

Αφιέρωμα:

Η ΕΕ στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών
μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας
Συμμετοχή, Αναγνωρισιμότητα και Επιρροή

- » Δ. Μπουραντώνης
- » Σπ. Μπλαβούκος
- » Μ. Γιαννιού
- » Ι. Γαλαριώτης
- » Εμ. Ασημακόπουλος
- » Ι. Ιακωβίδης

Επιμέλεια-Εισαγωγή: Δ. Μπουραντώνης

Σε συνεργασία με τη Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών (ΕΠΕΕΣ)

Η ΕΕ στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας

Συμμετοχή, Αναγνωρισιμότητα και Επιρροή

σ.

σ.

Η ΕΕ στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών

Εισαγωγικά Σχόλια- Βιβλιογραφική Επισκόπηση

Τη τελευταία δεκαετία η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έχει σημειώσει αξιοσημείωτη πρόοδο όσον αφορά την ικανότητα δράσης της στη διεθνή σκηνή. Οι ενέργειες και οι δράσεις που η Ένωση αναλαμβάνει στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής έχουν ως αποτέλεσμα την εξελικτικά ευρεία αναγνώριση της υπόστασής της ως σημαντικού παράγοντα διαμόρφωσης της διεθνούς πολιτικής. Με αφετηρία το κείμενο-διακήρυξη της *Ευρωπαϊκή Στρατηγικής Ασφάλειας* του 2003, η ΕΕ υιοθέτησε ως αρχή αλλά και ως προτιμητέα θεσμική εκδήλωση της ευρωπαϊκής διεθνούς δράσης της την αποτελεσματική πολυμερή προσέγγιση (effective multilateralism). Η προσέγγιση αυτή θέτει ως αρχή προσανατολισμού και κεντρικό άξονα εξωτερικής πολιτικής για την Ένωση την αναζήτηση της πολυδιάστατης συνέργειάς της με διεθνείς θεσμούς, όπως είναι οι διεθνείς οργανισμοί και ειδικότερα τα Ηνωμένα Έθνη¹ προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά καταστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο ή διαταράσσουν τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια.

¹ Βλέπε σχετικά European Commission (2003) 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament', *The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism*, COM (2003) 526 final, Brussels, 10 September; European Commission (2001b) 'European Governance: A White Paper', COM (2001) 428 final, Brussels, 25 July; European Council (2008) 'Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Strategy in a Changing World', (doc. S 407/08), Brussels, 11 December.

Γράφει

ο ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΜΠΟΥΡΑΝΤΩΝΗΣ

Καθηγητής Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Η παρούσα μελέτη εκπονήθηκε στο πλαίσιο του έργου *Η Αποτελεσματικότητα της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ* που συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και από εθνικούς πόρους στο πλαίσιο του Προγράμματος «Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση».

Τόσο η ΕΕ όσο και τα Ηνωμένα Έθνη είναι πολυμερείς οργανισμοί, αλλά διαφέρουν ως θεσμικές οντότητες αφού διατηρούν διακριτά χαρακτηριστικά γνωρίσματα. Τα Ηνωμένα Έθνη είναι ένας διακυβερνητικός οργανισμός των ανεξάρτητων κρατών, όπου η αρχή του σεβασμού της εθνικής κυριαρχίας κατοχυρώνεται στον Καταστατικό Χάρτη του Οργανισμού και εξακολουθεί να προσδιορίζει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στα όργανά του. Η ΕΕ αποτελεί διακριτή οντότητα όπου συνυπάρχουν διακυβερνητικά και υπερεθνικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα σε μια κοινότητα κρατών που

επιχειρεί να εξισορροπήσει, στο μέτρο του εφικτού, την κρατική κυριαρχία με την υπερεθνική λήψη αποφάσεων σε ορισμένους τομείς πολιτικής.

Παρά την έμφαση της ΕΕ στην πολυμέρεια, οι διεθνείς οργανισμοί αποτελούν για αυτήν ένα δύσβατο περιβάλλον για τον απλό λόγο ότι η αποτελεσματική δράση της στους διεθνείς αυτούς θεσμούς προϋποθέτει συντονισμό υψηλής κλίμακας μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ.² Η αυτοδέσμευσή της ΕΕ στην πολυμερή προσέγγιση είναι πιθανό να υπονομευτεί από τις διαφορετικές προτιμήσεις των κρατών-μελών της και την απορρέουσα πολυφωνία που έχει εμφανιστεί πολλές στο παρελθόν και έχει απολήξει στην εκδήλωση κατακερματισμένης εξωτερικής εκπροσώπησης και δράσης καθώς επίσης και στη δημιουργία έντονου προβληματισμού σχετικά με τη δυνατότητα της Ένωσης να εκδηλώνεται με συνεκτική ενιαία φωνή στις εξωτερικές σχέσεις της.

Η εκπροσώπηση και η συμμετοχή της ΕΕ στους διεθνείς οργανισμούς συναρτάται από τη θεσμική οργάνωση των τελευταίων και την οργανωσιακή φύση διακυβέρνησης της ΕΕ. Με βάση την θεσμική οργάνωση των διεθνών οργανισμών, η εκπροσώπηση και η συμμετοχή της ΕΕ στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών είναι δυνατό να εκ-

δηλώνεται εναλλακτικά είτε με την ιδιότητα του 'παρατηρητή' (observer) είτε με την ιδιότητα του 'πλήρους συμμετέχοντος' (full participant), είτε με αυτή του μέλους (member).³ Η ιδιότητα του παρατηρητή αναγνωρίζει στην ΕΕ το δικαίωμα να παίρνει το λόγο για να διατυπώσει τις θέσεις της (να κάνει δηλαδή παρεμβάσεις) χωρίς δικαίωμα ψήφου και να προτείνει τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων-εργασιών. Η συμμετοχή της Ένωσης υπό αυτή την ιδιότητα περιορίζεται στις επίσημες εργασίες (formal meetings), ενώ οι παρεμβάσεις της τις περισσότερες φορές ασκούνται πριν τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ διατυπώσουν τις θέσεις τους. Η ΕΕ συμμετέχει με την ιδιότητα του παρατηρητή σε κύρια όργανα του ΟΗΕ, όπως η Γενική Συνέλευση και το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο, σε επικουρικά όργανα των Ηνωμένων Εθνών, όπως το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Human Rights Council) η Επιτροπή Οικοδόμησης της Ειρήνης (Peacebuilding Commission), τα Προγράμματα της Γενικής Συνέλευσης, καθώς επίσης και σε πολλούς Ειδικευμένους Οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, όπως η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας. Η ιδιότητα πλήρους συμμετέχοντος αντιστοιχεί σε ένα ενισχυμένο καθεστώς παρατηρητή που προσφέ-

² K.E. Jørgensen, 'The European Union in Multilateral Diplomacy', *The Hague Journal of Diplomacy*, 4(2), 2009, σελ. 189-209.

³ F. Hoffmeister, F. και P-J Kuijper, 'The Status of the European Union at the United Nations: Institutional Ambiguities and Political Realities', στο J. Wouters, F. Hoffmeister and T. Ruys (επιμ.) *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2006), σελ. 9-34.

ρει στην ΕΕ την δυνατότητα της άσκησης όλων των δικαιωμάτων που αναλογούν σε πλήρη μέλη του οργανισμού εκτός από το δικαίωμα συμμετοχής στη ψηφοφορία. Με αυτή την ιδιότητα, για παράδειγμα, η ΕΕ συμμετέχει σε διεθνείς θεσμούς, όπως ο Διεθνής Οργανισμός Ατομικής Ενέργειας και σε μια πληθώρα σημαντικών παγκόσμιων διασκέψεων ή συνόδων κορυφής. Τέλος, η ΕΕ απολαμβάνει την ιδιότητα του μέλους με όλα τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτό το καθεστώς σε μικρό αριθμό ειδικευμένων οργανισμών που ανήκουν στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών, όπως ο Οργανισμός Τροφίμων και Γεωργίας.

Η οργανωσιακή φύση διακυβέρνησης της ΕΕ, σύμφωνα με τους Coeuri και Pisani-Ferry⁴ προσφέρει τη δυνατότητα άσκησης τριών διακριτών εναλλακτικών μορφών εξωτερικής εκπροσώπησης. Η πρώτη αφορά ένα σύστημα εκπροσώπησης που βασίζεται στην παροχή από μέρους της Ένωσης μίας «άνευ όρων» εντολής-εξουσιοδότησης για εκπροσώπηση, ενώ η δεύτερη αφορά ένα σύστημα «εποπτευόμενης εκπροσώπησης» που προϋποθέτει την ‘υπό όρους’ παροχή σχετικής εντολής από την Ένωση. Η τρίτη μορφή αφορά την εξωτερική εκπροσώπηση που εκδηλώνεται στη βάση του μηχανισμού συντονισμού

των κρατών-μελών της Ένωσης. Τα κράτη-μέλη αμφιταλαντεύονται, και τις περισσότερες φορές διχάζονται, όσον αφορά την εκπροσώπηση της ΕΕ σε διεθνείς οργανισμούς, δεδομένου ότι οι πρώτες δύο μορφές εκπροσώπησης περιορίζουν ουσιαστικά το δικό τους ρόλο σχετικά με την εκδήλωση της εξωτερικής διάστασης της ΕΕ μέσω της εκπροσώπησης.⁵ Ως εκ τούτου, εκδηλώνουν τις περισσότερες φορές τη προτίμησή τους για το τη τρίτη μορφή εξωτερικής εκπροσώπησης, δίδοντας ιδιαίτερο βάρος στη βελτίωση των υφιστάμενων μηχανισμών συντονισμού εντός της Ένωσης προκειμένου να υπάρχει σύγκλιση για τον συντονισμό των εθνικών θέσεων με απώτερο στόχο την υιοθέτηση, προώθηση και υποστήριξη «κοινών θέσεων» (common positions) στο όνομα της Ένωσης σε διεθνείς θεσμούς. Ένας τέτοιος μηχανισμός εντατικών διαβουλεύσεων και συντονισμού που αφορά την εκπροσώπηση και συμμετοχή της Ένωσης στα Ηνωμένα Έθνη έχει δημιουργηθεί, για παράδειγμα, σε τρία σημεία: στις Βρυξέλλες, όπου διαμορφώνονται οι βασικοί άξονες της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, στην Νέα Υόρκη, έδρα των Ηνωμένων Εθνών, όπου περισσότερες από 1300 ανάλογες συναντήσεις διεξάγονται ετησίως. Απώτερος στόχος όλων αυ-

⁴ B. Coeuri, B. και J. Pisani-Ferry, ‘The Governance of the European Union’s International Economic Relations: How Many Voices?’, στο A. Sapir (ed) *Fragmented Power: Europe in the Global Economy*, Brussels: Bruegel, 2007), σελ. 21-60.

⁵ M. Farrell, ‘EU Representation and Coordination within the United Nations’, in K. V. Laatikainen και K. E. Smith (επιμ.) *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*, Houndmills and New York, Palgrave Macmillan, 2006), σελ. 27-46.

τών των συναντήσεων είναι να αποφευχθεί η πολυφωνία της ΕΕ που τις περισσότερες φορές αναπόφευκτα οδηγεί στη κακοφωνία.⁶

Η Συνθήκη της Λισαβόνας υιοθέτησε μια σειρά από καινοτόμες θεσμικές μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση του διεθνούς ρόλου της ΕΕ και τη βελτίωση της συνοχής της εξωτερικής δράσης της. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αφορούσαν κύρια την ενίσχυση του ρόλου του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και Ασφάλειας της Ένωσης που καταλαμβάνει και τη θέση Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τη νεοσυσταθείσα Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης που επικουρεί τον Ύπατο Εκπρόσωπο και τελεί υπό την υψηλή εποπτεία του, καθώς επίσης και τη θέσπιση μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η Ύπατος Εκπρόσωπος απηύθυνε έκκληση αμέσως μετά την εκλογή της το 2009 για «μεγαλύτερη ενότητα ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ προκειμένου να συνδυάσουν δημιουργικά και αθροιστικά το ιδιαίτερο πολιτικό βάρος τους με σκοπό να «αναπτύξουν πιο ολοκλη-

ρωμένες στρατηγικές, έτσι ώστε να καταστήσουν την Ένωση πιο αποτελεσματική στις εξωτερικές σχέσεις της».⁷ Επιπρόσθετα, η Συνθήκη της Λισαβόνας δημιούργησε για την Ένωση τη προοπτική ενίσχυσης της εξωτερικής δράσης της, όπως αυτή που εκδηλώνεται στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, μέσω της αύξησης των σχετικών πόρων και της πιο συστηματικής και πιο οργανωμένης σε κεντρικό ενωσιακό επίπεδο ανάπτυξης των διπλωματικών-εξωτερικών επαφών με τρίτα κράτη (outreach activities) για την οικοδόμηση στενότερων σχέσεων συνεργασίας.⁸ Σε πολιτικό επίπεδο τα προβλήματα συντονισμού των κρατών-μελών συνεχίζουν να υφίστανται, αν και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας η Ένωση έχει αποκτήσει, όπως αποδεικνύεται από τις μελέτες που ακολουθούν στο ειδικό αφιέρωμα αυτού του τεύχους, μία πιο διακριτή παρουσία και προβολή ως αυτόνομη οντότητα (EU visibility) στους διεθνείς θεσμούς και οργανισμούς, δίχως όμως αυτή η παρουσία να απολήγει πάντοτε σε μία «ενιαία Ευρωπαϊκή φωνή» (single European voice).⁹

⁶ K. E. Smith, 'Speaking With One Voice? European Union Coordination on Human Rights Issues at the United Nations', *Journal of Common Market Studies* 44(1), 2006, σελ. 97-121; βλ. επίσης S. Nuttall, *European Foreign Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

⁷ C. Ashton, C. (2010) 'Presenting the New EU Diplomatic Service: A United Europe Can Make a Positive Difference in the World. Call this a Shameless Grab for Effectiveness', *The Wall Street Journal*, 27 July.

⁸ H. Bruyninckx, J. Wouters, S. Basu και S. Schunz, S 'The Position(s) of the EU in the UN system: The Examples of Human Rights and Environmental Governance', J. στο Wouters, H. Bruyninckx, S. Basu, και S. Schunz, *The European and Multilateral Governance: Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, (New York : Palgrave, 2012), σελ. 253-82.

⁹ S. Gstöhl. S. 'Patchwork Power Europe: The European Union's Presentation in International Institutions', *European Foreign Affairs Review*, 14(3), 2009, σελ. 385-403.

Ο Ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα Ηνωμένα Έθνη: Μία Συνοπτική Βιβλιογραφική Επισκόπηση

Ένας μεγάλος αριθμός επιστημονικών αναλύσεων σχετικά με το ρόλο της ΕΕ στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών προέρχονται από νομικούς και κυρίως από μελετητές του Ευρωπαϊκού δικαίου. Οι μελέτες αυτές, που εκκινούν χρονικά από την θεσμοθέτηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας στη δεκαετία του 1970¹⁰, διερευνούν την εξελικτική διάδραση της ΕΕ με τους διεθνείς οργανισμούς συμπεριλαμβανομένων των Ηνωμένων Εθνών σε συσχέτιση με τις νομικές και θεσμικές εξελίξεις στο εσωτερικό της Ένωσης και τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κρίσιμη στις αναλύσεις τους είναι η έμφαση στη δομή των πυλώνων της ΕΕ και τη διάκριση ΕΚ-ΕΕ στο πλαίσιο των αντίστοι-

χων εσωτερικών και εξωτερικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης.¹¹ Μια πρόσθετη κατηγορία μελετών προέρχεται από τις αναλύσεις έγκριτων νομικών ειδικευμένων στο διεθνές δίκαιο που αναλύουν την εμπλοκή της ΕΕ στα Ηνωμένα Έθνη κυρίως μέσα από το πρίσμα του περίπλοκου και δισηπλου του προβλήματος που αφορά τη μορφή της θεσμικής εκπροσώπησης και συμμετοχής της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς.¹²

Η συμμετοχή της ΕΕ στον σύστημα των Ηνωμένων Εθνών έχει αποτελέσει αντικείμενο μελέτης για τους πολιτικούς επιστήμονες που εξειδικεύονται στην ανάλυση διεθνών και ευρωπαϊκών θεσμών. Πολλές από αυτές εστιάζουν στο ρόλο της Ένωσης στη Γενική Συνέλευση και στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών καθώς επίσης και σε άλλα όργανα του Οργανισμού¹³. Αναφορικά με το ρόλο της Ένωσης στη Γενική Συνέλευση, που

¹⁰ Βλ. ενδεικτικά Α. Pijers, E. Regelsberger και W. Wessels (επιμ.) *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988), ειδικά σελ. 3–48; B. Lindemann, *EG-Staaten und Vereinte Nationen: Die politische Zusammenarbeit der Neun in den UN-Hauptorganen*, (München and Wien: Oldenbourg, 1978).

¹¹ Βλ. ενδεικτικά P. Eeckhout, *External Relations of the European Union - Legal and Constitutional Foundations* (Oxford: Oxford University Press, 2004) και P. Koutrakos, *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, (Cheltenham: Edward Elgar, 2006).

¹² Βλ. ενδεικτικά N. Sybesma-Knol 'The Continuing Relevance of the Participation of Observers in the Work of the United Nations, in *International Law: Theory and Practice*', στο K. Wellens (επιμ.) *Essays in Honour of Eric Suy*, (The Hague: Kluwer Law International, 1997), σελ. 371–94; H. G. Schermers, 'International Organizations as Members of Other International Organizations', στο R. Bernhardt, W.K. Geck, G. Jaenicke και H. Steinberger *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit (Menschenrechte: Festschrift für Hermann Mosler*, 1983), σελ. 823–37.

¹³ Βλ. ενδεικτικά J. Wouters, 'The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly', στο V. Kronenberger (επιμ.) *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?* (The Hague: T.M.C Asser Press, 2001); C. Hill, 'The European Powers in the Security Council: Differing Interests, Differing Arenas', στο K. V. Laatikainen και K. E. Smith (επιμ.) *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms* (Houndmills and New York: Palgrave, 2006), σελ. 49–69; E. Drieskens, E. (2008) 'EU Actorness at the UN Security Council: A Principal-Agent Comparison of the Legal Situation before and after Lisbon', *European Journal of Law Reform*,

αποτελεί το αντικείμενο του ειδικού αφιερώματος αυτού του τεύχους, η ερευνητική σκαπάνη έχει εστιάσει στις τακτικές και στρατηγικές που ακολουθούνται από τα κράτη-μέλη της Ένωσης, στις διαδικασίες συντονισμού τους προκειμένου να συμμετέχουν στις εργασίες του διαβουλευτικού σώματος των Ηνωμένων Εθνών με 'κοινές θέσεις', καθώς επίσης και στη καταγραφή των τάσεων όσον αφορά τη συνοχή των κρατών-μελών της ΕΕ κατά τις ψηφοφορίες στο συγκεκριμένο σώμα.¹⁴

Πληθώρα άλλων μελετών επεκτείνουν την ανάλυση του διεθνούς ρόλου της ΕΕ σε ειδικευμένους οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, σε διεθνείς διασκέψεις αλλά και στον ρόλο της ΕΕ ως σημαντικής συνιστώσας διακυβέρνησης σημαντικών διεθνών καθεστώτων, όπως αυτά της προστασίας του περι-

βάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής, της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της μη διάδοσης οπλικών συστημάτων μαζικής καταστροφής και γενικότερα των καθεστώτων ασφάλειας.¹⁵ Στη πλειοψηφία τους αυτές οι μελέτες επισημαίνουν την προοδευτικά θετική εξέλιξη του διεθνή ρόλου της Ένωσης στο πλαίσιο της αυτοδέσμευσής της στη κατεύθυνση της αποτελεσματικής πολυμερούς συνεργασίας της με διεθνείς θεσμούς.

Σε θεωρητικό και αναλυτικό επίπεδο σημαντικές είναι οι εργασίες των Elgström και Smith που επιστρατεύουν τη γνωστή κοινωνιολογική θεωρία των ρόλων αλλά και αυτές των Bretherton και Vogler, των Hill και Smith και άλλων μελετητών που αποπειράονται να προσδιορίσουν την υποστήριξη της Ένωσης ως δρώντα στη παγκόσμια σκηνή.¹⁶ Οι θεωρητικές

6(4), 2008: σελ. 599-619; C. Bouchard και E. Drieskens, 'The European Union in UN Politics', στο K.E. Jørgensen και K. Laatikainen (επιμ.) *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions* (London: Routledge 2013) σελ. 115-28.

¹⁴ Βλ. ενδεικτικά S. Gstöhl, 'EU Multilateral Diplomacy after Lisbon: More Single European Voice in the United Nations?', στο D. Mahncke και S. Gstöhl (επιμ.) *The European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness* (Brussels: Peter Lang, 2012); M. Rasch, *The European Union at the United Nations: The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-Centric Environment*, (Leiden Nijhoff, 2008); N. Burmester και M. Jankowski, 'Reassessing the European Union in the UN General Assembly', *Journal of European Public Policy*, 21(10), 2014, σελ. 1491-1508; X. Jin και M. Hosli, 'Pre-and Post-Lisbon : European Union in the United Nations General Assembly', *Journal of European Public Policy*, 36(6), 2013, σελ. 1274-91; U. Jakobsson, 'An International Actor under Pressure: The Impact of the War on Terror and the Fifth Enlargement on EU Voting Cohesion at the UN General Assembly 2000-05', *Journal of Common Market Studies*, 47(3), 2009, σελ. 531-54.

¹⁵ Βλ. ενδεικτικά τις μελέτες που περιλαμβάνονται στο K.E. Jørgensen και K. Laatikainen (επιμ.) *The Routledge Handbook on the European Union and International Institutions* (London: Routledge 2013), σελ. 203-401 και S. Blavoukos, D. Bourantonis και C. Portela (επιμ.) *The EU and the Non-proliferation of Nuclear Weapons* (London: Palgrave, 2015). Βλ. επίσης τις συνεισφορές στο Amanda Orsini (επιμ.) *The European Union with(in) International Organisations* (Surrey: Ashgate, 2014).

¹⁶ O. Elgström και M. Smith, *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis* (London: Routledge, 2006); C. Bretherton και J. Vogler *The European Union as a Global*

τους συνεισφορές έχουν αποτελέσει αφετηρία σειράς μελετών που επιχειρούν να αναδείξουν και να αποτιμήσουν είτε άμεσα είτε έμμεσα την εκδήλωση της διεθνούς διάστασης της ΕΕ στο πλαίσιο των διεθνών θεσμών συμπεριλαμβανομένου του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών.

Στο ίδιο πνεύμα, μια σειρά από μελέτες έχουν διερευνήσει την αποτελεσματικότητα της Ένωσης στα Ηνωμένα Έθνη, δηλαδή την ικανότητά της να επιτυγχάνει, κατά τη διάρκεια των εξωτερικής δράσης της, την ικανοποίηση των επιδιωκόμενων στόχων της.¹⁷ Οι μελέτες αυτές απολήγουν σε προτάσεις πολιτικής που τις περισσότερες φορές αναγνωρίζουν την ανάγκη ενίσχυσης των σχέσεων μεταξύ των δύο ως αναγκαία συνθήκη για να καταστεί πιο αποτελεσματική η Ένωση στον παγκόσμιο οργανισμό. Ένας σημαντικός αριθμός μελετητών θεωρούν την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας ως παράθυρο ευκαιρίας για την Ένωση προκειμένου αυτή να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά της θεσμικής εκπροσώπησης της στα Ηνωμένα Έθνη. Συγκλίνουν αυτές οι μελέ-

τες στην άποψη ότι οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις που επέβαλε η Συνθήκη της Λισαβόνας ως προς τη θεσμική εξωτερική εκπροσώπηση της έχουν αποδώσει καρπούς αφού έχουν ενισχύσει την ικανότητα της ΕΕ να μιλά με μία φωνή στις εξωτερικές σχέσεις της συμπεριλαμβανομένων αυτών που εκδηλώνονται στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών. Ωστόσο η περαιτέρω ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της Ένωσης συνεχίζει αδιάκοπα να συναρτάται σε μεγάλο βαθμό από την προθυμία των κρατών μελών της Ένωσης να συνεργαστούν απρόσκοπτα προς αυτή τη κατεύθυνση.¹⁸

Το ειδικό αφιέρωμα αυτού του τεύχους της *Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής* εστιάζει στην ανάλυση της θεσμικής εκπροσώπησης, συμμετοχής και της διακριτής παρουσίας-αναγνωρισιμότητας της ΕΕ στις εργασίες της Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού μετά την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Η πρώτη στη σειρά μελέτη που εκπονήθηκε από τον Σπύρο Μπλαβούκο, Επίκουρο Καθηγητή στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, επιχειρεί να

Actor, 2nd Edition, London: Routledge, 2006). C. Hill και M. Smith, *International Relations and the European Union* (Oxford, Oxford University Press, 2006); K. V. Laatikainen και K. E. Smith (επιμ.) *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms* (Houndmills and New York: Palgrave, 2006).

