

The background of the slide features a close-up of a globe showing the continents of Africa and Europe. In the foreground, a large, light-colored wooden chess piece, possibly a king or queen, is partially visible on the left side. The overall lighting is soft, and the colors are muted, giving it a professional and academic feel.

ΚΕΔΙΣΑ  **KEDISA**

ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΑΝΑΛΥΣΕΩΝ
CENTER FOR INTERNATIONAL STRATEGIC ANALYSES

Η PESCO μεταξύ ευρωπαϊκής αυτονομίας και ευρωατλαντικού ανταγωνισμού

Δήμητρα Μιχαήλ

Ερευνητική Εργασία Νο. 14

**Η PESCO μεταξύ ευρωπαϊκής αυτονομίας και
ευρωατλαντικού ανταγωνισμού**

Δήμητρα Μιχαήλ

Δόκιμη Αναλύτρια ΚΕΔΙΣΑ

Ερευνητική Εργασία Νο. 14

Διοικητικό Συμβούλιο

Ανδρέας Μπανούτσος, Ιδρυτής και Πρόεδρος

Σπύρος Πλακούδας, Αντιπρόεδρος

Όμηρος Τσάπαλος, Γενικός Γραμματέας

Γιώργος Πρωτόπαπας, Εκτελεστικός Διευθυντής

Αργέττα Μαλιχουτσάκη, Οικονομική Διαχειρίστρια

Δημήτρης Κιούσης, Μέλος Δ.Σ

Κωνσταντίνος Μαργαρίτου, Μέλος Δ.Σ

Η PESCO μεταξύ ευρωπαϊκής αυτονομίας και ευρωατλαντικού ανταγωνισμού.

Ποια η βιωσιμότητα;

Στις 11 Δεκεμβρίου 2017, το Συμβούλιο των 28 Υπουργών Εξωτερικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) εξέδωσε απόφαση για τη θεσμοθέτηση μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας (PESCO), ενώ τρεις μέρες αργότερα πραγματοποιήθηκε η επίσημη έναρξή της στις Βρυξέλλες. Τα 25 κράτη μέλη που συμμετέχουν στην PESCO είναι: Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Κροατία, Κύπρος, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Ιρλανδία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία, Σλοβακία, Ισπανία και Σουηδία. Τα 23 κράτη-μέλη της ένωσης σύναψαν την πρωτοβουλία για την πρόθεση συμμετοχής τους στο νέο ευρωπαϊκό εγχείρημα στις 13 Νοεμβρίου 2017, ενώ στις 7 Δεκεμβρίου ακολούθησαν η Ιρλανδία με την Πορτογαλία. [1]

Η PESCO με μια ματιά

Η Permanent Structured Cooperation, εν συντομία PESCO, αναφέρεται σε μια στενότερη συνεργασία των κρατών-μελών της Ένωσης στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, η οποία θα αφορά 17 συνεργατικά έργα (collaborative projects). Με την απόφαση του Συμβουλίου καθορίζονται: οι συμμετέχοντες, οι κοινές τους υποχρεώσεις συμπεριλαμβανομένων των αυξήσεων των αμυντικών δαπανών, το μοντέλο της διακυβέρνησης που θα διέπει την PESCO για το οποίο μέχρι στιγμής έχουν γίνει αναφορές περί ενός ανωτέρου επιπέδου, ενώ σε επίπεδο έργων μέλλεται να θεσπισθούν ειδικοί κανόνες που θα προσαρμόζουν τις διαδικασίες διακυβέρνησης ανά έργο. Εν κατακλείδι, η νέα συμφωνία αφήνει ανοιχτή την ύπαρξη προϋποθέσεων για τη συμμετοχή τρίτων κρατών στα έργα της, οι οποίες πρόκειται να διευκρινιστούν. [1]

Τα πρώτα 17 συνεργατικά έργα της PESCO καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα συμμετοχικών δραστηριοτήτων των μελών. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι αφορούν πέντε τομείς άμυνας και ασφάλειας: την ξηρά, τη θάλασσα, τον κυβερνοχώρο, την ενέργεια και τη διαχείριση κρίσεων. Για την ξηρά, συνοπτικά, προβλέπονται ρυθμίσεις σχετικά με την ευχέρεια κινητικότητας των στρατευμάτων εντός των Ευρωπαϊκών συνόρων, την πιστοποιημένη εκπαίδευσή τους, την συντονισμένη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δικτύου ανεφοδιασμού, την τεχνολογική συμβατότητα των στρατιωτικών ραδιοεπικοινωνιών, την κατασκευή πρωτότυπων όπλων θωράκισης πεζικού, την οργανωμένη πολυεθνική στρατιωτική δράση σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης και φυσικών καταστροφών, ένα κοινό σύστημα πυρασφάλειας για τις αποστολές καθώς και σχετικά με τη βελτίωση των συστημάτων διοίκησης και ελέγχου των αποστολών και των επιχειρήσεων της ΕΕ σε στρατηγικό επίπεδο.

