



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ  
ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΔΙΕΘΝΕΙΣ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ  
ΣΠΟΥΔΕΣ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ  
ΣΠΟΥΔΕΣ

Τριμελής Επιτροπή: Κωνσταντίνος Υφαντής (Επιβλέπων),  
Χαράλαμπος Παπασωτηρίου, Κωνσταντίνος Κολίοπουλος

Συγκριτική Ανάλυση Συστημάτων Εθνικής  
Ασφάλειας

Περιπτώσεις ΗΠΑ, Μ. Βρετανίας, Ισραήλ & Ιαπωνίας

Δήμητρα Τζιά  
ΑΜ: 1217Μ034

Αθήνα, 2018



PANTEION UNIVERSITY  
DEPARTMENT OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES  
SCHOOL OF INTERNATIONAL, EUROPEAN AND  
REGIONAL STUDIES

POSTGRADUATE PROGRAMME  
'INTERNATIONAL, EUROPEAN AND REGIONAL STUDIES'  
DIRECTION: INTERNATIONAL RELATIONS AND  
STRATEGIC STUDIES

Three-Member Committee: Konstantinos Ifantis (Supervisor),  
Haralampos Papatotiriou, Konstantinos Koliopoulos

## Comparative Analysis of National Security Systems

Cases of USA, UK, Israel & Japan

Dimitra Tzia  
AM: 1217M034

Athens, 2018

Copyright © Δήμητρα Τζιά, 2018

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Η Δήμητρα Τζιά, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Συγκριτική Ανάλυση Συστημάτων Εθνικής Ασφάλειας & Διαχείρισης Κρίσεων: Περιπτώσεις ΗΠΑ, Μεγάλης Βρετανίας, Ισραήλ και Ιαπωνίας» αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή / και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Η κάτωθι υπογράφουσα

## Ευχαριστίες

Ιδιαίτερες ευχαριστίες εκφράζω στον καθηγητή μου κ. Κωσταντίνο Υφαντή για την εμπιστοσύνη και την πολύτιμη βοήθεια που μου παρείχε ώστε να ολοκληρωθεί η εργασία αυτή καθώς και στην οικογένειά μου που με συντροφεύει και στηρίζει τα όνειρα και τις φιλοδοξίες μου.

Περιεχόμενα	
Ευχαριστίες .....	4
Περίληψη .....	7
Abstract .....	9
Εισαγωγή .....	11
Μέρος 1 <sup>ο</sup> .....	22
Νέες μορφές συγκρούσεων/απειλών στη Διεθνή Πολιτική.....	22
Μέρος 2 <sup>ο</sup> .....	32
Κεφάλαιο 1 <sup>ο</sup> .....	32
Σύστημα Εθνικής Ασφάλειας ΗΠΑ .....	32
1.1 Οι δρώντες-παράγωγα εθνικής ασφάλειας.....	33
1.2 Η «καρδιά» του συστήματος Εθνικής Ασφάλειας- National Security Council ..	37
1.3 Η μετά την 11 <sup>η</sup> Σεπτεμβρίου διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου .....	42
Κεφάλαιο 2 <sup>ο</sup> .....	44
Σύστημα Εθνικής Ασφάλειας Μ. Βρετανίας.....	44
2.1 Απαρχές τις συντονιστικής επιτροπής- Η Επιτροπή Αυτοκρατορικής Αμύνης (1916).....	46
2.2 Οργανώνοντας την εθνική ασφάλεια (1979-2010).....	47
2.2 Το συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας σήμερα.....	50
Κεφάλαιο 3 <sup>ο</sup> .....	52
Σύστημα Εθνικής Ασφάλειας Ισραήλ .....	52
3.1 Ιστορικό- Νομικό Πλαίσιο .....	52
3.2 Συμβούλιο- Επιτελείο Εθνικής Ασφάλειας .....	54
3.3 Λειτουργίες- Οργάνωση .....	55
3.4 Επιχειρησιακό- Τακτικό Επίπεδο .....	58
Κεφάλαιο 4 <sup>ο</sup> .....	61
Σύστημα Εθνικής Ασφάλειας Ιαπωνίας .....	61
4.1 Βασική πολιτική .....	61
4.2 Όργανα- Μέτρα Ασφάλειας .....	65
Συμπεράσματα- Αποτίμηση (συγκριτική ανάλυση περιπτώσεων).....	72

Βιβλιογραφία ..... 82

## Περίληψη

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η παρουσίαση και συγκριτική ανάλυση των Εθνικών Συστημάτων Ασφάλειας και Χειρισμού Κρίσεων των κρατών ΗΠΑ, Μ. Βρετανίας, Ισραήλ και Ιαπωνίας.

Βασικό ερώτημα της έρευνας είναι: Αν και ο Francis Fukuyama μίλησε για το «τέλος της Ιστορίας» συνδέοντάς το με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, τότε γιατί όλο και περισσότερες χώρες όπως το Ισραήλ και η Μεγάλη Βρετανία δημιουργούν Συστήματα Εθνικής Άμυνας και χειρισμού κρίσεων; Η απάντηση είναι πως μόνο αυτό δεν ισχύει. Σε παγκόσμιο επίπεδο πλέον ένεκα της παγκοσμιοποίησης, η ιστορία κινείται με τόσο ραγδαίες ταχύτητες και με απρόβλεπτες κατευθύνσεις και αποτελέσματα, που η διαχείριση κρίσεων, και ειδικότερα ο τομέας της διεθνούς πολιτικής που αφορά στην επίλυση διενέξεων, αποτελεί αντικείμενο έντονου και διαρκούς προβληματισμού. Η ανάγκη για διεθνή ειρήνη, ασφάλεια και σταθερότητα σε συνδυασμό με την εμφάνιση νέων κινδύνων για την παγκόσμια τάξη (διεθνής τρομοκρατία, όπλα μαζικής καταστροφής, περιβαλλοντική μόλυνση και εκτεταμένες ανθρωπιστικές καταστροφές) αναθέρμαναν σημαντικά το ενδιαφέρον της διεθνούς ακαδημαϊκής κοινότητας για τα ζητήματα του χειρισμού κρίσεων. Ο εύθραυστος πολιτικός και γεωστρατηγικός χαρακτήρας του μεταδιπολισμού επιτάσσει ιδιαίτερη προσοχή στην αντιμετώπιση των «εκτάκτων καταστάσεων». Από την άλλη, η ανάλυση των συγκεκριμένων χωρών χρήζει σημαίνουσας προσοχής για την απόδειξη των παραπάνω.

Οι ΗΠΑ αρχικά, ήταν η πρώτη χώρα που δημιούργησε τέτοιες δομές άμυνας και εξωτερικής πολιτικής αμέσως μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, έχοντας την πρωτοκαθεδρία στον τομέα της ασφάλειας. Η σημερινή εποχή, σε συνδυασμό με τη νέα Στρατηγική Εθνικής Ασφάλειας του Αμερικανού Προέδρου, Ντόναλντ Τράμπ, φαίνεται να αποτελεί ένα σημείο ρήξης, τείνοντας να προδιαγράψει το πώς η Ουάσιγκτον σκοπεύει να κινηθεί στο παιχνίδι ριζικής αναδιάρθρωσης του διεθνούς συστήματος μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, διεθνούς συστήματος, το οποίο ήδη έχει ξεκινήσει.

Η Μεγάλη Βρετανία αναδιαμορφώνοντας το ΣΕΑ μόλις το 2012, αποδεικνύει πως ο συνεχώς μεταβαλλόμενος κόσμος, καθώς και η έλλειψη στρατηγικού προσανατολισμού



(ένεκα της κρίσης στην Ευρωζώνη, της θέσης της στην ΕΕ και το επικείμενο Brexit, και της στροφής των ΗΠΑ προς την Ευρασία), δημιουργεί όλο και περισσότερο την ανάγκη δημιουργίας και ενίσχυσης μοντέλων εθνικής ασφάλειας.

Η Ιαπωνία από την άλλη, γεωγραφικά τοποθετημένη στο Βόρειο Ειρηνικό Ωκεανό και συνορεύοντας με τη Ρωσία, την Κίνα και τη χερσόνησο της Κορέας, αποτελεί σημαντικό κομμάτι της ανατολικής Ασίας όσον αφορά στον τομέα της ασφάλειας καθώς και ένα νέο σχετικά πεδίο χειρισμού κρίσεων όπως οι φυσικές καταστροφές.