¹⁷ K.E. Jørgensen, S. Oberthór και J. Shahin (2011) 'Introduction: Assessing the EU's Performance in International Institutions – Conceptual Framework and Core Findings', *Journal of European Integration*, 33(6), 2011, σελ. 731-42.

¹⁸ Βλ. ενδεικτικά R. Ginsberg και S. Penka, *The European Union in Global Security: The Politics of Impact* (London: Palgrave, 2012); L. Van Schaik, *The EU Effectiveness and Unity in Multilateral Negotiations* (London: Palgrave, 2013) καθώς επίσης και συνεισφορές στο συλλογικό τόμο K.E. Jørgensen και K. Laatikainen (επιμ.) *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions* (London: Routledge 2013);

αναδεικνύει τη δραματική σε ένα βαθμό διαδικασία στην οποία ενεπλάκη η ΕΕ στη Γενική Συνέλευση προκειμένου να υλοποιήσει τις θεσμικές καινοτομίες που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας, όσον αφορά τη θεσμική εξωτερική εκπροσώπηση της, και να ενισχύσει τη συμμετοχή της και τη 'φωνή' της στο συγκεκριμένο σώμα. Η διαδικασία αυτή, όπως επισημαίνει ο κ. Μπλαβούκος, κορυφώθηκε με την απόφαση 65/276 που έλαβε η Γενική Συνέλευση το Μάιο του 2011. Με την απόφαση αυτή η Ένωση, ως διακριτή θεσμική οντότητα, εξασφάλισε μία σειρά δικαιωμάτων στις εργασίες της Συνέλευσης και των Κύριων Επιτροπών της.

Στη δεύτερη στη σειρά μελέτη οι Μ. Γιαννιού, Ι. Γαλαριώτης και ο Ε. Ασημακόπουλος, ερευνητικοί εταίροι στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, επιχειρούν να αναδείξουν τον αντίκτυπο που είχε η εφαρμογή της Απόφασης 65/276 της Γενικής Συνέλευσης στη παρουσία, την αναγνωσιμότητα και τη συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ. Για το σκοπό αυτό, πραγματοποίησαν ενδελεχή έρευνα όλων των προφορικών παρεμβάσεων που έγιναν στο όνομα της ΕΕ - είτε από την Αντιπροσωπεία της ΕΕ, είτε από την κυλιόμενη προεδρία, είτε από τα κράτη μέλη - στις εργασίες της Ολομέλειας και των έξι Κύριων Επιτροπών της ΓΣ του ΟΗΕ για πέντε διαδοχικές συνόδους (64^η, 65^η, 66^η, 67^η, και 68^η) που αφορούν τη περίοδο 2010-2014. Η κύρια ερευνητική στόχευση της μελέτης ήταν να στοιχειοθετηθεί μια πλήρη εικόνα της ευρωπαϊκής δι-

πλωματίας, όπως αυτή εκδηλώνεται μέσα από τις επίσημες θέσεις σε μείζονα ζητήματα διεθνούς πολιτικής που απασχολούν τη Γενική Συνέλευση. Η ανάλυση του πρωτογενούς υλικού, ενισχυμένη από μια σειρά συνεντεύξεων με αξιωματούχους της ΕΕ στις Βρυξέλλες και στη Νέα Υόρκη καθώς επίσης με αντιπροσώπους των κρατών-μελών των Ηνωμένων Εθνών, προσέφερε στους τρεις ερευνητές μία ευρεία βάση δεδομένων. Η επεξεργασία αυτών των δεδομένων αποτέλεσε το σημείο εκκίνησης για τους τρεις ερευνητές προκειμένου να καταγράψουν ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις και να απαντήσουν σε σημαντικά ερευνητικά ερωτήματα σχετικά με τη δράση της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών.

Στη τρίτη μελέτη που εκπονήθηκε στο πλαίσιο του ειδικού αυτού αφιερώματος ο Ι. Ιακωβίδης, που είναι διπλωμάτης καριέρας και φέρει το βαθμό Συμβούλου Πρεσβείας Α, εξετάζει τη δράση της ΕΕ στο πλαίσιο της Τρίτης Επιτροπής της Γενικής Συνέλευσης. Η ανάλυσή του κ. Ιακωβίδη, που είναι σύνθετο απόσταγμα γνώσεων αλλά και σχετικής επαγγελματικής εμπειρίας αφού υπηρέτησε ως μέλος της Ελληνικής Μόνιμης Αντιπροσωπείας στα Ηνωμένα Έθνη, εστιάζει στην εμπλοκή της Ένωσης στα σχέδια και στην υιοθέτηση αποφάσεων, τις διαδικασίες συμπεριλαμβανομένων των διαπραγματεύσεων στα πλαίσια πάντοτε της Τρίτης Επιτροπής και πιο συγκεκριμένα στο πεδίο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η Θεσμική Εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ μετά τη Λισαβόνα

Εισαγωγή

Η Συνθήκη της Λισαβόνας επέφερε ουσιαστικές αλλαγές σε θέματα που άπτονται της εξωτερικής δράσης και διεθνούς παρουσίας της ΕΕ. Ένα από τα πεδία αυτά είναι και η θεσμική εκπροσώπηση της ΕΕ σε διεθνείς οργανισμούς με τις νέες διατάξεις να δημιουργούν καινούργια δεδομένα στο επίπεδο αυτό, υποχρεώνοντας την ΕΕ να αναλάβει δράση προκειμένου να μεγιστοποιηθεί ο βαθμός παρουσίας και ικανοποιητικής προώθησης των ευρωπαϊκών θέσεων σε αυτούς. Η μελέτη αυτή σκοπό έχει να αναλύσει την περίπλοκη και επίπονη διαδικασία στην οποία ενεπλάκη η Ένωση προκειμένου να πετύχει το στόχο αυτό στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ.¹ Η προσπάθεια καρποφόρησε με το ψήφισμα 65/276 της Γενικής Συνέλευσης που αναγνώρισε στην ΕΕ ένα ενισχυμένο καθεστώς παρατηρητή. Στο κείμενο αυτό, δεν εξετάζεται η νέα μορφή εκπροσώπησης αυτή καθαυτή ούτε μελετούνται τα θετικά και αρνητικά σημεία ή ο τρόπος που εφαρμόζεται

Γράφει

ο ΣΠΥΡΟΣ ΜΠΛΑΒΟΥΚΟΣ

Επίκουρος Καθηγητής Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεσμών στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

η νέα αυτή μορφή εκπροσώπησης –η ανάλυση αυτή γίνεται σε άλλες συνεισφορές στο μικρό αυτό αφιέρωμα. Αντίθετα, η παρούσα μελέτη εστιάζει και αναλύει τις πολιτικές διεργασίες και διαπραγματεύσεις που οδήγησαν στο ψήφισμα αυτό.

Η επόμενη ενότητα παρουσιάζει το υπόβαθρο των διεργασιών και παραθέτει τους λόγους που τις επέβαλαν από την πλευρά της ΕΕ. Οι εν λόγω διεργασίες εξελίχθηκαν σε δύο διακριτά στάδια τα οποία γίνονται αντικείμενο διερεύνησης στις επόμενες δύο διαδοχικές ενότητες. Αφού συζητηθούν οι εντός της ΕΕ εσωτερικές πολιτικές διεργασίες, η πρώτη από τις δύο αυτές ενότητες εστιάζει στην πρώτη φάση των διαπραγματεύσεων, η οποία ολοκληρώνεται με την αρνητι-

¹ Η παρούσα μελέτη εκπονήθηκε στο πλαίσιο του έργου *Η Αποτελεσματικότητα της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ* που συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και από εθνικούς πόρους στο πλαίσιο του Προγράμματος 'Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση'.

κή ανταπόκριση της Γενικής Συνέλευσης στο αίτημα της ΕΕ το Σεπτέμβριο του 2010. Η δεύτερη επικεντρώνεται στις επίπονες και κοπιώδεις προσπάθειες της Ένωσης και των κρατών-μελών της να αναδιατυπώσουν και να προσαρμόσουν το αίτημά τους στα νέα δεδομένα που προέκυψαν μετά την ηχηρή αυτή αποτυχία. Οι προσπάθειες αυτές είχαν αίσιο αποτέλεσμα για την ΕΕ η οποία εξασφάλισε τελικά την έγκριση της Γενικής Συνέλευσης με το ψήφισμα 65/276 του Μαΐου 2011. Το τελευταίο μέρος της μελέτης συνοψίζει τα ερευνητικά ευρήματα και καταλήγει σε κάποιες διαπιστωτικές παρατηρήσεις γενικότερου χαρακτήρα σχετικά με την εμπλοκή της ΕΕ στις διεργασίες της Γενικής Συνέλευσης και την επιρροή της σε αυτές.

Η μελέτη βασίζεται σε πρωτογενείς πηγές που αντλήθηκαν από επίσημα έγγραφα των Ηνωμένων Εθνών καθώς επίσης και σε σειρά συνεντεύξεων με επικεφαλής και ανώτερους διπλωμάτες μονίμων αντιπροσωπειών κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και τρίτων κρατών-μελών του ΟΗΕ στη Νέα Υόρκη και στις Βρυξέλλες καθώς επίσης και με εκπροσώπους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ που ενεπλάκησαν στη διαδικασία. Οι συνολικά σαράντα μία συνεντεύξεις έγιναν σε δύο φάσεις, η πρώτη τον Απρίλιο και Μάιο 2014 και η δεύτερη τον Οκτώβριο και Νοέμβριο 2014. Το σύνολο σχεδόν των ερωτηθέντων διπλωματών και αξιωματούχων συμμετείχαν στις εργασίες της Γενικής Συνέ-

λευσης κατά το διάστημα που η ΕΕ ενεργοποιήθηκε διπλωματικά στη Νέα Υόρκη για να πετύχει την επιδιωκόμενη διευρυμένη εκπροσώπησή της στη Συνέλευση και είχαν ίδια εικόνα και προσωπική άποψη, αποτελώντας για τον γράφοντα μία πολύτιμη πηγή άντλησης εξαιρετικά χρήσιμων πληροφοριών και επισημάνσεων.

Το Υπόβαθρο του Ψηφίσματος 65/276

Πριν την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, το 2007, η εκπροσώπηση της ΕΕ στο Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) είχε εκχωρηθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στην κυλιόμενη Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ την άσκηση της οποίας αναλάμβανε ένα κράτος-μέλος εκ περιτροπής για έξι μήνες. Αν και φαινομενικά υπήρχε ένας θεσμικός δυισμός στην άσκηση του δικαιώματος εκπροσώπησης, εντούτοις στη πράξη υπήρχε μία σαφής θεματική οριοθέτηση των ρόλων εκπροσώπησης μεταξύ της Επιτροπής και της κυλιόμενης Προεδρίας.

Στην Επιτροπή είχε παραχωρηθεί, από το 1974, θέση παρατηρητή (observer status) στον ΟΗΕ. Υπό αυτή την ιδιότητα, η Επιτροπή εκπροσωπούσε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση στα κύρια και επικουρικά όργανα του ΟΗΕ σε θέματα τα οποία υπάγονταν στις αρμοδιότητές της καθώς επίσης και σε διασκέψεις υπό την αιγίδα του Οργανισμού που είχαν ως αντικείμενο θέματα εμπορίου και οικονομικής πο-

λιτικής. Από την άλλη μεριά, η κυλιόμενη Προεδρία αναλάμβανε να εκφράσει τις θέσεις των κρατών-μελών της ΕΕ στις επίσημες εργασίες της Γενικής Συνέλευσης (ΓΣ) του ΟΗΕ, όπου συζητούνται κυρίως αλλά όχι αποκλειστικά θέματα ευρύτερου πολιτικού ενδιαφέροντος και εξωτερικής πολιτικής.

Ο διακριτός αυτός ρόλος της κυλιόμενης Προεδρίας αναπτύχθηκε στη Γενική Συνέλευση ως θεσμικό εφεύρημα που επέτρεπε στην Κοινότητα/Ένωση να ανταποκριθεί λειτουργικά στην ανάγκη εκπροσώπησης της σε συζητήσεις και διαβουλεύσεις που σχετίζονταν με θέματα διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Μέσα από μία πολυετή πρακτική και δίχως τροποποίηση του κανονισμού λειτουργίας της Γενικής Συνέλευσης (rules of procedure) εκχωρήθηκαν στην κυλιόμενη Προεδρία εθιμικά προνομιακά δικαιώματα ομιλητή στις επίσημες εργασίες της Γενικής Συνέλευσης (Serrano de Haro 2012: 8-9). Χάρη στην παραχώρηση τέτοιων δικαιωμάτων, η ΕΕ βρισκόνταν στην προνομιακή θέση να παίρνει το λόγο ως εκπρόσωπος ενός αναγνωρισμένου περιφερειακού μπλοκ κρατών (regional group) και να διατυπώνει θέσεις πριν τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ. Αυτό το προνόμιο παρείχε τη δυνατότητα στην ΕΕ να παρεμβαίνει μέσω του κράτους που βρίσκονταν στην θέση της εξαμηνιαίας Προεδρίας στην αρχική φάση των επίσημων εργασιών της ΓΣ και με αυτόν τον τρόπο να δίνει το στίγμα της πολύ νωρίς στην πορεία των συζητήσεων. Η κυλιόμενη Προεδρία ήταν αυτή που είχε

αναλάβει το περίπλοκο και δύσκολο έργο του συντονισμού των κρατών-μελών της ΕΕ στη Νέα Υόρκη με σκοπό την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη σύγκλιση των θέσεων σε μια προσπάθεια να υπάρχει μια κοινή Ευρωπαϊκή φωνή στις εργασίες της Συνέλευσης.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η ΕΕ απέκτησε νομική προσωπικότητα, μια εξέλιξη ιδιαίτερα σημαντική προκειμένου να αντιμετωπιστεί ένα από τα βασικά κωλύματα όσον αφορά τη διεθνή συλλογική εκπροσώπηση της ΕΕ σε διεθνείς οργανισμούς. Ταυτόχρονα, τέθηκε στο περιθώριο η κυλιόμενη Προεδρία τουλάχιστον όσο αφορά την εξωτερική εκπροσώπηση της ΕΕ σε θέματα εξωτερικής πολιτικής αντικαθιστάμενη από τον αναβαθμισμένο Υπάτο Εκπρόσωπο της ΕΕ. Η διττή υπόσταση του Υπάτου Εκπροσώπου που είναι ταυτόχρονα Πρόεδρος του Συμβουλίου Υπουργών Εξωτερικών και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής αρμόδιος για θέματα εξωτερικών σχέσεων εμπεδώνει τη συνεργασία μεταξύ του υπερεθνικού και διακυβερνητικού πυλώνα διακυβέρνησης στην ΕΕ και βοηθάει στην καλύτερη συνεργασία και στη μεγαλύτερη συνοχή των εξωτερικών δράσεων της ΕΕ.

Στα πλαίσια αυτά και δεδομένων των ουσιαστικών θεσμικών καινοτομιών που εισάγονται με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ένα κράτος-μέλος της ΕΕ δεν θα μπορούσε πλέον να αντιπροσωπεύει και να συντονίζει τη δράση της ΕΕ σε διεθνείς οργανισμούς συμπεριλαμβανομένου του ΟΗΕ. Η μεταβολή αυτή δημιούργησε σημαντικά προ-

βλήματα στο ζήτημα της εκπροσώπησης της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση. Η Αντιπροσωπεία της ΕΕ (EU Delegation) στην Νέα Υόρκη, ως κύριος πλέον εκπρόσωπος της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση στη μετά-Λισαβόνα εποχή, δεν ήταν σε θέση να κληρονομήσει τα προνομιακά δικαιώματα που απολάμβανε η απερχόμενη κυλιόμενη Προεδρία σε έναν απόλυτα κρατοκεντρικό οργανισμό όπως είναι ο ΟΗΕ. Έτσι, η Αντιπροσωπεία της ΕΕ αναγκάστηκε να περιοριστεί στα δικαιώματα που απέρρεαν από την ιδιότητα του παρατηρητή για την ΕΕ, γεγονός που έθετε σημαντικούς περιορισμούς όσον αφορά τη παρουσία της ΕΕ στην Γενική Συνέλευση τουλάχιστον σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς (Smith 2013: 68). Πρακτικά η μετάβαση αυτή σήμαινε ότι η πιστή εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας θα αποδυνάμωνε την μέχρι τότε δεδομένη και εμπεδωμένη παρουσία και επιρροή της ΕΕ στις εργασίες της Γενικής Συνέλευσης. Η ΕΕ ως μη κρατική οντότητα και με την ιδιότητα του απλού παρατηρητή δεν θα μπορούσε πλέον να ασκεί το δικαίωμα λόγου και παρέμβασης στη Γενική Συνέλευση πριν τις μεγάλες περιφερειακές ομάδες και τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ. Με τον τρόπο αυτό η Συνθήκη της Λισαβόνας θα οδηγούσε εκ των πραγμάτων την Ένωση σε έναν δευτερεύοντα ρόλο στα πλαίσια του Οργανισμού (Laatikainen και Palous 2011).

Υπό αυτές τις συνθήκες, η ΕΕ βρέθηκε σε μία κατάσταση όπου έπρεπε να αναζητήσει εναλλακτικούς τρόπους θεσμικής παρουσίας ούτως ώστε να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη εκπροσώπησή της στη Γενική Συνέλευση τουλάχιστον στο επίπεδο που ασκούσαν την πρωθύστερη της Λισαβόνας χρονική περίοδο.

Η Πρώτη Αποτυχημένη Απόπειρα: Λανθασμένη Στοχοθεσία, Λανθασμένοι Χειρισμοί

Από τη στιγμή που η Συνθήκη της Λισαβόνας τέθηκε σε ισχύ, τα κράτη-μέλη της ΕΕ ξεκίνησαν μια διαδικασία εσωτερικού διαλόγου προκειμένου να αποφασίσουν για την ενδεδειγμένη μορφή των δράσεών τους στα πλαίσια της Γενικής Συνέλευσης. Ο προβληματισμός ξεκίνησε από τη Νέα Υόρκη με τη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της ΕΕ εκεί να εισηγείται την αναγκαιότητα αναθεώρησης της θεσμικής μορφής εκπροσώπησης της ΕΕ διαβλέποντας άμεσα τις επιπλοκές που δημιουργούνταν στη μετά-Λισαβόνα εποχή.²

Ο εσωτερικός διάλογος στην ΕΕ περιστράφηκε γύρω από τρεις εναλλακτικές επιλογές τρόπων εκπροσώπησης στη Συνέλευση (Laatikainen and Palous 2011:16). Η πρώτη επιλογή ήταν να διατηρήσει η ΕΕ την ιδιότητα του απλού 'παρατηρητή'. (observer status) χωρίς καμία ουσιαστική δράση

² Συνέντευξη, Στέλεχος της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, Νέα Υόρκη, 29 Απριλίου 2014.

και επέμβαση. Η δεύτερη αφορούσε την επιδίωξη υιοθέτησης νέων πρακτικών, η οποία πρακτικά σήμαινε την κατά περίπτωση παρέμβαση της ΕΕ μέσω της αντιπροσωπείας της στη Γενική Συνέλευση που, προϊόντος του χρόνου, θα ήταν δυνατό να οδηγήσει εξελικτικά σε μία *de facto* αναβάθμιση και ενδυνάμωση του ρόλου της συγκεκριμένης αντιπροσωπείας στη Συνέλευση. Η τρίτη επιλογή ήταν να διεκδικήσει η ΕΕ μία διευρυμένη θέση παρατηρητή (*enhanced observer status*) την οποία θα ενέκρινε με ψήφισμά της η Γενική Συνέλευση.

Οι πρώτες δύο επιλογές απορρίφθηκαν. Η πρώτη θεωρήθηκε ότι θα οδηγούσε στην πλήρη αποδυνάμωση της συλλογικής θεσμικής παρουσίας της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση ενώ η δεύτερη προκαλούσε προβληματισμό ανάμεσα στα μέλη της ΕΕ σχετικά με την αποτελεσματικότητά της. Η επιλογή συνεπαγόταν την εμπλοκή της Μόνιμης Αντιπροσωπείας της ΕΕ σε μία εξελικτική και μακροχρόνια διαδικασία επιδίωξης πρακτικών εκπροσώπησης μέσω συστηματικών παρεμβάσεων που ήταν σχετικά εύκολο να αμφισβητηθούν επί της διαδικασίας από τρίτα κράτη-μέλη της Γενικής Συνέλευσης εκτός ΕΕ. Έτσι, προκρίθηκε η τρίτη επιλογή η οποία θεωρήθηκε ότι εναρμονιζόταν περισσότερο με τις αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας και τελικά προσέφερε καλύτερες προοπτικές για τη συνοχή, την

αποτελεσματικότητα και την αναβάθμιση της εκπροσώπησης της ΕΕ στην Συνέλευση.

Η επιλογή αυτή κινούνταν στο ίδιο πλαίσιο με τις περιπτώσεις της Παλαιστίνης (μη κρατική οντότητα) και της Αγίας Έδρας (κράτος, μη μέλος) στις οποίες η Γενική Συνέλευση είχε αναγνωρίσει την ιδιότητα παρατηρητή με ενισχυμένα δικαιώματα συμμετοχής. Το δρόμο αυτό έδειξαν και οι συνομιλίες που είχαν ανεπίσημα και παρασκηνιακά μέλη της Αντιπροσωπείας της ΕΕ με αξιωματούχους του ΟΗΕ και εκπροσώπους τρίτων χωρών σε μια προσπάθεια να διερευνηθούν οι προθέσεις των άλλων κρατών της Συνέλευσης και να εκτιμηθεί η δυσκολία του συγκεκριμένου εγχειρήματος.³ Έτσι, τα κράτη-μέλη της ΕΕ αποφάσισαν να κινηθούν στη λογική υποβολής ενός σχεδίου ψηφίσματος στη Γενική Συνέλευση, η υιοθέτηση του οποίου θα παραχωρούσε στην ΕΕ ενισχυμένα δικαιώματα συμμετοχής στις εργασίες της.

Η ΕΕ, ως επισπεύδων, προετοίμασε ένα σχέδιο ψηφίσματος με τίτλο *‘Συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις Εργασίες των Ηνωμένων Εθνών’* στο οποίο εύκολα θα μπορούσε κανείς να διακρίνει τις μαξιμαλιστικές και εκ των υστέρων αποδεδειγμένες ανεδαφικές επιδιώξεις της. Το σχέδιο προσέφερε στην ΕΕ σειρά μέσων παρέμβασης στις εργασίες της Γενικής Συνέλευσης τα οποία θα διαφοροποιούσαν

³ Συνέντευξη, Στέλεχος της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, Βρυξέλλες, 4 Νοεμβρίου 2014.

σε υπερβολικό βαθμό την ΕΕ από τους υπόλοιπους παρατηρητές. Ουσιαστικά τα προτεινόμενα μέσα παρέμβασης και συμμετοχής αποτελούσαν αποκλειστικά προνόμια τα οποία δεν είχαν ποτέ στο παρελθόν αναγνωριστεί για οποιονδήποτε άλλο περιφερειακό οργανισμό στο πλαίσιο της Συνέλευσης. Σύμφωνα με το σχέδιο του ψηφίσματος, η ΕΕ θα είχε το δικαίωμα να χρησιμοποιήσει αυτά τα δικαιώματα-μέσα παρέμβασης στις εργασίες της ολομέλειας, των επιτροπών και των ομάδων εργασίας της Γενικής Συνέλευσης καθώς επίσης και σε αυτές των διεθνών διασκέψεων υπό την αιγίδα της Γενικής Συνέλευσης ή του ΟΗΕ.

Πολύ συνοπτικά, τα δικαιώματα αυτά περιελάμβαναν τα εξής :

- το δικαίωμα να μιλήσουν εκπρόσωποι της ΕΕ εγκαίρως, όπως ήταν η θέσμια πρακτική για τους αντιπροσώπους των υπολοίπων μεγάλων ομάδων κρατών
- το δικαίωμα διανομής επίσημων κειμένων της ΕΕ στα μέλη της Συνέλευσης
- το δικαίωμα της ΕΕ να καταθέτει προτάσεις ψηφισμάτων και να προτείνει τροποποιήσεις σε υπό συζήτηση ψηφίσματα
- το δικαίωμα να θέτει ενστάσεις επί της διαδικασίας
- το δικαίωμα ανταπάντησης στις τοποθετήσεις της.

