



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΜΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΑ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ: *Η διασύνδεση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και η συμβολή της στην ανθεκτικότητα της Ένωσης*

ΑΝΤΩΝΙΑ Δ. ΚΟΥΜΠΟΤΗ

ΑΕΜ: 19023

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΜΠΕΛΛΟΥ ΦΩΤΕΙΝΗ

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 2020

«Δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάσθηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία.

Δηλώνω επίσης υπευθύνως ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου»

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Koumptoti Antonia', with a horizontal line extending from the end of the signature.

Κουμποτή Αντωνία
01/07/2020

Περιεχόμενα

Συνομογραφίες	4
Εισαγωγή: Ασφάλεια στην Ευρωπαϊκή Ένωση	6
1. Η Πρώτη Στρατηγική για την Ασφάλεια	13
1.1 Εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας	16
2. Στρατηγικές για τη Διασύνδεση Εσωτερικής και Εξωτερικής Ασφάλειας	20
2.1 Στρατηγική για την Εξωτερική Διάσταση της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων	20
2.2 Στρατηγική για την Εξωτερική Διάσταση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης	23
3. Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας	28
3.1 Η Προέλευση της Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας	28
3.2 Το Περιεχόμενο της Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας.....	29
3.3 Ευρωπαϊκό Πρότυπο Ασφάλειας	31
4. Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για την Ασφάλεια.....	34
4.1 Πεδία Δράσης: Οι 3 Προτεραιότητες	35
5. Οικοδόμηση μιας Αποτελεσματικής και Πραγματικής Ένωσης Ασφάλειας.....	39
5.1 Η Προέλευση και η Βασική Δομή της Ένωσης Ασφάλειας.....	39
5.2 Επιμέρους Ζητήματα της Ένωσης Ασφάλειας.....	43
5.2.1 Συλλογή και Κοινή Χρήση Δεδομένων	43
5.2.2 Έλεγχος των Συνόρων.....	43
5.2.3 Τρομοκρατία και Οργανωμένο Έγκλημα.....	44
5.2.4 Ασφάλεια στον Κυβερνοχώρο.....	45
5.2.5 Συνεργασία με Τρίτες Χώρες.....	46
5.3 Μία Αξιολόγηση	47
6. Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας..	49
6.1 Το Περιεχόμενο και η Εφαρμογή της EUGS.....	52
6.1.1 Αξίες, Συμφέροντα και μια Παγκόσμια Τάξη που Βασίζεται σε Κανόνες	52
6.1.2 Ισχυροποίηση της ΕΕ ως Δρώντος Ασφάλειας.....	54
6.2 Από την ΕΣΑ (2003) έως την EUGS (2016)	57
7. Η Έννοια της Ανθεκτικότητας	60
7.1 Ανθεκτικότητα και Οικοδόμηση Ικανοτήτων	60
7.2 Ανθεκτικότητα και Τοπική Ανάλυση Ευθυνών	63
7.3 Από τον Εκδημοκρατισμό στην Ανθεκτικότητα	67
7.4 Η Ανθεκτικότητα στην πράξη: οι πολιτικές της ΕΕ.....	74
7.5 Διασύνδεση της Εσωτερικής και Εξωτερικής Ασφάλειας με την Ανθεκτικότητα	79
8. Συμπεράσματα	85

Βιβλιογραφία	94
Ελληνική Βιβλιογραφία.....	94
Ξένη Βιβλιογραφία.....	94

Συντομογραφίες

Ελληνικές		EDA	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	EDIDP	Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Βιομηχανικής Ανάπτυξης στον Τομέα της Άμυνας
ΔΕΥ / JHA	Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις	EMSC	Ευρωπαϊκό Κέντρο κατά της Παράνομης Διακίνησης Μεταναστών
ΕΕ / EU	Ευρωπαϊκή Ένωση	EPF	Ευρωπαϊκό Ειρηνευτικό Ταμείο
ΕΕΑ	Ευρωπαϊκή Ατζέντα Ασφάλειας	EPPO	Ευρωπαϊκή Εισαγγελία
ΕΠΑΑ	Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας	ESTA	Ηλεκτρονικό Σύστημα για Άδεια Ταξιδιού
ΕΠΓ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας	ETIAS	Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού
ΕΣΑ	Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας	EUGS	Παγκόσμια Στρατηγική για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΥΕΔ / EEAS	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης	EUMS	Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής	EUROPOL	Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Άμυνας	FRONTEX	Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής
ΚΠΑΑ / CSDP	Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας	IPCR	Ολοκληρωμένη Πολιτική Αντιμετώπιση Κρίσεων
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών	MENA	Μέση Ανατολή και Βόρεια Αφρική
ΟΜΚ	Όπλα Μαζικής Καταστροφής	MLA	Αμοιβαία νομική συνδρομή
ΣΕΑ	Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας	MPCC	Στρατιωτική Δυνατότητα Σχεδίασης και Διεξαγωγής Επιχειρήσεων
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης	NATO	Οργανισμός Βορειοατλαντικού Συμφώνου
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης	OECD	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΧΕΑΔ	Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης	PESCO	Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης	PNR	Μητρώο Ονόματος Επιβάτη
Ξένες		PRISM	Πρόληψη συγκρούσεων, μεταρρύθμιση του κράτους δικαίου/ασφάλειας, ολοκληρωμένη προσέγγιση, σταθεροποίηση και διαμεσολάβηση
AGIR	Πρωτοβουλία Παγκόσμιας Συμμαχίας για την Ανθεκτικότητα	RAN	Δίκτυο Ευαισθητοποίησης για τη Ριζοσπαστικοποίηση
CARD	Συντονισμένη Ετήσια Επισκόπηση στον τομέα της άμυνας	SALW	Φορητά Όπλα και Ελαφρύς Οπλισμός
CIP	Προστασία Υποδομών Ζωτικής Σημασίας	SHARE	Στήριξη της Ανθεκτικότητας στο Κέρασ της Αφρικής
CIIP	Προστασία Υποδομών Πληροφοριών Ζωτικής Σημασίας	SIS	Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν

COSI	Μόνιμη Επιτροπή Επιχειρησιακής Συνεργασίας σε θέματα Εσωτερικής Ασφάλειας	UCPM	Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας
CoE	Συμβούλιο της Ευρώπης	VIS	Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις
EASO	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο	VWP	Πρόγραμμα Απαλλαγής από Βίζα
ECRIS	Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου		

Εισαγωγή: Ασφάλεια στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο πόλεμος μεταξύ των κρατών της Ευρώπης δεν αποτελεί πλέον βιώσιμη πιθανότητα λόγω της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο αρχικός αυτός στόχος της ΕΕ πλέον όχι μόνο δεν τονίζεται αλλά δεν αναφέρεται υποδεικνύοντας ότι η ΕΕ έχει ολοκληρώσει τον βασικό σκοπό της. Η εμπειρία της ΕΕ βασίζεται στη γενική λογική των κοινοτήτων ασφάλειας (Wendt 1994; Adler και Barnett 1998; Mitzen, 2018) και ο αδιανόητος πόλεμος της ΕΕ φανερώνει επίσης και επισημοποιεί την κανονιστική δύναμη της ΕΕ στο διεθνές σύστημα ως *sui generis* πολιτική μορφή (Manners 2002; Diez και Manners, 2007). Με τα ανεξάντλητα εξωτερικά της σύνορα και τα διατηρητά εσωτερικά σύνορά της να δημιουργούν μια διφορούμενη σχέση με την εδαφικά καθορισμένη εξουσία, η ΕΕ φάνηκε ως προάγγελος ή ακόμη και το προσχέδιο για έναν παγκόσμιο μετα-εθνικό πολιτικό σχηματισμό (Mitzen, 2018).

Πρόσφατα, ωστόσο, η ΕΕ αντιμετώπισε άνευ προηγουμένου πιέσεις εντός, εκτός και στα σύνορά της (τρομοκρατικές επιθέσεις στο εσωτερικό της, μεταναστευτική κρίση, αποτυχία της προαγωγής του μοντέλου της και της μετασχηματιστικής της ισχύος). Αυτές οι καταστάσεις συνοδεύτηκαν από συναισθήματα ανησυχίας, άγχους και απειλής μεταξύ των ευρωπαϊών πολιτών (Kinnvall et al., 2018) αλλά και των θεσμικών οργάνων και κυβερνήσεων της Ένωσης αναφορικά με το μέλλον και την δράση της. Το άγχος και οι ανησυχίες αφορούν το γεγονός ότι πλέον η εσωτερική και η εξωτερική ασφάλεια της Ένωσης είναι άμεσα εξαρτώμενες. Τα συναισθήματα αυτά εντείνονται περισσότερο από τη διαδεδομένη αίσθηση ότι η λύση του παρελθόντος, η «περισσότερη Ευρώπη» (Peters, 2014), δεν μπορεί να προστατεύσει τους ευρωπαίους πολίτες ενάντια στις προκλήσεις της παγκόσμιας πολιτικής του 21^{ου} αιώνα και να παράσχει την ασφάλεια και την ανθεκτικότητα που επιζητεί η Ένωση. Η ΕΕ απάντησε σε αυτές τις απειλές μέσω της ταχείας και εκτεταμένης θεσμοποίησης της ευρωπαϊκής συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας (Ekengeu και Hollis, 2020). Οι τρέχουσες κρίσεις δεν απειλούν με την στενή έννοια την κοινότητα ασφάλειας της ΕΕ, καθώς δεν προωθούν τον ενδοευρωπαϊκό πόλεμο, αλλά αμφισβητούν τη συνοχή της ΕΕ, είτε φυσικά, όπως στην περίπτωση του Brexit, είτε ως προς την ταυτότητά της, στην περίπτωση των ακροδεξιών προκλήσεων για τη φιλελεύθερη δημοκρατία και της αποτυχίας του εκδημοκρατισμού τρίτων χωρών και των αιρεσιμοτήτων ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κράτους δικαίου.

Ο ρόλος ασφάλειας της ΕΕ αλλάζει και αυτή η ταχεία ανάπτυξη των πολιτικών ασφάλειας και άμυνας τα τελευταία χρόνια προκάλεσε έκπληξη τόσο στους αναλυτές όσο και στους διακυβευματούχους του τομέα αυτού. Η ΕΕ καθιέρωσε μια Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), μια Εσωτερική Στρατηγική Ασφάλειας, μια Παγκόσμια Στρατηγική, θεσμοποίησε το έργο της αναφορικά με την ασφάλεια υπό την πορεία προς μία Ένωση Ασφάλειας, εισήγαγε την ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής, την ρήτρα αλληλεγγύης για την προστασία από την τρομοκρατία, τον ευρωπαϊκό οργανισμό συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής (FRONTEX), την ολοκληρωμένη πολιτική αντιμετώπιση κρίσεων (IPCR) και τον μηχανισμό πολιτικής προστασίας (UCPM).

Η ΕΕ αναλαμβάνει μια νέα, «προληπτική» ευθύνη που είναι ίσως πιο ορατή στις ειρηνευτικές αποστολές της σε μετασυγκρουσιακές περιοχές σε ολόκληρο τον κόσμο και στη συνεργασία για τη διαχείριση κρίσεων στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Η ΕΕ αλλάζει τον τρόπο με τον οποίο δεσμεύεται απέναντι στον κόσμο και υπάρχουν διάφορες εξηγήσεις για αυτήν την εξέλιξη (Baldwin, 1995; Waever, 1998; Duke, 2000; Missiroli, 2002; Van Ham και Medvedev, 2002; Smith, 2004; Sjursen, 2004; Ojanen, 2006) που θέτουν νέες έννοιες αναφορικά με την ταυτότητα της ΕΕ στον κόσμο (White, 2001; Ginsberg, 2001; Tonra και Christiansen, 2004).

Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι η ΕΕ προωθεί μια κανονιστική ευρωπαϊκή δύναμη στην παγκόσμια πολιτική (Manners, 2002; Smith, 2002; Whitman, 2011), μια πολιτική ταυτότητα (Sjursen, 2007) και μια «ήπια παρουσία ασφάλειας» λόγω των κυρίως μη στρατιωτικών μέσων της (Bretherton και Vogler, 2006). Ωστόσο, οι ορθολογικές διακυβερνητικές προσεγγίσεις υποστηρίζουν ότι η συνεργασία στον τομέα της ασφάλειας της ΕΕ δεν θα οδηγήσει σε εθνική σύγκλιση προς κοινούς κανόνες και συμφέροντα, αν και δυσκολεύονται να εξηγήσουν την εκτεταμένη συσσώρευση κοινών θεσμών σε αυτόν τον τομέα (Wagner, 2003; Dyson και Konstadinides, 2013; Howorth, 2014b; Hyde-Price, 2012).

Παράλληλα, άλλοι ερευνητές δίνουν έμφαση στο ιδιαίτερα θεσμοθετημένο (institutionalised) στυλ διακυβέρνησης της ΕΕ για την πρόληψη των συγκρούσεων, την ανθρωπιστική βοήθεια, τη διατήρηση της ειρήνης, την αντιτρομοκρατία και τη διαχείριση κινδύνων (Winn και Lord, 2001; Kirchner, 2006; Kirchner και Sperling, 2008). Ακόμη, οι θεσμικές-κονστροκτιβιστικές μελέτες τονίζουν την εξαιρετική ανάπτυξη θεσμικών και κανονικών δομών για τη διακυβέρνηση ασφάλειας της ΕΕ (Boin et al., 2013; Bossong και Hegemann, 2015; Hollis, 2015). Σε μια ευρύτερη ατζέντα ασφάλειας, η διακρατική διακυβέρνηση ασφάλειας καθιστά την ΕΕ παρόμοια με άλλες γραφειοκρατίες στις διεθνείς σχέσεις (Zwolowski, 2014). Ωστόσο, λίγες μελέτες έδωσαν μια πειστική εξήγηση αναφορικά με το γιατί οι ικανότητες της ΕΕ δεν χρησιμοποιήθηκαν πιο συχνά στην πράξη ή δεν είχαν ως αποτέλεσμα τη σύγκλιση των συστημάτων ασφάλειας και διαχείρισης κρίσεων των κρατών μελών της ΕΕ. Μελέτες που χρησιμοποιούν ως αφετηρία τους την βιβλιογραφία των κοινοτήτων ασφάλειας (Deutsch, 1957; Adler και Barnett, 1998) επιχειρούν να εξηγήσουν τον ρόλο της ΕΕ ως ένα από τα νέα είδη διακρατικής κοινότητας ασφάλειας ως αποτέλεσμα της διευρυμένης ερμηνείας της ασφάλειας και των απειλών (Ekengren, 2008; Boin και Ekengren, 2009; Porter και Bendiek, 2012; Ditrych, 2014; Bremberg, 2016).

Η ρεαλιστική υπόθεση ότι η σημερινή διακυβερνητική συνεργασία δεν θα οδηγήσει στη συνεχή ανάπτυξη των υπερεθνικών πόρων (Rynning, 2011; Dyson και Konstadinides, 2013) δεν αναφέρεται συχνά στις εξελίξεις που μπορούν να εξηγήσουν αυτήν την ταχεία θεσμοποίηση. Υπάρχει μια ισχυρή μεροληψία στη θεσμική θεωρία ότι η ύπαρξη περισσότερων θεσμικών οργάνων της ΕΕ θα δημιουργήσει περισσότερη δράση της ΕΕ (Menon και Sedelmeier, 2010; Thomas, 2011), χωρίς όμως να δίνεται βάση στους παράγοντες που μπορούν να εξηγήσουν πότε και γιατί χρησιμοποιούνται οι πόροι της ΕΕ σε συγκεκριμένες περιπτώσεις ενώ σε άλλες όχι. Τέλος, θεωρίες από ευρωπαίους ερευνητές θα μπορούσαν να εξηγήσουν το σχηματισμό και τα χαρακτηριστικά των νέων θεσμικών δομών διαπραγμάτευσης και διακυβέρνησης (Moravcsik, 1997; Kirchner και Sperling, 2008), αλλά και πάλι δεν εξηγούν πλήρως τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα των συμφωνιών συνεργασίας που διαμορφώθηκαν μέσω αυτών των διαδικασιών.

Ακόμη, υπάρχουν πολλές αναλύσεις που εστιάζουν στην ανάπτυξη και τον χαρακτήρα των στρατηγικών ασφάλειας της ΕΕ (Bailes, 2005; Biscop και Andersson, 2008; Engelbrekt και Hallenberg, 2008; Missiroli, 2015; Dijkstra, 2016; Tocci, 2017; Economides και Sperling, 2018;). Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι το καθοριστικό χαρακτηριστικό της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ είναι η επιδίωξη μιας φιλελεύθερης στρατηγικής βασισμένης στην υποστήριξη διεθνών θεσμών και κανόνων (Smith, 2011; Larik, 2017). Αυτό αντικατοπτρίζει επίσης τη λογική της περιγραφής του Manners για την ΕΕ ως κανονιστική δύναμη (Manners, 2002). Αν και η αρχική εκτίμηση του Manners ήταν ότι η ΕΕ κατέχει κάποιο τύπο ισχύος, υποστήριξε επίσης ότι η ΕΕ έχει μια κανονιστική στρατηγική επικεντρωμένη στην προώθηση της βιώσιμης ειρήνης (Manners, 2008).

Οι αναλυτές έχουν επίσης διερευνήσει σε ποιο βαθμό η ΕΕ έχει αναπτύξει μια στρατηγική κουλτούρα (μια διακριτική προσέγγιση για τη χρήση στρατιωτικής ισχύος, ή ευρύτερα, προς την πολιτική ασφάλειας στο σύνολό της), με τα κύρια συμπεράσματα να είναι ότι αργά και σταδιακά (ενδεχομένως και καθόλου) αναδύεται μια στρατηγική κουλτούρα της ΕΕ, και, στο βαθμό που υπάρχει μια τέτοια στρατηγική κουλτούρα, επικεντρώνεται σε μια προσέγγιση προς τη διαχείριση κρίσεων που συνδυάζει στρατιωτικά και μη στρατιωτικά μέσα και επιφυλακτικότητα αναφορικά με τη χρήση βίας σε μεγάλη κλίμακα (Cornish και Edwards, 2001; Meyer, 2006; Rynning, 2003; Schmidt και Zyla, 2011; Hongjian, 2016).

Η στρατηγική της ΕΕ έχει επίσης αναλυθεί από μια ρεαλιστική θεωρητική οπτική, με ορισμένους να υποστηρίζουν ότι η στρατηγική της ΕΕ αντικατοπτρίζει μόνο «ένα σύνολο ανησυχιών «δεύτερης τάξης» που συμφωνήθηκαν με βάση τον χαμηλότερο κοινό παρονομαστή» (Hyde-Price, 2006, σ.231). Άλλοι υποστηρίζουν ότι η ΕΕ πρέπει να υιοθετήσει μια ρεαλιστική στρατηγική βασισμένη σαφέστερα στα συμφέροντα (σε αντίθεση με τις φιλελεύθερες αξίες ή κανόνες) (Barrinha, 2016). Βάσει των κανονιστικών απόψεων όσον αφορά αυτό που πιστεύουν ότι πρέπει να κάνει η ΕΕ, προτείνουν ότι η ΕΕ χρειάζεται μια υψηλή στρατηγική (σε αντίθεση με αυτό που ήταν ή είναι μία όχι και τόσο υψηλή στρατηγική), η οποία θα προσδιορίζει σαφώς τους στόχους της ΕΕ και θα ενσωμάτωνε καλύτερα τα διάφορα στοιχεία της ισχύος και της πολιτικής της (Biscop, 2009d; Howorth, 2010). Αντίθετα, κάποιιοι υποστηρίζουν ότι εάν εξετάσει κανείς την πραγματική στρατηγική συμπεριφορά της ΕΕ, είναι καλύτερα κατανοητή ως εκείνη μιας μικρής δύναμης (σε αντίθεση με μια μεγάλη δύναμη), όσον αφορά την ισχυρή υποστήριξη των διεθνών κανόνων και των θεσμών και την επιφυλακτική χρήση βίας (Toje, 2011; Pedi, 2019). Τέλος, η ΕΕ έχει επικριθεί ως ένας μη στρατηγικός δρών (astrategic), καθώς δεν υπάρχει συμφωνία αναφορικά με τον τρόπο που αξιολογείται το εξωτερικό της περιβάλλον ως βάση για οποιαδήποτε στρατηγική και έτσι δεν μπορεί να δώσει προτεραιότητα σε ανταγωνιστικούς στόχους εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας ενώ συχνά στερείται των αναγκαίων τρόπων και μέσων για την επίτευξη των στόχων της, αλλά είναι απρόθυμη να τροποποιήσει τους στόχους της βάσει των μέσων και των πόρων που έχει στη διάθεσή της (Cotley, 2020).

Με άλλα λόγια, η ιδιαιτερότητα της ΕΕ ως δρώντος στην παγκόσμια σκηνή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην επιτυχία της στην επίτευξη της μακράς ειρήνης της. Αλλά οι μηχανισμοί που παράγουν αυτήν την ειρήνη είναι πρωτόγονοι τρόποι διαχείρισης της ανασφάλειάς της. Ενώ η ΕΕ έχει ένα νέο υβριδικό σχήμα, ο πολιτικός τομέας στον οποίο ασκείται η πολιτική της παραμένει αναισθητοποιημένος και δεν έχει προσαρμοστεί στη νέα πολιτική μορφή. Στην πραγματικότητα υπονομεύει την πραγματοποίηση της κανονιστικής ισχύος της, τουλάχιστον την ικανότητά της να αποτελέσει τον επιθυμητό μετα-Βεσφαλιανό πολιτικό σχηματισμό (Mitzen, 2018). Εν ολίγοις, τα μοντέλα συλλογικής ταυτότητας της ΕΕ εμποδίζουν την πραγματοποίηση της ίδιας της ταυτότητας που επιδιώκει να προβάλει, αυτή του παγκοσμίου δρώντος. Αυτό υπονομεύει την αίσθηση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ ότι έχουν ένα σταθερό, κοινό σημείο αναφοράς που τα ενώνει (Rumelili, 2018).

Η μεταψυχροπολεμική περίοδος επέφερε αλλαγές στον τομέα της ασφάλειας και οι συνθήκες αυτές δημιούργησαν την ευκαιρία –και συγκυρία– για την ανάπτυξη και την κατανόηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως δρώντα ασφάλειας. Η συνθήκη του Μάαστριχτ απέδωσε αρμοδιότητες στον τομέα της ασφάλειας, τόσο στο εξωτερικό, στο πλαίσιο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), όσο και εσωτερικά, στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Οι

αρμοδιότητες αυτές επεκτάθηκαν και αναθεωρήθηκαν με την Συνθήκη της Λισαβόνας και με τις επιμέρους στρατηγικές που υιοθετήθηκαν στα πλαίσια του διακυβερνητισμού.

Το περιβάλλον ασφάλειας δέχεται ταχείες και συνεχείς αλλαγές. Τα παγκόσμια θέματα ασφάλειας, όπως η τρομοκρατία και η ριζοσπαστικοποίηση, η εκτεταμένη μετανάστευση και το έγκλημα στον κυβερνοχώρο, αποτελούν παραδείγματα του αδιαχώριστου χαρακτήρα της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Οι πολυδιάστατες σχέσεις αιτίας-αποτελέσματος καθώς και η συνεχής αλληλεπίδραση των τομέων ασφάλειας καθιστούν ακόμη πιο περίπλοκη τη λειτουργία τους στο περιβάλλον ασφάλειας και υποδεικνύουν έτσι και τις προκλήσεις που θα επιφέρει η ανάπτυξή τους (Brandão, 2015). Η εξέλιξη απαιτεί από τους δρώντες ασφάλειας να την εξετάζουν σε ένα ευρύτερο πεδίο, πέρα από τα ακριβή όρια των δρώντων μεταξύ των διαφόρων τομέων και προκαλώντας πιο ολοκληρωμένη και παραγωγική δράση.

Υπό το πρίσμα μιας παραδοσιακής αντίληψης, ο τομέας της εσωτερικής ασφάλειας (εγκληματικότητα, δημόσια τάξη, πολιτική σταθερότητα) τείνει να θεωρείται ξεχωριστός από την εξωτερική ασφάλεια (εξωτερική ειρήνη, συγκρούσεις) ανεξάρτητα από τις αναγνωρισμένες αλληλεξαρτήσεις μεταξύ τους (η εξωτερική ειρήνη προάγει την εσωτερική σταθερότητα και αντίστροφα). Όμως, ο όλο και πιο διασυννοριακός χαρακτήρας των απειλών όπως το οργανωμένο έγκλημα και η τρομοκρατία, η πρόκληση της ανεξέλεγκτης μετανάστευσης και οι θεμελιώδεις αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο οργανώνονται οι κοινωνίες, έχουν θολώσει τα όρια της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας.

Η πρώτη επίσημη αναφορά για τη διασύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας γίνεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999 σχετικά με τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην ΕΕ. Στο κείμενο συμπερασμάτων αναφέρεται ότι *«όλες οι δεξιότητες και όλα τα μέσα που διαθέτει η Ένωση, ιδίως στις εξωτερικές σχέσεις, πρέπει να χρησιμοποιηθούν με ολοκληρωμένο και συνεκτικό τρόπο ώστε να μπορέσουμε να δημιουργήσουμε έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις πρέπει να ενσωματωθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή άλλων πολιτικών και δραστηριοτήτων της Ένωσης»* (European Parliament, 1999). Δόθηκε έτσι το έναυσμα για την συμπερίληψη ζητημάτων εσωτερικής ασφάλειας στον καθορισμό άλλων πολιτικών, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

Σε αυτήν τη λογική, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Φέιρα το 2000 διαμόρφωσε έναν κατάλογο προτεραιοτήτων εξωτερικής πολιτικής ο οποίος αντανάκλα την πεποίθηση ότι μεγάλο μέρος των προκλήσεων που αφορούν τον τομέα των Εσωτερικών Υποθέσεων και Δικαιοσύνης, προέρχονται από το εξωτερικό και άρα χρήζουν αντίστοιχης αντιμετώπισης (Lavenex, 2004, σ.689). Οι τομείς που αναφέρθηκαν ήταν η εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής (αποτελεσματικός έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής με χώρες από τις οποίες προέρχονται οι μεταναστευτικές ροές), η καταπολέμηση συγκεκριμένων μορφών εγκλήματος όπως το οικονομικό έγκλημα, το ξέπλυμα χρήματος, η διαφθορά και το εμπόριο ανθρώπων, η καταπολέμηση της διακίνησης ναρκωτικών και η ενίσχυση των μη στρατιωτικών πτυχών της διαχείρισης κρίσεων και της ασφάλειας μέσω της αστυνομικής συνεργασίας (Council of the EU, 2000).

Παράλληλα, όμως, έχει αρχίσει να γίνεται εμφανής η κατεύθυνση προς μία πιο εκτεταμένη προσέγγιση της ευρωπαϊκής ασφάλειας, με στόχο την αντιμετώπιση ή/και τον περιορισμό των αντιληπτών απειλών (Ioannides και Collantes-Celador, 2011). Η αυξανόμενη

διαπίστωση ενός ελλείμματος ασφάλειας στην ΕΕ –που προέρχεται από τη ευρύτερη γειτονιά της– προβληματίσε για και ανέπτυξε την εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης. Αναπτύχθηκε, δηλαδή, ένα πεδίο πρακτικών και ιδεών που προϋποθέτουν ένα ενιαίο «συνεχές ασφάλειας» κατά το οποίο τα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου συνδέονται στενά με τις ανησυχίες για την οργανωμένη εγκληματικότητα, την τρομοκρατία και την πολιτική κατά των ναρκωτικών (Bigo, 1994, σ.164).

Αυτή η ασάφεια μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας έχει οδηγήσει στη λεγόμενη «διασύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας» (internal-external security nexus), μια συλλογιστική στην οποία η ΕΕ προωθεί τις ανησυχίες και τα συμφέροντα εσωτερικής ασφάλειας των κρατών μελών της χρησιμοποιώντας εργαλεία εξωτερικής πολιτικής στις σχέσεις με τρίτα κράτη. Από την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας (2003) μέχρι την Παγκόσμια Στρατηγική Ασφάλειας (2016), η Ένωση κρατάει σταθερά το ζήτημα της ασφάλειας ψηλά στην ατζέντα της. Ο χαρακτήρας, όμως, των απειλών που πρέπει να αντιμετωπιστούν έχει αλλάξει, πλέον η εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης επηρεάζεται άμεσα από εξελίξεις στο εξωτερικό της.

Για πολύ καιρό, η ΕΕ υπέθεσε ότι οι απειλές για την ασφάλεια προέρχονται (κυρίως) από χώρες εκτός Ευρώπης, θεωρώντας δεδομένη την εσωτερική οικονομική ευημερία και την κοινωνική σταθερότητα.¹ Αυτό σαφώς δεν ισχύει πλέον και το κενό στη διασύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας δημιουργεί σημαντικά προβλήματα. Οι περισσότερες από τις πολιτικές της ΕΕ –που κυμαίνονται από την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας και τη Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης έως τους πολυάριθμους «Διαλόγους» με την περιοχή ΜΕΝΑ– στοχεύουν στη σταθεροποίηση της ευρωπαϊκής γειτονιάς, ενώ τα μέσα πολιτικής της ΕΕ για την αντιμετώπιση εσωτερικών προκλήσεων ασφάλειας ήταν λίγα και ανεπαρκώς προετοιμασμένα για τις προκλήσεις που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν. Προκειμένου να μπορέσει η ΕΕ να «ταιριάζει» τις εσωτερικές και εξωτερικές πτυχές των πολιτικών της, απαιτείται οριζόντιος συντονισμός (μεταξύ διαφορετικών τομέων πολιτικής) και κάθετος (μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης), παράλληλα με πολιτικές με τρίτους δρώντες εκτός της ΕΕ. Προς αυτή την κατεύθυνση κινούνται και οι πολιτικές της, ειδικά μέσω της Ένωσης Ασφάλειας.

Τα παραδείγματα πρακτικής συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών δρώντων στον τομέα της εξωτερικής και εσωτερικής ασφάλειας δεν μπορούν, ωστόσο, να αποκρύψουν το γεγονός ότι υπάρχει ένταση ή ακόμη και απροθυμία αλληλοϋποστήριξης –έστω και περιστασιακά– μεταξύ των κρατών μελών (Zandee et al., 2014). Επιπλέον, υπάρχουν νομικά και οργανωτικά εμπόδια στην ΕΕ λόγω του διαχωρισμού των διακυβερνητικών εξουσιών εξωτερικής πολιτικής και των ευρύτερων κοινοτικών αρμοδιοτήτων για την εσωτερική ασφάλεια, κυρίως μέσω του νομικού διαχωρισμού των εξουσιών μεταξύ της διακυβερνητικής ΚΠΑΑ και της σε μεγάλο βαθμό κοινοτικής πολιτικής εσωτερικής ασφάλειας

¹ Η πρώτη στρατηγική ασφάλειας της ΕΕ (2003) δήλωσε ότι «Η Ευρώπη δεν είχε γνωρίσει ποτέ τέτοια ευημερία, ασφάλεια και ελευθερία όπως σήμερα.». Το 2012, απονεμήθηκε στην ΕΕ το βραβείο Νόμπελ Ειρήνης, καθώς φέρεται ότι «συνέβαλε για πάνω από έξι δεκαετίες στην προώθηση της ειρήνης και της συμφιλίωσης, της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ευρώπη» (The Nobel Prize, 2012). Παράλληλα, όμως, η EUGS (2016) υιοθετεί έναν τελείως διαφορετικό τόνο αναφέροντας ότι «Χρειαζόμαστε μια ισχυρότερη Ευρώπη. Αυτό αξίζουν οι πολίτες μας, αυτό περιμένει ο ευρύτερος κόσμος. Ζούμε σε περιόδους υπαρξιακής κρίσης, εντός και εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ένωση μας απειλείται. Το ευρωπαϊκό μας έργο, το οποίο έφερε άνευ προηγουμένου ειρήνη, ευημερία και δημοκρατία, αμφισβητείται» (σ.7).

Τα κράτη μέλη παραμένουν πρωτίστως υπεύθυνα για τη διασφάλιση της εσωτερικής ασφάλειας παρά τον ποικίλο και διασυντοριακό χαρακτήρα των απειλών και γι' αυτόν τον λόγο δεν μπορούν πλέον να την επιτύχουν πλήρως από μόνα τους. Ως εκ τούτου, η ανταπόκριση της ΕΕ στις σημερινές ανησυχίες για την ασφάλεια πρέπει να είναι ολοκληρωμένη και να βασίζεται σε ένα συνεκτικό σύνολο δράσεων που να συνδυάζουν την εσωτερική και εξωτερική διάσταση της ασφάλειας. Μολονότι η ΕΕ έχει επεκτείνει σημαντικά τα μέσα και τις αρμοδιότητές της όσον αφορά την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η παγκόσμια επιρροή της ΕΕ στον τομέα αυτό περιορίζεται από κανονιστικές, εθνικές, θεσμικές, πολιτικές και νομικές προκλήσεις. Η ταχεία εξέλιξη των προκλήσεων της παγκόσμιας ασφάλειας συνεπάγεται την ανάγκη για συνεχείς πολιτικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις προκειμένου η ΕΕ να μπορέσει να ανταπεξέλθει και να αποτελέσει έναν σημαντικό παγκόσμιο δρώντα σε θέματα ασφάλειας και προστασίας.

Μια βασική πολιτική πρόκληση αποτελεί η ενσωμάτωση των στόχων της εσωτερικής ασφάλειας στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, που καθοδηγούνται συνήθως από μία λογική ασφάλειας που ενίοτε αντιμετωπίζει θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και πολιτικών ελευθεριών ως θέματα δευτερεύουσας σημασίας, γεγονός που έχει διακινδυνεύσει τον υποβιβασμό των δεδηλωμένων κανονιστικών αρχών της χάραξης της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής (Trauner, 2011, σ.5). Η πρόκληση αυτή εντοπίζεται σε όλες τις στρατηγικές, ακόμη και στην EUGS αναφορικά με την επιδίωξη της ανθεκτικότητας. Σε θεσμικό επίπεδο, η ΕΕ αντιμετώπισε δυσκολίες να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των φιλόδοξων στρατηγικών της εγγράφων, κυρίως εξαιτίας των τάσεων κάθε σχηματισμού του Συμβουλίου για την προστασία εθνικο-κεντρικών συμφερόντων.

Με την πάροδο τον χρόνων, η ΕΕ έχει προωθήσει μία σειρά αφηγημάτων αναφορικά με τις σχέσεις και τη δέσμευσή της με τρίτα κράτη. Μίλησε για εκδημοκρατισμό, εξευρωπαϊσμό, μεταρρυθμίσεις στην προσπάθειά της να βοηθήσει και να σταθεροποιήσει την άμεση και έμμεση γειτονιά της. Καθώς, λοιπόν, γινόταν ξεκάθαρος ο αλληλένδετος χαρακτήρας της εσωτερικής της ασφάλειας με την εξωτερική ασφάλεια και σταθερότητα, και οι παλαιές προσεγγίσεις που ακολουθούσε φαίνονταν να μην έχουν τον επιθυμητό αντίκτυπο, στην Παγκόσμια Στρατηγική του 2016 προωθεί τον όρο της ανθεκτικότητας ως το νέο αφήγημά της. Χρησιμοποιεί τον όρο αυτό ως όρο-ομπρέλα για να πλαισιώσει τη δράση της τόσο αναφορικά με το εσωτερικό της όσο και με το εξωτερικό της. Με τον τρόπο αυτό και χρησιμοποιώντας παράλληλα το αφήγημα της ολοκληρωμένης προσέγγισης (integrated approach), επεκτείνει και συντονίζει τις δράσεις της ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στο παγκόσμιο περιβάλλον αβεβαιότητας και στον υβριδικό χαρακτήρα των απειλών. Μέσω της ανθεκτικότητας ο στόχος της μεταβάλλεται από την εξαγωγή του προτύπου της στην οικοδόμηση ικανοτήτων στις κοινότητες, στην ισχυροποίηση των δρώντων στο τοπικό επίπεδο και στις εξατομικευμένες λύσεις. Ο όρος της ανθεκτικότητας, καθώς μπορεί να δεχθεί ποικίλες ερμηνείες, δίνει την ευκαιρία στην ΕΕ να δεσμεύεται με τρίτα κράτη με τους δικούς της όρους βάσει των στόχων που θέλει να επιτύχει. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μπορεί να εστιάσει σε «προβληματικές» περιοχές και να αντιμετωπίσει προβλήματα στην καρδιά τους ή, από την άλλη πλευρά, να επιλέξει να μην ασχοληθεί με άλλα προβλήματα ή δρώντες. Η ανθεκτικότητα αποτελεί έναν όρο με πολλές δυνατότητες για την ΕΕ, βασίζεται, όμως, στην κανονιστική της ισχύ και την απήχηση που έχει στα τρίτα κράτη. Εάν η ΕΕ μετριάσει αυτά τα χαρακτηριστικά κινδυνεύει να μην γίνεται αντιληπτή ως ο παγκόσμιος δρών και η δύναμη για το καλό που θέλει να προβάλλεται.

Προκειμένου να εξηγηθεί η διασύνδεση της εσωτερικής και της εξωτερικής ασφάλειας και πώς, εν τέλει, σχετίζεται με την ανθεκτικότητα, θα εξεταστεί, στο πρώτο κεφάλαιο, η πρώτη στρατηγική ασφάλειας της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας του 2003. Αναλύεται τόσο το ίδιο το κείμενο της Στρατηγικής όσο και η εφαρμογή του και οι κριτικές που δέχθηκε, σε μία προσπάθεια κατά την ανάλυση στα επόμενα κεφάλαια να διερευνηθεί εάν οι κριτικές που απέσπασε λήφθηκαν υπόψη στα επόμενα κείμενα. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται δύο πρώτες στρατηγικές που αναγνωρίζουν την διασύνδεση της εσωτερικής και της εξωτερικής ασφάλειας –συγκεκριμένα η Στρατηγική για την Εξωτερική Διάσταση της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων και η Στρατηγική για την Εξωτερική Διάσταση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης–καθώς και οι αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται η Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας του 2010, η προέλευσή της και το περιεχόμενό της και το ευρωπαϊκό πρότυπο ασφάλειας που εισάγει. Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για την Ασφάλεια και οι προτεραιότητές του ως ο προπομπός της Ένωσης Ασφάλειας που αναλύεται στο πέμπτο κεφάλαιο. Συγκεκριμένα αναλύεται η προέλευση και η δομή της Ένωσης Ασφάλειας, επιμέρους ζητήματα ασφάλειας και αξιολογείται η κατάσταση της Ένωσης Ασφάλειας. Το έκτο κεφάλαιο αναφέρεται στην Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας, το περιεχόμενό της, καθώς εισάγει νέους όρους και την εφαρμογή της, ενώ στη συνέχεια αναλύονται επιμέρους ζητήματα που ανακύπτουν από αυτή την Στρατηγική. Συγκεκριμένα, αναφέρεται η ένταση μεταξύ των αξιών, των συμφερόντων και της παγκόσμιας τάξης βασισμένης σε κανόνες, πώς η ΕΕ χρησιμοποιεί την Παγκόσμια Στρατηγική για την ισχυροποίηση του εαυτού της ως δρών ασφάλειας, ενώ το κεφάλαιο κλείνει με μία σύγκριση μεταξύ της Παγκόσμιας Στρατηγικής και της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας. Στο επόμενο κεφάλαιο αναλύεται ο όρος της ανθεκτικότητας. Στην αρχή του κεφαλαίου γίνεται λόγος για τον όρο γενικά, τη χρήση του με την πάροδο των χρόνων και τα πλαίσια στα οποία αναφέρεται όπως και η σχέση του όρου με την οικοδόμηση ικανοτήτων. Στα επόμενα δύο υπο-κεφάλαια έμφαση δίνεται στην ερμηνεία της ανθεκτικότητας στην Παγκόσμια Στρατηγική αναφορικά με την τοπική ανάληψη ευθυνών και την σχέση της με τον εκδημοκρατισμό και άλλα αφηγήματα της Ένωσης και αναλύονται τα προβλήματα που προκύπτουν ή μπορεί να προκύψουν από τη χρήση του όρου αυτού. Στην τελευταία υπο-ενότητα αναλύεται ο ρόλος της ανθεκτικότητας σε σχέση με τη διασύνδεση της εσωτερικής και της εξωτερικής ασφάλειας, ενώ στο τέλος αναφέρονται συμπεράσματα από όλη την ανάλυση.

1. Η Πρώτη Στρατηγική για την Ασφάλεια

Η ΕΕ προκειμένου να ανταπεξέλθει στο περίπλοκο περιβάλλον ασφάλειας μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11/9 και να πλαισιώσει την δράση της στο εξωτερικό της χρειάζονταν μία κοινή στρατηγική ασφάλειας. Στις 8 Δεκεμβρίου 2003, οι ηγέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενέκριναν μια στρατηγική ασφάλειας, η οποία θα επέτρεπε στην Ευρώπη να «μοιραστεί την ευθύνη για την παγκόσμια ασφάλεια και να οικοδομήσει έναν καλύτερο κόσμο» (Council of the EU, 2003b). Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, ως η πρώτη στρατηγική σε αυτόν τον τομέα της ΕΕ, αποτέλεσε αντικείμενο των συζητήσεων (και των επικρίσεων) για πολλά χρόνια καθώς ήταν το κύριο έγγραφο αναφοράς για τα επόμενα 14 χρόνια. Με την πρώτη ματιά, το έγγραφο φαίνεται μη αμφιλεγόμενο και εύκολα κατανοητό, ωστόσο μια πιο προσεκτική εξέταση αναιρεί αυτόν τον προσδιορισμό και εισάγει ερωτήματα. Η Στρατηγική αδυνατεί να συσχετίσει τις απειλές που αναγνωρίζει με τους στόχους της χωρίς παράλληλα να δίνει έμφαση στον αλληλένδετο χαρακτήρα της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας.

Στο κείμενο της ΕΣΑ αναφέρονται οι παγκόσμιες προκλήσεις και οι βασικές απειλές για την ασφάλεια, προσδιορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι της ΕΕ και αξιολογούνται οι συνέπειες για την πολιτική της Ένωσης. Η ΕΣΑ αναγνωρίζει ότι η ΕΕ πρέπει να είναι έτοιμη να συμμετάσχει στην ευθύνη για την παγκόσμια ασφάλεια και να οικοδομήσει έναν «καλύτερο κόσμο» (σ.28). Για να γίνει αυτό, η στρατηγική επικεντρώνεται στην ανάγκη η ΕΕ να είναι πιο δραστήρια, με μεγαλύτερες ικανότητες και συνοχή (σ.39). Επισημαίνει ακόμη ορισμένες παγκόσμιες προκλήσεις που «δημιουργούν ανησυχίες για την ασφάλεια» και άλλες που θεωρούνται «κύριες απειλές». Οι κυριότερες απειλές που αναφέρονται είναι: η τρομοκρατία, η εξάπλωση των όπλων μαζικού ολέθρου, οι περιφερειακές συγκρούσεις, η αποσάθρωση του κράτους και το οργανωμένο έγκλημα (σ.3-4). Αναγνωρίζει ότι τα πέντε αυτά στοιχεία θα μπορούσαν να φέρουν αντιμέτωπη την ΕΕ με σύνθετες και πολυεπίπεδες απειλές. Οι βίαιες συγκρούσεις, η φτώχεια και οι ασθένειες, ο ανταγωνισμός για τους φυσικούς πόρους και η ενεργειακή εξάρτηση εμπίπτουν στην κατηγορία των παγκόσμιων προκλήσεων και ανησυχιών για την ασφάλεια. Με βάση αυτές τις προκλήσεις ασφάλειας, η στρατηγική προσδιορίζει ως τον πρώτο στρατηγικό της στόχο την αντιμετώπιση των απειλών, ακολουθούμενος από την οικοδόμηση ασφάλειας στη γειτονιά της και τη δημιουργία μίας διεθνούς τάξης βασισμένης στην αποτελεσματική πολυμερή προσέγγιση (effective multilateralism) (σ.7-10).

Η ΕΣΑ συνδέει τις «νέες» απειλές (τρομοκρατία, ΟΜΚ, αποτυχημένα κράτη, οργανωμένο έγκλημα) με το «παλαιότερο» πρόβλημα των περιφερειακών συγκρούσεων (σ.4). Ωστόσο, δεν δίνει αρκετή έμφαση στην αντιμετώπιση των πρωταρχικών αιτιών τόσο των νέων όσο και των παλαιών απειλών. Η τρομοκρατία μπορεί, για παράδειγμα, να έχει παρόμοιες αιτίες με τις βίαιες συγκρούσεις. Η φτώχεια παρέχει το υπόβαθρο της αλλοτρίωσης και της δυσαρέσκειας που τροφοδοτεί τις συγκρούσεις και βοηθά στη ριζοσπαστικοποίηση. Ωστόσο, η φτώχεια και οι ασθένειες αναφέρονται μόνο στις παγκόσμιες προκλήσεις και όχι ως στρατηγικοί στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν. Ενώ, λοιπόν, αναγνωρίζονται ως απειλές και προκλήσεις δεν προβλέπονται βήματα ή στόχοι για την αντιμετώπισή τους στο κείμενο της στρατηγικής.

Ακόμη, στο κείμενο, αναφέρεται και αναλύεται η δέσμευση που θα πρέπει να έχει η ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο. Αδυνατεί, όμως, να συσχετίσει τις απειλές που αναφέρει με δυνητικές συνέπειες στο εσωτερικό της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, από τις 5 απειλές που αναφέρει, τον πιο στενό σύνδεσμο με την εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης τον έχει η

τρομοκρατία και η εξάπλωση των ΟΜΚ, παράλληλα, όμως το οργανωμένο έγκλημα μπορεί να διευκολύνει τις δύο προαναφερθείσες απειλές ενώ τα αποτυχημένα κράτη και οι περιφερειακές συγκρούσεις τροφοδοτούν όλα τα παραπάνω. Ενώ, λοιπόν, σωστά αναγνωρίζονται ως δυνητικές απειλές, δεν αναλύεται το πλήρες φάσμα τους ούτε αναγνωρίζεται ο στενά αλληλένδετος και αλληλοτροφοδοτούμενος χαρακτήρας τους, ειδικά αναφορικά με την εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης.

Μπορεί η στρατηγική να αναφέρεται κυρίως στο εξωτερικό της Ένωσης και σε έναν κόσμο όπου *«η Ευρώπη δεν είχε γνωρίσει ποτέ τέτοια ευημερία, ασφάλεια και ελευθερία όπως σήμερα»* (σ.1), ωστόσο, οι απειλές που αναφέρονται παρέμειναν επίκαιρες και εξετάζονται στις επόμενες στρατηγικές με περισσότερη λεπτομέρεια, κυρίως διασυνδέοντάς τις με την εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης.

Η ΕΣΑ αναγνωρίζει ότι *«τα προβλήματα σπάνια επιλύονται από ένα κράτος ή χωρίς περιφερειακή στήριξη, όπως δείχνουν οι εμπειρίες τόσο στα Βαλκάνια όσο και στη Δυτική Αφρική»* (σ.13). Ωστόσο, οι περιφερειακές προσεγγίσεις για την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση των περιφερειακών δομών και οργανώσεων δεν καταγράφονται ουσιαστικά στις επιπτώσεις της πολιτικής, γεγονός που προκαλεί ενδιαφέρον καθώς η ΕΕ αποτελεί ένα σχέδιο ειρήνης και ασφάλειας όπου οι ανησυχίες για την ασφάλεια ήταν και αποτελούν την κινητήρια δύναμη της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Chuggusa, 2005). Παράλληλα, ενδιαφέρον προκαλεί και η έλλειψη σαφών αναφορών στις αξίες της Ένωσης (ανθρώπινα δικαιώματα, κράτος δικαίου, κ.λπ.) που θεωρούνται τα θεμέλια της ειρήνης και της ασφάλειας πάνω στις οποίες οικοδομείται η δράση της Ένωσης με τρίτα κράτη καθώς και τα πλαίσια συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

Ενώ η ΕΣΑ αναγνωρίζει τον μεταβαλλόμενο χαρακτήρα του περιβάλλοντος ασφάλειας, δεν καλύπτει ευρύτερες έννοιες, όπως η ανθρώπινη ασφάλεια και οι επακόλουθες πολιτικές συνέπειές της. Το επίκεντρο της στρατηγικής δεν είναι η μακροπρόθεσμη προληπτική δράση, αλλά η βραχυπρόθεσμη διαχείριση κρίσεων, γεγονός που μελλοντικά θα κοστίζει στην Ένωση καθώς θα αυξήσει τις απειλές ως προς την εσωτερική ασφάλειά της. Μετά, λοιπόν, από τις επιθέσεις της 11/9 και την αναγνώριση της αλληλεξάρτησης μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, η ΕΣΑ αποτυγχάνει στον συσχετισμό των παγκόσμιων απειλών με τις απειλές στο εσωτερικό της Ένωσης, εξαγγέλλοντας –κάπως επηρμένα– ότι ουσιαστικά η ασφάλεια στο εσωτερικό της είναι δεδομένη.

Για την ΕΕ, η έναρξη του δικού της «πολέμου κατά της τρομοκρατίας» ξεκίνησε μετά τον βομβαρδισμό της 11ης Μαρτίου 2004 στη Μαδρίτη, που συνδέθηκε με την Αλ Κάιντα (Lianos, 2006). Η Διακήρυξη για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας θέτει το πλαίσιο για τη σχέση μεταξύ της καταπολέμησης της τρομοκρατίας και της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ (Council of the EU, 2004b). Το Σχέδιο δράσης της ΕΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας αναφέρει λεπτομερώς τη σχέση αυτή: το Συμβούλιο και η Επιτροπή πρέπει *«να συμπεριλάβουν αποτελεσματικές ρήτρες για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας σε όλες τις συμφωνίες με τρίτα κράτη»* (Council of the EU, 2004c, σημείο 1.4).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, όταν ενέκρινε το κείμενο της ΕΣΑ, ζήτησε να αποτελέσουν οι εξής τομείς μέρος της μελλοντικής της αξιολόγησης: *«αποτελεσματική πολυμέρεια»* με πυρήνα τα Ηνωμένα Έθνη και *«τρομοκρατία, Μέση Ανατολή και Βοσνία-Ερζεγοβίνη»* (Council of the EU, 2004a), χωρίς, όμως, να καθοριστούν συγκεκριμένες προθεσμίες ή οδηγίες. Οι στόχοι αυτοί δεν αποτελούσαν τίποτα καινοτόμο ή ριζοσπαστικό για τις πρακτικές της ΕΕ,

ήταν μάλλον «παλιομοδίτικοι» και δηλώνουν απλώς το προφανές και το λιγότερο αμφιλεγόμενο (Lianos, 2006).

Η ευρωπαϊκή προσέγγιση αναφορικά με την τρομοκρατία περιελάμβανε ένα μείγμα εργαλείων από την υιοθέτηση της θέσης ενός Ανώτερου Συντονιστή Αντιτρομοκρατικής Δράσης, έως την ενσωμάτωση της ρήτρας αλληλεγγύης (α.222, ΣΛΕΕ) σε περίπτωση τρομοκρατικών επιθέσεων. Αυτές οι προτάσεις της ΕΕ συμπεριλήφθηκαν στη δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τις συνέπειες των βομβιστικών επιθέσεων της Μαδρίτης, στις 25-26 Μαρτίου 2004. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στη Διακήρυξη για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, τόνισε ότι τα κράτη μέλη «*κινητοποιούν όλα τα μέσα που διαθέτουν, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών μέσων*». Μολονότι αυτή η δήλωση θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως πράσινο φως για τη χρήση όλων των στρατιωτικών πόρων της Ένωσης (με τους στόχους της «πρόληψης, προστασίας, βοήθειας»), στην πράξη, θα μπορούσε επίσης να επιτρέψει μια πιο ισχυρή αναγκαστική δράση κατά των τρομοκρατικών στοιχείων. Όποια και αν είναι η ερμηνεία της ρήτρας, καταφέρνει να τοποθετήσει τη χρήση βίας σε ένα υψηλότερο επίπεδο συναίνεσης μεταξύ των κρατών μελών. Αυτό συνεπάγεται την κατανομή των κινδύνων και των ευθυνών, γεγονός που, με τη σειρά του, δείχνει την αντίστοιχη ανταλλαγή μέσων και πολιτικών.

Ακολούθησε η Δήλωση ΕΕ-ΗΠΑ του 2004 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας όπου αναλύονται οι τομείς συνεργασίας ΕΕ-ΗΠΑ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (European Commission, 2004). Στη συνέχεια, στις 22 Νοεμβρίου 2004, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων συνέταξε το έγγραφο «Θεωρητικό Πλαίσιο για τη Διάσταση ΕΠΑΑ στον Αντιτρομοκρατικό Αγώνα», το οποίο περιλαμβάνει τις 6 αρχές στις οποίες πρέπει να βασιστεί αυτή η διάσταση (Council of the EU, 2004d). Το έγγραφο αυτό αναγνώρισε τέσσερις κύριους τομείς δράσης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο της ΕΠΑΑ, οι οποίοι περιλάμβαναν: την πρόληψη, την προστασία, την απόκριση/διαχείριση των συνεπειών και την υποστήριξη σε τρίτες χώρες για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Από την άποψη αυτή, τόνισε τη διαλειτουργικότητα μεταξύ στρατιωτικών και πολιτικών δυνατοτήτων.

Το 2005, οι προσπάθειες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στον τομέα της ασφάλειας κατευθύνονταν κατά κύριο λόγο στην εφαρμογή αυτών των κατευθυντήριων γραμμών. Η έκθεση του συντονιστή της ΕΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (Presidency and the EU Counter-Terrorism Coordinator, 2005) δήλωσε ότι ενώ έχουν επιλυθεί πολλά θέματα, κυρίως αυτά που εμπίπτουν στον δεύτερο πυλώνα (όπως το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, η σύσταση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων και τα ζητήματα που αφορούν τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας) και ενώ η συνεργασία με τις ΗΠΑ ήταν «εξαιρετικά θετική», πρέπει να γίνουν πολλά για να ικανοποιηθούν όλες οι απαιτήσεις του Σχεδίου Δράσης του Ιουνίου του 2004.

Όχι μόνο μεγάλο μέρος της εξωτερικής ικανότητας ασφάλειας της ΕΕ προέρχεται από εσωτερικούς παράγοντες –οικονομικές επιδόσεις, ρυθμιστική παρουσία, πολιτική συνοχή– αλλά η πραγματικότητα των σημερινών ανησυχιών σχετικά με την ασφάλεια δημιουργεί αμφιβολίες για την διαίρεση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας (Eriksson και Rhinard, 2009). Έτσι προκύπτει και η προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας να υπογραμμίσει τη σημασία της αντιμετώπισης των απειλών στο εσωτερικό και στο εξωτερικό, αν και κάπως «πλημμελώς».

Λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις, θα ήταν εξαιρετικά δύσκολο να συνταχθεί ένα παραδοσιακό έγγραφο στρατηγικής για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επομένως, είναι εύκολο να κατανοηθεί το γιατί η ΕΣΑ αποτυγχάνει να ανταποκριθεί στον τίτλο της ως στρατηγική. Οι πολυπλοκότητες του τρέχοντος διεθνούς συστήματος, μαζί με τον δυναμικό και πολύπλευρο χαρακτήρα των απειλών που αντιμετωπίζει η Ευρώπη, εμπόδισαν τη σύνθεση μιας στρατηγικής με την παραδοσιακή έννοια. Επιπλέον, το έγγραφο γράφτηκε στο πιο εμπαθές διατλαντικό κλίμα.

Η αξιολόγηση των απειλών στην ΕΣΑ εμφανίζει μια αξιέπαινη ικανότητα να ανταποκρίνεται στην αναπτυσσόμενη ατζέντα ασφάλειας. Όσον αφορά την παροχή μιας πραγματικής βάσης για την πολιτική ασφάλειας της ΕΕ, η στρατηγική αντιπροσωπεύει μία στροφή προς τα πίσω, στο *status quo ante*, υπέρ της θεώρησης της πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ ως πρωταρχικό εργαλείο για την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Toje, 2005). Ο πολιτικά σωστός τόνος και η (κάπως αφελής) πίστη στην πολυμέρεια σε περιόδους κρίσης δεν είναι σαφώς σχεδιασμένες για να προξενήσουν φόβο στους πιθανούς αντιπάλους. Αντιπροσωπεύει την στροφή προς την «περίτεχνη αδράνεια» όπου η ΕΕ επιδιώκει την υψηλή ηθική της ταυτότητα, μακριά από τη διεθνή πολιτική και πέρα από τις πλειοψηφικές αποφάσεις (Toje, 2005).

Τέλος, η ΕΣΑ απαριθμεί όλα τα μέσα και όλες τις απειλές, αλλά είναι ασαφής όταν πρόκειται για τους σκοπούς που πρέπει να επιτευχθούν και σιωπηλή για το πώς μπορούν να χρησιμοποιηθούν οι ικανότητές της για να μπορεί να ασκεί επιρροή (Andersson et al., 2011). Η απροθυμία να αναφέρει πού μπορεί να χρησιμοποιηθεί η Δύναμη Ταχείας Αντιδράσεως της ΕΕ επιβεβαιώνει ότι θα συνεχίσει να επικεντρώνει τις προσπάθειές της στη διαχείριση πριν και μετά τις κρίσεις (Ellner, 2005). Αν και η αξιοπιστία της ΕΣΑ αυξάνεται από την εστίαση στην τρομοκρατία ως την πρωταρχική απειλή που αντιμετωπίζει η Ευρώπη, η μετάβαση από την αντιμετώπιση κρίσεων σε μια πιο προληπτική ατζέντα θα μπορούσε να σημαίνει ότι η ΕΕ αναγνωρίζει ότι η εξωτερική πολιτική, σε αντίθεση με τις πολιτικές των περισσότερων κρατών μελών της, μπορεί στο μέλλον να την βοηθήσει να υπαγορεύει γεγονότα και όχι απλώς να επηρεάζεται από αυτά (Toje, 2005). Αποφεύγοντας, λοιπόν, να αναφέρει το πότε θα μπορούσε να εφαρμοστεί η ένοπλη βία, επιβεβαιώνει ότι ΕΣΑ δεν καλύπτει όλες τις μορφές και τις πιθανές τροπές της ευρωπαϊκής ασφάλειας. Κυρίως, όμως, αν και θεωρητικά αντιλαμβάνεται τον αλληλένδετο χαρακτήρα των απειλών αναφορικά με την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια, πρακτικά δεν συνδέει και δεν «τοποθετεί» τους στόχους που εξαγγέλλει και τις απειλές στο εσωτερικό και εξωτερικό επίπεδο ασφάλειας της Ένωσης.

1.1 Εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας

Μετά την υιοθέτηση της ΕΣΑ, πραγματοποιήθηκαν ορισμένες βασικές εξελίξεις, τόσο εντός της Ένωσης όσο και στο εξωτερικό της, που κινητοποίησαν την «επανεξέταση» της στρατηγικής του 2003. Μια τέτοια εξέλιξη ήταν η διεύρυνση της ΕΕ σε είκοσι επτά κράτη μέλη, πολλά από τα οποία δεν συμμετείχαν στη σύνταξη του αρχικού κειμένου. Ακόμη, υπήρξαν αλλαγές στο εξελισσόμενο περιβάλλον ασφάλειας. Η Ρωσία, ειδικότερα, είχε υιοθετήσει μια πιο αποφασιστική στάση στη γειτονική της περιοχή. Αυτή η στάση εντατικοποιήθηκε κατά τη διάρκεια του πολέμου με τη Γεωργία τον Αύγουστο του 2008 και δημιούργησε ανησυχίες σε πολλές κυβερνήσεις της ΕΕ. Το γενικότερο περιβάλλον ασφάλειας άλλαζε επίσης, με τα κρούσματα των πανδημιών H5N1 (2006) και H1N1 (2008), την

αυξανόμενη εκτίμηση για τις καταστροφικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και την αύξηση των κυβερνοεπιθέσεων, τα επιχειρήματα προς την επανεξέταση της στρατηγικής βασιζόνταν στο ότι το αρχικό κείμενο δεν περιελάμβανε (σχεδόν) τίποτα για αυτές τις απειλές και ως εκ τούτου απαιτούσε αναθεώρηση.

