



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΒΑΛΚΑΝΙΚΩΝ, ΣΛΑΒΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΤΟΛΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΑΝΩΤΑΤΗ ΔΙΑΚΛΑΔΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΕΜΟΥ

**ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΙΣ
ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: Σπυρίδων Λίτσας

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«ΠΑΝΔΗΜΙΕΣ ΚΑΙ ΑΝΑΚΑΤΑΝΟΜΕΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ
ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ COVID-19»**

Αθανάσιος Βασιλακόπουλος

Δεκέμβριος 2022

Σελίδα Σκόπιμα Κενή

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω υπεύθυνα ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάστηξα 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 ότι όπως απαιτείται από τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου»

Αθανάσιος Βασιλακόπουλος

Σελίδα Σκόπιμα Κενή

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	1
Εισαγωγή.....	2
Ο αντίκτυπος της πανδημίας στην οικονομική ασφάλεια και ανθεκτικότητα.....	2
Ο ρόλος του στρατού στην πανδημία.....	3
Προοπτικές.....	4
Η Αλληλεπίδραση μεταξύ του COVID-19 και της Διεθνούς Ασφάλειας	6
Οι πολύπλευρες επιπτώσεις της πανδημίας στη Δύση.....	6
Διεθνής συνεργασία, παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού και ανάγκη για ανθεκτικότητα.....	6
Διεθνής συνεργασία για την πανδημία κατά του COVID-19.....	7
Υφιστάμενα πλαίσια συνεργασίας για την πανδημία.....	8
Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (WHO).....	9
Ευρωπαϊκή Ένωση.....	10
Βορειοατλαντική Συμμαχία (NATO).....	12
Σφάλματα κατά τον COVID-19.....	14
Εμβόλια κατά του Covid-19: Η Περίπτωση Παγκόσμιων Δημόσιων Αγαθών.....	17
Τα εμβόλια ως παγκόσμιο δημόσιο αγαθό.....	18
Ανθεκτικότητα και Ασφάλεια των Παγκόσμιων Αλυσίδων Εφοδιασμού.....	22
Οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν ήταν σε μεγάλο βαθμό σε εθνικό επίπεδο.....	22
Η παγκόσμια οικονομία αποτελεί ένα πολύπλοκο σύστημα.....	24
Άμεσος και έμμεσος αντίκτυπος του Covid-19 στις αλυσίδες εφοδιασμού.....	25
Άμεσοι κόμβοι.....	26
Άμεσες διασυνδέσεις.....	26
Έμμεσοι κόμβοι.....	27
Έμμεσες διασυνδέσεις.....	27
Ρυθμιστική εικόνα.....	28
Τομείς κλειδιά για τον Covid-19.....	29

Άμυνα.....	29
Ημιαγωγοί.....	30
Σημαντικά ορυκτά.....	30
Φαρμακευτικά είδη & εξοπλισμός ατομικής προστασίας.....	30
Το στρατιωτικό όργανο στα πλαίσια της πανδημίας.....	32
Στρατός και πανδημία: μαθήματα από το παρελθόν.....	34
Η εμπλοκή του στρατού: βασικά ζητήματα και ανησυχίες.....	37
Η πανδημία επανασχεδιάζει το στρατιωτικό όργανο.....	40
Ανθεκτικότητα.....	41
Επίλογος.....	45
Βιβλιογραφία.....	48

Περίληψη

Η πανδημία Covid-19 είχε πολύπλευρο αντίκτυπο στις δυτικές κοινωνίες, μεταβαίνοντας γρήγορα από μια υγειονομική κρίση σε ένα ευρύτερο φαινόμενο που επηρεάζει βαθιά τα κοινωνικοοικονομικά και πολιτικά τοπία. Οι πολυμερείς οργανισμοί έπρεπε να αντιμετωπίσουν πρωτοφανείς προκλήσεις, ενώ η πανδημία αποκάλυψε υπάρχοντα πρότυπα ανταγωνισμού και επίδειξης δύναμης που εφαρμόζονται στον παγκόσμιο αγώνα για τον εξοπλισμό ατομικής προστασίας, τα εμβόλια και τις σχετικές πρώτες ύλες. Τα έθνη – τουλάχιστον αρχικά – φάνηκαν να εγκαταλείπουν τα καθιερωμένα πρότυπα συνεργασίας για να επιστρέψουν σε εθνικές λύσεις σε αυτήν την παγκόσμια πρόκληση. Η παγκόσμια οικονομία αντιμετώπισε διαταραχές στο εμπόριο και στη λειτουργία των παγκόσμιων αλυσίδων αξίας (GVCs), καθώς και σημαντικές ανακατανομές του πλούτου μέσω δραστηκών μειώσεων και αυξήσεων του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) σε όλο τον κόσμο. Σε λιγότερο από δύο χρόνια, η εμπειρία της πανδημίας προκάλεσε μια εις βάθος αναθεώρηση των τυποποιημένων απόψεων σχετικά με τις κρίσιμες αλληλεξαρτήσεις, τη διαφοροποίηση, την ανθεκτικότητα των παγκόσμιων αλυσίδων αξίας και την ασφάλεια του εφοδιασμού. Όσον αφορά τη διεθνή ασφάλεια, η πανδημία λειτούργησε ως επί το πλείστον ως καταλύτης των υφιστάμενων τάσεων, όπως ο γεωπολιτικός ανταγωνισμός μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών (ΗΠΑ) και της Κίνας – ο οποίος έχει επιδεινωθεί, λόγω της εκδήλωσης της νόσου. Όσον αφορά τις ένοπλες δυνάμεις, σε αρκετές χώρες του NATO συμπεριλαμβανομένων της Γαλλίας, Ιταλίας και Ηνωμένου Βασιλείου (UK), έχουν κληθεί να υποστηρίξουν τις μη στρατιωτικές αρχές για την αντιμετώπιση πτυχών που σχετίζονται με τον Covid, με επιχειρήσεις όπως νοσοκομεία πεδίου, εφοδιασμούς, επιβολή του νόμου, ή τη διανομή των εμβολίων. Το ίδιο το NATO παρείχε υποστήριξη μέσω των οργάνων του, όπως το Ευρωατλαντικό Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Καταστροφών (EADRCC).

Ο Covid-19 αποδείχθηκε πράγματι μια παγκόσμια πρόκληση. Η εκτεταμένη και αδιάκριτη ανάπτυξη της πανδημίας απαιτούσε ενισχυμένη συνεργασία στο πλαίσιο της διεθνούς κοινότητας. Στον βαθμό που η πανδημία προκαλεί διασυννοριακές επιπτώσεις, απαιτεί παγκόσμιες συνεργατικές λύσεις. Ωστόσο, η άμεση αντίδραση του κόσμου στην πανδημία ήταν αργή και ασυνεπής, χαρακτηριζόμενη από την έλλειψη διεκδικητικότητας εκ μέρους των εθνικών θεσμικών οργάνων και των διεθνών οργανισμών, την απουσία μηχανισμών επιβολής και την αντιφατική επικοινωνία. Με οδηγό την εθνική σκέψη, οι κυβερνήσεις ενήργησαν κυρίως σε τοπικό επίπεδο. Η έλλειψη διαρκών δεσμεύσεων, οι οποίες θα είχαν συμβάλει στην αντιμετώπιση της κρίσης, οδήγησε σε ένα κρίσιμο δίδαγμα: την επένδυση στην υγεία και την ετοιμότητα, που αξίζει σίγουρα το κόστος, λαμβάνοντας υπόψη τη θεμελιώδη σημασία αυτών των πόρων για την αντιμετώπιση μιας πανδημίας όμοιας με αυτής του Covid-19.

Αν και ο κόσμος μετά βίας μπόρεσε να ανταποκριθεί ως ενωμένη δύναμη, υπήρξε μια μάλλον ομόφωνη συμφωνία σχετικά με τη χρησιμότητα των εμβολίων ως παγκόσμιων δημόσιων αγαθών. Ωστόσο, αυτό έθεσε το ζήτημα του ορισμού των παγκόσμιων δημόσιων αγαθών και του βαθμού στον οποίο τα εμβόλια που ανήκουν σε αυτή την κατηγορία είναι δωρεάν και διαθέσιμα για όλους. Επιπλέον, η παραγωγή και η προμήθεια εμβολίων αναπόφευκτα δημιούργησε νέες εντάσεις στον ανταγωνισμό των υπερδυνάμεων. Το ΝΑΤΟ διαδραμάτισε θετικό, και σημαντικό ρόλο κατά τη διάρκεια της πανδημίας. Προκειμένου να ανταποκριθεί σωστά στη συνεχιζόμενη κρίση στον τομέα της υγείας, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) θα πρέπει να ενθαρρύνει την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των μελών της ενισχύοντας παράλληλα τη σχέση της με το ΝΑΤΟ.

Εισαγωγή

Ο αντίκτυπος της πανδημίας στην οικονομική ασφάλεια και ανθεκτικότητα.

Ο προσανατολισμός της σύγχρονης παγκόσμιας οικονομίας προς την άμεση παραγωγή, την παγκόσμια διανομή και την περιφερειακή συγκέντρωση των κέντρων παραγωγής, την καθιστούν εύθραυστη και ευάλωτη σε διαταραχές – όπως στην περίπτωση του Covid-19. Πράγματι, η πανδημία είχε δραματικές επιπτώσεις στην παγκόσμια οικονομία και τη διακυβέρνησή της, με σοβαρές επιδράσεις στο εμπόριο, τις επενδύσεις και τη λειτουργία των παγκόσμιων αλυσίδων αξίας. Ο Covid-19 επηρέασε τόσο τους κόμβους αυτού του συστήματος (π.χ. εργοστάσια, γραφεία) όσο και τις συνδέσεις μεταξύ αυτών (π.χ. συγκοινωνιακοί κόμβοι, ροή αγαθών και ανθρώπων), έχοντας άμεσες και έμμεσες συνέπειες. Ενώ οι πρώτες προκύπτουν από την ίδια την πανδημία και τα μέτρα υγειονομικής πολιτικής που είναι απαραίτητα για τον περιορισμό της, οι έμμεσες συνέπειες προέρχονται από μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση των άμεσων επιπτώσεων καθώς και από την έλλειψη συγχρονισμού στην εκδήλωση της επιδημίας και στην εφαρμογή μέτρων πολιτικής. Για παράδειγμα, η απότομη διακοπή των αποστολών υλικών και ενδιάμεσων εισροών στις αρχές του 2020 έχει άμεσο αντίκτυπο σε επίπεδο διασυνδέσεων και οδήγησε σε σοβαρές συνέπειες στην οικονομική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις.

Παρά την ανάγκη για καθολική δράση, η απάντηση στην πανδημία στις εμπορικές και επενδυτικές πολιτικές ήταν σε μεγάλο βαθμό εθνική ή περιφερειακή στην καλύτερη περίπτωση, καθοδηγούμενη από την άμεση ανάγκη να διασφαλιστεί η ασφάλεια του εφοδιασμού και όχι από οποιαδήποτε μακροπρόθεσμη στρατηγική ανάπτυξης ανθεκτικότητας στις παγκόσμιες αλυσίδες αξίας (GVCs). Η απουσία κατάλληλου διεθνούς συντονισμού ενίσχυσε τις επιπτώσεις της κρίσης του Covid-19. Σε επίπεδο πολιτικής, μπορούν να

εντοπιστούν δύο κύριοι περιορισμοί που θα επηρεάσουν τις επιλογές των λύσεων: το κόστος των μέτρων που εφαρμόζονται για την αντιμετώπιση προβλημάτων που σχετίζονται με την πανδημία (συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών, πολιτικών κ.λπ.) και η έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ των συμμάχων χωρών, η οποία εμπόδιζε τον αποτελεσματικό συντονισμό των μέτρων πολιτικής μεταξύ των GVC. Το μέλλον των GVC θα επηρεάζεται πρωτίστως από μακροοικονομικούς παράγοντες, στρατηγικό ανταγωνισμό μεταξύ των παγκόσμιων δυνάμεων και την ίδια ανθεκτικότητα των GVC.

Ατενίζοντας προς το μέλλον, το NATO θα μπορούσε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη διαφύλαξη της σύγχρονης παγκόσμιας οικονομίας αυξάνοντας την ευαισθητοποίηση σχετικά με την ανθεκτικότητα και την ασφάλεια των στρατηγικών αλυσίδων αξίας, συλλέγοντας πληροφορίες και από τις δύο πλευρές του Ατλαντικού και βελτιώνοντας τη διαθεσιμότητά τους στο κοινό, ενθαρρύνοντας τους Συμμάχους να δεσμευτούν στην αυτό-αξιολόγηση της ανθεκτικότητας της εφοδιαστικής αλυσίδας και στην προετοιμασία των μελών της για την αναπόφευκτη επόμενη κρίση.

Ο ρόλος του στρατού στην πανδημία

Ο ρόλος που διαδραματίζουν οι Ένοπλες Δυνάμεις των μελών του NATO κατά τη διάρκεια της πανδημίας είναι πολύ σημαντικός. Οι ένοπλες δυνάμεις έχουν την ικανότητα να ανταποκρίνονται με ευελιξία, με εξειδικευμένο και αποτελεσματικό τρόπο σε σχεδόν κάθε είδους κρίση. Γι' αυτό, όταν χτύπησε η πανδημία, οι στρατιωτικές δυνάμεις παγκοσμίως ήταν από τις πρώτες που αντέδρασαν. Όχι μόνο παρείχαν ενισχύσεις όσον αφορά το άρτια εκπαιδευμένο ιατρικό προσωπικό, αλλά επίσης μερίμνησαν για τη συμμετοχή των στρατευμάτων τους στην μεταφορά ζωτικών προμηθειών. Διατηρώντας παράλληλα το πρωταρχικό τους καθήκον να παρέχουν αξιόπιστη και αποτελεσματική άμυνα έναντι ξένων εχθρών. Λόγω των μοναδικών δεξιοτήτων και επιχειρησιακών ικανοτήτων, το στρατιωτικό μέσο συνέβαλε στις εθνικές αντιδράσεις στην κρίση και, σε μικρότερο βαθμό, στην περιφερειακή συνεργασία στον ευρωατλαντικό χώρο.

Το NATO, για παράδειγμα, διαμόρφωσε την αντίδρασή του στην κρίση της πανδημίας σε τρεις φάσεις: τη φάση της Αρχικής Αντίδρασης (Ιανουάριος-Μάιος 2020), την φάση γενικής αντίδρασης (Ιούνιος 2020-Μάιος 2021) και την φάση ειδικής αντίδρασης (Φθινόπωρο 2021). Καθ' όλη τη διάρκεια της πανδημίας, διασφάλισε την ανταλλαγή πληροφοριών, την συνεργασία και την διαμεσολάβηση αμοιβαίας υποστήριξης μεταξύ των μελών του. Οι ένοπλες δυνάμεις του NATO επίσης υποστήριξαν Συμμάχους και εταίρους μέσω μεταφοράς ιατρικών προμηθειών, ανάπτυξης ιατρικού προσωπικού και άλλα καθήκοντα υλικοτεχνικής

υποστήριξης. Με αυτόν τον τρόπο, το NATO διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην πρόληψη της υγειονομικής κρίσης από το να γίνει μια ευρύτερη κρίση ασφάλειας. Ωστόσο, στην αντιμετώπιση αιτημάτων υποστήριξης από τα μέλη και τους εταίρους του, υπέφερε από προβλήματα βραδύτητας και κατακερματισμού.

Η κρίση του Covid ενίσχυσε την εγχώρια ανθεκτικότητα ως όργανο εθνικής ισχύος μαζί με άλλα. Στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, η έννοια της ανθεκτικότητας αφορά κυρίως την πολιτικοστρατιωτική συνεργασία. Στο μέλλον, το NATO θα πρέπει να ενισχύσει τις πολιτικοστρατιωτικές σχέσεις μέσω της ολοκλήρωσης, του συντονισμού και της διαφάνειας. Καθοριστικοί παράγοντες για την εφαρμογή αυτής της διαδικασίας είναι το νομικό πλαίσιο και ο δημοκρατικός έλεγχος των ενόπλων δυνάμεων, οι εθνικές κληρονομίες και οι πολιτισμοί των κρατών, η αντίληψή τους για την απειλή και τα διαφορετικά μοντέλα που υιοθετούν τα μέλη του NATO για την ενοποίηση των ενόπλων δυνάμεων με άλλους πολιτικούς παράγοντες.

Η πανδημία αμφισβήτησε τον ίδιο τον ρόλο που ο στρατός θα έπρεπε να δώσει προτεραιότητα σε μια περίοδο που ορίζεται από τον πολλαπλασιασμό των καθηκόντων για τον στρατό εντός ενός περιορισμένου προϋπολογισμού. Κοιτάζοντας προς το μέλλον και την πιθανότητα άλλων κρίσεων πανδημίας, το κόστος του στρατιωτικού μέσου θα πρέπει να εξισορροπηθεί με τις επενδύσεις σε άλλα μέσα εθνικής ισχύος. Πράγματι, η επέκταση των συμμαχικών ενόπλων δυνάμεων, ειδικά δεδομένης της τρέχουσας στρατηγικής πολυπλοκότητας της παγκόσμιας τάξης, μπορεί να οδηγήσει σε αρνητικές συνέπειες στην αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα των δυνάμεων ή στη σκόπιμη διεύρυνση μιας ατζέντας ασφαλείας σε ζητήματα που δεν αφορούν την ασφάλεια – ένα φαινόμενο γνωστό ως «τιτλοποίηση».

Προοπτικές

Τίθεται ένα σημαντικό ερώτημα: τι είδους ρόλο θα προετοιμαστεί να παίξει το NATO και άλλες συμμαχίες σε περίπτωση μελλοντικής πανδημίας; Το τρέχον και προβλέψιμο περιβάλλον ασφαλείας που χαρακτηρίζεται από μεγάλο ανταγωνισμό ισχύος θα καταστήσει πιο δύσκολη τη διαχείριση μελλοντικών πανδημιών διατηρώντας παράλληλα την αποτελεσματικότητα του στρατιωτικού οργάνου ισχύος. Υπάρχει ανάγκη να αποσαφηνιστεί και να καθοριστεί ο πιθανός ρόλος του NATO και άλλων αντίστοιχων συμμαχιών σε τέτοιες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης στο μέλλον, στο ευρύτερο πλαίσιο της προσαρμογής ενόψει της επερχόμενης Στρατηγικής Αντίληψης.

Εξετάζοντας την εμπειρία του Covid, υπάρχουν πιθανώς τέσσερις ευρύτεροι τομείς στους οποίους η Ατλαντική Συμμαχία θα μπορούσε να προσφέρει προστιθέμενη αξία χωρίς να απομακρυνθεί από τα βασικά της καθήκοντα ή να διακινδυνεύσει την υπερβολική τιτλοποίηση μιας έκτακτης ανάγκης για την υγεία.

Πρώτον, η ενίσχυση της ικανότητάς της να προστατεύει τα συμμαχικά στρατεύματα και να εγγυάται την ανθεκτικότητα και την αποτελεσματικότητα των αποστολών και του προσωπικού, βασιζόμενη επίσης στην καινοτόμο πρακτική που αναπτύχθηκε μέσω της πανδημίας. Αυτή είναι μια κρίσιμη πτυχή για τη διατήρηση της στάσης αποτροπής και άμυνας – μεταξύ άλλων μέσω βασικών ασκήσεων όπως συνέβη στο παρελθόν σε ένα ασταθές διεθνές περιβάλλον ασφάλειας όπου οι πανδημίες μπορούν να οδηγήσουν σε περαιτέρω αβεβαιότητα. Δεύτερον, το NATO είχε ήδη δεσμευτεί να βελτιώσει την ανθεκτικότητα των Συμμάχων, για παράδειγμα, διατυπώνοντας το 2016 τις βασικές απαιτήσεις για την εθνική ανθεκτικότητα, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής ετοιμότητας. Ο Covid-19 έδειξε πώς μια πανδημία μπορεί να αμφισβητήσει μια τέτοια ανθεκτικότητα, εκθέτοντας επίσης τα όρια και τις δυσκολίες των εθνών να συνεργαστούν. Υπό το φως αυτής της εμπειρίας, η Συμμαχία σκέφτεται πώς να βελτιώσει την ικανότητά της να βοηθά τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις πανδημίες, αναθεωρώντας επίσης τις προαναφερθείσες απαιτήσεις ανθεκτικότητας, και πρέπει να προχωρήσει ως προς αυτό. Ένας τρίτος τομέας βελτίωσης είναι η παροχή υλικοτεχνικής υποστήριξης στις υποδομές έκτακτης ανάγκης και η διανομή στη χρήση των κρατών μελών και των εταίρων της. Αυτό είναι ένα θεμελιώδες –αν και συχνά επισκιασμένο– καθήκον, καθώς ενισχύει την πολιτική συνοχή μεταξύ των Συμμάχων έναντι των εξωτερικών προσπαθειών εκμετάλλευσης των εθνικιστικών τάσεων που τροφοδοτούνται από την πανδημία για να δημιουργηθούν διχασμοί εντός της Συμμαχίας. Είναι επίσης εξαιρετικά σημαντικό για τους εταίρους στον ευρωατλαντικό χώρο, τη Βόρεια Αφρική, τη Μέση Ανατολή και σε όλο τον κόσμο, προκειμένου να διαφυλαχθούν και να αναπτυχθούν εταιρικές σχέσεις όταν η ανάγκη για υποστήριξη είναι πιο επιτακτική. Ταυτόχρονα, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμένους πόρους και τους προϋπολογισμούς, το NATO θα πρέπει να σκεφτεί προσεκτικά την επαρκή ισορροπία μεταξύ των πολεμικών καθηκόντων των ενόπλων δυνάμεων και της υποστήριξης στις πολιτικές αρχές για κρίσεις πανδημίας. Ένας τέταρτος ευρύς τομέας αφορά τη συμβολή στην αντιμετώπιση των προκλήσεων για την οικονομική ανθεκτικότητα με την οικοδόμηση ενός κοινού πλαισίου για τον προσδιορισμό του ποιοι τομείς επηρεάζονται ή/και θα μπορούσαν να επηρεαστούν πιο άμεσα από τις παρούσες και τις μελλοντικές κρίσεις υγείας. Αυτό ισχύει βεβαίως σε στρατιωτικούς και – ευρύτερα – τομείς ασφάλειας, όπου το NATO μπορεί να έχει μια γενική εικόνα για το πού θα συνεισφέρει στη δημιουργία ανθεκτικών αλυσίδων εφοδιασμού, επίσης λόγω της ικανότητάς του να συλλέγει πληροφορίες από τα μέλη του και να παράγει αναλύσεις προοπτικής πολιτικά κοινά έγγραφα πολιτικής. Η Ατλαντική Συμμαχία –λόγω της σταθερής και επαναλαμβανόμενης αλληλεπίδρασης μεταξύ των μελών της– μπορεί επίσης να παράγει έμμεσα, θετικά αποτελέσματα δημιουργώντας εμπιστοσύνη, μειώνοντας έτσι μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα εκείνες τις αβεβαιότητες σχετικά με συμπεριφορές που οδηγούν τις χώρες να υιοθετήσουν «αυταρχικές» οικονομικές πολιτικές .

Η Αλληλεπίδραση μεταξύ του COVID-19 και της Διεθνούς Ασφάλειας

Οι πολύπλευρες επιπτώσεις της πανδημίας στη Δύση

Η πανδημία Covid-19 είχε πολύπλευρο αντίκτυπο στις δυτικές κοινωνίες, μεταβαίνοντας γρήγορα από μια κρίση υγείας σε ένα ευρύτερο φαινόμενο που επηρεάζει βαθιά τα κοινωνικοοικονομικά και πολιτικά τοπία. Τα πολυμερή ιδρύματα έπρεπε να αντιμετωπίσουν πρωτόγνωρες προκλήσεις, ενώ η πανδημία εξέθεσε τα υπάρχοντα πρότυπα ανταγωνισμού μεγάλων δυνάμεων που εφαρμόζονταν στον παγκόσμιο αγώνα για εξοπλισμό ατομικής προστασίας, εμβόλια και σχετικές πρώτες ύλες. Τα έθνη –τουλάχιστον αρχικά– φάνηκαν να εγκαταλείπουν τα καθιερωμένα πρότυπα συνεργασίας για να επιστρέψουν σε εθνικές λύσεις σε αυτήν την πολύ παγκόσμια πρόκληση.

Η παγκόσμια οικονομία έχει αντιμετωπίσει διαταραχές στο εμπόριο και στη λειτουργία των Παγκόσμιων Αλυσίδων Αξίας (GVCs), καθώς και σημαντικές αναδιανομές πλούτου μέσω δραστικών μειώσεων και ανόδου του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) σε όλο τον κόσμο. Σε λιγότερο από δύο χρόνια, η εμπειρία της πανδημίας προκάλεσε μια βαθιά αναθεώρηση των τυπικών απόψεων σχετικά με τις κρίσιμες αλληλεξαρτήσεις, τη διαφοροποίηση, την ανθεκτικότητα των GVC και την ασφάλεια των προμηθειών.

Όσον αφορά τη διεθνή ασφάλεια, η πανδημία λειτούργησε κυρίως ως καταλύτης των υπαρχουσών τάσεων, όπως ο γεωπολιτικός ανταγωνισμός μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών (ΗΠΑ) και της Κίνας – ο οποίος έχει επιδεινωθεί και λόγω της επιδημίας της νόσου. Όσον αφορά τις ένοπλες δυνάμεις, σε πολλές χώρες του NATO, συμπεριλαμβανομένης της Γαλλίας, της Ιταλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου (ΗΒ), έχουν κληθεί να λειτουργήσουν για να υποστηρίξουν τις πολιτικές αρχές για να αντιμετωπίσουν πτυχές που σχετίζονται με τον Covid, όπως νοσοκομεία πεδίου, επιμελητεία, επιβολή του νόμου, Τεστ Covid ή διανομή εμβολίων – και το ίδιο το NATO παρείχε υποστήριξη μέσω των φορέων του, όπως το Ευρωατλαντικό Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Καταστροφών (EADRCC).