Έχοντας προσδιορίσει τα διεκδικούμενα, το επόμενο βήμα για την ΕΕ θα ήταν να χαράξει μία σαφή και σωστά επεξεργασμένη στρατηγική για

την προώθηση και υιοθέτηση του σχεδίου ψηφίσματος αυτού στη Γενική Συνέλευση. Κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε ότι η ΕΕ θα λάμβανε υπόψη της το ιδιαίτερο πλέγμα σχέσεων που επικρατεί στη Συνέλευση όπου αρκετά μικρά και μεσαία κράτη έχουν τη δυνατότητα μέσω της αριθμητικής τους υπεροχής και τις συνδυασμένες ψήφους τους να επηρεάζουν σε ένα μεγάλο βαθμό το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης και τελικά τη λήψη των αποφάσεων. Αντιμέτωπη με αυτές τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν στη Γενική Συνέλευση, η ΕΕ, ως ο μοναδικός εισηγητής του συγκεκριμένου σχεδίου ψηφίσματος, θα έπρεπε μέσω μίας στρατηγικής προσέγγισης των μικρομεσαίων κρατών να δικαιολογήσει με πειστικά επιχειρήματα το αίτημά της για μία ενισχυμένη εκπροσώπηση στη Συνέλευση και από την άλλη πλευρά να ξεδιαλύνει κάθε αμφίβολη πτυχή του σχεδίου ψηφίσματος που η Ένωση προωθούσε προς έγκριση. Παράλληλα και με βάση το γεγονός ότι η Ένωση δε βρίσκεται σε πλεονεκτική θέση στη Συνέλευση -τα κράτη-μέλη της διαθέτουν 28 από τις 193 ψήφους- με τακτικές κινήσεις συμβιβασμών η ΕΕ θα έπρεπε να επιχειρήσει να εξασφαλίσει την ευρύτερη αποδοχή του σχεδίου ψηφίσματος που προωθούσε. Αυτό, άλλωστε, αποτελούσε και ένα βασικό ζητούμενο της όλης προσπάθειας. Η ΕΕ δεν αποσκοπούσε απλώς σε μια οριακή υπερψήφιση του ψηφίσματος που προωθούσε αλλά για λόγους νομιμοποίησης και πολιτικής δυναμικής επιδίωκε μια

ευρύτερη συναίνεση επ' αυτού με όλα ή σχεδόν όλα τα κράτη-μέλη της Συνέλευσης να υποστηρίξουν την πρωτοβουλία της.⁴

Η στρατηγική αυτή όμως ουδέποτε σχεδιάστηκε, γεγονός που καταδίκασε στην πρώτη φάση το εγχείρημα σε αποτυχία. Δύο βασικοί λόγοι μπορούν να εντοπιστούν: πρώτον, το συγκεκριμένο κρίσιμο διάστημα η ΕΕ βρισκόταν σε μία μεταβατική φάση εσωτερικής θεσμικής προσαρμογής στο πεδίο των εξωτερικών σχέσεων στα πλαίσια εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβόνας. Η νέα Ύπατος Εκπρόσωπος είχε διορισθεί το Δεκέμβριο του 2009 ενώ η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) επισήμως ανέλαβε δράση τον Ιανουάριο του 2011. Επομένως τη συγκεκριμένη κρίσιμη χρονική στιγμή όπου η ΕΕ θα έπρεπε να σχεδιάσει την ακολουθητέα στρατηγική της, δε διέθετε το απαιτούμενο κέντρο ενορχήστρωσης και συντονισμού των απαραίτητων δράσεων. Εξ αιτίας της απουσίας οργανωσιακού πυρήνα, υπήρχε έλλειψη κεντρικού σχεδιασμού και οι όποιες προσπάθειες έγιναν άτακτα και αποσπασματικά από τις μόνιμες αντιπροσωπείες των κρατών-μελών της ΕΕ στον ΟΗΕ, την κυλιόμενη Προεδρία –που συνέχιζε να λειτουργεί αυτή τη μεταβατική περίοδο - και την Αντιπροσωπεία της ΕΕ στη Νέα Υόρκη.

Πέραν της απουσίας θεσμικού κέντρου συντονισμού, ο δεύτερος και ίσως πιο σημαντικός λόγος ήταν η επικρατούσα λανθασμένη αντίληψη στους κόλπους της ΕΕ ότι μια τέτοια στρατηγική δεν ήταν στην πραγματικότητα απαραίτητη. Το διάχυτο πνεύμα αισιοδοξίας για την ενοποιητική πορεία που επικράτησε μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας δημιούργησε ένα αίσθημα υπεροψίας μέσα στους κόλπους της ΕΕ και μια αίσθηση ότι δικαιωματικά η ΕΕ θα πρέπει να αποκτήσει ένα ενισχυμένο καθεστώς παρατηρητή στη Γενική Συνέλευση. Στα πλαίσια αυτά, η ΕΕ δεν ανέμενε ουσιαστικές ενστάσεις στην προσπάθειά της, αντίθετα προσδοκούσε μια ευρύτατη αποδοχή των προτάσεών της. Έτσι, οι Ευρωπαίοι οδηγήθηκαν στην υποτίμηση της αναγκαιότητας χάραξης μίας τέτοιας στρατηγικής, θεωρώντας εν πολλοίς δεδομένη την επιτυχία του εγχειρήματος.⁵

Η ΕΕ διαμόρφωσε και προώθησε στην πρώτη αυτή φάση ένα σχέδιο ψηφίσματος που απηχούσε τις συγκεκριμένες απόψεις της χωρίς όμως να λαμβάνει υπόψη τις 'ειδικές συνθήκες' που επικρατούν στο διαπραγματευτικό πλαίσιο της Γενικής Συνέλευσης. Σε γενικές γραμμές, όταν η ΕΕ διαμορφώνει τις θέσεις και τα επιχειρήματά της εντός ενός μονοδιάστατου ευρωκεντρικού πολιτικού πλαισίου αναφο-

⁴ Συνέντευξη, Στέλεχος της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, Βρυξέλλες, 5 Νοεμβρίου 2014.

⁵ Συνέντευξη, Στέλεχος της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, Βρυξέλλες, 29 Οκτωβρίου 2014.

ράς, οι πιθανότητες για επιτυχία είναι περιορισμένες αφού οι ιδιαίτερες διεκδικήσεις της δεν έχουν απήχηση στα μέλη των Ηνωμένων Εθνών (Panke 2014). Αυτό ακριβώς έπραξε και η ΕΕ με το συγκεκριμένο σχέδιο ψηφίσματος όπως διατυπώθηκε. Ενεργώντας μέσα από το στενό πρίσμα των ιδιαίτερων ενδιαφερόντων των κρατών-μελών της, η ΕΕ προώθησε ένα σχέδιο ψηφίσματος που «...περιείχε πολύ ΕΕ μέσα σε αυτό».⁶ Περιελάμβανε τόσο εκτεταμένες αναφορές στην ΕΕ και στην Συνθήκη της Λισαβόνας που το έκανε να μοιάζει περισσότερο με ένα κείμενο απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου παρά με ένα τυπικό σχέδιο ψηφίσματος της Γενικής Συνέλευσης. Ακόμα πιο σημαντικό αλλά και ατυχές φαινόταν να είναι το γεγονός ότι η ΕΕ καθιστούσε σαφές ότι η επίτευξη από την ΕΕ υψηλού επιπέδου ολοκλήρωσης, όπως υποδηλωνόταν με την έλευση της Συνθήκης της Λισαβόνας και την επαναλαμβανόμενη αναφορά σε αυτή, θα έπρεπε υποχρεωτικά και δικαιωματικά να της εξασφαλίσει μία προνομιακή θέση στην Γενική Συνέλευση.

Για την ΕΕ, η ορθότητα και η εγκυρότητα του επιχειρήματος πάνω στο οποίο βάσισε το αίτημά της ήταν αταπόδεικτες. Στη πράξη όμως κάτι τέτοιο αποδείχτηκε ακατανόητο για ένα μεγάλο αριθμό μη Ευρωπαϊκών μελών των Ηνωμένων Εθνών. Τα κράτη αυτά αντιλήφθηκαν την αιτίαση

αυτή ως ένα σαθρό επιχείρημα που η ΕΕ χρησιμοποιούσε για να αποκομίσει, ως περιφερειακός οργανισμός, μια σειρά προνομιακών δικαιωμάτων στη Συνέλευση και με αυτόν τον τρόπο να διαβρώσει τη διακυβερνητική φύση του ΟΗΕ η οποία ήταν δομημένη στη βάση της ισότητας των κυρίαρχων κρατών-μελών. Τις ανησυχίες αυτές αντανakλούσαν δημόσιες θέσεις, όπως της Βενεζουέλας, που με τη φωνή της αποκάλυπτε ποιο ήταν το διακύβευμα του συγκεκριμένου επιχειρήματος για έναν μη αμελητέο αριθμό κρατών: «... [Ε]νώ το σχέδιο ψηφίσματος κάνει λόγο για τη συνέχεια κατοχής θέση παρατηρητή για την ΕΕ, στην ουσία τις προσφέρει δικαιώματα συμμετοχής [στη Συνέλευση] ανάλογα με αυτά που απολαμβάνουν τα κράτη-μέλη του παγκόσμιου οργανισμού. Σε καμία περίπτωση δεν είναι δυνατόν το περιεχόμενο αυτού του σχεδίου ψηφίσματος να μεταβάλλει την υπάρχουσα [στη Συνέλευση] κατάσταση όπως είναι θεσμικά θεμελιωμένη στον Καταστατικό Χάρτη του ΟΗΕ».⁷

Με άλλα λόγια, το σχέδιο ψηφίσματος, όπως διαμορφώθηκε στην πρώτη φάση, δημιούργησε την αίσθηση στα μικρά και μεσαίου μεγέθους κράτη-μέλη του ΟΗΕ ότι η ΕΕ αποτελούσε μία αναθεωρητική δύναμη αλλαγών όσον αφορά τη σύνθεση της Γενικής Συνέλευσης παρά ένας συντηρητικός υποστηρικτής του υφιστάμενου διακυβερνητικού και κρατοκεντρικού sta-

⁶ Συνέντευξη, Διπλωμάτης κράτους-μέλους της ΕΕ, Νέα Υόρκη, 28 Απριλίου 2014.

⁷ Βλέπε σχετικά στο έγγραφο A/64/PV.122 14 Σεπτεμβρίου 2010, σελ. 4.

tus quo. Οι φόβοι τους ενισχύθηκαν περαιτέρω από τη λανθασμένη αντίληψη που επικράτησε στις τάξεις τους ότι η ΕΕ, ως περιφερειακό μπλοκ, στόχευε στο να ενισχύσει τη θέση της σε βάρος της δικής τους και της ικανότητάς τους να επηρεάζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων του σώματος. Για πολλά από αυτά τα κράτη η Γενική Συνέλευση ήταν ένα μοναδικό περιβάλλον όπου με την αριθμητική τους υπεροχή διέθεταν τη δύναμη να προβάλλουν και να υποστηρίξουν αιτήματά τους στον παγκόσμιο οργανισμό. Ήταν τόσο προσκολλημένοι στη διακυβερνητική δομή της Συνέλευσης που πολλά από αυτά εξέφρασαν ανοικτά τους φόβους τους ότι η φιλοδοξία της ΕΕ και ενδεχόμενη ικανοποίηση των αιτημάτων της θα ήταν ικανές να ανοίξουν το κουτί της Πανδώρας πυροδοτώντας ανάλογες διεκδικήσεις προνομιακών δικαιωμάτων στη Συνέλευση από άλλες περιφερειακές ενώσεις κρατών (Grevi 2011:3). Για αρκετά από αυτά τα κράτη μία τέτοια προοπτική ήταν κάτι παραπάνω από ανεπιθύμητη αφού θα δημιουργούσε μία δυναμική ικανή «...να μετατρέψει τα Ηνωμένα Έθνη σε έναν 'οργανισμό οργανισμών' όπου τα μεμονωμένα μικρομεσαία κράτη θα αποστερούνταν της δυνατότητας να ακούγεται η φωνή τους» (Serrano de Haro 2012: 18).

Έτσι, για πολλά κράτη το σχέδιο ψηφίσματος που προωθούσε η ΕΕ αποτελούσε ένα μαύρο κουτί με τις πραγματικές προθέσεις της ΕΕ να παραμένουν δυσδιάκριτες και αδιευκρίνιστες. Το βασικό ερώτημα που παρέ-

μενε βασανιστικά αναπάντητο για τα μικρά και μεσαία κράτη του ΟΗΕ και χρειαζόταν αποσαφήνιση ήταν αν ο πραγματικός στόχος της ΕΕ με το συγκεκριμένο σχέδιο ήταν μία δραστική αλλαγή στην εσωτερική λειτουργία της Συνέλευσης με σοβαρές επιπτώσεις για την ίδια τη διακυβερνητική φύση του σώματος και τα κράτη-μέλη του οργανισμού. Στο κύριο αυτό ερώτημα που συμπύκνωνε και εξέφραζε τις υπαρκτές ανησυχίες της πλειοψηφίας των κρατών-μελών της Συνέλευσης θα έπρεπε οι εκπρόσωποι της ΕΕ να εστιάσουν προκειμένου να πετύχουν την ευρύτερη υποστήριξη του σχεδίου ψηφίσματος που προωθούσαν.

Αντί αυτού, η ΕΕ προχώρησε σε μία σειρά αδέξιων χειρισμών στο κρίσιμο χρονικό διάστημα, γεγονός που υπονόμωσε περαιτέρω το αίτημά της. Οι χειρισμοί αυτοί συνδέονταν τόσο με την εμπλοκή της σε αποσπασματικές επικοινωνιακές πρωτοβουλίες διαβούλευσης με ορισμένα μόνο και όχι το σύνολο των κρατών-μελών του ΟΗΕ όσο και με την ατυχή διαχείριση αυτής καθαυτής της διαδικασίας υποβολής του ψηφίσματος.

Πιο συγκεκριμένα, αφού η ΕΕ έδωσε την τελική μορφή στο προς υποβολή σχέδιο στα μέσα του Ιουλίου 2010 το κατέθεσε προς διανομή λίγο πριν τον Αύγουστο του 2010, όταν η Γενική Συνέλευση βρισκόταν σε φάση θερινής ραστώνης. Ο στόχος της ΕΕ ήταν προφανής: να εγκριθεί το ψήφισμα και να τεθεί σε εφαρμογή το νέο σύστημα θεσμικής εκπροσώπησης της ΕΕ πριν

την έναρξη των εργασιών της 65^{ης} ετήσιας τακτικής Συνόδου τον ερχόμενο Σεπτέμβριο. Ο καθορισμός της ημερομηνίας συζήτησης του ψηφίσματος στο τέλος του Αυγούστου ικανοποιούσε μεν αυτή την επιθυμία της ΕΕ να προσέλθει ενισχυμένη θεσμικά στη Γενική Συνέλευση, ωστόσο δημιουργούσε ασφυκτικές χρονικές πιέσεις στα μέλη του ΟΗΕ. Κινούμενη με αυτό το βιαστικό τρόπο, η ΕΕ δεν άφησε επαρκή χρόνο ούτε στα μέλη της Γενικής Συνέλευσης να εξετάσουν το ψήφισμα και να αποφανθούν επ' αυτού αλλά ούτε και στην ίδια να ξεκινήσει μια συστηματική διαδικασία ενημέρωσης και διαβουλεύσεων με όσο το δυνατόν περισσότερα μέλη των Ηνωμένων Εθνών.

Υπό αυτή την ασφυκτική πίεση χρόνου, η ΕΕ επέλεξε να διαβουλευτεί και να κάνει επεξηγηματικές συζητήσεις μόνο με ορισμένα ισχυρά κράτη και αντιπροσώπους περιφερειακών οργανισμών ενώ κατάδηλα και περιφρονητικά παρέλειψε να διαβουλευτεί με τα μικρότερα κράτη, μη λαμβάνοντας έτσι υπόψη τις ανησυχίες πολλών από αυτά για τα οποία το σχέδιο ψηφίσματος είχε υπερβεί τις κόκκινες γραμμές τους. Η στάση αυτή, «... εμποτισμένη με ένα πνεύμα ευρωπαϊκής υπεροψίας»⁸, αποξένωσε την ΕΕ από πολλούς υποψήφιους και αναγκάιους υποστηρικτές της και ώθησε πολλά μικρά κράτη να υιοθετήσουν

μια έντονη αντιευρωπαϊκή στάση. Διηγείροντας και ξυπνώντας παλαιότερα αντί-αποικιακά σύνδρομα και αντανakλαστικά, πολλά κράτη κατέληξαν στην άποψη ότι «... με τον ερχομό της στη Γενική Συνέλευση η ΕΕ είχε μεταμορφωθεί σ' ένα θηρίο που ήθελε να επιβάλλει τις αποφάσεις της και να αλλάξει την φύση του σώματος με οποιοδήποτε κόστος».⁹

Η αντιπαράθεση κλιμακώθηκε κατά την διάρκεια της 122ης ολομέλειας της Γενικής Συνέλευσης που συγκλήθηκε για να συζητήσει το σχέδιο ψηφίσματος της ΕΕ στις 14 Σεπτεμβρίου 2010. Η ΕΕ βρέθηκε ξαφνικά αντιμέτωπη με το ενδεχόμενο μίας επώδυνης για αυτήν διπλωματικής ήττας, όταν ένας μεγάλος αριθμός μικρών και μεσαίων κρατών αντιστάθηκαν στη συγκεκριμένη πρωτοβουλία της ΕΕ. Η πλειονότητα αυτών ανήκε στα νησιά του Ειρηνικού, στην Αφρικανική ομάδα κρατών και στην αντίστοιχη ομάδα της Καραϊβικής (CARICOM). Κατά τη διάρκεια της συνάντησης, οι χώρες αυτές φάνηκαν απρόθυμες να εμπλακούν σε μία συζήτηση επί της ουσίας του προτεινόμενου ψηφίσματος, σε μία καλά συντονισμένη από τις χώρες της Καραϊβικής προσπάθεια να μεταφέρουν την έντονη δυσaréσκεια των μικρομεσαίων κρατών για τον τρόπο που η ΕΕ είχε χειριστεί τη διαδικασία συνολικά και να μην επικεντρωθούν στα επιμέρους στοιχεία της πρότα-

⁸ Συνεντεύξεις, Διπλωμάτες από κράτη μη-μέλη της ΕΕ, Νέα Υόρκη, 29 Απριλίου και 3-6 Μαΐου 2014.

⁹ Συνέντευξη, Διπλωμάτης από κράτος μη-μέλος της ΕΕ, Νέα Υόρκη, 29 Απριλίου 2014.

σης. Έτσι, εσκεμμένα απέφυγαν να πάρουν θέση για τα επίμαχα και ουσιαστικά ζητήματα που το σχέδιο ψηφίσματος έθετε και ζήτησαν την αναβολή της ψηφοφορίας επί του σχεδίου ψηφίσματος και την έναρξη μίας πιο ενδελεχούς και εμπεριστατωμένης συζήτησης επί αυτού.

Στο πλαίσιο αυτό εξαπέλυσαν στη Συνέλευση δριμεία κριτική προς την ΕΕ για τον λανθασμένο τρόπο που χειρίστηκε το ζήτημα, από τα αρχικά στάδια της κατάρτισης του σχεδίου ψηφίσματος μέχρι τον επιλεκτικό τρόπο με τον οποίο προσέφυγε στη διαδικασία διαβουλεύσεων με ορισμένα μόνο από τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ. Κατά την άποψή τους, αυτή η διαδικασία «... δεν προσέφερε την απαραίτητη διαφάνεια» γιατί όπως δήλωσαν emphatically «... η από καιρό καθιερωμένη πρακτική της Γενικής Συνέλευσης να κάνει ανεπίσημες ανοιχτές συζητήσεις και διαβουλεύσεις ... δεν μπορεί να αντικατασταθεί από ένα περιορισμένο αριθμό μονόπλευρων ενημερώσεων και μία σειρά μονόπλευρων διαβουλεύσεων»¹⁰. Με βάση τα παραπάνω ισχυρίστηκαν ότι η διαδικασία, όπως δρομολογήθηκε από την ΕΕ, δεν τους έδωσε την ευκαιρία να συνεισφέρουν ουσιαστικά σε αυτή ώστε να προωθη-

θεί στη Συνέλευση ένα σχέδιο ψηφίσματος που θα απηχούσε και τις δικές τους απόψεις.

Αναζητώντας προσχηματικά περισσότερο χρόνο για να επεξεργαστούν το κείμενο του σχεδίου και τις συνέπειές του ούτως ώστε να είναι σε θέση να πάρουν μία εμπεριστατωμένη απόφαση, τα κράτη της Καραϊβικής, με την υποστήριξη των χωρών των Νησιών του Ειρηνικού και πολλών Αφρικανικών κρατών εισηγήθηκαν, σύμφωνα με το άρθρο 74 του κανονισμού λειτουργίας της Γενικής Συνέλευσης την αναβολή της συζήτησης επί της ουσίας του σχεδίου ψηφίσματος που είχε καταρτίσει η ΕΕ.¹¹ Η εισήγησή τους εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση με 76 ψήφους υπέρ, 71 κατά, και με 26 χώρες να απέχουν από τη διαδικασία. Το μήνυμα προς την ΕΕ ήταν ξεκάθαρο και αδιαμφισβήτητο: αν δεν υπήρχε στο κοντινό μέλλον ειλικρινής διάθεση εκ μέρους της ΕΕ να διαβουλευτεί με αυτά τα κράτη και λάβει εκ των προτέρων υπόψη της τις θέσεις των μικρότερων κρατών, η Ένωση δεν θα είχε την δυνατότητα να προωθήσει το αίτημά της για διευρυμένη συμμετοχή στις εργασίες της Γενικής Συνέλευσης.

¹⁰ Βλέπε την ομιλία του Ιράν που έγινε στην Γενική Συνέλευση, στο έγγραφο A/64/PV.122, 14 Σεπτεμβρίου 2010, σελ.5.

¹¹ Βλέπε την ομιλία του Suriname εκ μέρους των 13 χωρών της CARICOM στην Γενική Συνέλευση, στο έγγραφο A/64/PV.122 14 Σεπτεμβρίου 2010, σελ.5. Βλέπε επίσης την ομιλία του Nauru που έγινε εκ μέρους των νησιών του Ειρηνικού στην Γενική Συνέλευση, στο έγγραφο A/64/PV.122 14 Σεπτεμβρίου 2010, σελ.4. Βλέπε επίσης την ομιλία του Lesotho που έγινε εκ μέρους ομάδας χωρών της Αφρικής στη Γενική Συνέλευση, στο έγγραφο των A/64/PV.122 14 Σεπτεμβρίου 2010, σελ. 3.

Η Αναδίπλωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ψήφισμα 65/276 της Γενικής Συνέλευσης

Η αποτυχία έγκρισης του ψηφίσματος έγινε δεκτή με απογοήτευση και εκνευρισμό από την Ένωση και τα κράτη-μέλη της, οδηγώντας στην προσωρινή αναστολή της προσπάθειας άμεσης επίτευξης της επιδιωκόμενης διευρυμένης και προνομιακής θεσμικής εκπροσώπησης στη Συνέλευση. Ωστόσο το εγχείρημα δεν εγκαταλείφθηκε πλήρως αλλά επιδιώχθηκε μια ουσιαστική αναδίπλωση της ΕΕ, που θα επέτρεπε την υλοποίηση του συγκεκριμένου στόχου αποφεύγοντας μια δεύτερη στη σειρά αποτυχημένη διπλωματική προσπάθεια. Ήταν διάχυτος ο φόβος και ο προβληματισμός στις Βρυξέλες ότι ένα απευκαταίο τέτοιο γεγονός θα είχε ως συνέπεια η ΕΕ να απολέσει ένα μέρος της διεθνούς δυναμικής που είχε δημιουργήσει η Λισαβόνα αλλά και να εξασθενίσει συνολικά το πολιτικό κύρος και γόητρό της στον ΟΗΕ.¹²

Το γεγονός αυτό δημιούργησε την ανάγκη για μια καλύτερη προετοιμασία και ενορχήστρωση του εγχειρήματος, ιδιαίτερα από τη στιγμή που τα μικρομεσαία κράτη που είχαν πρωτοστατήσει στις εξελίξεις του Σεπτεμβρίου είχαν αποκτήσει μεγαλύτερη διπλωματική αυτοπεποίθηση και πολεμική διάθεση απέναντι στην ΕΕ σε περίπτωση που επιχειρούσε εκ νέου να

προωθήσει ένα παρόμοιο σχέδιο. Οι αρνητικές ψήφοι και οι αποχές αποτελούσαν μεγάλο πλήγμα για τη φιλόδοξη αναζήτηση εκ μέρους της ΕΕ ευρύτερης αποδοχής επί του σχεδίου ψηφίσματος και το ελάχιστο που μπορούσαν να κάνουν ήταν να μετατρέψουν ένα συναινετικό ψήφισμα σε πλειοψηφικό, γεγονός που ακόμα κι αυτό η ΕΕ επιθυμούσε να αποφύγει. Έτσι, τα κράτη αυτά αναδεικνύονταν σε σημαντικό διαπραγματευτή-συνομιλητή ζητώντας από την ΕΕ να λάβει υπόψη της και να σεβαστεί τις ευαισθησίες τους.

