



## Πρόλογος των επιστημονικών επιμελητών της ελληνικής έκδοσης

Η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, τον Φεβρουάριο του 2022, προκάλεσε, σύμφωνα με τον Ζοζέπ Μπορέλ, τον Ύπατο Εκπρόσωπο της ΕΕ για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΥΕ/ΑΠ), τη «γεωπολιτική αφύπνιση της ΕΕ». Μέσα σε λίγους μήνες, η Ένωση έλαβε αποφάσεις που φάνταζαν αδιανόητες πριν από το ξέσπασμα του πολέμου. Τα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων, αποφάσισαν την από κοινού αγορά όπλων μέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ειρήνης, την επιβολή εκτεταμένων κυρώσεων στη Ρωσία και την καταβολή προσπαθειών για τη δραστική μείωση της εξάρτησης από τη ρωσική ενέργεια. Η ΕΕ έχει, επίσης, προχωρήσει στην ενίσχυση της γεωπολιτικής της επιρροής στις γειτονικές της περιοχές, ιδίως στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης. Μέσα σε λίγους μήνες, η Ουκρανία και η Μολδαβία έλαβαν το καθεστώς υποψήφιων χωρών προς ένταξη στην ΕΕ, και η Γεωργία έλαβε σαφή ενταξιακή προοπτική. Επιπλέον, η ΕΕ έδωσε το πράσινο φως για την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Αλβανία και τη Βόρεια Μακεδονία, και ανήγαγε τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη σε υποψήφιο προς ένταξη κράτος μέλος.

Οι παραπάνω ενέργειες έδειξαν τη σύγκλιση της στρατηγικής σκέψης των κρατών μελών της ΕΕ όσον αφορά τη σοβαρότητα της ρωσικής στρατιωτικής απειλής για την ευρωπαϊκή ασφάλεια. Ωστόσο, εάν η ΕΕ είχε εμφανιστεί αναποφάσιστη και απρόθυμη να αντιδράσει μπροστά σε μια τόσο ευθεία πρόκληση για την ασφάλειά της, οι επιπτώσεις για το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα ήταν ολέθριες. Δεν θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας ότι ήταν η επιθυμία της Ουκρανίας να προσεγγίσει την ΕΕ (και να ενσωματωθεί εν καιρώ στις δομές της), η οποία σε μεγάλο βαθμό προκάλεσε τη ρωσική στρατιωτική επίθεση. Από αυτή την άποψη, ο πόλεμος στην Ουκρανία αμφισβήτησε ευθέως την ύπαρξη της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της ΕΕ.

Μολονότι η ΕΕ αντέδρασε άμεσα στον ρωσικό αναθεωρητισμό, τα όρια των δυνατοτήτων της και της θέλησης των κρατών μελών της να στηρίξουν αποφασιστικά την Ουκρανία έγιναν γρήγορα ορατά, τόσο στο ζήτημα του εξοπλισμού της Ουκρανίας όσο και στο ζήτημα των ενεργειακών εισαγωγών από τη

Ρωσία. Υπό αυτό το πρίσμα, εύλογα ανακύπτει το ερώτημα πώς η ΕΕ θα είχε αντιδράσει στη ρωσική επιθετικότητα εάν οι Ηνωμένες Πολιτείες δεν ηγούνταν της διεθνούς προσπάθειας στήριξης της Ουκρανίας. Επιπλέον, ενώ η ΕΕ έδωσε ενταξιακή προοπτική στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης (Ουκρανία, Μολδαβία και Γεωργία), δεν είναι σε καμία περίπτωση έτοιμη (ή πρόθυμη) να ανταποκριθεί άμεσα στις προσδοκίες αυτών των χωρών. Εξάλλου, η κόπωση από τον πόλεμο και τις επιπτώσεις του έχει αρχίσει να φαίνεται στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και ενδέχεται να δοκιμάσει προσεχώς τα όρια της συναίνεσης εντός της ΕΕ για την ανάγκη στήριξης της Ουκρανίας.

Η συγγραφή του ανά χείρας βιβλίου ολοκληρώθηκε λίγο πριν από το ξέσπασμα του πολέμου. Από τη μια μεριά, το γεγονός αυτό καθιστά ορισμένα παρατιθέμενα στοιχεία ξεπερασμένα από την ταχύτητα των εξελίξεων. Από την άλλη, ωστόσο, δείχνει την τεράστια δυναμική που μπορεί να αναπτύξει η εξωτερική πολιτική της ΕΕ, αντιδρώντας σε εξωγενείς ή –σε άλλες περιπτώσεις– ενδογενείς παράγοντες κινητοποίησης. Σε τέτοιες περιπτώσεις είναι σημαντικό ο αναγνώστης, πέραν των γεγονότων που τροφοδοτούν την ανάλυση, να εξοικειώνεται με αναλυτικά εργαλεία που θα του επιτρέψουν να διαχειριστεί την ταχύτητα και το εύρος των αλλαγών. Μολονότι ο αναγνώστης δεν θα βρει στις σελίδες που ακολουθούν μια ανάλυση των εξελίξεων στο πεδίο των μαχών, η μελέτη και η έκδοση στα ελληνικά του πονήματος των Keukeleire and Delreux ίσως παρουσιάζει μεγαλύτερο ενδιαφέρον από ποτέ. Αυτό συμβαίνει επειδή οι δύο συγγραφείς εξηγούν περίτεχνα και εις βάθος τη θεσμική λειτουργία της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και αναλύουν διεξοδικά τις μεταβλητές που διαχρονικά καθορίζουν το πλαίσιο, τα μέσα και τις δυνατότητες επιρροής της Ένωσης στις διεθνείς υποθέσεις. Βασίζουν, δε, την ανάλυση των θεσμικών διαδικασιών παραγωγής εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ σε στέρεες θεωρητικές βάσεις, συμβάλλοντας –εκτός των άλλων– στην καλύτερη κατανόηση του διεθνούς ρόλου της ΕΕ με τη διευρυμένη εννοιολόγηση της «εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ» που υιοθετούν. Με άλλα λόγια, πρόκειται για ένα βιβλίο που επεκτείνει τις γνώσεις μας για τις διεθνείς διαδράσεις της ΕΕ σε όλα τα επίπεδα και, ως εκ τούτου, αποτελεί πολύ ουσιαστική συνεισφορά στη σχετική βιβλιογραφία.

