



Ελληνική Δημοκρατία  
Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης



**εκδδα**

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ  
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

.....  
...Το σύστημα Εξωτερικής Εκπροσώπησης της ΕΕ: Οι Αντιπροσωπείες της ΕΕ και οι σχέσεις τους με τις Πρεσβείες των Κρατών Μελών.....  
.....

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΔΕΥ.....**

**Επιβλέπων:**

**Σπυρίδων Μπλαβούκος.....**

**Σπουδαστής:**

**Νικόλαος Αργύρης.....**

**ΑΘΗΝΑ - 2018**

**Το σύστημα Εξωτερικής Εκπροσώπησης της ΕΕ:  
Οι Αντιπροσωπείες της ΕΕ και οι σχέσεις τους με  
τις Πρεσβείες των Κρατών Μελών**

## **Περίληψη:**

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να αναδειχθεί το σύστημα Εξωτερικής Εκπροσώπησης της ΕΕ, συγκεκριμένα δηλαδή πως διαρθρώνονται οι Αντιπροσωπείες της ΕΕ και οι σχέσεις τους με τις Πρεσβείες των Κρατών Μελών και πώς αυτή διαμορφώνεται ανάλογα με τις τρέχουσες εξελίξεις. Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε είναι εκείνης της βιβλιογραφικής έρευνας και της διαδικτυακής αναζήτησης, προκειμένου να παρουσιασθούν και να αναλυθούν στοιχεία από πρωτογενείς κοινοτικές/ενωσιακές πηγές όπως οι Συνθήκες, Συμπεράσματα Συμβουλίων, Εγχειρίδια, Εκθέσεις αλλά και δευτερογενείς πηγές της βιβλιογραφίας.

Η αξιολόγηση των στοιχείων της δευτερογενούς βιβλιογραφίας έγινε με βάση τα συμπεράσματα και τις προτάσεις επίσημων διεθνών και ευρωπαϊκών Οργανισμών και Φορέων. Η παρουσίαση των πλέον πρόσφατων αποφάσεων και εξελίξεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχει ως στόχο, όχι μόνο να αποτυπώσει τις σύγχρονες τάσεις στα πλαίσια της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης και να παρουσιάσει το θεσμό του Ύπατου Εκπροσώπου, αλλά και να δείξει πως η εξέλιξη του εν λόγω θεσμού βοήθησε στην εξέλιξη του συστήματος της εξωτερικής εκπροσώπησης και στην αναδιάρθρωση των αντιπροσωπειών της ΕΕ σε σχέση με τις Πρεσβείες των Κρατών-Μελών.

**Λέξεις κλειδιά:** Εξωτερική Εκπροσώπηση, Εξωτερική Πολιτική, Αντιπροσωπείες της ΕΕ, Ύπατος Εκπρόσωπος, Πρεσβείες, Συνθήκη της Λισαβόνας.

**Abstract:**

The goal of this thesis is to highlight the EU's External Representation System, namely the structure of the EU Delegations and their relations with the Embassies of the Member States and how it is shaped according to current developments. The methodology followed is that of literature review and online search in order to present and analyze data from primary EU / EU sources such as Treaties, Council Conclusions, Handbooks, Reports and secondary sources of literature.

The evaluation of the secondary literature data was based on the conclusions and proposals of official international and European organizations and institutions. The presentation of the latest decisions and developments at European level aims not only at the reflection of the current trends in the Union's foreign policy and to present the institution of the High Representative, but also to show that the development of this institution has helped the evolution of the system of external representation and the restructuring of the EU Delegations vis-à-vis the Embassies of the Member States.

**Keywords:** Foreign Representation, Foreign Policy, EU Delegations, High Representative, Embassies, Treaty of Lisbon.

## Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη: .....	3
Abstract: .....	4
Εισαγωγή: .....	7
Κεφάλαιο 1: Γενικά στοιχεία για την Εξωτερική πολιτική της Ένωσης.....	9
1.1. Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως έκφανση της εξωτερικής πολιτικής .....	9
1.2. Σημασία του εξευρωπαϊσμού στα πλαίσια της Ένωσης .....	9
1.3. Συνθήκη της Λισαβόνας και Εξωτερική πολιτική .....	10
1.4. Κράτη-μέλη και Εξωτερική πολιτική της Ένωσης .....	15
Κεφάλαιο 2: Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για τα Εξωτερικά Ζητήματα και την Πολιτική Ασφαλείας.....	19
2.1. Η δημιουργία της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης.....	19
2.2. Αρμοδιότητες του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης.....	20
2.3. Η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης και οι Αντιπροσωπείες της Ένωσης .....	22
2.4. Προκλήσεις για τις Αντιπροσωπείες της Ένωσης .....	24
2.5. Αυτοτέλεια της Υπηρεσίας .....	26
2.6. Λειτουργία της ΥΕΔ .....	29
Κεφάλαιο 3: Κριτική του θεσμού και μελλοντικές προοπτικές .....	32
3.1. Κριτική αποτίμηση της ΥΕΔ .....	32
3.2. Οργανωσιακή κουλτούρα της ΥΕΔ .....	34
3.3. Προοπτικές για την ΥΕΔ .....	35
3.4. Ζητήματα κυριαρχίας των κρατών-μελών και ΥΕΔ.....	36
Επίλογος-Συμπεράσματα: .....	39
Βιβλιογραφία .....	41

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 11/ 12/2018

Υπογραφή

Νικόλαος Αργύρης

## **Εισαγωγή:**

Το παρόν κείμενο πραγματεύεται το σύστημα Εξωτερικής Εκπροσώπησης της ΕΕ. Συγκεκριμένα, αναπτύσσονται οι Αντιπροσωπείες της ΕΕ και οι σχέσεις τους με τις Πρεσβείες των Κρατών Μελών. Στο πρώτο κεφάλαιο του κειμένου παρουσιάζεται η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως έκφανση της εξωτερικής πολιτικής. Στόχος της ολοκλήρωσης ήταν από την αρχή ο περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας και η μεταβίβαση εξουσίας πάνω σε βασικούς τομείς πολιτικής ώστε να λειτουργήσει αποτρεπτικά και αντισταθμιστικά για μια ενδεχόμενη σύγκρουση. Ταυτόχρονα, πρέπει να ληφθεί υπόψη πως η εξωτερική της πολιτική είναι οργανωμένη σαν μηχανισμός όπου μαζί οι ευρωπαϊκοί θεσμοί και τα κράτη-μέλη παράγουν πολιτική. Οι παράλληλες διαδικασίες δημιουργίας θεσμών που συγκεντρώνουν την εξωτερική δράση της Ένωσης της έχουν δώσει κάποια αυτονομία στη δράση της σε σχέση με τα κράτη-μέλη. Δεν αποτελεί πλέον έναν ad hoc θεσμό κάθε έξι μήνες, λόγω της κυλιόμενης Προεδρίας. Είναι συνεχόμενος και περισσότερο μόνιμος, με στοιχεία που δηλώνουν τάση για υπερεθνικές παρά διακυβερνητικές μεθόδους. Προχωρώντας στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η Συνθήκη της Λισαβόνας, με το Άρθρο 21, καθορίζει πως η εξωτερική δράση της Ένωσης έχει ως στόχο να προωθεί βασικές αρχές όπως η δημοκρατία και το κράτος δικαίου, καθώς και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η Ένωση θα προσπαθεί να αναπτύσσει σχέσεις με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, υπό την προϋπόθεση του σεβασμού των βασικών της αρχών. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην προώθηση πολυμερών λύσεων στο πλαίσιο του ΟΗΕ.

Στο δεύτερο κεφάλαιο του παρόντος πονήματος, παρουσιάζεται ο θεσμός του Υπατου Εκπρόσωπου της Ένωσης για τα Εξωτερικά Ζητήματα και την Πολιτική Ασφαλείας. Η ιδέα δημιουργίας της θέσης του Υπατου Εκπρόσωπου της Ένωσης για τα Εξωτερικά ζητήματα και την Πολιτική Ασφαλείας (ΥΕ) δεν είναι καινούργια per se. Προβλέπονταν ήδη από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Ο ΥΕ εκπροσωπεί την ΕΕ σε διεθνείς οργανισμούς. Σύμφωνα με το Άρθρο 22 της Λισαβόνας κάθε μορφή συνεργασίας που έχει η ΕΕ με όργανα των Ηνωμένων Εθνών και τους ειδικευμένους οργανισμούς, το Συμβούλιο της Ευρώπης, τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και άλλους διεθνείς οργανισμούς ανατίθεται στον ΥΕ και στην Επιτροπή (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2010). Σχετικά με τις Αντιπροσωπείες, υπάρχει μια σύντομη αναφορά σε αντιπροσώπους στο Άρθρο 30 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης. Είναι όμως με τον

Τίτλο V Άρθρο I.6 του Μάαστριχτ που αναγνωρίζει επίσημα τις Αντιπροσωπείες της Επιτροπής και το ρόλο που θα μπορούσαν να παίξουν στην ίδια την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση

Στο τρίτο κεφάλαιο του πονήματος παρουσιάζεται η κριτική απέναντι στην Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΥΕΔ) και τις αντιπροσωπείες της και οι μελλοντικές προοπτικές της. Η εν λόγω κριτική κινείται σε τέσσερις κύριους άξονες. Πρώτα από όλα, η κριτική προβάλλει την αναντιστοιχία ομοφωνίας στις διαδικασίες με αυτό της ενιαίας εκπροσώπησης. Δεύτερον, εστιάζει στην επιλογή των προσώπων των υψηλόβαθμων στελεχών και ειδικά σε αυτό του ΥΕ. Τρίτον, αναδεικνύει οργανωτικά και θεσμικά ζητήματα. Τέλος, αντιπαραβάλλει τον επικουρικό χαρακτήρα της ΥΕΔ με ζητήματα που πηγαίνουν στον πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας. Ας τα πάρουμε όμως τα θέματα αυτά ξεχωριστά.



## **Κεφάλαιο 1: Γενικά στοιχεία για την Εξωτερική πολιτική της Ένωσης**

### **1.1. Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως έκφανση της εξωτερικής πολιτικής**

Από την αρχή, η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ήταν ζήτημα εξωτερικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, υπήρξε προϊόν της επιτυχημένης προσπάθειας της εξωτερικής πολιτικής της Γαλλίας και των ΗΠΑ για την ενσωμάτωση της Γερμανίας σε ένα ευρύτερο Ευρωπαϊκό σχήμα, πρώτα με την ΕΚΑΧ και αργότερα, όταν το σχέδιο κοινού Ευρωπαϊκού στρατού απέτυχε, με την ΕΟΚ. Στόχος ήταν εξ αρχής ο περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας και η μεταβίβαση εξουσίας πάνω σε βασικούς τομείς πολιτικής ώστε να λειτουργήσει αποτρεπτικά και αντισταθμιστικά για μια ενδεχόμενη σύγκρουση. Έτσι, η συμφωνία σε ένα τομέα «χαμηλής» πολιτικής, όπως το εμπόριο, οι δασμοί κ.ά. ανέκαθεν λειτουργούσε ως όχημα «υψηλής» πολιτικής. Επιπλέον, η ίδια η διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έδινε έμφαση όχι μόνο σε θέματα εσωτερικής φύσης αλλά είχε πολύ σημαντική εξωτερική διάσταση: εξωτερική εμπορική πολιτική, αναπτυξιακή συνεργασία και διεθνείς συμφωνίες με τρίτες χώρες υπήρξαν συστατικό στοιχείο της Ευρώπης ήδη από τη Συνθήκη της Ρώμης (Kukeleire & Delreux Κεφάλαιο 2 passim.). Δεν πρέπει όμως να λησμονείται πως σε πολύ μεγάλο βαθμό η ευρωπαϊκή διπλωματία δεν έχει σκοπό μόνο να επηρεάσει την εξωτερική κατάσταση, αλλά λειτουργεί ως εργαλείο εθνικής διπλωματίας με στόχο τη ρύθμιση των διμερών σχέσεων (Kukeleire passim.).

### **1.2. Σημασία του εξευρωπαϊσμού στα πλαίσια της Ένωσης**

Κύριος προβληματισμός αποτελεί το κατά πόσο η Ένωση είναι δρών οργανισμός. Υπάρχει επίδραση των εθνικών εξωτερικών πολιτικών από τη συμμετοχή τους στις ευρωπαϊκές διαδικασίες. Αυτή η επίδραση, γνωστή ως αναλυτικό εργαλείο με τον όρο «εξευρωπαϊσμός», που για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα είχε πολύ μεγάλη βαρύτητα στη βιβλιογραφία, διαφέρει ανά περίπτωση και ανά χώρα. Εδώ, το σημαντικό είναι να υπάρξει αναστοχασμός της θέσης ως προς αυτή της δράση, ανεξάρτητα με τη θεωρητική συζήτηση για το χαρακτήρα της Ένωσης ως δρώντος

υποκειμένου, σε σχέση με αυτή των κρατών-μελών (ΚΜ). Συγκεκριμένα λοιπόν αναφέρεται αν την αντικαθιστά, την ενισχύει ή εντέλει την ανταγωνίζεται.

Η εξωτερική της πολιτική είναι οργανωμένη σαν ένας μηχανισμός όπου μαζί τα ευρωπαϊκοί θεσμοί και ΚΜ παράγουν πολιτική. Οι παράλληλες διαδικασίες δημιουργίας θεσμών που συγκεντρώνουν την εξωτερική δράση της Ένωσης της έχουν δώσει κάποια αυτονομία στη δράση της σε σχέση με τα ΚΜ. Δεν είναι πλέον ένας ad hoc κάθε έξι μήνες, λόγω της κυλιόμενης Προεδρίας, ανά την Ευρώπη «περιφερόμενος θίασος». Είναι συνεχόμενος και περισσότερο μόνιμος, με στοιχεία που δηλώνουν τάση για υπερεθνικές παρά διακυβερνητικές μεθόδους (Dijkstra 8ff).

### **1.3. Συνθήκη της Λισαβόνας και Εξωτερική πολιτική**

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, με το *Άρθρο 21*, καθορίζει πως η εξωτερική δράση της Ένωσης έχει ως στόχο να προωθεί βασικές αρχές όπως η δημοκρατία και το κράτος δικαίου, καθώς και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η Ένωση θα προσπαθεί να αναπτύσσει σχέσεις με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, υπό την προϋπόθεση του σεβασμού των βασικών της αρχών. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην προώθηση πολυμερών λύσεων στο πλαίσιο του ΟΗΕ. Στόχος των κοινών πολιτικών και δράσεων είναι, εκτός της προαγωγής των αξιών της και η προώθηση των θεμελιωδών συμφερόντων της. Κοινώς, με το Άρθρο 21 τονίζεται πως η ίδια η Ένωση έχει συμφέροντα.