Τέλος, το Ισραήλ και οι υπαρξιακές του απειλές, βρισκόμενη σε ένα εύθραυστο γεωπολιτικό περιβάλλον, συνιστούν αναπόσπαστο μέρος της όλης μελέτης, συγκριτικά με τα υπόλοιπα «μέρη» της.

Η εργασία, ως προς τον μεθοδολογικό της βηματισμό, εδράζεται στην εννοιολόγηση των κυρίαρχων εννοιών και στη θεωρητική απεικόνιση της εν λόγω προβληματικής και στην κατάδειξη της σύγχρονης διεθνούς πραγματικότητας στον τομέα της ασφάλειας (ως νέες μορφές συγκρούσεων). Στη συνέχεια, στη βάση της υπόθεσης εργασίας, σύμφωνα με την οποία το νέο πεδίο ασφάλειας απαιτεί τις αναγκαίες θεσμικές προσαρμογές από πλευράς κρατικών συστημάτων ασφάλειας, επιχειρείται η θεσμική και οργανωτική αποκρυπτογράφηση και παρουσίαση των εν λόγω κρατών στη βάση των στρατηγικών τους δογμάτων. Στο τέλος, υπό το πρίσμα της συγκριτικής μελέτης, προβάλλονται τα αντίστοιχα συμπεράσματα.

Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά τη συγγραφή χρησιμοποιούνται πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές από το διαδίκτυο και από την εγχώρια και διεθνή βιβλιογραφία.

Λέξεις κλειδιά: Εθνική Ασφάλεια, Εθνικό Συμβούλιο Ασφάλειας, Χειρισμός Κρίσεων, Αμερική, Ιαπωνία, Μ. Βρετανία, Ισραήλ

## Abstract

The purpose of this diploma thesis is to present and analyze the National Security and Crisis Management Systems of the Member States of America, Great Britain, Israel and Japan.

The basic question of the research is: Although Francis Fukuyama talked about the "end of history" associated with the end of the Cold War, then why more and more countries such as Israel and Great Britain are creating National Defense Systems and CMS? The answer is that this is no longer the case. Globally, history is moving at such rapid speeds and with unexpected directions and outcomes that crisis management, and in particular international dispute resolution policy, is the subject of intense and lasting concerns. The need for international peace, security and stability coupled with the emergence of new threats to the global order (international terrorism, mass destruction, environmental pollution and widespread humanitarian disasters) have significantly reversed the importance of the international academic community for crisis management. On the other hand, the analysis of these countries needs considerable attention to demonstrate the above.

The US was originally the first to create such security and foreign policy structures right after the end of the Second World War. Having a leading position in the field of security and in conjunction with the new US National Security Doctrine, seems to be a point of disarray and tends to prescribe how Washington intends to move into shaping the international game after the World War II, an international system that has already begun.

Great Britain is reshaping the NSC only in 2012, proving that the ever-changing world and the lack of strategic orientation (due to the Eurozone crisis, its position in the EU and the upcoming Brexit, and the US shift to Eurasia), creates increasingly the need to create and strengthen national security models.

Japan, on the other hand, geographically located in the North Pacific Ocean and bordering Russia, China and Korea, is an important part of East Asian security and a relatively new field of crisis response such as natural disasters.

Finally, Israel and its existing threats, in a favorable geopolitical environment, are an integral part of the study in relation to its other "parts".

Key words: National Security, National Security Council, Crisis Management, America, Japan, Great Britain, Israel

## Εισαγωγή

«Γραμμένη στα κινεζικά η λέξη ‘κρίση’ αποτελείται από δύο χαρακτήρες: ο ένας αντιπροσωπεύει τον κίνδυνο και ο άλλος την ευκαιρία...».

J. F. Kennedy

Μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου η διαχείριση κρίσεων, και ειδικότερα ο τομέας της διεθνούς πολιτικής που αφορά την επίλυση διενέξεων, αποτελεί αντικείμενο έντονου και διαρκούς προβληματισμού. Η ανάγκη για διεθνή ειρήνη, ασφάλεια και σταθερότητα, σε συνδυασμό με την εμφάνιση νέων κινδύνων για την παγκόσμια τάξη (διεθνής τρομοκρατία, όπλα μαζικής καταστροφής, περιβαλλοντική μόλυνση και εκτεταμένες ανθρωπιστικές καταστροφές) αναθέρμαναν σημαντικά το ενδιαφέρον της διεθνούς ακαδημαϊκής κοινότητας για τα ζητήματα του χειρισμού κρίσεων.

Ο εύθραυστος πολιτικός και γεωστρατηγικός χαρακτήρας του μεταδιπολισμού επιτάσσει ιδιαίτερη προσοχή στην αντιμετώπιση των «εκτάκτων καταστάσεων». Δεν είναι συνεπώς υπερβολή να ισχυριστούμε ότι οι κίνδυνοι εθνικής ασφάλειας στο νέο μεταψυχροπολεμικό περιβάλλον καθιστούν το ζήτημα της διαχείρισης κρίσεων ως *conditio sine qua non* της κρατικής και παγκόσμιας επιβίωσης στον 21ο αιώνα.

Σύμφωνα με τον K. Waltz, οι δομές ενός συστήματος ορίζονται μέσα από την διάταξη τους. Για παράδειγμα, οι εσωτερικές πολιτικές δομές είναι ιεραρχικές, ενώ οι διεθνείς δομές είναι άναρχες. Επίσης, μέσα από τον καθορισμό των λειτουργιών των μονάδων που τις απαρτίζουν (π.χ. στα διεθνή άναρχα συστήματα, οι μονάδες/κράτη, είναι όμοιες, όσον αφορά τις λειτουργίες τους). Τέλος, μέσα από την κατανομή των δυνατοτήτων μεταξύ των μονάδων (π.χ. στα διεθνή συστήματα η σχετική ισχύς μεταξύ των κρατών). (Waltz, 2011, μετ., σελ.183)

Πιο συγκεκριμένα για την Δομή του Διεθνούς Συστήματος, ο Waltz εξάγει κάποια συμπεράσματα.

Αρχικά, στην εσωτερική πολιτική σκηνή τα μέρη είναι συγκεντρωτικά και ιεραρχημένα: η κυβέρνηση διατάζει και η διοίκηση υπακούει. Στη διεθνή σκηνή τα μέρη-κράτη είναι ίσα μεταξύ τους, κανένα δεν διατάζει, κανένα δεν είναι υποχρεωμένο να υπακούει. (ibid)

Φαινομενικά, αυτή η αναρχία αντιφάσκει με την έννοια της ίδιας της δομής, εφόσον υπονοεί ότι η διεθνής πολιτική στερείται τάξης και οργάνωσης. Αντλώντας όμως από το υπόδειγμα της μικροοικονομίας, ο Waltz υποδεικνύει το παράδειγμα των οικονομικών αγορών, όπου εγωιστικές μονάδες, οι επιχειρήσεις, συγκροτούν αυθόρμητα ένα άναρχο σύστημα όπου κυριαρχεί η αρχή της αυτοβοήθειας. Όπως και οι επιχειρήσεις, έτσι και τα κράτη επιδιώκουν να διασφαλίσουν την επιβίωση τους σε έναν κόσμο όπου η ασφάλεια τους δεν είναι εγγυημένη. (Waltz, 2011, μετ., σελ.11)

Τα κράτη παραμένουν και σήμερα οι βασικές μονάδες του διεθνούς συστήματος. Παρά την αύξηση των διεθνικών (transnational) δρώντων (ΜΚΟ, πολυεθνικές εταιρείες κ.ο.κ) τα κράτη παραμένουν στο επίκεντρο: είναι εντυπωσιακή η ικανότητα αδύναμων κρατών να εμποδίζουν την λειτουργία ισχυρών πολυεθνικών. Ταυτόχρονα, η θνησιμότητα των κρατών είναι πολύ χαμηλή, ενώ γεννιούνται όλο και περισσότερα. Οι λειτουργίες των κρατών είναι παρόμοιες (υπηρεσίες για την άντληση προσόδων, την υπεράσπιση τους, την θέσπιση, εκτέλεση και ερμηνεία των νόμων). Διαφέρουν όμως ως προς τις δυνατότητες τους. (ibid)