**Σπύρος Μπλαβούκος**

Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
Επικεφαλής Jean Monnet Network on EU-UN Relations

**Νικόλαος Τζιφάκης**

Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων, Κάτοχος Έδρας Jean Monnet  
στην «Εξωτερική Πολιτική της ΕΕ και στα Δυτικά Βαλκάνια»,  
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Αθήνα, Ιούλιος 2023



## Πρόλογος στην τρίτη έκδοση

Η τρίτη έκδοση της *Εξωτερικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης* είναι μια σχολαστικά αναθεωρημένη και επικαιροποιημένη έκδοχή της δεύτερης έκδοσης του 2014. Αυτή η νέα έκδοση λαμβάνει υπόψη τις τελευταίες εξελίξεις της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και της ΕΕ εν γένει, όπως και τις πολλές ακαδημαϊκές μελέτες που έχουν εκδοθεί έως τις αρχές του 2021. Σε σύγκριση με τη δεύτερη έκδοση, το ανά χείρας βιβλίο συζητά και αναλύει την εξωτερική πολιτική της ΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη τη συγκυρία των κρίσεων που έπληξαν την ΕΕ κατά την τελευταία δεκαετία (την οικονομική κρίση, την προσφυγική και μεταναστευτική κρίση, την κρίση του Brexit και την πανδημία COVID-19), αλλά και τις αλλαγές στην ισορροπία ισχύος και την αυξανόμενη αβεβαιότητα, τόσο σε διεθνές επίπεδο όσο και στο επίπεδο της γειτονιάς της ΕΕ. Όλα τα κεφάλαια έχουν επικαιροποιηθεί σχετικά με αυτά τα ζητήματα, εστιάζοντας, μεταξύ άλλων, στις πρόσφατες εξελίξεις στην Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας κατά την περίοδο της Προεδρίας Τραμπ αλλά και μετά από αυτήν, αλλά και υπό το φως του Brexit. Επίσης λήφθηκαν υπόψη οι καινοτομίες που εισήχθησαν στο θεσμικό πλαίσιο και στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής, το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-27, και η αυξανόμενη σημασία της μεταναστευτικής πολιτικής και της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας για την εξωτερική πολιτική της ΕΕ.

Το βιβλίο περιέχει ορισμένες νέες ενότητες, αλλά και σειρά νέων επεξηγηματικών πλαισίων, στα οποία αναλύονται, για παράδειγμα, η «στρατηγική αυτονομία», η εξωτερική εκπροσώπηση της ΕΕ, ο ανεπίσημος καταμερισμός εργασίας, η «Επίδραση των Βρυξελλών», οι εξαγωγές όπλων, η «Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας», οι θεωρήσεις υπό το πρίσμα του φύλου στη μελέτη της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και η αποκέντρωση της ανάλυσης της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής – όλες με σκοπό την περαιτέρω ενδυνάμωση της διδακτικής προσέγγισης του βιβλίου.

Αυτή η σημαντική επικαιροποίηση κατέστη εφικτή χάρη σε ορισμένους ανθρώπους και θεσμούς, οι οποίοι αξίζουν τις πιο θερμές μας ευχαριστίες.

Ευχαριστούμε τους συναδέλφους που έδρασαν ως κριτικοί αναγνώστες (Paul Tobin, Markus Thiel, Neil Winn, Michal Onderco, Toni Haastруп και Sophie Vanhoonacker) και τους εκδότες μας στον εκδοτικό οίκο Bloomsbury –και παλαιότερα στον Palgrave Macmillan–, οι οποίοι μας έχουν συνοδεύσει σε αυτό το ταξίδι (Stephen Wenham, Andrew Malvern, Peter Atkinson & Milly Weaver), για τα εποικοδομητικά τους σχόλια και τη διαρκή τους εμπιστοσύνη. Είμαστε ευγνώμονες για τη συνεισφορά των συναδέλφων μας στο Leuven International and European Studies (LINES) Institute, το Centre for European Studies και το Leuven Centre for Global Governance Studies (LCGGS) του Πανεπιστημίου του Leuven (KU Leuven, Βέλγιο), και στο Institut de sciences politiques Louvain-Europe (ISPOLE) του Πανεπιστημίου του Louvain (UCLouvain, Λουβέν-Λα-Νεβ, Βέλγιο). Θα θέλαμε, επίσης, να ευχαριστήσουμε τους συναδέλφους από άλλα πανεπιστήμια και ερευνητικά ινστιτούτα σε όλο τον κόσμο, όπως και τους διπλωμάτες και τους αξιωματούχους στην ΕΕ και στα κράτη μέλη για τις συναρπαστικές συζητήσεις και τη συνεισφορά τους στην κατανόηση (ή παρανόηση;) εκ μέρους μας της ΕΕ και της εξωτερικής της πολιτικής. Είμαστε ιδιαίτερα ευγνώμονες στην Ina Vandenberghe για τις γνώσεις που μοιράστηκε μαζί μας.

Ορισμένοι συνάδελφοι ακολούθησαν εκ του σύνεγγυς τη διαδικασία συγγραφής αυτής της τρίτης έκδοσης και μας στήριξαν με διάφορους τρόπους. Καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας συγγραφής και επανασυγγραφής στηριζόμασταν στα κριτικά σχόλια, στη σημαντική συνεισφορά και στην πρακτική βοήθεια κάποιων ιδιαίτερα αφοσιωμένων ερευνητών/τριών και βοηθών, με τους οποίους η συνεργασία ήταν απολαυστική: η Marine Bardou, η Lien Bomans, ο Joseph Earsom, η Sharon Lecocq, η Frauke Ohler και η Raquel Vega Rubio. Ευχαριστούμε ιδιαίτερω τη Francesca Colli και την Ellen Vanderschueren για την εξαιρετική προπαρασκευαστική εργασία τους για την επικαιροποίηση του βιβλίου.

Θα θέλαμε, επίσης, να ευχαριστήσουμε τους μεταπτυχιακούς μας φοιτητές, οι οποίοι ήταν συναρπαστικό κοινό και πηγή εποικοδομητικών σχολίων για τις προηγούμενες εκδόσεις του βιβλίου όταν παρακολουθούσαν τα μαθήματά μας με αντικείμενο την εξωτερική πολιτική και τις εξωτερικές δράσεις της ΕΕ στο KU Leuven, το UCLouvain και το Κολλέγιο της Ευρώπης.

Ξεκινώντας το ταξίδι της τρίτης αυτής έκδοσης του βιβλίου, θα θέλαμε για άλλη μια φορά να εκφράσουμε την ευγνωμοσύνη μας στην οικογένεια και τους φίλους μας, και ιδιαίτερα στην Klaartje, την Camille και τη Soetkin (για τον Stephan) και τη Marjan, τη Marte και τη Stien (για τον Tom), οι οποίες ήταν υπέροχοι σύντροφοι στα σπίτια μας που είχαν μετατραπεί σε γραφεία κατά τη διάρκεια της πανδημίας, όταν γράφτηκε αυτό το βιβλίο.

