



Κ Ε Ν Τ Ρ Ο
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Working Paper 04/2011

*Η εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης
στο Συμβούλιο Ασφαλείας του Ο.Η.Ε.*

Σύλβια-Αλεξάνδρα Ράντου

M.Sc. στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Δόκιμη Ερευνήτρια Κέντρου Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (Κ.Ε.ΔΙΑ.)

Η Σύλβια Ράντου είναι κάτοχος μεταπτυχιακού διπλώματος ειδίκευσης (Msc) στις Ευρωπαϊκές Σπουδές του Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Είναι επίσης Πτυχιούχος του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης της Νομικής Σχολής Αθηνών. Ασχολείται ως δόκιμη ερευνήτρια στο Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (Κ.Ε.ΔΙΑ) του Ινστιτούτου Διεθνών Σχέσεων του Παντείου Πανεπιστημίου, καθώς και ως επιστημονικός συνεργάτης στο Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών & Ερευνών (ΕΚΕΜΕ). Στο παρελθόν έχει εργαστεί στο Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων (ΙΔΟΣ) ως βοηθός ερευνητή σε ζητήματα διεθνούς πολιτικής οικονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Γνωρίζει άριστα αγγλικά και γαλλικά.

Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (Κ.Ε.ΔΙΑ.)

Ινστιτούτο Διεθνών Σχέσεων

Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών

Χίλλ 3-5, Αθήνα 105 58

Τηλ. (+30) 210-3312325-7

Fax. (+30) 210-3313572

© Σύλβια-Αλεξάνδρα Ράντου

© Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (Κ.Ε.ΔΙΑ.) – Σεπτέμβριος 2011

ISSN 1792-8834

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του Κ.Ε.ΔΙΑ.: <http://www.kedia.gr>

Απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή, χωρίς προηγούμενη γραπτή άδεια του συγγραφέα. Παραπομπές στο παρόν έργο θα πρέπει να γίνονται ως ακολούθως:

Όνομα Συγγραφέα, Τίτλος, ΚΕΔΙΑ Working Paper, Αριθμός/Έτος, [URL].

Εισαγωγή.....	4
1. Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας.....	5
1.1. Ιστορική εξέλιξη και Χαρακτήρας ΚΕΠΠΑ.....	5
1.2. Αρμοδιότητες Θεσμικών Οργάνων στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ.....	7
2. Η Εκπροσώπηση της Ε.Ε. στον Ο.Η.Ε.	10
2.1. Τι προβλέπουν οι Συνθήκες	10
2.1.1. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.....	10
2.1.2. Συνθήκη του Μάαστριχτ.....	10
2.1.3. Συνθήκη της Λισαβόνας.....	11
2.2. Ο ρόλος των Θεσμικών Οργάνων και των Κρατών μελών.....	12
2.2.1. Τα θεσμικά όργανα.....	12
2.2.2. Τα Κράτη μέλη.....	15
3. Συμβούλιο Ασφαλείας.....	18
4. Αναδιαμόρφωση του Συμβουλίου Ασφαλείας του Ο.Η.Ε.....	21
4.1. Ευρωπαϊκή Ένωση και Ηνωμένα Έθνη: η επιλογή της πολυμερούς προσέγγισης (Effective Multilateralism).....	21
4.2. Οι θέσεις των κρατών μελών της ΕΕ στη συζήτηση για την αναδιαμόρφωση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ	24
Συμπέρασμα.....	30
Βιβλιογραφία.....	33

Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα, η οποία υπεγράφη το 1951, αποσκοπούσε στην επίτευξη μιας ειρηνικής πολιτικής σταθερότητας στον ευρωπαϊκό χώρο, έχοντας ως κύριο στόχο την οικονομική ανάπτυξη. Ο οικονομικός τομέας αποτέλεσε το επίκεντρο και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας αλλά και της Ευρωπαϊκής Ατομικής Ενέργειας, οι οποίες υπεγράφησαν το 1957. Αντίθετα, η ιδέα της ύπαρξης μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής έβρισκε κάθε άλλο παρά σύμφωνα τα κράτη μέλη. Η αποτυχία του σχεδίου δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας, η οποία αφορούσε στη σύσταση ενός ευρωπαϊκού στρατιωτικού οργανισμού, και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας, η οποία θα λειτουργούσε ως θεσμός που θα προωθούσε την ομοσπονδοποίηση, αποδείκνυαν την άρνηση των κρατών να προχωρήσουν την ολοκλήρωση σε έναν τομέα υψηλής πολιτικής. Μόνο το 1970, με την «Έκθεση του Λουξεμβούργου» και τη γέννηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ), γίνονται οι πρώτες προσπάθειες από την πλευρά των κρατών μελών να συντονίσουν τις εξωτερικές τους πολιτικές, προκειμένου να δείξουν και την εξωτερική διάσταση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η παρουσία βέβαια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε Διεθνείς Οργανισμούς είχε ξεκινήσει σε άτυπο επίπεδο νωρίτερα, καθώς ήδη το 1964, στα πλαίσια του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, άνοιξε το γραφείο πληροφόρησης της Κοινότητας στη Νέα Υόρκη, χωρίς όμως αυτό να συνεπάγεται παραχώρηση αρμοδιοτήτων σε θέματα εξωτερικής πολιτικής στην Κοινότητα από την πλευρά των κρατών μελών.

Αντικείμενο της ανάλυσης είναι η εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών και συγκεκριμένα στο Συμβούλιο Ασφαλείας, ενώ δίνεται έμφαση στην εκπροσώπηση της Ένωσης στις συζητήσεις για το θέμα της αναδιαμόρφωσης του Συμβουλίου, από το 1993 μέχρι το 2005.

1. Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας

1.1 Ιστορική εξέλιξη και Χαρακτήρας ΚΕΠΠΑ

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία αποτελεί τον προπομπό της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας. Πρόκειται για μια διαδικασία συντονισμού και διαβουλεύσεων ανάμεσα στα κράτη μέλη της Κοινότητας σε θέματα εξωτερικής πολιτικής. Καθώς στις ιδρυτικές συνθήκες δεν υπήρχαν διατάξεις που να προέβλεπαν τη δραστηριοποίηση των κρατών μελών σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία ξεκίνησε άτυπα το 1970, όταν τα κράτη μέλη αποφάσισαν να συντονίσουν τις θέσεις τους όσον αφορά στη στάση τους στους Διεθνείς Οργανισμούς και στις Διασκέψεις, στις οποίες συμμετείχαν. Έτσι, το 1973 η Έκθεση της Κοπεγχάγης για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία ανέφερε ότι: «οι μόνιμοι αντιπρόσωποι των κρατών μελών στους μεγαλύτερους Διεθνείς Οργανισμούς θα συζητούν από κοινού τα θέματα και στη βάση των κανόνων που τα ίδια έχουν αποδεχθεί, θα αναζητούν κοινές θέσεις αναφορικά με σημαντικά ζητήματα που διαπραγματεύονται σε αυτούς τους Οργανισμούς»¹.

Στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη γίνεται για πρώτη φορά αναφορά στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία και συγκεκριμένα στο άρθρο 30 παρ 2^ο της Συνθήκης, το οποίο αναφέρει χαρακτηριστικά: «τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να ενημερώνονται αμοιβαία και να διαβουλεύονται μεταξύ τους πάνω σε κάθε θέμα εξωτερικής πολιτικής που παρουσιάζει γενικό ενδιαφέρον, με τρόπο ώστε να εξασφαλίζουν ότι η συνδυασμένη τους επιρροή θα ασκείται κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο με το συντονισμό, τη σύγκλιση των θέσεων τους και την πραγματοποίηση κοινών δράσεων»².

Επιπλέον, στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αναφέρεται ότι τα κράτη μέλη στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας εκφράζουν κοινές θέσεις, μέσα από τη σύγκλιση των απόψεων τους σε ένα θέμα εξωτερικής πολιτικής, και πραγματοποιούν κοινές δράσεις. Όμως οι κοινές δράσεις αν και αναφέρονται στη διάταξη της Συνθήκης δεν υλοποιήθηκαν παρά μόνο με την εφαρμογή της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

Η συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1993, θεωρείται σημείο τομή στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκτός από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η οποία αποτελούσε τον πρώτο πυλώνα της Ένωσης, δημιουργήθηκε και η Ευρωπαϊκή Ένωση, στην οποία υπήρχαν δύο πυλώνες. Ο ένας αφορούσε στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, η οποία ουσιαστικά αντικαθιστά τις διατάξεις της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης. Ο άλλος πυλώνας αφορούσε στη συνεργασία στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων και είχε ως στόχο να παρέχει στους πολίτες υψηλό επίπεδο προστασίας σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Βασικό στοιχείο ήταν το γεγονός ότι ο χαρακτήρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν διακυβερνητικός, καθώς είχε υιοθετηθεί η ομοφωνία ως κανόνας λήψης αποφάσεων και τα κράτη μέλη αναλάμβαναν κοινές δράσεις στους δύο τομείς, ενώ δεν υπήρχε η δυνατότητα υιοθέτησης

¹ Farrell Mary, *EU Representation and Coordination within the United Nations*, Garnet Working Paper, June 2006, p. 9.

² Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Άρθρο 30.

νομοθετικών πράξεων. Αντίθετα, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είχε χαρακτήρα υπερεθνικό με κύριο σύστημα λήψης αποφάσεων την κοινοτική μέθοδο, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα οποία τη συζητούν, προτείνουν τροπολογίες και στη συνέχεια την εγκρίνουν, για να αποτελέσει μέρος της νομοθεσίας της ΕΕ, ενώ ο έλεγχος της τήρησης του κοινοτικού δικαίου πραγματοποιείται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο³.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προσπάθησε μέσα από μια σειρά αλλαγών σε θεσμικό επίπεδο, να ενισχύσει περαιτέρω τον τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, με στόχο η Ένωση να προωθήσει αποτελεσματικότερα τα συμφέροντα και τις αξίες της σε διεθνές επίπεδο και ταυτόχρονα να διασφαλίσει και τα συμφέροντα των κρατών μελών στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων.

Με την αντικατάσταση της Κοινότητας από την Ένωση και την αναγνώριση της νομικής προσωπικότητας στην τελευταία, γίνονται προσπάθειες για απλοποίηση των συνθηκών άσκησης της εξωτερικής πολιτικής στο σύνολο, προσφέροντας, μεταξύ άλλων, στην Ένωση τη δυνατότητα να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες και συνθήκες, πάντα όμως στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων που της παραχωρούν τα κράτη.

Η διάταξη που αφορά στο συντονισμό των κρατών μελών άλλαξε, αναφέροντας ότι «τα κράτη μέλη συνεννοούνται μεταξύ τους στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου για κάθε ζήτημα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας που παρουσιάζει γενικώς ενδιαφέρον, προκειμένου να καθορίσουν κοινή προσέγγιση. Προτού ένα κράτος μέλος αναλάβει διεθνώς οποιαδήποτε δράση ή οποιαδήποτε δέσμευση που θα μπορούσε να επηρεάσει τα συμφέροντα της Ένωσης, διαβουλεύεται με τα άλλα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν, με τη σύγκλιση των δράσεων τους, ότι η Ένωση είναι σε θέση να υπερασπίζεται διεθνώς τα συμφέροντα της και τις αξίες της[...]»⁴.

Σύμφωνα πάλι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνεχίζει να θέτει τους γενικούς προσανατολισμούς της Ένωσης, ενώ το Συμβούλιο καταρτίζει την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και μαζί με τον Υπάτο Εκπρόσωπο πλέον, μεριμνούν για την ενότητα, τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης⁵.

Οι αποφάσεις στον τομέα της ΚΕΠΠΑ συνεχίζουν να λαμβάνονται με ομοφωνία από το Συμβούλιο αλλά και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο είναι πλέον θεσμικό όργανο, ενώ χρησιμοποιείται και η ειδική πλειοψηφία σε ορισμένες όμως περιπτώσεις. Επίσης, στη διάταξη που αφορά στη δυνατότητα κράτους-μέλους να αντιταχθεί στη θέσπιση απόφασης, η Συνθήκη της Λισαβόνας προσθέτει: «ο Υπάτος Εκπρόσωπος αναζητεί, σε στενή διαβούλευση με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, λύση που να είναι αποδεκτή για το συγκεκριμένο κράτος μέλος. Εάν δεν το επιτύχει, το Συμβούλιο μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να ζητήσει την παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ώστε να ληφθεί ομόφωνα απόφαση»⁶.

³ Ευρωπαϊκή Κοινότητα, (ημέρα επίσκεψης 16/8/11), *Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Διεύθυνση URL: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_el.htm

⁴ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 32.

⁵ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 26, παρ. 2.

⁶ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 31, παρ. 2.

1.2 Αρμοδιότητες των Θεσμικών Οργάνων στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ

Στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, οι γενικές αρχές και οι προσανατολισμοί της εξωτερικής πολιτικής καθορίζονταν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενώ η Σύνοδος Υπουργών Εξωτερικών εξετάζε τα θέματα της εξωτερικής πολιτικής κατά τις συνόδους του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁷ (άρθρο 30, παρ. 3^ο). Υπήρχε επιπλέον η Πολιτική Επιτροπή, στα πλαίσια της οποίας συνέρχονταν πολιτικοί διευθυντές με στόχο να προωθούν τη συνέχεια της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας και να προετοιμάζουν τις συζητήσεις των Υπουργών⁸. Τέλος, η Προεδρία, η οποία ασκούνταν από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε εξάμηνη βάση, είχε ως αρμοδιότητες: α) να καθορίζει τις συνόδους των οργάνων της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας και την ημερήσια διάταξη, β) να προετοιμάζει τις κοινές διακηρύξεις ή δηλώσεις στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής, γ) να εκπροσωπεί τα δώδεκα κράτη μέλη στους Διεθνείς Οργανισμούς και στις συναντήσεις με τρίτες χώρες και δ) να αντιπροσωπεύει τα δώδεκα κράτη μέλη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, οι γενικές κατευθυντήριες γραμμές στα θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής τίθενται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενώ η απόφαση για την υλοποίηση τους λαμβάνεται από το Συμβούλιο των Υπουργών Εξωτερικών. Το Συμβούλιο επικουρείται από την Πολιτική Επιτροπή και Επιτροπή Ασφάλειας, η οποία αποτελείται από τους πολιτικούς διευθυντές των Υπουργείων Εξωτερικών των κρατών μελών. Κύριες αρμοδιότητες της Πολιτικής Επιτροπής είναι η παρακολούθηση των εξελίξεων της διεθνούς κατάστασης στον τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, η συμβολή της στη διαμόρφωση των πολιτικών και η εποπτεία στην εφαρμογή των αποφάσεων του Συμβουλίου⁹.

