

Σημείωμα

Θέμα: Η Διαμόρφωση της Κοινής Αμυντικής Πολιτικής και Κοινής Άμυνας (ΚΕΠΑΑ)

α. Το Θεσμικό Πλαίσιο- Αρχές της ΚΕΠΑΑ

1. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΕΠΑΑ) προβλέπεται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) ως μέρος της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της Ένωσης. Το άρθρο 17 της ΣΕΕ προβλέπει ότι «η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας περιλαμβάνει **το σύνολο** των θεμάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης συμπεριλαμβανομένης της προοδευτικής διαμόρφωσης κοινής αμυντικής πολιτικής (...) η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε κοινή άμυνα εφόσον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το αποφασίσει...». Η κοινή Δήλωση Βρετανίας – Γαλλίας που υιοθετήθηκε στη διάσκεψη St. Malo (Δεκέμβριος 1998) με την οποία εγκαινιάστηκε ουσιαστικά η διαδικασία για την ΚΕΠΑΑ υπογραμμίζει ότι η ανάπτυξη της κοινής αμυντικής πολιτικής θα γίνει «στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας-ΚΕΠΠΑ» της Ένωσης.

2. Σύμφωνα με τη Συνθήκη (άρθ. 11), στους στόχους της κοινής εξωτερικής πολιτικής, πολιτικής ασφάλειας και κοινής άμυνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνονται:

- (i) Η διαφύλαξη των κοινών αξιών των θεμελιωδών συμφερόντων, της ανεξαρτησία και **ακεραιότητας** της Ένωσης.
- (ii) Η ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης υπό όλες τις μορφές.

(iii) Η διατήρηση της ειρήνης σύμφωνα με τις αρχές του ΟΗΕ (...) περιλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν τα **εξωτερικά σύνορα**.

Για την προώθηση των στόχων αυτών «τα κράτη-μέλη εργάζονται ομού για την ενίσχυση και ανάπτυξη της αμοιβαίας **πολιτικής τους αλληλεγγύης**».

3. Το άρθρο 17 της Συνθήκης προβλέπει ότι «η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ένωσης περιλαμβάνει το **σύνολο των θεμάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης**». Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται ότι δύο ή περισσότερα κράτη-μέλη μπορούν να αναπτύξουν μεταξύ τους στενότερη συνεργασία σε διμερές επίπεδο, στα πλαίσια της ΔΕΕ και της Ατλαντικής Συμμαχίας **«στο βαθμό που αυτή η συνεργασία δεν αντιβαίνει ούτε εμποδίζει»** την υλοποίηση των ρυθμίσεων της Συνθήκης για την ΚΕΠΠΑ/ΚΕΠΑΑ.

β. Η υλοποίηση Αρχών και Στόχων

4. Η Συνθήκη ορίζει συνεπώς το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα διαμορφωθεί η ΚΕΠΑΑ. Η ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ/ΚΕΠΑΑ από την Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ως αφηγηριακή βάση την αποδοχή της Ένωσης ως «κοινότητας κοινών αξιών και αρχών» που επιδιώκει την εκπλήρωση κοινών στόχων. Η οικοδόμηση ενός χώρου ασφάλειας, ελευθερίας, δικαιοσύνης –ασφάλειας τόσο από εξωτερικές όσο και εσωτερικές απειλές και κινδύνους- συνιστά τον κυρίαρχο στόχο που επιδιώκεται από κοινού. Οι αξίες πάνω στις οποίες στηρίζεται η ΕΕ για να προωθήσει τους στόχους αυτούς περιγράφονται στις Συνθήκες.