Όσον αφορά τον θαλάσσιο χώρο, έχει συμφωνηθεί η αναγκαιότητα επιτήρησης και ασφάλειας θαλάσσιων περιοχών (λιμάνια, γραμμές επικοινωνιών, ύδατα παράκτιων περιοχών) μέσω ημιαυτόνομων υποβρύχιων και εναέριων τεχνολογιών για την απειλή των ναρκών και διανομής πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο στα κράτη-μέλη. Εν συνεχεία, για την αντιμετώπιση των λεγόμενων cyber-

threats η Ένωση προβαίνει σε ισχυρότερα αμυντικά μέτρα από τα υφιστάμενα firewalls και ιδρύει ομάδες ταχείας απόκρισης Cyber (CRRT) για υψηλότερο βαθμό ανθεκτικότητας και συλλογική αντιμετώπιση των κυβερνο-απειλών με δυνατότητα παροχής βοήθειας σε θεσμικά όργανα της ΕΕ, επιχειρήσεις της Κοινής Πολιτικής άμυνας και Ασφάλειας (ΚΠΑΑ) καθώς και χώρες που συνεργάζονται στενά με την Ένωση . Στον τομέα της ενέργειας, το έργο Energy Operational Function (EOF) έχει διττή σκοπιμότητα. Αφ' ενός, την ανάπτυξη νέων συστημάτων ενεργειακού εφοδιασμού για στρατόπεδα στο πλαίσιο κοινών επιχειρήσεων και εξοπλισμού συνδεδεμένου με στρατιώτες. Αφετέρου, τη διασφάλιση ότι το ενεργειακό ζήτημα λαμβάνεται υπόψη στα συστήματα μάχης και στον επιχειρησιακό προγραμματισμό. Τέλος, ο πυλώνας της PESCO για την αντιμετώπιση κρίσεων (EUFOR Crisis Response Operation Core) θα συμβάλλει στη δημιουργία ενός συνεκτικού πακέτου δυνάμεων για τη βελτίωση της ικανότητας διαχείρισης κρίσεων της Ε.Ε. (Κρίσης της Λιβύης, Διάλυση της Γιουγκοσλαβίας, Πόλεμος στην Ουκρανία, Κρίση στη Συρία-προσφυγική κρίση) ενώ σε πρώτη φάση το έργο θα ξεκινήσει με μια μελέτη εφαρμογής. [2]

Η PESCO και «οι προκάτοχοι»

Το εγχείρημα της PESCO μοιάζει αρκετά φιλόδοξο, περιεκτικό και «χωρίς αποκλεισμούς», όπως άλλωστε σημειώνει και ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Ντόναλντ Τουσκ [3]. Να επισημανθεί, όμως, ότι η ιδέα μιας ευρωπαϊκής αμυντικής συνεργασίας δεν έρχεται πρώτη φορά στο προσκήνιο. Το 1950 είχε προταθεί η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (Ε.Α.Κ.) από το γαλλικό κοινοβούλιο εμπνευσμένη από τον φεντεραλιστή Jean Monnet και σκιαγραφημένη στο σχέδιο του τότε Γάλλου προέδρου René Pleven [4]. Πριν την ιδέα για την Ε.Α.Κ. είχε ήδη γίνει μία σχετική πρόταση από τον Πρωθυπουργό της Αγγλίας Winston Churchill για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού στρατού [5]. Η Ε.Α.Κ αποτέλεσε μια τετραετή προσπάθεια για την εγκαθίδρυση Ευρωπαϊκής Δύναμης ανάμεσα στην Γαλλία, τη Δυτική Γερμανία, την Ιταλία και τις BENELUX ως ανταπόκριση στην αμερικανική απαίτηση για τη συμβολή της Δυτικής Γερμανίας στον Δυτικό επανεξοπλισμό για την αντιμετώπιση της Σοβιετικής απειλής και την παράλληλη αποφυγή επανεμφάνισης του Γερμανικού милитарισμού [4].

Το 1954 ,ωστόσο, παρά τις προηγηθείσες εργώδεις προσπάθειες του Jean Monnet και των υποστηρικτών του, η συνθήκη της Ε.Α.Κ. δεν έτυχε επικύρωση του Γαλλικού Κοινοβουλίου. Από τη μία το Γκωλικό κόμμα όντας πρώτη φορά στην κυβέρνηση έθεσε το ζήτημα της εθνικής κυριαρχίας του γαλλικού στρατού που δεν επιτρεπόταν να απομειωθεί με την συγκρότηση αμυντικής κοινότητας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Από την άλλη, οι Σοσιαλιστές εξέφραζαν ανησυχίες για τον επανεξοπλισμό της Δυτικής Γερμανίας φοβούμενοι μια πιθανή αναβίωση του γερμανικού επεκτατικού ναζισμού [4]. Η αποτυχία της Ε.Α.Κ έδωσε τη θέση της στην βρετανικής πρωτοβουλίας Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ) μέσω της τροποποιημένης Συνθήκης των Βρυξελλών του 1948. Το αποτέλεσμα ήταν η δυνατότητα επανεξοπλισμού της Δ. Γερμανίας εντός μια πιο μετριοπαθούς ,ωστόσο, λογικής ,καθώς η διευθέτηση των ευρωπαϊκών αμυντικών ζητημάτων θα οριζόταν από το NATO [5]. Ύστερα, ήρθε στο προσκήνιο με