Η Προεδρία του Συμβουλίου εκπροσωπεί την Ένωση στα θέματα που υπάγονται στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και έχει την ευθύνη της εφαρμογής των κοινών δράσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει άμεση σύνδεση με την ΚΕΠΠΑ, χωρίς δικαίωμα ψήφου, ενώ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει θέτοντας προτάσεις, σύμφωνα με τις σχετικές πληροφορίες που έχει στη διάθεσή του, χωρίς όμως να είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη οι θέσεις του στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής. Κύριο χαρακτηριστικό αυτού του τομέα αποτελεί το γεγονός ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο εσωτερικό του δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, επιβεβαιώνοντας έτσι το διακυβερνητικό του χαρακτήρα¹⁰.

Το 1999 τίθεται σε ισχύ η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Μέσα από την αναθεώρηση, γίνονται προσπάθειες ενδυνάμωσης του τομέα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ενισχύεται, ενώ δημιουργείται και η θέση του Υπατου Εκπροσώπου της Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, ο οποίος επικουρείται στις εργασίες του από τους Ειδικούς Εντεταλμένους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βασικές αρμοδιότητες του Υπατου Εκπροσώπου ήταν: α) να επικουρεί το Συμβούλιο σε θέματα που υπάγονται στην

⁷ Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, άρθρο 30, παρ. 3^ο.

⁸ Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, άρθρο 30, παρ. 9γ.

⁹ Europa, Γλωσσάριο, (ημέρα επίσκεψης 16/8/11), Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας, Διεύθυνση URL: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/political_security_committee_el.htm

¹⁰ Farrell Mary, op. cit., p. 7.

ΚΕΠΠΑ, συμβάλλοντας στην προετοιμασία και την εφαρμογή των αποφάσεων και β) να ενεργεί εξ ονόματος του Συμβουλίου, όταν του ζητείται από την Προεδρία, διεξάγοντας πολιτικό διάλογο με τρίτους¹¹.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, ενσωματώνει ένα μεγάλο ποσοστό των καινοτομιών που εισήγαγε το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, πραγματοποιώντας τροποποιήσεις σε ορισμένα σημεία. Τέσσερα είναι τα βασικά σημεία τα οποία ενισχύουν το θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας. Το πρώτο είναι η εγκαθίδρυση μόνιμης Προεδρίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο γίνεται πλέον θεσμικό όργανο της Ένωσης, χωρίς όμως να ασκεί νομοθετική λειτουργία. Η καθιέρωση μόνιμης Προεδρίας έχει ως στόχο, να επιτευχθεί μια σταθερότητα στην προετοιμασία και συνέχεια των εργασιών του Συμβουλίου καθώς και στην εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα ΚΕΠΠΑ.

Το δεύτερο σημείο είναι η ενίσχυση του ρόλου του Υπατου Εκπροσώπου, ο οποίος έχει ως κύρια αρμοδιότητα την άσκηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της Ένωσης, την οποία υλοποιεί από κοινού με τα κράτη μέλη, κάνοντας χρήση των εθνικών μέσων και των μέσων της Ένωσης¹². Παράλληλα συμμετέχει στις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Βασικό όμως είναι το γεγονός ότι κατέχει δύο θέσεις, αυτή του αντιπροέδρου της Επιτροπής και του Προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Συγκεκριμένα, στα πλαίσια της Επιτροπής «μεριμνά για τη συνοχή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Είναι επιφορτισμένος, εντός της Επιτροπής, για την άσκηση των καθηκόντων της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και για το συντονισμό των άλλων πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης[...]»¹³, ενώ ως Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων φροντίζει να «διαμορφώνει την εξωτερική δράση της Ένωσης σύμφωνα με τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και διασφαλίζει τη συνοχή της δράσης της Ένωσης»¹⁴. Σε αυτό το σημείο πρέπει να σημειωθεί ότι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το Συμβούλιο Γενικών και Εξωτερικών Υποθέσεων χωρίζεται σε δύο μέρη: το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων και Πολιτικής Ασφάλειας. Σημαντικό επίσης είναι το γεγονός ότι στις συναντήσεις του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων καλύπτονται όλα τα θέματα, συμπεριλαμβανομένης και της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας¹⁵.

Τέλος, έχει αναλάβει «να εκπροσωπεί την Ένωση για ζητήματα που εμπίπτουν στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, να διεξάγει τον πολιτικό διάλογο με τρίτους εξ ονόματος της Ένωσης και να εκφράζει τη θέση της Ένωσης στους Διεθνείς Οργανισμούς και στις Διεθνείς Διασκέψεις»¹⁶.

¹¹ Ιωακείμης, Παναγιώτης, (2006), « Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Στεφάνου, Κ., Τσινιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ., Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Ενοποιητική Δυναμική Δικαιοταξία - Διακυβέρνηση, Τόμος Α*, εκδ. Ι. Σιδέρης, σ.σ 318-320

¹² Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 26, παρ.3.

¹³ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 18, παρ. 4.

¹⁴ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 16, παρ. 6.

¹⁵ Ιωακείμης, Π.Κ., (2008), *Η Συνθήκη της Λισαβόνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, εκδ. Θεμέλιο, σ. 62

¹⁶ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 27, παρ. 2.

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος αποτελεί ουσιαστικά τον Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης, που σύμφωνα με τον Hill, αποτελεί έναν αναγκαίο μηχανισμό προκειμένου η Ένωση να αποκτήσει συνεκτική εξωτερική πολιτική¹⁷. Επιπλέον, συγκριτικά με το διακυβερνητικό χαρακτήρα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο οποίος εκπροσωπεί την Ένωση σε θέματα που άπτονται της ΚΕΠΠΑ με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου¹⁸, ο Ύπατος διαθέτει έμμεσα εκτός από διακυβερνητικό χαρακτήρα, και υπερεθνικό, λόγω της θέσης που κατέχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως Αντιπρόεδρος.

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, ένα ακόμα καινοτόμο στοιχείο της Συνθήκης της Λισαβόνας, αποτελεί ένα είδος διπλωματικού σώματος με κύριο στόχο να επικουρεί τον Ύπατο Εκπρόσωπο στα καθήκοντα του. Αυτή η υπηρεσία αποτελεί απαραίτητο μέσο για να μπορέσει η Ένωση να έχει εξωτερική πολιτική. Επιπλέον, η κατάργηση της δομής των Πυλώνων και η αναγνώριση νομικής προσωπικότητας επιτρέπει στην Ένωση να συνάπτει διεθνείς συνθήκες, σεβόμενη πάντα την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Το γεγονός αυτό, επιτρέπει στην Ένωση να προχωρήσει ένα βήμα παρακάτω αναφορικά με την ενίσχυση της εξωτερικής πολιτικής, καθώς, σύμφωνα με τον Hill, η σύναψη διεθνών συμφωνιών αποτελεί προϋπόθεση για την ύπαρξη συνεκτικής εξωτερικής πολιτικής¹⁹.

Όσον αφορά στην Επιτροπή και στο Κοινοβούλιο, η Συνθήκη δεν προβλέπει διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους στα πλαίσια της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας. Βέβαια, το γεγονός ότι η έγκριση του Κοινοβουλίου είναι αναγκαία για το διορισμό του Ύπατου Εκπροσώπου ως Επιτρόπου, του προσδίδει ένα επιπλέον βαθμό δημοκρατικού ελέγχου στο ρόλο του Ύπατου. Επίσης, το Κοινοβούλιο διατηρεί το δικαίωμα του να απευθύνει μομφή στο σύνολο της Επιτροπής, αναγκάζοντας τον Ύπατο Εκπρόσωπο να παραιτηθεί από τα καθήκοντα που ασκεί εντός της Επιτροπής.

¹⁷ Hill, Christopher, *The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's International Role*, Journal of Common Market Studies, 1993, p. 317.

¹⁸ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 15.

¹⁹ Hill, Christopher, op. cit., p 317.

2. Η εκπροσώπηση της Ε.Ε. στον Ο.Η.Ε.

2.1 Τι προβλέπουν οι Συνθήκες

2.1.1. *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, η οποία ξεκίνησε, όπως προαναφέραμε, το 1970 μεταξύ των κρατών μελών σε ανεπίσημο επίπεδο, δεν έκανε καμία αναφορά σχετικά με την εκπροσώπηση της Κοινότητας στους Διεθνείς Οργανισμούς και ειδικότερα στον ΟΗΕ. Το γεγονός ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν ήταν εκείνη την εποχή μέλος του ΟΗΕ, εξηγεί σε κάποιο βαθμό την επιλογή των κρατών μελών να μην αναφερθούν στο συγκεκριμένο θέμα. Στην έκθεση όμως της Κοπεγχάγης το 1973, όταν και η Γερμανία ήταν μέλος του ΟΗΕ, αναφέρεται ότι στα πλαίσια των συζητήσεων της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας εντάσσονται πλέον και οι συσκέψεις οι οποίες παλιότερα πραγματοποιούνταν από τη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση, πριν από τις συναντήσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ. Αργότερα τον ίδιο χρόνο, στο «Έγγραφο για την Ευρωπαϊκή Ταυτότητα», αναφέρθηκε ότι «οι εννιά αποφασίζουν επίσης να συμβάλλουν στη διεθνή εξέλιξη, μέσω των σχέσεων τους με τρίτες χώρες αλλά και υιοθετώντας κοινές θέσεις, όπου αυτό είναι απαραίτητο σε Διεθνείς Οργανισμούς, κυρίως στα Ηνωμένα Έθνη και στις Ειδικευμένες Αντιπροσωπείες»²⁰.

Στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, όπως αναφέρθηκε, η Προεδρία του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναλαμβάνει την ευθύνη εκπροσώπησης των κρατών μελών σε τρίτες χώρες για τα θέματα που εμπίπτουν στον τομέα της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας²¹. Σχετικά με τη συμπεριφορά των κρατών μελών και τη γνωστοποίηση των θέσεων της Κοινότητας στους Διεθνείς Οργανισμούς, το άρθρο 30 παρ. 7 της Συνθήκης αναφέρει: «Στους Διεθνείς Οργανισμούς και κατά τις Διεθνείς Διασκέψεις όπου συμμετέχουν, τα Υψηλά Συμβαλλόμενα μέρη καταβάλλουν προσπάθεια ώστε να λαμβάνουν κοινές θέσεις για τα θέματα που υπάγονται στον παρόντα τίτλο» και επιπλέον «στους Διεθνείς Οργανισμούς και σε Διεθνείς Διασκέψεις όπου δε συμμετέχουν όλα τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη, όσα συμμετέχουν λαμβάνουν πλήρως υπόψη τους τις θέσεις που έχουν ήδη συμφωνηθεί στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας»²². Η Συνθήκη αυτή όμως δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη η οποία να αναφέρεται στην εκπροσώπηση της ΕΕ στα Ηνωμένα Έθνη.

2.1.2. *Συνθήκη του Μάαστριχτ*

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ εισάγει έναν Πυλώνα ο οποίος ασχολείται αποκλειστικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας. Στα πλαίσια αυτού του τομέα, προστίθεται στη συνθήκη μια διάταξη η οποία αναφέρει ότι τα κράτη μέλη συντονίζουν τη δράση τους στα πλαίσια των Διεθνών Οργανισμών και στις διεθνείς διασκέψεις και υποστηρίζουν τις κοινές θέσεις²³. Επιπλέον, παρατηρείται μόνο μια μικρή ενίσχυση του ρόλου της Προεδρίας και συγκεκριμένα «έχει την ευθύνη της

²⁰ Luif Paul, *EU Cohesion in the UN General Assembly*, Institute for Security Studies, December 2003, p.9.

²¹ Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, άρθρο 30, παρ. 9β

²² Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, άρθρο 30, παρ. 7^ο και 7β.

²³ Συνθήκη Μάαστριχτ, άρθρο I.2, παρ. 3

εφαρμογής των κοινών δράσεων και με αυτήν την ιδιότητα, εκφράζει τη θέση της Ένωσης στους Διεθνείς Οργανισμούς και στις Διεθνείς Διασκέψεις»²⁴. Στο έργο της επικουρείται από το κράτος μέλος που άσκησε την προηγούμενη Προεδρία καθώς και από αυτό που θα ασκήσει την επόμενη, ενώ η Επιτροπή συμβάλλει στην εκπλήρωση αυτών των καθηκόντων²⁵.

Η συγκεκριμένη Συνθήκη κάνει ένα σημαντικό βήμα όσον αφορά στην εκπροσώπηση της ΕΕ στον ΟΗΕ, προσθέτοντας μια διάταξη που αναφέρεται στον Οργανισμό και ειδικότερα στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Η διάταξη αυτή αναφέρει: «Όσα κράτη μέλη είναι επίσης μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών συνεννοούνται μεταξύ τους και τηρούν πλήρως ενήμερα τα άλλα κράτη μέλη. Όσα κράτη μέλη είναι μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας φροντίζουν, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, να υπερασπίζονται τις θέσεις και το συμφέρον της Ένωσης, με την επιφύλαξη των ευθυνών που αναλαμβάνουν δυνάμει των διατάξεων του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών»²⁶.

Ωστόσο η πρόοδος συντελείται με αργούς ρυθμούς στην προώθηση αυτού του τομέα και κατά συνέπεια και στην εκπροσώπηση της ΕΕ στους Διεθνείς Οργανισμούς. Κύριος λόγος είναι το γεγονός ότι ο τομέας της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας είναι διακυβερνητικός και η χρήση της ομοφωνίας αποτελεί εμπόδιο στη λήψη αποφάσεων. Αυτό σημαίνει ότι σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος αρνηθεί να συνασπιστεί με τα υπόλοιπα κράτη και να συντονίσει τις θέσεις του με αυτές των υπολοίπων κρατών, δεν είναι δυνατή η ύπαρξη ενιαίας γραμμής της Ένωσης στα θέματα εξωτερικής πολιτικής.

Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, δε σημειώνεται ιδιαίτερη πρόοδος στο θέμα της εκπροσώπησης της Ένωσης, ενώ δεν υπάρχουν εξελίξεις ούτε στο θέμα της εκπροσώπησης της Ένωσης στον ΟΗΕ. Η μόνη καινοτομία είναι ότι η Προεδρία ενισχύεται στο έργο της εκπροσώπησης από τον Ύπατο Εκπρόσωπο, ο οποίος συμβάλλει στη διατύπωση, την προπαρασκευή και την εφαρμογή των αποφάσεων της ευρωπαϊκής πολιτικής.