Υποστηρικτικό υλικό για αυτό το βιβλίο, όπως καθημερινές ενημερώσεις ειδησεογραφικού χαρακτήρα και σύνδεσμοι σε εκατοντάδες ιστοσελίδες της ΕΕ και σε ακαδημαϊκές πηγές (οι οποίες καλύπτουν όλα τα κεφάλαια και τις ενότητες αυτού του βιβλίου), βρίσκεται στον λεπτομερή οδηγό πηγών *Exploring EU Foreign Policy*: [www.eufp.eu](http://www.eufp.eu)



# Εισαγωγή

## ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΣΤΙΑΣΗ ΚΑΙ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΒΙΒΛΙΟΥ

Αυτό το βιβλίο εξετάζει την εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Ορίζει την εξωτερική πολιτική της ΕΕ ως το πεδίο των πολιτικών της που στρέφονται προς το εξωτερικό της περιβάλλον, με στόχο την επιρροή τόσο του περιβάλλοντος αυτού όσο και της συμπεριφοράς άλλων δρώντων εντός αυτού, προκειμένου να επιδιωχθούν συμφέροντα, αξίες και στόχοι της ΕΕ.

Εφαρμόζοντας ένα ευρύ πλαίσιο εννοιολόγησης σχετικά με το τι συνιστά την εξωτερική πολιτική της ΕΕ, το παρόν βιβλίο δεν περιορίζει την ανάλυση στην εξωτερική πολιτική με την αυστηρή έννοια του όρου, δηλαδή στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), αλλά εξετάζει την εξωτερική πολιτική της ΕΕ υπό την ευρύτερη έννοια, συμπεριλαμβάνοντας –ως οργανικά μέρη της εξωτερικής πολιτικής– τομείς όπως το εμπόριο, η ανάπτυξη και η διεύρυνση (εξωτερική δράση), αλλά και επιπλέον την εξωτερική διάσταση εσωτερικών πολιτικών (όπως η εξωτερική περιβαλλοντική πολιτική ή η προσφυγική πολιτική).

Όπως θα εξηγήσουμε λεπτομερώς στο Κεφάλαιο 1, υποστηρίζουμε ότι η εξωτερική πολιτική της ΕΕ είναι «πολύπλευρη» (καθώς αποτελείται από την ΚΕΠΠΑ, την ΚΠΑΑ, τις εξωτερικές δράσεις και την εξωτερική διάσταση των εσωτερικών πολιτικών), «πολυμεθοδική» (καθώς συνδυάζει διάφορες μεθόδους άσκησης πολιτικής, ορισμένες με τα κράτη μέλη και άλλες με υπερεθνικούς θεσμούς όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε πρώτο πλάνο) και «πολυεπίπεδη» (καθώς περιλαμβάνει το εθνικό, το ευρωπαϊκό και το διεθνές επίπεδο). Το σκεπτικό πίσω από την υιοθέτηση μιας τόσο ευρείας οπτικής είναι ότι η συνολική εικόνα της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ μπορεί να γίνει κατανοητή μόνο αν λάβει κανείς υπόψη όλες αυτές τις «πλευρές», τις «μεθόδους» και τα «επίπεδα».

Θεωρώντας την ΕΕ ως ένα διαρκώς εξελισσόμενο πολιτικό σύστημα, το βιβλίο συζητά τις ευκαιρίες και τους περιορισμούς που αντιμετωπίζει η ΕΕ στην ανάπτυξη μιας εξωτερικής πολιτικής και στην ανάδυσή της ως διεθνής παράγοντας μεγάλου βεληνεκούς. Εξετάζει τη σημασία της ΕΕ στις διεθνείς πολιτικές,

πώς σκοπεύει να συνεισφέρει στη διαμόρφωση της παγκόσμιας τάξης και τι, τελικά, επιτυγχάνει. Ανοίγει, επίσης, το «μαύρο κουτί» της ΕΕ: Εξετάζει πώς λειτουργεί η ΕΕ εσωτερικά όταν δρα σε διεθνές επίπεδο και τι συνέπειες έχει αυτό για την εξωτερική επίδοσή της, την αποτελεσματικότητά της και τη νομιμοποίησή της. Το βιβλίο προσφέρει σύνοψη των βασικών πεδίων της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, των προκλήσεων και των μειονεκτημάτων της, τις κινητήριες δυνάμεις της αλλά και τις πολιτικές ισορροπίες πίσω από αυτήν.

Παρακολουθώντας κάποιος την εξωτερική πολιτική της ΕΕ, οδηγείται σε παρατηρήσεις που προκαλούν προβληματισμό. Αυτές περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα ερωτήματα. Ενώ η ΕΕ έχει αναπτύξει περισσότερες από 40 στρατιωτικές και μη στρατιωτικές (civilian) αποστολές και αποστολές διαχείρισης κρίσεων, γιατί το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία ηγήθηκαν μιας επιχείρησης του NATO (Οργανισμός Βορειοατλαντικού Συμφώνου) στη Λιβύη, και η Γαλλία απέστειλε δικές της στρατιωτικές δυνάμεις στο Μάλι; Γιατί η ΕΕ δεν μιλά πάντα με μία φωνή στους περισσότερους διεθνείς οργανισμούς, παρότι έχει ενισχύσει τις διπλωματικές της δεξιότητες και έχει αναπτύξει ευρύ διπλωματικό δίκτυο στις περισσότερες χώρες του κόσμου; Και, παρότι η ΕΕ έχει σημειώσει αξιοσημείωτη επιτυχία στη σταθεροποίηση και ανοικοδόμηση της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, μέσω της διεύρυνσής της, γιατί δεν έχει καταφέρει να επαναλάβει αυτή την επιτυχία στη νότια γειτονιά της; Το παρόν βιβλίο προσφέρει γνώσεις που συμβάλλουν στην καλύτερη κατανόηση τέτοιων προβληματισμών.

Γιατί θα πρέπει να μας νοιάζει η εξωτερική πολιτική της ΕΕ; Υπάρχουν ιστορικοί, εμπειρικοί και αναλυτικοί λόγοι για τους οποίους η μελέτη της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ είναι επίκαιρη. Ένας πρώτος λόγος είναι η *ιστορία* (βλ. Κεφάλαιο 2). Από την απαρχή της, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ήταν εξωτερική πολιτική. Η ΕΕ και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, γενικότερα, είναι αποτέλεσμα της επιτυχημένης αμερικανικής και γαλλικής εξωτερικής πολιτικής στη διάρκεια της δεκαετίας του 1950, η οποία είχε στόχο την ένταξη της Δυτικής Γερμανίας σε ένα ευρύτερο υπερεθνικό ευρωπαϊκό πλαίσιο, στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), η οποία εν συνεχεία συμπληρώθηκε από την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ). Ο στόχος ήταν να περιοριστεί η εθνική κυριαρχία και να αλλάξει το status σε κρίσιμους τομείς (αρχικά σε ό,τι αφορούσε τον άνθρακα και τον χάλυβα), ώστε να καμφθεί η εχθρότητα μεταξύ των ευρωπαϊκών εθνών, η οποία είχε οδηγήσει σε δύο παγκόσμιους πολέμους και σε δεκάδες εκατομμύρια θύματα.