Διεθνής συνεργασία, παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού και ανάγκη για ανθεκτικότητα

Ο παγκόσμιος αντίκτυπος του Covid-19 ήταν αναμφισβήτητα τεράστιος και πολυδιάστατος. Ένα πραγματικό τεστ της αποτελεσματικότητας της παγκόσμιας διακυβέρνησης και της διεθνούς συνεργασίας, ο Covid-19 έχει υπογραμμίσει ορισμένα από τα όρια και των δύο. Η άμεση αντίδραση των κρατών και των διεθνών θεσμών ήταν αργή και αβέβαιη. Η απουσία ενοποιημένων μηχανισμών, η προβληματική λήψη αποφάσεων στους αρμόδιους θεσμούς, οι αποτυχίες

επικοινωνίας, η εθνικιστική εξαρτημένη απάντηση, ο διάχυτος φόβος και η δυσπιστία, όλα συνέβαλαν στη δυσκολία θέσπισης μιας αποτελεσματικής διεθνούς και παγκόσμιας συνεργασίας για να σταματήσει ή να επιβραδυνθεί η διάδοση του ιού. Αργότερα, η παγκόσμια συνεργασία συνέχισε να δείχνει τα όριά της από δύο απόψεις: την άνιση κατανομή των εμβολίων πέρα από τη Δύση και τον ανταγωνισμό των μεγάλων δυνάμεων, ιδιαίτερα όσον αφορά τις ΗΠΑ και την Κίνα. Ωστόσο, με την πάροδο του χρόνου σημειώθηκαν βελτιώσεις. Σε αυτό το πλαίσιο, το NATO έχει διαδραματίσει σχετικό, θετικό ρόλο στην εκτέλεση υποστηρικτικών καθηκόντων, όπως η ανάπτυξη νοσοκομείων πεδίου, η μεταφορά ιατρικών εργαλείων και προσωπικού για χώρες μέλη και εταίρους. Επιπλέον, η διοργανική συνεργασία μεταξύ του NATO και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) έχει κάνει ένα βήμα μπροστά, μεταξύ άλλων όσον αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών.

Όσον αφορά την παγκόσμια οικονομία, ο Covid-19 έχει επηρεάσει το διεθνές εμπόριο και τη δομή της παγκόσμιας παραγωγής με επίκεντρο το GVC. Και εδώ, οι πρώτες μέρες της πανδημίας έδειξαν την επανεμφάνιση πιέσεων για υιοθέτηση εθνικών λύσεων για την επίλυση των πιο πιεστικών προβλημάτων, όπως η διαθεσιμότητα ατομικού εξοπλισμού προστασίας και μηχανημάτων μονάδας εντατικής θεραπείας, παρακάμπτοντας τις καθιερωμένες διεθνείς συμφωνίες και πρότυπα συνεργασίας. Ο Covid-19 επηρέασε τον ίδιο τον ορισμό της αντίληψης των χωρών για τα βασικά εθνικά συμφέροντα, τοποθετώντας τα θέματα υγείας στο επίκεντρο της εθνικής ασφάλειας. Μετά την άμεση έκτακτη ανάγκη που συνδέεται με το πρώτο κύμα, έχει ξεκινήσει μια πιο διεξοδική επανεξέταση της υπάρχουσας δομής παραγωγής στην παγκόσμια οικονομία. Οι οικονομικές και οι πτυχές ασφάλειας αναμειγνύονται όλο και περισσότερο. Η συζήτηση για την εκ νέου στήριξη, η οποία είχε ήδη ξεκινήσει στις δυτικές χώρες τη δεκαετία του 2010, έχει πλέον συμπεριλάβει μια διάσταση ασφάλειας στον πυρήνα της. Η διακοπή της παραγωγής και του εμπορίου που επέφερε η πανδημία έδειξε πόσοι οικονομικοί τομείς μπορούν να έχουν αντίκτυπο στην ασφάλεια (ακόμη και στην παραγωγή αμυντικού εξοπλισμού). Οι ελλείψεις σε μικροσιπ και μπαταρίες, για παράδειγμα, έχουν επηρεάσει σε μεγάλο βαθμό τις μη στρατιωτικές βιομηχανίες και τις στρατιωτικές προμήθειες. Αντίστοιχα, οι υπάρχουσες διεθνείς δομές που ασχολούνται με την ασφάλεια – αρχής γενομένης από το NATO – έχουν αρχίσει να επεξεργάζονται τον ρόλο τους από αυτή την άποψη.

Διεθνής συνεργασία για την πανδημία κατά του COVID-19

Ο Covid-19 υπενθύμισε στον κόσμο την παγκόσμια φύση των πανδημιών και τις δυνατότητές τους να οδηγήσουν σε επιπτώσεις στην υγεία, τις κοινωνικοοικονομικές, το εμπόριο και την ασφάλεια παγκοσμίως. Ενώ υπάρχουν πολλά παγκόσμια και περιφερειακά πλαίσια συνεργασίας για την προετοιμασία και

την αντιμετώπιση των πανδημιών, πολλά εμπόδια έχουν περιπλέξει και καθυστερήσει την απάντηση στον Covid-19.

Η αρχική φάση της πανδημίας απαιτούσε ταχεία αξιολόγηση και διαχείριση των κινδύνων, μεταξύ άλλων μέσω μέτρων που διαταράσσουν τα ταξίδια, την κινητικότητα, και τη συνεπή επικοινωνία των κινδύνων στο κοινό. Τα ελαττώματα στα υπάρχοντα πλαίσια οδήγησαν σε αυξανόμενη δυσπιστία και επικράτηση εθνικιστικών προσεγγίσεων, συμπεριλαμβανομένης της θέσπισης μέτρων όπως οι απαγορεύσεις ταξιδιών και εξαγωγών. Μεταξύ των λόγων ήταν η έλλειψη ή η μη πληρότητα μηχανισμών για την επιβολή των υποχρεώσεων ετοιμότητας και αντίδρασης, η ανεπαρκής χρηματοδότηση και η περιορισμένη ικανότητα λήψης αποφάσεων από βασικούς παράγοντες όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (WHO).

Εκτός από τα προβλήματα που σχετίζονται με την έλλειψη συντονισμού, τη δυσπιστία και την ασυνέπεια των πολιτικών, η δεύτερη φάση της πανδημίας – που χαρακτηρίζεται από την καλύτερη κατανόηση της νόσου, την ταχεία ανάπτυξη, έγκριση και παραγωγή νέων εμβολίων, θεραπειών και διαγνωστικών τεστ — έχει επίσης επηρεαστεί από την έλλειψη ενός παγκόσμιου πλαισίου για τη διασφάλιση ίσης και αποτελεσματικής πρόσβασης σε αυτά τα ιατρικά εργαλεία.

Η έλλειψη κατάλληλων οργανωτικών και θεσμικών ρυθμίσεων για την ετοιμότητα και την αντιμετώπιση της πανδημίας είχε ως αποτέλεσμα καθυστερήσεις και αναποτελεσματικότητα, πολλούς θανάτους που μπορούσαν να αποφευχθούν και σημαντικές ζημιές σε παγκόσμιο, ενωτικό και εθνικό επίπεδο.

Υφιστάμενα πλαίσια συνεργασίας για την πανδημία

Ενώ ο ακριβής χρόνος και η συχνότητα εμφάνισης των πανδημιών είναι αδύνατο να προβλεφθεί, μεμονωμένοι ειδικοί (Garrett, 2005) και ομάδες (π.χ Ομάδα Υψηλού Επιπέδου του ΟΗΕ για την παγκόσμια αντίδραση στις κρίσεις υγείας, 2016, GPMB, 2019 ; Center for Health Security, 2021; GHS Index, 2019) έχουν προειδοποιήσει συχνά για την πιθανότητα πανδημίας των αναλογιών του Covid-19. Παρά αυτές τις νουθεσίες, η απειλή μιας πανδημίας και οι συντριπτικές της συνέπειες για την κοινωνία αγνοήθηκαν ευρέως και μόνο λίγες χώρες – κυρίως εκείνες που είχαν προηγουμένως εκτεθεί σε προηγούμενα κρούσματα, ειδικά στη Νοτιοανατολική Ασία – έδειξαν πιο επαρκή επίπεδα ετοιμότητας και ανταπόκρισης κατά τη διάρκεια της πανδημίας του Covid.

Προηγούμενες εξάρσεις, όπως η επιδημία Έμπολα στη Δυτική Αφρική το 2014, οι εστίες H1N1 και SARS, συχνά προκάλεσαν εκκλήσεις για καλύτερα πλαίσια ετοιμότητας και ανταπόκρισης, αλλά ακολουθούνται γρήγορα από κύκλους ολοκληρωτικής παραμέλησης. Για παράδειγμα, η επιδημία SARS το 2003 προκάλεσε την αναθεώρηση των Διεθνών Κανονισμών Υγείας (IHR) του WHO και η πανδημία γρίπης H1N1 του 2009 προκάλεσε τη σύγκληση τουλάχιστον 11

επιτροπών υψηλού επιπέδου, οι οποίες διατύπωσαν συστάσεις για την παγκόσμια ετοιμότητα και αντιμετώπιση πανδημίας. Ωστόσο, υπάρχει ευρεία συμφωνία ότι ο κόσμος πιάστηκε απροετοίμαστος για τον Covid-19.

Με ευρεία συμφωνία στην επιστημονική κοινότητα ότι τέτοια συμβάντα είναι πιθανό να γίνουν πιο συχνά, επίσης λόγω των αυξημένων και σύνθετων επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, της αυξημένης αποψίλωσης των δασών, της περιβαλλοντικής υποβάθμισης και της έλλειψης ελέγχου σε ζώα που είναι πιθανό να είναι φορείς ή ξενιστές παθογόνων (Jones et al., 2008; Dobson et al., 2020), η ενίσχυση της συνεργασίας για πανδημίες σε μια μακροπρόθεσμη και ολιστική προσέγγιση φαίνεται κρίσιμη για την αποφυγή λαθών του παρελθόντος (The Independent Panel, 2021a).

Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (WHO)

Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας είναι ο κύριος διεθνής οργανισμός με νομικές και τεχνικές αρμοδιότητες για την προετοιμασία και την αντιμετώπιση των πανδημιών. Το πλαίσιο για την ετοιμότητα αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης για την υγεία, σε παγκόσμιο επίπεδο βασίζεται στον δεσμευτικό WHO IHR (IHR 2005), ο οποίος, με την πάροδο του χρόνου, έχει ενσωματώσει ορισμένα διδάγματα από προηγούμενα κρούσματα όπως HIV, Έμπολα, H1N1, SARS (WHO, 2011).

Ωστόσο, αρκετά σημαντικά κενά που σχετίζονται με τη διακυβέρνηση του WHO, συμπεριλαμβανομένων των χρηματοδοτικών κενών, της έλλειψης συντονισμού μεταξύ των κεντρικών γραφείων και των περιφερειακών γραφείων και της έλλειψης διαφάνειας και λογοδοσίας είχαν εντοπιστεί πριν από την πανδημία του Covid (Gostin, 2016). Πέρα από αυτά τα παγκόσμια ζητήματα, ο αντίκτυπος του παγκόσμιου πλαισίου εξαρτάται άμεσα από την εθνική εφαρμογή. Οι αξιολογήσεις πριν από την Covid έδειξαν πολύ χαμηλό επίπεδο εθνικής εφαρμογής του IHR (Talisuna et al., 2019) με πολλές ευρωπαϊκές χώρες που δεν είχαν υποβάλει τις εκθέσεις τους στο Κοινό Πλαίσιο Εξωτερικής Αξιολόγησης, το οποίο στοχεύει στην αξιολόγηση των εθνικών ικανοτήτων στο πλαίσιο του IHR (WHO, 2016).

Η κρίση Έμπολα κατέδειξε κενά στη χρηματοδότηση, τις δυνατότητες του συστήματος υγείας και την υποβολή εκθέσεων σε εθνικό επίπεδο παρά τις σαφείς διεθνείς υποχρεώσεις με περικοπές του δημόσιου προϋπολογισμού που επιβλήθηκαν μετά την οικονομική κρίση του 2008 που αναφέρθηκε ως βασικό μέρος του προβλήματος. Άλλα προβλήματα περιελάμβαναν την έλλειψη συντονισμού και την αναποτελεσματικότητα στη διεπαφή μεταξύ της αξιολόγησης κινδύνου (συστήματα επιτήρησης και προειδοποίησης) και της διαχείρισης των απειλών για την υγεία. Για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της κρίσης του Έμπολα, ο Γενικός Διευθυντής του WHO κατηγορήθηκε ότι περίμενε πολύ καιρό πριν

κηρύξει Έκτακτη Ανάγκη για τη Δημόσια Υγεία Διεθνούς Ανησυχίας (PHEIC), η οποία ήρθε μόλις μετά από τέσσερις μήνες και πιθανώς μετά από πιέσεις από μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στις πληγείσες περιοχές (Gostin, 2016). Ένα επιπλέον πρόβλημα που προέκυψε κατά την έξαρση του Έμπολα ήταν η απουσία επαρκών κινήτρων για τον συντονισμό των δραστηριοτήτων έρευνας και ανάπτυξης (E&A) και η ασυντόνιστη προσέγγιση στη χρήση μέτρων δημόσιας υγείας όπως καραντίνες, ταξιδιωτικές απαγορεύσεις και περιορισμοί στις κοινωνικές συγκεντρώσεις.

Τα προαναφερθέντα προβλήματα ήταν επίσης εμφανή κατά τη διάρκεια της συνεχιζόμενης πανδημίας του Covid, και ενώ ένας γρήγορος αγώνας οδήγησε στην πρωτοφανώς γρήγορη ανάπτυξη νέων εμβολίων και θεραπειών, η έλλειψη ενός παγκόσμιου πλαισίου E&A για την αντιμετώπιση των πανδημιών είχε ως αποτέλεσμα εθνικιστικές πολιτικές και περιορισμένη πρόσβαση σε τέτοιες τεχνολογίες παγκοσμίως (Mancini, 2020). Επιπλέον, ενώ η κοινή χρήση δεδομένων έχει λάβει χώρα σε άνευ προηγουμένου κλίμακα, η διαθεσιμότητα δεδομένων και τεχνολογικών λύσεων δεν έχει αντιστοιχιστεί με τις πραγματικές ικανότητες αντιμετώπισης της κρίσης (The Independent Panel, 2021a).

Ευρωπαϊκή Ένωση

Σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η ΕΕ μοιράζεται τις αρμοδιότητες για τη δημόσια υγεία με τα κράτη μέλη της. Το άρθρο 168 της ΣΛΕΕ καλεί την ΕΕ να ενεργήσει σε παγκόσμια ζητήματα υγείας ενισχύοντας τη συνεργασία με τρίτες χώρες και ΔΟ, επιφυλάσσοντας ταυτόχρονα την ευθύνη για την οργάνωση των εθνικών συστημάτων υγείας στα χέρια των κρατών μελών.

Η απόφαση της ΕΕ για τις σοβαρές διασυνοριακές απειλές για την υγεία (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2013) παρέχει το πλαίσιο για τη δράση της ΕΕ σχετικά με την ετοιμότητα για κρίσεις και την αντιμετώπιση διασυνοριακών απειλών για την υγεία. Δημιουργεί ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης και αντίδρασης (EWRS) και μια Επιτροπή Ασφάλειας Υγείας (HSC), η οποία συντονίζει τις αντιδράσεις σε κρούσματα και πανδημίες, τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ. Οι προηγούμενες επιδημίες υπήρξαν επίσης σημαντική κινητήρια δύναμη για βαθύτερη συνεργασία και για τη δημιουργία του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου σε επίπεδο ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νοσημάτων ιδρύθηκε για να ενισχύσει την ικανότητα αντίδρασης της ΕΕ και να παρέχει τεχνική υποστήριξη στα κράτη μέλη μετά το ξέσπασμα του SARS το 2003 και τέθηκε σε λειτουργία το 2005. Το ECDC επιβλέπει την παρακολούθηση, τον εντοπισμό και την αξιολόγηση κινδύνου απειλής, επιδημιολογική επιτήρηση και λειτουργία του EWRS. Ενώ το έργο του αξιολογήθηκε θετικά μετά τις επιδημίες Ζίκα και Έμπολα (PwC, 2019), εντοπίστηκαν αρκετοί περιορισμοί, συμπεριλαμβανομένης της ικανότητας του

ECDC να προσαρμοστεί στις αλλαγές στα κράτη μέλη που εξετάζουν τη μείωση της δημόσιας χρηματοδότησης για την υγεία, τις περιορισμένες δυνατότητες επέκτασης του προσωπικού του και όρια στη συνεργασία με τα κράτη μέλη (Flear, de Ruijter and McKee, 2020).

Συνολικά, ενώ υπάρχει ισχυρή αιτία για ισχυρότερο συντονισμό για την προετοιμασία και την αντιμετώπιση διασυννοριακών απειλών για την υγεία (Martin & Conseil, 2012), το πλαίσιο της ΕΕ παραμένει εξαιρετικά κατακερματισμένο. Μεταξύ των λόγων, είναι τα κενά στην εφαρμογή της απόφασης της ΕΕ για τις σοβαρές διασυννοριακές απειλές για την υγεία (ECA, 2016) και τα όρια που επιβάλλονται από τη συνθήκη της ΕΕ όσον αφορά τον σεβασμό των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών (Anderson, Mckee και Mossialos, 2020).

Η πανδημία Covid-19 έχει αποδείξει πολλούς τομείς που χρειάζονται επείγουσα μεταρρύθμιση. Αυτά περιλαμβάνουν καλύτερη ενσωμάτωση στρατηγικών έγκαιρης προειδοποίησης και πρόληψης με τις απαντήσεις, ειδικά στην περίπτωση των ζωνόσων (ασθένειες που εξαπλώνονται από τα ζώα στον άνθρωπο) όπου η συνεργασία μεταξύ των τομέων της υγείας των ζώων και της ανθρώπινης υγείας είναι κρίσιμη (ECDC, 2017). Ένα άλλο κρίσιμο πρόβλημα είναι η αδυναμία της ΕΕ να συντονίσει τις απαντήσεις λαμβάνοντας υπόψη τις περιορισμένες αρμοδιότητές της για τη δημόσια υγεία, η οποία αποδείχθηκε εξαιρετικά αναποτελεσματική κατά τη διάρκεια μιας αντιμετώπισης πανδημίας (ECDC, 2017). Ενώ το ECDC έχει εκδώσει συστάσεις σε αρκετούς βασικούς τομείς κατά τη διάρκεια του Covid-19 (βλ. για παράδειγμα ECDC, 2020), καθώς αυτές δεν είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη, ασυντόνιστες και απότομες αλλαγές έχουν εφαρμοστεί σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, ενώ το ECDC έχει αρμοδιότητες να συλλέγει και να μοιράζεται δεδομένα, η έλλειψη συνέπειας μεταξύ των δεδομένων έχει σαφώς περιορίσει την ανταπόκριση στον Covid-19. Και ενώ τα μέλη της ΕΕ μοιράζονται δεδομένα σε συνεχή βάση, η ποιότητα και το επίπεδο λεπτομέρειας των κοινών δεδομένων είναι ετερογενή, γεγονός που περιορίζει περαιτέρω την ανταπόκριση της ΕΕ (Dąbrowska-Kłosińska, 2019) καθώς και δημιουργεί δυσπιστία μεταξύ των χωρών (Aruzzo & Gebrekidan, 2020).

Αντιμέτωπη με τα διδάγματα από τον Covid-19, η Επιτροπή της ΕΕ παρουσίασε πρόσφατα ένα πακέτο μεταρρυθμίσεων υπό την ομπρέλα μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης Υγείας (ECb). Αυτά περιλαμβάνουν μεταρρύθμιση του κανονισμού για σοβαρές διασυννοριακές απειλές για την υγεία, ισχυρότερες εντολές για το ECDC καθώς και για τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Φαρμάκων (EMA) να ανταποκρίνεται σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης για την υγεία και τη δημιουργία μιας νέας αρχής της ΕΕ (Health Emergency Preparedness και Response Authority - HERA) (EC, 2021a) για την υποστήριξη της ετοιμότητας για απειλές για την υγεία μέσω συλλογής πληροφοριών και για την απόκριση μέσω της ανάπτυξης, παραγωγής και διανομής ιατρικών αντίμετρων (π.χ. εμβόλια, φάρμακα, τεστ και προστατευτικός ιατρικός εξοπλισμός). Η δημιουργία της νέας αρχής HERA έχει διαμορφωθεί σύμφωνα με την Αρχή Βιοϊατρικής Προηγμένης Έρευνας και

Ανάπτυξης των ΗΠΑ (BARDA) και θα αποτελέσει κρίσιμο μέρος της συντονισμένης ετοιμότητας από άκρο σε άκρο και που απαιτείται για το μέλλον.

Τέλος, καθώς οι διασυνοριακές απειλές για την υγεία γίνονται πιο περίπλοκες (από τις φυσικές έως τις πυρηνικές και τις απειλές στον κυβερνοχώρο και τις βιοτρομοκρατικές) και απαιτούν ολοένα και περισσότερο μια διεπιστημονική και προληπτική ανάλυση, τα επόμενα χρόνια θα απαιτήσουν μια εξελισσόμενη προσέγγιση στα υβριδικά και πολυδιανυσματικές απειλές, και σε σκόπιμες απειλές, που περιλαμβάνουν τη χρήση αναδυόμενων τεχνολογιών σε διάφορους τομείς (βιολογικές τεχνολογίες αλλά και τεχνητή νοημοσύνη και άλλες) (Purillo et al, 2021).

Βορειοατλαντική Συμμαχία (NATO)

Η EADRCC και η Υπηρεσία Υποστήριξης και Προμηθειών του NATO (NSPA) ήταν μεταξύ των βασικών στοιχείων για την απάντηση του NATO. Το EADRCC είναι ο κύριος μηχανισμός αντιμετώπισης έκτακτης ανάγκης του NATO. Ιδρύθηκε το 1998 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Εταιρικής Σχέσης (EACP) ως μηχανισμός συνεργασίας μεταξύ Συμμάχων και εταίρων για τον σχεδιασμό πολιτικής έκτακτης ανάγκης και τη διεθνή ανακούφιση από καταστροφές, η EADRCC έχει σημαντική εμπειρία από προηγούμενα γεγονότα, ενεργώντας ως κέντρο συμψηφισμού για το συντονισμό αιτημάτων και προσφορών διεθνών βοήθειας. Η εντολή της της επιτρέπει να ανταποκρίνεται σε αιτήματα σε τομείς όπου η Συμμαχία εμπλέκεται στρατιωτικά, η οποία έχει συμπεριλάβει χώρες του Μεσογειακού Διαλόγου, την Πρωτοβουλία Συνεργασίας της Κωνσταντινούπολης και άλλες. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας του Covid, η EADRCC έλαβε αιτήματα από Συμμαχικούς και εταίρους. Για παράδειγμα, η Εσθονία, η Τσεχική Δημοκρατία, η Λετονία, η Λιθουανία, το Λουξεμβούργο, η Νορβηγία, η Σλοβακία και η Τουρκία ανταποκρίθηκαν στα αιτήματα της EADRCC για εξοπλισμό ατομικής προστασίας (ΜΑΠ) στην Ιταλία και την Ισπανία. Τα συμμαχικά μέλη παρείχαν επίσης υποστήριξη σε εταίρους, συμπεριλαμβανομένου του Αφγανιστάν (PPE), της Βοσνίας και Ερζεγοβίνης (PPE, σκηνές, κρεβάτια αγροτεμαχίων, ιατρικός εξοπλισμός), το Κοσσυφοπέδιο (ιατρικός εξοπλισμός, βοήθεια τροφίμων και ρουχισμού, κιτ δοκιμών) και η Δημοκρατία της Μολδαβίας (PPE). , αναπνευστήρες) (Mesterhazy, 2020).

Η NSPA είναι υπεύθυνη για την πραγματοποίηση αγορών, αποθήκευσης και υλικοτεχνικής υποστήριξης που σχετίζονται με τη μεταφορά των προμηθειών. Επιπλέον, το NATO ενεργοποίησε επίσης αρκετές αποστολές με στόχο τη διευκόλυνση της μεταφοράς εξοπλισμού και προσωπικού και συμμετείχε στην παραγωγή και δωρεά τρισδιάστατων εκτυπωμένων ιατρικών προμηθειών (NATO, 2020b).

Η συνεργασία μεταξύ του NATO και της ΕΕ, η οποία βασίζεται στο πλαίσιο των Κοινών Δηλώσεων του 2016 και του 2018, υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική κατά την αντιμετώπιση του Covid. Όπως αναγνωρίζεται σε αυτό το πλαίσιο, οι κοινές προκλήσεις για το NATO και την ΕΕ περιλαμβάνουν την αντιμετώπιση υβριδικών απειλών, την ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας, της κυβερνοασφάλειας και της άμυνας, την ενίσχυση των αμυντικών δυνατοτήτων και της αμυντικής βιομηχανίας και έρευνας και τη διεξαγωγή ασκήσεων (NATO, 2016). Για τις απειλές για την υγεία, η συνεργασία σε αυτούς τους τομείς μπορεί να διευκολύνει την αμοιβαία μάθηση για τη διαχείριση και την αντιμετώπιση κρίσεων, συμπεριλαμβανομένων των υβριδικών απειλών, καθώς και μια πιο ολοκληρωμένη διεθνή προσέγγιση – αν και περιορισμένη από το γεωγραφικό πεδίο του NATO και της ΕΕ.

Η συνεργασία Ευρωπαϊκής Ένωσης και NATO κατά τη διάρκεια της πανδημίας του Covid αναπτύχθηκε στο πλαίσιο άτυπων μηχανισμών που προβλέπονται σε αυτό το πλαίσιο συνεργασίας, οι οποίοι περιλάμβαναν, για παράδειγμα, εβδομαδιαίες κλήσεις συντονισμού μεταξύ του Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα του NATO και των ομολόγων της ΕΕ για συζήτηση ζητημάτων όπως οι παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού (GSCs), οι οικονομικές επιπτώσεις και ο επαναπατρισμός πολιτών (NATO, 2020α). Βασικοί τομείς ενδιαφέροντος περιλαμβάνουν την αμυντική συνεργασία κατά τη διάρκεια της πανδημίας, τα μέτρα ανακούφισης και τους κινδύνους που σχετίζονται με στρατηγικές υποδομές στις Συμμαχικές χώρες (Lajci, 2020). Το 2020, συστάθηκε μια Task Force της ΕΕ σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (EYED) και Στρατιωτικού Επιτελείου της ΕΕ, και σε συντονισμό με την EADRCC του NATO (EEAS, 2020), για να υποστηρίξει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ενόπλων δυνάμεων των κρατών μελών σχετικά με τη στρατιωτική βοήθεια για την υποστήριξη των πολιτικών αρχών για να βοηθήσουν στην καταπολέμηση της πανδημίας του κορωνοϊού. Στόχος ήταν να καταστεί δυνατή η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και διδαγμάτων και να ενισχυθεί η στρατηγική επικοινωνία. Μια κοινή απάντηση στην κρίση έλαβε χώρα επίσης κατά τη διάρκεια της εξαμηνιαίας συνάντησης ΕΕ-NATO στις 19 Μαΐου 2020, η οποία κάλυψε κοινές απαντήσεις, αναδυόμενες τεχνολογίες και συνεχιζόμενες στρατιωτικές επιχειρήσεις της ΕΕ (NATO, 2020c).