2.1.3. Συνθήκη της Λισαβόνας

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας σημειώνονται σημαντικές εξελίξεις αναφορικά με την εκπροσώπηση της Ένωσης στους Διεθνείς Οργανισμούς. Καταργούνται οι τρεις Πυλώνες, η Ένωση αντικαθιστά την Κοινότητα και της αναγνωρίζεται νομική προσωπικότητα. Ως εκ τούτου αναλαμβάνει όλες τις υποχρεώσεις και ασκεί όλα τα δικαιώματα που ανήκαν στην Κοινότητα, και απολαμβάνει και το καθεστώς παρατηρητή που είχε αναγνωριστεί σ' αυτήν. Παράλληλα όμως, η Ένωση συνεχίζει να διατηρεί τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που της είχαν αναγνωριστεί με τις προηγούμενες Συνθήκες²⁷.

Ο θεσμός του Ύπατου Εκπροσώπου αναβαθμίζεται και όπως αναφέρθηκε, ο Ύπατος διαδραματίζει ρόλο Υπουργού Εξωτερικών στην Ένωση. Όσον αφορά στην εκπροσώπηση της Ένωσης στον ΟΗΕ, στη διάταξη η οποία αφορά στο συντονισμό

²⁴ Συνθήκη Μάαστριχτ, άρθρο I.5.

²⁵ Συνθήκη Μάαστριχτ, άρθρο I.5

²⁶ Συνθήκη Ευρωπαϊκή Ένωσης, άρθρο I.5 παρ. 4.

²⁷ Europa, (ημέρα επίσκεψης 16/8/11), European Union@United Nations, *About the EU at the UN*, Διεύθυνση URL: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_9389_en.htm

της δράσης των κρατών μελών στα πλαίσια των Διεθνών Οργανισμών, τώρα προστίθεται η διευκρίνιση ότι ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας εξασφαλίζει την οργάνωση του συντονισμού αυτού²⁸. Επιπλέον, στη διάταξη για το Συμβούλιο Ασφαλείας, προστίθεται και εκεί το στοιχείο της συμμετοχής του Ύπατου Εκπροσώπου. Συγκεκριμένα αναφέρει: «Όταν η Ένωση έχει καθορίσει θέση ως προς συγκεκριμένο θέμα της ημερήσιας διάταξης του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, τα κράτη μέλη που είναι μέλη του ζητούν να κληθεί ο Ύπατος Εκπρόσωπος για να παρουσιάσει τη θέση της Ένωσης»²⁹.

Επίσης, στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προστέθηκε ένας τίτλος ο οποίος αφορά στις σχέσεις της με Διεθνείς Οργανισμούς και Αντιπροσωπείες της Ένωσης, όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι: «η Ένωση καθιερώνει κάθε πρόσφορη μορφή συνεργασίας με τα όργανα των Ηνωμένων Εθνών και τους ειδικευμένους οργανισμούς τους [...]»³⁰. Επιπλέον η αντιπροσωπεία της Επιτροπής στα Ηνωμένα Έθνη, η οποία μετατρέπεται σε αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λειτουργεί υπό τον Ύπατο Εκπρόσωπο. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι «οι αντιπροσωπείες της Ένωσης [...] στους Διεθνείς Οργανισμούς εκπροσωπούν την Ένωση»³¹, ενώ προσθέτει ότι «οι αντιπροσωπείες της Ένωσης τίθενται υπό την εξουσία του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Ενεργούν σε στενή συνεργασία με τις διπλωματικές και προξενικές αποστολές των κρατών μελών»³².

2.2. Ο ρόλος των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών

2.2.1. Τα θεσμικά όργανα

Αναφορικά με τα πλαίσια μέσα στα οποία δομείται η σχέση της ΕΕ με τον ΟΗΕ, υπάρχει μια ιδιομορφία, η οποία παρατηρείται σε όλη την πορεία της Ένωσης, παρά τις προσπάθειες που καταβάλλονται στο θέμα του συντονισμού των θέσεων των κρατών μελών σε θέματα εξωτερικής πολιτικής αλλά και ειδικότερα στο θέμα της εκπροσώπησης της ΕΕ στον ΟΗΕ. Ο χαρακτήρας του ΟΗΕ ως οργανισμού είναι καθαρά διακυβερνητικός, αποτελούμενος από κράτη, τα οποία εκπροσωπούνται ατομικά στα όργανα διαθέτοντας το καθένα και μια ψήφο, ενώ λειτουργεί σεβόμενος την εθνική κυριαρχία, μια αρχή η οποία είχε περιληφθεί και στον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και αντανακλάται και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Η Ένωση είναι μια ιδιάζουσα περίπτωση, καθώς έχει ταυτόχρονα διακυβερνητικό και υπερεθνικό χαρακτήρα. Από τη μια πλευρά, μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας υπήρχε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η οποία διέθετε νομική προσωπικότητα και εκπροσωπούνταν στις εργασίες των οργάνων του ΟΗΕ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία έχει υπερεθνικό χαρακτήρα, με καθεστώς παρατηρητή. Από την άλλη πλευρά, υπήρχε και η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία είχε καθαρά διακυβερνητικό χαρακτήρα και εκπροσωπούνταν στους Διεθνείς Οργανισμούς από το εκάστοτε κράτος μέλος που κατείχε την Προεδρία του Συμβουλίου των Υπουργών. Το γεγονός ότι στον ΟΗΕ εκπροσωπούνταν και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα

²⁸ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 34, παρ. 1.

²⁹ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 34.

³⁰ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 220, παρ. 1.

³¹ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 221 παρ.1.

³² Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 211, παρ. 2.

αλλά και η Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και ότι δεν υπήρχε ένα συγκεκριμένο όργανο που να ασκεί την εκπροσώπηση, προκαλούσε μια σύγχυση αναφορικά με το πώς θα επιτευχθεί να είχε η Ένωση μια ενιαία φωνή στον ΟΗΕ.

Όσον αφορά στην Προεδρία του Συμβουλίου, μέχρι την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, αυτή διαδραμάτιζε σημαντικό ρόλο στην εκπροσώπηση της Ένωσης, καθώς ήταν εκείνη που έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να εκφράζει τις θέσεις της Ένωσης σε θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, μιλώντας εκ μέρους όλων των ευρωπαϊκών κρατών μελών που είναι μέλη στον ΟΗΕ. Η Προεδρία του Συμβουλίου της Ένωσης ασκείται εκ περιτροπής από κάθε κράτος μέλος σε εξάμηνη βάση, με εξαίρεση την Προεδρία του Συμβουλίου Υπουργών Εξωτερικών η οποία τώρα ασκείται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η εκάστοτε χώρα που είχε την Προεδρία, προέδρευε και στις συναντήσεις για το συντονισμό των θέσεων των κρατών μελών στα θέματα της εξωτερικής πολιτικής. Γενικότερα, όσον αφορά στη σύγκλιση των απόψεων των κρατών μελών, όταν αυτή επιτυγχάνεται, αυτό έχει ως αποτέλεσμα να υπάρχει μεγάλος αριθμός κοινών θέσεων αλλά και δηλώσεων, οι οποίες παρουσιάζονται στη Γενική Συνέλευση. Από την άλλη πλευρά βέβαια, συνέβαινε συχνά η Προεδρεύουσα χώρα να διανέμει το κείμενο με την κοινή δήλωση στα κράτη μέλη λίγο πριν την έναρξη της συνάντησης, με αποτέλεσμα τα κράτη να μην έχουν πολύ χρόνο στη διάθεσή τους προκειμένου να αποφασίσουν. Λαμβάνοντας υπόψη ότι πρόκειται για 27 κράτη μέλη καθώς και το γεγονός ότι η απόφαση πρέπει να ληφθεί με ομοφωνία, είναι σαφής ο βαθμός δυσκολίας για το συντονισμό των κρατών μελών, πόσο μάλλον για την υποστήριξη της δήλωσης της Ένωσης από τρίτα κράτη³³.

Η ικανότητα των εκάστοτε Προεδριών να επιτυγχάνουν ομοφωνία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής εξαρτιόταν βέβαια και σε μεγάλο βαθμό από την εμπειρία τους αλλά και από την επιδεξιότητά τους να διαθέτουν καλή πληροφόρηση. Η ικανότητα αυτή δε σχετίζεται απαραίτητα με το μέγεθος του κράτους μέλους. Παρατηρείται δηλαδή, σε πολλές περιπτώσεις τα μικρά κράτη μέλη που βρίσκονται στην Προεδρία να καταφέρνουν εξίσου καλά με τα μεγάλα, τη διασφάλιση του συντονισμού των υπολοίπων σε μια κοινή θέση. Βέβαια και τα εθνικά συμφέροντα παίζουν σημαντικό ρόλο για την επίτευξη ή όχι μιας κοινής θέσης, καθώς ενώ υπάρχουν ζητήματα στα οποία επιτυγχάνεται άμεσα η ομοφωνία, εντούτοις υπάρχουν και ορισμένα θέματα που μπορεί να διχάσουν τα κράτη μέλη³⁴, αφού σε αυτήν την περίπτωση τα εθνικά τους συμφέροντα μπορεί να υπερέχουν του συμφέροντος της Ένωσης. Στις περιπτώσεις όπου τίθενται υπό συζήτηση θέματα όπως η ασφάλεια ή η ανεξαρτητοποίηση αποικιών, παρατηρείται ότι δεν επιτυγχάνεται ομοφωνία από τα κράτη μέλη.

Η Γραμματεία του Συμβουλίου αποτελούσε βασικό παράγοντα ενίσχυσης της Προεδρίας στα καθήκοντα της όσον αφορά στην εκπροσώπηση της Ένωσης στον ΟΗΕ. Αποτελούνταν από εκπροσώπους όλων των κρατών μελών και διευθύνονταν από έναν πρέσβη και έναν υποδιευθυντή. Βασικές αρμοδιότητες της ήταν: α) να εξασφαλίζει πληροφορίες, εκθέσεις και αναλύσεις σχετικά με τις δραστηριότητες του ΟΗΕ στο Γενικό Γραμματέα, και αργότερα στον Ύπατο Εκπρόσωπο, στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου των Υπουργών καθώς και στα σώματα του

³³ Luif Paul, *op. cit.*, p.4.

³⁴ Farell Mary, *op. cit.*, pp. 11-12.

Συμβουλίου, β) να επικουρεί την Προεδρία και τα κράτη μέλη στην άσκηση των ευρωπαϊκών τους καθηκόντων και στην εκπροσώπηση της ΚΕΠΠΑ στη Νέα Υόρκη, γ) να παρέχει βοήθεια στο Γενικό Γραμματέα, και αργότερα στον Ύπατο Εκπρόσωπο για την ΚΕΠΠΑ, στη διεκπεραίωση των εργασιών και δ) να βοηθά στη διασφάλιση της συνοχής και της συνέχειας αναφορικά με τις εκ περιτροπής Προεδρίες³⁵.

Αναφορικά με την εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στον ΟΗΕ, αυτή είχε ξεκινήσει πολύ νωρίτερα από αυτήν της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όταν το 1964 άνοιξε το γραφείο πληροφόρησης της Κοινότητας στη Νέα Υόρκη. Το συγκεκριμένο μετατράπηκε σε γραφείο της επίσημης αντιπροσωπείας το 1974, μετά την παραχώρηση στην Κοινότητα του καθεστώτος του παρατηρητή από τη Γενική Συνέλευση. Το 1975 για πρώτη φορά κράτος μέλος, συγκεκριμένα η Ιταλία που είχε την Προεδρία στο Συμβούλιο των Υπουργών, έκανε δήλωση στη Γενική Συνέλευση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας³⁶.

Το γραφείο της αντιπροσωπείας έπαιζε το ρόλο της πρεσβείας και είχε επικεφαλής έναν πρέσβη. Το ρόλο της εκπροσώπησης της Κοινότητας στον ΟΗΕ είχε αναλάβει η Επιτροπή, η οποία συμμετείχε στις εργασίες της Γενικής Συνέλευσης σεβόμενη πάντα τις υποχρεώσεις που απέρρεαν για εκείνη από τις Συνθήκες. Όπως αναφερόταν και στις Συνθήκες του Μάαστριχτ και αργότερα του Άμστερνταμ, «η Επιτροπή διασφαλίζει κάθε πρόσφορη σχέση με τα όργανα των Ηνωμένων Εθνών και των ειδικευμένων οργανισμών τους»³⁷.

Σημαντικό είναι το γεγονός ότι η Επιτροπή εκπροσωπούσε μόνο τους τομείς στους οποίους η Κοινότητα είχε αποκλειστική αρμοδιότητα, ενώ στους υπόλοιπους συνέβαλλε στην προσπάθεια συντονισμού των θέσεων και στήριζε την Προεδρία στο έργο της επιδιώκοντας την ύπαρξη μιας ευρωπαϊκής ενότητας στις ψηφοφορίες. Όσο αυξανόταν το εύρος των τομέων με τους οποίους ασχολείτο ο ΟΗΕ, τόσο διευρυνόταν και η συμμετοχή της Επιτροπής σε αυτές τις περιοχές, επιτρέποντας της έτσι την ενίσχυση του status της εξωτερικής πολιτικής³⁸. Πρωταρχικός στόχος της Αντιπροσωπείας της Επιτροπής ήταν να ενισχύσει το συντονισμό της εξωτερικής πολιτικής της Κοινότητας και την προσέγγιση με τα Ηνωμένα Έθνη, αρμοδιότητα που περιελάμβανε βοήθεια στην προετοιμασία των δηλώσεων της Ένωσης και στην υιοθέτηση κοινών θέσεων της Ένωσης στα προσχέδια ψηφίσματα³⁹.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ο Ύπατος Εκπρόσωπος είναι ο θεσμός εκείνος που αναλαμβάνει όχι μόνο τον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας αλλά και την εξωτερική δράση της Ένωσης σε άλλους τομείς. Συγκεκριμένα, ο Ύπατος εκτός από τις λειτουργίες της Προεδρίας του Συμβουλίου, ασκεί και εκείνες του Επιτρόπου για τις εξωτερικές σχέσεις⁴⁰. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι εκτός από την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, υπάρχουν

³⁵ Farell Mary, op. cit., pp. 13-14.

³⁶ Luif Paul, op. cit., p. 10.

³⁷ Συνθήκη Άμστερνταμ, άρθρο 302.

³⁸ Farell Mary, op. cit., p.15-17.

³⁹ Luif Paul, op. cit., p. 14.