### **Πως όμως η παραπάνω Δομή ερμηνεύει την Διεθνή Πολιτική;**

Καταρχάς, το Διεθνές Σύστημα είναι ένα σύστημα αυτοβοήθειας, καθώς η αναρχία (η έλλειψη παγκόσμιας κυβέρνησης) οδηγεί στα μέρη του να οργανώνονται για την αντιμετώπιση της βίας. Υπ' όψιν ότι η βία δεν είναι αποκλειστικό προνόμιο του Διεθνούς Συστήματος, καθώς η χρήση βίας στο εσωτερικό των κρατών είναι εξίσου δεδομένη. (Waltz, 2011, μετ., σελ.12-13)

Τελικά, τα κράτη είναι ορθολογικοί δρώντες, που επιδιώκουν αρχικά την επιβίωση τους και μετέπειτα την παγκόσμια διακυβέρνηση. Αυτό το εξασφαλίζουν με το σύστημα της ισορροπίας ισχύος, που μπορεί να είναι είτε εσωτερική (αύξηση της οικονομικής και της στρατιωτικής ισχύος), είτε εξωτερική (δημιουργία συμμαχιών με άλλα κράτη). Κύριο μέλημά τους δεν είναι η μεγιστοποίηση της ισχύος τους, αλλά η διατήρηση της θέσης τους στο σύστημα. (Bull, 2012)

### **Τι είναι πραγματικά η «κρίση»;**

Η έννοια της κρίσης, ως πολυδιάστατης έννοιας, έχει αποδοθεί ποικιλοτρόπως. Ένας απλός άνθρωπος μπορεί να περιγράψει την κρίση ως ένα δύσκολο πρόβλημα, μια περίοδος αστάθειας ή μια κρίσιμη περίοδο την οποία διανύει κάποιος. Δίνοντας έναν ορισμό στη λέξη «κρίση», περιγράφεται συνήθως ως μια απρόβλεπτη κατάσταση, η οποία χαρακτηρίζεται από ένταση και ανασφάλεια μπορεί δε να αφορά στον εαυτό μας, στην οικογένεια, στην επιχείρηση, στον Οργανισμό, στην κοινωνία, στους θεσμούς, στη χώρα ή στο διεθνές περιβάλλον και η οποία πιθανολογείται ότι θα επιφέρει δυσμενή αποτελέσματα. Κατά την κρίση, μεταβάλλεται η συνήθης ροή των πραγμάτων και εισερχόμαστε σε μια καμπή, σε μια μεταβατική περίοδο με δυσχέρειες και κινδύνους. Κάθε κρίση λειτουργεί ως δοκιμή της σταθερότητας του συστήματος. Η κρίση αποτελεί περισσότερο μια πραγματικότητα παρά μια κακή είδηση και εφόσον την αποδεχτούμε, θα συνειδητοποιήσουμε ότι με τον κατάλληλο σχεδιασμό, είναι δυνατόν να υπάρξει όχι

μόνο αρνητική αλλά και θετική πλευρά σε μια κρίση. Η ύφεση, η προσέγγιση, η συμφωνία και η συμμαχία είναι οι κοινώς αποδεκτές βασικές αρχές της διαχείρισης κρίσεων (George, 1993).

Με τον όρο «Διεθνής κρίση» θεωρείται μια σειρά αλληλεπιδράσεων μεταξύ των κυβερνήσεων δύο ή περισσότερων χωρών, οι οποίες βρίσκονται σε σοβαρή σύγκρουση συμφερόντων και υπάρχει η ισχυρή πιθανότητα εκδήλωσης πολέμου. Κάθε κρίση λειτουργεί ως δοκιμή της σταθερότητας του συστήματος. Σύμφωνα με τον Robert Pfaltzgraff (1996), είναι μια κατάσταση που συνιστά απειλή για τις βασικές αξίες ή τα συμφέροντα των εμπλεκόμενων παραγόντων, αντιπροσωπεύει μεγάλη πιθανότητα στρατιωτικών εχθροπραξιών, έχει πεπερασμένο χρόνο απόκρισης ή/και έχει στοιχεία στρατηγικής ή τακτική έκπληξη. Οι κρίσεις περιλαμβάνουν όχι μόνο διακρατικές συγκρούσεις, αλλά και εσωτερικές συγκρούσεις, διασυνοριακές εθνοτικές συγκρούσεις, έκτακτες ανθρωπιστικές καταστάσεις ή οποιοδήποτε άλλο γεγονός που απαιτεί την κινητοποίηση σε κρατικό επίπεδο όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες αλλά ακόμη και σε επίπεδο διεθνών οργανισμών ή συμμαχιών όπως το NATO. Οι προσπάθειες διαχείρισης των διεθνών κρίσεων συνιστούν ευκαιρίες κλιμάκωσης ή εξάλειψης των συγκρούσεων. Ως εκ τούτου, αντιπροσωπεύουν σημαντικά πιθανά σημεία καμπής στην ανάπτυξη διεθνών σχέσεων. (ibid)

Από την άλλη, η διαχείριση κρίσεων ορίζεται σαν μια σειρά από λειτουργίες ή διαδικασίες, οι οποίες χρησιμεύουν στο να αναγνωρίσουμε, να μελετήσουμε και να προβλέψουμε ζητήματα που μπορεί να προκαλέσουν δυσκολίες και να ανακαλύψουμε συγκεκριμένους τρόπους με τους οποίους ένας οργανισμός θα μπορούσε να προλάβει ή να αντιμετωπίσει τις κρίσεις αυτές. (Darling et al., 1996). Συμπερασματικά, η έννοια διαχείρισης κρίσεων δεν συμπίπτει με την έννοια της επίλυσης συγκρούσεων (conflict resolution) ούτε καν με τη διπλωματία εξαναγκασμού (coercive diplomacy). Είναι πιο ευρεία η έννοια της διπλωματίας του εξαναγκασμού από την έννοια του χειρισμού κρίσης κατά τον J. Richardson. Στόχος του χειρισμού της κρίσης είναι η αποκλιμάκωση της έντασης μεταξύ των αντίπαλων πλευρών ώστε να αποφευχθεί η πιθανότητα στρατιωτικών εχθροπραξιών (Isyar, 2008, pp 1-49).

### **Σύστημα λήψης αποφάσεων**

Ο R. Jervis, αναγνωρίζει 4 επίπεδα ανάλυσης του συστήματος λήψης αποφάσεων (Jervis, 1973):

- (1) το επίπεδο όπου γίνεται η λήψη αποφάσεων
- (2) το επίπεδο της φύσης του κράτους και της λειτουργίας της εγχώριας πολιτικής
- (3) το επίπεδο της γραφειοκρατίας
- (4) το επίπεδο του διεθνούς περιβάλλοντος

#### **Επίπεδο εσωτερικών παραγόντων**

Ακόμη και αν όλα τα κράτη δεν συμπεριφέρονταν με τον ίδιο τρόπο σε παρόμοιες καταστάσεις, το κρατικό επίπεδο ανάλυσης μπορεί να είναι το κατάλληλο. Οι πολιτικές λήψης αποφάσεων επηρεάζονται από την κοινωνική και οικονομική διάρθρωση και την εσωτερική πολιτική. Εδώ μπορούμε να διακρίνουμε ένα ακραίο επιχείρημα ότι η εσωτερική πολιτική καθορίζει την εξωτερική και ένα πιο μετριοπαθές, ότι η εξωτερική πολιτική είναι ένας συνδυασμός εσωτερικής πολιτικής και διεθνούς περιβάλλοντος. Μπορούμε και εδώ να ανάγουμε τον ίδιο παραπάνω ισχυρισμό για το προηγούμενο επίπεδο. Τα κράτη με τα ίδια εσωτερικά χαρακτηριστικά δρουν με τον ίδιο τρόπο ακόμη και σε αλλαγές του διεθνούς περιβάλλοντος. Αν ισχύει αυτό τότε οι αλλαγές στην ηγεσία δεν θα σήμαιναν καμία αλλαγή στην εξωτερική πολιτική, κάτι που στην πραγματικότητα δεν ισχύει. (Jervis, 1973)



### Επίπεδο γραφειοκρατίας

Ακόμη και αν η κρατική συμπεριφορά δεν μπορεί να εξηγηθεί από τα άλλα 2 επίπεδα ανάλυσης, μπορεί ακόμη να μην χρειάζεται να εξετάσουμε το επίπεδο της λήψης αποφάσεων. Καθορίζει η γραφειοκρατία τις πολιτικές;

A) οι πολιτικές επιλογές των γραφειοκρατών καθορίζονται από τη θέση που έχουν στην κυβέρνηση

B) οι πολιτικές των κρατών σχηματίζονται από γραφειοκρατικές ρουτίνες και ευκαιρίες

Οι πολιτικές αποτελούν λοιπόν γραφειοκρατικούς ελιγμούς.