Ωστόσο, δεν συμφωνούσαν όλες οι κυβερνήσεις σχετικά με την ανάγκη αναθεώρησης της ΕΣΑ. Ορισμένα κράτη μέλη, ιδίως η Γερμανία, φοβόντουσαν ότι η επανεξέταση της ΕΣΑ θα πυροδοτούσε μια άβολη συζήτηση για τη Ρωσία, δημιουργώντας ή ακόμα και ενισχύοντας τις διαιρέσεις μεταξύ νέων και παλαιών κρατών μελών. Άλλες χώρες φοβήθηκαν ότι θα κινδύνευαν να «ασφαλειοποιηθούν» πολιτικές της ΕΕ στους τομείς της ενέργειας και του κλίματος. Άλλες ανησυχίες περιελάμβαναν τον κίνδυνο να «υποβιβαστεί» η ΕΣΑ σε ένα κείμενο μικρότερης σημασίας και ότι η επανασυγγραφή της ΕΣΑ θα εμπόδιζε τις συνεχείς προσπάθειες για την έγκριση της Συνθήκης της Λισαβόνας (Toje, 2010; Biscop, 2009c).

Αντί να γίνει τροποποίηση ή αντικατάσταση της ΕΣΑ, η οποία προσέφερε τόσο ένα λογικό πλαίσιο όσο και μια φιλόδοξη ατζέντα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου του 2008 ενέκρινε μία έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας (εφεξής Έκθεση) η οποία ενισχύει το περιεχόμενο της ΕΣΑ (Council of the EU, 2008b, σ.3). Κρίνοντας από τις επιδόσεις της ΕΕ, σύμφωνα με την Έκθεση, «η εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί. Για να αξιοποιήσουμε όλες τις δυνατότητές μας, πρέπει να είμαστε ακόμη πιο ικανοί, πιο συνεκτικοί και πιο δραστήριοι.» (σ.2). Ωστόσο, η Έκθεση δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες για μια πραγματική στρατηγική αναθεώρηση (Biscop, 2009a).

Πέντε έτη αργότερα, οι απειλές και οι προκλήσεις που αναφέρονταν στην ΕΣΑ «εξακολουθούν να υφίστανται: ορισμένες έχουν γίνει πιο σημαντικές και όλες έχουν γίνει πιο περίπλοκες» (σ.3). Σε ό,τι αφορά τις προκλήσεις και τις απειλές που αναφέρονταν στην ΕΣΑ, η Έκθεση αναφέρεται με περισσότερη λεπτομέρεια, διασυνδέοντας τομείς απειλών και αναφέροντας επιμέρους τομείς στους οποίους θα πρέπει να αναληφθεί δράση (χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, ουσιαστική και πλήρης ενωσιακή πολιτική για την ανταλλαγή πληροφοριών, προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ριζοσπαστικοποίηση και στρατολόγηση τρομοκρατών (σ.4)). Παράλληλα, γίνεται αναφορά στην ασφάλεια στον κυβερνοχώρο (σ.5), στα φορητά όπλα και τον ελαφρύ οπλισμό (SALW), τα πυρομαχικά διασποράς και τις νάρκες ξηράς (σ.8) –τομείς που δεν αναφέρονταν στην ΕΣΑ– και στον ρόλο της λαθρομετανάστευσης συνδέοντας επίσης τις περιφερειακές συγκρούσεις με την εντεινόμενη ριζοσπαστικοποίηση (σ.7).

Ακόμη, αναφέρεται η διασύνδεση μεταξύ της εσωτερικής και της εξωτερικής διάστασης της ασφάλειας, αν και ακόμη υπό τον τίτλο της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος και της ενεργειακής ασφάλειας, όπου «απαιτούνται καλύτερος συντονισμός, μεγαλύτερη διαφάνεια και ευελιξία μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ανάγκη αυτή είχε ήδη επισημανθεί στην ΕΣΑ, πριν από πέντε έτη, αλλά η πρόοδος υπήρξε αργή και ανεπαρκής» (σ.4). Αναφέρει επίσης ότι τα ζητήματα που αναφέρονται (γενικά) «ξεπερνούν τα σύνορα και άπτονται τόσο της εσωτερικής όσο και της εξωτερικής πολιτικής» και «εναπόκειται στις κυβερνήσεις, στα κοινοβούλια και τα όργανα της ΕΕ να μεταδώσουν με ποιο τρόπο όλα αυτά συμβάλλουν στην εσωτερική μας ασφάλεια» (σ.12). Οι 4 αυτές αναφορές στη διασύνδεση της εσωτερικής και της εξωτερικής ασφάλειας είναι ένα πρώτο βήμα προς τη γεφύρωση του χάσματος αυτού και

προς μελλοντικές στρατηγικές και εκθέσεις όπου αναλύουν τον ζωτικό ρόλο αυτής της διασύνδεσης για την ασφάλεια της Ένωσης, με την ευρύτερη δυνατή έννοια.

Η Έκθεση παρέχει μία συνοπτική επισκόπηση της εφαρμογής της ΕΣΑ και επιβεβαιώνει την συνεκτική και πολυμερή προσέγγιση. Ενώ η ΕΣΑ δεν αναφερόταν (άμεσα) στην ανθρώπινη ασφάλεια, η Έκθεση αναφέρει ότι *«εργαζόμαστε για να παράσχουμε ανθρώπινη ασφάλεια, 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»* (σ.2). Η ανθρώπινη ασφάλεια μπορεί να είναι μια χρήσιμη ιδέα, η οποία διασυνδέει και ενώνει επιμέρους έννοιες και τάσεις και εξηγεί τον κεντρικό στόχο της συνεκτικής προσέγγισης της ΕΕ ως παγκοσμίου δρώντα: να διασφαλίζει ότι κάθε άτομο, τόσο στο εσωτερικό της Ένωσης όσο και στο εξωτερικό της, έχει πρόσβαση στη φυσική ασφάλεια, την οικονομική ευημερία, την πολιτική ελευθερία και την κοινωνική ευημερία (Biscop, 2009a).

Παράλληλα, εισάγοντας τη θεματική του πλέγματος ανάπτυξης και ασφάλειας, τονίζει περισσότερο την έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας και «επισημοποιεί» την διασύνδεση μεταξύ των διάφορων τομέων απειλών καθώς *«δεν είναι δυνατόν να υπάρξει αιεφόρος ανάπτυξη χωρίς ειρήνη και ασφάλεια, ενώ, χωρίς ανάπτυξη και μείωση της φτώχειας, δεν είναι δυνατόν να υπάρξει βιώσιμη ειρήνη. Οι απειλές για τη δημόσια υγεία, ιδίως δε οι πανδημίες, υποσκάπτουν περαιτέρω την ανάπτυξη. Τα ανθρώπινα δικαιώματα αποτελούν θεμελιώδες στοιχείο της εξίσωσης, [ενώ] οι συγκρούσεις συνδέονται συχνά με την κρατική αστάθεια [όπου] χώρες, όπως η Σομαλία, είναι εγκλωβισμένες σε έναν φαύλο κύκλο ασθενούς διακυβέρνησης και διαιωνιζόμενης σύγκρουσης»* (σ.8).

Η Έκθεση ολοκληρώνεται με μια αποφασιστική έκκληση: *«Για να οικοδομήσουμε μια ασφαλή Ευρώπη σε έναν καλύτερο κόσμο, πρέπει να καταβάλουμε μεγαλύτερες προσπάθειες για να διαμορφώσουμε τα γεγονότα. Και τώρα είναι η στιγμή που πρέπει να το κάνουμε.»* (σ.12). Αν και διαγγέλλει την προσπάθειά της να αποτελέσει παγκόσμιο δρώντα, δεν προσφέρει συγκεκριμένες προτάσεις ούτε υπάρχει μηχανισμός παρακολούθησης για την εφαρμογή της ΕΣΑ. Κάτι τέτοιο θα απαιτούσε περισσότερο πολιτικό θάρρος, περισσότερες και καλύτερες ικανότητες και, σε ορισμένους τομείς, τον καθορισμό σαφέστερων στρατηγικών που να αναφέρονται λεπτομερέστερα σε επιμέρους θέματα της ΕΣΑ. Εν πάση περιπτώσει, οι στρατηγικοί στόχοι έχουν ορθώς επιβεβαιωθεί στην Έκθεση, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν ορισμένα θεμελιώδη ερωτήματα σχετικά με τον τρόπο επίτευξής τους. Η έκθεση προσφέρει πολύ λίγη καθοδήγηση σχετικά με το είδος των καταστάσεων στις οποίες μπορεί να απαιτηθούν στρατιωτικά μέσα και δεν αναγνωρίζει τις σημαντικές δυσκολίες που αντιμετωπίζει η άσκηση πολιτικής ασφάλειας στην ΕΕ, ιδίως σε θέματα θεσμικού συντονισμού. Ως εκ τούτου, η έκθεση εφαρμογής δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως «στρατηγική αξιολόγηση» υπό την έννοια ότι δεν αξιολογεί την αποτελεσματικότητα, δεν εξετάζει την αλληλεπίδραση μεταξύ επιμέρους στρατηγικών, πολιτικών και δράσεων και δεν καθορίζει τις προτεραιότητες εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ (Andersson et al., 2011).

Τελικά, και η ΕΣΑ αλλά και η Έκθεση αντιμετωπίζουν παρόμοια προβλήματα ιδίως σε ό,τι αφορά την επίτευξη των στόχων που θέτουν. Και τα δύο έγγραφα «καταλογοποιούν» τις απειλές που αντιμετωπίζει η Ένωση και θα συνεχίσει να αντιμετωπίζει για τα επόμενα χρόνια αλλά υστερούν στην παρακολούθηση της εφαρμογής τους. Αναφορικά με τη διασύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, στην ΕΣΑ απουσίαζε αυτός ο συσχετισμός και δεν αναλυόταν ο αλληλένδετος χαρακτήρας των απειλών. Στην Έκθεση γίνονται κάποια βήματα

προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο οι δύο αυτοί τομείς ασφάλειας θα έπρεπε να αναφέρονται ως αναπόσπαστα κομμάτια της συνολικής ασφάλειας και να αντιμετωπίζονται ως ένα. Η διασύνδεση της εσωτερικής με την εξωτερική ασφάλεια αναλύεται λεπτομερέστερα στις δύο επιμέρους στρατηγικές που δημοσιεύτηκαν για την εξωτερικής διάσταση του ΧΕΑΔ και της ΔΕΥ αν και περισσότερο από την σκοπιά της εξωτερικοποίησης της εσωτερικής ασφάλειας της Ένωσης.

2. Στρατηγικές για τη Διασύνδεση Εσωτερικής και Εξωτερικής Ασφάλειας

Τον Δεκέμβριο του 2005, με διαφορά 6 ημερών, δημοσιεύτηκαν δύο στρατηγικές που αναγνωρίζουν ότι η εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης εξαρτάται και αλληλεπιδρά με εξωτερικούς παράγοντες. Οι στρατηγικές αυτές είναι η Στρατηγική για την εξωτερική διάσταση της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων: Παγκόσμια Ελευθερία, Ασφάλεια και Δικαιοσύνη και η Στρατηγική για την Εξωτερική Διάσταση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

2.1 Στρατηγική για την Εξωτερική Διάσταση της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Η εξωτερική διάσταση της ΔΕΥ αποτελεί μια προσπάθεια να γεφυρωθούν οι διαχωρισμοί (εσωτερικό-εξωτερικό επίπεδο, διακυβερνητικό-υπερεθνικό επίπεδο, διαπυλωνικό επίπεδο) και να εκτιμηθεί ο βαθμός στον οποίο αυτό το πεδίο πολιτικής αντικατοπτρίζει μία διαφορετική ατζέντα ασφάλειας της ΕΕ (Wolff et al., 2009). Η εμφάνιση πρωτοβουλιών υπό την ηγεσία της ΕΕ μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών σχέσεων έχει προκαλέσει τη δημιουργία νέων εννοιών, όπως η «εξωτερική διάσταση της ΔΕΥ», το «συνεχές ασφάλειας» (security continuum) (Bigo, 1994) και η «διασύνδεση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας» (Smith, 2003, σ.171), ενώ άλλοι αναφέρονται στην εμφάνιση ενός νέου «χώρου πολιτικής» (Boin et al., 2006). Από θεσμική άποψη, η εξωτερική διάσταση ΔΕΥ μπορεί να συγκριθεί με ένα «πολιτικό χώρο» που περιλαμβάνει τους δρώντες, τους κανόνες και τις πρακτικές που σχετίζονται με τις προσπάθειες της ΕΕ να προστατεύσει τους πολίτες της από ένα ευρύ φάσμα εσωτερικών και εξωτερικών απειλών (Boin et al., 2006).

Στόχος της στρατηγικής είναι «να συμβάλει στην επιτυχή δημιουργία του εσωτερικού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και να προωθήσει τους στόχους των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ προωθώντας το κράτος δικαίου, το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τις διεθνείς υποχρεώσεις» (Commission of the European Communities, 2006). Η στρατηγική εισήγαγε επίσης την έννοια της «εταιρικής σχέσης» με τρίτες χώρες στον τομέα της ΔΕΥ. Αυτή η έννοια είχε καθιερωθεί προηγουμένως ως κατευθυντήρια γραμμή για την καθιέρωση της εξωτερικής διάστασης της μετανάστευσης.² Η τελευταία και ίσως η σημαντικότερη συμβολή της Στρατηγικής είναι ότι καθιστά τη ΔΕΥ κεντρική προτεραιότητα στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ και επιδιώκει να διασφαλίσει μια συντονισμένη και συνεκτική προσέγγιση (Wolff et al., 2009, σ.14).

Πιο συγκεκριμένα, η Στρατηγική για την εξωτερική διάσταση της ΔΕΥ αναγνωρίζει 7 βασικές θεματικές προτεραιότητες ως προκλήσεις οι οποίες είναι:

² Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε τη δέσμευσή του «για τη χρήση όλων των κατάλληλων μέσων των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ [...] συμπεριλαμβανομένων των ενισχυμένων εταιρικών σχέσεων με τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες, στο πλαίσιο της στρατηγικής της ΕΕ για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης» (Council of the EU, 2003a, σ.10). Το πρόγραμμα της Χάγης αναφέρει ότι «Η πολιτική της ΕΕ θα πρέπει να στοχεύει στην παροχή βοήθειας στις τρίτες χώρες, με πλήρη συνεργασία (partnership) [...] για τη βελτίωση της ικανότητάς τους στη διαχείριση της μετανάστευσης και την οικοδόμηση της ικανότητας ελέγχου των συνόρων» (Council of the EU, 2004e, σ.11).

- (1) ανταπόκριση στις προσδοκίες των πολιτών μέσω της ανταπόκρισης στις απειλές ασφάλειας της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς και των ναρκωτικών και στην πρόκληση της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών,
- (2) μη διάκριση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας των πολιτών σε σχέση με την τρομοκρατία,
- (3) οργανωμένο και σοβαρό έγκλημα,
- (4) παγκόσμια μετανάστευση,
- (5) θετικά μέτρα και ενσωμάτωση μεταναστών,
- (6) αδύναμη διακυβέρνηση και αποτυχημένα κράτη, και
- (7) περαιτέρω ανάπτυξη της εξωτερικής διάστασης της ΕΕ που θα λαμβάνει υπόψη τους στόχους του ΧΕΑΔ για την επίτευξη των στόχων της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας (σ.2-4).

Είναι η πρώτη στρατηγική που συσχετίζει άμεσα την εσωτερική με την εξωτερική ασφάλεια καθώς ενώ αναφέρει στρατηγικές προτεραιότητες που έχουν αναλυθεί και σε παλαιότερα έγγραφα, αναγνωρίζει την άρρηκτη σχέση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και τη συσχετίζει με την εφαρμογή της ΕΣΑ. Στις αρχές που δηλώνονται, πέρα από τις βασικές αρχές της Ένωσης που υπάρχουν στα περισσότερα έγγραφα, αναφέρεται ότι «*οι προτεραιότητες για μελλοντική δέσμευση (engagement) θα πρέπει να επηρεάζονται τόσο από τους στόχους εσωτερικής όσο και εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Το ευρύ φάσμα μέσων που έχει στη διάθεσή της η ΕΕ θα πρέπει να συντονίζονται εγκάρσια σε όλους τους πυλώνες (Κοινότητα, ΚΕΠΠΑ, ΕΠΑΑ, ΔΕΥ) ώστε να υπάρξει μια προσαρμοσμένη και συνεκτική αντίδραση*» (σ.5).

Στους μηχανισμούς τους οποίους η ΕΕ μπορεί να χρησιμοποιήσει για την συνεκτική της αντίδραση αναφέρεται η προοπτική της διεύρυνσης, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, η στρατηγική εταιρική σχέση με τις ΗΠΑ και ο ευρύτερος διατλαντικός διάλογος και η συνεργασία με την Ρωσία (σ.6). Ακόμη, αναγνωρίζει τον ρόλο της ΕΕ μέσω της προσέγγισης επίλυσης προβλημάτων στην στενότερη εμπλοκή της με τον ευρύτερο κόσμο (σ.6). Η αποτελεσματικότητα της δράσης της ΕΕ θα πρέπει να αυξηθεί μέσω κάποιων συγκεκριμένων «βημάτων» που πρέπει να ακολουθηθεί. Συγκεκριμένα, και μεταξύ άλλων, αναφέρεται ότι η ΕΕ πρέπει να εξασφαλίσει ότι η πολιτική δέσμευση με χώρες που επιδιώκουν στενότερη εταιρική σχέση καλύπτει το πλήρες φάσμα θεμάτων ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ότι συνεργάζεται με καθιερωμένους περιφερειακούς σχηματισμούς και ότι χρησιμοποιεί υπηρεσίες όπως η Europol, η Eurojust και ο Frontex (σ.7).

Για να μεταφράσει τη στρατηγική σε συγκεκριμένους στόχους, το Συμβούλιο επεξεργάστηκε γεωγραφικά και θεματικά έγγραφα δράσης. Το πρώτο έγγραφο δράσης (Action Oriented Paper) εγκρίθηκε το 2006 και αφορούσε τους τρόπους βελτίωσης της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των Δυτικών Βαλκανίων για το οργανωμένο έγκλημα, τη διαφθορά, την παράνομη μετανάστευση και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (Council of the EU, 2006a)³. Το δεύτερο πρότεινε συγκεκριμένα μέτρα για την καταπολέμηση της

³ Το έγγραφο δράσης περιλαμβάνει 7 συστάσεις: (1) βελτίωση της περιφερειακής συνεργασίας των αρχών επιβολής του νόμου, των εισαγγελέων και των δικαστικών αρχών, (2) βελτίωση της ανταλλαγής και του διαμοιρασμού εγκληματικών πληροφοριών και μυστικών πληροφοριών (intelligence), (3) ενίσχυση της συνεργασίας σε επιχειρησιακό επίπεδο, ιδίως στους τομείς της εμπορίας ανθρώπων, του λαθρεμπορίου ναρκωτικών καθώς και των φορητών όπλων, (4) καταπολέμηση της διαφθοράς πιο αποτελεσματικά, (5) καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης/αποτελεσματικός έλεγχος των

παραγωγής και του εμπορίου ναρκωτικών από το Αφγανιστάν, συμπεριλαμβανομένων των οδών διαμετακόμισης (Council of the EU, 2006b), ενώ το ίδιο έτος συμφωνήθηκε ένα τρίτο θεματικό έγγραφο δράσης για την υλοποίηση του κοινού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με τη Ρωσία (Council of the EU, 2006c). Αντίστοιχο έγγραφο δράσης δημοσιεύτηκε και το 2009 για την «ενίσχυση της εξωτερικής ενωσιακής διάστασης όσον αφορά τη δράση για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων: προς μία οικουμενική δράση της ΕΕ για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων»⁴ (Council of the EU, 2009). Ενώ, για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της αποτελεσματικής εφαρμογής της Στρατηγικής, δημοσιεύεται σχετική έκθεση κάθε δεκαοκτώ μήνες. Εδώ, μπορεί να παρατηρηθεί ότι την κριτική που δεν έλαβε υπόψη της η ΕΣΑ, δηλαδή της ύπαρξης μηχανισμών παρακολούθησης των στρατηγικών για την αξιολόγηση των δράσεων, την ελαβαν υπόψη τους άλλες στρατηγικές της Ένωσης.

Σε αντίθεση με την πρώτη έκθεση εφαρμογής του 2006 (Commission of the European Communities, 2006), στην 4^η έκθεση εφαρμογής (Council of the EU, 2011b) οι δράσεις αναφέρονται πιο συγκεκριμένα αναφορικά με κάθε χώρα με την οποία συνεργάζεται η Ένωση, συγκεκριμένα με τις ΗΠΑ,⁵ την Ρωσία,⁶ τα Δυτικά Βαλκάνια,⁷ την Ανατολική Εταιρική Σχέση και τις Νότιες Γειτονικές σχέσεις (Southern Neighbourhood). Η Έκθεση συνεχίζει αναφέροντας τομείς ενδιαφέροντος όπως είναι η μεθοδολογία και οι θεματικές της JAIEX, ο συντονισμός με άλλες πολιτικές της ΕΕ (μεταξύ άλλων ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ), με όργανα, θεσμούς

συνόρων, (6) πρόληψη και καταπολέμηση της τρομοκρατίας, (7) αποτελεσματικότερος συντονισμός των χορηγών (donors) ενώ στο παράρτημα αναφέρονται αναλυτικά οι τομείς αυτοί με τις δράσεις που έχουν δρομολογηθεί αναφορικά με τις συμφωνίες με τα κράτη των δυτικών Βαλκανίων, τους αξιωματικούς-συνδέσμους (liaison officers), την εκπαίδευση και την οικονομική βοήθεια.

⁴ Οι συστάσεις που περιέχει είναι: (1) στόχοι και γενικές αρχές για την καθοδήγηση της εφαρμογής του εγγράφου δράσης, (2) ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού της δράσης της ΕΕ κατά της εμπορίας ανθρώπων έναντι τρίτων χωρών, (3) ανάπτυξη συνεργασιών μεταξύ της ΕΕ, τρίτων χωρών, περιφερειών και οργανισμών σε διεθνές επίπεδο κατά της εμπορίας ανθρώπων. Ακολουθούν περιλήψεις της τρέχουσας δράσης από τα κράτη μέλη και από την Επιτροπή.

⁵ Τομείς συνεργασίας: Προστασία δεδομένων και ανταλλαγή πληροφοριών (High Level Contact Group on information sharing and privacy and personal data protection, 2009), Τρομοκρατία (EU-US and Member States' Declaration on counter-terrorism, June 2010, PNR Agreement, Terrorist Finance Trafficking Program), Μετανάστευση και διαχείριση συνόρων (EU-US platform for cooperation on Migration and Refugee issues, 2010, το Visa Waiver Program (VWP) επεκτάθηκε και στην Ελλάδα, Electronic System for Travel Authorization (ESTA)), Καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένου του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο και της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο (EU-US working group on cybersecurity and cybercrime, Mutual Legal Assistance (MLA) και Extradition Agreements), Επιβολή του νόμου και συνεργασία σε ποινικά και αστικά θέματα.

⁶ Τομείς συνεργασίας: Μετανάστευση, πολιτική θεωρήσεων και διασυνοριακή συνεργασία (Dialogue on Migration, 2011, Visa Dialogue: list of common steps, Readmission Agreement, 2010, συνεργασία μεταξύ του Frontex και της Υπηρεσίας Ρωσικής Συνοριοφυλακής), Καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένου του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο (draft Russia-EU agreement on drug precursors, Συνεργασία μεταξύ Ρωσίας και Europol, pursuit of a dialogue between Russia and the EU concerning the fight against terrorism), Δικαστική συνεργασία σε ποινικά και αστικά θέματα (Russia-Eurojust Working Group).

⁷ Τομείς συνεργασίας: Πολιτική θεωρήσεων και διαχείριση των συνόρων, Επιβολή του νόμου και δικαστική συνεργασία σε ποινικά θέματα (deepened cooperation with Eurojust, Extradition agreements), Καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς (ILECU project).

και την ΕΥΕΔ, η αξιολόγηση των τρεχουσών πολιτικών, η οικοδόμηση δυνατοτήτων⁸, και η Νότια και Ανατολική Γειτονιά⁹.

Σε ό,τι αφορά τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης, υπάρχουν τρεις κύριοι τομείς στους οποίους προκύπτουν οι προκλήσεις: οριζόντια (δηλαδή μεταξύ των διαφόρων τομέων πολιτικής), κάθετα (δηλαδή μεταξύ των δράσεων της ΕΕ και των κρατών μελών) και θεσμικά (σε όλο το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ) (Nuttall, 2005, σ.97-98). Παρόλο που ο επίσημος διάλογος για τη χάραξη πολιτικής μεταξύ των πυλώνων έχει ως στόχο τη βελτίωση της συνοχής και της συνέπειας, μπορεί επίσης να επισημανθεί μια πιο «κακή» δυναμική που βασίζεται στη διαδικασία αυτή, όπως είναι ο «σφετερισμός» του διαπυλωνισμού (hijacking of cross-pillarization) από υπεύθυνους χάραξης πολιτικής για την επίτευξη των δικών τους προτιμήσεων μετά από ανάλυση κόστους/οφέλους, σε βάρος άλλων δρώντων (Pawlak, 2009). Η κατάργηση των πυλώνων θα μπορούσε να διευκολύνει την υλοποίηση διαφορετικής ατζέντας για την ασφάλεια, η οποία καλύπτει, όπως προτείνεται στην ΕΣΑ, τόσο τις εσωτερικές όσο και τις εξωτερικές απειλές για την ασφάλεια.

Ταυτόχρονα, έχει παρατηρηθεί μία απροθυμία από τα κράτη μέλη να παραχωρήσουν μέρος των εξουσιών τους στα υπερεθνικά όργανα της ΕΕ και αυτή η διστακτικότητα είναι εμφανής στις δομές της ΔΕΥ. Η πολυπλοκότητα της δομής των πυλώνων και της λήψης αποφάσεων αποδεικνύουν την επιθυμία τουλάχιστον ορισμένων κρατών μελών να συγκρατήσουν τις φιλοδοξίες της Επιτροπής (Mitsilegas et al., 2003, σ.40). Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη έκριναν ότι ένα ζήτημα εσωτερικής ασφάλειας θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με μεγαλύτερη επιτυχία με κοινή ευρωπαϊκή δράση (Borzell, 2002). Υπογραμμίζοντας το «ευρωπαϊκό» επίπεδο αυτών των απειλών, ενθαρρύνεται μια κοινή αίσθηση ταυτότητας και νομιμοποιείται μια συλλογική απάντηση (Bigo, 1999, σ.67). Αυτή η διαδικασία συνδέθηκε με την ευρύτερη πολιτική διαδικασία προώθησης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Τελικά, η στρατηγική αυτή μπόρεσε ως έναν βαθμό να συνδυάσει τους τομείς της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας μέσω της δημιουργίας του εσωτερικού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και προωθώντας τους στόχους των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ χρησιμοποιώντας ήδη γνωστές προτεραιότητες ώστε να κάνει αντιληπτή και την εξωτερική διάσταση των προτεραιοτήτων αυτών.

2.2 Στρατηγική για την Εξωτερική Διάσταση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

Έξι μέρες μετά την Στρατηγική για την εξωτερική διάσταση της ΔΕΥ, εγκρίθηκε η Στρατηγική για την Εξωτερική Διάσταση του ΧΕΑΔ (Commission of the European Communities, 2005). Η εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ αναπτύσσεται έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν οι κυριότερες εξωτερικές προκλήσεις: τρομοκρατία, οργανωμένο έγκλημα,

⁸ Αύξηση των δυνατοτήτων και των κρατών μελών αλλά και των δυνατοτήτων των εξωτερικών εταίρων των κρατών μελών. Ακόμη, αναφέρει ότι «τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για την αύξηση της ανθεκτικότητάς τους».

⁹ Επιβολή του νόμου, μεταναστευτικές πτυχές, δηλαδή διευκόλυνση της κινητικότητας και σύναψη και εφαρμογή συμφωνιών επανεισδοχής, καθώς και ενίσχυση των ικανοτήτων στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, κατάλληλη σχέση μεταξύ των σχετικών οργανισμών της ΕΕ, ιδίως του FRONTEX και της EASO.

παράνομη μετανάστευση, αποτυχία θεσμικών οργάνων, ανάγκη νομικής βεβαιότητας και προβλεψιμότητας όσον αφορά τις διασυνοριακές χρηματοοικονομικές συναλλαγές (σ.3-4).¹⁰

Ο ΧΕΑΔ έχει εξελιχθεί σε έναν πολύ πιο δυναμικό και ουσιαστικό τομέα χάραξης πολιτικής στην Ευρώπη από ό,τι είχε προβλεφθεί. Αυτό που εξακολουθούσε να αναφέρεται ως απλή «συνεργασία» στους τομείς της ΔΕΥ στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, έχει μετατραπεί σε ένα σημαντικό πολιτικό σχέδιο της ΕΕ, το οποίο η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει τοποθετήσει ακόμη και πριν από την εσωτερική αγορά και την Οικονομική και Νομισματική Ένωση στον κατάλογο των θεμελιωδών στόχων της Συνθήκης του άρθρου 3 της ΣΕΕ.

Παρόλο που υπάρχουν ήδη τα μέσα τα οποία καλύπτουν τις εξωτερικές πτυχές των πολιτικών ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης της ΕΕ, είναι η πρώτη φορά που η ΕΕ τα συγκροτεί σε στρατηγική, γύρω από καθορισμένες γενικές αρχές και κατευθυντήριες γραμμές (σ.5). Υπάρχει, επίσης, μια γενική αναγνώριση του γεγονότος ότι οι εσωτερικές και οι εξωτερικές πτυχές της ασφάλειας της ΕΕ είναι άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους (σ.5). Έτσι, η εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ανεξάρτητος τομέας πολιτικής, αλλά πρέπει να αποτελεί μέρος των δραστηριοτήτων εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ (σ.12).

Η στρατηγική αποτέλεσε μια προσπάθεια επίτευξης ενός πιο συνεπούς και συνεκτικού αποτελέσματος πολιτικής και υπέρβασης της κατά το πλείστον αποσπασματικής προσέγγισης που υλοποιούνταν. Συντόνισε τα υπάρχοντα όργανα γύρω από ορισμένες βασικές αρχές και κατευθυντήριες γραμμές. Μία από αυτές είναι η «γεωγραφική προτεραιοποίηση» (geographical prioritisation), σύμφωνα με την οποία όλα τα ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας πρέπει να αντιμετωπίζονται με χώρες με τις οποίες οι σχέσεις αποτελούν προτεραιότητα για την ΕΕ (υποψήφιος και γειτονικές χώρες) (Wolff et al., 2009).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας «συνταγματοποίησε» πολλές από τις αρχές και τις προτεραιότητες που κατοχυρώνονται στο πρόγραμμα του Τάμπερε. Είναι σημαντικό ότι, μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η πλειονότητα των πολιτικών του ΧΕΑΔ ανήκει πλέον στο πλαίσιο της κοινοτικής μεθόδου συνεργασίας και της συναρμοδιότητας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών. Ο επιδιωκόμενος στόχος ήταν η πλήρης εφαρμογή των προτύπων του δημοκρατικού κράτους δικαίου της ΕΕ έναντι των πολιτικών του ΧΕΑΔ. Αυτό συνεπάγεται τον περιορισμό του ρόλου και της διακριτικής ευχέρειας των Υπουργείων Εσωτερικών των κρατών μελών εντός του Συμβουλίου, την αναγνώριση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως συννομοθέτη και την εκχώρηση πλήρους δικαιοδοσίας στο Δικαστήριο της ΕΕ.

¹⁰ Η Στρατηγική, ακόμη, περιγράφει τα ζητήματα που απορρέουν από το Πρόγραμμα της Χάγης τα οποία είναι: ανθρώπινα δικαιώματα, ενίσχυση των θεσμικών οργάνων και χρηστή διακυβέρνηση, μετανάστευση, άσυλο και διαχείριση συνόρων, καταπολέμησης της τρομοκρατίας, οργανωμένο έγκλημα, συμπεριλαμβανομένης της παράνομης διακίνησης ανθρώπων, ναρκωτικών και οργάνων του ανθρώπινου σώματος, πλαστογραφία, οικονομικό και χρηματοοικονομικό έγκλημα και εγκληματικότητα στον κυβερνοχώρο (σ.7), τις γενικές αρχές για τις πολιτικές με τρίτα κράτη: καθορισμός γεωγραφικών προτεραιοτήτων, διαφοροποίηση, ελαστικότητα, διαπυλνικός συντονισμός, εταιρική σχέση, σκοπιμότητα της εξωτερικής δράσης, προστιθέμενη αξία, οροθέτηση επιδόσεων (σ.8) και τα μέσα για τις πολιτικές: διμερείς συμφωνίες, διαδικασίες διεύρυνσης και προέκτασης, σχέδια δράσης στο πλαίσιο της ΕΠΓ, περιφερειακή συνεργασία, μεμονωμένες ρυθμίσεις, επιχειρησιακή συνεργασία, συγκρότηση θεσμών και αδελφοποίηση, αναπτυξιακή πολιτική, προγράμματα εξωτερικής αρωγής, διεθνείς οργανισμοί, παρακολούθηση (σ.8-11).

Σε διεθνές επίπεδο, ο διχασμός «πρώτου/τρίτου πυλώνα» πριν από τη Λισαβόνα έκανε την ΕΕ να φαίνεται ως ένας δρών νομικά διαχωρισμένος (Monar, 2012a, σ.21). Αυτό όχι μόνο προσέθεσε στην ήδη υπάρχουσα πολυπλοκότητα των εσωτερικών διαδικασιών όσον αφορά τις διαπραγματεύσεις και τη σύναψη διεθνών συμφωνιών του ΧΕΑΔ, αλλά επέτρεψε σε τρίτες χώρες σε ορισμένες περιπτώσεις να αμφισβητήσουν –για στρατηγικούς λόγους– τη νομική ικανότητα της ΕΕ να συνάπτει δεσμευτικές συμφωνίες για θέματα του τρίτου πυλώνα λόγω της έλλειψης ρητής νομικής προσωπικότητας και αρμοδιότητας της Ένωσης ως τέτοιας (de Schoothete και Andoura, 2007).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενίσχυσε τις δυνατότητες της ΕΕ να αναπτύξει την εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ: ο Χάρτης της ΕΕ για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα έγινε τελικά, μετά από πολλά χρόνια ύπαρξης, νομικά δεσμευτικός και ισότιμος με τις Συνθήκες και δημιουργήθηκαν νέες δομές για τη διευκόλυνση της συνεργασίας εσωτερικής-εξωτερικής ασφάλειας μέσω της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου για τις εξωτερικές σχέσεις ΔΕΥ (JAIEX), της Επιτροπής Εσωτερικής Ασφάλειας (COSI) και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης¹¹, ενώ η εσωτερική αρμοδιότητα για θέματα του ΧΕΑΔ επεκτάθηκε.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενίσχυσε τη δυνατότητα της ΕΕ να αναπτύξει περαιτέρω την εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ μέσω της κατάργησης της δομής των πυλώνων, της δημιουργίας μιας ενιαίας νομικής προσωπικότητας, μιας ενιαίας διαδικασίας για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη συμφωνιών, την επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία και κάποια επέκταση της εσωτερικής αρμοδιότητας της ΕΕ σε θέματα του ΧΕΑΔ τα οποία επεκτείνουν τις δυνατότητες εξωτερικής δράσης. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, ο οδικός χάρτης για το έργο της ΕΕ στον ΧΕΑΔ για την περίοδο 2010-14, δίνει επίσης μεγαλύτερη έμφαση στην εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ από οποιονδήποτε από τους προκατόχους του. Η εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ, καθώς και το γεγονός ότι οι εξωτερικές προκλήσεις για τον ΧΕΑΔ εξακολουθούν να εμφανίζονται στις εκτιμήσεις απειλών της ΕΕ, θα πρέπει να συμβάλουν στην αυξανόμενη επέκταση της εξωτερικής διάστασής του.

Ωστόσο, ορισμένοι παράγοντες θα συνεχίσουν να επηρεάζουν αρνητικά την αναπτυξιακή δυναμική της εξωτερικής διάστασης του ΧΕΑΔ (Monar, 2012a, σ.8): η ποικιλομορφία των τομέων που καλύπτονται περιορίζει τη δυναμική της εξωτερικής διάστασης να εξελιχθεί σε μια ενιαία «πολιτική». Ο σχετικός κατακερματισμός που προκύπτει καθιστά δυσκολότερο να δοθεί στους εξωτερικούς στόχους του ΧΕΑΔ το ίδιο πολιτικό βάρος με αυτό των άλλων, πιο καθιερωμένων και ομοιογενών, εξωτερικών πολιτικών της ΕΕ (όπως η ΚΕΠΠΑ, το εμπόριο, η ανάπτυξη). Αυτό με τη σειρά του συμβάλλει στις δυσκολίες της αποτελεσματικής ενσωμάτωσής του με άλλες εξωτερικές πολιτικές της ΕΕ, η οποία παρεμποδίζεται επίσης από τους διαφορετικούς τρόπους λήψης αποφάσεων και από την περίπλοκη θεσμική δομή μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ακόμη, βάσει των περιορισμών των κοινών αρμοδιοτήτων της ΕΕ, φαίνεται ότι η περαιτέρω πρόοδος θα συνεχίσει να εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εκπλήρωση των κοινών συμφερόντων των κρατών μελών καθώς υπάρχουν μέχρι στιγμής πολύ λίγα ζητήματα του ΧΕΑΔ για τα οποία η ΕΕ έχει ασκήσει τις αρμοδιότητές της στο βαθμό της πλήρους εναρμόνισης, έτσι ώστε να απολαμβάνει αποκλειστικές εξουσίες σχετικά με την εξωτερική δράση.

¹¹ Ομοίως, ο συντονιστής της ΕΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας είναι επίσης μια μορφή διοργανικής συνεργασίας, δεδομένου ότι εργάζεται υπό την εξουσία του Υπατου Εκπροσώπου/Αντιπροέδρου, αλλά λαμβάνει τις οδηγίες του και αναφέρει κυρίως στο Συμβούλιο ΔΕΥ.

Από το 2015, υπήρξαν αρκετές περιπτώσεις όπου οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, που κάνουν χρήση της πολιτικής επισήμανσης κρίσεων ('crisis labelling' politics), έχουν αρχίσει να ενεργούν εκτός ή σε αντίθεση με τη Συνθήκη ΕΕ και τις δευτερεύουσες δεσμεύσεις του ΧΕΑΔ, ορισμένες κυβερνήσεις της ΕΕ ενήργησαν ακόμη και κατά την άμεση παραβίαση των νομικών δεσμεύσεών τους βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ για τον ΧΕΑΔ, κυρίως αναφορικά με τον χώρο Σένγκεν (Carrera, 2020, σ.7). Τα κράτη μέλη επιλέγουν να αλληλεπιδρούν με νέους τρόπους οριζόντιων και άτυπων πρακτικών βάσει μικρότερων ομάδων ομοφρονούντων κρατών μελών (Aggestam και Bicch, 2019). Αυτή η στρατηγική επιλογή προς τον πιο ανεπίσημο χαρακτήρα προκειμένου να αποφύγουν τις Συνθήκες οδηγεί σε παράκαμψη των ρόλων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου, σε σαφή παραβίαση των αρχών της θεσμικής ισορροπίας και καλής πίστης και συνεργασίας, χωρίς να συνεκτιμώνται, επίσης, θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των ατόμων. Παραδείγματα αποτελούν η Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας του 2016, η έγκριση ρυθμίσεων επανεισδοχής με ορισμένες αφρικανικές και μεσανατολικές κυβερνήσεις ή η χρήση έκτακτης χρηματοδότησης, όπως τα καταπιστευματικά ταμεία της ΕΕ (Trust Funds). Δύο κοινά χαρακτηριστικά αυτών των μέσων ήταν η φύση τους (λειτουργήσαν εκτός της Συνθήκης και του προϋπολογισμού), και δεν αντιστοιχούσαν σε νομικές πράξεις της ΕΕ ή σε διεθνείς συμφωνίες που προβλέπονται από τις Συνθήκες. Ο ανεπίσημος αυτός χαρακτήρας προτιμήθηκε λόγω της ευκολίας και της ταχύτητας που προσδίδει και στα άμεσα αποτελέσματα που παρέχει στα κράτη μέλη, καθώς σαν «πρακτική» χρησιμοποιήθηκε κυρίως για την αντιμετώπιση κρίσεων και προβλημάτων.

Παράλληλα, η εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ, αναφορικά με τα κράτη μέλη, προϋποθέτει την απώλεια αυτονομίας που κυμαίνεται από τομείς με εκτεταμένη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην ΕΕ –όπως η πολιτική θεωρήσεων– σε τομείς όπου η εξωτερική δράση της ΕΕ δεν υπερβαίνει την ανταλλαγή πληροφοριών και την ανάπτυξη ικανοτήτων –όπως η αστυνομική συνεργασία. Λαμβάνοντας υπόψη τους σημαντικούς περιορισμούς των αρμοδιοτήτων της ΕΕ που εξακολουθούν να υφίστανται μετά τις μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας το «κόστος» για τα κράτη μέλη από την εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ, όσον αφορά τους περιορισμούς στην αυτονομία τους για διεθνή δράση, εξακολουθεί να θεωρείται σχετικά χαμηλό.

Η επίτευξη θεμελιωδών εσωτερικών στόχων του ΧΕΑΔ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα της ΕΕ να χειριστεί εξωτερικές προκλήσεις σε αυτούς τους στόχους και εάν χρειάζεται να επωμίζεται «ευθύνες» που ανήκουν παραδοσιακά στα κράτη μέλη. Αυτό ισχύει, ιδίως, για τον στόχο της διασφάλισης «υψηλού επιπέδου ασφάλειας» εντός του ΧΕΑΔ που προβλέπεται στο άρθρο 67 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ. Η επέκταση των δυνατοτήτων της εσωτερικής δράσης της ΕΕ μέσω των μεταρρυθμίσεων των Συνθηκών του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Λισαβόνας, η ανάπτυξη του εσωτερικού νομικού κεκτημένου και η καθιέρωση και η διαδοχική ενίσχυση των ειδικών οργανισμών Europol, Eurojust και Frontex έχουν συμβάλει στην παράλληλη ανάπτυξη της λογικής, των δυνατοτήτων και των αναγκών της εξωτερικής δράσης της ΕΕ (Monar, 2012a, σ.17).

Για την ΕΕ στο σύνολό της, η εμφάνιση της εξωτερικής διάστασης του ΧΕΑΔ φαίνεται να είναι πρωτίστως θετική εξέλιξη. Έχει επιτρέψει στην ΕΕ σταδιακά και με ένα όλο και πιο ευρύ φάσμα εξωτερικών μέσων να συμπληρώνει την εσωτερική δράση για τους στόχους του ΧΕΑΔ με εξωτερική δράση. Επειδή πολλές από τις προκλήσεις στις οποίες πρέπει να ανταποκριθεί ο ΧΕΑΔ έχουν σημαντική εξωτερική διάσταση, η ανάπτυξη μιας αντίστοιχης διάστασης της εξωτερικής δράσης αποτελεί απαραίτητο μέρος της ανάπτυξης του ίδιου του

ΧΕΑΔ και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών του. Η χρήση του συνδυασμένου πολιτικού βάρους της ΕΕ διευκόλυνε τη συνεργασία με τρίτα κράτη σε μια σειρά θεμάτων που σχετίζονται με τον ΧΕΑΔ, από την επανεισδοχή μέσω μέτρων καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων μέχρι τις παράνομες δραστηριότητες στην ανταλλαγή δεδομένων επιβολής του νόμου. Η υιοθέτηση κοινών θέσεων σε θεμελιώδη ζητήματα του ΧΕΑΔ προσφέρει στην ΕΕ και στα κράτη μέλη καλύτερες πιθανότητες για να υπερασπιστούν κοινά συμφέροντα, όπως υψηλά πρότυπα προστασίας προσωπικών δεδομένων στη συνεργασία επιβολής του νόμου. Η εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ, όμως, δεν αποτελεί ανεξάρτητο τομέα πολιτική, αλλά μέρος των δραστηριοτήτων εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, όπου μελλοντικά θα μπορούσε η ΕΕ να επωμιστεί ευθύνες που παραδοσιακά ανήκουν στα κράτη μέλη. Τελικά, αν και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύθηκαν οι δυνατότητες για την ανάπτυξη της εξωτερικής δράσης του ΧΕΑΔ και η στρατηγική αποτέλεσε, ως έναν βαθμό, μια προσπάθεια επίτευξης ενός πιο συνεπούς και συνεκτικού αποτελέσματος πολιτικής και υπέρβασης της κατά το πλείστον αποσπασματικής προσέγγισης που υλοποιούνταν, ορισμένοι παράγοντες θα συνεχίσουν να επηρεάζουν αρνητικά την αναπτυξιακή δυναμική της εξωτερικής διάστασης του ΧΕΑΔ καθώς αφορά μία πληθώρα παραγόντων και τομέων. Προκειμένου να οργανωθούν τα προβλήματα της εσωτερικής ασφάλειας και να αρθεί ο αποσπασματικός χαρακτήρας της προσέγγισής τους, εισήχθη η Στρατηγική Εσωτερικής ασφάλειας ώστε να εμπλουτίσει τα κείμενα στρατηγικής της Ένωσης και να θέσει προτεραιότητες για το εσωτερικό της Ένωσης και τις συσχετίσει με τις εξωτερικές απειλές.

3. Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας

3.1 Η Προέλευση της Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας

Μετά την ΕΣΑ και την προώθηση των διαφόρων προγραμμάτων αναφορικά με τα ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας της Ένωσης κρίθηκε σκόπιμο να αναπτυχθεί μία ξεκάθαρη στρατηγική για την εσωτερική ασφάλεια, αρθρωμένη ως στρατηγική, για την προώθηση της κοινής και οργανωμένης δράσης μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των κρατών μελών. Οι πρώτες συζητήσεις για μία Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας ξεκίνησαν το 2006 σε συζητήσεις του Συμβουλίου αναφορικά με την αρχιτεκτονική της εσωτερικής ασφάλειας και επαναπροωθήθηκαν το 2008. Με την έννοια της στρατηγικής για την εσωτερική ασφάλεια που φυτεύτηκε (αλλά δεν κινήθηκε ιδιαίτερα γρήγορα), η «ευθύνη» μεταβιβάστηκε στο «Future Group», το οποίο συγκροτήθηκε τον Ιανουάριο του 2007. Το Future Group προσέφερε μια πλατφόρμα για ανοιχτή και άτυπη έκφραση νέων ιδεών και προτάσεων για την ανάπτυξη του ΧΕΑΔ (Future Group, 2008). Οι διαβουλεύσεις οδήγησαν σε πρόταση του Υπουργού του Λουξεμβούργου για μια ευρεία «πολιτική εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ» για την καθοδήγηση των υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (Future Group, 2007, σ.5). Αντίθετα, η τελική έκθεση του Future Group (2008) επέλεξε να συστήσει μια «Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας» (σ.22), κάτι το οποίο επεσήμανε το Συμβούλιο στα συμπεράσματά του (Council of the EU, 2008a). Παράλληλα, το πρόγραμμα της Στοκχόλμης κάλεσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή να «καθορίσουν μια σφαιρική στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας της Ένωσης» (OJ of the EU, 2010). Έτσι, η Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας (ΣΕΑ) (EU, 2010) εμφανίστηκε από την ισπανική Προεδρία το 2010 και εγκρίθηκε χωρίς ευρεία συζήτηση κατά τους πρώτους μήνες του ίδιου έτους.

Η προέλευση της ΣΕΑ από την οπτική γωνία της Επιτροπής δεν είναι τόσο ξεκάθαρη. Μετά την παρέμβασή της το 2006 ότι «είναι καιρός να αναπτυχθεί μια συμφωνηθείσα στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας» (European Commission, 2006, σ.331), η ΣΕΑ εμφανίστηκε ξαφνικά στα κείμενα της Επιτροπής πάλι μόνο το 2009. Η Επιτροπή είχε λόγο να εξετάσει προσεκτικά τα πιθανά οφέλη μιας στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας καθώς η δυνητική «κυριότητα» μιας τέτοιας στρατηγικής ήταν ασαφής και η «δικαιοδοσία» της μάλιστα θα μπορούσε να αποδειχθεί πολύπλοκη για να καλύψει τις αρμοδιότητες της Επιτροπής, την πολιτική κατεύθυνση του Συμβουλίου, τις υπηρεσίες της ΕΕ ή όλα τα παραπάνω ταυτόχρονα (Horgby και Rhinard, 2015, σ.314).

Η ΣΕΑ αποτελεί μια μοναδική στρατηγική πρωτοβουλία στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ, μια δυναμική εστίαση της συνεργασίας της ΕΕ που ονομαζόταν προηγουμένως Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις. Τα τελευταία 20 χρόνια, οι προσπάθειες για συνεργασία σε αυτόν τον τομέα έχουν αυξηθεί σημαντικά. Ωστόσο, η αυξημένη δραστηριότητα δεν οδήγησε αναγκαστικά σε αυξημένη αποτελεσματικότητα της συνεργασίας (Horgby και Rhinard, 2015). Τέτοια πολιτικά ερωτήματα αφορούν τις βασικές έννοιες της εθνικής κυριαρχίας, εγείρουν νομικά ζητήματα και υπογραμμίζουν προβλήματα πολιτισμικής ασυμβατότητας που μπορούν να εμποδίσουν την αποτελεσματική συνεργασία και μπορούν ακόμη και να οδηγήσουν ορισμένα κράτη μέλη να «αυτό-εξαιρεθούν» (opt-out) (Monar, 2012b). Στην πραγματικότητα, ένας υποτιθέμενος στόχος της ΣΕΑ ήταν να οικοδομήσει μία συμβολική συναίνεση για το μέλλον της συνεργασίας σε αυτόν τον αμφισβητούμενο τομέα (Horgby και Rhinard, 2015).

3.2 Το Περιεχόμενο της Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας

Η Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας περιγράφει τις κοινές απειλές και τις προκλήσεις για την εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ, καθώς και τις αρχές και τις κατευθυντήριες γραμμές για τον τρόπο αντιμετώπισης αυτών των προκλήσεων. Το κείμενο χαρακτηριστικά αναφέρει ότι «η ποιότητα της δημοκρατίας μας και η εμπιστοσύνη των πολιτών στην Ένωση θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητά μας να εγγυηθούμε την ασφάλεια και τη σταθερότητα στην Ευρώπη και από τη συνεργασία με τους γείτονες και εταίρους μας για την αντιμετώπιση των βασικών αιτιών των προβλημάτων εσωτερικής ασφάλειας που αντιμετωπίζει η ΕΕ» (σ.10), αναγνωρίζοντας τόσο τη σημασία της εσωτερικής ασφάλειας εντός της Ένωσης αλλά και την αλληλεπίδρασή της με εξωτερικούς παράγοντες.

Το κείμενο χωρίζεται σε 3 μέρη: (1) στην προστασία των πολιτών στην Ευρώπη ως μέρος της παγκόσμιας κοινωνίας, αντιμετωπίζοντας παγκόσμιες απειλές συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας σε όλες τις μορφές της, του σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος, του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο, του διασυνοριακού εγκλήματος, της βίας και των φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών αναφέροντας ότι μπορεί να υπάρξουν και άλλα κοινά φαινόμενα τα οποία προκαλούν ανησυχία, (2) στο ευρωπαϊκό πρότυπο ασφάλειας, τις αρχές του και τις 10 κατευθυντήριες γραμμές δράσης στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και η εξωτερική διάσταση της εσωτερικής ασφάλειας αλλά και άλλα ζητήματα τα οποία σχετίζονται με την διασύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, όπως είναι η διαχείριση των συνόρων και (3) στα επόμενα βήματα όπως είναι η Ανακοίνωση «Στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ στην πράξη: πέντε βήματα για μια ασφαλέστερη Ευρώπη» (European Commission, 2010) και το Ταμείο για την Εσωτερική Ασφάλεια.

Παράλληλα, όμως, η ΣΕΑ δεν παρέχει ιεράρχηση μεταξύ των προκλήσεων που εντοπίζει ούτε καθιερώνει ξεχωριστές προτεραιότητες. Σε μεγάλο βαθμό, επαναλαμβάνει τις προτεραιότητες που περιλαμβάνονται σε προηγούμενα στρατηγικά έγγραφα και δεν καθορίζει το πεδίο εφαρμογής της και, ως εκ τούτου, τα όρια του ζητήματος της εσωτερικής ασφάλειας (Scherrer et al., 2011). Συνοπτικά, η ΣΕΑ εστιάστηκε αποκλειστικά στην ανάπτυξη εσωτερικών ικανοτήτων και θεσμών για τη βελτίωση των πρακτικών εφαρμογής της στρατηγικής. Κατά συνέπεια, αυτή η υπερβολική έμφαση στα εσωτερικά μέσα, τις ικανότητες και τις υπηρεσίες προκάλεσε περισσότερο δια-θεσμικό κατακερματισμό και σύγκρουση συμφερόντων συγκριτικά με την επιθυμητή ενότητα στην αντίδραση και τη συντονισμένη δράση (Korosteteva et al., 2015).

Η Επιτροπή δυσκολευόταν να ερμηνεύσει το περιεχόμενο και το νόημα της ΣΕΑ, ιδιαίτερα αναφορικά με τη σχέση της ΣΕΑ με το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (που το προωθεί η Επιτροπή) και με το ερώτημα εάν η ΣΕΑ επρόκειτο να διαμορφώσει πολιτικές πέρα από τα επιχειρησιακά ζητήματα που καλύπτει η COSI (Horgby και Rhinard, 2015, σ.316). Συγκεκριμένα, την περίοδο της Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης, η ιδέα της COSI είχε επικριθεί ως «Υπουργείο Εσωτερικών της ΕΕ» (Bunyan, 2003) και ορισμένοι διερωτήθηκαν αν θα να είναι απαραίτητο να προβλεφθεί επίσημα ένα τέτοιο όργανο (Monar, 2005). Παρά ταύτα, μετά από αρκετά χρόνια δραστηριότητας, η COSI έχει οικοδομήσει μια ισχυρή θέση στον ΧΕΑΔ. Έχει συμμετάσχει στην εφαρμογή της ΣΕΑ και στην προετοιμασία και εφαρμογή της νέας ευρωπαϊκής Ατζέντας για την Ασφάλεια (βλ. κατωτέρω). Επιπλέον, έχει αποδειχθεί χρήσιμο βήμα για τη σύνδεση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας της ΕΕ, ιδίως μέσω τακτικών συναντήσεων με την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας της ΚΠΑΑ.

Λαμβάνοντας υπόψη τη διαδικασία με την οποία δημιουργήθηκε, δεν θα μπορούσε να αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι η ΣΕΑ είναι έγγραφο του Συμβουλίου όχι μόνο σε ό,τι αφορά την ονομασία της αλλά και το περιεχόμενό της. Επικεντρώνεται κυρίως σε θέματα διακυβερνητικού χαρακτήρα και όχι σε αρμοδιότητες της Ένωσης. Στην πραγματικότητα, η ΣΕΑ παρουσιάζει ένα πρότυπο διακυβερνητικής συνεργασίας μόνο σε ορισμένους τομείς της εσωτερικής ασφάλειας (Horgby και Rhinard, 2015). Πιο συγκεκριμένα, ο Arteaga (2010, σ.4) επισημαίνει ότι η ΣΕΑ παρουσιάζει στην καλύτερη περίπτωση ένα «υπο-μοντέλο» ενώ οι Carrera και Guild (2011, σ.3) προχωρούν περαιτέρω λέγοντας ότι η ΣΕΑ μπορεί να θεωρηθεί ως μια προσπάθεια επανεισαγωγής του μοντέλου λήψης αποφάσεων του τρίτου πυλώνα σε ένα περιβάλλον μετά τη Λισαβόνα.

Η Επιτροπή προχώρησε με την ανακοίνωσή της «Η στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ στην πράξη: πέντε βήματα για μια ασφαλέστερη Ευρώπη» (European Commission, 2010), ένα «κοινό πρόγραμμα δράσης», όπου προσδιορίζονται οι πέντε πιο επείγουσες κοινές απειλές για την εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ.¹² Και τα δύο έγγραφα, η ΣΕΑ και η Ανακοίνωση, δίνουν έμφαση σε μια ολιστική προσέγγιση της εσωτερικής ασφάλειας και στην πρακτική δράση και τη συνεργασία (Busuioc και Curtin, 2011, σ.4). Κατά την εφαρμογή της στρατηγικής, και τα δύο έγγραφα προσδιορίζουν τον κοινό ρόλο στις υπηρεσίες της ΕΕ, όπως και στα καθιερωμένα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη.

Αναφορικά με την Ανακοίνωση, η Επιτροπή περιόρισε τη συζήτηση μόνο σε πέντε στρατηγικές κατευθύνσεις, αλλά με περισσότερες προτάσεις ουσίας και λεπτομερείς δράσεις. Οι βασικές απειλές προέρχονται από την ΣΕΑ και οι απειλές όπως η «ίδια η βία» και τα φαινόμενα όπως τα «τροχαία ατυχήματα» δεν συμπεριλήφθηκαν στην Ανακοίνωση. Ταυτόχρονα, η σειρά επιχειρημάτων με την οποία ξεκινά η ανακοίνωση κινείται προς μία μόνο κατεύθυνση: πρώτον, υπάρχει ανάγκη για «περισσότερη ασφάλεια» (που δεν έχει οριστεί ποτέ αλλά σαφώς δεν περιλαμβάνει π.χ. την κοινωνική ασφάλιση) και, δεύτερον, τα κράτη μέλη της ΕΕ να μοιράζονται ένα κοινό πλαίσιο βασισμένο στη σύγκλιση των «απειλών για την ασφάλεια» που παρέχει το αντικειμενικό πλαίσιο για μια κοινή ΣΕΑ. Και οι πέντε στρατηγικοί στόχοι που προτείνει η Επιτροπή ως βασικοί πυλώνες αποκαλύπτουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών, ανεξάρτητα από το αν είναι σχετικοί, θεμελιωδώς ετερογενείς ή ασήμαντοι για τα κράτη μέλη και ταυτόχρονα αμφισβητούνται οι ισχυρισμοί για ένα κοινό πρότυπο εσωτερικής ασφάλειας (Carrera και Guild, 2011, σ.8). Μέσω της ανακοίνωσής της για τη ΣΕΑ, η Επιτροπή επιδίωξε να βελτιώσει τις αδυναμίες της στρατηγικής. Η ανακοίνωση αποτέλεσε επίσης μια απόπειρα της Επιτροπής να επαναεισαγάγει τις απόψεις της σε θέματα στρατηγικής και να υπενθυμίσει στις εθνικές κυβερνήσεις την «προστιθέμενη αξία» της (Horgby και Rhinard, 2015, σ.318).

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ΣΕΑ και η Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή της δεν εκπληρώνουν την πολιτική προτεραιότητά τους. Και τα δύο έγγραφα δείχνουν πώς τα αισθήματα ανασφάλειας που κατοχυρώνονται στην ΣΕΑ επιχειρούν να πάρουν τον έλεγχο της ατζέντας του ΧΕΑΔ (Carrera και Guild, 2011, σ.1). Η δικαιοσύνη έρχεται δεύτερη αναφορικά με την ασφάλεια ενώ η ασφάλεια και η ελευθερία των ατόμων παραμένουν «απούσες» από τους γενικούς στόχους της στρατηγικής. Τα συγκεκριμένα βήματα που παρουσιάζονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής εξυπηρετούν αποκλειστικά

¹² Οι πέντε πιο επείγουσες κοινές απειλές για την εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ είναι το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα, τα εγκλήματα στον κυβερνοχώρο, η τρομοκρατία, η ασφάλεια των συνόρων και η διαχείριση των καταστροφών, καθώς και συγκεκριμένοι στόχοι και δράσεις που θα αναλάμβανε για την περίοδο 2011-2014.