⁴⁰ General Secretariat of the Council of the EU, (accessed on 16/8/11), The High Representative for foreign affairs and Security Policy, URL:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf

τουλάχιστον άλλοι δύο τύποι που αφορούν στην εξωτερική δράση της Ένωσης. Ο ένας αφορά στις πολιτικές στις οποίες η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα και ο δεύτερος αφορά στις εσωτερικές πολιτικές της Ένωσης, οι οποίες όμως έχουν εξωτερικές διαστάσεις. Ουσιαστικά λοιπόν, ο Υπάτος Εκπρόσωπος, όντας αντιπρόεδρος της Επιτροπής και Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, έχει αναλάβει το μεγαλύτερο μέρος της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, προσδίδοντας, θεωρητικά τουλάχιστον, μια συνοχή σε αυτόν τον τομέα.

Σημαντικό ρόλο στην αποτελεσματική δράση του Υπατου παίζει και η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, η οποία στοχεύει να προσδώσει μεγαλύτερη συνοχή και αποτελεσματικότητα στην εξωτερική δράση της Ένωσης και παράλληλα να διασφαλίσει συνοχή ανάμεσα στις διαφορετικές περιοχές εξωτερικής δράσης της Ένωσης, καθώς και ανάμεσα σε αυτές και άλλες πολιτικές. Στηρίζει τον Υπάτο στην εκπλήρωση των καθηκόντων του όχι μόνο στον τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, αλλά και ως Αντιπρόεδρου της Επιτροπής και Προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Επιπλέον επικουρεί και τον Πρόεδρο της Επιτροπής, την Επιτροπή καθώς και τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου⁴¹.

Η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης αποτελείται από στελέχη της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, της Επιτροπής, στελέχη των διπλωματικών υπηρεσιών των κρατών μελών, διατηρώντας τη λειτουργική της αυτονομία από την Ένωση αλλά και από την Επιτροπή και τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου⁴².

Η αντιπροσωπεία της Ένωσης στον ΟΗΕ, η οποία αντικατέστησε την αντιπροσωπεία της Κοινότητας στον ΟΗΕ την οποία εκπροσωπούσε η Επιτροπή, λειτουργεί υπό την εποπτεία του επικεφαλής της αντιπροσωπείας. Αυτός ασκεί τα καθήκοντά του σύμφωνα με τις οδηγίες του Υπατου και της Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης και είναι υπόλογος για όλα τα θέματα στον Υπάτο. Η αντιπροσωπεία συνεργάζεται από κοινού με τη μόνιμη αποστολή του κράτους μέλους που αναλαμβάνει κάθε εξάμηνο την Προεδρία στο Συμβούλιο της Ένωσης με στόχο να εκπροσωπούν την Ένωση στον ΟΗΕ εκ μέρους του Υπατου Εκπροσώπου. Η Προεδρία του Συμβουλίου της Ένωσης, αν και δεν παίζει πλέον κάποιο ρόλο στις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης, εντούτοις στηρίζει τον Υπάτο στην εκπλήρωση των καθηκόντων του⁴³.

2.2.2. Τα κράτη μέλη

Η σύγκλιση των απόψεων των κρατών μελών αποτελεί το σημαντικότερο παράγοντα για την αποτελεσματική εκπροσώπηση της Ένωσης στον ΟΗΕ, από τη στιγμή που ο τομέας της ΚΕΠΠΑ είναι διακυβερνητικού χαρακτήρα και απαιτείται ομοφωνία για την επίτευξη συμφωνίας.

Εξετάζοντας τη δυνατότητα αποτελεσματικού συντονισμού των θέσεων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρατηρούμε ότι όλα τα κράτη μέλη είναι

⁴¹ Euractiv, *Proposal for a Council Decision of establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, Διεύθυνση URL: http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf

⁴² Council of the European Union, (ημέρα επίσκεψης 16/8/11), *Draft Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, Διεύθυνση URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08029.en10.pdf>

και μέλη του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών. Έτσι αποτελούν ένα σημαντικό ποσοστό μέσα στον Οργανισμό και έχουν τη δυνατότητα να «μπλοκάρουν» αποφάσεις, στην περίπτωση που αποφασίσουν να συνασπιστούν. Άλλωστε, σύμφωνα με τις Συνθήκες, τα κράτη μέλη έχουν υποχρέωση απέναντι στην Ένωση να υπερασπίζονται τις θέσεις και το συμφέρον της καθώς και να τηρούν ενήμερα τα κράτη μέλη που πιθανόν δεν είναι μέλη του ΟΗΕ. Επιπλέον, στη διαδικασία συντονισμού των θέσεων των κρατών μελών στα θέματα εξωτερικής πολιτικής, συμμετέχουν και υποψήφια κράτη προς ένταξη στην Ένωση, ή γειτονικά κράτη. Συγκεκριμένα, αφού τα κράτη μέλη αποφασίσουν ομόφωνα πάνω σε ένα ζήτημα, ζητούν στη συνέχεια από αυτά τα κράτη να στηρίξουν τη συγκεκριμένη δήλωση⁴⁴. Η στάση αυτή των τρίτων κρατών, ενισχύει την επίδραση που μπορεί να ασκήσουν τα συνασπισμένα κράτη μέλη της Ένωσης στη Γενική Συνέλευση.

Παρόλα αυτά, τα κράτη μέλη εμφανίζονται διστακτικά σχετικά με την παρουσία της ΕΕ στους Διεθνείς Οργανισμούς, και εν προκειμένω στον ΟΗΕ. Αυτή η επιφυλακτικότητα οφείλεται στο γεγονός ότι δεν μπορούν να διασφαλίσουν ότι η εκπροσώπηση της Ένωσης δε θα επηρεάσει τη σημασία της θέσης τους και το ρόλο που διαδραματίζουν σ' αυτόν το Διεθνή Οργανισμό. Γι' αυτό, τα κράτη μέλη δε φαίνονται πρόθυμα να παραχωρήσουν εξουσίες στην Προεδρία σε θέματα τα οποία προτιμούν να διαμορφώνονται σε εθνικά πλαίσια και να μένουν υπό την εθνική κυριαρχία⁴⁵. Έτσι, σε αυτές τις περιπτώσεις, καθίσταται δύσκολη η σύγκλιση των θέσεων των κρατών μελών.

Ανασταλτικό παράγοντα για την επίτευξη ομοφωνίας αποτελεί επίσης και ο μεγάλος αριθμός των κρατών μελών, καθώς όσο περισσότερα είναι τα κράτη μέλη τόσο πιο δύσκολο είναι να συμφωνήσουν σε μια κοινή απόφαση. Η πλειοψηφία των κρατών που ανήκουν στην ομάδα των «παλαιών» κρατών, δηλαδή των 15 κρατών μελών, παρουσίαζαν σύγκλιση απόψεων, ακόμα και όταν κάποια από αυτά τα κράτη δεν είχαν ακόμα γίνει μέλη της Κοινότητας. Τα μόνα κράτη μέλη που διατήρησαν μια απόσταση στη διάρκεια των χρόνων από την Ευρωπαϊκή πλειοψηφία ήταν η Γαλλία και η Μ. Βρετανία⁴⁶, τα οποία είναι και μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας.

Ένας επιπλέον ανασταλτικός παράγοντας είναι και το γεγονός ότι τα κράτη μέλη ανήκουν σε διαφορετικές περιφερειακές ομάδες του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Αναλυτικότερα, στον Οργανισμό υπάρχουν επίσημες ομάδες κρατών, οι οποίες δημιουργούνται με βάση γεωγραφικά χαρακτηριστικά και συνασπίζονται με κύριο στόχο την εκλογή κρατών στα όργανα του ΟΗΕ. Πραγματοποιούν συναντήσεις σε μηνιαία βάση ενώ λαμβάνουν αποφάσεις με ομοφωνία. Τα ευρωπαϊκά κράτη μέλη δεν είναι μέλη μιας μόνο ομάδας, αλλά αντιθέτως τα δεκαπέντε πρώτα ευρωπαϊκά κράτη μέλη και η Μάλτα είναι μέλη της Δυτικής Ευρώπης και άλλων ομάδων (WEOG), οκτώ κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης συνασπίζονται στην Ανατολική Ευρωπαϊκή Ομάδα, ενώ η Κύπρος συμμετέχει στην Ομάδα της Ασίας⁴⁷. Τα κράτη μέλη λοιπόν συμμετέχουν σε ομάδες μέσα στις οποίες θεωρούν ότι πρώτον έχουν κοινές βλέψεις με τα

⁴⁴ Luif Paul, *EU cohesion in the UN General Assembly: A quantitative analysis with special regards to the distance of the US from the EU consensus*, San Francisco, 2008, p. 5.

⁴⁵ Farrell Mary, op. cit., p. 8.

⁴⁶ Luif Paul, op. cit., p. 6-7.

⁴⁷ Luif Paul, op. cit., p. 7.

υπόλοιπα μέλη της ομάδας και δεύτερον ότι μέσα από αυτήν τη συνεργασία θα ικανοποιηθούν αποτελεσματικότερα τα εθνικά τους συμφέροντα. Η κατάσταση αυτή δείχνει ότι τα κράτη μέλη σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι διατεθειμένα να θέτουν τα συμφέροντα της Ένωσης ως πρώτη προτεραιότητα, αλλά προτάσσουν τα εθνικά τους συμφέροντα, γεγονός που δικαιολογείται και από τη δομή του ΟΗΕ, αφού το δικαίωμα ψήφου των κρατών είναι ατομικό και δεν εκπροσωπείται μέσα από ομάδες⁴⁸.

⁴⁸ Farrell Mary, *op. cit.*, p. 5.

3. Συμβούλιο Ασφαλείας

Το Συμβούλιο Ασφαλείας αποτελείται από δεκαπέντε μέλη, τα οποία συμμετέχουν σε όλες τις εργασίες, ενώ η Προεδρία ασκείται εκ περιτροπής από ένα μέλος και είναι μηνιαία. Τα πέντε μέλη έχουν μόνιμες θέσεις, με δικαίωμα άσκησης βέτο. Τα υπόλοιπα δέκα είναι μη μόνιμα και εκλέγονται εκ περιτροπής σύμφωνα με ένα σύστημα γεωγραφικής βάσης και έχουν θητεία δύο χρόνων. Κύρια αρμοδιότητα του Συμβουλίου είναι η διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές και τους στόχους των Ηνωμένων Εθνών. Όταν ανακύπτει ένα θέμα που αφορά στη διατάραξη της ειρήνης, το Συμβούλιο σε πρώτη φάση προτείνει στα εμπλεκόμενα μέλη ειρηνικά μέσα για την επίλυση του προβλήματος, όπως είναι οι οικονομικές κυρώσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αναλαμβάνει να διερευνήσει μια κατάσταση ή να μεσολαβήσει, ενώ προτείνει και μεθόδους προκειμένου να διευθετηθεί ένα ζήτημα ή ακόμα και όρους διακανονισμού⁴⁹.

Η Ένωση, σε αντίθεση με τη Γενική Συνέλευση, δεν έχει δικαίωμα εκπροσώπησης στο Συμβούλιο Ασφαλείας ούτε υπό το καθεστώς παρατηρητή. Από τα κράτη μέλη, μόνο δύο κατέχουν μόνιμες θέσεις, η Γαλλία και η Μ. Βρετανία, ενώ τουλάχιστον δύο ή τρία κράτη μέλη καταλαμβάνουν μη μόνιμες θέσεις, σύμφωνα με το εκ περιτροπής σύστημα. Από αυτό συμπεραίνεται ότι τα ευρωπαϊκά κράτη μέλη αποτελούν σχεδόν το 1/3 του συνόλου του Συμβουλίου Ασφαλείας, έχοντας έτσι τη δυνατότητα σε θεωρητικό πλαίσιο να συντονίσουν τις θέσεις τους και να ασκήσουν επιρροή σε θέματα που αφορούν στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας. Το γεγονός ότι η Γαλλία και η Μ. Βρετανία έχουν το δικαίωμα βέτο, αποτελεί, θεωρητικά τουλάχιστον, ένα επιπλέον πλεονέκτημα καθώς θα μπορούσαν να το χρησιμοποιήσουν στις περιπτώσεις που τα ψηφίσματα ήταν αντίθετα με τα συμφέροντα της Ένωσης⁵⁰. Αλλά και τα μη μόνιμα κράτη μέλη έχουν την ευκαιρία να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο, καθώς κάθε ένα από αυτά μπορεί να έχει εμπειρία και να διαθέτει πληροφορίες σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, έχοντας έτσι τη δυνατότητα να ασκήσουν με τη σειρά τους επιρροή⁵¹. Όλα όμως τα κράτη μέλη που συμμετέχουν, έχουν άμεση εικόνα και γνώμη σχετικά με τα διάφορα γεγονότα και θέματα που συζητούνται κάθε φορά στο Συμβούλιο Ασφαλείας και έτσι μπορούν να χρησιμοποιήσουν πληροφορίες σχετικά με τα υπό συζήτηση θέματα προκειμένου να μειώσουν το κενό πληροφόρησης που υπάρχει με τα μη κράτη μέλη.

Τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο Συμβούλιο, στις δηλώσεις τους εκτός από τις εθνικές θέσεις ενσωματώνουν ενίοτε και τις θέσεις της Ένωσης, όπως αναφέρονται και στις διατάξεις των Συνθηκών. Επιπλέον, σύμφωνα και με τις Συνθήκες, στις συναντήσεις της Ένωσης που πραγματοποιούνται σε εβδομαδιαία βάση, και τις οποίες συντονίζει η Προεδρία, τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο Συμβούλιο

⁴⁹ UN Security Council, (accessed on 16/8/11), *Functions and Powers*, Address URL: http://www.un.org/Docs/sc/unsc_functions.html

⁵⁰ Rasch, Maximilian, *Single Actorness Nonexistent-EU Security Policy at the UN*, Garnet Working Paper, February 2009, p.5.

⁵¹ Rasch, Maximilian, op. cit., p. 15

Ασφαλείας ενημερώνουν και τα υπόλοιπα κράτη σχετικά με τις δραστηριότητες του Συμβουλίου⁵².

Ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών δεν ανέφερε την ύπαρξη συγκεκριμένων υποομάδων στο εσωτερικό του Οργανισμού, παρά μόνο την ομάδα των πέντε μόνιμων μελών του Συμβουλίου Ασφαλείας. Μέσα στο Συμβούλιο όμως παρατηρείται η ύπαρξη κάποιων ομάδων συνασπισμού, δηλαδή ομάδων που πολύ συχνά συνασπίζονται ανάλογα με το θέμα που συζητείται. Συγκεκριμένα, υπάρχει η ομάδα των πέντε μόνιμων μελών, ενώ παρατηρούνται μέσα σε αυτήν και υποομάδες όπως συνασπισμός των ΗΠΑ και της Μ. Βρετανίας, των non-aligned μελών καθώς και των μη μόνιμων μελών που όμως δεν ανήκουν στα non-aligned μέλη. Ως εκ τούτου, είναι σαφές ότι τα ευρωπαϊκά κράτη μέλη λειτουργούν κυρίως ως κράτη, δίνοντας προτεραιότητα στην προώθηση των εθνικών τους συμφερόντων και όχι τόσο στην εκπροσώπηση της Ένωσης⁵³.

Η συμπεριφορά αυτή των κρατών μελών φανερώνει και το μεγάλο βαθμό δυσκολίας που υπάρχει όσον αφορά στο συντονισμό των θέσεων των κρατών μελών που βρίσκονται στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Ιδιαίτερα τα μόνιμα μέλη Γαλλία και Μ. Βρετανία, από την έναρξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας δε φάνηκαν διατεθειμένα να παρέχουν πληροφορίες στα υπόλοιπα κράτη μέλη, σχετικά με το Συμβούλιο Ασφαλείας προκειμένου να επιτευχθεί ο συντονισμός των εθνικών πολιτικών και η υιοθέτηση κοινής εξωτερικής πολιτικής. Αν και οι εκπρόσωποι των κρατών μελών κατέβαλλαν τα τελευταία χρόνια προσπάθειες για συντονισμό των θέσεων μεταξύ μόνιμων και ορισμένων μη μόνιμων μελών, το αποτέλεσμα κάθε άλλο παρά θετικό ήταν.

Ο κύριος λόγος για τον οποίο τα δύο μόνιμα κράτη μέλη έχουν υιοθετήσει μια αρνητική στάση αναφορικά με το θέμα της ύπαρξης μιας συντονισμένης ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής στο Συμβούλιο Ασφαλείας, είναι ότι θεωρούν πως το καθεστώς του μόνιμου μέλους τους προσδίδει κύρος και δύναμη αλλά ταυτόχρονα και πολλά οφέλη, συγκριτικά με τα μη μόνιμα μέλη. Εκτός από την εμπειρία στα θέματα λήψης αποφάσεων, τα μόνιμα κράτη μέλη βρίσκονται σε πλεονεκτικότερη θέση από τα υπόλοιπα κράτη μέλη, αφού η δυνατότητά τους να συμμετέχουν σε όλες τις συναντήσεις του Συμβουλίου τους προσφέρει ένα μεγάλο όγκο πληροφοριών, γεγονός που τους δίνει προβάδισμα σε σύγκριση με τα υπόλοιπα κράτη μέλη⁵⁴. Για τη συμπεριφορά τους αυτή, εκμεταλλεύονται και την επιφύλαξη που αναφέρεται στη διάταξη της Συνθήκης του Μάαστριχτ, σύμφωνα με την οποία «όσα κράτη μέλη είναι μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας θα υπερασπίζονται, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, τις θέσεις και τα συμφέροντα της Ένωσης, με την επιφύλαξη των ευθυνών τους δυνάμει των διατάξεων του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών»⁵⁵, χωρίς όμως αυτές οι διατάξεις να έχουν προσδιοριστεί επακριβώς από τον ίδιο τον Χάρτη.

Από την πλευρά τους, τα υπόλοιπα κράτη μέλη ακόμα και αν δηλώνουν ότι η συμπεριφορά που θα υιοθετήσουν στο Συμβούλιο Ασφαλείας θα είναι προς όφελος της Ένωσης, εντούτοις δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που αλλάζει η στάση τους

⁵² Farrell Mary, *EU Representation and Coordination within the United Nations*, in K.V Laatikainen and K.E. Smith (eds), *The European Union at the United Nations, Intersecting Multilateralisms*, London: Palgrave, 2006, p. 34.

⁵³ Luif Paul, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁴ Luif Paul, *op. cit.*, p. 18-19.

⁵⁵ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 19, παρ. 2.

όταν γίνονται μη μόνιμα μέλη, υιοθετώντας πολιτική η οποία έχει ως στόχο την ικανοποίηση των εθνικών τους συμφερόντων.

Όσον αφορά στον Ύπατο Εκπρόσωπο, πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας μπορούσε να παρευρεθεί στο Συμβούλιο Ασφαλείας μόνο εάν καλούνταν από το ίδιο το Συμβούλιο και εάν τα μέλη του παραχωρούσαν το δικαίωμα να μιλήσει. Τα μόνιμα ευρωπαϊκά κράτη μέλη όμως κάθε άλλο παρά θετική στάση διατηρούσαν ως προς το θέμα της συμμετοχής του Ύπατου στο Συμβούλιο. Στη Συνθήκη της Λισαβόνας αναφέρεται ρητά ότι «όταν η Ένωση έχει καθορίσει θέση ως προς συγκεκριμένο θέμα της ημερήσιας διάταξης του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, τα κράτη μέλη που είναι μέλη του ζητούν να κληθεί ο Ύπατος Εκπρόσωπος για να παρουσιάσει τη θέση της Ένωσης»⁵⁶. Δηλώσεις όμως εκ μέρους του Ύπατου στο Συμβούλιο Ασφαλείας μπορεί να κάνουν και οι εκπρόσωποι της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου της Ένωσης αλλά και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον ΟΗΕ, καθώς στηρίζουν το έργο του Ύπατου Εκπροσώπου και της Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο.

⁵⁶ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 34, παρ. 2.

4. Αναδιαμόρφωση του Συμβουλίου Ασφαλείας του Ο.Η.Ε.

4.1. Ευρωπαϊκή Ένωση και Ηνωμένα Έθνη: η επιλογή της πολυμερούς προσέγγισης (Effective Multilateralism)

Η κατάρρευση του διπολικού συστήματος, αποτέλεσμα μιας σειράς γεγονότων στο τέλος της δεκαετίας του '90, είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθεί η ανάγκη για επανακαθορισμό των διεθνών συνθηκών. Το σενάριο δημιουργίας ενός διεθνούς συστήματος στο οποίο οι ΗΠΑ θα είχαν ηγετική θέση, δεν έβρισκε μεγάλη ανταπόκριση από την πλευρά των υπόλοιπων κρατών. Από την άλλη, το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός παγκόσμιου συστήματος που θα βασιζόταν σε διμερείς σχέσεις και συμφωνίες, μέσω των οποίων τα κράτη θα επιδίωκαν την ικανοποίηση των πολιτικών τους συμφερόντων, δεν τύχαινε επίσης ευρείας αποδοχής⁵⁷.

Το τρίτο όμως ενδεχόμενο για δημιουργία ενός διεθνούς συστήματος, στο οποίο εκτός από τα κράτη που θα συμμετείχαν ως μέλη του, θα υπήρχε και ένας κεντρικός πυρήνας, ο οποίος θα είχε ως στόχο να συντονίζει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των μελών, θεωρήθηκε ως η καταλληλότερη λύση για εκείνη την εποχή. Ο λόγος ήταν ότι η δημιουργία ενός πολυμερούς συστήματος θα εξυπηρετούσε όλα τα κράτη, καθώς το καθένα από αυτά θα χρησιμοποιούσε το συγκεκριμένο σύστημα ως μέσο για την επίτευξη των στόχων και των συμφερόντων του σε συγκεκριμένα θέματα⁵⁸.

Οι Διεθνείς Οργανισμοί αποτελούμενοι από πολλά κράτη, γεγονός που τους προσέδιδε ένα πολυμερή χαρακτήρα, ήρθαν να παίξουν το ρόλο αυτό. Ορίζοντας την έννοια της πολυμερούς προσέγγισης, ο Robert Keohane υποστήριξε ότι είναι η *πρακτική του συντονισμού των εθνικών πολιτικών σε ομάδες τριών ή περισσότερων κρατών, μέσω ad hoc διευθετήσεων ή μέσω των οργανισμών*⁵⁹. Ο John G. Ruggie προσθέτει ότι δεν αρκεί αυτό, δηλαδή ο συντονισμός των εθνικών πολιτικών τριών ή περισσότερων κρατών, αφού κάτι τέτοιο ισχύει και στο διπολισμό και στον ιμπεριαλισμό. Ο ίδιος υποστηρίζει ότι πρόκειται για «ένα θεσμικό πρότυπο το οποίο συντονίζει τις σχέσεις μεταξύ τριών ή περισσότερων κρατών στη βάση συγκεκριμένων αρχών, με τις οποίες ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ των κρατών»⁶⁰.

Στα πλαίσια λοιπόν της πολυμερούς προσέγγισης που υιοθετείται εντός των Διεθνών Οργανισμών, ασκείται η πολυμερής διπλωματία, η οποία αποτελεί μια υποκατηγορία της διπλωματίας. Η δημιουργία αυτού του είδους διπλωματίας οφείλεται στην πολυμέρεια και την πολυπλοκότητα των διεθνών σχέσεων καθώς και στις απαιτήσεις της εξωτερικής πολιτικής, οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα τη μεταφορά των διπλωματικών σχέσεων από το διμερές στο πολυμερές επίπεδο. Αναφορικά με

⁵⁷ Blavoukos S., Bourantonis, D., *The EU-27 and the UNSC Reform Debate: Testing the "effective Multilateralism Rhetoric"*, p. 3

⁵⁸ Blavoukos S., Bourantonis, D., op. cit., p. 4

⁵⁹ Jorgensen Knud Erik, *Analyzing the European Union's Performance in International Institutions*, Paper, New York, 2009, p. 2.

⁶⁰ Jorgensen Knud Erik, op. cit., p. 2.

τον ορισμό της πολυμερούς διπλωματίας, ο Ernest Haas δίνει έμφαση στο γεγονός ότι «οι Διεθνείς Οργανισμοί δημιουργούνται προκειμένου να βρίσκουν λύση σε ζητήματα τα οποία επιλύονται μόνο μέσα από συνεργασία»⁶¹.

Όσον αφορά στην ΕΕ, η προσήλωση της στην πολυμερή προσέγγιση αποτελεί βασική συνιστώσα της εξωτερικής της πολιτικής, καθώς έχει κατανοήσει ότι μόνο μέσα από την πολυμερή συνεργασία είναι δυνατή η αποτελεσματική επίλυση των παγκόσμιων προβλημάτων και η αντιμετώπιση των διεθνών προκλήσεων. Γι' αυτό το λόγο, υποστηρίζει με κάθε τρόπο την εξέλιξη και βελτίωση των μέσων της παγκόσμιας διακυβέρνησης, αναγνωρίζοντας ότι με αυτή τη στάση της ικανοποιούνται αποτελεσματικότερα τα συμφέροντα της. Με την υιοθέτηση της πολυμερούς συνεργασίας και την προσήλωση της στον ΟΗΕ, ο οποίος αποτελεί βασικό άξονα του πολυμερούς συστήματος, η Ένωση επιδιώκει να εξακολουθήσει να λειτουργεί ως βάση του διεθνούς συστήματος⁶². Όπως άλλωστε είχε αναφερθεί και στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας το 2003 «το θεμελιώδες πλαίσιο για τις διεθνείς σχέσεις είναι ο Χάρτης του ΟΗΕ. Η ενίσχυση του ΟΗΕ, ο εφοδιασμός του με μέσα που του επιτρέπουν να ασκεί τις δικές του αρμοδιότητες και να ενεργεί με αποτελεσματικότητα, πρέπει να αποτελεί ευρωπαϊκή προτεραιότητα»⁶³. Ταυτόχρονα και από την πλευρά των Ηνωμένων Εθνών, η παρουσία της ΕΕ στο σύστημά τους, έστω και υπό το καθεστώς του παρατηρητή, χαρακτηρίζεται εξέχουσας σημασίας καθώς αποτελεί το σύμμαχό τους στη Δύση.

Παρόλα αυτά, υπάρχει μια δυσκολία όσον αφορά στην αποτελεσματική χρήση της πολυμερούς προσέγγισης καθώς και στην άσκηση της πολυμερούς διπλωματίας στα πλαίσια του ΟΗΕ. Από τη μια πλευρά, η ΕΕ λειτουργεί σαν ένα διεθνές υποσύστημα με τα δικά του δικαιώματα και από την άλλη πλευρά, αποτελεί μια οντότητα που δρα στα πλαίσια του ευρύτερου διεθνούς συστήματος. Λαμβάνοντας λοιπόν αυτό υπόψη, υπάρχει διαφορά ανάμεσα στο συντονισμό των κρατών μελών της Ένωσης στα πλαίσια του διεθνούς υποσυστήματος, που στην περίπτωση αυτή χαρακτηρίζεται ως άσκηση διπλωματίας, και στη δράση της Ένωσης ως διεθνούς δρώντα⁶⁴. Στο εσωτερικό της Ένωσης, ασκείται διπλωματία από την πλευρά των κρατών μελών έτσι ώστε να επιλυθούν προβλήματα που αφορούν τομείς εντός των πλαισίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όταν η Ένωση δρα στα πλαίσια της κοινής εξωτερικής της πολιτικής και εκπροσωπείται άμεσα ή έμμεσα σε άλλους διεθνείς οργανισμούς, τότε χαρακτηρίζεται ως διεθνής δρών. Στην περίπτωση αυτή, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο η Ένωση ως διεθνής δρών ασκεί αποτελεσματική πολυμερή προσέγγιση. Συγκεκριμένα, στις σχέσεις της με τους Διεθνείς Οργανισμούς υιοθετεί την πολυμερή προσέγγιση, η οποία όμως χαρακτηρίζεται από μια ιδιομορφία καθώς πρόκειται για ένα διεθνή οργανισμό, ο οποίος αποτελείται από κράτη και υιοθετεί και ο ίδιος στο εσωτερικό του την πολυμερή προσέγγιση και ταυτόχρονα συμμετέχει σε άλλους πολυμερείς οργανισμούς. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να υπάρχουν διασταυρούμενες πολυμερείς

⁶¹ Jorgensen Knud Erik, op. cit.

⁶² European Commission, (accessed on 16/8/11), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism*, Address URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0526:FIN:EN:PDF> , p.3.

⁶³ Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, (ημέρα επίσκεψης 16/8/11), *Μια Ασφαλής Ευρώπη Σε Έναν Καλύτερο Κόσμο*, Βρυξέλλες, 12 Δεκεμβρίου 2003, σελ. 9, Διεύθυνση URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIEI.pdf>

⁶⁴ Jorgensen Knud Erik, op. cit., p. 5.

