**H Διεθνή Επίδοση της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ένα Αναλυτικό Πλαίσιο**

Σπύρος Μπλαβούκος και Δημήτρης Μπουραντώνης

**Περίληψη**

Οι εξωτερικές διαδράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν κομβικό σημείο της διεθνούς της υποστασιοποίησης, καταδεικνύοντας τον ουσιαστικό και δυνητικά ηγετικό ρόλο της ΕΕ στο παγκόσμιο σύστημα. Η παρούσα μελέτη παρουσιάζει ένα αναλυτικό πλαίσιο αξιολόγησης της διεθνούς επίδοσης της ΕΕ. Η καινοτομία και θεωρητική συμβολή του πλαισίου αυτού έγκειται στην ολιστική θεώρηση της διεθνούς επίδοσης της ΕΕ, διευρύνοντας την εστίαση της ανάλυσης. Προκειμένου να επιτευχθεί μια συνολική αποτίμηση του διεθνούς ρόλου της ΕΕ δεν αρκεί μόνο να διερευνηθεί σε μάκρο-επίπεδο η επιρροή της ΕΕ στις διαδράσεις της με τους άλλους διεθνείς δρώντες αλλά θα πρέπει να συνεξεταστούν τόσο το μίκρο-επίπεδο της διαμόρφωσης και παραγωγής πολιτικής όσο και το μέσο-επίπεδο της συμπεριφορικής αλλαγής της ΕΕ. Τα τρία αυτά διακριτά επίπεδα ανάλυσης βοηθούν την καλύτερη κατανόηση του διεθνούς ρόλου της ΕΕ και των επιδόσεών της.

**Λέξεις – Κλειδιά**

Ευρωπαϊκή Ένωση, διεθνής επίδοση, παραγωγή πολιτικής, εξαγωγή πολιτικής, επιρροή πολιτικής

**Εισαγωγή**

Λίγο μετά το ξέσπασμα της κρίσης στην πρώην Γιουγκοσλαβία, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, ο τότε υπουργός Εξωτερικών του Λουξεμβούργου, Jacques Poos, δήλωνε ότι «...είναι η ώρα της Ευρώπης» να διαχειριστεί τη συγκεκριμένη κρίση. Η ατυχής, όπως αποδείχτηκε εκ των υστέρων, δήλωση αντανακλούσε τη μεγάλη αισιοδοξία των Ευρωπαίων ηγετών στην αυγή της μεταψυχροπολεμικής εποχής αναφορικά με την προοπτική μιας πιο δραστικής και αποτελεσματικής εμπλοκής της ΕΕ στις διεθνείς υποθέσεις. Οι άτολμες θεσμικές και πολιτικές βάσεις της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) που τέθηκαν με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), το 1991, κατέδειξαν την πολιτική ανομοιογένεια των Ευρωπαίων εταίρων και την προβληματική ζύμωση σε θέματα εξωτερικής πολιτικής.

Στους ακαδημαϊκούς κύκλους, το κυρίαρχο «παράδειγμα» την εποχή εκείνη περιοριζόταν απλά στη διερεύνηση της διεθνούς *παρουσίας* της ΕΕ (presence). Ωστόσο, η εννοιολόγηση αυτή δεν υποδήλωνε απαραίτητα στοχοθετημένη, συνειδητή και ενεργητική εξωτερική δράση εκ μέρους της ΕΕ, αλλά προέκυπτε ως ακούσια συνέπεια των εσωτερικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων πολιτικής, όπως η δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς και της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (Allen και Smith 1990). Οι επιστημονικές αναλύσεις παρέμεναν εν πολλοίς απαισιόδοξες για το διεθνή ρόλο της ΕΕ, δικαιολογημένα κρίνοντας από το φιάσκο της ευρωπαϊκής ανάμιξης στο γιουγκοσλαβικό κυκεώνα. Σταδιακά, εσωτερικές πολιτικές διεργασίες και θεσμικές εξελίξεις στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης οδήγησαν στην εξέλιξη της εννοιολόγησης αυτής (Allen και Smith 1998). Η ΕΕ πλέον αντιμετωπίζονταν ως διεθνής *δρώντας* (actor), γεγονός που υποδήλωνε την ικανότητα ενεργούς δραστηριοποίησης στη διεθνή πολιτική. Με βάση ακαδημαϊκής αναφοράς τις παλαιότερες σχετικές ακαδημαϊκές μελέτες (Sjöstedt 1977, Cosgrove και Twitchett 1970), διαμορφώθηκαν συγκεκριμένα κριτήρια αξιολόγησης της ΕΕ τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για την αποτίμηση της διεθνούς της δράσης (Groenleer και van Schaik 2007, Bretherton και Vogler 2006, Jupille και Caporaso 1998). Μία τρίτη και πιο πρόσφατη κατηγορία Ευρωπαϊκών μελετών αποπειράται να διευρύνει την επιστημονική συζήτηση προς την κατεύθυνση των επιπτώσεων της διεθνούς δράσης της ΕΕ. Στα πλαίσια αυτά, έμφαση δίνεται στην *επίδοση* της ΕΕ (EU performance), συνδέοντας τη δράση της ΕΕ με τις συνέπειες που ενδεχομένως αυτή προκαλεί (Blavoukos 2015, Van Schaik 2013, Jørgensen κ. συν 2011, Ginsberg 2001).

H στροφή προς την επίδοση συνδέεται με την ευρύτερη κρίση δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ. Καλές επιδόσεις μπορεί να δικαιολογήσουν την ύπαρξη και δράση διεθνών οργανισμών στους οποίους ενδημεί έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης με την παραδοχή ότι όσο ένας τέτοιος οργανισμός εκτελεί τα ανατεθειμένα σε αυτόν καθήκοντα, τα ζητήματα της δημοκρατικής διακυβέρνησης μπορούν να αποσιωπούνται ή να υποτιμούνται σε κάποιο βαθμό (Gutner και. Thompson 2010). Προς την κατεύθυνση αυτή της αποτελεσματικότερης διεθνούς δραστηριοποίησης της ΕΕ κινήθηκαν όλες οι μεταρρυθμίσεις που δρομολογήθηκαν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και αφορούν τις εξωτερικές διαδράσεις της ΕΕ. Η πορεία αυτή λαμβάνει χώρα μέσα σε ένα περιβάλλον πρωτοφανούς από-νομιμοποίησης της ΕΕ ως απόρροια της διαχείρισης της χρηματοοικονομικής κρίσης, των μεταναστευτικών ροών και μιας σειράς άλλων προβλημάτων σε άλλα πεδία πολιτικής. Η διεθνής δραστηριοποίηση της ΕΕ αγγίζει το σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας και οδηγεί νομοτελειακά σε δραστικό περιορισμό των εθνικών εξωτερικών πολιτικών. Ως εκ τούτου προκαλεί την έντονη αντίδραση από τούς λιγότερο ενθουσιώδεις υποστηρικτές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στα πλαίσια αυτά εξηγείται η στροφή της μελέτης και έρευνας προς θέματα επίδοσης της ΕΕ στην εξωτερική δράση της.

Η μελέτη αυτή αποπειράται να συμβάλλει στην αναδυόμενη βιβλιογραφία σχετικά με τη διεθνή επίδοση της ΕΕ, προτείνοντας ένα συγκεκριμένο αναλυτικό πλαίσιο που διακρίνει τρία επίπεδα ανάλυσης και συζητά τους κύριους δείκτες/κριτήρια της επίδοσης σε κάθε επίπεδο καθώς επίσης και τις βασικές παραμέτρους που την επηρεάζουν.