τα σχέδια Fouchet η ιδέα μια ενιαίας εξωτερικής πολιτικής για την οποία δεν υπήρξε συμφωνία τουλάχιστον όχι μέχρι την έκθεση Davignon το 1970 που αποτέλεσε την απαρχή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ). Η ΕΠΣ -παρ' ότι ανεπίσημα έως την ενσωμάτωσή της στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987)- προέβλεπε κατά κύριο λόγο τη διενέργεια διαβουλεύσεων μεταξύ των κρατών μελών για ζητήματα εξωτερικής πολιτικής. Το 1993 επιτυγχάνεται με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση η δημιουργία ενός διακυβερνητικού πυλώνα που ακούει στο όνομα «Κοινή Εξωτερική Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας» ο οποίος θα αντικαθιστούσε την ΕΠΣ. Η ΚΕΠΠΑ έως και σήμερα προβλέπει πρώτον, «την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένης της εν καιρώ διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί, σε δεδομένη στιγμή, να οδηγήσει σε κοινή άμυνα». Δεύτερον, την μέριμνα της Ένωσης «για τη συνοχή του συνόλου της εξωτερικής δράσης της στο πλαίσιο των πολιτικών της, στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, της ασφαλείας, της οικονομίας και της ανάπτυξης». Είναι σημαντικό πως το κείμενο αναφέρεται σε δύο μακροπρόθεσμα ενδεχόμενα : στην κοινή άμυνα και στην ενσωμάτωση της ΔΕΕ στην Ένωση, υπό την προϋπόθεση της ομόφωνης απόφασης εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου [5] [6].

Όσον αφορά τα δύο πιθανά ενδεχόμενα που θέτει η Συνθήκη έπειτα από απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε συνδυασμό με τα μέχρι στιγμής ανακοινωθέντα συνεργατικά έργα της PESCO, σε πρώτη ανάγνωση ,παρουσιάζεται ένα βήμα εμβάθυνσης της ολοκλήρωσης στον τομέα της άμυνας και της ασφαλείας υποστηριζόμενο από ένα αρκετά σαφές θεσμικό πλαίσιο. Ωστόσο, πρέπει να εξετασθεί το συγκεκριμένο βάσει του οποίου λήφθηκε η απόφαση για το συγκεκριμένο εγχείρημα, τα επιχειρήματα που ενισχύουν την υλοποίηση της PESCO, ορισμένα κενά που προκύπτουν από το κείμενο της αλλά και ο αμερικανικός παράγοντας.

Η Εμβάθυνση του ζητήματος

Στην εποχή μας, η διεθνής κοινότητα βρίσκεται σε κατάσταση ρευστότητας. Ο κόσμος εμφανίζεται ως πολυπολικός (ΗΠΑ, Κίνα, Ρωσία, Ιαπωνία, Ε.Ε κλπ.) , με τον ανταγωνισμό να επιδίδεται σε πολλαπλά πεδία (οικονομία, ενέργεια, χρηματαγορές, τεχνολογία, οπτικά συστήματα) και η μετά την κατάρρευση της Ε.Σ.Σ.Δ. πρωτοκαθεδρία των ΗΠΑ να υπόκειται σε μια ιδιότυπη ιεραρχία (υπό την έννοια μιας διαφοράς ισχύος, η οποία μεταβάλλεται και για να διατηρηθεί απαιτεί συμμαχίες με αναδυόμενες δυνάμεις) [7] λόγω της συνεχούς και πυρετώδους ανάπτυξης χωρών, όπως οι BRICS, με την Κίνα στην πρώτη θέση, την Ινδία σε ραγδαία ανάπτυξη και μια Ρωσία να αναρριχάται ξανά επιτείνοντας τις σχέσεις Ρωσίας-Δύσης, όπως διεφάνη και με το αμφότερο blame-game βάσει του περιστατικού δηλητηρίασης του Ρώσου πρώην διπλού πράκτορα Σεργκέι Σκριπάλ [8]. Σε σύνδεση με τα παραπάνω, δεν αποκλείεται με την επανεκλογή του Βλαντιμίρ Πούτιν η Ρωσία να επιδιώξει εκ νέου την ισχύ της υπερδύναμης, με αποτέλεσμα μια ενδεχόμενη επιστροφή σε μια διπολική δομή του συστήματος, σύμφωνη με τον ορισμό του Waltz και του Mearsheimer. Όμως πρόκειται για ένα φαινόμενο πιθανό και όχι βέβαιο [7]. Αυτό το σενάριο συνδέεται, ωστόσο, με το παρόν της σημερινής πολυπολικής πραγματικότητας όπου επικρατεί μια ασάφεια, αισθητά εμφανιζόμενη στην ηγεσία των Ηνωμένων Πολιτειών αλλά και