Από τα πρώτα κιόλας χρόνια, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν εστίαζε μόνο στις εσωτερικές πολιτικές αλλά είχε και μια εξωτερική διάσταση. Η εξωτερική εμπορική πολιτική, η ανάπτυξη και η συνεργασία, αλλά και η σύναψη διεθνών συμφωνιών με τρίτες χώρες και άλλες περιοχές του κόσμου, ήταν ακρογωνιαίοι

λίθοι της ιστορικής διαδρομής της ΕΕ από τη Συνθήκη της Ρώμης (1957). Όμως καθαυτή η έννοια της «εξωτερικής πολιτικής» συμπεριλήφθηκε ρητά και αποφασιστικά στις δραστηριότητες της ΕΕ μόλις στις αρχές της δεκαετίας του 1990, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όταν δημιουργήθηκε η ΚΕΠΠΑ. Μετά τη γαλλοβρετανική πρωτοβουλία του Σαιν Μαλό (1998), η ΕΕ προχώρησε ένα βήμα παραπέρα, δημιουργώντας τη δική της ΚΠΑΑ. Η ενεργοποίηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, το 2009, περιλάμβανε νέες αλλαγές, ώστε να αυξηθούν περαιτέρω –τουλάχιστον στα χαρτιά– η συνοχή, η αποτελεσματικότητα και η αναγνωρισιμότητα της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, συμπεριλαμβάνοντας τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ).

Επτά δεκαετίες μετά την εκκίνηση της ενωσιακής διαδικασίας έξι ευρωπαϊκών χωρών, με την ίδρυση της ΕΚΑΧ, η ΕΕ έχει εξελιχθεί σε ένα πολιτικό σύστημα με είκοσι επτά κράτη μέλη και εξουσίες σε ευρεία γκάμα πεδίων πολιτικής. Σήμερα, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση *ακόμα* είναι εξωτερική πολιτική, καθώς συνεχίζει να συνεισφέρει στη διαχείριση σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Όμως η ΕΕ δεν είναι πλέον απλώς το αποτέλεσμα της εξωτερικής πολιτικής, αλλά *έχει* εξωτερική πολιτική, η οποία διεξάγεται μέσω διάφορων καναλιών και εργαλείων.

Ο δεύτερος λόγος για τον οποίο η εξέταση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ είναι επίκαιρη είναι ότι υπάρχουν πολιτικές και οικονομικές *εμπειρικές* ενδείξεις ότι η ΕΕ σε ορισμένα πεδία είναι παράγων με ισχυρή επιρροή στη διεθνή πολιτική σκηνή. Στις Βρυξέλλες έχουν την έδρα τους περισσότεροι από 180 διπλωματικοί αντιπρόσωποι, ενώ η ΕΕ έχει αυτήν την περίοδο διπλωματική εκπροσώπηση σε περισσότερες από 140 χώρες παγκοσμίως. Η ΕΕ είναι ο μεγαλύτερος εμπορικός εταίρος πολλών χωρών παγκοσμίως, και το δέλεαρ της ενοποιημένης αγοράς της είναι σημαντικός παράγοντας ισχύος. Παρότι η ΕΕ απουσίαζε από σημαντικά πεδία μαχών, όπως το Αφγανιστάν και η Συρία, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο σε ορισμένες από τις πιο ευαίσθητες και γεμάτες προκλήσεις περιοχές συγκρούσεων στον πλανήτη, οι οποίες συχνά δεν είναι τόσο γνωστές, όπως η Σομαλία και το Μάλι. Από το 2003, η ΕΕ έχει στείλει στρατιωτικές αλλά και πολιτικές αποστολές σε τρεις ηπείρους, από την ανάμειξη της στα Δυτικά Βαλκάνια και τις αποστολές κατά της πειρατείας ανοιχτά των σομαλικών ακτών, μέχρι τις στρατιωτικές αποστολές στο Μάλι και τον Νίγηρα, για να βοηθήσει αυτές τις χώρες να αντιμετωπίσουν την απειλή των τζιχαντιστών και να ελέγξουν τη μετανάστευση. Η ΕΕ συνεργάζεται στενά σε αυτές τις περιοχές με άλλους διεθνείς οργανισμούς, όπως τα Ηνωμένα Έθνη (ΟΗΕ) και οι αφρικανικοί περιφερειακοί οργανισμοί.

Είναι εξίσου σημαντικό το γεγονός ότι η ΕΕ, όντας το μεγαλύτερο εμπορικό μπλοκ του κόσμου, αποτελεί σημαντικό οικονομικό παράγοντα. Η ΕΕ σήμερα αντιπροσωπεύει σχεδόν το ένα έκτο του παγκόσμιου εμπορίου προϊόντων και

ακόμα μεγαλύτερο ποσοστό στο εμπόριο υπηρεσιών. Ομοίως, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της είναι οι μεγαλύτεροι πάροχοι αναπτυξιακής βοήθειας παγκοσμίως, αντιπροσωπεύοντας περισσότερο από το μισό της παγκόσμιας αναπτυξιακής βοήθειας. Οι προϋπολογισμοί της ΕΕ, σε συνδυασμό με αυτούς των κρατών μελών της, καθιστούν –αθροιστικά– την ΕΕ τον μεγαλύτερο πάροχο ανθρωπιστικής βοήθειας. Σε πολλούς άλλους τομείς, όπως το περιβάλλον, η ΕΕ έχει σαφώς ηγετικές βλέψεις σε παγκόσμιο επίπεδο. Έτσι, τις τελευταίες δεκαετίες, η ΕΕ έχει εξελιχθεί σε μείζων διεθνή δρώντα. Η εξωτερική πολιτική αποτελεί σήμερα σημαντικό πεδίο ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, γεγονός αξιοσημείωτο, δεδομένου ότι η εξωτερική πολιτική ως πεδίο πολιτικής αποτελεί μέρος του σκληρού πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας μιας χώρας.

Ένας τρίτος λόγος για τον οποίο αξίζει να μελετά κανείς την εξωτερική πολιτική της ΕΕ είναι η όξυνση της *αναλυτικής σκέψης*. Όπως εξηγήσαμε, η ΕΕ είναι προϊόν της εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών της. Έτσι, το βιβλίο μελετά την εξωτερική πολιτική ενός νεότευκτου πολιτικού συστήματος, της ΕΕ, το οποίο είναι αποτέλεσμα της εξωτερικής πολιτικής των ευρωπαϊκών χωρών. Το ότι η ΕΕ αποτελείται από κράτη μέλη που έχουν αποφασίσει να μοιραστούν ορισμένες από τις δυνάμεις τους στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, αλλά συνεχίζουν να διαθέτουν και δική τους εξωτερική πολιτική, καθιστά τη μελέτη του εγχειρήματος ενδιαφέρουσα από αναλυτική άποψη. Η ΕΕ δεν είναι μια δύναμη που δραστηριοποιείται αυτόνομα από τα κράτη μέλη της· ορθότερα, αυτά τα κράτη μέλη είναι ένα εγγενές και καθοριστικής σημασίας συστατικό της ΕΕ και της εξωτερικής της πολιτικής. Αυτό προκαλεί νέα ενδιαφέροντα ερωτήματα. Για παράδειγμα, σε ποιο βαθμό τα κράτη μέλη αποτελούν ενισχυτικό ή επιβαρυντικό παράγοντα στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ; Πράγματι, από τη στιγμή που τα κράτη μέλη μπορεί να υποστηρίζουν, να παρακάμπτουν ή και να υπονομεύουν την ΕΕ στην άσκηση της εξωτερικής της πολιτικής, η πολυεπίπεδη φύση του πολιτικού συστήματος της ΕΕ μπορεί είτε να αποδυναμώσει είτε να ενισχύσει τις δυνατότητες άσκησης εξωτερικής πολιτικής εκ μέρους της ΕΕ. Το ανά χείρας βιβλίο θα εξετάσει εάν, τότε και πώς η πολυεπίπεδη φύση της ΕΕ παίζει κάποιο ρόλο στην εξωτερική της πολιτική.