Ενώ αρχικά επικεντρώθηκαν στις ανταλλαγές πληροφοριών, η ΕΕ και το NATO επέκτειναν ολοένα και περισσότερο τη συνεργασία τους κατά τη διάρκεια της πανδημίας, ειδικά όσον αφορά τη στρατιωτική κινητικότητα και την αντιμετώπιση της παραπληροφόρησης (Mesterhazy, 2020). Με βάση αυτή την εμπειρία, ένα πρόσφατο έγγραφο που εκπονήθηκε για την Επιτροπή Βιομηχανίας, Έρευνας και Ενέργειας (ITRE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΚ) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η ετοιμότητα και η ανταπόκριση στην αντιμετώπιση χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών απειλών συνεχίζουν να είναι μέρος της τακτικής πολιτικής και στρατιωτικής συνεργασίας μεταξύ του NATO και της ΕΕ. Το έγγραφο πρότεινε επίσης ότι η αντιπροσωπεία του ΕΚ στην Κοινοβουλευτική

Συνέλευση του NATO (DNAT) θα μπορούσε να διαδραματίσει βασικό ρόλο στην προώθηση αυτής της συνεργασίας (Rimpler-Schmid et al., 2021).

Σε εθνικό επίπεδο, στρατιωτικές δυνάμεις σε διάφορα κράτη, συμπεριλαμβανομένων των μελών της Συμμαχίας, κινητοποιήθηκαν επίσης για να παρέχουν υποστήριξη σε υλικοτεχνικές επιχειρήσεις, από αυτές που σχετίζονται με την παροχή και μεταφορά κρίσιμων ιατρικών προμηθειών, έως την εφαρμογή τεστ Covid, μέχρι τη διαχείριση του logistics της εκστρατείας εμβολιασμού όπως στην Ιταλία. Αν και αυτές οι δραστηριότητες δεν πραγματοποιήθηκαν από το NATO και είχαν ανόμοιες επιπτώσεις μεταξύ των χωρών (Brustlein, 2021), αντικατοπτρίζουν την αυξανόμενη παρουσία στρατιωτικών και αμυντικών παραγόντων και οργανισμών, που συνέβαλαν σε γρήγορα και αποτελεσματικά μέρη της αντιμετώπισης της πανδημίας σε συγκεκριμένες στιγμές και σε ορισμένες χώρες, για παράδειγμα, κατά το πρώτο κύμα στην Ιταλία.

Η εμπειρία και οι ικανότητες του NATO για την αντιμετώπιση κρίσεων, το βοήθησαν να συντονίσει μια μεγάλης κλίμακας και γρήγορη κινητοποίηση, όπως σε πολυάριθμες αποστολές μεταφοράς ιατρικού προσωπικού και εφοδίων ή δημιουργίας επιτόπιων νοσοκομείων σε χώρες μέλη και εταίρους (Mesterhazy, 2020).

Ενώ καλύπτει ένα εύρος δραστηριοτήτων, η Συμμαχία έχει επικεντρωθεί στην αποφυγή επιπτώσεων στους συνήθεις στόχους της – διατήρηση των αποτρεπτικών και αμυντικών δυνατοτήτων της – ενώ πραγματοποιεί πρόσθετες δραστηριότητες κατά τη διάρκεια της πανδημίας (Mesterhazy, 2020). Αυτό αντικατοπτρίζεται στην έμφαση που δίνει στην αντιμετώπιση γεωπολιτικών στόχων, και ιδιαίτερα στην παραπληροφόρηση που προέρχεται από τη Ρωσία και την Κίνα (Mesterhazy, 2020).³ Συνολικά, η ανταπόκριση του NATO δείχνει την προστιθέμενη αξία του στη διαχείριση κρίσεων, η οποία έχει ομοίως συνδυαστεί με στρατιωτικές επεμβάσεις σε εθνικές επίπεδο. Αυτό ανοίγει το ερώτημα εάν και σε ποιο βαθμό το NATO πρέπει να εμπλακεί περισσότερο στην ετοιμότητα για απειλές για την υγεία και γενικά για την αντιμετώπιση χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών απειλών στο μέλλον.

Σφάλματα κατά τον COVID-19.

Πολλές συστάσεις που προέρχονται από προηγούμενες εξάρσεις δεν έχουν εφαρμοστεί δεόντως (ή πλήρως). Το Συμβούλιο Παρακολούθησης Παγκόσμιας Ετοιμότητας (GPMB) το έθεσε αυτό στην τελευταία ετήσια έκθεσή του: «για πάρα πολύ καιρό, έχουμε επιτρέψει έναν κύκλο πανικού και παραμέλησης όταν πρόκειται για πανδημίες: εντείνουμε τις προσπάθειες όταν υπάρχει σοβαρή απειλή, και μετά ξεχνάμε γρήγορα σχετικά με αυτά όταν η απειλή υποχωρήσει» (GPMB, 2019). Ακόμα κι αν η πανδημία SARS οδήγησε σε μεταρρύθμιση του WHO το 2005, η εφαρμογή του παρέμεινε ημιτελής και το ίδιο ισχύει για τα

μαθήματα που προέκυψαν από άλλες πανδημίες, όπως η έλλειψη παγκόσμιου πλαισίου Έρευνας και Ανάπτυξης για τις πανδημίες, που τονίστηκε κατά τη διάρκεια του Έμπολα.

Η έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης για την ετοιμότητα κατά της πανδημίας είναι μια άλλη σταθερά. Πολλές χώρες δεν διέθεταν ένα ισχυρό σχέδιο ετοιμότητας καθώς και βασικές ικανότητες δημόσιας υγείας που απαιτούνται για μια αποτελεσματική απάντηση και προηγούμενες αυτοαξιολογήσεις, καθώς και η Κοινή Διαδικασία Εξωτερικής Αξιολόγησης και ο Παγκόσμιος Δείκτης Ασφάλειας Υγείας. Η περιορισμένη χρηματοδότηση αντιμετωπίζει την αυξανόμενη εμφάνιση κινητήριων δυνάμεων επιδημιών, όπως η αύξηση των ταξιδιών και του εμπορίου, η κλιματική αλλαγή, η αποψίλωση των δασών και οι απειλές της βιοποικιλότητας, οι συγκρούσεις, και παρά τις ενδείξεις ότι η ετοιμότητα για την πανδημία είναι μόνο ένα κλάσμα του κόστους των απαντήσεων και των απωλειών που συνδέονται με πανδημίες.

Έχουν εντοπιστεί ορισμένες ελλείψεις στα συστήματα επιτήρησης και προειδοποίησης σε όλα τα επίπεδα: σε παγκόσμιο, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Οι εθνικές ικανότητες καθώς και η ικανότητα υλοποίησης των εθνικών υποχρεώσεων για ανταλλαγή πληροφοριών όσο το δυνατόν νωρίτερα είναι καίριας σημασίας για τη διασφάλιση έγκαιρης ειδοποίησης καθώς και για τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων όσο το δυνατόν γρηγορότερα. Κατά τη διάρκεια της επιδημίας του Covid-19, ένας συνδυασμός πρώιμων ενεργειών συνοδεύτηκε από καθυστερήσεις και ανεπαρκή ή αργή ανταλλαγή πληροφοριών, γεγονός που διευκόλυνε τη διάδοση του Covid από ένα αρχικό ξέσπασμα σε παγκόσμια πανδημία.

Μετά από έγκαιρες ειδοποιήσεις, ένα κομβικό σημείο στην απάντηση είναι η δήλωση PHEIC, η οποία είναι ευθύνη του Γενικού Διευθυντή του WHO, λαμβάνοντας υπόψη τη συμβουλή μιας Επιτροπής Έκτακτης Ανάγκης. Για τον Covid-19, η δήλωση PHEIC έφτασε στις 30 Ιανουαρίου 2020 κατά τη διάρκεια μιας δεύτερης συνεδρίασης της Επιτροπής Έκτακτης Ανάγκης, αλλά μέχρι τότε είχαν αναφερθεί 98 περιπτώσεις σε 18 χώρες εκτός Κίνας (The Independent Panel, 2021), γεγονός που οδήγησε τους ειδικούς στο συμπέρασμα το PHEIC θα έπρεπε να είχε δηλωθεί κατά την πρώτη συνεδρίαση της Επιτροπής Έκτακτης Ανάγκης στις 22 Ιανουαρίου 2020 και ότι ο WHO άργησε να επεξεργαστεί την αξιολόγηση των κινδύνων που αποκαλύφθηκαν από έγκαιρες προειδοποιήσεις. Σύμφωνα με το The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, με μια λοίμωξη του αναπνευστικού ως Covid-19, η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης δικαιολογήθηκε ακόμη και με περιορισμένα επιστημονικά στοιχεία για την πιθανότητα μετάδοσης από άνθρωπο σε άνθρωπο. Σε αυτή τη βάση, η Ανεξάρτητη Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το σύστημα προειδοποίησης δεν ήταν αρκετά γρήγορο και ότι το IHR (2005) περιόριζε μάλλον παρά διευκόλυνε την ταχεία δράση.

Η ετοιμότητα και η αντιμετώπιση της πανδημίας είναι βασικές λειτουργίες που πρέπει να υποστηρίζονται από όλους τους τομείς και όχι μόνο από τον τομέα της υγείας. Αυτή η πολυτομεακή συνεργασία είναι απαραίτητη σε όλα τα επίπεδα, συμπεριλαμβανομένων εθνικών, περιφερειακών και τοπικών (The Independent Panel, 2021).

Επιπλέον, έλειπε επίσης η συνεπής συνεργασία και αλληλεγγύη μεταξύ των χωρών. Ενώ έχει υπάρξει διμερής, περιφερειακή, ακόμη και παγκόσμια συνεργασία, για παράδειγμα για την παροχή προστατευτικού υλικού, την ανταλλαγή δεδομένων και την προμήθεια άλλων ιατρικών αντίμετρων, εξακολουθεί να υπάρχει σαφής ανάγκη να διασφαλιστεί ότι οι μελλοντικές απειλές για την υγεία αντιμετωπίζονται συντονισμένα. Με αλληλεγγύη μεταξύ των χωρών, αντί να αφήνεται στην καλή θέληση των χωρών και των τομέων και την εμφάνιση μηχανισμών ad hoc συνεργασίας για την αντιμετώπιση προβλημάτων.

Ένα βασικό παράδειγμα αυτού του κενού ήταν η ανάπτυξη νέων εμβολίων για τον Covid-19, τα οποία αντιπροσώπευαν θρίαμβο για την επιστήμη και τις επιστημονικές συνεργασίες και ταυτόχρονα μια αποτυχία για την παγκόσμια αλληλεγγύη και συνεργασία όσον αφορά στη δίκαιη πρόσβαση στα εμβόλια (Stephenson, 2021).

Η ανάπτυξη εμβολίων και θεραπειών πραγματοποιήθηκε με συνεργατικό και αποτελεσματικό τρόπο, με παγκόσμιες συνεργασίες που υποστηρίζουν την ταχεία ανταλλαγή δεδομένων. Ωστόσο, τα εμβόλια, οι θεραπείες και τα διαγνωστικά τεστ παραμένουν απρόσιτα για τους περισσότερους ανθρώπους σε χώρες χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος.

Ο Επιταχυντής Πρόσβασης στα Εργαλεία COVID-19 (ACT) του WHO και οι εγκαταστάσεις του COVAX αναπτύχθηκαν για την πρόβλεψη αυτών των κινδύνων. Ωστόσο, ελλείπει ενός συντονισμένου πλαισίου για την επιτάχυνση της παγκόσμιας E&A και τη διασφάλιση της πρόσβασης στα τελικά προϊόντα (Lurie, Keusch and Dzau, 2021), το COVAX και το ACT είχαν πολύ περιορισμένο αντίκτυπο (Sachs et al., 2021). Η επίλυση αυτού του προβλήματος θα απαιτήσει ένα επαρκές πλαίσιο, καθώς και ένα διεξοδικό σύστημα χρηματοδότησης που θα περιλαμβάνει το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), την Παγκόσμια Τράπεζα, τις πολυμερείς τράπεζες ανάπτυξης και άλλους για να διασφαλιστεί ότι τα ιατρικά αντίμετρα θα φτάσουν στον παγκόσμιο πληθυσμό (Sachs et al., 2021). Αυτό δεν είναι μόνο σημαντικό ως θέμα παγκόσμιας αλληλεγγύης και συνεργασίας, αλλά και για μια αποτελεσματική παγκόσμια απάντηση. Ένας αργός ρυθμός εμβολιασμού σε όλο τον κόσμο θα μπορούσε να διευκολύνει την εμφάνιση νέων παραλλαγών του ιού, οι οποίες θα καθυστερούσαν περαιτέρω το τέλος της πανδημίας.

Εμβόλια κατά του Covid-19: Η Περίπτωση Παγκόσμιων Δημόσιων Αγαθών

Ο Covid-19 δεν έκανε διακρίσεις. Ενώ ο αντίκτυπος της νόσου ποικίλλει σε ολόκληρο τον κόσμο, όλοι οι πληθυσμοί και όλες οι πολιτείες έχουν αποδειχθεί ευάλωτοι στις επιπτώσεις της. Η παγκόσμια έκθεση έχει οδηγήσει σε εκκλήσεις για διεθνή συνεργασία. Το αποτέλεσμα ήταν ένα συνονθύλευμα πρωτοβουλιών και προόδου που μοιάζει με καβούρι προς τον περιορισμό της πανδημίας. Τα εμβόλια έχουν εμφανιστεί μεγάλα σε αυτό το μείγμα προσπαθειών και οι κυβερνήσεις έχουν τουλάχιστον την κοινή άποψη ότι ο παγκόσμιος εμβολιασμός αποτελεί τη διέξοδο από την κρίση. Ορισμένοι σημαντικοί διεθνείς παράγοντες έχουν λάβει μια τέτοια θέση αναφερόμενοι στα παγκόσμια δημόσια αγαθά, σηματοδοτώντας έτσι μια δέσμευση για κάποιο υψηλότερο πολιτικό, ακόμη και ηθικό, πρότυπο δράσης. Τα εμβόλια Covid-19 συνιστούν ένα ατελές παράδειγμα παγκόσμιου δημόσιου αγαθού, ενώ όσοι υποστηρίζουν την ανύψωσή τους (και εδώ η Κίνα φαίνεται να αποτελεί μεγάλο υποστηρικτή) δεν ταίριαζαν πάντα τα λόγια τους με πράξεις.

Στις 30 Ιανουαρίου 2020, ο WHO κήρυξε την έξαρση του νέου κοροναϊού (2019-nCoV ή SARS-CoV-2) στην Κίνα ως PHEIC. Σε εκείνο το σημείο, λίγα ήταν γνωστά επιδημιολογικά για τον ιό και την ασθένεια (Covid-19) που θα μπορούσε να προκαλέσει. Θεωρήθηκε, ωστόσο, ότι ο ιός θα μπορούσε να εξαπλωθεί με ευκολία και ότι θα απαιτούνταν μέτρα περιορισμού. Ελλείψει αποδεδειγμένων θεραπειών και αποτελεσματικών εμβολίων και καθώς ο αριθμός των κρουσμάτων αυξήθηκε ραγδαία τους πρώτους μήνες του 2020, προέκυψε μια διεθνής πολιτική συναίνεση (που εγκρίθηκε από τον WHO) υπέρ των μη φαρμακευτικών παρεμβάσεων (NPIs). Στη συνέχεια εφαρμόστηκε σε όλο τον κόσμο ένα μενού μέτρων (κλείσιμο συνόρων, τηλεργασία, κοινωνική απόσταση, εντολές μάσκας, περιορισμοί στην κίνηση και κοινωνικές συγκεντρώσεις) που συμπληρώθηκε με μαζικές δοκιμές και εντοπισμό επαφών σε όλο τον κόσμο, με διαφορετικά επίπεδα αυστηρότητας και αποτελεσματικότητας. Hale, 2021).

Τα NPI έχουν εγγενή μειονεκτήματα. Είναι δύσκολο να διατηρηθούν με την πάροδο του χρόνου, δεδομένων των ασυνήθιστων επιπέδων κοινωνικής και πολιτικής εποπτείας που απαιτούνται, αντιμετωπίζονται με διαφορετικά και μειωμένα επίπεδα συμμόρφωσης μεταξύ των πληθυσμών-στόχων και προκαλούν σημαντική κοινωνική και οικονομική αναστάτωση (Petherick et al., 2021; Masiyiwa, Strive in Ryan Heath et al., 2021). Ο ακριβής αντίκτυπος των NPIs στην τροχιά της παγκόσμιας πανδημίας ήταν επίσης δύσκολο να εξακριβωθεί. Οι συμβουλές για τη δημόσια υγεία, που χαρακτηρίζονται από τις οδηγίες του WHO, οι οποίες υποστηρίζονται από την κυβερνητική πολιτική στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών, έχουν υποστηρίξει τέτοια μέτρα με την υπόθεση ότι μειώνουν τη μετάδοση του ιού και συνεπώς τη μόλυνση. Ως εκ τούτου, πολυάριθμες μελέτες έχουν πιστώσει τα NPI και έχουν συσχετίσει τα «lockdown» με τον περιορισμό της πανδημίας σε εθνικά περιβάλλοντα (Hale et al., 2021). Ωστόσο, ένα μικρότερο

σώμα της βιβλιογραφίας αμφισβήτησε τη στιβαρότητα αυτής της αιτιώδους σχέσης και έχει επισημάνει τις βλάβες των NPI («φτώχεια, επισιτιστική ανασφάλεια, μοναξιά, ανεργία, κλείσιμο σχολείων και διακοπή της υγειονομικής περίθαλψης») (Joffe, 2021, Liu et al., 2021· Chin et al., 2021).

Όπως υποδηλώνει η ετικέτα, τα NPIs είναι ένα προσωρινό υποκατάστατο της στοχευμένης ιατρικής δράσης, είτε με τη μορφή θεραπευτικών αγωγών για όσους έχουν αρρωστήσει είτε με τη χορήγηση ενός εμβολίου με προφυλακτική δράση. Τα NPI, με άλλα λόγια, δεν θεωρούνται ως βιώσιμη μακροπρόθεσμη προσέγγιση από μόνα τους. Η παγκόσμια επιστημονική και πολιτική συναίνεση είναι ότι ο μαζικός εμβολιασμός είναι κεντρικός σε οποιαδήποτε «στρατηγική εξόδου» από την πανδημία Covid-19 (έτσι διευκολύνει τη μετάβαση από μια παγκόσμια πανδημία σε μια ασθένεια που είναι ενδημική και διαχειρίσιμη) (Brilliant et al., 2021) .

Οι εργασίες για την ανάπτυξη εμβολίων ξεκίνησαν μόλις η γενετική αλληλουχία του SARS-CoV-2 δημοσιοποιήθηκε από την Κίνα τον Ιανουάριο του 2020. Τον Μάιο του 2020, η κυβέρνηση Τραμπ ξεκίνησε την Επιχείρηση Warp Speed. Αυτή η πρωτοβουλία εντόπισε οκτώ υποψήφια εμβόλια για υποστήριξη από πάνω από εκατό που ήταν τότε υπό ανάπτυξη. Καθορίζοντας ως ημερομηνία στόχο τον Ιανουάριο του 2021 για την ανάπτυξη ενός προγράμματος εμβολιασμού για τους Αμερικανούς, ο υπουργός Υγείας και Ανθρωπίνων Υπηρεσιών Alex Azar περιέγραψε το OWS ως δυνητικά «ένα από τα μεγαλύτερα επιστημονικά και ανθρωπιστικά επιτεύγματα στην ιστορία» (Υπουργείο Υγείας των ΗΠΑ, 2020). . Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ιδρύθηκε μια Ομάδα Εργασίας Εμβολίων τον Απρίλιο του 2020 για να διευκολυνθεί ο εμβολιασμός του βρετανικού πληθυσμού και να φέρει «το ταχύτερο δυνατό τέλος στην πανδημία» (Bingham, 2020). Η Κίνα και η Ρωσία ξεκίνησαν επίσης κρατικές πρωτοβουλίες ανάπτυξης εμβολίων. Και τον Ιούνιο, η ΕΕ υιοθέτησε μια Στρατηγική Εμβολίων ως «το καλύτερο στοίχημα για την επίτευξη μόνιμης λύσης στην πανδημία» (EC, 2020b).

Τα εμβόλια ως παγκόσμιο δημόσιο αγαθό

Οι προσπάθειες για την εξομάλυνση της πανδημίας του Covid-19 προέρχονται από την παγιωμένη ιατρική άποψη ότι οι μολυσματικές ασθένειες αντιμετωπίζονται καλύτερα μέσω του εμβολιασμού. Μια αξιολόγηση από το 2011 έδειξε ότι καμία άλλη «ιατρική παρέμβαση δεν [είχε] τόσο ξεκάθαρο ιστορικό πρόληψης της νοσηρότητας και της θνησιμότητας» (Moxon et al., 2011). Ο Gavi σημείωσε ότι την περίοδο 2000-2020 τα προγράμματα εμβολιασμού της αντιπροσώπευαν περίπου 15 εκατομμύρια θανάτους που προλήφθηκαν και περίπου 700 εκατομμύρια μελλοντικά προσαρμοσμένα έτη ζωής με αναπηρία αποφεύχθηκαν (Gavi, 2020a: 2). Τα εμβόλια έχουν εξαλείψει την ευλογιά και σχεδόν εξολοκλήρου την πολιομυελίτιδα. Έχουν επίσης αποδειχθεί ζωτικής

σημασίας για τον έλεγχο, μεταξύ άλλων, της ιλαράς, της διφθερίτιδας, του τετάνου, του ροταϊού, της πνευμονιοκοκκικής νόσου, της λύσσας και της ηπατίτιδας Β.

Δεδομένης της σημασίας τους για την παγκόσμια δημόσια υγεία, τα εμβόλια θεωρούνται γενικά ως κάτι που πρέπει να είναι παγκοσμίως διαθέσιμο. Η «ισότιμη πρόσβαση» ήταν η τρίτη κατευθυντήρια αρχή (από τις έξι) που υποστήριξε το Παγκόσμιο Σχέδιο Δράσης Εμβολίων για το 2011-2020 που χρηματοδοτήθηκε από τον WHO (WHO, 2013: 22). Η διάδοχη στρατηγική του WHO, Ατζέντα Εμβολιασμού 2030 (που εγκρίθηκε από την Παγκόσμια Συνέλευση Υγείας τον Αύγουστο του 2020) ορίζει την «κάλυψη και δικαιοσύνη» ως την τρίτη στρατηγική της προτεραιότητα. Η προτεραιότητα έξι – προσφορά και βιωσιμότητα – εν τω μεταξύ, επιβεβαιώνει την ανάγκη για «αξιόπιστη προμήθεια κατάλληλων και οικονομικά προσιτών εμβολίων» και «ταχεία πρόσβαση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, εστίες ή πανδημίες» για εκείνους τους πληθυσμούς που εξαρτώνται από την ανθρωπιστική βοήθεια (WHO, 2020b: 42). Αυτή η θέση αντικατοπτρίζει τους κανόνες ανθρωπίνης ασφάλειας που περικλείονται στους Αναπτυξιακούς Στόχους της Χιλιετίας και τους διαδόχους τους, τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ) του 2015. Αυτοί οι στόχοι – συμπεριλαμβανομένου του τρίτου ΣΒΑ για «καλή υγεία και ευημερία» – είναι, σύμφωνα με Έγγραφο πλαισίωσης SDG, «καθολική [...] αποδεκτή από όλες τις χώρες και [...] ισχύει για όλες». «Περιλαμβάνουν ολόκληρο τον κόσμο, ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες εξίσου» – το μόνο προσόν εδώ είναι ότι η συλλογική προσπάθεια θα πρέπει «να προσπαθήσει να φτάσει πρώτα το πιο μακρινό πίσω» (Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, 2015: παρ. 2, 4, 5).

Εάν η δίκαιη και καθολική πρόσβαση στα εμβόλια προάγει τη δημόσια υγεία, είναι ένα φαινομενικά μικρό βήμα προς τα εμπρός να προτείνουμε ότι τα εμβόλια πρέπει επίσης να θεωρούνται παγκόσμιο δημόσιο αγαθό (Sachs, 2002: xii). Αυτή η πρόταση έχει νόημα ως ηθική θέση (Jecker, Wightman και Diekema, 2021), αλλά δεν είναι κάτι που προκύπτει λογικά από τις εγγενείς ιδιότητες ενός εμβολίου. Με απλά λόγια, ένα εμβόλιο δεν πληροί τις δύο καθοριστικές προϋποθέσεις της «δημοσιότητας» – ότι ένα αγαθό δεν είναι ανταγωνιστικό και μη αποκλεισμό (Persad και Emanuel, 2021). Το πρώτο απαιτεί η χρήση ενός αγαθού από ένα άτομο να μην επηρεάζει την ικανότητα ενός άλλου ατόμου να κάνει το ίδιο. Η ζεστασιά του ήλιου πληροί αυτό το κριτήριο, αλλά το εμβόλιο όχι. Μόλις χορηγηθεί ένα εμβόλιο δεν είναι διαθέσιμο σε κανέναν άλλο. Η μη αποκλειστικότητα, εν τω μεταξύ, αναφέρεται σε αγαθά που είναι, χωρίς διακρίσεις, προσβάσιμα σε όλους. εκείνα όπου δεν υπάρχουν εμπόδια στη χρήση είτε μέσω προηγούμενης πληρωμής (που θα δημιουργούσε ένα ιδιωτικό αγαθό) είτε με συμμετοχή (που θα ήταν αγαθό συλλόγου). Τα εμβόλια δεν πληρούν εγγενώς αυτά τα πρότυπα. Σε αντίθεση με το ηλιακό φως, το οποίο είναι μη αποκλειστικό αλλά και μη ανταγωνιστικό, τα εμβόλια καθίστανται εύκολα αποκλεισμένα λόγω της τιμής και της ικανότητας πληρωμής ή λόγω της υπερβολικής ζήτησης από την προσφορά. Δεδομένων αυτών των ιδιοτήτων, τα εμβόλια θα μπορούσαν να ερμηνευθούν ως δημόσια αγαθά μόνο εάν τροποποιηθούν οι περιοριστικές συνθήκες τους. Πρέπει να είναι άφθονα καθώς και φθηνά ή ακόμη και δωρεάν στη

χρήση (Gavi, 2020b). Μια τέτοια κατάσταση θα επέτρεπε τον καθολικό εμβολιασμό και μαζί με αυτόν μια σημαντική βελτίωση των θανάτων και των ασθενειών που προκαλούνται από τον Covid-19. Τα εμβόλια είναι, υπό αυτή την έννοια, ο δρόμος προς ένα ουσιαστικό υποκείμενο δημόσιο αγαθό: ο έλεγχος των μεταδοτικών ασθενειών, ο οποίος μόλις επιτευχθεί είναι «ωφέλιμο [για] όλους τους ανθρώπους, στις φτωχότερες και πλουσιότερες χώρες, τις σημερινές καθώς και τις μελλοντικές γενιές» (Kaul & Faust, 2001: 870).