σε ισχυρισμούς κρατικών ηγετών περί συνοριακών επαναπροσδιορισμών (πχ. Αμφισβήτηση ελληνικών συνόρων από τον Ρετζέπ Ταγίπ Ερντογάν) [7] [9]

Βάσει των νέων δεδομένων, και σε συνδυασμό με τα μεγάλα μεταναστευτικά ρεύματα, τα πολυάριθμα τρομοκρατικά χτυπήματα στη Γηραιά Ήπειρο, την μεταστροφή του ΝΑΤΟ προς τον Ειρηνικό και την αποσταθεροποίηση της Β. Αφρικής, η ευρωπαϊκή αντίληψη για την έννοια της «απειλής» αρχίζει να γίνεται κοινή, με αποτέλεσμα η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής δικλείδας ασφαλείας για την άμυνα και την ασφάλεια σε σχέση με την νατοϊκή προστασία να αποτελεί ένα εύλογο εγχείρημα [9] [7]

Ας μην ξεχνάμε ,όμως, πως η ίδρυση της Ε.Α.Κ. απέτυχε εξαιτίας ενός διλήμματος ασφαλείας που υφίσταται μέχρι και σήμερα. Αναφέρομαι στο δίλημμα ασφαλείας μεταξύ Γαλλίας-Γερμανίας [4]. Στην παρούσα φάση, το δίλημμα υπάρχει με το κέντρο βάρους μετατοπισμένο από το καθαρά στρατιωτικό στο πολιτικο-οικονομικό επίπεδο, καθώς τα κράτη Δυτικού προτύπου σήμερα προτιμούν την απόκτηση σφαιρών επιρροής με οικονομικά και πολιτικά μέσα όντας λιγότερο κοστοβόρα. Βέβαια, η μετατροπή της οικονομικής γερμανικής ισχύος σε στρατιωτική δεν αποκλείεται σε περίπτωση απόκτησης δικαιωμάτων μέσα από πράξεις αυτονόμησης της Ευρώπης στο θέμα της άμυνας και της ασφάλειας, ενδεχόμενο που η Γαλλία δεν επεδίωξε ποτέ και ούτε θα τη συνέφερε να το επιδιώξει μελλοντικά.

Λοιπά γεγονότα που ενισχύουν το επιχείρημα υπέρ της λειτουργίας της PESCO αφορούν την αδυναμία δράσης της Ευρώπης κατά την Βαλκανική σύγκρουση στη δεκαετία του '90, την εξάντληση οπλικών συστημάτων κατά τον βομβαρδισμό του καθεστώτος του Καντάφι, με αποτέλεσμα το αίτημα βοήθειας προς την Ουάσιγκτον, καθώς και την ανασφάλεια που δημιουργεί η προεδρία Τραμπ αφ' ενός με τις απειλές αντίμετρων προς τα ευρωπαϊκά κράτη ένεκα των μειωμένων δαπανών για την άμυνα στα πλαίσια του Βορειοανατολικού Συμφώνου [10], αφ' ετέρου με τη γενική αστάθεια που καθρεφτίζεται σε αποφάσεις της αμερικανικής ηγεσίας [7]. Πέραν της μετάβασης από «μία εκ του ασφαλούς εξάρτηση από τις Η.Π.Α.» σε μια «εξάρτηση με πιθανές ζημιές» που υποδηλώνουν τα παραπάνω στοιχεία, αξίζει να αναφερθεί η άποψη πως κράτη τα οποία ανήκουν στην Ε.Ε αλλά δεν είναι μέλη του Ν.Α.Τ.Ο. , όπως η Σουηδία και η Φινλανδία, θα μπορούσαν να βρουν την PESCO ως ελκυστικότερη πρόταση από αυτή του Βορειοατλαντικού Συμφώνου. Αυτή η προτίμηση βασίζεται στο επιχείρημα πως τα ευρωπαϊκά κράτη έχουν εμπλακεί σε στρατιωτικές συγκρούσεις στο Ιράκ και στο Αφγανιστάν, λόγω της αλληλεγγύης προς τις Ηνωμένες Πολιτείες, και όχι επειδή εμπλέκονται τα ευρωπαϊκά συμφέροντα. [11]

Αυτός ο τελευταίος ισχυρισμός δεν αντικατοπτρίζει απόλυτα την πραγματικότητα. Μπορεί οι 4 (Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Γαλλία, Γερμανία) εκ των 6 ιδρυτών του ευρωπαϊκού οικοδομήματος να απέρριψαν το αίτημα των ΗΠΑ για επέμβαση στο Ιράκ εντός του ΣΑ, αλλά σχηματίστηκε μια στρατιωτική δύναμη 35 κρατών υπό την αιτιολογία της προστασίας του εθνικού τους συμφέροντος [12]. Αντίστοιχα, στο Αφγανιστάν ας μην λησμονούμε πως μετά τις ΗΠΑ, δεύτερη σε αριθμό στρατιωτικών δυνάμεων ερχόταν η Βρετανία, μια χώρα με συμφέροντα στενά συνδεδεμένα με τις πρώτες, ενώ συνεννόηση μεταξύ των δύο δυνάμεων για την επέμβαση «Διαρκής Ελευθερία» είχε προηγηθεί της επεμβάσεως [13]. Συνεπώς, η

ένδειξη αλληλεγγύης των Ευρωπαϊκών κρατών δύναται να αποτελεί το φαινομενικό αποτέλεσμα των επεμβάσεων και όχι το παραγωγικό τους αίτιο.