Για να στηριχθεί αυτός ο ισχυρισμός πρώτον, θα μπορούσε να αποδειχθεί ότι διάφορα μέρη της κυβέρνησης εκτελούν ή αποτυγχάνουν να εφαρμόζουν πολιτικές, με τρόπους που είναι σύμφωνοι με τις προτιμήσεις και τις συνήθειες τους και όχι με τις αποφάσεις των ηγετών. Το δεύτερο σημείο είναι το επιχείρημα ότι οι έγκυρες αποφάσεις μπορούν να εξηγηθούν από την αλληλεπίδραση των γραφειοκρατικών αξιών. Κάτι τέτοιο δημιουργεί δυσκολίες κυρίως λόγω της απουσίας αποδείξεων. Για να επαληθεύσουμε αυτό το αίτημα, πρέπει να είμαστε σε θέση να προσδιορίσουμε την αναμενόμενη σχέση μεταξύ της ποικιλίας γραφειοκρατικών θέσεων αφενός και των αποτελεσμάτων πολιτικής αφετέρου.

Καταλήγει ότι μέχρις ότου έχουμε μια θεωρία που καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνεται η πολιτική από τις αντικρουόμενες γραφειοκρατικές προοπτικές και προτιμήσεις, δεν μπορούμε να πούμε αν κάποιο αποτέλεσμα μπορεί να εξηγηθεί από αυτό το επίπεδο ανάλυσης. Δεν υπάρχει κανένας τρόπος να διερευνηθεί σε ποιο βαθμό οι γραφειοκρατικοί παράγοντες προκαλούν το αποτέλεσμα, διότι δεν έχουμε λόγους να ισχυριζόμαστε ότι ένας διαφορετικός σχηματισμός γραφειοκρατικών συμφερόντων και δυνάμεων θα είχε διαφορετικό αποτέλεσμα ή ότι το αποτέλεσμα θα ήταν διαφορετικό αν δεν υπήρχαν καθόλου γραφειοκρατίες. (Jervis, 1973)

## Επίπεδο διεθνούς περιβάλλοντος

Είναι το επίπεδο που καθορίζει τη συμπεριφορά των κρατών. Ξεκίνα την υπόθεση με τον ισχυρισμό ότι όλα τα κράτη θα δρούσαν το ίδιο κάτω από τις ίδιες συνθήκες. Αλλαγές εντός του κράτους, στη γραφειοκρατική δομή και στις απόψεις των ηγετών δεν θα επέφερε καμία αλλαγή πολιτικής.

Το καλύτερο επιχείρημα για την ομοιογένεια της συμπεριφοράς το έθεσε ο Wolfers, για τη λήψη αποφάσεων κάτω από επικίνδυνες συνθήκες: εάν ένα σπίτι καίγεται και όλοι οι άνθρωποι τρέχουν για τις εξόδους πρέπει πραγματικά να μελετήσουμε την απόφασή τους να τρέξουν προς αυτές;

Ο Jervis απαντά στο ανωτέρω επιχείρημα πως δεν είναι τόσο απλό στις διεθνείς σχέσεις. Δεν συνηθίζουμε ούτε καν να συμφωνούμε ότι το σπίτι καίγεται (π.χ. ο Χίτλερ και ο Β Παγκόσμιος Πόλεμος) και έτσι μπορεί να υπάρξουν πολλές έξοδοι (έκταση συμμετοχής στο ευρωπαϊκό μέτωπο, απαίτηση άνευ όρων παραίτησης κλπ.). Επομένως, ακόμη και στην ακραία περίπτωση, η αντικειμενική κατάσταση δεν καθορίζει όλες τις πτυχές της αντίδρασης του κράτους.

Συνεπώς, καταλήγει ότι είναι σημαντικό να ληφθεί υπόψη το επίπεδο ανάλυσης της λήψης αποφάσεων, αφού δεν μπορούμε να προβλέψουμε τη συμπεριφορά ενός δρώντος από την αντικειμενική κατάσταση/υπόβαθρο που λειτουργεί.

Στις διεθνείς σχέσεις, κάθε κρίση μπορεί να κάνει το κράτος νικητή ή ηττημένο. Αλλά φυσικά, κάθε κράτος θέλει να είναι στην πλευρά των νικητών. Στην περίπτωση αυτή, είναι δυνατόν να θεωρηθεί μια κατάσταση κρίσης ως ευκαιρία να κερδηθεί κάτι. Καταρχάς, απαιτείται ένα καλά οργανωμένο πρόγραμμα διαχείρισης κρίσεων για να μπορέσει να επωφεληθεί από μια τέτοια κρίση, παρόλο που απαιτούνται κάποιες προϋποθέσεις για την κατάλληλη διαχείριση κρίσεων. Η πρόβλεψη κρίσεων είναι ένα από τα βασικά βήματα επιτυχημένης διαχείρισης. Επιπλέον, ο διεθνής παράγοντας θα πρέπει να προετοιμαστεί για τις μελλοντικές συνθήκες κρίσης. πρέπει να ψάξει για πιθανές ευκαιρίες και πρέπει επίσης να προετοιμαστεί για τη διαχείριση κρίσεων. Ο δρών

πρέπει να είναι σε θέση να αντιμετωπίσει τις συνθήκες της κρίσης και ακόμη και πρέπει να προσπαθήσει να την εξαλείψει. Πρέπει πάντως να υπενθυμίσουμε ότι δεν έχει αναπτυχθεί καμία μέθοδος για την εξάλειψη του σχηματισμού κρίσεων και ότι το στοιχείο της αβεβαιότητας σε κρίση απαιτεί λήψη αποφάσεων βάσει μιας ασαφούς εικόνας της κρίσης. (Kissinger, 2014)

Η επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των δύο πτυχών της τάξης, ήτοι της ισχύος και της νομιμότητας, αποτελεί την ουσία της πολιτικής. Συσχετισμοί ισχύος, χωρίς ηθική διάσταση μετατρέπουν κάθε διαφωνία σε δοκιμασία δύναμης. Στην εποχή μας επικρατεί μία άνευ προηγουμένου ρευστή κατάσταση όσον αφορά την ισχύ, ενώ ταυτόχρονα οι ισχυρισμοί περί νομιμότητας διευρύνουν κάθε δεκαετία που διανύεται το πεδίο δράσης τους με τρόπο αδιανόητο μέχρι πρότινος. Καθώς οι ανισορροπίες εντείνονται, η δομή της παγκόσμιας τάξης του 21<sup>ου</sup> αιώνα αποδεικνύεται ότι υστερεί σε τρία σημαντικά στοιχεία (Kissinger, 2014):

1. Η ίδια η φύση του κράτους δέχεται πληθώρα πιέσεων.

Το κράτος υφίσταται επιθέσεις και αποδομείται εσκεμμένα, σε άλλες περιπτώσεις διαβρώνεται λόγω παραμέλησης, άλλοτε σαρώνεται από καταγιστική ορμή γεγονότων, σε άλλες περιπτώσεις έχουμε «αποτυχημένα κράτη (failed states) ή «ακυβέρνητα κράτη» κ.ο.κ.

2. Οι πολιτικοί και οικονομικοί οργανισμοί του πλανήτη παρουσιάζουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ τους.

Το διεθνές οικονομικό σύστημα έχει καταστεί παγκόσμιο, την ώρα που οι πολιτικές δομές του πλανήτη εξακολουθούν να βασίζονται στο εθνικό κράτος. Η δυναμική αυτή έχει οδηγήσει σε παρατεταμένη οικονομική ανάπτυξη, η οποία κατά περιόδους ανακόπτεται προσωρινά από οικονομικές κρίσεις φαινομενικά κλιμακούμενης έντασης. Το παράδοξο είναι ότι η ευημερία εξαρτάται από την επιτυχία της παγκοσμιοποίησης, όμως η διαδικασία προκαλεί πολιτική αντίδραση, η οποία συχνά αναιρεί τους στόχους της. Στο πλαίσιο αυτό, η πρόκληση αφορά στην διακυβέρνηση, με

την έννοια ότι οι κυβερνήσεις υποβάλλονται σε πιέσεις δυνάμεων, που επιχειρούν να στρέψουν τη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης προς την κατεύθυνση του εθνικού πλεονεκτήματος ή του μερκαντισμού. Ως εκ τούτου τα ζητήματα της παγκοσμιοποίησης διαπλέκονται με την άσκηση δημοκρατικής εξωτερικής πολιτικής.