**Αναλύοντας τη Διεθνή Επίδοση της ΕΕ**

Ξεκινώντας την ανάλυσή μας, είναι βασικό να διακρίνουμε την έννοια της επίδοσης (performance) από την έννοια της αποτελεσματικότητας (effectiveness). Ενώ η αποτελεσματικότητα αναφέρεται στην ικανότητα ενός δρώντα να επιτύχει ορισμένα αποτελέσματα, η έννοια της επίδοσης δεν αφορά μόνο την επίτευξη των επιδιωκομένων στόχων. Πηγαίνει βαθύτερα λαμβάνοντας υπόψη τα ενδο-οργανωσιακά χαρακτηριστικά και τη διαδικασία διαμόρφωσης των στόχων αυτών, αξιολογώντας εμμέσως το ουσιαστικό περιεχόμενό τους και τον τρόπο προσδιορισμού τους. Στο πλαίσιο αυτό, ένας διεθνής οργανισμός, ως δρώντας, μπορεί να επιτύχει τους επιδιωκομένους στόχους του –δηλαδή να είναι αποτελεσματικός - ακόμα και όταν η συνολική επίδοσή του δεν είναι εντυπωσιακή. Αυτό είναι πιθανό να συμβαίνει επειδή ο συγκεκριμένος οργανισμός θέτει χαμηλούς στόχους εξαιτίας οργανωσιακών αδυναμιών, έλλειψης φιλοδοξίας, ή υπαρκτών εσωτερικών και εξωτερικών περιορισμών που ενδημούν σε αυτόν. Με την ίδια λογική, μια θετική επίδοση από την άποψη της ενεργοποίησης και της εμπλοκής ενός οργανισμού σε εξωτερική δράση είναι δυνατόν να κριθεί αναποτελεσματική, είτε διότι οι αρχικοί στόχοι που έθεσε ο συγκεκριμένος οργανισμός είναι πολύ φιλόδοξοι, και επομένως δύσκολο να επιτευχθούν, ή διότι αυτός ο οργανισμός δεν διαθέτει τους απαραίτητους πόρους να τους πετύχει (Gutner και Thompson 2010: 231-2). Το συμπέρασμα είναι ότι η αποτελεσματικότητα είναι μόνο ένας πιθανός δείκτης αξιολόγησης της επίδοσης ενός διεθνούς οργανισμού, ενώ η αυστηρή και μονοδιάστατη προσήλωση σε αυτήν ενδέχεται να είναι παραπλανητική όσον αφορά τις διεθνείς επιδόσεις της ΕΕ (Jørgensen και Oberthur 2011).

Το αναλυτικό πλαίσιο που θα συζητήσουμε παρακάτω διακρίνει μεταξύ τριών επιπέδων ανάλυσης των διεθνών επιδόσεων της ΕΕ: (α) της *παραγωγής* πολιτικής (output), (β) της εκροής-*εξαγωγής* της πολιτικής αυτής (outcome), και (γ) της *επιρροής-αποτελέσματος* (impact) που μπορεί να έχει η συγκεκριμένη πολιτική (βλ. Πίνακα 1). Τα επίπεδα αυτά αποτελούν τρία διακριτά στάδια σε μια αιτιατή αλυσίδα γεγονότων (Underdal 2002: 6).

*Μίκρο-Επίπεδο Ανάλυσης: Παραγωγή Πολιτικής (output)*

Σε μίκρο-επίπεδο, η παραγωγή πολιτικής που έχει εξωτερικές διαστάσεις σχετίζεται ουσιαστικά με την εντός της ΕΕ διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης απόφασης. Η παραγωγή αυτή μπορεί να προκύπτει ή να τεκμαίρεται από τον πολιτικό λόγο (discourse) που αναπτύσσεται, όπως για παράδειγμα από δηλώσεις και κοινές διακηρύξεις αξιωματούχων, αλλά και από επίσημες αποφάσεις που λαμβάνονται. Μπορεί να αποτυπώνεται σε επίσημα έγγραφα πολιτικής που περιγράφουν αναλυτικά τις θέσεις της ΕΕ σε διεθνή ζητήματα -όπως για παράδειγμα η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας (European Security Strategy)– ή πιο στενά και εστιασμένα, σε μια δήλωση ή απόφαση του Συμβουλίου για μια περιφερειακή κρίση ή διένεξη. Θα μπορούσε, επίσης, να προκύπτει από πιο γενικόλογα επίσημα κείμενα της ΕΕ που περιγράφουν και αποσαφηνίζουν γενικούς κανόνες, αρχές και αξίες που διέπουν και τροφοδοτούν τις διεθνείς διαδράσεις της ΕΕ. Σε κάθε περίπτωση, η παραγωγή πολιτικής σε μίκρο-επίπεδο αποτελεί σημείο αναφοράς και για τα επόμενα δύο επίπεδα ανάλυσης, οριοθετώντας το αναμενόμενο πλαίσιο δράσης και τη σχετική στοχοθεσία της ΕΕ.

Εκ των πραγμάτων, σημείο εκκίνησης είναι η ύπαρξη ή μη μιας τέτοιας παραγωγής, δηλαδή το αν και κατά πόσο η εσωτερική διαδικασία παραγωγής τελεσφόρησε ή όχι. Προφανώς, η έλλειψη σχετικών αποφάσεων και η απουσία απόφασης διεθνούς δραστηριοποίησης κρίνεται επίσης σημαντική και αποτελεί τεκμήριο για τα εσωτερικά προβλήματα της ΕΕ (Ginsberg 2001: 40). Ωστόσο, χωρίς συγκεκριμένη παραγωγή πολιτικής, είναι πολύ δύσκολο να γίνει μια υπόθεση σχετικά με τις επιδόσεις της Ένωσης στα άλλα δύο επίπεδα της ανάλυσης. Όταν υπάρχει παραγωγή πολιτικής εξωτερικής δράσης, μπορούμε να την αξιολογήσουμε χρησιμοποιώντας τέσσερις δείκτες επίδοσης. Οι δείκτες αυτοί είναι η σαφήνεια του περιεχομένου της παραγόμενης πολιτικής (clarity), η ουσιαστικότητα της πολιτικής (meaningfulness), η συμβατότητά της με τις επιμέρους πολιτικές και θέσεις των κρατών-μελών της ΕΕ (relevance) και ο βαθμός ενσωμάτωσης (inclusiveness) των διαφορετικών απόψεων που παρατέθηκαν στη διαδικασία διαμόρφωσής της. Σε γενικές γραμμές, και οι τέσσερις δείκτες έχουν μια θετική σχέση με την επίδοση της ΕΕ στο επίπεδο αυτό.

Η σαφήνεια πολιτικής δείχνει ότι τα κράτη-μέλη της ΕΕ έχουν μια ευκρινή εικόνα για το τι και με ποιό τρόπο πρέπει ή μπορεί να γίνει κάτι. Η ουσιαστικότητα της πολιτικής σημαίνει ότι η ΕΕ έχει καταλήξει σε μια απόφαση που έχει νόημα και λογική – και όχι, για παράδειγμα, να συμφωνηθεί μετά από χρονοβόρα εσωτερική διαβούλευση να σταλούν παρατηρητές σε μια περιφερειακή κρίση όταν μια διαδικασία εθνοκάθαρσης εξελίσσεται αποδεδειγμένα στην περιοχή αυτή. Σχετικά με τους δύο πρώτους αυτούς δείκτες, η απόφαση για εξωτερική δράση μπορεί να είναι σκόπιμα θολή ή ανούσια σε περιπτώσεις όπου υπάρχει μεγάλος βαθμός απόκλισης μεταξύ των κρατών-μελών. Στις περιπτώσεις αυτές μπορεί μεν να υπάρχει παραγωγή πολιτικής αλλά η επίδοση της ΕΕ κρίνεται μη ικανοποιητική. Όσον αφορά τη συμβατότητα με τις επιμέρους πολιτικές των κρατών-μελών, ο δείκτης αυτός ελέγχει το κατά πόσο οι άμεσα εμπλεκόμενοι θεωρούν ότι η ΕΕ δύναται να διαχειριστεί ένα ζήτημα. Υψηλός βαθμός συμβατότητας περιορίζει τη δυνητική αυτόνομη δράση των κρατών-μελών, βελτιώνοντας δυνητικά την επίδοση της ΕΕ. Τέλος, ο βαθμός ενσωμάτωσης εξασφαλίζει την απαραίτητη σύνθεση των διαφορετικών απόψεων των κρατών-μελών και περιορίζει την προοπτική περιθωριοποίησης και αποστασιοποίησης κάποιων από αυτά.