Από την άλλη πλευρά, υπάρχει ήδη από το 1992 ένα βασικό κενό οικονομικού χαρακτήρα το οποίο μπορεί να αποτελέσει τροχοπέδη στην επιτυχημένη εφαρμογή της PESCO και αυτό ακούει στο όνομα «αυξημένες αμυντικές δαπάνες». Σύμφωνα με τα ανακοινωθέντα «projects», οι χώρες της ΕΕ θα δεσμευτούν να αυξήσουν τις στρατιωτικές δαπάνες με την υποστήριξη ενός αμυντικού ταμείου αξίας 5 δισεκατομμυρίων ευρώ για την αγορά όπλων [11]. Το καλύτερο που μπορεί να φανεί σε αυτό το στάδιο είναι ότι η PESCO θα θέσει τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις υπό νέα πίεση να δαπανήσουν περισσότερα για την άμυνα. Θα δώσει στις χώρες της ΕΕ περισσότερους λόγους να συνεργαστούν για τις αμυντικές αγορές, γεγονός που θα εξοικονομήσει χρήματα, αλλά οι αποταμιεύσεις θα μπορούσαν να αντισταθμιστούν εάν ο προστατευτισμός τεθεί σε ισχύ στην αμυντική βιομηχανία της ΕΕ. [14]

Το άρθρο 296 της ΣΕΕ, το οποίο ενυπάρχει από την τροποποιημένη Συνθήκη της Ρώμης, μέχρι και το '90 όριζε ότι οι ευρωπαϊκοί κανόνες περί ανταγωνισμού και ελεύθερης διακίνησης αγαθών δεν ισχύουν στους τομείς του στρατού και της ασφάλειας ειδικά όταν το ζωτικό εθνικό συμφέρον είναι το διακύβευμα. [15] Έπειτα, το 2005-9 πράγματι πραγματοποιήθηκαν ενέργειες φιλελευθεροποίησης μέσα από απλοποίηση των διαδικασιών κινητικότητας στρατιωτικών αγαθών και μείωση χρήσης ατομικών αδειών για όπλα ή τμήματα τους, εφ' όσον αποστέλλονται σε άλλη ευρωπαϊκή χώρα ή σε αξιόπιστες ευρωπαϊκές βιομηχανίες. Παρά ταύτα, το άρθρο 296 δεν έχει καταργηθεί και συνεπώς δύναται επανενεργοποίηση αν το θελήσουν τα κράτη μέλη. [15] [16]

Δευτερευόντως, τάση προστατευτισμού εκδηλώνεται μέσα από το έγγραφο της PESCO αναφορικά με το δίπολο Ευρώπη-ΗΠΑ στο θέμα της προμήθειας οπλικών συστημάτων. Το έγγραφο που συμφωνήθηκε στις 13 Νοεμβρίου δεσμεύει τις χώρες να προτιμήσουν τους ευρωπαϊούς προμηθευτές άμυνας. Αυτό είναι ένα κίνητρο στις ανησυχίες των επιχειρήσεων αυτών, ότι δηλαδή η αμερικανική αγορά δεν είναι πλήρως ανοικτή στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, ενώ οι αμερικανικές εταιρείες πωλούν ελεύθερα στην Ευρώπη. Η επιθυμία για ισορροπία των όρων ανταγωνισμού είναι κατανοητή, αλλά αν οι πωλητές των ΗΠΑ εμποδίζονται να ανταγωνίζονται ισότιμα, ο αριθμός των πιθανών προμηθευτών στις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις θα μειωθεί. Προεκτείνοντας τη συλλογιστική, δεν αποκλείεται η ευρωπαϊκή αμυντική αγορά να μετατραπεί σε ένα ολιγοπώλιο όπου οι εναπομείναντες προμηθευτές διεκδικούν υψηλότερες τιμές. [14]

Ακόμη, οι νέοι κανόνες της PESCO υπογραμμίζουν ότι ακόμη και τα κράτη που μέχρι τώρα είχαν πενιχρή συμβολή θα πρέπει να αρχίζουν προοδευτικά να παρέχουν περισσότερη οικονομική στήριξη στην άμυνα, αλλιώς προβλέπεται αναστολή της ιδιότητας μέλους στην εν λόγω συνεργασία. [14] Τι ανταπόκριση θα έχουν επί του πρακτέου στην υποχρέωση ενός αυξημένου αμυντικού προϋπολογισμού, οι χώρες που μέχρι τώρα δεν έχουν μάθει να υποχρεούνται να στηρίζουν οικονομικά τον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας, όπως η Κροατία; Αυτή η ερώτηση είναι φυσικά υποθετική και η απάντηση δεν μπορεί να είναι βέβαια, ωστόσο, πρέπει να λάβουμε υπόψη πως υπάρχει περίπτωση αυτή η κατηγορία

