της ασφάλειας, της ανάπτυξης, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ανθρωπιστικής διάστασης στις διεθνείς αποστολές και αφορά την ανάπτυξη μηχανισμών και κουλτούρας κατανόησης, την ανταλλαγή και τη σύμπραξη, τόσο κάθετα μεταξύ των εθνών και των διεθνών οργανισμών όσο και οριζόντια μεταξύ των εθνών και μεταξύ των οργανισμών.

1.4 Εφαρμόζοντας την ολοκληρωμένη προσέγγιση

Η έννοια της ολοκληρωμένης προσέγγισης φαίνεται να ταξιδεύει από το ένα κράτος στο άλλο, από τον ένα διεθνή οργανισμό στον επόμενο (Wendling. 2010: 20). Λαμβάνοντας όμως υπόψη το γεγονός ότι δεν υπάρχει ένας καθολικά αποδεκτός ορισμός της ολοκληρωμένης

προσέγγισης και ότι κάθε δρών έχει τη δική του αντίληψη επί της έννοιας, θα πρέπει να αναφερόμαστε σε ολοκληρωμένες προσεγγίσεις - στον πληθυντικό - και όχι σε μια κοινή προσέγγιση. Πέρα από το κοινό έδαφος (σύμφωνα με τον ορισμό που δώσαμε προηγουμένως), οι ολοκληρωμένες προσεγγίσεις καθορίζονται και εφαρμόζονται ανάλογα με το οργανωτικό πλαίσιο των δρώντων και τις επιμέρους κάθε φορά συνθήκες. (Hull 2011: 7).

Έτσι ανάλογα με το οργανωτικό πλαίσιο και το πλαίσιο εφαρμογής των πολιτικών τους, θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τις προσεγγίσεις, σε τέσσερα επίπεδα, σύμφωνα με τη βιβλιογραφία:⁶

➤ **Ενδο-οργανικές προσεγγίσεις:**

Αφορούν πολιτικές και δράσεις που εφαρμόζονται από ένα μεγάλο οργανισμό, αποτελούμενο από διάφορες υπηρεσίες και μονάδες. Σε αυτό το επίπεδο, η ολοκληρωμένη προσέγγιση, αφορά τον συντονισμό των επιμέρους τμημάτων του οργανισμού, με στόχο τη συνεκτική δράση και εκπροσώπησή του στο πεδίο. Ως παράδειγμα θα μπορούσαμε να αναφέρουμε τις δράσεις ενός Υπουργείου Εθνικής Άμυνας ή ενός Υπουργείου Εξωτερικών.

➤ **Εθνικές ή ολιστικές προσεγγίσεις:**

Αφορούν πολιτικές και δράσεις που εφαρμόζονται από μία χώρα με στόχο την εναρμόνιση των προσπαθειών, των διάφορων κυβερνητικών οργανισμών, για την ορθολογικότερη χρήση των πόρων και των μέσων της, σε εθνικές και διεθνείς προκλήσεις. Για τη περιγραφή, της εφαρμογής σε εθνικό επίπεδο, χρησιμοποιούνται διάφοροι όροι. Ο πιο κοινός είναι η «Ολοκληρωμένη Κυβερνητική Προσέγγιση» (Whole of Government Approach – WGA ή WHOGA). Οι εθνικές προσεγγίσεις αποσκοπούν πρωτίστως στην εναρμόνιση υπηρεσιών και οργανισμών, που είναι υπεύθυνοι για την Άμυνα, τη Διπλωματία και την Ανάπτυξη. Για αυτό και σε αρκετές περιπτώσεις εμφανίζεται ο όρος «3-D» (Defense - Diplomacy - Development). Ο όρος αναπτύχθηκε αρχικά στον Καναδά και αργότερα η έννοια υιοθετήθηκε και από άλλες κυβερνήσεις, όπως η Ολλανδική. Σήμερα η έννοια 3-D αποτελεί μια γενική έκφραση, που αντιπροσωπεύει την ολοκληρωμένη προσέγγιση, διότι συλλαμβάνει συνοπτικά τον κύριο άξονα των αλληλεξαρτήσεων - μεταξύ Άμυνας/ Ασφάλειας, Διπλωματίας και Ανάπτυξης - που δημιουργεί η τελευταία (Friis & Jarmyr, 2008: 4). Ενώ, σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, μπορεί να συμπεριλαμβάνονται και τομείς, όπως αυτοί του Εμπορίου και της Δικαιοσύνης.

⁶ Ενδεικτικά αναφέρουμε: De Coning (2008: 8), De Coning & Friis (2011: 7-9), Hull (2011: 7-11), Friis & Jarmyr (2008: 4-8).

➤ Πολυμερείς προσεγγίσεις:⁷

Αφορούν πολιτικές και δράσεις που εφαρμόζονται στο πλαίσιο ενός συστήματος, αποτελούμενο από μια πληθώρα δρώντων - τοπικών και διεθνών, στρατιωτικών και μη στρατιωτικών - μέσα σε ένα πολυεθνικό και πολυδιάστατο περιβάλλον επιχειρήσεων. Σύμφωνα με τους Friis και Jarmyr (2008: 4), είναι ίσως αυτό που οι περισσότεροι άνθρωποι συνδέουν με μια ολοκληρωμένη προσέγγιση. Οι προσεγγίσεις σε αυτό το επίπεδο αναδεικνύουν την ανάγκη να αντιμετωπιστούν οι σχέσεις μεταξύ των δρώντων, τόσο στρατηγικό επίπεδο (ανάλυση, προ-δέσμευση, σχεδιασμός και παρακολούθηση) όσο και στο πεδίο, όμως ακόμα είναι τόσο αφηρημένη ως έννοια ώστε είναι δύσκολο να επιτευχθεί (Hull, 2011: 9 - 10).

➤ Τοπικής ιδιοκτησίας προσεγγίσεις:⁸

Αφορούν προσεγγίσεις ανάμεσα σε εσωτερικούς δρώντες της χώρας υποδοχής και τη διεθνή κοινότητα. Ο ρόλος των τοπικών εμπλεκόμενων και ο βαθμός συνεργασίας και συνοχής, που μπορεί να επιτευχθεί με αντίστοιχους εξωτερικούς, αποτελεί μία από τις πιο κρίσιμες πτυχές της ολοκληρωμένης προσέγγισης. Παράλληλα όμως, η σχέση μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών δρώντων είναι μια από τις πιο προβληματικές και παραμελημένες (De Coning & Friis, 2011: 270). Οι προσεγγίσεις σε αυτό το επίπεδο, βασίζονται στο ότι οι επιχειρήσεις ειρήνευσης και σταθεροποίησης, πρέπει να αντικατοπτρίζουν τις ανάγκες της σύγκρουσης, ενώ η αλληλουχία και ο ρυθμός εκτέλεσης των προτεραιοτήτων, πρέπει να ενημερώνονται από τη δυναμική της, μέσω της τοπικής ιδιοκτησίας και του συντονισμού εσωτερικών και εξωτερικών δρώντων (αυτόθι: 267). Η προσέγγιση σχετίζεται συνήθως με τη ροή της αναπτυξιακής βοήθειας και αφορά στη σύγκλιση των δράσεων δωρητών και τη στρατηγική κατεύθυνση της βοήθειας (Hull, 2011: 10 - 11). Ως εκ τούτου, σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να περιληφθούν τοπικοί κυβερνητικοί αξιωματούχοι, εμπλεκόμενοι στη σύγκρουση καθώς και παράγοντες του ιδιωτικού τομέα, τοπικών ΜΚΟ και της κοινωνίας των πολιτών, έτσι ώστε να υποστηρίζεται ο προγραμματισμός των δράσεων και η σταδιακή αποκατάσταση τοπικών κρατικών υπηρεσιών και δομών. Η δυσκολία εντοπισμού αξιόπιστων εσωτερικών δρώντων, ώστε να δημιουργηθεί μια αξιόπιστη σχέση συνεργασίας, προκαλεί το «δίλλημα της τοπικής ιδιοκτησίας», στο οποίο αναφέρονται οι Rintakoski και Autti (2008: 17). Αυτό αφορά την

⁷ Στη βιβλιογραφία χρησιμοποιείται ο όρος «inter-agency». Τον αποδώσαμε ως «πολυμερείς» προσεγγίσεις, για να τονιστεί το πλήθος των δρώντων και των σχέσεων που αναπτύσσονται ανάμεσά τους.

⁸ Στην βιβλιογραφία χρησιμοποιείται ο όρος «international - local» προσεγγίσεις. Τον αποδώσαμε ως «τοπικής ιδιοκτησίας», γιατί αυτός είναι ο κύριος σκοπός της. Η Hull (2011: 10) επισημαίνει ότι ίσως θα έπρεπε να περιληφθούν στις «πολυδιάστατες» προσεγγίσεις.

ανάγκη εδραίωσης της ειρηνευτικής διαδικασίας στην κοινωνία και στις πολιτικές δομές της χώρας υποδοχής, χωρίς την αντίστοιχη ενίσχυση των δομών που οδήγησαν στην αρχική σύγκρουση.

Ένας δρών μπορεί να εμπλέκεται σε περισσότερα από ένα, ακόμα και στα τέσσερα επίπεδα, ενώ ο βαθμός συνεκτικότητας ενός συστήματος, σε μία συγκεκριμένη περίπτωση διαχείρισης κρίσης, εξαρτάται από τη συνεκτικότητα με την οποία παρουσιάζονται και οι τέσσερις μορφές της ολοκληρωμένης προσέγγισης, που αναλύθηκαν (De Coning & Friis, 2011: 254). Όμως δεν είναι απαραίτητο να συμμετέχουν όλοι και στον ίδιο βαθμό. Σύμφωνα με τον De Conig (2007: 9) θα πρέπει να υπάρχει ένας πυρήνας (δρώντων) ο οποίος οφείλει να είναι καλά διασυνδεδεμένος, μια ενδιάμεση ομάδα που να συνδέεται τακτικά και μια περιφέρεια που θα συνδέεται σπάνια, αν όχι και καθόλου.

Από την εφαρμογή της ολοκληρωμένης προσέγγισης, προκύπτουν όμως και μια σειρά διλημάτων, με ποιο σημαντικό την αμφισβήτηση των σχέσεων ανάμεσα στις «πολυμερείς» ολοκληρωμένες προσεγγίσεις και τις αντίστοιχες «εθνικές», αφού η υιοθέτηση των τελευταίων, μπορεί στην πραγματικότητα να είναι αντιπαραγωγική, όταν πάνε να εφαρμοστούν σε ένα διευρυμένο πολυεθνικό περιβάλλον, εξαιτίας εθνικών εντολών που ακολουθούν και συμφερόντων που υπηρετούν (Hull, 2011: 8 - 9). Διαφορετικές προτεραιότητες και συμφέροντα, μπορεί να προκύψουν και λόγω της διαφορετικής ταυτότητας των δρώντων. Έτσι ενώ οι στρατιωτικοί επικεντρώνονται σε σχετικά πιο «σκληρά» μέσα, οι διπλωμάτες εστιάζουν σε «ηπιότερες» μεθόδους άσκησης πολιτικής πίεσης, ενώ εκπρόσωποι αναπτυξιακών φορέων προκρίνουν της αλλαγή της κοινωνίας των πολιτών εκ των έσω (Verstappen, 2009: 15 - 16). Αναπόφευκτα λοιπόν συμπεραίνουμε πως σε ένα τέτοιο περιβάλλον, οι διοικητικές δομές και τα προνόμια σπάνια εγκαταλείπονται για να εξυπηρετήσουν «αφηρημένες έννοιες», όπως η συνοχή και η αποτελεσματικότητα (Major & Mölling, 2009: 27).

Η κατανόηση των διαφορετικών κινήτρων, καθώς και οι λόγοι ανάπτυξης της προσέγγισης, μπορούν να συμβάλλουν στην αποφυγή ή στην αντιμετώπιση τέτοιων διλημάτων και για το λόγο αυτό, θα αναλυθούν στην επόμενη ενότητα.

1.5 Τα κίνητρα προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση

Ο σκοπός της δημιουργίας των ολοκληρωμένων προσεγγίσεων στη διαχείριση κρίσεων, είναι κοινός: η μεγαλύτερη εναρμόνιση και ο συγχρονισμός ανάμεσα στις δραστηριότητες των διάφορων διεθνών και τοπικών δρώντων (Friis & Jarmyr, 2008: 2). Οι λόγοι όμως και τα κίνητρα αναζήτησης μιας νέας προσέγγισης είναι πολυδιάστατα. Έτσι μπορούμε να εντοπίσουμε τα ακόλουθα:

➤ Αλληλεξάρτηση ασφάλειας και ανάπτυξης:

Με αφορμή την «Ατζέντα για την Ειρήνη» (United Nations, 1992), η «Έκθεση για την Ανθρώπινη Ανάπτυξη» του ΟΗΕ (United Nations Development Programme, 1994) περιελάμβανε εκτός από τις κλασσικές στρατιωτικής φύσεως απειλές ασφαλείας και τις: οικονομική ασφάλεια, ασφάλεια τροφής, υγείας, περιβαλλοντική και προσωπική ασφάλεια. Με αυτό τον τρόπο αμφισβητήθηκε η κρατοκεντρική έννοια του όρου, δίνοντας έμφαση στην ασφάλεια του ατόμου, που αντιπροσωπεύεται μέσω της «ανθρώπινης ασφάλειας». Η ανάπτυξη της έννοιας της «ανθρώπινης ασφάλειας», είχε σαν αποτέλεσμα την επικράτηση της αντίληψης περί αμοιβαίας εξάρτησης της ασφάλειας και της ανάπτυξης. Η σχέση αυτή και η κατανόηση ότι η διαχείριση της αλληλεξάρτησης είναι ουσιαστική στην επίτευξη της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της βιωσιμότητας των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων, ήταν η αιτία αναζήτησης μιας νέας προσέγγισης (Hull, 2011: 4).

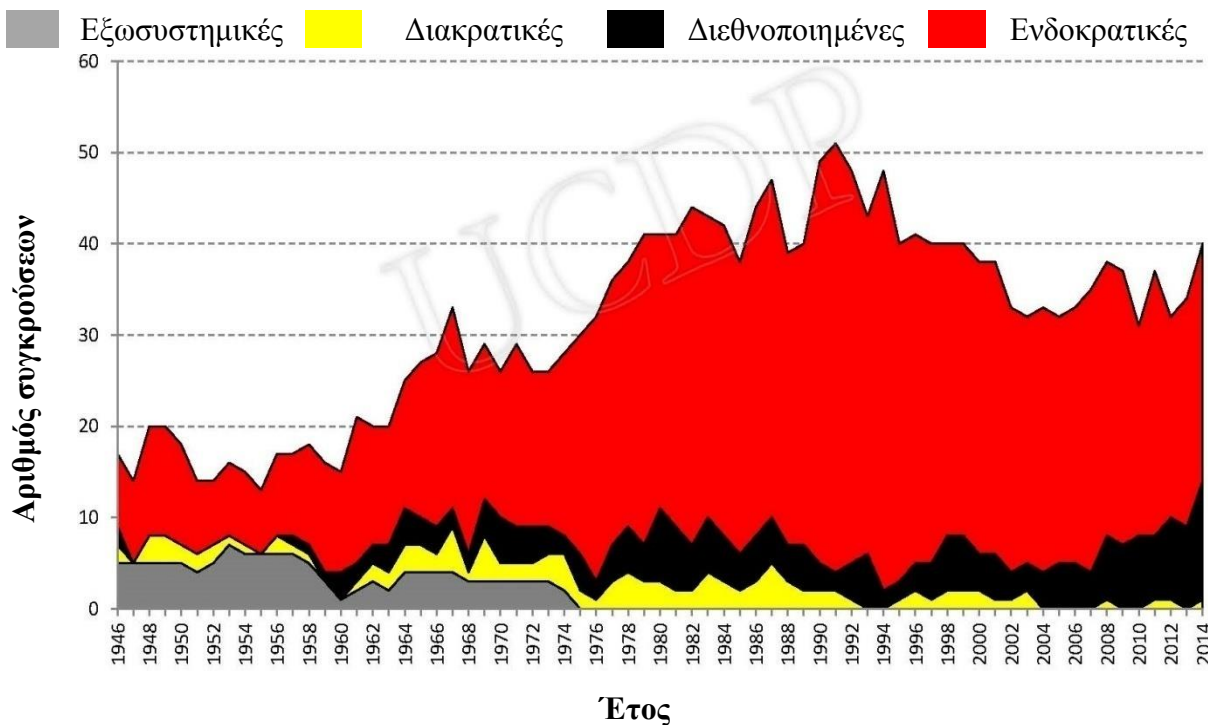
Οι εμπειρίες από τις επιχειρήσεις στη Βοσνία, το Κοσσυφοπέδιο, το Αφγανιστάν και το Ιράκ κατέστησαν σαφές, ότι οι στρατιωτικές επεμβάσεις πρέπει να συνοδεύονται από ανοικοδόμηση, εθνική ανασυγκρότηση και ανάπτυξη προκειμένου να επιτευχθούν σταθερές και βιώσιμες κοινωνικοοικονομικές δομές (Drent, 2011: 3). Έκτοτε αναπτύχθηκαν μια σειρά διαφορετικών ολοκληρωμένων προσεγγίσεων, από διάφορους δρώντες, επικεντρωμένες στη συνεργασία, στο συντονισμό, στη συνέπεια και τη συνεκτικότητά τους, ως μέσο επίτευξης των στόχων τους.

➤ Καινούριες απειλές και αναθεώρηση της «ασφάλειας»:

Το παγκόσμιο περιβάλλον ασφαλείας, μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, φαίνεται να αλλάζει. Καθώς η έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας γινόταν όλο και πιο αποδεκτή, οι Buzan et.al (1998) υποστήριξαν ότι η έννοια της ασφάλειας διευρύνθηκε πέρα από τη κλασσική

πολιτικό - στρατιωτική θεώρηση του όρου, περιλαμβάνοντας επιπλέον οικονομικούς, περιβαλλοντικούς και κοινωνικούς παράγοντες.

Διάγραμμα 1.2
Ένοπλες Συγκρούσεις ανά Τύπο, 1946 - 2014



Πηγή: Uppsala Conflict Data Program (UCDP).⁹

Το «τέλος της Ιστορίας» - όπως το οραματίστηκε και εξέφρασε ο Φουκουγιάμα (Fukuyama) - δεν ήρθε, αντίθετα ο εθνικισμός και η θρησκεία επανεμφανίζονται ως αιτίες σύγκρουσης. Οι «ενδοκρατικές» συγκρούσεις αποτελούν πλέον την πιο κοινή μορφή κρίσεων (Διάγραμμα 1.2), με αποτέλεσμα την αύξηση των «αποτυχημένων κρατών» (failed states). Οι κρίσεις αυτού του είδους συνήθως περιορίζονται εντός των συνόρων ενός ενιαίου κράτους αλλά

⁹ Pettersson, T. & Wallensteen P. (2015). Διαθέσιμο στη διεύθυνση: http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/66/66314_1armed-conflict-by-type-1946-2014.pdf. [Πρόσβαση: 2/ 1/ 2016].

Σύμφωνα με τους ορισμούς που προσφέρει ο ιστότοπος του Πανεπιστημίου της Ουψάλα (Uppsala Universitet) στη διεύθυνση: <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/> [Πρόσβαση: 2/ 1/ 2016].

Εξωσυστημικές: είναι συγκρούσεις μεταξύ ενός κράτους (μέλος του διεθνούς συστήματος) και μιας μη - κρατικής οντότητας. Αυτό το είδος της σύγκρουσης μπορεί να λάβει χώρα έξω από τα όρια του κράτους και περιλαμβάνει κυρίως αποικιακές συγκρούσεις. Η τελευταία εξωσυστημική σύγκρουση τελείωσε το 1974.

Διακρατικές: είναι συγκρούσεις μεταξύ δύο ή περισσότερων κρατών.

Ενδοκρατικές: είναι συγκρούσεις μεταξύ κυβερνητικών και μη - κυβερνητικών δρώντων, χωρίς παρεμβολές από άλλες χώρες. Ως τέτοιες χαρακτηρίζονται οι εμφύλιοι.

Διεθνοποιημένες: είναι συγκρούσεις μεταξύ κυβερνητικών και μη - κυβερνητικών δρώντων, όπου στη μία από τις δύο πλευρές ή και στις δύο, παρέχεται υποστήριξη των στρατευμάτων της από άλλα κυβερνήσεις που συμμετέχουν ενεργά στη σύγκρουση. Ως τέτοια μπορεί να χαρακτηριστεί η Συριακή κρίση.

εξαιτίας της διασύνδεσης και της παγκοσμιοποίησης που χαρακτηρίζει την εποχή μας, παρουσιάζουν και σημαντική διεθνή διάσταση, αφού ενέχει ο κίνδυνος να διαχυθούν σε γειτονικά κράτη και να διεθνοποιηθούν, όπως συμβαίνει στη περίπτωση της Συρίας.

Οι συγκρούσεις και οι γενοκτονίες στα Βαλκάνια και την Αφρική, το τρομοκρατικό χτύπημα στους Δίδυμους Πύργους αλλά και αυτά στην ΕΕ (μετρό Λονδίνου και Βαρκελώνης, πρόσφατα στο Παρίσι και τις Βρυξέλες), το οργανωμένο έγκλημα και το «έγκλημα στον κυβερνοχώρο» (cybercrime), η αύξηση των μεταναστευτικών ροών και τόσες άλλες, συνθέτουν μαζί με τις απειλές για την ανθρώπινη ασφάλεια, ένα σύνολο ασύμμετρων απειλών, που στο παγκοσμιοποιημένο και αλληλένδετο περιβάλλον της εποχής μας, αποτελούν μέρος των σύγχρονων προκλήσεων της διεθνούς ασφάλειας. Οι απειλές αυτές δεν μπορούν να απαντηθούν μόνο με στρατιωτικά μέσα, αλλά απαιτείται ένα ευρύ φάσμα δράσεων: ανθρωπιστική και αναπτυξιακή βοήθεια, εκδημοκρατισμός, δημιουργία δομών και κράτος δικαίου κ.α.. Έτσι, οι επεμβάσεις εξαιτίας της διασύνδεσης των απειλών και των δικτύων τους, απαιτούν τη συνεργασία της διεθνούς κοινότητας προς μια ολοκληρωμένη και συνεκτική απάντηση.

➤ **Οικονομικά:**

Ο συντονισμός των δράσεων και των πόρων των εμπλεκόμενων, που έχει ως στόχο η ολοκληρωμένη προσέγγιση, είναι πιθανό να αυξήσει την αποτελεσματικότητα και την αποφυγή αλληλοεπικαλύψεων (duplication), με αποτέλεσμα την μείωση των συνολικών δαπανών σε μια επιχείρηση και τη σχέση κόστους - οφέλους.

➤ **Πολιτικά:**

Η εμπλοκή πολλών δρώντων προσφέρει ηθική και πολιτική νομιμοποίηση των δράσεων τους, ιδιαίτερα στη περίπτωση που αυτές εμφανίζονται σε ένα κοινό και συνεκτικό πλαίσιο. Εκτός από τη νομιμοποίηση έναντι της διεθνούς κοινότητας, που προσφέρει η συνεκτικότητα, αποστέλλει και τα κατάλληλα σήματα στους φορολογούμενους. Οι τελευταίοι (ιδιαίτερα στη Δύση) εμφανίζονται ανυπόμονοι και απρόθυμοι να δεχτούν μακροχρόνιες στρατιωτικές επιχειρήσεις και απώλειες πιέζοντας για απεμπλοκή, ενώ οι αποτυχίες και η έλλειψη προόδου σε μερικές από αυτές αυξάνουν την πίεση προς τις κυβερνήσεις. Έτσι η ολοκληρωμένη προσέγγιση και μέσω αυτής η βελτίωση της διεθνούς συνεργασίας αποτέλεσε μία από τις λύσεις, με χαρακτηριστικά τα παραδείγματα των επιχειρήσεων στο Ιράκ και το Αφγανιστάν (Drent, 2011: 3).

1.6 Ανακεφαλαίωση

Η μορφή, η έκταση και το πλήθος των κρίσεων που ήρθε αντιμέτωπη η διεθνής κοινότητα, τα τελευταία είκοσι χρόνια, την οδήγησαν στην επανεξέταση του τρόπου επέμβασης και διαχείρισης τους. Η απάντηση δόθηκε με τη προσπάθεια εφαρμογής πιο συνεκτικού, συνεργατικού και με μεγαλύτερη συνέπεια, μοντέλου διαχείρισης, σε όλα τα στάδια του κύκλου ζωής μια κρίσης, τόσο σε στρατηγικό επίπεδο, όσο και στο πεδίο των επιχειρήσεων. Η προσέγγιση αυτή, αν και εμφανίζεται με διαφορετικούς όρους, βασιζόμενη στην υπόθεση ότι ένα ευρύ φάσμα πρόθυμων δρώντων, θα φανούν ικανοί να ακολουθήσουν κοινές στρατηγικές και να εκπληρώσουν κοινούς στόχους στους τομείς της ασφάλειας, της πολιτικής και της διπλωματίας, της ανάπτυξης και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αναμένει την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δράσεών τους.