Η ενδοκοινοτική παραγωγή πολιτικής δεν πρέπει να είναι ούτε άκαμπτη ούτε μονολιθική με δεδομένο ότι οι συγκριμένες πολιτικές που υιοθετεί η Ένωση θα πρέπει να αναπτυχθούν σε ένα περίπλοκο και ρευστό διεθνές περιβάλλον. Αυτό περιπλέκει την ανάλυση της επίδοσης της ΕΕ. Για παράδειγμα, η σαφήνεια μπορεί να θυσιαστεί για να διασφαλιστεί η ευελιξία. Οι εντολές διαπραγμάτευσης που δίνονται στους Ευρωπαίους αξιωματούχους συχνά οριοθετούν μόνο την πιθανή ζώνη συμφωνίας της ΕΕ, αφήνοντας σκόπιμα χώρο ως προς τους συγκεκριμένους όρους μιας ενδεχόμενης συμφωνίας. Μια σαφής αλλά στενή εντολή διαπραγμάτευσης ή ένα πολύ αναλυτικό έγγραφο πολιτικής περιορίζει την ευελιξία του Ευρωπαίου διαπραγματευτή, υπονομεύοντας την επίδοση της ΕΕ στα άλλα δύο επίπεδα ανάλυσης που θα συζητήσουμε παρακάτω. Από την άλλη μεριά, υπερβολική ευελιξία μπορεί να οδηγήσει τον εκπρόσωπο της ΕΕ να υπερβεί την εντολή του κατά τη διάρκεια των διεθνών διαπραγματεύσεων, είτε ασυνείδητα ή ενσυνείδητα σε περιπτώσεις που με τις ενέργειές του αυτονομείται από το καθοδηγητικό πλαίσιο που έχει λάβει.

Σε τέτοιες περιπτώσεις, τα κράτη-μέλη μπορούν να μεταβάλλουν τις αντιλήψεις τους σχετικά με τη συμβατότητα της συγκεκριμένης πολιτικής με τις θέσεις τους και να αποσύρουν την υποστήριξή τους από αυτήν. Στη δεκαετία του 1990, η γαλλική κυβέρνηση κατήγγειλε την κατάχρηση εξουσίας από την Επιτροπή στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για τη «συμφωνία του Blair House», εμποδίζοντας με αυτό τον τρόπο την επικύρωση της συμφωνίας και επιδιώκοντας την επαναδιαπραγμάτευσή της. Τέτοια γεγονότα υπονομεύουν σοβαρά τη διεθνή αξιοπιστία και το κύρος της ΕΕ (Woolcock και Hodges 1996: 318). Σε κάθε περίπτωση, είναι σημαντικό να έχουμε πάντοτε υπόψη μας ότι τα τρία επίπεδα ανάλυσης αποτελούν εργαλεία αξιολόγησης διαδοχικών στο χρόνο διεθνών αλληλεπιδράσεων και είναι άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους (van Schaik 2013: 78-83).

*Μέσο-Επίπεδο Ανάλυσης: Εξαγωγή Πολιτικής (outcome)*

Σε μέσο-επίπεδο, η εξαγωγή της παραχθείσας πολιτικής εστιάζει στον τρόπο υλοποίησης της πολιτικής αυτής. Μπορεί να λάβει τη μορφή μίας δράσης (διπλωματικής, οικονομικής, στρατιωτικής, κλπ) για την υλοποίηση ενός συγκεκριμένου στόχου, όπως είναι η διαχείριση μιας περιφερειακής κρίσης ή η αντιμετώπιση μίας απειλής ασφάλειας, όπως η διάδοση των όπλων μαζικής καταστροφής. Επιπλέον, μπορεί να περιλαμβάνει πρωτοβουλίες, που υπαγορεύονται από τις νόρμες, αρχές και τα συμφέροντα της Ένωσης, για τη δημιουργία νέων ή την αναπροσαρμογή των υφιστάμενων διεθνών οργανισμών (Young 1999). Οι δράσεις αυτές δεν είναι απαραίτητο να οδηγούν σε απτά αποτελέσματα, διευθετώντας διεθνή προβλήματα ή βελτιώνοντας τη λειτουργία διεθνών οργανισμών. Στο στάδιο αυτό, η ανάλυση επικεντρώνεται στις προσπάθειες και δράσεις της ΕΕ και όχι στο αποτέλεσμά τους.

Σε αυτό το επίπεδο, μπορούμε να προσδιορίσουμε τρία κριτήρια επίδοσης της ΕΕ: τη συνοχή (coherence), τη σωστή χρήση των διαθέσιμων μέσων, και την εκδήλωση διεθνούς ηγετικής ικανότητας (supply of international leadership) από τη πλευρά της Ένωσης. Και πάλι, όπως και στο προηγούμενο επίπεδο, υπάρχει μια θετική συσχέτιση των τριών κριτηρίων και της επίδοσης της ΕΕ. Όσον αφορά το πρώτο κριτήριο, η συνοχή εξετάζει τη συνέχεια στη διεθνή στάση της ΕΕ σε τέσσερις διαστάσεις. Το κριτήριο αυτό επιχειρεί να συλλάβει (α) τη χρονική συνέχεια των δράσεων της ΕΕ, (β) την απουσία αποκλίσεων μεταξύ πολιτικών της ΕΕ και εθνικών πολιτικών (κάθετη διάσταση), (γ) την απουσία αποκλίσεων μεταξύ των διαφόρων τομέων πολιτικής και επιπέδων της ΕΕ (οριζόντια διάσταση), και (δ) την απουσία αποκλίσεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ (θεσμική διάσταση) (Nutall 2005: 98). Οι ανησυχίες αυτές ως προς τη συνοχή πιθανόν είναι να είχαν μεγαλύτερη σημασία στην προ-Λισαβόνας εποχή, όταν διαφορετικοί θεσμικοί φορείς της ΕΕ ήταν συναρμόδιοι για διάφορες πτυχές της διεθνούς δράσης της ΕΕ, κάτι που πολλές φορές μετέτρεπε την πολυφωνία της ΕΕ σε κακοφωνία. Για παράδειγμα, οικονομικές κυρώσεις προς μια χώρα που επιβλήθηκαν με απόφαση του Συμβουλίου για παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων μπορεί να συνέπιπταν με αναπτυξιακή βοήθεια προς την ίδια χώρα από σχετικά προγράμματα της ΕΕ που διαχειρίζονταν η Επιτροπή. Στην προ-Λισαβόνας εποχή, η έλλειψη συνοχής θεωρούνταν δικαιολογημένα θεσμική και πολιτική δυσλειτουργία που ενδημούσε στο σύστημα εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ (Keukeleire και MacNaughtan 2008: 123). Ωστόσο, η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει βελτιώσει την κατάσταση αν και είναι ακόμα πρώιμο να αποφανθούμε για τον ακριβή βαθμό βελτίωσης (Quinn 2012: 57-61).