Η αναδίπλωση της ΕΕ διαφαίνεται τόσο σε επίπεδο περιεχομένου της νέας πρότασης όσο και στο επίπεδο της επίδειξης μεγαλύτερης μετριοπάθειας και ιδιαίτερης προσοχής στις διπλωματικές κινήσεις που επιχειρήθηκαν. Ξεκινώντας από το δεύτερο, η ΕΕ εργάστηκε στο διπλωματικό στίβο σκληρά και επί μακρόν, από τον Σεπτέμβριο του 2010 μέχρι τον Μάιο του 2011, προκειμένου να προσεγγίσει το σύνολο σχεδόν των χωρών που είχαν εκφράσει τον προβληματισμό τους για το ψήφισμα αλλά και τις θεσμοθετημένες περιφερειακές ομάδες κρατών. Μέσα από αυτές τις συντονισμένες επικοινωνιακές πρωτοβουλίες, που συντονίζονταν από την ικανοποιητικώς λειτουργούσα πλέον Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, η ΕΕ είχε την ευκαιρία να πάρει πληροφορίες από πρώτο χέρι για τις ανησυχίες και

¹² Συνέντευξη, Στέλεχος της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, Βρυξέλλες, 29 Οκτωβρίου 2014 και Διπλωμάτες κρατών-μελών ΕΕ, Βρυξέλλες, 30 Οκτωβρίου και 4-5 Νοεμβρίου 2014.

τα σημεία επί του σχεδίου στα οποία αντιδρούσαν τα μέλη του ΟΗΕ, ιδιαίτερα αυτά που είχαν εναντιωθεί στο αρχικό σχέδιο ψηφίσματος. Αυτές οι πληροφορίες επέτρεψαν στην ΕΕ να αναγνωρίσει μία πιθανή ζώνη συμφωνίας και να τροποποιήσει σημαντικά και προς τη σωστή κατεύθυνση το προηγούμενο σχέδιο ψηφίσματος.

Πραγματικά, το αναθεωρημένο σχέδιο ψηφίσματος αντανακλούσε τη προσπάθεια της Ένωσης να προσεγγίσει ουσιαστικά τα κράτη που θεωρούνταν πιθανό είτε να απέχουν από την ψηφοφορία ή να ψηφίσουν εναντίον του. Οι παραχωρήσεις που προοδευτικά εισήχθησαν στο ψήφισμα ως αποτέλεσμα εντατικών και εξαντλητικών συναντήσεων - συμπεριλαμβανομένων αυτών που διεξήγαγε προσωπικά και ως την τελευταία στιγμή η Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης προκειμένου να αρθούν οι αντιρρήσεις των κρατών της Καραϊβικής - έδωσαν το στίγμα στο τελικό αναθεωρημένο σχέδιο που υπέβαλε η ΕΕ στη Γενική Συνέλευση για συζήτηση και έγκριση τον Μάιο του 2011.

Το αναθεωρημένο προσχέδιο περιείχε ουσιαστικές τροποποιήσεις. Πρώτον, σε μία προσπάθεια να άρει παρερμηνείες και να διασκεδάσει υπαρκτές ανησυχίες που είχαν δημιουργηθεί, η ΕΕ εισήγαγε στο αναθεωρημένο σχέδιο ρητή αναφορά στο διακυβερνητικό χαρακτήρα του ΟΗΕ. Με αυτό τον τρόπο επιβεβαίωσε για αυτονόητους λόγους τη φύση του ΟΗΕ ως οργανισμού κυρίαρχων κρατών, κάνοντας ξεκάθαρο ότι το συγκεκριμένο

σχέδιο δεν υπονόμει ή επιδίωκε καμία αλλαγή στον κρατοκεντρικό χαρακτήρα του ΟΗΕ.

Δεύτερον, περιορίστηκαν τα μέσα παρέμβασης και συμμετοχής της ΕΕ στη Συνέλευση σε σύγκριση πάντα με το προηγούμενο σχέδιο του 2010. Αυτός ο περιορισμός κρίθηκε αναγκαίος από την πλευρά της ΕΕ προκειμένου να παρασχεθεί κάποιου είδους διαβεβαίωση με αποδέκτες τα μικρομεσαία κράτη ότι η ΕΕ, ενεργώντας υπό την ιδιότητα του παρατηρητή στην Συνέλευση, δεν θα απολάμβανε προνόμια και δικαιώματα που αναλογούν στα κράτη-μέλη του παγκόσμιου οργανισμού. Σύμφωνα με τις τροποποιήσεις που ενσωματώθηκαν στο παράρτημα του αναθεωρημένου σχεδίου ψηφίσματος, οι εκπρόσωποι της ΕΕ:

α) θα επιτρεπόταν να εγγράφονται στην λίστα των ομιλητών ανάμεσα στους εκπροσώπους των μεγαλύτερων ομάδων με σκοπό να κάνουν παρεμβάσεις στις διαβουλεύσεις της Γενικής Συνέλευσης

β) θα ήταν δυνατό να προσκαλούνται να συμμετέχουν στην γενική συζήτηση της Γενικής Συνέλευσης σύμφωνα με τη σειρά προτεραιότητας όπως έχει καθιερωθεί στη πράξη για συμμετέχοντες υπό την ιδιότητα του παρατηρητή, δηλαδή σύμφωνα με την πάγια πρακτική στην αρχή της συζήτησης

γ) θα επιτρεπόταν να διακινούν έγγραφα της ΕΕ και να βρίσκονται στα έδρανα των παρατηρητών στο κύριο μέρος της αίθουσας της Συνέλευσης

δ) θα είχαν το δικαίωμα ανταπά-

ντησης (right of reply) για λογαριασμό της ΕΕ. Το δικαίωμα αυτό, αν και είναι απόρροια προηγούμενης παρέμβασης στις εργασίες της Συνέλευσης της ΕΕ, θα ήταν δυνατό να ασκηθεί με μία μόνο παρέμβαση ανά θεματική, και εφόσον αμφισβητηθεί προηγούμενα κατά τη συζήτηση η θέση της ΕΕ

ε) θα επιτρεπόταν να καταθέτουν –μόνο προφορικά– προτάσεις και τροποποιήσεις, οι οποίες θα ήταν δυνατό να τεθούν σε ψηφοφορία μόνο κατόπιν σχετικής αίτησης κράτους-μέλους της ΕΕ.

Επιπλέον, το αναθεωρημένο σχέδιο ψηφίσματος απαγόρευε ρητά στους εκπροσώπους της ΕΕ να συνεισηγούνται σχέδια ψηφισμάτων ή αποφάσεων ή να προτείνουν υποψήφιους στη Συνέλευση και στα όργανά της. Αυτοί οι ρητοί περιορισμοί ενσωματώθηκαν στο αναθεωρημένο σχέδιο ψηφίσματος μετά από απαίτηση μικρομεσαίων κρατών, κυρίως της Καραϊβικής, που επιθυμούσαν να οριοθετήσουν αυστηρά τα πλαίσια δράσης της ενιαίας θεσμικής παρουσίας της ΕΕ και να αποτρέψουν το ενδεχόμενο η ΕΕ να παρακάμψει με το πέρασμα του χρόνου τις δεσμεύσεις αυτές αποκτώντας περισσότερα δικαιώματα και προνόμια από αυτά που απαριθμούνταν ρητώς στο αναθεωρημένο σχέδιο ψηφίσματος. Όπως υπογράμμισαν τα κράτη της Καραϊβικής οι διατάξεις του αναθεωρημένου σχεδίου «... περιορίζουν την ΕΕ να απολαμβάνει μόνο αυτά τα δικαιώματα που καταγράφονται ειδικά

και συγκεκριμένα σε αυτό».¹³

Τέλος, το αναθεωρημένο σχέδιο ψηφίσματος προνοούσε για την αναγνώριση της ιδιότητας του παρατηρητή συνοδευόμενης από ανάλογα μέσα παρέμβασης με αυτά που εκχωρήθηκαν στην ΕΕ και σε άλλους περιφερειακούς οργανισμούς. Όμως, η παραχώρηση τέτοιων δικαιωμάτων στους περιφερειακούς οργανισμούς δεν θα συναρτούταν από την επίτευξη υψηλού επιπέδου ολοκλήρωσης, όπως προέβλεπε το προγενέστερο σχέδιο ψηφίσματος, αλλά από ένα πολύ πιο χαλαρό κριτήριο. Το αναθεωρημένο σχέδιο προέβλεπε ότι στο βαθμό που ένας περιφερειακός οργανισμός έχει συμφωνήσει με τα μέλη του ότι δύναται ένας εκπρόσωπός του να ομιλεί εκ μέρους του οργανισμού και των μελών του, τότε αυτός ο οργανισμός έχει τη δυνατότητα να αιτηθεί να κάνει χρήση όσων δικαιωμάτων προβλέπονταν από το αναθεωρημένο σχέδιο ψηφίσματος. Με τον τρόπο αυτό και τη χαλάρωση των σχετικών προϋποθέσεων, το ψήφισμα αφορούσε δυνητικά πολύ περισσότερες ομάδες κρατών από διαφορετικές γεωγραφικές περιφέρειες και ζώνες και δεν ήταν ένα ψήφισμα που «φωτογράφιζε» την ευρωπαϊκή διαδικασία πολιτικής ενοποίησης. Για το σκοπό αυτό, άλλωστε, κάθε αναφορά στη Συνθήκη της Λισαβόνας εξαλείφθηκε από το τελικό κείμενο που υποβλήθηκε στη Γενική Συνέλευση.

Το αναθεωρημένο αυτό σχέδιο συ-

¹³ Βλέπε σχετικά στο έγγραφο A/65/PV.188, 3 Μαΐου Σεπτεμβρίου 2011, σελ. 10-11.

ζητήθηκε στη Γενική Συνέλευση στις 3 Μαΐου 2011 και υιοθετήθηκε ως Ψήφισμα 65/276 με 180 ψήφους υπέρ, καμία κατά και δύο αποχές. Το γεγονός ότι εγκρίθηκε σχεδόν ομόφωνα αποκατέστησε σε σημαντικό βαθμό το πληγωμένο πολιτικό κύρος και διπλωματικό γόητρο της ΕΕ που είχε πληγεί από την ήττα του Σεπτεμβρίου 2010. Παρόλο που το περιεχόμενο του Ψηφίσματος 65/276 υπολείπεται των προσδοκιών της ΕΕ, εν τούτοις έχει προσφέρει στην ΕΕ ένα ενισχυμένο πλαίσιο συμμετοχής στη Γενική Συνέλευση σε σχέση πάντοτε με τη προ-Λισαβόνας περίοδο και μία πιο συνεκτική και ευδιάκριτη παρουσία στις εργασίες του συγκεκριμένου σώματος.

Συμπεράσματα

Μία συνολική αποτίμηση της σημασίας του ψηφίσματος 65/276 ως προς τη συμμετοχή και επιρροή της ΕΕ στον ΟΗΕ πρέπει να γίνει σε βάθος χρόνου. Στην παρούσα συνεισφορά επιχειρήθηκε μια καταγραφή και ανάλυση των εξελίξεων που οδήγησαν στο ψήφισμα αυτό. Ωστόσο, οποιαδήποτε θετική αποτίμηση των εξελίξεων στηρίζεται σε μια βασική παραδοχή: η ενιαία θεσμική εκπροσώπηση της ΕΕ θεωρείται ότι αυξάνει τη διεθνή αναγνωρισιμότητα της Ένωσης και της προσδίδει πολιτικό βάρος. Ωστόσο, η παραδοχή αυτή που ήταν παρούσα στο σύνολο των βασικών κειμένων εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ τουλάχιστον μετά το 2003 και την υιοθέτηση

της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας αποδεικνύεται μερικώς τουλάχιστον προβληματική.

Με το εν λόγω ψήφισμα, η ΕΕ φαίνεται να προτάσσει τον φορέα του μηνύματος από το ίδιο το μήνυμα που στέλνει στη διεθνή κοινότητα. Δεν υποστηρίζεται η άποψη ότι ο φορέας δεν είναι σημαντικός αλλά σίγουρα το περιεχόμενο του μηνύματος είναι το μεγάλο διακύβευμα για την ΕΕ. Όπως έχουν εξελιχθεί τα πράγματα, ελλοχεύει ο σοβαρός κίνδυνος η ενιαία εκπροσώπηση να καταδείξει πιο πολύ τα προβλήματα της κοινής ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και όχι να αναδείξει τη δυναμική της. Δεδομένων των αστοχιών που έχουν παρατηρηθεί στο πεδίο αυτό τα τελευταία χρόνια, η θεσμική αναβάθμιση μπορεί να λειτουργήσει υπονομευτικά της διεθνούς θέσης της ΕΕ τονίζοντας και αναδεικνύοντας ακριβώς τις εγγενείς αδυναμίες της και τη μερική ή ολική σε ορισμένες περιπτώσεις ανικανότητά της να επιτύχει τις απαραίτητες ενδοευρωπαϊκές συγκλίσεις. Με άλλα λόγια, η θεσμική αναβάθμιση προηγήθηκε της ουσιαστικής διαμόρφωσης Ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, γεγονός που εγκυμονεί δυνητικούς κινδύνους ως προς τη διεθνή εικόνα και την εν γένει διεθνή παρουσία της ΕΕ σε περιπτώσεις εσωτερικής ρήξης και δυσλειτουργιών. Έχουν εκ νέου δημιουργηθεί προσδοκίες έντονης ευρωπαϊκής πολιτικής δραστηριοποίησης χωρίς ωστόσο να έχουν ολοκληρωθεί οι εσωτερικές διεργασίες που θα επέτρεπαν μια ομαλή διαχείριση της εξω-

τερικής πολιτικής της ΕΕ. Σίγουρα έχουν γίνει σοβαρά βήματα προόδου από την αποφράδα περίοδο των αρχών του 1990 και της κρίσης στην πρώην Γιουγκοσλαβία ή από την πιο πρόσφατη ρήξη στο θέμα του Ιράκ, το 2003. Οι κρίσεις εκείνες είχαν οδηγήσει αρχικά στη διατύπωση και εν συνεχεία στην επίρρωση ενός γενικότερου προβληματισμού για το έλλειμμα μεταξύ προσδοκιών και δυνατοτήτων της ΕΕ να αποτελέσει ένα σημαντικό διεθνή δρώντα. Ωστόσο, η θεσμική αναβάθμιση της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση δημιουργεί ερωτηματικά ως προς το περιεχόμενο μια αντίδρασης της ΕΕ σε μια διεθνή κρίση όταν τα κράτη-μέλη δεν θα είναι πλήρως στοιχισμένα.

Από τη διαδικασία του ψηφίσματος αυτή καθ' αυτή προκύπτουν επίσης δύο πολύ ενδιαφέροντα συμπεράσματα. Πρώτον, μολονότι οι ευρωπαϊκές χώρες έχουν μακρόχρονη ιστορία διπλωματικής ενεργοποίησης, αυτή δεν μεταφράζεται αυτομάτως σε διπλωματική εμπειρία της ΕΕ. Η αποτυχημένη πρώτη φάση του εγχειρήματος βρίθκει λαθών και ελλειμμάτων διπλωματικού σχεδιασμού. Το πρόβλημα αυτό προφανώς και συνδέεται με την τότε απουσία ενός κεντρικού συντονιστικού διπλωματικού μηχανισμού, ένα πρόβλημα που έχει πλέον αντιμετωπιστεί με τη ίδρυση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης. Παράλληλα, οι αρχικές θέσεις της ΕΕ καταδεικνύουν και τον εγκλωβισμό της σε έναν ευρωπαϊκό μικρόκοσμο, θεωρώντας τη

Συνθήκη της Λισαβόνας ένα «κοσμοϊστορικό» γεγονός με το οποίο όλος ο κόσμος όφειλε να ταυτιστεί. Στη λογική αυτή, δικαιωματικά –για την ίδια– η ΕΕ διεκδικούσε τη θεσμική της αναβάθμιση στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ. Η αποτυχία προσγγίωσε απότομα τα κράτη-μέλη της ΕΕ και τα επανέφερε στην πραγματικότητα του διεθνούς περιβάλλοντος.

Δεύτερον και πιο θετικό για την εξωτερική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η ΕΕ έδειξε αξιοσημείωτα αντανάκλαστικά μετά την αποτυχία της. Επεξεργάστηκε και αφομοίωσε τις ενστάσεις, προσέγγισε επιτυχώς τους διαφωνούντες και γενικότερα επέδειξε μια εντυπωσιακή ευελιξία προκειμένου να επιτύχει το στόχο της. Η αλλαγή στάσης αυτή δίνει μια εικόνα προσαρμοστικότητας και αναβαθμισμένης αντιληπτικής ικανότητας που διασκεδάζει σε κάποιο βαθμό τις αρνητικές εντυπώσεις του πρώτου εγχειρήματος και επιτρέπει μια πιο αισιόδοξη θεώρηση του μέλλοντος. Μολονότι η ΕΕ των είκοσι οκτώ είναι ένα δύσκαμπτο πολιτικό μόρφωμα, εντούτοις υπό τις κατάλληλες συνθήκες σοκ, αντιδρά σχετικά άμεσα και ορθά. Αυτό, βέβαια, προϋποθέτει μια συναντίληψη του προβλήματος από τους Ευρωπαίους εταίρους και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και μια συγκλίνουσα τάση αντιμετώπισης των κρίσεων που προκύπτουν. Σίγουρα η ΕΕ απέχει ακόμα πολύ από το να θέτει και να καθορίζει τη διεθνή ατζέντα αλλά η ικανότητα προσαρμογής της στις διεθνείς εξελίξεις και ιδιαίτερα σε αντίξο-

ες καταστάσεις είναι μια ζητούμενη πολιτική δεξιότητα που η ΕΕ χρειάζεται να καλλιεργήσει περαιτέρω προκειμένου να διεκδικήσει μια ηγετική θέση στο σύγχρονο πολυπολικό σύστημα διεθνών σχέσεων.

Τέλος, η παρούσα μελέτη φιλοδοξεί να συνεισφέρει σε έναν ευρύτερο προβληματισμό ως προς το δυνατότητα διεύρυνσης του ιδιαίτερου καθεστώτος εκπροσώπησης της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση και σε άλλα όργανα του ΟΗΕ και άλλους διεθνείς οργανισμούς γενικότερα. Η προοπτική αυτή απασχολεί τον ευρωπαϊκό διπλωματικό μηχανισμό αν και υπό τις παρούσες δυσμενείς διεθνείς συνθήκες κάτι τέτοιο κρίνεται εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθεί. Σε κάθε περίπτωση, όμως, το ψήφισμα 65/276 έχει ανοίξει μια σχετική συζήτηση κυρίως «εντός των τειχών» της ΕΕ η οποία συνοδεύεται και από μια διερεύνηση των πιο πρόσφορων περιπτώσεων διεκδίκησης μιας ενισχυμένης θεσμικής εκπροσώπησης για την ΕΕ. Η ανάλυση των λαθών και τα διδάγματα της όλης διαδικασίας κρίνεται αναγκαία και απαραί-

τητη προϋπόθεση για να τελεσφορήσει ένα παρόμοιο εγχείρημα σε οποιοδήποτε βάθος χρόνου κι αν αυτό επιχρηθεί.

Βιβλιογραφία

- Grevi, G. (2011) 'From Lisbon to New York: The EU at the UN General Assembly', *Policy Brief No 81*, Madrid: FRIDE, June.
- Laatikainen, K.V. and Palous M. (2011) 'Contested Ground: The Effort of the European Union to Enhance its Status in the UN General Assembly', Paper presented at the 2011 ISA Annual Convention, Montreal (Canada), 16-19 March.
- Panke, D. (2014) 'The European Union in the United Nations: an effective external actor?', *Journal of European Public Policy* 21(7): 1050–1066.
- Serrano de Haro, P.A. (2012) 'Participation of the European Union in the Work of the United Nations: General Assembly Resolution 65/276', *CLEER Working Papers 2012/4*, Den Haag: Centre for the Law of EU External Relations.
- Smith, K. (2013) 'The European Union and the Politics of Legitimization at the United Nations', *European Foreign Affairs Review* 18(1): 63–80.

Η παρουσία και συνοχή της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ μετά τη Λισσαβόνα

1. Εισαγωγή

Με την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισσαβώνας (ΣΛ), η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) απέκτησε διακριτή νομική προσωπικότητα σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ(3) της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτή η θεσμική εξέλιξη επέφερε σημαντικές αλλαγές στη διεθνή εκπροσώπηση και συμμετοχή της ΕΕ σε διεθνείς θεσμούς και οργανισμούς. Πλέον, η ΕΕ εκπροσωπείται, κυρίως, από τον Ύπατο Εκπρόσωπο για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, ο οποίος έχει στην υπηρεσία του ένα νέο θεσμό, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), που τον επικουρεί στο έργο του. Παράλληλα, το άρθρο 221 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ υπογραμμίζει ότι στους διεθνείς οργανισμούς η ΕΕ εκπροσωπείται από τις αντιπροσωπείες της Ένωσης, οι οποίες και τίθενται υπό την εξουσία του Ύπατου Εκπροσώπου. Επομένως, βασικός στόχος της ΣΛ ήταν να ενοποιηθεί η εκπροσώπηση της ΕΕ στα διεθνή φόρα ενισχύοντας την παρουσία, το ρόλο, τη συνοχή και την κοινή φωνή της ΕΕ στις διεθνείς εξελίξεις. Ωστόσο, δημιουργήθηκαν διάφορες θεσμικές ανακολουθίες αφού έπρεπε να αντικατασταθούν υπάρχουσες δομές από τα νέα θεσμικά όργανα που δημιούργησε η ΣΛ.

Γράφουν οι

ΜΑΡΙΑ ΓΙΑΝΝΙΟΥ

Μεταδιδακτορική ερευνήτρια στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

ΙΩΑΝΝΗΣ ΓΑΛΑΡΙΩΤΗΣ

Μεταδιδακτορικός ερευνήτριας στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ ΑΣΗΜΑΚΟΠΟΥΛΟΣ

Υποψήφιος διδάκτορας στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), η Αντιπροσωπεία της ΕΕ αντικατέστησε την Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την κυλιόμενη Προεδρία όσον αφορά στο ζήτημα της εξωτερικής εκπροσώπησης της ΕΕ. Αυτή η αλλαγή είχε άμεσες συνέπειες στην αποτελεσματική εκπροσώπηση της ΕΕ στα όργανα της ΓΣ του ΟΗΕ (τόσο στην Ολομέλεια όσο και στις έξι Κύριες Επιτροπές), αφού ανέκυψε το ζήτημα της σειράς στη λίστα των ομιλητών για τους εκπροσώπους της ΕΕ: με το προηγούμενο καθεστώς, οι εκπρόσωποι της κυλιόμενης Προεδρίας είχαν τη δυνατότητα να μιλούν σχετικά πρώτοι στη λίστα των ομιλητών με βάση εθιμικές διαδικασίες, που προβλέπονται στη πρά-

ξη, οι οποίες ακολουθούνται και δίνουν την ευκαιρία στους εκπροσώπους των μεγάλων περιφερειακών ομάδων να μιλούν πρώτοι πριν από τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ (Serrano de Haro, 2012). Η ΕΕ, επομένως, ως μεγάλη περιφερειακή ομάδα, είθισται να μιλάει στην αρχή των συνεδριάσεων τόσο της Ολομέλειας όσο και κατά τη διάρκεια των συναντήσεων των Κύριων Επιτροπών. Με τις θεσμικές αλλαγές της Λισσαβώνας, η θέση της ΕΕ υποβαθμίστηκε αφού η Αντιπροσωπεία της ΕΕ κληρονόμησε το καθεστώς παρατηρητή που προηγουμένως κατείχε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη ΓΣ του ΟΗΕ. Επομένως, η ΕΕ έχασε τη δυνατότητα να μιλάει στις πρώτες θέσεις της λίστας των ομιλητών.

Για να ξεπεράσει το πρόβλημα που δημιουργήθηκε με την εκπροσώπηση της στα όργανα της ΓΣ, η ΕΕ προώθησε σχετική Απόφαση στη ΓΣ του ΟΗΕ, η οποία υιοθετήθηκε στις 3 Μαΐου 2011 (Απόφαση 65/276). Όπως αναλυτικά παρουσιάζει ο Σπύρος Μπλαβούκος στο άρθρο του στο παρόν ειδικό τεύχος, η ΕΕ κατάφερε μέσα από επίμονες διπλωματικές διαπραγματεύσεις να υιοθετήσει το καθεστώς ενισχυμένης ιδιότητας παρατηρητή με την Απόφαση 65/276 (Μάιος 2011) έπειτα από μια πρώτη αποτυχημένη προσπάθεια το Σεπτέμβριο του 2010. Επομένως, η ΕΕ διασφάλισε, πρωτίστως, τη συμπεριληψή της στην ομάδα των μεγάλων περιφερειακών ομά-

δων. Επιπλέον, η Απόφαση 65/276 επιβεβαιώνει τη δυνατότητα, όπως και πριν την υιοθέτηση της ΣΛ, της ΕΕ να έχει το δικαίωμα του λόγου στις πρώτες θέσεις των ομιλητών είτε στην Ολομέλεια είτε στις Κύριες Επιτροπές της ΓΣ.