Όπως αναλύθηκε, η «ολοκληρωμένη προσέγγιση» εφαρμόζεται σε όλα τα επίπεδα και τις σχέσεις των δρώντων. Η εστίαση όμως πρέπει να γίνεται στην επίτευξη της «πολυδιάστατης» σχέσης και στην επίλυση προβλημάτων συντονισμού, που δημιουργούνται μεταξύ διαφορετικών δρώντων και θεσμών, καθώς εκεί εντοπίζονται οι μεγαλύτερες αποκλίσεις, αναφορικά με τις προσεγγίσεις και τα (πολιτικά) κίνητρα.

Συμπερασματικά, επειδή οι προκλήσεις που οδήγησαν στην ανάπτυξη της ολοκληρωμένης προσέγγισης εξακολουθούν να ισχύουν και στις μέρες μας είναι ακόμα πιο επιτακτικές, αυτή θα παρουσιάζεται όλο και πιο συχνά στα κείμενα πολιτικής και τα δόγματα όλων όσων ασχολούνται με τον τομέα. Εξάλλου όπως τονίζουν και οι Major και Mölling (2009: 27) δεν υπάρχει άλλη εναλλακτική, αφού η αδυναμία διαχείρισης της πολυπλοκότητας των κρίσεων θα υπονόμει τη νομιμοποίηση και την αποτελεσματικότητα της δέσμευσης της διεθνούς κοινότητας. Η επιτυχία της προσέγγισης εξαρτάται από τη δημιουργία ενός κοινού στρατηγικού στόχου και οράματος, που την επίτευξη του θα επιδιώκουν όλοι οι εμπλεκόμενοι.

Η ΕΕ ανταποκρινόμενη στις προκλήσεις έχει αναπτύξει ένα ευρύ φάσμα δυνατοτήτων διαχείρισης κρίσεων και αποτελεί έναν από τους κύριους δρώντες στον τομέα. Στο επόμενο κεφάλαιο θα αναφερθεί το χρονικό αυτής της εξέλιξης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε

2.1 Εισαγωγή

Με δεδομένη τη συχνά βίαιη ιστορία της Ευρωπαϊκής ηπείρου, η διαδικασία ολοκλήρωσής της, έχει θεωρηθεί ως η κύρια συμβολή της ΕΕ στον τομέα της πρόληψη των συγκρούσεων (Gross, 2013: 16). Παράλληλα όμως, μέσα από τη διαδικασία ενοποίησης της πολιτικής των ευρωπαϊκών κρατών, η Ένωση κατάφερε να αναπτύξει το θεσμικό της πλαίσιο στη διαχείριση κρίσεων, αποτελώντας μια από σημαντικότερες πτυχές της διεθνούς πολιτικής. Η πορεία χαρακτηρίστηκε από εσωτερικές αναζητήσεις και κρίσεις, δημιουργώντας όμως ταυτόχρονα ευκαιρίες προόδου και εξέλιξης.

Για τη μελέτη της ιστορικής εξέλιξης του Ευρωπαϊκού μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων, θα χωρίσουμε το κεφάλαιο σε τρεις υποενότητες. Αρχικά θα εξετάσουμε τη περίοδο από το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου (Β΄Π.Π) έως την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ,¹⁰ θα συνεχίσουμε με την περίοδο από το Μάαστριχτ μέχρι την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας και θα κλείσουμε παρουσιάζοντας τις αλλαγές που επέφερε η «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη», από όταν τέθηκε σε ισχύ,¹¹ έως τις πλέον πρόσφατες εξελίξεις και την ανακοίνωση για την έκδοση της «Παγκόσμιας Στρατηγικής της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας».

2.2 Από τις Βρυξέλλες στο Μάαστριχτ: τα πρώτα βήματα.

Οι απαρχές του μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τρόπο ειρωνικό, εντοπίζονται μετά το τέλος του Β΄Π.Π. Στα μισά του 20^{ου} αιώνα, μετά από δύο

¹⁰ Η Συνθήκη του Μάαστριχτ υπογράφηκε Φεβρουάριο του 1992 και τέθηκε σε ισχύ Νοέμβριο του 1993.

¹¹ Η Συνθήκη της Λισαβόνας (Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012α) υπογράφηκε Δεκέμβριο του 2007 και τέθηκε σε ισχύ Δεκέμβριο του 2009. Εφεξής καλείται ως Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ).

Παγκόσμιους Πολέμους, που το κύριο θέατρο επιχειρήσεων εκτυλίχτηκε στην ευρωπαϊκή ήπειρο, η τελευταία βρέθηκε πληγωμένη και διχασμένη, να προσπαθεί να γιατρέψει τις πληγές της, αναπτύσσοντας ένα σχέδιο οικονομικής, κοινωνικής και στρατιωτικής ανασυγκρότησης αλλά και ένα σχέδιο αποφυγής ανάλογων μελλοντικών κρίσεων. Και αν για την οικονομική ανασυγκρότησή της κύριο ρόλο είχε η οικονομική βοήθεια των ΗΠΑ, μέσω του Σχεδίου Μάρσαλ, η απώλεια του κεντρικού ρόλου που διαδραμάτιζε η Ευρώπη προπολεμικά και η μετατόπιση των κέντρων ισχύος στα δύο αντιτιθέμενα στρατόπεδα των ΗΠΑ και της ΕΣΣΔ, καθώς και η ανάγκη αυτονομίας από αυτό το δίπολο εξουσίας, κατέστησαν αναγκαία την ανάπτυξη ενός σχεδίου συνεργασίας των ευρωπαϊκών κρατών. Στο σχέδιο αυτό εντάσσεται η προσπάθεια της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Υπό αυτό το πρίσμα η ενοποιητική διαδικασία που ξεκίνησε στην ήπειρο με την υπογραφή του Συμφώνου των Βρυξελλών ανάμεσα στις Γαλλία, Βρετανία και Μπενελούξ¹² το 1948, μπορεί να θεωρηθεί η πρώτη ευρωπαϊκή προσπάθεια διαχείρισης κρίσεων. Με την υπογραφή της Συμφωνίας Οικονομικής, Κοινωνικής και Πολιτιστικής Συνεργασίας και Αυτό - Άμυνας των Βρυξελλών (The Brussels Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self - Defense) ιδρύθηκε η Δυτική Ένωση (Western Union), ικανοποιώντας ως ένα βαθμό το αίσθημα ανασφάλειας των ιδρυτικών χωρών έναντι της «απειλής» του Ερυθρού Στρατού της Ε.Σ.Σ.Δ, αλλά και ως αποτέλεσμα της έντονης ανησυχίας της εποχής σχετικά με την αναβίωση της γερμανικής επιθετικότητας. Το Σύμφωνο αποτελούσε ουσιαστικά μια στρατιωτική συμμαχία, αφού σύμφωνα και με το άρθρο V, προβλεπόταν η αμοιβαία συνδρομή και η κοινή δράση σε περίπτωση ένοπλης επίθεσης εναντίον ενός εκ των συμβαλλόμενων (ΕΠΥΕΘΑ, 1999: 166). Πρακτικά όμως, όπως σχολιάζει ο Χατζηβασιλείου (2008: 110), η συμμαχία αυτή «[...] δεν αποτελούσε σημαντική ισχύ ενόπιων των σοβιετικών δυνάμεων». Παρόλα αυτά η υπογραφή του Συμφώνου αποτέλεσε προπομπός της υπογραφής, στην Ουάσιγκτον τον Απρίλιο του 1949, της ιδρυτικής Συνθήκης του Οργανισμού του Βορειοατλαντικού Συμφώνου (North Atlantic Treaty Organization - NATO), μεταξύ των χωρών του Συμφώνου και των ΗΠΑ, Καναδά, Δανίας, Ισλανδίας, Ιταλίας, Νορβηγίας και Πορτογαλίας.

¹² Ο όρος Μπενελούξ προέρχεται από τα αρχικά των χωρών του Βελγίου, της Ολλανδίας και του Λουξεμβούργου, οι οποίες το 1944 υπέγραψαν τελωνειακή ένωση.

Η επικράτηση στη συνέχεια της «λειτουργικής» αντίληψης, σχετικά με την πορεία της συνεργασίας των ευρωπαϊκών κρατών, αποτέλεσε τη βάση της ενοποιητικής διαδικασίας (αυτόθι: 444) και εκφράστηκε μέσα από τη Διακήρυξη Σούμαν (Ευρωπαϊκή Ένωση, χ.χ),¹³ για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα Χάλυβα (ΕΚΑΧ). Η λειτουργική άποψη, σε αυτή την πρώτη φάση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, εξέφραζε τη σταδιακή προσέγγιση της ενοποιητικής διαδικασίας, μέσα από την ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών, πρώτα σε στρατηγικούς τομείς της οικονομίας. Η συμφωνία περιελάμβανε τη δημιουργία μιας υπερεθνικής αρχής, που είχε ως στόχο την από κοινού διαχείριση της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα των μελών της. Με τον τρόπο αυτό - όπως αναφέρει στη διακήρυξή του ο Σούμαν - θα καθιστούσε ένα μελλοντικό Γαλλογερμανικό πόλεμο «*όχι μόνον αδιανόητο αλλά και υλικά αδύνατο*», παράλληλα όμως δινόταν ώθηση στην περαιτέρω ανάπτυξη της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας.

Παρόλο που η επιτυχία της ΕΚΑΧ έδωσε ώθηση στη λειτουργική προσέγγιση των ευρωπαϊκών κρατών, το πολιτικό περιβάλλον στις αρχές της δεκαετίας του 1950 απέτρεψε την επιτυχή έκβαση των συνομιλιών για τη στρατιωτική και πολιτική ολοκλήρωση, που επιδιώχθηκε λίγο αργότερα ως αποτέλεσμα του Σχεδίου Πλεβέν, ακυρώνοντας την πρόταση δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (ΕΑΚ) και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας (ΕΠΚ). Η πρόταση του γάλλου πρωθυπουργού Ρενέ Πλεβέν (René Pleven) απορρίφτηκε από τη γαλλική εθνοσυνέλευση το 1954 και μαζί της απορρίφτηκε και η ιδέα ενός υπερεθνικού ευρωπαϊκού στρατού.

Ως αντίδραση σε αυτή την αποτυχία ήρθε η τροποποίηση της Συνθήκης των Βρυξελλών, μετονομάζοντας τη Δυτική Ένωση σε Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ) και εντάσσοντας στους κόλπους της δύο νέα μέλη, τη Δ. Γερμανία και την Ιταλία. Κύριος στόχος της τροποποίησης, η οποία υπογράφηκε στο Παρίσι τον Οκτώβριο του 1954, ήταν η ενσωμάτωση της Δ. Γερμανίας στο δυτικό σύστημα ασφαλείας, ενώ σταθερή παρέμενε και η προσπάθεια ενίσχυσης της οικονομικής ανασυγκρότησης της Δυτικής Ευρώπης, της συνεργασίας των συμβεβλημένων κρατών σε αμυντικά θέματα, καθώς και η προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.¹⁴ Η αδιαμφισβήτητη όμως ηγεμονική υπεροχή των ΗΠΑ, τόσο σε στρατιωτικό, όσο και σε οικονομικό επίπεδο, καθώς και η εμφανής προτίμηση των

¹³ Ο Ρόμπερτ Σούμαν (Robert Schuman, 1886 - 1963) υπήρξε Γάλλος πολιτικός και θεωρείται ένας από τους πρωτεργάτες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

¹⁴ Σχετικά με την ιστορία της ΔΕΕ βλ. Western European Union. (χ.χ).

ευρωπαϊκών κρατών υπέρ του Νατοϊκού πλαισίου, στον τομέα της ασφάλειας, είχε σαν αποτέλεσμα την, για σχεδόν τρεις δεκαετίες, αδρανοποίηση της ΔΕΕ (ΕΠΥΕΘΑ, 1999: 167).

Παρόλο το πλήγμα που δέχθηκε η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, μετά την αποτυχία δημιουργίας της ΕΑΚ, η επάνοδος της λειτουργικής προσέγγισης ήταν θριαμβευτική με τις υπογραφές, το 1957 στη Ρώμη, των Συνθηκών ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ ή Ευρατόμ). Η Συνθήκη της ΕΟΚ αποτέλεσε τη σημαντικότερη εκ των τριών Κοινοτήτων (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ), βάση συνεργασίας των ευρωπαϊκών κρατών (αυτόθι: 101). Ενώ η ρητή διατύπωση στο κείμενο της Συνθήκης, για σύσταση μιας «*διαρκώς στενότερης ένωσης*» σηματοδοτεί τη προσπάθεια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τέλος η ποιοτική μετάλλαξη της διαδικασίας ολοκλήρωσης, από ένα παραγωγικό τομέα - αυτό του άνθρακα και του χάλυβα - στο σύνολο της αγοράς, καθώς και οι ελευθερία διακίνησης κεφαλαίων αγαθών και εργαζομένων, που παρέχονταν μέσα από τη Συνθήκη της ΕΟΚ, αποτέλεσαν μοχλό ανάπτυξης της κοινής ευρωπαϊκής αγοράς (Χατζηβασιλείου, 2008: 454 - 455).

Για σχεδόν τρεις δεκαετίες ο βαθμός της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης παραμένει στάσιμος, παρά τη διεύρυνση των Κοινοτήτων με την προσχώρηση σε αυτές νέων κρατών - μελών. Η Γαλλική διστακτικότητα, που εκφράστηκε με τον Ντε Γκώλ,¹⁵ αλλά και οι πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετία του 1970 και στις αρχές του 1980 αποτέλεσαν τροχοπέδη στη μεγαλύτερη εμβάθυνση του ευρωπαϊκού οράματος.

Η αναθεώρηση των τριών ιδρυτικών Συνθηκών (1986), με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ - Single European Act), έδωσε νέα ώθηση στη πορεία της διαδικασίας ενοποίησης, ενισχύοντας την οικονομική συνεργασία των μελών και θεσμοθετώντας τον μέχρι τότε άτυπο διακυβερνητικό μηχανισμό της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ - European Political Cooperation).¹⁶ Η καινοτομία της ΕΕΠ εντοπίζεται στην περίληψη διατάξεων, που αφορούν θέματα συνεργασίας του τομέα της εξωτερικής πολιτικής, οι οποίες διαχωρίζονται αυστηρά από αυτές που αφορούν τον κοινοτικό τομέα (Γενική Γραμματεία του Συμβούλιου της ΕΕ, 2012: 13).

¹⁵ Ο Χατζηβασιλείου αναφέρει χαρακτηριστικά πως ο Ντε Γκώλ «δεν μπορεί [...] να χαρακτηριστεί ως ένας από τους πατέρες της ενοποίησης, προς την οποία πάντοτε δυσπιστούσε». (2008: 463).

¹⁶ Το ΕΠΣ λειτουργούσε ήδη άτυπα, από το 1970.

2.3 Από το Μάαστριχτ στη Λισαβόνα: Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ)

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 η Ευρώπη βρέθηκε αντιμέτωπη με ένα περιβάλλον το οποίο χαρακτηριζόταν από πολλές εστίες αποσταθεροποίησης: το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, τον εμφύλιο και τη διάλυση της πρώην Γιουγκοσλαβίας και το κενό Ασφαλείας, από τη σχετική μείωση της δέσμευσης των ΗΠΑ, στον τομέα της ευρωπαϊκής άμυνας.

Η πρόθεση της ΕΕ *«να επιβεβαιώσει την ταυτότητα της στη διεθνή σκηνή»* (Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992: Τίτλος I, άρθ. Β), να ανταποκριθεί στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον της άμεσης γειτονιάς της και να αναλάβει ενεργό ρόλο στον τομέα της πρόληψης των συγκρούσεων και της διαχείρισης κρίσεων, αποτυπώθηκε στην Συνθήκη του Μάαστριχτ. Ποιό συγκεκριμένα η Συνθήκη δημιουργεί την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), αντιπροσωπεύοντας ένα νέο στάδιο στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αφού ανοίγει το δρόμο προς τη πολιτική της ολοκλήρωσης. Στον Τίτλο V περιελήφθησαν διατάξεις, που αφορούσαν την ευθύνη της Ένωσης στον τομέα της ασφάλειας και στο ενδεχόμενο ανάπτυξης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, καθιερώνοντας την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ - Common Foreign and Security Policy/ CFSP) ως ενός εκ των τριών πυλώνων της. Η ΚΕΠΠΑ προωθεί τη συνεννόηση και την αλληλοενημέρωση των μελών της, η διαδικασία λήψης αποφάσεων, είναι διακυβερνητική, στηριζόμενη σε μεγάλο βαθμό στην ομοφωνία, επιτρέποντας στα κράτη – μέλη (κ-μ) να αναλαμβάνουν από κοινού δράσεις. Στο πλαίσιο της εφαρμογής των αποφάσεων και της κοινής δράσης, έχουμε την επανενεργοποίηση της ΔΕΕ και την επιβεβαίωση των υποχρεώσεων των μελών της Ένωσης, που απορρέουν από τη συμμετοχή τους στο NATO. Με την ανάπτυξή της η ΔΕΕ αναγνωρίζεται *«ως η αμυντική συνιστώσα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ως μέσο ενίσχυσης του ευρωπαϊκού πυλώνα της Ατλαντικής Συμμαχίας»* (Western European Union, 1992: 6).

Η πρόθεση αυτή της ΕΕ, να συμβάλει ουσιαστικά στη διαχείριση κρίσεων στους τομείς της ασφάλειας και της άμυνας, επιβεβαιώθηκε μερικώς μήνες αργότερα, όταν η ΔΕΕ, καθόρισε το είδος των αποστολών στρατιωτικής δράσης, που μπορεί να αναλαμβάνονται, στα πλαίσια επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων, τις λεγόμενες «Αποστολές Petersberg» (1992). Αυτές αποτέλεσαν αναπόσπαστο τμήμα της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας

(ΕΠΑΑ), από όταν τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1999¹⁷ (Ευρωπαϊκή Ένωση, 1997) και περιελάμβαναν αποστολές ανθρωπιστικής βοήθειας και διάσωσης, ειρηνευτικές αποστολές (peacekeeping) και αποστολές μάχιμων μονάδων για τη διαχείριση κρίσεων, συμπεριλαμβανομένης και της αποκατάστασης της ειρήνης (peacemaking) (Western European Union, 1992: 6). Στο πλαίσιο αυτό η ΔΕΕ ανέλαβε το επιχειρησιακό σκέλος εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ. Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέφθηκε επίσης η δημιουργία του θεσμού του Υπατού Αρμοστή της ΕΕ, αρμόδιου για θέματα ΚΕΠΠΑ, ο οποίος κατείχε παράλληλα και τη θέση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου, ενώ υπό την ευθύνη του βρέθηκε και η νεοσύστατη Μονάδα Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης (Policy Planning and Early Warning Unit), με εμπειρογνώμονες προερχόμενους από τη Γενική Γραμματεία, τα κ-μ, την Επιτροπή και τη ΔΕΕ.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας (1999) τα κ-μ, υιοθετώντας την κοινή δήλωση της Γαλλο-Βρετανικής Συνόδου στο Saint Malo τον Δεκέμβριο του 1998, συμφώνησαν ότι η Ένωση θα πρέπει να αναπτύξει ικανότητα αυτόνομης στρατιωτικής δράσης, στηριζόμενη σε αξιόπιστες στρατιωτικές δυνάμεις, με μέσα λήψης αποφάσεων και ετοιμότητα χρήσης, προκειμένου να ανταποκριθεί στην πρόληψη και διαχείριση διεθνών κρίσεων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1999α: 21). Στο τέλος της ίδιας χρονιάς, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, δόθηκε έμφαση στην ενίσχυση των μη στρατιωτικών μέσων και του συντονισμού τους, τόσο μεταξύ των θεσμών της Ένωσης, όσο και μεταξύ ΕΕ και κ-μ, ενώ παράλληλα αποφασίστηκε *«τα κράτη μέλη, συμμετέχοντας επί εθελοντικής βάσεως σε επιχειρήσεις υπό τη διοίκηση της ΕΕ, πρέπει να είναι σε θέση έως το 2003 να αναπτύσσουν εντός 60 ημερών και να διατηρούν επί τουλάχιστον ένα έτος στρατιωτικές δυνάμεις μέχρι και 50.000 - 60.000 ατόμων, ικανές να ανταποκριθούν σε ολόκληρο το φάσμα των αποστολών τύπου Petersberg»* γνωστός και ως Πρωταρχικός Στόχος Ελσίνκι (Helsinki Headline Goal) (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1999β: § 25 - 29).

Η μη στρατιωτική αντίδραση στη διαχείριση κρίσεων ενισχύθηκε περαιτέρω στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Φέιρα (2000) με τον καθορισμό του Μη Στρατιωτικού Πρωταρχικού Στόχου (Civilian Headline Goal) 2003 στη διαχείριση κρίσεων. *«Εν προκειμένω, τα κράτη μέλη, συνεργαζόμενα εθελοντικά, έχουν αναλάβει να διαθέσουν έως το 2003 μέχρι 5.000 αστυνομικούς για διεθνείς αποστολές που θα καλύπτουν όλο το εύρος επιχειρήσεων πρόληψης*

¹⁷ Η Συνθήκη είχε υπογραφεί τον Οκτώβριο του 1997.

συγκρούσεων και διαχείρισης κρίσεων. Επίσης, τα κράτη μέλη ανέλαβαν να είναι σε θέση να εντοπίζουν και να αναπτύσσουν, εντός 30 ημερών, δύναμη αποτελούμενη από 1.000 αστυνομικούς κατ' ανώτατο όριο» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2000α: § 11). Επιπρόσθετα καθορίστηκαν τέσσερεις τομείς προτεραιότητας: η αστυνόμευση, η ενίσχυση του κράτους δικαίου, η ενίσχυση του πολιτικού διοικητικού μηχανισμού και η πολιτική προστασία (αυτόθι: Παράρτημα I, Προσάρτημα 3). Με τον τρόπο αυτό τίθενται οι βάσεις για τη δημιουργία του πυρήνα του θεσμικού πλαισίου της ανάπτυξης και υποστήριξης αποστολών Διαχείρισης Κρίσεων από την ΕΠΑΑ.

Αυτό καθορίστηκε, τον Δεκέμβριο του 2000, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, το οποίο προέβλεπε τη δημιουργία της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ - Political and Security Committee/ PSC), της Στρατιωτικής Επιτροπής της Ε.Ε (EU Military Committee/ EUMC), και του Στρατιωτικού Επιτελείου της Ε.Ε. (EU Military Staff/ EUMS) (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2000β: Παράρτημα VI, Τίτλος II), ενώ καθόριζε και το ρόλο της Επιτροπής Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management/ CivCom)¹⁸ (αυτόθι: Παράρτημα II στο Παράρτημα VI).

Η ΕΠΑΑ για πρώτη φορά κατέστη επιχειρησιακή το 2003 με την αστυνομική αποστολή στη Βοσνία Ερζεγοβίνη (EUPM BiH) στις αρχές του χρόνου και λίγο αργότερα με τη στρατιωτική επιχείρηση Concordia στην ΠΓΔΜ, κάνοντας χρήση του πακέτου της Συμφωνίας Berlin Plus. Η Συμφωνία προέβλεπε τη χρήση δυνατοτήτων του ΝΑΤΟ από την ΕΕ, σε επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων και ανοικοδόμησης της ειρήνης. (European Council & Council of the European Union, χ.χ).

Στο τέλος της ίδιας χρονιάς εκδόθηκε η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας (ΕΣΑ - European Security Strategy/ ESS) - αναλύοντας για πρώτη φορά το περιβάλλον ασφαλείας της ΕΕ και προσδιορίζοντας τις βασικές προκλήσεις για την ασφάλειά της και τις επακόλουθες πολιτικές επιπτώσεις για την Ένωση. Από την ουσιαστικά «Λευκή Βίβλο» της Ένωσης ξεχωρίζουν πέντε βασικές απειλές η τρομοκρατία, η διάδοση των όπλων μαζικής καταστροφής, οι περιφερειακές συγκρούσεις, η κατάρρευση κρατών και το οργανωμένο έγκλημα, ενώ προσδιορίζεται και η δημιουργία ενός οργανισμού άμυνας ως σημαντικό στοιχείο, προς την ανάπτυξη ευέλικτων και αποδοτικότερων ευρωπαϊκών στρατιωτικών πόρων περιορίζοντας τις

¹⁸ Η CivCom είχε συσταθεί με απόφαση του Συμβουλίου (2000/354/ΚΕΠΠΑ) από τις 22-5-2000.