## ΤΟ ΜΕΤΑΒΑΛΛΟΜΕΝΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

Από το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και την έναρξη του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το περιβάλλον στο οποίο η ΕΕ ασκεί την εξωτερική της πολιτική έχει εξελιχθεί σε σημαντικό βαθμό. Ανάλογα με την οπτική καθενός, ή το επιχείρημα που θέλει να διατυπώσει, μπορούν να αναγνωριστούν

πολλά κομβικά σημεία στην εξέλιξη της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Εδώ στρέφουμε την προσοχή μας σε τρία γεγονότα, τρία επεισόδια της σύγχρονης ευρωπαϊκής ιστορίας, για να εξετάσουμε αυτό το μεταβαλλόμενο τοπίο. Σε καθένα από αυτά συνδυάστηκαν δύο καθοριστικής σημασίας θέματα της εξωτερικής πολιτικής: οι συγκρούσεις και οι δομές.

Το πρώτο γεγονός έλαβε χώρα κατά την απαρχή του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αμέσως μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, οι χώρες της Δύσης ήρθαν αντιμέτωπες με αυξανόμενες εντάσεις μεταξύ των ίδιων και της Σοβιετικής Ένωσης, γεγονός που οδήγησε σε κούρσα εξοπλισμών μεταξύ Δύσης και Ανατολής. Όμως, ταυτόχρονα, η απειλή των ένοπλων συγκρούσεων και στρατιωτικών αντιπαράθεσεων στη Δυτική Ευρώπη μειώθηκε αισθητά. Λόγω της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (η οποία σήμερα έχει θεσμοθετηθεί ως ΕΕ) και της διαδικασίας διατλαντικής συνεργασίας και αλληλεγγύης (ΝΑΤΟ), οι πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές δομές των χωρών της Ευρώπης, που ήταν εχθρικές μεταξύ τους κατά το πρώτο μισό του 20ού αιώνα, έγιναν τόσο διασυνδεδεμένες που η μεταξύ τους στρατιωτική αντιπαράθεση θεωρείται στις μέρες μας πολύ απίθανη. Πράγματι, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ήταν, πάνω απ' όλα, ένα σπουδαίο εγχείρημα για την εμπέδωση της ειρήνης στην Ευρώπη.

Ένα δεύτερο γεγονός ήταν το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές της δεκαετίας του 1990, καθώς έτσι τερματίστηκε η διαρκώς υποφώσκουσα αντιπαράθεση μεταξύ Δύσης και Ανατολής, και οι σχετιζόμενες με αυτήν στρατιωτικές απειλές, οι οποίες άφησαν ανεξίτηλο το σημάδι τους στη διεθνή πολιτική σκηνή, περισσότερο από τέσσερις δεκαετίες. Αυτό σήμαινε, επίσης, την πολιτική επανένωση της ευρωπαϊκής ηπείρου, κατά την οποία η ΕΕ συνέδραμε τις πρώην σοσιαλιστικές χώρες της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης, ώστε να διαμορφώσουν εκ νέου τις πολιτικές και οικονομικές τους δομές. Βήμα βήμα, αυτές οι χώρες έγιναν σύγχρονες δημοκρατίες και άλλαξαν την κατεύθυνση των οικονομιών τους, από τη σχεδιαζόμενη οικονομία στην οικονομία της ελεύθερης αγοράς. Αυτό προκλήθηκε σε μεγάλο βαθμό μετά την προοπτική της ένταξης στην ΕΕ και κατέστη εφικτό μέσω της απευθείας ανάμειξης της ΕΕ, η οποία κατέδειξε την αποτελεσματικότητα της πολιτικής της διεύρυνσης ως εργαλείο εξωτερικής πολιτικής. Όμως οι εξελίξεις στα Δυτικά Βαλκάνια, ιδιαίτερα στην πρώην Γιουγκοσλαβία, εν πολλοίς αγνοήθηκαν και μια τρομερή σύγκρουση ξέσπασε στην πίσω αυλή της ΕΕ. Μόνο με τη βοήθεια δυνάμεων εκτός ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του ΝΑΤΟ, κατέστη δυνατό να επανακάμψει η ειρήνη στην περιοχή. Η κατάπαυση των εχθροπραξιών επέτρεψε στην ΕΕ να στοχεύσει στην αναδόμηση των σχέσεών της με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, αλλά και των σχέσεων μεταξύ αυτών των χωρών.

Τρίτον, η αστάθεια στη γειτονιά της ΕΕ είναι μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ σήμερα. Η ΕΕ δεν έχει καταφέρει να διαδραμα-

τίσει σταθεροποιητικό ρόλο σε πολέμους και κρίσεις στη νότια και στην ανατολική γειτονιά της. Εξίσου σημαντικό, η ΕΕ, σε γενικές γραμμές, δεν κατάφερε να υποστηρίξει τη δημιουργία ή την ανάπτυξη νομιμοποιημένων πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δομών και να πείσει τους πληθυσμούς και τις εγχώριες ελίτ για την αξία της. Επίσης έχει σημειωθεί αλλαγή στο παγκόσμιο ισοζύγιο ισχύος, με την Κίνα και άλλες μεγάλες δυνάμεις να αναλαμβάνουν πιο ηγετικό ρόλο στη διεθνή πολιτική σκηνή, τη διπλωματία και την παγκόσμια οικονομία. Η αλλαγή αυτή πραγματοποιήθηκε εις βάρος της θέσης της ΕΕ. Ταυτόχρονα, η διεθνής τάξη πραγμάτων, η οποία διαμορφώθηκε σε μεγάλο βαθμό από τη Δύση μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, έχει βρεθεί υπό ισχυρές πιέσεις, οι οποίες προκαλούν υψηλά επίπεδα αβεβαιότητας για την ΕΕ. Όλα αυτά συνέβησαν ενώ η ΕΕ αντιμετώπιζε εσωτερικές κρίσεις –οικονομική, μεταναστευτική και προσφυγική κρίση, Brexit και πανδημία του κορονοϊού–, οι οποίες είχαν επιπτώσεις στην εξωτερική πολιτική της και στη θέση της στον κόσμο.