2. Σκοπός του άρθρου και πεδίο μελέτης

Στο παρόν άρθρο¹ εξετάζουμε κατά πόσο η νέα θεσμική αρχιτεκτονική που αναδύθηκε με την υιοθέτηση της ΣΛ όσον αφορά στην εξωτερική εκπροσώπηση της ΕΕ στον ΟΗΕ θέτοντας στο επίκεντρο την Αντιπροσωπεία της ΕΕ στη Νέα Υόρκη καθώς και το καθεστώς ενισχυμένης ιδιότητας παρατηρητή που προσέδωσε στην ΕΕ η Απόφαση 65/276, έχουν αντίκτυπο στην παρουσία και τη συνοχή της ΕΕ στη ΓΣ. Για το σκοπό αυτό, θα αναλυθούν τα ακόλουθα ζητήματα:

α) Η μετάβαση από την Αντιπροσωπεία της κυλιόμενης Προεδρίας στην Αντιπροσωπεία της ΕΕ στην Νέα Υόρκη,

β) η παρουσία της ΕΕ στη ΓΣ του ΟΗΕ, όπως αυτή εκφράζεται μέσα από τις προφορικές παρεμβάσεις των εκπροσώπων της ΕΕ είτε στην Ολομέλεια είτε στις Κύριες Επιτροπές της ΓΣ,

γ) η συνοχή των θέσεων που εκφράζει η ΕΕ στη ΓΣ, δηλαδή κατά πόσο η ΕΕ παρουσιάζει κοινές θέσεις που

¹ Η παρούσα μελέτη εκπονήθηκε στο πλαίσιο του έργου *Η Αποτελεσματικότητα της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ* που συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και από εθνικούς πόρους στο πλαίσιο του Προγράμματος 'Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση'.

εκφράζουν το σύνολο των κρατών-μελών της και

δ) η εφαρμογή των δικαιωμάτων της Απόφασης 65/276 από την ΕΕ κατά το χρονικό διάστημα που εκτείνεται από την υιοθέτηση της Απόφασης (3 Μαΐου 2011) έως το τέλος Δεκεμβρίου 2013.²

Πεδίο μελέτης αποτελούν οι προφορικές παρεμβάσεις της ΕΕ, είτε αυτές εκφράζονται μέσα από την Αντιπροσωπεία της ΕΕ στη Νέα Υόρκη, είτε από την κυλιόμενη Προεδρία, είτε από τα κράτη μέλη της ΕΕ.³ Με τον όρο προφορική παρέμβαση νοείται η επίσημη έκφραση πολιτικής θέσης κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων των οργάνων της ΓΣ. Στη παρούσα μελέτη έχουμε εντοπίσει τις προφορικές παρεμβάσεις της ΕΕ στις εργασίες της Ολομέλειας και των έξι Κύριων Επιτροπών της ΓΣ του ΟΗΕ για πέντε διαδοχικές συνόδους (64^η, 65^η, 66^η, 67^η, και 68^η) μέσα από τις συζητήσεις που έχουν γίνει σε κάθε συνεδρίαση.⁴ Επι-

πρόσθετα, η μελέτη έχει εμπλουτιστεί με ποιοτικά στοιχεία τα οποία προέρχονται από επίσημα κείμενα των κυριότερων θεσμών της ΕΕ, από συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν με ανώτατους αξιωματούχους στη Νέα Υόρκη (Απρίλιος και Μάιος 2014) και στις Βρυξέλλες (Οκτώβριος και Νοέμβριος 2014)⁵ καθώς επίσης και από δευτερογενή βιβλιογραφία.

Στην ανάλυση που ακολουθεί θα παρουσιαστεί, αρχικά, η μετάβαση από την κυλιόμενη Προεδρία της ΕΕ στην Αντιπροσωπεία της ΕΕ στον ΟΗΕ. Στη συνέχεια, θα αναδείξουμε κατά πόσο η παρουσία και συνοχή των θέσεων της ΕΕ στις εργασίες της ΓΣ έχουν καθοριστεί και μεταβληθεί από τις θεσμικές αλλαγές της ΣΛ και την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276. Τέλος, θα επιχειρηθεί μια πρώτη αποτίμηση της εφαρμογής των δικαιωμάτων που πηγάζουν από την Απόφαση 65/276 για την ΕΕ.

² Το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα καλύπτει τις πέντε διαδοχικές υπό εξέταση συνόδους της ΓΣ (64^η, 65^η, 66^η, 67^η και 68^η).

³ Η προφορική παρέμβαση ενός κράτους-μέλους της ΕΕ διαχωρίζεται περαιτέρω σε: α) προφορικές παρεμβάσεις που αντιπροσωπεύουν την ΕΕ είτε από κράτη-μέλη που μιλούν αποκλειστικά εξ ονόματος της ΕΕ είτε από κράτη-μέλη που μιλούν αυτόνομα αλλά ευθυγραμμίζουν πλήρως τις πολιτικές τους θέσεις με αυτές της ΕΕ και β) προφορικές παρεμβάσεις που γίνονται αυτόνομα από κράτη-μέλη της ΕΕ των οποίων οι πολιτικές θέσεις δεν ευθυγραμμίζονται ή αποκλίνουν από τις πολιτικές θέσεις της ΕΕ στα ζητήματα που άπτονται ομοίου ενδιαφέροντος.

⁴ Όλες οι συνεδριάσεις της Ολομέλειας και των έξι Κύριων Επιτροπών της ΓΣ παρέχονται στο διαδίκτυο μέσα από τον επίσημο δικτυακό τόπο των Ηνωμένων Εθνών, www.un.org.

⁵ Συνολικά, 41 συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν σε Νέα Υόρκη και Βρυξέλλες. Στη Νέα Υόρκη, πραγματοποιήθηκαν 26 συνεντεύξεις με αξιωματούχους της Αντιπροσωπείας της ΕΕ και διπλωμάτες των μόνιμων αντιπροσωπειών των κρατών-μελών του ΟΗΕ (συμπεριλαμβανόμενων των κρατών-μελών της ΕΕ) από τις 28 Απριλίου έως τις 21 Μαΐου 2014. Στις Βρυξέλλες, πραγματοποιήθηκαν 16 συνεντεύξεις με αξιωματούχους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης και με διπλωμάτες των μόνιμων αντιπροσωπειών των κρατών-μελών της ΕΕ, από τις 30 Οκτωβρίου έως τις 5 Νοεμβρίου 2014.

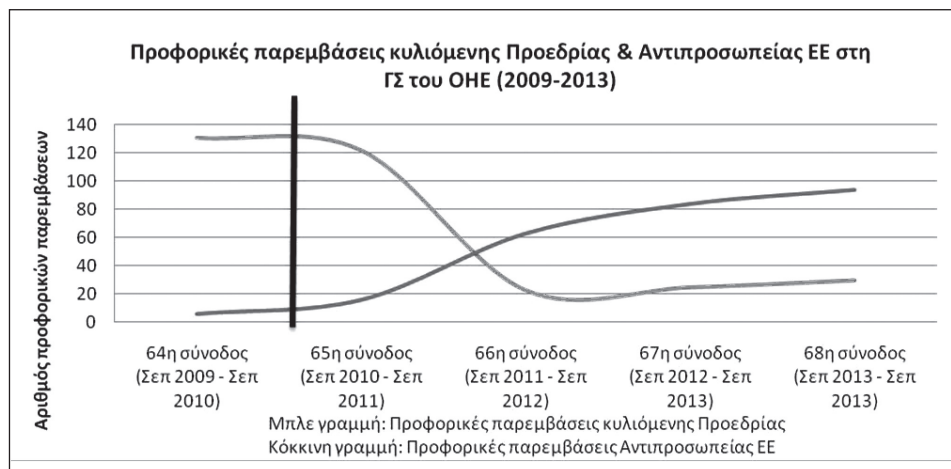
3. Η εκπροσώπηση της ΕΕ στη ΓΣ του ΟΗΕ: Από την Προεδρία της ΕΕ στην Αντιπροσωπεία της ΕΕ

Όπως προαναφέρθηκε, η Αντιπροσωπεία της ΕΕ στον ΟΗΕ αντικατέστησε τη διττή, μέχρι τότε, εκπροσώπηση της ΕΕ από την κυλιόμενη Προεδρία και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ωστόσο, όπως τονίζουν οι Laatikainen & Palous (2011), η μετάβαση από την Αντιπροσωπεία της Επιτροπής στην Αντιπροσωπεία της ΕΕ και η εφαρμογή των θεσμικών αλλαγών της ΣΛ, είχαν ως άμεσο κίνδυνο την αποδυνάμωση της ευρωπαϊκής εκπροσώπησης καθώς η ΕΕ αντιμετώπιζε το δυσάρεστο ενδεχόμενο να διατηρήσει το καθεστώς (*status*) του παρατηρητή – που είχε κληρονομήσει από την Αντιπροσωπεία της Επιτροπής – αλλά να απολέσει τα προνόμια εκπροσώπησης της κυλιόμενης Προεδρίας. Το κύριο μέλημα της ΕΕ ήταν να

διατηρήσει τη δυνατότητα να παρεμβαίνει στη λίστα των ομιλητών, ανάμεσα στους εκπροσώπους των μεγάλων περιφερειακών ομάδων και πριν από τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ και όχι μετά, όπως είθισται με τους παρατηρητές. Η Απόφαση 65/276 είχε ως στόχο όχι μόνο να συμβιβαστεί η ιδιότητα της ΕΕ με τα νέα δεδομένα της ΣΛ αλλά και να αποφευχθεί η τυχόν υποβίβαση της Ένωσης σε θέματα εκπροσώπησης.

Στο Διάγραμμα 1 παρουσιάζονται οι προφορικές παρεμβάσεις της κυλιόμενης Προεδρίας (γραμμή με μπλε χρώμα) και της Αντιπροσωπείας της ΕΕ (γραμμή με κόκκινο χρώμα) στην Ολομέλεια και στις έξι Κύριες Επιτροπές της ΓΣ. Η γραφική αναπαράσταση αποδεικνύει ότι μέχρι την υιοθέτηση της ΣΛ (Δεκέμβριος 2009), η Προεδρία εκπροσωπούσε κατά κύριο λόγο την ΕΕ. Αυτή η κατάσταση εξακολουθούσε να ισχύει έως τα μέσα της 65^{ης} Συνόδου, όπου παρατηρείται μια

Διάγραμμα 1.



ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ-ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2014, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ-ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2015

έντονη πτώση στον αριθμό των παρεμβάσεων εκ μέρους της Προεδρίας και μια αντίστοιχη άνοδο των παρεμβάσεων της Αντιπροσωπείας. Ουσιαστικά, επρόκειτο για μια περίοδο προσαρμογής και μεταβίβασης τεχνογνωσίας (*know-how*) από την Προεδρία στην Αντιπροσωπεία (Serrano de Haro, 2012: 9-12), όπου σταδιακά αποτυπώθηκε και στις εργασίες της ΓΣ με τις συχνότερες προφορικές παρεμβάσεις της Αντιπροσωπείας είτε στην Ολομέλεια είτε στις Κύριες Επιτροπές. Επιπρόσθετα, όπως φαίνεται στο *Διάγραμμα 1*, η χρονική αυτή περίοδος συμπίπτει με την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276 (Μάιος 2011), γεγονός που έχει σημασία, αφού θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι η Απόφαση, αυτή καθαυτή, είχε επίδραση στην εκπροσώπηση της ΕΕ στις εργασίες της ΓΣ του ΟΗΕ.⁶

Μέχρι και τον Δεκέμβριο 2013, οι προφορικές παρεμβάσεις της Αντιπροσωπείας σταδιακά αυξάνονται, ενώ αντίστοιχα ο αριθμός των παρεμβάσεων της Προεδρίας μειώνεται και παραμένει σταθερός κατά τη διάρκεια της 66^{ης}, της 67^{ης} και της 68^{ης} Συνόδου. Από τα δεδομένα προκύπτει ότι στη ΓΣ του ΟΗΕ οι ρυθμίσεις της ΣΛ σχετικά με τη διεθνή εκπροσώπηση της ΕΕ εφαρμόστηκαν επιτυχώς. Ο θεσμός της Προεδρίας της ΕΕ υποβιβάστηκε σημαντικά αφήνοντας περιθώριο στην Αντιπροσωπεία της ΕΕ να

αναλάβει καθήκοντα εκπροσώπησης. Παράλληλα, το διάγραμμα επιβεβαιώνει ότι η υιοθέτηση της Απόφασης 65/276 φαίνεται ότι έπαιξε σημαντικό ρόλο προς την κατεύθυνση αυτή.

4. Η παρουσία της ΕΕ στις εργασίες της ΓΣ του ΟΗΕ

Σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία, η έννοια της παρουσίας της ΕΕ στους διεθνείς οργανισμούς σχηματίστηκε και αναλύθηκε σε πρώτο στάδιο το 1977 από τον Sjøfstedt και σε δεύτερο στάδιο το 1990 και 1998 από τους Allen και Smith. Στην ανάλυση της παρουσίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ) στους διεθνείς οργανισμούς ο Sjøfstedt επικεντρώθηκε κυρίως σε οικονομικές και πολιτικές πτυχές των εξωτερικών σχέσεων της ΕΚ παρά σε ζητήματα ασφαλείας και στρατιωτικής φύσεως. Ωστόσο, το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και η ανάδυση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) της ΕΕ έφεραν στο προσκήνιο τα θέματα ασφαλείας στις διεθνείς αλληλεπιδράσεις της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό η έμφαση μετατοπίστηκε από τις οικονομικές εκτιμήσεις και θεωρήσεις προς τις προκλήσεις των ζητημάτων ασφαλείας της μετα-ψυχροπολεμικής εποχής.

Ο David Allen και ο Michael Smith εισήγαγαν τη δική τους ερμηνεία για τη διεθνή παρουσία της ΕΕ (1990,

⁶ Ωστόσο, μια τέτοια διαπίστωση είναι εξαιρετικά δύσκολο να αποδειχθεί αφού για να εξακριβωθούν με περισσότερη ακρίβεια οι εν λόγω αιτιακές σχέσεις χρειάζεται περαιτέρω επεξεργασία με άλλου τύπου μεθοδολογικά εργαλεία και υποθέσεις.

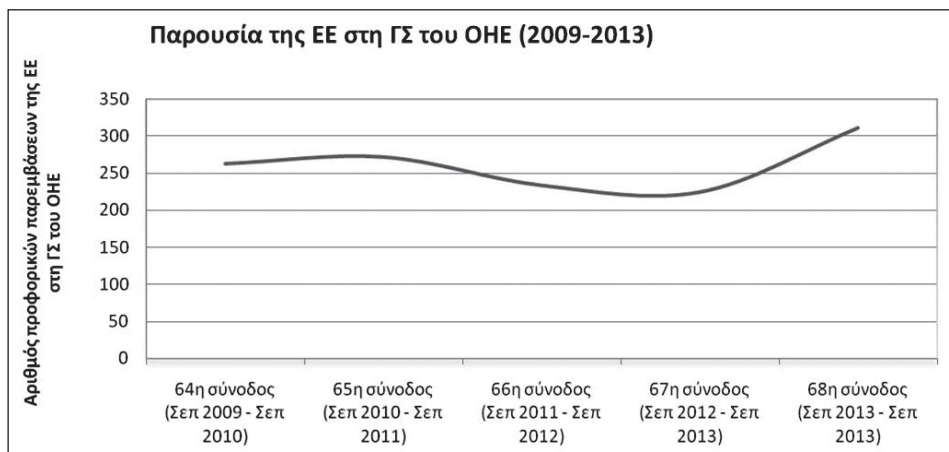
1998), υποστηρίζοντας ότι η παρουσία αποτελεί “ένα χαρακτηριστικό ή ιδιότητα των χώρων, των θεμάτων και των δικτύων που λαμβάνει χώρα η εκάστοτε δραστηριότητα της ΕΕ” (Allen and Smith, 1998: 48). Η πρώτη προσπάθεια των Allen και Smith να διαμορφώσουν την έννοια της παρουσίας, το 1990, ενσωματώνει την επιρροή της ΕΕ στις προσδοκίες των *τρίτων* λόγω και μόνο της ύπαρξής της, μη λαμβάνοντας υπόψη υπό ποιές συνθήκες και προϋποθέσεις έχουν λάβει χώρα οι δραστηριότητες της ΕΕ στην εξωτερική της πολιτική (Allen and Smith, 1990: 20). Στην επαναδιαμόρφωση της έννοιας το 1998, οι συγγραφείς επέκτειναν την έννοια της παρουσίας προσθέτοντας μια πτυχή ρητά προσανατολισμένη στη δράση της ΕΕ εισάγοντας “πρώτον την ιδέα του να γίνεται η παρουσία της ΕΕ αισθητή

στα Ευρωπαϊκά ζητήματα ασφαλείας και δεύτερον, την ιδέα της ανάληψης ευθύνης» (Allen and Smith, 1998: 47).

Στην παρούσα μελέτη ορίζουμε την παρουσία της ΕΕ στην Ολομέλεια της ΓΣ και στις Κύριες Επιτροπές της μέσα από έναν ποσοτικό δείκτη: τον αριθμό των προφορικών παρεμβάσεων της ΕΕ όπως αυτές εκφράζονται από τις δηλώσεις της κυλιόμενης Προεδρίας, της Αντιπροσωπείας της ΕΕ στον ΟΗΕ και των κρατών-μελών που είτε μιλούν εξ ονόματος της ΕΕ είτε ευθυγραμμίζουν τις θέσεις τους με τις θέσεις της ΕΕ.⁷

Το *Διάγραμμα 2* παρουσιάζει τις παρεμβάσεις που έχουν γίνει εκ μέρους της ΕΕ από τους τρεις προαναφερθέντες δρώντες (κυλιόμενη Προεδρία, Αντιπροσωπεία της ΕΕ και κράτη-μέλη) από την έναρξη της 64^{ης} Συνόδου της ΓΣ του ΟΗΕ, το Σεπτέμβριο

Διάγραμμα 2.



⁷ Σε αυτή την περίπτωση, δεν συνυπολογίζουμε τις παρεμβάσεις των κρατών-μελών που παρουσιάζουν αυτόνομες απόψεις οι οποίες δεν ευθυγραμμίζονται με τις κοινές θέσεις της ΕΕ.

του 2009, έως τα μέσα της 68^{ης} Συνόδου της ΓΣ του ΟΗΕ, το Δεκέμβριο του 2013. Όπως διακρίνεται από τη ροή της μπλε γραμμής που αποτυπώνεται στο διάγραμμα, η παρουσία της ΕΕ παρουσιάζει μια σχετικά σταθερή πορεία, με μικρής έντασης μεταβολές, καθ' όλη τη διάρκεια των πέντε ετών που αναλύονται στην παρούσα μελέτη.

Πιο αναλυτικά, λίγο μετά την υιοθέτηση και την επίσημη εφαρμογή της ΣΛ, στις αρχές Δεκεμβρίου του 2009, οι συνολικές παρεμβάσεις της ΕΕ παρουσιάζουν σταθερότητα, γεγονός που καταδεικνύει ότι οι διεργασίες της Λισσαβώνας που επηρέασαν τις εσωτερικές ισορροπίες των κρατών-μελών της ΕΕ δεν επηρέασαν την παρουσία της ΕΕ στη ΓΣ. Τα ευρωπαϊκά όργανα είχαν κατάλληλα προετοιμαστεί για τη μεταβίβαση της εκπροσώπησης της ΕΕ στον ΟΗΕ από την κυλιόμενη Προεδρία στην Αντιπροσωπεία της ΕΕ στη Νέα Υόρκη. Αυτή η διαπίστωση τεκμηριώνεται και μέσα από την ανάλυση των συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν στη Νέα Υόρκη, το χρονικό διάστημα Απριλίου-Μαΐου 2014, με αξιωματούχους της Αντιπροσωπείας της ΕΕ και διπλωμάτες διαφόρων κρατών-μελών του ΟΗΕ.

Επίσης, τα στοιχεία αποτυπώνουν με μεγάλη ακρίβεια τη σταθερότητα στην παρουσία της ΕΕ στη ΓΣ έως την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276, τον Μάιο του 2011. Ενώ κανείς θα ανέμενε ότι η υιοθέτηση της εν λόγω Απόφασης θα έδινε μια δυναμική στην παρουσία της ΕΕ στον ΟΗΕ, αφού δια-

σφαλίστηκε το αίτημά της να εξακολουθεί να παρεμβαίνει στις συζητήσεις της Ολομέλειας και των Κύριων Επιτροπών μεταξύ των πρώτων θέσεων που κατέχουν οι μεγάλες περιφερειακές ομάδες κρατών, παρατηρούμε μια τάση μείωσης των προφορικών παρεμβάσεων σχεδόν αμέσως μετά τον Μάιο του 2011. Η μείωση αυτή - που αναπαριστάται με σαφήνεια από την καθοδική κλίση της μπλε γραμμής - οφείλεται στις εσωτερικές διενέξεις που επικράτησαν μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ σχετικά με την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, το Ηνωμένο Βασίλειο ήγειρε αντιδράσεις σχετικά με τις αρμοδιότητες συγκεκριμένων ευρωπαϊκών οργάνων να εκπροσωπούν και να διατυπώνουν παρεμβάσεις εκ μέρους όλης της Ένωσης και των κρατών-μελών της για θέματα που άπτονται του ενδιαφέροντος της εξωτερικής πολιτικής. Το Ηνωμένο Βασίλειο εξέφρασε την άποψη ότι τα συγκεκριμένα θέματα αποτελούν αρμοδιότητα των κρατών-μελών και μονάχα αυτών και πέτυχε να υιοθετηθούν, από κοινού με τα άλλα κράτη-μέλη, γενικές οδηγίες (general agreements) σχετικά με την εκπροσώπηση της ΕΕ στους διεθνείς οργανισμούς (Wessel & Van Vooren, 2013, σελ. 5-6). Η μειωμένη παρουσία της ΕΕ στην Ολομέλεια και στις Κύριες Επιτροπές κατά την διάρκεια των λίγων μηνών μετά την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276, και πιο συγκεκριμένα, κατά τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος από το Σεπτέμβριο έως το τέλος

Οκτωβρίου του 2011, θα πρέπει να αποδοθεί σε αυτές τις εσωτερικές διαμάχες.⁸

Όπως είναι εμφανές από το Διάγραμμα 2, η παρουσία της ΕΕ στον ΟΗΕ εξακολούθησε να εμφανίζει ένα μειωμένο ρυθμό και κατά τη διάρκεια της 67^{ης} Συνόδου της ΓΣ του ΟΗΕ. Ωστόσο, με το άνοιγμα των εργασιών της 68^{ης} Συνόδου παρατηρούμε μια εμφανής αύξηση των προφορικών παρεμβάσεων της ΕΕ ως ένα ενιαίο μπλοκ είτε στην Ολομέλεια της ΓΣ είτε στις Κύριες Επιτροπές της. Η καταμέτρηση του συνόλου των παρεμβάσεων στη ΓΣ από την ΕΕ (κυλιόμενη Προεδρία, Αντιπροσωπεία της ΕΕ και κράτη-μέλη) υπογραμμίζει μια σταθερή παρουσία της Ένωσης στην Ολομέλεια και τις Κύριες Επιτροπές. Δεν δικαιολογεί, ωστόσο, μια αιτιακή σχέση μεταξύ των θεσμικών αλλαγών της ΣΛ και/ή της Απόφασης 65/276 σε σχέση με την παρουσία της ΕΕ.

5. Η συνοχή των θέσεων της ΕΕ στη ΓΣ

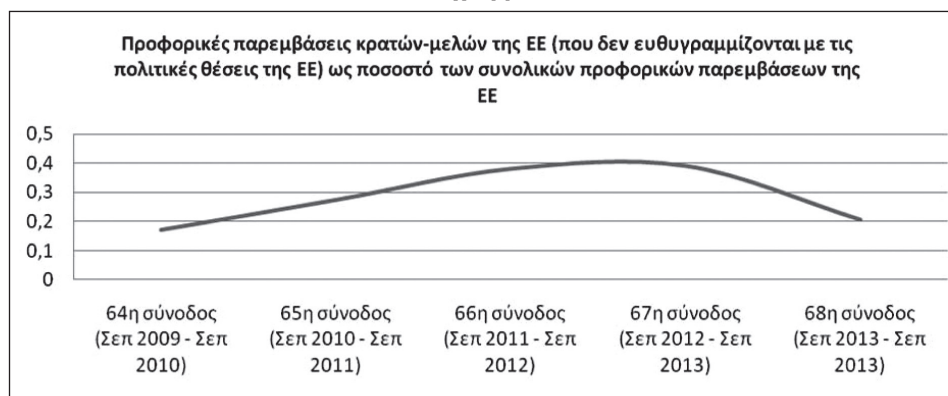
Βασικός στόχος της ΕΕ από την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276 ήταν να μειωθούν οι εθνικές παρεμβάσεις των κρατών-μελών και να αυξηθεί η ενιαία φωνή της ΕΕ στη ΓΣ. Αυτός ο στόχος εύλογα διατυπώθηκε από τον επικεφαλής της Ουγγρικής Προεδρίας της ΕΕ, Csaba Kőrösi, όπου κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για

την υιοθέτηση της ενισχυμένης ιδιότητας παρατηρητή από την ΕΕ στις 3 Μαΐου 2011, χαρακτηριστικά ανέφερε ότι στόχος της Απόφασης είναι να παρέχει ένα τακτικό πλαίσιο υπό το οποίο θα είναι δυνατή και εφικτή η συντονισμένη δράση των κρατών-μελών της ΕΕ στον ΟΗΕ, γεγονός που θα μείωνε τον αριθμό των προφορικών παρεμβάσεων των κρατών-μελών της ΕΕ (Α/65/PV.88. σελ. 4).