Τα άλλα δύο κριτήρια καταδεικνύουν την αποφασιστικότητα και την πρόθεση της ΕΕ να αποτελέσει έναν σημαντικό διεθνή δρώντα. Τα διαθέσιμα εργαλεία εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, υλικά και άυλα, μπορεί να είναι νομικής φύσεως (θεσμικά πλαίσια συνεργασίας, συμφωνίες σύνδεσης κλπ), οικονομικής φύσεως (προγράμματα αναπτυξιακής βοήθειας, εμπορικές συμφωνίες κλπ), ή πολιτικής φύσεως (πολιτικοί διάλογοι, καθιερωμένες διπλωματικές πρακτικές κλπ) (Smith 2003: 21-23). Αυτό που είναι σημαντικό να διευκρινιστεί είναι ότι το κριτήριο αυτό δεν αξιολογεί τα εργαλεία αυτά καθαυτά αλλά τη χρήση τους από την ΕΕ. Φυσικά, μια αξιολόγηση των μέσων είναι απαραίτητη για τον εντοπισμό των σχετικών κενών υλοποίησης των πολιτικών εξωτερικής δράσης της ΕΕ (Schunz et al. 2012: 34-35), ωστόσο δεν προσφέρει πολλά στη συζήτηση περί διεθνούς επίδοσης της ΕΕ. Αν και η διαθεσιμότητα πόρων έχει μια προφανή αιτιώδη σχέση με τις δυνατότητες υλοποίησης μιας πολιτικής και επομένως κατ’ επέκταση επηρεάζει και τη διεθνή επίδοση της ΕΕ, η συζήτηση αυτή αφορά περισσότερο το μίκρο-επίπεδο ανάλυσης, όπου και θα πρέπει να διερευνηθούν οι λόγοι αυτής της περιορισμένης διαθεσιμότητας.

Τέλος, όσον αφορά την ηγετική ικανότητα της ΕΕ, το βασικό ζήτημα είναι αν η ΕΕ διαθέτει μια θέση ασύμμετρης επιρροής στη διεθνή σκηνή από την οποία καθοδηγεί ή επηρεάζει τη συμπεριφορά των υπόλοιπων εμπλεκόμενων δρώντων (Underdal 1994: 178). Μια τέτοια σχέση μπορεί να είναι θεσμοθετημένη ή άτυπη,[[1]](#footnote-1) βραχυπρόθεσμη ή μεσοπρόθεσμη ανάλογα με το υπό συζήτηση θέμα. Γενικά, τρεις διαφορετικοί τύποι ηγεσίας προκύπτουν στις διεθνείς διαδράσεις: δομική, διαμορφωτική και διανοητική. Η δομική ηγεσία αφορά τη μετατροπή των πόρων της ΕΕ σε διαπραγματευτική δύναμη και κεφάλαιο. Η διαμορφωτική ηγεσία αφορά τον τρόπο οριοθέτησης ενός ζητήματος προκειμένου να διευκολυνθούν διαπραγματεύσεις ενοποιητικής φύσεως που θα οδηγήσουν σε συμφωνία. Η διανοητική ηγεσία αναφέρεται στη δυνατότητα ενός δρώντος να προωθήσει το δικό του τρόπο πρόσληψης της πραγματικότητας και να επηρεάσει τον τρόπο σκέψης και αντίληψης των υπολοίπων (Young 1991). Για την ΕΕ, το παγκόσμιο σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης αποτελεί ένα προνομιακό πεδίο δραστηριοποίησης στο οποίο έχει καταξιωθεί ως ηγέτιδα δύναμη σε σειρά ζητημάτων (Oberthür and Kelly 2008, Vogler and Stephan 2007, Falkner 2007).

*Μάκρο-Επίπεδο Ανάλυσης: Επιρροή Πολιτικής (impact)*

Σε μάκρο-επίπεδο, η επίδοση της ΕΕ αξιολογείται βάσει του αποτελέσματος, δηλαδή της διεθνούς επιρροής που η συγκεκριμένη πολιτική μπορεί να έχει. Η μεθοδολογική πρόκληση, βέβαια, είναι να τεκμηριωθεί επαρκώς η αιτιώδης σχέση μεταξύ των δράσεων της ΕΕ και οποιασδήποτε αλλαγής μπορεί να επέλθει στο διεθνές περιβάλλον. Μπορούμε να διαπιστώσουμε δύο διαστάσεις στις εν λόγω επιδράσεις: πρώτον, την εσωτερική διάσταση, όπου ουσιαστικά αναφερόμαστε στο πώς η εξωτερική δραστηριοποίηση της ΕΕ ανατροφοδοτεί και βελτιώνει τις επιχειρησιακές δυνατότητες της ΕΕ, οδηγεί στον επανασχεδιασμό προγραμμάτων δράσης ή πιο γενικά επιφέρει αλλαγές στο στρατηγικό σχεδιασμό πολιτικής της ΕΕ. Η εξωτερική διάσταση αναφέρεται στην ικανότητα της ΕΕ να αλλάξει τη ροή των γεγονότων ή τις θέσεις, αντιλήψεις και συμπεριφορές άλλων διεθνών δρώντων (Ginsberg και Penska 2012: 50-55, Laatikainen και Smith 2006).

Η εξωτερική διάσταση μπορεί να αξιολογηθεί στη βάση τριών τρόπων αξιολόγησης επιδόσεων (benchmarking): επίτευξη στόχων, επίλυση προβλήματος, συλλογικά βέλτιστη λύση (Mitchell 2008: 87-90). Η επίτευξη στόχων συνδέει την αξιολόγηση της επίδοσης της ΕΕ με τους στόχους που η ίδια έχει θέσει. Προφανώς, σε περιπτώσεις ασαφούς και γενικόλογης στοχοθεσίας ή στοχοθεσίας που στερείται σχετικής φιλοδοξίας, η ΕΕ διευκολύνεται να διεκδικήσει δάφνες επιτυχούς εξωτερικής δράσης. Η επίλυση προβλήματος αυξάνει το βαθμό δυσκολίας καθώς συνδέει την επίδοση όχι με την επίτευξη στόχων αλλά με την ουσιαστική διευθέτηση ενός προβλήματος. Ειδικά σε σύνθετα διεθνή προβλήματα, η επίτευξη της εν λόγω επίδοσης είναι ιδιαίτερα δυσχερής. Ακόμα δυσκολότερη είναι η κατάσταση όσον αφορά τη συλλογικά βέλτιστη επίτευξη λύσης από την ΕΕ. Στην περίπτωση αυτή δεν αναζητείται απλά μια λύση σε ένα πρόβλημα αλλά η βέλτιστη λύση. Για παράδειγμα, η κατάπαυση του πυρός σε μια εμπόλεμη ζώνη μπορεί να είναι ένδειξη επιτυχούς εξωτερικής δραστηριοποίησης και επιρροής της ΕΕ, έχοντας οδηγήσει σε μια αποκλιμάκωση της έντασης αλλά δεν οδηγεί απαραίτητα και σε μια συλλογική διευθέτηση της κρίσης. Στο ίδιο μήκος κύματος, μέχρι πρότινος, οι πρωτοβουλίες της ΕΕ στο θέμα του πυρηνικού προγράμματος του Ιράν είχαν κερδίσει το δημόσιο διεθνή έπαινο σημειώνοντας μερική επιτυχία χωρίς όμως να έχουν οδηγήσει σε μια οριστική λύση του συγκεκριμένου προβλήματος. Άρα, ανάλογα με τον επιλεχθέντα τρόπο αξιολόγησης της επίδοσης, μπορεί να διαφέρει και το τελικό αποτέλεσμα της αξιολόγησης αυτής.