Το όραμα εκπολιτισμού πάνω στο οποίο στηρίχθηκε ιδεολογικά η δράση των παλιών αποικιοκρατικών δυνάμεων, που αποτελούν τον πυρήνα της ΕΕ, μεταρσιώνεται στην προώθηση στις αναπτυσσόμενες χώρες της Ανάπτυξης (Development), ενός σαφούς πιο πολυδιάστατου από οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη, στόχου, σε σχέση με την απλή οικονομική Μεγέθυνση (growth).<sup>1</sup> Σε αυτό το πλαίσιο, ακόμα και ο ρητώς διατυπωμένος στόχος της εξωτερικής της δράσης για την προώθηση της ενσωμάτωσης όλων των χωρών στην παγκόσμια οικονομία και της σταδιακής κατάργησης των περιορισμών του διεθνούς εμπορίου, εντάσσεται στη λογική της Ανάπτυξης και όχι απλά της Μεγέθυνσης αφού, π.χ. δεν μπορεί να γίνεται σε βάρος

---

<sup>1</sup> Για την έννοια του Development, που έχει επηρεάσει όσο κανένα άλλο τη συζήτηση αλλά και πολιτικές vide το έργο του Amartya Sen *Development As Freedom* (Oxford University Press, 1999). Για μια κριτική θεώρηση vide Arturo Escobar *La invención del desarrollo* (Editorial Universidad del Cauca, 2014).

του φυσικού περιβάλλοντος. Μάλιστα, η δράση της σχεδιάζεται έτσι ώστε να διαφυλαχθεί και να βελτιωθεί η ποιότητά του, με στόχο τη διατήρηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων και τη διασφάλιση της αειφόρου ανάπτυξης.

Το πολιτικό φαντασιακό πάνω στο οποίο οικοδομείται η νομιμοποίηση της εξωτερικής της δράσης στηρίζεται στην προβολή και προώθηση της εικόνας που η ίδια έχει για τον εαυτό της. Η Ένωση φαντάζεται από τη μια τον εαυτό της ως δύναμη του καλού και από την άλλη ως παράγοντα σταθερότητας του διεθνούς συστήματος. Η ένταξή της ΕΕ στο σύστημα οργάνωσης της διεθνούς κοινότητας γίνεται με τριπλό άξονα τους στόχους και τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, τις αρχές της τελικής πράξης του Ελσίνκι και τους στόχους του Χάρτη του Παρισιού. Από εκεί προκύπτει και η έννοια «χρηστή παγκόσμια διακυβέρνηση».

Ο παρεμβατικός χαρακτήρας της δράσης μπορεί να επεκτείνεται και πέρα από την απλή ανθρωπιστική βοήθεια. Πλέον της συνδρομής σε πληθυσμούς, χώρες και περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικές καταστροφές γίνεται αναφορά και σε *ανθρωπογενείς*. Σύμφωνα με το I-41 της Λισαβόνας, η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της Ένωσης (ΚΕΠΠΑ). Η ΚΕΠΠΑ θα παρέχει στην Ένωση στρατιωτικά και πολιτικά εργαλεία απαραίτητα για την επιχειρησιακή της ικανότητα. Η Ένωση θα μπορεί να τα χρησιμοποιήσει σε αποστολές εκτός της ΕΕ για τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας. Αυτό θα μπορεί να γίνει σύμφωνα με τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί εδώ πως η πολιτική της Ένωσης δεν λειτουργεί σε αντιδιαστολή με ένα από τους κύριους κορμούς της οργάνωσης της Παγκόσμιας τάξης: το ΝΑΤΟ. Σύμφωνα με το Άρθρο 42 η ΕΕ δεν θίγει την ιδιαιτερότητα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας και σέβεται τις υποχρεώσεις που απορρέουν για ορισμένα κράτη μέλη τα οποία θεωρούν ότι η κοινή τους άμυνα υλοποιείται στα πλαίσια της οργάνωσης του ΝΑΤΟ. Κοινώς, σε καμία περίπτωση η ΚΕΠΠΑ, ή η εξωτερική δράση της Ένωσης δεν μπορεί να αντιπαρατεθεί με το ΝΑΤΟ. Ειδικά αν λάβουμε υπόψη μας πως 21 από τα ΚΜ της Ένωσης είναι μέλη και του ΝΑΤΟ.

Τα στρατηγικά συμφέροντα και στόχοι της ΕΕ ακόμα αποφασίζονται με ομοφωνία από τους Αρχηγούς των Κυβερνήσεων των κρατών μελών (ΚΜ). Σύμφωνα με το Άρθρο 22 είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το θεσμικό όργανο που καθορίζει τα

στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης. Οι αποφάσεις του ως προς τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης αφορούν την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) καθώς και άλλους τομείς που εμπίπτουν στην εξωτερική δράση της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, πάντα σύμφωνα με το Άρθρο 22 αποφασίζει *ομόφωνα* μετά από σύσταση του Συμβουλίου, η οποία υιοθετείται από αυτό σύμφωνα με τις ρυθμίσεις που προβλέπονται για κάθε τομέα. Σύμφωνα με το Άρθρο 31 της Λισαβόνας: «το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία: όταν εκδίδει απόφαση που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης βάσει απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που αφορά τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 22, παράγραφος 1, όταν εκδίδει απόφαση που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης μετά από πρόταση του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, που υποβλήθηκε κατόπιν συγκεκριμένου αιτήματος που του υπέβαλε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, εξ ιδίας πρωτοβουλίας ή με πρωτοβουλία του ύπατου εκπροσώπου, όταν υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή απόφασης που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης, όταν διορίζει ειδικό εντεταλμένο σύμφωνα με το άρθρο 33». Σε περίπτωση αποχής κατά την ψηφοφορία, το μέλος του Συμβουλίου μπορεί να συνοδεύσει την αποχή του με δήλωση και δεν υποχρεούται να εφαρμόσει την απόφαση. Το εν λόγω ΚΜ απέχει από οποιαδήποτε δράση η οποία ενδέχεται να αντιτίθεται ή να εμποδίζει την εφαρμογή της απόφασης (επαναλαμβάνοντας ουσιαστικά το Άρθρο 24 σε αυτό το σημείο), αποδέχεται ότι αυτή δεσμεύει την Ένωση, ενώ τα άλλα κράτη μέλη σέβονται τη θέση του.

Σχετικό εδώ είναι το 24.1 της Λισαβόνας όπου δηλώνεται πως «αρμοδιότητα της Ένωσης στο πεδίο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας καλύπτει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε κοινή άμυνα». Πρώτα απ' όλα, πάντα σύμφωνα με το 24.1, η ΚΕΠΠΑ διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες. Χαράσσεται, υλοποιείται και αποφασίζεται με ομοφωνία από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο. Δεύτερον, η ΚΕΠΠΑ θα υλοποιείται από τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΥΕ) και από τα κράτη μέλη. Τρίτον, η θέσπιση νομοθετικών πράξεων αποκλείεται. Αυτό είναι κάτι που επαναλαμβάνεται και στο 31. Τέταρτον, ο ειδικός

ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής σ' αυτόν τον τομέα ορίζεται από τις Συνθήκες. Πέμπτο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις.

Συγκριτικά η Συνταγματική Συνθήκη ήταν πολύ λιγότερο αόριστη. Σύμφωνα με το I-41 'The common security and defence policy shall include the progressive framing of a common Union defence policy. This will lead to a common defence, when the European Council, acting unanimously, so decides. It shall in that case recommend to the Member States the adoption of such a decision in accordance with their respective constitutional requirements.' Αυτό είναι ένα σημείο που επισημαίνεται από Verola (41). Βέβαια, το I-41 του Σχεδίου μοιάζει πολύ στο Άρθρο 42: «Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας περιλαμβάνει τον προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Η κοινή αμυντική πολιτική θα οδηγήσει στην κοινή άμυνα όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λάβει σχετική απόφαση με ομοφωνία» που όπως και να έχει μετριάζει το επιχείρημα περί χάσματος μεταξύ Σχεδίου Συντάγματος και Λισαβόνας.

Οι περισσότερες, λοιπόν, από τις προϋποθέσεις και οι όροι που βρίσκονται και στο τελικό κείμενο της Λισαβόνας ήταν παρόντες και σε αυτό της Συνταγματικής Συνθήκης, αλλά εδώ τώρα πολύ πιο περιοριστικά. Η Δήλωση 13 σημειώνει πως οι διατάξεις οι οποίες διέπουν την ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένης της θεσμοθέτησης του αξιώματος του ΥΕ καθώς και της ίδρυσης ΥΕΔ, δεν επηρεάζουν την ευθύνη των ΚΜ σχετικά με τη χάραξη και την άσκηση της εξωτερικής τους πολιτικής, ούτε την εθνική τους εκπροσώπηση σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς, ούτε τον ειδικό χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και της άμυνας των κρατών μελών. Σαν να μην ήταν αρκετά ξεκάθαρη η Δήλωση 13, η Δήλωση 14 επισημαίνει πως:

*«Επιπλέον των ειδικών διαδικασιών και κανόνων που αναφέρονται στο άρθρο 24, παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Διάσκεψη τονίζει ότι οι διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, μεταξύ άλλων όσον αφορά τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και την Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης δεν θα επηρεάζουν την υφιστάμενη νομική βάση, τις ευθύνες και αρμοδιότητες κάθε κράτους μέλους όσον αφορά τη χάραξη και την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής του, την εθνική διπλωματική υπηρεσία του, τις σχέσεις του με τρίτες χώρες και τη συμμετοχή του σε διεθνείς*

*οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής ενός κράτους μέλους ως μέλους στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών.»*

Με τη Λισαβόνα ο ρόλος της κυλιόμενης Προεδρίας μειώνεται σημαντικά στην παραγωγή πολιτικής εντός της ΚΕΠΠΑ. Το παλιό General Affairs and External Relations Council παραχωρεί τη θέση του σε δύο νέα σώματα: στο Foreign Affairs Council και στο General Affairs Council. Η Κυλιόμενη Προεδρία συνεχίζει να προϊστάται στο τελευταίο, ενώ το πρώτο το παίρνει ο ΥΕ. Παρόλο που η ΥΕΔ προετοιμάζει τις συναντήσεις ΥΠΕΞ και ΚΜ, συμπεριλαμβανομένου και του Political and Security Committee, η κυλιόμενη Προεδρία προϊστάται των συνεδριάσεων σχετικών με εξωτερική δράση της ΕΕ, όπως αυτά του εξωτερικού εμπορίου. Ειδικά για θέματα συντρέχουσας αρμοδιότητας, η κυλιόμενη Προεδρία μοιράζεται την εξωτερική αντιπροσώπευση με την Επιτροπή. Αυτό δημιούργησε αρχικά ζητήματα συντονισμού, όπως με τις διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του ΟΗΕ για τον υδράργυρο, με αποτέλεσμα η ΕΕ να μην έχει εντολή για διαπραγμάτευση. Θα δούμε περισσότερα στοιχεία για τον ΟΗΕ στη συνέχεια. Όταν η Ένωση δεν εκπροσωπείται σε κάποιο κράτος, τότε στηρίζεται για το συντονισμό της δράσης της σε κάποιο ΚΜ που είτε έχει εκείνη τη στιγμή την Προεδρία ή που θα την έχει άμεσα (Helwig et al. 24ff). Θυμίζουμε πως από τη Λισαβόνα δεν υφίσταται πια η εκ περιτροπής Προεδρία με τη μορφή που είχε παλιότερα (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2010).

Επιπλέον, σύμφωνα με το Άρθρο 26 είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που «προσδιορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα της Ένωσης, ορίζει τους στόχους και καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, καταρτίζει την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και λαμβάνει τις αποφάσεις για τον καθορισμό και την εφαρμογή της.»

Ο ΥΕ μεριμνά ναι μεν για την ενότητα, τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής πολιτικής, όμως το ίδιο πράττει και το Συμβούλιο. Τέλος, σύμφωνα με το 26(3), η ΚΕΠΠΑ υλοποιείται και από τον ΥΕ αλλά και από τα ΚΜ.

#### 1.4. Κράτη-μέλη και Εξωτερική πολιτική της Ένωσης

Η εξωτερική πολιτική της Ένωσης θεωρείται «πολυπρόσωπη, πολυμεθοδική και πολυεπίπεδη». Από τη μια περιλαμβάνει πολλούς και διαφορετικούς τομείς δράσης όπως η ΚΕΠΠΑ, η EU Global Strategy, η διεύρυνση, το εμπόριο κ.ά. και ταυτόχρονα συνδυάζει διάφορες μεθόδους σχηματισμού πολιτικής, κάποιες με τη διακυβερνητική και άλλες με την υπερεθνική, ενώ σε κάποιες υπάρχει συνδυασμός εθνικού και υπερεθνικού επιπέδου (Kukeleire & Delreux Κεφάλαιο 1 passim.).