### 3. Η απουσία αποτελεσματικού μηχανισμού συνεννόησης και συνεργασίας των μεγάλων δυνάμεων σε μείζονα ζητήματα.

Υπάρχει πληθώρα, συχνά αλληλεπικαλυπτόμενων, διεθνών και περιφερειακών οργανισμών, με αμφίβολη αποτελεσματικότητα. Οι ΗΠΑ αποτελούν βασικό παράγοντα σε όλα τα διεθνή σχήματα, όμως ο χαρακτήρας και η συχνότητα των συναντήσεων δεν συμβάλλουν στην ανάπτυξη μακρόπνοης στρατηγικής. Ο ηγετικός ρόλος των ΗΠΑ υπήρξε καθοριστικός και αναγκαίος, ακόμη και όταν ασκήθηκε σε κλίμα αμφιθυμίας. Πάντα επιχείρησαν να επιτύχουν ισορροπία μεταξύ σταθερότητας και προώθησης πανανθρώπινων αξιών, οι οποίες δεν ήταν πάντοτε συμβατές με τις αρχές μη παρέμβασης στα εσωτερικά κυρίαρχων κρατών ή με ιστορικές εμπειρίες άλλων εθνών. (ibid)

### **Κυβερνήσεις και κρίσεις**

Οι κυβερνήσεις είναι ανοικτά συστήματα, τα οποία σημαίνουν ότι είναι ανοικτά για κάθε είδους εισροή και στηρίζουν επίσης τη ζωή τους σε ένα δυναμικό περιβάλλον. Με βάση τις απαντήσεις σε κρίσεις, θα μπορούσε να κριθεί εάν μια κυβέρνηση είναι ή όχι καλά διοικούμενη ή όχι. Η μέθοδος για την επίτευξή της είναι να εξετάσει μια κρίση και να εξετάσει ακριβώς τους περιορισμούς και τις ευκαιρίες που παρέχει η κυβέρνηση. (McConnell, 2003, 363-409)

Είναι βέβαιο ότι οι κυβερνήσεις μπορεί να έρθουν αντιμέτωπες με ξαφνικές ή επανειλημμένες κρίσεις που προκαλούνται από το εσωτερικό ή το εξωτερικό της χώρας. Μια κατάσταση κρίσης δείχνει ότι θα μπορούσε να είναι μια δύσκολη περίοδος για τις λειτουργίες διαχείρισης του συστήματος. Εξαιτίας αυτού, οι κυβερνήσεις μπορούν να έχουν μεγάλα προβλήματα λήψης αποφάσεων. Τα βασικά χαρακτηριστικά των κρίσεων,

τα οποία βιώθηκαν πάντα από τις κυβερνήσεις, θα μπορούσαν να συζητηθούν με την ακόλουθη σειρά: δεν είναι εύκολο να προβλέψουμε ποια ώρα, πόσο συχνά ή πόσο μεγάλες κρίσεις θα συμβούν. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει δυσκολία στην πρόβλεψη. Είναι δυνατόν να πούμε για τις περισσότερες κυβερνήσεις ότι συνήθως δεν διαθέτουν επαρκείς μηχανισμούς για την πρόληψη ή την πρόβλεψη κρίσεων. (ibid)

Οι κρίσεις ενδέχεται να απειλήσουν τον κύριο σκοπό, την αυτοπραγμάτωση του κράτους. Ο χρόνος απόκρισης για την εξεύρεση κατάλληλης λύσης για την εξάλειψη των κρίσεων θα μπορούσε να περιοριστεί. Οι κρίσεις δημιουργούν ένα μεγάλο άγχος στα κέντρα αποφάσεων των κυβερνήσεων και απαιτούν επείγοντα μέτρα. Σήμερα, όλες οι κυβερνήσεις του κόσμου χρειάζονται κέντρα αντιμετώπισης κρίσεων, συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης και επείγουσες δυνάμεις αντίδρασης. (ibid)

Είναι δυνατόν να μιλήσουμε για την ύπαρξη οργανωτικών (εσωτερικών) παραγόντων εκτός από διάφορους περιβαλλοντικούς (εξωτερικούς) παράγοντες που προκαλούν κρίσεις για κυβερνήσεις ή άλλες οργανώσεις που θα μπορούσαν να είναι διεθνούς, υπερεθνικού ή διεθνούς χαρακτήρα. Οποιαδήποτε σύγκριση μπορεί να μας δείξει ένα διαισθητικό αποτέλεσμα ότι οι περιβαλλοντικοί (εξωτερικοί) παράγοντες έχουν μεγαλύτερη επιρροή από τους οργανωτικούς (εσωτερικούς) παράγοντες, διότι ένα δυναμικό διεθνές περιβάλλον θα μπορούσε να είναι πιο δύσκολο να ελεγχθεί από μια σχετικά σταθερή οργανωτική δομή που θα μπορούσε εύκολα να ελεγχθεί. (ibid)

Υπάρχουν ορισμένες κύριες αιτίες των εξωτερικών παραγόντων κρίσεων: το συνεχώς μεταβαλλόμενο διεθνές οικονομικό σύστημα, οι σημαντικές τεχνολογικές εξελίξεις, οι διεθνείς κοινωνικο-πολιτιστικοί παράγοντες, οι φυσικές καταστροφές, οι διεθνείς πολιτικοί παράγοντες και οι διεθνείς νομικοί παράγοντες. (ibid)

Οι οργανωτικοί (εσωτερικοί) παράγοντες που προκαλούν τις κρίσεις θα μπορούσαν γενικά να χωριστούν σε δύο υποομάδες: συνταγματικά προβλήματα και έλλειψη ηγεσίας. Η πιθανότητα κρίσεων για μια κυβέρνηση σχετίζεται με ορισμένα γεγονότα. (ibid)

Καταρχάς, εάν η δομή της κυβέρνησης δεν είναι σε θέση να προσαρμοστεί στις αλλαγές του περιβάλλοντος ή εάν δεν είναι σε θέση να επικοινωνήσει επαρκώς με το εξωτερικό --με άλλα λόγια, εάν δεν είναι δυνατό για την κυβέρνηση να έχει ισχυρό σύστημα πληροφοριών-- είναι προφανές ότι η πιθανότητα ύπαρξης κρίσεων για το σύστημα ή την κυβέρνηση θα είναι υψηλή. Από την άλλη πλευρά, η ανεπάρκεια των ηγετών μπορεί να προκαλέσει κρίσεις για τις κυβερνήσεις. Μπορεί να υπάρχουν ορισμένοι δείκτες έλλειψης ηγεσίας που μπορεί να προκαλέσουν κρίσεις ή να καταστήσουν μια κρίση πιο δύσκολη στην επίλυση. Η έλλειψη ορισμένων ικανοτήτων, η έλλειψη παρακολούθησης των αλλαγών και η συλλογή των απαιτούμενων πληροφοριών σχετικά με αυτές, η έλλειψη εμπειρίας στην εξήγηση ή και την εξέταση μιας κρίσης θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως δείκτες έλλειψης ηγεσίας που συμβάλλει ή προκαλεί την κρίση. (ibid)

## Μέρος 1<sup>ο</sup>

### Νέες μορφές συγκρούσεων/απειλών στη Διεθνή Πολιτική

Για σχεδόν τέσσερις αιώνες, από την Ειρήνη της Βεσφαλίας, η οποία τερμάτισε τον Τριακονταετή Πόλεμο, η έννοια της κυριαρχίας - το δικαίωμα των εθνών σε μια ανεξάρτητη ύπαρξη και αυτονομία - κατέλαβε τον πυρήνα της διεθνούς τάξης. Παράλληλα όμως είναι και ένας κόσμος στον οποίο τα σύνορα παραβιάζονται και επικρατεί η βία και οι συγκρούσεις. (Haas, January/ February 2017: 2)

