

Σημείωμα Προβληματισμού

Θέμα: Η Ευρώπη την «επόμενη μέρα» του πολέμου

-Ο ρόλος των «ενισχυμένων συνεργασιών»

-Σκέψεις και προτάσεις για μια νέα στρατηγική

α. Νέες πραγματικότητες και «ελλείμματα»

1. Η «επόμενη μέρα» του πολέμου στο Ιράκ για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) δεν μπορεί να είναι απλώς η επιστροφή σε μια πραγματικότητα «ως εάν να μη συνέβη ουσιαστικά τίποτα (“business as usual”)». Ο πόλεμος, η σύγκρουση Ευρώπης – ΗΠΑ και ο τρόπος που αντέδρασε η Ευρωπαϊκή Ένωση ανέδειξαν θεμελιακά προβλήματα, «ελλείμματα» και πραγματικότητες που δεν μπορούν ούτε πρέπει να αγνοηθούν. Ορισμένα από τα προβλήματα, ελλείμματα και νέες πραγματικότητες μπορούν να συνοψισθούν στα ακόλουθα:

Οι ΗΠΑ κάτω από τη νεο-συντηρητική ηγετική ομάδα του προέδρου G. Bush είναι αποφασισμένες να επανασχεδιάσουν/αναδιατάξουν το διεθνές σύστημα και περιβάλλον σύμφωνα με τις αντιλήψεις τους και με αφετηρία τη συντριπτική στρατιωτική ισχύ που κατέχουν. Οι ΗΠΑ έπαψαν δηλ. να λειτουργούν ως λίγο-πολύ “status quo υπερδύναμη” και αποβλέπουν τώρα στη δημιουργία ενός νέου διεθνούς περιβάλλοντος που:

- (i) δε θα τις περιορίζει στην άσκηση της εξουσίας τους από διεθνείς κανόνες και θεσμούς-αμφισβήτηση διεθνούς νομιμότητας,
- (ii) δε θα επιτρέπει να εμφανισθεί οποιαδήποτε άλλη δύναμη που άμεσα ή έμμεσα, τώρα ή στο μέλλον, θα μπορούσε να προκαλέσει/αμφισβητήσει την υπεροχή των ΗΠΑ κυρίως στο στρατιωτικό αλλά και σε άλλους τομείς (οικονομικό, τεχνολογικό, κλπ),
- (iii) στη λογική αυτή, οποιαδήποτε διαφαινόμενη απειλή ή προοπτική εμφάνισης νέας δύναμης θα εξουδετερώνεται με «προληπτική δράση» (preemptive action). Όθεν και το νέο στρατηγικό δόγμα.

2. Το νέο αυτό project για τις ΗΠΑ και την εξωτερική τους πολιτική έχει επεξεργασθεί η ομάδα που σήμερα διαμορφώνει την εξωτερική πολιτική των ΗΠΑ (και που από τις αρχές της δεκαετίας 1990 είχαν συγκροτήσει το κέντρο με την ονομασία Project for New American Century). Βασικό φιλοσοφικό στοιχείο της νέας αντίληψης είναι η θεώρηση του κόσμου σε μανιχαϊστικούς, θρησκευτικούς, απλοϊκούς όρους καλού/κακού, επικράτεια του Θεού (realm of God)/επικράτεια του Σατανά, κλπ. Οι ΗΠΑ βεβαίως ενσαρκώνουν το «καλό» και συνιστούν την «επικράτεια του Θεού» με αποστολή να επιβάλλουν το «καλό» στον κόσμο όλο.