Στο Διάγραμμα 3 επιχειρούμε να ελέγξουμε αν ο στόχος της ΕΕ έχει επαληθευτεί στην πράξη, σχεδόν τέσσερα χρόνια μετά την επίσημη υιοθέτηση της Απόφασης 65/276. Παρουσιάζουμε την πορεία εξέλιξης των προφορικών παρεμβάσεων των κρατών-μελών της ΕΕ που οι δηλώσεις τους δεν ευθυγραμμίζονται ή αποκλίνουν από τις κοινές θέσεις της ΕΕ ως ποσοστό των συνολικών προφορικών παρεμβάσεων της ΕΕ όπως αυτές εκφράζονται από την κυλιόμενη Προεδρία, την Αντιπροσωπεία της ΕΕ στον ΟΗΕ ή/και τα κράτη-μέλη που είτε μιλούν εξ ονόματος της ΕΕ είτε συγκλίνουν με τις θέσεις της ΕΕ. Όπως φαίνεται από το Διάγραμμα 3, μετά την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276, υπάρχει μια σημαντική άνοδος των μεμονωμένων θέσεων των κρατών-μελών, γεγονός που, εν μέρει, θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από το πρόβλημα που προκάλεσε στο εσωτερικό της ΕΕ η υιοθέτηση της Απόφασης σχετικά με τις αρμοδιότητες στο πεδίο της εξωτερι-

⁸ Αυτή η διαπίστωση επιβεβαιώνεται και από συνεντεύξεις με αξιωματούχους της ΕΥΕΔ στις Βρυξέλλες, τον Οκτώβριο και Νοέμβριο του 2014.

Διάγραμμα 3.



κής πολιτικής και τις αντίθετες απόψεις που εξέφρασε το Ηνωμένο Βασίλειο. Ωστόσο, παρατηρούμε ότι τα δύο τελευταία χρόνια που εξετάζουμε και, πιο συγκεκριμένα, από την αρχή της 67^{ης} Συνόδου της ΓΣ του ΟΗΕ, το Σεπτέμβριο του 2012, έως τα μέσα της 68^{ης} Συνόδου, το Δεκέμβριο 2013, οι μεμονωμένες παρεμβάσεις των κρατών-μελών της ΕΕ έχουν μειωθεί σε σημαντικό βαθμό. Αυτή η διαπίστωση επιβεβαιώνεται και από υψηλόβαθμο στέλεχος της Αντιπροσωπείας της ΕΕ στη Νέα Υόρκη που υποστηρίζει ότι μετά την υιοθέτηση του ψηφίσματος 65/276 παρατηρούμε μια μείωση των εθνικών παρεμβάσεων και μια αύξηση της συνοχής των ευρωπαϊκών θέσεων σε όλες τις εργασίες που σχετίζονται με τη ΓΣ του ΟΗΕ.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Αντιπροσωπεία της ΕΕ στη Νέα Υόρκη έχει παίξει σημαντικό

ρόλο στη συνοχή που παρουσιάζουν οι θέσεις της ΕΕ, ως ενιαία ομάδα κρατών, τόσο στην Ολομέλεια της ΓΣ όσο και στις Κύριες Επιτροπές της. Με τις αυξημένες αρμοδιότητες που ανέλαβε μετά τις θεσμικές αλλαγές της ΣΛ, η Αντιπροσωπεία της ΕΕ στον ΟΗΕ απέδρασε από το περιθώριο του υποβοηθητικού οργάνου των κυλιόμενων Προεδριών και πλέον πρωτοστατεί στο συντονισμό των εργασιών που απαιτούνται για τη σύγκλιση των αντικρουόμενων θέσεων των κρατών-μελών της ΕΕ σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον, όπως αυτό των Ηνωμένων Εθνών. Η Απόφαση 65/276 έχει διευκολύνει σε σημαντικό βαθμό το συντονιστικό ρόλο της Αντιπροσωπείας της ΕΕ προσφέροντας ένα μόνιμο και συνεκτικό πλαίσιο υπό το οποίο μετριάζονται και συγκλίνουν οι διαφορετικές θέσεις και απόψεις των κρατών-μελών της ΕΕ στον ΟΗΕ.⁹

⁹ Συνέντευξη με διπλωμάτη μόνιμης αντιπροσωπείας κράτους-μέλους της ΕΕ στον ΟΗΕ.

6. Η εφαρμογή της Απόφασης 65/276

Σχεδόν τέσσερα χρόνια μετά την επίσημη υιοθέτηση της Απόφασης 65/276, επιχειρούμε ένα πρώτο απολογισμό της εφαρμογής των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στην ΕΕ μέσα από την Απόφαση.¹⁰ Σύμφωνα με την εθιμική πρακτική η οποία είχε καθιερωθεί στην Ολομέλεια της ΓΣ αλλά και στις Κύριες Επιτροπές της, η ΕΕ είχε το δικαίωμα να παρεμβαίνει στις εν λόγω συνεδριάσεις πριν τις παρεμβάσεις οποιουδήποτε κράτους-μέλους του ΟΗΕ και μεταξύ των μεγάλων περιφερειακών ομάδων κρατών. Αυτή η πρακτική σχετικά με τη σειρά των ομιλητών διασφαλίστηκε με την Απόφαση 65/276 και η ΕΕ εξακολουθεί να παρεμβαίνει κατέχοντας τις πρώτες θέσεις των ομιλητών στις συζητήσεις τόσο στην Ολομέλεια της ΓΣ όσο και στις Κύριες Επιτροπές της. Αναλύοντας όλες τις συνεδριάσεις τόσο στην Ολομέλεια όσο και στις Κύριες Επιτροπές της ΓΣ από το Σεπτέμβριο του 2009, δηλαδή από την έναρξη της 64^{ης} Συνόδου της ΓΣ του ΟΗΕ έως το Δεκέμβριο του 2013, δηλαδή μέχρι τα μέσα της 68^{ης} Συνόδου, σε όλες τις περιπτώσεις, η ΕΕ έχει κάνει χρήση του δικαιώματος που της επιτρέπει να παρεμβαίνει μεταξύ των μεγάλων περιφερειακών ομάδων κρατών και πριν οποιουδήποτε κράτους-μέλους του ΟΗΕ.

Η ΕΕ συμμετέχει ενεργά στη Γενική

Συζήτηση που πραγματοποιείται κάθε χρόνο κατά την έναρξη της ετήσιας Συνόδου της ΓΣ, η οποία σε μεγάλο βαθμό διαμορφώνει και οριοθετεί το πλαίσιο της πολιτικής θεματολογίας που θα ακολουθήσει η σύνοδος καθ' όλη τη διάρκεια του χρόνου. Ο τέως πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Herman Van Rompuy, έχει ήδη συμμετάσχει και έχει κάνει παρεμβάσεις κατά τη διάρκεια των Γενικών Συζητήσεων της 66^{ης}, 67^{ης} και 68^{ης} Συνόδων της ΓΣ. Αυτό αποδεικνύει ότι η ΕΕ έχει κάνει πλήρη χρήση του δικαιώματός της να συμμετέχει στη Γενική Συζήτηση της ετήσιας Συνόδου, επιχειρώντας να επηρεάζει με τις προφορικές της παρεμβάσεις τις πολιτικές προτεραιότητες που ακολουθούνται κατά τη διάρκεια ολόκληρου του έτους.

Σχετικά με το τρίτο δικαίωμα που δίνει τη δυνατότητα στην ΕΕ να προωθεί και να κυκλοφορεί στις αίθουσες της Ολομέλειας και στις Κύριες Επιτροπές επίσημα κείμενα τα οποία εκφράζουν τις κοινές πολιτικές θέσεις, έχει παρατηρηθεί ότι αυτή η πρακτική εξασκείται περισσότερο στην αίθουσα της Ολομέλειας και σε λιγότερο βαθμό στις Επιτροπές. Το γενικό συμπέρασμα όμως που στοιχειοθετείται είναι ότι η ΕΕ προσπαθεί να επικοινωνήσει με κάθε εφικτό τρόπο τις πολιτικές της θέσεις και αυτό κυρίως επιτυγχάνεται μέσα από την παρουσίαση και προώθηση επίσημων κειμένων και εγγράφων της έτσι ώστε με αυτό τον τρόπο να γίνονται ευρύ-

¹⁰ Όλα τα δικαιώματα που απορρέουν από την Απόφαση 65/276 αναλύονται διεξοδικά στο κείμενο του Σπύρου Μπλαβούκου στο παρόν ειδικό τεύχος.

τερα γνωστές οι πολιτικές της προτεραιότητας.

Όσον αφορά στο τέταρτο δικαίωμα, η ΕΕ δεν έχει προχωρήσει σε καμία προφορική πρόταση ή τροπολογία για κάποια Απόφαση είτε κατά τη διάρκεια των συναντήσεων της Ολομέλειας είτε στις συνεδριάσεις των Κύριων Επιτροπών. Σχεδόν τέσσερα χρόνια μετά την επίσημη υιοθέτηση της Απόφασης 65/276, αυτή η διαφαινόμενη αδράνεια της ΕΕ δεν αποτελεί έκπληξη αφού για να διαμορφωθεί μια προφορική πρόταση ή τροπολογία χρειάζεται εσωτερική διαβούλευση μεταξύ της Αντιπροσωπείας της ΕΕ στη Νέα Υόρκη και των κρατών-μελών για να υιοθετηθεί μια κοινή θέση. Σε πραγματικό χρόνο που πρέπει να πραγματοποιηθεί μια προφορική πρόταση ή τροπολογία είναι αδύνατο να διαβουλευθούν άμεσα όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ με τη συνεργασία της Αντιπροσωπείας, δεδομένου του μεγάλου όγκου των συνεδριάσεων και των ψηφισμάτων που συζητιούνται. Εξάλλου, η ίδια η διαδικασία εύρεσης μιας κοινής θέσεως αποτελεί από μόνη της μια χρονοβόρα διαδικασία εσωτερικού συντονισμού.¹¹

Σχετικά με το πέμπτο δικαίωμα που επιτρέπει στην ΕΕ να ασκήσει το δικαίωμα της απάντησης για δικές της θέσεις και με μία παρέμβαση ανά θέμα, από την εμπειρική έρευνα δεν προκύ-

πτει καμία παρέμβαση της ΕΕ που να αποδεικνύει ότι έχει κάνει χρήση του εν λόγω δικαιώματος. Οι θέσεις της ΕΕ σπάνια αντικρούονται στις αίθουσες της Ολομέλειας της ΓΣ και στις Κύριες Επιτροπές, ακόμα και από μεγάλα κράτη-μέλη του ΟΗΕ (π.χ. Κίνα, Ρωσία κλπ).¹² Γι' αυτό το λόγο, δεν έχει προκύψει η ανάγκη να ασκήσει η ΕΕ το δικαίωμα της απάντησης αφού σπάνια αμφισβητούνται οι θέσεις της στη ΓΣ. Επίσης, όπως και στην περίπτωση της άσκησης του τέταρτου δικαιώματος, η ΕΕ πολύ δύσκολα μπορεί να πάρει το λόγο για να απαντήσει με μια ενιαία φωνή στην αίθουσα της Ολομέλειας ή των Κύριων Επιτροπών, αφού μια τέτοια παρέμβαση θα χρειαζόταν διαβούλευση και συντονισμό μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ. Ειδικότερα, στην περίπτωση του δικαιώματος της απάντησης, η ΕΕ δύναται να κάνει μία μόνο παρέμβαση ανά θέμα και ο συντονισμός πρέπει να είναι ουσιαστικός έτσι ώστε να ανταποκριθεί στις πραγματικές ανάγκες του χρόνου και χώρου των διαπραγματεύσεων που συντελούνται στα Ηνωμένα Έθνη.

7. Συμπεράσματα

Κύριο μέλημα αυτής της μελέτης ήταν να αναδείξει, σε γενικές γραμμές, την επίδραση που είχε η υιοθέτηση της ΣΛ και της Απόφασης 65/276 στην εκ-

¹¹ Κάθε χρόνο χρειάζονται σχεδόν πάνω από 1000 ενδοευρωπαϊκές συναντήσεις που συντονίζει η Αντιπροσωπεία της ΕΕ από κοινού με τα κράτη μέλη για να διευθετήσουν ζητήματα της επικαιρότητας και να υιοθετήσουν κοινές θέσεις.

¹² Συνέντευξη με υψηλόβαθμο στέλεχος της Αντιπροσωπείας της ΕΕ στη Νέα Υόρκη (Απρίλιος-Μάιος 2015).

προσώπηση της ΕΕ στην Ολομέλεια και τις Κύριες Επιτροπές της ΓΣ του ΟΗΕ. Ταυτόχρονα, μελετήθηκαν οι συνέπειες της Απόφασης 65/276 στην παρουσία και τη συνοχή της ΕΕ στον ΟΗΕ. Από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων, προκύπτει ότι μετά την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276, ο θεσμός της κυλιόμενης Προεδρίας της ΕΕ οπισθοχωρεί σημαντικά προς όφελος της Αντιπροσωπείας της ΕΕ στον ΟΗΕ. Ειδικά, τον Μάιο του 2011, όταν ψηφίστηκε το εν λόγω κείμενο της Απόφασης, οι προφορικές παρεμβάσεις της Προεδρίας μειώθηκαν δραματικά αφήνοντας τον πρωταγωνιστικό ρόλο στην Αντιπροσωπεία της ΕΕ. Με το νέο θεσμό να κατοχυρώνει τη θέση του σταδιακά, η παρουσία της ΕΕ διαφαίνεται, σε γενικές γραμμές, να έχει μια σταθερή αλλά ανοδική πορεία.

Βέβαια, η παρουσία της ΕΕ επηρεάστηκε και από εσωτερικές διαμάχες αναφορικά με τις αρμοδιότητες εκπροσώπησης συγκεκριμένων οργάνων της ΕΕ. Αυτό φάνηκε όταν, έπειτα από παρέμβαση του Ηνωμένου Βασιλείου, σε κάθε δήλωση ΕΕ σχετική με εξωτερικά θέματα πρέπει να αναφέρεται ποιο όργανο είναι αρμόδιο και σε ποιον τομέα. Η εσωτερική αυτή διαφωνία, που οδήγησε εν τέλει σε κοινή συμφωνία, είχε αντίκτυπο στην εξωτερική εκπροσώπηση της ΕΕ στον ΟΗΕ. Όπως μαρτυρούν τα εμπειρικά δεδομένα της έρευνας, οι δηλώσεις εκείνη την συγκεκριμένη περίοδο (66η-67η σύνοδος) ήταν σε φθίνουσα πορεία. Ωστόσο, η εξέλιξη αυτή, ενώ φανέρωσε τα όρια δράσης της ΕΕ, δεν

επηρέασε βαθιά τη συνοχή της. Η ΕΕ φαίνεται ότι είχε προετοιμαστεί αρκετά για τη μετάβαση από την Προεδρία στην Αντιπροσωπεία της ΕΕ έπειτα από την εφαρμογή της ΣΛ και την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276. Πράγματι, από την 68η σύνοδο ο αριθμός των προφορικών παρεμβάσεων της ΕΕ αυξάνεται σταδιακά. Αναφορικά με τη συνοχή των θέσεων της ΕΕ, αξίζει να σημειωθεί ότι κεντρικό ρόλο ως προς το ζήτημα αυτό διαδραματίζει και η Αντιπροσωπεία της ΕΕ, η οποία αποτελεί ένα ουσιαστικό συντονιστικό κέντρο διαμόρφωσης της κοινής ευρωπαϊκής θέσης στα διάφορα όργανα της ΓΣ του ΟΗΕ.

Τέλος, ως προς την εφαρμογή των δικαιωμάτων της Απόφασης 65/276, η ΕΕ δίνει προτεραιότητα στα δικαιώματα που μειώνουν τις τριβές του εσωτερικού συντονισμού και αυξάνουν την εξωτερική αποτελεσματικότητα και ορατότητα της ΕΕ ως ενιαία ομάδα κρατών στον ΟΗΕ. Πιθανώς, ένα από τα σημαντικότερα κατορθώματα της Απόφασης είναι ότι έδωσε στην ΕΕ τη δυνατότητα να εξακολουθεί να παρουσιάζει τις επίσημες θέσεις της στις διάφορες συναντήσεις στο πλαίσιο των εργασιών της ΓΣ πολύ νωρίς, μιλώντας στις αρχικές θέσεις της λίστας των ομιλητών και όχι προς το τέλος όπως συνηθίζεται για τους παρατηρητές. Όντως, τόσο στην Ολομέλεια όσο και στις Κύριες Επιτροπές, μετά την Απόφαση 65/276, ο εκπρόσωπος της ΕΕ μεταφέρει την ευρωπαϊκή θέση πριν από εκπροσώπους κρατών-μελών του ΟΗΕ και άλλους παρατη-

ρητές. Ωστόσο, η ΕΕ, μέχρι στιγμής, δεν έχει χρησιμοποιήσει πλήρως κανένα άλλο δικαίωμα - εκτός της δημοσιοποίησης των θέσεων της μέσω επίσημων κειμένων του ΟΗΕ, κάτι που γινόταν και πριν την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276 - συμπεριλαμβανομένων της προφορικής παρουσίασης προτάσεων και τροπολογιών ή ακόμα και του δικαιώματος απάντησης.

Βιβλιογραφία

- Allen, Dave, "Who Speaks for Europe?: The Search for an Effective and Coherent External Policy, in Peterson, John and Sjursen, Helene (eds) *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of the CFSP*, London and New York, Routledge: 41-58, 1998.
- Allen, Dave and Smith, Michael, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, 16(1): 19-37, 1990.
- Allen, Dave and Smith, Michael, "The European Union's Security Presence: Barrier, Facilitator or Manager?", in Rhodes, Carolyn (ed) *The European Union in the World Community*, Boulder, Lynne Rienner Publishers: 45-64, 1998.
- Laatikainen, Katie Verlin and Palous, Martin, "Contested Ground: The Effort of the European Union to Enhance its Status in the UN General Assembly", *Paper presented at the 2011 ISA Annual Convention*, Montreal (Canada), 16-19 March, 2011.
- Panke, Diana, "The European Union in the United Nations: an effective external actor?", *Journal of European Public Policy*, 21(7): 1050-1066, 2014.
- Serrano de Haro, P.A., "Participation of the European Union in the Work of the United Nations: General Assembly Resolution 65/276", *CLEER Working Papers* 2012/4, Den Haag: Centre for the Law of EU External Relations, 2012.
- Sjörstedt, Gunnar, "The external Role of the European Community", *Swedish Studies in International Relations*, Lexington House, 1977.
- Smith, Karen, "The European Union and the Politics of Legitimization at the United Nations", *European Foreign Affairs Review*, 18(1): 63-80, 2013.
- United Nations General Assembly, A/64/PV.122, 64th session, 122nd plenary meeting, New York, September 2010.
- United Nations General Assembly, A/65/PV.88, 65th session, 88th plenary meeting, New York, May 2011.
- United Nations General Assembly, A/RES/65/276, 65th session, Agenda Item 120, *Strengthening of the United Nations System, Participation of the European Union in the work of the United Nations*, New York, May 2011.
- United Nations General Assembly, "General Assembly Adopts Resolution Granting European Union Right of Reply, Ability to Present Oral Amendments", <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11079.doc.htm>.
- United Nations General Assembly, "General Assembly in Recorded Vote, Adopts Resolution Granting European Union Right to Reply, Ability to Present Oral Amendments", *GA/11079 65th Session*, Department of Public Information, New York, 2011.
- Wessel, R.A. and Vooren. B. van, "The EEAS's diplomatic dreams and the reality of European and International Law", *Journal of European Public Policy*, 20(9): 1350-1367, 2013.
- Wouters, J., Odermatt, J. and Ramopoulos, T., "The Status of the European Union at the United Nations after the General Assembly Resolution of 3 May 2011", *Global Governance Opinions*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2012.

Η Προάσπιση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Τρίτη Επιτροπή της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ

Στις 3 Μαΐου 2011, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών υιοθέτησε την Απόφαση 65/276¹ με θέμα τη «Συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις Εργασίες των Ηνωμένων Εθνών». Όπως επισημάνθηκε σε προηγούμενο άρθρο αυτού του ειδικού αφιερώματος, η εν λόγω Απόφαση αναβάθμισε το καθεστώς του μέλους-παρατηρητή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα Ηνωμένα Έθνη και, παράλληλα, με το παράρτημά της, όρισε τα μέσα παρέμβασης (modalities) της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις εργασίες της Γενικής Συνέλευσης, ενισχύοντας ουσιαστικά τον ρόλο που διαδραματίζει έκτοτε στη διαμόρφωση των πολιτικών του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών σε μία ευρεία παλέτα θεμάτων.

Αν και αρχικά η εν λόγω Απόφαση φάνηκε να ρυθμίζει για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης μόνο τα θέματα των προφορικών παρεμβάσεων της και των τροπολογιών, τις οποίες η ΕΕ μπορεί να καταθέτει επί σχεδίων κειμένων, καθώς και το δικαίωμα απάντησης, στην πορεία της εφαρμογής της έγινε αντιληπτό ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση άδραξε την ευκαιρία που της

Γράφει

ο ΙΑΚΩΒΟΣ ΙΑΚΩΒΙΔΗΣ

Διπλωμάτης καριέρας με το βαθμό Συμβούλου Πρεσβείας Α'. Έχει υπηρετήσει στην Πρεσβεία της Ελλάδας στο Πεκίνο και στις Μόνιμες Αντιπροσωπείες της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στα Ηνωμένα Έθνη

δόθηκε ώστε να εδραιώσει τη θέση της εντός του ΟΗΕ, να προωθήσει τους στόχους της, όπως αυτοί προβλέπονται μέσα από τις ιδρυτικές συνθήκες, και, παράλληλα, να καταστήσει λυσιτελέστερη την εξωτερική δράση της.

Ένα από τα βασικά πεδία δράσης της ΕΕ είναι η πρόασπιση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η υιοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων το 2000, ο οποίος κατέστη νομικά δεσμευτικός με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβώνας το 2009, και παράλληλα η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) το 2011, έθεσαν στο επίκεντρο της εξωτερικής εκπροσώπησης της Ένωσης την προώθηση του σεβασμού

¹ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/276.

των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στον κόσμο. Σε αυτό το πρίσμα εγγράφεται και ο διορισμός, για πρώτη φορά, την 1^η Σεπτεμβρίου 2012, Ειδικού Εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Σε αυτή τη μελέτη, θα εξετάσουμε διεξοδικά πώς η ΕΕ, και δη η Αντιπροσωπεία της ΕΕ στα Ηνωμένα Έθνη, έχει κατορθώσει αυτή την τετραετία, που έχει μεσολαβήσει από την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276 μέχρι σήμερα, να φέρει εις πέρας την αποστολή της και παράλληλα να κάνει τη διαφορά σε ότι αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα, ενώ την ίδια στιγμή θα δούμε και ποιοι είναι οι περιορισμοί της εκπροσώπησης, οι οποίοι μπορεί να οφείλονται τόσο σε εσωτερικούς, όσο και σε εξωτερικούς λόγους. Ως εκ τούτου, θα δούμε αρχικά την πρακτική εφαρμογή των μέσων παρέμβασης, όπως η εγγραφή στον κατάλογο ομιλητών, και κατόπιν την εμπλοκή της ΕΕ στα σχέδια αποφάσεων, τη διαπραγμάτευση και την υιοθέτησή τους. Στη συνέχεια, θα εξετάσουμε τον ρόλο που διαδραματίζει η ΕΕ στους διαδραστικούς διαλόγους στην Τρίτη Επιτροπή και στη διαδικασία ενδυνάμωσης των επιτροπών εποπτείας των συμβάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Ωστόσο, ο δρόμος προς την περαιτέρω αναγνωρισιμότητα της Ευρωπαϊ-

κής Ένωσης στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών (ΓΣΗΕ) ήταν ιδιαίτερα ανηφορικός. Από την έναρξη των εργασιών της Τρίτης Επιτροπής της 66^{ης} Γενικής Συνέλευσης, τον Οκτώβριο του 2011, διαφάνηκε ότι θα απαιτούνταν η απόλυτη αφοσίωση, η διπλωματική δεξιότητα και ο επαγγελματισμός των μελών της Αντιπροσωπείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Μονίμων Αντιπροσωπειών των Κρατών Μελών στα Ηνωμένα Έθνη προκειμένου να κερδηθεί και στην πράξη η διακριτή θέση της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση.