τους σκοπούς και τα συμφέροντα της εσωτερικής ασφάλειας, μια προσέγγιση που θέτει στο περιθώριο το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ακόμη, από τη ΣΕΑ απουσιάζουν αναφορές στα όργανα και τα ζητήματα που σχετίζονται με την εξωτερική ασφάλεια, όπως η άμυνα και οι διεθνείς σχέσεις (Carrera και Guild, 2011, σ.2).

3.3 Ευρωπαϊκό Πρότυπο Ασφάλειας

Ο υπότιτλος της ΣΕΑ υποδεικνύει ενδεικτικά ότι η ΕΕ θα πρέπει να κινηθεί «προς ένα ευρωπαϊκό πρότυπο ασφάλειας», μια έννοια που στη συνέχεια ορίζεται ως «σύνολο κοινών εργαλείων» και δέσμευση σε έναν μακρύ κατάλογο κανονιστικών αρχών, συμπεριλαμβανομένης της αλληλεγγύης, της συμπερίληψης των σχετικών δρώντων, της δέσμευσης για τις πολιτικές ελευθερίες και δράσεις πρόληψης, πέρα από την αντιμετώπιση των «πηγών ανασφάλειας».

«Έφτασε η στιγμή για κινητοποίηση και ανάπτυξη κοινών εργαλείων και πολιτικών για την αντιμετώπιση κοινών απειλών και κινδύνων, εφαρμόζοντας μια περισσότερο ολοκληρωμένη προσέγγιση (integrated approach): αυτός είναι ο βασικός στόχος της στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας» (σ.19). Για την επίτευξη αυτού του στόχου επιλέχθηκε ένα πρότυπο ασφάλειας που ενσωματώνει τη δράση για την επιβολή του νόμου και τη δικαστική συνεργασία, τη διαχείριση των συνόρων και την πολιτική προστασία. Το ευρωπαϊκό πρότυπο ασφάλειας, που παρουσιάζεται στην ΕΣΑ, περιλαμβάνει 7 αρχές και καλείται να αντιμετωπίσει 10 προκλήσεις.¹³ Ωστόσο, αυτός ο κατάλογος των 10 προκλήσεων επεκτείνεται και αλληλεπικαλύπτεται με την ενότητα «απαντήσεις» και οι στόχοι αυτοί αφορούν διαφορετικούς τομείς εργασίας και διαφορετικά επιχειρησιακά επίπεδα (Horgy και Rhinard, 2014). Παράλληλα, η κοινωνία των πολιτών, μια αρκετά ευρεία κατηγορία φορέων, αγνοήθηκε κατά την εκπόνηση του εγγράφου και επεσήμανε γρήγορα τις ασαφείς και μη αξιόπιστες κανονιστικές δεσμεύσεις του προτύπου ευρωπαϊκής ασφάλειας (Bunyan, 2010).

Από την δημοσίευσή της, λοιπόν, η ΣΕΑ εξετάστηκε με καχυποψία όσον αφορά τη διατύπωση και τις αμφιβολίες σχετικά με τη στρατηγική φύση του περιεχομένου της. Παρόλο που περιείχε κάποια συμβολική σημασία όσον αφορά την ενδιαφέρουσα ιδέα ενός ευρωπαϊκού προτύπου ασφάλειας, το πρότυπο αυτό είχε ελάχιστη ουσία και δύσκολα μπορούσε να υποδηλώσει μια νέα στρατηγική για την ΕΕ (Bossong και Rhinard, 2013). Η ΣΕΑ συγκέντρωσε και απαρίθμησε κυρίως θέματα και στόχους που είχαν αναπτυχθεί τις προηγούμενες δύο δεκαετίες, με λίγη προσπάθεια να δοθεί προτεραιότητα στα καθήκοντα, να θεσπιστούν συνεπείς αρχές δράσης ή να οικοδομηθεί ένα συναινετικό όραμα.

Επιπλέον, η ισχύς του Ευρωπαϊκού Προτύπου Ασφάλειας για την καθοδήγηση της λήψης αποφάσεων υπονομεύεται από το γεγονός ότι οι «στόχοι δράσης» της ΣΕΑ δεν ανταποκρίνονται πολύ καλά στις «αρχές» του προτύπου. Παραμένουν αδιευκρίνιστα και

¹³ Οι 10 προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει είναι η προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών, η βελτίωση της συνεργασίας και της αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, η αντιμετώπιση των αιτίων της ανασφάλειας και όχι μόνο των συνεπειών, η προτεραιοποίηση της πρόληψης και της πρόβλεψης, η συμμετοχή όλων των τομέων που εμπλέκονται στην προστασία του πληθυσμού (πολιτικοί, οικονομικοί, κοινωνικοί κ.λπ.), η κοινοποίηση των πολιτικών ασφάλειας στους πολίτες, και, τέλος, η αναγνώριση της διασύνδεσης μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας για τη δημιουργία μιας προσέγγισης «συνολικής ασφάλειας» με τις τρίτες χώρες (σ.8).

ασαφή στοιχεία, συμπεριλαμβανομένης της ειδικής φύσης των απειλών, των φορέων που είναι υπεύθυνοι για τα διαφορετικά καθήκοντα και τα μέτρα επιτυχίας. Η αβεβαιότητα δεν είναι εντελώς ασυνήθιστη στις στρατηγικές εν γένει, αλλά στη ΣΕΑ υπονομεύει το δυνητικό όφελος της στρατηγικής, δεδομένου ότι η εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ είναι ήδη τόσο κατακερματισμένη και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εθνική εφαρμογή (Carrera και Guild, 2011; Allum και Den Boer, 2013).

Αναφορικά με τις αρχές του προτύπου, η πρώτη αρχή της αμοιβαίας ενίσχυσης των πολιτικών του ΧΕΑΔ που σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, τη διεθνή προστασία, το κράτος δικαίου και την ιδιωτική ζωή επαναλαμβάνει τις προτεραιότητες του προγράμματος της Στοκχόλμης. Ωστόσο, το πρότυπο ευρωπαϊκής ασφάλειας που υποστηρίζεται από τη ΣΕΑ, ανατρέπει αυτή τη δέσμευση με σημαντικό τρόπο. Πιο συγκεκριμένα, η στρατηγική επιβεβαιώνει ότι «η ασφάλεια είναι αφ' εαυτής ένα βασικό δικαίωμα» (σ.19), αλλά δεν διευκρινίζει τις συνέπειες αυτού του ισχυρισμού και τη σημασία της ασφάλειας σε αυτό το πλαίσιο αφού η ασφάλεια (security) συγχέεται με την σιγουριά (safety) και εξισώνεται με την επιβίωση (Scherrer et al., 2011, σ.31-32). Κατ' αυτόν τον τρόπο ανακύπτει η ανάγκη μεγαλύτερης ακρίβειας ως προς το τι εννοείται με τον ορισμό της ασφάλειας ως «βασικού δικαιώματος» και με τη χρήση αυτού του ορισμού ως δομικού στοιχείου ενός ευρωπαϊκού προτύπου εσωτερικής ασφάλειας.

Ανακύπτει, ακόμη, ένα ερώτημα αναφορικά με ένα φαινομενικά δεδομένο σημείο στα έγγραφα του ΧΕΑΔ: η ασφάλεια πρέπει να θεωρείται δικαίωμα ή απλώς ένας στόχος πολιτικής; Καθώς η ΣΕΑ επιχειρηματολογεί για την πρώτη περίπτωση ακολουθεί την πορεία των υπόλοιπων στρατηγικών εγγράφων του ΧΕΑΔ. Φαίνεται μάλλον ότι το πρότυπο της ευρωπαϊκής ασφάλειας υποστηρίζει έναν καθολικό ορισμό της εσωτερικής ασφάλειας και έναν περιοριστικό ορισμό της σχέσης μεταξύ ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης, όπου η ασφάλεια αποτελεί την κύρια προτεραιότητα (Busuic και Curtin, 2011; Carrera και Guild, 2011; Scherrer et al., 2011).

Τελικά, όχι μόνο η «ιστορία» της ΣΕΑ είναι σημαντική για την αποτίμηση αναφορικά με τις μελλοντικές στρατηγικές σε αυτόν τον τομέα, αλλά προσφέρει επίσης ενδιαφέρον στην ανάλυση αναφορικά με το γιατί η ΣΕΑ δεν αποδείχθηκε να έχει την επιρροή που κάποιος ήλπιζαν. Εκ των υστέρων, μπορεί να κριθεί λάθος η ονομασία του εγγράφου ως «στρατηγική» καθώς δεν περιέχει ούτε τα παραδοσιακά στοιχεία μιας στρατηγικής ούτε βοηθά στη δημιουργία ενός μακροπρόθεσμου, εστιασμένου οράματος για ένα ευρύ φάσμα δρώντων. Μια στρατηγική άξια του ονόματος θα περιλάμβανε ένα ευρύτερο σύνολο δρώντων κατά τη διαβούλευση, θα υιοθετούσε ένα σύνολο κοινών προτεραιοτήτων για τις οποίες αξίζει να κινητοποιηθούν πόροι, θα καθόριζε έναν τρόπο «μετρήσεων» για τον καθορισμό της επιτυχίας της στρατηγικής και ίσως θα έθετε μια συμβολική έννοια με ευρύτερη απήχηση από το μάλλον ρηχό «ευρωπαϊκό μοντέλο ασφάλειας». Ακόμη, τα συμβολικά ή πρακτικά οφέλη της ΣΕΑ είναι περιορισμένα. Αυτό μπορεί όχι μόνο να εξηγηθεί από το περιεχόμενο της –που ερμηνεύεται ευρέως ως γενικευμένο και ασαφές, όπως ενσαρκώνεται από τον απροσδιόριστο στόχο ενός «ευρωπαϊκού μοντέλου ασφάλειας»– αλλά και από τη διαδικασία σύνταξής της. Η διαδικασία πραγματοποιήθηκε από μια μικρή, διακυβερνητική ομάδα με μικρή πραγματική συμβολή στο θεσμικό τοπίο της ΕΕ. Αυτό περιόρισε το «buy-in» από άλλους δρώντες τη στιγμή που η Συνθήκη της Λισαβόνας άνοιξε την χάραξη πολιτικής εσωτερικής ασφάλειας στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ. Αν και η στρατηγική υιοθετεί μία ολιστική ερμηνεία της ασφάλειας δεν παρέχει ιεράρχηση μεταξύ των προκλήσεων, δεν ορίζει το πεδίο εφαρμογής της ούτε θέτει τα όρια στο ζήτημα της ασφάλειας. Αποτελεί μία

διακυβερνητική στρατηγική και δεν αναφέρεται στις αρμοδιότητες της Ένωσης. Αν και η Επιτροπή, με την Ανακοίνωσή της, προσπάθησε να αντιμετωπίσει αυτά τα προβλήματα, τελικά, το ευρωπαϊκό πρότυπο ασφάλειας δεν μπόρεσε να οικοδομήσει ένα κοινό όραμα για την ασφάλεια και η αβεβαιότητα αυτή που δημιούργησε υπονόμωσε τα δυνητικά οφέλη της στρατηγικής.

4. Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για την Ασφάλεια

Τον Απρίλιο του 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε την Ευρωπαϊκή Ατζέντα Ασφάλειας (ή θεματολόγιο) (ΕΑΑ). Η Ατζέντα είναι ένα ακόμη παράδειγμα σε έναν μακρύ κατάλογο εγγράφων αναφοράς στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ. Εξετάζοντας το περιεχόμενο της ΕΑΑ, μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι εκτός από μια σχετικά λογική δομή με πέντε βασικές αρχές, τρεις τομείς προτεραιότητας και τρία βασικά στοιχεία για εφαρμογή, υπάρχουν βασικά σημεία συζήτησης που χαρακτηρίζουν αυτό το έγγραφο. Το πρώτο αφορά την εύθραυστη ισορροπία μεταξύ των υπολογισμών ασφάλειας και της διαφύλαξης των πολιτικών ελευθεριών και το δεύτερο αφορά τη σχέση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Κάθε ένα από αυτά τα δύο ζητήματα αποτελεί τεράστια πρόκληση για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Πιο συγκεκριμένα, οι 5 βασικές αρχές της ΕΑΑ είναι:

- (1) πλήρης συμμόρφωση με τα θεμελιώδη δικαιώματα,
- (2) μεγαλύτερη διαφάνεια, λογοδοσία και δημοκρατικός έλεγχος για την εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών,
- (3) μέριμνα για τη βελτιωμένη εφαρμογή και υλοποίηση των υφιστάμενων νομικών μηχανισμών της ΕΕ,
- (4) ευρύτερος συγκερασμός των ενεργειών στο πλαίσιο της διυπηρεσιακής και διατομεακής προσέγγισης, και
- (5) σύζευξη όλων των εσωτερικών και εξωτερικών διαστάσεων της ασφάλειας (σ.3-4).

Οι τρεις τομείς προτεραιότητας είναι:

- (1) τρομοκρατία και ξένοι τρομοκράτες μαχητές,
- (2) σοβαρό και οργανωμένο διασυνοριακό έγκλημα, και
- (3) έγκλημα στον κυβερνοχώρο (σ.12-20).

Ενώ τα τρία βασικά στοιχεία για εφαρμογή είναι:

- (1) καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών,
- (2) αυξημένη επιχειρησιακή συνεργασία, και
- (3) υποστηρικτική δράση: εκπαίδευση, χρηματοδότηση, έρευνα και καινοτομία (σ.5-12).

Ο επίσημος στόχος της ΕΑΑ είναι η οικοδόμηση «ενός χώρου εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ» (European Commission, 2015b, σ.2) έως το 2020. Στο δρόμο για την επίτευξη αυτού του στόχου, το έγγραφο λειτουργεί ως γενική ομπρέλα. Κάνει προτάσεις πολιτικής οι οποίες ενδεχομένως θα μετατραπούν σε νέα ή επικαιροποιημένα και εξειδικευμένα πεδία στρατηγικών. Η ατζέντα, αντί να είναι ένα στρατηγικό έγγραφο, είναι ένα έγγραφο που δίνει γενικότερη κατεύθυνση και καθοδήγηση σε αυτόν τον ιστό των μερικώς επικαλυπτόμενων στρατηγικών (Vogl, 2015).

Παρόλο που υπήρξαν δέσμες μέτρων κατά τη διάρκεια των ετών, η Ατζέντα δεν απαιτεί περισσότερους νόμους, αλλά πλήρη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας και των μηχανισμών (π.χ. της Συνθήκης του Prüm) ή προσαρμογή παλαιότερων πρωτοβουλιών (π.χ. μια νέα νομική βάση για τους κοινούς κανόνες της Ευροpol, αλλά και κοινούς κανόνες για την προστασία των δεδομένων). Η Ατζέντα επικαλείται τα χαρακτηριστικά των σύγχρονων απειλών ασφάλειας («νέων», «περίπλοκων», «όλο και περισσότερο διασυνοριακών και διατομεακών», που απορρέουν από «μεταβαλλόμενες

μορφές ριζοσπαστικοποίησης, βίας και τρομοκρατίας» (σ.2)), προκειμένου να δικαιολογηθεί η αναγκαιότητα μιας ανανεωμένης «στρατηγικής» εσωτερικής ασφάλειας στην ΕΕ.

Οι ομοιότητες μεταξύ της ατζέντας του 2015 και της στρατηγικής του 2010 δεν περιορίζονται στους τομείς της εγκληματικότητας. Αντίθετα, η Επιτροπή δηλώνει τη συνέχεια των προγραμμάτων εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ: «οι στρατηγικοί στόχοι που ορίζονται στη Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας παραμένουν σε ισχύ και πρέπει να συνεχιστούν» (σ.2). Κατά συνέπεια, και τα δύο έγγραφα βασίζονται στις ίδιες αρχές. Ωστόσο, η Ατζέντα εξετάζει λεπτομερέστερα τις αρχές και εφιστά την προσοχή στη Συνθήκη της Λισαβόνας ως σημείο καμπής σχετικά με την αποτελεσματικότητα στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων καθώς και τον δημοκρατικό έλεγχο στο εν λόγω πεδίο. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, η Ατζέντα προσθέτει επιχειρησιακούς στόχους στις 5 αρχές (σ.3-4).

Συγκεκριμένα και αναφορικά με την τέταρτη αρχή της ατζέντας, αναφέρονται επιχειρησιακά ζητήματα. Το κεντρικό σημείο της αρχής είναι να εκδηλώσει την ανάγκη για νέα ή ακόμη πιο βαθιά συνεργασία και συντονισμό μεταξύ όλων των δρώντων της ΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, η διασφάλιση της ασφάλειας επιδιώκεται με μέτρα που λαμβάνονται εντός του ΧΕΑΔ από «ειδικές δράσεις» που εκτελούνται «σε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του τομέα των μεταφορών, της χρηματοδότησης, των τελωνείων, της εκπαίδευσης, της πολιτικής ασφάλειας στη θάλασσα, τις τεχνολογίες πληροφοριών, την ενέργεια και τη δημόσια υγεία» (σ.4). Επομένως, η ασφάλεια φαίνεται να θεωρείται ανώτερος στόχος, ο οποίος μπορεί να διεισδύσει και σε άλλες πολιτικές της ΕΕ και να κερδίσει από τις διάφορες αρμοδιότητές της (Giannakoula, 2016, σ.103).

Η τελευταία αρχή για την σύζευξη όλων των εσωτερικών και εξωτερικών διαστάσεων της ασφάλειας είναι εξίσου ενδεικτική του ευρέους πεδίου της ασφάλειας στο πλαίσιο της Ατζέντας. Ξεκινώντας με τη δήλωση ότι «η εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ και η παγκόσμια ασφάλεια αλληλοεξαρτώνται και αλληλοσυνδέονται» (σ.4), η Επιτροπή καθορίζει ορισμένες δράσεις της ΕΕ που περιλαμβάνουν συνεργασία με φορείς εκτός ΕΕ (π.χ. διαλόγους για την ασφάλεια με τις γειτονικές χώρες, βασικούς στρατηγικούς εταίρους, διεθνείς και περιφερειακές οργανώσεις, κ.λπ.). Προσθέτει, ακόμη, ότι θα πρέπει να διαμορφωθούν «συγκεκριμένα σχέδια κοινής δράσης με βασικές τρίτες χώρες και να αντανakλώνται στην στοχοθετημένη χρήση των χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ» (σ.5).

Επιπλέον, σε δύο περιπτώσεις, η συμβατότητα με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η καθιέρωση κοινών κανόνων προστασίας δεδομένων συνδέονται πρωτίστως με την αποτελεσματικότητα της συνεργασίας. Παρομοίως, η πρόταση πιο ανεπτυγμένων εργαλείων βασίζεται συνήθως σε επιχειρήματα σχετικά με την προστιθέμενη αξία τους, τα οποία καταλήγουν στην ανάγκη να υιοθετηθούν ως αυτονόητα (Giannakoula, 2016, σ.104).

4.1 Πεδία Δράσης: Οι 3 Προτεραιότητες

Το τρίτο κεφάλαιο της Ατζέντας καθορίζει τους τομείς του εγκλήματος που πρέπει να αντιμετωπιστούν ως προτεραιότητα τα επόμενα πέντε χρόνια αναφέροντας ότι «αυτό το πλαίσιο για την καλύτερη και στενότερη συνεργασία [...] παραμένει παράλληλα προσαρμοσμένο σε άλλες σημαντικές απειλές που πιθανώς να προκύψουν στο μέλλον» (σ.12).

Οι προτεραιότητες αυτές είναι η τρομοκρατία και οι αλλοδαποί τρομοκράτες μαχητές, το σοβαρό και οργανωμένο διασυνοριακό έγκλημα και το έγκλημα στον κυβερνοχώρο (σ.12-20).

Σε μια αρκετά λεπτομερή παρουσίαση, η Επιτροπή εισάγει, αφενός, ειδικές εκδοχές των ενεργειών για τους τομείς προτεραιότητας και, αφετέρου, ορισμένους νέους τύπους δράσεων, οι οποίοι ανταποκρίνονται προφανώς στις συγκεκριμένες ανάγκες σε αυτούς τους τομείς. Η ανάλυση επικεντρώνεται κυρίως στην αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, των αλλοδαπών τρομοκρατών μαχητών και την πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης καθώς η ανάλυση είναι δυσανάλογα μεγαλύτερη των άλλων δύο προτεραιοτήτων. Και οι τρεις τομείς στρατηγικής εστίασης διασυνδέουν τις εσωτερικές και εξωτερικές διαστάσεις ασφάλειας με πολλαπλές αιτίες και απαιτούν μία ολιστική προσέγγιση σε θέματα που σχετίζονται με την εσωτερική ασφάλεια (Tiimonen και Nikander, 2016). Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι αποτελεί την πιο λεπτομερή και ταυτόχρονα «επίσημη» διατύπωση της διασύνδεσης της εσωτερικής με την εξωτερική ασφάλεια καθώς αναλύονται οι απειλές και στις δύο διαστάσεις της ασφάλειας παράλληλα, δηλαδή και στο εξωτερικό και στο εσωτερικό και αναλύεται η αλληλεπίδραση αυτών των τομέων. Γίνεται, έτσι, ξεκάθαρο ότι πλέον η εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης εξαρτάται άμεσα από εξωτερικούς παράγοντες οι οποίοι μπορεί ανά πάσα στιγμή να επηρεάσουν την κατάσταση στο εσωτερικό της Ένωσης χρησιμοποιώντας τόσο συμβατικά μέσα όσο και μη συμβατικά.

Αναφορικά με την πρώτη προτεραιότητα, η τρομοκρατία εξακολουθεί να αποτελεί σοβαρή απειλή για την εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ. Στο κείμενο, το σύγχρονο πρόσωπο της τρομοκρατίας μέσα από την έννοια των αλλοδαπών τρομοκρατών μαχητών. Η προτεινόμενη δραστηριότητα αγγίζει διάφορα ζητήματα στο ευρύτερο πεδίο της τρομοκρατίας αναφέροντας 7 «υποκατηγορίες».¹⁴ Όπως αποκαλύπτουν οι όροι «αντιμετώπιση» (αντί για «καταπολέμηση») και «πρόληψη» με τους οποίους η Ατζέντα αναφέρεται στην τρομοκρατία, οι προγραμματισμένες ενέργειες στοχεύουν κατά κύριο λόγο στην ανίχνευση και την αποτροπή –της προετοιμασίας– της διάπραξης των τρομοκρατικών αδικημάτων. Για το σκοπό αυτό, η Ατζέντα αναφέρεται κυρίως σε μέσα επιχειρησιακής συνεργασίας (ιδίως μέσω της Europol) και στη συνέχεια σε μηχανισμούς εντός των άλλων προαναφερθέντων πυλώνων.

Η αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος βρίσκεται στα θεμέλια του ΧΕΑΔ. Στην ΕΑΑ, η Επιτροπή τονίζει ότι το σοβαρό και οργανωμένο διασυνοριακό έγκλημα βρίσκει νέους τρόπους για να λειτουργήσει και να ξεφύγει από τον εντοπισμό (σ.21) και, επιπλέον, έχει τεράστιο ανθρώπινο, κοινωνικό και οικονομικό κόστος και τροφοδοτεί την τρομοκρατία και το έγκλημα στον κυβερνοχώρο. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή ανακοινώνει μια σειρά επιχειρησιακών και συναφών μέτρων ανταλλαγής πληροφοριών. Η πλειονότητα των άλλων δράσεων που σχεδιάζονται για να «διαταράξουν» το οργανωμένο έγκλημα συνδέονται με ειδικά αδικήματα.¹⁵ Επομένως, μέσω της έννοιας του οργανωμένου εγκλήματος, ο κατάλογος

¹⁴ Οι υποκατηγορίες αυτές είναι: πυροβόλα όπλα και εκρηκτικά, διαδικτυακή ρητορική μίσους και βίαιο εξτρεμιστικό περιεχόμενο, τεχνολογίες κρυπτογράφησης, παράνομο εμπόριο πολιτιστικών αγαθών και παράνομες κινήσεις μετρητών, πρόσβαση και ανάπτυξη επικίνδυνων ουσιών, χρηματοδότηση και ταξίδια αλλοδαπών τρομοκρατών μαχητών και πάγωμα των περιουσιακών τους στοιχείων, προστασία κρίσιμων υποδομών και ευάλωτων στόχων (soft targets).

¹⁵ Πιο συγκεκριμένα, η Ατζέντα αναφέρεται κυρίως στην εμπορία ανθρώπων, το λαθρεμπόριο μεταναστών, το εμπόριο πυροβόλων όπλων, το λαθρεμπόριο ναρκωτικών και το περιβαλλοντικό έγκλημα (αναφέρεται επίσης εν συντομία στην απάτη, τη διαφθορά, την παραποίηση/απομίμηση και το οικονομικό έγκλημα).

των προτεραιοτήτων της ΕΕ στο πλαίσιο της ατζέντας αγγίζει σχεδόν κάθε τομέα του εγκλήματος που περιγράφεται στο άρθρο 83 της ΣΛΕΕ.

Το έγκλημα στον κυβερνοχώρο περιλαμβάνεται στις προτεραιότητες της ΕΕ ως «ολόένα αυξανόμενη απειλή για τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών και την οικονομία, καθώς και για την ανάπτυξη μιας επιτυχημένης ψηφιακής ενιαίας αγοράς» (σ.13). Η ανάγκη καταπολέμησης του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο βασίζεται επίσης στη σύνδεσή του με άλλες εγκληματικές δραστηριότητες (δηλαδή στο παράνομο εμπόριο ναρκωτικών ή όπλων στο διαδίκτυο, την απάτη πληρωμών, τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη σεξουαλική εκμετάλλευση παιδιών).

Ο κυβερνοχώρος είναι επίσης ένας τομέας όπου τα σύνορα μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας δεν υφίστανται. Ως εκ τούτου, η Ατζέντα αναγνωρίζει την τεράστια ανάγκη συντονισμού μεταξύ των διακυβευματούχων στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων. Μολονότι το αίτημα για περισσότερο πολιτικό διάλογο δεν είναι κάτι καινούργιο, η πρόταση για διοργάνωση ενός «Γύρου εξεχουσών προσωπικοτήτων από την Ευρώπη και τον μουσουλμανικό κόσμο» (σ.16) φαίνεται μια προσέγγιση που αντικατοπτρίζει τον ανοιχτό χαρακτήρα της Ένωσης και προσφέρει ένα κανάλι για να προωθηθεί δημοσίως η υπόθεση ότι ένα ειρηνικό Ισλάμ σε μια ειρηνική Ευρώπη είναι δυνατό. Επιπλέον, ο Monar (2015) δηλώνει ότι τουλάχιστον στον τομέα της αντιτρομοκρατίας, οι αντιτρομοκρατικές ρήτρες και η ανάπτυξη ικανοτήτων συνέβαλαν στην ενίσχυση της ΕΕ ως δρώντος (EU actorness).

Σε κάποιους τομείς ασφάλειας, η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα φαίνεται απαραίτητη για τη δημιουργία ανθεκτικών δομών. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τον τομέα των υποδομών ζωτικής σημασίας. Ο Bossong (2017), αναφορικά με την Προστασία Υποδομών Ζωτικής Σημασίας (CIP) και την Προστασία Υποδομών Πληροφοριών Ζωτικής Σημασίας (CIIP) θεωρεί ότι απαιτείται να καθοριστεί το ακριβές επίπεδο ανάπτυξης του προφίλ ασφάλειας της ΕΕ, δεδομένων των σημαντικών εμποδίων που έχει η Ένωση αντιμετώπιση με «το να μεταφράσει τις φιλοδοξίες της σε πράξη», επιχείρημα που θα μπορούσε να αναπτυχθεί για όλες τις πτυχές της στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ.

Ταυτόχρονα, ενώ ορισμένες από τις πολιτικές προτεραιότητες του (πρώην) Προέδρου της Επιτροπής κ. Jean-Claude Juncker που επικεντρώνονται στα θεμελιώδη δικαιώματα, την προστασία των δεδομένων, την αμοιβαία εμπιστοσύνη και τη δημοκρατική λογοδοσία (Bassot και Hiller, 2018) αντικατοπτρίζονται στις γενικές αρχές της Ατζέντας, ο Jones (2015) επικρίνει το τελευταίο μέρος της ατζέντας ως σχεδόν αποκλειστικά αφιερωμένο στα μέτρα ασφάλειας. Αναφερόμενος σε μια έκθεση του Συμβουλίου της Ευρώπης (CoE), η οποία δημοσιεύθηκε μία ημέρα μετά την Ατζέντα, εκφράζει τη δυσαρέσκειά του για το γεγονός ότι δεν υπάρχει καμία αναφορά σε δικαστικές διαδικασίες ή στη «δημοκρατική ασφάλεια», όπως την ονομάζει το CoE. Ως εκ τούτου, αντί για περαιτέρω «ασφάλεια», γίνεται λόγος για ένα εναλλακτικό πρότυπο ευρωπαϊκής ασφάλειας και μια ευρωπαϊκή ατζέντα για την ασφάλεια και την ελευθερία (Bigo et al., 2015) όπου οι αρχές που αναφέρονται στην Ατζέντα θα πρέπει να υποστηριχθούν αρκετά ώστε να αποφευχθεί η πλήρης υπεροχή της «ασφάλειας» σε σύγκριση με την ελευθερία.

Ωστόσο, μετά τις επιθέσεις εναντίον του Charlie Hebdo τον Ιανουάριο του 2015 δεν είναι περίεργο το γεγονός ότι, όταν εξεταζόταν η διατύπωση της Ατζέντας, η «ασφάλεια» διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο. Από τότε που η εσωτερική ασφάλεια άρχισε να διαδραματίζει κεντρικό ρόλο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το επίκεντρο της πολιτικής εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ ήταν «προσανατολισμένο στα περιστατικά» (incident-driven) (Stambol και Strazzari, 2015)

και κατακριτέο ως διαχείριση κρίσεων αντί για μακροπρόθεσμη πολιτική (Rynning, 2003; Meyer, 2006; Schmidt και Zyla, 2011; Hongjian, 2016).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Επιτροπή συνέβαλε με τη δική της ερμηνεία της ΣΕΑ (Bossong και Rhinard, 2013, σ.53) και ήδη από το 2006 προσπαθούσε για μια ισχυρότερη θέση σε αυτόν τον τομέα πολιτικής. Με την Ατζέντα ανέπτυξε περισσότερο τον ρόλο της στο πεδίο χάραξης πολιτικής και μετά την έκκληση της Επιτροπής να θεωρηθεί η ΕΑΑ ως «κοινή ατζέντα» (European Commission, 2015c) μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, το Συμβούλιο ΔΕΥ αποφάσισε ότι τα συμπεράσματά του του Ιουνίου 2015 μαζί με την Ατζέντα θα αποτελέσουν την ανανεωμένη Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας (Council of the EU, 2015).

Η εστίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας αντικατοπτρίζεται επίσης στις προτεραιότητες της Ατζέντας. Από τις επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου, ημερομηνία που λειτούργησε ως «game changer», σημειώθηκε συνεχής αναβάθμιση του ρόλου της ΕΕ στον τομέα της καταπολέμησης της τρομοκρατίας. Παρόλο που δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η ΕΕ έχει αυξήσει την «παρουσία» της σε αυτόν τον τομέα, όχι μόνο μέσω του συντονισμού και των νομικών μέτρων αλλά και μέσω νέων και ενισχυμένων θεσμών όπως η Eurorol ή η Eurojust, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η ΕΕ εξακολουθεί να διαδραματίζει επικουρικό ρόλο σε σχέση με τα κράτη μέλη (Argomaniz et al., 2015, σ.201). Ως εκ τούτου, δεν υπάρχει μόνο ένταση μεταξύ ελευθερίας και ασφάλειας, αλλά και μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων χάραξης πολιτικής καθώς το μονοπώλιο της νόμιμης χρήσης βίας και ισχύος είναι ένα από τα πιο θεμελιώδη στοιχεία της εθνικής κυριαρχίας (Vogl, 2015).

Τελικά, η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ασφάλεια αποτελεί ένα έγγραφο που σηματοδοτεί μία καμπή αναφορικά με την διασύνδεση της εσωτερικής και της εξωτερικής ασφάλειας. Αποτελεί την πιο ξεκάθαρα αρθρωμένη προσπάθεια διασύνδεσης των δύο αυτών τομέων ασφάλειας και την αρχή για την προώθηση λεπτομερέστερων σχεδίων δράσης και υπο-στρατηγικών για πιο εξειδικευμένα θέματα ασφάλειας. Είναι το πρώτο έγγραφο που διατυπώνει με σαφήνεια την αλληλένδετη σχέση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και την αναλύει μέσα από τις προτεραιότητες που θέτει. Αντί να εισάγει νέες μεθόδους, εισάγει μία γενική κατεύθυνση και κάνει ένα βήμα πίσω ώστε να διασφαλίσει την αποτελεσματική εφαρμογή των ήδη υπαρχόντων μέσων και πολιτικών, ιδιαίτερα μέσω των επιχειρησιακών στόχων που δίνει στις αρχές. Τέλος, αναφέρει τον καλύτερο διατομεακό και διπληρεσιακό συντονισμό, την πιο αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών και επιχειρησιακή δράση, προτεραιότητες που εμφανίζονται στην Ένωση Ασφάλειας και τους αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία καθώς αποτελούν τομείς στους οποίους γίνεται αναφορά ως προβληματικούς σε παλαιότερα κείμενα χωρίς ωστόσο να υπάρχουν ουσιαστικές βελτιώσεις.

5. Οικοδόμηση μιας Αποτελεσματικής και Πραγματικής Ένωσης Ασφάλειας

5.1 Η Προέλευση και η Βασική Δομή της Ένωσης Ασφάλειας

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι επιθέσεις του 2015 και του 2016 άλλαξαν τον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ αντιμετωπίζει τις πολιτικές ασφάλειάς της. Υπάρχουν τέσσερις λόγοι (Mortera-Martinez, 2019) για τους οποίους αυτό που συνέβη –αρχικά– στο Παρίσι και στις Βρυξέλλες καθόρισε την προσέγγιση της ΕΕ για την ασφάλεια τα επόμενα χρόνια. Ο πρώτος ήταν οι στόχοι των επιθέσεων: ενώ οι Ευρωπαίοι είχαν συσχετίσει τη βαρβαρότητα των τρομοκρατικών επιθέσεων με αεροπλάνα, μετρό ή τρένα, η επίθεση στο Charlie Hebdo και του Νοεμβρίου στο Παρίσι είχαν διαφορετικό χαρακτήρα καθώς οι τρομοκράτες χτυπούν τώρα αυτό που πολλοί θεωρούν τον πυρήνα του «ευρωπαϊκού τρόπου ζωής». Δεύτερον, οι επιθέσεις και η τετραήμερη απαγόρευση κυκλοφορίας στις Βρυξέλλες που ακολούθησε υπογράμμισαν δημόσια τα σοβαρά κενά στον διαμοιρασμό πληροφοριών στην Ευρώπη. Τρίτον, οι επιθέσεις προκάλεσαν την σοκαριστική συνειδητοποίηση ότι οι τρομοκράτες, οι οποίοι στο παρελθόν έμοιαζαν πρόβλημα κάποιου άλλου καθώς διεξήγαγαν τους μακρινούς πολέμους τους, τώρα θα αποτελούσαν και ευρωπαϊκό πρόβλημα. Τέλος, ο χρόνος των επιθέσεων συνέβαλε σε μια γενική αίσθηση πανικού, καθώς συνέβησαν παράλληλα με τη χειρότερη προσφυγική κρίση της Ευρώπης μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Αυτό οδήγησε σε έναν ατυχή και ανακριβή συσχετισμό μεταξύ προσφύγων και τρομοκρατών, και τροφοδότησε την ιδέα ότι η ΕΕ είχε χάσει τον έλεγχο των συνόρων της και δεν ήταν σε θέση να εξασφαλίσει την ασφάλεια των πολιτών της.

Η Ένωση Ασφάλειας βασίζεται στην έννοια του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Εφαρμόστηκε μέσω των προγραμμάτων του Τάμπερε (1999–2004), της Χάγης (2005–2009) και της Στοκχόλμης (2010–2015). Η σχετική διάταξη της Συνθήκης είναι το άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΣΕΕ. Ωστόσο, το τρέχον πρόγραμμα της Επιτροπής και η αναδιάρθρωση προχωρούν ακόμη περισσότερο (Bendiek, 2017). Από την αρχή, ο στόχος της Επιτροπής ήταν η σύμπλεξη της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και της εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής. Τον Απρίλιο του 2015, μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις, η Επιτροπή παρουσίασε την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ασφάλεια. Η Επιτροπή θεωρεί το οργανωμένο έγκλημα, την τρομοκρατία και την εγκληματικότητα στον κυβερνοχώρο ως διασυννοριακές προκλήσεις και κοινό ευρωπαϊκό καθήκον, και έτσι αιτιολογείται η εμβάθυνση της ευρωπαϊκής συνεργασίας στο πλαίσιο μιας ευρωπαϊκής ατζέντας για την ασφάλεια. Ένα χρόνο αργότερα, ως απάντηση στις τρομοκρατικές επιθέσεις στις Βρυξέλλες τον Μάρτιο του 2016, η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι θα συγκροτήσει μια Ένωση Ασφάλειας.

Έτσι, η απάντηση της ΕΕ στην αυξανόμενη αίσθηση του χάους ήταν να δοθεί προτεραιότητα στην ασφάλεια. Στην ομιλία του για την κατάσταση της Ένωσης το φθινόπωρο του 2016, ο πρόεδρος της Επιτροπής Jean-Claude Juncker μίλησε για μια «Ευρώπη που προστατεύει» (a Europe that protects), ένα «σύνθημα» που θα συνεχίσει να είναι ουσιαστικό μέρος της ευρωπαϊκής πολιτικής (European Commission, 2016c). Ένα από τα κύρια στοιχεία αυτής της νέας και ασφαλέστερης Ευρώπης ήταν η ιδέα για μία Ένωση Ασφάλειας όπου θα παρέχει τα κατάλληλα «εργαλεία, τις υποδομές και το περιβάλλον μέσω των οποίων οι εθνικές αρχές θα μπορούν να συνεργάζονται αποτελεσματικά για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων: μια αποτελεσματική και πραγματική Ένωση Ασφάλειας στην οποία θα προστατεύονται αποτελεσματικά τα δικαιώματα και οι ελευθερίες των πολιτών» (European Commission, 2016a, σ.2).

Έτσι, ακολούθησε η Ανακοίνωση «σχετικά με την υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Θεματολογίου για την Ασφάλεια για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και την οικοδόμηση μιας αποτελεσματικής και πραγματικής Ένωσης Ασφάλειας». Η ανακοίνωση έρχεται ως υπενθύμιση της «*αναγκαιότητας μιας φιλόδοξης ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας, ικανής να αντιμετωπίσει την κλίμακα των απειλών*» (σ.1). Όπως αναφέρει και η Ανακοίνωση, «*η υλοποίηση του ευρωπαϊκού θεματολογίου για την ασφάλεια είναι ήδη σε εξέλιξη*» (σ.3), και ουσιαστικά αναφέρεται σε όλες τις δράσεις και πρωτοβουλίες – νομοθετικές και μη– που σχετίζονται με τον ευρύτερο τομέα της ασφάλειας.

Αν και αναγνωρίζει ότι «*οι πολλαπλές και επικαλυπτόμενες προκλήσεις που αντιμετωπίζει σήμερα η Ευρώπη συνδέονται με την αστάθεια στις γειτονικές χώρες και τις ευρύτερες παγκόσμιες δυνάμεις*» και αναφέρει τη «*δράση που έχει αναληφθεί στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού θεματολογίου για τη μετανάστευση, την ψηφιακή ενιαία αγορά, την Ενεργειακή Ένωση και την δράση για την αντιμετώπιση υβριδικών απειλών*» (σ.3), ο συσχετισμός των δράσεων αυτών περιορίζεται σε αυτή την παράγραφο. Σε επόμενες εκθέσεις προόδου φαίνεται περισσότερο η αλληλεπίδραση των τομέων αυτών, η οποία αλληλεπίδραση κτίζεται σιγά σιγά και μέσα από τις εκθέσεις προόδου με όλο και περισσότερες λεπτομέρειες.

Ακόμη, η Ανακοίνωση εξαγγέλλει την κατεύθυνσή της προς μία Ένωση Ασφάλειας αλλά αναφέρεται μόνο στις τρομοκρατικές απειλές και, όπως ήδη αναφέρθηκε, οι αλληλεπιδράσεις και οι τομές με λοιπές πρωτοβουλίες της Ένωσης δεν αναφέρονται. Αν και στο κείμενο αναφέρονται και άλλου είδους απειλές, η ανάλυσή τους περιορίζεται μόνο στο πλαίσιο της τρομοκρατίας: χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η αναφορά στα εξωτερικά σύνορα που αναφέρεται υπό τον τίτλο της απειλής των αλλοδαπών τρομοκρατών μαχητών (σ.5). Συγκεκριμένα, οι υβριδικές απειλές, που θα μπορούσαν να έχουν χαρακτηριστικά από διάφορα είδη απειλών, αναφέρονται μόνο 1 φορά στο κείμενο, στο πλαίσιο της προστασίας των πολιτών και των υποδομών ζωτικής σημασίας. Παράλληλα, στην Ανακοίνωση η εξωτερική διάσταση αναφέρεται επιφανειακά, χωρίς να αναγνωρίζεται ή να αναλύεται το πλήρες φάσμα και εύρος που μπορεί να λάβει, η αλληλεπίδρασή της με άλλους παράγοντες σε τρίτα κράτη ή η δράση της Ένωσης με τρίτους δρώντες. Ακόμη κι αν η τρομοκρατία χρησιμοποιείται ως έναυσμα για τη θεσμοθέτηση της Ένωσης Ασφάλειας, μετά και το δυσανάλογο μεγάλο κομμάτι που της αφιερώνεται από το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για την Ασφάλεια του 2015, τα υπόλοιπα ζητήματα ασφάλειας θα έπρεπε να αναφέρονται, ή να αναφέρονται πιο λεπτομερώς, στο κείμενο που θεσμοποιεί και επισημοποιεί την Ένωση Ασφάλειας.

Ουσιαστικά, η Ένωση Ασφάλειας είναι μια νέα επωνυμία για το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για την Ασφάλεια του 2015, το οποίο, με τη σειρά του, εμπλούτισε προηγούμενες πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές για τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις της ΕΕ (Bendiek, 2017). Καθώς τα παλαιότερα προγράμματα ήταν αρκετά λεπτομερή,¹⁶ η Επιτροπή Γιούνκερ, προτιμώντας την καλύτερη ρύθμιση σε σχέση με τους περισσότερους κανονισμούς, προώθησε το σχέδιο της Ένωσης Ασφάλειας ως αρκετά ασαφές με σκοπό να επιτρέψει στην ΕΕ να προσαρμοστεί στις νέες απειλές. Έτσι, στην Ένωση Ασφάλειας δεν υπάρχει λίστα που να περιγράφει λεπτομερώς τι πρέπει να συνεπάγεται, αλλά ομάδες ευρέως καθορισμένων τομέων και μέτρων.

¹⁶ Το πενταετές πρόγραμμα της Στοκχόλμης του 2009 ήταν τόσο εξαντλητικό που τα κράτη μέλη αποφάσισαν να μην το ανανεώσουν, επικαλούμενα «νομοθετική κόπωση».

Κάθε μήνα, περίπου, εκδίδονται εκθέσεις προόδου όπου αναφέρονται όλες οι σχετικές δράσεις. Συνολικά, έχουν εκδοθεί 20 εκθέσεις προόδου.¹⁷ Γενικά, οι μηνιαίες εκθέσεις προόδου βασίζονται σε δύο πολύ γενικούς πυλώνες/τίτλους: αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος και των μέσων που τα υποστηρίζουν και ενίσχυση των αμυνών της Ένωσης και οικοδόμηση ανθεκτικότητας εναντίον τους. Από την τρίτη έκθεση προόδου και έπειτα η δομή κάτω από αυτούς τους τίτλους αλλάζει για να ανταποκρίνεται καλύτερα στις δράσεις της Ένωσης και να είναι πιο στοχευμένη στις επιμέρους δράσεις αν και θεματικά υπάρχει ακόμη η διασύνδεση υπό αυτούς τους πυλώνες.

Σταδιακά, οι εκθέσεις προόδου γίνονται πιο λεπτομερείς, συμπεριλαμβάνοντας και άλλους τομείς ασφάλειας ή υπό-τομείς. Ενδεικτικά, οι απειλές στον κυβερνοχώρο και η αυξανόμενη σημασία των ευάλωτων στόχων (soft targets) αναφέρονται πρώτη φορά στην 4^η έκθεση προόδου (European Commission, 2017a) αλλά συνεχίζουν να εμφανίζονται σε όλες τις υπόλοιπες. Στην 5^η έκθεση προόδου (European Commission, 2017c) πρώτη φορά εξετάζεται, σε ξεχωριστό κεφάλαιο, η εξωτερική διάσταση της αντιμετώπισης της τρομοκρατίας όπου θα συνεχίσει να εμφανίζεται με πιο ευρείς όρους αναφοράς και συμπεριλαμβάνοντας όλα τα ζητήματα της εξωτερικής ασφάλειας της Ένωσης. Στην ενδέκατη έκθεση αναφοράς (European Commission, 2017l) δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στην ενισχυμένη ετοιμότητα έναντι κινδύνων χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών απειλών, στην 15^η (European Commission, 2018f) δίνεται έμφαση στις υβριδικές απειλές όπως είναι η παραπληροφόρηση και η σιδηροδρομική ασφάλεια και τονίζεται η εκλογική ανθεκτικότητα. Η 16^η έκθεση αναφοράς (European Commission, 2018m) είναι η μόνη που δεν ξεκινάει με την παράγραφο που αναφέρει τους δύο ευρείς πυλώνες θεματικών των εκθέσεων αναφοράς και παρουσιάζει από το State of the Union του 2018 τις προτεραιότητες και τα μέτρα για την ενίσχυση της ασφάλειας στην ΕΕ και την ενίσχυση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων. Η 18^η έκθεση αναφοράς (European Commission, 2019a) δίνει έμφαση στα τρωτά σημεία των ψηφιακών υποδομών, ενώ η 19^η έκθεση αναφοράς (European Commission, 2019e) αναφέρει τη «Νέα Στρατηγική Ατζέντα 2019-2024» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στην οποία ο στόχος της «προστασίας των πολιτών και των ελευθεριών» κατατάσσεται στην κορυφή των τεσσάρων κύριων προτεραιοτήτων για την Ένωση.

Ίσως στην πιο σημαντική έκθεση αναφοράς, την ένατη (European Commission, 2017h), παρουσιάζονται τα συμπεράσματα που συνάγει η Επιτροπή από τη συνολική αξιολόγηση της δράσης της Ένωσης στον τομέα της εσωτερικής ασφάλειας (European Commission, 2017i; 2017j), η οποία δημοσιεύτηκε μαζί με την έκθεση. Η αξιολόγηση, που ξεκίνησε τον Δεκέμβριο του 2016, εξέτασε την καταλληλότητα και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών και των μέσων της ΕΕ για τη στήριξη των κρατών μελών στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας και την πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης, την πάταξη του οργανωμένου εγκλήματος και την αντιμετώπιση του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο. Η αξιολόγηση ενέκρινε ως θετικό το τελικό αποτέλεσμα και επιβεβαίωσε τη συνάφεια των κύριων μέσων

¹⁷ Η 20^η έκθεση προόδου δημοσιεύτηκε στις 30.10.2019 και έως και τα τέλη Απριλίου του 2020 δεν έχει δημοσιευτεί επόμενη. Είναι αμφίβολο εάν θα υπάρξει επόμενη έκθεση προόδου καθώς έχουν ήδη περάσει σχεδόν 6 μήνες από την τελευταία, η οποία πιθανότατα να είχε δρομολογηθεί από την προηγούμενη Επιτροπή. Στη νέα Επιτροπή δεν υπάρχει χαρτοφυλάκιο για την Ένωση Ασφάλειας, αλλά ο πρώτος στόχος που ανατέθηκε στην Johansson, την νέα Επίτροπο για τις Εσωτερικές Υποθέσεις, είναι η Ανάπτυξη μίας νέας Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας (European Commission, n.d.a), ενώ στα καθήκοντα του Επιτρόπου Σχοινά είναι η συνέχεια της παρακολούθησης της Ένωσης Ασφάλειας και η διασφάλιση της συνοχής των εξωτερικών και εσωτερικών διαστάσεων ασφάλειας (European Commission, n.d.b).

της πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ. Ωστόσο, παρατηρήθηκαν προκλήσεις και κενά που έχουν αντίκτυπο στην αποτελεσματική συνεργασία για την Ένωση Ασφάλειας. Οι προκλήσεις και τα κενά που εντοπίστηκαν, εν πολλοίς, είναι η ελλιπής εφαρμογή ορισμένων πολιτικών και μέσων της ΕΕ που σε εθνικό επίπεδο μειώνεται η αποτελεσματικότητά τους, η πολυπλοκότητα ορισμένων μέσων και εργαλείων της ΕΕ που δυσχεραίνει την αποτελεσματική εφαρμογή τους από τις εθνικές αρχές, οι περιορισμένες ικανότητες σε εθνικό επίπεδο που απαιτούν την περαιτέρω συγκέντρωση πόρων και εμπειρογνωμοσύνης σε επίπεδο ΕΕ και συνεργειών σε όλους τους τομείς πολιτικής και, τέλος, οι εξελισσόμενες απειλές που απαιτούν από την ΕΕ να αναπροσαρμόσει τα μέσα και τα εργαλεία της.

Το δεύτερο μέρος της αξιολόγησης αφιερώνει ολόκληρο κεφάλαιο στην ενσωμάτωση της εξωτερικής διάσταση της εσωτερικής ασφάλειας στις πολιτικές ασφάλειας της ΕΕ (European Commission, 2017j, σ.4-6) και για την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος, οι υπηρεσίες της Επιτροπής έλαβαν υπόψη την εξωτερική διάσταση του τομέα πολιτικής που καλύπτεται από το εκάστοτε μέτρο και στον βαθμό που ενείχε στόχους εξωτερικών σχέσεων, αν έχουν επιτευχθεί οι στόχοι αυτοί.

Ακόμη, η Αξιολόγηση αναφέρει ότι «η μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών και των οργανισμών υπογράμμισε τη σπουδαιότητα της συνοχής μεταξύ των εξωτερικών προτεραιοτήτων ασφάλειας της ΕΕ και των εσωτερικών απειλών. Προκειμένου να επιτευχθεί μια συνεκτική προσέγγιση στον τομέα της ασφάλειας, τα κράτη μέλη και διάφοροι οργανισμοί ζήτησαν έναν ισχυρότερο δεσμό μεταξύ της εσωτερικής και της εξωτερικής διάστασης καθώς και την εξέταση συνεργιών μεταξύ της εσωτερικής πολιτικής ασφάλειας και της εξωτερικής δράσης της Ένωσης» (European Commission, 2017j, σ.181). Αυτή η παραδοχή θεωρείται αρκετά σημαντική στην διασύνδεση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και των επόμενων βημάτων/μέτρων που πρέπει να παρθούν για να γεφυρωθούν οι δύο αυτές διαστάσεις ασφάλειας της ΕΕ.

Ωστόσο, οι απαιτήσεις πολιτικής στο πλαίσιο της Ένωσης Ασφάλειας αποτελούν την πιο συνεκτική διασύνδεση της εσωτερικής ασφάλειας της Ένωσης με την εξωτερική ασφάλεια. Σε διάφορα σημεία των εκθέσεων προόδου αναφέρονται οι συσχετισμοί των πολιτικών στο εσωτερικό και το εξωτερικό της Ένωσης και αποσαφηνίζονται οι διασυνδέσεις μεταξύ των διαφορετικών τομέων πολιτικής. Ενδεικτικά, στην έκτη έκθεση προόδου αναφέρεται ότι «το οργανωμένο έγκλημα αποτελεί βασικό παράγοντα διευκόλυνσης της τρομοκρατίας, διότι βοηθά τους τρομοκράτες να αποκτήσουν όπλα και οικονομικά μέσα. Επίσης, ολοένα και περισσότερο, τα σύνορα μεταξύ του «παραδοσιακού» εγκλήματος και του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο εξαφανίζονται καθώς οι εγκληματίες χρησιμοποιούν το διαδίκτυο, τόσο ως μέσο για την κλιμάκωση των δραστηριοτήτων τους όσο και ως πηγή προμήθειας μέσων και εξεύρεσης νέων μεθόδων για τη διάπραξη εγκλημάτων. Επομένως, η τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα και το έγκλημα στον κυβερνοχώρο είναι αλληλένδετοι τομείς και, ως εκ τούτου, η στήριξη της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος συνιστά βασική προτεραιότητα για την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ στο πλαίσιο της Ένωσης Ασφάλειας.» (European Commission, 2017d, σ.2). Και οι τέσσερις τομείς της Ένωσης Ασφάλειας –από την καταπολέμηση της τρομοκρατίας μέσω του οργανωμένου εγκλήματος και της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο έως την ανταλλαγή πληροφοριών– δείχνουν υψηλό βαθμό αλληλεπικάλυψης μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Αυτό εξηγεί επίσης την αυξανόμενη επιδοκιμασία της πανευρωπαϊκής συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας, καθώς και τη διοργανική και πολιτική συγχώνευση νομικά διακριτών έργων ασφάλειας και άμυνας σε επίπεδο ΕΕ. Γίνεται έτσι ολοένα και πιο κατανοητό ότι οι τομείς της εσωτερικής

και της εξωτερικής ασφάλειας θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ένα και πλέον γίνονται κάποια αποφασιστικά βήματα προς αυτή την κατεύθυνση.

5.2 Επιμέρους Ζητήματα της Ένωσης Ασφάλειας

5.2.1 Συλλογή και Κοινή Χρήση Δεδομένων

Μεγάλο μέρος της κριτικής για την ανταπόκριση της ΕΕ στις πρόσφατες κρίσεις ασφάλειας αφορούσε την αναποτελεσματική χρήση των ηλεκτρονικών βάσεων δεδομένων. Αν και η ΕΕ τα τελευταία 20 χρόνια έχει δημιουργήσει μια σειρά από βάσεις δεδομένων, η κάθε μία εξυπηρετεί έναν διαφορετικό σκοπό και, τις περισσότερες φορές, δεν επικοινωνούν μεταξύ τους, γεγονός που προκαλεί κωλύματα στην γνώση όλων των στοιχείων για ένα πρόσωπο που π.χ. προσπαθεί να εισέλθει στην Ένωση. Αυτό οφείλεται στην αρχή του «περιορισμού του σκοπού» της ΕΕ, σύμφωνα με την οποία μια βάση δεδομένων που έχει δημιουργηθεί για σκοπούς ελέγχου των συνόρων δεν πρέπει να χρησιμοποιείται για κάτι άλλο, όπως η σύλληψη ενός εγκληματία. Η αρχή αυτή αποσκοπούσε στην προστασία της ιδιωτικής ζωής των πολιτών της ΕΕ.

Η ΕΕ έχει πλέον θεσπίσει κανονισμό που διασφαλίζει τη διαλειτουργικότητα των κύριων βάσεων δεδομένων της ΕΕ (Regulation 2019/817; Regulation 2019/818), δηλαδή μεταξύ του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS), του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου (ECRIS), του Συστήματος Εισόδου/Εξόδου της ΕΕ, και του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS) και, εν καιρώ, θα συμπεριληφθούν επίσης τα τελωνειακά δεδομένα.

Η ΕΕ σκοπεύει επίσης να επιτρέψει την ευρύτερη χρήση βάσεων δεδομένων για τη μετανάστευση και τον έλεγχο των συνόρων, όπως το VIS και το Eurodac. Επί του παρόντος, τα δεδομένα που είναι αποθηκευμένα στο Eurodac μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την πρόληψη και τη διερεύνηση σοβαρών εγκλημάτων, αλλά μόνο υπό αυστηρές προϋποθέσεις, συμπεριλαμβανομένης της πρώτης εξάντλησης άλλων μέσων αναζήτησης.

5.2.2 Έλεγχος των Συνόρων

Ο αντίκτυπος της προσφυγικής κρίσης του 2015 και η αυξανόμενη τάση του λαϊκισμού εξανάγκασαν την ΕΕ να προσπαθήσει να κρατήσει τους επίδοξους μετανάστες εκτός της Ένωσης. Η ΕΕ έχει ενισχύσει τις συνοριακές δυνάμεις της (τον Frontex) και επίσης ενίσχυσε την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου δίνοντας περισσότερες εξουσίες στην Europol (Regulation 2016/794).

Η ΕΕ συμφώνησε να ενισχύσει τις εξουσίες του Frontex για τη δημιουργία μιας πλήρους συνοριακής δύναμης της ΕΕ, δημιουργώντας ένα μόνιμο σώμα 10.000 συνοριοφυλάκων και αυξάνοντας τον προϋπολογισμό του από 321 εκατομμύρια ευρώ το 2019-2020 σε 11,3 δισεκατομμύρια ευρώ έως το 2027 (European Commission, 2019c). Ο Frontex θα συνεργαστεί μαζί με τους εθνικούς συνοριοφύλακες κατά την καθημερινή διαχείριση των συνόρων των κρατών μελών, αλλά και θα μπορεί να παρέμβει σε σύντομο χρονικό διάστημα σε μια συνοριακή κρίση.

Το 2016, η Europol ίδρυσε το Ευρωπαϊκό Κέντρο κατά της Παράνομης Διακίνησης Μεταναστών (EMSC) (Europol, 2016), ενώ επίσης βοηθά τα κράτη μέλη στην καταπολέμηση του λαθρεμπορίου μεταναστών, της εμπορίας ανθρώπων και της πλαστογράφησης εγγράφων, παρέχοντας πληροφορίες και πόρους στις εθνικές αρχές επιβολής του νόμου και στα σύνορα.

Η νέα Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να κατανοήσει καλύτερα τις αντισταθμίσεις που εμπλέκονται στη χρήση εξωτερικών και αναπτυξιακών πολιτικών για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Ορισμένες από τις συμφωνίες που έχει συνάψει η ΕΕ με Αφρικανικές και άλλες χώρες εξαρτώνται από την καλή θέληση των αμφίβωλων εταίρων ασφάλειας και ενδέχεται να καταλήξουν να είναι αντιπαραγωγικές μακροπρόθεσμα. Είναι απολύτως νόμιμο για την ΕΕ να χρησιμοποιεί την ήπια ισχύ της για να ενθαρρύνει την καλύτερη διαχείριση των συνόρων στις χώρες που στέλνουν μετανάστες. Όμως, ο έλεγχος της μετανάστευσης δεν μπορεί να είναι το μόνο κριτήριο για την επίτευξη συμφωνιών με τρίτες χώρες.

5.2.3 Τρομοκρατία και Οργανωμένο Έγκλημα

Η καταπολέμηση της διασυνοριακής τρομοκρατίας και του εγκλήματος αποτελεί σημαντικό μέρος της Ένωσης Ασφάλειας. Τα τελευταία χρόνια, η Επιτροπή παρουσίασε σχέδια δράσης για την αντιμετώπιση καταστάσεων πριν, κατά τη διάρκεια και μετά από τρομοκρατικές επιθέσεις.

Αρχικά, η Επιτροπή θέλει να αποτρέψει τη ριζοσπαστικοποίηση. Για το σκοπό αυτό, η ΕΕ δίνει χρήματα σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και στις τοπικές αρχές που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτόν και έχει δημιουργήσει ένα πανευρωπαϊκό δίκτυο κατά της ριζοσπαστικοποίησης (Radicalization Awareness Network – RAN). Δεύτερον, για να βελτιώσει την αναγνώριση και τον εντοπισμό εγκληματιών και υπόπτων, η Επιτροπή έχει καταλήξει σε νέα μέτρα όπως η οδηγία για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) (Directive 2016/681) και εισήγαγε πρότυπα ασφάλειας σε επίπεδο ΕΕ για τα εθνικά έγγραφα ταυτότητας (Regulation 2019/1157).