2. Η νέα αυτή στρατηγική/project των ΗΠΑ συνεπάγεται και συμπαράσχει σε υπονόμηση, διάλυση ίσως και πάντως από-νομιμοποίηση όλων των διεθνών συλλογικών θεσμών (από τον ΟΗΕ μέχρι το ΝΑΤΟ, ΠΟΕ, κλπ). Οι διεθνείς θεσμοί μπορούν να υπάρξουν μόνο στο μέτρο που «δεν περιορίζουν» τις ΗΠΑ και δεν οδηγούν ή επιβάλλουν στις ΗΠΑ να «διαμοιράζονται» την εξουσία τους ιδιαίτερα στη διαμόρφωση πολιτικής και τη λήψη αποφάσεων. Επίσης έχει γίνει εμφανές ότι η σημερινή ηγετική ομάδα των ΗΠΑ δεν ενδιαφέρεται ούτε για το ΝΑΤΟ ούτε για την ΕΕ. Φαίνεται να περιφρονεί αμφότερα (δηλώσεις R. Perle).

3. Η στρατηγική/project αυτή των ΗΠΑ έρχεται συνεπώς σε εμφανή αντίθεση τόσο με τις αντιλήψεις όσο και συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την οργάνωση και διακυβέρνηση του διεθνούς συστήματος. Σύμφωνα με ορισμένες αμερικανικές εκτιμήσεις (R. Kagan, κ.ά.), «χάσμα» χωρίζει σήμερα την Ευρώπη και τις ΗΠΑ σε ό,τι αφορά στις «αντιλήψεις» για την οργάνωση του διεθνούς συστήματος (“Europeans come from Venus, American from Mars”). Για το λόγο ακριβώς αυτό κρίνεται ότι δε θα είναι εύκολη η αποκατάσταση της Ατλαντικής σχέσης «ως εάν να μη συνέβη τίποτα». Και πάντως η αποκατάσταση δε μπορεί να γίνει στις σημερινές παραδοχές και βάσεις.

4. Σε ό,τι αφορά στη συμπεριφορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η κρίση αναδεικνύει «ελλείμματα» και προβλήματα που δε μπορούν και δεν πρέπει να συγκαλυφθούν. Ειδικότερα:

- (i) Το θεσμικό σύστημα για την κοινή εξωτερική πολιτική (ΚΕΠΠΑ) που αποτυπώνεται στις Συνθήκες (Maastricht, Amsterdam, Νίκαια) δε λειτουργεί σε συνθήκες κρίσης. Χώρες-μέλη που επιθυμούν να ακολουθήσουν ανεξάρτητη πολιτική το πράττουν αγνοώντας πλήρως τις δεσμεύσεις της Συνθήκης (π.χ. άρθ. 11, 19 ΣΕΕ).

- (ii) Έχει καταστεί σαφές ότι θα είναι αδύνατον να υπάρξει κοινή εξωτερική πολιτική (ιδιαίτερα στην Ένωση των 25 κρατών-μελών) οσάκις η πολιτική αυτή έρχεται σε αντίθεση με τις επιλογές/αντιλήψεις/πολιτική των ΗΠΑ.
- (iii) Η διεύρυνση της ΕΕ θα καταστησει επομένως δύσκολη έως αδύνατη την πολιτική ένωση, κεντρικό στοιχείο της οποίας είναι η διαμόρφωση κοινής εξωτερικής πολιτικής/άμυνας.

β. Τί μπορεί και πρέπει να γίνει ;

5. Για να αντιμετωπισθεί η κατάσταση αυτή, οι χώρες-μέλη που είπαν «Όχι στον πόλεμο» θα πρέπει να μετατρέψουν το «Όχι» σε μια στρατηγική για το μέλλον της ΕΕ. Ειδικότερα θα πρέπει σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης να εργασθούν σε δύο επίπεδα:

(α) **Σε επίπεδο Συνέλευσης** επιχειρώντας να βελτιώσουν στον υψηλότερο επιτρεπτό βαθμό το θεσμικό πλαίσιο για την ΚΕΠΠΑ. Η θέσπιση του Υπουργού Εξωτερικών, η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας, η υπογραφή πρωτοκόλλου για την άμυνα θα αποτελέσουν σαφή πρόοδο. Δε θα μπορέσουν ωστόσο να γίνουν ιδιαίτερα σημαντικά πράγματα στο επίπεδο της Συνέλευσης καθώς θα πρέπει να υπάρξει συμφωνία όλων των κρατών-μελών (25).