Ανεξαρτήτως του επιλεγόμενου τρόπου, τα δύο βασικά κριτήρια που χρησιμοποιούνται ευρέως είναι η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα. Η αποτελεσματικότητα εστιάζει στο αν η ΕΕ επιτυγχάνει τους στόχους της, επιλύει ένα πρόβλημα ή προωθεί μια συλλογικά βέλτιστη λύση (Groen and Niemann 2013, Niemann and Bretherton 2013). Μεγαλύτερη συνοχή στην εξωτερική δράση της ΕΕ, όπως προκύπτει από το μέσο-επίπεδο ανάλυσης, αυξάνει την αποτελεσματικότητα της ΕΕ, έστω και υπό προϋποθέσεις (Conceição-Heldt και Meunier 2014, Conceição-Heldt 2014, Smith 2010, Gstöhl 2009). Με βάση αυτή την παρατήρηση, η συνοχή είναι μια αναγκαία αλλά όχι επαρκής συνθήκη για την ενίσχυση της εξωτερικής επιρροής της ΕΕ (Thomas 2012). Η αποδοτικότητα θέτει τη συζήτηση περί αποτελεσματικότητας υπό το πρίσμα των πόρων που διατίθενται, αναδεικνύοντας ζητήματα οριακής χρησιμότητας των πόρων αυτών σε οποιαδήποτε αξιολόγηση της εξωτερικής επιρροής της ΕΕ (Jørgensen κ. συν. 2011).

**Παράμετροι Καθορισμού της Διεθνούς Επίδοσης της ΕΕ**

Η διεθνής επίδοση της ΕΕ και στα τρία προαναφερθέντα επίπεδα ανάλυσης επηρεάζεται από τρεις βασικές παραμέτρους: βαθμός ομοιογένειας προτιμήσεων των κρατών-μελών, εσωτερική και εξωτερική αρμοδιότητα και τρόπος λειτουργίας της ΕΕ και το διαπραγματευτικό περιβάλλον εντός του οποίου δραστηριοποιείται η Ένωση (van Schaik 2013). Οι δύο πρώτες παράμετροι είναι ενδογενούς φύσης και συνδέονται με το βάθος και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Ως εκ τούτου, είναι αλληλένδετες και συμπληρωματικές. Η τρίτη παράμετρος ουσιαστικά αναφέρεται στο γεγονός ότι η ΕΕ δεν είναι ο μοναδικός δρώντας στο διεθνές σύστημα και επομένως οποιαδήποτε αξιολόγηση των διεθνών διαδράσεών της πρέπει να λαμβάνει υπόψη την εμπλοκή άλλων κρατών ή διεθνών οργανισμών και πώς η ΕΕ συνδιαλέγεται με αυτούς.

 Εκκινώντας από τις ενδογενείς παραμέτρους, η ομοιογένεια των προτιμήσεων των κρατών-μελών είναι θεμελιώδους σημασίας για οποιαδήποτε διεθνή δράση της ΕΕ. Τα κράτη-μέλη επιδιώκουν να επηρεάσουν με τις δικές τους εισροές την εσωτερική διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, αφήνοντας το αποτύπωμά τους στις τελικές εκροές της διαδικασίας αυτής. Υψηλό επίπεδο σύγκλισης των προτιμήσεων επιτρέπει ένα γρήγορο, σαφές και ουσιαστικό αποτέλεσμα στο μίκρο-επίπεδο της ανάλυσής μας που καθιστά την ΕΕ χρήσιμη και σχετική για τα κράτη-μέλη χωρίς να περιθωριοποιηθεί κάποιο από αυτά. Αντίθετα, σε περιπτώσεις ανομοιογένειας, διαπιστώνεται είτε αδυναμία διαμόρφωσης κοινής Ευρωπαϊκής θέσης ή μία θέση καθυστερημένη, γενικόλογη και εν πολλοίς ανούσια που υπονομεύει τη γενικότερη επίδοση της ΕΕ και στα άλλα δύο επίπεδα ανάλυσης. Απουσία ουσιαστικής σύγκλισης μπορεί να οδηγήσει σε αυτονόμηση κάποιων κρατών-μελών σε διεθνή *fora* και αναπόφευκτο περιορισμό της δυνητικής διεθνούς επιρροής που θα μπορούσε να είχε η ΕΕ.

 Η δεύτερη παράμετρος που είναι θεσμικής φύσης άπτεται θεμάτων αρμοδιότητας και λειτουργίας της ΕΕ σε πεδία πολιτικής με εξωτερικές συνέργειες. Πρώτα απ’ όλα, είναι απαραίτητο να συμπεριλάβουμε στην ανάλυσή μας το πλαίσιο δράσης της ΕΕ, δηλαδή με άλλα λόγια ποια πεδία πολιτικής εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της ΕΕ είτε σε αποκλειστική, συντρέχουσα ή επικουρική μορφή. Η διεθνής διάσταση της ΕΕ έχει διαχρονικά ενισχυθεί σημαντικά από σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (Eeckhout 2004). Ο εσωτερικός τρόπος λειτουργίας αναφέρεται στο ενδο-Ευρωπαϊκό θεσμικό *modus operandi*  και επομένως σχετίζεται πιο άμεσα με το μίκρο-επίπεδο ανάλυσης. Οι κανόνες λειτουργίας που διέπουν τον κύκλο διαμόρφωσης πολιτικής και η διαθεσμική ισορροπία επηρεάζουν τη δυνατότητα της ΕΕ να υιοθετήσει απόψεις που αποκλίνουν από το υπάρχον *status quo* (Tsebelis 2002). Όταν, δε, επιτυγχάνεται μετά από εκτεταμένες και περίπλοκες εσωτερικές διαπραγματεύσεις μια ουσιαστική ζύμωση των αντιτιθέμενων εθνικών προτιμήσεων, η κοινή θέση μετατρέπεται συχνά σε θέσφατο εμποδίζοντας την απαραίτητη διαπραγματευτική ευελιξία που θα επέτρεπε στην ΕΕ να έχει πολύ πιο ουσιαστική διεθνή επιρροή (Laatikainen και Smith 2006: 19-22). Ο Ευρωπαίος διαπραγματευτής οφείλει συνεχώς να έχει κατά νου την εσωτερική εύθραυστη ισορροπία προκειμένου να αποφευχθούν δυσάρεστες εκπλήξεις υπαναχώρησης από κράτη-μέλη στην τελική φάση επικύρωσης διεθνών συμφωνιών (Meunier 2000: 111-2, Meunier και Nicolaidis 1999). Με τον τρόπο αυτό επηρεάζεται αρνητικά η συνολική διεθνής επίδοση της ΕΕ.

Η εξωτερική αρμοδιότητα αναφέρεται στις θεσμικές και νομικές ρυθμίσεις που διέπουν τη διεθνή δραστηριοποίηση της ΕΕ. Στη μετά-Λισαβόνα εποχή, η ΕΕ διαθέτει πλέον νομική προσωπικότητα, η οποία δημιουργεί ευκαιρίες αναβάθμισης της θεσμικής εκπροσώπησης και πολιτικής παρουσίας της ΕΕ σε μια σειρά διεθνών οργανισμών. Η θεσμική καινοτομία του Ύπατου Εκπροσώπου με το διττό ρόλο και η ίδρυση και εμπέδωση του ρόλου της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης έχουν δημιουργήσει οικονομίες κλίμακας και έχουν επιφέρει έναν εξορθολογισμό στην εξωτερική πολιτική δράση της ΕΕ αυξάνοντας τη συνοχή της. Στον ΟΗΕ, η επιτυχής εν τέλει προσπάθεια της ΕΕ να αποκτήσει «ενισχυμένο καθεστώς παρατηρητή» (enhanced observer status) στη Γενική Συνέλευση, με το Ψήφισμα 65/276, από το 2011 και μετά, έχει αυξήσει την αναγνωρισιμότητα και συνοχή της ΕΕ (Blavoukos κ. συν. 2016). Επομένως, διαπιστώνεται μια θετική συσχέτιση μεταξύ της εξωτερικής αρμοδιότητας και των μέσο- και μάκρο-επιπέδων ανάλυσης.