Για να πραγματοποιήσουν μια επίθεση, οι τρομοκράτες χρειάζονται χρήματα και, συχνά, όπλα. Η ΕΕ προσπάθησε να καταργήσει τη χρηματοδότηση τρομοκρατικών δραστηριοτήτων και οργανωμένου εγκλήματος νομοθετώντας κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρήσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για την πληρωμή τρομοκρατικών δραστηριοτήτων (Directive 2018/843; European Commission, 2018i). Ακόμη, συμφωνήθηκε η διευκόλυνση της πρόσβασης των εθνικών υπηρεσιών επιβολής του νόμου και η ανταλλαγή χρηματοοικονομικών πληροφοριών σε ολόκληρη την ΕΕ (Directive 2019/1153), όπως επίσης η δυσκολότερη πρόσβαση σε όπλα και στην παραγωγή εκρηκτικών (Directive 2017/853; Regulation 2019/1148).

Παράλληλα, όμως, η Ένωση καλείται να αντιμετωπίσει και πιο σύνθετες καταστάσεις όπως επί παραδείγματι τη ζωντανή μετάδοση μίας τρομοκρατικής επίθεσης, όπως έγινε με την τρομοκρατική επίθεση σε δύο τζαμιά στο Christchurch της Νέας Ζηλανδίας. Η επίθεση στο Christchurch ήταν μια υπενθύμιση των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν οι κυβερνήσεις και οι πλατφόρμες κοινωνικής δικτύωσης. Οι πλατφόρμες αυτές χρησιμοποιούν αλγόριθμους τεχνητής νοημοσύνης για την κατάργηση τέτοιου είδους περιεχομένου. Στην ΕΕ, οι εθνικές κυβερνήσεις και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχουν διαφωνήσει για την

κατάργηση διαδικτυακού τρομοκρατικού περιεχομένου. Το Κοινοβούλιο ενέκρινε πρόσφατα πρόταση της Επιτροπής που απαιτεί από τους παρόχους να αφαιρέσουν το επισημασμένο περιεχόμενο εντός μίας ώρας (European Commission, 2018h). Ωστόσο, η συζήτηση αυτή αντικατοπτρίζει ένα πολύ ευρύτερο πρόβλημα αναφορικά με τον προσδιορισμό του ρόλου που πρέπει να διαδραματίσουν οι εταιρείες μέσω κοινωνικής δικτύωσης στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του εγκλήματος.

Τέλος, προκειμένου να διευκολυνθεί η σύλληψη διασυνοριακών εγκληματιών και η οικοδόμηση ισχυρών υποθέσεων ενώπιων των εθνικών δικαστηρίων για την καταδίκη τους, η Επιτροπή πρότεινε νέους κανόνες που θα βοηθήσουν τα κράτη μέλη να έχουν πρόσβαση σε ηλεκτρονικά αποδεικτικά στοιχεία που είναι αποθηκευμένα εκτός της επικράτειάς τους (European Commission, 2018a; 2018b). Η Επιτροπή θέλει επίσης να δώσει νέες εξουσίες στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (EPPO), που δεν έχει ακόμη λειτουργήσει, ώστε να μπορεί να χειρίζεται υποθέσεις διεθνικής τρομοκρατίας εκτός από το οικονομικό έγκλημα (European Commission, 2018j).

5.2.4 Ασφάλεια στον Κυβερνοχώρο

Η ασφάλεια στον κυβερνοχώρο αποτελεί έναν νεότερο τομέα ασφάλειας, όπου οι αυξανόμενες εξελίξεις καλούν για συνεχή νομοθέτηση και λήψη μέτρων. Η ασφάλεια στον κυβερνοχώρο επικαλύπτεται σε κάποιο βαθμό με ορισμένες από τις προηγούμενες προτεραιότητες της Επιτροπής και έχει δύο βασικές εκφάνσεις: το έγκλημα στον κυβερνοχώρο, όπως η διαδικτυακή απάτη, και, δεύτερον, οι επιθέσεις στον κυβερνοχώρο, για παράδειγμα η πειρατεία σε πυρηνικό εργοστάσιο ή η διατάραξη των εκλογών. Επιπλέον, η στρατηγική της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο περιλαμβάνει την καταπολέμηση εκστρατειών παραπληροφόρησης (European Commission, 2018c).

Η ΕΕ νομοθετεί στον τομέα αυτό εδώ και μία δεκαετία, αλλά μόλις πρόσφατα συνειδητοποίησε το πλήρες φάσμα της απειλής από ιδιωτικές αλλά και κρατικές επιθέσεις και από εκστρατείες παραπληροφόρησης. Το επίκεντρο έχει μετατοπιστεί από πιο παραδοσιακά στοιχεία της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο, όπως η προστασία των τραπεζικών συστημάτων, η εναρμόνιση των προτύπων ή η επιβολή κυρώσεων, προς τους νέους κινδύνους που απορρέουν από τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης, την ανάπτυξη δικτύων κινητής τηλεφωνίας 5G και τον αντίκτυπο των μέσων κοινωνικής δικτύωσης στις εκλογές. Και τα τρία είναι τεχνικά περίπλοκα ζητήματα που εγείρουν δύσκολα ερωτήματα για την ΕΕ.

Αναφορικά με τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του Μαΐου 2019, η Επιτροπή ξεκίνησε διάφορα σχέδια για την προστασία της ακεραιότητας της διαδικασίας. Ο ρόλος της Ένωσης περιορίστηκε στο να βοηθήσει τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν ότι τα συστήματά τους δεν παραβιάστηκαν και ότι οι εταιρείες μέσω κοινωνικής δικτύωσης δεν συνέβαλαν στη διάδοση ψεύτικων ειδήσεων (European Commission, 2018k).

Παράλληλα, οι αλγόριθμοι τεχνητής νοημοσύνης καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα χρήσεων. Όπως οποιαδήποτε άλλη τεχνολογία, η τεχνητή νοημοσύνη μπορεί να τύχει κακόβουλης μεταχείρισης. Τον Απρίλιο του 2018, η Επιτροπή δημοσίευσε ένα έγγραφο που εξέτασε τις πτυχές ασφάλειας της τεχνητής νοημοσύνης (European Commission, 2018d). Η Επιτροπή υπογράμμισε τρεις προκλήσεις ασφάλειας: ασφάλεια στον κυβερνοχώρο και τεχνητή νοημοσύνη, χρήση της τεχνητής νοημοσύνης για την καταπολέμηση του εγκλήματος

και της τρομοκρατίας και παρεμπόδιση της χρήσης της τεχνητής νοημοσύνης για εγκληματικούς σκοπούς. Η Επιτροπή δημοσίευσε επίσης πρόσφατα τις πρώτες ηθικές κατευθυντήριες γραμμές στον κόσμο για την ανάπτυξη και χρήση της τεχνητής νοημοσύνης (European Commission, 2019d).

Η τελευταία πρόκληση της ΕΕ στον κυβερνοχώρο σχετίζεται με το 5G, τη νέα γενιά ευρυζωνικών συνδέσεων. Η Επιτροπή δημοσίευσε πρόσφατα τα σχέδιά της για την εξεύρεση κοινής ευρωπαϊκής προσέγγισης για το 5G (European Commission, 2019b) και ζήτησε από τα κράτη μέλη να εντοπίσουν τα αδύνατα σημεία στις υποδομές του δικτύου τους, ώστε να μπορούν να αποτρέψουν επιθέσεις κατά της εθνικής τους ασφάλειας. Η Επιτροπή τονίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αρνηθούν να επιτρέψουν σε ξένες εταιρείες να χρησιμοποιούν ζώνες 5G εάν αποτελούν απειλή για την ασφάλεια της χώρας ή δεν συμμορφώνονται με τους εθνικούς κανόνες, υπονοώντας την πιθανή άρνηση στην κινέζικη Huawei.

Η χρήση επαναστατικών τεχνολογιών θα αποτελέσει μείζονα πρόκληση για τη νέα ευρωπαϊκή διοίκηση, ιδίως καθώς αυτές οι τεχνολογίες αναπτύσσονται ως επί το πλείστον εκτός Ευρώπης. Αυτό μειώνει τον έλεγχο που μπορεί να έχει η ΕΕ στη ρύθμιση της χρήσης τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως η τεχνητή νοημοσύνη, η ΕΕ φιλοδοξεί να γίνει παγκόσμιος κανονιστικός δρών, μετά τη σχετική επιτυχία που είχε στο να καθορίσει το παγκόσμιο «χρυσό πρότυπο» για την προστασία των δεδομένων μέσω των ανανεωμένων κανονισμών περί απορρήτου.

5.2.5 Συνεργασία με Τρίτες Χώρες

Η ώθηση της ΕΕ για μεγαλύτερη συνεργασία με τρίτες χώρες σε θέματα ασφάλειας και δικαιοσύνης αντικατοπτρίζει μια πρόσφατη αλλαγή στον τρόπο με τον οποίο οι Ευρωπαίοι βλέπουν την εσωτερική τους ασφάλεια. Οι ηγέτες της ΕΕ δεν έλαβαν υπόψη τον αντίκτυπο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ στην μετανάστευση και τις πολιτικές ασφάλειας, αλλά και σε θέματα όπως το ποινικό δίκαιο και η αστυνομική και δικαστική συνεργασία. Η Ένωση Ασφάλειας αφιερώνει μέρος των πόρων της για να διασφαλίσει ότι η ΕΕ διαχειρίζεται με επιτυχία τη διεθνή διάσταση της διαχείρισης των συνόρων και την καταπολέμηση του εγκλήματος. Για παράδειγμα, σε μια προσπάθεια καταπολέμησης του λαθρεμπορίου κατά μήκος της οδού των Δυτικών Βαλκανίων, η ΕΕ έχει συνάψει συμφωνίες με την Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, το Μαυροβούνιο, τη Βόρεια Μακεδονία και τη Σερβία για να επιτρέψει τη λειτουργία του Frontex σε αυτές τις χώρες.

Μετά από σημαντικές διαφορές μεταξύ των αμερικανικών και των ευρωπαϊκών αρχών σχετικά με την αντιτρομοκρατική στρατηγική, κυρίως όσον αφορά το ζήτημα της ανταλλαγής δεδομένων, οι ΗΠΑ και η ΕΕ έχουν πλέον ανοίξει διάφορους διαύλους επικοινωνίας, όπως η υπουργική σύνοδος ΕΕ-ΗΠΑ για τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις (European Council, 2019a). Η Ευρώπη έχει επίσης εντείνει την αντιτρομοκρατική συνεργασία με άλλους δυτικούς εταίρους, συμπεριλαμβανομένης της Αυστραλίας και του Καναδά.

Η ΕΕ, κάπως αμφιλεγόμενα, επιδιώκει επίσης να εμπλακούν εταίροι σε αντιτρομοκρατικές προσπάθειες από τη Σαχέλ, την Ινδία, το Πακιστάν και το Κουβέιτ και σε στρατηγικές κατά της διαφθοράς από τα Δυτικά Βαλκάνια. Η ΕΕ έχει ξεκινήσει προκαταρκτικές συνομιλίες για τη συνεργασία κατά του εγκλήματος με άλλους εταίρους

όπως η Αλγερία, η Αίγυπτος, η Ιορδανία, ο Λίβανος, το Μαρόκο και η Τυνησία. Η Europol ξεκίνησε επίσης διαπραγματεύσεις με την Άγκυρα για την πρώτη συμφωνία ανταλλαγής δεδομένων Τουρκίας-ΕΕ.

5.3 Μία Αξιολόγηση

Η προηγούμενη Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεσμεύθηκε να βελτιώσει την ασφάλεια της ΕΕ. Φαίνεται ότι η Επιτροπή προτάσσει μια «ενιαία αγορά για την ασφάλεια» (Mortera-Martinez, 2019), όπου οι πρακτικές, οι νόμοι και τα πρότυπα ομογενοποιούνται εντός της Ένωσης. Ωστόσο, σε αντίθεση με την ενιαία αγορά, η οποία αποσκοπεί στη μείωση των εμποδίων στο εμπόριο, η Ένωση Ασφάλειας πρέπει να είναι σε θέση να προσαρμόζεται συνεχώς σε νέες και εξελισσόμενες προκλήσεις και απειλές, γεγονός που με τη σειρά του καθιστά δύσκολο να τεθεί μια «γραμμή τερματισμού» για την επίτευξη των στόχων της Ένωσης.

Η ΕΕ κινήθηκε ασυνήθιστα γρήγορα στην θεσμοθέτηση του Ευρωπαϊκού Θεματολογίου για την Ασφάλεια, γεγονός που δεν ήταν σύμπτωση. Η έντονη πολιτική πίεση που ακολούθησε τα γεγονότα του 2015 επιτάχυνε την έγκριση νόμων οι οποίοι, στο παρελθόν, θα χρειαζόνταν χρόνια να συμφωνηθούν. Η ΕΕ κατάφερε να επιτύχει περισσότερα σε ακανθώδη ζητήματα –όπως η προστασία δεδομένων, το PNR, ο έλεγχος των συνόρων και η αντιτρομοκρατία– σε δύο χρόνια από ό,τι είχε την προηγούμενη δεκαετία, ενώ τα θεσμικά όργανα της ΕΕ έχουν συμφωνήσει σε 16 από τις 22 νομοθετικές πρωτοβουλίες της Ένωσης Ασφάλειας που πρότεινε η Επιτροπή (European Commission, 2019f).

Ωστόσο, η ώθηση της Επιτροπής να νομοθετήσει σχετικά με ορισμένα θέματα ασφάλειας έχει αποξενώσει μερικά κράτη μέλη που θεωρούν ότι καταπατώνται οι αρμοδιότητές τους. Με εθνικιστικά κόμματα στις κυβερνήσεις της Ιταλίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας και με την αυξανόμενη παρουσία του ευρωσκεπτικισμού σε άλλες κυβερνήσεις, η προσπάθεια να μην εκχωρηθούν αρμοδιότητες κρατών μελών στις Βρυξέλλες θα είναι ισχυρότερες τα επόμενα χρόνια.

Ωστόσο, η Ένωση Ασφάλειας δεν διαγράφει μία πορεία χωρίς προκλήσεις και κινδύνους. Η νομοθέτηση αποτελεί προϊόν συμβιβασμών, έτσι, και επειδή η Ένωση Ασφάλειας δίνει σημαντικό βάρος στα προληπτικά μέτρα, υπάρχει ο κίνδυνος να διαταραχθεί η ισορροπία μεταξύ της ατομικής ελευθερίας και της δημόσιας ασφάλειας, ειδικά στους τομείς της κοινής χρήσης δεδομένων, την κυβερνοασφάλεια, την προληπτική δικαιοσύνη και τους ελέγχους στα σύνορα.

Πρώτον, η νομοθεσία που προβλέπει τη χρήση και τον διαμοιρασμό προσωπικών δεδομένων για σκοπούς επιβολής του νόμου μπορεί να παραβιάσει τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς νόμους περί προστασίας δεδομένων (α.8 ΧΘΔΕΕ), και ακόμη και τους νόμους περί ασύλου (α.18 ΧΘΔΕΕ), εάν δεν χρησιμοποιείται προσεκτικά. Τα τελευταία χρόνια, η ΕΕ χρησιμοποίησε εντατικά τα δεδομένα για την καταπολέμηση του εγκλήματος. Αυτό προκάλεσε προβλήματα όχι μόνο στους πολίτες αλλά και στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα: ενώ το Συμβούλιο Υπουργών, τα κράτη μέλη και σε κάποιο βαθμό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τάσσεται υπέρ αυτής της νέας προσέγγισης βάσει δεδομένων, το Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ήταν επικριτικά και μερικές φορές έθεταν περιορισμούς στο τι μπορεί να κάνει η ΕΕ με τα δεδομένα. Το ΔΕΕ, για παράδειγμα, ακύρωσε μία οδηγία που υποχρέωνε

τους παρόχους υπηρεσιών επικοινωνιών να διατηρούν τα δεδομένα των χρηστών, όπως τα αρχεία τηλεφωνικών κλήσεων, για διάστημα έξι μηνών έως δύο ετών, ώστε οι αρχές επιβολής του νόμου να έχουν πρόσβαση σε αυτά (Joined Cases C-293/12 και C-594/12).

Δεύτερον, τα σχέδια για την καταπολέμηση του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο και των εκστρατειών παραπληροφόρησης μερικές φορές συγκρούονται με το θεμελιώδες δικαίωμα της ελεύθερης έκφρασης (α.11 ΧΘΔΕΕ) και προκαλούν εντάσεις μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών εναντίον του ιδιωτικού τομέα. Τρίτον, ορισμένα μέτρα της ΕΕ για την καταπολέμηση του εγκλήματος και της τρομοκρατίας, όπως η παρακολούθηση (και μερικές φορές δίωξη) ανθρώπων που έχουν ταξιδέψει στη Συρία ή η χρήση τεχνητής νοημοσύνης για τον εντοπισμό υπόπτων, μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο το τεκμήριο της αθωότητας (α.48 ΧΘΔΕΕ) –και ως εκ τούτου το κράτος δικαίου. Τέταρτον, μια ισχυρότερη εστίαση στις περιοριστικές πολιτικές μετανάστευσης μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να εμποδίζει όσους έχουν πραγματικούς λόγους για να ταξιδέψουν στην Ευρώπη από το να ασκήσουν τα δικαιώματά τους. Η πολιτική εμμονή της ΕΕ για τη μετανάστευση έχει μετατοπίσει την εστίαση από τις εξωτερικές και αναπτυξιακές πολιτικές στον έλεγχο της μετανάστευσης. Και αυτή η τάση είναι πιθανό να συνεχιστεί υπό την νέα ευρωπαϊκή διοίκηση, η οποία θα διαχειρίζεται μεγαλύτερο προϋπολογισμό για την εξωτερική δράση και την ανάπτυξη (το Ευρωπαϊκό Ειρηνευτικό Μέσο) με μεγαλύτερη έμφαση στον έλεγχο της μετανάστευσης.

Τέλος, ενώ η ΕΕ μπορεί να έχει βελτιώσει τους δεσμούς μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών ασφάλειας, θα χρειαστεί να βρει απαντήσεις σε νέα ζητήματα εξωτερικής ασφάλειας. Δύο ζητήματα θα ασκήσουν ιδιαίτερη πίεση τα επόμενα χρόνια: η σχέση με την Κίνα και τις εταιρείες τεχνολογίας της, σε μια εποχή που οι επαναστατικές τεχνολογίες όπως η τεχνητή νοημοσύνη, τα drones ή η κβαντική πληροφορική αλλάζουν τον κόσμο, και, δεύτερον, η αντιμετώπιση μίας ολοένα και πιο ισχυρής Αφρικής, έτοιμης να χρησιμοποιήσει τα προβλήματα της μετανάστευσης στην Ευρώπη ως μοχλό πίεσης για το εμπόριο και άλλες συμφωνίες.

Ως τίτλος, η Ένωση Ασφάλειας μπορεί να μην επιβίωσε από τον ανασχηματισμό της Επιτροπής, αλλά το όνομα έχει μικρότερη σημασία από την ποιότητα και τους στόχους των ίδιων των πολιτικών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2019 έθεσε τη δυναμική για τα σχέδια εσωτερικής ασφάλειας της Ευρώπης, παρέχοντας στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για την νέα Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η στρατηγική ατζέντα 2019-2024 επιμένει στην ανάγκη προστασίας των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης και στη βελτίωση της ανταλλαγής δεδομένων, καθώς και στη σημασία της προάσπισης των ατομικών δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου (European Council, 2019b). Οι κατευθυντήριες γραμμές είναι κατανοητά αόριστες και κυρίως εναρμονίζονται με τις προτεραιότητες ασφάλειας της ΕΕ τα τελευταία τρία χρόνια, δίνοντας έτσι χώρο για την περαιτέρω ανάπτυξη της Ένωσης Ασφάλειας.

Η Ένωση Ασφάλειας κατάφερε σε μεγάλο βαθμό να συντονίσει επιμέρους δράσεις που λάμβαναν χώρα υπό τη «σκέπη» της, οργανώνοντας την ασφάλεια τόσο αναφορικά με το εσωτερικό της Ένωσης όσο και με το εξωτερικό. Οι συχνές εκθέσεις προόδου υποδεικνύουν ακριβώς αυτό το γεγονός. Μέσω της Ένωσης Ασφάλειας η διασύνδεση της εσωτερικής με την εξωτερική ασφάλεια απέκτησε νέα δυναμική αναφορικά με την αντιμετώπιση και την εξέταση κοινών προκλήσεων. Η νέα αυτή δυναμική συνεχίστηκε με την δημοσίευση της Παγκόσμιας Στρατηγικής της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας η οποία αναγνωρίζει τη διασύνδεση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας ως έμμεση προτεραιότητα σε όλο το κείμενο.

6. Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας

Τον Ιούνιο του 2015, η Federica Mogherini έδωσε εντολή να προετοιμαστεί η Παγκόσμια Στρατηγική για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUGS). Μετά από εκτενή διαβούλευση με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τα κράτη μέλη και συναφείς διακυβευματούχους, τον Ιούνιο του 2016, παρουσιάστηκε το τελικό κείμενο (EEAS, 2016). Η πρώτη στρατηγική ασφάλειας της Ένωσης, η ΕΣΑ του 2003, είχε σχολιαστεί σθεναρά για την έντονη ανάγκη μιας στρατηγικής αναθεώρησης (Berindan, 2013), η οποία υλοποιείται με την παρουσίαση της EUGS. Η χρονική περίοδος της παρουσίασης της EUGS είναι προκλητική από μόνη της καθώς παρουσιάστηκε στο «τέλος» της οικονομικής και μεταναστευτικής κρίσης και λίγες μέρες μετά την ψήφο του Ηνωμένου Βασιλείου να αποχωρήσει από την Ένωση. Η κίνηση αυτή της ΕΕ θα μπορούσε να θεωρηθεί ως σοβαρή περίπτωση άρνησης ή υποδειγματική επίδειξη της ικανότητάς της να ευδοκιμήσει (Tocci, 2016). Σκιαγραφείται, έτσι, η τάση της ΕΕ μετά από σοβαρές κρίσεις να παρουσιάζει στρατηγικές στην προσπάθειά της να ενώσει τα κράτη μέλη και τους διάφορους δρώντες υπό ένα κείμενο στρατηγικής (Mälksoo, 2016). Οι στρατηγικές της ΕΕ μας βοηθούν να κατανοήσουμε τον ρόλο της ΕΕ στον κόσμο (Krotz και Maher, 2011, σ.565), καθώς και να δημιουργηθεί ένα κοινό αίσθημα «κοινότητας» μεταξύ των κρατών μελών (Sjursen, 2017). Ακριβώς όπως η ΕΣΑ συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στη διαχείριση της κρίσης μετά τη διπλωματική καταστροφή σχετικά με την εισβολή στο Ιράκ στην Ευρώπη και μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ (Bendiek και Kaim, 2015, σ.2) έτσι και η EUGS προσπαθεί να γεφυρώσει τις εντάσεις που δημιουργήθηκαν μεταξύ των κρατών μελών μετά από τις πρόσφατες κρίσεις (οικονομική και δημοσιονομική κρίση, μεταναστευτική κρίση, ευρωσκεπτικισμός, BREXIT), χαρακτηριστικά δημοσιευμένη σε μία από τις πιο δύσκολες συγκυρίες της ΕΕ, καθώς το έτος 2016 έχει χαρακτηριστεί ως «*annus horribilis*» (Leonard, 2017) για την ΕΕ.

Η διάρθρωση της EUGS κινείται γύρω από τέσσερις θεματικές: τα συμφέροντα των πολιτών της Ένωσης, τις αρχές της εξωτερικής δράσης, τις προτεραιότητες της εξωτερικής δράσης και, τέλος, την πρακτική εφαρμογή της στρατηγικής. Οι προτεραιότητες που τέθηκαν για την εξωτερική δράση της Ένωσης είναι η ασφάλεια της Ένωσης με ειδική αναφορά σε μέτρα για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, των υβριδικών απειλών, της κλιματικής αλλαγής και της ενεργειακής ασφάλειας και τη βελτίωση των αμυντικών ικανοτήτων, η κρατική και κοινωνική ανθεκτικότητα στην Ανατολή και τον Νότο οι οποίες καλύπτουν μια γεωγραφική περίμετρο που οριοθετείται από τα Δυτικά Βαλκάνια, την Υποσαχάρια Αφρική και την Κεντρική Ασία, η ολοκληρωμένη προσέγγιση έναντι των συγκρούσεων και των κρίσεων βάσει της ασφάλειας, της σταθεροποίησης, της επίλυσης των συγκρούσεων και της πολιτικής οικονομίας, οι περιφερειακές δομές συνεργασίας και η παγκόσμια διακυβέρνηση για τον 21^ο αιώνα βάσει του διεθνούς δικαίου, προκειμένου να διασφαλιστεί ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των αρχών της αειφόρου ανάπτυξης και της εγγύησης της διαρκούς πρόσβασης σε παγκόσμια κοινά αγαθά.

Η EUGS αναγνωρίζει τη διασύνδεση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και αναφέρει τη σημασία που φέρει η αλληλεξάρτηση της εσωτερικής ασφάλειας από την κατάσταση στο εξωτερικό σε όλο το κείμενο. Αποτελεί μία στρατηγική που προσπαθεί να ισχυροποιήσει τον ρόλο της ΕΕ στην παγκόσμια σκηνή και χρησιμοποιεί την κατάλληλη «γλώσσα» για να προκαλέσει το ενδιαφέρον. Εισάγει όρους όπως η ανθεκτικότητα προκειμένου να επαναπροσδιορίσει την ευρωπαϊκή δράση και την αντιμετώπιση σε πιο απτούς στόχους βάσει του κανονιστικού πραγματισμού.

Με βάση την EUGS, το Νοέμβριο του 2016 παρουσιάστηκε ένα σχέδιο εφαρμογής που εστιάζει στην ασφάλεια και την άμυνα, για να αυξήσει το επίπεδο φιλοδοξίας της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στοιχεία του σχεδίου αυτού εγκρίθηκαν στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων την ίδια ημέρα (Council of the EU, 2016b) και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 15ης Δεκεμβρίου 2016 (Council of the EU, 2016c). Αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου πακέτου, συμπεριλαμβανομένου του ευρωπαϊκού σχεδίου δράσης για την άμυνα της Επιτροπής και της παρακολούθησης της κοινής δήλωσης που υπεγράφη στη Βαρσοβία από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τον Γενικό Γραμματέα του NATO. Με βάση αυτό, οι Υπουργοί Εξωτερικών και Άμυνας ενέκριναν στα συμπεράσματα της 14 Νοεμβρίου 2016 ένα νέο επίπεδο φιλοδοξίας για την πολιτική ασφάλειας και άμυνας της ΕΕ που παρέχει καθοδήγηση σχετικά με τις ενέργειες που απαιτούνται για την εκπλήρωση αυτών των φιλοδοξιών.

Συγκεκριμένα μέτρα του σχεδίου εφαρμογής περιελάμβαναν:

- τη θέσπιση της συντονισμένης ετήσιας επισκόπησης για την άμυνα (CARD) για την προώθηση της διαφάνειας και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών,
- την ανάπτυξη των μάχιμων ομάδων της ΕΕ, ώστε να είναι πιο εύχρηστες και αποτελεσματικές,
- την ενίσχυση και τον συντονισμό της εποπτείας όλων των αποστολών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας μίας νέας μόνιμης επιχειρησιακής δυνατότητας σχεδίασης και διεξαγωγής επιχειρήσεων εντός του στρατιωτικού προσωπικού της ΕΕ για μη εκτελεστικές στρατιωτικές αποστολές,
- τη διερεύνηση τομέων συνεργασίας της ΚΠΑΑ με τη χρήση της Μόνιμης Δομημένης Συνεργασίας (PESCO),
- την ενίσχυση των εταιρικών σχέσεων με τον ΟΗΕ, το NATO, την Αφρικανική Ένωση και τον ΟΑΣΕ και την υιοθέτηση μιας πιο στρατηγικής προσέγγισης για τη συνεργασία με τρίτες χώρες σε θέματα ΚΠΑΑ.

Δεδομένου ότι η ΕΕ σκόπευε η EUGS να είναι ένα επιχειρησιακό έγγραφο και ένα εργαλείο, προσπάθησε να ισορροπήσει τα επιτεύγματά της τα τελευταία 3 χρόνια. Για τον σκοπό αυτό, συνέτασσε ετήσιες εκθέσεις εφαρμογής. Σύμφωνα με την Karen Smith (2017, σ.514), «τους μήνες μετά τη δημοσίευση της EUGS, αρκετά κράτη μέλη και αξιωματούχοι της ΕΕ έχουν προωθήσει δημόσια την ενίσχυση της αμυντικής συνεργασίας, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που η Mogherini όρισε στην EUGS».

Η πρώτη έκθεση εφαρμογής που παρουσιάστηκε το 2017 ανέφερε ότι «στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας, περισσότερα έχουν επιτευχθεί τους τελευταίους δέκα μήνες από ό,τι την τελευταία δεκαετία» (EEAS, 2017, σ.20). Επιπλέον, στις προτεραιότητες αναφέρει την ανθεκτικότητα, την ολοκληρωμένη προσέγγιση και την ασφάλεια και άμυνα, ενώ σε ό,τι αφορά την αλλαγή του τρόπου εργασίας της ΕΕ αναφέρεται η διασύνδεση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και η δημόσια διπλωματία. Η έκθεση συνδέει την διασύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας με του Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ αναφέροντας την Ανακοίνωση «Επόμενα βήματα για ένα βιώσιμο ευρωπαϊκό μέλλον: Ευρωπαϊκή δράση για την αειφορία» (European Commission, 2016e) και με τη δράση για τη μετανάστευση. Ακόμη, τόνισε τη θέσπιση Στρατιωτικής Ικανότητας Σχεδίασης και Διεξαγωγής Επιχειρήσεων (MPCC) για τις μη εκτελεστικές (nonexecutive) στρατιωτικές αποστολές στο Στρατιωτικό Επιτελείο της ΕΕ (EUMS) (σ.21), τη Συμφωνία που επιτεύχθηκε στο Συμβούλιο για τη διερεύνηση της ενεργοποίησης της Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας (σ.22), την

Ομάδα Συντονισμού για την Κοινή Υποστήριξη (Joint Support Coordination Cell) για την ενίσχυση των συνεργιών μεταξύ πολιτικών και στρατιωτικών αποστολών της ΕΕ (σ.21) και την Συντονισμένη Ετήσια Επισκόπηση για την Άμυνα (CARD) (σ.22).

Η δεύτερη έκθεση εφαρμογής, που δημοσιεύθηκε το 2018 (EEAS, 2018), τόνισε τις ίδιες προτεραιότητες με την πρώτη προσθέτοντας τις περιφερειακές δομές συνεργασίας και την πολυμερή παγκόσμια τάξη, ενώ στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας προσθέτει και την νέα πρόταση για τον προϋπολογισμό της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Τρεις μήνες αργότερα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξαν σε πολιτική συμφωνία για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Αμυντικού Βιομηχανικού Προγράμματος (EDIDP). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε, επίσης, ένα πιο φιλόδοξο Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας (περίπου 13 δισεκατομμύρια ευρώ για τη χρηματοδότηση συνεργατικών ερευνητικών έργων και συγχρηματοδότησης ανάπτυξης ικανοτήτων)¹⁸. Πρέπει να σημειωθεί ότι για πρώτη φορά ο ευρωπαϊκός προϋπολογισμός περιέχει μια συγκεκριμένη γραμμή για την άμυνα. Μετά από αυτήν την αύξηση του προϋπολογισμού, η Ύπατη Εκπρόσωπος, μαζί με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπέβαλε πρόταση για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ειρήνης (EPF), με 10,5 εκατομμύρια ευρώ για τη χρηματοδότηση επιχειρησιακών δράσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ που έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις, και ως εκ τούτου δεν μπορούν να χρηματοδοτηθούν από τον προϋπολογισμό της ΕΕ (European Parliament, 2019). Υπήρξε επίσης δέσμευση για ενίσχυση του πολιτικού πυλώνα της ΚΠΑΑ, ενώ επίσης παρουσιάζεται η εξέλιξη της PESCO.

Τέλος, στην τελευταία έκθεση εφαρμογής, «Three Years on, Looking Forward», διατυπώνεται μια ρεαλιστική αξιολόγηση της κατάστασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά την παρουσίαση της στρατηγικής το 2016. Η έκθεση αυτή αναγνωρίζει τον κόσμο ως πιο «συνδεδεμένο, αμφισβητούμενο και περίπλοκο» (EEAS, 2019b), αλλά με κάποια απαισιοδοξία, επίσης, αποκαλύπτει ότι «το καθοριστικό χαρακτηριστικό της μεγαλύτερης διεθνούς πολυπλοκότητας είναι η συνεχιζόμενη μετάβαση από μια μονοπολική δομή σε μια πιο κατακερματισμένη κατανομή ισχύος» (σ.8). Είναι αξιοσημείωτο ότι «μέχρι στιγμής αυτό δεν οδήγησε σε περισσότερη συνεργασία, αλλά μάλλον σε αυξανόμενη αβεβαιότητα και αντιπαλότητα».

Σε ένα σαφές στάδιο εξισορρόπησης των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων, αυτή η έκθεση αποκαλύπτει με έναν πιο συγκεκριμένο και γραφικό τρόπο τη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εξωτερικό, με δεκαέξι πολιτικές και στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις με τη συμμετοχή περισσότερων από 4.000 υπαλλήλων της ΕΕ σε όλο τον κόσμο. Η δράση της ΕΕ αντικατοπτρίζει επίσης τη δέσμευσή της για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση με δύο τρόπους: στο επίπεδο της πολιτικο-στρατιωτικής προσέγγισης, καθώς και στο συνδυασμό μέσων από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση των συγκρούσεων και των κρίσεων δεν αποσκοπούσε μόνο στη διασύνδεση ανάπτυξης και ασφάλειας, αλλά και στην ανάπτυξη μιας ολιστικής προσέγγισης των συγκρούσεων, λαμβάνοντας υπόψη την ταυτότητά τους, την ανθρωπιστική, ενεργειακή και κοινωνικοοικονομική διάσταση, τη

¹⁸ Στις 13 Ιουνίου 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την πρότασή της για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας. Η Επιτροπή προτείνει προϋπολογισμό 13 δισεκατομμυρίων ευρώ σε τρέχουσες τιμές για την περίοδο 2021-2027. Το Ταμείο θα παρέχει 4,1 δισεκατομμύρια ευρώ για να χρηματοδοτήσει άμεσα ανταγωνιστικά και συνεργατικά ερευνητικά έργα, ιδίως μέσω επιχορηγήσεων. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας θα παράσχει 8,9 δισεκατομμύρια ευρώ για να συμπληρώσει τις επενδύσεις των κρατών μελών συγχρηματοδοτώντας το κόστος για την ανάπτυξη πρωτοτύπων, τις επακόλουθες απαιτήσεις πιστοποίησης και δοκιμών (European Commission, 2018e).

διάσταση ασφάλειας και περιβάλλοντος. Η έκθεση επισημαίνει επίσης την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην διασύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης προσέγγισης.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η EUGS αγγίζει και αναλύει πολλά επιμέρους ζητήματα ασφάλειας και άμυνας και εισάγει νέες έννοιες ώστε να πλακισιώσει τη δράση της. Η εξέταση του περιεχομένου της στρατηγικής έχει ιδιαίτερη σημασία προκειμένου να γίνει κατανοητή η νέα κατεύθυνση που λαμβάνει η συζήτηση για την ασφάλεια της Ένωσης ιδίως μέσω της ανθεκτικότητας και των υπολοίπων προτεραιοτήτων που αναφέρει αλλά και μέσω της σχέσης και της αλληλεπίδρασης μεταξύ των όρων αυτών και των προτεραιοτήτων.

6.1 Το Περιεχόμενο και η Εφαρμογή της EUGS

6.1.1 Αξίες, Συμφέροντα και μια Παγκόσμια Τάξη που Βασίζεται σε Κανόνες

Η EUGS εισάγει μια νέα συνολική προσέγγιση της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας, η οποία μπορεί να θεωρηθεί ως διορθωτική αναφορικά με την ΕΣΑ. Η ΕΣΑ είχε δηλώσει ότι «η καλύτερη εγγύηση της ασφάλειάς μας είναι ένας κόσμος δημοκρατικών κρατών με χρηστή διακυβέρνηση» (σ.37). Δυστυχώς, η διάδοση της χρηστής διακυβέρνησης και της δημοκρατίας αποδείχθηκε πιο δύσκολη από το αναμενόμενο και όταν η απουσία τους προκάλεσε κρίσεις, δεν υπήρξε πάντα η θέληση και οι πόροι για να ανταποκριθεί η Ένωση και τα κράτη μέλη. Όπου η ΕΣΑ αποδείχθηκε υπερβολικά αισιόδοξη, η EUGS έχει μεγαλύτερη συνείδηση των ορίων που επιβάλλονται από τις ενωσιακές ικανότητες και από την αδυναμία των άλλων. Καταγράφει μια πορεία μεταξύ του απομονωτισμού και του παρεμβατισμού, που ονομάζεται στην EUGS «κανονιστικός πραγματισμός» (*principled pragmatism*)¹⁹ (Biscop, 2016a). Η πορεία αυτή αποτελεί μία επιστροφή στη *Realpolitik* με την αρχική σημασία του όρου και όχι με την έννοια ότι ο σκοπός δικαιολογεί τα μέσα. Η έννοια του κανονιστικού πραγματισμού βασίζεται στη λογική της απόρριψης του φιλελεύθερου ουτοπισμού, αλλά όχι των ίδιων των φιλελεύθερων ιδεών, τις οποίες προσπαθεί να επιτύχει με έναν ρεαλιστικό τρόπο. Όπως αναφέρει και η στρατηγική: «η υπεύθυνη δέσμευση (*engagement*) μπορεί να επιφέρει θετική αλλαγή» (σ.17).

Η στρατηγική, λοιπόν, καθορίζει μια εξωτερική πολιτική βασισμένη στον κανονιστικό πραγματισμό, μέσω του οποίου η ΕΕ θα προσεγγίσει τον κόσμο «τόσο από μια ρεαλιστική αξιολόγηση του στρατηγικού περιβάλλοντος όσο και από μια ιδεαλιστική φιλοδοξία για την προώθηση ενός καλύτερου κόσμου» (σ.16). Αυτή η προσέγγιση έχει δημιουργήσει πολλή συζήτηση στις εκτιμήσεις αναφορικά με την EUGS (Biscop, 2016a; Grevi, 2016; Lehne, 2016; Buitelaar et al., 2016). Σημαίνει ότι η στρατηγική αναγνωρίζει τις πιθανές εντάσεις μεταξύ συμφερόντων και αξιών. Ωστόσο, η επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των δύο είναι ένα εξαιρετικά δύσκολο ζήτημα όπως επίσης και το πώς θα λειτουργήσει στην πράξη αυτή η «αρχή» (Buitelaar et al., 2016, σ.3). Στις γύρω περιοχές, η EUGS καθιστά την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων έναν σημαντικό πυλώνα της προσέγγισής της, συχνά με αιρεσιμότητες, υποστηρίζοντας ταυτόχρονα «προσαρμοσμένες πολιτικές» (*tailor-made*) για την επίτευξη αυτού και άλλων στόχων, γεγονός που μπορεί να διαπιστωθεί στη σχέση με την

¹⁹ Η μετάφραση του όρου «*principled pragmatism*» στα επίσημα κείμενα είναι «ενάρετος πραγματισμός». Ωστόσο, θεωρείται ότι η μετάφρασή του ως «κανονιστικός πραγματισμός» αποδίδει καλύτερα το νόημα του όρου.

Κίνα και την Ασία, όπου η υποστήριξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αναφέρεται πολλές φορές.

Η EUGS προωθεί μια παγκόσμια τάξη βάσει κανόνων (rules-based) που δεν είναι υπερβολικά κατηγορηματική και επισημαίνει αξίες που υποστηρίζονται από το διεθνές δίκαιο και τους καθολικά αποδεκτούς κανόνες. Όμως, προκειμένου να παραμείνει αξιόπιστη στην προώθηση αυτών των κανόνων θα πρέπει να τους ακολουθεί πιστά και η ίδια. Η EUGS υποστηρίζει αυτήν την άποψη καθορίζοντας με σαφήνεια τις αρχές που θα καθοδηγήσουν την Ένωση στην εξωτερική της πολιτική, δηλαδή την ενότητα, τη δέσμευση (engagement)²⁰, την υπευθυνότητα και την εταιρική σχέση (σ.16-18).²¹

Η ΕΕ έχει διακύβευμα στο διεθνές σύστημα βάσει κανόνων (rules-based) (Buitelaar et al., 2015, σ.4). Η στρατηγική θα πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως ένα σαφές μήνυμα προς τον υπόλοιπο κόσμο, υποδεικνύοντας ότι ό,τι κάνει και λέει η ΕΕ έχει σημασία. Ταυτόχρονα, όμως, θα πρέπει να δοθεί προσοχή στο χάσμα «προσδοκίας-αξιοπιστίας»²², δηλαδή να μην τίθενται προσδοκίες που δεν μπορούν να εκπληρωθούν. Η EUGS επικεντρώνεται στην ασφάλεια της Ευρώπης (η οποία ήταν πολύ λιγότερο παρούσα στην ΕΣΑ) και στη γειτονιά της: «*Θα αναλάβουμε την ευθύνη κυρίως στην Ευρώπη και τις γύρω περιοχές, ενώ επιδιώκουμε στοχευμένη δέσμευση πιο μακριά*» (σ.17). Η εστίαση στη γειτονιά δικαιολογείται από το εύρος των ικανοτήτων της Ένωσης (Biscop, 2016b, σ.33). Η γειτονιά, όμως, ορίζεται πολύ ευρέως, και ξεπερνά αυτό που αποκαλείται «οι γείτονες των γειτόνων της Ένωσης». Η σταθεροποίηση αυτού του μέρους δεν είναι εύκολος στόχος, ωστόσο, η EUGS επιτυγχάνει τη σωστή ισορροπία, καθώς δεν αγνοεί τις προκλήσεις στην Ασία («*υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ της ευρωπαϊκής ευημερίας και της ασιατικής ασφάλειας*» (σ.37)) και σε παγκόσμιο επίπεδο (όπως η «*ελευθερία των παγκόσμιων κοινών*» (global commons) (σ.39)).

Οι περιφερειακές εξελίξεις και οι μορφές διακυβέρνησης είναι όλο και πιο σημαντικές για την εξωτερική πολιτική. Η ΕΕ υποστηρίζει περιφερειακούς οργανισμούς εφόσον σέβονται τους βασικούς διεθνείς κανόνες και συμβάλλουν στη συντήρηση ή την ανάπτυξη παγκόσμιων δημόσιων αγαθών. Αυτή η βελτιωμένη διαπεριφερειακή συνεργασία μπορεί, με τη σειρά της, «*να λειτουργήσει ως θεμέλιος λίθος σε ένα βελτιωμένο πολυμερές σύστημα βασισμένο σε κανόνες*» (Buitelaar et al., 2015, σ.5). Σε μεγάλο βαθμό, η EUGS επαναλαμβάνει αυτή την εκτίμηση, δηλώνοντας ότι η Ένωση «*δεν θα προσπαθήσει να εξαγάγει το μοντέλο της, αλλά μάλλον αναζητά αμοιβαία έμπνευση από διαφορετικές περιφερειακές εμπειρίες*» (σ.32). Ωστόσο, παλαιότερα, η κατεύθυνση της Ένωσης ήταν η εξαγωγή του μοντέλου της με τη μορφή της διακυβέρνησης, των αξιών και των αρχών και προτύπων που ακολουθεί. Το Brexit, μαζί με τις επίμονες κρίσεις της ΕΕ, από τη διακυβέρνηση της ευρωζώνης έως τη μετανάστευση, στερεί από την ΕΕ ένα συνεκτικό αφήγημα και θέτει υπό αμφισβήτηση τον ισχυρισμό ότι το μοντέλο της αποτελεί πλεονέκτημα ήπιας ισχύος (Leigh, 2019). Το προηγούμενο αφήγημα, το οποίο υποστήριζε ότι η ΕΕ υπερασπίζεται τη σταθερότητα, την ασφάλεια και την ευημερία στο εσωτερικό της και ότι ασκεί μια

²⁰ Ο όρος που χρησιμοποιείται στα ελληνικά (Συμβούλιο της ΕΕ, 2016) είναι συνεργασία αλλά δεν αντιπροσωπεύει την ακριβή ερμηνεία του όρου «engagement» και θεωρείται ελλιπής, εναλλακτικά ανωτέρω έχει χρησιμοποιηθεί η μετάφραση ως «δέσμευση» και «δράση».

²¹ Η EUGS δεν επαναλαμβάνει τις αξίες της Συνθήκης της Λισαβόνας (σ.5), που είναι ο σεβασμός της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των ατόμων που ανήκουν σε μειονότητες, αν και πρέπει να σημειωθεί ότι αυτές οι έννοιες διαπερνούν το έγγραφο.

²² Το κενό μεταξύ προσδοκιών και αξιοπιστίας συζητείται ήδη από το 1993, βλ. Hill, 1993.

«μαγνητική έλξη» στο εξωτερικό έχει χάσει την έλξη του, ειδικά εάν αντιταχθεί στην αλλαγή του αφηγήματος από τον εκδημοκρατισμό στην ανθεκτικότητα. Παρόλο που οι διεθνείς κρίσεις, όπως πιστεύεται ευρέως, αντιπροσωπεύουν παράθυρα ευκαιριών για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής αμυντικής συνεργασίας, οι πρόσφατες κρίσεις δεν φαίνεται να επιφέρουν σαφή αναβάθμιση στα κοινά συμφέροντα των κρατών μελών της ΕΕ ή να ενθαρρύνουν την κοινή τους δράση (Menon, 2011; Howorth, 2014a; Müller, 2016; Haroche, 2017). Από την άλλη πλευρά, το πρόσφατο κύμα τρομοκρατικών επιθέσεων στην Ευρώπη και η προοπτική των διαπραγματεύσεων για το Brexit έχουν ανανεώσει την ώθηση για διεξαγωγή συνομιλιών σχετικά με την πιθανή ενίσχυση της ευρωπαϊκής αμυντικής συνεργασίας.

Στο πλαίσιο των εταιρικών σχέσεων, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι η μετατόπιση της παγκόσμιας τάξης απαιτεί μια πιο ευέλικτη προσέγγιση για τη συνεργασία και την οικοδόμηση συνασπισμών. Η ΕΕ προκειμένου να υπερασπιστεί, να προωθήσει και να αναπτύξει περεταίρω κοινούς κανόνες και αξίες, ίσως θα πρέπει να συνεργαστεί με άλλους οργανισμούς, αναδυόμενες δυνάμεις και μορφές διακυβέρνησης που δεν καθοδηγούνται από τη Δύση (Buitelaar et al., 2015, σ.3). Χαρακτηριστικά, όμως, μπορεί να αναφερθεί η κριτική του Biscop (2016a) αναφορικά με την πιθανή συνεργασία με αυταρχικά καθεστώτα τα οποία θα μπορούσα να εμπίπτουν και στις νέες συνεργασίες της Ένωσης αλλά και στο πλαίσιο της συνεργασίας της με τρίτα κράτη για την οικοδόμηση ικανοτήτων και την αύξηση της ανθεκτικότητάς τους.

Τελικά, γίνεται ξεκάθαρη η ένταση μεταξύ των αξιών και των συμφερόντων της Ένωσης, ιδίως μέσω της διατύπωση της EUGS όπως χαρακτηριστικά αναφέρθηκε η περίπτωση των αυταρχικών καθεστώτων. Αυτή η ένταση οξύνεται περισσότερο από την παγκόσμια τάξη βάσει κανόνων που θέλει να προωθήσει και να ακολουθήσει η Ένωση καθώς «περιορίζει» τους στόχους και τις συνεργασίες που ενδεχομένως να κυνηγήσει. Ο αντιφατικός χαρακτήρας μεταξύ αξιών, συμφερόντων και της παγκόσμιας τάξης βάσει κανόνων μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα στην Ένωση τόσο αναφορικά με τη δράση της όσο και με την εικόνα της στη διεθνή σκηνή καθώς το διακύβευμα είναι μεγάλο, ειδικά εάν κάποιος παρατηρήσει τον εμβληματικό τόνο της EUGS αναφορικά με την εικόνα που έχει η ίδια η Ένωση για τον εαυτό της. Την ίδια, λοιπόν, στιγμή που η εξαγωγή του μοντέλου της απέτυχε σαν πρακτική και δέχεται κριτική ότι η απήχηση της ήπιας ισχύος της φθίνει, η ΕΕ έρχεται να επανατοποθετήσει τον εαυτό ως έναν από τους «μεγάλους παίκτες» της διεθνούς σκηνής μέσω της EUGS τόσο ως πάροχος ασφάλειας όσο και ως δύναμη για το καλό μέσω της δέσμευσής της με τρίτα κράτη.

6.1.2 Ισχυροποίηση της ΕΕ ως Δρώντος Ασφάλειας

Σύμφωνα με την EUGS, ένα «κατάλληλο επίπεδο φιλοδοξίας και στρατηγικής αυτονομίας είναι σημαντικό για την ικανότητα της Ευρώπης να προωθήσει την ειρήνη και να διαφυλάξει την ασφάλεια εντός και εκτός των συνόρων της» (σ.19). Η ανάμειξη της ΕΕ σε εύθραυστα και πληττόμενα από κρίσεις κράτη τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί, από την εκπαίδευση στρατευμάτων της EUTM Somalia και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος στην EUCAP Sahel Niger, έως τη διαχείριση των συνόρων και την ανάπτυξη ικανοτήτων στην EUBAM Λιβύη (EEAS, 2019a).

Επιπλέον, στην EUGS προτείνονται προσαρμογές στις ικανότητες κοινής ασφάλειας και στα οργανωτικά πλαίσια της ΕΕ που κυμαίνονται από την ενισχυμένη συγκριτική αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (EDA) έως την περαιτέρω επέκταση των εντολών (mandates) και των φιλοδοξιών των στρατιωτικών και πολιτικών επιχειρήσεων της ΕΕ. Αυτή η φιλοδοξία αντικατοπτρίζεται επίσης στην EUGS, με την πρώτη προτεραιότητα να επικεντρώνεται αποκλειστικά στην ασφάλεια της Ένωσης. Αυτή η πρώτη προτεραιότητα για την «ενίσχυση της ασφάλειας και της άμυνας» επαναλήφθηκε στα συμπεράσματα του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ στις 17ης Οκτωβρίου 2016 (Council of the EU, 2016a, σ.2) και αναπτύχθηκε περαιτέρω στο Σχέδιο Εφαρμογής για την Ασφάλεια και την Άμυνα.

Παράλληλα, η EUGS αναφέρεται σε «στρατιωτικές ικανότητες πλήρους φάσματος σε όλη τη γη, τον αέρα, το διάστημα και τους θαλάσσιους τομείς» (σ.45) χωρίς να παρέχει λεπτομέρειες σχετικά με το τί μπορεί να συνεπάγεται αυτό. Οι «ικανότητες πλήρους φάσματος» θα μπορούσαν να μεταφραστούν χαλαρά και να γίνουν αντιληπτές ως κάθε πιθανότητα, συμπεριλαμβανομένου του εκστρατευτικού πολέμου υψηλής έντασης. Η EUGS δεν διευκρινίζει εάν το «πλήρες φάσμα» αναφέρεται, ή όχι, μόνο σε συμβατικές ικανότητες ή εάν θα περιλαμβάνει και πυρηνικά (Giegerich, 2016, σ.27). Αυτό που μπορεί να συναχθεί είναι ότι η Στρατηγική προσπαθεί να καλύψει ευρείς τομείς σε μία προσπάθεια πρόβλεψης κάθε πιθανής απειλής καθώς ο χαρακτήρας των απειλών μεταβάλλεται συνεχώς και πολύ μεγάλο κομμάτι τους είναι μη συμβατικό και άρα δύσκολα προβλέψιμο.

Όσον αφορά τις τρέχουσες και τις μελλοντικές αδυναμίες της αμυντικής ικανότητας, η διαδικασία από τα κάτω προς τα πάνω (bottom-up), που βρισκόταν στον πυρήνα της ανάπτυξης ικανοτήτων στο παρελθόν, αναπόφευκτα θα παράγει περιορισμένα αποτελέσματα, κυρίως λόγω του εθελοντικού της χαρακτήρα. Ταυτόχρονα, όμως, μια υποχρεωτική διαδικασία από πάνω προς τα κάτω (top-down) δεν θα είναι αποδεκτή από τα κράτη μέλη, καθώς η στρατιωτική ικανότητα παραμένει σε γενικές γραμμές εθνικό προνόμιο. Η κριτική αυτή μετριάζεται κάπως με τις αποφάσεις μέχρι τα τέλη του 2019 σε αυτόν τον τομέα. Το κλειδί αναφορικά με την αμυντική ικανότητα θα είναι στη (επιβεβλημένη) συνεργασία, στα κίνητρα που θα έχουν τα κράτη μέλη και ενδεχομένως σε υβριδικά μοντέλα μεταξύ των δύο μοντέλων (από τα κάτω προς τα πάνω και από πάνω προς τα κάτω).

Συνολικά, το επίπεδο φιλοδοξίας της ΕΕ θα ήταν εκείνο ενός παρόχου ασφάλειας «πλήρους φάσματος» με ισχυρή ικανότητα για αυτόνομη στρατιωτική δράση. Η γλώσσα της EUGS δεν επιτρέπει στην ΕΕ να είναι μονοθεματικός/εξειδικευμένος δρώντας (niche) (Giegerich, 2016, σ.28). Το πλήρες φάσμα –με την έννοια της πληρότητας (comprehensiveness)– παραμένει η φιλοδοξία όπου βρίσκεται η πραγματική προστιθέμενη αξία της συνεργασίας για την ασφάλεια και την άμυνα. Η αποδοχή ενός εξειδικευμένου ρόλου θα σήμαινε την αποδοχή ότι το όραμα της ΕΕ ως διεθνούς δρώντα με παγκόσμια ευθύνη για την ειρήνη και την ασφάλεια έχει αποτύχει.

Με τα γεγονότα του 2016, η EUGS απέδειξε ότι εάν η ΕΕ θέλει να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στον κόσμο, πρέπει να δηλώσει με σαφήνεια στα τρίτα κράτη ποιοι είναι οι στόχοι και οι φιλοδοξίες της πριν από την υλοποίησή τους. Ιδιαίτερα δεδομένης της σειράς εργαλείων που αποτελούν προνόμια διαφόρων θεσμικών οργάνων και ρυθμίσεις κατανομής ισχύος, η EUGS παρέχει τέτοιες κατευθυντήριες αρχές και ένα λεξιλόγιο για όλους τους δρώντες της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Στο τέλος του 2016, προέκυψαν θετικές ενδείξεις ότι το έγγραφο δεν κινδύνευε να καταλήξει να είναι ακόμη μία αναθεώρηση άνευ ουσίας,

αλλά θα μπορούσε να γίνει μια στρατηγική με προτάσεις με δυνατότητα δράσης σε διάφορους τομείς, καθιστώντας την ΕΕ πιο ισχυρό παγκόσμιο δρώντα (Novotná, 2017).

Η EUGS, ακόμη, ζήτησε να ξεπεραστεί ο κατακερματισμός των εξωτερικών πολιτικών που σχετίζονται με τη μετανάστευση, δήλωσε τη σημασία της δημιουργίας διαφορετικών εξωτερικών πολιτικών και μέσων ευαίσθητων στη μετανάστευση και προέβλεπε τη βελτίωση της συνοχής μεταξύ εξωτερικών και εσωτερικών πολιτικών (σ.50). Πράγματι, οι πρωτοβουλίες που ξεκίνησε η ΕΕ στο πλαίσιο της εφαρμογής της στρατηγικής επιδιώκουν να αυξήσουν τη συνοχή μεταξύ των δράσεων της ΕΕ προς τις οδούς της Κεντρικής και Ανατολικής Μεσογείου, καθώς και στις διπλωματικές δραστηριότητες με τρίτες χώρες και σε πολυμερή πλαίσια. Ωστόσο, η υιοθέτηση μιας κοινής προσέγγισης (joined-up approach) για τη μετανάστευση συχνά παρεμποδίστηκε από τη διαφωνία μεταξύ των κρατών μελών και από την επαναλαμβανόμενη αστάθεια στις χώρες προέλευσης και διέλευσης. Ο πολιτικά αμφισβητούμενος χαρακτήρας της μετανάστευσης επηρέασε επίσης αρνητικά και άλλες προτεραιότητες της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ, όπως η βελτίωση της κοινωνικής ανθεκτικότητας στην ευρωπαϊκή γειτονιά και η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Amadio-Vicere, 2018). Η μεταναστευτική κρίση υπογράμμισε τις ασυμμετρίες των πλαισίων πολιτικής της ΕΕ για τη μετανάστευση και το άσυλο, οι οποίες αναπόφευκτα «τιμωρούν» τα κράτη μέλη των οποίων τα εδάφη λειτουργούν ως εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Trauner, 2016). Αυτή η έλλειψη δίκαιης κατανομής ευθυνών παρείχε γόνιμο έδαφος για την άνοδο και την κυριαρχία υπερμάχων της κρατικής κυριαρχίας των εξουσιών σε ολόκληρη την Ευρώπη, μερικοί από τους οποίους προχώρησαν σε αμφισβήτηση των αρχών του χώρου Σένγκεν (Pastore και Henry, 2016).

Παράλληλα, η EUGS επικρίθηκε ως τεχνοκρατική, για έλλειψη οράματος και μελετητές βρήκαν αναντιστοιχίες αναφορικά με την αξιοπιστία της Ένωσης όπου κρίθηκε σκόπιμο να είχε παραδεχθεί η Ένωση αυτό το πρόβλημα, ενώ άλλοι θεώρησαν ότι θα μπορούσε να είχε εκφραστεί ισχυρότερα η ανάγκη για άμυνα και ασφάλεια (Buitelaar et al., 2016, σ.10). Ακόμη, η ΕΕ επικρίθηκε ότι έχει κολλήσει με –ή ακόμη και εθιστεί σε– μια κουλτούρα «διαχείρισης κρίσεων» (Cornish και Edwards, 2001; Meyer, 2006; Rynning, 2003; Schmidt και Zyla, 2011, Hongjian, 2016). Αντιδρώντας συνεχώς σε προβλήματα, η ΕΕ δεν είναι σε θέση να αναπτύξει πραγματική ικανότητα στρατηγικής σκέψης. Σε μεγάλο βαθμό, η κυριαρχία μιας κουλτούρας διαχείρισης κρίσεων σημαίνει τη διατήρηση του status quo με κάθε τρόπο και όχι τη λήψη στρατηγικών επιλογών ενόψει αλλαγών στο παγκόσμιο και περιφερειακό περιβάλλον (Hongjian, 2016, σ.25).

Κάποιοι αναλυτές έχουν χαρακτηρίσει την ΕΕ ως μια παρακμάζουσα δύναμη (Douglas, 2015; 2016), μια αντίληψη που ενισχύθηκε με τις τριπλές κρίσεις κυριαρχίας που κλόνισαν την Ένωση από τα μέσα της δεκαετίας του 2000. Σε αυτό το πλαίσιο, η δημοσίευση της EUGS ήταν μια ευκαιρία για την ΕΕ να αναφέρει σαφώς τη φύση των συνεχιζόμενων και μελλοντικών σχέσεων της με τον υπόλοιπο κόσμο. Η ΕΕ, ως σύνολο (σε αντίθεση με τα κράτη μέλη της) έχει πιο περιορισμένες σχέσεις με τις άλλες μεγάλες δυνάμεις, και μια αμφίσημη ή λανθασμένη κατανόηση του τρόπου συνεργασίας της με αυτές. Από την πλευρά τους, οι μεγάλες δυνάμεις, δυσκολεύονται να κατανοήσουν την ΕΕ ως δρώντα και προτιμούν να αντιμετωπίζουν διμερώς τα βασικά κράτη μέλη της (Howorth, 2016).