χωρών να επιδείξει δισταγμό στην αύξηση αμυντικού κόστους μιας και η μέχρι τώρα ενίσχυση δαπανών άμυνας εκ μέρους της Ευρώπης ανταποκρίνονταν κυρίως στα τρομοκρατικά ξεσπάσματα, τον πόλεμο της Ουκρανίας και τις αμερικάνικες πιέσεις. Επιπλέον, τα μέλη της PESCO που συνιστούν ταυτόχρονα και μέλη του Ν.Α.Τ.Ο. υποχρεούνται ως μέλη του δεύτερου να καταβάλλουν χρηματικά ποσά για την άμυνα ισοδύναμα με το 2% του ΑΕΠ τους έως το 2024. Βέβαια, η νομική βάση του ΝΑΤΟ δεν είναι τόσο αυστηρά θεμελιωμένη, όπως αυτή της PESCO, για το συγκεκριμένο ζήτημα βασιζόμενη απλώς στην αρχή της τιμής και της καλής πίστεως [14].

Παρ' όλα αυτά, τα ευρωπαϊκά κράτη με οριακά πλεονασματικούς ή ελλειμματικούς προϋπολογισμούς μπορούν να παίξουν πολύ σημαντικό ρόλο στην πορεία του εγχειρήματος. Φοβούμενα τις επικείμενες κυρώσεις, είναι πιθανόν να μεροληπτήσουν υπέρ του αυστηρότερου νομικού πλαισίου υπό την προϋπόθεση ότι σε αυτό έχουν περισσότερη εμπιστοσύνη για την ασφάλεια τους. Το υψηλότερο επίπεδο εμπιστοσύνης δύναται να απορρέει από το γεγονός πως η οποιαδήποτε αναγκαία στρατιωτική αποστολή θα συνιστά αποτέλεσμα εξολοκλήρου ευρωπαϊκής εντολής. Από την άλλη, η περίπτωση μαζικής εκδήλωσης οικονομικής αδυναμίας των κρατών αυτών απέναντι στη νομική αυστηρότητα της Συμφωνίας μπορεί να σταθεί ως αφορμή για τη διάλυση του εγχειρήματος σε περίπτωση που η τελική του λειτουργία και μορφοποίηση αντιβαίνει στο «ατλαντικό σύστημα» (όρος του Stanley Hoffmann). Συνεπώς το βασικά ερωτήματα είναι: Πρώτον, θα αξιοποιηθούν οι επιπλέον πόροι για την άμυνα με σύνεση; Διότι οι αυξημένες αμυντικές δαπάνες σημαίνουν ελάχιστα εάν οι προϋπολογισμοί προωθούν την προστασία των εθνικών βιομηχανικών πρωταθλητών εις βάρος της ποιότητας και της οικονομικής προσιτότητας. [14] Δεύτερον, πώς θα μπορέσει η χρηματοδότηση του νέου εγχειρήματος να μην δημιουργήσει διπλά κόστη για τα κράτη-μέλη της PESCO που είναι ταυτοχρόνως και μέλη του ΝΑΤΟ;

Ο οικονομικός πυλώνας της PESCO που εμφανίζεται προβληματικός θέτει ερωτήματα και αμφιβολίες ως προς το κομμάτι των στρατιωτικών επιχειρήσεων. Η αλήθεια είναι πως η ΕΕ, όπως και το ΝΑΤΟ, αγωνίζεται να πείσει τα κράτη μέλη να συνεισφέρουν δυνάμεις και η PESCO δυνητικά μπορεί να συμβάλει στο επιχειρησιακό σκέλος. Ήδη από το 2007, υπάρχουν τα λεγόμενα «ευρωσώματα» στα οποία τα κράτη συνεισφέρουν αλλά δεν έχουν χρησιμοποιηθεί ποτέ στην πράξη. Ο λόγος έγκειται εν μέρει στο ότι το μεγαλύτερο μέρος του κόστους ανάπτυξης θα έπεφτε σε εκείνες τις κυβερνήσεις βρίσκονταν σε εναλλαγή (η κυβέρνηση που θα κατείχε την εξουσία δεν θα επεδίωκε τον στιγματισμό της, καθώς δεν θα επανεκλεγόταν ή σε περίπτωση απουσίας δυνατότητας επανεκλογής η εικόνα της στο εσωτερικό θα αμαυρωνόταν) - οι χώρες αυτές άσκησαν βέτο για να αποφύγουν τις δαπάνες. Η PESCO δεσμεύει τώρα τις συμμετέχουσες χώρες σε μια φιλόδοξη επέκταση της κοινής χρηματοδότησης των επιχειρήσεων της ΕΕ.