αλληλεπικαλύψεις και μειώνοντας έξοδα.¹⁹ Η ΕΣΑ καταλήγει, καλώντας για μια περισσότερο ενεργό, ικανή και συνεκτική ΕΕ, σε συνεργασία με τους βασικούς εταίρους της για «ένα αποτελεσματικό πολυμερές σύστημα που θα οδηγήσει σ' έναν δικαιότερο, ασφαλέστερο και πιο ενωμένο κόσμο» (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2003).

Στην Έκθεση της Προεδρίας για την ΕΠΑΑ το 2004 αναγνωρίζοντας τις ελλείψεις για την επίτευξη του Πρωταρχικού Στόχου του Ελσίνκι, αντανακλώντας την εξέλιξη του στρατηγικού περιβάλλοντος και της τεχνολογίας, καθώς και αξιοποιώντας τη πείρα από τις επιχειρήσεις στις οποίες συμμετείχε πλέον η ΕΕ (Concordia και Artemis), καθορίζεται ο Πρωταρχικός Στόχος 2010 [Headline Goal (HG) 2010]. Ο νέος στόχος δεν εστιάζει στα ποσοτικά στοιχεία, όπως ο προηγούμενος, αλλά στα ποιοτικά χαρακτηριστικά. Η κεντρική δέσμευση του HG 2010 είναι τα κ-μ «[...] να είναι σε θέση να ανταποκριθούν σε μια κρίση με ταχεία και αποφασιστική δράση, εφαρμόζοντας πλήρως συνεκτική προσέγγιση σε όλο το φάσμα των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων που καλύπτεται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2004α: 3).²⁰ Η Έκθεση προέβλεπε και τη δημιουργία μάχιμων μονάδων (battlegroups) και της πλήρους ανάπτυξής τους ως το 2007, που θα επέτρεπαν την ικανοποίηση του HG 2010 (αυτόθι: 15). Πρόκειται για εθνικές ή πολυεθνικές δυνάμεις, υψηλής ετοιμότητας και ταχείας αντίδρασης, της τάξεως των 1500 ατόμων, ενισχυμένες με όλα τα απαραίτητα μέσα και δυνατότητα να επιχειρούν έως 120 ημέρες με ανεφοδιασμό (European External Action Service, 2013 upd.). Τέλος γίνεται αναφορά στην έναρξη λειτουργίας μηχανισμού διαχείρισης της χρηματοδότησης των κοινών εξόδων των επιχειρήσεων της ΕΕ, που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας, ονόματι «Αθήνα» (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2004α: 3).²¹

Στο τέλος της ίδιας χρονιάς τέθηκε ο Μη Στρατιωτικός Πρωταρχικός Στόχος 2008 [Civilian Headline Goal (CHG) 2008] (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2004β). Για λόγους μεγαλύτερης εναρμόνισης με τον (στρατιωτικό) HG 2010, ο CHG 2008 αναθεωρήθηκε με ορίζοντα το 2010. Ο νέος Μη Στρατιωτικός Πρωταρχικός Στόχος 2010 περιλαμβάνει αναφορές για ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των στρατιωτικών και μη στρατιωτικών μέσων

¹⁹ Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (EOA - European Defence Agency/ EDA) δημιουργήθηκε τον Ιούλιο του 2004, με κοινή απόφαση του Συμβουλίου (2004/551/ΚΕΠΠΑ).

²⁰ Οι αποστολές που κάλυπτε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αφορούσαν τις «Αποστολές Petersberg», ενώ γίνεται αναφορά και στις αποστολές ΕΣΑ.

²¹ Η απόφαση για τη δημιουργία του μηχανισμού «Αθήνα» είχε παρθεί σε προηγούμενο Συμβούλιο (23 Φεβρουαρίου 2004).

διαχείρισης κρίσεων, τόσο μεταξύ των θεσμών της Ένωσης, όσο και με τα κ-μ, αλλά και με εξω-ενωσιακούς θεσμούς και οργανισμούς μη στρατιωτικής διαχείρισης κρίσεων.²²

Το 2005 ήταν μια δύσκολη χρόνια για την ΕΕ, αφού την απόρριψη του Ευρωσυντάγματος, μετά το Γαλλικό και Ολλανδικό δημοψήφισμα στις αρχές του χρόνου, ακολούθησε περίοδος περισυλλογής.

Η δεύτερη περίοδος κλείνει με την επικαιροποίηση της ΕΣΑ, όπως αυτή παρουσιάστηκε μέσα από την έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009). Η Αναφορά του Υπατου Εκπρόσωπου εντόπισε εκτός από τις απειλές του 2003, την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, την ενεργειακή ασφάλεια, την κλιματική αλλαγή, τα φορητά όπλα και τον ελαφρύ οπλισμό (SALW), τα πυρομαχικά διασποράς και τις νάρκες ξηράς, διαχωρίζει την πειρατεία από το οργανωμένο έγκλημα και τονίζει τη σχέση αλληλεξάρτησης ανάμεσα στην ασφάλεια και την ανάπτυξη. Η έκθεση κλείνει καλώντας τα κ-μ να καταβάλουν μεγαλύτερες προσπάθειες για να οικοδομήσουν «*μια καλύτερη Ευρώπη σε ένα καλύτερο κόσμο*», αξιοποιώντας όλες τις δυνατότητές της Ένωσης (αυτόθι: 26).

2.4 Μετά τη Λισαβόνα: Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ)

Η υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, έδωσε νέα πνοή στο μέχρι τότε διαμορφωμένο μοντέλο διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ. Η κατάργηση του συστήματος των τριών Πυλώνων και η μετάβαση από την Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ), στην Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) – Common Security and Defense Policy (CSDP) – είχε σαν στόχο την αύξηση της συνοχής της εξωτερικής πολιτικής και δράσης της Ένωσης. Οι αντικειμενικοί σκοποί της ΚΠΑΑ μπορούν να συνοψιστούν «*στην υποστήριξη, αποκατάσταση της σταθερότητας, πρωτίστως σε περιοχές στρατηγικού ενδιαφέροντος για την Ένωση, κυρίως μέσω επίμονων προσπαθειών στο πεδίο της πρόληψης κρίσεων, της διαχείρισης κρίσεων, και της ανασυγκρότησης μετά την κρίση*» (Παρίσης, 2013). Με τη κατάργηση του πυλωνικού οικοδομήματος, η εξωτερική δράση και πολιτική της Ένωσης, εξαιτίας των θεσμικών αλλαγών που προέκυψαν από την υπογραφή της Συνθήκης, βρέθηκε κάτω από

²² Σε αυτούς «*περιλαμβάνονται διεθνείς οργανώσεις, περιφερειακές οργανώσεις και άλλοι σημαντικοί φορείς, π.χ. εξωενωσιακά κράτη και κοινωνία των πολιτών μέσω μη κυβερνητικών οργανώσεων και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, σύμφωνα με συμφωνηθείσες αρχές και με πλήρη σεβασμό της αυτόνομης διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΕ*» (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2007: 6).

υπερεθνικό έλεγχο, στηριζόμενη στη διακυβερνητική συνεργασία, που επιβάλλει η διατήρηση της «αρχής της ομοφωνίας».

2.4.1 Αλλαγές που επέφερε η Λισαβόνα

Η έναρξη ισχύος της Συνθήκης, νομιμοποίησε την ΕΕ στις διεθνείς σχέσεις αποδίδοντάς της πλήρη και ενιαία νομική προσωπικότητα (ΣΕΕ, άρθρο 47), αποδεκτή από κρατικούς και άλλους δρώντες, δίνοντάς της τη δυνατότητα να δρα πιο αποτελεσματικά, αξιόπιστα και συνεκτικά με τον υπόλοιπο κόσμο, μέσω μιας σειράς θεσμικών και πολιτικών αλλαγών. Οι κυριότερες από αυτές είναι οι εξής:

➤ **Θεσμική ενίσχυση της εξωτερικής δράσης της Ένωσης:**

Αυτή επιτυγχάνεται με την εισαγωγή δυο θεσμικών καινοτομιών στην εκπροσώπησή της, σε θέματα που άπτονται της ΚΕΠΠΑ. Η πρώτη αφορά τον μόνιμο Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο οποίος αντικατέστησε την εξάμηνη εναλλασσόμενη προεδρεία και πλέον έχει θητεία δύομιση ετών με δυνατότητα ανανέωσης (ΣΕΕ, άρθρο 15). Ενώ η δεύτερη αφορά το διορισμό Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και Αντιπροέδρου της Επιτροπής (ΣΕΕ, άρθρο 18). Η εξωτερική δράση της Ένωσης ενισχύεται περαιτέρω, αφού προβλέπεται το Συμβούλιο και η Επιτροπή, επικουρούμενοι από τον Υπατο Εκπρόσωπο, να εξασφαλίζουν συνοχή μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής της δράσης και μεταξύ αυτών και των άλλων πολιτικών της (ΣΕΕ, άρθρο 21.3). Στην ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου περιλαμβάνεται και η αναβάθμιση του ΕΟΑ κυρίως μέσω της συμμετοχής του στον προσδιορισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής δυνατοτήτων και εξοπλισμών, καθώς και στην αξιολόγηση της προόδου, αφού τα κ-μ δεσμεύονται από τη Συνθήκη, για προοδευτική βελτίωση των στρατιωτικών δυνατοτήτων τους. (ΣΕΕ, άρθρο 42.3)

➤ **Ενίσχυση του ρόλου του Υπατου Εκπροσώπου (ΥΕ/ΑΕ):** (ΣΕΕ, άρθρα: 18 και 27)

Ο ΥΕ/ΑΕ μετά την υπογραφή της ΣΕΕ συνδυάζει τρεις προηγούμενες θέσεις: του Υπατου Εκπροσώπου για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, του Αντιπροέδρου της Επιτροπής (ΣΕΕ, άρθρο 18) και του προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων θέση που μέχρι τότε κατείχε ο Υπουργός Εξωτερικών του κ-μ που ασκούσε την εξάμηνη εκ

περιτροπής προεδρεία (ΣΕΕ, άρθρα 16.9 και 18.3).²³ Παράλληλα ο ΥΕ/ΑΕ ασκεί εξουσία στους Ειδικούς Εντεταλμένους της ΕΕ (ΣΕΕ, άρθρο 33).²⁴

➤ **Δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης:**

Η ΣΕΕ προέβλεψε τη δημιουργία της ΕΥΕΔ (European External Action Service/ EASS) και εξουσιοδότησε τον γενικό γραμματέα του Συμβουλίου, τον ΥΕ/ΑΕ, την Επιτροπή και τα κ-μ να αρχίσουν προπαρασκευαστικές εργασίες για την ίδρυση της (ΣΕΕ, δήλωση 15). Η σύσταση της πραγματοποιήθηκε με απόφαση του Συμβουλίου στις 26 Ιουλίου 2010 (Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010), στελεχωμένη με υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, της Επιτροπής, καθώς και από προσωπικό των διπλωματικών υπηρεσιών των κ-μ (ΣΕΕ, άρθρο 27.3). Πρόκειται για τη διπλωματική υπηρεσία της Ένωσης η οποία με ένα δίκτυο 139 αντιπροσωπειών, προωθεί και προστατεύει τις αξίες και τα συμφέροντα της Ένωσης παγκοσμίως.

➤ **Θεσμοθέτηση της «μόνιμα διαρθρωμένης συνεργασίας» στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ:**

Η πρόβλεψη αυτή παρέχει, σε κ-μ που επιθυμούν, ευελιξία για τη δημιουργία ομάδων με στόχο την ενίσχυση της στρατιωτικής τους ολοκλήρωσης, στα πλαίσια της ΕΕ. Σε αυτή συμμετέχουν όσα από αυτά πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων (ΣΕΕ, πρωτόκολλο 10) και έχουν αναλάβει δεσμευτικότερες υποχρεώσεις στον τομέα της ΚΠΑΑ, ενόψει των πλέον απαιτητικών αποστολών της. (ΣΕΕ, άρθρο 42.6) Ενώ για τη θεσμοθέτηση της απαιτείται απόφαση του Συμβουλίου μετά από αίτηση των συμμετεχόντων. (ΣΕΕ, άρθρο 46)

➤ **Επέκταση πεδίου εφαρμογής και εύρος αποστολών ΚΠΑΑ:** (ΣΕΕ, άρθρα 42 και 43)

Η Συνθήκη, προβλέποντας τη χρήση τόσο στρατιωτικών όσο και μη στρατιωτικών μέσων, επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής και το εύρος των «Αποστολών Petersberg», περιλαμβάνοντας επιπλέον την παροχή στρατιωτικών συμβουλών και στρατιωτικής υποστήριξης, την πρόληψη συγκρούσεων, και τέλος επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το πέρας της σύγκρουσης. Οι διευρυμένες αποστολές μπορούν να αναπτυχθούν εκτός της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλίσουν «[...] τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την

²³ Έκτος των περιπτώσεων που συζητούνται θέματα κοινής εμπορικής πολιτικής, οπότε την προεδρία ασκεί ο εκπρόσωπος του κ-μ που ασκεί την προεδρία.

²⁴ Σήμερα η ΕΕ έχει εννέα Ειδικούς Εντεταλμένους καλύπτοντας τη Κεντρική Ασία, την Ειρηνευτική Διαδικασία στη Μέση Ανατολή, το Αφγανιστάν, τη Βοσνία Ερζεγοβίνη, το Κοσσυφοπέδιο, το Νότιο Καύκασο και την κρίση στη Γεωργία, το Κέρας της Αφρικής, το Σαχέλ, τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και οι οποίοι προάγουν τις πολιτικές και τα συμφέροντα της Ένωσης, διαδραματίζοντας ενεργό ρόλο στην εδραίωση της ειρήνης, της σταθερότητας και του κράτους δικαίου.

ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών» (ΣΕΕ, άρθρο 42.1), ενώ παράλληλα «μπορούν να συμβάλλουν στη καταπολέμηση της τρομοκρατίας, μεταξύ άλλων με τη στήριξη τρίτων χωρών» (ΣΕΕ, άρθρο 43.1)

➤ **Καθιέρωση της «Ρήτηρας Αμοιβαίας Συνδρομής»:**

Η πρόβλεψη αυτή ερμηνεύεται και ως «ρήτρα αμοιβαίας άμυνας» (Directorate General for External Policies, 2009: 9), αφού προβλέπει πως «σε περίπτωση κατά την οποία κράτος μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, τα άλλα κράτη μέλη οφείλουν να του παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους[...]». (ΣΕΕ, άρθρο 42.7)

➤ **Καθιέρωση της «Ρήτηρας Αλληλεγγύης»:**

Η πρόβλεψη είναι εθελοντικού χαρακτήρα σε περίπτωση που ένα κ-μ δεχτεί τρομοκρατική επίθεση ή υποστεί καταστροφή οφειλόμενη σε φυσικούς ή ανθρωπογενείς παράγοντες. Οι λεπτομέρειες για την εφαρμογή της καθορίζονται με απόφαση του Συμβουλίου μετά από κοινή πρόταση της Επιτροπής και του ΥΕ/ΑΕ. (ΣΛΕΕ, άρθρο 222)

2.4.2 Η εξέλιξη της Λισαβόνας

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που διεξήχθη στις 19 - 20 Δεκεμβρίου 2013 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2013), συζητήθηκαν για πρώτη φορά από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας θέματα ασφάλειας και άμυνας. Αναγνωρίζοντας τις παγκόσμιες και περιφερειακές στρατηγικές και γεωπολιτικές αλλαγές, τη μείωση των εθνικών προϋπολογισμών στον τομέα της άμυνας στην Ευρώπη, καθώς και τα προβλήματα βιωσιμότητας και ανταγωνιστικότητας της αμυντικής της βιομηχανίας, εξαιτίας του κατακερματισμού των Ευρωπαϊκών αμυντικών αγορών, κάλεσε την ΕΕ και τα κ-μ της να αναλάβουν μεγαλύτερες ευθύνες για να ανταποκριθούν στις προκλήσεις αυτές, εάν θέλουν να συντελέσουν στη διατήρηση της ειρήνης και της ασφάλειας μέσω της ΚΠΑΑ σε συνεργασία με βασικούς τους εταίρους (ΟΗΕ, NATO) (αυτόθι: 2). Επί αυτής της βάσης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εντόπισε δράσεις προτεραιότητας γύρω από τις τρεις θεματικές: την αύξηση της αποτελεσματικότητας, της προβολής και του αντικτύπου της ΚΠΑΑ, την ενίσχυση της ανάπτυξης των αμυντικών δυνατοτήτων της ΕΕ και τέλος, την ενίσχυση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας. Η διαδικασία εφαρμογής των προτεινόμενων δράσεων βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη, ενώ

παραμένει και στην ημερήσια διάταξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εξωτερικών, 2015).

Στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2015), τον Μάιο του 2015, πραγματοποιήθηκε η επισκόπηση της προόδου επί των τριών θεματικών. Σε συνέχεια των συμπερασμάτων του, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου του ίδιου έτους, εξουσιοδοτήθηκε η ΥΕ/ΑΕ σε συνεργασία με τα κ-μ, να εκπονήσει μια νέα Παγκόσμια Στρατηγική για την Εξωτερική Πολιτική και την Ασφάλεια, σε αντικατάσταση της ΕΣΑ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2015: 5-6).

Η τελευταία εξέλιξη αναφορικά με τη διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ, αφορά η ανακοίνωση της ΥΕ/ΑΕ τον Ιούλιο του 2015 (European External Action Service, 2015 a), σχετικά με τη τροποποίηση του οργανογράμματος της ΕΥΕΔ, και το οποίο θα παρουσιαστεί στο επόμενο κεφάλαιο.

2.5 Ανακεφαλαίωση

Η εξέλιξη του ευρωπαϊκού μοντέλου διαχείρισης κρίσεων αποτελεί απάντηση στις διαμορφούμενες κατά καιρούς εξωτερικές συνθήκες και στις αποτυχίες της Ένωσης.

Η **πρώτη περίοδος** που εξετάσαμε χαρακτηρίζεται από μια εσωστρέφεια των ευρωπαϊκών κρατών ως προς τη διαχείριση κρίσεων. Τα κ-μ προσπαθούν να διαχειριστούν την οικονομική, πολιτική και κοινωνική κρίση, που προκάλεσαν οι δύο ΠΠ, μέσα από την επικράτηση της «λειτουργικής» αντίληψης, δίνοντας βαρύνουσα σημασία σε τομείς της οικονομίας (ΕΚΑΧ, ΕΥΡΑΤΟΜ, Κοινή Αγορά), με στόχο την ανάπτυξη περαιτέρω συνεργασιών στη χάραξη κοινής πολιτικής προς την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Στη **δεύτερη περίοδο** το μεταψυχροπολεμικό περιβάλλον, η διάλυση της πρώην Γιουγκοσλαβίας και η συνεπακόλουθη έκρηξη βίας και συγκρούσεων στην άμεση γειτονιά της Ένωσης, την ώθησαν στην ενεργοποίηση της και την δημιουργία δομών διαχείρισης κρίσεων. Η εστίαση αρχικά έγινε στην ανάπτυξη στρατιωτικών και μη στρατιωτικών δυνατοτήτων που εκφράστηκε μέσα από τους Πρωταρχικούς Στόχους. Η έκδοση της ΕΣΑ και η επισκόπηση της το 2008, έδωσαν τη δυνατότητα ανάλυσης του περιβάλλοντος ασφαλείας της Ένωσης, προσδιορίζοντας τις βασικές προκλήσεις ενώ ώθησε προς την κατεύθυνση του

συντονισμού των πολιτικο-στρατιωτικών μέσων της. Παράλληλα, από το 2003 και μετά, η ΕΕ αναπτύσσει τις πρώτες τις αποστολές διαχείρισης κρίσεων στο εξωτερικό, κάνοντας χρήση του πακέτου της συμφωνίας Berlin Plus με το ΝΑΤΟ.

Η **τελευταία περίοδος** σηματοδοτείται με την υπογραφή της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία «νομιμοποίησε» την Ε.Ε στις διεθνείς σχέσεις, αποδίδοντας της πλήρη και ενιαία νομική προσωπικότητα, αποδεκτή από κρατικούς και μη δρώντες της διεθνούς σκηνής. Με στόχο την αύξηση της συνεκτική δράσης, τόσο ανάμεσα στους θεσμούς της ΕΕ, όσο και ανάμεσα σε αυτούς και τα κ-μ επέφερε μια σειρά αλλαγών που ενίσχυσαν θεσμικά την ΚΕΠΠΑ: ο μόνιμος Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο τριπλός ρόλος του ΥΕ/ΑΕ, η ίδρυση υπό την αιγίδα του της ΕΥΕΔ και η ενίσχυση του ρόλου του ΕΟΑ, έδωσαν τη δυνατότητα πλήρους εκμετάλλευσης όλων των μέσων της ΕΕ στον τομέα. Σημαντική συμβολή, στην αύξηση της συνοχής ανάμεσα στα κ-μ της Ένωσης, είχε η θεσμοθέτηση της «μόνιμα διαρθρωμένης συνεργασίας», η εισαγωγή της «ρήτρας αλληλεγγύης» και αυτή της «αμοιβαίας συνδρομής». Από την άλλη μεριά η διατήρηση της «αρχής της ομοφωνίας», σε αποφάσεις σχετικές με τη ΚΕΠΠΑ, αντιμετωπίζεται από τους «οπαδούς» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με σκεπτικισμό.

Η δυναμική που προσέδωσε η υπογραφή της συνθήκης της Λισαβόνας στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων, αλλά και οι κρίσεις που ξέσπασαν στην ευρωπαϊκή γειτονιά (Αραβική Άνοιξη, Ουκρανική και Συριακή κρίση, αύξηση των μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ) σε συνδυασμό με τη φιλοδοξία της νέας Επιτροπής του Jean - Claude Juncker, ώστε η ΕΕ να εδραιώσει τη θέση της ως παγκόσμιος παράγοντας ασφαλείας, οδήγησαν στη λήψη απόφασης αναθεώρησης της ΕΣΑ, προς μια νέα Παγκόσμια Στρατηγική για την Εξωτερική Πολιτική και την Ασφάλεια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η «ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ» ΤΗΣ Ε.Ε

3.1 Εισαγωγή

Στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας αναλύθηκε ο όρος «ολοκληρωμένη προσέγγιση» στη διαχείριση κρίσεων και τονίστηκε ότι δεν υπάρχει μια κοινά αποδεκτή ερμηνεία του, αλλά ότι ο κάθε εμπλεκόμενος στη διαδικασία αναπτύσσει και εκφράζει τη δική του αντίληψη για τον όρο, ανάλογα με το οργανωτικό του πλαίσιο και τις επιμέρους κάθε φορά συνθήκες.

Η πρώην ΥΕ/ΑΕ Catherine Ashton το 2010, δήλωνε από το βήμα του Ευρωκοινοβουλίου: *«Κάνουμε διαχείρισης κρίσεων με ευρωπαϊκό τρόπο. Με μια ολοκληρωμένη προσέγγιση»* (Ashton, 2010: 6). Πράγματι, η ΕΕ παρουσιάζεται ως ο δρόμος με τη μεγαλύτερη ικανότητα να αναπτύξει και να επιβάλει την ολοκληρωμένη προσέγγιση (Wendling, 2010: 26). Σε αυτό ο κεφάλαιο θα αναλυθεί το θεσμικό πλαίσιο του ευρωπαϊκού μοντέλου, το πώς ορίζεται, πώς διαμορφώθηκε, μέσα από ποιες δομές εκφράζεται, ενώ θα αναδείξουμε και τις αδυναμίες του.

3.2 Ορίζοντας την Ευρωπαϊκή ολοκληρωμένη προσέγγιση

Η εξέλιξη του ευρωπαϊκού μοντέλου διαχείρισης κρίσεων αποτελεί απάντηση στις διαμορφούμενες εξωτερικές συνθήκες και στις αποτυχίες της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα η αποτυχία της να διαχειριστεί την κρίση στα Βαλκάνια, κατά τη δεκαετία του 1990, υπήρξε καταλυτική στην υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1997. Η δημιουργία της ΕΠΑΑ μπορεί να θεωρηθεί ως πραγματική αφετηρία δραστηριοποίησης της ΕΕ στον τομέα.