5. Η ΚΕΠΑΑ έχει ειδικότερα ως κεντρικό στόχο να συμβάλει στην προώθηση των αξιών και συμφερόντων της Ένωσης και ειδικότερα στην προώθηση της σταθερότητας, ειρήνης, διαφύλαξης της ακεραιότητας και ανεξαρτησίας της Ένωσης και των κρατών-μελών που την συγκροτούν. Καμία πολιτική της Ένωσης δεν μπορεί να αφίσταται (ή εξαιρείται) από την εκπλήρωση των κοινών αξιών, στόχων και συμφερόντων. Τούτο έχει κριθεί τόσο σε πολιτικό όσο και νομικό επίπεδο. Οι πολιτικές της Ένωσης ανεξάρτητα σε ποιο πυλώνα ανήκουν, εξυπηρετούν την Ένωση και τα κράτη-μέλη της. Στη βάση αυτή, είναι εντελώς παράλογο να θεωρήσουμε ότι μια ολοκληρωμένη σε

βάθος χρόνου πολιτική όπως θα μετεξελιχθεί η ΚΕΠΠΑ μπορεί να αναπτύσσει δράσεις για την πρόληψη/διαχείριση συγκρούσεων που απειλούν τη σταθερότητα και ειρήνη σε μια απόμακρη περιοχή (π.χ. Αφγανιστάν), αλλά δεσμεύεται να μην πράξει ακριβώς το ίδιο στον άμεσο χώρο ή περιοχή της όπου ενδεχομένως να απειλείται εντονότερα και αμεσότερα η σταθερότητα και ειρήνη για την Ένωση. Μπορούμε π.χ. να θεωρήσουμε ότι η ΚΕΠΑΑ θα παραμείνει αδρανής εάν μια πηγή σύγκρουσης απειλεί τη σταθερότητα του Ευρώ και κατ' επέκταση της ΕΕ συνολικά;

6. Από την άλλη μεριά, η αξιακή λογική πάνω στην οποία εδράζεται η ΚΕΠΠΑ αποκλείει –οφείλει να αποκλείει- την αναγνώριση αμέσως ή εμμέσως παραδοχών για δυνητικές συγκρούσεις ή απειλές (casus belli, κλπ.) στο εσωτερικό του ίδιου του συστήματος. Μια τέτοια αναγνώριση αντιστρατεύεται τις αξίες της Ένωσης, την εσωτερική λογική της ΚΕΠΠΑ και τη ρητή δέσμευση της Συνθήκης ότι οι συμμετέχουσες χώρες στη διαδικασία εργάζονται κυρίως για την «ενίσχυση και ανάπτυξη της αμοιβαίας τους αλληλεγγύης και ασφάλειας». Τα στοιχεία της ασφάλειας των κρατών-μελών και της εγγύησης των συνόρων θα πρέπει –αλλά και μπορούν- να αποτελέσουν τα συστατικά στοιχεία ενός ευρωπαϊκού συστήματος ασφάλειας, το οποίο θα είναι συμβατό με ό,τι ισχύει τόσο στην ΕΕ όσο και στο ΝΑΤΟ. Για τα στοιχεία αυτά υπάρχει ήδη ευρωπαϊκό consensus και θα μπορούσαν να αναδειχθούν σε μια νέα συμφωνία.

7. Ακρογωνιαίος λίθος του συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η υπεροχή του «ενωσιακού κεκτημένου». Τούτο ισχύει και για την ΚΕΠΠΑ/ΚΕΠΑΑ όπως ρητά αναφέρεται στη Συνθήκη. Οποιαδήποτε άλλη ρύθμιση μπορεί να γίνει αποδεκτή μόνο στο μέτρο που δεν αντιβαίνει και δεν παρεμποδίζει την ανάπτυξη του ενωσιακού συστήματος της ΚΕΠΠΑ. Επομένως είναι αδιανόητο με οποιαδήποτε εφαρμοστική ρύθμιση να ανατραπεί η θεμελιώδης αυτή αρχή: το κεκτημένο δηλ. της Ένωσης να αλλοιωθεί, να υπαχθεί ή υποταχθεί στο οποιοδήποτε κεκτημένο άλλου περιφερειακού οργανισμού.