Παρόλο που η EUGS δέχθηκε κάποια κριτική σε διάφορα μέρη της ως «προκατελιγμένη», ιδιαίτερα αναφορικά με τη Ρωσία (Danilov, 2017) ή ως ανεπαρκής αναφορικά με τη γειτονιά της ΕΕ (Smith, 2016) και τις αναδυόμενες δυνάμεις (Howorth, 2016), η EUGS έλαβε συνολικά θετικά σχόλια από μελετητές και ομάδες προβληματισμού

(Biscop, 2016a; Helly, 2016; Techau, 2016). Ορισμένοι εκτιμούσαν ότι η EUGS παρέχει «μια μετα-αφήγηση» και έναν συνδυασμό «ρεαλιστικής αξιολόγησης με ιδεαλιστική φιλοδοξία» (Davis Cross, 2016), ενώ άλλοι την είδαν ως «υπόσχεση ενότητας» έναντι του Brexit (Mälksoo, 2016). Υπήρξε επίσης έντονη εστίαση στην (όχι και τόσο) νέα ορολογία που η EUGS φέρνει στο προσκήνιο όπως η ανθεκτικότητα, ο κανονιστικός πραγματισμός και η στρατηγική αυτονομία. Παρόλο που μερικοί από τους όρους είναι πιο εύκολο να κατανοηθούν, όπως οι «γύρω περιοχές», η διαφορά μεταξύ «συνεκτικής» και «ολοκληρωμένης προσέγγισης» (Tardy, 2017) στις κρίσεις είναι πιο δύσκολο να αποκρυπτογραφηθεί. Το πιο σημαντικό, όμως, είναι ότι η EUGS «δημιούργησε κάποια δυναμική για την ασφάλεια και την άμυνα της ΕΕ» (Dijkstra, 2016).

Η EUGS αποτελεί μία προσπάθεια της Ένωσης να ισχυροποιήσει την θέση της στο διεθνές σύστημα. Παρά τις επικρίσεις που δέχθηκε για τον τεχνοκρατικό της χαρακτήρα ή την έμφαση στη διαχείριση κρίσεων, ο τόνος και το λεξιλόγιο της EUGS πείθουν για το επίπεδο φιλοδοξίας της, ειδικά μέσω των προσαρμογών που προτείνονται για τις ικανότητες κοινής ασφάλειας και την έμφαση στην πρώτη προτεραιότητα του κειμένου, δηλαδή της ασφάλειας της Ένωσης. Η επιδίωξη της Στρατηγικής να αυξήσει την συνοχή μεταξύ των δράσεων της σε συνδυασμό με τα παραπάνω δημιουργούν την εντύπωση ότι πλέον έχει γίνει πλήρως κατανοητό ότι η εσωτερική και η εξωτερική ασφάλεια είναι αλληλένδετες και ως τέτοιες θα πρέπει να αντιμετωπίζονται.

6.2 Από την ΕΣΑ (2003) έως την EUGS (2016)

Η EUGS αντιπροσωπεύει μια αλλαγή σχετικά με το περιβάλλον ασφάλειας και τις αποκλίσεις εντός της ΕΕ από το 2003, δηλαδή τις αλλαγές που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας και τις ακόλουθες κρίσεις που αντιμετώπισε η ΕΕ. Σε αντίθεση με την ΕΣΑ, η EUGS από την αρχή εξέφρασε την πρόθεσή της να προχωρήσει πέρα από μία απλή στρατηγική και δογματική δήλωση για την ΕΕ και να την εξοπλίσει με (περαιτέρω) ικανότητες (Reis-Ferreira, 2020). Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η ανάλυσή της θα πρέπει επίσης να ερμηνευθεί ως έκκληση προς την ΕΕ να καλύψει το χάσμα δυνατοτήτων-προσδοκιών, που αναφέρθηκε ανωτέρω. Επίσης για τον ίδιο λόγο, η EUGS παρουσίασε τρεις ετήσιες εκθέσεις εφαρμογής, ενώ ο προκάτοχός της είχε μία μόνο τέτοια έκθεση το 2008. Κατά τα τελευταία τέσσερα χρόνια, η EUGS δεν κατάφερε να επιτύχει όλους τους στόχους που είχαν τεθεί, αλλά επέτρεψε στα κράτη μέλη να δεσμευτούν για βελτίωση των ικανοτήτων, συγκεκριμένα μέσω της PESCO. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι η EUGS μπόρεσε να ξεκινήσει έναν κύκλο συνδυασμού μέσων και συνεκτικών εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών, κυρίως μέσω της Ένωσης Ασφάλειας.

Στην προσπάθειά της να παρέχει ολοκληρωμένη ασφάλεια για τους πολίτες της και ταυτόχρονα να αναγνωρίζεται ως παγκόσμιος δρών μεταξύ των παραδοσιακών παρόχων ασφάλειας στο διεθνές σύστημα κρατών, η ΕΕ αντιμετωπίζει ένα παράδοξο. Η αποτελεσματικότητά της ως παρόχου ασφάλειας θα μπορούσε να αυξηθεί μόνο με την περαιτέρω ομοσπονδιοποίηση των διατάξεων πολιτικής ασφάλειας και άμυνας της ΕΕ. Αυτή η κατεύθυνση ωστόσο θα επιδείνωνε το ήδη σοβαρό πρόβλημα νομιμότητας της ΕΕ στα μάτια των πολιτών και θα αύξανε την αποστασιοποίησή τους από της Ένωση (Mälksoo, 2016).

Εφόσον, λοιπόν, η περεταίρω ομοσπονδιοποίηση σε θέματα ασφάλειας και άμυνας –προς το παρόν τουλάχιστον– δεν είναι εφικτή, η Ένωση στρέφεται προς τον όρο της ανθεκτικότητας για να ενισχύσει αντίστοιχους (και όχι μόνο) τομείς υπό έναν διαφορετικό τίτλο.

Ακόμη, η ΕΣΑ δήλωσε ότι «η ασφάλεια αποτελεί προϋπόθεση της ανάπτυξης». Αντίθετα, η EUGS αντιστρέφει την αιτιώδη σχέση και αντιλαμβάνεται την ανάπτυξη ως βασική αιτία της ανθεκτικότητας: «τα κράτη είναι ανθεκτικά όταν οι κοινωνίες αισθάνονται ότι γίνονται καλύτερες και έχουν ελπίδα για το μέλλον» (σ.26). Ωστόσο, η EUGS ζητά επίσης από την αναπτυξιακή πολιτική να «ευθυγραμμιστεί καλύτερα με τις στρατηγικές μας προτεραιότητες» (σ.11). Έτσι, η ανάπτυξη αναβαθμίζεται ταυτόχρονα σε ένα πιο κρίσιμο μέσο, αλλά διατηρεί την καθοριστική της αξία στην επίτευξη ανθεκτικότητας (Wagner και Anholt, 2016).

Η EUGS αναφέρει ότι «υπάρχουν πολλοί τρόποι για να οικοδομήσουμε κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς, ευημερούσες και ασφαλείς» (σ.25). Παρόλο που η ΕΣΑ δεν πρότεινε έναν κοινό τρόπο, σίγουρα δεν υπογράμμισε ένα πλήθος επιλογών προς την ανθεκτικότητα. Αντίθετα, σύμφωνα με την EUGS, η ΕΕ θα ακολουθήσει μια «πολύπλευρη προσέγγιση για την ανθεκτικότητα στις γειτονικές της περιοχές» (σ.25) που, σε σύγκριση με την ΕΣΑ, μια τέτοια έμφαση στις «προσαρμοσμένες πολιτικές» (σ.25) είναι νέα. Ωστόσο, μια παρόμοια εξέλιξη είχε ήδη σημειωθεί στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, όπου δόθηκε νέα έμφαση στη «διαφοροποίηση μεταξύ των χωρών-εταίρων» (European Commission, 2015e). Στην EUGS, η νέα έμφαση στις πολλαπλές, ειδικές για κάθε χώρα διαδρομές και πολιτικές αντιστοιχούν στον «κανονιστικό πραγματισμό» που θα πρέπει να «καθοδηγεί την εξωτερική μας δράση τα επόμενα χρόνια» (σ.8).

Επίσης, η EUGS πλαισιώνει την εξωτερική πολιτική της ΕΕ γύρω από μια σειρά προτεραιοτήτων που έρχονται σε αντίθεση με τη μετασχηματιστική και ευρωκεντρική λογική της ΕΣΑ. Πρώτον, υιοθετεί μια πιο ασφαλειοποιημένη προσέγγιση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, υποστηρίζοντας ένα «κατάλληλο επίπεδο φιλοδοξίας και στρατηγικής αυτονομίας» (σ.19) και απαιτώντας περισσότερες επενδύσεις στις ικανότητες ασφάλειας και άμυνας της ΕΕ. Η προστασία και η ασφάλεια της Ευρώπης «ξεκινούν από το σπίτι» (σ.9), ως αποτέλεσμα της αυτοαντίληψης της ΕΕ ως «απειλούμενη» (Johansson-Nogués, 2018, σ.6) και την παράπλευρη απώλεια (spillover) της αστάθειας στα ανατολικά και νότια (Barbé και Morillas, 2019).

Αντί να προάγει τους κανόνες και τις αξίες της στη γειτονιά προς όφελος ενός «κύκλου» κρατών με χρηστή διακυβέρνηση, η EUGS υιοθετεί ένα αφήγημα που βασίζεται στην έννοια της «ανθεκτικότητας» (EEAS, 2016, σ.23), ένα «μέσο έδαφος μεταξύ της υπερβολικά φιλελεύθερης οικοδόμησης ειρήνης και της λιγότερο φιλόδοξης σταθερότητας» (Tocci, 2017, σ.71). Από την αντικατάσταση των μετασχηματιστικών της φιλοδοξιών για την προώθηση της «ανθεκτικότητας» (Bendiek, 2017), η ΕΕ στοχεύει να σταθεροποιήσει όχι τη γειτονιά αλλά την ίδια την Ένωση (Johansson-Nogués, 2018, σ.10).

Ως αποτέλεσμα των πολλαπλών κρίσεων της ΕΕ, η EUGS αναγνωρίζει τους περιορισμούς του μοντέλου της περιφερειακής ολοκλήρωσης και επιλέγει τη θέσπιση «περιφερειακών δομών συνεργασίας» (σ.32), αντί να εξάγει απλώς το μοντέλο της περιφερειακής ολοκλήρωσης όπως στην ΕΣΑ. Όπως αναφέρει και η EUGS: «δεν θα προσπαθήσουμε να εξάγουμε το μοντέλο μας, αλλά θα αναζητήσουμε αμοιβαία έμπνευση από διαφορετικές περιφερειακές εμπειρίες» (σ.32). Πίσω από αυτήν την πιο ρεαλιστική και

μετριοπαθή φιλοδοξία βρίσκονται τα αποτελέσματα της τριπλής κρίσης κυριαρχίας της ΕΕ αναφορικά με τα χρήματα, τα σύνορα και την άμυνα (Howorth 2016), που αμφισβητούν την ικανότητα «έμπνευσης» (inspirational capacity) του μοντέλου της περιφερειακής ολοκλήρωσης, καθώς και την επιστροφή του γεωπολιτικού ανταγωνισμού σε πολλές περιοχές που συνορεύουν με την ΕΕ (Russell Mead, 2014).

Οι προηγούμενες κανονιστικές προσεγγίσεις για την πολυμέρεια αντικαθίστανται από έναν πιο ρεαλιστικό τόνο όσον αφορά την παγκόσμια τάξη πραγμάτων (Barbé και Morillas, 2019). Η επιδίωξη ενός νέου πλαισίου «παγκόσμιας διακυβέρνησης για τον 21ο αιώνα» (σ.39) αντικαθιστά το πρότυπο της «αποτελεσματικής πολυμέρειας» της ΕΣΑ, το οποίο αντιπροσώπευε τους μετασχηματιστικούς σκοπούς της ΕΕ (Barbé et al., 2015). Αυτό, με τη σειρά του, υποβαθμίζει την κανονιστική προσέγγιση της ΕΕ στην εξωτερική πολιτική, η οποία στηρίζεται τώρα «στην πιο «συνηθισμένη» (ordinary) αρχή της κυριαρχίας και όχι στη ριζοσπαστική αρχή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων» (Sjursen, 2017, σ.452).

Εν τέλει, η βασική διαφορά μεταξύ των δύο κειμένων είναι η εισαγωγή του όρου της ανθεκτικότητας ως του νέου αφηγήματος της ΕΕ. Στην προσπάθειά της να αντιμετωπίσει απειλές και κινδύνους, παράλληλα όμως με την οικοδόμηση ικανοτήτων, την τοπική ανάληψη ευθυνών, την ολοκληρωμένη προσέγγιση και την ισχυροποίηση της διασύνδεσης της εσωτερικής και της εξωτερικής ασφάλειας, προλαμβάνει μελλοντικές απειλές. Αναφέροντας, λοιπόν, ότι η ΕΕ «πρέπει να γίνει πιο αυτόνομη» (EEAS, 2019b, σ.30), διακηρύσσει την αλλαγή στο αφήγημά της προκειμένου να απεμπλακεί από πρακτικές του παρελθόντος που κρίθηκαν χρονοβόρες και, συχνά, χωρίς ιδιαίτερα αποτελέσματα. Μπορεί, έτσι, να επιδιώξει μία διαφορετική ατζέντα, βασισμένη πρωτίστως στα δικά της συμφέροντα και ισχυροποιώντας, μέσω της ανθεκτικότητας, τις περιοχές που θεωρεί αυτή ότι δυνητικά θα αποτελέσουν απειλή για το εσωτερικό της. Δικαιολογεί αυτή την αλλαγή βάσει της στάσης της ως «παγκόσμιας δύναμης για το καλό» (global force for good) και μέσω της λιγότερης ανάμειξης, από εκεί που επέβαλε τα πρότυπά της, τώρα δίνει έμφαση στην ισχυροποίηση της υπάρχουσας κατάστασης, μέσω της ανθεκτικότητας και την διασύνδεσή της με τον κανονιστικό πραγματισμό και την κοινή προσέγγιση.

7. Η Έννοια της Ανθεκτικότητας

7.1 Ανθεκτικότητα και Οικοδόμηση Ικανοτήτων

Σίγουρα η πρώτη φορά που η ανθεκτικότητα αναφέρεται σε ένα έγγραφο της ΕΕ δεν είναι η EUGS. Η ανθεκτικότητα αξιοποιήθηκε, ως όρος, για πρώτη φορά από την αναπτυξιακή κοινότητα, ακολουθώντας παρόμοιες τάσεις και στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών, τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD, 2008) και άλλων κρατών μελών της ΕΕ. Στην πολιτική ανάπτυξης, ανθρωπιστικής βοήθειας, διαχείρισης καταστροφών και μείωσης κινδύνων, η ανθεκτικότητα ορίζεται ως «η ικανότητα ενός ατόμου, ενός νοικοκυριού, μιας κοινότητας, μιας χώρας ή μιας περιοχής να αντέχει, να αντιμετωπίζει, να προσαρμόζεται και να ανακάμπτει γρήγορα από στρες και σοκ όπως βία, σύγκρουση, ξηρασία και άλλες φυσικές καταστροφές χωρίς να διακυβεύεται η μακροπρόθεσμη ανάπτυξη» (European Commission, 2016f, σ.1). Αυτός ο ορισμός της ανθεκτικότητας εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στα συμπεράσματά του σχετικά με την προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά την ανθεκτικότητα (Council of the EU, 2013), ακολουθούμενο από το σχέδιο δράσης για την ανθεκτικότητα σε χώρες επιρρεπείς σε κρίσεις για την περίοδο 2013-2020 (European Commission, 2013).

Αυτά τα έγγραφα αναγνώρισαν περαιτέρω την ανάγκη ιεράρχησης ορισμένων στοιχείων στον κύκλο πολιτικής της ΕΕ: αξιολόγηση και μείωση κινδύνου, πρόληψη, ετοιμότητα και γρήγορη ανταπόκριση, και ανάκαμψη από κρίσεις. Το EU Resilience Compendium (European Commission, 2014) επεξηγεί με συγκεκριμένα παραδείγματα αναφορικά με το πώς η προσέγγιση της ανθεκτικότητας μεταφράζεται στην πραγματικότητα. Τα πιο αξιοσημείωτα παραδείγματα πρωτοβουλιών ανθεκτικότητας στην ΕΕ πριν την EUGS περιλαμβάνουν το AGIR (Πρωτοβουλία Παγκόσμιας Συμμαχίας για την Ανθεκτικότητα) στη Σαχέλ και το SHARE (στήριξη της ανθεκτικότητας στο Κέρασ της Αφρικής).

Για την ΕΕ η ανθεκτικότητα αποτελεί έναν όρο που τα τελευταία 4 χρόνια χρησιμοποιείται πολύ συχνότερα και καλύπτει πολλούς τομείς πολιτικής και δικαιολογεί διαφορετικά είδη δράσεων. Στην EUGS η ανθεκτικότητα εισάγεται ως το νέο αφήγημα της ΕΕ απέναντι τόσο στα τρίτα κράτη όσο και στο εσωτερικό της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, αποτελεί έναν πιο μετριοπαθή όρο απ' ό,τι ο εκδημοκρατισμός και υποδεικνύει την στροφή της Ένωσης προς πολιτικές που κάνουν τις τοπικές κοινωνίες πιο υπεύθυνες και ικανές να αντιμετωπίσουν μόνες τους καταστάσεις, πιέσεις και κρίσεις. Υπό τον όρο της ανθεκτικότητας η ΕΕ μπορεί να πλαισιώσει πιο εξατομικευμένες λύσεις, ανάλογα με τον αποδέκτη, και έτσι να προωθήσει πιο άμεσα και την δική της ατζέντα.

Όμως, και πριν την EUGS και τα έγγραφα που μόλις αναφέρθηκαν, η ΕΕ χρησιμοποιούσε τον όρο της ανθεκτικότητας στα κείμενά της. Συγκεκριμένα, ήδη από το 2011, στην 4^η έκθεση εφαρμογής της εξωτερικής διάστασης της ΔΕΥ αναφέρεται η ανθεκτικότητα υπό τον τίτλο της οικοδόμησης ικανοτήτων, δηλώνοντας ότι «τα κράτη μέλη θα πρέπει να αυξήσουν τις ικανότητές τους προκειμένου να αυξήσουν την ανθεκτικότητα,²³ μεταξύ άλλων για πιθανές τρομοκρατικές απειλές ή φυσικές καταστροφές» (Council of the EU, 2011b). Ακόμη, η ανθεκτικότητα αναφέρεται στις εκθέσεις προόδου της Ένωσης Ασφάλειας, όπου αυτές οι εκθέσεις βασίζονται «σε δύο γενικούς πυλώνες: πρώτον, την

²³ Αξίζει να σημειωθεί ότι η ορολογία δεν είναι η ίδια στις ελληνικές μεταφράσεις των κειμένων. Συγκεκριμένα, στις εκθέσεις αναφοράς ο όρος 'resilience' δεν μεταφράζεται πάντα ως 'ανθεκτικότητα' αλλά ως 'ευελιξία', π.χ. βλ. (European Commission, 2016a) αναφέρεται ότι «η Ένωση μπορεί να γίνει πιο ευέλικτη» (σ.3) ενώ στο αγγλικό κείμενο αναφέρεται «the Union can be more resilient».

αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος και τα μέσα που τις υποστηρίζουν, και, δεύτερον, στην ενίσχυση των αμυνών μας και στην οικοδόμηση την ανθεκτικότητά τους» (European Commission, 2016d) αναφορικά με τις υβριδικές απειλές, την προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας (European Commission, 2016a), την ασφάλεια των μεταφορών (European Commission, 2016g), τους ευάλωτους στόχους (soft targets), το έγκλημα στον κυβερνοχώρο και τις κυβερνοεπιθέσεις (European Commission, 2017a), την αντιμετώπιση της ριζοσπαστικοποίησης, τη μείωση της γενικότερης «ευαλωτότητας», τις κρίσεις και τις καταστροφές, τη συλλογική ανθεκτικότητα (European Commission, 2017c), την προστασία των δημόσιων χώρων, την ετοιμότητα έναντι χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών κινδύνων ασφάλειας (European Commission, 2017l), την ανθεκτικότητα των θεσμών της ΕΕ (European Commission, 2018l), και την ασφάλεια των εκλογικών διαδικασιών (electoral resilience) (European Commission, 2018m).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθετεί μια «μετασχηματιστική προσέγγιση (transformational) για την ανθεκτικότητα, με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων, την οικοδόμηση της πολιτικής συμμετοχής, την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και της ασφάλειας [...] με τρόπο που επιτρέπει στα κράτη και τις κοινωνίες να αντέχουν, να προσαρμόζονται, να ανακάμπτουν και να ανταποκρίνονται σε σοκ και κρίσεις εάν και όποτε προκύπτουν» (EEAS, 2017, σ.14). Αλλά η ανθεκτικότητα δεν είναι μόνο ένας όρος, σημασία έχει και η ερμηνεία του όρου και πώς εντοπίζεται υπό διαφορετικές «ονομασίες». Μία δράση μπορεί να αυξάνει την ανθεκτικότητα της Ένωσης αλλά να μην φέρει τον τίτλο αυτό. Αυτό ισχύει τόσο για την περίοδο μετά της EUGS αλλά και παλαιότερα. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕ έχει δεσμευτεί για την οικοδόμηση ικανοτήτων τόσο στο εσωτερικό της όσο και σε τρίτα κράτη. Η «οικοδόμηση ικανοτήτων» αυξάνει την ανθεκτικότητα των εμπλεκόμενων δρώντων και εντοπίζεται στα κείμενα και στην ρητορεία της ΕΕ από τα πρώτα χρόνια. Μπορεί να θεωρηθεί, λοιπόν, ότι η ΕΕ, ο μεγαλύτερος δωρητής αναπτυξιακής βοήθειας στον κόσμο, μέσω αυτής της αναπτυξιακής βοήθειας αυξάνει την ανθεκτικότητα τρίτων κρατών εδώ και δεκαετίες χωρίς να δίνει τον τίτλο της ανθεκτικότητας αλλά τα χαρακτηριστικά του όρου.

Τα τελευταία δέκα χρόνια, κατέστη προφανές ότι οι ανησυχίες για την εσωτερική ασφάλεια και η σύνδεσή τους με τα Δυτικά Βαλκάνια και την περιοχή της νότιας Μεσογείου, μεταξύ άλλων, είχαν αντίκτυπο στην εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας της ΕΕ (Council of the EU, 2011a, σ.4-5). Έτσι, οι προσπάθειες για την υποστήριξη της ανασυγκρότησης μετά από συγκρούσεις (post-conflict reconstruction) καθοδηγούνται προοδευτικά από ατζέντες ευρωπαϊκής πολιτικής που ανταποκρίνονται στις ανάγκες ασφάλειας. Δραστηριότητες όπως η ενίσχυση των κρατικών θεσμών και η καθιέρωση υπεύθυνων και αποτελεσματικών συστημάτων αστυνομίας, συνοριακής αστυνομίας και δικαστικών συστημάτων, οι οποίες θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν το διεθνικό έγκλημα, θεωρούνται ουσιώδεις για την προώθηση της συνολικής ανθεκτικότητας. Βασίζονται στην ανάπτυξη και την καθιέρωση της χρηστής διακυβέρνησης, του κράτους δικαίου και της εδραίωσης των αρχών της διαφάνειας, του δημοκρατικού πολιτικού ελέγχου, της λογοδοσίας και των σχέσεων με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών.

Πράγματι, τόσο η διεθνής διάσταση της εσωτερικής πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ όσο και η ΚΠΑΑ αποσκοπούν στην προστασία της ΕΕ από απειλές, ενώ ταυτόχρονα προωθούν τις αξίες οικοδόμησης του κράτους (state-building) και της χρηστής διακυβέρνησης μέσω δραστηριοτήτων μεταρρύθμισης του τομέα της ασφάλειας (Ioannides, 2013) και αυξάνοντας παράλληλα την ανθεκτικότητα των κρατών. Έτσι, οι μεταρρυθμίσεις της ΕΕ στον ΧΕΑΔ στοχεύουν στη σταδιακή μετατροπή των κοινωνιών μετά τις συγκρούσεις σε δημοκρατικά

κράτη που σέβονται το κράτος δικαίου, αλλά και στο να επιτρέψουν στην ΕΕ να επιτύχει τους δικούς της στόχους εσωτερικής ασφάλειας. Έτσι, η διασύνδεση της εσωτερικής και της εξωτερικής ασφάλειας της Ένωσης, φαίνεται τελικά να εξαρτάται από την ανθεκτικότητα τόσο της ίδιας της Ένωσης αλλά και των τρίτων κρατών, συνεργαζόμενα ή μη με την ΕΕ.

Ακολουθώντας τις «κοινές ευρωπαϊκές αξίες και συμφέροντα»,²⁴ η ΕΕ δεσμεύεται να παρέχει: ασφάλεια ή ελευθερία από τον φόβο, οικονομική ευημερία ή ελευθερία από την ανάγκη, πολιτική ελευθερία (δημοκρατία, σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κράτος δικαίου), και κοινωνική ευημερία (υγεία, εκπαίδευση και καθαρό περιβάλλον) (Biscop, 2009b, σ.15), στόχοι που έμμεσα αυξάνουν την ασφάλεια της Ένωσης αλλά και άμεσα την ανθεκτικότητά της.

Από την ανάπτυξη και τις ανθρωπιστικές πολιτικές, η ανθεκτικότητα έχει φτάσει αργά αλλά σταθερά στο δρόμο της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας. Στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, η ανθεκτικότητα προτιμήθηκε επομένως από τις πιο «μολυσμένες» και πολιτικά επικίνδυνες έννοιες όπως ο εκδημοκρατισμός (Juncos, 2017a, σ.3). Η αναθεωρημένη στρατηγική Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας είναι ένα από τα πρώτα έγγραφα που εισήγαγαν την ανθεκτικότητα ως στόχο εξωτερικής πολιτικής. Σύμφωνα με το έγγραφο «*τα μέτρα που ορίζονται στην παρούσα κοινή ανακοίνωση επιδιώκουν να προσφέρουν τρόπους ενίσχυσης της ανθεκτικότητας των εταίρων της ΕΕ έναντι των εξωτερικών πιέσεων και της ικανότητάς τους να κάνουν τις δικές τους κυρίαρχες επιλογές*» (European Commission, 2015e, σ.4). Ωστόσο, προσθέτει επίσης ότι «*η νέα ΕΠΓ θα λάβει τη σταθεροποίηση ως κύρια πολιτική προτεραιότητά της*» (σ.2). Αν και αυτό είναι ελαφρώς διαφορετικό από τον τρόπο με τον οποίο η EUGS κατανοεί την ανθεκτικότητα (ως «ικανότητα μεταρρύθμισης»), και οι δύο φαίνεται να βασίζονται στην ανθεκτικότητα για να προχωρήσουν σε μια πιο ρεαλιστική εξωτερική πολιτική.

Η ανθεκτικότητα στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ μπορεί να θεωρηθεί ως ένα νέο παράδειγμα, το οποίο θα μπορούσε να μεταμορφώσει ριζικά αυτόν τον τομέα πολιτικής και να συμβάλει σε μια πιο πραγματιστική προσέγγιση (Juncos, 2017a), στην επιδίωξη της παγκόσμιας δικαιοσύνης (Tonra, 2018) ή να αποτελέσει το θεμέλιο για πραγματική αυτό-διοίκηση (self-governance) στη γειτονιά της (Korosteleva, 2018). Άλλοι έχουν περιγράψει την ανθεκτικότητα ως «*ένα τέλειο ενδιάμεσο «έδαφος» μεταξύ της υπερβολικά φιλόδοξης φιλελεύθερης οικοδόμησης της ειρήνης και του φιλόδοξου στόχου της σταθερότητας... [που] συνδέεται με τον κανονιστικό πραγματισμό που αγκαλιάζει η Παγκόσμια Στρατηγική*» (Wagner and Anholt, 2016, σ.415).

Τελικά, η ανθεκτικότητα αποτελεί μία έννοια που χρησιμοποιείται από διαφορετικούς δρώντες με διαφορετικές ερμηνείες και το ίδιο ισχύει και για την ΕΕ. Υπό τον όρο της ανθεκτικότητας, η ΕΕ έχει τη δυνατότητα να πλαισιώσει διαφορετικές δράσεις και στόχους «*κυνηγώντας*» τον ίδιο στόχο της οικοδόμησης ανθεκτικότητας τόσο στο εξωτερικό της όσο και στο εσωτερικό της. Μπορεί να υποστηριχθεί ακόμη ότι η ΕΕ στόχευε στην οικοδόμηση ανθεκτικών κοινωνιών πολύ πριν αρχίσει να χρησιμοποιείται ο όρος της

²⁴ Οι αξίες και τα συμφέροντα της ΕΕ εκφράζονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, που ενσωματώνεται σε ένα πρωτόκολλο που επισυνάπτεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Το Ηνωμένο Βασίλειο, η Πολωνία και η Τσεχική Δημοκρατία, ωστόσο, έχουν εξαιρεθεί από αυτό το μέρος της συνθήκης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας επεκτείνει τον ορισμό των αξιών που καθοδηγούν την εξωτερική πολιτική της ΕΕ που προβλέπει η Συνθήκη του Άμστερνταμ (άρθρο 2; άρθρο 21, παρα. 2), τονίζοντας περαιτέρω την ισότητα, την αλληλεγγύη και την ανθρωπίνη αξιοπρέπεια.

ανθεκτικότητας, ακολουθώντας τις ίδιες βασικές αρχές που τώρα έχει η ανθεκτικότητα όπως για παράδειγμα η οικοδόμηση ικανοτήτων.

7.2 Ανθεκτικότητα και Τοπική Ανάλυση Ευθυνών

Εξετάζοντας τη λειτουργία της ανθεκτικότητας στην EUGS, φαίνεται ότι η αφετηρία είναι η κρίση, η πολυπλοκότητα και η αίσθηση αβεβαιότητας. Η αισιοδοξία που περιέχεται στην εναρκτήρια δήλωση της ΕΣΑ (*«Η Ευρώπη δεν είχε γνωρίσει ποτέ τέτοια ευημερία, ασφάλεια και ελευθερία όπως σήμερα»*) έρχεται σε πλήρη αντίθεση με εκείνη της EUGS που αναφέρει ότι *«ζούμε σε περιόδους υπαρξιακής κρίσης, εντός και εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ένωσή μας απειλείται. Το ευρωπαϊκό μας έργο, το οποίο έφερε άνευ προηγουμένου ειρήνη, ευημερία και δημοκρατία, τίθεται υπό αμφισβήτηση»* (σ.7). Παράλληλα, η στρατηγική αξιολόγηση της EYED για το 2015 μιλά για έναν *«πιο συνδεδεμένο, αμφισβητούμενο και περίπλοκο κόσμο»* (EEAS, 2015), ενώ η προσέγγιση της ΕΕ για την ανθεκτικότητα συνδέει σαφώς την αυξανόμενη πολυπλοκότητα με την αύξηση της ανθεκτικότητας: *«ο σημερινός κόσμος χαρακτηρίζεται από ολοένα και πιο περίπλοκες προκλήσεις και τάσεις: κλιματική αλλαγή, παρατεταμένος εκτοπισμός (displacement), πανδημίες, εξτρεμισμός, μετακινήσεις πληθυσμών και ανάπτυξη. Τέτοιες προκλήσεις δοκιμάζουν την ανθεκτικότητα των κοινοτήτων και των εθνικών θεσμών και ενισχύουν την ικανότητα των περιφερειακών και διεθνών οργανισμών να τις υποστηρίζουν»* (Council of the EU, 2013, σ.1). Σε αυτό το πλαίσιο αυξανόμενης πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας, η Ένωση απαιτεί μια νέα, πιο ρεαλιστική προσέγγιση, και εδώ έρχεται η ανθεκτικότητα. Το πρότυπο της ανθεκτικότητας βασίζεται σε υπάρχοντες διαλόγους και πρακτικές της ΕΕ, όπως η συνεκτική προσέγγιση ή η αποτελεσματική πολυμέρεια και τις ενώνει υπό μια λογική που απαιτεί πολλά στοιχεία για να λειτουργήσει: τοπική ανάληψη ευθύνης (local ownership), ανάπτυξη ικανοτήτων, συνεργασίες, υπευθυνότητα και κοινή (συνεκτική) προσέγγιση (Juncos, 2017a).

Σύμφωνα με τον Joseph (2016), η αποτυχία αντιμετώπισης της πολυπλοκότητας και της αβεβαιότητας, καθώς και το ιστορικό προηγούμενων αποτυχιών, είναι αυτό που οδήγησε στην ανάπτυξη της ανθεκτικότητας, γι' αυτό χαρακτηρίζει την ανθεκτικότητα ως *«διακυβέρνηση μέσω αποτυχίας»* (governance through failure). Πράγματι, παρά τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, οι οποίες περιελάμβαναν την καθιέρωση της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου και της EYED, διαφαίνονται ακόμη αυξανόμενες πολιτικές, οικονομικές και υπαρξιακές προκλήσεις.

Αρχικά, η ανθεκτικότητα απαιτεί τοπική ανάληψη ευθυνών. Στον τομέα της ανάπτυξης και της οικοδόμησης της ειρήνης, υποστηρίχθηκε ότι η ανάπτυξη του όρου της ανθεκτικότητας αποτελεί έναν τρόπο προσαρμογής στην αποτυχία προηγούμενων διεθνών παρεμβάσεων στη δεκαετία του 1990 και του 2000 (Chandler, 2015a; Joseph, 2016). Δεδομένης της αποτυχίας αυτών των καθολικών και εξωτερικά επιβληθέντων στρατηγικών από τα πάνω προς τα κάτω (top down) (Prichard, 2013), η ανθεκτικότητα αποτελεί μια αλλαγή από το διεθνές επίπεδο σε τοπικές (και εθνικές) κυβερνήσεις, κοινότητες και άτομα που πρέπει να μάθουν πώς να αντιμετωπίζουν πολύπλοκους κινδύνους. Σε αυτό το πνεύμα, η EUGS αναφέρεται τόσο στην ανθεκτικότητα του κράτους όσο και της κοινωνίας: *«η ανθεκτικότητα είναι μια ευρύτερη έννοια, που περιλαμβάνει όλα τα άτομα και ολόκληρη την κοινωνία»* (σ.24). Η ιδέα της *«τοπικής ιδιοκτησίας/ανάληψης ευθυνών»* σίγουρα δεν είναι

κάτι καινούργιο αλλά αποκτά νέο νόημα υπό το παράδειγμα της ανθεκτικότητας, καθώς δεν είναι μόνο ηθική επιταγή, αλλά και ρεαλιστική (Juncos, 2017a). Ωστόσο, όπως ισχυρίστηκε ο Smith (2016), «*εάν η ΕΕ δεν μπορεί να οικοδομήσει αποτελεσματικά την ανθεκτικότητα, τη σταθερότητα και τη συνεργασία με τους στενούς γείτονές της, θα μπορούσε να υπονομευτεί η εσωτερική νομιμότητά της και η αξιοπιστία της ως στρατηγικού δρώντα*» (βλ. επίσης Korosteleva, 2018).

Ο κατάλογος των θεμάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν στο πλαίσιο της οικοδόμησης ανθεκτικότητας στη γειτονιά είναι ευρύς και περιλαμβάνει τη δημοκρατία καθώς και την ανθεκτικότητα της οικονομίας, του κλίματος, της ενέργειας, του περιβάλλοντος και της μεταναστευτικής πολιτικής (EEAS, 2016, σ.9). Όσον αφορά την τομεακή ανθεκτικότητα, οι μηχανισμοί της ΕΕ περιλαμβάνουν την αυξημένη συνεργασία, την επέκταση των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ στη γειτονιά και την ανάπτυξη ικανοτήτων και μια σειρά μηχανισμών οικονομικής βοήθειας. Έτσι, η «εργαλειοθήκη» για την ανάπτυξη ανθεκτικότητας συνάδει με την προηγούμενη προσέγγιση της εξωτερικής διακυβέρνησης που χαρακτηρίζεται από την επέκταση της νομοθεσίας και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ πέρα από τα σύνορά της χωρίς να παραχωρείται πρόσβαση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Lavenex, 2004). Ωστόσο, στον τομέα της προώθησης της δημοκρατίας, η στρατηγική της ΕΕ καταδεικνύει τον συνδυασμό με τους προηγούμενως καθιερωμένους μηχανισμούς και με νέες προσεγγίσεις. Στην ουσία, βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην κανονιστική και ήπια ισχύ της ΕΕ («*η δύναμη της έλξης μπορεί να ωθήσει τον μετασχηματισμό*») (EEAS, 2016, σ.9)). Ωστόσο, μια σημαντική καινοτομία είναι η έμφαση που δίνεται στην ευρύτερη κοινωνική δέσμευση για την εμφάνιση της βιώσιμης ανθεκτικότητας (Petrova και Delcour, 2020).

Από τη μία πλευρά, η Επιτροπή θεωρεί τους τοπικούς παράγοντες ως δικαιούχους της ανθεκτικότητας όπως διατυπώνεται μέσω των αφηγήσεων για την «εγγενή αντοχή» και την «εσωτερική ικανότητα» για να ανταποκριθούν και να μετασχηματιστούν, ενώ η ΕΕ θα λειτουργούσε ως μέντορας, συνεργάτης και διαμεσολαβητής (European Commission, 2012). Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή προσπαθεί να αντιμετωπίσει ένα ασταθές και αβέβαιο εξωτερικό, ένα πρόβλημα που πηγάζει εξωτερικά, μέσω της διακυβέρνησης μέσω οδηγιών (directive governance) και των ορθών μεθοδολογιών ως λύσεις πολιτικής που δίνουν προτεραιότητα στις παρεμβάσεις σε τοπικό επίπεδο ως μέρος μίας «αυτοαναφερόμενης» προσέγγισης που θα επιφέρει ανθεκτικότητα και ανάπτυξη (Korosteleva, 2020). Αυτό σήμαινε την επένδυση, κυρίως, στη βοήθεια της ΕΕ για την παροχή, αξιολόγηση και διαχείριση του κινδύνου που θέτει το εξωτερικό της, διασφαλίζοντας παράλληλα ότι αυτά τα μέτρα οικοδόμησης ανθεκτικότητας είναι επίσης κατάλληλα ενσωματωμένα σε εθνικά προγράμματα.

Αυτή η «εξωτερίκευση» της ανθεκτικότητας –που προωθεί την ανθεκτικότητα με εξωτερικά μέσα– ενισχύθηκε μέσω της EUGS ως μέρος του αφηγήματος ασφάλειας της ΕΕ. Ενώ ορίζει την ανθεκτικότητα ως «*ικανότητα των κρατών και των κοινωνιών να μεταρρυθμιστούν*», το έγγραφο υπογράμμισε επίσης ότι «*ένα ανθεκτικό κράτος είναι ένα ασφαλές κράτος και η ασφάλεια είναι το κλειδί για την ευημερία και τη δημοκρατία*» (σ.23). Αυτή η σύνδεση της ανθεκτικότητας με την ασφάλεια έγινε πιο απτή με τη νέα στρατηγική προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ανθεκτικότητα στην εξωτερική δράση της ΕΕ (European Commission, 2017g) που επέφερε συνέπειες για το νόημά της και την εφαρμογή της στην πράξη. Πράγματι, η διαφορά στη ερμηνεία και τη χρήση της ανθεκτικότητας το 2012 και το 2017 δεν μπορεί να είναι πιο έντονη. Η ανθεκτικότητα θεωρήθηκε, το 2012, ως κοινή

προσπάθεια με μια χώρα-στόχο και ως «στόχος από μόνη της». Το 2017, θεωρήθηκε «ένα μέσο όχι σκοπός» (European Commission, 2017g, σ.23), ένα πλαίσιο για την εξασφάλιση ενός πιο σταθερού εξωτερικού, ειδικά σε περιόδους κρίσεων και αβεβαιότητας. Η υιοθέτηση αυτής της στροφής προς την ασφάλεια αναφορικά με την ανθεκτικότητα έγινε προκειμένου η ΕΕ να μπορέσει να αντιμετωπίσει το εξωτερικό της ως πιο προβλέψιμο και διαχειρίσιμο.

Έτσι, ενώ η ανθεκτικότητα έχει θεωρηθεί ως εσωτερική ικανότητα μιας οντότητας να αντιμετωπίσει τις αντιξοότητες, πολύ μεγαλύτερη έμφαση δίνεται στην εξωτερική παρέμβαση για την «οικοδόμηση» μιας πιο ανθεκτικής απόκρισης στην επίλυση των προβλημάτων. Αυτό, ωστόσο, καθιστά τις οντότητες εξαρτημένες από τον εξωτερικό πάροχο (Korosteleva, 2020), σε αυτή την περίπτωση την ΕΕ. Όπως υποστηρίζει ο Rhinard (2017, σ.27) «η ανθεκτικότητα [θα ήταν πάντα] στην καλύτερη περίπτωση, μια δευτερεύουσα επίδραση άλλων πολιτικών». Έτσι, ένα σύστημα μπορεί να αναπτύξει ανθεκτικότητα μόνο εάν είναι δεκτικό στην εξωτερική διακυβέρνηση, όπου ο εξωτερικός δρώντας, προκειμένου να μετριάσει τους μελλοντικούς κινδύνους που θα κληθεί να αντιμετωπίσει, δεσμεύεται να παρέχει βοήθεια και έτσι να μετατρέψει την τοπική δομή σε μία πιο ανθεκτική.

Η προσέγγιση της ΕΕ για την ανθεκτικότητα αντιπροσωπεύει μια στροφή από την πλήρη παρέμβαση υπέρ των προσεγγίσεων από απόσταση που μετατοπίζουν την ευθύνη από τη διεθνή κοινότητα στους τοπικούς φορείς (Joseph, 2014; Pospisil και Besancenot, 2014). Αυτό λειτουργεί με το θετικό πρόσχημα της τοπικής ιδιοκτησίας και της ανάπτυξης ικανοτήτων και επικαλείται έναν προοδευτικό λόγο ενδυνάμωσης (Juncos, 2017a). Η ανθεκτικότητα απευθύνεται σε ατομικά συμφέροντα, στην κοινωνία των πολιτών και στην εθνική ηγεσία. Η προσέγγιση της ΕΕ για την ανθεκτικότητα ισχυρίζεται ότι βοηθά τις «χώρες εταίρους» ενσωματώνοντας τις σωστές πολιτικές στις εθνικές αναπτυξιακές στρατηγικές τους και προωθώντας ανθρωποκεντρικές προσεγγίσεις (European Commission, 2013, σ.3; EEAS, 2016). Αυτό συγκεκριμένα πλαισιώνεται ως ικανότητα προσαρμογής. Η ΕΕ αναγνωρίζει τον ηγετικό ρόλο των χωρών-εταίρων, ενώ ουσιαστικά τους υποδεικνύει ποιες θα πρέπει να είναι οι πρακτικές τους.

Αυτή η ερμηνεία της ανθεκτικότητας μοιράζεται τη δέσμευση να προωθήσει μια προσέγγιση από κάτω προς τα πάνω (bottom up), ή τουλάχιστον για «ανάμειξη των προσπαθειών από πάνω προς τα κάτω και από κάτω προς τα πάνω» (σ.31), για την προώθηση της τοπικής αυτενέργειας. Όπως διατυπώθηκε από την EUGS, «η θετική αλλαγή μπορεί να γίνει μόνο στο σπίτι, και μπορεί να χρειαστούν χρόνια για να υλοποιηθεί» (σ.27). Έτσι, η τοπική ανάληψη ευθυνών απαιτεί επίσης μια μακροπρόθεσμη δέσμευση εκ μέρους της ΕΕ. Η EUGS εκφράζει τη δέσμευσή της να συνεργαστεί με διάφορους τοπικούς φορείς. Ωστόσο, παρά την έμφαση στην τοπική «ιδιοκτησία», ο στόχος της παρέμβασης εξακολουθεί να είναι το κράτος. Όπως αναφέρεται στην προσέγγιση της ΕΕ για την ανθεκτικότητα, είναι «πρωτίστως ευθύνη της εθνικής κυβέρνησης να οικοδομήσει ανθεκτικότητα και να καθορίσει αναλόγως τις πολιτικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές προτεραιότητες» (Council of the EU, 2013, σ.2). Αυτό είναι επίσης προφανές σε άλλα έγγραφα της ΕΕ, όπως η στρατηγική μεταρρύθμισης του τομέα ασφάλειας, η οποία προτιμά τον όρο «εθνική ιδιοκτησία» (state ownership) παρά την τοπική ιδιοκτησία (European Commission, 2016b). Ωστόσο, η EUGS υποστηρίζει ότι η ανθεκτικότητα του κράτους και της κοινωνίας συνδέεται στο βαθμό που «τα κράτη είναι ανθεκτικά όταν οι κοινωνίες αισθάνονται ότι γίνονται καλύτερες και έχουν ελπίδα για το μέλλον» (σ.26). Επιπλέον, αναμένεται ότι η μεγαλύτερη τοπική ιδιοκτησία θα παρέχει περισσότερη νομιμότητα και συντονισμό στις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις που καθοδηγούνται από την ΕΕ (Ejdus, 2017; Maht, 2018) και θα επιτρέψει

να αποφευχθεί η αντίληψη της επιβολής της ατζέντας της ΕΕ. Ως εκ τούτου, η ειλικρινής τοπική ιδιοκτησία προορίζεται να συμβάλει στη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και βιωσιμότητα των πολιτικών (Petrova και Delcour, 2020).

Συνοψίζοντας, η ανθεκτικότητα ως αφήγημα της ΕΕ έχει πλέον τα χαρακτηριστικά της διακυβέρνησης, δίνοντας προτεραιότητα στην ασφάλεια του περιβάλλοντος της ΕΕ, μέσω της ενσωμάτωσης των εξωτερικών της στόχων σε εθνικά προγράμματα για τα κράτη-στόχους. Προκειμένου να το υποστηρίξει αυτό η ΕΕ έχει μετατρέψει την ερμηνεία της ανθεκτικότητας σε πολιτική αν και με σημαντικές επιπτώσεις για τις επιδιωκόμενες «προσαρμοστικές στρατηγικές» (adaptive) της δέσμευσής της στο τοπικό επίπεδο (Korosteleva, 2020). Αυτό επιβεβαιώνεται περαιτέρω και από τις εκθέσεις εφαρμογής της EUGS του 2017 και 2018. Συγκεκριμένα, η έκθεση του 2017 (EEAS, 2017, σ.14) υπογράμμισε μια «μετασχηματιστική προσέγγιση στην ανθεκτικότητα», χαρακτηρίζοντάς την ως πολιτικό κατασκεύασμα όσον αφορά την «προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την οικοδόμηση πολιτικής συμμετοχής, την προαγωγή της αειφόρου ανάπτυξης και της ασφάλειας».

Η δεύτερη έκθεση (EEAS, 2018) προχώρησε ακόμη περισσότερο στον χαρακτηρισμό της ανθεκτικότητας ως «ολοκληρωμένης προσέγγισης της ΕΕ για τις συγκρούσεις και τις κρίσεις» όπου «η ανθρώπινη ασφάλεια βρίσκεται στον πυρήνα όλων των δράσεών μας και, οπουδήποτε μπορούμε, δεσμευόμαστε σε πρώιμο στάδιο για να αποτρέψουμε τις συγκρούσεις και να σώσουμε ζωές, επίσης σε στενή συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών επί τόπου» (EEAS, 2018, σ.8). Κατά συνέπεια, αντί η ανθεκτικότητα να βοηθά την ΕΕ να «αποκεντρώνει» τις προσεγγίσεις της και να ενδυναμώνει το τοπικό επίπεδο για την αντιμετώπιση των αναγκών τους, έγινε ισοδύναμη με την οικοδόμηση θεσμών «φυσιολογικών» δημοκρατιών.²⁵ Κατ' επέκταση, αντί η ανθεκτικότητα να αποτελεί τον νέο τρόπο που η ΕΕ δεσμεύεται απέναντι σε τρίτα κράτη, αποτελεί παραλλαγή του προηγούμενου αφηγήματός της καθώς προωθεί και πάλι τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις που εξυπηρετούν την δική της ατζέντα και όχι την «ειλικρινή» οικοδόμηση ανθεκτικότητας.

Υπάρχει μια οικεία αίσθηση σε όλες αυτές τις προσεγγίσεις της ανθεκτικότητας αυτή της προώθησης της δημοκρατίας, της διαχείρισης των κινδύνων και της ασφάλειας για την πρόληψη των κρίσεων και τη μείωση των τρωτών σημείων. Αυτά τα χαρακτηριστικά αποτελούσαν βασικά σημεία σε όλα τα προηγούμενα αφηγήματα αναφορικά με την διακυβέρνηση και την εξωτερική δράση της ΕΕ. Η μετάβαση στο τοπικό επίπεδο μέσω της εξωτερικοποίησης της ανθεκτικότητας για την ενδυνάμωση των τοπικών κοινοτήτων και την ανάπτυξη υπεύθυνων οργανισμών, στη γλώσσα της ΕΕ, φαίνεται να σημαίνει μόνο την εξωτερίκευση της τεχνογνωσίας της που διασφαλίζει παράλληλα την εσωτερική της ασφάλεια. Αν και σαν λογική δεν είναι λάθος, ωστόσο, αναιρεί την δέσμευση στο τοπικό επίπεδο και κατ' επέκταση την ίδια την έννοια της ανθεκτικότητας. Έτσι, η ανθεκτικότητα μετατρέπεται σε ένα «πρόβλημα ανάπτυξης» ξεπερνώντας τους νεοφιλελεύθερους περιορισμούς της (Joseph, 2013, σ.45).

Η έμφαση στα προγράμματα ανάπτυξης ικανοτήτων υποδηλώνει επίσης ότι η ανθεκτικότητα απαιτεί ισχυρά δίκτυα και συνεργασίες σε όλα τα επίπεδα. Η εταιρική σχέση παραμένει βασική ιδέα στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ (βλ. αναφορές στην αποτελεσματική πολυμέρεια στην ΕΣΑ). Αυτές οι συνεργασίες θα δημιουργηθούν με κράτη, περιφερειακούς

²⁵ Συγκεκριμένα αναφέρεται στο κείμενο η αστυνομία, οι δικαστές, οι γιατροί, οι διοικητές, καθώς και ο αξιόπιστος και ελεγχόμενος στρατός, η οικονομική ανάπτυξη και η ανάπτυξη ικανοτήτων για έγκαιρη προειδοποίηση και αξιολόγηση κινδύνου (EEAS, 2018, σ.9).

και διεθνείς οργανισμούς. Ορισμένες από αυτές θα εξακολουθούν να είναι στρατηγικές εταιρικές σχέσεις (με βασικούς εταίρους, χώρες και περιφερειακές ομάδες), αλλά η EUGS επιδιώκει να «σκεφτεί δημιουργικά για την περαιτέρω εμβάθυνση των εξατομικευμένων εταιρικών σχέσεων» (σ.25). Η έννοια της εταιρικής σχέσης επεκτείνεται επίσης στην κοινωνία των πολιτών και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς πιστεύεται ότι είναι «*βασικοί παράγοντες σε έναν δικτυωμένο κόσμο*» (σ.8). Ενώ οι αναφορές σε εταιρικές σχέσεις και στην πολυμερή προσέγγιση δεν είναι κάτι καινούργιο σε επίπεδο ΕΕ, η προσέγγιση τώρα είναι πιο ρεαλιστική: η πρακτική πρέπει να είναι η κατευθυντήρια αρχή κατά τον καθορισμό του ποιος είναι στρατηγικός εταίρος σε ποιον τομέα.

Σημαντικό ρόλο παίζει και η έννοια της ευθύνης. Η ΕΕ θα αναλάβει τις ευθύνες της, αλλά «δεν μπορεί να τις εκπληρώσει μόνη της» και ως εκ τούτου και άλλοι εταίροι θα πρέπει επίσης να μοιραστούν αυτήν την ευθύνη. Αυτό συμβαδίζει επίσης με την έμφαση της ανθεκτικότητας στην υπευθυνότητα των τοπικών κυβερνήσεων και των κοινοτήτων, όπως συζητήθηκε παραπάνω. Παράλληλα, η EUGS περιέχει μια υγιή δόση σιωπηρής αυτοκριτικής, αναφερόμενη στην ανάγκη της ΕΕ να ανταποκριθεί στις αξίες της και ισχυρίζεται ότι η ΕΕ πρέπει να καθοδηγείται από «*μια ισχυρή αίσθηση ευθύνης*» (σ.17). Υπάρχουν πολλές αναφορές στην ανάγκη για συνέπεια και ευθύνη, είτε πρόκειται για τη διασφάλιση της ανθεκτικότητας των δημοκρατιών της ΕΕ, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ή την αλλαγή της παγκόσμιας τάξης. Η ευθύνη θεωρείται επίσης απαραίτητη προϋπόθεση αξιοπιστίας (βλ. ανωτέρω) και ως εκ τούτου της διατήρησης της επιρροής και της ισχύος της ΕΕ σε όλο τον κόσμο.

Σε μια εποχή αυξανόμενης πολυπλοκότητας, η ενδυνάμωση των τοπικών κοινοτήτων ώστε να αναλάβουν την ευθύνη της μελλοντικής τους πορείας είναι μια πολύ ελκυστική ιδέα και μία ευκαιρία για την ΕΕ να επεκτείνει την προσέγγισή της, και να συνδεθεί καλύτερα με το «τοπικό» προκειμένου να διατηρήσει τη διακυβέρνησή της σε βιώσιμα επίπεδα (Korosteleva, 2018; Tocci, 2020). Όμως, για διάφορους λόγους, συμπεριλαμβανομένου του ασαφούς χαρακτήρα της ανθεκτικότητας αναφορικά με την εφαρμογή της στην πράξη, η συμβατική διακυβέρνηση της ΕΕ, μέσω της παρέμβασης, έχει επικρατήσει μετατρέποντας την ανθεκτικότητα σε μια άσκηση διαχείρισης κινδύνων, και το τοπικό και εσωτερικό επίπεδο των τρίτων κρατών σε μία πηγή ευαλωτότητας που απαιτεί επείγοντα μέτρα ασφάλειας. Αυτή η «εξωτερική-εσωτερική» δυαδικότητα της ερμηνείας της ανθεκτικότητας στην ΕΕ, δηλαδή, η επίλυση των «εσωτερικών» προβλημάτων των κοινοτήτων με «εξωτερικές» λύσεις του δυτικού κόσμου, συμπεριλαμβανομένης της πλαισίωσής τους με όρους ασφάλειας, φέρει τον κίνδυνο να μετατρέψει τον χαρακτήρα της ανθεκτικότητας από την ενίσχυση της αυτοδιακυβέρνησης και της αυτενέργειας προς μία εξωτερική μορφή ελέγχου και επιβολής προτύπων για την συντήρηση της ασφάλειας της ΕΕ. Ενώ οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής, ειδικά στην ΕΕ, θέλησαν να υιοθετήσουν την ερμηνεία της ανθεκτικότητας ως στροφή προς το τοπικό επίπεδο μετατοπίζοντας την εστίαση και την ευθύνη σε εξωτερικές κοινότητες και ενεργώντας ως «μέντορες» και «εταίροι», στην πορεία η εφαρμογή και η πρακτική της ανθεκτικότητας προκάλεσαν πολλές αντιπαραθέσεις.

7.3 Από τον Εκδημοκρατισμό στην Ανθεκτικότητα

Πολλοί ερευνητές έχουν μελετήσει την ανθεκτικότητα ως προς την ΕΕ, τον ρόλο της στον κόσμο και το νέο αφήγημα που ακολουθεί (Wagner και Anholt, 2016; Ülgen, 2016;

Biscop, 2016a; Juncos, 2017a; Tocci, 2020). Με βάση τη βιβλιογραφία της ανθεκτικότητας, η χρήση του όρου ταιριάζει με την ρεαλιστική στροφή στις κοινωνικές επιστήμες και την παγκόσμια διακυβέρνηση που εστιάζει στις πρακτικές συνέπειες των δράσεων και των τοπικών πρακτικών (Juncos, 2017a). Σε αυτό το πνεύμα, η EUGS εισάγει την ανάπτυξη ανθεκτικότητας παράλληλα με την έμφαση στην ευελιξία, τις προσαρμοσμένες προσεγγίσεις και την ανάγκη για τοπική ανάληψη ευθυνών (local ownership), την ανάπτυξη ικανοτήτων και τη συνεκτικότητα (comprehensiveness). Το πιο σημαντικό, η EUGS προτείνει τον «κανονιστικό πραγματισμό» ως μια νέα λειτουργική αρχή στην εξωτερική της πολιτική. Αυτή η ρεαλιστική στροφή θα μπορούσε να δώσει την ευκαιρία στην ΕΕ να προχωρήσει πέρα από τη «φιλελεύθερη ειρήνη» προς μια προσέγγιση από τη βάση προς την κορυφή (bottom-up) για την οικοδόμηση της ειρήνης.

Ωστόσο, θεωρητικά, ο κανονιστικός πραγματισμός συνεπάγεται ότι η ΕΕ πρέπει να ενεργεί σύμφωνα με τις παγκόσμιες αξίες (φιλελεύθερες σε αυτήν την περίπτωση), αλλά στη συνέχεια ακολουθεί μια ρεαλιστική προσέγγιση που αρνείται τις ηθικές επιταγές αυτών των καθολικών αξιών. Η ΕΕ πρέπει να είναι είτε ρεαλιστική είτε ηθική (Juncos, 2017a). Πρακτικά, υποστηρίζοντας ότι θα συνεχίσει να προωθεί τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα, θα πρέπει να το πράξει κατά περίπτωση. Αυτό προκαλεί κριτική αναφορικά με τα συμφέροντα, την επιλεκτικότητα και τα διπλά πρότυπα της ΕΕ και τονίζει τις αδυναμίες και τους περιορισμούς της ως διεθνούς δρώντος, διαβρώνοντας την ταυτότητά της ως κανονιστικής δύναμης (normative power) (Newman και Stefan, 2020). Ουσιαστικά, η ΕΕ πρέπει να αποφασίσει εάν εξακολουθεί να επιδιώκει να είναι «πόλος έλξης», πέρα από τα σύνορά της, μέσω των αρχών της σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κράτους δικαίου, ή εάν σκοπεύει να στραφεί προς συναλλακτικές σχέσεις με τρίτα κράτη (Leign, 2019).

Ταυτόχρονα, η ΕΕ δεν θα μπορούσε απλώς να εγκαταλείψει την κανονιστική της ατζέντα υπέρ μιας συναλλακτικής, στην οποία ακόμη και οι πιο φρικτές παραβιάσεις δικαιωμάτων και νόμων από κράτη πέρα από τα σύνορα της ΕΕ θα αγνοούνταν από την Ένωση (Bicchi και Martin, 2008). Η ανθεκτικότητα μπορεί να θεωρηθεί η χρυσή τομή μεταξύ της φιλόδοξης φιλελεύθερης οικοδόμησης της ειρήνης και του ταπεινότερου στόχου της σταθερότητας. Με άλλα λόγια, η ανθεκτικότητα ως στόχος δεν είχε ποτέ σκοπό να αντικαταστήσει την κανονιστική ατζέντα: η υποστήριξη της ειρήνης, της δημοκρατίας, των δικαιωμάτων και της ανάπτυξης παρέμειναν βασικοί στόχοι της Ένωσης στις γύρω περιοχές της, αλλά ακριβώς για να επιτύχει αυτούς τους στόχους, η ΕΕ έπρεπε επίσης να ακολουθήσει μια ατζέντα ανθεκτικότητας, δεδομένου του αναπόφευκτου χαρακτήρα των κρίσεων και των σοκ στην πορεία του πολιτικού, οικονομικού, κοινωνικού και θεσμικού μετασχηματισμού (Tocci, 2016, σ.5).²⁶

Στην περιφέρεια της ΕΕ, από την Ουκρανία έως τη Συρία, οι αυταρχικοί δρώντες έχουν αποδειχθεί πιο ευκίνητοι, ανθεκτικοί και προσανατολισμένοι στο στόχο από τις δημοκρατίες. Οι αιρεσιμότητες για το «κράτος δικαίου» ή τα «ανθρώπινα δικαιώματα» δεν διαδραματίζουν κανένα ρόλο στις σχέσεις με χώρες που θεωρούνται από καιρό ότι βρίσκονται εντός της σφαίρας επιρροής της ΕΕ (Leign, 2019), ενώ η σχετική επιτυχία των

²⁶ Χαρακτηριστικό παράδειγμα μπορεί να θεωρηθεί το γεγονός ότι ενώ ο όρος της ανθεκτικότητας απουσίαζε εντελώς από τη στρατηγική του 2003, η EUGS τον αναφέρει 41 φορές σε ένα κείμενο 60 σελίδων. Αυτό θέτει τους όρους «ανθεκτικός/ανθεκτικότητα» μπροστά από τα «ανθρώπινα δικαιώματα» – που αναφέρονται 31 φορές, τη «δημοκρατία/δημοκρατικός/εκδημοκρατισμός» – που αναφέρονται 23 φορές – και την «ανθρώπινη ασφάλεια» – που αναφέρεται 4 φορές.