Τέλος, το διεθνές διαπραγματευτικό περιβάλλον εντός του οποίου η ΕΕ αναλαμβάνει δράση αποτελεί κρίσιμη παράμετρο για την αξιολόγηση της διεθνούς επίδοσής της. Δύο πτυχές του περιβάλλοντος αυτού είναι ιδιαίτερα σημαντικές: πρώτον, η διαπραγματευτική δύναμη της ΕΕ και δεύτερον, ο ρόλος των υπολοίπων δρώντων, είτε είναι κράτη, διεθνείς οργανισμοί ή μη κυβερνητικοί δρώντες. Όσον αφορά τη διαπραγματευτική δύναμη της ΕΕ, απουσία της δεν εξοβελίζει την ΕΕ από το διεθνές σύστημα αλλά πρόδηλα περιορίζει την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της δράσης της (Jørgensen 2009: 203-207). Για την ΕΕ, η δύναμη αυτή είναι συνάρτηση των δομικών της χαρακτηριστικών και πόρων καθώς επίσης και των θεσμικών της ιδιαιτεροτήτων (Blavoukos και Bourantonis 2014). Οι δομικοί πόροι, κοινωνικο-οικονομικής και πολιτικο-στρατιωτικής φύσεως, συνθέτουν το διαπραγματευτικό κεφάλαιο της ΕΕ. Αναλύσεις από το χώρο του νέο-θεσμισμού (neo-institutionalism) αναδεικνύουν επίσης τη σημασία των θεσμικών διακανονισμών εντός της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής ως παράγοντες που επηρεάζουν τη διεθνή διαπραγματευτική δύναμη της ΕΕ (Clark κ. συν 2000). Όπως αναφέραμε και προηγουμένως, συγκλίσεις και ζυμώσεις μετά από επίπονες εσωτερικές διαδικασίες οδηγούν σε αρτηριοσκληρωτικές θέσεις που δεσμεύουν τους Ευρωπαίους διαπραγματευτές. Επίσης, οι διαδικασίες αυτές αποκαλύπτουν πλήρως στους διεθνείς εταίρους την πιθανή ζώνη συμφωνίας (‘zone of possible agreement’) με το σύνολο των αποδεκτών από την ΕΕ λύσεων, γεγονός που περιορίζει το διαπραγματευτικό οπλοστάσιο της ΕΕ. Από την άλλη μεριά, στο ιδιότυπο αυτό ‘παίγνιο τριών επιπέδων’ (εθνικό-Ευρωπαϊκό-διεθνές), ενώ συνήθως η έλλειψη ευελιξίας θεωρείται ότι δυσχεραίνει τις προσπάθειες εξεύρεσης λύσης, εν τούτοις μπορεί να αποτελέσει διαπραγματευτικό πλεονέκτημα αν χρησιμοποιηθεί καταλλήλως (‘tied-hands tactics’) (Hagan 1995: 122-3, Huelshoff 1994: 265-266). Με τον τρόπο αυτό, το μειονέκτημα της ιδιοσυγκρασιακής θεσμικής και πολιτικής φύσης της ΕΕ είναι δυνατό σε ορισμένες περιπτώσεις να μετατραπεί σε πλεονέκτημα, ενισχύοντας τη διαπραγματευτική θέση και δύναμη της ΕΕ (Meunier 2005).

Βέβαια, η διαπραγματευτική δύναμη είναι μια σχετική έννοια. Αυτό υπονοεί ότι το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων και κατ’ επέκταση ο βαθμός επιρροής της ΕΕ δεν είναι μόνο συνάρτηση των δικών της εισροών στις εν λόγω διαπραγματεύσεις. Κάθε σχετική ανάλυση πρέπει να λάβει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της διαπραγμάτευσης, τόσο σε επίπεδο δομής όσο και περιεχομένου. Η δομή αναφέρεται στο αριθμό και τα στοιχεία των εταίρων που εμπλέκονται στη διαπραγμάτευση αυτή, διερευνώντας ασυμμετρίες δύναμης και ισχύος, καθώς επίσης και την αλληλουχία των διαπραγματευτικών γύρων (Berridge 2005). Στο σύγχρονο πολύ-πολικό κόσμο, η ανάδυση νέων περιφερειακών και παγκόσμιων δυνάμεων έχει περιορίσει το διεθνή ρόλο της ΕΕ σε ορισμένα πεδία. Η παρουσία τους σε συνδυασμό με την παρουσία παραδοσιακά ισχυρών και με μεγάλη επιρροή δρώντων, όπως οι ΗΠΑ, επισκιάζουν το ρόλο της ΕΕ και τη δυνατότητα να αφήσει το αποτύπωμά της στις διαπραγματεύσεις (Blavoukos και Bourantonis 2011: 170-73). Όσον αφορά το περιεχόμενο της διαπραγμάτευσης, τίθεται το προφανές ζήτημα του θεματικού πεδίου, δηλαδή ο διαφορετικός τρόπος και βαθμός εμπλοκής αλλά και η διαφορετική επιρροή που έχει η ΕΕ σε θέματα παγκόσμιας περιβαλλοντικής διακυβέρνησης σε σύγκριση με θέματα διεθνούς ασφάλειας. Επιπρόσθετα, έχει σημασία και το αν η ΕΕ εμπλέκεται στις διαπραγματεύσεις ως μια αναθεωρητική δύναμη ή ως συντηρητική προστάτιδα του ισχύοντος καθεστώτος (Meunier 2000: 112-15, Rhinard and Kaeding 2006).

Στην ενότητα που ακολουθεί οι συγγραφείς αυτής της μελέτης επιχειρούν, με συνοπτικό τρόπο, να δείξουν, έστω και με συνοπτικό τρόπο, την εφαρμογή του αναλυτικού πλαισίου σε πραγματική κατάσταη. Η περίπτωση μελέτης (case-study) που αναλύεται αφορά την αξιολόγηση της επίδοσης της ΕΕ στο πλαίσιο της αναθεωρητικής διεθνούς Διάσκεψης για τη Συνθήκη για τη μη Διάδοση των Πυρηνικών ‘Οπλων που πραγματοποιήθηκε το έτος 2010.

**Συμπεράσματα**

Η ΕΕ βρίσκεται σε μια φάση ενδοσκόπησης και εσωτερικής περιδίνησης, απόρροια της οικονομικής και μεταναστευτικής κρίσης. Πέραν του δυσβάσταχτου οικονομικού και κοινωνικού βάρους αντιμετώπισης της διττής αυτής κρίσης και των συνεπειών της στον κοινωνικό ιστό της Ευρώπης που έχει μερικώς ή ολικώς διαρραγεί, από πλευράς πολιτικών, η εξωτερική πολιτική της ΕΕ είναι σίγουρα ο μεγάλος χαμένος. Οι θεσμικές και πολιτικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας δεν βρήκαν πρόσφορο έδαφος για να αναπτυχθούν, γεγονός λογικό αν αναλογιστεί κανείς ότι στις οξείες φάσεις της κρίσης η ίδια η διαδικασία Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης φαινόταν -και εξακολουθεί να φαίνεται- ότι αποτελεί το ουσιαστικό διακύβευμα. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, οι περιφερειακές κρίσεις στη Συρία και στην Ουκρανία –για να μιλήσουμε μονάχα για το εγγύς περιβάλλον της ΕΕ- και οι συνέπειές τους επέτειναν τις πιέσεις για πιο ουσιαστική και αποτελεσματική εξωτερική πολιτική.

Η παρούσα μελέτη παρουσίασε ένα αναλυτικό πλαίσιο αξιολόγησης της διεθνούς επίδοσης της ΕΕ, επιχειρώντας να συμβάλει στο σχετικό επιστημονικό διάλογο. Η βασική διάκριση σε σχέση με προγενέστερες μελέτες και η ουσιαστική αναλυτική συνεισφορά έγκειται στην ολιστική προσέγγιση της διεθνούς δράσης της ΕΕ. Υποστηρίζεται ότι η επίδοση δεν είναι μόνο θέμα αποτελεσματικότητας και επίτευξης στόχων. Πέραν αυτών, χρειάζεται να διερευνηθούν και να αξιολογηθούν τόσο οι στόχοι και η διαδικασία παραγωγής πολιτικής όσο και ο τρόπος με τον οποίο η ΕΕ δραστηριοποιείται διεθνώς. Διακρίνοντας μεταξύ τριών επιπέδων ανάλυσης όσον αφορά την επίδοση της ΕΕ, προσφέρεται μια πιο σφαιρική εικόνα των εξωτερικών διαδράσεων της ΕΕ. Το γεγονός αυτό επιτρέπει να αξιολογηθεί όλος ο κύκλος παραγωγής και άσκησης εξωτερικής πολιτικής από την ΕΕ.