Τούτο είναι ιδιαίτερα σημαντικό καθώς με το κεκτημένο που διαμορφώνεται στο πλαίσιο της Ένωσης επιδιώκεται, μεταξύ άλλων, η υπέρβαση

προβλημάτων του παρελθόντος και η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής άμυνας πάνω σε μια άλλη αντίληψη ασφάλειας που ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες, πραγματικότητες και προκλήσεις. Έτσι είναι αδιανόητο προβλήματα ή αρνητικές εμπειρίες από άλλους οργανισμούς να μεταφερθούν στην ΕΕ, γεγονός που θα οδηγούσε στην διαιώνιση τους. Οι οποιεσδήποτε ρυθμίσεις δεν θα πρέπει κατ' ουδένα τρόπο να παρέχουν έδαφος για τη συνέχιση, ενθάρρυνση ή επώαση συγκρουσιακών καταστάσεων. Οι ρυθμίσεις θα πρέπει να εκφράζουν τις έννοιες της αλληλεγγύης και εμπιστοσύνης και όχι της καχυποψίας και αντιπαλότητας.

8. Σε μεγάλη σειρά κειμένων τόσο για την ΚΕΠΠΑ/ΚΕΠΑΑ όσο και για άλλες δραστηριότητες της Ένωσης έχει υπογραμμισθεί και αναδειχθεί ως κεντρική παράμετρος η **αυτονομία** του θεσμικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Feira αποφασίσαμε ότι στη διαμόρφωση των σχέσεων της ΕΕ και NATO θα υπάρξει πλήρης σεβασμός στην αυτονομία της ΕΕ στην λήψη των αποφάσεων και στο "ενιαίο θεσμικό πλαίσιο" Τούτο είναι ιδιαίτερα σημαντικό. Η Ένωση δεν είναι απλά ένας άλλος περιφερειακός ή διεθνής οργανισμός. Είναι ένα νέο "πολιτικό σύστημα εν τω γίνεσθαι" που θεσμοί και αξίες ορίζουν τα όρια και δυνατότητες συμμετοχής. Επομένως δεν είναι δυνατόν να αναγνωρισθεί αμέσως ή εμμέσως δικαίωμα veto σε δράσεις/πολιτικές της Ένωσης σε χώρα που δεν ανήκει, ως πλήρες μέλος, σ' αυτήν.

9. Παράλληλα μια όσο το δυνατόν συνολική (comprehensive) σύλληψη για την Ευρωπαϊκή ασφάλεια του μέλλοντος θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη εκτός από τις πραγματικότητες που θέτει το υπάρχον πλαίσιο της ΕΕ τις αρχές του διεθνούς δικαίου και ειδικότερα την εφαρμογή των αρχών του ΟΗΕ και του ΟΑΣΕ όσον αφορά στην ακεραιότητα των συνόρων (και κατ' επέκταση την εδαφική κυριαρχία μιας χώρας) και την ανάπτυξη σχέσεων «καλής γειτονίας» μεταξύ των κρατών. Ιδίως όταν ο Χάρτης του ΟΗΕ στο άρθρο 2 αποκλείει κατηγορηματικά την άσκηση βίας στις διεθνείς σχέσεις.

10. Η συνεργασία ανάμεσα στην ΕΕ και το NATO πρέπει όχι μόνο να διατηρηθεί αλλά και να ενισχυθεί προκειμένου να καταστεί δυνατή η αντιμετώπιση των νέων απειλών και η αποτελεσματική διαχείριση των

κρίσεων που απειλούν την ευρω-ατλαντική κοινότητα. Ειδικότερα η ΕΕ έχει αναλάβει –σε αγαστή συνεργασία με την Ατλαντική Συμμαχία- το δύσκολο εγχείρημα της ανάπτυξης προοδευτικά ενός αυτόνομου ευρωπαϊκού συστήματος ασφάλειας και άμυνας. Η προσπάθεια αυτή της ΕΕ είναι απαραίτητο να έχει προοπτική και αξιοπιστία στη σημερινή δύσκολη φάση ανάπτυξής της. Προκειμένου να συμβεί αυτό θα πρέπει οι όποιες ρυθμίσεις που αφορούν στις σχέσεις ανάμεσα στην ΕΕ και το ΝΑΤΟ όχι μόνο να επιβεβαιώνουν αλλά και να ενισχύουν τα παρακάτω, περίπου αυτονόητα, στοιχεία: (α) τα κυριαρχικά δικαιώματα των κρατών-μελών της ΕΕ, (β) τα συλλογικά συμφέροντα της ΕΕ, (γ) τον πραγματικά αυτόνομο χαρακτήρα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και (δ) την συμπερίληψη ρυθμίσεων που ανταποκρίνονται σε ένα σύγχρονο και αποτελεσματικό ευρωπαϊκό σύστημα ασφάλειας και όχι την επαναφορά πρακτικών και διαδικασιών που ισχύουν σε άλλα συστήματα ασφάλειας και οι οποίες έχουν αποδειχθεί τουλάχιστον ανεπαρκείς.