Καθ' όλη τη διάρκεια της πανδημίας Covid-19, οι ισχυρισμοί ότι τα εμβόλια πρέπει να αντιμετωπίζονται ως παγκόσμιο δημόσιο αγαθό ήταν κοινός τόπος. Το πλαίσιο αυτού του ισχυρισμού είναι ο παγκόσμιος αντίκτυπος του Covid-19 και η ταχύτητα εξάπλωσής του. Επειδή όλα τα έθνη και όλοι οι λαοί ήταν ευάλωτοι (αντίθετα, άλλες πανδημίες του τέλους του εικοστού αιώνα και του εικοστού πρώτου αιώνα ήταν περιφερειακές ως προς τις επιπτώσεις τους), τότε η πανδημία απαιτούσε συντονισμένη παγκόσμια απάντηση και προσοχή σε όλη την ανθρωπότητα (Treves, 2020: 22-23). Αυτό το συναίσθημα εκφράστηκε από νωρίς στο κάλεσμα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών (UNGA) Ψήφισμα 74/274 του Απριλίου 2020 ότι «τα μελλοντικά εμβόλια για τον COVID-19 [...] θα είναι διαθέσιμα σε όλους όσους έχουν ανάγκη, ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες χώρες» (Γενική ΟΗΕ Συνέλευση, 2020: παρ. 2).² Εκείνη την εποχή, η Γερμανίδα Καγκελάρια Άνγκελα Μέρκελ και ο Γάλλος Πρόεδρος Εμμανουέλ Μακρόν αναφέρθηκαν στα εμβόλια αυτή τη στιγμή ως παγκόσμιο δημόσιο αγαθό καθώς και ως «κοινό ανθρώπινο αγαθό» (Kahl & Wright, 2021: 297 -298). Η στρατηγική της ΕΕ για τα εμβόλια πρότεινε ότι «οι χώρες υψηλού εισοδήματος έχουν την ευθύνη να επιταχύνουν την ανάπτυξη και την παραγωγή ενός ασφαλούς και αποτελεσματικού εμβολίου και να το καταστήσουν προσβάσιμο σε όλες τις περιοχές του κόσμου» (EC, 2020a). Ο Κινέζος ηγέτης Χι Jinqing δήλωσε ομοίως ότι τα εμβόλια που αναπτύσσονται στην Κίνα θα «γίνονταν παγκόσμιο δημόσιο αγαθό» ως «συμβολή της Κίνας στη διασφάλιση της προσβασιμότητας και της οικονομικής προσιτότητας των εμβολίων στις αναπτυσσόμενες χώρες» (Wheaton, 2020).

Καθώς κυκλοφόρησαν τα εμβόλια, αυτές οι θέσεις παρέμειναν σταθερές. Η Διακήρυξη της Ρώμης της Παγκόσμιας Συνόδου Κορυφής για την Υγεία του Μαΐου 2021 σημείωσε «τον ρόλο της εκτεταμένης ανοσοποίησης κατά του COVID-19 ως παγκόσμιου δημόσιου αγαθού» (Παγκόσμια Διάσκεψη Κορυφής για την Υγεία της ΕΕ, 2021). Τον Αύγουστο, το Διεθνές Φόρουμ για τη Συνεργασία Εμβολιασμών για τον COVID-19, υπό την αιγίδα της Κίνας, επανέλαβε το μήνυμα και κάλεσε «όλα τα μέρη να εντείνουν τις προσπάθειες για να καταστήσουν τα εμβόλια πιο προσιτά και οικονομικά προσιτά στις αναπτυσσόμενες χώρες» (Πρεσβεία της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας στις Ηνωμένες Πολιτείες Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, 2021). Ο πρωταρχικός στόχος της Παγκόσμιας Συνόδου Κορυφής για τον COVID-19 που διοργανώθηκε από τις ΗΠΑ τον επόμενο μήνα ήταν να «εμβολιαστεί ο κόσμος» - με στόχο τον εμβολιασμό του 70% του παγκόσμιου πληθυσμού έως τον Σεπτέμβριο του 2022 (The White

House, 2021). Το φόρουμ της Οικονομικής Συνεργασίας Ασίας-Ειρηνικού (APEC) τον Νοέμβριο (που συμμετείχαν 21 αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, συμπεριλαμβανομένων Αμερικανών και Κινέζων ηγετών) προέβλεψε διευρυμένη παραγωγή και προμήθεια εμβολίων καθώς και δίκαιη διανομή και εξέφρασε τη γνωστή πλέον δέσμευση για τον εμβολιασμό ως ένα παγκόσμιο δημόσιο αγαθό (Perry & Gomez, 2021). Εκτός από τις χώρες προμηθευτές, οι λήπτες εμβολίων έχουν κάνει παρόμοιες κλήσεις. Ο Πρωθυπουργός του Μπαγκλαντές, και οι Πρόεδροι της Νότιας Αφρικής και της Αργεντινής, μεταξύ άλλων, έχουν ζητήσει δίκαιη διανομή εμβολίων σε όλο τον κόσμο (Buenos Aires Times, 2021). Αυτή η θέση, με τη σειρά της, έχει υποστηριχθεί από ένα ευρύ φάσμα μη κυβερνητικών οργανώσεων (Action Aid, 2021).

Ανθεκτικότητα και Ασφάλεια των Παγκόσμιων Αλυσίδων Εφοδιασμού

Η δραματική πανδημία που έπληξε τον πλανήτη από τις αρχές του 2020 έχει σημαντικές επιπτώσεις για την παγκόσμια οικονομία και τη διακυβέρνησή της, καθώς και για την εθνική ασφάλεια. Από την αρχή της υγειονομικής κρίσης, το εμπόριο, οι επενδύσεις και η λειτουργία των GVC επηρεάστηκαν, όπως αποδεικνύεται από τις ελλείψεις κρίσιμων εισροών, το κλείσιμο εργοστασίων, τις ανισοροπίες στις κύριες ναυτιλιακές διαδρομές και τον εκτοπισμό των ναυτικών. Με άλλα λόγια, ο Covid-19 έχει καταστήσει ξεκάθαρο ότι οι πανδημίες είναι εγγενώς παγκόσμια φαινόμενα, που ταξιδεύουν γρήγορα και δεν σταματούν στα εθνικά σύνορα. Στο βαθμό που δημιουργούν διασυννοριακές εξωτερικές επιδράσεις, απαιτούν επίσης λύσεις διεθνούς συνεργασίας.

Αντιμέτωπες με αυτές τις μάστιγες, οι χώρες θα πρέπει να επιδιώξουν να ενισχύσουν τους μηχανισμούς διεθνούς συνεργασίας και θεσμούς διακυβέρνησης που υποστηρίζουν την καταπολέμηση των παγκόσμιων «κοινών κακών», σε διάφορους τομείς πολιτικής. Θα πρέπει κατά μείζονα λόγο να υιοθετήσουν αυτή την προσέγγιση όταν λάβουμε υπόψη τον βαθμό διασύνδεσης των οικονομιών και των κοινωνιών, ο οποίος είναι σαφέστατα υψηλότερος από ό,τι πριν από 100 χρόνια, όταν η ισπανική γρίπη κατέστρεψε τον κόσμο. Ωστόσο, λίγα από αυτά συνέβησαν. Ως απάντηση στη διασυννοριακή εξάπλωση της λοίμωξης, οι κυβερνήσεις έδρασαν σε συντριπτική πλειοψηφία τοπικά και βασίστηκαν σε εθνικούς λόγους. Τα lockdown, τα μέτρα κοινωνικής απόστασης και οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί, καθώς και τα νέα εμπορικά και επενδυτικά εμπόδια, ενώ όλα ισχυρίζονται ότι καθοδηγούνται από την ίδια επιστήμη, διέφεραν σε μεγάλο βαθμό ως προς τη σοβαρότητα και τη διάρκειά τους.

Αυτό ήταν ιδιαίτερα εμφανές στη διαχείριση των GVCs. Ενώ κατά τη διάρκεια της μεγάλης εμπορικής κατάρρευσης στον απόηχο της παγκόσμιας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008-09, «το εμπόριο εντός των διεθνών αλυσίδων εφοδιασμού [ήταν] πιο ανθεκτικό από το άλλο εμπόριο» (Altomonte & Ottaviano, 2009), αυτή τη φορά συνέβη το αντίθετο. Στις αρχές του 2020, οι αποστολές υλικών και ενδιάμεσων εισροών σταμάτησαν απότομα (βλ. για παράδειγμα Hayakawa & Mukunoki, 2021 για προϊόντα μηχανημάτων). Τέτοιες διαταραχές με τη σειρά τους έχουν αντίκτυπο στην οικονομική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις.

Οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν ήταν σε μεγάλο βαθμό σε εθνικό επίπεδο

Η παγκόσμια παραγωγή, οι επενδύσεις και το εμπόριο ακολουθούν πολύπλοκες διαδρομές μέσω κόμβων και ακτίνων. Δύο παραδείγματα που λαμβάνονται από το The Economist καταφέρνουν να μεταφέρουν αυτό το φαινόμενο: το κατασκευαστικό δίκτυο της Apple εκτείνεται σε 49 χώρες, ενώ η

Pfizer έχει περισσότερους από 5.000 προμηθευτές (The Economist, 2021). Στην προσπάθειά τους να μεγιστοποιήσουν την αποτελεσματικότητα, οι πολυεθνικές επιχειρήσεις προσπάθησαν να ειδικευτούν και να επικεντρώσουν συγκεκριμένα καθήκοντα σε μέρη που προσφέρουν οικονομίες κλίμακας. Το αποτέλεσμα είναι ότι για 180 εμπορεύσιμα προϊόντα (αξίας 134 δισεκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ το 2018) μια χώρα αντιπροσωπεύει τη συντριπτική πλειοψηφία (δηλαδή, το 70% ή περισσότερο) των εξαγωγών (MGI, 2020).

Η πανδημία και οι σχετικές γεωπολιτικές εντάσεις προκάλεσαν ανησυχίες σχετικά με την ασυμβατότητα μεταξύ της αναζήτησης αποτελεσματικότητας μέσω καλά οργανωμένων αλυσίδων εφοδιασμού με χαμηλά αποθέματα, της διασφάλισης της ευρωστίας και της ασφάλειάς τους σε κραδασμούς και της διατήρησης της φιλελεύθερης τάξης.

Η απάντηση στις περισσότερες περιπτώσεις ήταν να γίνει «φωνή για τους τοπικούς», δηλαδή να προωθηθεί η ανθεκτικότητα και η αυτοδυναμία, επίσης μέσω προστατευτικών μέτρων. Στην πραγματικότητα, οι περισσότερες κυβερνήσεις έχουν κινηθεί προς αυτή την κατεύθυνση μέσω διαγνωστικών και αναλύσεων, αναβάλλοντας την πραγματική δράση για μεταγενέστερη ημερομηνία. Ωστόσο, περισσότεροι από 140 ειδικοί εμπορικοί περιορισμοί τέθηκαν σε ισχύ μεταξύ Απριλίου 2020 και Απριλίου 2021 και πολλές χώρες έχουν αυστηροποιήσει τον έλεγχο των ξένων επενδύσεων, ακόμη κι αν αυτό ενέχει τον κίνδυνο αποδυνάμωσης του πολυμερούς εμπορικού συστήματος και των θεσμικών πυλώνων του, όπως ο μηχανισμός επίλυσης διαφορών του ΠΟΕ. Μπορεί επίσης να υποστηριχθεί ότι η συμπάθεια που ανακαλύφθηκε πρόσφατα για τη φορολόγηση των τεχνολογικών κολοσσών στο εξωτερικό και την επιβολή εισφορών στις εισαγωγές εντάσεως άνθρακα, μετά από χρόνια καλοήθους παραμέλησης, αντιστοιχεί στον πειρασμό των κυβερνήσεων να πάρουν την κατάσταση στα χέρια τους.

Στην περίπτωση των «στρατηγικών» εφοδιαστικών αλυσίδων, η έκφραση «φωνή για τοπικό» έχει πάρει διαφορετικές μορφές. Τον Φεβρουάριο του 2021, το Εκτελεστικό Διάταγμα 14017 του Προέδρου Τζο Μπάιντεν διέταξε αξιολόγηση της αλυσίδας εφοδιασμού 100 ημερών για τέσσερα κρίσιμα προϊόντα: κατασκευή ημιαγωγών και προηγμένη συσκευασία. μπαταρίες μεγάλης χωρητικότητας, όπως αυτές για ηλεκτρικά οχήματα, κρίσιμα ορυκτά και υλικά. και φαρμακευτικά προϊόντα και δραστικά φαρμακευτικά συστατικά (APIs). Ένα μήνα αργότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δήλωσε ότι θα διπλασιάσει το μερίδιο της ΕΕ στην παγκόσμια παραγωγή τσιπ έως το 2030, στο 20%, κάτι που ακολούθησε τη δέσμευση να είναι αυτόνομη σε μπαταρίες έως το 2025. Διάφορα κράτη μέλη έχουν εισαγάγει γλυκαντικά, ιδίως φορολογικά οφέλη, για την επιτάχυνση της «επανάστασης» των μεταποιητικών δραστηριοτήτων που μετεγκαταστάθηκαν στην Ασία και την Κεντρική Ευρώπη τις τελευταίες δεκαετίες. Η ιδέα της «διπλής κυκλοφορίας» του Χι Jinqing, που ξεκίνησε πέρυσι, στοχεύει στην απομόνωση της κινεζικής οικονομίας από την εξωτερική πίεση. Έχει ληφθεί ένα ευρύ φάσμα μέτρων

πολιτικής για την κάθετη ολοκλήρωση της παραγωγής και την επίτευξη αυτοδυναμίας, συμπεριλαμβανομένης της αναθεώρησης του Καταλόγου Τεχνολογιών Απαγορευμένων ή Περιορισμένων από Εξαγωγές, τη θέσπιση νομοθεσίας κατά των κυρώσεων και περιορισμούς τόσο στις εισερχόμενες όσο και στις εξωτερικές επενδύσεις χαρτοφυλακίου .

Η παγκόσμια οικονομία αποτελεί ένα πολύπλοκο σύστημα

Η πανδημία Covid-19 έπληξε μια παγκόσμια οικονομία που είναι ένα από τα πιο περίπλοκα κοινωνικο-τεχνικά συστήματα που δημιουργήθηκαν ποτέ από την ανθρωπότητα (Crutchfield, 2009: 5), που αποτελείται από «πολλά στοιχεία, κάθε στοιχείο ενεργό σε διαφορετικούς τομείς και δομημένο από μόνο του , διασυνδεδεμένα με τρόπους που οδηγούν σε αναδυόμενες συλλογικές συμπεριφορές και αυθόρμητη αρχιτεκτονική αναδιοργάνωση» (Crutchfield, 2009: 4). Τα σύνθετα συστήματα είναι «εγγενώς επικίνδυνα» (Cook, 2002: 1) και τα εύθραυστα συστήματα, στα οποία η ευθραυστότητά τους είναι κρυμμένη (Crutchfield, 2009: 1) από τον παρατηρητή λόγω του αναδυόμενου χαρακτηριστικού του (Crutchfield, 2009: 5). Επιπλέον, η αντικατάσταση εξαρτημάτων περιορίζεται σε πολύπλοκα συστήματα (Perrow, 1984: 88). Μία από τις συνέπειες των πολύπλοκων και εύθραυστων συστημάτων είναι ότι οι καταστροφικές βλάβες είναι αναπόφευκτες (Cook, 2002: 2).

Η πολυπλοκότητα (και η εγγενής ευθραυστότητα) είναι απαραίτητες, αλλά όχι επαρκείς προϋποθέσεις ώστε οι καταστροφικές αποτυχίες να έχουν ακραίο αντίκτυπο. Για να συμβεί αυτό, ένα πολύπλοκο σύστημα πρέπει επίσης να είναι αυτό που ο Perrow αποκάλεσε «στεγανά συζευγμένο» (Perrow, 1984: 62) – δηλαδή, μέρη του συστήματος εξαρτώνται το ένα από το άλλο και επηρεάζονται αμέσως από μια αστοχία ενός άλλου τμήματος. Για τις σύγχρονες βιομηχανικές αλυσίδες εφοδιασμού, αυτή η στενή σύζευξη εκδηλώνεται με ευρέως διαδεδομένες έννοιες όπως η «παράδοση ακριβώς έγκαιρα» (ifo Institut, 2020: 7) και η «αποθήκη σε τροχούς», που περιγράφουν τον στόχο ελαχιστοποίησης του κόστους αποθήκευσης αυξάνοντας συγχρονισμό μεταξύ παραγωγής και παράδοσης. Επιπλέον, σε ένα οικονομικό σύστημα που βασίζεται στον ανταγωνισμό, τα στενά περιθώρια κέρδους κυριαρχούν στις προσπάθειες βελτιστοποίησης των εταιρειών όπως η εξωτερική ανάθεση και η ενιαία προμήθεια (ifo Institut, 2020: 7), μειώνοντας την ανθεκτικότητά τους σε κραδασμούς προσφοράς. Τέλος, οι αλυσίδες εφοδιασμού για σύνθετα αγαθά στη σύγχρονη παγκόσμια οικονομία διανέμονται σε όλο τον κόσμο και συγκεντρώνονται σε μεγάλο βαθμό σε ορισμένες περιοχές ταυτόχρονα (βλ. για παράδειγμα Deutsche Rohstoffagentur, 2021). Συνολικά, η παγκόσμια οικονομική δραστηριότητα είναι ένα βελτιστοποιημένο σύστημα που δεν έχει διαμορφωθεί για σημαντικές και βραχυπρόθεσμες διακυμάνσεις στην προσφορά και τη ζήτηση (CNBC, 2021).

Αυτή η περιγραφή δεν είναι νέα και η οικονομική δραστηριότητα επηρεάζεται τακτικά από φυσικές καταστροφές, καταστροφή συγκεκριμένων τοποθεσιών παραγωγής, πολιτική αστάθεια, συγκρούσεις μεταξύ προμηθευτή και αγοραστή, ατυχήματα ή διεθνείς εμπορικές συγκρούσεις (DHK, 2020: 1). Η διαχείριση κινδύνου της εφοδιαστικής αλυσίδας είναι επομένως αναπόσπαστο μέρος της επιχειρηματικής δραστηριότητας, αλλά είναι πιθανό να γίνει ακόμη πιο κρίσιμο λόγω της αναταραχής των αλυσίδων εφοδιασμού που προκαλεί ο Covid-19 (ifo Institut, 2020: 7). Η κύρια διαφορά είναι ότι ο Covid-19 οδήγησε τόσο σε προσφορά όσο και σε ζήτηση (βλ. Baldwin & Freeman, 2020: 3)3 σοκ (Baldwin, 2020: 1) και ασύγχρονες πτώσεις στις περιφερειακές οικονομίες. Μέχρι στιγμής, ωστόσο, τα οφέλη του προαναφερθέντος συστήματος, όπως οι χαμηλότερες τιμές, η συνολική αύξηση του πλούτου και η αυξημένη καινοτομία, αντιστάθμισαν τους κινδύνους για τις περισσότερες οικονομικές δραστηριότητες. Ωστόσο, η διάσπαση των υπάρχουσών αλυσίδων εφοδιασμού απειλεί να «αδυνατίσει την αποδοτικότητα που αποκτήθηκε τις τελευταίες δεκαετίες, να σπάσει τα κοινά πρότυπα και να καθυστερήσει την καινοτομία» (Capri, 2020: 5).

Άμεσος και έμμεσος αντίκτυπος του Covid-19 στις αλυσίδες εφοδιασμού

Οι αλυσίδες τροφοδοσίας φαντάζονται καλύτερα ως συνδεδεμένοι κόμβοι που κατοικούν σε διαφορετικά χωρικά και ρυθμιστικά πεδία. Ανάλογα με τον χαρακτήρα της εφοδιαστικής αλυσίδας, η διακοπή είτε των κόμβων (εταιρειών ή οικονομιών) είτε των συνδέσεων (μεταφορές) επηρεάζει ολόκληρες τις αλυσίδες εφοδιασμού. Ο Covid-19 επηρέασε τόσο τους κόμβους όσο και τις συνδέσεις με άμεσο και έμμεσο τρόπο. Αυτό το άγχος που προκαλείται από τον Covid προστίθεται σε άλλες δυσμενείς εξελίξεις στο γεωοικονομικό πεδίο που ήδη ασκούν πίεση στις αλυσίδες εφοδιασμού, όπως η αποσύνδεση ΗΠΑ-Κίνας, ο τεχνοεθνικισμός και η μεγαλύτερη κρατική ανάμειξη στην οικονομική δραστηριότητα – αυτό που ο Borchert αποκαλεί «έλεγχος ροής». (βλ. για παράδειγμα Borchert, 2019: 45).

Η ανθεκτικότητα μιας εφοδιαστικής αλυσίδας μειώνεται σημαντικά εάν υπάρχουν συγκεντρωμένα σημεία αποτυχίας, δηλαδή μια ακραία συκέντρωση τεχνικής εξειδίκευσης και διακρατικός καταμερισμός εργασίας με περιορισμένη δυνατότητα αναπαραγωγής αυτών των κόμβων από άλλους παράγοντες (DHK, 2020: 5). Οι βαριά διασυνδεδεμένες αλυσίδες εφοδιασμού μπορούν εύκολα να δημιουργήσουν «ζημιά λόγω διάχυσης» και επομένως είναι κρίσιμα στοιχεία για την ανθεκτικότητα της εφοδιαστικής αλυσίδας (Lee & Kleinhans, 2021: 9).

Ο Covid-19 έφερε στο προσκήνιο τη σημασία του χρόνου και της συγχρονικότητας στις αλυσίδες εφοδιασμού: όχι μόνο οι διακοπές στην παραγωγή ή τη μεταφορά κυματίζουν τις αλυσίδες εφοδιασμού (Baldwin & Freeman, 2020: 9), αλλά οι ροές διεθνούς εμπορίου αντικατοπτρίζουν την κυματική δομή των λοιμώξεων κατά τη διάρκεια της πανδημίας (Baldwin, 2020: 8). Πρώτα, οι

ευρωπαϊκοί και οι αμερικανικοί κόμβοι έπρεπε να περιμένουν για τις κινεζικές προμήθειες μετά το κλείσιμό τους, μετά το μοτίβο αντιστράφηκε, αποσυγχρονίζοντας τις αλυσίδες εφοδιασμού (Baldwin & Freeman, 2020: 8). Ωστόσο, οι περισσότερες αλυσίδες εφοδιασμού ανέκαμψαν σχετικά γρήγορα (De Vetep et al., 2021: 40). Έτσι, έχουν αποδειχθεί συγκριτικά ανθεκτικά (αναπηδούν μετά από ένα σοκ) αλλά όχι στιβαρά (ικανά να διατηρήσουν τις λειτουργίες τους κατά τη διάρκεια μιας κρίσης) (βλ. για παράδειγμα Brandon-Jones et al., 2014).

Άμεσοι κόμβοι

Ο πιο ορατός άμεσος αντίκτυπος του Covid-19 στις εταιρείες και τις οικονομίες προήλθε από μέτρα περιορισμού: εθνικά lockdown έκλεισαν εργοστάσια και γραφεία και μειωμένη οικονομική απόδοση (Baldwin & Freeman, 2020: 2). Η πανδημία επηρέασε επίσης αρνητικά τη ζήτηση και τις μελλοντικές επενδύσεις, με τη σειρά της να επιβραδύνει περαιτέρω την οικονομική δραστηριότητα (Baldwin & Freeman, 2020: 3). Ειδικά οι μικρότερες εταιρείες με περιορισμένα χρηματοοικονομικά αποθέματα και πρόσβαση στις κεφαλαιαγορές φοβούνταν κρίσεις ρευστότητας (Borchert & Jäkel, 2020: 6), γι' αυτό και αρκετά ευρωπαϊκά κράτη σχεδίασαν ρητά μέτρα υποστήριξης για αυτόν τον κίνδυνο (IRIS ARES Group, 2020: 1). Συνολικά, η επιχειρηματική δραστηριότητα έγινε πιο ακριβή: τα περιβάλλοντα εργασίας έπρεπε να προσαρμοστούν για να ελαχιστοποιηθεί ο κίνδυνος μετάδοσης, έπρεπε να γίνουν επενδύσεις για να βρεθούν εναλλακτικοί προμηθευτές (βλ. Winter, 2021),⁵ και οι τιμές των προϊόντων εισροών κινήθηκαν άγρια τα τελευταία δύο χρόνια (Schütz, 2020: 4). Ωστόσο, η οικονομική ύφεση επηρέασε διαφορετικούς τομείς, εταιρείες και χώρες πολύ διαφορετικά. Η σοβαρότητα των εστιών, το μέγεθος και η δομή των αλυσίδων εφοδιασμού και οι συγκεντρώσεις των κόμβων παραγωγής ήταν σημαντικοί παράγοντες.

Άμεσες διασυνδέσεις

Οι αλυσίδες εφοδιασμού εξαρτώνται από την ελεύθερη ροή αγαθών και ανθρώπων – η οποία λόγω της πανδημίας έχει περιορισθεί σε μεγάλο βαθμό. Αυτή είναι η πιο σημαντική άμεση επίδραση του Covid-19 στις αλυσίδες εφοδιασμού. Ένα κρούσμα Covid-19 σε λιμάνι της Κίνας και το επακόλουθο κλείσιμό του δημιούργησαν επιπτώσεις που κυμάνθηκαν στο παγκόσμιο εμπόριο (BBC, 2021). Οι ελλείψεις προσωπικού λόγω ασθένειας ή καραντίνας επηρέασαν επίσης τις μεταφορικές ικανότητες (DIIK, 2021b). Τα φορτηγά που παρατάσσονται πριν από τα σύνορα, ακόμη και στην Ευρώπη, λόγω κλεισίματος των συνόρων ή άλλων περιορισμών (DIIK, 2020: 2) (π.χ. δοκιμές) παρεμπόδισαν την οικονομική δραστηριότητα. Τέλος, οι περιορισμοί στις εξαγωγές, ειδικά σε αγαθά που σχετίζονται με την υγειονομική περιθαλψη, αυξάνουν τις τάσεις του διεθνούς

προστατευτισμού, αυξάνοντας περαιτέρω το κόστος και την προσπάθεια της επιχειρηματικής δραστηριότητας (DHK, 2020: 2).