Αυτά τα τρία γεγονότα, κομβικά για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τις διεθνείς σχέσεις, καταδεικνύουν την πολυπλοκότητα και την ποικιλομορφία που χαρακτηρίζει την εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Επιπρόσθετα αποδεικνύουν ότι το τοπίο στο οποίο λαμβάνει χώρα η εξωτερική πολιτική της ΕΕ έχει μεταβληθεί δραστικά. Όμως καθιστούν, επίσης, σαφές ότι η εξωτερική πολιτική και η ανάλυσή της πάντα έχουν δύο διαστάσεις: από τη μία πλευρά, την αποφυγή, τη διαχείριση και την επίλυση συγκρούσεων και, από την άλλη, τη δόμηση κοινωνιών, κρατών, περιφερειών και του κόσμου συνολικά. Ενώ οι μεν απολαμβάνουν μεγάλης προσοχής στις ακαδημαϊκές αναλύσεις της εξωτερικής πολιτικής, οι δε, εν πολλοίς, αγνοούνται. Ένας από τους στόχους του βιβλίου είναι να καλύψει αυτό το κενό.

## ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Το βιβλίο έχει δύο μεγάλους στόχους. Ο πρώτος είναι να συνοψίσει αλλά και να αναλύσει την εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Για πρακτικούς λόγους, το βιβλίο είναι οργανωμένο με έναν μάλλον συμβατικό τρόπο, ο οποίος περιλαμβάνει ένα κεφάλαιο σχετικά με την ιστορία, δύο κεφάλαια για τους δρώντες, τους θεσμούς και τον σχεδιασμό πολιτικής, ένα κεφάλαιο για καίρια θέματα της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, τέσσερα κεφάλαια για τις βασικές συνιστώσες της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ (την ΚΕΠΠΑ, την ΚΠΑΑ, τις εξωτερικές δράσεις της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του εμπορίου, της παροχής βοήθειας σε αναπτυσσόμενες χώρες και της παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας, και την εξωτερική πλευρά εσωτερικών πολιτικών, όπως η πολιτική για ενεργειακούς πόρους που προέρχονται από το εξωτερικό της ΕΕ, η περιβαλλοντική και η προσφυγική πολιτική) και,

τέλος, τρία κεφάλαια σχετικά με την εξωτερική πολιτική της ΕΕ προς άλλα μέρη του κόσμου και προς πολυμερείς οργανισμούς. Σε κάθε κεφάλαιο παρουσιάζουμε την επίσημη πολιτική της ΕΕ και τη σχετική νομική της βάση. Ακολουθεί μια ανάλυση σχετικά με τα ζητήματα με τα οποία ασχολούμαστε, και σχετικά με το πώς λειτουργούν στην πράξη, ακολουθούμενη από κριτική αξιολόγηση.

Ο δεύτερος στόχος σχετίζεται με το ζήτημα που σχολιάστηκε στην προηγούμενη ενότητα. Το βιβλίο φιλοδοξεί να επανεκτιμήσει τη φύση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και της εξωτερικής πολιτικής γενικότερα. Κοιτάζει πέρα από το πλαίσιο της ανάλυσης της εξωτερικής πολιτικής σε επίπεδο κρατών, κρίσεων και συγκρούσεων, εστιάζοντας σε αυτό που ορίζουμε ως δομική εξωτερική πολιτική. Αυτή η προσέγγιση (η οποία σχολιάζεται εκτενέστερα στο Κεφάλαιο 1, και στην οποία επιστρέφουμε κατά την εκτίμηση των θεωρητικών προσεγγίσεων στο Κεφάλαιο 13) αποτελεί το όχημα για την κατανόηση του τρόπου με τον οποίο η εξωτερική πολιτική θέλει να διαμορφώσει και να επηρεάσει δομές και μακροχρόνιες διαδικασίες.

Παρότι αυτό το βιβλίο εφαρμόζει μια κυρίως ευρωπαϊκή οπτική σχετικά με την εξωτερική πολιτική της ΕΕ, τα κεφάλαια που εξετάζουν τα κομβικά ζητήματα, τη γειτονιά της ΕΕ και τις μεγάλες δυνάμεις εξετάζουν, επίσης, τις μη ευρωπαϊκές σκοπιές. Ενώ το βιβλίο αξιολογεί το σύνολο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, δεν αποτελεί παρά μεμονωμένο χρονικό στιγμιότυπο αυτής, και δεν δύναται να αποτυπώσει την ευρύτερη δυναμική της. Παρομοίως δεν μπορεί να εξετάσει την πολιτική της ΕΕ σε σχέση με κάθε περιοχή του κόσμου ή με κάθε ζήτημα της διεθνούς πολιτικής ατζέντας.

## **ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ**

Το Κεφάλαιο 1 θέτει τα βασικά ζητήματα και τα ερωτήματα με τα οποία θα καταπιαστεί το παρόν βιβλίο, εστιάζοντας στην ιδιαίτερη φύση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Η πολύπλευρη (αποτελούμενη από την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας, τις εξωτερικές δράσεις, όπως το εμπόριο και η ανάπτυξη, και τις εξωτερικές διαστάσεις των εσωτερικών πολιτικών, όπως η εξωτερική περιβαλλοντική ή ενεργειακή πολιτική), πολυμεθοδική (καθώς συνδυάζει τη διακυβερνητική και την Κοινοτική μέθοδο παραγωγής πολιτικής) και πολυεπίπεδη (καθώς περιλαμβάνει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ κρατών μελών αλλά και της ίδιας της ΕΕ) φύση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ επεξηγείται με λεπτομέρεια σε αυτό το κεφάλαιο. Εξετάζεται, επίσης, η σχέση μεταξύ της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και της εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών, ενώ δίνεται έμφαση στον ρόλο που διαδραματίζουν η ισχύς, τα συμφέροντα, οι κοσμοθεωρήσεις, οι προσλή-

ψεις και οι αντιλήψεις των ρόλων και των ταυτοτήτων ως συστατικών στοιχείων της εθνικής εξωτερικής πολιτικής. Στο κεφάλαιο, επίσης, παρουσιάζονται τα σημεία αντιπαράθεσης μεταξύ των κρατών μελών που έχουν επηρεάσει την ανάπτυξη της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και την επηρεάζουν ακόμα και σήμερα. Κατόπιν παρουσιάζουμε τις αρχές και τους στόχους που διέπουν την εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Το πλαίσιο «δομικής εξωτερικής πολιτικής αντί σχεσιακής εξωτερικής πολιτικής» εισάγεται ως προσέγγιση που επιδιώκει να αναλύσει τις διάφορες διαστάσεις της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Τέλος, τοποθετούμε την ανάλυση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης.