Η ΕΕ έχει στη διάθεση της ένα ευρύ πλέγμα μέσων, θεσμών και πολιτικών στο τομέα της διαχείρισης κρίσεων και συγκρούσεων που εκτείνονται από τη διπλωματία, την ασφάλεια και την άμυνα έως τον χρηματοπιστωτικό τομέα, το εμπόριο, την ανάπτυξη και τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δικαιοσύνη και τη μετανάστευση (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Μάιος 2014: 2). Παράλληλα αποτελεί το μεγαλύτερο εμπορικό συνασπισμό παγκοσμίως και

το μεγαλύτερο χορηγό αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας.²⁵ Αυτό το σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα της έδωσε τη δυνατότητα αλλά και τη τροφοδότησε με τη φιλοδοξία, να ανταποκρίνεται σε όλες τις φάσεις περίπλοκων κρίσεων: από την οικοδόμηση, την αποκατάσταση έως και τη διατήρηση της ειρήνης.

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση σαν όρος δεν είναι καινούριος στα κείμενα πολιτικής της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή & ΥΕ/ΑΕ, 2013: 2), η χρήση της στη διαμόρφωση και εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων, υπογραμμίζει το γεγονός, ότι η Ένωση προσεγγίζει το πεδίο με μια ολιστική προσέγγιση (“Whole-of-Union” approach). Παρόλα αυτά μέχρι και σήμερα δεν έχει υιοθετηθεί μια σαφή στρατηγική (Gross, 2013: 15), ενώ εμφανίζεται να υπάρχουν διαφορές στην προσέγγισή της, πριν και μετά την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβόνας.

3.2.1 Πριν τη Λισαβόνα

Οι ιστορικές ρίζες της ολοκληρωμένης προσέγγισης, στο Ευρωπαϊκό σύστημα διαχείρισης κρίσεων, εντοπίζονται στις αρχές της δεκαετίας του 2000, συνδέοντας την ασφάλεια, την ενίσχυση του κράτους δικαίου, την ανάπτυξη και το εμπόριο, καθώς και την ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας, με την πρόληψη και επίλυση των κρίσεων. Η έκδοση της ΕΣΑ το 2003 και η επισκόπηση της το 2008 επισημαίνουν τις απειλές για την ευρωπαϊκή και τη παγκόσμια ασφάλεια και εστιάζουν στην ολοκληρωμένη αντιμετώπισή τους, τονίζοντας πως καμιά καμιά από τις απειλές δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με αμιγώς στρατιωτικά μέσα και ότι απαιτείται ανάπτυξη συνεργειών με τοπικούς και διεθνείς δρώντες. Μάλιστα η επισκόπηση του 2008 επικεντρώνεται στην ολοκληρωμένη προσέγγιση, τονίζοντας ότι *«βασίζόμενη σε ένα μοναδικό πλέγμα μέσων [...]»* η ΕΕ συμβάλλει στην οικοδόμηση της ανθρώπινης ασφάλειας *«μειώνοντας τη φτώχεια και τις ανισότητες, προάγοντας τη χρηστή διακυβέρνηση και τα ανθρώπινα δικαιώματα, βοηθώντας την ανάπτυξη και αντιμετωπίζοντας τα γενεσιουργά αίτια των συγκρούσεων και της ανασφάλειας»* (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009: 8).

Η έννοια της ολοκληρωμένης προσέγγισης της ΕΕ, στην προ-Λισαβόνας εποχή, δίνει έμφαση στο πολιτικο-στρατιωτικό συντονισμό (Civil-Military Coordination - CMCO), που αναφέρεται στο με συνεκτικό τρόπο συνδυασμό μέσων από όλο πυλωνικό σύστημα, ευθυγραμμίζοντας τη πολιτική της ΕΕ, με αυτές των κ-μ και τη βελτίωση της συνεργασίας με

²⁵ Βλ.: Παράρτημα «Α».

άλλους διεθνείς δρώντες στον τομέα (Gross, 2008: 7). Κατά συνέπεια, η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ, συνέπεσε με την επιτακτική ανάγκη χρήσης στο πεδίο, όλων των μέσων που είχε στη διάθεση της (πολιτικών, αναπτυξιακών, στρατιωτικών και μη-στρατιωτικών) (Pirozzi, 2013a: 8). Ο καθορισμός τόσο στρατιωτικών όσο και μη στρατιωτικών Πρωταρχικών Στόχων και η προσπάθεια εναρμόνισής τους για το 2010, τονίζουν τη διασύνδεση ανάμεσα στη στρατιωτική και τη μη στρατιωτική διαχείριση και την ανάγκη συνδυασμού των μέσων τους.

3.2.2 Μετά τη Λισαβόνα

Μετά τη Λισαβόνα η ολοκληρωμένη προσέγγιση χρησιμοποιείται ευρύτερα ως όρος και σε ευρύτερο πλαίσιο, κυρίως λόγω της διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της ΚΠΑΑ και τη θεσμική ενίσχυση της ΚΕΠΠΑ. Η συμβολή της ΣΕΕ ήταν καίρια, σε σχέση με την ολοκληρωμένη προσέγγιση της Ένωσης, αφού επικεντρώνεται στην αύξηση συνοχής «[...] μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής της δράσης και μεταξύ αυτών και των άλλων πολιτικών της», μέσω της συνεργασίας του Συμβουλίου και της Επιτροπής, επικουρούμενοι από τον ΥΕ/ΑΕ (ΣΕΕ, άρθρο 21.3). Παράλληλα εντοπίζεται μια μετατόπιση της εστίασης της πολιτικό-στρατιωτικής συνεργασίας από το πεδίο της κρίσης, στη φάση του σχεδιασμού στις Βρυξέλλες (Pirozzi, 2013a: 7). Η υιοθέτηση περιφερειακών στρατηγικών για το Σαχέλ και το Κέρασ της Αφρικής το 2011, αποτέλεσαν ενδείξεις για αυτήν τη διεύρυνση, θέτοντας τα κανονιστικά και στρατηγικά θεμέλια της εξέλιξης.

Το 2013 η ΕΕ επισημοποιεί την αντίληψη της αναφορικά με την «ολοκληρωμένη προσέγγιση». Μέχρι τότε, παρόλο που ο όρος εμφανίζεται στα κείμενα πολιτικής, δεν υπάρχει ένας ξεκάθαρος ορισμός της. Η κοινή ανακοίνωση της ΥΕ/ΑΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σχετικά με την «ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή & ΥΕ/ ΑΕ, 2013), αποτέλεσε σημαντικό ορόσημο, καθώς αντικατοπτρίζει τη γενικότερη διαμορφούμενη αντίληψη στον τρόπο εξωτερικής δράσης της Ένωσης, μετά τη Λισαβόνα. Η κοινή ανακοίνωση αποτελεί μια κατευθυντήρια αρχή και μια κοινή δέσμευση, η επιτυχία της οποίας αποτελεί κοινή ευθύνη των θεσμικών της οργάνων και των κ-μ. Οι πολιτικές, οι δράσεις και η στήριξη τους, έχουν ως στόχο την ενίσχυση της συνοχής, της εμπέλειας και της αποτελεσματικότητας της Ένωσης, προς ένα περισσότερο ολοκληρωμένο

μοντέλο εξωτερικής δράσης, με ιδιαίτερη έμφαση στις συγκρούσεις και σε καταστάσεις κρίσης. Τα κύρια σημεία του μοντέλου αυτού είναι η ανάπτυξη κοινής ανάλυσης των συγκρούσεων καθώς και ο ορισμός ενός κοινού στρατηγικού οράματος ανάμεσα στις Βρυξέλλες και τα κ-μ, η εστίαση στη πρόληψη και η κινητοποίηση των διαφόρων πλεονεκτημάτων και δυνατοτήτων της Ένωσης με μακροχρόνια δέσμευση, η συνοχή ανάμεσα στις πολιτικές εσωτερικής και εξωτερικής δράσης, η καλύτερη αξιοποίηση των αντιπροσωπειών της ΕΕ και η συνεργασία με άλλους διεθνείς και τοπικούς δρώντες.

Στα συμπεράσματά του το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις 12 Μαΐου του 2014, επιβεβαίωσε τη διαμορφούμενη ευρύτερη ευρωπαϊκή κατανόηση περί της ολοκληρωμένης προσέγγισης, υιοθετώντας την προηγούμενη ανακοίνωση και την ξεκαθάρισε περαιτέρω εννοιολογικά.

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση «νοείται τόσο μια γενική μέθοδος εργασίας όσο και ένα σύνολο συγκεκριμένων μέτρων και διαδικασιών που έχουν ως στόχο να βελτιώσουν τον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ, βασιζόμενη σε ένα κοινό στρατηγικό όραμα και αξιοποιώντας το ευρύ φάσμα εργαλείων και μέσων που διαθέτει, μπορεί, συλλογικά, να σχεδιάζει και να θεσπίζει συνεπέστερες και αποτελεσματικότερες πολιτικές, μεθόδους εργασίας και δράσεις και να έχει καλύτερα αποτελέσματα. [...] Η ανάγκη για μια σφαιρική προσέγγιση καθίσταται επιτακτικότερη σε περιόδους κρίσης και σύγκρουσης και σε ασταθή κράτη, καθιστώντας δυνατή την ταχεία και αποτελεσματική αντίδραση της ΕΕ, μεταξύ άλλων και μέσω της πρόληψης των συγκρούσεων». (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2014: 2)

Σε αυτό το πλαίσιο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κλείνει καλώντας την ΥΕ/ΑΕ και την Επιτροπή, σε συνεργασία με κ-μ, να αναπτύξουν ένα Σχέδιο Δράσης περιγράφοντας το πως θα εφαρμοστούν οι προβλεπόμενες στη κοινή ανακοίνωση δράσεις (αυτόθι: 8).²⁶

Η επιθυμία για ένα Σχέδιο Δράσης επί της ολοκληρωμένης προσέγγισης αναδεικνύει ότι παρά τη πρόοδο που έχει επιτευχθεί, υπάρχει ακόμη ανάγκη να αποσαφηνιστούν το πεδίο εφαρμογής, οι λεπτομέρειες και οι μηχανισμοί για κοινή δράση μεταξύ των φορέων της ΕΕ. (Faria, 2014: 9). Την ανάγκη αυτή απαιτείται να καλύψει η νέα Παγκόσμια Στρατηγική για την Εξωτερική Πολιτική και την Ασφάλεια, μετατρέποντας την ολοκληρωμένη προσέγγιση σε ολοκληρωμένη δράση.

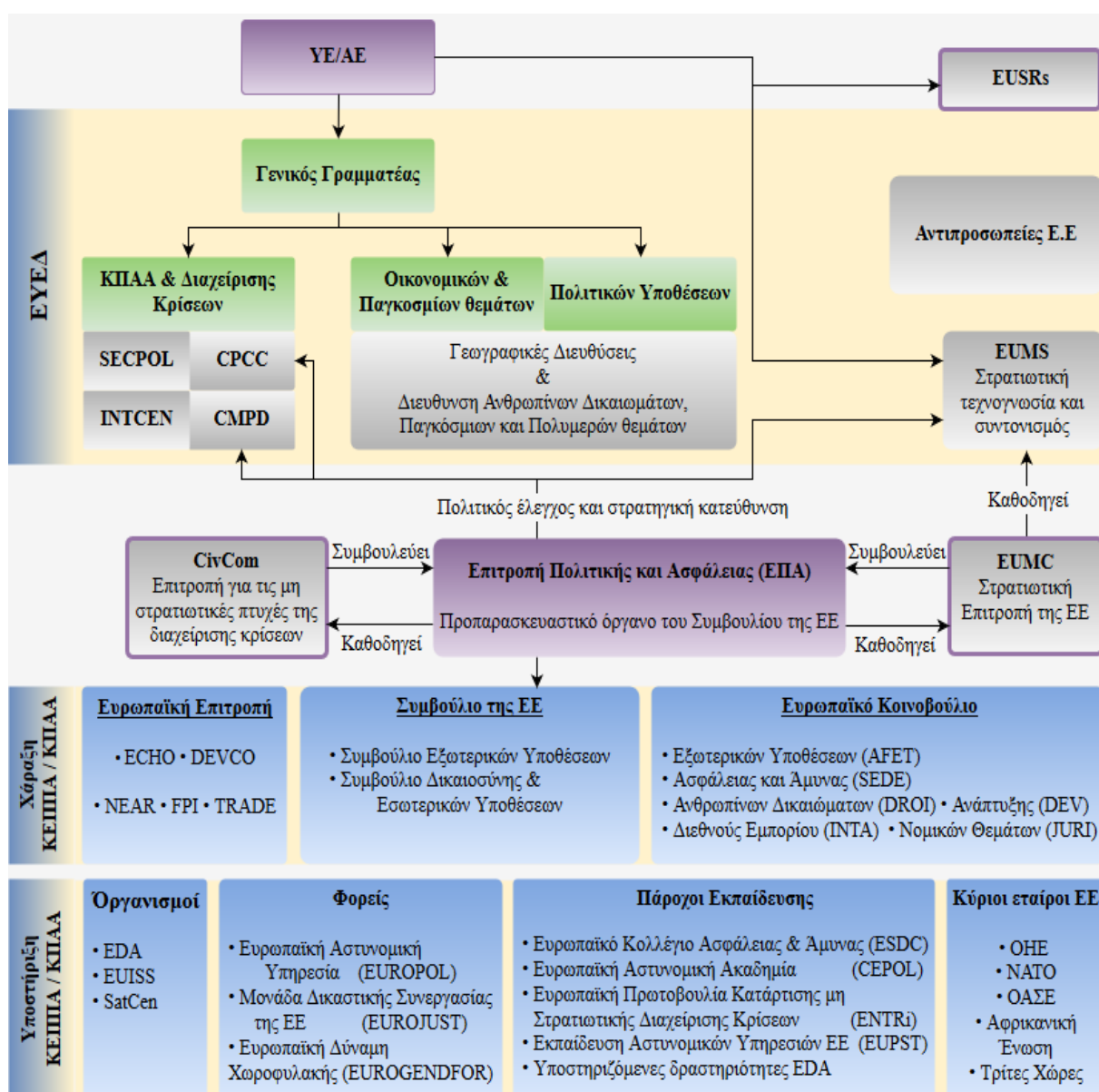
²⁶ Στο κείμενο γίνεται η χρήση του όρου «σφαιρική» αντί για «ολοκληρωμένη προσέγγιση», που συναντάται στα κείμενα της Ένωσης.

3.3 Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στη διαχείριση κρίσεων

Όπως παρουσιάστηκε στο δεύτερο κεφάλαιο, το θεσμικό πλαίσιο του ευρωπαϊκού μοντέλου διαχείρισης κρίσεων έχει τις βάσεις του στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη δημιουργία της ΚΕΠΠΑ, άρχισε να αναπτύσσεται μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και τη δημιουργία της ΕΠΠΑ, ενώ καθοριστικές ήταν οι θεσμικές αλλαγές που εισήχθησαν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, διαμορφώνοντας σήμερα τη δομή που παρουσιάζεται στον Πίνακα 3.1.

Πίνακας 3.1

Η δομή διαχείρισης κρίσεων στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ²⁷



²⁷ Βασισμένο σε αντίστοιχο πίνακα του ISIS Europe (2013).

3.3.1 Λήψη Αποφάσεων και Υλοποίηση

Τα κύρια θεσμικά όργανα που μετέχουν στην λήψη αποφάσεων στην εξωτερική δράση της Ένωσης είναι:

➤ Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο**, το οποίο αποτελεί το ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων της ΕΕ, καθορίζοντας τις γενικές πολιτικές κατευθύνσεις και προτεραιότητές της (ΣΕΕ, άρθρο 26.1). Σε αυτό μετέχουν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των 28 κ-μ, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενώ όταν συζητούνται θέματα που άπτονται της ΚΕΠΠΑ μετέχει και ο ΥΕ/ΑΕ.

➤ Το **Συμβούλιο της ΕΕ**, το οποίο απαρτίζεται από εκπροσώπους των κ-μ σε επίπεδο υπουργών. Το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων είναι αρμόδιο για τον καθορισμό και την εφαρμογή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης (εξωτερική πολιτική, ασφάλεια και άμυνα, εμπόριο, συνεργασία για την ανάπτυξη και την ανθρωπιστική βοήθεια), ακολουθώντας τις κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (ΣΕΕ, άρθρα 26.2 και 28.1). Την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου αναλαμβάνει η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ), που αποτελείται από μόνιμους αντιπροσώπους (πρέσβεις) των κ-μ.

➤ Το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** ασκεί καθήκοντα πολιτικού ελέγχου κατά την εκτέλεση της ΚΕΠΠΑ (ΣΕΕ, άρθρο 36 §2) και εξουσία στον προϋπολογισμό της (ΣΕΕ, άρθρο 41).

➤ Η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, εντός της οποίας και στα πλαίσια της ολοκληρωμένης προσέγγισης, οι Γενικές Διευθύνσεις (ΓΔ) και οι Υπηρεσίες της, είναι επιφορτισμένες να εξασφαλίζουν τη συνοχή των εξωτερικών δράσεων της Ένωσης σε σχέση με τις συγκρούσεις και την ανάκαμψη μετά από αυτές, ιδίως οι ΓΔ Ανθρωπιστικής βοήθειας και Πολιτικής Προστασίας (ECHO), Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης (DEVCO), Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση (NEAR), Εμπορίου (TRADE) και η Υπηρεσία Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής (FPI). Παράλληλα η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση των χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ, διαχωρίζοντάς τα σε:

- θεματικά: όπως το Μέσο συμβολής στη Σταθερότητα και την Ειρήνη (IcSP) το οποίο διαχειρίζεται η FPI, το Ευρωπαϊκό Μέσο για τη Δημοκρατία και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (European Instrument for Democracy and Human Rights - EIDHR) το οποίο διαχειρίζεται η ΓΔ DEVCO και

- γεωγραφικά: όπως το Μέσο Προ-ενταξιακής Βοήθειας και ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας τα οποία διαχειρίζονται από τη ΓΔ NEAR, ο Μηχανισμός Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Development and Cooperation Instrument – DCI) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (European Development Fund - EDF) τα οποία διαχειρίζεται η ΓΔ DEVCO. (European Commission, χ.χ α)

Η υλοποίηση της ΚΕΠΠΑ εκτελείται από τα κ-μ και από τον ΥΕ/ΑΕ (ΣΕΕ, άρθρο 24.1 §2), συνεπικουρούμενος από την ΕΥΕΔ. Ο ΥΕ/ΑΕ προΐσταται επίσης υποστηρικτικών οργάνων της ΕΕ, όπως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (EOA – European Defence Agency/ EDA), το Ινστιτούτο για Θέματα Ασφάλειας (EU ISS) και το δορυφορικό κέντρο (SatCen). Υποστηρικτικό ρόλο στην εκτέλεση της ΚΕΠΠΑ έχουν φορείς της ΕΕ, οι στρατηγικοί εταίροι της και τρίτες χώρες, όπως παρουσιάζονται στον Πίνακα 3.1, ενώ οι Ειδικοί Εντεταλμένοι (EU Special Representatives) έχουν αναλάβει σημαντικό ρόλο στην προώθηση και το συντονισμό της ολοκληρωμένης δράσης της ΕΕ, στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ, σε συγκεκριμένες γεωγραφικές και θεματικές περιοχές.

Η ΚΠΑΑ αποτελεί το επιχειρησιακό σκέλος της ΚΕΠΠΑ, καλύπτοντας τις στρατιωτικές και τις μη στρατιωτικές επιχειρήσεις της Ένωσης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2015: 1). Σε αυτές η ΕΠΑ - υπό την ευθύνη του Συμβουλίου και του ΥΕ/ΑΕ - αναλαμβάνει τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων (ΣΕΕ, άρθρο 38). Στο έργο της υποστηρίζεται από την Επιτροπή μη Στρατιωτικής Διαχείρισης Κρίσεων (CivCom), από τη Στρατιωτική Επιτροπή (EUMC), το Στρατιωτικό Επιτελείο (EUMS), και την πολιτικό-στρατιωτική ομάδα (PMG). Η Στρατιωτική Επιτροπή απαρτίζεται από τους Αρχηγούς των Γενικών Επιτελείων των κ-μ και έχει την ευθύνη παροχής στρατιωτικών συμβουλών και συστάσεων προς την ΕΠΑ. Αναφορικά με το Στρατιωτικό Επιτελείο, αυτό παίρνει στρατιωτικές κατευθύνσεις από την Στρατιωτική Επιτροπή και επιτελεί τρεις κύριες επιχειρησιακές λειτουργίες: έγκαιρη προειδοποίηση, εκτίμηση της κατάστασης και στρατηγικό προγραμματισμό.

3.3.2 Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ)

Κύριος ρόλος της ΕΥΕΔ είναι η στήριξη του ΥΕ/ΑΕ κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, όπως αυτά προκύπτουν από τα άρθρα 18 και 27 της ΣΕΕ. Επικουρεί όμως και τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τον πρόεδρο της Επιτροπής και την Επιτροπή κατά

την άσκηση των καθηκόντων τους, στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων (Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010: άρθρο 2).

Η EYED, η οποία βρέθηκε υπό την αιγίδα του ΥΕ/ΑΕ, ανέλαβε ως κύριος φορέας στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων (Hynek, 2011: 81) και δημιούργησε δίκτυο ροής πληροφοριών και εκτιμήσεων από όλο τον κόσμο, το οποίο απαρτίζεται από 139 αντιπροσωπείες της Ε.Ε (EU Delegations) και τις διπλωματικές αποστολές των κ-μ, για την έγκαιρη ενημέρωση και ενεργοποίηση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και ως συνδυασμός ενός «Υπουργείου Εξωτερικών» με γεωγραφικές και θεματικές Διευθύνσεις και ενός «Υπουργείου Άμυνας ή Διαχείρισης Κρίσεων» (Nissen, 2015: 14), αφού στην έδρα της στις Βρυξέλες, περιλαμβάνει:

➤ υπό των δύο Αναπληρωτών Γενικών Γραμματέων, αρμόδιων για Πολιτικές Υποθέσεις (DSG-POL) και Οικονομικά και Παγκόσμια ζητήματα (DSG-ECO): πέντε διευθύνσεις που καλύπτουν διαφορετικές γεωγραφικές περιοχές (Αφρική, Αμερική, Ασία και Ειρηνικό, Ευρώπη και Κεντρική Ασία, Μέση Ανατολή και Αφρική) και μία θεματική διεύθυνση (Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Παγκόσμιων και Πολυμερών θεμάτων).

➤ δομές διαχείρισης κρίσεων υπό τον Αναπληρωτή Γενικό Γραμματέα ΚΠΑΑ και Διαχείρισης Κρίσεων (DSG-CSDP) και τη Στρατιωτική Επιτροπή της ΕΕ (EUMS), η οποία υπάγεται άμεσα στον ΥΕ/ΑΕ.

Αναφορικά με τον DSG-CSDP, αποτελεί την πιο πρόσφατη καινοτομία της ΕΕ, αφού στα πλαίσια αύξησης της συνοχής της EYED απορρόφησε τις λειτουργίες του τέως Διευθύνοντος Συμβούλου για την Αντιμετώπιση Κρίσεων (CROC), ενώ υπό τον έλεγχο του βρέθηκαν σχετικά τμήματα, που προηγουμένως ήταν υπό τον απευθείας έλεγχο της ΥΕ/ΑΕ. Συγκεκριμένα, η διεύθυνση ασφαλείας και πρόληψης συγκρούσεων (Security policy and conflict prevention – SECPOP), αυτή της διαχείρισης κρίσεων και σχεδίασης (Crisis Management Planning Directorate - CMPD), το κέντρο επιχειρήσεων για τις μη στρατιωτικές αποστολές της ΚΠΑΑ (Civilian Planning and Conduct Capability - CPCC) και το κέντρο πληροφοριών και επιχειρήσεων (Intelligence and Situation centre - IntCen) το οποίο λειτουργεί 24/7.²⁸ Ο DSG-CSDP ενεργοποιεί το Σύστημα Αντιμετώπισης Κρίσεων της EYED (Crisis Response System - CRS), το οποίο έχει κεντρικό ρόλο στη διασφάλιση ταχείας και

²⁸ Η τελευταία αναδιοργάνωση της EYED ανακοινώθηκε τον Ιούλιο του 2015 (European External Action Service, 2015b), ενώ το επικαιροποιημένο οργανόγραμμά της ισχύει από τις 16 Σεπτεμβρίου 2015 και είναι διαθέσιμο στο European External Action Service (2016a).

αποτελεσματικής κινητοποίησης θεσμών και οργάνων σε όλο το σύστημα της ΕΕ, καθώς και στη συνοχή των πολιτικών και των δράσεων της, σε όλες τις φάσεις του κύκλου ζωής των κρίσεων, ενώ μέσω της Πλατφόρμας Κρίσεων (Crisis Platform), συμβάλει στην εξασφάλιση στενής συνεργασίας της ΕΥΕΔ, με αρμόδιες διευθύνσεις και υπηρεσίες της Επιτροπής.