Κάθε προσπάθεια αξιολόγησης ενός διεθνούς οργανισμού ενέχει έναν υψηλό βαθμό υποκειμενικότητας. Ανάλογα με την οπτική γωνία και τις προσδοκίες που έχει κάθε εμπλεκόμενο κράτος-μέλος από αυτόν τον οργανισμό, μπορεί να διαφέρουν τα καταληκτικά συμπεράσματα περί επιτυχούς ή ανεπιτυχούς δράσης και επίδοσης. Αντίστοιχη διαφοροποίηση μπορεί να παρατηρηθεί ανάμεσα σε εσωτερικούς και εξωτερικούς δρώντες. Οι συμμετέχοντες στην επίπονη διαδικασία όσμωσης των επιμέρους εθνικών θέσεων εντός της ΕΕ μπορεί να κρίνουν με μεγαλύτερη επιείκεια μια συγκεκριμένη διεθνή δράση της ΕΕ, γνωρίζοντας το σημείο εκκίνησης της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής σε αντιδιαστολή με τους μη επαΐοντες ή μη συμμετέχοντες που αξιολογούν μονάχα στη βάση του τελικού αποτελέσματος και επιρροής, αγνοώντας τις εγγενείς δυσκολίες συγκερασμού απόψεων. Επιπρόσθετα, ο χρονικός ορίζοντας αξιολόγησης μπορεί να οδηγήσει σε διαφορετικά αποτελέσματα, αγνοώντας θετικές ή αρνητικές εξωτερικότητες στις διεθνείς δράσεις της ΕΕ. Ακόμα και σε περιπτώσεις παταγώδους αποτυχίας της ΕΕ, είναι χρήσιμο να αντιληφθεί κανείς ότι οι διεθνείς διαπραγματεύσεις είναι συνήθως επαναλαμβανόμενα παίγνια και όχι στιγμιαίες διαδράσεις. Αυτό σημαίνει ότι η ΕΕ υποστασιοποιείται πολιτικά διεθνώς με έναν εξελικτικό τρόπο, διαμορφώνοντας σταδιακά τη διπλωματική της ταυτότητα σε βάθος χρόνου. Με άλλα λόγια, η αποτυχημένη δράση του σήμερα δύναται να οδηγήσει σε επιτυχία αύριο, οπότε η χρονική στιγμή αποτίμησης αλλά και η συνολική-διαχρονική ή μερική-αποσπασματική εστίαση της αποτίμησης αυτής μπορεί να οδηγήσουν σε πολύ διαφορετικά συμπεράσματα.

Οι διαπιστώσεις αυτές οδηγούν σε μια βασική προϋπόθεση για τη σωστή χρήση του αναλυτικού πλαισίου αλλά και τη γενικότερη συζήτηση περί διεθνούς επίδοσης της ΕΕ. Ο εκάστοτε μελετητής οφείλει να είναι ξεκάθαρος ως προς το χρονικό πλαίσιο και την εστίαση της έρευνας. Αλλιώς, η –έτσι κι αλλιώς φορτισμένη λόγω φύσης θεματικού πεδίου- συζήτηση περί διεθνούς επίδοσης της ΕΕ κινδυνεύει να είναι μεθοδολογικά έωλη και να διολισθάνει σε μια πολιτική κατά βάση και όχι επιστημονική αντιπαράθεση.

**References**

Allen, D, and M. H. Smith (1998) ‘The European Union’s Security Presence: Barrier, Facilitator or Manager?’ in C. Rhodes (eds) *The European Union in the World Community* (Boulder: Lynne Reiner), pp. 45-63

Allen, D, and M. H. Smith (1990) ‘Western Europe’s Presence in the Contemporary International Arena’, *Review of International Studies*, 16 (1), pp. 19-37.

Berridge, G. R. (2005) *Diplomacy: Theory and Practice. 3rd Edition* (Houndmills: Palgrave Macmillan).

Blavoukos S (2015) ‘Capturing the EU International Performance: An Analytical Framework’, in Blavoukos S, Bourantonis D and Portela C (eds) *The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Strategies, Policies, Actions.* (Houndmills: Palgrave Macmillan), pp. 12-22.

[Blavoukos](http://www.tandfonline.com/author/Blavoukos%2C%2BSpyros), S., [D. Bourantonis](http://www.tandfonline.com/author/Bourantonis%2C%2BDimitris), [I. Galariotis](http://www.tandfonline.com/author/Galariotis%2C%2BIoannis)and [M. Gianniou](http://www.tandfonline.com/author/Gianniou%2C%2BMaria) (2016) ‘The European Union's visibility and coherence at the United Nations General Assembly’, *Global Affairs,* 2 (1), pp. 35-45.

Blavoukos, S. and D. Bourantonis (2014) ‘Do UN Sanctions Strengthen the International Presence of the EU?, *European Foreign Affairs Review*, 19 (3), pp. 393-410.

Blavoukos, S. and D. Bourantonis (2011) ‘Conclusions’ in S. Blavoukos and D. Bourantonis (eds) *The EU Presence in International Organizations* (London: Routledge), pp. 169-79.

Bretherton, C. and J. Vogler (2006) ‘Conceptualizing actors and actorness’, in C. Bretherton and J. Vogler (eds.) *The European Union as a Global Actor* (London: Routledge).

Clark, W. R., E. Duchesne, and S. Meunier (2000) ‘Domestic and International Asymmetries in United States–European Union Trade Negotiations’, *International Negotiation* 5, pp. 69-95.

Conceição-Heldt E.D (2014) ‘When speaking with a single voice isn't enough: bargaining power (a)symmetry and EU external effectiveness in global trade governance’, *Journal of European Public Policy* 21(7), pp. 980-995.

Conceição-Heldt E.D and S. Meunier (2014) ‘Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in world politics’, *Journal of European Public Policy* 21(7), pp. 961–79.

Cosgrove, C. A. and K. J. Twitchett (eds.) (1970) *The new international actors: the United Nations and the European Economic Community* (London: Macmillan).

Eeckhout, P. (2004) *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations* (Oxford: Oxford University Press).

Falkner, R. (2007) ‘The Political Economy of ‘Normative Power’ Europe: EU Environmental Leadership in International Biotechnology Regulation’, *Journal of European Public Policy*, 14 (4), pp.507–26.

Ginsberg, R. (2001) *The European Union in International Politics: Baptism by Fire* (Oxford: Rowman and Littlefield).

Ginsberg, R. and S. E. Penska (2012) *The European Union in Global Security. The Politics of Impact* (Houndmills: Palgrave Macmillan).

[Groen](http://ire.sagepub.com/search?author1=Lisanne+Groen&sortspec=date&submit=Submit), L. and [A. Niemann](http://ire.sagepub.com/search?author1=Arne+Niemann&sortspec=date&submit=Submit) (2013) ‘The European Union at the Copenhagen climate negotiations: A case of contested EU actorness and effectiveness’, *International Relations*, 27(3), pp.308-324.

Groenleer, M. and L. G. van Schaik (2007) ‘United We Stand? The European Union’s International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol’, *Journal of Common Market Studies* 45 (5), pp. 969-998.

Gstöhl, S. (2009) ‘Patchwork Power” Europe? The EU’s Representation in International Institutions’, *European Foreign Affairs Review*, 14, pp. 385-403.

Gutner, T. and A. Thompson (2010) ‘The Politics of IO Performance: A Framework’, *Review of International Organizations* 5, pp. 227-248.