Έμμεσοι κόμβοι

Ο σημαντικότερος έμμεσος αντίκτυπος του Covid-19 στις εταιρείες παγκοσμίως είναι η αλλαγή στις τιμές των προϊόντων (Baldwin, 2020: 7), καθώς η προσφορά και η ζήτηση αλλάζουν γρήγορα και με απρόβλεπτους τρόπους. Οι ασύγχρονες οικονομικές ανακάμψεις, οι μεταβαλλόμενες δομές ζήτησης και οι άμεσες επιπτώσεις στις συνδέσεις επηρεάζουν πολλά προϊόντα, από λευκοσίδηρο (RND, 2021) έως ξυλεία (Lange, 2021) και πλαστικά (RND, 2021) έως ημιαγωγούς (Wolff, Poitiers and Weil, 2021: 20) και υγρό οξυγόνο (Griggs, 2021). Το πλαστικό είναι ένα εξαιρετικό παράδειγμα για τις έμμεσες επιπτώσεις του Covid-19: η μειωμένη ζήτηση για καύσιμα μείωσε τη διαθεσιμότητα της νάφθας ως πρόδρομο του αιθυλενίου (και συνεπώς του πολυαιθυλενίου) αφού η νάφθα είναι υποπροϊόν της διύλισης πετρελαίου (Mailbach, 2021). Με τη σειρά τους, οι τιμές έχουν αυξηθεί σχεδόν κατά 80% από την αρχή του 2021 (RND, 2021). Σε άλλους κλάδους, οι ελλείψεις σε περιφερειακά προϊόντα μπορούν να επιβραδύνουν την παραγωγή, π.χ. εάν το χαρτί, τα πλαστικά και το γυαλί για τη συσκευασία φαρμακευτικών προϊόντων είναι σε έλλειψη (ifo Institut, 2020: 31).

Σε ορισμένες αλυσίδες εφοδιασμού, τέτοιες ελλείψεις και αυξήσεις τιμών δίνουν κίνητρα στις εταιρείες να χρησιμοποιούν υποκατάστατα, αν είναι δυνατόν, αυξάνοντας έτσι την πίεση σε άλλες αλυσίδες εφοδιασμού (Bloomberg News, 2021). Άλλα γεγονότα όπως ο εμπορικός πόλεμος Κίνας-ΗΠΑ, φυσικές καταστροφές και ατυχήματα πιέζουν περαιτέρω ορισμένες αλυσίδες εφοδιασμού (Wolff, Poitiers and Weil, 2021: 20). Μετά την κρίση του Covid-19, τα χρηματοοικονομικά αποθέματα σε πολλές εταιρείες εξαντλούνται, αφήνοντάς τους ελάχιστη επιλογή από το να μετακυλίσουν τις αυξήσεις τιμών στους πελάτες (RND, 2021), μειώνοντας την κατανάλωση και την οικονομική ανάκαμψη. Ορισμένες κεντρικές αλυσίδες εφοδιασμού θα επηρεάσουν σημαντικά την οικονομική δραστηριότητα σε άλλες αλυσίδες εφοδιασμού (Acemoglu et al., 2012), όπως φαίνεται επί του παρόντος, στα μικροσίπ/ημιαγωγούς.

Έμμεσες διασυνδέσεις

Η αλλαγή των προτύπων μεταφοράς μετά την αλλαγή των προτύπων προσφοράς και ζήτησης επηρέασε έμμεσα τις παγκόσμιες και περιφερειακές μεταφορές αγαθών. Αυτό ισχύει για πολλούς τομείς, αλλά επηρεάστηκαν ιδιαίτερα οι αεροπορικές και θαλάσσιες μεταφορές (DHK, 2021b). Η μείωση των επιβατικών πτήσεων που συνήθως μεταφέρουν αεροπορικά εμπορεύματα, μείωσε σημαντικά τις διεθνείς μεταφορές, αυξάνοντας έτσι τις τιμές (DHK, 2020: 2). Το θαλάσσιο

εμπόριο αντιμετώπιζε μετατοπιζόμενους όγκους διαθέσιμων φορτίων, ο οποίος μειώθηκε στην αρχή της κρίσης, κυρίως εξερχόμενος από την Κίνα (Baldwin & Weder di Mauro, 2020), πριν φτάσει σε νέα ύψη καθώς οι Αμερικανοί και οι Ευρωπαίοι καταναλωτές αγόρασαν μια σειρά προϊόντων που παράγονται στην Κίνα, η οποία είχε ήδη θέσει υπό έλεγχο τα κρούσματα του Covid-19. Αυτή η ασυγχρονικότητα είναι ενσωματωμένη στις συνδέσεις, επειδή τα περισσότερα αποσταλμένα αγαθά χρειάζονται εβδομάδες για να φτάσουν στον προορισμό τους. Έτσι, οι ελλείψεις της εφοδιαστικής αλυσίδας καθυστερούν (Baldwin & Weder di Mauro, 2020). Επιπλέον, ο ασυγχρονισμός στην οικονομική ανάκαμψη παγκοσμίως επιδεινώνει τις διακοπές μεταφοράς, π.χ., ελλείψεις εμπορευματοκιβωτίων (Berger, 2021) και υπερφόρτωση λιμένων (The White House, 2021: 6). Η ιεράρχηση στη διακίνηση φορτίου σε υπερφορτωμένα λιμάνια μπορεί να οδηγήσει σε ελλείψεις σε συγκεκριμένα αγαθά που δεν είναι ούτε ευπαθή ούτε ιδιαίτερα σημαντικά για περαιτέρω παραγωγή – ένα παράδειγμα είναι η έλλειψη μπάλας του τένις στις ΗΠΑ λόγω υποβάθμισης της προτεραιότητας στην προμήθεια του εν λόγω αγαθού (Aron, 2021).

Ρυθμιστική εικόνα

Οι ρυθμιστικές αποφάσεις από βασικούς παράγοντες επηρεάζουν τους κόμβους και τις συνδέσεις στις αλυσίδες εφοδιασμού. Για παράδειγμα, οι κινεζικές εταιρείες ΤΠΕ συσώρευσαν εξαρτήματα των ΗΠΑ προτού τους απαγορευτεί να τα ενσωματώσουν στα προϊόντα τους, επιδεινώνοντας έτσι τις ελλείψεις κατά τη διάρκεια της πανδημίας (Wolff, Poitiers and Weil, 2021: 20). Ένα άλλο παράδειγμα είναι οι προσπάθειες εξουδετέρωσης των κινεζικών πολιτικών καταναγκασμού που χρησιμοποιούν την κυρίαρχη θέση της σε μέταλλα σπάνιων γαιών (όπως η Ιαπωνία το 2010 και οι ΗΠΑ τα τελευταία χρόνια) (Θεοδοσόπουλος, 2020: 2). Τέλος, οι εμπορικές συμφωνίες μεταξύ μεγάλων παραγόντων έχουν συνέπειες: η «πρώτη φάση» μεταξύ Πεκίνου και Ουάσιγκτον στην εμπορική τους διαμάχη από το 2020 και η δέσμευση της Κίνας να αγοράσει αγαθά αξίας 200 δισ. USD από τις ΗΠΑ πιθανότατα θα επηρεάσει αρνητικά τη ζήτηση για ευρωπαϊκά αγαθά (Hamilton & Quinlan, 2020: 3). Ομοίως, μετά τους δασμούς του χάλυβα των ΗΠΑ το 2018, ο κινεζικός χάλυβας εκτρέπεται προς την Ευρώπη, η οποία στη συνέχεια πιέστηκε να επιβάλει τους δασμούς της (Hamilton & Quinlan, 2020: 3). Τέτοιες επιπτώσεις μπορεί να είναι ακόμη πιο σημαντικές στον τεχνολογικό τομέα, όπου τα πρότυπα και οι κανονισμοί επηρεάζουν άμεσα την εθνική ασφάλεια, όπως φαίνεται στη συζήτηση για τον εξοπλισμό 5G. Τέλος, οι οικονομικές κυρώσεις αμφισβητούν άμεσα τις υπάρχουσες αλυσίδες εφοδιασμού και έτσι δίνουν κίνητρα στους εμπλεκόμενους προμηθευτές και αγοραστές να τις αναδιαρθρώσουν.

Τομείς κλειδιά για τον Covid-19

Γενικά, οι στρατηγικοί τομείς και τα προϊόντα θα μπορούσαν να οριστούν ως εξής: «Στρατηγικά περιουσιακά στοιχεία είναι αυτά που απαιτούν προσοχή από τα υψηλότερα επίπεδα του κράτους για την εξασφάλιση της εθνικής ευημερίας έναντι του διακρατικού ανταγωνισμού» (Ding & Dafoe, 2021: 2). Στις τρέχουσες συζητήσεις για τα στρατηγικά προϊόντα και την ανθεκτικότητα στην Ευρώπη και τις ΗΠΑ, εμφανίζονται επανειλημμένα οι ακόλουθοι τομείς: ημιαγωγοί, μπαταρίες, κρίσιμα ορυκτά, φαρμακευτικά προϊόντα (Βουλή των Αντιπροσώπων των ΗΠΑ, 2021: 20), ενεργειακά υλικά (Βουλή των Αντιπροσώπων των ΗΠΑ, 2021: 6), ενέργεια (NATO Reflection Group, 2020: 39), αεροδιαστημική και άμυνα και ψηφιακές εφαρμογές (Fiott & Theodosopoulos, 2020: 2). Καθώς το NATO υπογραμμίζει τη σημασία της κρίσιμης υποδομής για την κοινωνική ανθεκτικότητα, ο κατάλογος θα περιλαμβάνει επίσης προϊόντα όπως τρόφιμα και ιατρικό εξοπλισμό (NATO, 2021b: 2). Κανένα περιουσιακό στοιχείο δεν έχει ενσωματωμένο στρατηγικό χαρακτήρα. Η αξιολόγησή του διαμορφώνεται από πολλούς παράγοντες (Ding & Dafoe, 2021: 5) και επομένως απαιτεί συνεχή ανάλυση, ενημέρωση και διαπραγμάτευση μεταξύ των Συμμάχων. Λόγω ειδικών ανησυχιών, η παρούσα εργασία περιορίζεται σε τέσσερις στρατηγικούς τομείς: άμυνα, ημιαγωγοί, κρίσιμα ορυκτά και φαρμακευτικά προϊόντα.

Άμυνα

Οι αλυσίδες εφοδιασμού της αεροδιαστημικής και της άμυνας είναι βασικοί στρατηγικοί τομείς, ειδικά από την προοπτική του NATO. Ωστόσο, αυτές οι αλυσίδες εφοδιασμού έχουν ξεπεράσει εδώ και καιρό τις εθνικές αμυντικές βιομηχανικές βάσεις. Η πολυπλοκότητα, η χωρική κατανομή (offshoring) (βλ. Becker, 2020: 5) και η εξειδίκευση των εταιρειών και των εγκαταστάσεων (Duggan, 2018) τις έχουν καταστήσει τόσο εύθραυστες όσο και τους πολιτικούς ομολόγους τους και πιο εύθραυστες από ό,τι στο παρελθόν. Η απώλεια μεμονωμένων εταιρειών ή εργοστασίων (McIntosh, 2019) μπορεί να μειώσει σημαντικά την παραγωγική ικανότητα. Ωστόσο, τουλάχιστον σε εθνικό επίπεδο, ορισμένα μέλη του NATO, όπως οι ΗΠΑ, θέσπισαν πολιτικές για να διατηρήσουν ανοιχτή την αμυντική παραγωγή κατά τη διάρκεια της πανδημίας.

Ωστόσο, ο Covid-19 επηρέασε τη διασυνοριακή ροή εξαρτημάτων για αμυντικά προϊόντα, καθυστερώντας έτσι την παραγωγή. Άλλες καθυστερήσεις στις χώρες του NATO προκλήθηκαν από την έλλειψη προσωπικών συναντήσεων (ειδικά σε πολυεθνικά έργα), την έλλειψη δυνατοτήτων διεξαγωγής ελέγχων παράδοσης ή επειδή οι οργανισμοί εξαγοράς έπρεπε πρώτα να αποκτήσουν το απαραίτητο υλικό για απομακρυσμένη εργασία (Schütz, 2020: 5). Καθώς οι αλυσίδες εφοδιασμού στον τομέα της άμυνας είναι συχνά περιφερειακές παρά

παγκόσμιες, τα προβλήματα στον παγκόσμιο τομέα των μεταφορών δεν επλήγησαν τόσο σκληρά όσο στην περίπτωση των πολιτικών αγαθών. Συνολικά, ωστόσο, οι λεπτομερείς πληροφορίες για αυτόν τον τομέα συχνά δεν είναι διαθέσιμες για λόγους εμπιστευτικότητας (EC, 2021a: 25).

Ημιαγωγοί

Οι ημιαγωγοί είναι ένα ουσιαστικό προϊόν στον ψηφιοποιημένο κόσμο μας. Οι εταιρείες ειδικεύονται σε διακριτά βήματα παραγωγής όπως «E&A, σχεδιασμός, εργαλειομηχανές, εξαρτήματα, χυτήρια, συναρμολόγηση, δοκιμή και συσκευασία» (Ezell, 2020: 15). Η ταχεία και συνεχής τεχνολογική καινοτομία σε αυτήν την κατηγορία προϊόντων καθίσταται δυνατή μόνο από μια παγκόσμια συνεργασία παραγόντων (Ezell, 2020: 9) και τον καταμερισμό της εργασίας (Lee & Kleinhans, 2021: 2). «Κάθε τμήμα της παγκόσμιας αλυσίδας αξίας ημιαγωγών έχει, κατά μέσο όρο, επιχειρήσεις από 25 χώρες που εμπλέκονται άμεσα και επιχειρήσεις από 23 χώρες σε λειτουργίες υποστήριξης» (Ezell, 2020: 1). Έτσι η αλυσίδα εφοδιασμού ημιαγωγών είναι πραγματικά παγκοσμιοποιημένη (Ezell, 2020: 11).⁶

Ο κύριος αντίκτυπος του Covid-19 στην αλυσίδα εφοδιασμού ημιαγωγών ήταν η μετατόπιση της ζήτησης από προϊόντα όπως τα αυτοκίνητα σε ηλεκτρονικά είδη ευρείας κατανάλωσης που απαιτούνται για απομακρυσμένη εργασία και αποθήκευση από ορισμένες εταιρείες (Wolff, Poitiers and Weil, 2021: 20). Όταν το εκκρεμές ζήτησης επανήλθε στα τέλη του 2020 και το 2021, οι παραγωγικές ικανότητες ημιαγωγών ήταν ανεπαρκείς για να υποστηρίξουν τη συνολική ζήτηση, οδηγώντας στην επικρατούσα «έλλειψη τσιπ», π.χ., στον τομέα της αυτοκινητοβιομηχανίας. Ωστόσο, άλλοι παράγοντες επιδείνωσαν την τρέχουσα κρίση, όπως τα καιρικά φαινόμενα (βλ. Marin, 2021)⁷ και ένα ατύχημα σε ένα βασικό εργοστάσιο (Baraniuk, 2021), υπογραμμίζοντας τους κινδύνους που σχετίζονται με τη συγκέντρωση της προσφοράς.

Σημαντικά ορυκτά

Όλη η φυσική παραγωγή ξεκινά με πρώτες ύλες. Τόσο οι ΗΠΑ (Silberglitt, 2015: 1) όσο και η Ευρώπη (EK, 2016: 3) εξαρτώνται από τις εισαγωγές για πολλές πρώτες ύλες. Αυτές οι εξαρτήσεις θα αυξηθούν με την αυξανόμενη ζήτηση για νέες τεχνολογίες (EC, 2020: 9). Οι προβλέψεις βλέπουν τεράστια κενά μεταξύ παραγωγής και ζήτησης τα επόμενα χρόνια (Χειμώνας, 2021). Ένα βασικό στοιχείο των τρεχουσών αλυσίδων εφοδιασμού πρώτων υλών είναι η συγκέντρωση της ανάντη εξόρυξης (Silberglitt, 2015: 3) και της μεσαίας παραγωγικής ικανότητας επεξεργασίας. Για παράδειγμα, η Κίνα κυριαρχεί στις ικανότητες επεξεργασίας σε μάλλον «κανονικά» υλικά όπως ο χάλυβας και τα στοιχεία σπάνιων γαιών (Theodosopoulos, 2020: 2) και το λίθιο (Winter, 2021). Για

άλλα στοιχεία, αυτή η συγκέντρωση μπορεί να βρεθεί σε άλλες χώρες: η Βραζιλία και οι ΗΠΑ ελέγχουν το 90% του νιοβίου και το 85% της ικανότητας επεξεργασίας βηρυλλίου (Θεοδοσόπουλος, 2020: 2). Τουλάχιστον για την ΕΕ, η έλλειψη ικανοτήτων εξόρυξης, επεξεργασίας, ανακύκλωσης και διαχωρισμού σηματοδοτεί υψηλή εξάρτηση από άλλους κόμβους και φορείς και λειτουργικές συνδέσεις (EC, 2020), συμπεριλαμβανομένων των αντίπαλων παραγόντων όπως η Ρωσία και η Κίνα (Theodosopoulos, 2020: 2). Η σημαντική συγκέντρωση μειώνει την ανθεκτικότητα αυτών των αλυσίδων εφοδιασμού παγκοσμίως, καθιστώντας τις ευάλωτες σε κάθε είδους εξαιρετικές περιστάσεις (Theodosopoulos, 2020: 2) και σε διακοπές.

Κατά συνέπεια, τόσο οι άμεσες όσο και οι έμμεσες επιπτώσεις του Covid-19 στους κόμβους και τις συνδέσεις πλήττουν τις αλυσίδες εφοδιασμού πρώτων υλών. Σε μια πρόσφατη δημοσκόπηση μεταξύ εταιρειών, πάνω από το 90% των γερμανικών εταιρειών στις βιομηχανίες καουτσούκ και πλαστικών, μετάλλων και χημικών βιομηχανιών και στον κατασκευαστικό τομέα ανέφεραν ελλείψεις ή τεράστιες αυξήσεις τιμών στις πρώτες ύλες (DIEK, 2021b).

Φαρμακευτικά είδη & εξοπλισμός ατομικής προστασίας

Η πανδημία ανέδειξε έναν άλλο στρατηγικό τομέα - τα φαρμακευτικά προϊόντα και τον εξοπλισμό ατομικής προστασίας. Ειδικά τα API παράγονται κυρίως στην Ινδία και την Κίνα, και ακόμη και σε αυτές τις δύο χώρες συγκεντρώνονται σε πολύ λίγες επαρχίες (Mundicare, 2020: 3). Μια χούφτα εταιρείες κυριαρχούν επίσης στην παραγωγή (Mundicare, 2020: 3). Τα αποκλίνοντα ρυθμιστικά πλαίσια και οι διαφορές κόστους είναι οι κύριοι λόγοι για αυτές τις παγκοσμιοποιημένες αλυσίδες εφοδιασμού φαρμακευτικών προϊόντων (Mundicare, 2020: 3). Η Ευρώπη μένει με την παραγωγή λίγων πολύπλοκων API με χαμηλούς όγκους παραγωγής (Mundicare, 2020: 3). Για παράδειγμα, μια ξηρασία στην Ταϊβάν επηρεάζει την παραγωγή.

Επιπλέον, ακόμη και εντός της εξωτερικής ανάθεσης παραγωγής στην Ινδία, υπάρχει έντονη εξάρτηση από ενδιάμεσα προϊόντα από την Κίνα (ifo Institut, 2020: 27). Στην περίπτωση του ατομικού προστατευτικού εξοπλισμού (ΜΑΠ), τόσο οι ΗΠΑ όσο και η ΕΕ εξαρτώνται από την Κίνα για το ένα τρίτο έως τα δύο τρίτα των προϊόντων (Brown, 2020).

Κατά τη διάρκεια της κορύφωσης της πανδημίας, τα ΜΑΠ ήταν σε έλλειψη στη Δύση. Ωστόσο, η κατάσταση έχει ομαλοποιηθεί από τότε. Για άλλα φάρμακα, η αναμενόμενη κρίση δεν υλοποιήθηκε. Ωστόσο, μια τέτοια έλλειψη εξοπλισμού ήταν πολύ αρνητική, εξέθετε το προσωπικό υγειονομικής περίθαλψης σε περιττούς κινδύνους και σημειώθηκε στη δημόσια συζήτηση.

Το στρατιωτικό όργανο στα πλαίσια της πανδημίας

Πριν από το 2020, πολλές στρατηγικές αναλύσεις κινδύνου περιλάμβαναν τις πανδημίες ως πιθανή απειλή για την παγκόσμια και εθνική ασφάλεια (NATO ACT, 2017; UK MoD, 2018; Coats, 2019). Οι βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες επιπτώσεις της τρέχουσας πανδημίας του Covid στην υγεία είναι γνωστές (Simonsen & Viboud, 2021). Μακροπρόθεσμες επιπτώσεις δεύτερης και τρίτης τάξης σε άλλες διαστάσεις της ασφάλειας, όπως η οικονομία ή το εμπόριο, αρχίζουν να εμφανίζονται (Meyer et al., 2021). Η πανδημία έχει αποκαλύψει περιορισμούς στην ικανότητα των συστημάτων υγείας, αδυναμίες στα ΓΓΣ και ευπάθειες στην προστασία στον κυβερνοχώρο, στις στρατηγικές επικοινωνίες και στην κοινωνική συνοχή. Πολλές από αυτές τις ελλείψεις έχουν ή ενδέχεται να εκμεταλλευτούν αντίπαλοι εις βάρος της παγκόσμιας ή εθνικής ασφάλειας (NATO, 2021).

Η προτεραιότητα του NATO κατά τη διάρκεια της πανδημίας του Covid ήταν να διασφαλίσει ότι η υγειονομική κρίση δεν θα μετατραπεί σε κρίση ασφάλειας (NATO, 2021). Παράλληλα με τις εθνικές ένοπλες δυνάμεις, οι δραστηριότητες της Συμμαχίας έχουν δομηθεί σε: μέτρα για την προστασία του στρατιωτικού προσωπικού τόσο σε συμμαχικές αποστολές όσο και εντός της δομής των δυνάμεων του NATO· συνέχιση της παροχής αξιόπιστης και αποτελεσματικής αποτροπής και άμυνας μέσω της διατήρησης των στρατιωτικών δυνατοτήτων· και βοηθώντας τις πολιτικές αρχές στην ανταπόκρισή τους στην κρίση. Από την οπτική γωνία των Επιχειρήσεων Συμμαχικής Διοίκησης του NATO (ACO), αυτό έχει οργανωθεί σε τρεις φάσεις (Fazekas, 2021). Η πρώτη ήταν η φάση της αρχικής αντίδρασης, Ιανουάριος 2020-Μάιος 2020, που κάλυπτε το πρώτο κύμα της πανδημίας στην Ευρώπη και επικεντρώθηκε στην προστασία του προσωπικού του NATO και των βασικών στρατιωτικών δυνατοτήτων. Η δεύτερη ήταν η φάση Γενικής Αντίδρασης, Ιούνιος 2020-Μάιος 2021, καλύπτοντας το δεύτερο και τρίτο κύμα στην Ευρώπη. Αυτή η φάση εδραίωσε τις δομές και τις διαδικασίες προστασίας και απόκρισης με σκοπό την εξάλειψη των επιπτώσεων της πανδημίας στο προσωπικό και τις επιχειρήσεις του NATO. Η τρέχουσα φάση (Φθινόπωρο 2021) είναι η φάση Ειδικής Απόκρισης, που ξεκινά από τον Ιούνιο του 2021 και χαρακτηρίζεται από τη διαθεσιμότητα και τη χορήγηση εμβολιασμού στο στρατιωτικό προσωπικό και την επακόλουθη αποκατάσταση της εστίασης του NATO στη συλλογική άμυνα και ασφάλεια.

Εννοιολογικά, οι δυνατότητες ασφαλείας ενός κράτους περιλαμβάνουν τα «4 Όργανα Εθνικής Δύναμης» – Διπλωματικά, Πληροφοριακά, Στρατιωτικά και Οικονομικά – χρησιμοποιώντας το ακρωνύμιο DIME (Αμερικανικοί Αρχηγοί Επιτελείου, 2018). Το Στρατιωτικό Μέσο είναι είτε μια «υποστηριζόμενη» λειτουργία σε περιόδους σύγκρουσης ή μια «υποστηρικτική» λειτουργία κατά τη διάρκεια ανθρωπιστικών κρίσεων, φυσικών καταστροφών ή άλλων καταστάσεων

έκτακτης ανάγκης. Αυτό αναγνωρίζει τη συμβολή των μη στρατιωτικών μέσων και τη σημασία της ενσωμάτωσης και των τεσσάρων μέσων σε ένα ενοποιημένο σχέδιο. Ωστόσο, το παράδειγμα DIME δεν καταγράφει όλες τις δυνατότητες των κρατών και ορισμένοι συγγραφείς το έχουν επεκτείνει για να συμπεριλάβει τα Οικονομικά, τις Πληροφορίες και την Επιβολή του Νόμου (DIME-FIL) (Oskarsson, 2017) και την προσθήκη Ανάπτυξης (ακρωνύμιο MIDFIELD) (Κοινοί Αρχηγοί των ΗΠΑ Προσωπικού, 2018). Η ενσωμάτωση αυτών των μέσων σε διαδικασίες διακυβερνητικού συντονισμού στην πολιτική, τη στρατηγική και τον προγραμματισμό αντικατοπτρίζεται με διάφορες φράσεις όπως «Comprehensive Approach» (Major & Mölling, 2009), Κοινή, Διαυπηρεσιακή, Διακυβερνητική και Πολυεθνική (JIMM) (ΗΠΑ Joint Chiefs of Staff, 2020), «Fusion Doctrine» (Γραφείο Υπουργικού Συμβουλίου του Ηνωμένου Βασιλείου, 2018), «Integrated Action» (UK MoD, 2021) ή ακόμα και «Total Defence» (Maskaliunaite, 2020). Η κρίση του Covid έχει επιβεβαιώσει τον ουσιαστικό ρόλο της εγχώριας ανθεκτικότητας ως θεμέλιο πάνω στο οποίο θα οικοδομηθεί η εθνική δύναμη. Ενώ η ανθεκτικότητα ήταν μια ανησυχία για το NATO την τελευταία δεκαετία, η ευθραυστότητα των εθνικών συστημάτων υγείας στην πανδημία του Covid ήταν ένα στρατηγικό σοκ.