γ. Καταληκτική Πρόταση

11. Όλα τα παραπάνω συνοψίζονται σε τέσσερις βασικές παραμέτρους :

- (α) η κάθε πολιτική της ΕΕ και επομένως και η ΚΕΠΑΑ εξυπηρετεί **την Ένωση συνολικά και τα κράτη-μέλη της**. Η εκπόνηση ενός σύγχρονου συστήματος ασφάλειας πρέπει να προάγει τη συνοχή όλων των συμμετεχόντων.
- (β) η ΚΕΠΑΑ ως σύστημα ασφάλειας που εντάσσεται στο αξιακό σχήμα της Ένωσης θα πρέπει να στηρίζεται στις αρχές της **ειρηνικής συνύπαρξης, εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης** αποκλείοντας παραδοχές για δυνητικές συγκρούσεις,
- (γ) το «**ενωσιακό κεκτημένο**» και **κατ' επέκταση το διεθνές δίκαιο**, ως υπερέχον, δεν επιτρέπεται να αλλοιωθεί ή υπονομευθεί από ρυθμίσεις που θα παραγνωρίζουν τις προηγούμενες αρχές,

(δ) η **αυτονομία** της Ένωσης στη λήψη αποφάσεων συνιστά ακρογωνιαίο λίθο του θεσμικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

12. Με βάση τις παραμέτρους αυτές θα πρέπει να διαμορφωθούν οι σχέσεις της ΚΕΠΑΑ με άλλους οργανισμούς (π.χ. ΝΑΤΟ) ή χώρες (π.χ. Τουρκία). Οι σχέσεις και ρυθμίσεις θα πρέπει ακόμη να υπακούουν σε δύο άλλες αρχές που έχουν γίνει πλήρως αποδεκτές και προωθούνται ως καθολικά αξιώματα για το Μέλλον της Ευρώπης, της διαφάνειας (transparency) και απλότητας (simplicity). Δεν μπορούμε από τη μια μεριά να επιδιώκουμε, λ.χ., την απλοποίηση των Συνθηκών και από την άλλη να θεσπίζουμε ρυθμίσεις, που μόνο σύγχυση, περιπλοκότητα και αδιαφάνεια δημιουργούν.

13. Με βάση τα παραπάνω, οι ρυθμίσεις για τις σχέσεις της ΚΕΠΑΑ με το ΝΑΤΟ και τις Ευρωπαϊκές χώρες του ΝΑΤΟ μη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να διατυπωθούν με θετικό και όχι αρνητικό τρόπο. Μια διατύπωση που ανταποκρίνεται πλήρως στις διατάξεις των Συνθηκών και τις ανησυχίες ορισμένων χωρών θα μπορούσε να είναι :

«Οι διατάξεις του Αρθ. 17,1 της Συνθήκης εφαρμόζονται και στην ΚΕΠΑΑ. Η ΚΕΠΑΑ σε όλες τις δράσεις της λαμβάνει πλήρως υπ' όψη τα εθνικά συμφέροντα ασφάλειας όλων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των Ευρωπαϊκών κρατών του ΝΑΤΟ μη- μελών της ΕΕ καθώς και αυτά των συμμετεχόντων και συνεισφερόντων κρατών. [Το Συμβούλιο θα διαβουλευτεί με όλα τα ενδιαφερόμενα κράτη προκειμένου να διασφαλίσει την εφαρμογή της ρύθμισης αυτής]

The provisions of Art. 17,1 of the Treaty apply to ESDP. ESDP, in all its operations, takes fully into account the national security interests of all EU member states as well as those of the non- EU European NATO members and those of the participating and contributing states. [The Council will consult with all states involved in order to make sure that this provision is always respected]