Hagan, J. D. (1995) ‘Domestic Political Explanation in the Analysis of Foreign Policy’, in L. Neack, J. A. K. Hey and P. J. Haney (eds.) *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation* (New Jersey: Prentice Hall).

Huelshoff, M. G. (1994) ‘Domestic Politics and Dynamic Issue Linkage: A Reformulation of Integration Theory’, *International Studies Quarterly*, 38, pp. 255-279.

Jørgensen, K-E., S. Oberthür, and J. Shahin (2011) ‘Introduction: Assessing the EU’s Performance in International Institutions – Conceptual Framework and Core Findings’, *Journal of European Integration* 33(6), pp. 599-620.

Jørgensen, K-E. (2009) ‘The European Union in Multilateral Diplomacy’, *The Hague Journal of Diplomacy* 4, pp. 189-209.

Jupille, J. and J. A. Caporaso (1998) ‘States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics’, in C. Rhodes (ed.) *The European Union in the World Community* (Boulder, CO: Lynne Rienner), pp. 213-229.

Keukeleire, S. and J. MacNaughtan (2008) *The Foreign Policy of the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Laatikainen, K. V. and K. E. Smith (2006) ‘Introduction – The European Union at the United Nations: Leader, Partner or Failure?’, in K. V. Laatikainen and K. E. Smith (eds.) *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms* (London: Palgrave Macmillan), pp. 1-23.

Meunier, S. (2005) *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Meunier, S. (2000) ‘What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations’, *International Organization*, 54 (1), pp. 103-135.

Meunier, S. and K. Nicolaidis (1999) ‘Who speaks for Europe? The delegation of trade authority in the EU’, *Journal of Common Market Studies*, 37, pp. 477-501.

Mitchell, R.B. (2008) ‘Evaluating the performance of environmental institutions: What to evaluate and how to evaluate it’, in O. Young, L. King and H. Schroeder (eds) *Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications and Research* *Frontiers* (Cambridge, Cambridge University Press), pp. 79-114.

Niemann, A. and C. Bretherton (2013) ‘EU external policy at the crossroads: The challenge of actorness and effectiveness’, *International Relations*, 27 (3), pp. 261-275.

Nutall, S. (2005) ‘Coherence and Consistency’, in C. Hill and M. Smith (eds) *International Relations and the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

Oberthür, S. and C. R. Kelly (2008) ‘EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges’, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 43 (3), pp. 35-50.

Quinn, P. (2012) ‘The Lisbon Treaty: Answering the Call for Greater Coherence in EU External Relations?’ in D. Mahncke and S. Gstöhl (eds) *European Union Diplomacy. Coherence, Unity and Effectiveness* (Brussels: Peter Lang), pp. 45-62.

Rhinard, M. and M. Kaeding (2006) ‘The International Bargaining Power of the European Union in ‘Mixed’ Competence Negotiations: The Case of the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety’, *Journal of Common Market Studies,* 44(5), pp. 1023–1050.

Schunz, S., S. Basu, H. Bruyninckx, S. Keukeleire and J. Wouters (2012) ‘Analysing the Position of the European Union in the United Nations System: Analytical Framework’ in J. Wouters, H. Bruyninckx, S.Basu and S. Schunz (eds) *The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora* (Houndmills: Palgrave Macmillan), pp. 25-45.

Sjöstedt, G. (1977) *The External Role of the European Community* (Saxon House: Swedish Institute of International Affairs).

Smith, K. E. (2010) ‘The European Union at the Human Rights Council: Speaking with One Voice but Having Little Influence’, *Journal of European Public Policy*, 17 (2), pp. 224-41.

Smith, K. E. (2003) *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge: Polity Press).

Smith, C. B. (2002) ‘Three Perspectives on Global Consensus Building: A Framework for Analysis’, *International Journal of Organizational Theory and Behaviour*, 5(1&2), pp. 115-144.

Thomas, D. (2012) ‘Still Punching Below Its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy’, *Journal of Common Market Studies*, 50 (3), pp. 457-74.

Tsebelis, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press).

Underdal, A. (2002) ‘One Question, Two Answers’, in E. Miles, A. Underdal, S. Andresen, J. Wettestad, J.B. Skjaerseth, and E. M. Carlin *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence* (Cambridge: MIT Press), pp. 1-45.

Underdal, A. (1994) ‘Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management’ in I. W. Zartman (ed.) *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity* (San Francisco: Jossey-Bass).

Van Schaik, L. G. (2013) *EU Effectiveness and Unity in Multilateral Negotiations. More than the Sum of its Parts?* (Houndmills: Palgrave Macmillan).

Vogler, J. and H. R. Stephan (2007) ‘The European Union in Global Environmental Governance. Leadership in the Making?’ *International Environmental Agreements*, 7 (4), pp. 389–413.

Woolcock, S. and M. Hodges (1996) ‘EU Policy in the Uruguay Round’ in H. Wallace and W. Wallace (eds.) *Policy-Making in the European Union*. (Oxford: Oxford University Press).

Young, O. (1999) *The effectiveness of international environmental regimes: Causal connections and behavioral mechanisms* (Cambridge: MIT Press).

Young, O. (1991) ‘Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society’, *International Organization*, 45 (3), pp. 281-308.

|  |
| --- |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΤΡΙΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΕΠΙΔΟΣΗΣ της ΕΕ |
| ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (μίκρο-επίπεδο) | **ΕΞΑΓΩΓΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (μέσο-επίπεδο)** | **ΕΠΙΡΡΟΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (μάκρο-επίπεδο)** |
| Διαδικασία Διαμόρφωσης Πολιτικής (εντός-ΕΕ) | Διεθνής Δραστηριοποίηση ΕΕ (συμπεριφορική αλλαγή) | Αποτέλεσμα Διεθνούς Δραστηριοποίησης ΕΕ |
| ΚΡΙΤΗΡΙΑ – ΔΕΙΚΤΕΣ  |
| * Σαφήνεια πολιτικής (clarity)
* Ουσιαστικότητα (meaningfulness)
* Συμβατότητα με επιμέρους πολιτικές κρατών-μελών (relevance)
* Βαθμός ενσωμάτωσης θέσεων κρατών-μελών (inclusiveness)
 | * Συνοχή –συνέχεια (coherence-continuity)
* Χρήση διαθέσιμων μέσων (use of available instruments)
* Εκδήλωση διεθνούς ηγετικής ικανότητας (supply of international leadership)
 | * Αποτελεσματικότητα (effectiveness)
* Αποδοτικότητα (efficiency)
 |
| ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΙ |
| * *Ομοιογένεια Προτιμήσεων* κρατών-μελών
* *Αρμοδιότητα* και *Τρόπος Λειτουργίας ΕΕ*:
* *Εσωτερική Διάσταση*: θεσμικό modus operandi
* *Εξωτερική Διάσταση*: θεσμικές-νομικές ρυθμίσεις που διέπουν τη διεθνή δραστηριοποίηση της ΕΕ και διαθέσιμα μέσα
* *Διαπραγματευτικό Περιβάλλον*:
* Διαπραγματευτική δύναμη: δομικά και θεσμικά χαρακτηριστικά
* Ρόλος άλλων διεθνών δρώντων (κράτη, διεθνείς οργανισμοί, ΜΚΟ)
 |

1. Η θεσμοθετημένη ηγεσία υλοποιείται μέσω επίσημων αξιωμάτων και θέσεων, όπως για παράδειγμα ο θεσμός της Προεδρίας που αποτελεί προϊόν συμφωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων εταίρων για να διαχειριστεί μια άναρχη διαδικασία. Άτυπη ή ανεπίσημη ηγεσία μπορεί να προκύψει από οποιονδήποτε δρώντα χωρίς κάποιο θεσμοθετημένο ρόλο (Smith 2002: 121). [↑](#footnote-ref-1)