Υπάρχουν πολλά κοινά θέματα από αυτές τις δύο αναλύσεις της επίδρασης του Covid στο στρατιωτικό μέσο του NATO. Ενώ οι πανδημίες και άλλες απειλές για την υγεία είχαν αναφερθεί ευρέως ως απειλή για την ασφάλεια σε μια σειρά στρατηγικών αξιολογήσεων κινδύνου, ο δυνητικός αντίκτυπος αποδείχθηκε ότι ήταν σημαντικά «υπό μετριάσμος» όταν αμφισβητήθηκε από τον Covid. Έχουν εκτεθεί σοβαρά τρωτά σημεία στις δυνατότητες των συστημάτων υγείας και σε άλλους τομείς εθνικής ανθεκτικότητας. Οι ένοπλες δυνάμεις όλων των μελών του NATO ήταν μια στρατηγική ικανότητα για την υποστήριξη των εθνικών τους απαντήσεων. Σε πολλά έθνη, ορισμένα στοιχεία των ενόπλων δυνάμεων είχαν ήδη προοριστεί για εσωτερική ανθεκτικότητα. Σε άλλες επικαλέστηκαν προϋπάρχοντες μηχανισμούς βοήθειας. Αυτές οι δραστηριότητες, παράλληλα με τους περιορισμούς που απαιτούνται για την ελαχιστοποίηση του κινδύνου μετάδοσης του Covid εντός της στρατιωτικής κοινότητας, έχουν περιορίσει σημαντικά τη «στρατιωτική παραγωγικότητα». Αυτό έχει επηρεάσει τη διεκπεραίωση των νεοσυλλέκτων, τη βασική και προηγμένη ατομική στρατιωτική εκπαίδευση, τη συλλογική εκπαίδευση και τη διαθεσιμότητα στρατιωτικών μονάδων για «δημιουργία δύναμης». Αυτό ήταν πιο έντονο στην αρχή της κρίσης και οι πολυεθνικοί οργανισμοί δεν μπόρεσαν να καλέσουν τα έθνη να παράσχουν την ιατρική αύξηση που απαιτείται για την παροχή τεστ Covid στην ιατρική περίθαλψη ασθενών με Covid σε αποστολές. Ενώ μέρος αυτού του κενού ικανοτήτων καλύφθηκε με εμπορικές λύσεις, υπογραμμίζει την πρόκληση για τη Συμμαχία να δημιουργήσει αναπτυσσόμενες εφεδρείες υπό τη διοίκηση του NATO, ειδικά για δυνατότητες χαμηλής πυκνότητας, υψηλής αξίας και έλλειψης, όπως στρατιωτικές ιατρικές μονάδες.

Είναι ευρέως αποδεκτό ότι ο Covid υπήρξε ένας στρατηγικός διαταράκτης με πιθανές επιπτώσεις δεύτερης και τρίτης τάξης σε παράγοντες που μπορεί να

επηρεάσουν την ασφάλεια μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Η κρίση μπορεί να λειτουργήσει ως πρόσθετος παράγοντας πίεσης κατά μήκος των υφιστάμενων γεωπολιτικών ρωγμών. Ευτυχώς, αυτή η κρίση παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό ένα πολιτικό, μη στρατιωτικό ζήτημα με τον στρατό να ενεργεί με υποστηρικτική ικανότητα. Δεν έχει σημειωθεί ακόμη καμία περίπτωση ένοπλης σύγκρουσης ή οργανωμένης βίας λόγω της κρίσης υγείας που έχει επηρεάσει τη διεθνή ασφάλεια σε στρατηγικό επίπεδο. Ωστόσο, οι διακυβερνητικές, διαιτηρειακές και πολυδιάστατες δυνατότητες που έχουν κινητοποιηθεί για τον μετριασμό της κρίσης κατέδειξαν την υπεραπλούστευση της έννοιας της εθνικής εξουσίας ως αποκλειστικά των τεσσάρων μέσων του DIME. Αυτή η ανάλυση σημείωσε τα αναδυόμενα πρόσθετα μέσα Οικονομικών, Πληροφοριών και Επιβολής του Νόμου (FIL).

Πολλοί σχολιαστές έχουν τονίσει τη σημασία της «οικιακής ανθεκτικότητας» ως στρατηγικής ικανότητας, τον διαχωρισμό των πολιτικών από τις διπλωματικές δραστηριότητες, την αποσαφήνιση της «πληροφορίας» ως «στρατηγικές επικοινωνίες» και τη χωριστή σημασία της ελευθερίας ελιγμών στο «ψηφιακό» περιβάλλον, συμπεριλαμβανομένων κυβερνοάμυνα. Σε εννοιολογικούς όρους, το παράδειγμα DIME θα πρέπει να επεκταθεί ώστε να τα συμπεριλάβει, παράλληλα με τα πρόσθετα μέσα του FIL. Σημειώνοντας ότι όλα αυτά αλληλοϋποστηρίζονται και εξαρτώνται μεταξύ τους, το NATO μπορεί να επιθυμεί να επεκτείνει το εύρος της εμπειρογνωμοσύνης του ώστε να συμπεριλάβει τεχνική συμβουλευτική ικανότητα ή ικανότητα προσωπικού σε αυτά τα πρόσθετα μέσα.

Εκτός από την επέκταση των «εργαλείων» εντός του παραδείγματος DIME, είναι επίσης σημαντικό να συλληφθούν οργανωτικά διδάγματα από την εξέλιξη των μηχανισμών διαχείρισης κρίσεων για ηγεσία, κατεύθυνση και συντονισμό σε όλα αυτά τα μέσα. Η απάντηση στην πανδημία του Covid έχει μετατοπιστεί από την αντιμετώπιση κρίσεων σε μια συνεχή εκστρατεία που έχει κυριαρχήσει στην εθνική και διεθνή πολιτική. Είναι πιθανό να παραμείνει σημαντική προτεραιότητα ακόμη και όταν οι κυβερνήσεις και οι πολυμερείς θεσμοί προσπαθούν να διευρύνουν τους ορίζοντές τους για να αντιμετωπίσουν άλλα σημαντικά θέματα. Το NATO έχει ήδη αυξήσει την ικανότητα στα πολιτικά, στρατηγικά μέσα επικοινωνίας και στον κυβερνοχώρο. Προτείνουμε ότι το NATO θα πρέπει να επανεξετάσει τις υπάρχουσες λειτουργίες που χρειάστηκε να προσαρμοστούν ή να αυξήσουν την ικανότητα κατά τη διάρκεια της πανδημίας για να καθορίσουν εκείνες τις αλλαγές που θα πρέπει να διατηρηθούν μακροπρόθεσμα.

Στρατός και πανδημία: μαθήματα από το παρελθόν

Παραδοσιακά, ο στρατός είναι ένα από τα τέσσερα όργανα εθνικής ισχύος – μεταξύ της διπλωματίας, της πληροφόρησης και της οικονομικής – η λεγόμενη προσέγγιση DIME. Επιτρέπει σε μια κυβέρνηση να επιτύχει τους στόχους της εθνικής ασφάλειας. Οι ένοπλες δυνάμεις θεωρούνται από καιρό ως το

προτιμώμενο όργανο για τη διεξαγωγή του πολέμου με όρους Clausewitz, δηλαδή εξαναγκάζουν τους εχθρούς και επιβάλλουν σωματικά τη θέλησή τους στους αντιπάλους. Ωστόσο, ο στρατός διαθέτει επίσης διάφορες δυνατότητες που είναι χρήσιμες σε καταστάσεις χωρίς σύγκρουση, όπως η ανακούφιση από καταστροφές, και σε ορισμένες περιπτώσεις μπορούν να συμπληρώσουν τις μη στρατιωτικές ικανότητες όταν χρειάζεται, ενσωματωμένες με άλλα μέσα εθνικής ισχύος.

Από ιστορική προοπτική, λαμβάνοντας υπόψη πώς ο κορωνοϊός έχει επηρεάσει βαθιά τις κοινωνίες μας και τους στρατούς μας, μπορεί κανείς να αμφισβητήσει εάν αυτή η κατάσταση έχει συμβεί στο παρελθόν. Με άλλους όρους, έχουμε εμείς ιστορικά προηγούμενα για το πώς να χρησιμοποιήσουμε καλύτερα το στρατιωτικό όργανο εξουσίας στην καταπολέμηση των πανδημιών; Ένα από τα πιο τεκμηριωμένα παραδείγματα είναι σίγουρα η Μεγάλη Πανούκλα που έπληξε τη Μασσαλία το 1720. Όταν ξέσπασε η ασθένεια, κυριέυσε γρήγορα την πόλη. Το Κοινοβούλιο του Aix ψήφισε νόμο, ο οποίος επέβαλε τη θανατική ποινή για οποιαδήποτε επικοινωνία μεταξύ της Μασσαλίας και της υπόλοιπης περιοχής της Προβηγκίας. Για να επιβληθεί αυτό το lockdown, ανεγέρθηκε ένας τοίχος πανώλης (*mur de la peste*) σε όλη την ύπαιθρο, με θέσεις φρουράς. Περισσότερο από το ένα τέταρτο του συνόλου των βασιλικών στρατευμάτων στάλθηκαν στην Προβηγκία και θα παρέμεναν κινητοποιημένοι για δύο χρόνια. Στη Μασσαλία, αναπτύχθηκαν δύο συντάγματα για την αποκατάσταση της δημόσιας τάξης, περιπολώντας την πόλη και παρακολουθώντας τόσο τους κατοίκους όσο και την εξάπλωση της πανώλης.

Ένα άλλο διαφωτιστικό παράδειγμα είναι η ισπανική γρίπη του 1918-1919. Σε τρία διαδοχικά κύματα, η ασθένεια σκότωσε περισσότερους από 50 εκατομμύρια ανθρώπους – περισσότερους θανάτους από το σύνολο του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου. Οι μαζικές στρατιωτικές μετακινήσεις και ο υπερπληθυσμός συνέβαλαν στη μαζική εξάπλωση και ο ιός έπληξε στρατούς και άμαχο πληθυσμό. Με απλά λόγια, η αναλογία θανάτων από τη μάχη προς αυτούς από ασθένεια ήταν 1:1,1 – για κάθε 10 στρατιώτες που σκοτώθηκαν στη μάχη, 11 πέθαναν από ασθένεια (Lynch, 2020: 3). Οι Γάλλοι εκκένωσαν 1.500 με 2.000 κρούσματα την ημέρα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι στρατιωτικές επιχειρήσεις σχεδόν διακόπηκαν λόγω της μεταφοράς ασθενών στρατιωτών και γέμισαν νοσοκομειακά κρεβάτια (Coombs, 2020: 63).

Η μελέτη ή η σύγκριση με την ισπανική γρίπη είναι ενδιαφέρουσα για την παρατήρηση του τρόπου με τον οποίο οι στρατιωτικοί εφάρμοσαν πολιτικές για την πρόληψη της ευρείας μετάδοσης της νόσου. Τηρήθηκαν τα βασικά μέτρα υγιεινής. Διατάχθηκε η εκκένωση και/ή η καραντίνα των ασθενών στρατιωτών. Η βελτίωση της στέγασης για τα στρατεύματα εντοπίστηκε επίσης γρήγορα: στα λιμάνια επιβίβασης, ο στρατός των ΗΠΑ συνέστησε τουλάχιστον 60 τετραγωνικά πόδια ανά στρατιώτη για να αποφευχθεί ο συνωστισμός και το Ιατρικό Σώμα τόνισε την ανάγκη να αυξηθεί ο χώρος δαπέδου ανά άτομο στους στρατώνες (Lynch,

2020: 5). Ωστόσο, λόγω της πολεμικής προσπάθειας, τέθηκε προτεραιότητα στην προστασία του στρατού πρώτα και κύρια, αντί του στρατού να υποστηρίζει και να βοηθά την κοινωνία γενικότερα. Με εξαίρεση τον Καναδά, όπου οι στρατιωτικοί γιατροί συνέβαλαν στην εφαρμογή των πολιτικών δημόσιας υγείας, οι περισσότεροι από τους στρατιωτικούς ήταν συνδεδεμένοι με την προσπάθεια εν καιρώ πολέμου και μπορούσαν να κάνουν ελάχιστα για να βοηθήσουν τον άμαχο πληθυσμό (Coombs, 2020: 66).² Αυτή η μελέτη περίπτωσης υπογραμμίζει την προτεραιότητα της προστασίας της δύναμης, πάνω από όλα τα άλλα ζητήματα, ειδικά όταν βρίσκεται σε πόλεμο, σε βάρος άλλων ενεργειών.

Ένα πιο ενδιαφέρον, αλλά λιγότερο γνωστό, περιστατικό είναι η Επιχείρηση United Assistance των ΗΠΑ το 2014. Όντας μια κρίση δημόσιας υγείας, ανθρωπιστικής και κοινωνικοοικονομικής κρίσης με καταστροφικές συνέπειες, η ασθένεια Έμπολα κατέκλυσε την ιατρική ικανότητα της Λιβερίας, της Γουινέας και της Σιέρα Λεόνε σε μόλις τέσσερις μήνες και ώθησαν τις ΗΠΑ να διαθέσουν περισσότερα από 2,3 δισεκατομμύρια δολάρια και να χρησιμοποιήσουν τον στρατό τους για να επιβραδύνουν και στη συνέχεια να ελέγξουν το ξέσπασμα (JCOA, 2016: 1). Ο Λευκός Οίκος αποφάσισε να αξιοποιήσει τις μοναδικές ικανότητες του αμερικανικού στρατού και των ευρύτερων ένστολων υπηρεσιών για να βοηθήσει να τεθεί υπό έλεγχο η επιδημία (The White House, 2017). Η επιχείρηση των ΗΠΑ ήταν πράγματι μια καινοτομία, καθώς ήταν μια από τις πρώτες στιγμές όπου οι στρατιωτικοί συμμετείχαν στην καταπολέμηση μιας ασθένειας – ενώ όλες οι επιχειρησιακές διαδικασίες βασιζόνταν προηγουμένως στην ανακούφιση από καταστροφές. Ως εκ τούτου, η πρώτη απάντηση ισοδυναμούσε με μια επιχείρηση βοήθειας σε περίπτωση καταστροφής και ανθρωπιστικής βοήθειας με υλικοτεχνική υποστήριξη, αερομεταφορά ελικοπτερίων ή ιατρικές δυνατότητες. Όμως η ιδιαίτερη φύση της νόσου και η εξάπλωσή της οδήγησαν στη δέσμευση του στρατού σε μια πιο ισχυρή και ευρύτερη επιχείρηση, συμπεριλαμβανομένης της αποστολής ομάδων ανοίγματος λιμανιών για τη δημιουργία αεροπορικών και θαλάσσιων λιμένων, την ανάπτυξη υποστήριξης επικοινωνιών στο θέατρο και την αύξηση των προσπαθειών σχεδιασμού στη Διοίκηση των ΗΠΑ στην Αφρική (AFRICOM). Η αρχική αποστολή ήταν η κατασκευή νοσοκομείων σε όλη τη χώρα της Λιβερίας, αλλά λόγω της κακής υποδομής, οι αποτελεσματικές αναθέσεις κυμαίνονταν από τη μεταφορά προμηθειών μέχρι τον εντοπισμό των χώρων κατασκευής, το κτίριο των μονάδων και την πρόσληψη εργαζομένων στον τομέα της υγείας. Αυτό που διακυβευόταν επίσης ήταν η αναγκαιότητα της προστασίας της δύναμης: η προστασία της στρατιωτικής δύναμης ήταν πρωταρχικής σημασίας, για τη διατήρηση της ετοιμότητας και της ικανότητας λειτουργίας.

Η εμπλοκή του στρατού: βασικά ζητήματα και ανησυχίες

Ο τρόπος αντιμετώπισης των πανδημιών, τόσο πρόσφατα όσο και στο παρελθόν, υπογραμμίζει τρία κοινά πρότυπα:

- Ο στρατός δρα για την υποστήριξη και τη βοήθεια των πολιτικών αρχών.
- Ο στρατός παρέχει εξειδικευμένα μέσα που δεν είναι διαθέσιμα αλλού.
- Αυτή η αποστολή είναι μόνο μία μεταξύ άλλων, υπό την προϋπόθεση ότι μπορεί να γίνει αποτελεσματικά χωρίς υποβάθμιση των στρατιωτικών προσπαθειών.

Οι στρατιωτικές οργανώσεις είναι συνήθως από τις πρώτες που ανταποκρίνονται σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, αν και η συμμετοχή τους μπορεί να εξαρτάται από τις περιστάσεις. Στη Γαλλία, για παράδειγμα, η εμπλοκή του στρατού εξακολουθεί να διέπεται αυστηρά από το νόμο. Εκτός από την κατάσταση πολιορκίας ή την κατάσταση πολέμου, που είναι δύο εξαιρετικά νομικά καθεστώτα, η χρήση των ενόπλων δυνάμεων μπορεί να γίνει μόνο για αποστολές επιβολής του νόμου υπό πολύ συγκεκριμένες συνθήκες, που χαρακτηρίζονται ως «κατάσταση ανάγκης». Η κατάσταση ανάγκης επεμβαίνει «όταν τα μέσα που έχει στη διάθεσή της η πολιτική αρχή θεωρούνται ανύπαρκτα, ανεπαρκή, ακατάλληλα ή μη διαθέσιμα» (Γαλλική Γενική Γραμματεία Εθνικής Άμυνας και Ασφάλειας, 2017). Όταν οι πολιτικοί πόροι δεν είναι διαθέσιμοι, ο εκπρόσωπος του κράτους σε μια επικράτεια - συνήθως το *Préfet* (η ανώτατη πολιτική αρχή σε ένα νομό, δηλ. μια κομητεία) ζητά από τον στρατό να βοηθήσει τις πολιτικές αρχές. Αυτή η διαδικασία –ένα είδος επιταγής– προκύπτει από έναν μόνιμο διάλογο μεταξύ των πολιτικών αρχών και του στρατιωτικού θεσμού. Στην πραγματικότητα, ο γαλλικός στρατός καλείται έτσι τακτικά να βοηθήσει τους μη στρατιωτικούς φορείς με ανθρώπινους ή υλικούς πόρους, ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια φυσικών καταστροφών.

Η πανδημία, με πολλούς τρόπους, τροποποίησε αυτή τη διαδικασία. Πρώτον, λόγω της φύσης του κινδύνου. Η ασθένεια δεν ήταν αποτέλεσμα βιολογικής επίθεσης, αλλά λόγω της ταχείας διάδοσής της, είχε –και εξακολουθεί να έχει– σεισμικές επιπτώσεις σε όλα τα επίπεδα σε όλο τον κόσμο. Συντετριμμένα από τον αριθμό των κρουσμάτων, τα περισσότερα κράτη μέλη του NATO και της ΕΕ στράφηκαν λογικά στον στρατό για να συμβάλουν στο μέγιστο των δυνατοτήτων τους: υλικοτεχνική υποστήριξη, εκκένωση, δημόσια τάξη, ιατρική υποστήριξη. Για παράδειγμα, οι ένοπλες δυνάμεις της Ιταλίας και της Ισπανίας βοηθούν με παρόμοια σειρά εργασιών -επείγουσα μεταφορά προμηθειών και προσωπικού, προσπάθειες επαναπατρισμού της ΕΕ, απολύμανση δημόσιου χώρου, επιβολή του lockdown, έλεγχο των συνόρων και διανομή φαγητού και νερού. Η Γαλλία ξεκίνησε την Επιχείρηση *Resilience* για να επιτρέψει στις αεροπορικές, χερσαίες και θαλάσσιες δυνάμεις να βοηθήσουν σε όλο το φάσμα των προσπαθειών

αντιμετώπισης της πανδημίας, όχι μόνο στη Μητροπολιτική Γαλλία, αλλά και σε γαλλικά εδάφη και εξαρτήσεις σε όλο τον κόσμο από την Καραϊβική έως τον Ειρηνικό. Η Γερμανία ανέπτυξε 15.000 στρατιώτες για την προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας, τη διανομή ιατρικών προμηθειών, τη δημιουργία ιατρικών νοσοκομείων. έχει επίσης μεταφέρει ασθενείς σε κρίσιμη κατάσταση από τη Γαλλία και την Ιταλία σε νοσοκομεία της Γερμανίας για θεραπεία. Οι ΗΠΑ ανέπτυξαν την Εθνοφρουρά στην Καλιφόρνια, τη Νέα Υόρκη και την Ουάσιγκτον για να αντιμετωπίσουν τα logistics εφοδιασμού για την καταπολέμηση του Covid (Mesterhazy, 2020: 3). Η ΕΕ κινητοποίησε την Ευρωπαϊκή Διοίκηση Αερομεταφορών της για να πετάει προμήθειες και να εκκενώνει άρρωστους από μια χώρα σε μια άλλη, με μια μορφή παγκόσμιας ευρωπαϊκής βοήθειας που διευκολύνεται από τη διαθεσιμότητα στρατιωτικών μέσων.

Η EADRCC του NATO έχει συντονίσει την ανάπτυξη των στρατιωτικών δυνάμεων των Συμμάχων τόσο σε κράτη μέλη – δηλαδή Αλβανία, Ιταλία, Μαυροβούνιο, Βόρεια Μακεδονία, Ισπανία – όσο και σε χώρες εταίρους όπως η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η Γεωργία, η Μολδαβία και η Ουκρανία.

Δύο τομείς έχουν τονίσει ιδιαίτερα την αξία της στρατιωτικής συνεισφοράς. Κυρίως, οι ενισχύσεις σε ό,τι αφορά το υψηλά εκπαιδευμένο ιατρικό προσωπικό, το οποίο, παρά τον περιορισμένο αριθμό του, αποδεικνύεται πολύτιμο πλεονέκτημα.3 Στις ΗΠΑ, το Πολεμικό Ναυτικό κινητοποίησε δύο ναυτικά ιατρικά πλοία και τα έστειλε στη Νέα Υόρκη και το Λος Άντζελες για να εκφορτώσουν την πίεση στα τοπικά νοσοκομεία. Αλλού, τα προσωρινά νοσοκομεία πεδίου και άλλες ιατρικές εγκαταστάσεις είχαν οριστεί όπως στη Βόρεια Ιταλία ήδη την άνοιξη του 2020. Η Γαλλική Ιατρική Στρατιωτική Υπηρεσία σχεδίασε ένα στρατιωτικό νοσοκομείο εντατικής θεραπείας 30 κλινών στο Mulhouse για να ενταχθεί και να υποστηρίξει το δημόσιο νοσοκομείο προσφέροντας μια πλήρως ολοκληρωμένη εντατική σύστημα φροντίδας (Pasquier et al., 2021). Προετοιμάζοντας το δεύτερο κύμα, τον Οκτώβριο του 2020, ο Τσέχος στρατός δημιούργησε ένα στρατιωτικό νοσοκομείο 500 κλινών στο βόρειο τμήμα της Πράγας (Bellamy, 2020). Σε πολλές χώρες, στρατιωτικά ιατρικά εργαστήρια εργάστηκαν εκτενώς μαζί με τους πολιτικούς ομολόγους τους για να μελετήσουν τον ιό και να βοηθήσουν στη διατήρηση της παγκόσμιας ερευνητικής προσπάθειας.

Δεύτερον, στον τομέα της επιμελητείας, τα στρατεύματα βοήθησαν στη μεταφορά ζωτικών προμηθειών. Σε αρκετές περιπτώσεις, το στρατιωτικό προσωπικό δεν επρόκειτο να χορηγήσει εμβόλια, αλλά να δώσει το χέρι του στην επιμελητεία για να εξασφαλίσει ότι το εμβόλιο θα ήταν διαθέσιμο σε όλα τα έθνη τους. Στην Ιταλία, το 2021, η επιλογή μιας στρατιωτικής προσωπικότητας με εκτενή εμπειρία στα logistics ήταν η επιλογή της κυβέρνησης να βελτιώσει την εκστρατεία εμβολιασμού (Follain, Albanese and Rotondi, 2021). Στη Γαλλία, για να επιταχυνθεί ο εμβολιασμός, ο στρατός και οι πυροσβέστες άνοιξαν και διαχειρίστηκαν «γιγαντιαία κέντρα εμβολιασμού» (Thompson, 2021). Το Πολωνικό Ιατρικό Τμήμα Επειγόντων Περιστατικών παρείχε την υποστήριξη του για τον

εμβολιασμό τόσο του στρατιωτικού όσο και του πολιτικού προσωπικού στα κεντρικά γραφεία του NATO τον Μάρτιο του 2021 (NATO, 2021β).

Συνολικά, οι στρατιωτικοί συμμετείχαν σε μεγαλύτερο βαθμό όταν η χώρα τους επλήγη σοβαρά. Οι Βρετανοί ανέπτυξαν περισσότερους από 20.000 στρατιωτικούς και τους ανέθεσαν στη Δύναμη Υποστήριξης του Covid. Στη Γερμανία, η Bundeswehr ήταν έτοιμη να παράσχει βοήθεια στις πολιτικές αρχές και περίπου 32.000 στρατιωτικοί ανατέθηκαν σε αυτό το έργο. Στη Δανία, παρόλο που η απόλυτη πλειοψηφία του στρατού της Δανίας εργαζόταν από το σπίτι για να βοηθήσει στην πρόληψη της εξάπλωσης λοιμώξεων, στρατιωτικό προσωπικό ανατέθηκε σε τηλεφωνικά κέντρα Covid-19 για να βοηθήσει στην προσπάθεια παρακολούθησης. Σε όλες τις χώρες του NATO, η συμβολή του στρατού έγινε ορατή: ακόμα κι αν ο ρόλος τους δεν επρόκειτο να μειωθεί ή να υπερεκτιμηθεί, η εμπλοκή του στρατού πρόσθεσε μια αίσθηση επείγοντος στην κρίση που προκλήθηκε από την πανδημία. Δε θα ήταν υπερβολικό να πούμε ότι ο στρατός έπαιξε επίσης στρατηγικό επικοινωνιακό ρόλο, δεδομένου ότι ο κίνδυνος έπρεπε να ληφθεί σοβαρά υπόψη.

Σε άλλες περιπτώσεις κρατών, ο στρατός είχε άλλο ρόλο. Πιο συγκεκριμένα, η Ρωσία και η Κίνα ανέπτυξαν ενεργά τη στρατηγική τους για την ισχύ, εκμεταλλευόμενες τις διαθέσιμες ευκαιρίες και τις παραμελημένες περιοχές, όπως φαίνεται και κατά τη διάρκεια της πανδημίας Covid-19. Και οι δύο χώρες έχουν παίξει ένα είδος «διπλωματίας της εποχής της πανδημίας», που έχει άρει το πέπλο των παγκόσμιων στρατηγικών τους φιλοδοξιών στο πλαίσιο του ανταγωνισμού των μεγάλων δυνάμεων. Με τη στροφή των ΗΠΑ προς την Ασία-Ειρηνικό, οι Ευρωπαίοι παρατήρησαν στο κατώφλι τους πώς ενεργούν οι στρατηγικοί ανταγωνιστές, γεγονός που απαιτεί υψηλότερο επίπεδο επαγρύπνησης και επιχειρησιακής ετοιμότητας.