Εγγραφή στον κατάλογο ομιλητών-Παρεμβάσεις

Η άσκηση ενός εκ των δικαιωμάτων που η Απόφαση 65/276 αναγνωρίζει στην ΕΕ, δηλαδή η εγγραφή στον κατάλογο ομιλητών για την πραγματοποίηση θεματικής προφορικής παρέμβασης, έμελλε να αποτελέσει το πρώτο πρόσκομμα στην εν λόγω πορεία.

Οι βασικές τοποθετήσεις των κρατών-μελών (ΚΜ) στη Γενική Συνέλευση γίνονται μέσω των κυριοτέρων γεωγραφικών ομάδων², οι οποίες ενίοτε υποδιαιρούνται σε μικρότερες, περιφερειακές, υποηπειρωτικές ομάδες³. Στην εναρκτήρια συνεδρίαση της 3^{ης} Επιτροπής της 66^{ης} Συνόδου της Γενι-

² <http://www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml> με τις κυριότερες εξ αυτών να είναι η ασιατική ομάδα (55 κράτη), η αφρικανική ομάδα (54 κράτη) και η λατινοαμερικανική-καραϊβική ομάδα-GRULAC (33 κράτη).

³ ASEAN, SADC (South African Development Community), CARICOM (Caribbean Community) κ.λπ.

κής Συνέλευσης, στις 3 Οκτωβρίου 2011, η ΕΕ ενεγράφη στον κατάλογο των ομιλητών, όπου οι γεωγραφικές ομάδες κρατών, εκπροσωπούμενες από ένα από τα μέλη τους, παρεμβαίνουν κατά κανόνα πρώτες, πριν από τα μεμονωμένα κράτη μέλη. Ενώ λοιπόν η διαδικασία προβλέπει ότι η σειρά των ομιλητών καθορίζεται από την αρχή της χρονικής προτεραιότητας εγγραφής στον κατάλογο (first come, first served), οι υπόλοιπες γεωγραφικές ομάδες αμφισβήτησαν ρητά το δικαίωμα της ΕΕ να παρέμβει στη σειρά που της αντιστοιχούσε, εξαιτίας του γεγονότος ότι δεν ήταν κράτος μέλος, αλλά συμμετείχε με την ιδιότητα του παρατηρητή.

Αυτό είχε ως αποτέλεσμα η ΕΕ να βρεθεί πολλές φορές να παρεμβαίνει μετά από όλες τις άλλες γεωγραφικές ομάδες τελευταία, πριν τα κράτη μέλη. Μετά από απόφαση του Προέδρου της Τρίτης Επιτροπής, τα καθήκοντα του οποίου ασκούσε ο Μόνιμος Αντιπρόσωπος της Μαλαισίας, το θέμα αποφασίστηκε να ρυθμίζεται ad hoc σε κάθε συνεδρίαση. Ωστόσο, η ΕΕ, μέσω της μεθοδικότητας του έργου της και της συνοχής και της συνέπειας της παρουσίας της κατόρθωσε να εδραιωθεί σταθερά μεταξύ των πλέον σοβαρών και καθοριστικών παραγόντων στις συζητήσεις και στις διαπραγματεύσεις σημαντικών Αποφάσεων της Γενικής Συνέλευσης.

Η Τρίτη Επιτροπή της Γενικής Συνέλευσης είναι αρμόδια για τα κοινωνικά, ανθρωπιστικά και πολιτιστικά θέματα. Τα δικαιώματα των γυναικών, η

καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, η κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε συγκεκριμένες χώρες, η παγκόσμια συνεργασία στην αντιμετώπιση του διεθνούς εγκλήματος, το διεθνές μορατόριουμ για τη θανατική ποινή, οι υπερασπιστές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η κοινωνική ανάπτυξη, η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων είναι ορισμένα από τα θέματα αρμοδιότητας της Τρίτης Επιτροπής της Γενικής Συνέλευσης. Κατά μέσο όρο, η Τρίτη Επιτροπή υιοθετεί, με ομοφωνία ή μετά από συχνά δύσκολες ψηφοφορίες, περίπου 70 Αποφάσεις, μέσα σε περίοδο ενάμιση μηνός.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, λοιπόν, ομιλεί με μία φωνή στη Γενική Συνέλευση. Ωστόσο, δεν πρόκειται για κάτι νέο, καθώς και πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, η ΕΕ έκανε παρεμβάσεις. Η διαφορά ήταν ότι αρχικά αυτό γινόταν από τον εκπρόσωπο του Κράτους Μέλους, που ασκούσε την εκ περιτροπής εξάμηνη Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ τώρα πλέον πραγματοποιείται από τον εκπρόσωπο της Αντιπροσωπείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα ΗΕ, επί τη βάση κειμένου που έχει συμφωνηθεί προηγουμένως από τα κράτη-μέλη.

Πέρα όμως από τις αρχικές αντιδράσεις των άλλων γεωγραφικών ομάδων στην προσπάθεια εδραίωσης της θέσης της ΕΕ στη Γενική Συνέλευση, υπήρχαν και εσωτερικές διαφωνίες, οι οποίες κάποιες φορές οδήγησαν σε αφωνία. Αν και η διχογνωμία αφορού-

σε σε ένα φαινομενικά ανώδυνο σημείο, εάν δηλαδή η εναρκτήρια πρόταση της κάθε παρέμβασης θα ήταν «Λαμβάνω τον λόγο για λογαριασμό της ΕΕ» ή «για λογαριασμό της ΕΕ και των Κρατών Μελών της», το διακύβευμα ήταν σημαντικό, καθώς επίθετο θέμα εάν η εξωτερική δράση της ΕΕ ήταν αποκλειστική ή συντρέχουσα με τα κράτη-μέλη αρμοδιότητα. Η λύση που βρέθηκε, ώστε να καταστεί δυνατή η τοποθέτηση της ΕΕ σε σειρά σημαντικών θεμάτων, ήταν η εξέταση της εναρκτήριας φόρμουλας σε κάθε περίπτωση ξεχωριστά.

Ωστόσο τα κράτη μέλη της ΕΕ, και παρά το φόβο ότι είχαν απωλέσει τη δυνατότητα να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στα Ηνωμένα Έθνη, έχουν διατηρήσει πολύ μεγάλο αριθμό προνομίων, έχοντας τη δυνατότητα να παρέμβουν με εθνική ιδιότητα, μεταξύ άλλων, στις λειτουργικές επιτροπές και στην Ολομέλεια του ECOSOC, όπου περιορισμένος αριθμός κρατών μελών της ΕΕ συμμετέχει εκ περιτροπής, ή στη Γενική Συνέλευση για την περίπτωση που επιθυμούν να τονίσουν κάποιες συγκεκριμένες δράσεις τους στο υπό συζήτηση θέμα. Σε κάθε περίπτωση, και λαμβάνοντας υπόψη ότι η ΕΕ παραμένει παρατηρητής στα Ηνωμένα Έθνη, η συνδρομή των κρατών μελών, και ιδίως της προεδρεύουσας του Συμβουλίου χώρας είναι, σε κάποιες περιπτώσεις, αναγκαία για την διεκπεραίωση ουσιαστικών πα-

ρεμβάσεων (κατάθεση προφορικών τροπολογιών, επεξήγηση θέσης προ ή μετά ψηφοφορίας κλπ).

Η επίτευξη ενιαίας θέσης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι μία ad hoc στόχευση κάθε φορά, η οποία συχνά απαιτεί χρόνο και αλληπάλληλες διαπραγματεύσεις μεταξύ Νέας Υόρκης, Βρυξελλών και πρωτευουσών των κρατών μελών προκειμένου η τελική θέση να αντικατοπτρίζει τη στάση των Κρατών Μελών επί του θέματος. Η άσκηση αυτή γίνεται ακόμη πιο πολύπλοκη όταν δεν πρόκειται για απλή προφορική παρέμβαση αλλά για τη διαμόρφωση κοινής διαπραγματευτικής στάσης αναφορικά με υπό συζήτηση σχέδια Αποφάσεων που εισάγονται προς υιοθέτηση από μεγάλο αριθμό κρατών μελών.

Σχέδια Αποφάσεων

Η Ομάδα Κρατών G77⁴, η οποία περιλαμβάνει 133 Κράτη μέλη και την Κίνα, αποτελεί συχνά κινητήριο μοχλό Αποφάσεων, στο επίκεντρο των οποίων βρίσκονται θέματα που αποτελούν βασικές προτεραιότητες των αναπτυσσόμενων χωρών, όπως η καταπολέμηση της διαφθοράς και η επιστροφή κεφαλαίων που έχουν απομακρυνθεί παράνομα από τη χώρα, οι συνέπειες της παγκοσμιοποίησης στην απόλαυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το δικαίωμα της αυτοδιάθεσης⁵, τα δικαιώματα των μετανα-

⁴ <http://www.g77.org/doc/members.html>.

⁵ Αν και επ'αυτού του συγκεκριμένου θέματος ασχολείται σχεδόν αποκλειστικά η Τέταρτη Επιτροπή της Γενικής Συνέλευσης.

στών, τα δικαιώματα των ηλικιωμένων ατόμων, το δικαίωμα στην αλήθεια, το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή κλπ.

Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Ένωση, πέρα από τις προφορικές τοποθετήσεις της, οι οποίες αποτελούν εξαιρετικό δίαυλο προκειμένου να καταστούν περαιτέρω γνωστές οι θέσεις και οι δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ποικίλους τομείς, προβαίνει στην κατάρτιση σχεδίων Αποφάσεων επί των πλέον σημαντικών θεμάτων στον τομέα της διεθνούς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία θρησκείας ή πίστης, τα δικαιώματα του παιδιού⁶, η κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Μυανμάρ κ.ά.

Τα κράτη-μέλη της ΕΕ με τη σειρά τους έχουν συχνά εθνικές πρωτοβουλίες, δηλαδή σχέδια αποφάσεων, τα οποία εισάγουν προς συζήτηση και υιοθέτηση από την Γενική Συνέλευση και οι οποίες, συχνά, υποστηρίζονται από το σύνολο των κρατών-μελών ΕΕ. Η Ιταλία π.χ. υποστηρίζει το σχέδιο Απόφασης με θέμα την εξάλειψη του ακρωτηριασμού των γυναικείων γεννητικών οργάνων (female genital mutilation), η Δανία πρωτοστατεί στο θέμα της καταπολέμησης των βασανι-

στηρίων, η Πορτογαλία, από κοινού με τη Σενεγάλη και τη Μολδαβία, επιμελείται Σχέδιο Απόφασης σχετικά με τις πολιτικές και τα προγράμματα που αφορούν την νεολαία, η Ελλάδα σχέδιο Απόφασης σχετικά με την προστασία των δημοσιογράφων και το ζήτημα της ατιμωρησίας⁷, οι Σκανδιναβικές χώρες (Nordics) σχέδιο Απόφασης σχετικά με τη Σύμβαση για την εξάλειψη διακρίσεων κατά των γυναικών, αποσκοπώντας στην ευρύτερη δυνατή διάδοση (υπογραφή και επικύρωση) της Σύμβασης από τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ και την εξάλειψη των επιφυλάξεων σε αυτή κλπ.

Βέβαια, η εν λόγω πρακτική της προώθησης εθνικών πρωτοβουλιών δεν αποτελεί προνόμιο μόνο των κρατών-μελών της ΕΕ, καθώς στο πλαίσιο της Γενικής Συνέλευσης, μεγάλος αριθμός κρατών-μελών του ΟΗΕ αναλαμβάνει αυτοβούλως την προώθηση ενός ή περισσότερων θεμάτων⁸, αποκτώντας τον άτυπο τίτλο της χώρας που ηγείται (lead country) των διεθνών προσπάθειών επί του συγκεκριμένου ζητήματος.

Πέρα όμως από την προώθηση των θεμάτων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η Τρίτη Επιτροπή γίνεται συχνά το μέσο για τη διεθνοποίηση εθνι-

⁶ Η εν λόγω Απόφαση εισάγεται στη ΓΣΗΕ προς συζήτηση από κοινού με τη Λατινοαμερικανική Ομάδα Κρατών-GRULAC για την οποία το θέμα αποτελεί εξίσου σημαντική προτεραιότητα όπως και για την ΕΕ.

⁷ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/163.

⁸ Ενδεικτικά αναφέρονται κάποια εξ αυτών: οι ΗΠΑ τη συμμετοχή των γυναικών στα κοινά (women and political participation), το Μεξικό την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (protecting human rights while countering terrorism), η Νορβηγία την προστασία των υπερασπιστών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (human rights defenders), ο Καναδάς την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο Ιράν κ.λπ.

κών ή περιφερειακών θεμάτων, αναδεικνύοντας συχνά επί μέρους πτυχές των συγκεκριμένων ζητημάτων. Το Αζερμπαϊτζάν προωθεί το θέμα των αγνοουμένων ατόμων, ζήτημα που άπτεται άμεσα και των εθνικών μας προτεραιοτήτων, και ειδικότερα στο θέμα των αγνοουμένων στην Κύπρο, η Αίγυπτος το δικαίωμα του παλαιστινιακού λαού στην αυτοδιάθεση, η Κούβα το ζήτημα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των μονομερών εξαναγκαστικών μέτρων κλπ.

Ωστόσο, η εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν θα ήταν εφικτή χωρίς τη συμμετοχή των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το σύστημα καταμερισμού των εργασιών (burden-sharing) εντός της ΕΕ μεταξύ των Μονίμων Αντιπροσωπειών των ΚΜ της ΕΕ στη Νέα Υόρκη αποτελεί την επιτομή της συνεργασίας μεταξύ ΚΜ και ΕΕ.

Διαπραγμάτευση

Το κάθε κράτος-μέλος επιφορτίζεται με την παρακολούθηση αριθμού θεμάτων και σχεδίων αποφάσεων που εισάγονται προς συζήτηση (και αυτό πέρα από τυχόν εθνικές πρωτοβουλίες που ενδέχεται να παρουσιάζουν) και αποτελεί, ουσιαστικά, τον εκπρόσωπο της ΕΕ στις διαπραγματεύσεις και, ταυτόχρονα, τον εισηγητή της κοινής θέσης της ΕΕ επί του θέματος. Λόγου χάρη, η Ελλάδα ανέλαβε, κατά την 67^η ΓΣΗΕ, να συντονίσει τα κράτη-μέλη της ΕΕ και να διαπραγματευθεί για λογαριασμό τους το περιε-

χόμενο του σχεδίου Απόφασης που εισήγαγε προς υιοθέτηση η Λευκορωσία με θέμα την ενίσχυση του συντονισμού των προσπαθειών κατά της εμπορίας ανθρώπων.

Ο εν λόγω συντονισμός προϋποθέτει την αρχική μελέτη του πρώτου σχεδίου (zero draft) που κυκλοφορεί το κράτος-μέλος και τη διαμόρφωση κοινής ευρωπαϊκής θέσης επί της διαπραγμάτευσης, η οποία επιτυγχάνεται στο πλαίσιο συντονιστικών συναντήσεων μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ, και σε συνέννοηση πάντα με τις πρωτεύουσες των κρατών-μελών, οι οποίες και αποστέλλουν τις υπηρεσιακές οδηγίες. Παράλληλα, διατυπώνονται οι κόκκινες γραμμές, τα σημεία εκείνα δηλαδή που ο διαπραγματευτής θα προσπαθήσει με κάθε τρόπο να συμπεριληφθούν ή να απαλειφθούν από το τελικό κείμενο.

Στη συνέχεια, ο εκπρόσωπος του κράτους μέλους που έχει αναλάβει τη διαπραγμάτευση (the burden-sharer) προσέρχεται σε άτυπες διαβουλεύσεις (informal consultations) με το σύνολο των κρατών μελών του ΟΗΕ για τη συζήτηση επί του κειμένου. Οι εν λόγω διαβουλεύσεις, αν και καλούνται άτυπες, λόγω του ότι δεν πραγματοποιούνται στο πλαίσιο κάποιας επίσημης συνεδρίασης των οργάνων του ΟΗΕ και παράλληλα δεν τηρούνται πρακτικά, αποτελούν την πλέον ουσιαστική διαπραγμάτευση των κειμένων που θα αποτελέσουν τις Αποφάσεις (Resolutions) της Γενικής Συνέλευσης.

Αν και θεωρητικά οι διαβουλεύσεις είναι ανοιχτές στη συμμετοχή και των

193 κρατών-μελών του ΟΗΕ, τελικά ο αριθμός των κρατών-μελών που συμμετέχει στην κάθε διαπραγμάτευση σπανίως υπερβαίνει τα 30 με 40 κράτη. Και αυτό, διότι, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η Τρίτη Επιτροπή υιοθετεί κατά μέσο όρο από εξήντα έως εβδομήντα Αποφάσεις μέσα σε σαράνταπέντε μέρες. Εάν, δε, ληφθεί υπόψη ότι, για τις περισσότερες εξ αυτών των Αποφάσεων, θα απαιτηθούν τουλάχιστον 3 με 4 γύροι διαπραγματεύσεων, καθίσταται αντιληπτό ότι μία Μόνιμη Αντιπροσωπεία ενός μεσαίου σε μέγεθος κράτους-μέλους έχει τη δυνατότητα να παρακολουθήσει μόνο περιορισμένο αριθμό Αποφάσεων, ανάλογα με τις εθνικές και τις περιφερειακές προτεραιότητές του.

Και εδώ έγκειται ένα ποιοτικό σημείο υπεροχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία με τη συνδρομή και των 28 κρατών-μελών της, έχει την πρακτική δυνατότητα να παρακολουθήσει, να διαπραγματευτεί και να επηρεάσει, άλλοτε εν μέρει και άλλοτε σε μεγαλύτερο βαθμό, το τελικό περιεχόμενο του συνόλου των Αποφάσεων που θα υιοθετηθούν. Η σοβαρότητα δε και η συνέπεια των θέσεων της έχει αναγνωριστεί σε αυτό το βραχύ, για τα δεδομένα του ΟΗΕ, διάστημα των τελευταίων τεσσάρων ετών από τις υπόλοιπες περιφερειακές ομάδες, οι οποίες δεν έχουν φτάσει ακόμη σε αυτό το εσωτερικό επίπεδο ενσωμάτωσης.

Μετά από την κάθε άτυπη διαβούλευση, ο διαπραγματευτής της ΕΕ ενημερώνει αναλυτικά (παράγραφο προς παράγραφο) τα υπόλοιπα κράτη μέλη της ΕΕ και συνεχίζεται η δυναμική διαμόρφωση της θέσης της ΕΕ, μέχρι το τέλος της διαπραγμάτευσης. Πολλές φορές, σχηματίζεται μία άτυπη, μικρότερη, διαπραγματευτική ομάδα με τις χώρες που έχουν το μεγαλύτερο διακύβευμα επί του συγκεκριμένου θέματος, προκειμένου να υπερκερασθούν οι τελικές διαφωνίες.

Εάν ωστόσο δεν καταστεί δυνατόν να αρθούν οι διαφωνίες και να κλείσει το κείμενο ώστε να υιοθετηθεί απρόσκοπτα με ομοφωνία, τότε υπάρχουν δύο πιθανά σενάρια: είτε κάποιο Κράτος θα ζητήσει, κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης της Τρίτης Επιτροπής που έχει προγραμματισθεί η υιοθέτηση του κειμένου, ψηφοφορία επί του κειμένου, είτε το κείμενο θα υιοθετηθεί ομόφωνα αλλά θα υπάρξουν επεξηγήσεις ψήφου (βλ. κατωτέρω) από τα διαφωνούντα κράτη. Σε κάποιες περιπτώσεις, είναι εξ αρχής γνωστό, και αυτό ανεξαρτήτως της έκβασης της διαπραγμάτευσης και του τελικού περιεχομένου του κειμένου, ότι θα ζητηθεί ψηφοφορία επί του κειμένου. Αυτό συμβαίνει συχνά στις Αποφάσεις που αφορούν την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε συγκεκριμένες χώρες⁹ (country specific resolutions) καθώς συνήθως οι χώρες κατά των οποίων στρέφονται οι Αποφάσεις αυ-

⁹ Οι τρεις χώρες που βρίσκονται στο επίκεντρο αυτών των Αποφάσεων στην Τρίτη Επιτροπή είναι η Βόρειος Κορέα, το Ιράν και η Μυανμάρ, ενώ τα τελευταία τρία χρόνια σε αυτόν τον κατάλογο προστέθηκε και η Συρία.

τές απορρίπτουν κατηγορηματικά το περιεχόμενό τους. Ως εκ τούτου, δεν μπορούν να αποδεχθούν ομόφωνη υιοθέτηση της Απόφασης (που θα σημαίνει ότι αποδέχονται την κριτική που τους ασκείται για τις επιδόσεις τους στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων).

Μία από τις μεγαλύτερες επιτυχίες της Αντιπροσωπείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα Ηνωμένα Έθνη, και κατ'επέκταση της ΕΕ, αυτά τα χρόνια, σχετίζεται με την Απόφαση για την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Μιανμάρ. Η ΕΕ εισάγει το εν λόγω σχέδιο Απόφασης με στόχο την ευαισθητοποίηση των αρχών της Μιανμάρ, αλλά και της διεθνούς κοινότητας, προκειμένου να υπάρξει βελτίωση σε σειρά θεμάτων που άπτονται των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ωστόσο η ΕΕ, σε μία προσπάθεια η εν λόγω πρωτοβουλία να μην εκληφθεί από την άλλη πλευρά ως επιθετική ενέργεια, και οδηγήσει στα αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, διαβουλεύεται με τη Μιανμάρ επί του περιεχομένου του κειμένου, πριν «ανοίξει» τη διαπραγμάτευση με όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη του ΟΗΕ. Σημειώνεται ότι για διάφορους λόγους κάτι αντίστοιχο δεν συμβαίνει με τα άλλα σχέδια αποφάσεων, τα οποία προωθούνται για συζήτηση και ψήφιση στη Γενική Συνέλευση σχετικά με την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε συγκεκριμένες χώρες.

Αυτό επιτρέπει στη Μιανμάρ να

αναλύσει τη θέση της επί συγκεκριμένων θεμάτων που αναφέρονται στο σχέδιο Απόφασης, κάτι που μπορεί να οδηγήσει και σε επαναδιατύπωση κάποιων παραγράφων σε αυτό το αρχικό στάδιο. Παράλληλα, και δεδομένου ότι η Μιανμάρ έχει διαπραγματευθεί το κείμενο, η υιοθέτησή του έγινε κατά τη διάρκεια της 67^{ης} ΓΣΗΕ (2012) ομόφωνα, χωρίς ψηφοφορία δηλαδή, κάτι που εξέπληξε μεγάλο αριθμό κρατών μελών, διότι όπως αναφέραμε και ανωτέρω η υιοθέτηση μίας Απόφασης με ομοφωνία ισοδυναμεί με πλήρη αποδοχή του περιεχομένου της¹⁰. Ο απόηχος από την απόφαση της Μιανμάρ να μην ζητήσει ψηφοφορία επηρέασε κατά τη διάρκεια της ίδιας συνεδρίασης τη Βόρεια Κορέα, η οποία μπροστά στην αδιαμφισβήτητη βεβαιότητα υιοθέτησης της Απόφασης για την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Βόρεια Κορέα, ακόμη και σε περίπτωση που θα αιτούνταν ψηφοφορία, επέλεξε με τη σειρά της να μη ζητήσει ψηφοφορία.

Μετά την περάτωση των διαπραγματεύσεων, παραμένουν ανοιχτά δύο θέματα: η στάση που θα τηρήσει η ΕΕ κατά την υιοθέτηση και η τυχόν συγκληδεμόνευση της Απόφασης από τα ΚΜ της ΕΕ.

Υιοθέτηση Αποφάσεων

Οι Αποφάσεις υιοθετούνται από τη Γενική Συνέλευση είτε με ομοφωνία (consensus), που αποτελεί, προφα-

¹⁰ Σημειώνεται ότι στην προηγούμενη, 66^η, ΓΣΗΕ (2011), η Απόφαση είχε υιοθετηθεί με ψηφοφορία: 98 υπέρ, 25 κατά και 63 αποχές.