Ο νέος αυτός μηχανισμός χρηματοδότησης, ωστόσο, δεν θα θέσει τέλος στην απροθυμία των κρατών μελών να συνεισφέρουν δυνάμεις σε αποστολές. Οι κυβερνήσεις θα εξακολουθήσουν να ανησυχούν για τις απώλειες και οι χώρες της ΕΕ θα συνεχίσουν να διαφωνούν σχετικά με τις απειλές που δικαιολογούν τη χρήση βίας. Συνεπώς, η κοινή χρηματοδότηση, με την κατανομή του κόστους μεταξύ όλων των

μελών της ΕΕ, μπορεί παραδόξως να καταστήσει δυσκολότερη την επίτευξη συναίνεσης για νέες αποστολές, διότι το κόστος θα κατανεμηθεί ανάμεσα σε περισσότερες κυβερνήσεις με διαφορετικά εθνικά συμφέροντα [14].

Αυτό που όμως μπορεί να επιτύχει η PESCO είναι να σταματήσει η ευρέως διαδεδομένη πρακτική, ιδίως μεταξύ των μικρών και μεσαίων χωρών της ΕΕ, εκ μέρους των κυβερνήσεων να εγκρίνουν μια αποστολή χωρίς να έχουν πρόθεση συνεισφοράς σε δυνάμεις. Οι μεγαλύτερες χώρες, οι οποίες τείνουν να φέρουν τους περισσότερους κινδύνους και το κόστος των επιχειρήσεων της Ένωσης, θα βρουν τα έξοδά τους πιο γενναία αντισταθμισμένα από τους κοινούς προϋπολογισμούς αν και η προσπάθειά τους να πείσουν τις άλλες χώρες να συμφωνήσουν στην πράξη θα αποβεί δυσκολότερη. [14]

Εκ των άνω, διαφαίνεται πως μέσα από ένα εγχείρημα για περαιτέρω ολοκλήρωση παρατηρείται η αναβίωση του έθνους- κράτους. Όπως αναφέρουν ρητά ο Hoffmann και ο Bull, η Ευρώπη αποτελεί ένα υποσύστημα του διεθνούς συστήματος, το λεγόμενο «ευρωσύστημα» το οποίο χαρακτηρίζεται, όπως και το υπερσύσολό του, από ετερότητα, άνιση ανάπτυξη και διαφορά εξωτερικών επιδιώξεων ανάμεσα σε κυρίαρχες μονάδες που διαχρονικά βρίσκονταν σε ενδημική σύγκρουση. Το γεγονός πως τα τελευταία χρόνια η Ευρώπη χαρακτηρίζεται από το πνεύμα της συνεργασίας και της αλληλεγγύης οφείλεται στην «ομπρέλα» των ΗΠΑ [17] [18].

Συμπεράσματα-Παρατηρήσεις

Το εγχείρημα για μια Ευρωπαϊκή Αμυντική Συνεργασία με αυτόνομη νομική προσωπικότητα και καμία επιχειρησιακή εξάρτηση από το NATO καταδεικνύει την επιθυμία της Ευρώπης να διασφαλίσει «τα του οίκου της» με τον δικό της τρόπο, χωρίς βέβαια να αποκλείει την συνεργασία με το NATO ιδίως σε περιπτώσεις διαχείρισης κρίσεων και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης αλλά και στον τομέα της στρατιωτικής εκπαίδευσης όπου ήδη προβλέπεται συνέργεια. Αυτή η στρατηγική θα μπορούσε κάλλιστα να χαρακτηριστεί ως «γκωλική» μιας και ο Σαρλ Ντε Γκωλ ήταν αυτός που κατά την πρώτη του θητεία ως πρόεδρος της χώρας, εκμεταλλευόμενος τη θέση της Γαλλίας στο διεθνές σύστημα, διαπραγματεύθηκε τη χρήση των γαλλικών πυρηνικών όπλων και για την προστασία της εθνικής κυριαρχίας εκτός από την υπηρεσία του NATO προκειμένου να έχει μια δικλείδα ασφαλείας όσον αφορά την υπεράσπιση των συνόρων του. Κατά τον ίδιο τρόπο, η PESCO λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας προς την αμυντική προστασία που προσφέρει το NATO στην Ευρώπη.

Ο ανταγωνισμός των δύο νομικών θεσμών δεν είναι σκόπιμος, άλλωστε θα ήταν ανορθολογική η προσδοκία πως ένα εντελώς νέο περιφερειακό συμφωνητικό 25 κρατών που ακόμη δεν έχει εφαρμοσθεί, να διεκδικεί ανταγωνιστικό πλεονέκτημα από ένα παγκόσμιο μόρφωμα που έχει εξασφαλίσει την νομιμότητα της διεθνούς κοινότητας να επεμβαίνει οπουδήποτε για την διατήρηση της διεθνούς τάξεως και ασφάλειας. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε στο ζήτημα του προϋπολογισμού αλλά και της προμήθειας οπλικών συστημάτων, η οποία προτιμάται να είναι ευρωπαϊκής προελεύσεως, ελλοχεύει ένας ασαφής κίνδυνος ανταγωνιστικών τάσεων που δύνανται να προκαλέσουν προστριβές και οφείλει να διασαφηνισθεί στην πράξη ο χαρακτήρας των διατάξεων αυτών, είτε μέσω διμερούς διαπραγμάτευσης μεταξύ PESCO-NATO

είτε μέσω δημιουργικής ερμηνείας των προαναφερθέντων διατάξεων που θα επιφέρουν ανάλογη ευρωπαϊκή πρακτική, η οποία δεν θα διαταράξει τις Ευρωατλαντικές σχέσεις που συνιστούν τον ακρογωνιαίο λίθο της Ευρωπαϊκής Άμυνας και Ασφάλειας.