Για τη Μόσχα, από το 2014, η χρήση των ενόπλων δυνάμεών της στο εξωτερικό είναι πολύ πιο δυναμική. Η Ρωσία βασίζεται σε ανανεωμένες στρατιωτικές δυνατότητες, αλλά και σε ιδιωτικούς στρατιωτικούς εργολάβους που ελέγχονται από το Κρεμλίνο, σε άυλες δυνατότητες και στη διπλωματική της επιρροή. Οι ρωσικές ένοπλες δυνάμεις μπόρεσαν να προβληθούν πιο εύκολα σε πιο μακρινά θέατρα όπως η Λιβύη και η Συρία, γεγονός που υπογραμμίζει ένα είδος στρατηγικού οπορτουισμού. Σε αυτό το πλαίσιο, κατά τη διάρκεια της πανδημίας προπαγανδιστική επιτυχία σημειώθηκε, για παράδειγμα, την άνοιξη του 2020 μέσω της μεγάλης προμήθειας ιατρικού εξοπλισμού και προσωπικού στην Ιταλία, η οποία απέκτησε σχετικά μεγάλη και θετική κάλυψη από τα μέσα ενημέρωσης - τα ρωσικά στρατιωτικά οχήματα μεταφοράς οδήγησαν σε όλη την Ιταλία για να φτάσουν σε μολυσμένες περιοχές με πανό διαβάζοντας το «From Russia with Love» (The Economist, 2020). Η Μόσχα πρόσφερε επίσης τη βοήθειά της σε χώρες που θεωρούνται ευάλωτες και που θα μπορούσαν να επηρεαστούν πολιτικά, όπως η Σερβία (Goble, 2020).

Η πανδημία επανασχεδιάζει το στρατιωτικό όργανο

Το ότι η πανδημία έχει επηρεάσει τον τρόπο που σκεφτόμαστε συλλογικά την «ασφάλεια» και την «άμυνα» είναι ταυτολογία. Η κρίση του Covid-19 δεν έχει δημιουργήσει έναν πιο ειρηνικό κόσμο, έχει μάλλον επιδεινώσει τις τάσεις που ήταν ήδη παρούσες ή εκκρεμείς. Σε εύθραυστα κράτη, οι απαιτήσεις της πανδημίας έχουν αποσπάσει την προσοχή της πολιτικής ηγεσίας, των θεσμών και των πόρων και οι εχθρικοί παράγοντες έχουν εκμεταλλευτεί τις αδυναμίες στις κρατικές απαντήσεις (Mustasilta, 2020). Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι η πανδημία μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη δυναμική των συγκρούσεων μέσω των επιζήμιων και ασύμμετρων οικονομικών επιπτώσεων της σε χώρες μεσαίου και ιδιαίτερα χαμηλού εισοδήματος (Meyer et al., 2021).

Στην Ευρώπη, έχουν προκύψει ερωτήματα σχετικά με τις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις της πανδημίας στην αμυντική πολιτική και τον στρατό: Η δραματική αύξηση των κρατικών χρεών σε πολλά κράτη, εξαιτίας της πανδημίας, έχει σοβαρό αντίκτυπο τόσο στις αμυντικές ικανότητες των κρατών μελών όσο και στη δυνατότητά τους να πραγματοποιούν αμυντικές δαπάνες (βλ. Marrone, 2021). Η πανδημία έχει επηρεάσει σοβαρά την οικονομία εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κάποιες εκτιμήσεις του 2020 προέβλεπαν ότι το μέγεθος των περισσότερων οικονομιών της ΕΕ θα έφτανε τα προ-πανδημικά επίπεδα μόνο το 2022 ή το 2023. Η ταχύτητα της ανάκαμψης παραμένει υπό αμφισβήτηση, αλλά αυτό που είναι σαφές είναι ότι ο συνδυασμός υψηλού δημόσιου χρέους και κακής δημοσιονομικής θέσης πιθανότατα θα οδηγήσει σε περικοπές προϋπολογισμού. Η πρόσφατη ιστορία αποδεικνύει ότι η περικοπή των αμυντικών δαπανών θεωρείται μερικές φορές ως μια γρήγορη λύση για την εφαρμογή μέτρων λιτότητας. Ωστόσο, σε μια εποχή όπου οι γεωπολιτικές αβεβαιότητες γίνονται ο κανόνας, όπου η άνοδος των συστημικών αντιπάλων είναι πραγματικότητα, η περαιτέρω μείωση των αμυντικών προϋπολογισμών δεν φαίνεται να αποτελεί επιλογή. Ακόμη και όταν οι προτεραιότητες μετατοπίζονται προς τους κοινωνικοοικονομικούς τομείς, όσον αφορά στην εθνική ασφάλεια και την άμυνα, τα περισσότερα ευρωπαϊκά έθνη δεν σκέφτονται να μειώσουν τις επενδύσεις τους. Στην πραγματικότητα, και ακόμη κι αν η προσπάθεια παραμένει άניση, τα ευρωπαϊκά έθνη έχουν αρχίσει να προσαρμόζουν τους αμυντικούς προϋπολογισμούς τους από το 2014 με μάλλον σταθερό τρόπο. Τα χρόνια της κρίσης μεταξύ 2008 και 2012 είχαν ήδη ως αποτέλεσμα σημαντικές περικοπές σε προϋπολογισμούς και δυνατότητες, και οι τελευταίες μόλις επέστρεψαν στα επίπεδα δαπανών του 2008. Εάν οι Ευρωπαίοι έκαναν περαιτέρω μεγάλες περικοπές στους προϋπολογισμούς τους, θα προκαλούσαν θανατηφόρο πλήγμα στην πιο εύθραυστη στρατιωτική ικανότητα ορισμένων ευάλωτων κρατών και στην ικανότητα της Ευρώπης για συλλογική δράση. Από αυτή την άποψη, η προθυμία που έδειξε η μεγάλη πλειοψηφία των Συμμάχων εντός του NATO να διατηρήσουν την αύξηση των αμυντικών δαπανών, παρά την οικονομική κρίση, είναι ένα θετικό σημάδι που πρέπει να επιβεβαιωθεί

μεσοπρόθεσμα έως μακροπρόθεσμα (βλ. French MoD, 2021). Παρά το υψηλό επίπεδο φιλοδοξίας που παρουσιάζει η ΕΕ για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας (ΕΤΑ) και την προτεινόμενη χρηματοδότηση για τη στρατιωτική κινητικότητα, έχουν ήδη γίνει περικοπές και στις δύο πρωτοβουλίες το 2020 λόγω της αλλαγής της ΕΕ 2021 που σχετίζεται με τον Covid -Προϋπολογισμός 2027 προς τις κοινωνικοοικονομικές προτεραιότητες.

Για τους Ευρωπαίους γενικά, η πανδημία που σχετίζεται με τον πολλαπλασιασμό των πηγών αστάθειας στα σύνορα της Ευρώπης, απαιτεί μια πραγματική ώθηση για μια «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Αυτονομία» – μια έννοια που είχε ήδη επισημοποιηθεί στην Παγκόσμια Στρατηγική της ΕΕ του Ιουνίου 2016. Στο πλαίσιο των πολιτικών διαστάσεων, η αποδοχή μιας τέτοιας έννοιας ξεφεύγει από το πεδίο εφαρμογής της παρούσας εργασίας. Ωστόσο, αξίζει να αναφερθεί ότι ο καιρός φαίνεται ώριμος για την ανάπτυξη ενός γνήσιου ευρωπαϊκού πυλώνα ασφάλειας και άμυνας, στα πρότυπα του NATO. Αυτό συνεπάγεται πρόοδο σε τρεις κατευθύνσεις: εδραίωση της ευρωπαϊκής άμυνας, μείωση των εξαρτήσεων και ανάπτυξη κοινών απαντήσεων στην υβριδική επιθετικότητα (French MoD, 2021; Franke & Varma, 2019). Υπό αυτή την έννοια, ο ορισμός μιας «στρατηγικής πυξίδας», ενός έργου που ξεκίνησε η Γερμανία και το οποίο θα πρέπει να εγκριθεί υπό τη γαλλική προεδρία της Ένωσης το 2022, θα πρέπει να παρέχει μια σαφή και ενημερωμένη εικόνα του μεταβαλλόμενου παγκόσμιου στρατηγικού περιβάλλοντος, παρέχοντας τη δυνατότητα αντιμετώπισης των καινούργιων και πολυδιάστατων απειλών. Οι προκλήσεις, οι κίνδυνοι και οι αβεβαιότητες που έφερε η πανδημία, εντός και εκτός Ευρώπης, υποστηρίζουν περαιτέρω τις εκκλήσεις αφύπνισης προς τους Ευρωπαίους να κάνουν περισσότερα για την ήπειρό τους και τις παγκόσμιες υποθέσεις.

Ανθεκτικότητα

Για να αντιμετωπίσουμε τους πολυάριθμους «άγνωστους εχθρούς» και ταυτόχρονα να είμαστε αρκετά ευέλικτοι και ικανοί να ανταπεξέλθουμε στις νέες καταστάσεις που διαμορφώνονται σε παγκόσμιο επίπεδο, μεταξύ των ειδικών ασφαλείας και άμυνας, στον ευρωατλαντικό χώρο έχει αναπτυχθεί ο όρος «ανθεκτικότητα». Ο όρος αυτός έχει εγκριθεί από τις εθνικές κυβερνήσεις και τους διεθνείς θεσμούς με την υπόθεση ότι σε έναν περίπλοκο κόσμο, πρέπει κανείς να είναι έτοιμος, ενήμερος και προετοιμασμένος για τις επόμενες κρίσεις. Το 2015-2016, η ανθεκτικότητα ήταν πρώτα και κύρια η νέα ιδέα για την αντιμετώπιση της υβριδικής απειλής και των στρατηγικών που χρησιμοποιούνται κυρίως από τη Ρωσία. Στη συνέχεια εξαπλώθηκε σε άλλα πεδία και τομείς, όλο και πιο δημοφιλή, αντιμετωπίζοντας ζητήματα σχετικά με το κλίμα, το περιβάλλον, την τεχνολογία και ούτω καθεξής. Περιορισμένη στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, η ανθεκτικότητα μπορεί να γίνει κατανοητή ως ένας τρόπος βελτίωσης της ικανότητας καλύτερης σύνδεσης ή σύνδεσης του στρατού και των πολιτικών

παραγόντων με πιο συλλογικό και συντονισμένο τρόπο, ειδικά για να γίνει ένα είδος νέου αποτρεπτικού μέσου ενάντια στις στρατηγικές που ακολουθούνται. από ξένους ανταγωνιστές (βλ. Lasconjarias & Larsen, 2015 σχετικά με τις υβριδικές στρατηγικές, βλ. Lasconjarias, 2017 σχετικά με την ανθεκτικότητα).

«Οι ασκούμενοι του υβριδικού πολέμου συχνά έχουν λιγότερο πρόθεση να καταλάβουν και να κρατήσουν εδάφη παρά να καταστρέψουν ή να διαταράξουν την ικανότητα των κοινωνιών να λειτουργούν. Οι ανταγωνιστές που επιθυμούν να προκαλέσουν ζημιά σε μια κοινωνία προσβλέπουν σε βασικούς κόμβους όπου συνδέονται κρίσιμες υποδομές. [...] Όταν ο πόλεμος αλλάζει, πρέπει να αλλάξει και η άμυνα. Απαιτούνται επειγόντως νέες προσεγγίσεις που επεκτείνουν τις παραδοσιακές προσπάθειες εδαφικής προστασίας και αποτροπής ώστε να συμπεριλάβουν τις σύγχρονες προσεγγίσεις για την ανθεκτικότητα. [...] Οι στρατιωτικοί εξακολουθούν να είναι σχετικοί, αλλά πολλές κρίσιμες απαιτήσεις είναι πολιτικές. Οι υβριδικές αποκρίσεις απαιτούν ρυθμίσεις που να καλύπτουν τόσο τους οργανισμούς της πολιτικής κυβέρνησης όσο και τις βασικές οντότητες του ιδιωτικού τομέα» (Kramer, Binnendijk and Hamilton, 2015).

Από τη σκοπιά του NATO, η Σύνοδος Κορυφής της Βαρσοβίας του 2016 έχει πλαισιώσει έναν κατάλογο στοιχείων που θα πρέπει να βοηθήσουν ένα κράτος ή μια κυβέρνηση να αντισταθεί σε κάθε είδους κρίση. Περιορισμένο ως προς τα βασικά στοιχεία που διατηρούν τις συνολικές δυνατότητες ενός κράτους ή ενός έθνους να λειτουργεί ομαλά, το NATO εξετάζει επτά κρίσιμες βασικές απαιτήσεις:

- Συνέχεια της διακυβέρνησης.
- Ανθεκτικές παροχές ενέργειας.
- Ανθεκτικές υπηρεσίες πολιτικών επικοινωνιών.
- Ανθεκτικές προμήθειες τροφίμων και νερού.
- Ικανότητα αντιμετώπισης μετακινήσεων πληθυσμού μεγάλης κλίμακας.
- Ικανότητα αντιμετώπισης μαζικών απωλειών.
- Ανθεκτικά συστήματα πολιτικών μεταφορών.

Ονομαζόμενη επίσης «πολιτική ετοιμότητα», αυτή η προσέγγιση του NATO εστιάζει στο εύρος των κρίσεων ή των προκλήσεων ασφάλειας που μπορεί να δοκιμάσουν την ανθεκτικότητα ενός Συμμάχου και, προσδιορίζοντας αυτούς τους κινδύνους, να προετοιμαστούν για αυτούς ανάλογα (βλ. NATO, 2021a).⁷ Φυσικά, η πανδημία έχει ρίξει νέο φως στον τρόπο αντιμετώπισης των ίδιων ιδεών, ακόμη και όταν η απειλή δεν είναι κακόβουλος ανταγωνιστής αλλά ένας ιός. Το 2020 ο Πρεσβευτής των ΗΠΑ στο NATO πρότεινε ότι οι Σύμμαχοι θα μπορούσαν να σχεδιάσουν μελλοντικές οικιακές εγκαταστάσεις διαθέσιμες για να αποθηκεύουν μη φθαρτό εξοπλισμό, όπως εκείνους από τους οποίους ορισμένοι Σύμμαχοι είχαν έλλειψη κατά την πρόσφατη κρίση (Tigner, 2020).

Για άλλους, η κρίση έχει επίσης τονίσει την ανάγκη για έναν ευέλικτο στρατό, ικανό να ενισχύσει την ανθεκτικότητα του έθνους μέσω της ικανότητάς του να αναλαμβάνει δράση σε μια μεγάλη ποικιλία κρίσιμων καταστάσεων, από υγειονομικές ή περιβαλλοντικές καταστροφές έως τρομοκρατικές ή υβριδικές επιθέσεις μέχρι πλήρους κλίμακας συγκρούσεις. Σε γενικές γραμμές, έχουν γίνει συζητήσεις σχετικά με τον ρόλο του στρατού και τι πρέπει να κάνει: πρέπει να επικεντρωθεί περισσότερο στην ανθρώπινη ασφάλεια ή στη διεθνή δράση; Το πλαίσιο του Covid-19 συνέβη επίσης σε μια στιγμή όπου τα περισσότερα από τα κράτη μέλη του NATO είχαν βιώσει ένα είδος «επιχειρησιακής κόπωσης» που τα οδήγησε να δώσουν ξανά προτεραιότητα στην εσωτερική άμυνα. Ως εκ τούτου, η διαθεσιμότητα του στρατού ήταν λιγότερο πρόβλημα, εκτός από εκείνες τις χώρες που εξακολουθούν να είναι δεσμευμένες σε υπερπόντιες επιχειρήσεις.

Η Γαλλία παρέχει μια ενδιαφέρουσα μελέτη περίπτωσης, καθώς υπογραμμίζει πώς ο στρατός έχει εμφανώς συνεισφέρει στην εθνική προσπάθεια για την καταπολέμηση του ιού, ενώ βρίσκεται υπό πίεση και χωρίς να παραιτείται από τις επιχειρησιακές του δεσμεύσεις όσον αφορά την πυρηνική αποτροπή, την προστασία της πατρίδας, τις εσωτερικές και εξωτερικές επιχειρήσεις. Συγκεκριμένα, τα ακόλουθα τέσσερα σημεία είναι άξια να ληφθούν υπόψη σε έναν γενικότερο προβληματισμό σχετικά με το στρατιωτικό όργανο εξουσίας υπό το φως της εμπειρίας του Covid.

- Πρώτον, όπως απέδειξε η πανδημία, οι ένοπλες δυνάμεις, λόγω των ειδικών δυνατοτήτων και τεχνογνωσίας τους (για παράδειγμα στον σχεδιασμό), διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διακυβερνητική απάντηση σε κάθε είδους επιθέσεις ή απειλές. Σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί ακόμη και να γίνουν οι πρώτοι που ανταποκρίθηκαν.

- Δεύτερον, οι δυνατότητές τους πρέπει να ενισχυθούν για την αντιμετώπιση κρίσεων μεγάλης κλίμακας. Από αυτή την άποψη, η εφαρμογή μιας στρατηγικής λειτουργίας «προστασίας-αντοχής» είναι πλέον σαφώς απαραίτητη. Πράγματι, οι έννοιες της προστασίας και της ανθεκτικότητας αλληλοσυμπληρώνονται, καθώς η ανθεκτικότητα είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη διασφάλιση της προστασίας του γαλλικού λαού και της εθνικής επικράτειας και τη διασφάλιση της συνέχειας των βασικών λειτουργιών του έθνους (βλ. French MoD, 2021).

- Τρίτον, και για πολλά χρόνια, οι ένοπλες δυνάμεις της Γαλλίας έχουν αναπτυχθεί μόνιμα σε εθνικό έδαφος με κάποιο τρόπο ως δυνάμεις εσωτερικής ασφάλειας. Αυτός ο αυξημένος ρόλος στην εσωτερική ασφάλεια απαίτησε ειδικούς πόρους και εκπαίδευση. Ομοίως, ενόψει της απειλής ΧΒΡΠ, ιδιαίτερα τρομοκρατικής φύσης, είναι σαφώς απαραίτητο να ενισχυθεί ο εξοπλισμός που είναι αφιερωμένος σε αυτήν την απειλή, όπως και η συγκρότηση όλου του προσωπικού, και να συνεχιστούν ερευνητικά προγράμματα στον βιολογικό και χημικό τομέα. Ταυτόχρονα, καθώς τώρα εμφανίζονται συγκρούσεις σε αμφισβητούμενους τομείς όπως ο κυβερνοχώρος, το διάστημα ή ο βυθός, υπάρχει

ανάγκη να συνεχιστεί η ενίσχυση των δυνατοτήτων των ενόπλων δυνάμεων να δραστηριοποιούνται σε όλους αυτούς τους τομείς και αυτό προφανώς θέτει προκλήσεις όσον αφορά την κατανομή των πόρων.

- Τέταρτον, η ανθεκτικότητα απαιτεί επανεξέταση ορισμένων εξαρτήσεων υποστήριξης εντός της υπηρεσίας. Αντιμέτωποι με μια κρίση που επηρεάζει τις ροές παράδοσης, οι προμήθειες για τις ένοπλες δυνάμεις δεν μπορούν να βασίζονται αποκλειστικά σε μια λογική αποτελεσματικότητας, εμπνευσμένη από ένα μοντέλο του ιδιωτικού τομέα. Είναι σημαντικό να υπάρχουν στρατηγικά αποθέματα και να γίνεται αποδεκτό το σχετικό πρόσθετο κόστος. Η ανάθεση υπηρεσιών σε εξωτερικούς συνεργάτες πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη τα ζητήματα ανθεκτικότητας. Αυτό που ισχύει υπό το πρίσμα της κρίσης του Covid-19 θα ισχύει επίσης σε περίπτωση στρατηγικής έκπληξης με εντελώς διαφορετική φύση (δηλαδή ψηφιακό ή περιβαλλοντικό) και κατά μείζονα λόγο στο πλαίσιο μιας εμπλοκής υψηλής έντασης που ενδεχομένως απειλεί την πατρίδα.

Υπό αυτή την έννοια, η ανθεκτικότητα ξεκινά με έναν ανθεκτικό στρατό που συνδράμει στην ενίσχυση των άλλων κυβερνητικών φορέων καθώς και της κοινωνίας. Δικαιολογεί τις αμυντικές δαπάνες και την αύξησή τους, καθώς ο στρατός αποδεικνύει πολύ συγκεκριμένα τη συμβολή του όχι μόνο στην ασφάλεια του έθνους, αλλά και στην οικονομία, την απασχόληση και την κοινωνική συνοχή.

Επίλογος

Η εστίαση του κόσμου σε καλύτερη ετοιμότητα και ανταπόκριση στην πανδημία είναι βασικό στοιχείο της επένδυσης στην ανθεκτικότητα. Τέτοιες επενδύσεις, οι οποίες πρέπει να περιλαμβάνουν ισχυρότερα πλαίσια συντονισμού για τις πανδημίες, δεν θα πρέπει να κατασκευαστούν στενά. Οι επενδύσεις στην υγεία προσφέρουν πράγματι σημαντικές αποδόσεις για την κοινωνία (Masters et al., 2016).

Από την άλλη πλευρά, η προετοιμασία για πανδημίες μπορεί να βοηθήσει στη μείωση της ευαλωτότητας και στην αύξηση της ανθεκτικότητας σε άλλες απειλές, όπως η κλιματική αλλαγή. Αυτές οι έξυπνες επενδύσεις απαιτούν από τους οργανισμούς να διδαχθούν από την εμπειρία και να χρησιμοποιούν επαρκείς νέους δείκτες και εργαλεία παρακολούθησης. Η ικανότητα συντονισμού και συγκέντρωσης αποφάσεων σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης για την υγεία είναι κεντρικό στοιχείο αυτού, όπως φαίνεται από τις ελλείψεις στην αντιμετώπιση του Covid-19 σε παγκόσμιο και επίπεδο ΕΕ (PwC, 2019). Η ετοιμότητα για πανδημίες θα μπορούσε επίσης να επωφεληθεί από τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τους φορείς σε διαφορετικά επίπεδα και από πολλούς διαφορετικούς τομείς, αποφεύγοντας μια αποστειρωμένη στρατηγική «απειλή από απειλή» και προετοιμάζοντας για μελλοντικές και διαφορετικές απειλές.

Η πανδημία δεν τελειώνει με την υγεία, είναι πολυδιάστατη και προκαλεί επιπτώσεις σε πολλά μέτωπα που απαιτούν συνεπώς τη δέσμευση πολλών παραγόντων πέρα από τον τομέα της υγείας. Από μια παγκόσμια προσπάθεια Ε&Α για τα εμβόλια έως τον απαραίτητο υποστηρικτικό ρόλο των χρηματοπιστωτικών δομών (ΠΤ, ΔΝΤ και άλλες) θα πρέπει να εφαρμοστεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση αλλά κυρίως για την πρόληψη ή την ταχεία περιθωριοποίηση της επερχόμενης παγκόσμιας πρόκλησης. Δεδομένου του γεγονότος ότι, όπως παρατήρησαν ειδικοί στην ΟΕ, η πιθανότητα νέων πανδημιών από τώρα έως το 2030 είναι θέμα «πότε» και όχι «αν», ο προβληματισμός και η δράση δεν μπορούν πλέον να αναβληθούν. Το ερώτημα «ποιος καλεί ποιον» είναι να έχουμε μια άμεση απάντηση.

Το NATO έχει πράγματι κάποια εργαλεία, τα οποία θα μπορούσαν να είναι χρήσιμα, ειδικά σε συντονισμό με την ΕΕ, όπως αυτά που ενεργοποιήθηκαν κατά την κορύφωση της κρίσης του Covid-19: Επιδείχθηκε μεγάλη συμφωνία στο γεγονός ότι δεν πρόκειται να δημιουργηθούν νέες πολιτικές ή δυνατότητες κρίσης: το έργο πρέπει να είναι συγκεκριμένο, περιορισμένο και κατόπιν ζήτησης. Αυτό φαίνεται να ταιριάζει καλά με την τρέχουσα στάση του NATO ότι δεν προτίθεται να επεκταθεί ή να εισέλθει σε ξένα πεδία.

Ωστόσο, δε θα πρέπει να αγνοήσουμε τον τρόπο που εξελίσσεται η κοινωνική, οικονομική και κατάσταση ασφάλειας τόσο για τους Συμμάχους όσο και

για τους εταίρους: ανεξάρτητα από το βαθμό εμπλοκής του κάθε κράτους μέλους, η ανθεκτικότητά του θα πρέπει πάντα να παρακολουθείται στενά. Στην πραγματικότητα, ένα σύστημα υγείας που καταρρέει μπορεί να είναι ιδιαίτερα ευάλωτο σε επιθέσεις στον κυβερνοχώρο. Μια οικονομική ύφεση μπορεί να προκαλέσει περαιτέρω αστάθεια, με τις επιπτώσεις στην ασφάλεια να είναι μεγάλες. Επίσης, ένας βοηθητικός αλλά βασικός ρόλος του NATO είναι η αντιμετώπιση της παραπληροφόρησης για να αποφευχθεί η χρήση μιας μελλοντικής πανδημίας, όπως αυτή του Covid-19, για στρατηγικούς σκοπούς. Όπως προαναφέρθηκε, οι αλληλεξαρτήσεις που δημιουργούνται κατά τη στιγμή της συγκεκριμένης καταπόνησης είναι δύσκολο να διαλυθούν στη συνέχεια.

Αναφορικά με τις στρατηγικές αλυσίδες εφοδιασμού, πολλές GVC διαταράσσονται από διαφορετικές δυνάμεις, καθιστώντας δύσκολη τη λήψη μιας σαφούς εικόνας της τρέχουσας κατάστασης, πόσο μάλλον να προβλέψουμε τι μπορεί να συμβεί στο εγγύς μέλλον. Σε αυτό το πλαίσιο, μπορεί να είναι πρόωρο να εξαχθούν οριστικά συμπεράσματα, αν και τα στοιχεία που παρουσιάζονται σε αυτή την εργασία υποδηλώνουν ότι οι πιο ακραίοι φόβοι για κατάρρευση της φιλελεύθερης τάξης ως αποτέλεσμα του Covid-19 φαίνονται μάλλον αβάσιμοι. Ταυτόχρονα, η εμπειρία του Covid-19 δείχνει ότι επιμένουν μια σειρά από ρήγματα που δεν παρακάμπτονται από την «επίπεδη παγκοσμιοποίηση» (Friedman, 2007) – την ψευδαίσθηση ότι το εμπόριο και η τεχνολογία έχουν συνδυαστεί με μοναδικό τρόπο για να σκοτώσουν την απόσταση και αύξηση του πλούτου για όλους.