προσεγγίσεις. Δηλαδή στο εσωτερικό της ΕΕ, λόγω της χρήσης ομοφωνίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην πλειοψηφία των θεμάτων εξωτερικής πολιτικής, καταβάλλονται πολλές προσπάθειες προκειμένου να επιτευχθεί ομόφωνη απόφαση. Σε άλλη περίπτωση, υπάρχει το ενδεχόμενο στη διάρκεια των διαπραγματεύσεων του ΟΗΕ να υπάρξει κάποιο κράτος μέλος το οποίο να υιοθετήσει διαφορετική πολιτική από αυτή της ΕΕ και να κλονίσει με αυτόν τον τρόπο την εσωτερική ομοφωνία του ευρωπαϊκού οργανισμού⁶⁵.

Είναι γεγονός, ότι η ΕΕ ενώ έχει αποκτήσει οικονομική και πολιτική βαρύτητα σε διεθνές επίπεδο, και εν προκειμένω στα πλαίσια του ΟΗΕ, εντούτοις δεν έχει καταφέρει να προβάλλει τις ευρωπαϊκές αξίες. Η σταδιακή διεύρυνση της Ένωσης, η οποία συνεπάγεται αύξηση των κρατών μελών που είναι και μέλη στον ΟΗΕ, δημιούργησε την προσδοκία ότι θα αποτελέσει καθοριστικό παράγοντα όσον αφορά στην ενίσχυση της επιρροής που μπορεί να ασκήσει η ΕΕ στα Ηνωμένα Έθνη. Παρόλα αυτά, δεν έχει γίνει εφικτή η υιοθέτηση μιας πιο δυναμικής στάσης της ΕΕ στις συζητήσεις του ΟΗΕ, γεγονός που οφείλεται στην αδυναμία της να επιτύχει μια ενιαία γραμμή σε θέματα εξωτερικής πολιτικής από την πλευρά των κρατών μελών. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι παρόλο που η ΕΕ επιτυγχάνει συντονισμό των θέσεων της στα πλαίσια των κύριων θεσμικών οργάνων του ΟΗΕ τα οποία και αναλαμβάνουν τη χάραξη των πολιτικών, εντούτοις στις ψηφοφορίες παρατηρείται ότι υπάρχει διάσταση απόψεων από την πλευρά των κρατών μελών και άρα απουσία ενιαίας πολιτικής της ΕΕ, κυρίως σε θέματα που αφορούν στην ΚΕΠΠΑ⁶⁶.

Η χρήση της ομοφωνίας ως κανόνα λήψης αποφάσεων σε θέματα εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ προκαλεί λοιπόν ακαμψία, αποτελώντας ανασταλτικό παράγοντα για την αποτελεσματική λειτουργία της πολυμερούς προσέγγισης, καθώς η ευελιξία είναι απαραίτητο στοιχείο για την ικανοποίηση των συμφερόντων των συμμετεχόντων μερών. Η ΕΕ λόγω της αδυναμίας της να ικανοποιήσει τις βασικές αρχές στις οποίες βασίζεται η πολυμερής προσέγγιση, δεν είναι σε θέση να εφαρμόσει το ευρωπαϊκό πολυμερές δόγμα. Σε διεθνείς οργανισμούς, όπου εκτός από την εκπροσώπηση κρατών γίνεται και η εκπροσώπηση της ΕΕ, είναι σύνηθες το φαινόμενο ο κάθε δρών να αντιλαμβάνεται διαφορετικά την έννοια της αποτελεσματικής πολυμερούς προσέγγισης, γεγονός που αποτελεί επιπλέον ανασταλτικό παράγοντα. Ο ΟΗΕ αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα, καθώς παρατηρείται στο εσωτερικό του εκτός από τα ευρωπαϊκά κράτη μέλη, τα οποία εκπροσωπούν τα εθνικά συμφέροντα αλλά ενίοτε και τα συμφέροντα της ΕΕ, η παρουσία υπερεθνικών και διακυβερνητικών ευρωπαϊκών οργάνων, όπως η Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή η Επιτροπή, τα οποία παρευρίσκονται σε διάφορα φόρουμ με καθεστώς παρατηρητή μιλώντας εκ μέρους της ΕΕ⁶⁷.

Έχοντας ερμηνεύσει τον τρόπο λειτουργίας της ΕΕ όσον αφορά στο συντονισμό των θέσεων των κρατών μελών σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, καθώς και τα πλαίσια συνεργασίας με τον ΟΗΕ, θα εξετάσουμε κατά πόσο η ΕΕ κατάφερε να διατυπώσει τις δικές της θέσεις στο θέμα της αναδιαμόρφωσης του Συμβουλίου Ασφαλείας, οι οποίες έχουν ως στόχο να κάνουν το σύστημα του ΟΗΕ πιο συμβατό

⁶⁵ Blavoukos S., Bourantonis, D., op. cit., p. 6.

⁶⁶ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Ηνωμένα Έθνη: η επιλογή του πολυμερισμού*, σ. 4.

⁶⁷ Blavoukos S., Bourantonis, D., op. cit., pp. 6-7.

με τις βασικές συνιστώσες της πολυμερούς προσέγγισης, αυξάνοντας την ικανότητα εκπροσώπησης, την αποδοτικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και συνεπώς την αποτελεσματικότητα και τη νομιμότητα.

4.2. Οι θέσεις των κρατών μελών της ΕΕ στη συζήτηση για την αναδιαμόρφωση του Συμβουλίου Ασφαλείας του Ο.Η.Ε.

Η κατάρρευση των κυβερνητικών καθεστώτων και η διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης στα τέλη της δεκαετίας του '80, είχαν αντίκτυπο και στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, αναφορικά με τον τρόπο με τον οποίο λειτουργούσε μέχρι τότε, οδηγώντας τον σε μια σειρά αλλαγών. Συγκεκριμένα, η έμφαση δόθηκε στο Συμβούλιο Ασφαλείας εντός του οποίου τέθηκε το ζήτημα της αναδιαμόρφωσής του. Αφορμή ήταν η ύπαρξη κενής θέσης, ως αποτέλεσμα της διάλυσης της Σοβιετικής Ένωσης η οποία ήταν μόνιμο μέλος του Συμβουλίου, και η ραγδαία αύξηση του αριθμού των μελών του Συμβουλίου στις αρχές της δεκαετίας του '90⁶⁸. Το ζήτημα της αναδιαμόρφωσης του Συμβουλίου, ενώ είχε αναφερθεί το 1979 από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, επανήλθε στο προσκήνιο προς συζήτηση το 1993, όταν η Γενική Συνέλευση με το ψήφισμα 48/26 αποφάσισε τη δημιουργία της Ανοικτής Ομάδας Εργασίας πάνω στο θέμα της δίκαιης εκπροσώπησης και της διεύρυνσης του καθεστώτος μέλους στο Συμβούλιο Ασφαλείας⁶⁹.

Τέσσερα ήταν τα βασικά θέματα στα οποία επικεντρώθηκε η συζήτηση για την αναδιαμόρφωση του Συμβουλίου Ασφαλείας : 1) η σύνθεση του Συμβουλίου, 2) το status (καθεστώς μέλους) των κρατών, 3) τα δικαιώματα ψήφου των μελών του και 4) η διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός του οργάνου. Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων αναδείχθηκαν σοβαρές δυσκολίες στη σύγκλιση των απόψεων, γεγονός που οφειλόταν σε τρεις βασικούς λόγους. Πρώτον, λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλομορφία των κρατών, είναι κατανοητό ότι κάθε κράτος ή ομάδα κρατών είχε διαφορετικά συμφέροντα, και ως εκ τούτου προτάθηκαν σχέδια για την αναδιαμόρφωση, τα οποία αντανακλούσαν αντικρουόμενα συμφέροντα. Δεύτερον, υπήρχε αμφιβολία για την αποτελεσματικότητα που θα είχε η διεύρυνση στον αριθμό των μελών του Συμβουλίου, καθώς από τη μια πλευρά κάτι τέτοιο θα καθιστούσε το όργανο πιο αντιπροσωπευτικό και δημοκρατικό, και άρα πιο νόμιμο, από την άλλη πλευρά όμως μια αύξηση στον αριθμό των μελών θα έθετε εμπόδια στις περιπτώσεις όπου θα έπρεπε να υπάρχει άμεση και αποτελεσματική δράση εκ μέρους του Συμβουλίου Ασφαλείας. Γι' αυτό το λόγο, η συζήτηση γύρω από το πόσα κράτη και υπό ποια κριτήρια θα εκπροσωπούσαν το Συμβούλιο Ασφαλείας τα μέλη του ΟΗΕ, φαίνεται αδιέξοδη. Τρίτον, υπάρχει ένα σημαντικό εμπόδιο αναφορικά με την εξέλιξη της διαδικασίας αναδιαμόρφωσης, το οποίο πρέπει να προσπεραστεί προκειμένου να είναι δυνατή η συνέχιση της διαδικασίας αυτής. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 108 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, μόνο τα πέντε μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας έχουν το δικαίωμα να αποφασίσουν σε θέματα σχετικά με την αναδιαμόρφωση, όπως είναι η αλλαγή στο καθεστώς μέλους του Συμβουλίου Ασφαλείας ή στα δικαιώματα ψήφου των μελών.

Οι συζητήσεις για την αναδιαμόρφωση του Συμβουλίου Ασφαλείας μπορούν να διακριθούν σε τρεις περιόδους. Η πρώτη, η οποία χαρακτηρίστηκε ως η «quick-fix formula», ξεκινά από το 1992 και διαρκεί μέχρι το 1995. Στη διάρκεια αυτής της

⁶⁸ Blavoukos S., Bourantonis, D., op.cit., p. 8.

⁶⁹ Maximilian, Rasch, op. cit., p. 18.

περιόδου έγινε μια προσπάθεια εκ μέρους τριών μόνιμων μελών- ΗΠΑ, Μ. Βρετανία, Γαλλία- να αυξηθεί ο αριθμός των μελών κατά δύο, προτείνοντας την είσοδο της Γερμανίας και της Ιαπωνίας στο καθεστώς του μόνιμου μέλους. Απώτεροι στόχοι της πρότασης αυτής ήταν αφενός η οικονομική ενίσχυση του προϋπολογισμού του ΟΗΕ από τις δύο αυτές χώρες και αφετέρου η δυνατότητα, μελλοντικά, μιας πιο ενεργούς συμμετοχής του ΟΗΕ σε ειρηνευτικές επιχειρήσεις και επιχειρήσεις επιβολής ειρήνης. Οι βλέψεις όμως των τριών κρατών για ενίσχυση του βιομηχανοποιημένου κόσμου, συνάντησε τις αντιδράσεις πολλών κρατών, ιδιαίτερα εκείνων που ανήκαν στην Non-Aligned Movement. Η τελευταία, αν και απέρριψε την πρόταση των τριών κρατών, αποδείχθηκε ότι δεν ήταν συνασπισμένη καθώς μέσα από την κίνηση αυτή αναδείχθηκαν τρεις διαφορετικές ομάδες, μια αποτελούμενη κυρίως από κράτη της Λατινικής Αμερικής και της Ασίας, μια δεύτερη με χώρες της Αφρικής και μια τρίτη με μεικτή υποστήριξη⁷⁰.

Την πρώτη περίοδο της συζήτησης για την αναδιαμόρφωση του Συμβουλίου Ασφαλείας, παρατηρείται γενικότερα μια διστακτική στάση από την πλευρά των μόνιμων ευρωπαϊκών κρατών μελών του Συμβουλίου, της Μ. Βρετανίας και της Γαλλίας, σε οποιοδήποτε σχέδιο το οποίο θα είχε ως αποτέλεσμα την αμφισβήτηση της προνομιούχας θέσης που κατείχαν. Η πιθανή είσοδος της Γερμανίας, από τα κράτη μέλη της ΕΕ, ως μόνιμο μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας, ήταν η μόνη πρόταση την οποία υποστήριξαν τα δύο μέλη. Από την πλευρά της, η Γερμανία υποστήριζε οποιαδήποτε πρόταση για αύξηση του αριθμού των μόνιμων μελών, εκδηλώνοντας έτσι φανερά την επιθυμία της να αποκτήσει καθεστώς μόνιμου μέλους, αποσκοπώντας σε έναν πιο ενεργό ρόλο στο διεθνή χώρο, κάτι που θα ήταν απόρροια και της οικονομικής της συμμετοχής στον προϋπολογισμό του ΟΗΕ.

Η Ιταλία από την πλευρά της, χαρακτηριζόταν ως δογματική λόγω της αντίθεσης της στην «quick-fix formula». Αναφορικά με την αποδοχή της Γερμανίας ως μόνιμο μέλος, η Ιταλία διαφωνούσε κάθιστα καθώς κάτι τέτοιο θα έπληττε το κύρος της και τη διεθνή πολιτική της επιρροή. Γι' αυτό το λόγο, «έβαλε στο τραπέζι» μια άλλη πρόταση, η οποία πρότεινε τη δημιουργία μιας θέσης για την ΕΕ, προκειμένου να εκπροσωπούνται καλύτερα και τα μικρότερα κράτη μέλη της ΕΕ. Όπως ήταν αναμενόμενο, η πρόταση δεν έγινε δεκτή, αφού απορρίφθηκε ρητά από τη Γαλλία και τη Μ. Βρετανία αλλά και από άλλα κράτη μέλη. Η Ιταλία όμως συνέχισε, έχοντας ως σύμμαχο αυτήν τη φορά την Ισπανία, και κατέθεσαν μια πρόταση-αντεπίθεση στο σχέδιο για τη Γερμανία, με την οποία εξασφάλιζαν πιο συχνή εκπροσώπηση στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Το συγκεκριμένο σχέδιο πρότεινε τη διατήρηση των πέντε μόνιμων θέσεων με τις αντίστοιχες εξουσίες τους, και την εισαγωγή των δέκα μη μόνιμων θέσεων οι οποίες θα λειτουργούσαν με το σύστημα της εναλλαγής και η θητεία θα διαρκούσε για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από ότι ίσχυε μέχρι τότε. Η επιλογή των υποψήφιων χωρών θα γινόταν με συγκεκριμένα αντικειμενικά κριτήρια και σύμφωνα με ένα είδος γεωγραφικής κατανομής.

Με τη σειρά τους, μικρότερα κράτη μέλη ενστερνίστηκαν εν μέρει την πρόταση της Γερμανίας για το καθεστώς μόνιμου μέλους. Συγκεκριμένα, η Δανία, η Φινλανδία και η Σουηδία μαζί με την ομάδα των Σκανδιναβικών χωρών, πρότειναν την εισαγωγή 23 θέσεων στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Η ομάδα όμως των

⁷⁰ Blavoukos S., Bourantonis, D., op.cit., pp. 8-9.