Το Κεφάλαιο 2 περιέχει την ιστορική αναδρομή της αμφίσημης σχέσης μεταξύ ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και εξωτερικής πολιτικής, από το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου μέχρι σήμερα. Αναλύοντας τα βήματα που έχουν γίνει, παρουσιάζουμε την αξιοσημείωτη πρόοδο που έχει σημειωθεί στην ανάπτυξη μιας εξωτερικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό το κεφάλαιο φανερώνει, επίσης, ότι οι ρίζες των τρεχουσών συζητήσεων σχετικά με την εξωτερική πολιτική της ΕΕ και την πολιτική ασφάλειάς της μπορούν να εντοπιστούν σε πρώιμες διαφωνίες και επιλογές πολιτικής.

Το Κεφάλαιο 3 παρέχει μία εις βάθος ανάλυση όσων εμπλέκονται στη χάραξη της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Εξερευνούμε την απόκλιση μεταξύ ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου επί χάρτου και τις διαφορετικές μεθόδους και προσεγγίσεις χάραξης πολιτικής επί του πρακτέου. Κατόπιν αναλύονται οι βασικοί θεσμικοί δρώντες: το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (στο οποίο συγκεντρώνονται οι επικεφαλής κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών)· το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων (όπου συναντιούνται οι υπουργοί Εξωτερικών ή άλλων τομέων – ή οι αντιπρόσωποί τους – των κρατών μελών)· η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (η οποία διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στον ορισμό και την υπεράσπιση των κοινών συμφερόντων)· ο Ύπατος Εκπρόσωπος/Αντιπρόεδρος της Επιτροπής και η διπλωματική υπηρεσία της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης)· το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (το οποίο εκλέγεται απευθείας από τους Ευρωπαίους πολίτες)· το Δικαστήριο της ΕΕ (το οποίο παρέχει τη δικαστική επίβλεψη)· καθώς και ορισμένοι δρώντες που βρίσκονται πέρα από το παραδοσιακό θεσμικό πλαίσιο [όπως διάφορες Υπηρεσίες (Agencies) της ΕΕ, τράπεζες, μη κυβερνητικές οργανώσεις και ιδιώτες]. Επίσης αξιολογείται η λειτουργία αυτών των δρώντων και η συνεισφορά τους στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ.

Στο Κεφάλαιο 4 αναλύουμε τη διαδικασία χάραξης πολιτικής που λαμβάνει χώρα μεταξύ των θεσμικών δρώντων που παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο. Παρέχουμε επίσης μια σύνοψη της διανομής και της φύσης των επίσημων αρμοδιοτήτων στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής. Αναλύονται οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων, πρώτα από την επίσημη σκοπιά, προκειμένου εν συνεχεία να εστιάσουμε στις ευρύτερες διαδικασίες χάραξης πολιτικής στην

πράξη. Αμφότερες οι σκοπιές είναι ζωτικής σημασίας για να κατανοηθούν η φύση, οι ευκαιρίες και τα όρια της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, καθώς και το περίπλοκο δίκτυο των ενδοθεσμικών, διαθεσμικών και διακρατικών αλληλεπιδράσεων και διαπραγματεύσεων που αυτή περιλαμβάνει. Υποστηρίζουμε ότι στη θεωρία οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων μοιάζουν μη λειτουργικές, αλλά ότι στην πράξη οι διάφοροι παράγοντες που εμπλέκονται και διαμορφώνουν την εξωτερική πολιτική της ΕΕ έχουν βρει τρόπους να υπερβαίνουν αυτή την πολυπλοκότητα. Στο κεφάλαιο αυτό ερευνάται, επίσης, το ζήτημα της χρηματοδότησης της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Τέλος, ασχολείται με ερωτήματα που αφορούν τη συνέπεια της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.

Το Κεφάλαιο 5 εστιάζει σε τέσσερα κομβικά ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ: τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου· την πρόληψη συγκρούσεων, τη διαχείριση κρίσεων και την οικοδόμηση της ειρήνης· τη μη διάδοση και τον έλεγχο των εξαγωγών όπλων· και τον αγώνα ενάντια στην τρομοκρατία. Αυτά τα τέσσερα κομβικά ζητήματα αντιμετωπίζονται μέσω δράσεων που αξιοποιούν και τις τέσσερις πτυχές της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ (την ΚΕΠΠΑ, την ΚΠΑΑ, τις εξωτερικές δράσεις και τις εξωτερικές διαστάσεις των εσωτερικών πολιτικών), οι οποίες αναλύονται στα ακόλουθα κεφάλαια. Αυτό το κεφάλαιο εξηγεί τους στόχους και τις προτεραιότητες που θέτει η ΕΕ στα θέματα αυτά και αποσαφηνίζει την γκάμα διαθέσιμων εργαλείων και υπεύθυνων δρώντων. Κατόπιν αξιολογεί τις πράξεις της ΕΕ με βάση τους διακηρυγμένους στόχους της και τον διεθνή αντίκτυπο των ενεργειών της.

Το Κεφάλαιο 6 εστιάζει στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Μια αρχική νομική και πολιτική εκτίμηση των βασικών αρχών της ΚΕΠΠΑ και των οργάνων της παρέχει το υπόβαθρο για την ανάλυση. Καθίσταται σαφές ότι η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών είναι τουλάχιστον εξίσου σημαντική με τις κοινές πράξεις ή θέσεις και ότι, συχνά, οι μονομερείς ενέργειες κρατών μελών εξακολουθούν να επικρατούν. Το κεφάλαιο αναλύει το πεδίο δραστηριοποίησης της ΚΕΠΠΑ, το οποίο έχει διευρυνθεί σε μεγάλο βαθμό τις τρεις τελευταίες δεκαετίες. Εκτιμά επίσης τον βαθμό στον οποίο η διακηρυχθείσα πολιτική της ΕΕ έχει μπορέσει να πλαισιωθεί με μια λειτουργική εξωτερική πολιτική.

Το Κεφάλαιο 7, με αντικείμενο την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), αξιολογεί τις προσπάθειες να αποκτήσει η ΕΕ στρατιωτικές και πολιτικές δυνατότητες και να ενισχύσει την ικανότητα επίλυσης κρίσεων που διαθέτει. Λαμβάνοντας υπόψη τις σχέσεις της ΕΕ με το ΝΑΤΟ, το κεφάλαιο αναλύει πρώτα τη στρατιωτική διάσταση της ΚΠΑΑ. Καταδεικνύουμε ότι οι στρατιωτικές δυνατότητες της ΕΕ δεν εξασφαλίζονται μέσω της δημιουργίας μόνιμων ευρωπαϊκών δυνάμεων, αλλά βασίζονται στην εθελοντική και προσωρινή συνεισφορά των κρατών μελών. Το κεφάλαιο έπειτα αναλύει την πολιτική διά-

σταση της ΚΠΑΑ, η οποία αφορά την ανάπτυξη μη στρατιωτικών δρώντων που συνεισφέρουν στην ασφάλεια εκτός της ΕΕ. Παρουσιάζουμε μια σύνοψη του ιστορικού της ΕΕ σε ό,τι αφορά τις στρατιωτικές επιχειρήσεις και τις πολιτικές αποστολές της ΚΠΑΑ. Το κεφάλαιο προσφέρει, επίσης, αναλυτικούς άξονες, μέσω των οποίων μπορούν να συγκριθούν οι παρελθούσες, τρέχουσες και μελλοντικές επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ. Τέλος, αναλύονται οι προσπάθειες ενίσχυσης της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του ευρωπαϊκού αμυντικού τομέα.