αυταρχικών δρώντων στην επίτευξη των άμεσων στόχων της ΕΕ αμφισβητεί περαιτέρω τον ρόλο της ως «κανονιστικής δύναμης» (Manners, 2002).

Σε ένα πιο θεωρητικό επίπεδο, η ασάφεια του όρου «ανθεκτικότητα» συνέβαλε στην αποδοχή του καθώς διαφορετικοί διακυβευματούχοι, με διαφορετικά συμφέροντα και υπόβαθρα μπόρεσαν να αποδεχτούν τον όρο βάσει των διαφορετικών αντιλήψεων και ερμηνειών που μπορεί να συμπεριλάβει. Αυτό αντικατοπτρίζει αυτό που οι Jegen και Mégand (2014) ονόμασαν «επικοινωνιακή ασάφεια», δηλαδή μια επικοινωνιακή στρατηγική για την προώθηση ενός πολιτικού έργου όταν η σαφήνεια κινδυνεύει από την αντιπολίτευση. Η ανθεκτικότητα μπορεί να ερμηνευτεί ως περισσότερες αμυντικές δαπάνες ή ως αναβάθμιση της αναπτυξιακής πολιτικής στο πλαίσιο μιας συνεκτικής, συμπεριληπτικής προσέγγισης (comprehensive, joined-up approach) ή ως απομάκρυνση από την φιλελεύθερη οικοδόμηση της ειρήνης. Σε κάθε περίπτωση, η «ανθεκτικότητα» εμφανίζεται ως «θετική», εστιάζοντας σε λύσεις και όχι σε προβλήματα, και ως προοδευτικός όρος αντί για οπισθοδρομικές και αρνητικές έννοιες όπως η «ευαλωτότητα» (Wagner και Anholt, 2016).

Ακόμη, οι Wolfgang και Anholt (2016) επικρίνουν την ανθεκτικότητα καθώς αναφέρουν ότι σκοπεύει να αλλάξει την κατανόηση των σύγχρονων κινδύνων και των κρίσεων από εξωτερικά παραγόμενα γεγονότα που μπορούμε να μάθουμε να ελέγχουμε, σε αναπόφευκτα γεγονότα που δημιουργούνται από τις ίδιες τις δομές της κοινωνίας. Δεύτερον, ορισμένες κριτικές περιστρέφονται γύρω από την ομοιότητα της ανθεκτικότητας με τον νεοφιλελευθερισμό ως λογική διακυβέρνησης, όπου η ευθύνη για την ασφάλεια μεταφέρεται από την κυβέρνηση στην κοινωνία (Joseph, 2013; Chandler, 2014). Τέλος, η προστιθέμενη αξία της έννοιας ανθεκτικότητας μπορεί να αμφισβητηθεί, δεδομένης της πιθανότητας να είναι απλώς ένα ακόμη σλόγκαν.

Καθώς, λοιπόν, η ανθεκτικότητα παίρνει πολλές μορφές και ερμηνείες, αντί για έναν ενιαίο ορισμό (Walklate et al., 2014), κάποιες από αυτές τις ερμηνείες μπορεί να είναι και ανταγωνιστικές (Coaffee και Fussey, 2015). Η έκθεση της ΕΕ «Η ανθεκτικότητα στην πράξη» (European Commission, 2015d) δείχνει πώς διαφορετικοί οργανισμοί μπορούν να ορίσουν και να εφαρμόσουν την ανθεκτικότητα, η οποία ποικίλλει ανάλογα με την δική τους ατζέντα και ερμηνεία. Αυτό δεν χρειάζεται να είναι προβληματικό, αλλά αποδεικνύει ότι ως έννοια, η ανθεκτικότητα, είναι αρκετά ρευστή ώστε να εφαρμόζεται σε διάφορα πλαίσια, προσαρμοσμένη σε διαφορετικά θεσμικά οράματα και να μεταφράζεται σε διαφορετικές στρατηγικές.

Ακόμη, ο van Veen (2017, σ.37) προσθέτει δύο επιχειρήματα που επικρίνουν τον όρο και την ερμηνεία της ανθεκτικότητας στην EUGS. Πρώτον, ότι η ανθεκτικότητα τείνει να αντιπαράκειται με την «ευθραυστότητα» (fragility) ως δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Για παράδειγμα: «η ΕΕ θα υποστηρίξει διαφορετικούς δρόμους για την ανθεκτικότητα [...], εστιάζοντας στις πιο οξείες διαστάσεις της ευθραυστότητας» (σ.25). Αυτό προκαλεί έκπληξη εάν η ευθραυστότητα θεωρείται ως κατάσταση πραγμάτων και η ανθεκτικότητα ως η ποιότητα της απόκρισης σε ανεπιθύμητα συμβάντα καθώς οι ανεπιθύμητες ενέργειες συμβαίνουν ευκολότερα σε κατάσταση ευθραυστότητας, καθώς χαρακτηρίζεται συνήθως από θεμελιώδεις διαφωνίες σχετικά με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και την κατανομή δημόσιων πόρων σε ένα πλαίσιο θεσμικής ανωριμότητας. Η ανθεκτικότητα θα σήμαινε απλώς την ικανότητα των κρατών ή των κοινωνιών να αποκαταστήσουν την προτεραία κατάσταση (status quo ante).

Δεύτερον, μια σειρά προϋπαρχόντων προβλημάτων και απαντήσεων πολιτικής απλώς τοποθετούνται υπό την ετικέτα της «ανθεκτικότητας». Αυτό περιλαμβάνει την οικοδόμηση θεσμικής εμπιστοσύνης, την τόνωση του εκδημοκρατισμού, την αξιοποίηση της ισχύος απήχησης της ΕΕ (power of attraction) και την προώθηση μιας πλουραλιστικής κοινωνίας των πολιτών. Η επανατιλοποίηση τέτοιων δυνητικά μετασχηματιστικών διαδικασιών στην παθητική-ουδέτερη γλώσσα της ανθεκτικότητας είναι απίθανο να ξεγελάσει τους γείτονες της ΕΕ. Παρ' όλα αυτά, βοηθά στη πλαισίωση της ανθεκτικότητας ως μίας καλοήθους προσπάθειας επέκτασης της ήπιας ισχύος της ΕΕ στη γειτονιά της. Παρέχει μια ισορροπία στον λόγο ασφάλειας που είναι προσανατολισμένος στην πιο σκληρή ισχύ κάτω από άλλους στόχους. Όπως επιβεβαιώνει και ο Biscop (2020, σ.3) *«η τρέχουσα παγκόσμια στρατηγική εισήγαγε επίσης την ανθεκτικότητα ως στόχο, για τις γειτονικές χώρες της ΕΕ, αλλά δεν είναι σαφές εάν στην πράξη [η ανθεκτικότητα] έχει κάνει μεγάλη διαφορά στον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζει η ΕΕ τα γειτονικά κράτη»*.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η ανθεκτικότητα αποτελεί αντικείμενο αναφοράς πολλών ερμηνειών, αυτός είναι και ο λόγος που έχει τόσο κεντρικό ρόλο στην EUGS. Η ΕΕ στοχεύει στην ενίσχυση της *«ανθεκτικότητας των κρίσιμων υποδομών, των δικτύων και των υπηρεσιών»* (σ.22), στην ενίσχυση της *«ανθεκτικότητας των δημοκρατιών της»* (σ.8), και επενδύει *«στην ανθεκτικότητα των κρατών και των κοινωνιών που εκτείνονται από τα ανατολικά στην Κεντρική Ασία, και προς το νότο μέχρι την Κεντρική Αφρική»* (σ.9).

Ο πρώτος στόχος δεν παρουσιάζεται ως πολιτικό αλλά ως τεχνικό ζήτημα και αντιμετωπίζεται σε μία μόνο παράγραφο. Αντιθέτως, η ανθεκτικότητα των δημοκρατιών της ΕΕ και των κρατών και των κοινωνιών στο εξωτερικό εξετάζεται λεπτομερέστερα, υποδηλώνοντας ότι υφίστανται στρατηγικές προκλήσεις. Αντικατοπτρίζοντας την ιδέα της ΕΕ ως κανονιστικής δύναμης (Manners, 2002), η ανθεκτικότητα στο εσωτερικό και στο εξωτερικό παρουσιάζεται ως στενά συνδεδεμένη.

Στο τμήμα σχετικά με την ανθεκτικότητα στο εξωτερικό, η ΕΕ προσπαθεί να δώσει έναν ορισμό για την ανθεκτικότητα: ορίζεται ως *«η ικανότητα των κρατών και των κοινωνιών να δέχονται μεταρρυθμίσεις, και άρα να αντέχουν και να ανακάμπτουν από εσωτερικές και εξωτερικές κρίσεις»* (σ.23). Η περαιτέρω ανάλυση της έννοιας αποκαλύπτει ότι βασικές ιδέες της ΕΣΑ εξακολουθούν να ισχύουν. Η ΕΣΑ έκρινε ότι *«Η καλύτερη εγγύηση της ασφάλειάς μας είναι ένας κόσμος δημοκρατικών κρατών με χρηστή διακυβέρνηση»* (σ.10), ενώ η EUGS δηλώνει ότι *«στην καρδιά ενός ανθεκτικού κράτους»* (σ.24) βρίσκεται μια ανθεκτική κοινωνία, η οποία περιγράφεται περαιτέρω ως αυτή *«που χαρακτηρίζεται από τη δημοκρατία, την εμπιστοσύνη στους θεσμούς και την αειφόρο ανάπτυξη»* (σ.24). Η ΕΣΑ θεώρησε ότι η *«αποσάθρωση του κράτους»* αποτελεί βασική απειλή. Με παρόμοιο τρόπο, η EUGS αντιπαραβάλλει την ανθεκτικότητα στην *«ευθραυστότητα»* που *«απειλεί όλα τα ζωτικά μας συμφέροντα»* (σ.23). Η ευθραυστότητα συνδέεται και πάλι με τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα καθώς *«τα κατασταλτικά κράτη (repressive) είναι εγγενώς εύθραυστα»* (σ.25). Εκτός από μια γενική προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ΕΕ δίνει έμφαση στην *«περιεκτικότητα/ένταξη»* (inclusiveness) για να ξεπεραστεί η περιθωριοποίηση των κοινοτήτων.

Η EUGS εισάγει τη έννοια του *«κανονιστικού πραγματισμού»*, παράλληλα με την έμφαση στη δημιουργία και ανάπτυξη ανθεκτικότητας. Σύμφωνα με την EUGS *«θα καθοδηγηθούμε από σαφείς αρχές. Αυτές προέρχονται τόσο από μια ρεαλιστική εκτίμηση του τρέχοντος στρατηγικού περιβάλλοντος όσο και από μια ιδεαλιστική φιλοδοξία για την*

προώθηση ενός καλύτερου κόσμου. Ο κανονιστικός πραγματισμός θα καθοδηγήσει την εξωτερική μας δράση τα επόμενα χρόνια» (σ.8).

Εκ πρώτης όψεως, αυτό φαίνεται συνεπές με τη ρεαλιστική στροφή που έχει περιγραφεί ανωτέρω. Πρώτον, η ανάπτυξη ανθεκτικότητας φαίνεται να είναι μια αυτοτελής στρατηγική: *«είναι προς το συμφέρον των πολιτών μας. Η ευθραυστότητα πέρα από τα σύνορά μας απειλεί όλα τα ζωτικά μας συμφέροντα. Αντίθετα, η ανθεκτικότητα [...] ωφελεί εμάς και χώρες στις γύρω περιοχές μας, σπέρνοντας τους σπόρους για βιώσιμη ανάπτυξη και δραστήριες κοινωνίες» (σ.23).*²⁷ Συνάγεται, λοιπόν, ότι η ΕΕ θα συνεργαστεί και με κράτη που θέλουν πιο κοντινούς δεσμούς με την ΕΕ και με εκείνα που δεν επιθυμούν να το πράξουν, συμπεριλαμβανομένων των αυταρχικών κρατών (Juncos, 2017a, σ.11).

Η EUGS αφιερώνει μια παράγραφο σε χώρες που «δεν έχουν καμία επιθυμία» να αναπτύξουν ισχυρότερες σχέσεις με την ΕΕ. Αυτοί οι αποκαλούμενοι «απρόθυμοι εταίροι» δείχνουν τα όρια της έλξης και της μετασχηματιστικής ισχύος της ΕΕ στη γειτονιά της (Marin, 2017, σ.81). Αναγνωρίζοντας *«διαφορετικούς δρόμους προς την ανθεκτικότητα»*, η EUGS τους προσφέρει ωστόσο στήριξη, με έμφαση στις *«πιο οξείες διαστάσεις της ευθραυστότητας»*, όπου *«μπορούμε να κάνουμε μια σημαντική διαφορά»*. Οι δύο βασικοί αποφασιστικοί παράγοντες για την έναρξη προγραμμάτων ανάπτυξης ανθεκτικότητας θα ήταν τότε η *«οξεία ευθραυστότητα»* και εκείνες οι χώρες όπου η ΕΕ *«μπορεί να κάνει μια σημαντική διαφορά»* (σ.25). Η γεωπολιτική θα διαδραματίσει επίσης ρόλο στον καθορισμό του πού θα πρέπει να είναι πιο δραστήρια η ΕΕ, καθώς επικεντρώνεται στη γειτονιά (με την ευρεία έννοια) και θα συμμετέχει αλλού μόνο κατά περίπτωση. Παράλληλα, όμως, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η *«εύθραυστη ανθεκτικότητα και η ανθεκτική ευαλωτότητα»* που αναφέρει η Stratulat (2017), εννοώντας ότι η οικοδόμηση ανθεκτικότητας είναι μία εύθραυστη διαδικασία, χρονοβόρα που μπορεί να πληγεί ανά πάσα στιγμή, ενώ η ευαλωτότητα ενός κράτους αποτελεί μία «ανθεκτική» κατάσταση με την έννοια της δυσκολίας αντιμετώπισής της και της ανάγκης σφαιρικής προσέγγισης και μακροχρόνιας δέσμευσης.

Ακόμη, υπάρχει πολύ λιγότερη έμφαση στη δημοκρατία. Σύμφωνα με την Κοινή Ανακοίνωση του Νοεμβρίου 2015 σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (αν και η EUGS εξετάζει μια ευρύτερη περιοχή), ο εκδημοκρατισμός δεν αποτελεί πλέον υποχρεωτικό κομμάτι του πακέτου (European Commission, 2015e). Η ΕΕ θα υποστηρίξει τις αναδυόμενες δημοκρατίες, γιατί *«η επιτυχία τους [...] θα αντηχήσει στις αντίστοιχες περιοχές τους»* (σ.15) αλλά στην ευρεία γειτονιά της αναφέρεται μόνο στην Τυνησία και τη Γεωργία ως θετικά παραδείγματα. Καθώς πολλοί άλλοι δεν επιθυμούν στενότερες σχέσεις με την ΕΕ, η EUGS δίνει έμφαση στη μείωση της ευθραυστότητας αυτών των κρατών παρά στην αλλαγή των καθεστώτων τους, για τα οποία έχει περιορισμένο πλεονέκτημα (leverage) (Biscop, 2016a). Αλλά επειδή πολλοί από τους γείτονές είναι *«κατασταλτικά κράτη [που] είναι εγγενώς εύθραυστα μακροπρόθεσμα»* (σ.15), απαιτείται στόχευση στην κοινωνία των πολιτών. Ο στόχος είναι να αυξηθεί η ανθεκτικότητα των ανθρώπων και των κοινωνιών, ιδίως με την καταπολέμηση της φτώχειας και της ανισότητας, έτσι ώστε με την πάροδο του χρόνου

²⁷ Σύμφωνα με τον Grevi (2016, σ.3), η λέξη «συμφέροντα» επαναλαμβάνεται 36 φορές στην EUGS και μόνο 3 φορές στην ΕΣΑ. Διαφαίνεται έτσι η διαφορετική τους εστίαση και η παρατεταμένη ανησυχία για την αυξανόμενη λαϊκή δυσαρέσκεια με την ΕΕ, καθώς η EUGS αναφέρεται 30 φορές στους «πολίτες» της ΕΕ (τα συμφέροντά τους, την ασφάλεια και τις ανάγκες τους), ενώ στην ΕΣΑ αναφέρθηκαν μόλις 3 φορές.

να μπορούν να προκύψουν θετικές αλλαγές. Όπως και στην Κοινή Ανακοίνωση, δεν είναι απολύτως σαφές από πού θα προέλθουν τα κονδύλια για αυτό.

Στα Δυτικά Βαλκάνια, η ΕΕ είναι η κινητήρια δύναμη τόσο της ευθραυστότητας όσο και της ανθεκτικότητας και όπως υποδεικνύει και η Burlyuk (2017) πολλές φορές η εξωτερική δράση έχει ακούσιες συνέπειες. Το κύριο επιχείρημα αναφορικά με την ανθεκτικότητα που προσφέρει η ΕΕ σε αυτή την περιοχή είναι η διαδικασία ένταξης με έμφαση στο δημοκρατικό μετασχηματισμό των κρατών και των κοινωνιών της περιοχής, υπό την προϋπόθεση ότι ο μετασχηματισμός δεν είναι επιφανειακός. Η αποσαφήνιση, δηλαδή, της ανθεκτικότητας στα Δυτικά Βαλκάνια θα απαιτούσε αναθεώρηση της πολιτικής και της αξιοπιστίας της τρέχουσας διαδικασίας προσχώρησης για την εδραίωση των στρατηγικών στόχων της διεύρυνσης, ενώ η απόκλιση από αυτό το κομμάτι θα ήταν από μόνη της κινητήρια δύναμη της ευθραυστότητας (Balfour, 2017, σ.17). Όμως, η Λευκή Βίβλος για το μέλλον της Ευρώπης ανέφερε ότι *«αν και δεν αναμένεται βραχυπρόθεσμα περαιτέρω ένταξη στην ΕΕ, η ίδια η προοπτική είναι ένα ισχυρό εργαλείο για την προβολή της σταθερότητας και της ασφάλειας στα σύνορά μας»* (European Commission, 2017b, σ.3), έτσι η ιδέα της ένταξης απομακρύνθηκε για τα Δυτικά Βαλκάνια, προκαλώντας μεγαλύτερη ευθραυστότητα και σύγχυση στην περιοχή.

Η προφανής ένταση μεταξύ της σταθερότητας και της προώθησης της δημοκρατίας παραμένει ιδιαίτερα σημαντική σε αυτή την περιοχή, όπου η άνοδος των αυταρχικών ηγετών και των ημι-αυταρχικών κυβερνήσεων αμφισβητεί βασικές αρχές όπως η δημοκρατική εποπτεία και η ελευθερία του Τύπου. Ωστόσο, δημιουργείται το ερώτημα εάν είναι ρεαλιστικό να αποδεχτούμε τον αυταρχισμό ως τρόπο διατήρησης της σταθερότητας και εάν η ΕΕ θα «κρυφτεί» πίσω από την βολική ετικέτα του πραγματισμού για να κάνει λιγότερα ή, ακόμη χειρότερα, τίποτα ενόψει των παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ενώ βραχυπρόθεσμα, η προώθηση της σταθερότητας θα μπορούσε να θεωρηθεί ως η καλύτερη στρατηγική, τα κατασταλτικά καθεστώτα αναμφίβολα θα οδηγήσουν σε περισσότερη αστάθεια μακροπρόθεσμα καθώς τροφοδοτούν την δυσaráεσκεια. Ως εκ τούτου, η ΕΕ πρέπει να αποφύγει τους κινδύνους μιας ερμηνείας της ανθεκτικότητας ως σταθερότητα (Juncos, 2017b, σ.76). Ακόμη, αυτή η συζήτηση υπογραμμίζει τις εντάσεις μεταξύ κράτους και κοινωνικής ανθεκτικότητας στο βαθμό που ένα ισχυρό και ανθεκτικό κράτος μπορεί να μην είναι πάντα σε αρμονία με μια ανθεκτική κοινωνία. Για παράδειγμα, η περιοχή εξακολουθεί να υποφέρει από έλλειψη ικανοτήτων σε επίπεδο θεσμών/κράτους, με πολλές χώρες των Δυτικών Βαλκανίων να χαρακτηρίζονται από αδύναμα κράτη δικαίου, «αιχμαλωσία του κράτους» (state capture), οργανωμένο έγκλημα και διαφθορά. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η υιοθέτηση της έννοιας της «λειτουργικής ανθεκτικότητας» (functional resilience) μπορεί να είναι πολύ χρήσιμη (Dokos, 2017, σ.109).

Μια πιο ρεαλιστική προσέγγιση θα βασίζεται επομένως σε μια «ρεαλιστική αξιολόγηση» της διεθνούς πολιτικής. Με άλλα λόγια, η ΕΕ θα λάβει υπόψη τόσο την ανάγκη συνεργασίας, όσο και τον έντονο ανταγωνισμό που αντιμετωπίζει από άλλες διεθνείς δυνάμεις, ιδίως στη γειτονιά της. Ο Biscop ορθώς επισημαίνει ότι αυτό θα αποτελούσε μια στροφή στη «Realpolitik», όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, με την έννοια της χρήσης του ρεαλισμού στην επίτευξη παγκοσμίων αξιών. Με άλλα λόγια, *«μια απόρριψη του φιλελεύθερου ουτοπισμού, αλλά όχι των ιδίων των φιλελεύθερων ιδεών»* ή αυτό που ο Biscop (2016a, σ.1-2) ορίζει *«Realpolitik με ευρωπαϊκά χαρακτηριστικά»*.

Σε παρόμοιο πνεύμα, οι Snyder και Vinjamuri (2012, σ.435) αναφέρουν τον κανονιστικό πραγματισμό ως *«μια προσέγγιση που αξιολογεί το κόστος και τα οφέλη*

διαφορετικών στρατηγικών με βάση την ικανότητά τους να παρέχουν ή να εξασφαλίζουν ένα σύνολο καθορισμένων αρχών». Αυτή η προσέγγιση, σύμφωνα με τους συγγραφείς, επικεντρώνεται στις συνθήκες που επιτρέπουν την άνθηση αυτών των κανόνων ή αρχών. Αυτό σημαίνει επίσης ότι πρέπει να εξεταστούν και οι συνέπειες των δράσεων που βασίζονται σε κανόνες. Μερικές φορές θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν ρεαλιστικές τακτικές για την αποφυγή ανεπιθύμητων κοινωνικών αποτελεσμάτων, αλλά με σκοπό την προώθηση των ηθικών αρχών (Juncos, 2017a).

Όπως υποστηρίζεται από τον Biscop (2016a), αυτή η στροφή στον πραγματισμό θα εξηγούσε, για παράδειγμα, γιατί η ΕΕ έχει πλέον μειώσει την έμφαση στον εκδημοκρατισμό της γειτονιάς, ζητώντας παράλληλα μια πολιτική οικοδόμησης της ανθεκτικότητας των κρατών και των κοινωνιών: «*Η μείωση του επιπέδου φιλοδοξίας όσον αφορά τον εκδημοκρατισμό δεν είναι παρά η αποδοχή της πραγματικότητας*» (Biscop, 2016a, σ.2).

Η ανθεκτικότητα φαίνεται επίσης να διαφέρει από άλλους συναφείς όρους, όπως η «ασφάλεια» ή η «άμυνα» (Corry, 2014, σ.257). Η ανθεκτικότητα δεν συνεπάγεται την ύπαρξη ενός «άλλου» που πρέπει να προστατεύεται. Δεν είναι κρατοκεντρική, ακόμη και αν ορισμένα από τα μέσα της εξακολουθούν να επικεντρώνονται στην ανάπτυξη ικανοτήτων σε κρατικό επίπεδο και δεν επιδιώκει να αντιμετωπίσει τις «εξωτερικές απειλές» (Juncos, 2017a), τουλάχιστον όχι άμεσα. Το σημείο αναφοράς της είναι η οικοδόμηση εσωτερικών ικανοτήτων και δυνατοτήτων για την καλύτερη αντιμετώπιση (κυρίως) μη στρατιωτικών και σύνθετων κινδύνων (Corry, 2014). Ως εκ τούτου, η ανθεκτικότητα φαίνεται να είναι μια διαφορετική στρατηγική από αυτήν της «ασφάλειας και άμυνας», η οποία καλύπτεται σε διαφορετική ενότητα στην EUGS.

Η ανθεκτικότητα δεν προτείνεται ως εναλλακτική λύση στην άμυνα, αλλά ως συμπληρωματική πολιτική. Σε κάποιο βαθμό, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι η άμυνα έρχεται πρώτη. Όπως διατυπώνεται στο ίδιο το έγγραφο, «η Στρατηγική της ΕΕ ξεκινά από το σπίτι» (σ.18). Ως εκ τούτου, η ΕΕ δεν έχει καταργήσει τη γλώσσα που σχετίζεται με την άμυνα. Οι «εξωτερικές απειλές» αναφέρονται ακόμη στο κείμενο. Αυτός εξακολουθεί να είναι ο προτιμώμενος όρος, παρά «κίνδυνοι», ο οποίος χρησιμοποιείται μόνο όταν γίνεται λόγος για ευρύτερες απειλές για την ασφάλεια (υγεία, τεχνολογία κ.λπ.). Με άλλα λόγια, η EUGS εξακολουθεί να βρίσκεται μεταξύ των παλαιών (απειλές, άμυνα, γεωπολιτική και νεοφιλελεύθερη παρέμβαση) και των νέων λογικών (κίνδυνοι, ανθεκτικότητα, πολυπλοκότητα και ανάπτυξη ικανοτήτων) και αυτό είναι μέρος του προβλήματος όσον αφορά τη χρήση της ανθεκτικότητας καθώς παραμένει συνδεδεμένη με τα παλιά σενάρια ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τις αξίες και τις αρχές της ΕΕ.

Η ασφάλεια και η δημοκρατία θεωρούνται αλληλένδετες και ως εκ τούτου, ένα ανθεκτικό κράτος απαιτεί επίσης ένα δημοκρατικό κράτος. Έτσι, παρά τις προσπάθειες αποφυγής του εκδημοκρατισμού, η στρατηγική συνδέει την ανθεκτικότητα με τη δημοκρατία: «*μια ανθεκτική κοινωνία με δημοκρατία, εμπιστοσύνη στους θεσμούς και βιώσιμη ανάπτυξη βρίσκεται στην καρδιά ενός ανθεκτικού κράτους*» (σ.24). Και πάλι, στο πλαίσιο της πολιτικής διεύρυνσης, η ανθεκτικότητα περιλαμβάνει «*εκσυγχρονισμό και εκδημοκρατισμό*» (σ.24). Παραδείγματα «επιτυχίας» είναι «*ευημερούσες, ειρηνικές και σταθερές δημοκρατίες*» (σ.25). Είναι αλήθεια ότι στην περίπτωση των αυταρχικών κρατών, η ΕΕ δεν αναφέρεται ρητά στον εκδημοκρατισμό, αλλά εξακολουθεί να αναφέρει την ανάγκη για «*χωρίς αποκλεισμούς και υπεύθυνη διακυβέρνηση*» και υποστηρίζει ότι «*η ΕΕ θα προωθήσει τα ανθρώπινα δικαιώματα μέσω διαλόγου και υποστήριξης, συμπεριλαμβανομένων των πιο δύσκολων περιπτώσεων*». Επιπλέον, η ΕΕ κινδυνεύει να

υπονομεύσει τις αρχές τις οποίες υποστηρίζει εάν συμβάλλει στην ενίσχυση των αυταρκικών καθεστώτων μέσω πολιτικών οικοδόμησης ανθεκτικότητας (Junco, 2017a, σ.13). Για παράδειγμα, αυτή είναι μια από τις βασικές συζητήσεις που περιβάλλουν την έγκριση της πρωτοβουλίας για την Ανάπτυξη Ικανοτήτων για την υποστήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης (European Commission, 2015a).

Μια ρεαλιστική στρατηγική σημαίνει ότι η ΕΕ δεν θα μπορούσε πλέον «αγνοήσει» την κατάσταση στις γειτονικές της χώρες αλλά θα πρέπει να αντιμετωπίσει την πραγματικότητα. Για πάνω από δύο δεκαετίες, η ΕΕ εξισώνει την εξωτερική της πολιτική με μια λογική ολοκλήρωσης. Το αφήγημα τότε ήταν ο εξευρωπαϊσμός (Checkel, 2005; Christiansen et al., 1999). Με την προώθηση των κανόνων και των αξιών της προς τα έξω, η ΕΕ θα προωθούσε ειρηνικές και χρηστά διακυβερνώμενες χώρες πέρα από τα σύνορά της μέσω της πολιτικής για τη διεύρυνση (Grabbe, 2005; Schimmelfennig, 2008), της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (Pace, 2007) και των προσεγγίσεων εξωτερικής διακυβέρνησης γενικότερα. Ακόμα και σε ό,τι αφορά χώρες όπως η Ρωσία αναφερόταν ο εξευρωπαϊσμός (Haukkala, 2010; Makarychev, 2008). Ωστόσο, οι γείτονες της ΕΕ δεν είναι μια ομοιογενής ομάδα χωρών που έχουν περίπου την ίδια βούληση και ικανότητα να μιμούνται, να συνεργάζονται και να ενσωματώνονται στην ΕΕ (Tocci, 2014). Η EUGS αναγνωρίζει αυτό το γεγονός και επαναδεσμεύεται απέναντι σε αυτές τις χώρες που συχνά αισθάνθηκαν εγκαταλειμμένες από την ΕΕ. Αλλά πέρα από αυτές τις χώρες, οι περισσότεροι γείτονες δεν επιθυμούσαν να γίνουν περισσότερο σαν την ΕΕ, ή απλώς χαρακτηρίζονταν από τέτοια ευθραυστότητα, βία και αστάθεια που η πολιτική ένταξης θα ήταν ανεπαρκής (Del Sarto, 2015). Η ΕΕ έπρεπε να αντιμετωπίσει ρεαλιστικά αυτήν την πραγματικότητα, αναπτύσσοντας αληθινές εξωτερικές πολιτικές –και όχι απλώς αυτές της διεύρυνσης– προσαρμοσμένες στην πραγματική κατάσταση, με ενσωματωμένους μηχανισμούς που βοηθούν τέτοια κράτη και κοινωνίες να αντιμετωπίσουν τα σοκ και τις κρίσεις στις οποίες εκτίθενται.

Τελικά, η EUGS εξακολουθεί να βρίσκεται μεταξύ των παλαιών αφηγημάτων της και των νέων, γεγονός το οποίο μπορεί να αποδειχθεί προβληματικό έως και μοιραίο για την ανάπτυξη της ανθεκτικότητας. Η ανθεκτικότητα θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί ως η χρυσή τομή μεταξύ αφηγημάτων και προσεγγίσεων που δεν λειτούργησαν στο παρελθόν, όχι απλώς ως ένα νέο σλόγκαν για την επανατιτλοποίηση παλαιών προσεγγίσεων. Υπάρχουν διαφορετικοί δρόμοι προς την ανθεκτικότητα και ακριβώς αυτό θα πρέπει να αξιοποιήσει η ΕΕ μέσω των προσαρμοσμένων (tailor-made) πολιτικών της καθώς αντιλαμβάνεται την ανθεκτικότητα ως ικανότητα μετασχηματισμού. Μειώνοντας το επίπεδο φιλοδοξίας αναφορικά με τον εκδημοκρατισμό της δίνεται τώρα η ευκαιρία να επιφέρει ουσιαστικές και μακροπρόθεσμες αλλαγές οικοδομώντας τις εσωτερικές ικανότητες των κοινωνιών.

7.4 Η Ανθεκτικότητα στην πράξη: οι πολιτικές της ΕΕ

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η ανθεκτικότητα αφορά τόσο το εσωτερικό όσο και το εξωτερικό της Ένωσης. Προκειμένου, λοιπόν, να αυξηθεί η ανθεκτικότητα στο εσωτερικό και το εξωτερικό της Ένωσης, η ΕΕ έχει προωθήσει κάποιες πολιτικές με τον ρητό ή έμμεσο στόχο της αύξησης της ανθεκτικότητας. Σε ό,τι αφορά το εσωτερικό της Ένωσης, οι πολιτικές αυτές εισάγονται υπό τη Ένωση Ασφάλειας και με βάση το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για την Ασφάλεια, όπου από το 2015 και έπειτα προωθήθηκαν πολλές και διαφορετικές μεταξύ τους δράσεις. Αν και όντως η Ένωση Ασφάλειας αποτελεί μία πιο συντονισμένη προσπάθεια της ΕΕ να αυξήσει την ασφάλειά της σε διαφορετικούς τομείς και τα τελευταία χρόνια έχουν

προωθηθεί πολλά νομοθετήματα και θεματικές στρατηγικές, ωστόσο, ο στόχος της εσωτερικής ανθεκτικότητας δεν έχει επιτευχθεί ακόμη καθώς δεν αποτελεί έναν συγκεκριμένο, μετρήσιμο στόχο, αλλά μία κατάσταση που συνεχώς μεταβάλλεται και εμπλέκει πολλούς διαφορετικούς τομείς και δρώντες. Το ίδιο ισχύει και για το εξωτερικό της Ένωσης και σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό, καθώς η ετερογένεια στο εξωτερικό είναι ακόμη μεγαλύτερη και απαιτεί, όπως συζητά και η EUGS, εξατομικευμένες λύσεις. Στο εξωτερικό της Ένωσης, η ανθεκτικότητα συνδέεται με την οικοδόμηση ικανοτήτων, την τοπική ιδιοκτησία και την ενδυνάμωση των τοπικών δρώντων. Ωστόσο, τόσο αναφορικά με την εσωτερική όσο και με την εξωτερική ανθεκτικότητα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ΕΕ δεν άλλαξε ουσιαστικά τον τρόπο με τον οποίο προσεγγίζει τα θέματα ή προωθεί τις πολιτικές της, αλλά προσέθεσε σε αυτές έναν ακόμη στόχο, αυτόν της οικοδόμησης ανθεκτικότητας.

Πιο συγκεκριμένα, η Κοινή Ανακοίνωση για την ανθεκτικότητα (European Commission, 2017f, σ.2) *«αναγνωρίζει την ανάγκη μετατόπισης από μια προσέγγιση περιορισμού των κρίσεων σε μια περισσότερο διαρθρωτική, μακροπρόθεσμη, μη γραμμική προσέγγιση όσον αφορά τα τρωτά σημεία, με έμφαση στην πρόβλεψη, την πρόληψη και την ετοιμότητα»*, ωστόσο αυτός ο στόχος αφορά κάθε στρατηγική και δράση και αποτελεί μία γνωστή έλλειψη της Ένωσης (Rynning, 2003; Meyer, 2006; Schmidt και Zyla, 2011; Hongjian, 2016). Ακόμη, η ανακοίνωση βασίζεται στην *«πείρα από την εφαρμογή της ανακοίνωσης που εξέδωσε η Επιτροπή το 2012 σχετικά με την ανθεκτικότητα (European Commission, 2012), η οποία εξακολουθεί να καθοδηγεί τις σχετικές εργασίες της ΕΕ, καθώς και στην πείρα που έχει αντληθεί από την προώθηση της ανθεκτικότητας από την ΕΕ στο πλαίσιο της αντιμετώπισης σύνθετων προκλήσεων εσωτερικής πολιτικής»* (σ.2). Έτσι δημιουργείται το ερώτημα εάν κάθε δράση και στρατηγική της ΕΕ από το 2012 και έπειτα βασίζεται στην αύξηση της ανθεκτικότητας ή εάν η ανθεκτικότητα αποτελεί απλώς έναν επιμέρους στόχο, ο οποίος δεν αλλάζει ουσιαστικά την κατεύθυνση της δράσης της ΕΕ αλλά χρησιμοποιείται ως μία νέα θεωρητική προσέγγιση στην προσπάθεια της Ένωσης να φαίνεται μία δύναμη για το καλό, μία μετασχηματιστική δύναμη στην υπεράσπιση της κανονιστικής της ατζέντας και την στροφή της δράσης της βάσει των συμφερόντων της.

Σε ό,τι αφορά τις πολιτικές και τις πρωτοβουλίες που προωθήθηκαν στο εσωτερικό της Ένωσης για την αύξηση της ανθεκτικότητας ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν: η ειδική ομάδα της ΕΥΕΔ East StratCom, το Hybrid Fusion Cell της ΕΥΕΔ, η οδηγία σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο ασφάλειας συστημάτων δικτύου και πληροφοριών σε ολόκληρη την Ένωση (Directive (EU) 2016/1148), ο Κανονισμός για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (Regulation (EU) 2016/1624), το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας για την Αντιμετώπιση Υβριδικών Απειλών, η κοινή Ανακοίνωση «Ανθεκτικότητα, αποτροπή και άμυνα: Οικοδόμηση ισχυρής ασφάλειας στον κυβερνοχώρο για την ΕΕ» (European Commission, 2017k), η Ανακοίνωση «Αντιμετώπιση της παραπληροφόρησης στο διαδίκτυο: μια Ευρωπαϊκή Προσέγγιση» (European Commission, 2018c), η Ανακοίνωση «Αύξηση της ανθεκτικότητας και ενίσχυση των ικανοτήτων για την αντιμετώπιση υβριδικών απειλών» (European Commission, 2018g), ο Οργανισμός ΕΕ για την κυβερνοασφάλεια και το Σύστημα ταχείας ειδοποίησης για παραπληροφόρηση. Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτές οι πολιτικές και οι πρωτοβουλίες της Ένωσης δεν βασίζονται στην ανάγκη για την αύξηση της ανθεκτικότητας της Ένωσης αλλά στην ανάγκη για κατεύθυνση και καθοδήγηση στα επιμέρους ζητήματα και σε δεύτερο χρόνο ωφελούν την Ένωση αυξάνοντας την ανθεκτικότητά της ως πολιτικές και πρωτοβουλίες που καλύπτουν ζητήματα που δεν καλύπτονταν ή δεν καλύπτονταν επαρκώς. Γενικά, λόγω του ευρέους χαρακτήρα και της ευρείας ερμηνείας της ανθεκτικότητας, δεν μπορεί να αποτελέσει εξατομικευμένο στόχο παρά μόνον να λειτουργήσει ως ομπρέλα και

επιμέρους στόχος, ακόμη και να λάβει τον χαρακτήρα αρχής, αναφορικά με τη δράση της Ένωσης τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό.

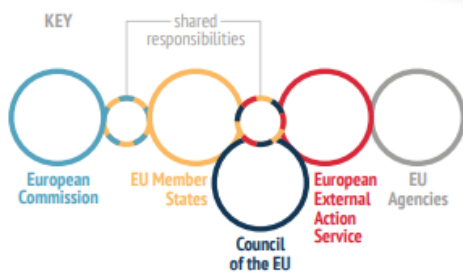
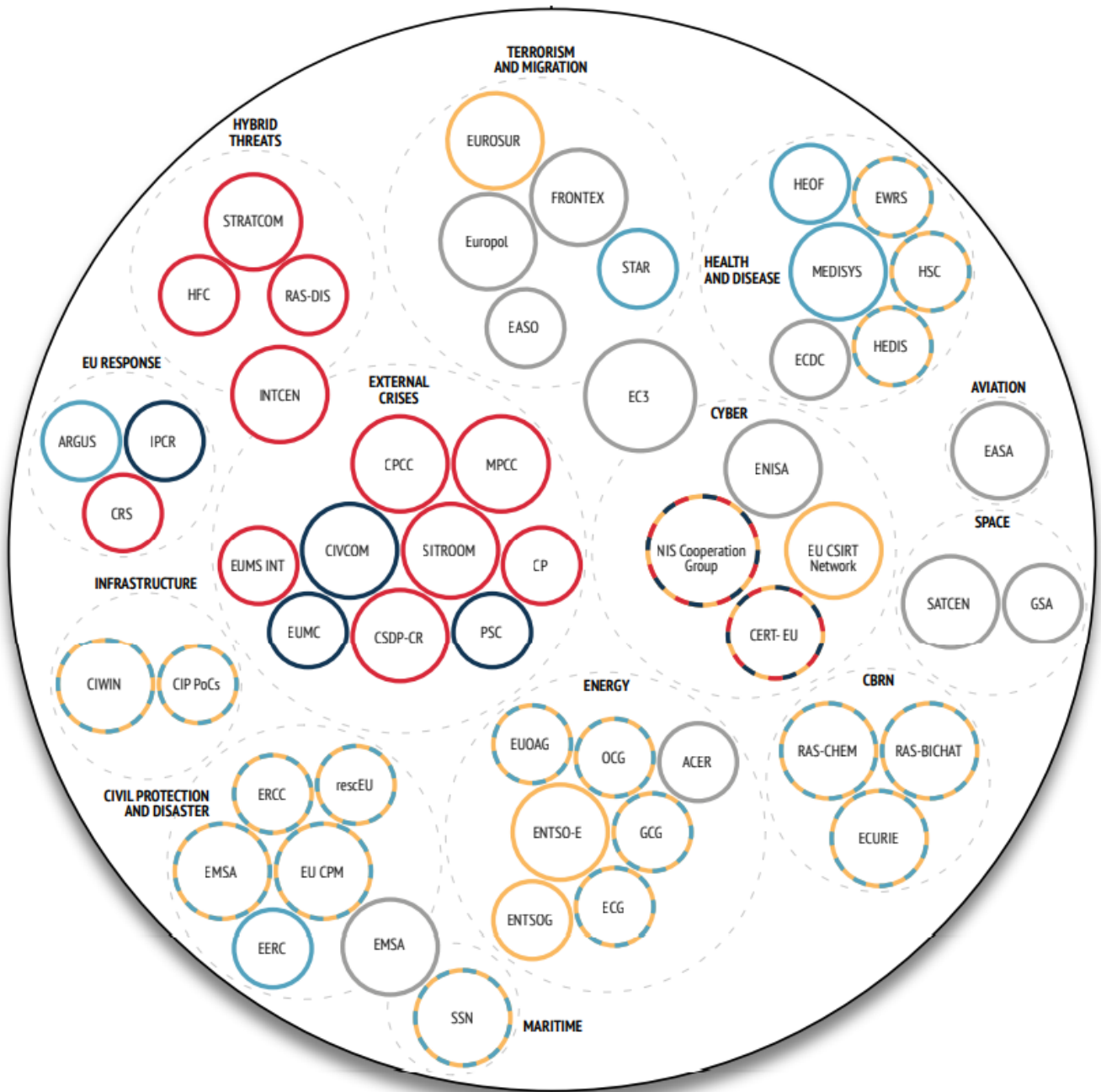
Ειδικότερα, και σε ό,τι αφορά το εσωτερικό της Ένωσης, στην προσπάθειά της να οικοδομήσει ανθεκτικότητα, θα πρέπει να ξεπεράσει ένα τεράστιο διαρθρωτικό εμπόδιο το οποίο αναφέρεται και τονίζεται από πολύ νωρίς (βλ. Στρατηγική για την εξωτερική Διάσταση της ΔΕΥ και του ΧΕΑΔ). Το εμπόδιο αυτό είναι ο κατακερματισμός των πολιτικών της λόγω της ύπαρξης πολλών και διαφορετικών εσωτερικών ευρωπαϊκών οργανισμών και οργάνων. Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει η ΕΕ αναφορικά με αυτό το ζήτημα αφορούν τόσο τον καταμερισμό των εργασιών μεταξύ των διαφόρων οργάνων και οργανισμών όσο και το διαμοιρασμό των πληροφοριών μεταξύ τους. Πιο συγκεκριμένα, η ενίσχυση των συστημάτων πληροφοριών, η μείωση των κενών πληροφοριών και η διαλειτουργικότητα αναφέρεται συχνά στις εκθέσεις προόδου της Ένωσης Ασφάλειας και αποτελεί και τομέα όπου πρέπει να ενισχυθεί η δράση της Ένωσης όπως αναφέρεται και στο Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για την Ασφάλεια. Ενδεικτικά, η πρώτη έκθεση προόδου της Ένωσης Ασφάλειας αναφέρει ότι «υπάρχει ανάγκη βελτίωσης της συνολικής αρχιτεκτονικής των πληροφοριών στον τομέα της ασφάλειας» (European Commission, 2016d, σ.7) ενώ η 7^η έκθεση προόδου «παρουσιάζει την προσέγγιση της Επιτροπής σχετικά με τον τρόπο επίτευξης της διαλειτουργικότητας των συστημάτων πληροφοριών για τη διαχείριση της ασφάλειας, των συνόρων και της μετανάστευσης έως το 2020» (European Commission, 2017f, σ.2). Όπως αναγνωρίζουν και οι Fiott και Parkes (2019), τα δύο μεγαλύτερα προβλήματα που έχει να αντιμετωπίσει η ΕΕ για να μπορέσει αποτελεσματικά να αντιμετωπίζει απειλές είναι ο διαμοιρασμός των πληροφοριών μεταξύ τόσο των οργανισμών της Ένωσης όσο και αναφορικά με τα κράτη μέλη, και το πιο σημαντικό, η ανάγκη να ξεπεράσουν οι οργανισμοί της ΕΕ τον κατακερματισμό μεταξύ τους (compartmentalised silo mentalities) (βλ. Γράφημα 1).

Αναφορικά με την εξωτερική δράση της ΕΕ, η Ανακοίνωση για την ανθεκτικότητα στην εξωτερική δράση της ΕΕ αναφέρει 3 στόχους, οι οποίοι όμως και πάλι αποτελούν άμεσο ή έμμεσο στόχο όλων των στρατηγικών για την εξωτερική δράση της Ένωσης στην επιδίωξη της κανονιστικής της ατζέντας. Οι στόχοι ήταν (σ.4):

- *Η ενίσχυση της ικανότητας προσαρμογής των κρατών, των κοινωνιών, των κοινοτήτων και των ατόμων σε πολιτικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές, δημογραφικές ή κοινωνικές πιέσεις, προκειμένου να διατηρηθεί η πρόοδος όσον αφορά την επίτευξη των εθνικών αναπτυξιακών στόχων·*
- *Η ενίσχυση της ικανότητας ενός κράτους –το οποίο υφίσταται σημαντικές πιέσεις– να οικοδομεί, να διατηρεί ή να αποκαθιστά τις βασικές του λειτουργίες, καθώς και τη βασική κοινωνική και πολιτική συνοχή, κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζεται ο σεβασμός της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων και θεμελιωδών δικαιωμάτων και να προάγεται η μακροπρόθεσμη ασφάλεια και πρόοδος χωρίς αποκλεισμούς·*
- *Η ενίσχυση της ικανότητας των κοινωνιών, των κοινοτήτων και των ατόμων να αξιοποιούν τις ευκαιρίες και να διαχειρίζονται τους κινδύνους με ειρηνικό και σταθερό τρόπο, και να οικοδομούν, να διατηρούν ή να αποκαθιστούν τα μέσα διαβίωσης στο πλαίσιο σημαντικών πιέσεων*

Γενικά, η Ανακοίνωση αναφέρει με λεπτομέρεια τους τομείς που μπορεί η εξωτερική δράση της Ένωσης να ενισχύσει την ανθεκτικότητα σε επίπεδο κράτους, κοινωνίας και κοινότητας στις χώρες-εταίρους (συμμετοχικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς, οικονομική

Γράφημα 1: Οι οργανισμοί της ΕΕ και τα θεματικά ζητήματα που καλύπτουν



Πηγή: Fiott και Parkes (2019), σ. 13.

ανθεκτικότητα, έμφαση σε ανάγκες που προκύπτουν από παρατεταμένες κρίσεις, πρόληψη βίαιων συγκρούσεων, κλιματική αλλαγή και υποβάθμιση του περιβάλλοντος, μετανάστευση και αναγκαστικός εκτοπισμός) αλλά με μία πιο γενική και κριτική αξιολόγηση μπορεί να υποστηριχθεί ότι όσοι στόχοι εντάσσονται στην ανθεκτικότητα αποτελούσαν ήδη άμεσα ή έμμεσα στόχους της ΕΕ και πριν την προσέγγιση της ανθεκτικότητας.

Αναφορικά με την EUGS, στόχο της στρατηγικής αποτελεί η ανθεκτικότητα στις γειτονικές χώρες της Ένωσης. Αυτός ο στόχος θα έπρεπε να επιφέρει αλλαγές στις ειδικές πολιτικές δεσμεύσεις της διαδικασίας προσχώρησης και της πολιτικής γειτονίας της ΕΕ και στην ολοκλήρωση των οικονομιών και των κοινωνιών. Ωστόσο, κάτι τέτοιο δεν πραγματοποιήθηκε, γεγονός που ενισχύει την άποψη ότι στην πράξη η προσέγγιση της ανθεκτικότητας δεν επέφερε ουσιώδεις αλλαγές αναφορικά με την δέσμευση της Ένωσης στα τρίτα κράτη. Το ίδιο μπορεί να υποστηριχθεί και για την ΕΠΓ, όπου η αναθεώρησή της το 2015 πραγματοποιήθηκε σε σχέση με την EUGS και οι τέσσερις προτεραιότητές της²⁸ αντανakλούν σε μεγάλο βαθμό το σκεπτικό της EUGS σχετικά με την ανθεκτικότητα. Όπως επιβεβαιώνει και ο Joseph (2014), «οι «νέες» πρακτικές ανθεκτικότητας συχνά δεν είναι πολύ περισσότερο από νέες ετικέτες για υπάρχουσες πρακτικές και προγράμματα».

Η ΕΕ ισχυρίζεται ότι η «υποεθνική, εθνική και ενδοπεριφερειακή κοινωνία των πολιτών» (European Commission, 2015d, σ.6) θα εμπλακεί τόσο μέσω της οικονομικής βοήθειας όσο και μέσω της εντατικής συνεργασίας. Με αυτόν τον τρόπο αναμένεται ότι η κυριότητα των πολιτικών θα αυξηθεί στα κράτη-στόχους. Ακόμη, η Ανακοίνωση για την στρατηγική προσέγγιση όσον αφορά την ανθεκτικότητα στην εξωτερική δράση της ΕΕ (European Commission, 2017f) υπογραμμίζει την προσαρμοστικότητα των εγχώριων δομών και τονίζει τη μετατόπιση της ευθύνης από την ΕΕ στους εταίρους της, συνεπάγοντας έτσι μεγαλύτερη τοπική ιδιοκτησία. Σύμφωνα, λοιπόν, με την υβριδική προσέγγιση της ΕΕ, που συζητήθηκε ανωτέρω, αναφορικά με την τοπική ιδιοκτησία και τον συγκερασμό προσεγγίσεων από τα πάνω προς τα κάτω και από τα κάτω προς τα επάνω, η επισκόπηση της πολιτικής της ΕΕ τονίζει: όσον αφορά τους μηχανισμούς: προσαρμοσμένη ατζέντα συνεργασίας, διαφοροποίηση και «διαφορετικούς δρόμους» για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας, όσον αφορά τους δρώντες: ευρεία κοινωνική δέσμευση σε όλα τα στάδια της χάραξης πολιτικής εκτός από το εκτελεστικό επίπεδο, και, από την άποψη του πεδίου εφαρμογής: ένα ευρύ και καθοδηγούμενο από τη ζήτηση πεδίο ανθεκτικότητας, συμπεριλαμβανομένης της ανθεκτικότητας του κράτους, της κοινωνίας, των θεσμών και των πολιτικών (Petrova και Delcour, 2020). Ωστόσο αυτή η μετατόπιση των πολιτικών και των προσεγγίσεων της ΕΕ δεν εφαρμόζεται στην πράξη και δεν έχει μεταφραστεί σε μία πραγματική στροφή αναφορικά με τις πολιτικές. Όπως αποδεικνύουν και οι Petrova και Delcour (2020) «η ΕΕ συνέχισε να βασίζεται σε πρότυπα και μηχανισμούς πολιτικής που έχουν ήδη καθιερωθεί».

Ομοίως με την οικοδόμηση ανθεκτικότητας, η ΕΕ προσδιορίζει το κράτος και τις κοινωνίες ως βασικούς δρώντες για την ενίσχυση της τοπικής ιδιοκτησίας. Η αφηγηματική στροφή προς την ανθεκτικότητα είχε ως αποτέλεσμα να σχεδιαστούν συγκεκριμένοι μηχανισμοί για να διασφαλιστεί η ιδιοκτησία/κυριότητα των πολιτικών. Επί παραδείγματι, σε κρατικό επίπεδο, η αναθεώρηση της ΕΠΓ (European Commission, 2015d) προτείνει τακτικές διαβουλεύσεις με τις χώρες εταίρους με στόχο την ενσωμάτωση των

²⁸ Οι προτεραιότητες αυτές είναι: χρηστή διακυβέρνηση, δημοκρατία, κράτος δικαίου και ανθρώπινα δικαιώματα, οικονομική ανάπτυξη, η διάσταση της ασφάλειας, μετανάστευση και κινητικότητα.

προτεραιοτήτων τους ενώ σε ό,τι αφορά την εφαρμογή της πολιτικής, ενθαρρύνεται η καλύτερη προσαρμογή της ατζέντας συνεργασίας στις τοπικές πρακτικές. Έτσι, οι πολιτικές της ΕΕ αναφορικά με την ΕΠΓ αντικατοπτρίζουν τη μεγαλύτερη διαφοροποίηση και, ως εκ τούτου, την ιδιοκτησία από τους γείτονες της ΕΕ. Δίπλα στις νέες πρακτικές που προβλέπονται για κάθε στάδιο του κύκλου εξωτερικής πολιτικής, η ΕΕ εισήγαγε επίσης καινοτόμους μηχανισμούς προκειμένου να εγγυηθεί μεγαλύτερη ιδιοκτησία των πολιτικών στο κοινωνικό επίπεδο. Αυτό περιλαμβάνει όχι μόνο την πρακτική των δημόσιων διαβουλεύσεων, αλλά και την πρόθεση για τη συμμετοχή εκπροσώπων από διαφορετικές κοινωνικές ομάδες και την υπέρβαση της παραδοσιακής εστίασης από τις ΜΚΟ. Έτσι, η ανθεκτικότητα σχετίζεται περισσότερο με την προώθηση μιας συγκεκριμένης μορφής διακυβέρνησης από ό,τι με τη βοήθεια των πληθυσμών να αντέχουν και να ανακάμψουν από κρίσεις και σοκ. Στην πράξη αυτό γίνεται αντιληπτό από την μελέτη των μικρο-πρακτικών, μέσω των διαδικασιών παρακολούθησης, της αξιολόγησης κινδύνου, των ελέγχων, των συγκριτικών αξιολογήσεων, των αξιολογήσεων από ομοτίμους και άλλων μορφών εξωτερικού ελέγχου (Joseph, 2014).

Συμπερασματικά, η ΕΕ προσπαθεί για την αποτελεσματική διακυβέρνηση των τρίτων κρατών, βασίζοντας την προσέγγισή της στο όραμα των κρατών αυτών για μία καλύτερη ζωή ως το θεμέλιο για τη συνεργασία (Korosteleva και Flockhart, 2020) και επιβεβαιώνεται έτσι η ανθεκτικότητα ως μία μορφή νεοφιλελεύθερης κυβέρνησης (Joseph, 2013; Ejodus και Juncos, 2018). Αυτό το συμπέρασμα είναι σύμφωνο με τις υπάρχουσες μελέτες για την οικοδόμηση της ειρήνης, υποστηρίζοντας ότι μεταφέροντας την ευθύνη και την υπευθυνότητα στους εταίρους, η τοπική ιδιοκτησία και η ανθεκτικότητα χρησιμοποιούνται στην επίσημη ρητορική για τη νομιμοποίηση των παρεμβάσεων από εξωτερικούς παράγοντες (Wilén, 2009). Ως εκ τούτου, παρά τη στροφή προς την υβριδικότητα των προσεγγίσεων της ΕΕ, - εξαναγκασμένη από πολλαπλές κρίσεις και τον αμφισβητούμενο διεθνή ρόλο της ΕΕ στον αναδυόμενο κόσμο πολλαπλών τάξεων (Flockhart, 2016) – και άρα την ανθεκτικότητα, απαιτείται ακόμη μια ουσιαστική αναθεώρηση των πρακτικών πολιτικής για να ταιριάζει με την αφηγηματική στροφή της ΕΕ. Έτσι, η χρήση του όρου της ανθεκτικότητας δεν εισάγει στις δράσεις της Ένωσης νέα στοιχεία αλλά προσθέτει απλώς την ανθεκτικότητα ως επιδιωκόμενο αποτέλεσμα ή ως αρχή δέσμευσης (engagement). Τεκμαίρεται, λοιπόν, ότι η ανθεκτικότητα δεν προκάλεσε αλλαγές στον τρόπο που η ΕΕ οργανώνει και προωθεί τις πολιτικές και τις στρατηγικές της αλλά χρησιμοποιείται ως νέα έννοια και νέος «στόχος» της Ένωσης στη θεωρία αλλά όχι στην πράξη.

7.5 Διασύνδεση της Εσωτερικής και Εξωτερικής Ασφάλειας με την Ανθεκτικότητα

Η ανθεκτικότητα, όπως συζητήθηκε παραπάνω, είχε ως στόχο να συνδέσει την εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ με την σταθερότητα και τη βιωσιμότητα των τρίτων κρατών. Μέσω της δέσμευσής της για την οικοδόμηση ανθεκτικών δομών στο εξωτερικό της επιβεβαιώνει τον στενά αλληλένδετο χαρακτήρα μεταξύ της εσωτερικής και της εξωτερικής ασφάλειας. Παράλληλα, όμως, όπως υποστηρίχθηκε ανωτέρω, ενώ η δέσμευση με τα τρίτα κράτη πλέον πλαισιώνεται υπό το αφήγημα της ανθεκτικότητας, ο τρόπος και εν τέλει το αποτέλεσμα αυτής της δέσμευσης δεν έχει αλλάξει ουσιαστικά. Η ανθεκτικότητα χρησιμοποιήθηκε ως όρος που θα μπορούσε να συνδυάσει, ή τουλάχιστον να διαπεράσει, τους φαινομενικά αδιαπέραστους τομείς πολιτικής και η εμπειρία των τελευταίων τεσσάρων

ετών υποδηλώνει ότι οι φορείς ανάπτυξης και ασφάλειας της ΕΕ έχουν αρχίσει να εργάζονται πιο παράλληλα από ό,τι στο παρελθόν. Προς αυτή την κατεύθυνση, της αλλαγή νοοτροπίας προς ένα ευρύτερο «παγκόσμιο» πλαίσιο πολιτικής (Tocci, 2020), βοήθησε και το γεγονός ότι οι στόχοι της βιώσιμης ανάπτυξης του ΟΗΕ, με τη δική τους ολιστική προσέγγιση, παρουσιάστηκαν λιγότερο από ένα χρόνο πριν την EUGS.