Σκανδιναβικών χωρών απέρριψε την επέκταση του δικαιώματος βέτο στα νέα μόνιμα μέλη, άποψη που ερχόταν σε άμεση αντίθεση με την πρόταση της Γερμανίας. Μόνο η Πορτογαλία υποστήριξε απόλυτα τη Γερμανία στο θέμα της επέκτασης του δικαιώματος του βέτο στα νέα μόνιμα μέλη. Το Βέλγιο, η Αυστρία και η Ιρλανδία μαζί με τα υποψήφια κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ουγγαρία και Σλοβενία) έκαναν προτάσεις που ήταν πιο κοντά σε αυτές της Λατινικής Αμερικής και των Ασιατικών χωρών της NAM⁷¹.

Από το 1995 όμως, η πολιτική της NAM στο θέμα της αναδιαμόρφωσης του Συμβουλίου Ασφαλείας κατευθύνθηκε από τη υποστήριξη του σχεδίου της «quick-fix formula», στην υιοθέτηση μιας θέσης για ένα Συμβούλιο Ασφαλείας με πιο αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα. Έτσι, η νέα πρόταση ονομάστηκε «two plus three formula», η οποία πρότεινε οι τρεις από τις πέντε μόνιμες θέσεις του Συμβουλίου να κατανεμηθούν σε εκπροσώπους της Ασίας, της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής.

Η δεύτερη περίοδος ξεκινάει το 1996 και κρατάει μέχρι το 2000. Στη διάρκεια αυτής της περιόδου προτάθηκε το φιλόδοξο σχέδιο «Rajali Plan». Το σχέδιο αυτό, το οποίο οργανώθηκε από τον τότε Πρόεδρο της Γενικής Συνέλευσης, Ismael Rajali, πρότεινε την ύπαρξη πέντε μόνιμων μελών χωρίς δικαίωμα βέτο, τα οποία θα επιλέγονταν από τη Γενική Συνέλευση, καθώς και την ύπαρξη τεσσάρων νέων μη μόνιμων μελών.

Το σχέδιο αυτό αντανάκλούσε την άποψη των κρατών της NAM και ταυτόχρονα πολλών ευρωπαϊκών κρατών μελών. Από τα δύο μόνιμα ευρωπαϊκά κράτη μέλη, η Μ. Βρετανία, μαζί με τις ΗΠΑ και τη Ρωσία, κράτησαν μια μάλλον διπλωματική στάση. Συγκεκριμένα, η Βρετανία ήταν σύμφωνη με την αύξηση των μόνιμων μελών, αλλά διατηρούσε επιφυλακτική στάση στην αύξηση του αριθμού των μη μόνιμων μελών. Η Γαλλία από την πλευρά της, μαζί με την Αυστρία, τη Γερμανία, την Ιρλανδία, τη Φινλανδία, τη Σουηδία και το Βέλγιο ήταν υπέρ του σχεδίου, απόλυτα ή με κάποιες επιφυλάξεις, ενώ και η Πορτογαλία ήταν θετική αλλά πρότεινε κάποιες τροποποιήσεις. Αλλά και οι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, όπως η Πολωνία, η Τσεχική Δημοκρατία και η Ουγγαρία υποστήριζαν ένθερμα το σχέδιο καθώς διασφάλιζε μια μόνιμη θέση για την περιοχή τους, μέσα στην οποία ο αριθμός των κρατών είχε διπλασιαστεί τα τελευταία χρόνια.

Η Ιταλία και σε αυτό το σχέδιο κράτησε αρνητική στάση, και ταυτίστηκε, μαζί με την Ισπανία, με τη θέση μιας ομάδας κρατών της NAM, τη λεγόμενη «coffee club», των οποίων τα συμφέροντα δεν ικανοποιούνταν από αυτό το πλάνο και επιθυμούσαν να μην υιοθετηθεί⁷².

Η τρίτη περίοδος ξεκινά το 2000, με τη Δήλωση για τη Χιλιετία από τον ΟΗΕ, στην οποία η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ διατύπωσε την πρόταση της για την αναδιαμόρφωση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Στα πλαίσια αυτής της πρότασης, ο Γενικός Γραμματέας του ΟΗΕ, πρότεινε το 2004 ένα σχέδιο για την αναδιαμόρφωση, το οποίο ονομάστηκε «High-Level Panel on Threats, Challenges and Change». Ειδικότερα, περιλάμβανε τέσσερις βασικές αρχές που θα έπρεπε να ικανοποιηθούν

⁷¹ Blavoukos S., Bourantonis, D., op.cit., pp. 11-13.

⁷² Blavoukos S., Bourantonis, D., op. cit., pp. 10, 13-14.

με την αναδιαμόρφωση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Σύμφωνα με την πρώτη, η αναδιαμόρφωση θα πρέπει να έχει ως στόχο να ενισχύει τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων εκείνων που συνεισφέρουν περισσότερο στον ΟΗΕ. Η δεύτερη αρχή έχει ως αντικείμενο τη συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων κρατών τα οποία θα έχουν έναν καλύτερο αντιπροσωπευτικό ρόλο. Η τρίτη αρχή αποσκοπεί στο να μη ζημιωθεί η αποτελεσματικότητα του Συμβουλίου Ασφαλείας και τέλος η τέταρτη θα πρέπει να επιδιώκει την αύξηση της δημοκρατικής φύσης του οργάνου⁷³.

Επιπλέον, προτάθηκαν δύο μοντέλα σχετικά με την αύξηση των μελών του Συμβουλίου Ασφαλείας, χωρίς όμως να αναφέρονται υποψήφια χώρες που θα μπορούσαν να καταλάβουν τις αναφερόμενες θέσεις. Το μοντέλο Α πρότεινε τη δημιουργία έξι νέων μόνιμων θέσεων χωρίς δικαίωμα βέτο και τριών νέων μη μόνιμων θέσεων, με θητεία δύο χρόνων. Το μοντέλο Β πρότεινε τη δημιουργία μιας νέας κατηγορίας οκτώ θέσεων, οι οποίες θα ανανεώνονταν κάθε τέσσερα χρόνια, και μιας θέσης με θητεία δύο χρόνων, η οποία θα αντικαθιστούσε τις ισχύουσες δέκα μόνιμες θέσεις.

Επακόλουθο των δύο αυτών σχεδίων ήταν η διαμόρφωση συνασπισμών από τα κράτη. Συγκεκριμένα, η Γερμανία ήταν το μόνο ευρωπαϊκό κράτος μέλος που ανακοίνωσε την υποψηφιότητά του, ενώνοντας τις δυνάμεις της με την Ιαπωνία, την Ινδία και τη Βραζιλία. Απώτεροι στόχοι του ευρωπαϊκού κράτους-μέλους ήταν να αποκτήσει το ίδιο status που απολάμβαναν η Γαλλία και η Μ. Βρετανία, ως μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας, και επιπλέον επιδίωκε μέσω του καθεστώτος του μόνιμου μέλους να αποκτήσει οικονομικό και πολιτικό κύρος.

Η Γερμανία, μαζί με την Ιαπωνία, την Ινδία και τη Βραζιλία, συνασπίστηκαν και αποτέλεσαν την ομάδα G4. Η ομάδα αυτή πρότεινε ένα σχέδιο αναδιαμόρφωσης το οποίο έμοιαζε με το μοντέλο Α, και το οποίο πρότεινε την αύξηση των μελών του Συμβουλίου Ασφαλείας από 15 σε 25 μέλη, ενσωματώνοντας στην ομάδα των μόνιμων μελών άλλα έξι νέα κράτη - ένα για κάθε κράτος από την ομάδα των G4 και δύο για την Αφρική - και προσθέτοντας άλλες τέσσερις μη μόνιμες θέσεις με θητεία δύο χρόνων⁷⁴. Στη συνέχεια όμως έγιναν κάποιες αλλαγές στο σχέδιο και προτάθηκε η παραχώρηση του δικαιώματος του βέτο στα νέα μόνιμα μέλη. Αυτή η παραχώρηση θα γινόταν για τουλάχιστον 15 χρόνια, σε μια προσπάθεια να διασφαλιστεί η υποστήριξη του σχεδίου από τα ισχύοντα μόνιμα μέλη. Αυτή η πρόταση όμως ήρθε αντιμέτωπη με την έντονη αντίδραση της Κίνας και των ΗΠΑ.

Το σχέδιο των G4 έτυχε θετικών αλλά και αρνητικών αντιδράσεων. Όσον αφορά στα κράτη που ήταν φιλικά διακείμενα στο σχέδιο, πολλά ήταν τα κράτη μέλη του ΟΗΕ που ήταν υπέρ του σχεδίου. Συγκεκριμένα, τα μόνιμα μέλη Γαλλία και Μ. Βρετανία αποδέχτηκαν το σχέδιο και υποστήριζαν τις βλέψεις της Γερμανίας, καθώς υπολόγιζαν ότι εάν η Γερμανία ικανοποιούσε τα συμφέροντα της θα παραιτούνταν από την ιδέα της υιοθέτησης μιας θέσης για την ΕΕ στο Συμβούλιο Ασφαλείας⁷⁵ και με αυτόν τον τρόπο δε θα διακυβεύονταν η μόνιμη θέση τους στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Από τα μη μόνιμα μέλη, η πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών μελών ταυτίστηκαν με το σχέδιο αυτό, είτε με το να γίνουν συν-

⁷³ Maximilian, Rasch, op. cit., p., p. 19

⁷⁴ Maximilian, Rasch, op. cit., p. 19-20.

⁷⁵ Maximilian, Rasch, op. cit., p. 20.

υποστηρικτές στο σχέδιο ψηφίσματος που κατατέθηκε το 2005 (Βέλγιο, Δανία, Τσεχική Δημοκρατία, Ελλάδα, Λετονία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ιρλανδία, Αυστρία), είτε με το να εκφράσουν τη στήριξη τους με διάφορους τρόπους (Φινλανδία, Σουηδία, Σλοβακία, Βουλγαρία, Λιθουανία, Ρουμανία, Εσθονία, Λουξεμβούργο, Σλοβενία).

Από την άλλη υπήρχαν και κράτη που είτε διατήρησαν ουδέτερη στάση, όπως η Ολλανδία και η Κύπρος, είτε ήταν απόλυτα αρνητικές με το σχέδιο. Οι τελευταίες πίστευαν ότι η υιοθέτηση του σχεδίου των G4 θα προκαλούσε αλλαγές στην ισορροπία δυνάμεων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Έτσι, η Μάλτα συνασπίστηκε με την Ιταλία και την Ισπανία, οι οποίες για ακόμα μια φορά ήταν αντίθετες με το σχέδιο που προτάθηκε. Μαζί με το Πακιστάν, το Μεξικό και τον Καναδά, η Ισπανία και η Ιταλία αποτέλεσαν την ομάδα «Group of like-minded states», που ήταν συνέχεια της λεγόμενης «Coffee Club» ομάδας. Η ομάδα αυτή με τη σειρά της, εστίασε την πρόταση της στην αύξηση μόνο των μη μόνιμων μελών, προτείνοντας την προσθήκη άλλων δέκα μη μόνιμων μελών με θητεία δύο χρόνων⁷⁶.

Υπήρχαν όμως και άλλες ομάδες, σε κάποιες από τις οποίες συμμετείχαν κράτη μέλη. Η δεύτερη ομάδα αποτελούνταν από 53 κράτη της Αφρικανικής Ένωσης, και πρότεινε τη δημιουργία ενός Συμβουλίου Ασφαλείας με 26 κράτη εκ των οποίων έξι καινούρια μόνιμα μέλη. Η διαφορά αυτού του σχεδίου με το σχέδιο των G4 έγκειτο στο θέμα του δικαιώματος βέτο για τα έξι νέα μόνιμα μέλη.

Παρατηρώντας λοιπόν τη συμπεριφορά των κρατών μελών κατά τη διάρκεια των τριών αυτών περιόδων όσον αφορά στις συζητήσεις για την αναδιαμόρφωση του Συμβουλίου Ασφαλείας, διαπιστώνουμε ότι η Γαλλία και η Μ. Βρετανία, μόνιμα μέλη του Συμβουλίου, υιοθέτησαν σε γενικές γραμμές την ίδια θέση σχετικά με το ζήτημα, εκφράζοντας διαφωνία μόνο στο θέμα της επέκτασης του βέτο στα νέα μόνιμα μέλη του Συμβουλίου. Η Γερμανία από την πλευρά της, μέσα από τα διαφορετικά σχέδια που πρότεινε, προκάλεσε διάσπαση απόψεων των υπόλοιπων κρατών μελών. Υπήρχε μια κατηγορία κρατών μελών που στήριζαν απόλυτα την υποψηφιότητα της Γερμανίας, μια κατηγορία που ήταν απόλυτα αντίθετη, και τέλος τα κράτη μέλη που κρατούσαν διαλλακτική στάση.

Στη δεύτερη κατηγορία, η Ιταλία είναι το κύριο κράτος μέλος που απέρριπτε καθολικά όλες τις προτάσεις της Γερμανίας, με την Ισπανία να συνασπίζεται με τη στάση της, αλλά σε μικρότερο βαθμό. Οι προτάσεις που υποστήριζαν λειτουργούσαν σαν αντιστάθμισμα σε αυτές της Γερμανίας, προκειμένου να εμποδίσουν τον προβιβασμό της Γερμανίας σε καθεστώς μόνιμου μέλους ή μέλους με περισσότερα προνόμια από τα υπόλοιπα μη μέλη. Ταυτόχρονα, με τις προτάσεις τους επιδίωκαν να ενισχύσουν τη δική τους θέση αναφορικά με την πιο συχνή εκπροσώπηση τους στο Συμβούλιο Ασφαλείας.

Η ομάδα των ουδέτερων κρατών, είχαν υιοθετήσει μια στάση υπέρ της επέκτασης του καθεστώτος μέλους, χωρίς όμως να έχουν κοινή συμφωνία στο θέμα της περαιτέρω παραχώρησης του δικαιώματος βέτο. Η βασική τους διαφορά με την κατηγορία των κρατών μελών που ήταν εκ διαμέτρου αντίθετα με την υποψηφιότητα της Γερμανίας, έγκειται στο γεγονός ότι η πολιτική τους

⁷⁶ Blavoukos S., Bourantonis, D., op. cit., p. 11.