Η ανησυχία των κρατών-μελών για αυτή την τάση αποτυπώνεται ξεκάθαρα στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Όμως, ενώ τα κράτη-μέλη σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό προσπαθούν να κρατήσουν την ΚΕΠΠΑ ως κύριο πεδίο κυριαρχίας, να κρατήσουν τη δράση της Ένωσης ως συμπληρωματική, πλέον η εξωτερική πολιτική της ΕΕ δεν είναι αποκλειστικά διακυβερνητικός χώρος: πρόσωπα, θεσμοί (ανεξάρτητα με το αν έχουν από τις Συνθήκες τέτοιο χαρακτήρα ή όχι), γραφειοκρατικές δομές και ιδεολογικοί τους μηχανισμοί προσπαθούν να δημιουργήσουν ένα διευρυμένο πεδίο αυτονομίας. Τι άλλο μπορεί να σημαίνουν οι Δηλώσεις 13 και 14 εκτός του ότι τα ΚΜ δεν εμπιστεύονται τους υπερεθνικούς θεσμούς για ζητήματα υψηλής πολιτικής και προσπαθούν να κρατήσουν την ΚΕΠΠΑ υπό στενή επιτήρηση; (Verola 42-43)

Αξίζει ίσως να τεθεί ως ερώτημα που προκύπτει από τη συνδυαστική ανάγνωση των προαναφερθέντων άρθρων της Συνθήκης ποιανού τα συμφέροντα καλείται να εκπροσωπήσει ο ΥΕ. Των ΚΜ; Της ΕΕ ως πέραν και πάνω από τα μεμονωμένα ΚΜ; Το τελευταίο υπονοεί πως η Ένωση είναι κάτι πέρα και πάνω από το απλό άθροισμα των μερών της, ενώ το πρώτο θεωρεί ως δεδομένο το αντίστροφο. Πώς θα μπορούσε να αναγνωστεί το τελευταίο ερώτημα σε συνδυασμό του Άρθρου 1 της Συνθήκης όπου τα κράτη μέλη απονέμουν αρμοδιότητες στην Ένωση «για την επίτευξη των κοινών τους στόχων»; (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2010)

Επιπλέον, σε εθνικό επίπεδο, μεταξύ άλλων, οι πολιτικές περιστολής του κόστους, οι μεταβαλλόμενες προτεραιότητες, οι ενδογραφεικρατικοί ανταγωνισμοί για πόρους και αρμοδιότητες, οι προσωπικότητες των Υπουργών δημιουργούν μη ορθολογικά αποτελέσματα (Cohen passim.). Αυτά τα αποτελέσματα, οριζόμενα ως «εθνικό συμφέρον», τα ΚΜ προσπαθούν να τα «ανεβάσουν» στην ΕΕ. Αντίστοιχα μη ορθολογικά αποτελέσματα κατευθύνουν το «κατέβασμα» πολιτικών από τους θεσμούς

και τις δομές της Ένωσης προς τα ΚΜ. Η προσθήκη της παραμέτρου της κοινωνικοποίησης των ελίτ τείνει να κάνει ακόμα πιο περίπλοκο το παραπάνω σχήμα.<sup>2</sup> Εξωγενείς και ενδογενείς παράγοντας διαμορφώνουν τις προτιμήσεις των δρώντων. Η ανάλυση για αυτά τα αίτια αναγκαστικά λειτουργεί περιοριστικά και με διχοτομίες. Ευρωπαϊστές σε αντιπαραβολή Ατλαντιστών, μεγάλες χώρες αλλά και μικρές, νέες στην Ένωση με παλιά ΚΜ. Προβλήματα μεθοδολογικής φύσης επίσης συμπλέκονται. Πώς μπορούν να μετρηθούν οι κινούμενες προτιμήσεις των δρώντων και πώς αυτές μεταβάλλουν τις εθνικές πολιτικές; Προς το παρόν ίσως θα ήταν προτιμότερο να σχηματίσουμε κάποια εικόνα σε σχέση με τη δράση αυτών των υποκειμένων και να θεωρήσουμε τη διαδικασία σχηματισμού αυτών ως απροσπέλαστη. Παρόλο που αυτή η τελευταία ίσως να ήταν το πιο σημαντικό στοιχείο θα τους θεωρήσουμε εδώ ως ορθολογικούς δρώντες, τις διαδικασίες ως περιβαλλόμενες από μαύρο κουτί και τους ίδιους ως ενιαίους φορείς, αντίστοιχους με μπάλες μπιλιάρδου, για να χρησιμοποιήσουμε τη γνωστή μεταφορά των Ρεαλιστών.

Ένα θέμα το οποίο παραμένει λοιπόν είναι το ζήτημα της του πως η «συλλογικά διπλωματία» της Ένωσης θα ευθυγραμμίσει τα συμφέροντα και τις πολιτικές των ΚΜ σε αποτελεσματικούς κοινούς τόπους. Είναι αυτό εφικτό; Ενώ για παράδειγμα μικρές χώρες όπως η Αυστρία, το Βέλγιο και η Ιρλανδία έχουν μεταφέρει μεγάλο μέρος της πολιτικής τους για την Κίνα στις Βρυξέλλες, μεγάλες χώρες όπως η Γαλλία κρατάνε σε μεγάλο βαθμό ανεξάρτητη πολιτική (Whitman 20). Όμως, για τη Ρωσία η Ελλάδα μοιάζει να έχει ευθυγραμμιστεί με τη πολιτική της Ένωσης, ανεξαρτήτως προτιμήσεων και παρόλη τη φιλική προς τη χώρα και την ηγεσία της κοινή γνώμη, όπως τουλάχιστον αποτυπώνεται σε δημοσκοπήσεις (Παλαιολόγος). Η Ευρώπη έχει τη δυνατότητα επίδρασης στην εξωτερική πολιτική μιας χώρας ΚΜ ή απλώς αποτελεί ένα ακόμα πεδίο εθνικής, κατά βάση, εξωτερικής δράσης; Αν δούμε συγκριτικά την περίπτωση της αντίδρασης μετά την επέμβαση της Ρωσίας στη Γεωργία τον Αύγουστο του 2008 με αυτή στην προσάρτηση της Κριμαίας, κάποιος θα μπορούσε να απαντήσει θετικά.

Όμως, «Ευρώπη» σημαίνει διαφορετικά πράγματα για το κάθε ΚΜ. Υπάρχουν χώρες όπως η Ελλάδα και η Κύπρο, και σε σημαντικό βαθμό χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, που βλέπουν την Ευρώπη ως δύναμη εγγύησης της εθνικής τους ανεξαρτησίας. Χώρες όπως η Αυστρία, η Φινλανδία και η Σουηδία που βλέπουν την

---

<sup>2</sup> Για μια περιγραφή του σχήματος vide Balfour 6-8.



Ευρώπη ως πεδίο προώθησης πολιτικών μέσω της αναπτυξιακής συνεργασίας και της υπεράσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ας εξετάσουμε όμως και το παράδειγμα των πρώην αποικιοκρατικών δυνάμεων. Η χρήση της αναπτυξιακής βοήθειας μπορεί να έχει συμβάλει στη συντήρηση της παλιάς άνισης σχέσης υπό τον μανδύα μιας λιγότερο φορτισμένης πολιτικής στο όνομα της «Ευρωπαϊκής ταυτότητας». Εξάλλου, χώρες όπως η Πορτογαλία, όπου οι υπάρχουσες δυνατότητές τους δεν επαρκούν να παίξουν το ρόλο που πιθανώς θα επιθυμούσαν, χρησιμοποιούν την Ένωση για να καλύψουν το κενό. Η Ισπανία, νυν μεσαία δύναμη, πρώην αποικιοκρατική ωστόσο, καταβάλλει τεράστια προσπάθεια υιοθετώντας το προσώπιο της ήπιας δύναμης ενώ εκφράζει ταυτόχρονα και πιο μεγάλες φιλοδοξίες, γεγονός που επιβεβαιώνεται από μια σειρά επιλογών, όπως αυτή της άμεσης εμπλοκής, μαζί με το Ηνωμένο Βασίλειο, στον πόλεμο των ΗΠΑ στο Ιράκ το 2003. Γενικά, η συμφωνία μεταξύ των τριών δυνάμεων, Ηνωμένου Βασιλείου, Γαλλίας και Γερμανίας, θεωρείται ο πιο καθοριστικός παράγοντας για την συντονισμένη δράση της Ένωσης. Η σύμπλευσή τους ήταν οδηγός της ευρωπαϊκής πολιτικής απέναντι στο πρόγραμμα εμπλουτισμένου ουρανίου του Ιράν, ενώ η διαφωνία τους ήταν ο λόγος που απέτυχε να σχηματιστεί κοινή θέση για το Ιράκ (Whitman 25). Αντίστοιχα παραδείγματα δεν είναι δύσκολο να βρεθούν.

Θα μπορούσε να συγχωρεθεί η υπόθεση πως, μετά την εμπλοκή τους στα γεγονότα του Σουέζ το 1956, το Ηνωμένο Βασίλειο κοιτάει πέραν του Ατλαντικού ενώ η Γαλλία προς την Ευρώπη; Σίγουρα, η διερεύνηση της θέσης των κρατών σε σχέση με τις ΗΠΑ έχει νόημα. Η Γαλλία, λόγω της στρατιωτικής της ισχύος μπορεί ουσιαστικά να επεμβαίνει στην Αφρική μια φορά το χρόνο ανεξάρτητα από το ΝΑΤΟ, τηρώντας τη διεθνή νομιμότητα ειδικά και λόγω της μόνιμης θέσης στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Αξίζει να τονιστεί εδώ πως ούτε η Γαλλία, πόσο μάλλον το Ηνωμένο Βασίλειο, έχουν διανοηθεί να παραχωρήσουν τη θέση τους στο Συμβούλιο Ασφαλείας προς όφελος της Ένωσης, ενώ η Ιταλία αντιστάθηκε σθεναρά στις προσπάθειες της Γερμανίας να γίνει μόνιμο μέλος του (ibid).

Για να δούμε καλύτερα πώς η Λισαβόνα επηρεάζει αυτούς τους μετασχηματισμούς προς την κατεύθυνση της Ευρωπαϊκής εξωτερικής δράσης πρέπει να προχωρήσουμε σε αποτίμηση των θεσμών του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για τα Εξωτερικά ζητήματα και την Πολιτική Ασφαλείας, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης και των Αντιπροσωπειών της Ένωσης.



## **Κεφάλαιο 2: Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για τα Εξωτερικά Ζητήματα και την Πολιτική Ασφαλείας**

### **2.1. Η δημιουργία της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης**

Η ιδέα δημιουργίας της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για τα Εξωτερικά ζητήματα και την Πολιτική Ασφαλείας (ΥΕ) δεν είναι καινούργια *per se*. Προβλέπονταν ήδη από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Ο πρώην σοσιαλιστής Υπουργός Εξωτερικών της Ισπανίας (1992-1995) και Γενικός Γραμματέας του NATO (1995-1999) Javier Solana έμεινε στη θέση αυτή για πάνω από 10 χρόνια (1999-2009). Με το σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης του 2003 προβλεπόταν η αναβάθμιση του ΥΕ σε «Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης».

Απλή αντιπαραβολή του Άρθρου I.8 της Συνθήκης του Άμστερνταμ με το 18 της Λισαβόνας δείχνει πως ο νέος ΥΕ έχει με σαφή τρόπο διευρυμένες αρμοδιότητες. Το Άρθρο I.8 της Συνθήκης του Άμστερνταμ δίνει το ρόλο της εκπροσώπησης της ΕΕ για τα θέματα που υπάγονται στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας στην Προεδρία και έχει, με αυτή της την ιδιότητα, την αρμοδιότητα να εκφράζει τη θέση της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς και διασκέψεις. Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου, ο οποίος ασκεί και τα καθήκοντα του Ύπατου Εκπροσώπου για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, επικουρεί την Προεδρία (Ευρωπαϊκή Ένωση, 1997). Αντίθετα, το Άρθρο 18.2 της Συνθήκης της Λισαβόνας ορίζει πως είναι ο ΥΕ που ασκεί την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της Ένωσης, και επιπλέον πως «συμβάλλει με τις προτάσεις του στον σχεδιασμό της πολιτικής αυτής, την οποία και εκτελεί ως εντολοδόχος του Συμβουλίου. Ενεργεί κατά τον ίδιο τρόπο για την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας» (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2010). Είναι προφανές πως ο προηγούμενος ΥΕ απλώς έπαιζε υποβοηθητικό ρόλο στη χώρα που είχε την Προεδρία, εκπροσωπώντας την ΕΕ στο εξωτερικό και στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ, ενώ ο νέος ΥΕ έχει αρμοδιότητα ως προς τη δράση, την εφαρμογή και μέρος του σχεδιασμού της εξωτερικής πολιτικής. Θα δούμε πιο κάτω για πιο λόγο δίνουμε έμφαση σε αυτό το σημείο.

Η θητεία του ΥΕ ορίζεται για περίοδο δυόμισι ετών, ανανεώσιμη για μια φορά μόνο. Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο ΥΕ αντικαθιστά την προ Λισαβόνας θέση του Επιτρόπου Εξωτερικών Υποθέσεων. Ταυτόχρονα, σύμφωνα με τα Άρθρα 17.4 και 18.4 της Λισαβόνας, ο ΥΕ κατέχει μια από τις θέσεις του αντιπροέδρου της Επιτροπής, τη μόνη που ρητά ορίζεται από τη Συνθήκη (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2010).<sup>3</sup>

Σύμφωνα με το 15.2 της Λισαβόνας συμμετέχει στις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Συγκεκριμένα αναφέρεται πως «το Συμβούλιο και η Επιτροπή, επικουρούμενοι από τον ΥΕ, εξασφαλίζουν τη συνοχή της εξωτερικής δράσης και των υπολοίπων δράσεων της, και συνεργάζονται για τον σκοπό αυτό» (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2010). Αυτό πολύ απέχει από το να θεωρηθεί πως ο ΥΕ έχει, εντός της Επιτροπής, συντονιστικό ρόλο για άλλες πτυχές της εξωτερικής δράσης, ανεξάρτητα από το ποιο πρόσωπο κατέχει το αξίωμα. Σε ένα πολύ μεγάλο βαθμό το πρόσωπο δίνει αξία στη θέση.

## **2.2. Αρμοδιότητες του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης**

Ο ΥΕ εκπροσωπεί την ΕΕ σε διεθνείς οργανισμούς. Σύμφωνα με το Άρθρο 22 της Λισαβόνας κάθε μορφή συνεργασίας που έχει η ΕΕ με όργανα των Ηνωμένων Εθνών και τους ειδικευμένους οργανισμούς, το Συμβούλιο της Ευρώπης, τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και άλλους διεθνείς οργανισμούς ανατίθεται στον ΥΕ και στην Επιτροπή (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2010).

Όπως προαναφέρθηκε, μια από τις πλέον σημαντικές αρμοδιότητες που έχει ο ΥΕ είναι η μόνιμη προεδρία του Συμβουλίου Υπουργών Εξωτερικών των ΚΜ της Ένωσης. Είναι ο μόνος αντιπρόεδρος που ορίζεται ρητά από τη Συνθήκη, και ως τέτοιος συμμετέχει σε όλα τα θέματα. Προΐσταται του RELEX, που περιλαμβάνει τους Επιτρόπους υπεύθυνους για την ανάπτυξη, τη διεύρυνση και την πολιτική γειτονίας, της διεθνούς συνεργασίας, της ανθρωπιστικής βοήθειας και αντιμετώπισης κρίσεων, καθώς και οικονομικών και νομισματικών θεμάτων. Η ομάδα αυτή κατά τη διάρκεια της δεύτερης θητείας Μπαρόζο (2010-2012) συναντήθηκε μόλις 5 φορές, ενώ μερικές

---

<sup>3</sup> Για αυτό το λόγο και ο τίτλος του ΥΕ συνοδεύεται και από τη θέση που κατέχει στην Επιτροπή, δηλαδή Υπατος Εκπρόσωπος/Αντιπρόεδρος (HR/VP).