(β) **Σε επίπεδο περιορισμένης ομάδας κρατών-μελών** που επιθυμούν και μπορούν να προχωρήσουν σε ουσιαστική κοινή εξωτερική πολιτική ασφάλειας και άμυνας και τελικά σε Πολιτική Ένωση. Με άλλα λόγια, φαίνεται ότι έφθασε η ιστορική στιγμή για τις χώρες-μέλη που επιθυμούν να διασώσουν την πολιτική προοπτική της Ένωσης να προχωρήσουν στη σύσταση του «πυρήνα» (hard core) που θα αναπτύξει, μεταξύ άλλων, την κοινή εξωτερική πολιτική/άμυνα. Η διαμόρφωση του πυρήνα δεν στρέφεται ενάντια σε κανένα και φυσικά δεν στρέφεται ενάντια στις ΗΠΑ. Απλώς προωθεί την ενοποίηση.

6. Άποψη μου είναι ότι η σύσταση του πυρήνα δεν μπορεί να γίνει με την ενεργοποίηση των ρυθμίσεων της Συνθήκης για την «ενισχυμένη συνεργασία – ευελιξία» (enhanced cooperation – flexibility). Οι προϋποθέσεις που θέτουν οι Συνθήκες είναι τέτοιες που καθιστούν δύσκολη την ουσιαστική πρόοδο στο πλαίσιο

των ρυθμίσεων της ενισχυμένης συνεργασίας. Δεν είναι δυνατό, π.χ., να αποκλεισθούν από τη «συνεργασία/ευελιξία» οι ανεπιθύμητες χώρες που θα μπλοκάρουν το όλο εγχείρημα. Επι πλέον, η ενισχυμένη συνεργασία στην ΚΕΠΠΑ καλύπτει μόνο την εφαρμογή και όχι την διαμόρφωση της πολιτικής ενώ δεν καλύπτει καθόλου την άμυνα. Το πρότυπο της ONE δεν φαίνεται επίσης κατάλληλο για την ΚΕΠΠΑ.

7. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να επιλεγεί μια άλλη στρατηγική. Η στρατηγική αυτή μπορεί να προέλθει είτε από το “πρότυπο Benelux” είτε από το “πρότυπο της Συνθήκης Schengen”.

- Το **“πρότυπο Benelux”** συνίσταται στην αναγνώριση από τη Συνθήκη (αρθρ.306) της επί μέρους ένωσης των τριών χωρών και της δυνατότητας «να κάνουν περισσότερα πράγματα» εφ’ όσον δεν αντιστρατεύονται τη Συνθήκη. Είναι ωστόσο ένα αρκετά προωθημένο πρότυπο για τα σημερινά δεδομένα.
- Το **“πρότυπο Schengen”** επέτρεψε αρχικά (1985) σε πέντε χώρες-μέλη να προχωρήσουν, με παράλληλη Συνθήκη, στην ταχύτερη υλοποίηση ορισμένων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ελεύθερη διακίνηση προσώπων). Στη συνέχεια, άλλες χώρες-μέλη προσχώρησαν διαδοχικά στη Συνθήκη Schengen αλλά στη βάση κριτηρίων και αποδοχής του κεκτημένου. Αργότερα, αφού δημιουργήθηκε ισχυρό σώμα κεκτημένου, αυτό ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της Ένωσης (Συνθήκη Άμστερνταμ).