χαρακτηριζόταν από αμεροληψία, και συνδεόταν με συγκεκριμένες αξίες που χαρακτηρίζουν τη λειτουργία των διεθνών οργανισμών γενικότερα, και του Συμβουλίου Ασφαλείας ειδικότερα. Η θέση τους λοιπόν βασιζόταν σε αρχές οι οποίες πηγάζουν από την προσήλωση τους στην πολυμερή προσέγγιση, η οποία έχει υιοθετηθεί από την ΕΕ. Αναφορικά με την αντίθεση τους στην επέκταση του δικαιώματος του βέτο, αυτή οφείλεται στην επιθυμία τους να προστατεύσουν τα κράτη μέλη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου⁷⁷.

⁷⁷ Blavoukos S., Bourantonis, D., *op. cit.*, pp. 15-16.

Συμπέρασμα

Έχοντας εξετάσει την εξέλιξη της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας όσον αφορά στα χαρακτηριστικά της και στις αλλαγές, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας, με στόχο να ενισχυθεί η ενότητα και η συνοχή της δράσης της Ένωσης στο διεθνές σύστημα, διαπιστώνουμε ότι έγιναν κάποια ουσιαστικά βήματα, παράλληλα όμως συνέχισαν να υπάρχουν κάποιοι ανασταλτικοί παράγοντες που εμποδίζουν την ολοκλήρωση στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής.

Από τη μια πλευρά, η κατάργηση των Πυλώνων, η ενίσχυση του ρόλου του Υπατου Εκπροσώπου με την υπαγωγή όλων των τομέων της εξωτερικής δράσης στις αρμοδιότητες του, η αντικατάσταση της Κοινότητας από την Ένωση, καθώς και η αναγνώριση νομικής προσωπικότητας στην τελευταία, χαρακτηρίζονται ως σημαντικές αλλαγές. Στόχος της Ένωσης είναι να οργανώσει πιο ορθολογικά την εξωτερική της δράση, αναθέτοντας στον Υπατο Εκπρόσωπο την εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα εξωτερικής δράσης, ενεργώντας πάντα σύμφωνα με τις αποφάσεις που λαμβάνει η Ένωση.

Από την άλλη πλευρά, μελετώντας τις αλλαγές που επετεύχθησαν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας αναφορικά με την εκπροσώπηση της Ένωσης στους Διεθνείς Οργανισμούς, παρατηρούμε ότι η διατήρηση κάποιων χαρακτηριστικών του τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής δε λειτούργησαν θετικά αλλά αντιθέτως αποτέλεσαν τροχοπέδη όσον αφορά στην ενίσχυση της θέσης της Ένωσης σε παγκόσμιο επίπεδο. Συγκεκριμένα, η διατήρηση του διακυβερνητικού χαρακτήρα, που συνεπάγεται τη χρήση της ομοφωνίας στη λήψη αποφάσεων σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, δυσχεραίνει το έργο της Ένωσης, καθώς στην πλειοψηφία των περιπτώσεων αφιερώνεται μεγάλο χρονικό διάστημα προκειμένου να επιτευχθεί συντονισμός των θέσεων των κρατών μελών σε ένα ζήτημα εξωτερικής πολιτικής. Επιπλέον, η διατήρηση της ομοφωνίας στο σύστημα λήψης αποφάσεων φανερώνει την άρνηση των κρατών μελών να παραχωρήσουν αρμοδιότητες σε αυτόν τον τομέα, μην επιτρέποντας έτσι στην Ένωση να πετύχει την ολοκλήρωση σε αυτόν τον τομέα.

Στα πλαίσια της πολυμερούς προσέγγισης που διέπει τις σχέσεις της Ένωσης με τον ΟΗΕ, η Ένωση έχει επιτύχει σε ένα βαθμό το συντονισμό των θέσεων των κρατών μελών στο θέμα της αναδιάρθρωσης των Ηνωμένων Εθνών, επικεντρώνοντας κυρίως τη δράση της σε κύρια όργανα λήψης αποφάσεων, όπως η Γενική Συνέλευση και το ECOSOC. Αυτό αποδείχθηκε στη διάρκεια των χρόνων, και ιδιαίτερα μετά την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας το 2003, αλλά και μετά την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την επιλογή του πολυμερισμού στις σχέσεις της Ένωσης και των Ηνωμένων Εθνών, το 2003 επίσης. Στις δηλώσεις των εκάστοτε Προεδριών του Συμβουλίου που μιλούσαν εκ μέρους της Ένωσης στη Γενική Συνέλευση και με τις οποίες ευθυγραμμίζονταν και τρίτα κράτη, κυρίως τα υποψήφια προς ένταξη στην Ένωση κράτη αλλά και γειτονικές χώρες της Ένωσης, το ενδιαφέρον εστιζόταν στην αναδιαμόρφωση της Γενικής Συνέλευσης και του ECOSOC. Τα κράτη μέλη κατάφεραν με ομοφωνία να υιοθετήσουν μια κοινή θέση όσον αφορά στο θέμα της αναδιαμόρφωσης των οργάνων αυτών, στηρίζοντας έτσι από κοινού τις προτάσεις του Γενικού

Γραμματέα της Γενικής Συνέλευσης καθώς και τα ψηφίσματα που εισήγαγαν αλλαγές σχετικά με την ενίσχυση του συστήματος του ΟΗΕ, με έμφαση πάντα στην ενδυνάμωση και την αποτελεσματικότερη λειτουργία της Γενικής Συνέλευσης, αλλά και του ECOSOC. Όπως ανέφερε άλλωστε η Ένωση στη δήλωση της στη Γενική Συνέλευση, τον Οκτώβριο του 2003 «Η Ένωση θέλει ένα δυνατό και αποτελεσματικό σύστημα του ΟΗΕ. Πιστεύουμε ότι οι πολυμερείς θεσμοί θα έπρεπε να ανανεωθούν και να ισχυροποιηθούν. Είμαστε έτοιμοι να συμβάλλουμε ενεργά στο στόχο της διαμόρφωσης ενός διεθνούς συστήματος το οποίο θα βασίζεται σε αποτελεσματικούς πολυμερείς θεσμούς, μέσα στα θεμελιώδη πλαίσια του χάρτη του ΟΗΕ και του κοινού μας οράματος για τον ΟΗΕ, όπως διατυπώθηκε από τους αρχηγούς των κρατών στη Δήλωση της Χιλιετίας.[...] Στα πλαίσια αυτά, η Ένωση και τα κράτη μέλη συνεχίζουν να εργάζονται για να ενισχύσουν τη συνοχή και την αρμονική συνύπαρξη των συλλογικών δράσεων τους στα κύρια όργανα του ΟΗΕ, με στόχο να διασφαλίσουν μεγαλύτερο σεβασμό στις πολυμερείς αποφάσεις και μεγαλύτερη αποφασιστικότητα στην υλοποίησή τους»⁷⁸.

Αντίθετα, στο Συμβούλιο Ασφαλείας, αν και αποτελεί κύριο όργανο του ΟΗΕ, δεν ήταν εφικτό να υπάρξει αποτελεσματική πολυμερής προσέγγιση από την πλευρά της Ένωσης. Η αδυναμία των κρατών μελών να συντονίσουν τις θέσεις τους στα πλαίσια της Ένωσης στο θέμα της αναδιαμόρφωσης του Συμβουλίου Ασφαλείας ήταν εμφανής σε όλη τη διάρκεια των συζητήσεων για την αναδιαμόρφωση, από το 1993 μέχρι και το 2005. Λαμβάνοντας υπόψη τη δομή του Συμβουλίου Ασφαλείας και των άλλων οργάνων του ΟΗΕ, κυρίως δε της Γενικής Συνέλευσης, μπορεί να κατανοηθεί σε ένα βαθμό η μη επίτευξη συντονισμού των θέσεων των κρατών μελών.

Στη Γενική Συνέλευση συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη και έτσι δεν τίθεται θέμα ανταγωνισμού συμφερόντων. Επιπλέον, η Συνέλευση έχοντας παραχωρήσει καθεστώς παρατηρητή στην Ένωση, της έχει προσφέρει τη δυνατότητα να διατυπώνει την άποψή της, αρχικά μέσω ενός υπερεθνικού οργάνου, της Επιτροπής, και με τη Συνθήκη της Λισαβόνας μέσω του Υπατού Εκπροσώπου, ο οποίος έχει ταυτόχρονα διακυβερνητικό και υπερεθνικό χαρακτήρα.

Στο Συμβούλιο Ασφαλείας αντιθέτως, η συμμετοχή δεκαπέντε μόνο κρατών και ταυτόχρονα η ύπαρξη δύο ειδών καθεστώτος, του μόνιμου μέλους και του μη μόνιμου, δικαιολογεί τη στάση των κρατών μελών στο θέμα της αναδιαμόρφωσης αυτού του οργάνου. Συγκεκριμένα, η υιοθέτηση διαφορετικών πολιτικών των κρατών μελών και ο συνασπισμός τους σε διαφορετικές ομάδες, οφείλεται κατά κύριο λόγο στο γεγονός ότι η ικανοποίηση των εθνικών συμφερόντων αποτελεί την κύρια προτεραιότητα τους. Η συμπεριφορά αυτή από την πλευρά των κρατών μελών μπορεί να χαρακτηριστεί λογική, καθώς το αντικείμενο της αναδιαμόρφωσης του συγκεκριμένου οργάνου αφορούσε εκτός από τον αριθμό των μελών, και το καθεστώς που θα είχε το καθένα από τα νέα μέλη αλλά και τα δικαιώματα που θα απολάμβαναν. Τα κράτη μέλη στήριζαν διαφορετικά σχέδια και είχαν αντικρουόμενα συμφέροντα, καθώς το κάθε κράτος αποσκοπούσε στην ενίσχυση της εθνικής του θέσης. Άλλωστε κάθε κράτος εκπροσωπείται ατομικά στον ΟΗΕ και ως εκ τούτου στην προκειμένη περίπτωση δεν ήταν εφικτός ο συνασπισμός των κρατών μελών.

⁷⁸ Europa, European Union@United Nations, EU Presidency Statement, UN reform and revitalization, October 27, 2003, Διεύθυνση URL: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_2937_en.htm

Στην περίπτωση λοιπόν της αναδιαμόρφωσης του Συμβουλίου Ασφαλείας αποδεικνύεται η αδυναμία της Ένωσης να πετύχει μια κοινή και ενοποιημένη ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική, συνεχίζοντας να λειτουργεί μόνο ως μια διακυβερνητική συνεργασία. Η διατήρηση του διακυβερνητικού της χαρακτήρα από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι και τη Συνθήκη της Λισαβόνας αποτέλεσε σημαντικό εμπόδιο για την Ένωση, η οποία επιδίωκε να παίξει ενεργό ρόλο στον ΟΗΕ, και κατ'επέκταση στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Ανασταλτικό παράγοντα αποτέλεσε επίσης και το γεγονός ότι η Ένωση δεν μπορούσε να συμμετέχει στο όργανο αυτό ούτε ως παρατηρητής, σε αντίθεση με τα άλλα όργανα, αλλά και η επιφύλαξη που περιελάμβανε στη διάταξη για το Συμβούλιο Ασφαλείας, η οποία υπήρχε σε όλες τις Συνθήκες από το 1993 μέχρι σήμερα⁷⁹.

Τέλος, το ενδεχόμενο σε μια μελλοντική αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, ο τομέας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας να προσλάβει υπερεθνικό χαρακτήρα δεν μπορεί να θεωρηθεί πολύ πιθανό, καθώς πρόκειται για έναν τομέα υψηλής πολιτικής, στον οποίο τα κράτη μέλη προτιμούν να διατηρούν τον έλεγχο και να έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα διαμόρφωσης του.

⁷⁹ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρθρο 19, παρ. 2: «[...] θα υπερασπίζονται, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, τις θέσεις και τα συμφέροντα της Ένωσης, με την επιφύλαξη των ευθυνών τους δυνάμει των διατάξεων του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών»

Βιβλιογραφία

Blavoukos S., Bourantonis, D., *The EU-27 and the UNSC Reform Debate: Testing the "effective Multilateralism Rhetoric"*.

Council of the European Union, (ημέρα επίσκεψης 16/8/11), *Draft Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, Διεύθυνση URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08029.en10.pdf>

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Ηνωμένα Έθνη: η επιλογή του πολυμερισμού*.

Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, (ημέρα επίσκεψης 16/8/11), *Μια Ασφαλής Ευρώπη Σε Έναν Καλύτερο Κόσμο*, Βρυξέλλες, 12 Δεκεμβρίου 2003, Διεύθυνση URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIEI.pdf>

Euractiv, *Proposal for a Council Decision of establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, Διεύθυνση URL: http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf

Europa, European Union@United Nations, EU Presidency Statement, UN reform and revitalization, October 27, 2003, Διεύθυνση URL: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_2937_en.htm

Europa, *Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Διεύθυνση URL: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_el.htm

Europa, Γλωσσάριο, (ημέρα επίσκεψης 16/8/11), Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας, Διεύθυνση URL: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/political_security_committee_el.htm

Europa, (ημέρα επίσκεψης 16/8/11), Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, *Προαγωγή της Ευημερίας και Διατήρηση της Ειρήνης-ο ρόλος του Συμβουλίου στις Εξωτερικές Σχέσεις*, Διεύθυνση URL: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=248&lang=el>

European Commission, (accessed on 16/8/11), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism*, Address URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0526:FIN:EN:PDF>

Farell ,Mary (2006), *EU Representation and Coordination within the United Nations*, Garnet Working Paper, June.

General Secretariat of the Council of the EU, (accessed on 16/8/11), *The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/the European External Action Service*, Address URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf

Hill, Christopher (1993), *The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's International Role*, Journal of Common Market Studies.

Ιωακειμίδης, Παναγιώτης, (2006), « Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ., Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Ενοποιητική Δυναμική Δικαιοταξία - Διακυβέρνηση, Τόμος Α*, εκδ. Ι. Σιδέρης.

Ιωακειμίδης, Π.Κ., (2008), *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, εκδ. Θεμέλιο.

Jorgensen, Knud Erik (2009), *Analyzing the European Union's Performance in International Institutions*, Paper, New York.

Luif, Paul (2008), *EU cohesion in the UN General Assembly: A quantitative analysis with special regards to the distance of the US from the EU consensus*, San Francisco.

Συνθήκη Μάαστριχτ.

Rasch, Maximilian (February 2009), *Single Actorness Nonexistent-EU Security Policy at the UN*, Garnet Working Paper.

UN Security Council, (accessed on 16/8/11), *Functions and Powers*, Address URL:
http://www.un.org/Docs/sc/unsc_functions.html