νώς, τον πιο συναινετικό τρόπο έγκρισης ενός κειμένου, είτε με ψηφοφορία την οποία, βάσει των κανόνων διαδικασίας της Γενικής Συνέλευσης¹¹, μπορεί να ζητήσει οποιοδήποτε κράτος-μέλος (αλλά όχι μέλος παρατηρητής, όπως η ΕΕ). Σε περίπτωση ομόφωνης υιοθέτησης της Απόφασης, δίνεται η δυνατότητα επεξήγησης της στάσης (Explanation of Position-EOP) που τηρεί ένα κράτος-μέλος ή μία ομάδα κρατών, είτε για να υπογραμμίσει συγκεκριμένες πτυχές κάποιων ζητημάτων, είτε για να εκφράσει τη διαφοροποίηση της σε σημεία του κειμένου, μία διαφοροποίηση, η οποία όμως δεν είναι αρκετά ριζική ώστε να οδηγήσει σε μη αποδοχή της ομόφωνης υιοθέτησης του κειμένου. Ορισμένες φορές λ.χ. κάποιο κράτος μέλος επιθυμεί να καταγραφεί η θέση του ώστε να μην είναι δυνατή η μελλοντική επίκληση του κειμένου με μόνο μία συγκεκριμένη ανάγνωση. Οι εν λόγω επεξηγήσεις ψήφου, όταν διαφοροποιούνται από το κείμενο, μπορούν να εκληφθούν από πλευράς διεθνούς δικαίου, ως μία άτυπη επιφύλαξη (reservation) *mutatis mutandis* βέβαια, καθώς οι Αποφάσεις της Τρίτης Επιτροπής Γενικής Συνέλευσης δεν έχουν νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα αλλά αποτελούν πολιτικές διακήρυξεις περί επίτευξης συγκεκριμένων στόχων στον τομέα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Το κείμενο της επεξήγησης θέσης

της ΕΕ καταρτίζεται από το βασικό διαπραγματευτή και τίθεται σε διαβούλευση με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ΕΕ, τα οποία αποβλέπουν στη συμπερίληψη, εντός του κειμένου της δήλωσης, των βασικότερων σημείων που χρήζουν επισήμανσης. Ορισμένες φορές, ενδέχεται να μη διαμορφωθεί κοινή θέση της ΕΕ λόγω διαφωνιών επί σοβαρών θεμάτων, που αποτελούν εθνικές κόκκινες γραμμές, και είτε να μην εκφωνηθεί επεξήγηση θέσης της ΕΕ είτε να υπάρξει διαφοροποίηση ενός ή περισσότερων κρατών-μελών, η οποία ενδέχεται να εκφρασθεί ακόμη και με ξεχωριστό ΕΟΡ κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης της Τρίτης Επιτροπής που θα υιοθετήσει το κείμενο. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι το κείμενο της επεξήγησης θέσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να προσυπογράψουν τα κράτη που συνδέονται με τον έναν ή άλλο τρόπο με την Ευρωπαϊκή Ένωση (alignment countries), όπως, μεταξύ άλλων, οι υπόψηφες προς ένταξη χώρες¹². Αυτή η δυνατότητα μπορεί να ανεβάσει τον αριθμό κρατών που η ΕΕ εκπροσωπεί ακόμη και σε 38-39 χώρες, ήτοι στο 1/5 των κρατών μελών του ΟΗΕ, προσδίδοντας κατ'αυτόν τον τρόπο, μία πολλαπλάσια ισχύ στο περιεχόμενο της παρέμβασης, καθώς η εκφώνηση της επεξήγησης θέσης για την ΕΕ αποτελεί μίας πρώτης τάξεως ευκαιρία για την παρουσίαση των δράσεων της ΕΕ στο συγκεκριμένο τομέα, και

¹¹ <http://www.un.org/en/ga/about/ropga/>.

¹² Αλβανία, Ισλανδία, Μαυροβούνιο, ΠΓΔΜ, Σερβία και Τουρκία.

παράλληλα αποτελεί έναν πόλο έλξης ομονοούντων (like-minded) χωρών.

Μία από τις πλέον σημαντικές Αποφάσεις που υιοθετούνται από την Τρίτη Επιτροπή και την οποία επιμελείται ετησίως η ΕΕ είναι η Απόφαση με θέμα την ελευθερία θρησκείας ή πίστης¹³. Η εν λόγω Απόφαση, που ο αρχικός τίτλος της ήταν η εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων βάσει θρησκείας ή πίστης, έχει μία κοινή μοίρα με την Απόφαση που εισάγει ο Οργανισμός Ισλαμικής Συνεργασίας (ΟΙΣ) με θέμα την καταπολέμηση της μισαλλοδοξίας, των αρνητικών στεροτύπων και της βίας κατά ατόμων βάσει θρησκείας ή πίστης. Αν και το αντικείμενο των δύο Αποφάσεων είναι παραπλή-

σιο, ήτοι η εξάλειψη των διακρίσεων που οφείλονται στη θρησκεία, η προσέγγιση των δύο διεθνών οργανισμών είναι διαφορετική και μία από τις μεγαλύτερες διαπραγματευτικές επιτυχίες της ΕΕ ήταν ότι κατάφερε να αποτρέψει την παγίωση της έννοιας της δυσφήμισης (defamation) των θρησκειών, και να θέσει τη συζήτηση στη βάση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Και αυτό επιτεύχθηκε σε μία πολύ δύσκολη συγκυρία, όπως ήταν η κυκλοφορία της, απαξιωτικής για το Ισλάμ, ταινίας «Η αθωότητα των μουσουλμάνων», η οποία είχε προκαλέσει πολύ σοβαρές και βιαιές αντιδράσεις παγκοσμίως. Η επεξήγηση θέσης της ΕΕ στην Απόφαση¹⁴ του Οργανισμού Ισλαμι-

¹³ A/RES/69/175.

¹⁴ Προκειμένου να σχηματίσει ο αναγνώστης άποψη επί του θέματος, παρατίθεται κατωτέρω η επεξήγηση θέσης που ο εκπρόσωπος της ΕΕ εκφώνησε πριν από την υιοθέτηση της Απόφασης.

Explanation of Position – Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization etc.

I have the honour to speak on behalf of the European Union.

The Candidate Countries, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia*, Montenegro* and Iceland, the Country of the Stabilisation and Association Process and potential candidate Serbia, and the EFTA country Norway, a member of the European Economic Area, as well as Ukraine, align themselves with this declaration.

The European Union firmly believes in tolerance, non-discrimination, freedom of expression, freedom of thought, conscience and religion or belief. These are concepts on which the EU was founded and to which all EU member states are steadfastly committed. We are of the view that an ongoing dialogue about these important issues is the only way to overcome existing divergences and misperceptions. We remain committed to participating actively in this dialogue. We see the resolution before us as a call to States to respond to acts of intolerance and discrimination based on the precepts of international human rights law. The EU welcomes the positive atmosphere in which these important issues have been discussed.

We would like to make in this regard the following comments.

While acknowledging the invaluable contribution of dialogue, the EU would like to highlight that the actors of the dialogue are individuals, not cultures or religions as such. In the same context we would have seen merit in referring to the more inclusive concept of diversity, rather than to “religious and cultural diversity”, noting that each individual has multiple sources of identity. An effective fight against intolerance requires that all aspects of diversity are duly taken into account and as stated in the UNESCO Declaration, no one may invoke cultural diversity to infringe upon human rights guaranteed under international law, nor limit their scope.

κής Συνεργασίας αποτελεί την απεικόνιση ενός πετυχημένου τρόπου αντιμετώπισης ευαίσθητων θεμάτων με ένα ικανοποιητικό αποτέλεσμα και για τις δύο πλευρές (win win result).

Σε περίπτωση που αποφασισθεί η πραγματοποίηση ψηφοφορίας, ο διαπραγματευτής της ΕΕ εισηγείται τη στάση που θα τηρήσει η ΕΕ. Για να υιοθετηθεί ένα κείμενο θα πρέπει να έχει περισσότερες θετικές ψήφους απ' ό,τι αρνητικές, ενώ οι ψήφοι αποχής δεν έχουν κάποια συγκεκριμένη επίπτωση.¹⁵ Τις περισσότερες φορές, και λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι περισσότερες εκ των αποφάσεων δεν είναι πρωτοείσακτες, καθώς έχουν μία περιοδικότητα που μπορεί

να είναι ετήσια, διετής ή τριετής, ή χρονικά πιο σποραδική, υπάρχουν πρότυπα ψηφοφορίας (voting patterns) που ακολουθήθηκαν στα προηγούμενα έτη. Τα κράτη μέλη μπορούν είτε να υπερψηφίσουν, είτε να καταψηφίσουν ένα κείμενο ή να ψηφίσουν αποχή. Σπανίως δε κάποια κράτη επιλέγουν την τέταρτη λύση, που είναι η μη προσέλευση στην ψηφοφορία, προκειμένου να τηρήσουν ίσες αποστάσεις έναντι όλων των εμπλεκόμενων κρατών. Αν και η τήρηση κοινής στάσης της ΕΕ στις ψηφοφορίες (συνήθως επί 15 περίπου Αποφάσεων, αριθμός μεγάλος συγκριτικά με τις υπόλοιπες πέντε επιτροπές της Γενικές Συνέλευσης) αποτελεί τον κανόνα,

Although the resolution states that intolerance can generate "hatred and violence among individuals composing different nations", it is the EU's understanding that religious hatred is primarily a threat to individual freedoms at national and local levels.

We are concerned that the notion of a world consisting of monolithic cultural and religious blocks may serve to dilute attention away from the responsibility of national and local authorities to safeguard individual rights, particularly of those belonging to minority communities or groups. The EU condemns attacks on religious sites which violate international law, but we should not forget that it is individuals and the protection of their rights that should be at the centre of our attention. The full implementation by all States of their obligations under the existing international human rights treaties is essential in order to protect these individuals against discrimination and violence on the basis of their religion or belief. In particular, all persons belonging to religious communities and minorities should be able to practice their religion and worship freely, individually or in community with others, without fear of intolerance and attacks.

The resolution explicitly mentions the establishment of one centre for inter-religious and intercultural dialogue, whereas other centers exist in various parts of the world. We believe that all comparable initiatives should be acknowledged. We welcome the fact that the Agreement for the Establishment of the Centre is based on the Universal Declaration of Human Rights, and in particular the right to freedom of thought, conscience and religion.

In the light of this understanding and in a spirit of cooperation, the Member States of the European Union are in a position to join consensus on resolution L.47 Rev1.

¹⁵ Έχει υπάρξει περίπτωση υιοθέτησης Απόφασης-για τα δικαιώματα των ηλικιωμένων ατόμων-όπου το κείμενο υιοθετήθηκε με 53 θετικές ψήφους και 109 αποχές. Ο πολύ μεγάλος αριθμός αποχών οφειλόταν στο γεγονός ότι το κείμενο πρότεινε, για πρώτη φορά, την υπογραφή διεθνούς συνθήκης για τα δικαιώματα των ηλικιωμένων ατόμων, και μεγάλος αριθμός κρατών δεν ήταν έτοιμο για αντίστοιχη εξέλιξη, χωρίς όμως να επιθυμούν, από την άλλη πλευρά, την καταψήφιση του κειμένου, δεδομένου ότι όλα ήταν, επί της αρχής, σύμφωνα για την ανάγκη ενίσχυσης των δικαιωμάτων των ηλικιωμένων ατόμων.

υπάρχουν πολύ περιορισμένες περιπτώσεις ανά Σύνοδο, όπου η ψήφος των κρατών-μελών της ΕΕ μπορεί να κατατμηθεί και κάποια να καταψηφίσουν ή να υπερψηφίσουν, ενώ άλλα να απέχουν. Σε μία δε μοναδική περίπτωση η ψήφος της ΕΕ τριχοτομείται¹⁶.

Το άλλο ζήτημα που πρέπει να αποφασίσουν τα κράτη-μέλη της ΕΕ, μετά το τέλος της διαπραγματεύσεως αλλά πριν από την υιοθέτηση, είναι η συγκυδεμόνευση (co-sponsoring) της Απόφασης. Η συγκυδεμόνευση αποτελεί έναν τρόπο αμέριστης υποστήριξης της Απόφασης, καθώς το κράτος-μέλος ενστερνίζεται πλήρως το περιεχόμενο και, παράλληλα, εγγράφει εαυτόν στον άτυπο κατάλογο των χωρών που προωθούν διεθνώς το εν λόγω θέμα. Βέβαια, η συγκυδεμόνευση μπορεί πολλές φορές να αποσκοπεί να διασκεδάσει τις εντυπώσεις από διεθνή ή εσωτερική κριτική, όπως π.χ. στην περίπτωση αναπτυσσόμενης χώρας που θα είχε σοβαρό πρόβλημα με την ελευθερία έκφρασης στο εσωτερικό της, αλλά παρ' όλα αυτά θα συγκυδεμόνευε Απόφαση σχετικά με τη διασφάλιση της ελευθερίας του Τύπου. Τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν το δικαίωμα είτε να συγκυδεμονεύσουν

είτε όχι μία Απόφαση, καθώς η συγκυδεμόνευση αποτελεί εθνικό προνόμιο, και αυτό ανεξάρτητα από την εισήγηση του διαπραγματευτή που μπορεί να είναι θετική ή αρνητική. Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, όταν η ΕΕ δεν στηρίζει την υιοθέτηση μίας Απόφασης τα ΚΜ δεν την συγκυδεμονεύουν, ενώ όταν το περιεχόμενο μίας Απόφασης συμβαδίζει με την εσωτερική και διεθνή στοχοθέτηση της ΕΕ τότε και τα 28 κράτη-μέλη συγκυδεμονεύουν την Απόφαση.

Ωστόσο, θα υπάρξουν περιπτώσεις που η συγκυδεμόνευση θα αφορά μόνο συγκεκριμένο αριθμό κρατών-μελών ή ακόμη σπανιότερα, ακόμη και ένα μεμονωμένο κράτος μέλος της ΕΕ μπορεί να συγκυδεμονεύσει Απόφαση, όπως π.χ. στην περίπτωση της Πορτογαλίας, η οποία μόνη από τα κράτη-μέλη της ΕΕ συγκυδεμονεύει παραδοσιακά την Απόφαση που επιμελείται το Μεξικό για τα δικαιώματα των μεταναστών. Το ίδιο μπορεί να ισχύσει και σε εθνικές πρωτοβουλίες των κρατών-μελών. Η Απόφαση λ.χ. που επιμελείται ανά τριετία η Ελλάδα για την επιστροφή ή απόδοση των πολιτιστικών αγαθών, και η οποία κατά την ομόφωνη υιοθέτησή της από τη Γενική Συνέλευση¹⁷ στις 12 Δεκεμβρίου 2012¹⁸, κατάφερε

¹⁶ Πρόκειται για την ψηφοφορία επί του σχεδίου Απόφασης με θέμα το δικαίωμα στην ανάπτυξη (right to development), την οποία παραδοσιακά εισάγει προς υιοθέτηση η Κούβα. Επ'αυτής, οι θέσεις των ΚΜ της ΕΕ διαφοροποιούνται αισθητά, εφόσον το δικαίωμα στην ανάπτυξη είναι μία νεοπαγής έννοια, και δεν έχει διαμορφωθεί, ακόμη, κοινή θέση επί του θέματος, ενώ κάποια Κράτη Μέλη αμφισβητούν ακόμη και αυτή την ύπαρξη του.

¹⁷ Αν και η θεματολογία της εν λόγω Απόφασης υπάγεται στην αρμοδιότητα της Τρίτης Επιτροπής, το σχέδιο Απόφασης εισάγεται παραδοσιακά προς συζήτηση και υιοθέτηση απευθείας στην Ολομέλεια της Γενικής Συνέλευσης.

¹⁸ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.34.

να συγκεντρώσει 98 συγκληδεμένες, ήτοι πάνω από το 50% των κρατών-μελών του ΟΗΕ, δεν συγκληδεμονεύτηκε από το σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ. Οι λόγοι για τους οποίους ένα κράτος-μέλος επιλέγει να μη συγκληδεμονεύσει μία Απόφαση ποικίλλουν και μπορεί να οφείλονται σε διάφορες αιτίες, μεταξύ των οποίων η διαφοροποίηση των εθνικών θέσεων του από το τελικό περιεχόμενο της Απόφασης ή η ταυτότητα της χώρας που παρουσιάζει την Απόφαση.

Σε κάθε περίπτωση, ο αριθμός των συγκληδεμονεύσεων, αν και δεν έχει καμία ουσιαστική επίπτωση ή νομική συνέπεια στην υιοθέτηση της Απόφασης, αποτελεί ένα καλό δείκτη της αποδοχής που τυγχάνει ένα κείμενο. Συνήθως, αυτός μπορεί να κυμανθεί μεταξύ 30 και 40 κρατών, ενώ όταν πρόκειται για κείμενα που έχουν ευρύτερη αποδοχή ο αριθμός μπορεί να ξεπεράσει και τα 100 κράτη. Παράλληλα, τείνει να υπάρχει μία προσέγγιση μεταξύ του αριθμού των κρατών που υπερψηφίζουν ένα κείμενο, εάν αυτό τεθεί σε ψηφοφορία και δεν υιοθετηθεί ομόφωνα, και αυτών που το συγκληδεμονεύουν. Για παράδειγμα κατά τη διάρκεια της 69^{ης} Γενικής Συνέλευσης στην Τρίτη Επιτροπή, 114 κράτη υπερψήφισαν την Απόφαση που

επιμελείται η ΕΕ για το διεθνές μορατόριουμ για τη θανατική ποινή¹⁹, αλλά οι συγκληδεμένες περιορίστηκαν στους 94, που ούτως ή άλλως αποτελεί αριθμό ιδιαίτερα μεγάλο, πόσο μάλλον για ένα τόσο αμφισβητούμενο θέμα. Μέχρι σήμερα, μόνο μία Απόφαση κατάφερε να συγκεντρώσει και τα 193 κράτη-μέλη του ΟΗΕ και ήταν η Απόφαση για την τήρηση της Ολυμπιακής Εκεχειρίας κατά την διάρκεια των Ολυμπιακών Αγώνων του Λονδίνου²⁰, ενώ η προηγούμενη Απόφαση που είχε συγκεντρώσει αντίστοιχα υψηλό αριθμό συγκληδεμένων ήταν η Απόφαση που είχε υιοθετηθεί τον Νοέμβριο του 2003 για τους Ολυμπιακούς Αγώνες της Αθήνας²¹.

Διαδραστικοί Διάλογοι

Ένα άλλο σημείο της ημερήσιας διάταξης της Τρίτης Επιτροπής, στο οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση αποδίδει ιδιαίτερη σημασία είναι ο διαδραστικός διάλογος μεταξύ των κρατών-μελών από τη μια πλευρά και, από την άλλη, των ειδικών εισηγητών και ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων, που ορίζονται κατόπιν απόφασης του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Σ.Α.Δ.), για τομεακές πολιτικές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Σημει-

¹⁹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/633/15/PDF/N1463315.pdf?OpenElement>.

²⁰ http://www.olympic.org/Documents/Olympic_Truce/2011/OT_Resolution_ENG-17_OCT_2011.pdf Η εν λόγω Απόφαση εισάγεται προς υιοθέτηση από τη Γενική Συνέλευση κάθε δύο χρόνια, πριν από τους Θερινούς και Χειμερινούς Ολυμπιακούς Αγώνες, και την επιμελείται η διοργανώτρια χώρα.

²¹ http://www.un.org/wcm/webdav/site/sport/shared/sport/pdfs/Resolutions/A_RES_58_6/2003-11-03_A-RES-58-6_EN.pdf.

ώνεται ότι το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αποτελεί το άλλο σημαντικό φόρουμ των Ηνωμένων Εθνών για τα ανθρώπινα δικαιώματα, το οποίο συνεδριάζει στη Γενεύη σε τρεις τακτικές συνόδους ετησίως (και άλλες έκτακτες εάν η διεθνής επικαιρότητα το απαιτεί), εξετάζοντας μεγάλο αριθμό θεμάτων προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και υιοθετώντας αντίστοιχες Αποφάσεις. Συχνά παρατηρείται μία αλληλεπικάλυψη μεταξύ των Αποφάσεων που υιοθετούνται από το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και από την Τρίτη Επιτροπή, αλλά αυτό φαίνεται να είναι αναποφεύκτο, καθώς πρόκειται για τα δύο βασικά όργανα του ΟΗΕ που έχουν ως αντικείμενό τους τη συζήτηση της κατάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ωστόσο, η πιο ουσιαστική αποστολή του Σ.Α.Δ. είναι η διενέργεια της περιοδικής οικουμενικής αξιολόγησης (Universal Periodical Review – UPR), που αποτελεί το βασικό μηχανισμό ελέγχου των κρατών μελών του ΟΗΕ για τη συμμόρφωσή τους με τις διεθνείς συνθήκες ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Παράλληλα, όμως, το Σ.Α.Δ., τα 47 κράτη μέλη του οποίου ανανεώνονται ανά τριετία κατόπιν μυστικής ψηφοφορίας στη Γενική Συνέλευση, προβαί-

νει στον ορισμό ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων-οι οποίοι καλούνται ειδικές διαδικασίες (special procedures)-με στόχο την καλύτερη παρακολούθηση συγκεκριμένων θεμάτων. Αυτή τη στιγμή υπάρχουν 39 θεματικές ειδικές διαδικασίες²² και 14 που παρακολουθούν την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε συγκεκριμένες χώρες²³. Κατά τη διάρκεια της Τρίτης Επιτροπής, οι εν λόγω εμπειρογνώμονες συμμετέχουν στις εργασίες, παρουσιάζοντας τις ετήσιες εκθέσεις τους και ανταλλάσσοντας απόψεις με τα κράτη μέλη για ειδικότερες πτυχές του έργου τους. Η ΕΕ συμμετέχει σε όλους τους διαδραστικούς διαλόγους με παρεμβάσεις και ερωτήσεις που προετοιμάζονται από τα κράτη-μέλη της ΕΕ, και, ειδικότερα από τις Μόνιμες Αντιπροσωπείες των κρατών-μελών στον ΟΗΕ, με στόχο την ευρύτερη δυνατή διάδοση του έργου τους.

Επιτροπές Εποπτείας Συμβάσεων Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Οι ειδικές διαδικασίες, από κοινού με τις επιτροπές εποπτείας (human rights treaty bodies) των συμβάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελούν

²² <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx> Ο ειδικός εισηγητής για την ελευθερία θρησκείας ή πίστης, ο ειδικός εισηγητής για τα δικαιώματα των αυτόχθονων πληθυσμών, η ομάδα εργασίας για την εξάλειψη των διακρίσεων κατά των γυναικών στον νόμο και στην πράξη είναι κάποιες από τις ειδικές διαδικασίες.

²³ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx> Ειδικοί εισηγητές για την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία, στο Μαλί, στην Ερυθραία κλπ.

το βασικό πλέγμα προώθησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μέσα στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών. Το 2009, η τότε Υπάτη Αρμοστής για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, κα Navi Pillay ξεκίνησε μία διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης με κράτη-μέλη, μη κυβερνητικές οργανώσεις και την ακαδημαϊκή κοινότητα για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του συστήματος. Κατά τη διάρκεια της 66^{ης} Συνόδου της Γενικής Συνέλευσης, η διαδικασία πέρασε σε διακυβερνητικό επίπεδο και τα κράτη-μέλη ξεκίνησαν μία μακρά και επίπονη διαπραγμάτευση που οδήγησε μετά από δύο χρόνια, τον Απρίλιο του 2014, στην υιοθέτηση της Απόφασης A/Res/68/268²⁴, η οποία προβλέπει τον εκσυγχρονισμό αλλά και την εναρμόνιση των μεθόδων εργασίας των επιτροπών εποπτείας.

Η διαπραγμάτευση στο πλαίσιο της διακυβερνητικής διαδικασίας για την ενίσχυση του συστήματος και η συμμετοχή σε αυτή μεγάλου αριθμού κρατών-μελών αποτέλεσε μίας πρώτης τάξεως ευκαιρία ώστε να διαπιστωθεί, για μία ακόμη φορά, η διαφορά αντιλήψεων που υπάρχει μεταξύ του δυτικού και του αναπτυσσόμενου κόσμου στην εφαρμογή των συμβάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη συγκεκριμένη διαπραγμάτευση υπήρξε καθοριστικός ως προς το σκέλος της διασφάλισης της συνέχισης της απρόσκοπτης και της αμερόληπτης λειτουργίας των επιτροπών ελέγχου. Η

υιοθέτηση της απλοποιημένης διαδικασίας υποβολής εκθέσεων των κρατών μελών, η διασφάλιση της ανεξαρτησίας των εμπειρογνομόνων που απαρτίζουν τα εν λόγω όργανα, η αύξηση του ετήσιου αριθμού συναντήσεων των επιτροπών και η διάθεση επιπλέον ανθρωπίνων πόρων ήταν κάποια μόνο από τα θέματα που η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπάθησε και πέτυχε να ενσωματωθούν στην τελική Απόφαση. Αν και ιδιαίτερα τεχνικό ως θέμα, η εν λόγω ενδυνάμωση του συστήματος λειτουργίας προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί ίσως τη πιο σημαντική, διεθνή, μεταρρύθμιση των τελευταίων δεκαετιών στο συγκεκριμένο τομέα.

Επίμετρο

Αν και η εμφατική παρουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Τρίτη Επιτροπή της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών δεν ξεκίνησε με την υιοθέτηση της Απόφασης 65/276 του 2011, η χρήση των μέσων παρέμβασης που το εν λόγω κείμενο έθεσε στη διάθεση της ΕΕ έμελλε να είναι καθοριστική για την περαιτέρω εδραίωση της θέσης της μεταξύ των κρατών-μελών του ΟΗΕ, καθιστώντας την έναν από τους πλέον αξιόπιστους συνομιλητές εντός των Ηνωμένων Εθνών και, παράλληλα, μία ήπια δύναμη για την προστασία, διασφάλιση και προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παγκοσμίως.

²⁴ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/268.