3.4 Αδυναμίες του Ευρωπαϊκού μοντέλου

Την τελευταία δεκαετία υπήρξε εκ των πραγμάτων σημαντική πρόοδος στη θεσμοποίηση του ευρωπαϊκού πλαισίου της πολιτικής και των μέσων εξωτερικής δράσης της ΕΕ, στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων, προς μία ολοκληρωμένη προσέγγιση. Παρόλα αυτά, ένα μέρος της βιβλιογραφίας εντοπίζει αδυναμίες και κενά στο θεσμικό της πλαίσιο. Η ΣΕΕ μεταρρύθμισε την εξωτερική δράση της Ένωσης, προάγοντας την ολοκληρωμένη προσέγγιση στη διαχείριση κρίσεων και στην αποκατάσταση μετά από συγκρούσεις, με στόχο την αύξηση συνοχής των δράσεων της. Παρόλα αυτά παρέμεινε ο συνδυασμός διακυβερνητικών και υπερεθνικών οργάνων στη λήψη αποφάσεων, εφαρμογής και χάραξης της πολιτικής.

3.4.1 Πολύπλοκο σύστημα λήψης αποφάσεων

Αν και το μετά τη Λισαβόνα θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, εμπλέκει πολυάριθμους δρώντες στην εξωτερική της δράση, η τρέχουσα θεσμική της συγκρότηση καθιστά δύσκολη την ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής ολοκληρωμένης προσέγγισης. Το δαιδαλώδες θεσμικό πλαίσιο λήψης αποφάσεων, η πληθώρα οργάνων, οργανισμών, θεσμών και μηχανισμών συντονισμού, που ασχολούνται με τη διαχείριση κρίσεων, δημιουργούν μια χαλαρή δομή, αφού δεν υπάρχει μια αρχή ανάμεσα τους, η οποία θα μπορούσε να παρέχει στρατηγική εποπτεία και την εξουσία λήψης αποφάσεων (Hauck & Rocca, 2014: 25 και Faria, 2014: 8). Το αποτέλεσμα είναι η μεγάλη ποικιλία των μέσων και των τομέων δράσης που καλύπτονται από τη ΚΠΑΑ εκτός από σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα, να αποτελούν και την «αχίλλειο πτέρνα» της. (Merket H. στο Zandee, 2016: 21).

3.4.2 Πολυφωνία εξωτερικής εκπροσώπησης

Κριτική ασκείται και στον ανταγωνισμό που δημιουργεί ο θολός καταμερισμός εργασιών. Ιδιαίτερη εστίαση γίνεται στην εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης. Αυτή δεν αποτελεί

μονοπώλιο του ΥΕ/ΑΕ. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναθέτει και στον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου την εκπροσώπηση της Ένωσης στο εξωτερικό, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του πρώτου (ΣΕΕ, άρθρο 15.6), ωστόσο στο κείμενο δεν αποσαφηνίζεται ο καταμερισμός των καθηκόντων τους (Pirrozzì, 2013 α: 8). Αποτέλεσμα είναι η ΕΕ να «ακούγεται στο εξωτερικό με δύο φωνές».

3.4.3 Ανεπαρκώς σχεδιασμένη ίδρυση της ΕΥΕΔ

Η σύσταση της ΕΥΕΔ ενίσχυσε τις ικανότητες της Ένωσης στον τομέα και επέφερε μεγαλύτερη συνοχή και αποτελεσματικότητα στις εξωτερικές της δράσεις, με δομές διαχείρισης κρίσεων. Παρόλα αυτά σε πρόσφατη έκθεσή του, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνεδρίου επισημαίνει κενά και αστοχίες, που εντοπίζονται από τη σύστασή της (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2014).

Η έκθεση τονίζει ότι η ίδρυση της ΕΥΕΔ ήταν ανεπαρκώς προετοιμασμένη και χαρακτηρίστηκε από ασαφή προσδιορισμό καθηκόντων, εντοπίζει αδυναμίες όσον αφορά την ιεράρχηση, την οργάνωση και την κατανομή των πόρων με αποτέλεσμα τη μειωμένη αποδοτικότητά της, ενώ ταυτόχρονα οι Ειδικοί Εντεταλμένοι της ΕΕ δεν έχουν ενσωματωθεί επαρκώς. Τέλος η έκθεση παρατηρεί, ότι παρά τη βελτίωση του συντονισμού με την Επιτροπή και τα κ-μ, αυτή δεν επαρκεί, ώστε η ΕΥΕΔ να μπορεί να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές της.

3.4.4 Πολύπλοκο σύστημα χρηματοδότησης

Τα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ βρίσκονται διάσπαρτα στις ΓΔ της Επιτροπής. Η μεταφορά της Υπηρεσίας Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής (FPI) στο κτίριο της ΕΥΕΔ, αύξησε τη συνοχή στον τομέα της χρηματοδότησης των εξωτερικών δράσεων της Ένωσης, ανάμεσα στην ΕΥΕΔ και την Επιτροπή φέρνοντάς τους πιο κοντά, αλλά τα μέσα των ΓΔ DEVCO και NEAR συνεχίζουν να απαιτούν συντονισμό με την ΕΥΕΔ.

Κριτική όμως ασκείται στη χρηματοδότηση των αποστολών της ΚΠΑΑ. Αυτή διαφέρει ανάλογα με το είδος. Έτσι οι μη στρατιωτικές αποστολές χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, ενώ αυτές που έχουν «στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα [...] βαρύνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με την κλείδα ακαθάριστου εθνικού προϊόντος,

εκτός εάν το Συμβούλιο λάβει ομόφωνα διαφορετική απόφαση» (ΣΕΕ, άρθρο 41).²⁹ Με δεδομένο όμως, ότι η ολοκληρωμένη προσέγγιση ευνοεί την ανάπτυξη «υβριδικών» αποστολών, με χρήση πολιτικο-στρατιωτικών μέσων και συνεργειών, οι διαχωριστικές γραμμές στη χρηματοδότησή τους παρουσιάζεται προβληματική (Pirrozzì, 2013a: 11) Η κριτική επικεντρώνεται και στο ότι ο μηχανισμός «Αθήνα» καλύπτει μόνο ένα μικρό ποσοστό του συνολικού κόστους των στρατιωτικών επιχειρήσεων (περίπου 10-15%), ενώ το υπόλοιπο καλύπτεται από τα συμμετέχοντα κράτη (Tardy, 2015: 27). Αποτέλεσμα είναι να μην ευνοείται η ανάπτυξη μεγάλου μεγέθους στρατιωτικών αποστολών.

3.4.5 Σχέση ΕΕ με τα κράτη – μέλη: μεταξύ «καλόπιστης συνεργασίας» και εθνικής κυριαρχίας

Η φύση της ΚΠΑΑ αναδεικνύει τη κεντρική θέση των κ-μ στη σχεδίαση και υλοποίησή της, αφού παρέχουν πολιτική στήριξη, διαθέτουν οικονομικούς και έμψυχους πόρους, σε εθελοντική βάση μέσα (στρατιωτικά και μη), ενώ επειδή το IntCen έχει μόνο δυνατότητα ανάλυσης και όχι συλλογής πληροφοριών, η Ένωση βασίζεται σε στοιχεία του ενεργητικού των κ-μ που τίθενται στη διάθεση της.

Η σχέση τους διέπεται από την αρχή της «καλόπιστης συνεργασίας», σύμφωνα με την οποία «η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας» (ΣΕΕ, άρθρο 4). Δεδομένου όμως ότι μετά τη Λισαβόνα, η ΚΕΠΠΑ και η εφαρμογή της ΚΠΑΑ, έχουν ξεχωρίσει ως οι μόνες διακυβερνητικές πολιτικές - επιτρέποντας στα κ-μ να διατηρήσουν πλήρη εξουσία - οι σχετικές με αυτές αποφάσεις, παίρνονται με βάση την «αρχή της ομοφωνίας», αντανακλώντας την ελάχιστη κοινή συναίνεση των μελών της ΕΕ (Hauck & Rocca 2014: 26) και την απροθυμία τους να χάσουν τον έλεγχο άσκησης πολιτικής στα πεδία της διπλωματίας και της άμυνας, τα οποία συνδέονται στενά με την εθνική ταυτότητα, την εθνική κυριαρχία και την επιρροή. Η αρχή της ομοφωνίας και η κεντρική θέση των κ-μ στην εκπλήρωση της

²⁹ Η διάταξη για τις στρατιωτικές επιχειρήσεις αφορά το μηχανισμό «Αθήνα». Ο Αθήνα διαχειρίζεται τη χρηματοδότηση των κοινών δαπανών στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΕΕ, στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ και οι οποίες μεταξύ άλλων, αφορούν την εγκατάσταση στρατηγείου και τις δαπάνες λειτουργίας του, την υποδομή, τον εφοδιασμό, και τη στήριξη των αποστολών (Eur-Lex, 2014). Από τον Αθήνα εξαιρείται Δανία η οποία «δεν συμμετέχει στην εκπόνηση και την εφαρμογή των αποφάσεων και δράσεων της Ένωσης που έχουν συνέπειες στην άμυνα». (ΣΕΕ, Πρωτόκολλο 22, Μέρος II, άρθρο 5).

ΚΠΑΑ, αναδεικνύουν την αναπόφευκτη σύνδεση της «πολιτικής τους βούλησης» - ή της έλλειψής της - με την εξωτερική δράση της ΕΕ.

3.5 Ανακεφαλαίωση

Οι δυνατότητες διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ αποτελούν τμήμα της ΚΠΑΑ, υπό την ΚΕΠΠΑ και η ολοκληρωμένη προσέγγιση αποτελεί σήμα κατατεθέν της. Η προσέγγιση αυτή, πριν την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, επικεντρώθηκε στην ανάπτυξη της πολιτικό-στρατιωτικής συνεργασίας σε τακτικό επίπεδο (στο πεδίο). Η ΣΕΕ μεταρρύθμισε την εξωτερική δράση της ΕΕ, προάγοντας την ολοκληρωμένη προσέγγιση, με στόχο την αύξηση στη συνοχή των δράσεών της στη διαχείριση κρίσεων και στην αποκατάσταση σε σύνθετα και εύθραυστα περιβάλλοντα, επικεντρωνόμενη στο πολιτικό-στρατιωτικό συντονισμό σε στρατηγικό επίπεδο (στις Βρυξέλες).

Η τρέχουσα θεσμική συγκρότηση της ΕΕ αποτελεί συνδυασμό διακυβερνητικών και υπερεθνικών οργάνων λήψης αποφάσεων, εφαρμογής και χάραξης πολιτικής, εμπλέκοντας μια μεγάλη ποικιλία θεσμών, όπως το Συμβούλιο, το Ευρωκοινοβούλιο, την Επιτροπή και τις Διευθύνσεις της, την ΥΕ/ΑΕ, οργάνων όπως τη νεοσύστατη από τη Λισαβόνα ΕΥΕΔ και την ΕΠΑ, σε συνδυασμό με τα 28 κ-μ.

Στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού γραφειοκρατικού συστήματος, η εκτίμηση περί των στόχων και των συμφερόντων της Ένωσης φιλτράρεται από τις επιμέρους δομές της, με αποτέλεσμα οι περισσότερες αποφάσεις της να αντανακλούν τη κοινή συναίνεση συγκρουόμενων και ανταγωνιστικών συμφερόντων. Ο προβληματισμός που αναπτύσσεται αφορά τόσο σε «ενδο-οργανικό» επίπεδο και εκφράζεται κυρίως μέσα από την κριτική για την οργάνωση και το τρόπο λειτουργίας της ΕΥΕΔ, όσο και σε διατομεακό επίπεδο αναφερόμενο στην «ολιστική προσέγγιση» της ΕΕ (“Whole-of-Union” approach). Στο τελευταίο η κριτική αφορά δύο επιμέρους επίπεδα: στο κάθετο η κριτική επικεντρώνεται στη πολυπλοκότητα των δομών της Ένωσης, στη θολή εξωτερική της εκπροσώπηση, και στη χρηματοδότηση της πολιτικής, ενώ σε οριζόντιο επίπεδο αναφέρεται στη προβληματική συνεργασία των κ-μ με την ΕΕ εξαιτίας ιδιοτελών κινήτρων που αναπτύσσουν τα πρώτα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΕΦΑΡΜΟΖΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

4.1 Εισαγωγή

Οι αποστολές και οι επιχειρήσεις της ΕΕ, στα πλαίσια της ΚΠΑΑ/ΕΠΑΑ, αποτελούν τις πιο εμφανείς εκδηλώσεις της δραστηριότητάς της στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων. Η επιχειρησιακή της εμπειρία καλύπτει ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, που εκτελούνται από στρατιωτικούς και μη στρατιωτικούς φορείς. Η υιοθέτηση της ολοκληρωμένης προσέγγισης, ως κατευθυντήρια αρχή, αναδεικνύει το ευρύ φάσμα των μέσων που έχει στη διάθεση της η Ένωση, την προτεραιότητα που δίνει στο συντονισμό των μέσων και των πολιτικών της, καθώς και στην ανάπτυξη συνεργειών με άλλους δρώντες στο πεδίο. Η προσέγγιση αυτή - όπως αναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο - αφορά την προσπάθεια εφαρμογής ενός πιο συνεκτικού, συνεργατικού και με μεγαλύτερη συνέπεια, μοντέλου διαχείρισης, σε όλα τα στάδια του κύκλου ζωής μια κρίσης.

Στο κεφάλαιο αυτό, αφού αναφερθούμε στο γενικό πλαίσιο δράσης της ΕΕ, όπως προκύπτει από την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, θα παρουσιάσουμε τις αποστολές - επιχειρήσεις τις οποίες έχει αναπτύξει. Κάνοντας χρήση παραδειγμάτων από αυτές, καθώς και μελετώντας την ολοκληρωμένη της προσέγγιση στη Σομαλία, στο τέλος θα αξιολογήσουμε την ικανότητα ανταπόκρισης στο σχέδιο και στο όραμά της, να πρωταγωνιστεί σε διεθνές επίπεδο, ως αξιόπιστος δρών στον τομέα της ασφαλείας.

4.2 Οι επιχειρήσεις και οι αποστολές της ΕΕ

Οι αποφάσεις που αφορούν την πραγματοποίηση μιας αποστολής εκδίδονται από το Συμβούλιο ομόφωνα, μετά από πρόταση του ΥΕ/ΑΕ ή πρωτοβουλία κ-μ (ΣΕΕ, άρθρο 42.4). Από το 2003 και την πρώτη αποστολή στη Βοσνία Ερζεγοβίνη, η ΕΕ έχει αναπτύξει μέχρι σήμερα τριάντα τέσσερις (34) αποστολές ΕΠΑΑ/ΚΠΑΑ. Από αυτές έχει ολοκληρώσει

δεκαέξι (16) ενώ οι υπόλοιπες είναι σε εξέλιξη (European External Action Service, 2015b).³⁰
Συγκεκριμένα η ΕΕ έχει αναλάβει:

➤ Έντεκα στρατιωτικές επιχειρήσεις: την Concordia στη ΠΓΔΜ, την EUFOR Althea στη Βοσνία – Ερζεγοβίνη, την Artemis και την EUFOR RD στο Κονγκό (DRC), την EUFOR Tchad/ RCA στο ανατολικό Τσαντ και το βόρειο - ανατολικό τμήμα της Κεντροαφρικανικής Δημοκρατίας, τις EUFOR RCA και EUMAM RCA στη Δημοκρατία της Κεντρικής Αφρικής, τις EU NAVFOR (Atalanta) και EUTM στη Σομαλία, τη EUTM στο Μάλι και την EUNAVFOR MED στην νότια κεντρική Μεσόγειο.

➤ Δεκαεννέα μη στρατιωτικές αποστολές. Από αυτές:

- τρεις αποστολές για την ενίσχυση του κράτους δικαίου: EUJUST Themis στη Γεωργία, EUJUST LEX στο Ιράκ και EULEX στο Κόσσοβο
- δύο αποστολές παρατήρησης (Monitoring Mission): Aceh MM στην Ινδονησία και EUMM στη Γεωργία.
- επτά αστυνομικές: EUPM στη Βοσνία - Ερζεγοβίνη, EUPOL PROXIMA και EUPAT στην ΠΓΔΜ, EUPOL Kinshasa και EUPOL RD στο Κονγκό, EUPOL COPPS στα Παλαιστινιακά εδάφη και EUPOL στο Αφγανιστάν.
- τρεις αποστολές επιτήρησης συνόρων (Border Assistance Mission): τις EU BAM Rafah στα Παλαιστινιακά εδάφη, στα σύνορα Μολδαβίας Ουκρανίας και στη Λιβύη.
- τρεις αποστολές ανάπτυξης ικανοτήτων: των Δυνάμεων Ασφαλείας στη περιοχή του Σαχέλ με τις EUCAP Sahel στο Μάλι και στο Νίγηρα, καθώς και της θαλάσσιας ασφάλειας στο Κέρασ της Αφρικής και τον Δυτικό Ειρηνικό Ωκεανό με την EUCAP Nestor
- μία συμβουλευτική αποστολή για τη μεταρρύθμιση του μη στρατιωτικού τομέα της ασφάλειας στην Ουκρανία (EUAM Ukraine).

➤ Τέσσερις μικτές πολιτικό-στρατιωτικές αποστολές (υβριδικές): την EUSEC RD στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, την EU SSR στη Γουινέα – Μπισσάου που αφορούσε τη στήριξη της μεταρρύθμισης του τομέα της ασφάλειας, την αποστολή στήριξης της Αφρικανικής Ένωσης στην αποστολή AMIS στο Darfur/ Σουδάν (EU support to AMIS), και

³⁰ Στο Παράρτημα «B» διατίθενται οι αντίστοιχοι χάρτες.

την EUAVSEC στο Νότιο Σουδάν που αφορούσε την ασφάλεια των αερομεταφορών στο Διεθνές Αεροδρόμιο Juba αλλά και γενικότερα στη περιοχή.³¹

Πίνακας 4.1
Επιχειρήσεις και Αποστολές της ΕΕ ανά τον Κόσμο³²

ΠΕΡΙΟΧΗ	ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	ΜΗ ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΕΣ ΑΠΟΣΤΟΛΕΣ
Βαλκάνια & Μεσόγειος	<ul style="list-style-type: none"> • Concordia (ΠΓΔΜ), Μαρ. – Δεκ. 03 • EUFOR ALTHEA (Βοσνία), Δεκ. 04... • EUNAVFOR MED SOPHIA, Ιουλ. 15... 	<ul style="list-style-type: none"> • EUPM BiH, Ιαν. 03 – Ιουν. 12 • EUPOL PROXIMA (ΠΓΔΜ), Δεκ. 03 – Δεκ. 05 • EUPAT FYROM, Δεκ. 05 - Ιουν. 06 • EULEX Kosovo, Φεβ. 08...
Αν. Ευρώπη		<ul style="list-style-type: none"> • EUJUST THEMIS (Γεωργία), Ιουλ. 04 – Ιουλ. 05 • EUMM Georgia, Οκτ. 08... • EUAM Ukraine, Ιουλ. 2014... • EUBAM Moldova – Ukraine, 2005...
Αφρική	<ul style="list-style-type: none"> • ARTEMIS (Κονγκό), Ιουν. – Σεπ. 03 • EUFOR RD CONGO, Ιουν. – Νοε. 06 • EUFOR Tchad/ RCA, Ιαν. 08 - Μαρ. 09 • EUNAVFOR Somalia - ATALANTA, Δεκ. 08... • EUTM Somalia, Απρ. 10... • EUTM MALI, Φεβ. 13... • EUMAM RCA, Μαρ. 15... • EUSEC RD CONGO, Ιουν. 05... 	<ul style="list-style-type: none"> • EUPOL Kinshasa (Κονγκό), Απρ. 05 – Ιουν 07 • EUSEC RD CONGO, Ιουν 05... • EU SSR (Γουινέα – Μπισσάου), Ιουν. 08 – Σεπ. 10 • AMIS Darfour (Σουδάν), Ιουλ 05 – Δεκ 07 • EUVASEC (Ν. Σουδάν), Σεπ.12 – Ιαν. 14 • EUCAP NESTOR, Αυγ. 12... • EUPOL RD CONGO, Ιουλ. 07 – Σεπ. 14 • EUCAP SAHEL Mali, Απρ. 14... • EUCAP SAHEL Niger, Ιουλ. 14... • EUBAM Libya, Μάι. 13...
Μέση Ανατολή		<ul style="list-style-type: none"> • EUJUST LEX Iraq, Μαρ. 05 – Δεκ. 13 • EUPOL COPPS (Παλαιστίνη), Ιαν. 06... • EUBAM Rafah (Παλαιστίνη), Νοε. 05...
Ασία		<ul style="list-style-type: none"> • AMM Aceh (Ινδονησία), Σεπ. 05 – Δεκ. 06 • EUPOL Afghanistan, Ιουν. 07...

³¹ Οι αποστολές αυτές χαρακτηρίζονται ως «μη στρατιωτικές», αλλά από τη μελέτη τους προκύπτει η συμμετοχή και στρατιωτικών δυνάμεων.

³² Ο Πίνακας είναι βασισμένος σε στοιχεία της EYED (European External Action Service, 2015b).

Από τον ανωτέρω Πίνακα, διαπιστώνουμε τη ξεκάθαρη προτίμηση της ΕΕ στην ανάπτυξη μη στρατιωτικών αποστολών, ενώ παρότι αυτές περιλαμβάνουν παγκόσμιες δραστηριότητες, η εστίαση παρατηρούμε ότι γίνεται κατά κύριο λόγο στην Αφρική, όπου έχουν αναπτυχθεί περισσότερες από τις μισές, και δευτερευόντως στη περιοχή των Βαλκανίων.

4.3 Μελέτη Περίπτωσης: Η ολοκληρωμένη προσέγγιση στη Σομαλία

Η Σομαλία αποτελεί ένα από τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτυχημένου κράτους. Οι εμφύλιες συγκρούσεις και η ανθρωπιστική κρίση από το 1991, η δράση της τζιχαντιστικής οργάνωσης αλ-Σαμπάμπ (al-Shabaab) από το 2006, καθώς και η πειρατεία στον κόλπο του Άντεν και το Δυτικό Ινδικό Ωκεανό, έστρεψε τη προσοχή της διεθνούς κοινότητας στη περιοχή. Η ΕΕ από το 2011, στα πλαίσια της ολοκληρωμένης της στρατηγικής για το Κέρασ της Αφρικής, συμμετέχει στην αντιμετώπιση της κρίσης στη Σομαλία μέσα από ένα ευρύ φάσμα δράσεων που περιλαμβάνουν τους τομείς της ασφάλειας, της διπλωματίας και της οικονομίας αναπτύσσοντας συνέργειες με τοπικούς και διεθνείς δρώντες (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2011).³³

Στον **τομέα τις ασφάλειας**, βρίσκονται σε εξέλιξη δύο στρατιωτικές αποστολές και μια αστυνομική:

➤ Η **EUTM Somalia**, με στόχο την εκπαίδευση των Δυνάμεων Ασφαλείας της Σομαλίας μέσω καθοδήγησης και παροχής συμβουλών, έχοντας εκπαιδεύσει από το 2010 μέχρι το 2013, 3600 Σομαλούς στρατιώτες. Η αποστολή διεξάγεται σε στενή συνεργασία με εταίρους της ΕΕ, όπως την Κυβέρνηση της Σομαλίας, την Ουγκάντα, την Αφρικανική Ένωση (ΑΕ), τον ΟΗΕ και τις ΗΠΑ. (European External Action Service, 2016b)

➤ Η **EU NAVFOR Atalanta**, με κύριους στόχους την προστασία του Διεθνούς Προγράμματος Βοήθειας (World Food Programme), των πλοίων της αποστολής AMISOM της Αφρικανικής Ένωσης (ΑΕ) καθώς και την αποτροπή, την πρόληψη και την καταστολή

³³ Για τους σκοπούς του εγγράφου ως Κέρασ της Αφρικής νοούνται οι χώρες της Διακυβερνητικής Αρχής για την Ανάπτυξη (Intergovernmental Authority on Development - IGAD) Τζιμπουτί, Ερυθραία, Αιθιοπία, Κένυα, Σομαλία, Σουδάν, Νότιο Σουδάν και Ουγκάντα. Βλ. Παράρτημα «Γ», Χάρτης Π.Γ.1.

πειρατικών επιθέσεων στον κόλπο του Άντεν (Aden) και τις Σομαλικές ακτές. (EU NAVFOR Atalanta, χ.χ).