8. Το “πρότυπο Schengen” εμφανίζεται ως το πλέον κατάλληλο για τη σημερινή περίπτωση δεδομένου ότι :

(i) αν και λειτουργεί τυπικά εκτός Συνθήκης ,εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της ενοποιητικής λογικής και υλοποίησης των στόχων της ΕΕ με την σύμπραξη όσων επιθυμούν, ενώ διαγράφει την προοπτική της πλήρους ενσωμάτωσης στην Συνθήκη ΕΕ όταν ωριμάσουν οι προϋποθέσεις,

(ii) Μπορούν να τεθούν ορισμένα **κριτήρια** για τη συμμετοχή χωρών-μελών. Ένα κριτήριο μπορεί να είναι η προηγούμενη συμμετοχή στο ενιαίο νόμισμα – Ευρώ- εάν , λ.χ., επιδιώκεται ο αρχικός αποκλεισμός

της Βρετανίας (χωρίς να σημαίνει όμως ότι κάθε «χώρα Ευρώ» γίνεται αυτομάτως αποδεκτή).

(iii) Άλλα κριτήρια μπορεί να είναι:

- Η επιθυμία και δυνατότητα συμμετοχής σε σύστημα συλλογικής ασφάλειας (αποδοχή mutual assistance clause, κλπ),
- η σαφής δέσμευση για συγχώνευση ορισμένων στρατιωτικών δυνάμεων,
- η δέσμευση για συγχώνευση ορισμένων διπλωματικών υπηρεσιών, κλπ.

9.Για την υλοποίηση του σχεδίου αυτού :

(α) Θα υπογραφεί νέα Συνθήκη απο τα συμπράτοντα κράτη-μέλη, η οποία (κατά το πρότυπο Schengen) θα είναι τυπικά «εκτός» Συνθήκης ΕΕ (ώστε να μην απαιτείται επικύρωση απ' όλα τα κράτη-μέλη) αλλά εντός του ευρύτερου ενοποιητικού πλαισίου. Η έμφαση θα είναι ότι η νέα Συνθήκη δεν συνιστά κάτι καινούργιο αλλά απλώς υλοποιεί ταχύτερα στόχους της ΕΕ.

(β) Θα δημιουργηθεί περιορισμένος αριθμός νέων οργάνων για την προώθηση των στόχων και διαχείριση της ΚΕΠΠΑ (Εκτελεστική Επιτροπή, Γραμματεία, κλπ). Κατά το πρότυπο Schengen, τα όργανα αυτά θα είναι «συνδεδεμένα» με τους θεσμούς της Ένωσης και ιδιαίτερα την Επιτροπή,

(γ) Η νέα Συνθήκη θα είναι «ανοιχτή» στις χώρες-μέλη που ρητά δεσμεύονται από τις ρυθμίσεις /κριτήρια.

Μελλοντικά βεβαίως και εφ' όσον οι συνθήκες το επιτρέψουν , το όλο σύστημα (συνθήκη, όργανα) μπορεί να συγχωνευθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως έγινε και με το Schengen.

10.Για την υλοποίηση του σχεδίου αυτού, απολύτως απαραίτητη προϋπόθεση είναι η σύμπραξη/συμμετοχή Γερμανίας – Γαλλίας, χώρες γύρω από τις οποίες θα σχηματισθεί ο «πυρήνας». Άλλωστε οι χώρες αυτές συγκροτούν ήδη έναν εμβρυώδη πυρήνα τύπου Schengen που μπορεί να διευρυνθεί με τις υπόλοιπες χώρες που θέλουν και μπορούν.

11. Στο σύστημα αυτό και κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις/κριτήρια μπορεί να προσφερθεί κάποιος ρόλος σε τρίτη, Ευρωπαϊκή χώρα εάν το επιθυμεί όπως έγινε και με το Schengen (π.χ. Νορβηγία) . Τούτο μπορεί να αφορά την Τουρκία , η ευρωπαϊκή προοπτική της οποίας εμφανίζεται ολοένα και δυσκολότερη. Μπορεί επίσης να αφορά και τη Ρωσία, κ.α..

12. Με δεδομένο τον πετυχημένο χειρισμό από πλευράς μας , ως προεδρίας, της κρίσης του Ιράκ έχουμε αυξημένες δυνατότητες να συμπράξουμε σε διαδικασία προώθησης των παραπάνω σχημάτων εάν το επιθυμούμε.

23/3/03