Παράλληλα, όμως, αν και διασυνδέθηκε η ανάπτυξη με την ασφάλεια, οι τομείς της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας δεν δέχθηκαν την ίδια επίδραση αναφορικά με τον συνδυασμό των τομέων πολιτικής. Η EUGS έδωσε έμφαση στη διασύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, υπονοώντας ότι δεν υπάρχει σκληρή γραμμή που να διαχωρίζει την εσωτερική ασφάλεια από την εξωτερική και, επομένως, από την εξωτερική πολιτική.²⁹ Αυτό απαιτεί στενή συνεργασία μεταξύ των παραδοσιακών δρώντων εξωτερικής πολιτικής και των φορέων εσωτερικής ασφάλειας, και σε αυτό το σημείο, η ανθεκτικότητα παρείχε μια κοινή γλώσσα. Με την πάροδο του χρόνου, η συνάφεια του όρου αναφορικά με την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια έχει αυξηθεί. Η ανθεκτικότητα έχει γίνει όλο και περισσότερο ένας όρος που εφαρμόζεται όχι μόνο σε ό,τι κάνει η ΕΕ στον ευρύτερο κόσμο, αλλά και σε αυτό που πρέπει να γίνουν η ΕΕ και τα κράτη μέλη της (Tocci, 2019). Έτσι, οι συζητήσεις σχετικά με την ανθεκτικότητα που ασχολούνται με μια ποικιλία θεμάτων, δημιούργησαν την κατάλληλη ώθηση για την ένωση των εσωτερικών και εξωτερικών «κόσμων» ασφάλειας. Σε επίπεδο λόγου, η ΕΕ μοιάζει να έχει αντιληφθεί το κενό μεταξύ αυτών των δύο τομέων πολιτικής που τόσα χρόνια προσπαθεί να μετριάσει, ωστόσο, σε επίπεδο πρακτικής δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι έχουν πραγματοποιηθεί οι απαραίτητες ενέργειες καθώς η προσέγγιση της ΕΕ στα τρίτα κράτη υπό το αφήγημα της ανθεκτικότητας παρουσιάζει πολλά κοινά στοιχεία με το παλαιότερο αφήγημα του εκδημοκρατισμού και του μετασχηματισμού.

Παράλληλα, η ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μπορεί να διαβαστεί μέσω του φακού της ανθεκτικότητας. Υπήρξε μια ιστορία πρόληψης, ανταπόκρισης και προσαρμογής σε συγκρούσεις, είτε γεωπολιτικής, από το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου έως το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και των Βαλκανικών πολέμων, είτε εκδηλώθηκε μέσω της οικονομικής κρίσης, με την ενιαία αγορά και τη Νομισματική Ένωση να είναι η απάντηση στην «ευρωσκήρωση» της δεκαετίας του 1970 ή η Τραπεζική Ένωση ως απάντηση στην κρίση της ευρωζώνης (Tocci, 2020).³⁰ Η μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού σχεδίου ήταν συχνά ατελής, αλλά μέχρι στιγμής ήταν αρκετή για να διασφαλιστεί η ανθεκτικότητα της Ένωσης μέσω σταδιακών μετασχηματιστικών αλλαγών χωρίς, ωστόσο, να διασφαλίζεται η ασφάλεια της Ένωσης.

Σύμφωνα με την EUGS, μια ανθεκτική ΕΕ θα έχει δύο κύρια χαρακτηριστικά: την ικανότητα αποτροπής εξωτερικών κινδύνων και απειλών και την ικανότητα σταθεροποίησης των γειτονικών της κρατών. Τα δύο αυτά χαρακτηριστικά εκφράζουν την ανησυχία της ΕΕ αναφορικά με το περιβάλλον ασφάλειας τόσο στο εσωτερικό της όσο και στο εξωτερικό της. Η προσδοκία που εκφράζει, να συνεχίσει να ενεργεί μετασχηματιστικά στο περιβάλλον της, έχει οδηγήσει σε κριτική ότι η έννοια της ανθεκτικότητας, όπως εκφράζεται στην EUGS, είναι ασαφής (τόσο στην προσπάθεια ορισμού όσο και στο τι αποτελεί σαν προσέγγιση). Στην πραγματικότητα, προκύπτουν δύο διαφορετικές ερμηνείες του όρου από τη βιβλιογραφία

²⁹ Συγκεκριμένα, μέσα στο κείμενο η διασύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας αναφέρεται 19 φορές.

³⁰ Βλ. ανωτέρω τη συζήτηση για την πρόωθηση στρατηγικών (και πρωτοβουλιών) μετά από κρίσεις για την επαναπρόωθηση του αισθήματος του ανήκειν στην Ένωση.

και τα έγγραφα, οι οποίες μπορούν να αντιπαρατεθούν ως εσωτερική και εξωτερική ανθεκτικότητα (Bendiek, 2017).

Η εξωτερική ερμηνεία της ανθεκτικότητας βασίζεται σε μια θεμελιώδη διάκριση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής. Σε αυτόν τον ορισμό, η ανθεκτικότητα αναφέρεται αποκλειστικά σε προκλήσεις που σχετίζονται με την ασφάλεια και στην ικανότητα της ΕΕ να αντέχει επιθέσεις, σοκ και προκλήσεις από το εξωτερικό. Αυτές περιλαμβάνουν κυβερνοεπιθέσεις στις κρίσιμες υποδομές των κρατών μελών ή της ΕΕ, φυσικές και περιβαλλοντικές καταστροφές, ανεξέλεγκτα μεταναστευτικά κύματα και τρομοκρατικές επιθέσεις. Αυτή η ερμηνεία σχετίζεται άμεσα με την οικοδόμηση ικανοτήτων και ανθεκτικότητας στα τρίτα κράτη ως μέρος της δέσμευσης της ΕΕ στην εξωτερική της δράση καθώς έτσι μπορεί να προβλέψει και να μετριάσει τις απειλές για το περιβάλλον ασφάλειάς της.

Όταν η ανθεκτικότητα ερμηνεύεται ως εσωτερική, αφαιρείται ο διαχωρισμός μεταξύ της εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, καθώς και μεταξύ της ασφάλειας και των άλλων προκλήσεων ή των νομικά δεσμευτικών νομοθετικών πράξεων (ευρωπαϊκό κεκτημένο). Εδώ, όλες οι ενέργειες των ατόμων και των θεσμικών οργάνων που έρχονται σε αντίθεση με το νομικό κεκτημένο της ΕΕ είναι σχετικές με την ανθεκτικότητα και περιλαμβάνουν όλες τις παραβιάσεις του ευρωπαϊκού δικαίου από κράτη μέλη ή άλλα νομικά πρόσωπα, καθώς και ρητές επιθέσεις. Αυτή η αποσύνδεση από το εξωτερικό στοιχείο φανερώνει τα εσωτερικά τρωτά σημεία της Ένωσης και η ανθεκτικότητα εξαρτάται αποκλειστικά από τις συνθήκες και τις καταστάσεις στο εσωτερικό της Ένωσης.

Η ανάπτυξη της ανθεκτικότητας της ΕΕ έναντι εσωτερικών και εξωτερικών προκλήσεων βασίζεται στη στενή συνεργασία μεταξύ νομικών και πολιτικών πρωτοβουλιών, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό της και αφορά τόσο την ίδια την ΕΕ και τα κράτη μέλη της όσο και τρίτα κράτη και δρώντες. Η κινητικότητα από τον Ιούλιο του 2016 για την εφαρμογή της EUGS μπορεί να εξηγηθεί από την αντιληπτή ανάγκη να δημιουργηθεί ανθεκτικότητα στην ΕΕ. Προς αυτή την κατεύθυνση, την οικοδόμησης ανθεκτικότητας, κινούνται και η Ένωση Ασφάλειας και Άμυνας που συνδυάζει εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές ασφάλειας.

Επί του παρόντος υπάρχει σαφής νομικός διαχωρισμός μεταξύ της αμυντικής ένωσης και της Ένωσης Ασφάλειας. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η πρωτοβουλία για μια Ένωση Ασφάλειας καθοδηγείται κατά κύριο λόγο από την Επιτροπή και εστιάζει κυρίως σε νέα θέματα εσωτερικής και δικαστικής πολιτικής, αλλά επίσης στοχεύει στη διασύνδεση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Αντιθέτως, η Αμυντική Ένωση είναι ένα πολιτικό σχέδιο που προτείνουν οι υπουργοί Εξωτερικών και Άμυνας. Η ΕΕ σκοπεύει να αναπτύξει μεγαλύτερη ανθεκτικότητα αναφορικά με τις τρομοκρατικές επιθέσεις, την παράνομη μετανάστευση, τον κυβερνοχώρο και τις υβριδικές απειλές. Για να γίνει αυτό, θα βασιστεί στην συνεκτική προσέγγιση, που σημαίνει τη συνεκτική χρήση στρατιωτικών, πολιτικών και οικονομικών μέσων, καθώς και στην αυστηρότερη διασύνδεση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Τον Αύγουστο του 2016, τα κράτη του Τριγώνου της Βαϊμάρης (Γαλλία, Γερμανία και Πολωνία) πρότειναν ακόμη και τη δημιουργία μιας ανεξάρτητης μορφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που θα ασχολείται αποκλειστικά με θέματα εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας (Federal Foreign Office, 2016) και από το καλοκαίρι του 2016, η Γαλλία και η Γερμανία ζητούν στενότερη συνεργασία όχι μόνο στην αμυντική πολιτική, αλλά και στην εσωτερική ασφάλεια. Και τα δύο κράτη υποστηρίζουν μια «Ευρώπη πολλαπλών ταχυτήτων» για να εμβαθύνουν την ένωση ασφάλειας και άμυνας (Chryssogelos,

2017) βάσει της ενισχυμένης συνεργασίας σε μικρότερες ομάδες (ΣΕΕ α.20 παρα. 1), τη Μόνιμη Δομημένη Συνεργασία (ΣΕΕ α.42 παρα. 6 και άρθρο 46) και των εποικοδομητικών αποχών (ΣΕΕ α.31).

Πιο συγκεκριμένα, η «Ευρώπη της ασφάλειας» και η έννοια της ανθεκτικότητας έχουν μια τεταμένη σχέση με την ιδέα της πολυμέρειας, και ιδίως την ιδέα της «αποτελεσματικής πολυμέρειας» όπως ενσωματώθηκε στην προηγούμενη Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας του 2003. Η ασφάλεια που ερμηνεύεται ως ανθεκτικότητα συμβαδίζει με την ευπάθεια και ως εκ τούτου στοχεύει στη μείωση της αλληλεξάρτησης, ιδίως στις σχέσεις της ΕΕ με τρίτα κράτη. Με άλλα λόγια, δεδομένου ότι η αλληλεξάρτηση –από τη ρεαλιστική σκοπιά των διεθνών σχέσεων– πρέπει επίσης να θεωρείται πάντα ως αμοιβαία ευπάθεια, ο στόχος της μείωσης της ευπάθειας αναπόφευκτα συνεπάγεται τη μείωση της αλληλεξάρτησης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η ΕΕ μειώνοντας την ευπάθεια των τρίτων κρατών και άρα αυξάνοντας την ανθεκτικότητά τους, αυξάνει και την δική της ανθεκτικότητα και άρα την ασφάλειά της. Μια πολυμερής παγκόσμια τάξη, από την άλλη πλευρά, βασίζεται στην ιδέα των παγκόσμιων δημόσιων αγαθών και στην ανάγκη συνεργασίας στη βάση της αμοιβαίας εξάρτησης. Είναι επομένως εξαιρετικά αμφιλεγόμενο εάν το πρότυπο της ανθεκτικότητας έρχεται σε αντίθεση ή όχι με την ίδια την ιδέα μιας πολυμερούς τάξης.

Εάν η Ένωση Ασφάλειας και Άμυνας εξελιχθεί πραγματικά σε ένα νέο βασικό στοιχείο της διαδικασίας ολοκλήρωσης, θα συνοδεύεται από την τάση να μετατοπιστεί η κανονιστική έμφαση της ΕΕ από το κοσμοπολίτικο ιδανικό της ολοκληρωμένης αγοράς σε ένα σχέδιο ολοκλήρωσης με στόχο τον προστατευτισμό και την ευρωπαϊκή κυριαρχία (Kamminga, 2017). Μια Ευρώπη ασφάλειας και άμυνας θα μπορούσε να επιτρέψει την επιστροφή παλαιών τρόπων αντιπαράθεσης, διλημάτων ασφάλειας ακόμη και έναν νέο ανταγωνισμό των εξοπλισμών (arms race). Ο στόχος της «στρατηγικής αυτονομίας» της ΕΕ είναι ένα υψηλό και εκ πρώτης όψεως ελκυστικό ιδανικό. Ωστόσο, έρχεται επίσης σε αντίθεση με την ιδέα ενός συγκλίνοντος και αλληλεξαρτώμενου κόσμου στον οποίο οι συγκρούσεις δεν μπορούν να επιλυθούν μονομερώς, για παράδειγμα μέσω της αποτροπής, αλλά με τη χρήση διαλόγου και συνεργασίας.

Η ανθεκτικότητα συνδέεται στενά με όρους όπως η «αυτοδιάθεση», η «στρατιωτική ενδυνάμωση τρίτων χωρών», η «ψηφιακή κυριαρχία» ή η «εξωτερικευση της μετανάστευσης». Εδώ, η ΕΕ παραιτείται από το μετασχηματιστικό της ιδανικό στις εξωτερικές δράσεις της έναντι τρίτων κρατών και περιορίζεται σε εκείνα τα στοιχεία που είναι σημαντικά για την ανθεκτικότητα, με την έννοια της διατήρησης της σταθερότητας της πολιτικής τάξης ως κοινότητας κοινών νόμων και αξιών (Bendiek, 2017). Αν και αυτό δεν σημαίνει ότι η ΕΕ θα σταματήσει να υποστηρίζει τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου σε τρίτες χώρες, σημαίνει επαναπροτεραιοποίηση βάσει της νέας ατζέντας και του αφηγήματος που προωθεί. Κάθε δρών προσπαθεί να είναι ανθεκτικός, ιδίως αφού διευκολύνει τη συνεργασία. Ωστόσο, δεν είναι όλες οι κοινωνίες, ούτε καν εντός της ΕΕ, πρόθυμες να υποταχθούν σε μια νομική διάσταση της ανθεκτικότητας, η οποία αναφέρεται στις συνθήκες αναφορικά με την εξωτερική δράση της ΕΕ.

Παράλληλα, όμως, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα σύνθετα φαινόμενα που έχει κληθεί να αντιμετωπίσει η Ένωση και προκειμένου να διασυνδεθεί η εσωτερική με την εξωτερική ασφάλεια η ΕΕ έχει προωθήσει διάφορες προσεγγίσεις. Από την συνεκτική προσέγγιση, στην κοινή και την ολοκληρωμένη προσέγγιση, η ΕΕ προσπαθεί να κινητοποιήσει τη συνεργασία των οργάνων, των θεσμών και των κρατών μελών της ώστε να δράσουν συντονισμένα, τόσο αναφορικά με την εσωτερική ασφάλεια, όσο και με την

εξωτερική. Οι λέξεις, όμως, «συνεκτική», «κοινή» και «ολοκληρωμένη» μπορούν να θεωρηθούν συνώνυμες και σε γενικές γραμμές προωθούν την ίδια αντιμετώπιση. Αποτελούν, όμως, τα «σλόγκαν» διαφορετικών στρατηγικών για τον συντονισμό της αμοιβαίας δράσης και της αντιμετώπισης. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, αναφορικά με την ανθεκτικότητα, η ΕΕ έχει την τάση να επαναπιλοποιεί διαδικασίες που έχει ήδη προωθήσει προκειμένου να επαναφέρει το ενδιαφέρον απέναντι σε αυτές και να επανεκκινήσει την δράση. Αυτή η αντιμετώπιση από πλευράς της ΕΕ μπορεί να θεωρηθεί αφελής και κάπως ανεύθυνη καθώς στην προσπάθεια επανεκκίνησης της δυναμικής κάποιων διαδικασιών η δέσμευση της Ένωσης θα έπρεπε να αποτελείται από κάτι παραπάνω από απλώς έναν νέο τίτλο, πρέπει να είναι πιο ουσιαστικής.

Βάσει της ολοκληρωμένης προσέγγισης σε συγκρούσεις και κρίσεις, η EUGS αποτυπώνει την πολυπλοκότητα και την πολυεπίπεδη φύση των προκλήσεων εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας («*από την ασφάλεια μέχρι και το φύλο, από τη διακυβέρνηση μέχρι και την οικονομία*») που μπορεί να «*απειλήσουν τα κοινά ζωτικά μας συμφέροντα*» (EEAS, 2016, σ.28)). Αναφέρεται επίσης στην «ανθρώπινη ασφάλεια» που πρέπει να ενισχυθεί μέσω της «ολοκληρωμένης προσέγγισης». Στη συνέχεια, η στρατηγική προσφέρει τέσσερα επίπεδα δράσης που καθορίζουν περαιτέρω την ολοκληρωμένη προσέγγιση: πολυδιάστατη, πολυφασική, πολυεπίπεδη και πολυμερής (σ.28-29). Η πολυδιάστατη προσέγγιση συνεπάγεται την προσφυγή σε «*όλες τις διαθέσιμες πολιτικές και μέσα που στοχεύουν στην πρόληψη, διαχείριση και επίλυση συγκρούσεων*». «Πολλαπλές φάσεις» σημαίνει ότι η ΕΕ πρέπει να είναι έτοιμη να παρέμβει σε όλα τα στάδια του κύκλου των συγκρούσεων. Ο «πολυεπίπεδος» χαρακτήρας υπαινίσσεται τη δράση της ΕΕ σε τοπικό, εθνικό, περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο. Και το πολυμερές επίπεδο –το μόνο που ξεπερνά τον ρόλο της ΕΕ– υποδηλώνει ότι η ΕΕ συνεργάζεται με «*όλους αυτούς τους παίκτες που βρίσκονται σε σύγκρουση και είναι απαραίτητοι για την επίλυση*» (Tardy, 2017).

Η συνεκτική προσέγγιση πρέπει να θεωρηθεί ως μακροπρόθεσμος στόχος και διαδικασία και όχι ως πολιτική που θα εφαρμοστεί σε ένα μόνο βήμα. Η EUGS επιβεβαιώνει τη σημασία της συνεκτικής προσέγγισης, αλλά επίσης δηλώνει ότι το πεδίο εφαρμογής της πρέπει να «επεκταθεί περαιτέρω» (σ.9). Το τί σημαίνει αυτό ακριβώς, και σε ποιο βαθμό η ολοκληρωμένη προσέγγιση διαφέρει ή προσθέτει στη συνεκτική, δεν έχει ακόμη αποσαφηνιστεί πλήρως. Για το σκοπό αυτό, η EYED ξεκίνησε να αναλύει τον όρο και να αναζητήσει κοινό έδαφος με άλλους φορείς της ΕΕ –ιδίως την Ευρωπαϊκή Επιτροπή– κατά την ερμηνεία του. Ως εκ τούτου, η ολοκληρωμένη προσέγγιση δεν φαίνεται να προσθέτει τίποτα που δεν ήταν ήδη στην ατζέντα ασφάλειας της ΕΕ, αλλά ρίχνει φως σε ζητήματα –όπως οι πτυχές πολλαπλών φάσεων και πολλαπλών επιπέδων– που δεν ήταν κεντρικές για τη συνεκτική προσέγγιση. Και η ίδια η έννοια της «ολοκλήρωσης» τείνει να τροποποιήσει τους όρους της συζήτησης σχετικά με τον καλύτερο τρόπο οργάνωσης των απαντήσεων της ΕΕ απέναντι στις κρίσεις και την αστάθεια. Η λειτουργικοποίηση (operationalization) της ολοκλήρωσης υπέστη επίσης πολιτικές, καθώς και πρακτικές δυσκολίες. Το κύριο ζήτημα ανησυχίας σχετίζεται με την πολιτικοποίηση (και συνεπώς την πιθανή απώλεια αμεροληψίας) της ανάπτυξης και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που μπορούν να προκύψουν από την ένταξη σ σχέση με την ασφάλεια και τους πολιτικούς παράγοντες (Wolffhardt, 2019). Η ένταξη δεν πρέπει να αποκλείει τη δυνατότητα διεξαγωγής ορισμένων δραστηριοτήτων (στον διπλωματικό ή στρατιωτικό τομέα) εκτός της ολοκληρωμένης δομής, η οποία σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να είναι πιο αποτελεσματική. Η ολοκλήρωση μπορεί να προταθεί μόνο εάν έχει προστιθέμενη αξία στις υπάρχουσες πρακτικές καθώς η

ολοκλήρωση μπορεί να οδηγήσει στην παραμέληση της τοπικής ανάληψης ευθυνών (Schout και Benacqua, 2018).

Παράλληλα, ο Parkes (2020) ισχυρίζεται ότι ο ΧΕΑΔ και η ΚΠΑΑ παραμένουν κολλημένοι σε μια διαφορετική εποχή καθώς είναι δύσκολο να συνδυάζονται με τρόπους που να αξιοποιούν τα αντίστοιχα δυνατά τους σημεία, να υποβάλλονται σε ένα ενιαίο στρατηγικό όραμα και να αντλούν σωστά μαθήματα από προηγούμενες εφαρμογές. Ακόμη, σε αυτή την λογική μπορεί να υποστηριχθεί ότι εάν η ΚΠΑΑ πάψει να υπάρχει ή απλώς εξυπηρετεί τους οργανισμούς του ΧΕΑΔ, αυτή η κατάσταση θα ισοδυναμούσε με μία Ευρώπη-φρούριο (fortress Europe). Πράγματι, εάν δοθεί ηγετικός ρόλος στον ΧΕΑΔ, και κυρίως στον Frontex, στο εσωτερικό και στο εξωτερικό, η πορεία θα κλίνει προς την κατασκευή ενός αμυντικού δακτυλίου γύρω από την ΕΕ καθώς οι κύριες προτεραιότητες του ΧΕΑΔ στρέφονται προς μία ασφαλή Ένωση, δηλαδή προς το εσωτερικό της. Κατ' επέκταση, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ΕΕ θα μπορούσε να αυξήσει έτσι την δική της ανθεκτικότητα καθώς περισσότερα μέσα θα διατίθενται για την προστασία του εσωτερικού της, όμως, την ίδια στιγμή, θα αμφισβητηθεί έντονα (έως θα αντικρουσθεί) ο ρόλος και η ρητορεία της ΕΕ ως κανονιστικής δύναμης και δύναμης για το καλό σε σχέση με τα τρίτα κράτη. Εφόσον, λοιπόν, η ανθεκτικότητα χρησιμοποιείται στα κείμενα με διττή έννοια, αυτή της εσωτερικής ανθεκτικότητας της Ένωσης και της ανθεκτικότητας των τρίτων κρατών, η στροφή αυτή της ΕΕ θα αντίκρουε το νέο της αφήγημα της ανθεκτικότητας καθώς θα αντέβαινε στις βασικές έννοιες του χαρακτήρα της.

Τελικά, όσο διαφορετικές και εάν (δεν) μοιάζουν οι δύο προσεγγίσεις της ανθεκτικότητας, της εσωτερικής και της εξωτερικής, μεταξύ τους ο στόχος τους είναι κοινός: η αντίληψη της ασφάλειας της ΕΕ ολιστικά, πέρα από διαχωρισμούς εσωτερικού και εξωτερικού. Με την εισαγωγή του όρους της ανθεκτικότητας η ΕΕ πλέον προωθεί ουσιαστικά τις ίδιες προσεγγίσεις προσθέτοντας το αποτέλεσμα της ανθεκτικότητας. Ενισχύει την πεποίθηση ότι η εσωτερική και η εξωτερική ασφάλεια της Ένωσης είναι στενά αλληλένδετες, αλλά παράλληλα προσδίδει σε αυτή τη διασύνδεση ένα ακόμη χαρακτηριστικό, αυτό της συμπερίληψης των τοπικών κοινωνιών. Μόνο εάν οι τοπικές κοινότητες είναι ανθεκτικές μπορεί η ΕΕ να διασφαλίσει την ασφάλεια στο εσωτερικό της και μέσω αυτής της δέσμευσής της στα τρίτα κράτη θα μπορέσει να προβλέψει τις επικείμενες απειλές και τους κινδύνους για το εσωτερικό της. Διαφορετικά, η αντίληψη της ασφάλειας της Ένωσης ως καθαρά εσωτερικά παραγόμενο αποτέλεσμα θα διακινδυνεύσει την αξιοπιστία της κανονιστικής δύναμης της ΕΕ, της πολυμέρειας και εν τέλει, την ισχύος που προσπαθεί να οικοδομήσει ως δύναμη για το καλό και ως παγκόσμιος δρώντας.

8. Συμπεράσματα

Τα τελευταία είκοσι χρόνια, η οικοδόμηση της ευρωπαϊκής δράσης για την ασφάλεια συνοδεύτηκε από τη διασύνδεση της ασφάλειας με άλλους παράγοντες όπως είναι η ανάπτυξη, η τοπική ανάληψη ευθυνών, η εσωτερική και η εξωτερική ασφάλεια και η ανθεκτικότητα. Σε αυτό το πλαίσιο, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στις βασικές αιτίες των συγκρούσεων, καθώς και σε καταστάσεις κρατικής αστάθειας που θεωρούνται εμπόδιο στην ανάπτυξη και πηγή περιφερειακής και διεθνούς αστάθειας. Οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου και οι επόμενες σε ευρωπαϊκό επίπεδο ενίσχυσαν τις προηγούμενες τάσεις, εδραιώνοντας την ανάγκη για μία πιο ολιστική προσέγγιση της ασφάλειας (συνεκτική προσέγγιση). Αναγνωρίστηκε ότι η εσωτερική ασφάλεια και η σταθερότητα της Ένωσης εξαρτάται άμεσα από το εξωτερικό της και κατ' αυτόν τον τρόπο αναπτύχθηκε η διασύνδεση αυτών των δύο τομέων πολιτικής.

Η ισχυρή και συνεχής αλλαγή στο περιβάλλον ασφάλειας είναι χαρακτηριστική τόσο στην ΕΕ όσο και στα κράτη μέλη της, όπως και στην παγκόσμια σφαίρα. Οι παράγοντες και οι δρώντες της αλλαγής γίνονται πιο ετερογενείς, η αμοιβαία αλληλεπίδραση και οι σχέσεις ισχύος αλλάζουν συνεχώς και η πρόβλεψη της μελλοντικής ανάπτυξης είναι πιο δύσκολη από πριν. Ως αποτέλεσμα αυτής της δυναμικής ανάπτυξης, θα αυξηθούν οι παράγοντες που δημιουργούν αβεβαιότητα στην εσωτερική ασφάλεια και ταυτόχρονα θα αυξηθεί η σημασία της ανθεκτικότητας της κοινωνίας και της γενικής αντοχής σε κρίσεις. Ο αδιαχώριστος χαρακτήρας της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας συγκεκριμενοποιείται σε σχέση με τις τάσεις που αλλάζουν σημαντικά το παγκόσμιο λειτουργικό περιβάλλον εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Οι παγκόσμιοι κίνδυνοι και οι απειλές που αφορούν την ειρήνη και την ασφάλεια, την κοινωνικοοικονομική σταθερότητα και την κατάσταση του περιβάλλοντος, απαιτούν τον προσδιορισμό των προβλημάτων σε παγκόσμιο επίπεδο και μια πιο ποικίλη συνεργασία με πρακτικές κατάλληλες για ταχεία αλλαγή, προκειμένου να ελέγχουν και να προβλέπουν τις παγκόσμιες προκλήσεις, συμπεριλαμβανομένης της αυξανόμενης πολυπλοκότητας των μέσων πολέμου. Εκτός από τα στρατιωτικά μέσα, τα εθνικά συμφέροντα προωθούνται από συντονισμένα μη στρατιωτικά μέσα πολέμου σε διάφορους συνδυασμούς, όπως πολιτική και οικονομική πίεση, μορφές χρήσης και κατάχρησης πληροφοριών και πόλεμος στον κυβερνοχώρο και άλλα μέσα υβριδικής επιρροής, με το συνδυαστικό στόχο της δημιουργίας πίεσης, αβεβαιότητας, αστάθειας και διατάραξης της διαδικασίας ορθολογικής λήψης κρατικών αποφάσεων.³¹

Με την πάροδο των ετών, η ΕΕ έχει προωθήσει αρκετά κείμενα στρατηγικής προκειμένου να μπορέσει να ανταπεξέλθει στο νέο αυτό περιβάλλον και να ενσωματώσει τις νέες απειλές που αντιμετωπίζει. Σταδιακά, τα κείμενα αυτά γίνονταν όλο και πιο λεπτομερή σε τέτοιο βαθμό ώστε να προκαθορίζεται κάθε δράση, να χάνεται η ευελιξία που απαιτεί η αντιμετώπιση των νέων απειλών και να αυξάνεται η δυσαρέσκεια από πλευράς των κρατών μελών. Γι' αυτόν τον λόγο από το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για την Ασφάλεια και την πορεία προς την μία Ένωση Ασφάλειας οι κατευθυντήριες γραμμές έγιναν πιο ευρείες ώστε να υπάρχει διακριτική ευχέρεια δράσης απέναντι στον μεταβαλλόμενο χαρακτήρα και τη φύση των απειλών.

Η διασφάλιση της εσωτερικής ασφάλειας κατέχει πρωταρχικό ρόλο καθώς το κύριο μέλημα της Ένωσης είναι να προστατεύσει την ασφάλεια των πολιτών της. Η κατεύθυνση αυτή συγκεκριμενοποιείται και αναπτύσσεται αρκετά με την Ένωση Ασφάλειας που

³¹ Η συγγραφέας θα ήθελε να ευχαριστήσει την επόπτρια, κ. Φωτεινή Μπέλλου, για την επισήμανση.

συντονίζει τις δράσεις και τις πολιτικές για την εσωτερική ασφάλεια, ενώ η EUGS αναγνωρίζοντας την ασφάλεια των πολιτών ως την πρώτη της προτεραιότητα κρατάει το θέμα ψηλά ατζέντα ακολουθούμενη από την Νέα Στρατηγική Ατζέντα 2019-2024 που διατηρεί αυτόν τον στόχο.

Η δυσκολία της ΕΕ στην προσπάθεια επίτευξης μιας κοινής προσέγγισης για την ασφάλεια, όμως, είναι περίπλοκη και αδιάλλακτη, γεγονός που καθιστά απαραίτητη την άρση των διαρθρωτικών εμποδίων που αντιμετωπίζει. Υπάρχουν τρία επίπεδα προβλημάτων για την ΕΕ (van Ham, 2016, σ.5): ο πρακτικός κατακερματισμός της εξουσίας και των ικανοτήτων, με τη συμμετοχή των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, των κρατών μελών και τρίτων δρώντων, η πολιτική πρόκληση της σύνδεσης των εσωτερικών και εξωτερικών προβλημάτων ασφάλειας της ΕΕ και το σκηνικό των τρεχουσών προσπαθειών της ΕΕ για συντονισμό των πολιτικών, που κυμαίνεται από την αύξηση του ευρωσκεπτικισμού έως την επιστροφή της γεωπολιτικής.

Ο τρόπος με τον οποίο η ΕΕ επιλέγει να οργανώσει τις υπηρεσίες ασφάλειάς της παίζει καθοριστικό ρόλο. Στο παρελθόν, η ΕΕ αγωνίστηκε ώστε να συμφιλιώσει τις απόψεις των διαφόρων θεσμικών της οργάνων σε σημαντικά θέματα ασφάλειας, όπως η διατλαντική αντιτρομοκρατική συνεργασία ή οι συνοριακοί έλεγχοι. Η αναποτελεσματική κατανομή καθηκόντων συνέβαλε στη διάβρωση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, τόσο μεταξύ των κυβερνήσεων της ΕΕ όσο και μεταξύ των θεσμικών οργάνων της. Αυτό, σε συνδυασμό με την ευμετάβλητη πολιτική της Ένωσης, δυσκολεύει τη συμφωνία και την εφαρμογή αποφάσεων για τις πολιτικές ασφάλειας.

Ακόμη, η EUGS αναγνωρίζει την ύπαρξη ενός συνδέσμου που συνδέει την εσωτερική και την εξωτερική ασφάλεια. Αυτή η αναγνώριση αντικατοπτρίζει ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα της σύγχρονης ασφάλειας διότι, ενώ αναγνωρίζεται ευρέως ότι δεν θα έπρεπε οι δύο τομείς της ασφάλειας να διαχωρίζονται, οι παραδοσιακές κουλτούρες εξωτερικής και εσωτερικής ασφάλειας ανταγωνίζονται μεταξύ τους και εν τέλει δημιουργούν προβλήματα κατανομής νέων ικανοτήτων μεταξύ των υφιστάμενων μέσων της Ένωσης. Η ΕΕ αποτελείται από διάφορες κουλτούρες και ερμηνείες της ασφάλειας. Ο τομέας του ΧΕΑΔ μοιράζεται μεταξύ των πολιτικών και νομικών συστημάτων της Επιτροπής και των κρατών μελών και υποστηρίζεται από υπηρεσίες όπως η Europol, ο Frontex και η Eurojust. Αυτός ο τομέας έχει τη δική του Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας, με μεσοπρόθεσμα σχέδια δράσης και τις δικές του εξουσίες από την Επιτροπή που συμπληρώνονται με διαδικασίες συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Αναφορικά με την ασφάλεια και την άμυνα υφίσταται η θέση του Ύπατου Εκπροσώπου, του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και υποστηρίζονται από την ΕΥΕΔ και τα όργανα διαχείρισης κρίσεων της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ και προωθείται η EUGS με τα σχέδια εφαρμογής της. Συνυπάρχουν, λοιπόν, δύο διαδικασίες στην ΕΕ: η μία είναι η εσωτερική πολιτική που ξεδιπλώνεται προς το ευρωπαϊκό και διεθνές πλαίσιο (διεθνοποίηση), αναπτύσσοντας την εξωτερική της διάσταση και η άλλη είναι εξωτερική πολιτική ασφάλειας που τώρα με την EUGS επιδιώκει να αναπτύξει την εσωτερική της διάσταση (εσωτερίκευση). Και οι δύο διαδικασίες αλληλεπικαλύπτονται αναγκαστικά σε κάποιο σημείο επειδή μοιράζονται τους ίδιους στόχους (ασφάλεια των πολιτών) και την ίδια λογική για την επέκτασή τους (η ασφάλεια πέραν/εντός των συνόρων επηρεάζει την ασφάλεια εντός/πέραν των συνόρων).

Οι προσεγγίσεις και τα «σλόγκαν» που κατά καιρούς προωθούσε η Ένωση μπορούν να θεωρηθούν συνώνυμα και ότι αποτελούν διαφορετικό τίτλο σε όμοια αποτελέσματα. Παραδείγματα αυτού του επιχειρήματος αποτελούν η συνεκτική και η ολοκληρωμένη

προσέγγιση που προωθούν την διασύνδεση της εσωτερικής με την εξωτερική ασφάλεια και κατ' επέκταση την ανθεκτικότητα της Ένωσης άμεσα και έμμεσα, το ευρωπαϊκό μοντέλο ασφάλειας (ΣΕΑ 2010) και η Ένωση Ασφάλειας (2016), η αποτελεσματική πολυμέρεια της ΕΣΑ και η παγκόσμια διακυβέρνηση για τον 21^ο αιώνα της EUGS και ο στόχος της οικοδόμησης ενός καλύτερου κόσμου (ΕΣΑ) με την προώθηση της ΕΕ ως «η δύναμη για το καλό» (EUGS). Η ΕΕ έτσι αποδεικνύει ότι όταν ένα αφήγημά της χάνει την δυναμική του προωθεί κάτι καινούριο, το οποίο συχνά αποτελείται σε μεγάλο βαθμό από τα χαρακτηριστικά του προηγούμενου αφηγήματος με διαφορετικό τίτλο. Μπορούμε ακόμη να πούμε ότι η ανθεκτικότητα, ως το νεότερο αφήγημα της Ένωσης, μπορεί να «επωμιστεί τις ευθύνες» όλων των προηγούμενων προσεγγίσεων και αφηγημάτων, λόγω του ευρέους χαρακτήρα της, και εν τέλει να προωθήσει ίσως την πιο συμπεριληπτική προσέγγιση μέχρι στιγμής.

Η ΕΕ χρειάζεται μια ρεαλιστική και ευέλικτη προσέγγιση για την επίλυση των κρίσεων που αντιμετωπίζει τόσο η ίδια όσο και οι γύρω περιοχές και για να βελτιώσει την αξιοπιστία της βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, για παράδειγμα, χρησιμοποιώντας ad hoc συνασπισμούς. Η ΕΕ πρέπει να επινοήσει σχέδια σύνδεσης με τους πολίτες της ως παράγοντα ασφάλειας και να κοινοποιήσει το μήνυμα ότι η αμυντική συνεργασία της ΕΕ ωφελεί αισθητά στην ασφάλεια όλων των πολιτών, έτσι προωθείται και το αφήγημα της ανθεκτικότητας μέσω (κυρίως) της EUGS.

Όσον αφορά την εφαρμογή της φιλοδοξίας της Παγκόσμιας Στρατηγικής να αναπτύξει κανόνες «στην πρώτη γραμμή των παγκόσμιων υποθέσεων», θα πρέπει να συμπεριλάβει πολλούς τομείς που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με την ασφάλεια και μέσω του αφηγήματος ανθεκτικότητας. Η ΕΕ θα πρέπει να αγκαλιάσει πλήρως το ρόλο του διαμορφωτή ατζέντας (agenda-shaper), του συνδέσμου, του συντονιστή και του διαμεσολαβητή σε ένα δίκτυο παικτών, επενδύοντας σε πολυμερείς πρωτοβουλίες και μαζί με τα κράτη μέλη που δείχνουν συντονισμένη πολιτική ηγεσία σε αυτούς τους τομείς. Θα πρέπει να μεταφέρει τις εσωτερικές κανονιστικές καινοτομίες της (όπως το «δικαίωμα στη λήθη») στην παγκόσμια σκηνή, όπου μπορούν να χρησιμεύσουν ως έμπνευση για άλλους δρώντες ώστε να ενθαρρύνουν τις συζητήσεις και να χρησιμοποιήσουν περιφερειακές προσεγγίσεις και συνασπισμούς για την επίτευξη παγκόσμιων συναινέσεων.

Όμως, πολλές πτυχές του νέου πολυδιάστατου συστήματος ασφάλειας είναι γνωστές καθώς η ΕΕ έχει βασίσει τα θεμέλιά της στις σχέσεις και την επικοινωνία μεταξύ δυνάμεων με διαφορετική ισχύ και μεγέθη, και στην πλουραλιστική φύση του κόσμου που αντανάκλα την ίδια την πλουραλιστική φύση της ΕΕ. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι η εύρεση της ξεχωριστής θέσης της ΕΕ (και της ικανότητας επιρροής της) σε αυτό το πλαίσιο θα είναι εύκολη υπόθεση. Πράγματι, η EUGS περιέχει ήδη το όραμα που έχει η ΕΕ για τον «εαυτό» της ως παγκόσμιος δρών.

Αλλά για να μπορεί να θεωρείται και ισχυρός δρών στο μέλλον της ασφάλειας και της γεωπολιτικής θα χρειαστεί περισσότερα. Κυρίως, θα χρειαστεί αλλαγή της νοοτροπίας (και ίσως επίσης των θεσμών και διαδικασιών) καθώς θα σημαίνει να είναι πιο δραστήρια σε περιοχές που δεν αντιμετωπίζονταν επαρκώς στο παρελθόν (για παράδειγμα στην άμυνα). Πρέπει να παραδεχτεί η Ένωση ότι ο ειρηνικός κόσμος που ονειρευόταν δεν είναι ακόμη εφικτός, να προσαρμόσει τον τρόπο που επικοινωνεί με τον υπόλοιπο κόσμο και που παρουσιάζει τον εαυτό της και να ενεργεί με αυτοπεποίθηση και αποφασιστικότητα. Αν το κάνει αυτό, και συνεχίσει να κτίζει επάνω στα επιτεύγματα των τελευταίων δεκαετιών, θα έχει τη δυνατότητα να είναι ένας από τους διαμορφωτές και καινοτόμους αυτού του αιώνα και θα συνεχίσει να αποτελεί έμπνευση για τους άλλους παρά τα ελαττώματά της. Σε αυτή

την περίπτωση, μια ενωμένη Ευρώπη μπορεί να είναι τολμηρή για το όραμά της για την ανθρωπότητα. Η ενότητα στην εξωτερική πολιτική θα την βοηθήσει επίσης να δημιουργήσει έναν στενότερο δεσμό με τους πολίτες της: τα δύο τρίτα έως τα τρία τέταρτα των Ευρωπαίων τάσσονται υπέρ της κοινής δράσης στον τομέα της άμυνας και της εξωτερικής πολιτικής (European Commission, 2017e), έτσι η ΕΕ έχει την «εξουσιοδότηση» για την επίτευξη αυτού του στόχου, μένει μόνο να το πράξει.

Όλα όσα έχουν αναφερθεί ανωτέρω σχετίζονται με την ανθεκτικότητα. Η νέα αυτή λέξη-κλειδί αποτελεί το μέλλον της Ένωσης. Οτιδήποτε θελήσει η Ένωση να κάνει μπορεί να ενταχθεί άμεσα ή έμμεσα υπό τον τίτλο της ανθεκτικότητας, είτε στο εσωτερικό της είτε στο εξωτερικό της. Το πιο σημαντικό, όμως, είναι οι προσδοκίες. Η ανθεκτικότητα, ως όρος που εισάχθηκε, δημιούργησε προσδοκίες αναφορικά με τη μελλοντική δράση και στάση της ΕΕ. Σε αντίθεση με τη φιλελεύθερη αισιοδοξία που εκπέμπει η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, η Παγκόσμια Στρατηγική είναι πολύ πιο προσεκτική. Αντί να περιμένει νέα και άνευ προηγουμένου επίπεδα πλούτου και ειρήνης, η Παγκόσμια Στρατηγική δέχεται ότι οι κρίσεις θα συνεχίσουν να συμβαίνουν. Η ΕΕ δεν μπορεί και δεν πρέπει να υποσχεθεί ότι μπορεί να προστατεύσει αποτελεσματικά τις κοινότητες από την επανάληψη κρίσεων ούτε να αντισταθμίσει πλήρως την καταστροφή που προκαλούν. Σε ένα πιο ρεαλιστικό πνεύμα, η EUGS δίνει προτεραιότητα στην οικοδόμηση ικανοτήτων προσαρμογής για την ελαχιστοποίηση των ζημιών που θα προκύψουν από μελλοντικές κρίσεις. Αυτό αντικατοπτρίζει ξεκάθαρα την «κόπωση της παρέμβασης» (intervention fatigue) στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, καθώς και την πρόσφατη συσσώρευση κρίσεων στη γειτονιά της Ευρώπης.

Ένα δεύτερο, σχετικό μήνυμα που μεταδίδει η EUGS αφορά την κατανομή των ευθυνών. Εδώ, η έννοια της ανθεκτικότητας δείχνει μια σαφή μετατόπιση των ευθυνών από την ΕΕ στις τοπικές κοινότητες. Η EUGS σηματοδοτεί μια πιο ταπεινή στάση απέναντι στη σοφία που κατοχυρώνεται στις τοπικές πρακτικές και τον πολιτισμό. Αντί να βασίζεται σε σχεδιαγράμματα που σχεδιάστηκαν στις Βρυξέλλες, η ΕΕ δεσμεύεται να σχεδιάσει πολιτικές σε στενότερη συνεργασία με τις τοπικές κοινότητες. Έτσι, θα μπορέσει να αυξήσει και την αξιοπιστία της ως Ένωση που είχε πληγεί μετά τις πολλαπλές κρίσεις που αντιμετώπισε και την κριτική που δέχεται για τη δράση απέναντι σε τρίτα κράτη, ιδιαίτερα στα Δυτικά Βαλκάνια. Ο μεγαλύτερος κίνδυνος που προκαλεί η ανθεκτικότητα ως το νέο αφήγημα είναι η χρήση της ως δικαιολογία για τη μείωση των προσπαθειών και τη μείωση των σχετικών προϋπολογισμών.

Η εξέταση της αυτογνωσίας και της θεσμικής διαμόρφωσης της ΕΕ αποκαλύπτει τις αντιφάσεις και τα όρια της στροφής της ΕΕ προς την ανθεκτικότητα. Η ΕΕ αναφορικά με την ανθεκτικότητα και την οικοδόμηση τοπικών ικανοτήτων ασκεί μία ιδιαίτερη μορφή ισχύος που συνάδει με την αντίληψη της ΕΕ ως κανονιστικής δύναμης. Ακόμη, αυτή η αντίληψη ταιριάζει και με το συνεκτικό μοντέλο ασφάλειας που περιγράφεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας αν και η υποστήριξη της ΕΕ για τις βασικές (καθολικές) φιλελεύθερες αξίες της έρχεται σε αντίθεση με την κατανόηση της οικοδόμησης ανθεκτικότητας ως μορφή εξατομικευμένων λύσεων, ρεαλιστική και από κάτω προς τα πάνω. Επιπλέον, ο θεσμικός κατακερματισμός σε σχέση με τη χρηματοδότηση, τον προγραμματισμό και τους φορείς υλοποίησης οδηγεί επίσης σε αποσύνδεση.

Γενικότερα, η υιοθέτηση της ανθεκτικότητας ως στρατηγική αντικατοπτρίζει τόσο την πραγματική αδυναμία της ΕΕ όσο και την επίγνωση αυτής της αδυναμίας μεταξύ των βασικών δρώντων. Η θέση της ΕΕ φαίνεται να είναι αντιφατική. Οι πρακτικές που ακολουθεί

φανερώνουν μια εμμονή με την ανάπτυξη μιας πιο ολοκληρωμένης, καλύτερα συντονισμένης, πιο συνδεδεμένης και πιο αφοσιωμένης προσέγγισης από ό,τι συνέβαινε στο παρελθόν. Ωστόσο, την ίδια στιγμή, ο λόγος της ΕΕ για την ανθεκτικότητα κινείται προς μια διαφορετική κατεύθυνση υποστηρίζοντας ότι η ΕΕ διαδραματίζει έναν κάπως μακρινό και εξωτερικό ρόλο, λειτουργώντας από απόσταση ασφαλείας, περικόπτοντας τις χρηματοοικονομικές της δεσμεύσεις, δρώντας μέσω μη κυβερνητικών οργανώσεων και υποστηρίζοντας ότι τα τρίτα (μη ανθεκτικά) κράτη θα πρέπει να αναλάβουν την ευθύνη για την ανάπτυξη των δικών τους στρατηγικών ανθεκτικότητας. Η ανθεκτικότητα επιτρέπει στην ΕΕ να δεσμευτεί για μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση, ενώ παράλληλα επιβάλλει στις τοπικές αρχές την ευθύνη να την εφαρμόσουν. Δίνει, έτσι, την εντύπωση ότι είναι μέρος μιας ολοκληρωμένης και ολιστικής στρατηγικής χωρίς πραγματικά να υπάρχει μία τέτοια στρατηγική από πλευράς της ΕΕ καθώς ακολουθεί την τάση να επανατιτλοποιεί, με μικρές αλλαγές, πρακτικές και προσεγγίσεις του παρελθόντος. Η ΕΕ μπορεί να το κάνει αυτό επειδή είναι μπορεί να κρύψει την αδυναμία της να ενεργήσει με συνέπεια σε διεθνές επίπεδο πίσω από πιο εύλογους ισχυρισμούς βάσει της κανονιστικής και ήπιας ισχύος της.

Ενώ η άνοδος της ανθεκτικότητας και η σχετική ρεαλιστική στροφή της θα μπορούσαν εύκολα να απορριφθούν ως περισσότερη ευρωπαϊκή ορολογία και ρητορική κίνηση, αυτό μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην ταυτότητα της ΕΕ ως κανονιστικής δύναμης μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Υπάρχουν θετικές και αρνητικές πτυχές σε αυτό. Από τη μία πλευρά, η άνοδος της ανθεκτικότητας μπορεί να λειτουργήσει για να ενισχύσει την ιδέα της κανονιστικής ισχύος, υπογραμμίζοντας τη μη καταναγκαστική φύση της. Η ανθεκτικότητα μπορεί να συμβάλει σε αυτό μέσω της πειθούς, ξεκινώντας από τις τοπικές πρακτικές και τις τοπικές ανάγκες, δίνοντας έμφαση στην «ιδιοκτησία» των μεταρρυθμίσεων, εστιάζοντας στις συνεργασίες και στην ανάπτυξη ικανοτήτων μέσω μιας προσέγγισης «καθοδήγησης». Επιπλέον, η εγγενής ασάφεια αυτής της έννοιας σημαίνει ότι μπορεί να εφαρμοστεί σε διάφορα πλαίσια, να προσαρμοστεί σε διαφορετικά θεσμικά οράματα και να μεταφραστεί σε διαφορετικές στρατηγικές. Αυτό θα διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ διαφόρων δρώντων που συμμετέχουν στη διαμόρφωση και την εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ.

Η ανθεκτικότητα μπορεί επίσης να αποφύγει την ασφαλειοποίηση ορισμένων προβλημάτων εισάγοντας μια μακροπρόθεσμη λογική και να «ομαλοποιήσει» τις στρατηγικές μείωσης του κινδύνου. Με άλλα λόγια, η αντιμετώπιση του κινδύνου γίνεται μια «φυσιολογική» πτυχή της καθημερινής ζωής παρά μια εξαιρετική περίπτωση που απαιτεί έκτακτα μέτρα. Ωστόσο, ακόμη και αν η ανθεκτικότητα δεν οδηγήσει σε διαδικασίες ασφαλειοποίησης, υπάρχει πάντα ο κίνδυνος της αποπολιτικοποίησης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι μέσω της εστίασης στα προγράμματα ανάπτυξης ικανοτήτων και καθοδήγησης, αυτές οι πρωτοβουλίες απεικονίζονται ως απλές τεχνοκρατικές ασκήσεις, κάτι για το οποίο η ΕΕ έχει επικριθεί εδώ και πολύ καιρό. Δεύτερον, δίνοντας έμφαση στους τοπικούς δρώντες και στις μικροδιαδικασίες, αγνοείται η μεγαλύτερη εικόνα και οι σχέσεις εξουσίας στις οποίες εμπλέκονται εξωτερικοί παράγοντες (Chandler, 2015b). Για παράδειγμα, ενώ η έμφαση στην ανάπτυξη ικανοτήτων μέσω μεταφοράς γνώσεων και οικονομικών μεταφορών ενδέχεται να υποδηλώνει μια λιγότερο παρεμβατική πολιτική, αυτό δεν σημαίνει μια πιο ισότιμη σχέση μεταξύ της ΕΕ και των στοχευμένων κοινωνιών. Όπως εξάλλου καταδεικνύουν οι Merlingen και Ostrauskaite (2005), η παρακολούθηση, η καθοδήγηση και η παροχή συμβουλών από αποστολές της ΕΕ μπορούν επίσης να θεωρηθούν ως μια μορφή «ασύμμετρου κοινωνικού ελέγχου» και κυριαρχίας.

Από την άλλη πλευρά, οι αναφορές στην ανθεκτικότητα και στον κανονιστικό πραγματισμό θα μπορούσαν επίσης να υπονομεύσουν την κανονιστική ισχύ της ΕΕ. Η EUGS δεν αντιλαμβάνεται την ένταση και την αντίφαση που ενδεχομένως να δημιουργηθεί μεταξύ συμφερόντων και αξιών, ειδικά εφόσον η προώθηση αυτών δεν γίνεται με αρμονία και συγχρονισμό. Επιπλέον, η προσθήκη φιλελεύθερων αξιών στο περιεχόμενο των προγραμμάτων οικοδόμησης ανθεκτικότητας σημαίνει ότι εκείνοι που έχουν κατηγορήσει τις πολιτικές της ΕΕ ότι είναι μια νέα μορφή νεοφιλελεύθερης διακυβέρνησης ή νεοαποικιοκρατίας θα δουν την EUGS ως συνέχεια αυτών των λόγων και πρακτικών. Ενώ η ΕΕ συνεχίζει να υποστηρίζει ρητορικά το αφήγημα της τοπικής ιδιοκτησίας, της ενδυνάμωσης και της εταιρικής σχέσης, το περιεχόμενο των προγραμμάτων θα εξακολουθεί να αναμένεται να συμμορφώνεται με «καθολικές» φιλελεύθερες αξίες, όπως προσεγγίσεις που βασίζονται στα δικαιώματα, τη χρηστή διακυβέρνηση, τον εκδημοκρατισμό, τον εκσυγχρονισμό, τη λογοδοσία, κ.λπ.. Εν ολίγοις, ενώ η EUGS προσπαθεί συμφιλιώσει την ανθεκτικότητα και τον κανονιστικό πραγματισμό, δεν μπορεί να κάνει και τα δύο παράλληλα.

Την ίδια στιγμή, όμως, η ανθεκτικότητα απαιτεί περισσότερη ευελιξία. Αυτό αποτελεί ιδιαίτερη πρόκληση για την ΕΕ, δεδομένου του καταμερισμού αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφόρων δρώντων και μέσων σε όλη την εξωτερική δράση της ΕΕ. Ωστόσο, η νέα εστίαση στην ανθεκτικότητα θα μπορούσε να διευκολύνει την επανεξέταση του τρόπου χρήσης των υπάρχοντων μέσων με πιο ευέλικτο και πρακτικό τρόπο για την ανάπτυξη της ανθεκτικότητας και των ικανοτήτων των εταίρων. Η προσέγγιση της ΕΕ για την ανθεκτικότητα υποστηρίζει επίσης ότι *«διαφορετικά πλαίσια απαιτούν μια διαφοροποιημένη και στοχευμένη προσέγγιση»* (Council of the EU, 2013, σ.2). Ο πραγματισμός σημαίνει επίσης ότι υπάρχουν *«διαφορετικοί δρόμοι για την ανθεκτικότητα»*, αντί για ένα μόνο μοντέλο. Η οργανωτική αρχή θα πρέπει να είναι η πρακτική και η πραγματικότητα, όχι οι θεσμικές αρμοδιότητες ή οι θεσμικοί πόλεμοι για αρμοδιότητες. Προσαρμοσμένες, ρεαλιστικές, τοπικές προσεγγίσεις πρέπει να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν ώστε να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν ένα αβέβαιο περιβάλλον.

Σύμφωνα με τον Rees (2008), η εξωτερική διάσταση της πολιτικής εσωτερικής ασφάλειας έχει δύο σημαντικές πτυχές. Πρώτον, μέσω της διαδικασίας διεύρυνσης και, στη συνέχεια, της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, η ΕΕ επεδίωξε να ορίσει τις ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν από άλλες χώρες για την αντιμετώπιση των διακρατικών προκλήσεων. Ενθάρρυνε τους γείτονές της να υιοθετήσουν μέτρα βάσει του δικού της προτύπου εσωτερικής ασφάλειας. Αυτό υποστηρίχθηκε από όργανα της ΕΕ που κατά τη διαδικασία της εξωτερικοποίησης (externalization process) είχαν τη δυνατότητα να ενισχύσουν το δικό τους ρόλο. Η δεύτερη πτυχή είναι ότι η προώθηση πολιτικών (policy prescription) αποτελεί μέρος της απάντησης της ΕΕ. Η ΕΕ προσπαθεί επίσης να προωθήσει διεθνή πρότυπα, δηλαδή τη δημοκρατική διακυβέρνηση και το κράτος δικαίου, τη βιώσιμη ανάπτυξη και την πολυμερή συνεργασία ώστε με τη διάδοση αυτών των αξιών η ΕΕ να συμβάλει στην αντιμετώπιση ορισμένων από τις βασικές αιτίες των διακρατικών προκλήσεων.

Αυτές, όμως, οι δύο πτυχές αποτελούν πλέον το παρελθόν της Ένωσης. Τώρα ο στόχος είναι η ανθεκτικότητα. Πλέον ο εκδημοκρατισμός δεν είναι το ζητούμενο αλλά η οικοδόμηση ανθεκτικών δομών και κοινωνιών. Στην προσπάθεια οικοδόμησης ανθεκτικότητας η ΕΕ μπορεί να συνεργαστεί και με αυταρχικά καθεστώτα, γεγονός για το οποίο έχει επικριθεί έντονα καθώς παραβλέπει σημαντικό κομμάτι της ρητορικής και της δράσης της εδώ και χρόνια αναφορικά με τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και

του κράτους δικαίου, που τώρα αντιμετωπίζονται ως θέματα δευτερεύουσας σημασίας. Τελικά, όντως η ευθραυστότητα είναι ανθεκτική και η ανθεκτικότητα εύθραυστη. Εξάλλου, η ΕΕ «ανέχεται» εδώ και πολύ καιρό αυταρχικούς ηγέτες όσο «αποδίδουν» σε θέματα υψηλής προτεραιότητας για την ΕΕ και τα κράτη μέλη. Έτσι, η δημοκρατία ή ο εκδημοκρατισμός αποτελούσε τομέα τεχνοκρατικής σκέψης για την προώθηση της δημοκρατίας που οδηγούσε αναπόφευκτα στην ευθραυστότητα, αφού η ΕΕ είναι και παράγοντας ανθεκτικότητας αλλά και ευθραυστότητας αναφορικά με τα τρίτα κράτη και ιδιαίτερα στα Δυτικά Βαλκάνια.

Έτσι, η ΕΕ μπορεί να χρησιμοποιήσει την ήπια ισχύ της και την δύναμη της έλξης καθώς υπάρχουν διαφορετικές διαδρομές προς την ανθεκτικότητα και να αποφύγει την ασφαλειοποίηση της ανθεκτικότητας βάσει μίας στενής ερμηνείας του όρου. Εξ' άλλου, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η ανθεκτικότητα αποτελεί κομμάτι της ιστορίας της ΕΕ καθώς η ίδια η Ένωση έχει επιδείξει τρομερή ανθεκτικότητα μετά τις κρίσεις που έχει ξεπεράσει. Έτσι, η ΕΕ μπορεί να θεωρηθεί συντηρητής και υποστηρικτής της ανθεκτικότητας εδώ και πολλά χρόνια, πολύ πριν έρθει στο προσκήνιο η χρήση του όρου, μέσω της αντίδρασης της ίδιας της Ένωσης στις κρίσεις που αντιμετώπισε αλλά και αναφορικά με τρίτα κράτη μέσω της αναπτυξιακής και της ανθρωπιστικής βοήθειας που τους παρέχει ως ο μεγαλύτερος δωρητής αναπτυξιακής βοήθειας παγκοσμίως.

Η ανθεκτικότητα έτσι προωθεί την ανθεκτική πολυμέρεια και πηγαίνει κόντρα σε παλαιότερες τάσεις ασφάλειας καθώς αναγνωρίζει τον αναπόφευκτο χαρακτήρα των σοκ και των πιέσεων. Αυτό αφορά άμεσα και το εσωτερικό της, την εσωτερική της ασφάλεια, καθώς η ανάπτυξη και η οικοδόμηση ικανοτήτων είναι το κλειδί για μία ανθεκτική Ένωση. Οι ικανότητες αυτές αφορούν ένα ευρύ φάσμα, συμπεριλαμβάνοντας ικανότητες άμυνας και ασφάλειας αλλά και κάθε άλλο τομέα είτε αφορά την ήπια είτε την σκληρή ισχύ της Ένωσης στην προσπάθεια ανάληψης περισσότερων ευθυνών.