Τις δεκαετίες που ακολούθησαν τον Β' Π.Π. υπήρχε η αίσθηση της δυνατότητας ανάδυσης μίας παγκόσμιας κοινότητας. Όλοι είχαν ανάγκη τη συνεργασία και όχι την αντιπαράθεση. Οι ΗΠΑ, βγήκαν όχι απλώς αλώβητες από τον πόλεμο, αλλά ενισχυμένες οικονομικά και με έντονη εθνική αυτοπεποίθηση, αποδύθηκαν σε αγώνα εφαρμογής ιδεωδών και πρακτικών, που θεωρούσαν υλοποιήσιμα σε ολόκληρο τον κόσμο, αναλαμβάνοντας το ρόλο του παγκόσμιου ηγέτη. Το γεγονός αυτό προσέθεσε νέα διάσταση στην αναζήτηση μίας παγκόσμιας τάξης: ένα έθνος θεμελιωμένο στην αρχή της ελεύθερης και αντιπροσωπευτικής διακυβέρνησης ταύτιζε την άνοδό του με την εξάπλωση της ελευθερίας και της δημοκρατίας, τις οποίες θεωρούσε ικανές να εξασφαλίσουν δίκαιη και διαρκή ειρήνη στον πλανήτη. (ibid)

Μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, εμφανίστηκαν δύο τάσεις που σχετίζονταν με την κρίση. Η πρώτη είναι η μεταβαλλόμενη τάση να παρατηρείται ότι οι περισσότερες διεθνείς κρίσεις σχετίζονται με την αντίληψη της «λεγόμενης» παγκόσμιας εξουσίας των ΗΠΑ. Συνεπώς, σχεδόν όλες οι κρίσεις μεγάλης κλίμακας είχαν θεωρηθεί προηγουμένως κρίσεις εξωτερικής πολιτικής από τη διοίκηση της Ουάσιγκτον. Τώρα, οι κρίσεις τείνουν να θεωρούνται διεθνείς κρίσεις και από τον υπόλοιπο κόσμο. Η δεύτερη, που σχετίζεται με την πρώτη, είναι ότι οι κρίσεις την περίοδο του Ψυχρού Πολέμου ήταν γενικά συμμετρικές, οι οποίες ξέσπασαν μεταξύ των δύο ίσων πλευρών ή / και μπλοκ, ενώ τα τελευταία χρόνια παρατηρούνται ασύμμετρες κρίσεις, δηλ. κράτη που δεν έχουν ίση ισχύ ή νέες μορφές απειλών όπως οι τρομοκρατικές οργανώσεις. (Baylis, Smith & Owens, 2017, introduction)

Ωστόσο, η προσέγγιση της διεθνούς τάξης που βασίζεται αποκλειστικά στον σεβασμό της κυριαρχίας, μαζί με τη διατήρηση της εξισορροπημένης εξουσίας που απαιτείται για την εξασφάλιση της, δεν επαρκεί πλέον. Το παραδοσιακό «λειτουργικό σύστημα» του πλανήτη, το αποκαλούμενο από τον R. N. Haass "Παγκόσμια Τάξη 1.0", έχει οικοδομηθεί γύρω από την προστασία και τα προνόμια των κρατών. Είναι όλο και περισσότερο ανεπαρκής στον σημερινό παγκοσμιοποιημένο κόσμο. Ελάχιστα πράγματα παραμένουν αποκλειστικά στο εσωτερικό των κρατών. Σχεδόν ο καθένας και οτιδήποτε, από τουρίστες, τρομοκράτες και πρόσφυγες έως μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, χρήματα και ασθένειες μπορούν να φτάσουν σχεδόν οπουδήποτε. Το αποτέλεσμα είναι ότι αυτό που συμβαίνει μέσα σε μια χώρα δεν μπορεί πλέον να θεωρηθεί ως το ενδιαφέρον της χώρας και μόνο. Οι σημερινές συνθήκες απαιτούν ένα ενημερωμένο «λειτουργικό σύστημα» – αποκαλούμενο ως η Παγκόσμια Τάξη 2.0 – η οποία περιλαμβάνει όχι μόνο τα δικαιώματα των κυρίαρχων κρατών αλλά και τις υποχρεώσεις των κρατών αυτών έναντι άλλων. (Haas, January/ February 2017: 2)

### **Από την κρατικότητα (stateship) στη τρομοκρατία**

Μια νέα διεθνής τάξη θα απαιτήσει ένα εκτεταμένο σύνολο προτύπων και ρυθμίσεων, ξεκινώντας από μια από κοινού συμφωνηθείσα βάση για την κρατικότητα (stateship). Δεν μπορεί να υπάρξει απεριόριστο δικαίωμα για όλες τις κοινότητες να επιτύχουν πολιτική αυτοδιάθεση. Η επίτευξη συναίνεσης για τον περιορισμό ενός τέτοιου δικαιώματος δεν θα είναι εύκολη, αλλά είναι απαραίτητο να μην προκληθούν συγκρούσεις και μονομερείς ενέργειες. Ένα καλό ξεκίνημα θα ήταν η τροποποίηση της έννοιας της αυτοδιάθεσης, ώστε να θεωρείται ως κάτι που πρέπει όχι μόνο να ισχυρίζεται αλλά και να χορηγείται.

Ένα ουσιαστικό στοιχείο ενός πλαισίου για τη διεθνή τάξη που βασίζεται στην κυρίαρχη υποχρέωση θα ήταν οι απαγορεύσεις για τη διεξαγωγή ή με οποιονδήποτε τρόπο υποστήριξη της τρομοκρατίας, που ορίζεται ως η εκ προθέσεως χρήση της ένοπλης βίας εναντίον αμάχων από μη κρατικές οντότητες για την επιδίωξη πολιτικών στόχων. Η διεθνής καταδίκη της τρομοκρατίας βρίσκεται στα χαρτιά, όπως και η έγκριση



για συλλογική δράση εναντίον της. Εφόσον οι κυβερνήσεις που επιδιώκουν την αντιτρομοκρατική απεργία σε άτομα ή ομάδες που είναι πραγματικά τρομοκράτες και σχεδιάζουν τις επιθέσεις τους έτσι ώστε να είναι συνεπείς με τα νομικά και δεοντολογικά πρότυπα, συμπεριλαμβανομένης της λήψης μέτρων για την προστασία αθώων πολιτών, δεν θα αντιμετωπίσουν σοβαρές επικρίσεις. (Baylis, Smith & Owens, 2017, introduction)

Περισσότερο αμφιλεγόμενη θα είναι η ενίσχυση του κανόνα κατά της εξάπλωσης ή της χρήσης όπλων μαζικής καταστροφής. Υπάρχει μια διεθνής κλίση (που υπογραμμίζεται από τη Συνθήκη Περί Μη Διάδοσης Των Πυρηνικών Όπλων, 1968) για την πρόληψη της διάδοσης, περιορίζοντας την πρόσβαση των χωρών στη σχετική τεχνολογία και υλικό και η αντίθεσή τους στη μαζική εξουσία απόκτησης πυρηνικών ικανοτήτων από το Ιράν δείχνει πως αυτή η προσέγγιση μπορεί να διευκολύνει τη διπλωματική πρόοδο. Ωστόσο, η συναίνεση συχνά υποχωρεί όσον αφορά τις λεπτομέρειες του τι πρέπει να επιμείνει και ποια κίνητρα ή κυρώσεις πρέπει να προτείνει - και οι κυβερνήσεις έχουν αποδείξει την ικανότητά τους να αναπτύξουν ή να αποκτήσουν πυρηνικά όπλα ενάντια στη διεθνή αντιπολίτευση, αν το κάνουν αρκετά σημαντικό. (ibid)

### **Περιβάλλον και Κυβερνοχώρος**

Η κλιματική αλλαγή είναι από πολλές απόψεις η βασική εκδήλωση της παγκοσμιοποίησης. Οι χώρες εκτίθενται και επηρεάζονται άμεσα από το πρόβλημα ανεξάρτητα από τη συμβολή τους σε αυτό. Τα σύνορα δεν υπολογίζονται σ' αυτή την περίπτωση. Υπάρχει ευρεία, αν όχι καθολική, συμφωνία ότι η αλλαγή του κλίματος προκαλείται σε μεγάλο βαθμό από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνιστά σημαντική απειλή για το μέλλον του πλανήτη και των κατοίκων του. Αλλά η συναίνεση διαρρηγνύεται όταν πρόκειται να καθοριστεί τι πρέπει να γίνει και από ποιον. (Haas, January/ February 2017: 2)

Καταρχάς, η κλιματική αλλαγή είναι κάτι που πρέπει να συμπεριλαμβάνεται ως υποχρέωση όλων των κρατών, αφού οι συνέπειες της εκπομπής άνθρακα δεν γνωρίζουν

σύνορα. Με άλλα λόγια, η κλιματική αλλαγή είναι μια σωρευτική συνέπεια της τοπικής δραστηριότητας. (ibid)