Σε βαθύτερο επίπεδο, η παγκόσμια πανδημία έχει αποκαλύψει την ανάγκη για ανάλυση και ευαισθητοποίηση σε όλους τους τομείς της πολιτικής. Υπήρξαν ορισμένες παγκόσμιες έκτακτες ανάγκες δημόσιας υγείας τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες (HIV/AIDS από τη δεκαετία του 1980, SARS το 2003 και η πανδημία γρίπης H1N1 το 2009), αλλά ήταν λιγότερο εμφανείς όσον αφορά τόσο τις χαμένες ανθρώπινες ζωές όσο και τις οικονομικές επιπτώσεις. Όλα αυτά τα γεγονότα δεν εξέπληξαν πραγματικά τους επιστήμονες που μελετούν τις πανδημίες, ενώ αιφνιδίασαν τις αρχές, τους οικονομολόγους και το ευρύ κοινό. Αυτή η έλλειψη ευαισθητοποίησης είναι μάλλον ανησυχητική εν όψει των προσπαθειών που αναπτύχθηκαν τα τελευταία χρόνια για τη χρήση τεχνολογίας για την περικοπή του κόστους και τη δημιουργία πιο αποτελεσματικών αλυσίδων εφοδιασμού.

Ο Covid έχει συνειδητοποιήσει τη δυνατότητα ενός πανδημικού κινδύνου να προκαλέσει παγκόσμια κρίση ασφάλειας υγείας και έχει εκθέσει πολλαπλές ευπάθειες σε πολλές διαστάσεις της εγχώριας ανθεκτικότητας. Το NATO και οι εθνικοί στρατοί έχουν ανταποκριθεί προστατεύοντας την υγεία και παρέχοντας υπηρεσίες υγείας για το προσωπικό και τους δικαιούχους τους, ελαχιστοποιώντας τον αντίκτυπο της κρίσης στις κρίσιμες εθνικές αμυντικές δυνατότητες και παρέχοντας στρατιωτική υποστήριξη στην πολιτική αντίδραση. Το NATO ενήργησε κυρίως για τη διαμεσολάβηση πληροφοριών και υποστήριξης μεταξύ των Συμμάχων. Η κρίση έδειξε την αξία του στρατιωτικού οργάνου στο εύρος των οργάνων της εθνικής εξουσίας. Εννοιολογικά, το παράδειγμα DIME πρέπει να

επεκταθεί για να συμπεριλάβει πολλά άλλα «μέσα» που λειτουργούν σε συνέργεια στην «Ολοκληρωμένη Προσέγγιση». Πρόσθετα μέσα μπορεί να περιλαμβάνουν: πολιτικές, στρατηγικές επικοινωνίες, εγχώρια ανθεκτικότητα, ψηφιακή τεχνολογία, πληροφορίες, οικονομικά και επιβολή του νόμου. Το NATO έχει προσαρμόσει τις υπάρχουσες διαδικασίες για να δημιουργήσει μια αναγνωρισμένη «εικόνα Covid» που συγχωνεύει πληροφορίες σε αυτά τα όργανα από πολλαπλές πηγές. Η Συμμαχία θα χρειαστεί να ερμηνεύσει αυτή την εμπειρία για να καθορίσει πόσο από αυτήν την προσαρμογή μπορεί να διατεθεί και να διατηρηθεί στο μέλλον. Άλλοι συντονιστικοί μηχανισμοί του NATO έχουν αποδείξει την αξία του για ενημέρωση και συνεργασία σε όλη τη Συμμαχία. Αυτή η ανάλυση υπογράμμισε εκ νέου τη συμβολή των συμμαχικών στρατιωτικών δυνάμεων στην εσωτερική ανθεκτικότητα και τον ρόλο του NATO στη διαμεσολάβηση αμοιβαίας υποστήριξης χρησιμοποιώντας στρατιωτικές δυνατότητες στα κράτη μέλη. Αυτό έχει συνέπειες για τη διαθεσιμότητα των στρατιωτικών δυνατοτήτων των Συμμάχων για την απόκριση σε μια κρίση του Άρθρου 5, εάν είναι πιθανό να απαιτηθούν ταυτόχρονα για να υποστηρίξουν μια εσωτερική ανάγκη, σε μια τέτοια κρίση εντός των εθνών. Αυτός ο κίνδυνος είναι ιδιαίτερα σημαντικός όταν εξετάζονται δυνατότητες χαμηλής πυκνότητας, υψηλής αξίας, ελλείψεων που εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από δυνάμεις Εφεδρείας, όπως η στρατιωτική ιατρική υποστήριξη.

Περισσότερο από το να συζητάμε τον ρόλο του στρατού ως εργαλείου εξουσίας, η πανδημία έχει ρίξει φως στις επιλογές που έχουν κάνει οι δυτικές κοινωνίες μας, πώς οραματίζονται τον ρόλο των ενόπλων δυνάμεων, πόσο ανθεκτικές είναι ολιστικά και αν οι ενδιαφερόμενοι έχουν λογικά λάβει τα κατάλληλα μέτρα, λαμβάνοντας υπόψη μελλοντικούς κινδύνους και απειλές. Το πρόβλημα είναι ότι ο στρατός ανταποκρίνεται, σε αντίθεση με τους κάποτε φυσικούς και προφανείς πόρους που θα έπρεπε να ήταν στην πρώτη γραμμή αντίδρασης (για παράδειγμα, οι υπηρεσίες υγείας). Τα τελευταία θυσιάστηκαν για την αποφυγή απολύσεων και επικαλύψεων ή μεταφέρθηκαν στον ιδιωτικό τομέα, σε μια κίνηση που χαρακτηρίζει την εξέλιξη των οικονομιών μας από τη δεκαετία του 1990.

Η πανδημία έχει επιταχύνει την ανάγκη του στρατού να εκπληρώσει έναν εκτεταμένο ρόλο στο πλαίσιο μιας ευρύτερης προσέγγισης που βασίζεται σε έννοιες ανθεκτικότητας και προστασίας. Αξιοπιστία, ευελιξία, καινοτομία, ετοιμότητα είναι οι λέξεις-κλειδιά που πρέπει να οδηγήσουν το μονοπάτι προς τους στρατιώτες του εικοστού πρώτου αιώνα. Ωστόσο, ο ανταγωνισμός μεταξύ των βασικών καθηκόντων του στρατού μεταξύ των προτεραιοτήτων: εναπόκειται στους ενδιαφερόμενους φορείς να αποδεχθούν και να επαναπροσδιορίσουν τι πρέπει να κάνει ή να μην κάνει το στρατιωτικό μέσο και με πολλούς τρόπους, να βοηθήσει στον επανασχεδιασμό στο εσωτερικό των βασικών στοιχείων μιας ανθεκτικής κοινωνίας. Ο στρατός, παρά την κουλτούρα του κινδύνου, εξακολουθεί να είναι μόνο ένα εργαλείο, έστω και το πιο στέρεο.

Βιβλιογραφία

- 't Hoen, Ellen (2021). "Remarks to the World Trade Organization-World Health Organization High-Level Dialogue". In *Medicine Laws and Policy*.
- "Are Chinese COVID-19 Shots Effective against the Delta Variant?" (2021). In Reuters.
- "Armies are Mobilising Against the Coronavirus" (2020). In *The Economist*.
- "As COVID Cases Surge – India Makes US\$ 550 Million Investments In Local Vaccine Production and Opens Private Market To Vaccine Imports" (2021). In *Health Policy Watch*.
- "Copper Is So Pricey Now That Aircons Are Switching to Aluminum" (2021). In *Bloomberg News*.
- "Ningbo: Global supply fears as China partly shuts major port" (2021). In *BBC*.
- Acemoglu, Daron et al. (2012). "The Network Origins of Aggregate Fluctuations". In *Econometrica*, Vol. 80, No. 5, pp. 1977-2016.
- Action Aid (2021), "Africa Needs a People's Vaccine".
- Anderson, Michael, Martin Mckee and Elias Mossialos (2020). "Covid-19 exposes weaknesses in European response to outbreaks." In *BMJ*, Vol. 368, No. 1075.
- Apuzzo, Matt & Selam Gebrekidan (2020). "Can't Get Tested? Maybe You're in the Wrong Country". In *The New York Times*.
- Asian Development Bank (2021). "The Republic of Korea's coronavirus disease pandemic response and health system preparedness".
- Baldwin, Richard & Beatrice Weder di Mauro (2020).
- Baldwin, Richard & Rebecca Freeman (2020). "Supply chain contagion waves: Thinking ahead on manufacturing 'contagion and reinfection' from the COVID concussion". In *Vox EU*.
- Baldwin, Richard (2020). "The Greater Trade Collapse of 2020: Learnings from the 2008-09 Great Trade Collapse". In *Vox EU*.
- Baraniuk, Chris (2021). "Why is there a ship shortage?". In *BBC*.
- Barkley, Seth (2020). "COVAX Explained". In *Gavi*.

- Bellamy, Daniel (2020). "Coronavirus: Czech army sets up 500-bed field hospital in anticipation of COVID-19 surge". In Euronews.
- Berger, Paul (2021). "Where Did All the Shipping Containers Go?". In The Wall Street Journal.
- Bingham, Kate in UK Government (2020). "Kate Bingham appointed chair of UK Vaccine Taskforce".
- Blankenship, Kyle (2020). "BioNTech, CureVac Bag \$745M in German Funding for COVID-19 Vaccine Hopefuls". In FiercePharma.
- Bloomberg Vaccine Tracker.
- Borchert, Heiko & Carsten Jäkel (2020). "The European Way: How to advance Europe's strategic autonomy". In Ernst & Young (EY) Switzerland.
- Borchert, Heiko (2019). "Flow Control Rewrites Globalization. Implications for Business and Investors". In HEDGE21 Strategic Assessment.
- Bown, Chad P. (2020). "COVID-19: China's exports of medical supplies provide a ray of hope". In Peterson Institute for International Economics.
- Brandon-Jones, Emma et al. (2014). "A contingent resource-based perspective of supply chain resilience and robustness". In Journal of Supply Chain Management, Vol. 50, No. 3.
- Braw, Elisabeth (2021). "Boosting Transatlantic Resilience through Secure Supply". In Keil, Steven, Heinrich Brauß and Elisabeth Braw (Eds.), Next Steps in NATO Deterrence and Resilience, German Marshall Fund (GMF).
- Brekelmans, Sybrand & Niclas Poitiers (2020). "EU trade in medical goods: why self-sufficiency is the wrong approach". In Bruegel.
- Brilliant, Larry et al. (2021). "The Forever Virus: A Strategy for the Long Fight against COVID-19". In Foreign Affairs, Vol. 100, No. 4.
- Brodin, Petter (2020). "Immune Determinants of COVID-19 Disease Presentation and Severity". In Nature Medicine, Vol. 27, No. 1.
- Brown, Gordon (2021). "How to Fix Worldwide Vaccination". In Prospect.
- Brustlein, Corentin (2021). "Collective Collapse or Resilience? European Defense Priorities in the Pandemic Era". In Institut français des relations internationales (IFRI), Études de l'Ifri.
- Cancian, Mark (2017). "Long Wars and Industrial Mobilization: It Won't Be World War II Again." In War on the Rocks.

- Capri, Alex (2020). "Semiconductors at the Heart of the US-China Tech War". In Hinrich Foundation.
- Center for Health Security (2021). "Public-private cooperation for pandemic preparedness and response a call to action".
- CNBC (2021). "How Maersk navigated the global container crisis" [video].
- Cook, Richard (2002). "How complex systems fail".
- Coombs, Howard G. (2020) "The influenza pandemic of 1918: military observations for today". In Tardy, Thierry (Ed.), "COVID-19 : NATO in the Age of Pandemics", NDC Research paper No. 9.
- Crutchfield, James P. (2009). "The Hidden Fragility of Complex Systems: Consequences of Change, Changing Consequences". In Santa Fe Institute.
- Csernaton, Raluca (2021). "The EU's Rise as a Defense Technological Power: From Strategic Autonomy to Technological Sovereignty". In Carnegie Europe.
- Dąbrowska-Kłosińska, Patrycja (2019). "Electronic Systems of Information Exchange as a Key Tool in EU Health Crisis and Disaster Management." In European Journal of Risk Regulation, Vol. 10, No. 4, pp. 652-676.
- De Vetep, Jan Maarten et al. (2021). "Impacts of the COVID-19 pandemic on EU industries". In EP.
- Deutsch, Jillian (2021). "HERA isn't the hero Parliament wants — or the game-changer Council fears". In Politico.
- Deutsche Rohstoffagentur (2021). "Chart des Monats - April 2021".
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2020). "Internationale Arbeitsteilung weiterdenken: Die Globalisierung nach Corona".
- DIHK (2021). "Große Lieferkettenprobleme im deutschen Auslandsgeschäft".
- DIHK (2021). "Was sind die Gründe für die Rohstoffknappheit?".
- Ding, Jeffrey & Dafoe, Allan (2021). "The Logic of Strategic Assets: From Oil to AI". In Security Studies, Vol. 30, No. 2.
- Dobson, Andrew P. et al. (2020). "Ecology and economics for pandemic prevention". In Science, Vol. 369. No. 6502, pp. 379-381.
- Duggan, Joe (2018). "Rosie the CNC Machinist: American Manufacturing as a Warfare Domain". In War on the Rocks.
- EC (2016). "Raw materials in the European defence industry".

- EC (2019). “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council Eu-China - A strategic outlook”.
- EC (2020). “Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU - A Foresight Study”.
- EC (2021). “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 - Introducing HERA, the European Health Emergency preparedness and Response Authority, the next step towards completing the European Health Union”.
- EC (2021). “European Health Emergency preparedness and Response Authority (HERA): Getting ready for future health emergencies”.
- EC (2021). “Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery”.
- EC (2021). Resilience Dashboards.
- EC. “EU4Health 2021-2027 – a vision for a healthier European Union”.
- EC. European Health Union.
- ECDC (2017). “Towards One Health preparedness”.
- ECDC (2020). “Considerations relating to social distancing measures in response to COVID-19 – second update”.
- EEAS (2020). “Covid-19 - Lessons and implications for eu security and defence”.
- European Commission (EC) (2020). “COVID-19 - EU recommendations for testing strategies”.
- European Court of Auditors (ECA) (2016). “Special report no 28, Dealing with serious cross-border threats to health in the EU: important steps taken but more needs to be done”.
- Ezell, Stephen (2020). “An Allied Approach to Semiconductor Leadership”. In Information Technology & Innovation Foundation (ITIF).
- Fiott, Daniel & Vassilis Theodosopoulos (2020). “Sovereignty over supply?”. In EUISS, Brief 21.
- Flear, Mark, Anniek de Ruijter and Martin McKee (2020). "Coronavirus shows how UK must act quickly before being shut out of Europe's health protection systems." In BMJ, Vol 368, No, 8232.

- Follain, John Chiara Albanese and Flavia Rotondi (2021). "Draghi Plans to Overhaul Italy's Slow Vaccination With Army Help". In Bloomberg.
- Franke, Ulrike & Tara Varma (2019). "Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy". In ECFR.
- French MoD (2021). "French Strategic Update 2021".
- French Secretariat-General for National Defence and Security (2017). "Instruction interministérielle relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile".
- Freund, Caroline et. al. (2021). "How natural disasters reshape supply chains: Lessons for the COVID-19 crisis". In VoxEU.
- Garrett, Laurie (2005). "The next pandemic?". In Foreign Affairs, Vol. 84, No. 4, pp. 3-23.
- GHS Index (2019). "2019 Global Health Security Index".
- Gibson-Fall, Fawzia (2021). "Military responses to COVID-19, emerging trends in global civil-military engagements". In Review of International Studies, Vol. 47, No. 2, pp. 155-170.
- Gilli, Andrea & Mauro Gilli (2019). "Why China Has Not Caught Up Yet: Military-Technological Superiority and the Limits of Imitation." In Reverse Engineering, and Cyber Espionage, International Security, Vol. 43, No. 3, pp. 141–189.
- Goble, Paul (2020). "Moscow Using Pandemic to Shore Up Alliance with Serbia Against NATO and China". In Jamestown Foundation.
- Gordon, Aaron (2021). "There Is A Tennis Ball Shortage Too Now". In Vice News.
- Gostin, Lawrence O. (2016). "Global Health Security After Ebola: Four Global Commissions." In The Milbank Quarterly, Vol. 94, No. 1, pp. 34-38.
- Gostin, Lawrence O., Mary C. DeBartolo and Eric A. Friedman (2015). "The International Health Regulations 10 years on: the governing framework for global health security." In The Lancet, Vol. 386, No. 10009, pp. 2222-2226.
- GPMB (2019). "A World at Risk, Annual report on global preparedness for health emergencies".
- Griggs, Mary Beth (2021). "COVID surge causes liquid oxygen problems for SpaceX, water utilities". In The Verge.

- Hamilton, Daniel S. & Joseph P. Quinlan (2020). "The Transatlantic Economy 2020." In Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS).
- ifo Institut (2020). "Neustart der Industrie unter dem Einfluss von Covid-19: Wie bereit ist die globale Lieferkette?"
- IRIS, Armament Industry European Research (ARES) Group (2020). "Comparative chart of measures developed by countries to support their DTIB in covid-19 time".
- Joint and Coalition Operational Analysis (JCOA) (2016). "Operation UNITED ASSISTANCE: The DOD Response to Ebola in West Africa".
- Jones, Kate E. et al. (2008). "Global trends in emerging infectious diseases." In Nature, Vol. 451, No. 7181, pp. 990-993.
- Khan, Saif M., Alexander Mann and Dahlia Peterson (2021). "The Semiconductor Supply Chain: Assessing National Competitiveness". In Center for Security and Emerging Technology (CSET).
- Kjellén, Jonas (2018). "Russian Electronic Warfare - The role of Electronic Warfare in the Russian Armed Forces". In Swedish Ministry of Defence (MoD).
- Knight, Ben (2021). "How the German military is helping in flood-hit areas". In Deutsche Welle (DW)
- Kramer, Franklin Hans Binnendijk and Dan Hamilton (2015). "Defend the Arteries of Society". In US News and World Report.
- Lange, Kai (2021). "Der deutsche Wald wird leergekauft". In ManagerMagazin.
- Lasconjarias, Guillaume & Jeffrey Larsen (2015). "NATO's Response to Hybrid Threats". Rome: NDC.
- Lasconjarias, Guillaume (2015). "Deterrence through Resilience - NATO, the Nations and the Challenges of Being Prepared". In NATO Defense College (NDC), Eisenhower Series No. 7.
- Lațici, Tania (2020). "NATO's response in the fight against coronavirus". In European Parliamentary Research Service (EPRS).
- Layton, Peter (2020). "National Mobilisation during War: Past Insights, Future Possibilities". In Australian National University.

- Lee, John & Kleinhans, Jan-Peter (2021). "Mapping China's semiconductor ecosystem in global context - Strategic Dimensions and Conclusions". In Stiftung Neue Verantwortung (SNV).
- Lurie, Nicole, Gerald T. Keusch and Victor J. Dzau (2021). "Urgent lessons from COVID 19: why the world needs a standing, coordinated system and sustainable financing for global research and development". In The Lancet, Vol. 397, No. 10280.
- Lynch, Michael E. (2020). "Tell Me How This Ends: The US in the Pandemic Era". In US Army Heritage and Education Center.
- Maibach, Evelin (2021). "The Impact of Covid-19 on the Supply Chain". In egeplast.
- Mancini, Donato Paolo (2020). "Big drugmakers under pressure to share patents against coronavirus". In Financial Times.
- Marin, Dalia (2021). "Making Supply Chains More Resilient". In Project Sydicate.
- Marrone, Alessandro (2021). "Italy". In Brustlein, Corentin (Ed), "Collective Collapse or Resilience? European Defense Priorities in the Pandemic Era", in IFRI Focus Stratégique No. 103, pp. 51-53.
- Martin, Robyn & and Alexandra Conseil (2012). "Public health policy and law for pandemic influenza: a case for European harmonization?". In Journal of Health Politics, Policy and Law, Vol. 37, No. 6, pp. 1091-1110.
- Masters, Rebecca et al. (2016). "Return on investment of public health interventions: a systematic review". In BMJ Journal of Epidemiology and Community Health, Vol. 71, No. 8.
- McInnes, Colin & Kelley Lee (2006). "Health, security and foreign policy". In Review of international studies, Vol. 32, No. 1, pp. 5-23.
- McIntosh, Andrew (2019): "Aerospace suppliers could be affected by factory fire in Europe". In Puget Sund Business Journal.
- Mesterhazy, Attila (2020). "NATO's essential role in the COVID-19 pandemic". In DNAT.
- Mesterhazy, Attila (2020). "The Role of NATO's Armed Forces in the COVID-19 Pandemic". In DNAT.
- Meyer, Christoph O. et al. (2021). "How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU". In EP.

- Meyer-Minnemann, Lorenz (2016). "Resilience and Alliance Security: The Warsaw Commitment to Enhance Resilience". In Hamilton, Daniel S. (Ed.), *Forward Resilience: Protecting Society in an Interconnected World Working Paper Series*, Johns Hopkins SAIS & Center for Transatlantic Relations.
- MundiCare (2020). "Woher kommen unsere Wirkstoffe? Eine Weltkarte der API Produktion". In *Progenerika*.
- Mustasilta, Katariina (2020). "From bad to worse? The impact(s) of Covid-19 on conflict dynamics". In *EUISS Brief No. 13*.
- NATO (1949). *The North Atlantic Treaty*.
- NATO (1963). "List of Wartime Agencies".
- 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".
- NATO (2020). "Coronavirus response: NATO Allies cooperate with private sector and academia, making 3D printing an essential contribution in the fight against COVID 19 pandemic".
- NATO (2020). "Coronavirus response: NATO continues close consultation with Allies, EU".
- NATO (2020). "NATO senior military staff talks hosted by the EU counterparts".
- NATO (2021). "Brussels Summit Communiqué - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021".
- NATO (2021). "Factsheet - NATO 2030".
- NATO (2021). "Resilience and Article 3".
- NATO (2021). "Secretary General welcomes Poland's vaccine support for NATO".
- NATO (2021). "Strengthened Resilience Commitment".
- NATO 2030 Young Leaders Group (2021). "NATO 2030: Embrace the change, guard the values".
- NATO Economic Committee.
- NATO Reflection Group (2020). "NATO 2030: United for a New Era".

- Official Journal of the European Union (2013). "Decision 1082/2013/EU on serious cross-border threats to health [2013] OJ L 293/1, repealing Decision 2119/98/EC."
- Pasquier, Pierre et al. (2021). "How do we fight COVID-19? Military medical actions in the war against the COVID-19 pandemic in France". In *BMJ Military Health*, Vol. 167, No. 4.
- Perrow, Charles (1984). *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*. Princeton: Princeton University Press.
- PricewaterhouseCoopers (PwC) (2019). "European Centre for Disease Prevention and Control".
- Pupillo, Lorenzo et al. (2021). "Artificial intelligence and Cybersecurity: Technology, Governance and Policy Challenges". In Centre for European Policy Studies (CEPS), CEPS Task Force Report.
- Reading, Dale F. & Jacqueline Eaton (2020). "Science & Technology Trends 2020-2040 Exploring the S&T Edge". In NATO STO.
- Rechel, Bernd (2019). "Funding for public health in Europe in decline?". In *Health Policy*, Vol. 123, No. 1, pp. 21-26.
- RedaktionsNetzwerk Deutschland (RND) (2021). "Rohstoffmangel: Verbraucher müssen sich auf höhere Preise einstellen". In RND.
- Rimpler-Schmid, Alexandra et al. (2021). "EU preparedness and responses to Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) threats". In EP.
- Romei, Valentina (2021). "The charts that show global supply chain disruptions are at historic highs". In *Financial Times*.
- Sachs, Jeffrey D. et al. (2021). "Priorities for the COVID-19 pandemic at the start of 2021: statement of the Lancet COVID-19 Commission". In *The Lancet*, Vol. 397, No. 10278, pp. 947-950.
- Schütz, Torben (2020). "Covid-19 and the German Defence Technological and Industrial Base: Impact and Policy Responses". In IFRI, ARES Group, Comment No. 55.
- Silbergliitt, Richard (2015). "Critical Materials, U.S. Import Dependence, and Recommended Actions". In RAND Corporation.
- Speakman, Elizabeth M., Scott Burris and Richard Coker (2017). "Pandemic legislation in the European Union: Fit for purpose? The need for a systematic comparison of national laws". In *Health Policy*, Vol. 121, No. 10, pp. 1021-1024.

- Stephenson, Joan (2021). "Unequal access to covid-19 vaccines leaves less-wealthy countries more vulnerable, poses threat to global immunity". In JAMA Health Forum, Vol. 2, No. 3, pp. e210505-e210505.
- Talisuna, Ambrose et al. (2019). "Joint external evaluation of the International Health Regulation (2005) capacities: current status and lessons learnt in the WHO African region". In BMJ Global Health 2019, Vol. 4, No. 6.
- The Independent Panel (2021). "COVID-19: Make it the Last Pandemic"
- The Independent Panel (2021). "COVID-19: The Authoritative Chronology, December 2019–March 2020".
- The White House (2017). "FACTSHEET: U.S. Response to the Ebola Epidemic in West Africa."
- The White House (2021). "Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017.
- Theodosopoulos, Vasileios (2020). "The Geopolitics of Supply: towards a new EU approach to the security of supply of critical raw materials?". In VUB Institute for European Studies.
- Thompson, Hannah (2021). "Covid France: 35 mass vaccine centres to open with army help". In The Connexion.
- Tigner, Brooks (2020). "COVID-19: NATO to Review Military Resilience for Post-Pandemic World". In Jane's Defense Review.
- UN High-Level Panel on the Global Response to Health Crises (2016). "Protecting humanity from future health crises Report of the High-level Panel on the Global Response to Health Crises".
- US DoD (2018). "Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resilience of the United States".
- US DoD (2019). "FY 2018 Industrial Capabilities Annual Report to Congress".
- US House of Representatives (2021). "Report of the defense critical supply chain task force".
- WHO (2011). "Implementation of the International Health Regulations (2005)".
- WHO (2016). "Joint external evaluation tool assessment".

- WHO (2021). "Global leaders unite in urgent call for international pandemic treaty".
- Williams, Marcus & Christopher Ludwig (2021). "Why just-in-time will remain the way forward for Toyota". In *Automotive Logistics*.
- Winter, Stefan (2021). "Die Ideen für eine grüne Zukunft sind da – aber reichen die Rohstoffe?". In *RND*.
- Wolff, Guntram, Niclas Poitiers and Pauline Weil (2021). "Sovereignty and digital interdependence". In Fiott, Daniel (Ed.), "European Sovereignty - Strategy and interdependence", in *European Union Institute for Security Studies (EUISS), Chailiot Paper No, 69*.