φορές προέδρευσε ο ίδιος ο Πρόεδρος της Επιτροπής. Ένα από τα προβλήματα που επισημαίνονται είναι αυτό της φυσικής παρουσίας του ΥΕ στις συνεδριάσεις της Επιτροπής. Κατά την ίδια περίοδο, η ΥΕ είχε το μεγαλύτερο αριθμό απουσιών από οποιοδήποτε άλλο Επίτροπο (Helwig et al. 34ff).

Όπως ήδη έχουμε αναφέρει μπορεί να είναι το Συμβούλιο, δηλαδή οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, που ομόφωνα καθορίζει τα στρατηγικά ενδιαφέροντα και στόχους της ΕΕ. Όμως ο ΥΕ έχει σημαντικό συντονιστικό ρόλο: με τον καθορισμό των ημερομηνιών, το στήσιμο της ατζέντας και την προεδρία των συζητήσεων ο ΥΕ μπορεί να επηρεάσει την πορεία και την έκβαση αυτών (Austermann 32).

Με το που παρθεί μια απόφαση, ο ΥΕ και τα ΚΜ, σύμφωνα με το Άρθρο 26, είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ με τη χρησιμοποίηση των εθνικών μέσων και των μέσων της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2010). Σύμφωνα με το Άρθρο 36, ο ΥΕ οφείλει να «ζητά τακτικά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και της κοινής πολιτικής ασφαλείας και άμυνας και το ενημερώνει για την εξέλιξη των εν λόγω πολιτικών» (ibid.). Πρακτικά, δίνεται αυτονομία στους χειρισμούς του ΥΕ σε σχέση με το Κοινοβούλιο. Πάντα σύμφωνα με το 36, ο ΥΕ πρέπει να παίρνει υπόψη του τις απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, χωρίς όμως να προσδιορίζεται με σαφήνεια τι ακριβώς σημαίνει αυτό. Είναι αλήθεια ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις ή να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο και τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης, και «διεξάγει δύο φορές το χρόνο συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένης της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας» (ibid.). Όμως, πουθενά και πάλι δεν αναφέρονται σαφείς ενέργειες ή συνέπειες για τον ίδιο τον ΥΕ, τουλάχιστον με άμεσο τρόπο.

### **2.3. Η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης και οι Αντιπροσωπείες της Ένωσης**

Η θεσμική δύναμη του καινούργιου ΥΕ είναι ο δικός του οργανισμός, η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΥΕΔ) με έδρα τις Βρυξέλλες.

Ούτε η Συνθήκη του Παρισιού ούτε αυτή της Ρώμης προέβλεπε κάτι σχετικό με την ίδρυση γραφείων που θα εκπροσωπούσαν την Κοινότητα. Ήταν ο Ζαν Μονέ, που πίστευε πως η ΕΚΑΧ χρειάζονταν κάποιου είδους εκπροσώπηση, που προώθησε την ιδέα. Η πρώτη αντιπροσωπεία άνοιξε στην Ουάσιγκτον το 1954. Εξαρχής υπήρχε ο στόχος για πιθανά μελλοντικά μέλη. Έτσι, στη Μεγάλη Βρετανία άνοιξε γραφείο το 1956 και στην Ιρλανδία το 1964. Ο ρόλος των γραφείων βέβαια ήταν πολύ περιορισμένος, καθώς αναφερόταν κυρίως στην ενημέρωση για τις πολιτικές της ΕΚΑΧ, και φυσικά αυτά δεν έπαιζαν κανένα συντονιστικό ρόλο για τις πρεσβείες των ΚΜ (Austermann 41).

Όμως, η Συνθήκη της Ρώμης προέβλεπε πως η ΕΟΚ θα είχε κάποια αρμοδιότητα για την αναπτυξιακή συνεργασία. Αυτή η ιδέα ήταν ιδιαίτερα προσφιλής σε χώρες όπως η Γαλλία και το Βέλγιο που θεωρούσαν πως θα μπορούσε η ΕΟΚ να λειτουργήσει, μέσω της αναπτυξιακής βοήθειας, ως συνδετικός κρίκος με τις πρώην αποικίες τους. Αυτός ο ρόλος ενισχύθηκε κατά τη Σύνοδο του Λομέ, εμπορική και αναπτυξιακή συμφωνία που υπογράφηκε το 1975 μεταξύ της ΕΟΚ και 71 χωρών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού. Εκ των πραγμάτων, οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής έπαιζαν συντονιστικό ρόλο. Μετά το Λομέ ακολούθησε συνολική αναθεώρηση των τρόπων που αυτές λειτουργούσαν και έτσι μετατράπηκαν σε επίσημα σημεία επαφής και ενημέρωσης για ζητήματα της ΕΟΚ. Απέχτησαν υποστηρικτικό ρόλο κατά τη διάρκεια αποστολών επισήμων από την Κοινότητα (Austermann 42).

Επιπλέον, 21 από τις 35 τότε αντιπροσωπείες βρίσκονταν στην Αφρική και 5 στην Κεντρική και Νότια Αμερική. Άνοιξαν αποστολές και σε χώρες όπου η αναπτυξιακή βοήθεια δεν ήταν, προφανώς, ο κύριος στόχος, όπως στην Ιαπωνία, στην Τουρκία και στον Καναδά. Οι αντιπροσωπείες που δραστηριοποιούνταν σε αναπτυσσόμενα κράτη ήταν ήδη αρκετά δικτυωμένες, και έπαιζαν καθοριστικό ρόλο στο συντονισμό της διπλωματίας των χωρών της Κοινότητας. Αντίθετα, οι καινούργιες αντιπροσωπείες έπρεπε να πείσουν και να δικαιολογήσουν το ρόλο τους. Στην Ιαπωνία

έφεραν σε πέρας επιτυχημένες διαπραγματεύσεις για τους δασμούς, ανοίγοντας την εκεί αγορά στα ευρωπαϊκά προϊόντα. Μια από τις κύριες δυσκολίες για τις αντιπροσωπείες, τότε όπως και σήμερα, ήταν να πείσουν τους διπλωμάτες των ΚΜ πως δεν υπερέβαιναν αρμοδιότητες ασκώντας διπλωματικά καθήκοντα. Για παράδειγμα, ενώ ήταν καλεσμένοι στις συναντήσεις, έπρεπε να αποχωρήσουν, όταν οι εθνικοί διπλωμάτες συζητούσαν πολιτικά θέματα. Η Επιτροπή υπενθύμιζε στους Αρχηγούς των αποστολών να μην θεωρούν τους εαυτούς τους πρέσβεις, ίσως κάτω από την πίεση των συχνών διαμαρτυριών εθνικών διπλωματών πως οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής ξεπερνούσαν τις αρμοδιότητές τους. Σπάνια συναντούσαν αντίστοιχο σκεπτικισμό από τις φιλοξενούμενες χώρες.<sup>4</sup> Με δεδομένη τη φύση των εργασιών τους, τελικά αποφασίστηκε πως θα έπρεπε να χαίρουν διπλωματικών ασυλιών και προνομίων, με βάση τη σύμβαση της Βιέννης του 1961 (Austermann 43).

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία του 1970, μηχανισμός που αναπτύχθηκε παράλληλα με τις Συνθήκες αλλά όχι εντός του πλαισίου τους και προπομπός της ΚΕΠΠΑ (Nugent 455), τους έδωσε αρμοδιότητα συντονισμού της εξωτερικής πολιτικής πριν αυτό γίνει ευρωπαϊκό κερτημένο (Austermann 44). Στην αρχή της δεκαετίας του 1980, στις αντιπροσωπείες εργάζονταν γύρω στα 1.000 άτομα σε 50 αποστολές. Μια δεκαετία μετά ο φορέας μετρούσε 1.500 άτομα και 89 αποστολές. Κατά τη δεκαετία του 1980, 22 νέες αντιπροσωπείες άνοιξαν σε χώρες τόσο διαφορετικές μεταξύ τους, όπως η Βραζιλία, η Αγκόλα και το Πακιστάν. Σύντομα οι αντιπροσωπείες έγιναν συνδεδετικός κρίκος των χωρών που επιθυμούσαν να ενταχθούν στην ΕΟΚ. Οι ίδιες έμοιαζαν σαν να εκπροσωπούσαν όλη την κοινότητα και όχι μόνο την Επιτροπή. Σε κάποιες περιπτώσεις, όπως σε αυτή της Σουηδίας και της Αυστρίας, το άνοιγμα γραφείων έπαιξε ρόλο προπομπού για τη διεύρυνση. Εξίσου σημαντικός κρίνεται και ο ιδεολογικός ρόλος που έπαιζαν, αναπαράγοντας την εικόνα της ΕΟΚ ως κάτι πέρα και πάνω από απλό περιφερειακό μπλοκ, ως υπερασπιστή ανθρώπινων και κοινωνικών δικαιωμάτων (ibid.). Το 1982 η Κομισιόν εγκατέστησε έναν εποπτικό φορέα και αποφασίστηκε τα μέλη των Αντιπροσωπειών να γίνουν αξιωματούχοι του.

Υπάρχει μια σύντομη αναφορά σε αντιπροσώπους στο Άρθρο 30 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης. Είναι όμως με τον Τίτλο V Άρθρο I.6 του Μάαστριχτ που

---

<sup>4</sup> Η Κίνα για παράδειγμα ξεκίνησε διπλωματικές σχέσεις με την ΕΟΚ στο πλαίσιο του ανοίγματος της στον κόσμο, αντίστοιχο με αυτό προς τις ΗΠΑ. Βέβαια από την άλλη πλευρά, αντιπροσωπεία της Επιτροπής άνοιξε μόλις το 1988, ενώ το Πεκίνο εγκαινίασε αποστολή μόλις το 2008.

αναγνωρίζονται επίσημα οι Αντιπροσωπείες της Επιτροπής και ο ρόλος που θα μπορούσαν να παίζουν στην ίδια την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Συγκεκριμένα, αναφέρεται πως «οι διπλωματικές και προξενικές αποστολές των κρατών μελών και οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής (...) συνεννοούνται μεταξύ τους προκειμένου να εξασφαλίζεται η τήρηση και η εφαρμογή των κοινών θέσεων και των κοινών δράσεων που έχει αποφασίσει το Συμβούλιο» (Ευρωπαϊκή Κοινότητα, 1992). Με το Μάαστριχτ λοιπόν αναλαμβάνουν επίσημο υποστηρικτικό ρόλο του Υπατού Εκπροσώπου της Ένωσης, Χαβιέ Σολάνα, καθώς και άλλων κορυφαίων αξιωματούχων σε επισκέψεις τους. Οι αντιπροσωπείες χειρίζονται τις σχέσεις του Κοινοβουλίου με τρίτες χώρες κατά τη διάρκεια επίσημων επισκέψεων. Φαίνεται να προσπαθούν να νομιμοποιηθούν μέσω της ικανότητάς τους και της αποτελεσματικότητας της δράσης τους, ιδίως καθώς η πολυπλοκότητα των θεμάτων γίνεται ακόμα πιο εμφανής στις υπό ένταξη χώρες. Σίγουρα πάντως είναι τα πιο ορατά σημεία θεωρούμενης εκπροσώπησης όχι μόνο της κομισιόν αλλά της Ένωσης.

## **2.4. Προκλήσεις για τις Αντιπροσωπείες της Ένωσης**

Τις επόμενες δύο δεκαετίες οι αποστολές είναι αντιμέτωπες με νέες προκλήσεις. Λόγω των αλλαγών που ακολούθησαν με την πτώση του Τείχους και τη διάλυση της ΕΣΣΔ, 13 αντιπροσωπείες άνοιξαν σε υποψήφιες προς ένταξη χώρες. Επιπλέον, με την ΚΕΠΠΑ, άρχισαν να αποχτούν πιο εμφανή συντονιστικό ρόλο και να συντάσσουν κείμενα μαζί με τα μέλη των εθνικών αποστολών. Οι συναντήσεις γρήγορα απέχτησαν τακτικό χαρακτήρα (μηνιαίες ή διμηνιαίες). Οι αλλαγές στην εξωτερική δράση της ΕΕ κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 90 ενίσχυσαν τις πιέσεις για πιο ενοποιημένη δράση των αντιπροσωπειών. Μια νέα Γενική Διεύθυνση, αφιερωμένη στο χειρισμό των σχέσεων με τρίτες χώρες, εισήχθη ως ένα μέτρο ώστε οι επικεφαλής να έχουν μια σταθερή αναφορά και να γίνουν πιο επαγγελματικές οι αντιπροσωπείες. Ως αποτέλεσμα του ευρώ και της μεγάλης διεύρυνσης οι αντιπροσωπείες δυναμώνουν. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000 ανοίγουν 28 νέες αντιπροσωπείες. Κερδίζουν σε επαγγελματισμό αλλά οι πιο τυποποιημένες διαδικασίες τις καθιστούν πιο δύσκαμπτες. Το προσωπικό ανά αποστολή διπλασιάζεται από 20 σε 40, κάνοντας πιο δύσκολο, αρχικά τουλάχιστον, το συντονισμό. Στις περιπτώσεις Βαλκανικών κρατών



αλλά και της Δημοκρατίας του Κονγκό συντονίζουν τις στρατιωτικές και αστυνομικές αποστολές της ΕΕ (Austermann 47-50).

Παρόλο που το σχέδιο Συντάγματος απέτυχε, η Συνθήκη της Λισαβόνας διατηρεί την ουσία των προβλέψεων του ως προς τη Δημιουργία της ΥΕΔ. Κατά το III 296 του Συντάγματος για να εκπληρώσει την εντολή του, ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης επικουρείται από ΥΕΔ. Κατά το III 301 οι διπλωματικές αποστολές των ΚΜ και οι αντιπροσωπείες της Ένωσης συνεργάζονται και συμβάλλουν στη διαμόρφωση και την εφαρμογή της κοινής «προσέγγισης», όπως χαρακτηριστικά αναφέρει. Ενώ με το III 328 οι αντιπροσωπείες της σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς θα ενεργούν σε στενή συνεργασία με τις διπλωματικές και προξενικές αποστολές των ΚΜ όμως, επίσημα πλέον, θα εκπροσωπούν την Ένωση και θα είναι υπό την εξουσία μόνο του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης (European Union, 2004).