Συγκεκριμένα στο θέμα του προϋπολογισμού, η χρηματοδότηση των έργων της PESCO δεν δύναται να πραγματοποιηθεί ξεχωριστά από την χρηματοδότηση των ενεργειών του NATO, καθώς τα μέλη και των δύο οργανισμών θα είναι ανορθολογικό να ξοδεύουν διπλούς πόρους. Η χρηματοδότηση των έργων της PESCO θα μπορούσε να λειτουργεί προσθετικά μόνο στους τομείς στους οποίους η Ευρώπη δίνει περισσότερη βάση από ότι η νατοϊκή προστασία. Γενικώς το 2% που απαιτείται από τα κράτη-μέλη μπορεί να ανατίθεται σε ευρωπαϊκό ταμείο αλλά υπαγόμενο στο NATO, ώστε να αποφεύγονται οι διπλές δαπάνες (για τα νατοϊκά μέλη, για τα μη μέλη το ευρωπαϊκό ταμείο δύναται να διαθέτει αυτονομία διαχείρισης). Με αυτόν τον τρόπο τα μη μέλη του NATO δεν θα επηρεασθούν, ενώ δυνατότητα ημιαυτονομίας στην επιλογή χρηματοδότησης ορισμένων τομέων, όπως η επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων, για ενισχυμένη ευρωπαϊκή προστασία λόγω πεποίθησης κοινής απειλής υφίσταται.

Άλλωστε, με την PESCO να λειτουργεί υποστηρικτικά του NATO ως στρατιωτικό ανάχωμα προς τους κινδύνους εξ Ανατολών μπορεί να ικανοποιηθεί εν μέρει το ευρωπαϊκό αίτημα για επιχειρησιακή αυτονομία και να μην οδηγεί στην κατάρρευση του «ατλαντικού συστήματος» που κρίνεται απαραίτητο για την επιβίωση του «ευρωσυστήματος» εξαιτίας των διλημάτων ασφαλείας. Η PESCO μπορεί να αποδειχθεί λειτουργική ως συμπληρωματική του NATO με την παράλληλη διαφύλαξη της προστασίας των ευρωπαϊκών συνόρων σύμφωνα με την δική της στρατηγική και τακτική.

Στο ορισμένο πλαίσιο, διόλου ασήμαντος δεν αποτελεί ο ρόλος της Βρετανίας, της οποίας η συμμετοχή μένει στα υπόψιν δεδομένου του αβέβαιου μέλλοντος στην post-Brexit εποχή, αλλά δεν αποκλείεται για δύο λόγους, έναν επιφανειακό και έναν ουσιαστικό. Ο επιφανειακός σχετίζεται με την επίσκεψη της Τερέζα Μέι στις Βρυξέλλες για την παρακολούθηση έναρξης εφαρμογής της PESCO [10] και ο ουσιαστικός με την τρέχουσα τάση για επαναδιαπραγμάτευση των σχέσεων Βρετανίας-Ε.Ε μετά το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος, αλλά και την εγγενή ιδιότητα του Ηνωμένου Βασιλείου στην Ένωση ως «το δεύτερο μάτι» των Ηνωμένων Πολιτειών.

Μεταξύ των δύο δυνάμεων έχει οικοδομηθεί μεταπολεμικά μια ειδική σχέση βασιζόμενη σε γεωπολιτικές θεωρήσεις και στο αγγλοσαξονικό δόγμα. Η έκτοτε βρετανική στρατηγική βασίζεται πρώτον, στη γνώση της γεωπολιτικής θεμελίωσης (θεωρίες ελέγχου της περιμέτρου της Ευρασίας, αναχώματος ισχύος) των αμερικανικών συμφερόντων, τα οποία επιβάλλουν την ανάμειξη της Αμερικής στην ευρωπαϊκή άμυνα και ασφάλεια. Δεύτερον, στο γεγονός πως οι ΗΠΑ ακόμη διαθέτουν τη θέση του παγκόσμιου εξισορροπητή ισχύος και τρίτον, στην πεποίθηση πως η διατήρηση ενός ενεργού βρετανικού ρόλου στη διεθνή πολιτική σκακιέρα ενισχύεται μέσω της διασφάλισης «ετερόφωτης ισχύος» από τις ΗΠΑ. Συνεπώς, η βρετανική ευρωπαϊκή πολιτική έπεται σταθερά της ειδικής σχέσης με τις Ηνωμένες Πολιτείες, που στο πρόσωπο της Βρετανίας βλέπουν τον πιο έμπιστο πληροφοριοδότη και

υποκινητή των συμφερόντων τους ακριβώς επειδή η υπακοή της πρώτης στα κελεύσματα των δευτέρων πραγματοποιείται σε όρους εθνικού συμφέροντος. [19]

Βιβλιογραφία

- [illegible]