➤ Η **EUCAP Nestor**, με στόχο την ενίσχυση των θαλάσσιων ικανοτήτων σε πέντε χώρες στο Κέρασ της Αφρικής και τον Δυτικό Ινδικό Ωκεανό (Σομαλία, Τζιμπουτί, Κένυα, Σεϋχέλλες και Τανζανία), υποστηρίζοντας κυρίως την ανάπτυξη παράκτιας αστυνομίας και δικαστικού σώματος. (EUCAP Nestor, χ.χ)

Παράλληλα όμως, συμβάλει και έμμεσα στην ασφάλεια της περιοχής, παρέχοντας στήριξη στην αποστολή της Αφρικανικής Ένωσης στη Σομαλία (AMISOM), που από την έναρξη της, το 2007 μέχρι το 2015, ξεπέρασε συνολικά το ένα δισεκατομμύριο ευρώ (European External Action Service, χ.χ). Η χρηματοδότηση γίνεται από τη ΓΔ DEVCO της Επιτροπής, κάνοντας χρήση του Μέσου Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική (African Peace Facility) (European Council, χ.χ).

Επιπρόσθετα, στα πλαίσια της διεθνούς συνεργασίας για την καταπολέμηση της πειρατείας, η ΕΕ έχει αναπτύξει συνέργειες με διεθνείς οργανισμούς όπως ο ΟΗΕ, το NATO, την Ομάδα Επαφής για την πειρατεία στα ανοικτά των ακτών της Σομαλίας (Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia), τον Διεθνή Οργανισμό Ναυσιπλοΐας (International Maritime Organization), τον SHADE (Shared Awareness and Deconfliction), την Αφρικανική Ένωση και τον Αραβικό Σύνδεσμο, με κράτη όπως οι ΗΠΑ και η Ιαπωνία αλλά και με ιδιωτικούς φορείς όπως ναυτιλιακές εταιρείες (Ehrhart & Petretto, 2012: 20 - 30).³⁴ Αποτέλεσμα της «ολοκληρωμένης δράσης» στη περιοχή, είναι ο μηδενισμός των περιστατικών πειρατείας από τα 47 το 2012.³⁵

Τέλος για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας μετέχει στο Παγκόσμιο Αντιτρομοκρατικό Φόρουμ (Global Counterterrorism Forum - GCTF) το οποίο περιλαμβάνει ομάδα εργασίας για το Κέρασ της Αφρικής. Η ΕΕ συμπροεδρεύει μαζί με τη Τουρκία στην ομάδα εργασίας, η οποία έχει πέντε τομείς προτεραιότητας για την ανάπτυξη ικανοτήτων στην περιοχή: την επιβολή του νόμου, τη ποινική δικαιοσύνη και το κράτος δικαίου, τη διαχείριση των συνόρων, την αντιμετώπιση του βίαιου εξτρεμισμού και την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (Global Counterterrorism Forum, χ.χ).

³⁴ Στο Παράρτημα «Γ», Πίνακας Π.Γ.1 παρατίθενται το σύνολο των εταίρων της ΕΕ στην αντιμετώπιση της πειρατείας στη περιοχή.

³⁵ Βλ. Παράρτημα «Γ», Διάγραμμα Π.Γ.1

Στον **τομέα της διπλωματίας**, η εμπλοκή της ΕΕ επικεντρώνεται στην πολιτική της δέσμευση για τη περιοχή, παίρνοντας μέρος στον διάλογο για το μέλλον της χώρας. Ήδη το 2013 διοργανώθηκε στις Βρυξέλλες η διάσκεψη Νέα Συμφωνία (New Deal) για τη Σομαλία, παρέχοντας ουσιαστικά το πλαίσιο ανασυγκρότησης της χώρας. Παράλληλα η εμπλοκή του Ειδικού Απεσταλμένου της ΕΕ (EU Special Envoy) στη Σομαλία και της αντιπροσωπείας (Delegation) στη χώρα, σε συνδυασμό με τη παρουσία του Ειδικού Εντεταλμένου (EU Special Representative) για το Κέρασ, εξασφαλίζουν τη σταθερή της παρουσία και τη δυνατότητα επικοινωνίας με την ηγεσία και το λαό της Σομαλίας, ενώ υποστηρίζει άμεσα τις εθνικές στρατηγικές της Σομαλίας. Ο τελευταίος προκειμένου να ενισχυθούν η συνοχή, η αποτελεσματικότητα και η προβολή της ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής προσέγγισης, συμβάλει και στην περιφερειακή αντιμετώπιση των αλληλένδετων προκλήσεων που αντιμετωπίζει το Κέρασ.

Στον **τομέα της οικονομίας**, η ΕΕ συμβάλει με την παροχή ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθεια καθώς τις εμπορικές σχέσεις. Αναλυτικότερα η ΕΕ παρέχει:

- ανθρωπιστική βοήθεια στη Σομαλία από το 1994. Μέσω της ΓΔ ECHO το 2015 η βοήθεια ανήλθε στα 37 εκατομμύρια ευρώ, ενώ για το 2016 έχουν προβλεφθεί άλλα 29 εκατομμύρια (European Commission. Humanitarian Aid and Civil Protection, 2016).

- αναπτυξιακή βοήθεια μέσω της ΓΔ DEVCO και στο πλαίσιο του 11^{ου} Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης (ETA 2014-20) η οποία ανέρχεται, για τη Σομαλία, στα 286 εκατομμύρια ευρώ, περιλαμβάνοντας τους τομείς ανασυγκρότησης του κρατικού μηχανισμού και οικοδόμησης της ειρήνης, την ασφάλεια τροφίμων και την εκπαίδευση. Μέσω του προηγούμενου προγράμματος του Ταμείου (10^ο ETA, 2008-13) η Σομαλία είχε χρηματοδοτηθεί με 422 εκατομμύρια. (European Commission, χ.χ b)

- χρηματοδότηση δράσεων για τη μείωση της μετανάστευσης μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αρωγής (EU Trust Fund) για το Κέρασ, που ιδρύθηκε το Νοέμβριο του 2015. (European Commission, χ.χ c)

- εμπορικές σχέσεις μεταξύ χωρών της IGAD και της ΕΕ, οι οποίες διέπονται κυρίως από την αρχή «όλα εκτός από όπλα» του Γενικευμένου Συστήματος Προτιμήσεων, το οποίο προβλέπει αδασολόγητη πρόσβαση (όλων σχεδόν των προϊόντων) από τις λιγότερο

ανεπτυγμένες χώρες (εκτός της Κένυας) στις αγορές της ΕΕ. (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2011: 9)

4.4 Αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής δράσης

4.4.1 Συνεκτική αντιμετώπιση στη διαχείριση κρίσεων

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, προβάλλει την ολοκληρωμένη προσέγγιση στις αποστολές διαχείρισης κρίσεων και η ΕΕ συμμετέχει σε όλες τις φάσεις του κύκλου μιας κρίσης: από τις στρατηγικές πρόληψης, στην αποκατάσταση μετά την κρίση έως και την ανοικοδόμηση, ενώ διαθέτει και σημαντικούς πόρους, για τις χώρες που βρίσκονται στη δίνη μιας κρίσης, μέσω των προγραμμάτων της όπως το Μέσο συμβολής στη Σταθερότητα και την Ειρήνη (IcSP), και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ETA). Παράλληλα προβάλλει και μια πιο συνεκτική αντιμετώπιση. Με τον όρο αυτό υπονοείτε το κατά πόσο τα μέσα και οι δράσεις της είναι συμπληρωματικές.

Η δράση της ΕΕ στη Σομαλία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ολοκληρωμένης και συνεκτικής δράσης, στα πλαίσια της ευρύτερης στρατηγικής της για το Κέρασ της Αφρικής. Στα πλαίσια της στρατηγικής αυτής, η Ένωση δεν επικεντρώθηκε μόνο στη Σομαλία, αλλά ανέπτυξε αποστολές και επιχειρήσεις στην ευρύτερη περιοχή, ενώ συμπληρωματικά σε αυτές η ροή της αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας κατευθύνεται και στα υπόλοιπα κράτη της περιοχής. Αντίστοιχη είναι η στρατηγική της ΕΕ και στην περιοχή του Σαχέλ.³⁶

Ο στρατηγικός σχεδιασμός της Ένωσης για το Κέρασ της Αφρικής και το Σάχελ, θα πρέπει να αποτελεί πρότυπο συνεκτικής διαχείρισης κρίσεων σε μελλοντική της εμπλοκή.

4.4.2 Ασυνέπεια στη δράση και προβολή «σκληρής» ισχύος

Επειδή η ΕΕ δεν διαθέτει μόνιμο στρατό, στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ βασίζεται σε ad hoc δυνάμεις, που τις διαθέτουν εθελοντικά τα κ-μ. Το πλαίσιο δράσης όμως της ΚΠΑΑ, δεν θίγει υποχρεώσεις των κ-μ που απορρέουν από τη συμμετοχή τους στο ΝΑΤΟ (ΣΕΕ άρθρο

³⁶ Η περιοχή του Σάχελ στα πλαίσια της ΕΕ στρατηγικής για τη περιοχή, από το 2014, περιλαμβάνει τη Μπουρκίνα Φάσο, το Τσαντ, το Μάλι, τη Μαυριτανία και τον Νίγηρα.

42.2 §2). Μάλιστα, για τη βελτίωση της βραχυπρόθεσμης ετοιμότητάς της, η Ένωση δημιούργησε μάχιμες μονάδες (battle groups). Δύο εξ αυτών βρίσκονται σε κατάσταση ετοιμότητας, αποτελώντας τις δυνάμεις έγκαιρης και ταχείας αντίδρασης, αν και μέχρι σήμερα δεν έχουν αναπτυχθεί ενώ και τα μόνιμα γενικά στρατηγεία για τις επιχειρήσεις της δεν έχουν ακόμα συσταθεί (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2015: 4).

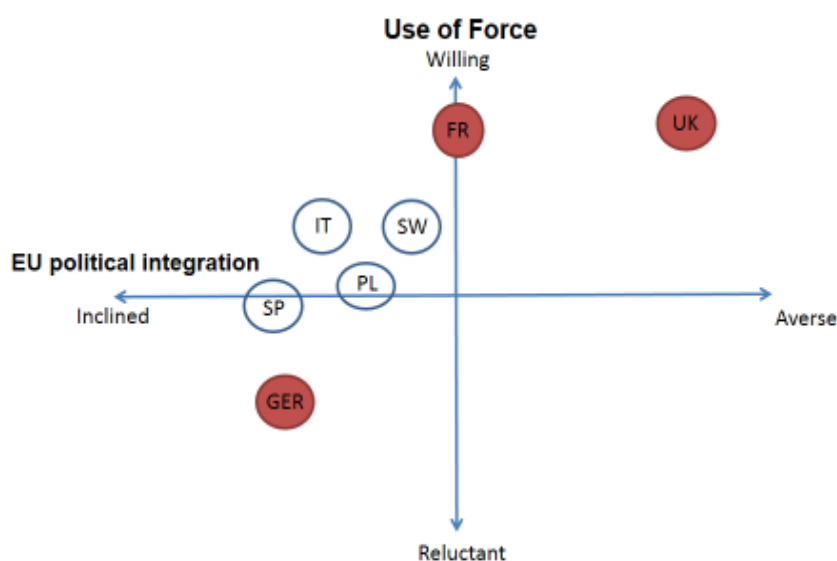
Οι αντικειμενικοί σκοποί, της ευρωπαϊκής δράσεις στο τομέα, καλύπτουν μεγάλο φάσμα από το πεδίο εφαρμογής που προβλέπεται στα άρθρα 42.1 και 43 της ΣΕΕ, αλλά είναι εμφανής η προτίμηση στην ανάπτυξη μη στρατιωτικών αποστολών. Μάλιστα και από τις στρατιωτικές επιχειρήσεις που έχουν αναπτυχθεί μέχρι σήμερα, λίγες είναι κάτι παραπάνω από συμβολικές. Οι περισσότερες από αυτές είναι συμβουλευτικές, ανάπτυξης ικανοτήτων ή αποστολές ανθρωπιστικής βοήθειας, ενώ η ανάπτυξη τους συναντά δυσκολίες στην εκμείωση συνεισφορών από τα κ-μ. (Gowan & Witney, 2014: 2). Η διαπίστωση αυτή ενισχύεται και από το γεγονός, ότι μέχρι σήμερα, οι επιχειρήσεις δεν έχουν λάβει εντολές επιβολής της ειρήνης, αν και οι αποστολές Petersberg, αλλά και η διευρυμένη μορφή τους στη ΣΕΕ δεν αποκλείουν κάτι τέτοιο (Tardy, 2015: 23), αφού περιλαμβάνουν *«αποστολές μαχίμων δυνάμεων που αναλαμβάνονται για τη διαχείριση των κρίσεων»* (ΣΕΕ, άρθρο 43.1). Με τον τρόπο αυτό, το ευρωπαϊκό μοντέλο διαχείρισης κρίσεων απομακρύνεται από την ασφάλεια στη στενή στρατιωτική έννοια, και από επιχειρήσεις στην «ενεργό φάση της κρίσης», εστιάζοντας στην πρόληψη των συγκρούσεων και τη διαχείριση μετά από αυτές.

Χαρακτηριστική περίπτωση, που τονίζει την παραπάνω διαπίστωση, είναι αυτή της κρίσης που ξέσπασε στη Βόρεια Αφρική. Η «Αραβική Άνοιξη» αποτέλεσε μιας πρώτης τάξεως ευκαιρία εφαρμογής των μέσων, και των θεσμών που εισήγαγε η συνθήκη της Λισαβόνας, αναφορικά με τη διαχείριση κρίσεων. Ωστόσο οι δράσεις που εφαρμόστηκαν, αφορούσαν ένα μικρό μέρος από όσα προβλέπονταν. Συγκεκριμένα η ΥΕ/ΑΕ απέτυχε να αρθρώσει ένα ισχυρό μήνυμα εκ μέρους της ΕΕ, αφού τα κ-μ λειτούργησαν αυτόνομα. Η αποτυχία οφείλεται στην απροθυμία, εκ μέρους των κ-μ, συντονισμού των εθνικών τους πολιτικών επιλογών. Ξεχωριστές οι περιπτώσεις της Γαλλίας και της Γερμανίας, οι οποίες ακολούθησαν εσωτερικές τους εκτιμήσεις, του Ηνωμένου Βασιλείου στο οποίο επικράτησε η διατλαντική εταιρική σχέση και της Ιταλίας για ένα μίγμα και των δύο λόγων, υπονομεύοντας με τον τρόπο αυτό την ικανότητα της Ένωσης, να ενεργήσει ως αξιόπιστος πάροχος ασφαλείας και διαχειριστής κρίσεων (Pirozzi, 2013 b: 5-6).

Οι Santopinto και Price (2013) αναδεικνύουν τις εμφανείς διαφορές στις προσεγγίσεις, σχετικά με την ΚΠΑΑ, ανάμεσα στις Αγγλία, Γαλλία, Γερμανία αλλά και σε Ιταλία, Ισπανία, Σουηδία, Πολωνία, ερμηνεύοντάς τες, ως συνάρτηση της προθυμίας τους στη χρήση στρατιωτικών μέσων και στη στάση τους απέναντι στη διαδικασία ολοκλήρωσης της ΕΕ. Οι μεγαλύτερες διαφορές εντοπίζονται στην αντίληψη των τριών μεγάλων δυνάμεων οριοθετώντας την τοποθέτηση των υπολοίπων ανάμεσα τους.

Διάγραμμα 4.1

Αντίληψη των Κ-Μ μεταξύ ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και χρήση στρατιωτικών μέσων



Πηγή: Santopinto & Price (2013: 164).

Η Γερμανία θεωρεί ότι η ΚΠΑΑ αντιπροσωπεύει πρωτίστως ένα βήμα προόδου στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και εμφανίζεται αντίθετη στην προβολή στρατιωτικής ισχύος στο εξωτερικό της Ένωσης, προάγοντας τις μη στρατιωτικές πτυχές της πολιτικής. Η Γαλλία αντιλαμβάνεται τη ΚΠΑΑ ως μέσο επίτευξης σαφώς καθορισμένων εθνικών συμφερόντων και παρουσιάζεται υποστηρικτής της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στον τομέα της άμυνας, ως ένα μέσο συντονισμού της συλλογικής ευρωπαϊκής στρατιωτικής δύναμης έξω από την ήπειρο, και όχι απαραίτητα ως μέσο της συνολικής διαδικασίας ολοκλήρωσης. Η αντίληψη της Αγγλίας είναι άρρηκτα δεμένη, όπως της Γαλλίας, με το εθνικό της συμφέρον, αλλά σε αντίθεση με αυτή θεωρεί ότι η ΕΕ πρέπει να κάνει χρήση ήπιων μέσων πολιτικής αφήνοντας την προβολή της «σκληρής» ισχύος υπό νατοϊκή ομπρέλα,

συμφωνώντας - ως προς το τελευταίο - ως ένα βαθμό με τη Γερμανία. (Santopinto & Price, 2013: 157 - 164).

Το Διάγραμμα 4.1 παρουσιάζει σχηματικά την τοποθέτηση των επτά εξεταζόμενων κρατών αναφορικά με την ΚΠΑΑ. Αν υπολογίσουμε στις χώρες που εξετάστηκαν και τη Δανία η οποία - όπως αναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 2 - έχει κάνει δήλωση εξαίρεσης από δράσεις που έχουν επίπτωση στην άμυνα, αντιλαμβανόμαστε την πολυπλοκότητα των σχέσεων που δημιουργούνται κατά τη σχεδίαση της ευρωπαϊκής δράσης.

4.4.3 Ανάπτυξη συνεργασιών

Η ΕΕ για την επίτευξη των στόχων της συνεργάζεται στενά με άλλους πολυμερείς οργανισμούς στη διαχείριση κρίσεων, και παίζει καθοριστικό ρόλο στη χρηματοδότηση των προσπαθειών τους. Κύριος στρατηγικός εταίρος της αποτελεί ο ΟΗΕ, ενώ η Ένωση τα τελευταία χρόνια έχει αναπτύξει συνεργασία με την Αφρικανική Ένωση για την προώθηση της ασφάλειας στην ήπειρο (Council of the European Union, 2014: 16).

Παράλληλα όμως αναγνωρίζει τον πολύ σημαντικό ρόλο μη κυβερνητικών δρώντων στην πρόληψη και διαχείριση κρίσεων, όπως οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) και η κοινωνία των πολιτών. Η ένταξή τους όμως στο σύστημα διαχείρισης δεν έχει αποδώσει τα αναμενόμενα λόγω έλλειψης συντονισμού. Ενώ και οι συνέργειες που αναπτύσσονται είναι περιορισμένες κυρίως σε θέματα ανασυγκρότησης και εκπαίδευσης. Η EULEX Κοσόβο αποτελεί το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα συνεργασίας επιχείρησης ΚΠΑΑ με ΜΚΟ. Παρόλα αυτά, οι τοπικές οργανώσεις εξακολουθούν να αισθάνονται απογοητευμένες από την έλλειψη διαβούλευσης σε σημαντικά ζητήματα που αφορούν την αποστολή, ενώ κάνουν λόγο και για έλλειψη διαφάνειας (Pirozzi, 2013b: 11-13).

4.5 Ανακεφαλαίωση

Η εξασφάλιση συνεκτικής αντίδρασης σε κρίσεις, αποτελεί μέρος των ευρύτερων προσπαθειών της ΕΕ στις εξωτερικές της σχέσεις, σε στενή συνεργασία με τα κ-μ, με στόχο να μετατρέψει την «ολοκληρωμένη προσέγγιση» σε «ολοκληρωμένη δράση», δηλαδή σε αποτελεσματική χρήση όλου το φάσματος των πόρων, των θεσμών και των μέσων της.

Με την έμφαση να δίνεται στην ανάπτυξη μη-στρατιωτικών απόστολων, η Ένωση από το 2003 έχει αναπτύξει μέχρι σήμερα τριάντα τέσσερις αποστολές-επιχειρήσεις ΕΠΑΑ/ΚΠΑΑ. Η στρατηγική της στο Κέρασ της Αφρικής και η διαχείριση της κρίσης στη Σομαλία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης προσέγγισης.

Οι προβληματισμοί και οι παρατηρήσεις που αναπτύσσονται σχετικά με το σχεδιασμό και την εκτέλεση της ΚΕΠΑΑ και της ΚΠΑΑ, αναδεικνύουν τα όρια της ικανότητας και της θέλησης της ΕΕ και των κ-μ της στο τομέα της διαχείρισης κρίσεων, δημιουργώντας την ανάγκη, πριν από τη συζήτηση στις Βρυξέλες σχετικά με την αναθεώρηση της ΕΣΑ, να διευκρινιστεί το όραμά τους σχετικά με την ΚΠΑΑ και να εκτιμηθεί ο βαθμός στον οποίο τα κ-μ είναι ικανά και πρόθυμα να συνεργαστούν στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης προσέγγισης. Η συζήτηση στο εσωτερικό της Ένωσης έχει ήδη ανοίξει, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που διεξήχθη στις 19 - 20 Δεκεμβρίου 2013, και στο οποίο συζητήθηκαν για πρώτη φορά από την έναρξη ισχύος της ΣΕΕ, θέματα ασφάλειας και άμυνας (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2013).

(ΣΕΛΙΔΑ ΣΚΟΠΙΜΑ ΚΕΝΗ)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

5.1 Διαπιστώσεις

Συνοψίζοντας, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε, πως σε μεγάλο βαθμό, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει καταφέρει να καθιερωθεί ως σημαντικός διεθνής φορέας Διαχείρισης Κρίσεων, αξιοποιώντας τόσο τις δυνατότητες της ίδιας, όσο και αυτές των κ-μ, να κάνουν χρήση στρατιωτικών και μη στρατιωτικών μέσων, που κυμαίνονται από τη διπλωματία και την άμυνα, έως την οικονομία, την ανάπτυξη, το εμπόριο και τη δικαιοσύνη.

Ας μην ξεχνάμε, πως η Ευρώπη πριν από σχεδόν επτά δεκαετίες έβγαινε πληγωμένη από δύο Παγκόσμιους Πολέμους, που το κύριο θέατρο των επιχειρήσεων εκτυλίχτηκε στην καρδιά της. Ενώ και μέχρι πριν από 25 χρόνια, το τείχος του Βερολίνου έστεκε για να θυμίζει και να τονίζει τον διχασμό του Ψυχρού Πολέμου που τους ακολούθησε. Δικαίως λοιπόν η Gross (2013: 16), θεωρεί τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ως τη κύρια συμβολή Ένωσης στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων.

Η ΕΕ σταδιακά και με σταθερά βήματα κατάφερε να ξεπεράσει την κρίση στο εσωτερικό της, μεγάλωσε φτάνοντας τα 28 κ-μ, τα 500 εκατομμύρια πολίτες, δημιούργησε μια συνεκτική οικονομική ζώνη και κατέχει το υψηλότερο Παγκόσμιο ΑΕΠ. Παράλληλα, ανέπτυξε υπερεθνικές και διακυβερνητικές δομές, ενώ η Συνθήκη της Λισαβόνας υπήρξε καθοριστική στην θεσμοποίηση και την περαιτέρω ανάπτυξη των δυνατοτήτων της, καθώς και τη νομιμοποίησή της στη Διεθνή Κοινότητα. Το γεγονός αυτό είναι ορατό από τις συνεχώς αυξανόμενες απαιτήσεις για ευρωπαϊκές αποστολές - επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων, αλλά αποτυπώνεται και στο γεγονός πως συλλογικά, η ΕΕ με τα κ-μ, αποτελεί το μεγαλύτερο χορηγό ανθρωπιστικής βοήθειας παγκοσμίως.³⁷

Η σημερινή εξάπλωση της εμπλοκής της ΚΠΑΑ, υποδεικνύει ότι η Ένωση είναι έτοιμη να ανταποκριθεί συλλογικά στις κρίσεις σε θέματα ασφάλειας, με την κατάρτιση μικρής

³⁷ Βλ. Παράρτημα «Α».

κλίμακας και συμβουλευτικής δραστηριότητας απόστολων, αλλά εντελώς ανέτοιμη να μπει σε κάτι, που θα μπορούσε να περιλαμβάνει την καταπολέμηση και επιβολή, μέσω ευρείας χρήσης στρατιωτικών μέσων. Με την παρατήρηση αυτή, αναδεικνύονται τα όρια της ικανότητας και της θέλησης της ΕΕ και των κ-μ της στο τομέα.

Η «ολοκληρωμένη προσέγγιση» στη διαχείριση κρίσεων αποτελεί *modus operandi* για τη δράση της Ένωσης. Όμως, η προσέγγιση αυτή είναι μια συνεχώς εξελισσόμενη διαδικασία και όχι ένα στατικό πλαίσιο, κατά τη διαμόρφωση του οποίου θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η μεταβαλλόμενη ευρωπαϊκή και παγκόσμια πραγματικότητα. Η σημερινή, συνεχής, μετατόπιση του στρατηγικού περιβάλλοντος στην Ευρώπη, η οποία χαρακτηρίζεται από την αύξηση της περιφερειακής και παγκόσμιας αστάθειας, τη φέρνουν αντιμέτωπη με αναδυόμενες εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις ασφάλειας και απειλές, όταν ταυτόχρονα η οικονομική κρίση έχει αντίκτυπο στην ικανότητα της ασφάλειας και της άμυνας της.