Δεν μπορεί να υπάρχει ένα επίπεδο φιλοδοξίας που να μην μπορεί να υποστηριχθεί από αντίστοιχες ικανότητες. Οι εξελίξεις είναι δυναμικές και αλληλοσυνδεόμενες. Η EUGS εκφράζει τις υψηλές φιλοδοξίες της Ένωσης για την δράση της και για τον ίδιο της τον εαυτό, εισάγει απαιτήσεις. Ωστόσο, δημιουργείται το ερώτημα κατά πόσο οι απαιτήσεις αυτές είναι απτές και μπορούν να πραγματοποιηθούν καθώς εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την πολιτική βούληση των κρατών μελών. Η EUGS αντιπροσωπεύει την νέα στάση της Ένωσης απέναντι στην ασφάλεια, την οποία αντιλαμβάνεται ολιστικά και εξαρτώμενη τόσο από το εξωτερικό της όσο και από το εσωτερικό της, μία ασφάλεια πιο ευρέως ορισμένη που ξεφεύγει από την παλαιά ορολογία και ερμηνεία της ασφάλειας. Η ανθεκτικότητα έτσι, εκτός από νέο αφήγημα της ΕΕ αποτελεί και τη νέα της φιλοσοφία αναφορικά με την αντιμετώπιση των προβλημάτων. Η ΕΕ ακολουθεί, έτσι, μία πορεία για την ενίσχυση της θέσης της παγκοσμίως. Μέσω των φιλοδοξιών και γενικά του τόνου της EUGS φαίνεται ξεκάθαρα η προσπάθεια αυτή να αποτελέσει παγκόσμιο δρώντα. Όμως για να το κάνει αυτό θα πρέπει να συνδυάσει διαφορετικούς τομείς πολιτικής, να συγχωνεύσει την μακροπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη ανάπτυξη προκειμένου να παρέχει ένα πειστικό περίγραμμα της μελλοντικής προσέγγισης της ΕΕ στην ασφάλεια και την άμυνα, να μην κάνει, όπως έχει επικριθεί, διαχείριση κρίσεων αλλά σωστό και συμπεριληπτικό προγραμματισμό προκειμένου να αποφευχθούν κρίσεις και να υπάρχει μία κατεύθυνση αναφορικά με τη διαχείριση περίπλοκων καταστάσεων. Έτσι θα μπορέσουν να ευθυγραμμιστούν και τα συμφέροντα όλων των εμπλεκόμενων δρώντων υπό μία Ένωση με ισχυρή και αυθύπαρκτη προσωπικότητα που δεν χειραγωγείται από τη βούληση μεμονωμένων δρώντων, θα έχει τη δική της ατζέντα και τα δικά της συμφέροντα και θα είναι ένας πιο συμπεριληπτικός δρών

όπως άλλωστε ταιριάζει και στον χαρακτήρα της. Η προσπάθεια αυτή γίνεται ώστε να καταφέρει η EUGS να σπάσει τον κύκλο όπου η ΕΕ δεν ανταποκρινόταν στις υψηλές προσδοκίες των στρατηγικών εγγράφων της.

Στην τρίτη έκθεση εφαρμογής της EUGS αναφέρεται ότι ξεπεράστηκαν οι προσδοκίες αναφορικά με την ασφάλεια αλλά παράλληλα αναφέρεται η ΕΕ ως πάροχος ασφάλειας. Αντί, λοιπόν, να επαναπαύεται στην μέχρι τώρα (ομολογουμένως άνευ προηγουμένου) δυναμική σε αυτόν τον τομέα, θα πρέπει να συνεχίσει στον ίδιο εμβληματικό τόνο της EUGS για να πείσει ότι όντως μπορεί να γίνει ένας παγκόσμιος δρών, και ιδιαίτερα δρών ασφάλειας. Διαφορετικά, γίνονται βήματα προς τα πίσω, σε μία Ένωση που εξήγγειλε ότι μπορεί να αναλάβει περισσότερες ευθύνες πέρα από την ισχύ της έλξης και την ισχύ των πολιτών της και μπορεί να αναπτύξει ικανότητες που θα την κάνουν να συγκρίνεται με τους «μεγάλους παίκτες» του διεθνούς συστήματος, ένας πραγματικός παγκόσμιος πάροχος ασφάλειας. Αυτή η τροπή στην ρητορική της Ένωσης δείχνει ότι σαν πρότζεκτ ειρήνης ολοκλήρωσε τους σκοπούς του, και ότι τώρα μπορεί να επεκταθεί σε άλλους τομείς. Αποκτά παγκόσμια παρουσία και παγκόσμιο προσανατολισμό προωθώντας τώρα κάτι που «δουλεύει» καλύτερα για όλους, την ανθεκτικότητα. Ξεπερνάει τη δράση και τη ρητορική άλλων μεγάλων δυνάμεων που δεν ασχολούνται τόσο με τρίτα κράτη, ιδίως σε επίπεδο διασφάλισης ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κράτους δικαίου, και αναπτύσσεται σε έναν παγκόσμιο δρώντα ο οποίος μπορεί να αποτελέσει το παράδειγμα προς μίμηση, μία πραγματική «δύναμη για το καλό», όπως θέλει να αυτοαποκαλείται.

Η ΕΕ θέλει να είναι ένας έξυπνος δρών. Εφόσον ο εκδημοκρατισμός και η επιβολή των δικών της προτύπων απέτυχε, βρίσκει καινούριους τρόπους για να εμπλακεί με τρίτα κράτη, τώρα υπό την ανθεκτικότητα. Όσον κι αν εκφράζει τις ιπποτικές και ευγενείς προθέσεις της, πάντα παράλληλα διεκδικεί και μία άλλη ατζέντα, αυτή της ασφάλειας στο εσωτερικό της που εξαρτάται από το εξωτερικό της και της δημιουργίας ζωνών συμφερόντων και συμμάχων. Μέσω της οικοδόμησης ανθεκτικότητας και της ολοκληρωμένης προσέγγισης η επαφή και η δράση της σε σχέση με τρίτα κράτη αποτελεί μακροπρόθεσμο στόχο και υπονοεί δέσμευση χρόνων, που (εάν) γίνεται στοχευμένα μπορεί να προσφέρει στην ΕΕ μία τεράστια σφαίρα επιρροής και τεράστια αύξηση της εμπλοκής της παγκοσμίως, κάνοντάς την έτσι τον πραγματικό παγκόσμιο δρώντα που επιθυμεί να γίνει. Ωστόσο, για να γίνουν όσα εξαγγέλλει και επιθυμεί παραμένει θέμα πολιτικής βούλησης των κρατών μελών. Πρώτα θα πρέπει να υπάρξουν εσωτερικά οι πολιτικές συμφωνίες και η σύμπνοια των συμφερόντων και μετά να διεκδικηθεί κομμάτι του διεθνούς συστήματος.

Βάσει του κανονιστικού πραγματισμού, η ΕΕ προσεγγίζει τον κόσμο τόσο μέσω μίας ρεαλιστικής αξιολόγησης του στρατηγικού περιβάλλοντος όσο και μέσω μίας ιδεαλιστικής φιλοδοξίας να προωθήσει έναν καλύτερο κόσμο. Αναγνωρίζεται, έτσι η ένταση μεταξύ συμφερόντων και αξιών, σε μια προσπάθεια της Ένωσης να ενστερνιστεί την κριτική που έχει δεχθεί στο παρελθόν αλλά παράλληλα προωθώντας ένα παράδειγμα που είναι πολύ φιλόδοξο για να λειτουργήσει, και ακόμη κι αν λειτουργήσει ενδεχομένως να επιφέρει πολλά προβλήματα και δυσλειτουργίες. Όταν όλες οι προσεγγίσεις είναι προσαρμοσμένες και εξατομικευμένες (tailor-made), η δέσμευση γίνεται πιο χρονοβόρα, η συναίνεση πιο δύσκολη και οι πόροι (ανθρώπινοι και οικονομικοί) που απαιτούνται περισσότεροι. Εφόσον, όμως, «έχει σημασία τι κάνει και τι λέει η ΕΕ», όπως αναφέρει η EUGS, η ΕΕ θα πρέπει να συμπεριφέρεται και με τον αντίστοιχο τρόπο. Αυτοδιακηρύσσεται ως παγκόσμιος παίκτης μέσω της Παγκόσμιας Στρατηγικής αλλά μπορεί να επικριθεί γι' αυτή ακριβώς τη φράση. Ένας παγκόσμιος δρών θα πρέπει να αναγνωρίζεται από την υπόλοιπη διεθνή κοινότητα και

όχι από τον ίδιο του τον εαυτό. Διαφορετικά σε ποιον είναι υπόλογη; Στα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη της, τα οποία μπορούν να αλλάξουν την πολιτική κατεύθυνση ή στις υπόλοιπες διεθνείς δυνάμεις που αναμένουν από την ΕΕ συγκεκριμένα πράγματα και δράση, όπως η ίδια αναθέτει στον εαυτό της;

Η ΕUGS έρχεται για να ενδυναμώσει την ικανότητα της ΕΕ να κατανοήσει το μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον και τις φιλοδοξίες και τις ικανότητες των άλλων παικτών του, όπως επίσης και να αυξήσει την ικανότητα της Ένωσης να αξιολογεί όλες τις διαθέσιμες επιλογές πολιτικής. Φαίνεται να το καταφέρνει αυτό με την εισαγωγή του όρου της ανθεκτικότητας, ωστόσο στην πράξη θα αποδειχθεί εάν όντως αυτός ο όρος θα φέρει ουσιαστικές αλλαγές στον τρόπο που η ΕΕ δρα και αντιμετωπίζει τόσο τα τρίτα κράτη όσο και τον ίδιο της τον εαυτό. Εν τέλει, η ΕUGS προσπαθεί να βρει μία νέα ισορροπία μεταξύ της (αναπτυσσόμενης) σκληρής και της ήπιας ισχύος της Ένωσης στην προσπάθεια να αντιμετωπίσει το μεταμοντέρνο δίλλημα της Ένωσης καθώς η χρήση στρατιωτικής ισχύος θεωρείται «ξεπερασμένη» για την ΕΕ ενώ στο εξωτερικό της Ένωσης η πολιτική ισχύς και οι παραδοσιακές ιδέες εδαφικής ασφάλειας παραμένουν εμφανείς. Θα πρέπει να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ στόχων και μέσων και μεταξύ ρητορικής και ρεαλισμού όπου τα κράτη μέλη παίζουν καθοριστικό ρόλο. Εν τέλει, μάλλον το ερώτημα του Kissinger παραμένει... με ποιόν πρέπει να μιλάει κάποιος όταν θέλει να μιλήσει με την ΕΕ; Αυτό ακριβώς είναι αυτό που θα πρέπει να ξεπεράσει η Ένωση για να γίνει παγκόσμιος δρών, την αντίληψη της Ένωσης ως ενιαίας οντότητας και όχι ως επιμέρους κράτη μέλη, ως ενιαίου, ανθεκτικού παρόχου (εν προκειμένω ασφάλειας) και όχι ενός κατακερματισμένου δρώντα.

Βιβλιογραφία

Ελληνική Βιβλιογραφία

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2016) Μια συνολική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας, εγγρ. 10715/16, Βρυξέλλες, 28 Ιουνίου 2016.

Ξένη Βιβλιογραφία

Adler, E., Barnett, M. (1998) (eds) *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press.

Aggestam, L., Bicchi, F. (2019) *New Directions in EU Foreign Policy Governance, Crossloading, Leadership and Informal Groupings*, *JCMS*, 57(3), pp.515–532.

Allum, F., Den Boer, M. (2013) *United we stand? Conceptual diversity in the EU Strategy against organized crime*, *Journal of European Integration*, 35(2), pp.135–150.

Amadio-Viceré, M-J. (2018) *Is the EU lost at sea? The EUGS and the implementation of a joined-up approach to migration*, November 2018, Istituto Affari Internazionali.

Andersson, J-J., Brattberg, E., Häggqvist, M., Ojanen, H., Rhinard, M. (2011) *The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent?*, The Swedish Institute of International Affairs, Occasional UI Papers, No7, 10 June 2011.

Argomaniz, J., Bures, O., Kaunert, C. (2015) *A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment*, *Intelligence and National Security*, 30(2-3), pp.191-206.

Arteaga, F. (2010) *The EU's Internal Security Strategy*, Elcano Royal Institute, 22 June 2010.

Bailes, A-J-K. (2005) *The European Security Strategy, An Evolutionary History*, SIPRI Policy Paper No.10, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute.

Baldwin, D. (1995) *Security Studies and the End of the Cold War*, *World Politics*, 48(1), pp.117–141.

Balfour, R. (2017) *'Enlargement: What role for resilience'* in Lange, S., Nechev, Z., Trauner, F. (eds) *Resilience in the Western Balkans*, Report no 36, August 2017, EU Institute for Security Studies, pp.17-22.

Barbé, E., Herranz-Surrallés, A., Naturski, M. (2015) *Contending metaphors of the European Union as a global actor. Norms and power in the European discourse on multilateralism*, *Journal of Language and Politics*, 14(1), pp.18–40.

Barbé, E., Morillas, P. (2019) *The EU global strategy, the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy*, *Cambridge Review of International Affairs*, 32(6), pp.753-770.

Barrinha, A. (2016) *Progressive Realism and the EU's International Actorness, Towards a Grand Strategy?*, *Journal of European Integration*, 38(4), pp.441–454.

Bassot, E., Hiller, W. (2018) *The Juncker Commission's ten priorities: State of play in autumn 2018*, PE 625.176, European Parliament.

Bendiek, A. (2017) *A Paradigm Shift in the EU's Common Foreign and Security Policy, From Transformation to Resilience*, SWP Research Paper 11, Berlin.

Bendiek, A., Kaim, M. (2015) New European Security Strategy—The Transatlantic, *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments* 34, June 2015.

Berindan, I. (2013) Not another “grand strategy”: What Prospects for the Future European Security Strategy?, *European Security*, 22(3), pp.395–412.

Bicchi, F., Martin, M. (2008) ‘Talking tough or talking together? European security discourses towards the Mediterranean’ in Volpi, F. (ed) *Transnational Islam and regional security: Cooperation and diversity between Europe and North Africa*, New York, NY: Routledge, pp.53–72.

Bigo, D. (1994) ‘The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention’, in Anderson, M. and den Boer, M. (eds) *Policing Across National Boundaries*, Pinter, London, pp.161-173.

Bigo, D. (1999) ‘The landscape of police cooperation’ in Bort, E., Keat, R. (eds) *The boundaries of understanding: essays in honour of Malcolm Anderson*, University of Edinburgh: Institute of Social Sciences, pp.59–73.

Bigo, D., Brouwer, E., Carrera, S., Guild, E., Guittet, E-P., Jeandesboz, J., Ragazzi, F., Scherrer, A. (2015) *The EU Counter-Terrorism Policy, Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda*, CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, No.81, February 2015.

Biscop, S. (2009a) ‘The European Security Strategy: Now Do It’ in Biscop, S., Howorth, J., Giegerich, B. (eds) *Europe: a time for strategy*, Egmont Paper 27, January 2009.

Biscop, Sven (2009b) *The Value of Power, the Power of Values: A Call for an EU Grand Strategy*, Egmont Paper, No.33.

Biscop, S. (2009c) *Odd Couple or Dynamic Duo? The EU and strategy in times of crisis*, *European Foreign Affairs Review*, 14, pp.367-384.

Biscop, S. (2009d) *A High Representative Needs a Grand Strategy*, *EUobserver*, 12 November 2009. Διαθέσιμο στο <https://euobserver.com/opinion/28971>. (Πρόσβαση 15.5.2020)

Biscop, S. (2016a) *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*, No.75, June 2016, Egmont Security Policy Brief.

Biscop, S. (2016b) ‘Analysing the EU Global Strategy on foreign and security policy’ in Rehl, J. (ed) *Hanbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Third edition, Volume I.

Biscop, S. (2019) *The EU Global Strategy 2020*, Security Policy Brief Egmont, No.108, March 2019.

Biscop, S., Andersson, J-J. (2008) (eds) *The EU and the European Security Strategy, Forging a Global Europe*, London, Routledge.

Boin, A., Ekengren, M. (2009) *Preparing for World Risk Society, Towards a New Security Paradigm for the European Union*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(4), pp.285–294.

- Boin, A., Ekengren, M., Rhinard, M. (2006) Protecting the Union: Analysing an emerging policy space, *European Integration*, 28(5), pp.405–421.
- Boin, A., Rhinard, M., Ekengren, M. (2013) *The European Union as Crisis Manager, Problems and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Borzel, T. (2002) Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting: member state responses to Europeanisation, *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp.193–214.
- Bossong, R. (2017) 'Critical Infrastructure and Critical Information Infrastructure Protection: The New Frontier of EU Internal Security?' in O'Neill, M., Swinton, K. (eds) *Challenges and Critiques of the EU Internal Security Strategy: Rights, Power and Security*, Cambridge Scholars Publishing, pp.53-83.
- Bossong, R., Hegemann, H. (2015) (eds) *EU Civil Security Governance, Diversity and Cooperation in Crisis and Disaster Management*, Basingstoke, Palgrave.
- Bossong, R., Rhinard, M. (2013) The EU Internal Security Strategy Towards a More Coherent Approach to EU Security?, *Studia Diplomatica*, LXVI-2, pp.45-58.
- Brandão, A-P. (2015) The Internal-External nexus in the Security Narrative of the European Union, *janus.net e-journal of International Relations*, 6(1), May-October, pp.1-19.
- Bremberg, N. (2016) *Diplomacy and Security Community-Building – EU crisis management in the Western Mediterranean*, Abingdon, Routledge.
- Bretherton, C., Vogler, J. (2006) *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge.
- Buitelaar, T., Larik, J., Matta, A. (2015) *The EU's Contribution to Common Global Rules: Challenges in an Age of Power Shifts: Summary of Findings of the Expert Consultation in the Framework of the EU Strategic Review Process*, The Hague Institute for Global Justice, December 2015.
- Buitelaar, T., Larik, T., Matta, A., de Vos, B. (2016) *The EU's new Global Strategy: its implementation in a troubled international environment*, The Hague Institute for Global Justice, November 2016.
- Bunyan, T. (2003) The Creation of an EU Interior Ministry, *Statewatch News* (2003):3.
- Bunyan, T. (2010) *Statewatch Analysis – First thoughts on the EU's Internal Security Strategy*, *Statewatch Journal*, 20(2).
- Burlyuk, O. (2017) The 'Oops!' of EU Engagement Abroad, *Analyzing Unintended Consequences of EU External Action*, *JCMS*, 55(5), pp.1009-1025.
- Busuioc, M., Curtin, D. (2011) The EU Internal Security Strategy, The EU Policy Cycle and The Role of (AFSJ) Agencies, *Promise, Perils and Pre-requisites*, PE 453.185, European Parliament.
- Carrera, S., Guild, E. (2011) *Towards an Internal (In)Security Strategy for the EU?*, Brussels: CEPS Liberty and Security in Europe Paper.
- Carrera, S. (2020) The 20 years anniversary of the Tampere programme: Securitization, intergovernmentalism and informalization, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(1), pp.3-9.

- Chandler, D. (2014) Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity, *Journal Resilience International Policies, Practices and Discourses*, 2(1), pp.47-63.
- Chandler, D. (2015a) Rethinking the conflict-poverty nexus: from securitising intervention to resilience, *Stability: international journal of security & development*, 4(1), pp.1–14.
- Chandler, D. (2015b) Resilience and the ‘everyday’: beyond the paradox of ‘liberal peace’, *Review of international studies*, 41(1), pp.27–48.
- Checkel, J-T. (2005) International institutions and socialization in Europe, *International Organization*, 59(4), pp.801–826.
- Christiansen, T., Jorgensen, K-E., Wiener, A. (1999) The social construction of Europe, *Journal of European Public Policy*, 6(4), pp.528–544.
- Churruga, C. (2005) Criticizing the EU security strategy: The EU as a regional cooperative security provider, *Revista Electronica De Estudios Internacionales*.
- Coaffee, J., Fussey, P. (2015) Constructing Resilience Through Security and Surveillance: The Politics, Practices and Tensions of Security-driven Resilience, *Security Dialogue*, 46(1), pp.86–105.
- Commission of the European Communities (2005) Communication from the Commission ‘A Strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice’, COM(2005) 491 final, Brussels, 12.10.2005.
- Commission of the European Communities (2006) Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice, Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1498, Brussels, 16.11.2006.
- Corry, O. (2014) From defense to resilience: environmental security beyond neo-liberalism, *International political sociology*, 8(3), pp.256–274.
- Cornish, P., Edwards, G. (2001) Beyond the EU/NATO Dichotomy, The Beginnings of a European Strategic Culture, *International Affairs*, 77(3), pp.587–603.
- Cotter, A. (2020) A strategic Europe, *JCMS*, 58(2), pp.276-291.
- Council of the European Union (2000) European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of justice and home affairs, doc. 7653/00 JAI 35, Brussels, 6 June 2000.
- Council of the European Union (2003a) Brussels European Council, 16 and 17 October 2003, Presidency Conclusions, doc 15188/03, Brussels, 25 November 2003.
- Council of the European Union (2003b) A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.
- Council of the European Union (2004a) Brussels European Council 12 and 13 December 2003, Presidency Conclusions, doc. 5381/04, Brussels, 5 February 2004.
- Council of the European Union (2004b) Declaration on combating terrorism, Brussels, 25 March 2004.

Council of the European Union (2004c) The EU Action Plan on Combatting Terrorism, doc. 10010/3/04 REV 3, Brussels, 11 June 2004.

Council of the European Union (2004d) Conceptual Framework on the ESPD dimension to the fight against terrorism, doc. 14797/04, Brussels, 22 November 2004.

Council of the European Union (2004e) The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, doc. 16054/04, Brussels, 13 December 2004.

Council of the European Union (2006a) Action Oriented Paper on improving cooperation, on organised crime, corruption, illegal immigration and counter-terrorism, between the EU, Western Balkans and relevant ENP countries, doc. 9272/06, Brussels, 12 May 2006.

Council of the European Union (2006b) Action Oriented Paper to combat the production of drugs in and trafficking from Afghanistan and along the heroin route, doc. 9370/06, Brussels, 15 May 2006.

Council of the European Union (2006c) Action Oriented Paper on implementing with Russia the common space of freedom, security and justice, doc. 15706/06, Brussels, 28 November 2006.

Council of the European Union (2008a) Note from Presidency to European Council: Preparatory Work in View of the Entry into Force of the Lisbon Treaty, doc 10650/08 POLGEN 66, Brussels, 13 June 2008.

Council of the European Union (2008b) Report on the Implementation of the European Security Strategy-Providing Security in a Changing World, doc S407/08, Brussels, 11 December 2008.

Council of the European Union (2009) Implementing the Strategy for the External Dimension of Justice and Home Affairs: Global Freedom, Security and Justice - Action-Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action against trafficking in human beings; Towards Global EU Action against Trafficking in Human Beings, doc. 11450/5/09, REV 5, Brussels, 19 November 2009.

Council of the European Union (2011a) Council Conclusions on Setting the EU's Priorities for the Fight against Organised Crime between 2011 and 2013, doc 11050/11, Brussels, 6 June 2011.

Council of the European Union (2011b) Fourth Implementation Report of the "Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice" by the Council Secretariat (JAEX working party) - Period of Reference: January 2010 - June 2011, doc. 11678/11, Brussels, 4 July 2011.

Council of the European Union (2013) Council conclusions on EU approach to resilience, 3241st Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 28 May 2013.

Council of the European Union (2015) Draft Council Conclusions on the Renewed European Union Internal Security Strategy 2015-2020, doc 9798/15, Brussels, 10 June 2015.

Council of the European Union (2016a) Council Conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy-Council conclusions (17 October 2016), doc. 13202/16, Luxembourg, 17 October 2016.

Council of the European Union (2016b) Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence-Council conclusions (14 November 2016), doc 14149/16, Brussels, 14 November 2016.

Council of the European Union (2016c) European Council meeting (15 December 2016) – Conclusions, doc. EUCO 34/16, Brussels, 15 December 2016.

Chrysogelos, A. (2017) Creating a ‘multi-speed Europe’ would divide the EU and diminish it as a foreign policy actor, LSE European Politics and Policy Blog, 05.04.2017.

Danilov, D. (2017) ‘EU-Russia Relations in the Post-Soviet Space’, in Gromyko, A., Zhurkin, V., Danilov, D., Kaveshnikov, N. (eds) *The EU Global Strategy - A View from Russia*, Moscow, Institute of Europe Russian Academy of Sciences, pp.17–27.

Davis Cross, M-K. (2016) The EU Global Strategy and Diplomacy, *Contemporary Security Policy*, 37(3), pp.402–413.

de Schooteete, P., Andoura, S. (2007) The Legal Personality of the European Union, *Studia Diplomatica*, LX(1), <https://core.ac.uk/download/pdf/5081654.pdf>

Del Sarto, R. (2015) Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the “Arab Spring.”, *Journal of Common Market Studies*, 54(2), pp.1–18.

Diez, T., Manners, I. (2007) Reflecting on normative power Europe, in Berenskoetter, F., Williams, M-J. (eds) *Power in world politics*, London: Routledge, pp.173–188.

Deutsch, K-W. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Dijkstra, H. (2016) Introduction, One-and-a-Half Cheers for the EU Global Strategy, *Contemporary Security Policy*, 37(3), pp.369–373.

Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, OJ L 119, 4.5.2016, p.132–149.

Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union, OJ L194/1, 19.7.2016.

Directive (EU) 2017/853 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons (Text with EEA relevance.), OJ L 137, 24.5.2017, p.22–39.

Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU (Text with EEA relevance), PE/72/2017/REV/1, OJ L 156, 19.6.2018, p.43–74.

Directive (EU) 2019/1153 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 laying down rules facilitating the use of financial and other information for the prevention, detection, investigation or prosecution of certain criminal offences, and repealing Council Decision 2000/642/JHA, PE/64/2019/REV/1, OJ L 186, 11.7.2019, p.122–137.

Ditrych, O. (2014) Security Community, A Future for a Troubled Concept?, *International Relations*, 28(3), pp.350–366.

Dokos, T. (2017) 'Conclusion: The EU and the Western Balkans as a single security space' in Lange, S., Nechev, Z., Trauner, F. (eds) *Resilience in the Western Balkans*, Report no 36, August 2017, EU Institute for Security Studies, pp.105-112.

Duke, S. (2000) *The Elusive Quest for European Security*, Basingstoke, Macmillan.

Dyson, T., Konstadinides, T. (2013) *European Defence Cooperation in EU Law and IR Theory*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Economides, S., Sperling, J. (2018) (eds) *EU Security Strategies, Extending the EU System of Security Governance*, London, Routledge.

Ejdus, F. (2017) "Here is your mission, now own it!" The rhetoric and practice of local ownership in EU interventions, *European Security*, 26(4), pp.461–484.

Ejdus, F., Juncos, A. (2018) 'Reclaiming the local in EU peacebuilding: Effectiveness, ownership, and resistance', *Contemporary Security Policy*, 39(1), pp.4–27.

Ekengren, M. (2008) 'From a European Security Community to a Secure European Community Tracing the New Security Identity of the EU', in Brauch, H-G., Oswald Spring, Ú., Mesjasz, C., Grin, J., Dunay, P., Behera, N-C., Chourou, B., Kameri-Mbote, P., Liotta, P-H. (eds) *Globalization and Environmental Challenges*, Vol. 3, Berlin and Heidelberg, Springer, pp.696–704.

Ekengen, M., Hollis, S. (2020) Explaining the European Union's Security Role in Practice, *JCMS*, 58(3), pp.616–635.

Ellner, A. (2005) The European security strategy: Multilateral security with teeth?, *Defence and Security Analysis*, 21(3), pp.223-242.

Engelbrekt, K., Hallenberg, J. (2008) (eds) *The European Union and Strategy, An Emerging Actor*, London, Routledge.

Eriksson, J., Rhinard, M. (2009) The Internal-External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda, *Cooperation and Conflict*, 44(3), pp.243-267.

European Commission (n.d.a) Commissioner (2019-2024) Ylva Johansson, Home Affairs. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson_en. (Πρόσβαση: 15.05.2020)

European Commission (n.d.b) Vice-President (2019-2024) Margaritis Schinas Promoting our European Way of Life. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/schinas_en. (Πρόσβαση: 15.05.2020)

European Commission (2004) EU-U.S. declaration on combating terrorism, Dromoland castle, 26 June 2004.

European Commission (2006) *Implementing The Hague Programme: The way forward*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2006) 331 final, Brussels, 28 June 2006.

European Commission (2010) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe', COM(2010) 673 final, Brussels, 22.11.2010.

European Commission (2012) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "The EU approach to resilience: Learning from food security crises", COM(2012) 586 final, Brussels, 3.10.2012.

European Commission (2013) Action plan for resilience in crisis prone countries 2013–2020, Commission staff working document, SWD(2013) 227 final, Brussels, 19 June 2013.

European Commission (2014) EU resilience compendium, Saving lives and livelihoods.

European Commission (2015a) Joint Communication to the European Parliament and the Council 'Capacity building in support of security and development – enabling partners to prevent and manage crises', JOIN(2015) 27 final, Brussels, 18 April 2015.

European Commission (2015a) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'The European Agenda on Security', COM(2015) 185 final, Strasbourg, 28.4.2015.

European Commission (2015b) Commissioner Avramopoulos presents European Agenda on Security at European Parliament, Strasbourg 28 April 2015. Διαθέσιμο στο http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4885_de.htm. (Πρόσβαση 15.5.2020)

European Commission (2015c) Resilience in Practice: Saving Lives and Improving Livelihoods, October 2015. Διαθέσιμο στο file:///C:/Users/%CE%91%CE%9D%CE%A4%CE%A9%CE%9D%CE%99%CE%91/Downloads/resilience_in_practice_2015.pdf. (Πρόσβαση 15.5.2020)

European Commission (2015d) Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Review of the European Neighbourhood Policy', JOIN(2015) 50 final, Brussels, 18 November 2015.

European Commission (2016a) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council 'delivering on the European Agenda on Security to fight against terrorism and pave the way towards an effective and genuine Security Union', COM(2016) 230 final, Brussels, 20.4.2016.

European Commission (2016b) Joint Communication to the European Parliament and the Council 'Elements for an EU-wide strategic framework for supporting Security Sector Reform (SSR)', JOIN(2016) 31 final, Brussels, 5 July 2016.

European Commission (2016c) The State of the Union 2016: Towards a Better Europe – A Europe that Protects, Empowers and Defends, European Commission - Press release, Strasbourg, 14 September 2016.

European Commission (2016d) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council 'First progress report towards an effective and genuine Security Union', COM(2016) 670 final, Brussels, 12.10.2016.

European Commission (2016e) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council 'Second Progress report towards an effective and genuine Security Union', COM(2016) 732 final, Brussels, 16.11.2016.

European Commission (2016f) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions 'Next steps for a sustainable European future: European action for sustainability', COM(2016) 739 final, Strasbourg, 22.11.2016.

European Commission (2016g) Building resilience: The EU's approach – factsheet. Διαθέσιμο στο [http:// ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resilience_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resilience_en.pdf). (Πρόσβαση 15.5.2020)

European Commission (2017a) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council 'Fourth progress report towards an effective and genuine Security Union', COM(2017) 41 final, Brussels, 25.1.2017.

European Commission (2017b) White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, COM(2017) 2025 final, Brussels, 1.3.2017.

European Commission (2017c) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council 'Fifth progress report towards an effective and genuine Security Union', COM(2017) 203 final, Brussels, 2.3.2017.

European Commission (2017d) Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council 'Sixth progress report towards an effective and genuine Security Union', COM(2017) 213 final, Brussels, 12.4.2017.

European Commission (2017e) Special Eurobarometer 461: Designing Europe's future: Security and Defence, April 2017.

European Commission (2017f) Communication from the European Parliament, the European Council and the Council 'Seventh progress report towards an effective and genuine Security Union', COM(2017) 261 final, Strasbourg, 16.5.2017.

European Commission (2017g) Joint Communication to the European Parliament and the Council "A Strategic Approach to Resilience in the EU's external action", JOIN(2017) 21 final, Brussels, 7.6.2017.

European Commission (2017h) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council 'Ninth progress report towards an effective and genuine Security Union', COM(2017) 407 final, Brussels, 26.7.2017.

European Commission (2017i) Commission Staff Working Document Comprehensive Assessment of EU Security Policy Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council 'Ninth progress report towards an effective and genuine Security Union', COM(2017) 407 final, doc SWD(2017) 278 final Part 1/2, Brussels, 26.7.2017.

European Commission (2017j) Commission Staff Working Document 'Comprehensive Assessment of EU Security Policy Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Ninth progress report towards an effective and genuine Security Union', COM(2017) 407 final, doc SWD(2017) 278 final Part 2/2, Brussels, 26.7.2017.

European Commission (2017k) Joint Communication to the European Parliament and the Council 'Resilience, Deterrence and Defence: Building strong cybersecurity for the EU', JOIN(2017) 450 final, Brussels, 13.9.2017.

European Commission (2017l) Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council 'Eleventh progress report towards an effective and genuine Security Union', COM(2017) 608 final, Brussels, 18.10.2017.

European Commission (2018a) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters, COM(2018) 225 final, Strasbourg, 17.4.2018.

European Commission (2018b) Proposal for a directive of the European Parliament and the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings, COM(2018) 226 final, Strasbourg, 17.4.2018.

European Commission (2018c) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Tackling online disinformation: a European Approach', COM(2018) 236 final, Brussels, 26.4.2018.

European Commission (2018d) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 'Artificial intelligence for Europe', COM(2018) 237 final, Brussels, 25.4.2018.

European Commission (2018e) EU budget: Stepping up the EU's role as a security and defence provider, Press release, 13 June 2018, Strasbourg. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4121. (Πρόσβαση 15.5.2020)

European Commission (2018f) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council 'Fifteenth Progress Report towards an effective and genuine Security Union', COM(2018) 470 final, Brussels, 13.6.2018.

European Commission (2018g) Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council 'Increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats', JOIN(2018) 16 final, Brussels, 13.6.2018.

European Commission (2018h) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online, A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018, COM(2018) 640 final, Brussels, 12.9.2018.

European Commission (2018i) Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council 'A Europe that protects: An initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes', COM(2018) 641 final, Brussels, 12.9.2018.

European Commission (2018j) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Strengthening the Union framework for

prudential and anti-money laundering supervision for financial institutions’, COM(2018) 645 final, Brussels, 12.9.2018.

European Commission (2018k) Commission recommendation on election co-operation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament. A contribution from the European Commission to the Leaders’ meeting in Salzburg on 19-20 September 2018, COM(2018) 5949 final, Brussels, 12.09.2018.

European Commission (2018l) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council ‘Sixteenth Progress Report towards an effective and genuine Security Union’, COM(2018) 690 final, Brussels, 10.10.2018.

European Commission (2018m) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council ‘Seventeenth Progress Report towards an effective and genuine Security Union’, COM(2018) 845 final, Strasbourg, 11.12.2018.

European Commission (2019a) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council ‘Eighteenth Progress Report towards an effective and genuine Security Union’, COM(2019) 145 final, Brussels, 20.3.2019.

European Commission (2019b) Commission Recommendation of 26.3.2019, ‘Cybersecurity of 5G networks’, C(2019) 2335 final, Strasbourg, 26.3.2019.

European Commission (2019c) A Reinforced European Border and Coast Guard, April 2019. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190401_managing-migration-factsheet-european-border-and-coast-guard_en.pdf. (Πρόσβαση 15.5.2020)

European Commission (2019d) Ethics Guidelines for Trustworthy AI, Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence set up by the European Commission, Brussels.

European Commission (2019e) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council ‘Nineteenth Progress Report towards an effective and genuine Security Union’, COM(2019) 353 final, Brussels, 24.7.2019.

European Commission (2019f) Security Union, A Europe that protects, October 2019. Διαθέσιμο στο [file:///C:/Users/%CE%91%CE%9D%CE%A4%CE%A9%CE%9D%CE%99%CE%91/Downloads/2019_10_30_FACTSHEET_Europe_that_Protects_FINAL.pdf%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/%CE%91%CE%9D%CE%A4%CE%A9%CE%9D%CE%99%CE%91/Downloads/2019_10_30_FACTSHEET_Europe_that_Protects_FINAL.pdf%20(2).pdf). (Πρόσβαση 15.5.2020)

European Council (2019a) Joint EU-US statement following the EU-US Justice and Home Affairs Ministerial Meeting, Press release, 19 June 2019. Διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/19/joint-eu-u-s-statement-following-the-eu-u-s-justice-and-home-affairs-ministerial-meeting/>. (Πρόσβαση 15.5.2020)

European Council (2019b) A new Strategic Agenda 2019 – 2024. Διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>. (Πρόσβαση 15.5.2020)

European Parliament (1999) Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions. Διαθέσιμο στο https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#intro. (Πρόσβαση 15.5.2020)

European Parliament (2019) Decision establishing a European Peace Facility, 2018/2237(INI), Strasbourg 28 March 2019.

European Union (2010) Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model, Brussels: Belgium. Διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/media/30753/qc3010313enc.pdf>. (Πρόσβαση 15.5.2020)

European External Action Service (2015) The European Union in a global changing environment. A more connected, contested and complex world. Διαθέσιμο στο http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf. (Πρόσβαση 15.5.2020)

European External Action Service (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brussels, 24 June 2016.

European External Action Service (2017) From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1, Brussels.

European External Action Service (2018) From Shared Vision to Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy Implementation Report Year 2 June 2018, Brussels.

European External Action Service (2019a) Military and civilian missions and operations, 05/03/2019. Διαθέσιμο στο https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en. (Πρόσβαση 15.5.2020)

European External Action Service (2019b) The European Union's Global Strategy: Three years on, looking forward, Brussels.

Europol (2016) EUROPOL launches the European Migrant Smuggling Centre, Press Release, 22 February 2016. Διαθέσιμο στο <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>. (Πρόσβαση 15.5.2020)

Federal Foreign Office (2016) Joint declaration by the Foreign Ministers of the Weimar Triangle, Frank-Walter Steinmeier (Germany), Jean-Marc Ayrault (France) and Witold Waszczykowski (Poland), on the future of Europe, Press Release, 28.08.2016, Διαθέσιμο στο http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160828_Gemeinsame_Erkl%C3%A4rung_Weimarer_Dreieck.html. (Πρόσβαση 15.5.2020)

Fiott, D., Parkes, R. (2019) Protecting Europe: The EU's response to hybrid threats, Chaillot Paper 151, April 2019, European Union Institute for Security Studies.

Flockhart, T. (2016) 'The coming multi-order world', Contemporary Security Policy, 37(1), pp.3–30.

Future Group (2007) First meeting of the Future Group – Report of proceedings, Brussels, Belgium. Διαθέσιμο στο <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-may-report-2007.pdf>. (Πρόσβαση 15.5.2020)

Future Group (2008) Freedom, security, privacy – European home affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European home affairs policy, Brussels, Belgium. Διαθέσιμο στο <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-jha-report.pdf>. (Πρόσβαση 15.5.2020)

Giannakoula, A. (2016) The European Agenda on Security—A Comment, *European Criminal Law Review*, pp.99-111.

Giegerich, B. (2016) in Andersson, J.-J., Fiott, D., Missiroli, A. (eds) *After the EU global strategy – Consulting the experts*, European Union Institute for Security Studies, pp.27-30.

Ginsberg, R.-H. (2001) *The European Union in World Politics, Baptism of Fire*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield.

Gordon, P. (2016) in Missiroli (ed) *Towards an EU global strategy – Consulting the experts*, European Union Institute for Security Studies, pp.11-12.

Grabbe, H. (2005) *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Grevi, G. (2016) *A Global Strategy for a soulsearching European Union*, EPC Discussion Paper, 13 July 2016.

Haroche, P. (2017) *Interdependence, asymmetric crises, and European defence cooperation*, *European Security*, 26(2), pp.226-252.

Haukkala, H. (2010) *The EU-Russia strategic partnership: The limits of postSovereignty in international relations*, New York, NY: Routledge.

Helly, D. (2016) *Mogherini's new Global Strategy Offers Lighthouse for EU in Uncertain Waters*, *EurActiv*, 1 July 2016, Διαθέσιμο στο <https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/mogherinis-new-global-strategy-offers-lighthouse-for-eu-in-uncertain-waters/>. (Πρόσβαση 15.5.2020)

Hill, C. (1993) *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising the International Role Europe*, *Journal of Common Market Studies*, 31(3), pp.305-328.

Hollis, S. (2015) *The Role of Regional Organizations in Disaster Risk Management*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Hongjian, C. (2016) in Missiroli (ed) *Towards an EU global strategy – Consulting the experts*, European Union Institute for Security Studies, pp.25-26.

Horgby, A., Rhinard, M. (2015) *The EU's internal security strategy: A historical perspective*, *Security Journal*, 28(3), pp.309–321.

Howorth, J. (2010) *The EU as a Global Actor, Grand Strategy for a Global Grand Bargain?*, *JCMS*, 48(3), pp.455–474.

Howorth, J., (2014a) *European security post-Libya and post-Ukraine: in search of core leadership*, *Imagining Europe*, 8, pp.1-37.

Howorth, J. (2014b) *The European Security and Defence Policy in the European Union*, 2nd edition, Basingstoke, Palgrave, Macmillan.

- Howorth, J. (2016) EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers, *Contemporary Security Policy*, 37(3), pp.389-401.
- Hyde-Price, A. (2006) 'Normative' Power Europe, A Realist Critique, *Journal of European Public Policy*, 13(2), pp.217–234.
- Hyde-Price, A. (2012) 'Neorealism, A Structural Approach to CSDP', in Kurowska, X., Breuer, F. (eds) *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy, Theory in Action*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp.16-40.
- Ioannides, I., Collantes-Celador, G. (2011) 'The Internal-External Security Nexus and EU Police/Rule of Law Missions in the Western Balkans', *Conflict, Security & Development*, 11(4), pp.415-445.
- Ioannides, I. (2013) 'The EU Internal-External Security Link: Thinking and Acting Strategically in the Neighbourhood' in Marrone, A., Pirozzi, N. (eds) *(EU) External Action: Priorities and Policies. European Global Strategy Paper*, Istituto Affari Internazionali, March 2013, pp.26-38.
- Jegen, M., Mérand, F. (2014) Constructive Ambiguity: Comparing the EU's Energy and Defence Policies, *West European Politics*, 37(1), pp.182–203.
- Johansson-Nogués, E. (2018) The EU's ontological (in)security; Stabilising the ENP area... and the EU-self?, *Cooperation and Conflict*, 53(4), pp.528–544.
- Joined Cases C-293/12 and C-594/12, Judgment of the Court (Grand Chamber), 8 April 2014, *Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others*, ECLI:EU:C:2014:238.
- Jones, C. (2015) Analysis Full compliance: the EU's new security agenda, *Statewatch*, May 2015.
- Joseph, J. (2013) Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach, *Journal Resilience International Policies, Practices and Discourses*, 1(1), pp.38-52.
- Joseph, J. (2014) The EU in the Horn of Africa, Building Resilience as a Distant Form of Governance, *JCMS*, 52(2), pp.285–301.
- Joseph, J. (2016) Governing through failure and denial: the new resilience agenda, *Millennium—journal of international studies*, 44(3), pp.370–390.
- Juncos, A-E. (2017a) Resilience as the new EU foreign policy paradigm: A pragmatist turn? *European Security*, 26(1), pp.1–18.
- Juncos, A-E. (2017b) 'Principled pragmatism and resilience' in Lange, S., Nechev, Z., Trauner, F. (eds) *Resilience in the Western Balkans*, Report no 36, August 2017, EU Institute for Security Studies, pp.75-80.
- Kamminga, M. (2017) Cosmopolitan Europe? Cosmopolitan justice against EU-centredness, *Ethics & Global Politics*, 10(1), pp.1-18.
- Kinnvall, C., Manners, I., Mitzen, J. (2018) Introduction to 2018 special issue of *European Security*: "ontological (in)security in the European Union". *European security*, 27(3), pp.249–265.

- Kirchner, E. (2006) The Challenge of European Union Security Governance, *JCMS*, 44(5), pp.947–68.
- Kirchner, E., Fanoulis, E., Dorussen, H. (2015) Civil security in the EU: national persistence versus EU ambitions?, *European Security*, 24(2), pp.287-303.
- Kirchner, E., Sperling, J. (2008) *EU Security Governance*, Manchester, Manchester University Press.
- Korosteleva, E. (2018) Paradigmatic or Critical? Resilience as a New Turn in EU Governance for the Neighbourhood, *Journal of International Relations and Development*.
- Korosteleva, E. (2020) Reclaiming resilience back: A local turn in EU external governance, *Contemporary Security Policy*, 41(2), pp.241-262.
- Korosteleva, E., Flockhart, T. (2020) 'Resilience in EU and international institutions: Redefining local ownership in a new global governance agenda', *Contemporary Security Policy*, 41(2), pp.153–175.
- Korosteleva, E., Merheim-Eyre, I., Van Gils, E., Mnatsakanyan, I. (2015) *Towards a European Global Security Strategy: Challenges and Opportunities*, Global Europe center policy paper 2015.
- Krotz, U., Maher, R. (2011) International Relations Theory and the Rise of European Foreign and Security Policy, *World Politics*, 63(3), pp.548-579.
- Larik, J. (2017) *The EU's Global Strategy in the Age of Brexit and "America First"*, Working Paper No.193, Leuven, Leuven Centre for Global Governance Studies.
- Lavenex, S. (2004) EU External governance in 'wider' Europe, *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp.680-700.
- Lehne, S. (2016) *The EU Global Strategy, a Triumph of Hope Over Experience*, Carnegie Europe, 4 July 2016.
- Leigh, M. (2019) A view from the policy community: a new strategic narrative for Europe?, *European Security*, 28(3), pp.382-391.
- Leite, C-C. (2015) Cooperation in EU disaster response and security provision: circulating practices, *European Security*, 24(4), pp.560-578.
- Leonard, M. (2017) 'What Liberal World Order?', Project Syndicate, 28 February 2017, Διαθέσιμο στο <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-brexit-liberal-world-order-by-mark-leonard-2017-02>. (Πρόσβαση 15.5.2020)
- Lianos, P. (2006) *European Security Strategy: as time goes by*, CEEISA Conference, Tartu, 25-27 June 2006.
- Mahr, E. (2018) Local contestation against the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, *Contemporary Security Policy*, 39(1), pp.72 –94.
- Makarychev, A. (2008) *Rebranding Russia: Norms, Politics and Power*, Working Document, 283, Brussels: CEPS.

- Mälksoo, M. (2016) From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose, *Contemporary Security Policy*, 37(3), pp.374-388.
- Manners, I. (2002) Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp.235–58.
- Manners, I. (2008) ‘The European Union’s Normative Strategy for Sustainable Peace’, in Rittberger, V., Fischer, M. (eds) *Strategies for Peace, Contributions of International Organisations, States, and Non-state Actors*, Leverkusen, Barbara Budrich, pp.130–151.
- Marin, A. (2017) in Gaub, F., Popescu, N. (eds) *After the EU global strategy—Building resilience*, European Union Institute for Security Studies, pp.81-84.
- Menon, A. (2011) European defence policy from Lisbon to Libya, *Survival: global politics and strategy*, 53(3), pp.75–90.
- Menon, A., Sedelmeier, U. (2010) Instruments and Intentionality, *Civilian Crisis Management and Enlargement Conditionality in EU Security Policy*, *West European Politics*, 33(1), pp.75–92.
- Merlingen, M., Ostrauskaite, R. (2005) Power/knowledge in international peacebuilding: the case of the EU police mission in Bosnia, *Alternatives: global, local, political*, 30(3), pp.297–323.
- Meyer, C. (2006) *The Quest for a European Strategic Culture, Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Missiroli, A. (2002) (ed) *Bigger EU, Wider CFSP, Stronger ESDP? The View from Central Europe*, European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper No.34.
- Missiroli, A. (2015) (ed) *Towards an EU Global Strategy – Background, Process, References*, European Union Institute for Security Studies.
- Mitsilegas, V., Monar, J., Rees, W. (2003) *The European Union and internal security: guardian of the people?*, Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Mitzen, J. (2018) Anxious community: EU as (in)security community, *European Security*, 27(3), pp.393-413
- Monar, J. (2005) ‘A New “Area of Freedom, Security and Justice” for the Enlarged EU? The results of the European Convention’ in Henderson, K. (ed) *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp.110-134.
- Monar, J. (2012a) The External Dimension of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon, *The Swedish Institute for European Policy Studies*, 2012:1.
- Monar, J. (2012b) Justice and home affairs. *Journal of Common Market Studies*, 50(S2), pp.116–131.
- Monar, J. (2015) The EU as an International Counter-terrorism Actor: Progress and Constraints, *Intelligence and National Security*, 30(2-3), pp.333-356.
- Moravcsik, A. (1997) Taking Preferences Seriously, *A Liberal Theory of International Politics*, *International Organization*, 51(4), pp.513–53.

- Mortera-Martinez, C. (2019) *The EU's Security Union A bill of health*, June 2019, Centre for European Reform, Open Society European Policy Institute.
- Müller, P. (2016) *EU foreign policy: no major breakthrough despite multiple crises*, *Journal of European integration*, 38(3), pp.359–374.
- NATO (2016) *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Press Release (2016) 119, 08.07.2016.
- Newman, E., Stefan, C. (2020) *Normative Power Europe? The EU's Embrace of the Responsibility to Protect in a Transitional International Order*, *JCMS*, 58(2), pp.472–490.
- Novotná, T. (2017) *The EU as a Global Actor, United We Stand, Divided We Fall*, *JCMS*, 55(Annual Review), pp.177–191.
- Nuttall, S. (2005) 'Coherence and consistency' in Hill, C., Smith, M. (eds) *International relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp.91–113.
- OECD (2008) *Concepts and dilemmas of state building in fragile situations: from fragility to resilience*, Paris.
- Official Journal of the European Union (2010) *The Stockholm Programme—An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, OJ C 115/1, 4.5.2010.
- Ojanen, H. (2006) *The EU and NATO, Two Competing Models for a Common Defence Policy*, *JCMS*, 44(1), pp.57–76.
- Pace, M. (2007) *Norm shifting from EMP to ENP: The EU as a Norm Entrepreneur in the south?*, *Cambridge Review of International Affairs*, 20(4), pp.659–675.
- Parkes, R. (2020) 'Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ' in Fiott, D. (ed) *The CSDP in 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence*, EU Institute for Security Studies, pp.97-109.
- Pastore, F., Henry, G. (2016) *Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime*, *The International Spectator*, 51(1), pp.44-57.
- Pawlak, P. (2009) *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: Hijacker or Hostage of Cross-pillarization?*, *European Integration*, 31(1), pp.25-44.
- Pedi, R. (2019) *The(Small)State of the Union, Assessing the EU's Ability to Implement Its Global Strategy*, *New Perspectives Interdisciplinary Journal of Central & East European Politics and International Relations*, 27(1), pp.43–72.
- Peters, D. (2014) *European security policy for the people? Public opinion and the EU's Common Foreign, Security and Defence policy*, *European Security*, 23(4), pp.388-408.
- Petrova, I., Delcour, L. (2020) *From principle to practice? The resilience–local ownership nexus in the EU Eastern Partnership policy*, *Contemporary Security Policy*, 41(2), pp.336-360.
- Porter, A., Bendiek, A. (2012) *Counterterrorism Cooperation in the Transatlantic Security Community*, *European Security*, 21(4), pp.497–517.

Pospisil, J., Besancenot, S. (2014) EU Donor Policies in Situations of Fragility, Promoting “Resilience?”, *European Journal of Development Research*, 26(5), pp.614–628.

Prichard, A., 2013. Justice and EU foreign policy. *Journal of contemporary European studies*, 21(3), pp.413–429.

Presidency and the EU Counter-Terrorism Coordinator (2005) Note to the European Council, Brussels, 16 June. Διαθέσιμο στο <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>. (Πρόσβαση 15.05.2020)

Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA.

Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.

Regulation (EU) 2019/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of borders and visa and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 and (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council and Council Decisions 2004/512/EC and 2008/633/JHA, PE/30/2019/REV/1, OJ L 135, 22.5.2019, p. 27–84.

Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration and amending Regulations (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 and (EU) 2019/816, PE/31/2019/REV/1, OJ L 135, 22.5.2019, p. 85–135.

Regulation (EU) 2019/1148 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the marketing and use of explosives precursors, amending Regulation (EC) No 1907/2006 and repealing Regulation (EU) No 98/2013 (Text with EEA relevance), PE/46/2019/REV/1, OJ L 186, 11.7.2019, p. 1–20.

Regulation (EU) 2019/1157 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on strengthening the security of identity cards of Union citizens and of residence documents issued to Union citizens and their family members exercising their right of free movement (Text with EEA relevance.), PE/70/2019/REV/1, OJ L 188, 12.7.2019, p. 67–78.

Rees, W. (2008) Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy, *European Integration*, 30(1), pp.97-111.

Reis-Ferreira, L. (2020) Implementing the Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy, TEPSA briefs, February 2020.

Rhinard, M. (2017) Resilience: A false promise for the EU’s global security?, in Gaub, F., Popescu, N. (eds) *After the EU global strategy: Building resilience*, European Union Institute for Security Studies, pp. 25–29.

- Rumelili, B. (2018) Breaking with Europe's pasts: memory, reconciliation, and ontological (In)security, *European Security*, 27(3), pp.280-295.
- Russell Mead, W. (2014) The Return of Geopolitics. The Revenge of Revisionist Powers, *Foreign Affairs*, May/June 2014, Διαθέσιμο στο <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>. (Πρόσβαση 15.5.2020)
- Rynning, S. (2003) The European Union, Towards a Strategic Culture?, *Security Dialogue*, 34(4), pp.479–96.
- Rynning, S. (2011) Realism and the Common European Security and Defence Policy, *JCMS*, 49(1), pp.23–42.
- Scherrer, A., Jeandesboz, J., Guittet, E.-P. (2011) Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime, PE 462.423, European Parliament.
- Schimmelfennig, F. (2008) EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: Consistency and effectiveness, *Journal of European Public Policy*, 15(6), pp.918–937.
- Schmidt, P., Zyla, B. (2011) (eds) European Strategic Culture-Special Issue, *Contemporary Security Policy*, 32(3), pp.484–493.
- Schout, A., Bevacqua, D. (2018) EU Added Value – Fact-based policy or politicised facts?, Clingendael - the Netherlands Institute of International Relations, Policy Brief, December, 2018.
- Sjursen, H. (2004) 'Security and Defence', in Carlsnaes, W., Sjursen, H., White, B. (eds) *Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage, pp.59–74.
- Sjursen, H. (2007) (ed) *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, Abingdon, Routledge.
- Sjursen, H. (2017) 'Principles in European Union Foreign Policy', in Hill, C., Smith, M., Vanhoonacker, S. (eds) *International Relations and the European Union*, Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, pp.442-462.
- Smith, H. (2002) *European Union Foreign Policy – What It Is and What It Does*, London, Pluto Press.
- Smith, K-E. (2003) *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge: Polity Press.
- Smith, K-E. (2017) A European Union global strategy for a changing world?, *International Politics*, 54(4), pp.503-518.
- Smith, M. (2004) *The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, M-E. (2011) A Liberal Grand Strategy in a Realist World? Power, Purpose and the EU's Changing Global Role, *Journal of European Public Policy*, 18(2), pp.144–63.
- Smith, M-E. (2016) Implementing the Global Strategy Where It Matters Most, The EU's Credibility Deficit and the European Neighbourhood, *Contemporary Security Policy*, 37(3), pp.446–460.

- Snyder, J., Vinjamuri, L. (2012) Principled pragmatism and the logic of consequences, *International theory*, 4(3), pp.434–448.
- Solana, J. (2006) ‘The Sound of Europe Conference’, Speech by Javier Solana EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Salzburg, 27 January 2006.
- Stambol, E., Strazzari, F. (2015) Counter-terrorism in Europe. Which questions should we ask ourselves after the terrorist acts in Europe the last few months?, Norwegian Institute of International Affairs.
- Stratulat, C. (2017) ‘Democratisation via EU integration: Fragile resilience and resilient fragility’ in Lange, S., Nechev, Z., Trauner, F. (eds) *Resilience in the Western Balkans*, Report no 36, August 2017, EU Institute for Security Studies, pp.11-16.
- Tardy T. (2017) *The EU: from comprehensive vision to integrated action*, European Union Institute for Security Studies Brief issue No 5(2017).
- Techau, J. (2016) *The EU’s New Global Strategy, Useful or Pointless?*, Carnegie Europe, Brussels, 1 July 2016, Διαθέσιμο στο <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63994>. (Πρόσβαση 15.5.2020)
- Thomas, D. (2011) (ed) *Making EU Foreign Policy – National Preferences, European Norms and Common Policies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Tiimonen, H., Nikander, M. (2016) *Interdependence of Internal and External Security: Will the operational culture change with the operational environment?*, Ministry of the Interior publication 37/2016 Finland.
- The Nobel Prize (2012) *The Nobel Peace Prize 2012*, NobelPrize.org. Διαθέσιμο στο <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/summary/>. (Πρόσβαση 15.5.2020)
- Tocci, N. (2014) *The European Neighbourhood Policy is Dead*, Working Paper, 14/126, Rome: IAI. Διαθέσιμο στο <https://www.iai.it/it/publicazioni/neighbourhoodpolicy-dead>. (Πρόσβαση 15.5.2020)
- Tocci, N. (2016) *The Making of the EU Global Strategy*, *Contemporary Security Policy*, 37(3), pp.461-472.
- Tocci, N. (2017) *Framing the EUGS, A Stronger Europe in a Fragile World*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Tocci, N. (2020) *Resilience and the role of the European Union in the world*, *Contemporary Security Policy*, 41(2), pp.176-194.
- Toje, A. (2005) *The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal*, *European Foreign Affairs Review*, 10, pp.117–133.
- Toje, A. (2010) *The EU Security Strategy Revised: Europe hedging its bets*, *European Foreign Affairs Review*, 15, pp.171-190.
- Toje, A. (2011) *The European Union as a Small Power*, *JCMS*, 49(1), pp.43–60.
- Tonra, B. (2018) *Resilience and EU Foreign Policy, The Promise of Justice*, SPIRe Working Paper WP001, School of Politics and International Relations, UCD, Ireland.

- Tonra, B, Christiansen, T. (2004) (eds) *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester, Manchester University Press.
- Trauner, F. (2011) *The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?*, The Institute for Security Studies, Occasional paper 89, March 2011.
- Trauner, F. (2016) *Asylum policy: the EU's crises' and the looming policy regime failure*, *Journal of European Integration*, 38(3), pp.311-325.
- Ülgen, S. (2016) *Resilience as the Guiding Principle of EU External Action*, *Strategic Europe*, Brussels: Carnegie Europe.
- van Ham (2016) *The EU's joined-up approach to security Between robust external action and co-ordinated compromise*, *Clingendael Report*, September 2016.
- van Ham, P., Medvedev, S. (2002) *Mapping European Security after Kosovo*, Manchester, Manchester University Press.
- van Veen, E. (2017) in Gaub, F., Popescu, N. (eds) *After the EU global strategy—Building resilience*, *European Union Institute for Security Studies*, pp.37-40.
- Vogl, M. (2015) *The European Agenda on Security: Protection of what? - A Literature Review*, *Zeiti Insights*, No. 28, August 2015.
- Waever, O. (1998) 'Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-war Community', in Adler, E., Barnett, M. (eds) *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.69–118.
- Wagner, W. (2003) *Why the EU's Common Foreign and Security Policy will Remain Intergovernmental, A Rationalist Institutional Choice Analysis of European Crisis Management Policy*, *Journal of European Public Policy*, 10(4), pp.576–95.
- Wagner, W., Anholt, R. (2016) *Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?*, *Contemporary Security Policy*, 37(3), pp.414-430.
- Walklate, S., McGarry, R., Mythen, G. (2014) *Searching for Resilience: A Conceptual Excavation*, *Armed Forces & Society*, 40(3), pp.408–427.
- Webber, D. (2015) *Why Europe Must be Classed as a Declining Power*, *Social Europe*, 6 February 2015. Διαθέσιμο στο <http://www.socialeurope.eu/2015/02/decliningpower/>. (Πρόσβαση 15.5.2020)
- Webber, D. (2016) *Declining Power Europe: The Evolution of the European Union's World Power in the Early 21st Century*, *ERIS*, 1-2016, pp.31-52.
- Wendt, A. (1994) *Collective identity formation and the international state*, *American political science review*, 88(2), pp.384–396.
- White, B. (2001) *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Whitman, R. (2011) (ed) *Normative Power Europe – Empirical and Theoretical Perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Wilén, N. (2009) 'Capacity-building or capacity-taking? Legitimizing concepts in peace and development Operations', *International Peacekeeping*, 16(3), pp.337–351.

- Winn, N., Lord, C. (2001) *EU Foreign Policy beyond the Nation-state*, Basingstoke, Palgrave.
- Wolff, S., Wichmann, N., Mounier, G. (2009) The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?, *Journal of European Integration*, 31(1), pp.9-23.
- Wolffhardt, A. (2019) Operationalising a comprehensive approach to migrant integration, *ReSOMA Discussion Policy Brief*, September 2019.
- Zandee, D., Rood, J., Meijnders, M. (2014) The relationship between external and internal security, *Clingendael Strategic Monitor Project Publication*: June 2014.
- Zwolski, E. (2014) How to Explain the Transnational Security Governance of the European Union?, *JCMS*, 52(4), pp.942–58.