Το Κεφάλαιο 8 εστιάζει στα πεδία πολιτικής που αναπτύσσονται εντός του πλαισίου των «εξωτερικών δράσεων» της ΕΕ: εμπόριο, συμφωνίες σύνδεσης και συνεργασίας, διεύρυνση, αναπτυξιακή συνεργασία, κυρώσεις και ανθρωπιστική βοήθεια. Όλες αυτές οι δράσεις είναι ζωτικές για την εξωτερική πολιτική της ΕΕ, καθώς της παρέχουν τα σημαντικότερα εργαλεία της και έχουν διαμορφώσει τον σχηματισμό της εξωτερικής πολιτικής της. Παραδόξως, όμως, μπορεί να αποτελέσουν και τροχοπέδη για την εκπλήρωση ορισμένων στόχων της.

Το Κεφάλαιο 9 αποτιμά την εξωτερική διάσταση ορισμένων σχετικών «εσωτερικών» πεδίων πολιτικής. Συζητάμε για το πώς η ΕΕ δρα σε διεθνές επίπεδο στα πεδία της ενέργειας, του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής, και στο πεδίο της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένης και της μετανάστευσης. Παρουσιάζουμε τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ, τον τρόπο με τον οποίο ανταποκρίνεται και τα εμπόδια που συναντά. Οι εξωτερικές δράσεις της ΕΕ σε αυτές τις περιοχές είχαν πάντα ξεχωριστή –και ολοένα και σημαντικότερη– επίδραση στην εξωτερική της πολιτική. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την εξέταση της δημόσιας υγείας, μιας πρόκλησης για την οποία η ΕΕ έχει περιορισμένη εξωτερική δράση, αλλά η σημασία της έγινε εμφανής στη συγκυρία της πανδημίας της COVID-19.

Το Κεφάλαιο 10, αξιοποιώντας τις έννοιες που αναπτύσσονται στα προηγούμενα κεφάλαια, παρέχει μια σύνοψη και εκτίμηση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ προς τη γειτονιά της: τα Δυτικά Βαλκάνια, την ανατολική της γειτονιά και τη Μεσόγειο με τη Μέση Ανατολή. Για κάθε περιοχή, όπως και για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονιάς, γενικά, προβαίνουμε σε εκτίμηση του βαθμού στον οποίο η ΕΕ έχει κινηθεί πέρα από τις εμπορικές σχέσεις και τις σχέσεις που πηγάζουν από υπογεγραμμένες συμφωνίες, αναπτύσσοντας σχεσιακή και δομική εξωτερική πολιτική. Καταδεικνύουμε ότι η ΕΕ έχει σταδιακά και εν μέρει αναπτύξει πολιτικές για να βοηθήσει στην επίλυση συγκρούσεων, ιδιαίτερα στα Δυτικά Βαλκάνια. Παρ' όλα αυτά, σε αντίθεση με τις φιλοδοξίες που εκφράστηκαν στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και στις αρχές της δεκαετίας του 2000, η ΕΕ αντιμετωπίζει ολοένα και περισσότερα προβλήματα στην ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής δομικής εξωτερικής πολιτικής. Αυτό μπορεί να εξηγηθεί σε κάποιο βαθμό από την άνοδο άλλων χωρών με σημαντική δομική ισχύ, κάτι που αποτελεί αντικείμενο του επόμενου κεφαλαίου.

Το Κεφάλαιο 11 εστιάζει στη σχέση της ΕΕ με τις ανταγωνιστικές δυνάμεις: με τις παγκόσμιες δυνάμεις (τις Ηνωμένες Πολιτείες, τη Ρωσία και την Κίνα), με την ομάδα των «αναδυθεισών» δυνάμεων (όπως η Ινδία, η Βραζιλία και η Νότια Αφρική), αλλά και με την ομάδα των περιφερειακών δυνάμεων της Μέσης Ανατολής και της Βορείου Αφρικής. Υποδεικνύουμε την αποτυχία της ΕΕ να αναπτύξει στρατηγικές συνεργασίες με αυτές τις δυνάμεις. Αντιθέτως, αντιμετωπίζει ολοένα και μεγαλύτερο ανταγωνισμό εκ μέρους της Ρωσίας, της Κίνας και των διάφορων περιφερειακών δυνάμεων, κυρίως στη γειτονιά της.

Στο Κεφάλαιο 12 εξετάζουμε τη δηλωθείσα –από την ίδια– προτίμηση της ΕΕ για την πολυμέρεια και αξιολογούμε την ποικιλία του νομικού καθεστώτος συντονισμού και εκπροσώπησης της ΕΕ στα διεθνή fora. Μέσα από την αξιολόγηση της πολιτικής της ΕΕ στον ΟΗΕ, στους διεθνείς οικονομικούς θεσμούς (όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Παγκόσμια Τράπεζα) και στους G7/20 εξάγεται μια μεικτή εικόνα. Παρότι η συμμετοχή της ΕΕ σε διεθνείς οργανισμούς συχνά περιορίζεται από τους εξωτερικούς και εσωτερικούς νομικούς φραγμούς, και από την απόκλιση των προτιμήσεων των κρατών μελών σχετικά με μια ενιαία ευρωπαϊκή παρουσία στους διεθνείς οργανισμούς, η ΕΕ έχει καταφέρει να συνάψει στενές σχέσεις και να αναπτύξει πρακτικές μεθόδους εργασίας που της επιτρέπουν να μετέχει στην παγκόσμια πολιτική αρχιτεκτονική. Επιπλέον, αυτό το κεφάλαιο μελετάει την άνοδο των ανταγωνιζόμενων πολυμερών σχηματισμών, κυρίως στην περιοχή Ασίας-Ειρηνικού, όπου η ΕΕ είναι, εν πολλοίς, απύσχα και όπου έχουν επικρατήσει διαφορετικές αντιλήψεις περί πολυμέρειας.

Τέλος, στο Κεφάλαιο 13 εξετάζουμε τις συνέπειες των ευρημάτων μας σε ό,τι αφορά τις θεωρίες διεθνών σχέσεων και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, και αναλύουμε τις πιο σύγχρονες θεωρίες διάφορων θεωρητικών σχολών υπό το πρίσμα των εμπειρικών μας ευρημάτων. Καταλήγουμε αξιολογώντας τη χρήση της «δομικής αντί της σχεσιακής εξωτερικής πολιτικής», που αποτελεί το ευρύτερο αναλυτικό πλαίσιο του βιβλίου, ενώ παράλληλα υποδεικνύουμε τον τρόπο με τον οποίο μια «αποκεντρωτική» σκοπιά (decentring) μπορεί να αναζωογονήσει την ανάλυση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.