Το τέλος του μονοπολικού συστήματος και η άνοδος της Ρωσίας και της Κίνας, μεταξύ άλλων δυνάμεων, οι αραβικές εξεγέρσεις, οι εξελισσόμενες κρίσεις σε Συρία, Λιβύη, Ουκρανία και στις χώρες της Υποσαχάριας Αφρικής, καθώς και η πίεση που ασκεί η μεταναστευτική κρίση, υποδηλώνουν μια μεταβατική περίοδο για τη διεθνή πολιτική και μια κατάσταση ανακατανομής της ισχύος σε παγκόσμιο επίπεδο, στην οποία η ΕΕ βρίσκεται στο επίκεντρο.

Επιπρόσθετα η Ένωση βρίσκεται αντιμέτωπη με μια σειρά προκλήσεων στο εσωτερικό της. Η οικονομική κρίση και οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνέπειες, που επιβαρύνουν μερικά από τα κ-μ, η άνοδος του ευρωσκεπτικισμού, η ανασφάλεια μετά τα τρομοκρατικά χτυπήματα στο Παρίσι και τις Βρυξέλλες, οι μεταναστευτικές ροές, η συζήτηση γύρω από το Brexit ή το Grexit και τόσα άλλα, έχουν βαθιές επιπτώσεις στο ρόλο της στον κόσμο.

Μέσα σε αυτό το σκηνικό αναθεώρησης η ΕΕ, μέσω του προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jean - Claude Juncker, έχει εκφράσει τη φιλοδοξία της να αναβαθμιστεί ο ρόλος της στη διεθνή σκηνή (Juncker, 2014). Η νέα Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλεια, που αναμένεται να παρουσιαστεί εντός του 2016 από την ΥΕ/ΑΕ Federica Mogherini, θα πρέπει να απαντά σε δύο κύρια ερωτήματα:

- Ποιες αρμοδιότητες θέλουν και είναι έτοιμοι να αναλάβουν η ΕΕ και κυρίως τα κ-μ, ως πάροχοι ασφαλείας;
- Ποια η πολιτική τους φιλοδοξία σχετικά με την ανάπτυξη των στρατιωτικών ικανοτήτων της Ένωσης;

5.2 Προτάσεις προς μια «Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας»

5.2.1 Συναίνεση κρατών μελών

Παρόλο που το κοινοτικό κεκτημένο περιλαμβάνει κοινές αξίες όπως η Δημοκρατία και η διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ΕΕ δε διαθέτει καθορισμένα πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα, τα οποία να καλείται να προστατεύσει, αποτελώντας εμπόδιο στην οικοδόμηση μιας κοινής ευρωπαϊκής εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής και ιδιαίτερα στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων. Η Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας θα πρέπει να τα περιλαμβάνει, αναζητώντας τη δυνατόν μεγαλύτερη συναίνεση μεταξύ των κ-μ. Η νέα Στρατηγική θα πρέπει να αποτελεί προϊόν σύγκλισης των απόψεων των μελών της Ένωσης, με ξεκαθαρισμένους και απόλυτα συμφωνημένους στόχους, για να εξελιχθεί σε Λευκή Ευρωπαϊκή Βίβλος.

Επιπρόσθετα, για να ανταποκριθεί η ΕΕ στην όξυνση του παγκόσμιου ανταγωνισμού θα πρέπει να αρχίσει να μιλά με μία φωνή. Για να επιτευχθεί η αρμονία στην εκπροσώπησή της, θα πρέπει να ενισχυθούν οι οριζόντιοι δεσμοί μεταξύ των περιοχών πολιτικής που άπτονται της εξωτερικής της δράσης και να σταματήσει ο διαχωρισμός ανάμεσα στην εσωτερική και εξωτερική διάσταση της πολιτικής (Bendiek, 2014: 3).

Κάτι τέτοιο φαντάζει δύσκολο αυτή τη στιγμή. Σύμφωνα με τη θεωρία του ρεαλισμού τα κράτη είναι ορθολογικοί δρώντες, αποσκοπώντας στην κατοχύρωση και μεγιστοποίηση της ασφάλειας και της ευημερίας τους. Η μεταναστευτική κρίση που αντιμετωπίζει αυτή τη στιγμή η Ευρώπη και οι τριγμοί που προκαλούνται εξαιτίας της, στο εσωτερικό του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, επιβεβαιώνουν τη θεωρία. Η χαλαρή δομή με τις 28 + 1 πρωτεύουσες που δημιούργησε η διεύρυνση, προκάλεσε μεγαλύτερη ανομοιογένεια και

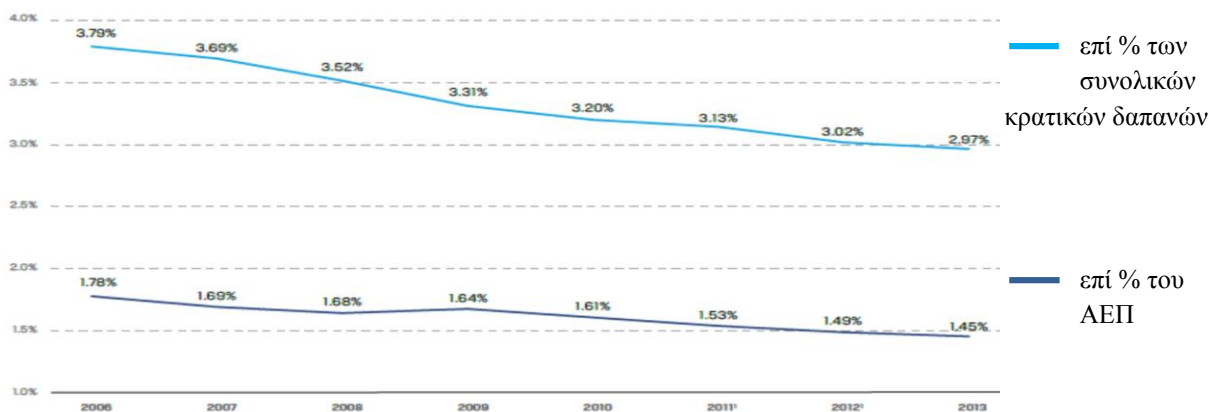
ετερογένεια. Ενώ η απαίτηση ομοφωνίας στη λήψη αποφάσεων αναδεικνύει τα αντικρουόμενα συμφέροντα των μελών της Ένωσης.

Η Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ θα πρέπει να ενισχύει πρωτοβουλίες κρατών μελών για χρήση της «μόνιμα διαρθρωμένης συνεργασίας», σε μία ευρύτερη έννοια (Santopinto & Price, 2013: 166-168). Η δημιουργία ομάδας προθύμων να προωθήσουν τα συμφέροντα τους, μέσα από τα συμφέροντα της Ένωσης, θα προάγει την ολοκλήρωση σε πολιτικό και στρατιωτικό επίπεδο, αναβαθμίζοντας τον ρόλο τους μέσα στην ΕΕ αλλά και τον ρόλο της Ένωσης παγκοσμίως.

5.2.2 Ανάπτυξη στρατιωτικών ικανοτήτων

Δεν αναφερόμαστε στη στρατικοποίηση της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ, αλλά στην ανάπτυξη μιας στρατηγικής, όπου η ΕΕ θα μπορεί να κάνει «εργαλειακή» χρήση των στρατιωτικών μέσων προς επίτευξη των αντικειμενικών της σκοπών, τη προάσπιση των αξιών της, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ειρήνης και της Δημοκρατίας, καθώς και αποτρεπτικά. Η Συνθήκη της Λισαβόνας της δίνει τη δυνατότητα, η χρήση τους όμως αποτελεί μέρος της ευρύτερης συναίνεσης, που θα πρέπει να συντελεστεί σε δύο άξονες: στον κάθετο που αφορά τους κόλπους της Ένωσης και κυρίως σε οριζόντιο επίπεδο σε σχέση με τα κ-μ. Τα τελευταία αν και «δεσμεύονται να βελτιώσουν προοδευτικά τις στρατιωτικές τους δυνατότητες» (ΣΕΕ, άρθρο 42.3, §2) παρουσιάζουν ασυνέπεια, υποχωρώντας από αυτή τους τη δέσμευση όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα που ακολουθεί.

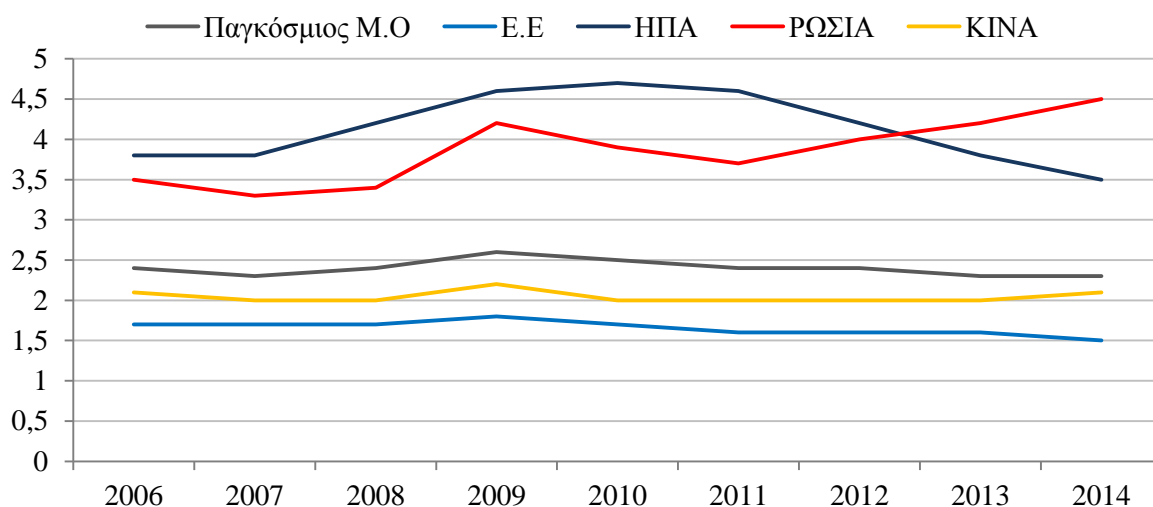
Διάγραμμα 5.1
Αμυντικές δαπάνες ΕΕ 2006 - 2013 (%)



Πηγή: European Defence Agency. (2013: 10)

Αν όμως η ΕΕ θέλει να εκπληρώσει την επιθυμία της, να πρωταγωνιστεί σε διεθνές επίπεδο ως αξιόπιστος δρών, θα πρέπει να ανταγωνιστεί τους κύριους δρώντες στο πεδίο. Στο Διάγραμμα 5.2, είναι εμφανής η υστέρηση της Ένωσης σε σχέση με τον παγκόσμιο μέσο όρο (Μ.Ο), ενώ Κίνα και ιδιαίτερα η Ρωσία παρουσιάζουν τάσεις ενίσχυσης των ικανοτήτων τους.

Διάγραμμα 5.2
Σύγκριση αμυντικές δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ (%)



Πηγή: World Bank (2015).

Χωρίς την ανάπτυξη και τη προθυμία χρήσης των στρατιωτικών ικανοτήτων, υποστηρικτικά ως προς τη διπλωματία και την οικονομία της η ΕΕ κινδυνεύει να μετατραπεί σε θεατής των παγκόσμιων εξελίξεων. Μόνο τυχαία δεν μπορεί να θεωρηθεί η προτροπή του πρώην Γενικού Γραμματέα του ΝΑΤΟ Ρασμούσεν, πριν από τη σύνοδο κορυφής του οργανισμού το 2013, για την αναγκαιότητα αύξησης των ευρωπαϊκών στρατιωτικών δαπανών, προειδοποιώντας ότι «η ήπια δύναμη από μόνη της δεν είναι δύναμη» (Πρώτο Θέμα, 2013).

Η αναγκαιότητα αυτή φάνηκε χαρακτηριστικά κατά τη διάρκεια της ουκρανικής κρίσης και την προσάρτηση της Κριμαίας από τη Ρωσία, ενώ ακόμα και σήμερα σε μία ακόμα κρίση που εξελίσσεται στην ευρωπαϊκή γειτονιά, αυτή της Συρίας, η Ένωση φαίνεται να ακολουθεί τα γεγονότα, μην έχοντας τη δυνατότητα να τα διαμορφώσει.

Συμπερασματικά, μέσα από τη «Παγκόσμια Στρατηγική για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας», η Ένωση οφείλει να μετεξελιχθεί από «ήπια» δύναμη σε «έξυπνη» και τα κράτη μέλη αναθεωρώντας την έννοια του εθνικού συμφέροντος, να συμβάλουν στην υπέρβαση που τα καλεί ο Γιάννης Αλ. (2009) περνώντας από το «εγώ» στο «εμείς». Οι προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει η ΕΕ και η μετατόπιση του στρατηγικού της περιβάλλοντος, επιβάλουν τη γρήγορη προσαρμογή της, μέσα από την εξέλιξη της στρατηγικής και των δυνατοτήτων της στο τομέα της διαχείρισης κρίσεων, εγκαταλείποντας τη βήμα προς βήμα διαδικασία «à la méthode Monnet».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ³⁸

Ελληνική

Πρωτογενείς

Γενική Γραμματεία του Συμβούλιου της ΕΕ. (2012). *Μια Ένωση δικαίου: από το Παρίσι στη Λισαβόνα. Ιστορική αναδρομή των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.* Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εξωτερικών. (2015). *Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ).* Διαθέσιμο στη δ/ση: <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/kpaa.html>.

Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2000). *Απόφαση του Συμβουλίου, της 22^{ας} Μαΐου 2000, για τη σύσταση επιτροπής πολιτικής διαχείρισης κρίσεων.* (2000/354/ΚΕΠΠΑ).

Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2004). *Κοινή Δράση του Συμβουλίου της 12^{ης} Ιουλίου 2004 για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας.* (2004/551/ΚΕΠΠΑ).

Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2010). *Απόφαση του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουλίου 2010 για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης.* (2010/427/ΕΕ).

Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2012α). *Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.* (C 326/13).

Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2012β). *Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.* (C 326/47).

Ευρωπαϊκή Ένωση. (1997). *Συνθήκη του Άμστερνταμ.* Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

³⁸ Όλοι οι διαδικτυακοί τόποι, που παρατίθενται, επαληθευτήκαν στις 20-3-2016.

Ευρωπαϊκή Ένωση. (χ.χ). *Η Διακήρυξη Σουμάν - 9 Μαΐου 1950*. Διαθέσιμο στη δ/νση: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_el.htm.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή & ΥΕ/ ΑΕ. (2013). *Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις*. Κοινή ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. JOIN(2013) 30 final. Βρυξέλες 11.12.2013.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2014). *Η σύσταση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης*. Ειδική έκθεση αριθ. 11. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2015). *Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας*. Θεματολογικό δελτίο για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_6.1.2.pdf.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (1999α). *Συμπεράσματα της Προεδρίας – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Κολωνίας, 3 και 4 Ιουνίου 1999*.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (1999β). *Συμπεράσματα της Προεδρίας – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, 10 και 11 Δεκεμβρίου 1999*.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2000α). *Συμπεράσματα της Προεδρίας – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σάντα Μαρία ντα Φείρα, 19 και 20 Ιουνίου 2000*.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2000β). *Συμπεράσματα της Προεδρίας – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, 7, 8 και 9 Δεκεμβρίου 2000*. Νίκαια: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2013). *Συμπεράσματα. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 19/20 Δεκεμβρίου 2013*. EUCO 217/13. Βρυξέλες: Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2015). *Συμπεράσματα - Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (25 και 26 Ιουνίου 2015)*. EUCO 22/15. Βρυξέλες: Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2003). *Μια ασφαλής Ευρώπη σ' έναν καλύτερο κόσμο. Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας*. Βρυξέλες: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** (2004α). *Έκθεση της Προεδρίας για την ΕΠΑΑ*. 10547/04. Βρυξέλες: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** (2004β). *Μη Στρατιωτικός Πρωταρχικός Στόχος 2008*. 15863/04. Βρυξέλες: Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** (2007). *Νέος Μη Στρατιωτικός Πρωταρχικός Στόχος 2010*. DOC: 14823/07. Βρυξέλες: Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** (2008). *Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας - Ασφάλεια σε ένα μεταβαλλόμενο κόσμο*. Βρυξέλες: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** (2009). *Μια ασφαλής Ευρώπη σ' έναν καλύτερο κόσμο. Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** (2011). *Κέρας της Αφρικής - Συμπεράσματα του Συμβουλίου*. 16858/11. Βρυξέλες. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** (2014). *Συμπεράσματα του Συμβουλίου για τη σφαιρική προσέγγιση της ΕΕ*. 9644/14. Βρυξέλες. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** (2015). *Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την ΚΠΑΑ*. 8971/15. Βρυξέλες: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** (2015). *Σχέδιο ετήσιας έκθεσης της Ύπατης Εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Κύρια θέματα και βασικές επιλογές της ΚΕΠΠΑ*. 11083/15. Βρυξέλες: Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
- Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.** (1992). *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.** (2009). *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το*

Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή των Περιφερειών. Συνοχή των αναπτυξιακών πολιτικών – Δημιουργία του πολιτικού πλαισίου για μια προσέγγιση για το σύνολο της Ένωσης. COM (2009) 458 τελικό. Βρυξέλες: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Eur-Lex. (2014). *Ο μηχανισμός χρηματοδότησης των στρατιωτικών επιχειρήσεων (ΑΘΗΝΑ)*. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A133281>.

Juncker, Jean – Claude. (2014). *Νέο ξεκίνημα για την Ευρώπη: Το πρόγραμμά μου για απασχόληση, ανάπτυξη, δικαιοσύνη και δημοκρατική αλλαγή*. Στρασβούργο. Διαθέσιμο στη δ/νση: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_el.pdf.

Δευτερογενείς

Αλειφαντής, Σ. (2006). *Εισαγωγή στη Μελέτη των Διεθνών Κρίσεων*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις. Πανεπιστήμιο Πειραιά. Διαθέσιμο στο: <http://www.unipi.gr/faculty/stal/intro-crisis%202006.pdf>

Γιάννης, Αλ. (2009). *Από το «εγώ» στο «εμείς». Εξωτερική Πολιτική στην εποχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: Παπαζήση.

Ηρακλειδής, Α. (2011). *Ανάλυση και Επίλυση Συγκρούσεων*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Παρίσης Ι. (2013). *Η ανάπτυξη της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας & Άμυνας*. Διαθέσιμο στο: <https://parisis.wordpress.com/2013/12/09/η-ανάπτυξη-της-κοινής-πολιτικής-ασφάλ>.

Πρώτο Θέμα. (2013). *Ράσμουςεν: Καλεί τις χώρες της ΕΕ να επενδύσουν στην ασφάλεια και την άμυνα*. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.protothema.gr/world/article/276635/rasmoy-sen-kalei-tis-xores-ths-ee-na-ependysoyn-sthn-asfaleia-kai-thn-amyna/>.

Ξενόγλωσση

Πρωτογενείς

Ashton, C. (2010). *Joint Debate on Foreign and Security Policy*. Speech/10/82. Strasbourg: European Parliament. Διαθέσιμο στη δ/ση: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-82_en.htm?locale=en

Council of the European Union. (2014). *Annual report: Main aspects and basis choices of the CFSP – 2013*. DOC: 12094/14. Brussels: Council of the European Union.

Council of the European Union. (2015). *Council conclusions on CSDP*. 8971/15. Brussels: Council of the European Union.

Directorate General for External Policies. (2009). *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ CSDP*. Policy Briefing 2009. Brussels: European Parliament.

European Commission. Conflict Prevention and Crisis Management Unit. (2003) *Civilian instruments for EU crisis management*. Brussels: European Commission. Διαθέσιμο στη δ/ση: http://eeas.europa.eu/cfsp/crisis_management/docs/cm03.pdf.

European Commission. Humanitarian Aid and Civil Protection. (2016). *ECHO Factsheet. Somalia*. Διαθέσιμο στη δ/ση: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/somalia_en.pdf [Πρόσβαση 4-3-2016].

European Commission. (χ.χ α). *Funding instruments*. Διαθέσιμο στη δ/ση: https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments_en.

European Commission. (χ.χ β). *Somalia*. Διαθέσιμο στη Δ/ση: https://ec.europa.eu/europeaid/countries/somalia_en.

European Commission. (χ.χ γ). *The EU Emergency Trust Fund for Africa. Horn of Africa*. Διαθέσιμο στη Δ/ση: http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/horn-africa_en.

European Council. (χ.χ.) *African Peace Facility*. Διαθέσιμο στη Δ/ση: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/african-peace-facility_en.

European Council & Council of the European Union. (χ.χ). *EU-NATO: The framework for Permanent relations and Berlin Plus*. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/03-11-11%20berlin%20plus%20press%20note%20bl.pdf>.

European External Action Service. (2013 upd.). *Common Security and Defence Policy, EU Battlegroups*. Διαθέσιμο στη δ/νση: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf.

European External Action Service. (2015 a). *High Representative Federica Mogherini announces adoption of a modified organisational chart of the EEAS*. Brussels, 28 July 2015. Διαθέσιμο στη δ/νση: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150728_04_en.htm

European External Action Service. (2015 b). *Military and civilian missions and operations*. Διαθέσιμο στη δ/νση: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm.

European External Action Service. (2016 a). *Organisation Chart*. Διαθέσιμο στη δ/νση: http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf.

European External Action Service. (2016 b). *Military and civilian missions and operations. EUTM Somalia*. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia>.

European External Action Service. (χ.χ). *EU Relations with Somalia*. Διαθέσιμο στη Δ/νση: http://eeas.europa.eu/somalia/index_en.htm.

European Defence Agency. (2013). *Defence Data 2013*. Διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda-defence-data-2013_web.

Eurostat. (2014). *The EU in the world 2014. A statistical portrait*. Statistical books. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurostat. (2015). *Official development assistance as a share of gross national income by donor*. Διαθέσιμο στη δ/νση: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Official_development_assistance_as_a_share_of_gross_national_income_by_donor.jpg.

- EUCAP Nestor.** (χ.χ). *Mission facts and Figures*. Διαθέσιμο στη δ/νση: https://www.eucap-nestor.eu/en/mission/mission_facts_and_figures/.
- EU NAVFOR Atalanta.** (2016). *Key Facts and Figures*. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://eunavfor.eu/key-facts-and-figures>.
- EU NAVFOR Atalanta.** (χ.χ). *Mission*. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://eunavfor.eu/mission/>.
- Global Counterterrorism Forum.** (χ.χ). *Horn of Africa Region Capacity Building*. Διαθέσιμο στη Δ/νση: <https://www.thegctf.org/horn-of-africa-region-capacity-building>.
- IGAD GeoPortal.** (2015). *The IGAD Member States*. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://geonode.igad.int/documents/66>.
- United Kingdom Ministry of Defence.** (2008). *British Doctrine*. Joint Doctrine Publication 01-1. Swindon: The Development, Concepts and Doctrine Centre. Ministry of Defence.
- United Nations.** (1992). *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. A/47/277 - S/24111. New York: United Nations.
- United Nations Development Programme.** (1994). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- Western European Union.** (1992). *Council of Ministers - Petersberg Declaration*. Bonn: WEU.
- Western European Union.** (χ.χ). *History of WEU*. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.weu.int/History.htm#1>.
- World Bank.** (2015). *Data. Military expenditure (% of GDP)*. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS/countries/RU-US-1W-CN-EU?display=graph>.

Λευτερογενείς

- Bendiek, A.** (2014). *The Networking of European Foreign Policy: From Cacophony to Choir?* Stiftung Wissenschaft und Politik “SWP” Comments 2014/C 48, Berlin: German Institute for International and Security Affairs.
- Buzan, G., Waever, O. & de Wilde, J.** (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- De Coning, C.** (2007). *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions – A Norwegian Perspective*. NUPI Report: Security in Practice, 5. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- De Coning, C.** (2008) *The United Nations and the Comprehensive Approach*. DIIS Report 2008/14. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- De Coning, C. & Friis, K.** (2011). Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach. *Journal of International Peacekeeping*, 15(1-2), 243-272.
- Drent, M.** (2011). The EU’s Comprehensive Approach to Security: A Culture of Coordination? *Studia diplomatica*, 64(2), 3-18.
- Faria Fernanda.** (2014). *What EU Comprehensive Approach? Challenges for the EU action plan and beyond*. Briefing Note: No. 71 – October 2014. Maastricht: European Center for Development Policy Management.
- Friis, K. & Jarmyr, P.** (Eds). (2008). *Comprehensive Approach. Challenges and opportunities in complex crisis management*. NUPI Report: Security in Practice, 11. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Gowan, R. & Witney, N.** (2014). *Why Europe must stop outsourcing its security*. Policy Brief. London: European Council on Foreign Relations (ECFR)
- Gross, E.** (2008). *EU and the Comprehensive Approach*. DIIS Report 2008:13. Copenhagen. Danish Institute for International Studies.