Τα άρθρα της Συνταγματικής Συνθήκης διατηρούνται αυτούσια σχεδόν στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Για παράδειγμα, με το Άρθρο 221 οι αντιπροσωπείες της Ένωσης στις τρίτες χώρες και στους διεθνείς οργανισμούς πλέον εκπροσωπούν την ίδια την Ένωση και όχι κάποιον θεσμό αυτής. Ένα από τα κύρια επίπεδα δράσης των διπλωματικών αποστολών είναι η εφαρμογή πολιτικών που έχουν αποφασιστεί σε επίπεδο Συμβουλίου. Για αυτό ακριβώς το λόγο οι αντιπροσωπείες παρουσιάζονταν σαν να εξηγούσαν και να εφαρμόζαν ευρωπαϊκή πολιτική. Λειτουργήσαν ως φυσικό σημείο επαφής με μια σειρά από δρώντες, όπως κυβερνητικά στελέχη τρίτων χωρών, επιχειρηματίες, δημοσιογράφους και πολίτες που χρειάζονταν πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με την ΕΕ. Αξίζει να θυμηθούμε πως διανύουμε μία περίοδο ακόμα πριν την ευρεία διάδοση του διαδικτύου. Εσωτερικά τουλάχιστον, οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής είχαν την αυτοεικόνα πως αντιπροσώπευαν την Ευρώπη συνολικά και όχι απλώς ένα θεσμό αυτής (Austermann 36).

Όπως προέβλεπε και η Δήλωση 15 όσον αφορά το άρθρο 27 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, συνημμένη στη Λισαβόνα, μόλις υπογράφηκε η Συνθήκη της Λισαβόνας ο γενικός γραμματέας του Συμβουλίου, ο ΥΕ, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη άρχισαν προπαρασκευαστικές εργασίες για την ΥΕΔ. Οι διαπραγματεύσεις για τη δημιουργία της ΥΕΔ συμπεριέλαβε ασυνήθιστα διευρυμένη σύνθεση: τη Γραμματεία του Συμβουλίου, τα τότε 27 ΚΜ, την Επιτροπή και, χάρη στη διαδικασία

της συναπόφασης, το Κοινοβούλιο που ενεπλάκη σε ζητήματα προϋπολογισμού και προσωπικού. Εδώ θα ήταν σκόπιμο να δούμε τα κύρια στάδια μετά το θετικό αποτέλεσμα στο Ιρλανδικό δημοψήφισμα της 2ας Οκτωβρίου του 2009. Αμέσως μετά, στις 20 του μήνα, ο Γερμανός συντηρητικός ευρωβουλευτής Elmar Brok παρουσίασε το προσχέδιο για το οργανωτικό σχήμα της ΥΕΔ. Το κύριο ζήτημα του ίδιου και της συζήτησης που ακολούθησε ήταν η σχέση που θα είχε η νεότευκτη Υπηρεσία με την Επιτροπή. Κάποιοι ευρωβουλευτές υποστήριζαν πως θα έπρεπε να ενταχθεί πλήρως σε αυτή, και, ίσως χωρίς πρωτοτυπία, έδωσαν έμφαση στον έλεγχο που το Κοινοβούλιο θα έπρεπε να έχει σε αυτή. Η έκθεση έγινε αποδεκτή από το Κοινοβούλιο στις 22 Οκτωβρίου του 2009 με 424 ψήφους υπέρ και 94 κατά. Στις 23 Οκτωβρίου η Σουηδική Προεδρία συνέταξε τη δική της Έκθεση στα πλαίσια των Συμφωνηθέντων στην COREPER. Παρόλο που η Έκθεση αυτή δεν είχε δεσμευτικό χαρακτήρα έθεσε τα κύρια θέματα που είχαν να κάνουν με τη δράση της Υπηρεσίας, τη νομική προσωπικότητα, το προσωπικό της, τη χρηματοδότηση καθώς και την οργάνωση των Αντιπροσωπειών της (Missiroli 435ff). Βάσει λοιπόν των εισηγήσεων του φθινοπώρου του 2009 από την προεδρία Εξωτερικών υποθέσεων του Κοινοβουλίου, τη Σουηδική προεδρία της Ένωσης και τον τότε ΥΕ, οι διαπραγματεύσεις έληξαν τον Ιούλιο με τη Συμφωνία της Μαδρίτης και την τελική έγκρισή της τον Οκτώβρη του ίδιου έτους. Η ΥΕΔ ξεκινάει τη δράση της την 1η Δεκεμβρίου του 2010 (Balfour 37).

## **2.5. Αυτοτέλεια της Υπηρεσίας**

Με τη Συμφωνία του καλοκαιριού του 2010, η Υπηρεσία ορισμένη ως ένα «λειτουργικά αυτοτελές σώμα», θα ήταν ένας ξεχωριστός οργανισμός, τόσο από την Επιτροπή όσο και από το Συμβούλιο, με δικό του προϋπολογισμό. Η δομή του θα βασιζόταν σε κάποιου είδους Διευθυντήριο, το οποίο θα περιλάμβανε, εκτός του ΥΕ, μιας «τετραρχίας»: έναν Εκτελεστικό Διευθυντή, επικεφαλής κύριων οριζόντιων και διοικητικών λειτουργιών, δύο Γενικούς Γραμματείς και, κατά απαίτηση του Κοινοβουλίου, ένα Γενικό Διευθυντή για τον Προϋπολογισμό. Εντός της «τετραρχίας» καμία εσωτερική ιεραρχία δεν προβλέπεται. Κάτω από αυτούς βρίσκονται Ειδικές Γενικές Διευθύνσεις, με επικεφαλής ένα Γενικό Διευθυντή για κάθε μια, 3 με 5 γεωγραφικές Διευθύνσεις, μία θεματική, μία κυρίως για τον προϋπολογισμό και

διοικητικά ζητήματα, καθώς και μια σειρά από οριζόντιες Διευθύνσεις για στρατιωτικό σχεδιασμό και ανάλυση, πληροφόρηση και δημόσια διπλωματία, καθώς και μια Διεύθυνση Συντονισμού. Μια σειρά από δομές και σώματα που λειτουργούσαν για τη διαχείριση κινδύνων και πολιτικού και στρατιωτικού σχεδιασμού θα ενσωματώνονταν σε Γενικές Διευθύνσεις. Μετά την έγκριση από το Κοινοβούλιο της Άστον ως ΥΕ, ένα ειδικό όργανο και ο Poul Skytte Christoffersen –δανός διπλωμάτης καριέρας- ως ειδικός σύμβουλος ορίστηκαν για να την ενισχύσουν. Ήδη από τις αρχές Φλεβάρη του 2010, μια σειρά από έγγραφα, είτε από την Άστον είτε από ευρωβουλευτές, καθώς και δημοσιεύματα στα ΜΜΕ, έδιναν την εντύπωση του μη επαρκούς συντονισμού. Ο διορισμός του Almeida, ανθρώπου του Προέδρου Μπαρόζο, στη θέση του Αρχηγού Αποστολής της ΕΕ στη Ουάσιγκτον θεωρήθηκε ως προσπάθεια της Επιτροπής να διατηρήσει την επιρροή της στις σχέσεις με τις ΗΠΑ και επέτεινε την κατάσταση (Missiroli 437ff).

Η πρόθεση της ΥΕΔ να συντονίσει κάποιες από τις υπηρεσίες της Επιτροπής που ασχολούνται με την εξωτερική δράση συνάντησε σε πολύ μεγάλο βαθμό αντίσταση. Αυτές οι Γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής για την Ανάπτυξη και τη Συνεργασία, για την Ανθρωπιστική βοήθεια και την Πολιτική Προστασία, για τη Διεύρυνση και για το Εμπόριο, ήταν ιδιαιτέρως επιφυλακτικές να συνεργαστούν με την καινούργια Υπηρεσία. Μερικές Υπηρεσίες φοβήθηκαν πως η ίδια η δημιουργία της ΥΕΔ θα οδηγήσει σε πολιτικοποίηση τη δουλειά τους και πως τα ΚΜ θα εμπλακούν και πάλι σε ζητήματα της Επιτροπής. Οι διαπραγματεύσεις οδήγησαν στο να διατηρήσει η Επιτροπή τον έλεγχο στο εμπόριο, την ανάπτυξη, την ανθρωπιστική βοήθεια και ό,τι έχει να κάνει με τη διεύρυνση (Helwig et al. 30ff).

Με την Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου του 2010, άρθρο 11 του προοιμίου, η ΥΕΔ θα αποτελείται από υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και από την Επιτροπή, καθώς και από προσωπικό που θα προέρχεται από τις διπλωματικές υπηρεσίες των ΚΜ. Για το σκοπό αυτό, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, τα σχετικά τμήματα της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής, μαζί με υπαλλήλους και έκτακτους υπαλλήλους που κατέχουν θέση σε τέτοια τμήματα ή λειτουργίες μεταφέρονται στην ΥΕΔ. Μετά από την 1η Ιουλίου του 2013 η ΥΕΔ έχει τη δυνατότητα να προσλαμβάνει προσωπικό και άτομα πέραν της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής και των διπλωματικών Υπηρεσιών των ΚΜ. Επιπλέον σύμφωνα με το Άρθρο 6.7 της Απόφασης του

Συμβουλίου όλα τα μέλη των Αντιπροσωπειών έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις και ειδικότερα ως προς δυνατότητά τους να αναλάβουν θέσεις ευθύνης. Πάντα σύμφωνα με το 6.7, καμία διάκριση δεν γίνεται μεταξύ εκτάκτων υπαλλήλων που προέρχονται από εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες και των υπαλλήλων της Ένωσης όσον αφορά την ανάθεση καθηκόντων. Κάθε αντιπροσωπεία της Ένωσης τίθεται υπό την εξουσία του Επικεφαλής της. Σύμφωνα με το 5.2 της ίδιας, ο επικεφαλής έχει εξουσία σε όλο το προσωπικό, ανεξάρτητα από το καθεστώς τους, και για όλες τις δραστηριότητές της. Αυτός θα λογοδοτεί με τη σειρά του στον Ύπατο Εκπρόσωπο για το σύνολο των εργασιών της αντιπροσωπείας (Council of the European Union).

Όπως είδαμε, ήδη πριν από τη Λισαβόνα οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής είχαν, είτε επίσημα είτε ανεπίσημα, αναλάβει διπλωματική δραστηριότητα σε ευρωπαϊκά θέματα ως φορείς φυσικής παρουσίας της Ένωσης σε τρίτες χώρες. Συντόνιζαν ήδη τη διπλωματική δράση των ΚΜ, ειδικά σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας, αλλά και πέραν αυτών, προσφέροντας ή δείχνοντας πως προσφέρουν ενιαία εκπροσώπηση προς τρίτες χώρες. Για να το πετύχουν αυτό έπρεπε οι αντιπρόσωποι να αποχτήσουν το προφίλ του διπλωμάτη, με την αυτοεικόνα που έχουν αυτοί, την οργανωσιακή τους κουλτούρα αντίστοιχη των εθνικών Πρεσβειών (Austermann 37). Θα δούμε περισσότερα για αυτό πιο κάτω.

Τώρα, με την Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου του 2010, δίνονται πλέον αρμοδιότητες στους επικεφαλής των αντιπροσωπειών που παλιότερα είχαν οι Πρεσβείες των ΚΜ. Με το Άρθρο 32 της Λισαβόνας αντικαθιστούν πλέον τις εθνικές Πρεσβείες όσον αφορά το συντονισμό της διπλωματικής δράσης της Ένωσης. Συντονίζουν τις συναντήσεις των Ευρωπαίων επισήμων και των διπλωματών των ΚΜ. Σύμφωνα με το Άρθρο 35 της Λισαβόνας, ίδιο με το I.6 του Μάαστριχτ, οι διπλωματικές και προξενικές αποστολές των ΚΜ και οι αντιπροσωπείες της Ένωσης οφείλουν να συνεργάζονται ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση και η εφαρμογή των αποφάσεων που καθορίζουν θέσεις και δράσεις της Ένωσης, να ανταλλάσσουν πληροφορίες και να προβαίνουν σε κοινές αξιολογήσεις. Επίσης, σχετικό είναι εδώ το Άρθρο 5.9 της Απόφασης του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου του 2010 καθώς και το Άρθρο 24.3 της Λισαβόνας που αναφέρει πως «Τα κράτη μέλη υποστηρίζουν ενεργά και ανεπιφυλάκτως την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της Ένωσης, με πνεύμα πίστης και αμοιβαίας αλληλεγγύης και σέβονται τη δράση της Ένωσης στον εν λόγω τομέα. Τα κράτη μέλη εργάζονται για την ενίσχυση και ανάπτυξη της αμοιβαίας πολιτικής τους και

την αλληλεγγύη. Απέχουν από κάθε δράση αντίθετη προς τα συμφέροντα της Ένωσης ή ικανή να θίξει την αποτελεσματικότητά της ως συνεκτικής δύναμης στις διεθνείς σχέσεις».

Οι επικεφαλής των αντιπροσωπειών μπορούν να μιλήσουν εκ μέρους της Ένωσης στο σύνολό της για ζητήματα (αποκλειστικής;) αρμοδιότητάς της και σε μόνιμη βάση. Σε ένα πολύ μεγάλο βαθμό οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής θεωρούνται, από μια σύντομη βιβλιογραφική επισκόπηση, δύναμη συντονισμού για πεδία πολιτικών που η ΕΕ έχει (αποκλειστική;) αρμοδιότητα, για παράδειγμα στο εμπόριο αλλά και σε πεδία που αφορούν την ΚΕΠΠΑ (Austermann 36). Στελέχη της ΥΕΔ έχουν ευθύνη συντονισμού και μέσω της μόνιμης προεδρίας τους στην Επιτροπή ασφαλείας (Political and Security Committee) καθώς και μέσω των 16 γεωγραφικών και θεματικών ομάδων εργασίας στους τομείς της ΚΕΠΠΑ (Lesquesne 50).

## **2.6. Λειτουργία της ΥΕΔ**

Από τα 3.400 άτομα που εργάζονται για την ΥΕΔ, πάνω από 1.600 είναι μόνιμα ενώ στα υπόλοιπα 1.800 περιλαμβάνονται εμπειρογνώμονες καθώς και επιτόπιο προσωπικό (Austermann 34). Λόγω της εμπλοκής των αντιπροσωπειών στην ΚΕΠΠΑ μέλη της ΥΕΔ πιέζουν για τη στελέχωση και με στρατιωτικό προσωπικό. Μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εξέφρασαν αντιρρήσεις ως προς το μεγάλο ποσοστό των διπλωματών από τα ΚΜ, με το φόβο πως θα μπορούσε να καταλήξει σε ένα διακυβερνητικό διπλωματικό σώμα, με επίπτωση την αναποτελεσματική έκφραση της ενιαίας ευρωπαϊκής φωνής (Austermann 55).