Το πρόβλημα είναι να εκτιμηθεί το ανάλογο μερίδιο της κάθε χώρας από το βάρος της καταπολέμησής της, είτε με τη μείωση της παραγωγής άνθρακα είτε με τη βοήθεια άλλων για τη μείωση των δικών τους. Το συνέδριο του Παρισιού του 2015, ωστόσο, έδειξε κάποιο ρεαλισμό και δημιουργικότητα, ακολουθώντας μια διαφορετική προσέγγιση. Ένας γενικός στόχος καθορίστηκε για τον περιορισμό της κλιματικής αλλαγής, αλλά στις χώρες δεν δόθηκαν συγκεκριμένες οδηγίες για το τι πρέπει να γίνει για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος. Η συμμετοχή ήταν εντελώς εθελοντική και προσδοκώμενη και όχι υποχρεωτική. Πράγματι, συμφωνήθηκε ότι κάθε χώρα θα θέσει για τον εαυτό της φιλόδοξους αλλά εφικτούς στόχους στη μείωση του διοξειδίου του άνθρακα και στη συνέχεια θα ανταποκριθεί στις δεσμεύσεις της. (ibid)

Αυτό είναι ένα βήμα προς την κατεύθυνση της κυριαρχικής υποχρέωσης και οι πλουσιότερες κυβερνήσεις πρέπει να παρέχουν κίνητρα για να βοηθήσουν άλλες χώρες να επιτύχουν τους στόχους τους, καθώς και να εξετάσουν κυρώσεις οποιουδήποτε είδους για όσα κράτη δεν συμμορφώνονται. Θα χρειαστεί επίσης να γίνουν περισσότερα προκειμένου να βοηθηθούν οι χώρες να προσαρμοστούν στις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής που βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη. Δεδομένου ότι οι αναπτυσσόμενες χώρες έχουν συμβάλει σημαντικά στο πρόβλημα εδώ και δεκαετίες, είναι λογικό να συμβάλουν στην κάλυψη του κόστους των μετριασμών των εκπομπών και της προσαρμογής των άλλων κρατών, στο πλαίσιο των δικών τους κυριαρχικών υποχρεώσεων. (ibid)

Ο κυβερνοχώρος είναι ο νέος τομέας της διεθνούς δραστηριότητας, ο οποίος χαρακτηρίζεται από συνεργασία και σύγκρουση. Ορισμένες δραστηριότητες στον κυβερνοχώρο είναι ευνοϊκές και έχουν ελάχιστη σχέση με την εθνική ασφάλεια, ενώ άλλες δραστηριότητες συνδέονται στενά με την εξωτερική πολιτική και την εθνική ανταγωνιστικότητα. Ο στόχος σε αυτόν τον τομέα πρέπει να είναι η δημιουργία διεθνών ρυθμίσεων που να ενθαρρύνουν τις καλοήθειες χρήσεις του κυβερνοχώρου και να αποθαρρύνουν τις κακοήθειες. Οι κυβερνήσεις θα πρέπει στη συνέχεια να τηρούν τα

συμπεφωνημένα και να ενεργούν με συνέπεια στο πλαίσιο αυτού του καθεστώτος, ως μέρος των κυριαρχικών τους υποχρεώσεων. (ibid)

Τι μπορεί να περιλαμβάνει ένα τέτοιο καθεστώς; Στην ιδανική περίπτωση θα διατηρούσε ένα ενιαίο ολοκληρωμένο κυβερνοδίκτυο, θα περιόριζε το τι μπορούν να κάνουν οι κυβερνήσεις για να σταματήσουν την ελεύθερη ροή πληροφοριών και επικοινωνιών μέσα σε αυτό, θα απαγόρευαν την εμπορική κατασκοπεία και την κλοπή πνευματικής ιδιοκτησίας και θα περιόριζαν τις κακόβουλες δραστηριότητες στον κυβερνοχώρο εν καιρώ ειρήνης. Το πλαίσιο αυτό θα πρέπει να προβλέπει την επιβολή κυρώσεων στον κυβερνοχώρο για την αποτροπή της διάδοσης και της ανάπτυξης της τρομοκρατίας.

Τελικά, μπορεί να χρειαστεί να αναπτυχθεί ένα *jus in bello*, καθορίζοντας ποιες ενέργειες θα θεωρούνται επιτρεπτές εν καιρώ πολέμου και ποιες θα απαγορεύονται. Έτσι, οι κυβερνήσεις αναλαμβάνουν την υποχρέωση όχι μόνο να αποφεύγουν να ασκούν απαγορευμένες δραστηριότητες αλλά και να κάνουν ό,τι είναι δυνατόν για να εμποδίσουν άλλα μέρη να εκτελούν αυτές τις δραστηριότητες από το έδαφός τους και να σταματήσουν και να τιμωρήσουν όσους το πράττουν. (ibid) Η επίτευξη, ακόμη και περιορισμένης συναίνεσης σχετικά με αυτές τις αρχές και το πώς θα τις υποστηρίξουμε, θα απαιτήσει τεράστιες προσπάθειες. Δεδομένου όμως ότι τα προβλήματα αυτά εξακολουθούν να είναι σχετικά καινοφανή, ο στόχος τώρα είναι να ξεκινήσει η εκπόνηση κατάλληλου κώδικα δεοντολογίας για τα κράτη που θα ακολουθήσουν. (Haas, January/February 2017: 2)

Όσον αφορά τους πρόσφυγες είναι σημαντική η αποτελεσματική τοπική δράση, ώστε να μην προκύπτουν καταστάσεις που δημιουργούν μεγάλες ροές προσφύγων. Η πραγματοποίηση αυτής της αρχής στην πράξη αποδείχθηκε αδύνατη και είναι πιθανό να παραμείνει δύσκολη, δεδομένης της αποκλίνουσας πολιτικής ατζέντας μεταξύ κέντρου και περιφέρειας και του υψηλού κόστους μιας αποτελεσματικής παρέμβασης, ακόμη και όταν οι στόχοι επικαλύπτονται. Ακόμα και αν δεν υπάρχει συναίνεση, υπάρχει ένα επιχείρημα για την αύξηση της χρηματοδότησης για τους πρόσφυγες, για τη διασφάλιση

της διαβίωσης τους και για τη θέσπιση δίκαιων ποσοστώσεων για την επανεγκατάστασή τους. (Baylis, Smith & Owens, 2017, introduction)

Παρά το γεγονός ότι στη σύγχρονη εποχή οι επικλήσεις στη διεθνή κοινότητα είναι πιο επίμονες από ποτέ, δεν υπάρχει κοινώς αποδεκτή αντίληψη για τους στόχους, τις μεθόδους και τους περιορισμούς που τη διέπουν. Αντίθετα, αναζητείται εναγωνίως το περιεχόμενο της έννοιας της «παγκόσμιας τάξης». Η απειλή του χάους είναι έκδηλη, λόγω της διασποράς των ΟΜΚ, της διάλυσης των κρατών, της καταστροφής του φυσικού περιβάλλοντος και των νέων τεχνολογιών, που επιτρέπουν πρόσβαση στην πληροφορία ακόμη και στις πιο απομακρυσμένες περιοχές του πλανήτη. Μήπως διανύουμε μία εποχή, στην οποία το μέλλον θα καθορίζεται από δυνάμεις κείμενες υπεράνω των περιορισμών οιασδήποτε τάξης; (ibid)

### **Μεταρρύθμιση του τομέα της ασφάλειας**

Η μεταρρύθμιση του τομέα της ασφάλειας (SSR) είναι μια πολύπλοκη διαδικασία. Προσδιορίζεται στενά, μπορεί να περιλαμβάνει ιδρύματα και οργανισμούς που έχουν συσταθεί για την αντιμετώπιση εξωτερικών ή εσωτερικών απειλών για την ασφάλεια του κράτους και των πολιτών του. Ως εκ τούτου, ο τομέας της ασφάλειας περιλαμβάνει τουλάχιστον τις στρατιωτικές και παραστρατιωτικές δυνάμεις, τις υπηρεσίες πληροφοριών, τις εθνικές και τοπικές αστυνομικές υπηρεσίες, τα σύνορα, τα τελωνεία και την ακτοφυλακή. (Bearne, S., Olikier, O., O'Brien, K. A., & Rathmell, 2005, σελ. iii)

Η μεταρρύθμιση του τομέα ασφάλειας, που ορίζεται ευρύτερα, περιλαμβάνει πολιτικά, στρατιωτικά, οικονομικά, αστυνομικά, νομικά, επικοινωνιακά, οικονομικά, εξωτερικά θέματα και στοιχεία πληροφοριών, τα οποία αλληλοσυνδέονται. Οι αναπτυσσόμενες χώρες χρειάζονται επαρκή σταθερότητα και βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη για να στηρίξουν τη συνεχή ασφάλεια και σταθερότητα. Επιπλέον, ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες χώρες, οι ΜΚΟ, οι οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οι

διεθνείς οργανισμοί μπορούν επίσης να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη του τομέα της ασφάλειας.