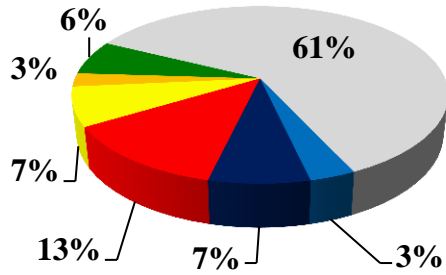
- Gross, E.** (2013). Peacebuilding in 3D: EU and US approaches. *Chaillot Paper N° 130 - December 2013*. Paris: EU Institute for Security Studies. Διαθέσιμο στη δ/νση:
- Hermann, C. F. & Mason, R. E.** (1980). Identifying behavioral attributes of events that trigger international crises. *Change in the International System, Westview, Boulder*, 189-210.
- Hull, C.** (2011). *Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Παρουσιάστηκε στο 16th ICCRTS: Collective C2 in Multinational Civil-Military Operations. Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- Hynek, N.** (2011). EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil – military coordination and the future of the EU OHQ. *European security*, 20(1), 81-102.
- ISIS Europe.** (2013). *CSDP map project. EU structure*. Brussels: International Security Information Service Europe. Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.csdpmap.eu/eu-structure>.
- Lindley-French, J., Cornish, P. & Rathmell, A.** (2010). Operationalizing the Comprehensive Approach. Programme Paper: ISP PP 2010/01. London: Chatham House.
- Major, C. & Mölling, C.** (2009). More than wishful thinking? The EU, UN, NATO and the comprehensive approach to military crisis management. Στο Koops, J. A. (Ed.). *Military Crisis Management: The Challenge of Inter-organizationalism. Studia diplomatica - The Brussels journal of international relation*. Vol LXII N° 3. Brussels: Egmont - The Royal Institute for International Relations. Σελ: 21-28.
- Nissen, C.** (2015). *European Defence Cooperation after the Lisbon Treaty: the road is paved for increased momentum*. DIIS Report 2015: 06. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Pettersson, T. & Wallensteen P.** (2015) Armed Conflicts, 1946-2014. *Journal of Peace Research*. 52(4).
- Pirozzi, N.** (2013 a). *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management. EU Crisis Management*. Brussels: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Pirozzi, N.** (2013 b). *The European Union's Crisis Management After Lisbon: Addressing New Security Challenges in the 21st Century*. Rome: Istituto Affari Internazionali.

- Ramsbotham, O. Woodhouse T. & Miall H.** (2011). *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.
- Rintakoski, K. & Autti, M.** (eds. 2008). *Seminar Publication on Comprehensive Approach. Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*. Helsinki: Ministry of Defense Finland.
- Santopinto, F. and Price, M.** (eds. 2013). *National visions of EU Defence Policy. Common denominators and misunderstandings*. Brussels: Center for European Policy Studies.
- Tardy, T.** (2015). CSDP in action. What contribution to international security? *Chaillot Paper N° 134 - May 2015*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Verstappen, S.** (2009). *The Integrated Approach to Peace, Security, and Development: A reality check from the field*. Dutch Catholic Organization for Relief and Development Aid. "Cordaid".
- Wendling, C.** (2010). *The Comprehensive Approach to civil-military crisis management. A critical analysis and perspective*, IRSEM Report. Paris: Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire.
- Zandee, D (eds). Hoebeke, H. Minke M. & Meijnders M.** (2015). The EU as a security actor in Africa. In-depth study Clingendael Monitor 2016. Hague: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ «Α»: Η ΕΕ στον κόσμο με αριθμούς

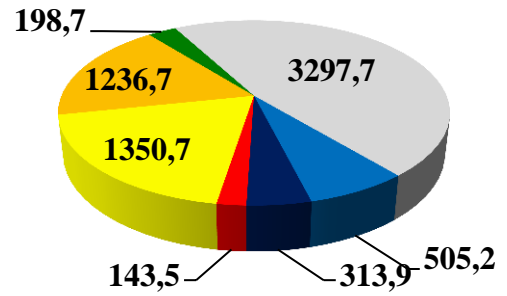
Διάγραμμα Π.Α.1

Έκταση επί της % της παγκόσμιας
(2011)



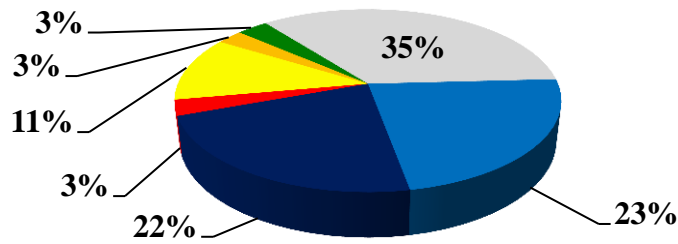
Διάγραμμα Π.Α.2

Πληθυσμός (2012 σε εκατομμύρια)



Διάγραμμα Π.Α.3

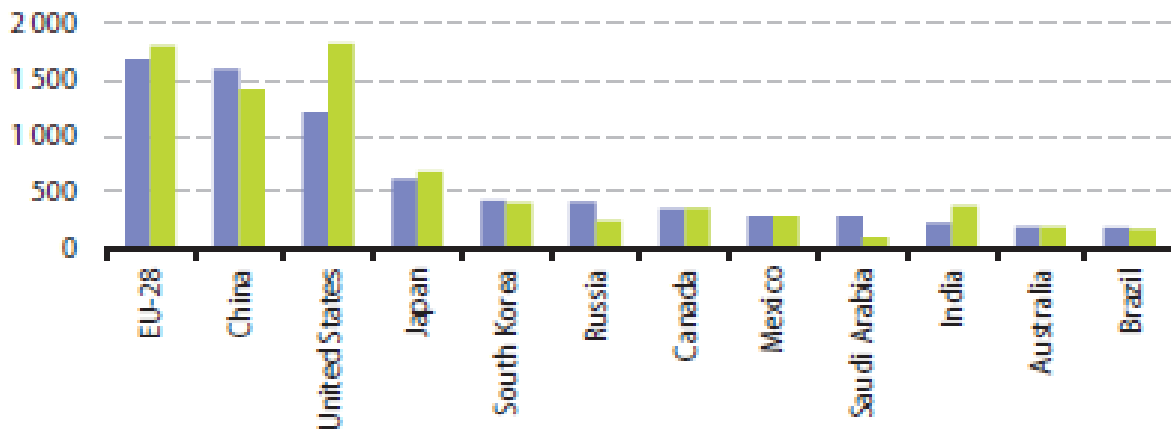
Α.Ε.Π επί της % του παγκόσμιου (2012)



■ ΕΕ ■ ΗΠΑ ■ Ρωσία ■ Κίνα ■ Ινδία ■ Βραζιλία ■ Άλλοι

Διάγραμμα Π.Α.4

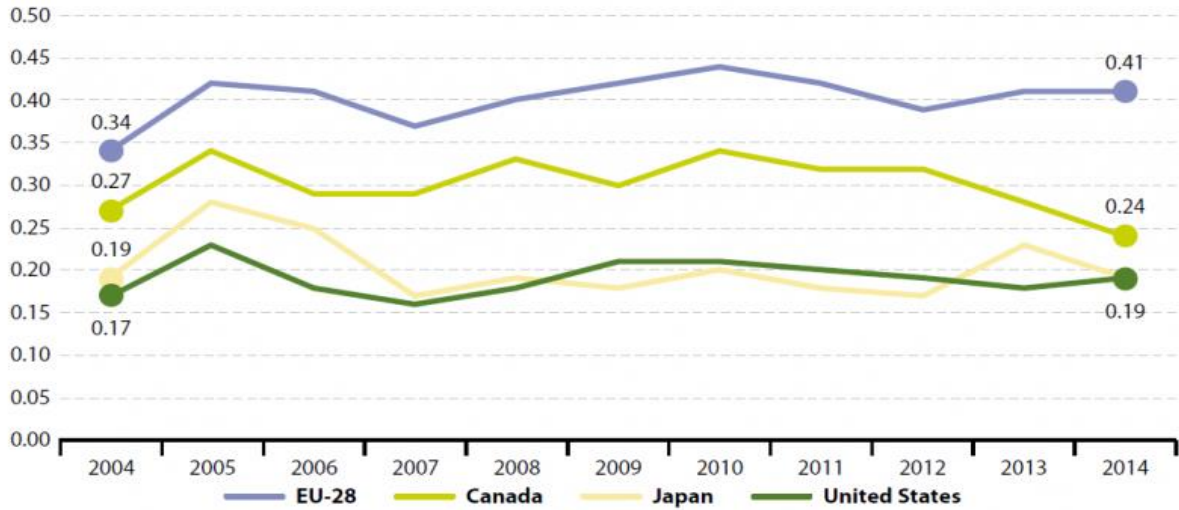
Εμπόριο Αγαθών (2012 σε εκατομμύρια €)



Πηγή: Eurostat (2014: 9 και 93).

Διάγραμμα Π.Α.5

Επίσημη Αναπτυξιακή Βοήθεια (Official Development Assistance) επί % του ΑΕΠ



(*) EU-28 data for 2014 data are provisional.

Πηγή: Eurostat. (2015).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ «Β»: Εφαρμόζοντας την Ευρωπαϊκή Προσέγγιση

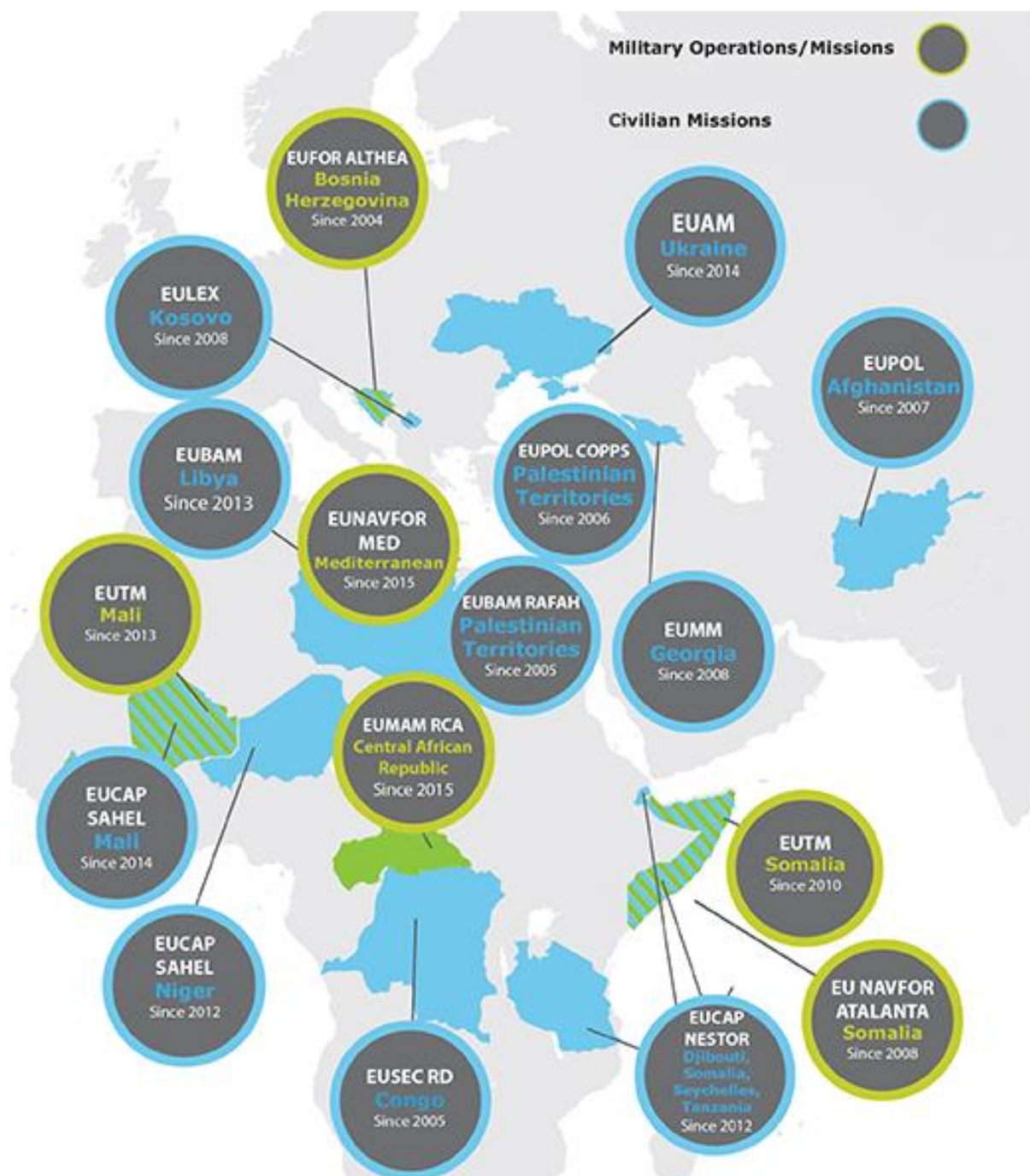
Χάρτης Π.Β.1

Ολοκληρωμένες αποστολές



Πηγή: European External Action Service. (2015b).

Χάρτης Π.Β.2 Αποστολές σε εξέλιξη

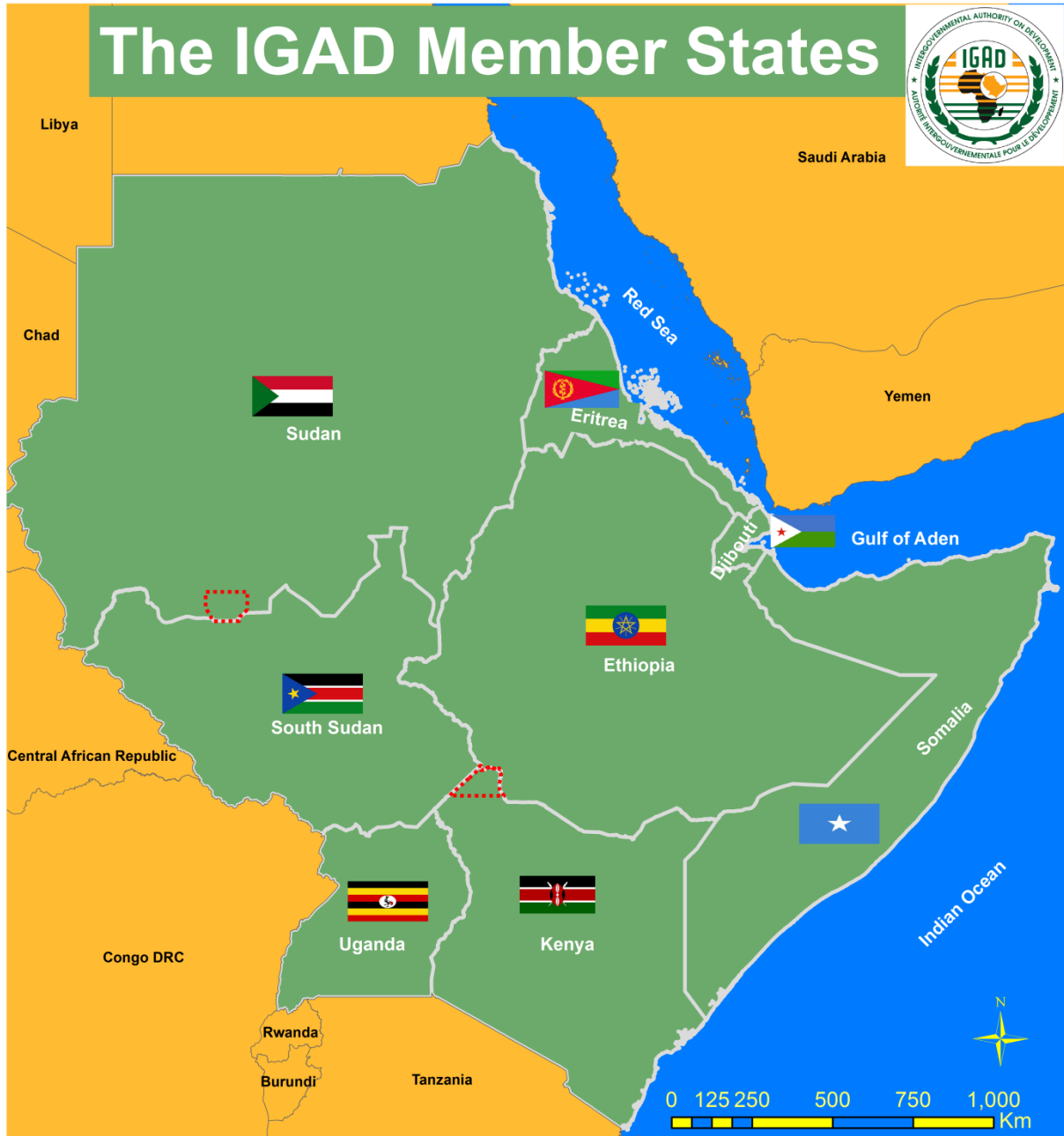


Πηγή: European External Action Service. (2015 b).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ «Γ»: Η ΕΕ στη Σομαλία

Χάρτης Π.Γ.1

Χώρες Μέλη της Διακυβερνητικής Αρχής για την Ανάπτυξη (IGAD)

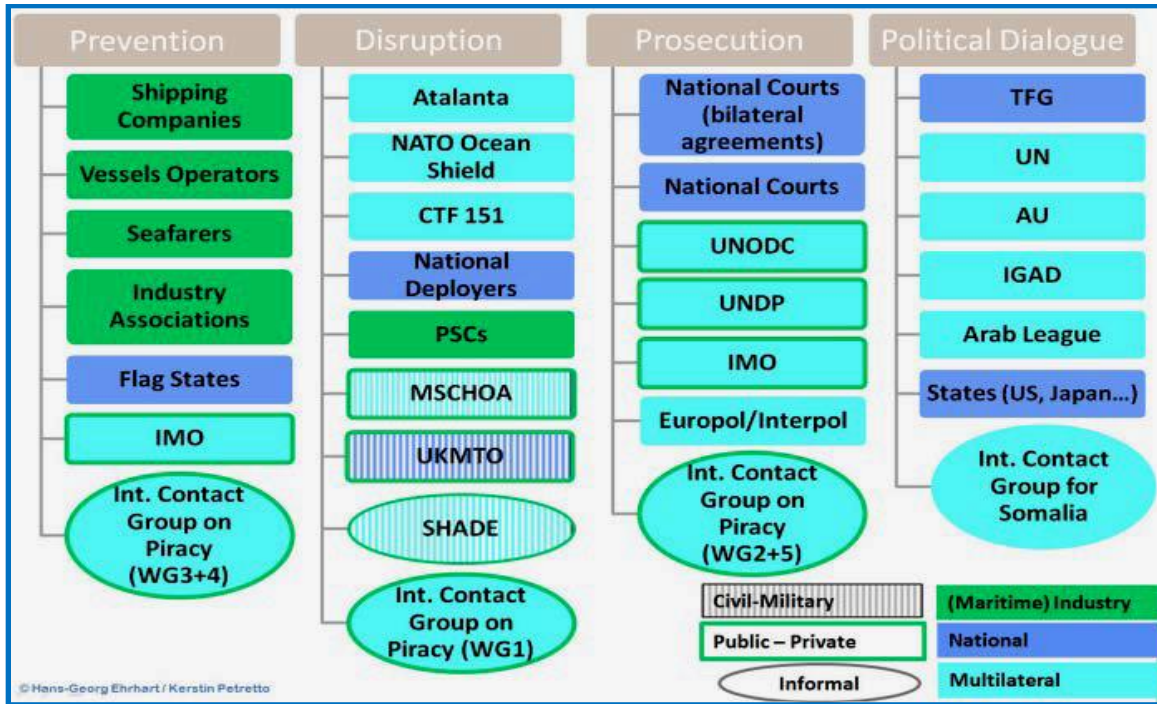


Disclaimer: The designations employed and the map presentations do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the IGAD concerning the legal status of any country, territory, city, area or its authorities, place names, or the delineation of its frontiers or boundaries.

Πηγή: IGAD GeoPortal. (2015).

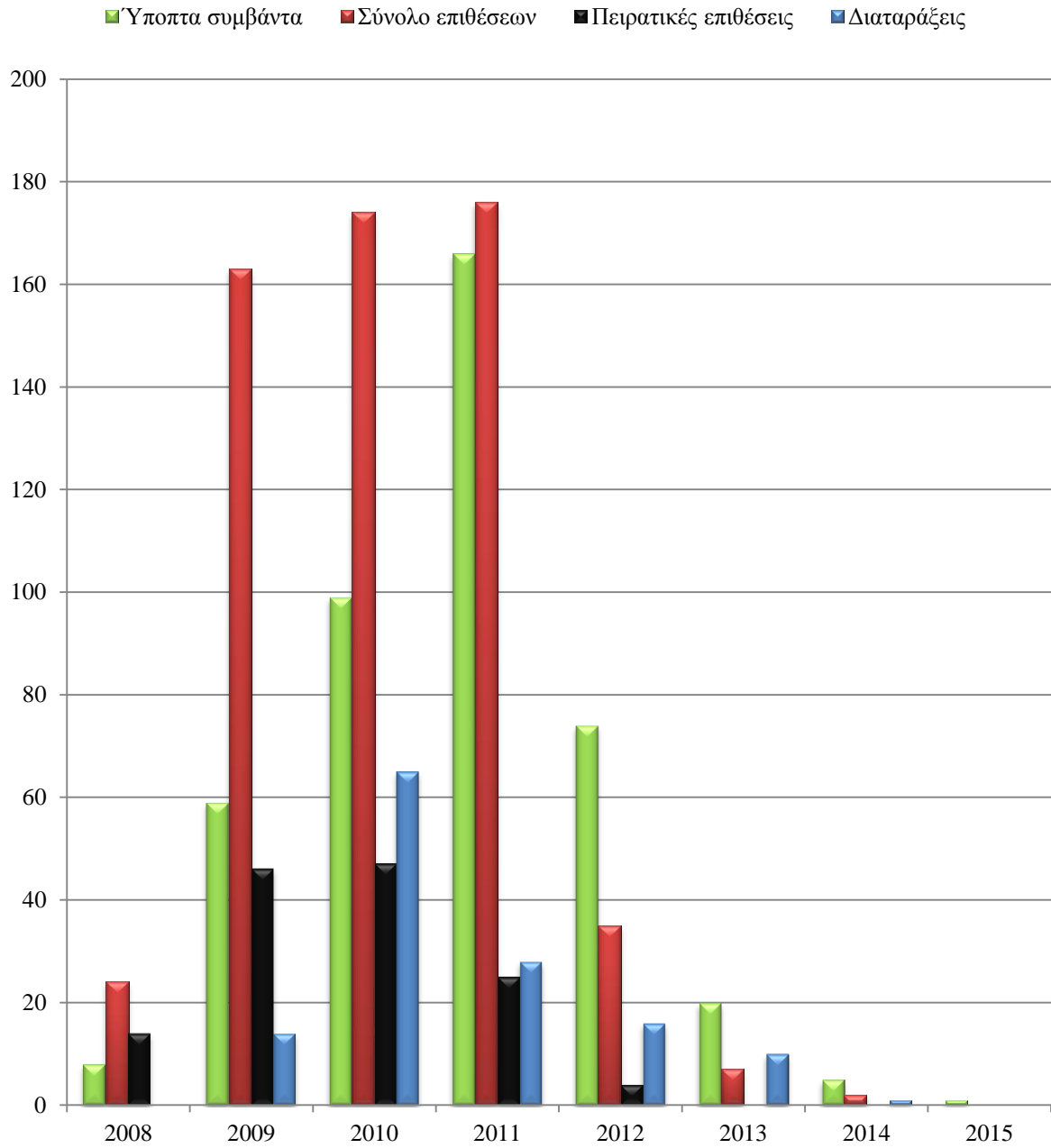
Πίνακας Π.Γ.1

Εταίροι της ΕΕ στην αντιμετώπιση της πειρατείας στη Σομαλία



Πηγή: Ehrhart & Petretto (2012: 30)

Διάγραμμα Π.Γ.1
Στατιστικά Περιστατικών Ναυσιπλοΐας στο Κέρασ της Αφρικής



Πηγή: EU NAVFOR Atalanta (2016).