Ο προϋπολογισμός της ΥΕΔ θα ανέλθει για το 2019, σύμφωνα με το προσχέδιο προϋπολογισμού, στα 694 εκατ. ευρώ (European Union, 2018). Συγκριτικά, για να δοθεί εικόνα τάξης μεγέθους, ο προϋπολογισμός της ΥΕΔ το 2012 ήταν στα 460 εκατ. Ευρώ (Nielsen), ενώ ο αντίστοιχος του ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών για το 2018 ήταν 268 εκατ. ευρώ (Ελληνική Δημοκρατία, 2017). Όπως είναι αναμενόμενο, από πολύ νωρίς διατυπώθηκε κριτική για τα κόστη, ιδίως των αποστολών (Austermann 34).

Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, το δίκτυο των αποστολών βασίστηκε στο από έξι δεκαετίες δίκτυο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε κοντά 140 χώρες, καθώς και σε μια σειρά ιδιαίτερος σημαντικών διεθνών οργανισμών, όπως στην Αφρικανική Ένωση, τον

ΠΟΕ και τον ΟΟΣΑ. Είναι προφανές πως όσο το δίκτυο είναι πιο εκτενές τόσο πιο ορατή είναι και η δράση της Ένωσης σε τρίτες χώρες. Η πρόθεση να ανοίξουν νέα γραφεία είναι δεδομένη στη μετά Λισαβόνα εποχή, ενώ στο Άρθρο 5.1 της Απόφασης του Συμβουλίου της 26<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010 προβλέπεται η διαδικασία για το άνοιγμα νέων γραφείων: θα αποφασίζεται από τον ΥΕ με τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Η Λισαβόνα φαίνεται πως έχει ενισχύσει τις αντιπροσωπείες ως πληροφοριακά κέντρα που δένουν τις πρεσβείες των ΚΜ σε τρίτη χώρα ή οργανισμό. Ο εσωτερικός συντονισμός μεταξύ πρεσβειών και αντιπροσωπειών θεωρείται μια από τις πλέον σημαντικές καινοτομίες της Λισαβόνας. Μετά τη Λισαβόνα οι αντιπροσωπείες έχουν αναλάβει τη διεύθυνση των συναντήσεων για το συντονισμό των εξωτερικών αποστολών των ΚΜ. Παρόλο που πρέπει να γίνεται διαχωρισμός μεταξύ συντονισμού δράσεων και ενιαίας στάσης, δεν πρέπει να μειώνεται η αξία του συντονισμού. Η κατεύθυνση που παίρνει μια πολιτική πολλές φορές είναι αποτέλεσμα των συμπερασμάτων από έκθεση πάνω σε ένα ζήτημα, και ως τέτοιος ο συντονισμός για τη σύνταξη είναι βαθιά πολιτική πράξη (Austermann 56-59).

Στη Νέα Υόρκη, η Αντιπροσωπεία της ΕΕ έχει αντικαταστήσει, από τη Λισαβόνα και μετά, την Αντιπροσωπεία της Επιτροπής και το Γραφείο διασύνδεσης του Συμβουλίου για τον ΟΗΕ. Με την απόφαση 65/ 276 της 3<sup>ης</sup> Μάη 2011 η ΕΕ πέτυχε η αντιπροσώπευσή της να γίνεται μέσω δικού της θεσμικού οργανισμού και όχι μέσω των ΚΜ κάθε έξι μήνες, καθώς και να της παραχωρηθεί 'enhanced observer status' (Blavoukos et al. 3ff).

Η Αντιπροσωπεία της ΕΕ στον ΟΗΕ διοργανώνει γύρω στις 1.300 συναντήσεις το χρόνο για να συντονίσει τη δράση των ΚΜ. Γενικά θεωρείται πως η δράση των ΚΜ παρουσιάζει μεγάλη συνοχή στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, κυρίως διότι τα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κράτους δικαίου είναι κοινός τόπος. Διαφοροποιήσεις είναι πιο συχνές στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Για παράδειγμα, τον Ιούνιο του 2011 η Γερμανία απείχε από την Απόφαση 1973 που δημιουργούσε ζώνη περιορισμού πτήσεων στη Λιβύη, ταυτόχρονα καλώντας σε εκκεχειρία τα εμπόλεμα μέρη. Παρομοίως, στην περίπτωση της συμμετοχής της Παλαιστίνης στην ΟΥΝΕΣΚΟ, η Γαλλία ψήφισε υπέρ, η Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο απείχε ενώ η Γερμανία ψήφισε κατά (Lesquesne 52).

Τα ΚΜ συνεχίζουν να επιθυμούν να έχουν ορατότητα μέσα στη ΓΣ του ΟΗΕ. Το πλήθος των παρεμβάσεων των ΚΜ που υποστηρίζουν ή και ενισχύουν τις θέσεις της ΕΕ είναι ιδιαίτερος υψηλό, ακόμα και αν δεν προσθέτουν κάτι το σημαντικό στη συζήτηση. Όμως, μετά την απόφαση 65/276 παρατηρούμε κάθετη πτώση των προφορικών παρεμβάσεων των ΚΜ που έχουν την κυλιόμενη Προεδρία. Τα στοιχεία τείνουν στο να επιβεβαιώσουν πως και οι παρεμβάσεις των ΚΜ φαίνονται να μειώνονται με την πάροδο του χρόνου. Αντίστοιχες παρατηρήσεις γίνονται και επιβεβαιωτικά για την αυξανόμενη συνοχή των θέσεων των ΚΜ με αυτές της ΕΕ (Blavoukos et al. 4-7).

Σε ένα πολύ μεγάλο βαθμό, οι αντιπροσωπείες θεωρούνται πως έχουν γίνει *porte-parole* της Ένωσης. Από την πλευρά των τρίτων χωρών, από τη στιγμή που τα πρόσωπα δεν αλλάζουν ανά εξάμηνο, όπως συνέβαινε με την κυλιόμενη Προεδρία, η συνεκτικότητα της Ένωσης ενισχύθηκε σημαντικά. Βέβαια, για τους αξιωματούχους τρίτων χωρών οι αντιπροσωπείες συνεχίζουν να θεωρούνται μια ακόμα πρεσβεία. Από την πλευρά των μεγάλων χωρών της Ένωσης, πολλές φορές είχαν περισσότερο «διμερή» ατζέντα. Οι μικρές χώρες δεν είχαν αυτή τη δυνατότητα, ίσως λόγω του περιορισμένου δικτύου πρεσβειών. Βέβαια, όλοι υποστηρίζουν την ανάγκη συνεκτικής εξωτερικής εκπροσώπησης ενώ μοιάζει να προσπαθούν να διατηρήσουν την ετερογένεια της Ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής (Austermann 61-63).

Πολλές φορές η αρχιτεκτονική του θεσμού αντιμετωπίζεται, στη βιβλιογραφία, σαν να είχε την καθοριστική σημασία για το πώς αρθρώνει την εξωτερική δράση της η ίδια η Ένωση, αντί να δίνεται έμφαση στη δυναμική που προκύπτει από την αδήριτη ανάγκη των κοινών συμφερόντων. Αλλά θα μας δοθεί η ευκαιρία να θίξουμε το ζήτημα αυτό στο τελικό τμήμα του παρόντος κειμένου.

## **Κεφάλαιο 3: Κριτική του θεσμού και μελλοντικές προοπτικές**

### **3.1. Κριτική αποτίμηση της ΥΕΔ**

Η κριτική απέναντι στην ΥΕΔ και τις αντιπροσωπείες της κινούνται σε τέσσερις κύριους άξονες. Πρώτα από όλα, η κριτική προβάλλει την αναντιστοιχία ομοφωνίας στις διαδικασίες με αυτό της ενιαίας εκπροσώπησης. Δεύτερον, εστιάζει στην επιλογή των προσώπων των υψηλόβαθμων στελεχών και ειδικά σε αυτό του ΥΕ. Τρίτον, αναδεικνύει οργανωτικά και θεσμικά ζητήματα. Τέλος, αντιπαραβάλλει τον επικουρικό χαρακτήρα της ΥΕΔ με ζητήματα που πηγάζουν στον πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας. Ας τα πάρουμε όμως τα θέματα αυτά ξεχωριστά.

Η διατήρηση της ομοφωνίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αντιδιαστέλεται με την ανάγκη δημιουργίας μιας πιο ενιαίας, αποτελεσματικής και ορατής Ευρωπαϊκής δράσης. Η ΥΕΔ έχει κατηγορηθεί πως δεν έχει στρατηγικό όραμα ενώ το έργο της είναι ισχνό. Μοιάζει να υπάρχουν δύο πρόσωπα στην Ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική (Duke 25ff). Πώς μπορεί με αυτούς τους όρους να λειτουργήσει η ΚΕΠΠΑ; (Chopin & Lefebvre passim.)

Λέγεται πως τα πρόσωπα που επιλέχθηκαν για τη θέση του ΥΕ ήταν είτε χωρίς εμπειρία είτε χωρίς χάρισμα ή και τα δύο (Perkins). Όμως, η εξωτερική δράση της Ένωσης είναι και από τις Συνθήκες και από τα πράγματα, όπως έχουμε επανειλημμένα δει, βασισμένη στην ομοφωνία ή και στη συναίνεση. Ένα σχέδιο όπως η Ένωση χρειάζεται ίσως συναινετικά πρόσωπα να στελεχώνουν τις δομές του. Τέτοια πρόσωπα είναι οι μέχρι στιγμής ο ΥΕ. Θεωρείται δε η Mogherini, που ανέλαβε τα καθήκοντά της το Νοέμβριο 2014, ότι ασκεί καλύτερη ηγεσία από την Άστον (Dijkstra 9). Επιπλέον, η ίδια έχει αναλάβει μια σειρά δράσεων που αποτυπώνουν τη βούληση του θεσμού καθώς και του τρόπου παρέμβασής του. Θετικά, για παράδειγμα, σχολιάστηκαν οι χειρισμοί της στο ζήτημα των πυρηνικών του Ιράν, καθώς η εμμονή στην εφαρμογή της συμφωνίας του 2015 διαφοροποιεί την πολιτική της ΕΕ από τις επιλογές της σημερινής κυβέρνησης των ΗΠΑ. Σε άρθρο της, που συνυπογράφει με τον Επίτροπο για την Ανθρωπιστική Βοήθεια και τη Διαχείριση Κρίσεων Χ. Στυλιανίδη, εκφράζεται η πεποίθηση της ΕΕ για συνεργασία με το Ιράν στον ενεργειακό τομέα (Mogherini και



Στυλιανίδης). Η Mogherini πήρε θέση και για τον πόλεμο στη Συρία, καθώς εξ ονόματός της ΕΕ νομιμοποιεί τις στοχευμένες αεροπορικές επιδρομές των ΗΠΑ, Γαλλίας και Ηνωμένου Βασιλείου σε εγκαταστάσεις όπλων στη Συρία (Beswick). Η στάση της δείχνει να εκφράζει και τον τρόπο με τον οποίο τα ίδια τα ΚΜ αντιμετωπίζουν την κατάσταση στη Συρία (CNN Greece, 16.4.2018). Ωστόσο, η ιδιαίτερα δραστήρια ΥΕ θεωρεί ως θεματική ύλη και ζητήματα μικρότερης εμβέλειας, όπως η αντιπαράθεση Ελλήνων και Τούρκων αλιέων στο Αιγαίο. Έτσι λοιπόν μετά την παρέμβαση του Έλληνα Ευρωβουλευτή Χρυσογόνου υπενθυμίζει στην Τουρκία τις προσδοκίες της ΕΕ για σχέσεις καλής γειτονίας (CNN Greece, 23.11.2018). Τέλος, η περιοχή των Βαλκανίων αποτελεί για την ίδια πεδίο προβολής των Ευρωπαϊκών θέσεων. Με αφορμή τη Συμφωνία των Πρεσπών, η ίδια θεωρεί πως ήρθε η ώρα για μεταμόρφωση συνολικά της ΝΑ Ευρώπης και ζητά η συμφωνία αυτή να αποτελέσει έμπνευση για το διάλογο Σερβίας-Κοσόβου (CNN Greece 14.10.2018).

Υπάρχουν βέβαια και θεσμικά ζητήματα που συμπλέκονται. Η συγχώνευση κομματιών της Γραμματείας της Επιτροπής και του Συμβουλίου μαζί και με εθνικούς διπλωμάτες, δηλαδή στελεχών χωρίς την ίδια οργανωσιακή κουλτούρα δημιούργησε προβλήματα συντονισμού. Μια σειρά από χειρισμούς κατά τη διάρκεια της επίσκεψης Πούτιν στις Βρυξέλλες το 2011 έδειξε επίσης το έλλειμμα συντονισμού μεταξύ Επιτροπής και ΥΕΔ. Ακόμα και για το εγχειρίδιο της Επιτροπής για τις σχέσεις εργασίας με την ΥΕΔ διατυπώθηκαν ενστάσεις από την πλευρά της ΥΕΔ, πράγμα που οδήγησε στη σύνταξη καινούργιου. Επιπλέον, ο ανταγωνισμός σε σχέση με τις αρμοδιότητες και τον προϋπολογισμό λειτούργησε εξίσου διαιρετικά. Το προσωπικό δεν μοιράζεται τις ίδιες αξίες ως προς το τι είναι καλό για την εξωτερική δράση της Ένωσης. Επίσης, έχουν διαφορετικές ικανότητες. Ενώ τα πρόσωπα του διπλωματικού σώματος είναι καλά προετοιμασμένα από τις προηγούμενες θέσεις τους να αναλάβουν τη σύνταξη ενημερωτικών σημειωμάτων πολιτικής φύσης, θεωρούνται από τους συναδέλφους τους που προέρχονται από την Επιτροπή όχι ως αντίστοιχα ικανά να αναλάβουν οικονομικές ευθύνες (Lesquesne 47).

Υπάρχουν τάσεις που δείχνουν πως οι διαφορές στο προσωπικό της ΥΕΔ αμβλύνονται, παρόλη τη διαφορετική τους προέλευση και προσέγγιση. Σε ένα γενικό επίπεδο τα στελέχη της Υπηρεσίας ακολουθούν διαφορετικές λογικές στη συγκρότηση των αποφάσεων ανάλογα με την προέλευσή τους αλλά και το είδος της σχέσης απασχόλησης. Η υβριδική οργανωτική φύση της ΥΕΔ, η μορφή απασχόλησης

(προσωρινή/ μόνιμη θέση), η προέλευση των υπαλλήλων (διακρατική/ υπερεθνική) επηρεάζει ουσιαστικά το επίπεδο ανεξαρτησίας που θεωρούν οι ίδιοι οι υπάλληλοι πως έχουν εντός της ΥΕΔ. Τα εμπειρικά δεδομένα τείνουν στο να επιβεβαιώσουν πως οι πολλαπλές και αποκλίνουσες προσδοκίες και απαιτήσεις, μαζί με διαφοροποιημένους στόχους, καθώς και η έλλειψη ορισμού του τι αποτελεί το συμφέρον της Ένωσης αφήνει χωρίς ξεκάθαρους στόχους τους υπαλλήλους της ΥΕΔ. Από την άλλη όμως αφήνει τέτοιο περιθώριο κινήσεων που θα μπορούσε να έχει έως και θετικά αποτελέσματα στην οργανωσιακή κουλτούρα της Υπηρεσίας. Ταυτόχρονα, τα ίδια τα εμπειρικά δεδομένα τείνουν να επιβεβαιώσουν τάσεις ομογενοποίησης των διαφορετικής προέλευσης υπαλλήλων και άμβλυνσης των διαφορετικών προσεγγίσεων (Henökl 22ff).

### **3.2. Οργανωσιακή κουλτούρα της ΥΕΔ**

Όμως, οργανωσιακή κουλτούρα χτίζεται αργά και η θεσμική υποστασιοποίηση παίρνει χρόνο. Μια από τις λύσεις για να αποκτηθεί κοινό *esprit de corps* είναι η εκπαίδευση του προσωπικού. Επιπλέον, οι διαφορετικές ικανότητες και κουλτούρες στελεχών μπορούν να γίνουν πλεονέκτημα για ένα οργανισμό. Το Άρθρο 6.7 της Απόφασης της Επιτροπής προβλέπει πως πρέπει να ληφθούν μέτρα προκειμένου να εξασφαλιστεί στο προσωπικό της ΥΕΔ επαρκής κοινή διπλωματική κατάρτιση. Έχει υπάρξει όμως κάποια πρόοδος σε αυτό τον τομέα;

Επιπλέον, ζητήματα που έχουν να κάνουν με την αποτελεσματικότητα ενός θεσμού συχνά λύνονται με την πάροδο του χρόνου. Θέματα συντονισμού υπάρχουν πάντα σε οποιονδήποτε οργανισμό, ειδικά όταν αυτός είναι καινούργιος, και μπορεί να βελτιωθεί. Σε κάθε περίπτωση δεν είναι προβλήματα αξεπέραστα. Ακόμα και η χωρική διάταξη μπορεί να παίξει θετικό ρόλο. Για τον πιο άρτιο συντονισμό των αποστολών μαζί με το μόνιμο δμελές γραφείο αρχηγών των αντιπροσωπειών θεσπίζονται δύο καινούργια γραφεία, το εξαμελές Γραφείο των επικεφαλής της διοίκησης και το τριμελές γραφείο περιφερειακών αρχηγών ασφαλείας (Austermann 64).

Δεν πρέπει να ξεχνάμε πως ακόμα και ο επικουρικός χαρακτήρας της ΥΕΔ χτυπάει τις πιο ευαίσθητες χορδές, πάει στον πυρήνα του κράτους ως θεματοφύλακα της εθνικής κυριαρχίας. Για αυτό το λόγο η ομοφωνία, ακόμα και όταν η ειδική

μέθοδος πλειοψηφίας υπάρχει ως εναλλακτική, είναι ο συνηθέστερος τρόπος λήψης αποφάσεων. Η συνάρτηση εξωτερικής δράσης και διαφορετικών πολιτικών απόψεων, όπως σε ένα κράτος είναι ακόμα αδιανόητη διαδικασία στην ΕΕ. Χρειάζεται να οικοδομηθεί συναίνεση, προφανώς με διαφορετικό τρόπο από ότι αυτό θα γινόταν αν επρόκειτο για ένα κράτος. Επιπλέον, η ύπαρξη μοιρασμένων ρόλων μεταξύ Αρχηγών ΚΜ, Προεδρίας, Υπουργών Εξωτερικών και ΥΕ μπορεί να μην αποτελεί τόσο μεγάλο πρόβλημα. Ίσως όμως προκύπτει θέμα διαφορετικών ταχυτήτων. Θα εξετάσουμε στο τελευταίο τμήμα της εργασίας ποιοι παράγοντες θα επηρέαζαν αυτή την εξέλιξη.

### **3.3. Προοπτικές για την ΥΕΔ**

Η ΕΕ θεωρείται πως δεν έχει εφαρμόσει στο μέγιστο των δυνατοτήτων της πολλούς από τους στρατηγικούς στόχους της εξωτερικής της πολιτικής. Ως αποτέλεσμα, δημιουργείται ένα χάσμα μεταξύ ιδεαλιστικών προσδοκιών σχηματισμού του παγκόσμιου συστήματος καθ' εικόνα και ομοίωση της και ρεαλιστικής αποτίμησης των ικανοτήτων της. Η EU Global Strategy, το από το καλοκαίρι του 2016 αναθεωρημένο δόγμα εξωτερικής της δράσης και πολιτικής ασφαλείας, κρίνεται πως προσφέρει πολύ περιορισμένου εύρους διάγνωση για τις ενδογενείς ελλείψεις της ΕΕ σε σχέση με τις δυνατότητές της να πετυχαίνει αυτούς τους στόχους. Ένα προφανές παράδειγμα είναι η έλλειψη ενός ίδιου στρατιωτικού επιτελείου, πόσο μάλλον στρατού (Smith, 2016 *passim*).

Ένα δεύτερο ζήτημα εστιάζει στην έλλειψη αξιοπιστίας της ΕΕ πως μπορεί να εφαρμόσει τους κύριους στρατηγικούς της στόχους. Σε ένα βαθμό αυτό εξαρτάται από την εκτίμηση των δυνατοτήτων της και από την αξιοποίηση αυτών. Όμως, χωρίς μεγαλύτερη ομογενοποίηση, ή έστω εναρμόνιση, των εθνικών προσεγγίσεων για την ασφάλεια και την άμυνα, και χωρίς πιο δυνατό γραφειοκρατικό κέντρο που να συντονίζει, να σχεδιάζει και να υλοποιεί την κοινή δράση, τότε εσωτερικά συμβάντα και διαφοροποιημένα συμφέροντα των ΚΜ μπορεί να καθυστερήσουν ή να αποτρέψουν αυτή τη δράση όταν κάποιο συμβάν την καταστήσει απαραίτητη (*ibid.*).

Για αυτό ακριβώς το λόγο κρίνεται πως για τις Ευρωπαϊκές ελίτ η έμφαση δεν πρέπει να δοθεί αποκλειστικά σε τυποποιημένες διαδικασίες ως αποτέλεσμα συναίνεσης, αλλά κυρίως σε διαδικασίες που γεννούν συναίνεση, όπως η δικτύωση,

κοινωνικοποίηση και η μη τυπική μάθηση μέσω της ενεργούς συμμετοχής στις διαδικασίες (Smith, 2013 passim.).

Μήπως όμως οι προσεγγίσεις αυτές βάζουν το κάρο πριν το άλογο; Μήπως δηλαδή η έμφαση που δίνεται στη βιβλιογραφία σε κοινωνικά επιφαινόμενα όπως διαδικασίες και πρακτικές, σε θεσμούς και στην κοινωνικοποίηση των εθνικών ελίτ, δεν θα δώσουν τα προσδοκόμενα αποτελέσματα όσο η αντικειμενική συνθήκη αποκλινόντων συμφερόντων είναι παρούσα; Μήπως εν τέλει η ερμηνεία του προβλήματος προκύπτει και λόγω διαφορετικών αφηγήσεων για το τι σημαίνει «περισσότερη Ευρώπη;» (Habermas passim.)

Είναι εύκολο να γίνει κατανοητό πως η αξιοπιστία όπως και η αποτελεσματικότητα συνδέονται άμεσα με τη νομιμοποίηση ενός φορέα, ειδικά όταν αυτός έχει κατηγορηθεί για «δημοκρατικό έλλειμμα». Η προτεραιότητα έχει μέχρι στιγμής δοθεί στο να «χτίσουν δυνατότητες» και να «κερδηθεί η προσοχή». Εμπειρικές μελέτες δείχνουν πως μεγαλύτερη προσοχή έχει δοθεί στο πρώτο παρά στο δεύτερο και ειδικότερα στην αντιμετώπιση του στοιχείου της αξιοπιστίας. Οι στρατηγικές που έχουν ακολουθηθεί για να το πετύχει η Ένωση αυτό αφήνει το πεδίο ανοιχτό σε βελτιώσεις (Vanhoonaeker passim.).

Είναι κοινός τόπος πως ο ρόλος προσώπων, ως αποτέλεσμα της θεματικής και γεωγραφικής επέκτασης της δράσης και την ανέλιξης των ικανοτήτων της ΕΕ στη διαχείριση κινδύνων, από τις ομάδες εργασίας και τη Γραμματεία του Συμβουλίου έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια. Ο συγκεντρωτισμός της εξωτερικής δράσης από τους νέους κεντρικούς θεσμούς της Ένωσης και η συνακόλουθη κοινωνικοποίηση των εθνικών και υπερεθνικών γραφειοκρατικών ελίτ, θεωρείται πως έχει υπερκεράσει το ρόλο που παίζουν αυτοί οι δρώντες σε σχέση με τα προβλεπόμενα από τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την Απόφαση του Συμβουλίου, ανεξάρτητα από την αποτελεσματικότητα και την αξιοπιστία αυτών (Juncos & Pomorska passim.)

### **3.4. Ζητήματα κυριαρχίας των κρατών-μελών και ΥΕΔ**

Είναι αναμενόμενο πως η Ένωση μπορεί να έχει κοινή φωνή ως προς τα θέματα που έχει γίνει μεταφορά κυριαρχίας, δηλαδή αναγνώριση αποκλειστικής αρμοδιότητας, από τα ΚΜ προς αυτή. Όπως έχει επανειλημμένα λεχθεί, το επίπεδο συντονισμού της

ευρωπαϊκής διπλωματίας εξαρτάται από τη θεματική περίπτωση αλλά και από τη χώρα. Η Υπηρεσία λειτουργεί με διαφορετικές ταχύτητες όπου σε κάποιες περιπτώσεις μιλάει με ενιαία φωνή, δηλαδή υπάρχει συντονισμός της δράσης της, απέναντι στην Αυστραλία για παράδειγμα, ενώ σε κάποιες άλλες περιπτώσεις, όπως απέναντι στην Κίνα, όχι. Είναι ένα ζήτημα που σχετίζεται άμεσα με την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, και είναι πολύ λογικό. Από τη στιγμή που η ΥΕΔ έχει μεγαλύτερη ικανότητα να διαχειρίζεται κάποια θέματα αντί άλλων, που μπορεί να θέτει κάποια στην ημερήσια διάταξη επειδή είναι ζητήματα αποκλειστικής αρμοδιότητας, όπως το εμπόριο, ή ζητήματα που έχουν να κάνουν με τη διεύρυνση της Ένωσης, είναι αναμενόμενο πως θα βρούμε μεγαλύτερο βαθμό συντονισμού ή ακόμα και μεταβίβασης κυριαρχίας στην εξωτερική δράση (Austermann 6-8).

Αυτό που επίσης συναντάμε είναι πως όσο πιο στρατηγικής σημασίας είναι μια τρίτη χώρα τόσο πιο καλά στελεχωμένες είναι οι Πρεσβείες των ΚΜ. Όσο πιο καλά αυτές είναι στελεχωμένες είναι τόσο πιο δύσκολο είναι να παίζουν οι Αντιπροσωπείες της Ένωσης συντονιστικό ρόλο. Όσο λιγότερο ανεπτυγμένη είναι μια χώρα τόσο πιθανότερο είναι να υπάρχει λιγότερο έντονη παρουσία Πρεσβειών και προξενείων ΚΜ και ως εκ τούτου γίνεται πιο ορατή η παρουσία των Αντιπροσωπειών. Οι περισσότερες από αυτές ανοίξαν σε αναπτυσσόμενες χώρες και αρχική τους αποστολή ήταν, όπως είδαμε, η διαχείριση της αναπτυξιακής βοήθειας καθώς και άλλες τεχνικής φύσεως εργασίες οι οποίες τους έδωσαν ιδιαίτερη βαρύτητα στα μέρη αυτά. Ήταν οι πρώτες που τους εμπιστεύτηκαν τα νέα καθήκοντα από τη Λισαβόνα. Οι Αντιπροσωπείες στα μέρη αυτά ήταν καλύτερα προετοιμασμένες για να αναλάβουν διπλωματικά καθήκοντα, καλά εξοπλισμένες με προσωπικό και υλικά μέσα. Από ότι φαίνεται όμως, οι Αντιπροσωπείες δεν έχουν την ίδια αυτοεικόνα που έχουν οι παραδοσιακές διπλωματικές αντιπροσωπείες, ούτε οι διπλωμάτες είτε ΚΜ είτε τρίτων χωρών τις αντιμετωπίζουν με τον ίδιο τρόπο (Austermann 177-182).

Μετά τη Λισαβόνα οι αντιπροσωπείες έχουν παίξει σαφώς αυξημένο ρόλο στο συντονισμό της ευρωπαϊκής διπλωματίας. Οι δρώντες σαφώς και μπορούν να επιταχύνουν ή να επιβραδύνουν αυτή τη διαδικασία. Αυτή είναι η ιδέα της *διάχυσης* που μας πηγαίνει πίσω στο έργο του Haas. Ουσιαστικά, η ολοκλήρωση σε ένα τομέα επιδρά σε άλλους. Οι εθνικές ελίτ στρέφουν την προσοχή τους σε υπερεθνικά επίπεδα δραστηριότητας και τάσσονται υπέρ αυτής. Έτσι, τα όργανα και οι θεσμοί που έχουν ήδη δημιουργηθεί αποχτούν ολοένα και μεγαλύτερη επιρροή (Nugent 700ff).

Και μόνο με την ύπαρξή τους οι θεσμοί δημιουργούν πίεση προς αυτή την κατεύθυνση. Δημιουργούν ιδέες που τους νομιμοποιούν, επηρεάζουν την κοσμοθεώρηση των δρώντων υποκειμένων, ορίζουν πολιτικές επιλογές. Οι δρώντες κερδίζουν με τις ιδέες τους και οι ιδέες καθορίζουν τους δρώντες. Μπορούν να επιταχύνουν ή να επιβραδύνουν τις διαδικασίες. Θα ήταν πρόωρο όμως να βγει το συμπέρασμα πως μόνο και μόνο η ανάπτυξη των Αντιπροσωπειών θα έχει ως αποτέλεσμα την αντικατάσταση των διπλωματικών αποστολών των ΚΜ. Η διαφοροποίηση υψηλής και χαμηλής πολιτικής παραμένει. Βάσει των προαναφερθέντων, οι εθνικές αντιπροσωπείες δεν πιστεύουμε πως θα γίνουν περιτοί οργανισμοί. Σε ένα μεγάλο βαθμό όμως, τα ΚΜ μπορούν, ειδικά σε περιόδους που οι εθνικοί προϋπολογισμοί δέχονται δημοσιονομικές πιέσεις, να εκμεταλλευτούν το δίκτυο αυτό, και με τη σειρά τους να το επηρεάσουν (Austermann 66-7; 176).

Η παλινδρόμηση της παγκόσμιας τάξης, από συντηρητικές δυνάμεις πέραν του Ατλαντικού και στο εσωτερικό της Ευρώπης, είναι αμφισβήτηση των βασικών αξιών της Ένωσης. Αυθαιρεσία ενάντια στο Κράτος Δικαίου, Αυταρχισμός ενάντια στη Δημοκρατία, Προστατευτισμός ενάντια στο Φιλελευθερισμό, εθνικισμοί ενάντια στην Ευρωπαϊκή ταυτότητα. Η λίστα μοιάζει ατελείωτη (Kagan *passim*). Η Ένωση βρίσκεται να είναι ο μόνος ίσως υποστηρικτής της πολυπολικής τάξης που αναδείχτηκε μετά τα γεγονότα του 1989-1991 που να μπορεί να επηρεάσει τις εξελίξεις. Ο χαρακτηρισμός της ΕΕ ως ήπιας ισχύος δύναμης έχει ολοένα και μικρότερη σημασία (Nugent 617). Ειδικά μετά την επικείμενη αποχώρηση της Μεγάλης Βρετανίας, η Ευρώπη μπορεί να αναδιαρθρωθεί. Οι δυνατότητες για στενότερη συνεννόηση ανοίγονται μπροστά της. Έχει όμως τα πολιτικά εργαλεία η Ένωση να διαχειριστεί το ρήγμα στο εσωτερικό της;

## **Επίλογος-Συμπεράσματα:**

Συμπερασματικά, αξίζει καταρχήν να αναφερθεί πως η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει ενισχύσει τις αντιπροσωπείες σαν πληροφοριακά κέντρα που συνδέουν τις πρεσβείες των κρατών-μελών σε τρίτη χώρα ή ακόμα και σε οργανισμό. Η ύπαρξη πλέον εσωτερικού συντονισμού ανάμεσα στις πρεσβείες και στις αντιπροσωπείες θεωρείται μια από τις πιο σημαντικές καινοτομίες της εν λόγω Συνθήκης. Ειδικότερα, μετά τη Λισαβόνα, οι αντιπροσωπείες έχουν το ρόλο του να οργανώνουν τις συναντήσεις για το συντονισμό των εξωτερικών αποστολών των εκάστοτε κρατών-μελών. Μολονότι οφείλει να γίνεται διαχωρισμός ανάμεσα στο συντονισμό των δράσεων και μιας ενιαίας στάσης, δεν πρέπει να παραγκωνίζεται η αξία του συντονισμού. Προς τα που κατευθύνεται μια πολιτική είναι πλειστάκις αποτέλεσμα των συμπερασμάτων από έκθεση πάνω σε ένα ζήτημα, και ως εκ τούτου ο συντονισμός είναι βαθιά πολιτική πράξη.

Η συνεκτικότητα της Ένωσης βελτιώθηκε σημαντικά, καθώς τα πρόσωπα δεν αλλάζουν ανά εξάμηνο, όπως συνέβαινε με την κυλιόμενη Προεδρία. Σε ένα πολύ μεγάλο βαθμό, οι αντιπροσωπείες θεωρούνται πως έχουν γίνει “φερέφωνα” της Ένωσης. Για τους αξιωματούχους των τρίτων χωρών βέβαια, η αντιπροσωπεία θεωρείται ακόμα σαν μια πρεσβεία. Όλες οι χώρες, μικρές και μεγάλες, υποστηρίζουν την ανάγκη συνεκτικής εξωτερικής εκπροσώπησης ενώ μοιάζει να προσπαθούν να διατηρήσουν την ετερογένεια της Ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής.

Η ΥΕΔ έχει τη δυνατότητα να διαχειρίζεται κάποια θέματα αντί άλλα, που μπορεί να θέτει κάποια στην ημερήσια διάταξη επειδή είναι ζητήματα αποκλειστικής αρμοδιότητας, όπως το εμπόριο, ή ζητήματα που έχουν να κάνουν με τη διεύρυνση της Ένωσης, είναι αναμενόμενο πως θα υπάρχει μεγαλύτερος βαθμός συντονισμού ή ακόμα και μεταβίβασης κυριαρχίας στα πλαίσια της εξωτερικής δράσης.

Εν κατακλείδι, πρέπει να παρουσιαστεί πως όσο πιο καλά αυτές είναι στελεχωμένες είναι τόσο πιο δύσκολο είναι να παίζουν οι Αντιπροσωπείες της Ένωσης συντονιστικό ρόλο. Ταυτόχρονα, όσο λιγότερο ανεπτυγμένη είναι μια χώρα τόσο πιθανότερο είναι να υπάρχει λιγότερο έντονη παρουσία Πρεσβειών και προξενείων ΚΜ και ως εκ τούτου γίνεται πιο ορατή η παρουσία των Αντιπροσωπειών. Οι περισσότερες από αυτές ανοίξαν σε αναπτυσσόμενες χώρες και αρχική τους αποστολή ήταν, όπως είδαμε στη διάρκεια του κειμένου, η διαχείριση της αναπτυξιακής βοήθειας καθώς και άλλες τεχνικής φύσεως εργασίες οι οποίες τους έδωσαν ιδιαίτερη βαρύτητα

στα μέρη αυτά. Ήταν οι πρώτες που τους εμπιστεύτηκαν τα νέα καθήκοντα από τη Λισαβόνα. Οι Αντιπροσωπείες στα μέρη αυτά ήταν καλύτερα προετοιμασμένες για να αναλάβουν διπλωματικά καθήκοντα, καλά εξοπλισμένες με προσωπικό και υλικά μέσα. Από ότι φαίνεται όμως, οι Αντιπροσωπείες δεν έχουν την ίδια εικόνα προβολής που έχουν οι παραδοσιακές διπλωματικές αντιπροσωπείες, ούτε οι διπλωμάτες είτε Κρατών-Μελών είτε τρίτων χωρών τις αντιμετωπίζουν με τον ίδιο τρόπο.



## Βιβλιογραφία

Austermann, Frauke. *European Union Delegations in EU Foreign Policy* (Palgrave Macmillan, 2014).

Balfour, R. 'Change and Continuity: A Decade of Evolution of EU Foreign Policy and the Creation of the European External Action Service' στο Balfour, R., Carta, C. & Raik, K. (Eds.). *The European External Action Service and National Foreign Ministries* (Ashgate, 2015).

Balfour, R., Carta, C. & Raik, K. 'Introduction' στο Balfour, R., Carta, C. & Raik, K. (Eds.). *The European External Action Service and National Foreign Ministries* (Ashgate, 2015).

Beswick, E. 'EU 'understands' Syria strikes but calls for peace talks, says Mogherini', Euronews, 16.4.2018, <https://www.euronews.com/2018/04/16/watch-live-mogherini-holds-press-conference-after-meeting-of-eu-foreign-ministers>.

Blavoukos, S., Bourantonis, D., Galariotis, I., Gianniou, M. 'The European Union's visibility and coherence at the United Nations General Assembly' (Global Affairs, 2016).

Chopin, Thierry and Lefebvre, Maxime. 'Three Phone Numbers for Europe: Will the Lisbon Treaty Make the European Union More Effective Abroad?' (US-Europe Analysis series. Brookings Institution, 2010), [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0106\\_european\\_union\\_chopin.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0106_european_union_chopin.pdf).

Cnn Greece, 23.11.2018 'Μογκερίνι: Προσδοκούμε δέσμευση της Τουρκίας για σχέσεις καλής γειτονίας',

<https://www.cnn.gr/news/kosmos/story/155765/mogkerini-prosdokoyme-desmeysi-tis-toyrkias-gia-sxeseis-kalis-geitonias>.

Cnn Greece, 14.10.2018 'Φ. Μογκερίνι: Η Συμφωνία των Πρεσπών μοναδική ευκαιρία συμφιλίωσης στη νοτιοανατολική Ευρώπη',

<https://www.cnn.gr/news/kosmos/story/150613/f-mogkerini-h-symfonia-ton-prespon-monadiki-eykairia-symfiliosis-sti-na-eyropi>.

Cnn Greece, 16.4.2018 'Έτσι ενεπλάκη η Ελλάδα στους βομβαρδισμούς στη Συρία',

<https://www.cnn.gr/news/ellada/story/126105/etsi-eneplaki-i-ellada-stoys-vomvardismoys-sti-syria>.

Cohen, Michael D., et al. 'A Garbage Can Model of Organizational Choice'. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 1, 1972, pp. 1–25. JSTOR, JSTOR, [www.jstor.org/stable/2392088](http://www.jstor.org/stable/2392088).

Council of the European Union. *Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service* (Official Journal of the European Union, L 201/30, 2.8.2010).

Dijkstra, H. and Vanhoonacker, S. 'The Common Foreign and Security Policy' (Oxford Research Encyclopaedia of Politics, 2017).

Duke, Simon. 'Now We Are One...A Rough Start for the EEAS' (EIPAScope, 2012), <http://aei.pitt.edu/43468/>.

Ελληνική Δημοκρατία. *Κρατικός Προϋπολογισμός 2018* (2017), <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/10303323.pdf>.

Escobar, Arturo. *La Invención Del Desarrollo* (Editorial Universidad Del Cauca, 2014).

European Union. *Draft General Budget of the European Union for the Financial Year 2019* (2018), <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2019/en/SEC10.pdf>.

European Union. *Treaty establishing a Constitution for Europe* (Official Journal of the European Union, C series, No 310, 16.12.2004).

Ευρωπαϊκή Ένωση. *Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, C83, 30.03. 2010).

Ευρωπαϊκή Ένωση. *Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις* (Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, C 340, 10.11.1997).

Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση* (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C 191, 29.07.1992).

Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη* (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L 169, 29.6.1987).

Habermas, Jürgen ‘The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law’ (The European Journal of International Law, 2012, Vol. 23 no. 2).

Helwig, N., Ivan, P. and Kostanyan, H. *The New EU Foreign Policy Architecture* (Centre for European Policy Studies, 2013), <https://www.ceps.eu/system/files/EEAS%2020years%20on.pdf>.

Henökl, Thomas E. ‘How do EU Foreign Policy-Makers Decide? Institutional Orientations within the European External Action Service’ West European Politics, 2015, DOI: 10.1080/01402382.2014.1000652, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2014.1000652>.

Juncos, A. and Pomorska, K. ‘Invisible and unaccountable? National representatives and Council officials in EU Foreign Policy.’ Journal of European Public Policy, 2011, vol. 18, no. 8, pp. 1096-1114.

Kagan, Robert. *The Jungle Grows Back* (Knopf, 2018).

Kukeleire, S. and Delreux, T. *The Foreign Policy of the EU* (Palgrave Macmillan, 2014).

Kukeleire, S. ‘The European Union as a diplomatic actor: internal, traditional and structural diplomacy’ (Diplomacy and Statecraft, 2003, 14:3, pp. 31-56).

Lesquesne, Christian ‘At the Centre of Coordination: Staff, Resources and Procedures in the European External Action Service and in the Delegations’ στο Balfour, R., Carta, C. & Raik, K. (Eds.). *The European External Action Service and National Foreign Ministries* (Ashgate, 2015).

Missiroli, A. ‘The New EU ‘Foreign Policy’ System after Lisbon: A Work in Progress’ (European Foreign Affairs Review 2010, 15).

Mogherini, F. και Στυλιανίδης, Χ. ‘Ε.Ε. - Ιράν: προς έναν εποικοδομητικό διάλογο’ (Η Καθημερινή, 16.4.2016),

<http://www.kathimerini.gr/856962/article/epikairothta/kosmos/ee---iran-pros-enan-epoikodomhtiko-dialogo>.

Nielsen, N. 'Commission tells EU institutions to cut costs' (EU Observer, 23.1.2012), <https://euobserver.com/news/114987>.

Nugent, Neill. *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση* (Σαββάλας, 2009[2006]).

Παλαιολόγος, Γ. «Μεγάλη η απήχηση του Πούτιν στους Έλληνες» (Η Καθημερινή, 18.08.2017), <http://www.kathimerini.gr/923099/article/epikairothta/ellada/megalh-h-aphxhsh-toy-poytin-stoys-ellhnes>.

Perkins, Ann. 'Lady Ashton – once 'Lady who?', now the EU's diplomatic secret weapon' (The Guardian, 25.11.2013), <https://www.theguardian.com/politics/2013/nov/25/lady-ashton-eu-secret-diplomatic-weapon>.

Sen, Amartya. *Development as Freedom* (Oxford University Press, 1999).

Smith, M. 'Implementing the Global Strategy where it matters most: the EU's credibility deficit and the European neighbourhood' (Contemporary Security Policy, 2016, vol. 37, n. 3, pp.446-460).

Smith, M. 'The European External Action Service and the security–development nexus: organizing for effectiveness or incoherence?' (Journal of European Public Policy, 2013, 20(9), pp.1299-1315).

Vanhoonacker, S. and Pomorska, K. (2013). 'The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy' (Journal of European Public Policy, 20(9), pp.1316-1331).

Verola, N. 'The new EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon' στο Bindi, F. & Angelescu, I. (Eds.). *The Foreign Policy of the European Union* (Brookings Institution Press, 2012).

Whitman, R. 'Europe's changing place in the world and challenges to European diplomacy' στο Balfour, R., Carta, C. & Raik, K. (Eds.). *The European External Action Service and National Foreign Ministries* (Ashgate, 2015).



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο  
και Επενδύσεων

Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ  
2014-2020  
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)