### **Η ανάγκη για δομές λήψης αποφάσεων εθνικής ασφάλειας**

Μια λύση για την πρόκληση αυτή είναι η δημιουργία γενικών (ή κεντρικών) δομών που εδραιώνουν και συντονίζουν διάφορες πτυχές της λήψης αποφάσεων για την εθνική ασφάλεια. Η αποτελεσματική μεταρρύθμιση του τομέα της ασφάλειας απαιτεί συντονισμένη δράση και την ενσωμάτωση ενός ευρύτερου φάσματος ζητημάτων πολιτικής, νομοθεσίας, δομών και εποπτείας που σχετίζονται με την ασφάλεια. Αυτές οι συγκεντρωτικές δομές μπορεί να καλούνται να συντονίσουν την πολιτική, να εφαρμόσουν πολιτική ή απλά να την αξιολογήσουν και να την συμβουλεύσουν. (Bearne, S., Olikeg, O., O'Brien, K. A., & Rathmell, 2005, σελ. iv-v)

Η πολιτική δέσμευση και συνεννόηση υψηλού επιπέδου είναι ζωτικής σημασίας για τη διαδικασία αυτή, αλλά ο ρόλος τους είναι πάντα να συνενώνουν τα διάφορα μέρη της ασφάλειας. Επιπλέον, δεδομένης της αλληλεξάρτησης των οικονομικών παραγόντων και του παράγοντα της ασφάλειας, ο τρόπος με τον οποίο μια χώρα διαρθρώνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο μπορεί να έχει άμεσο αντίκτυπο όχι μόνο σε ό,τι παραδοσιακά θεωρείται ως ζήτημα ασφάλειας, αλλά και στο ευρύτερο αλλά όχι λιγότερο κρίσιμο ζήτημα της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας. (ibid)

## **Ο ρόλος των Εθνικών Συμβουλίων Ασφάλειας**

Υπάρχουν τουλάχιστον έξι κύριοι ρόλοι ύπαρξης των NSCs. Ο πρώτος ρόλος είναι να ενημερώνει και να συμβουλεύει το γενικό διευθυντή σχετικά με γεγονότα και πολιτικές στους τομείς της εθνικής ασφάλειας και άμυνας. Το NSC είναι το σημείο όπου όλες οι πληροφορίες και τα κύρια στελέχη της διοίκησης του κράτους αλληλεπιδρούν με την πολιτική, τις επίσημες και ανεπίσημες διαδικασίες, τις πληροφορίες και τις ενέργειες, τις απόψεις και τα συμφέροντα των αρμόδιων φορέων ή υπουργείων. Σε αυτό το ρόλο, το NSC χρησιμεύει για τη συγκέντρωση και την ενσωμάτωση δεδομένων και στη συνέχεια παρέχει ακριβείς και ολοκληρωμένες πληροφορίες πάνω στις οποίες βασίζεται μια πολιτική, μια λειτουργία που είναι ιδιαίτερα σημαντική κατά τη διάρκεια κρίσεων. (Bruneau, Matei & Sakoda, 2009, pp. 255-269)

Ο δεύτερος ρόλος του NSC είναι ο συντονισμός μεταξύ των φορέων, η επίτευξη συναίνεσης και η παρακολούθηση της πολιτικής μέχρι την εφαρμογή. Κάθε πολιτική, προκειμένου να είναι αποτελεσματική, απαιτεί προσεκτικό συντονισμό τόσο για την ανάπτυξή της όσο και για την εφαρμογή της. Εάν δεν εμπλέκεται κανένας από τους πιθανούς παίκτες ή εάν δεν επιτευχθεί κάποιος βαθμός συναίνεσης, η πολιτική δεν θα υλοποιηθεί. (ibid)

Τρίτον, και σημαντικό, κυρίως σε προεδρικά ή ημιπροεδρικά συστήματα (π.χ. ΗΠΑ), το NSC είναι συνήθως το σημείο επαφής που διευκολύνει την επικοινωνία με το νομοθετικό σκέλος σχετικά με τις πολιτικές ασφάλειας που προέρχονται από την εκτελεστική εξουσία. Σε όλα τα πολιτικά συστήματα, εκτός από εκείνα με εξαιρετικά αδύναμη νομοθετική εξουσία, ο νομοθέτης διαδραματίζει ρόλο στη θέσπιση νόμων που ορίζουν πολιτική, εγκρίνουν προϋπολογισμούς για την εφαρμογή πολιτικής και εποπτεύουν την εφαρμογή της πολιτικής. Έτσι, ένα NSC πρέπει να διαδραματίζει κεντρικό συντονιστικό ρόλο για πολιτικές που έχουν σχέση με την εθνική ασφάλεια και άμυνα. (ibid)

Τέταρτον, οι περισσότερες χώρες έχουν πολλαπλές υπηρεσίες πληροφοριών. Ακόμα και αν υπάρχει διευθυντής του κύριου πολιτικού οργανισμού πληροφοριών, όπως ο διευθυντής της «Κεντρικής Υπηρεσίας Πληροφοριών» (CIA) στις Ηνωμένες Πολιτείες,

υπάρχουν συνήθως άλλες υπηρεσίες πληροφοριών στο στρατό και στην αστυνομία. Ένα NSC ή παρόμοια οργάνωση είναι απαραίτητη για να δει ότι το «πακέτο» των πληροφοριών για μία υπόθεση είναι διαθέσιμο σε εκείνους που είναι οι κυρίως πολιτικοί υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας. (ibid)

Πέμπτον, εάν μια κυβέρνηση επιθυμεί να αναπτύξει στρατηγικές εθνικής ασφάλειας (NSS), ο πιο πρόσφορος τρόπος είναι μέσω του NSC. (ibid)

Έκτο και τελευταίο, ένα NSC μπορεί να χειριστεί τις εξωτερικές σχέσεις πέρα από το γενικό διπλωματικό και επίσημο επίπεδο που είναι το πεδίο αρμοδιοτήτων των Υπουργείων Εξωτερικών, οι οποίοι τείνουν να ακολουθούν τις δικές τους γραφειοκρατικές ατζέντες. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό στον τομέα της ασφάλειας καθώς μπορεί να υπάρχουν πολλές δίοδοι (π.χ. στρατιωτικές, πολιτικές). Οργανισμοί όπως το NSC μπορούν καλύτερα να συντονίσουν τους θεσμούς. (ibid)

Προφανώς, κανένα NSC στον πραγματικό κόσμο δεν μπορεί να εκπληρώσει πλήρως όλους αυτούς τους ρόλους αλλά καθίσταται σαφές ότι η κύρια συμβολή ενός NSC, ειδικά από την άποψη των πολιτικοστρατιωτικών σχέσεων είναι, αφενός, η αποτελεσματικότητα, έπειτα ο δημοκρατικός πολιτικός έλεγχος και τέλος, σε χαμηλότερο επίπεδο, η αποδοτικότητα. Η αποτελεσματικότητα είναι πρωταρχική διότι το Συμβούλιο μπορεί να οδηγήσει στην ανάπτυξη και εφαρμογή των καλύτερων δυνατών εθνικών πολιτικών ασφάλειας και άμυνας. Όπως λέει ο Hew Strachan σε σχέση με τις Ηνωμένες Πολιτείες, "το Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας υπάρχει για να χαράσσει στρατηγική και να ευθυγραμμίσει την πολιτική με τις επιχειρησιακές δυνατότητες» (Strachan, 2006, pp. 59-82)

Για τους ανωτέρω λόγους, η ανάγκη δημιουργίας συστημάτων χειρισμού κρίσεων είναι κατανοητή ως απόρροια του όλου συστήματος της διεθνούς πολιτικής. Τα κράτη αντιλαμβάνονται όλο και περισσότερο την περιπλοκότητα των κρίσεων είτε στο εσωτερικό είτε στο εξωτερικό (είτε πολλές φορές και η αλληλεπίδραση αυτών) ειδικότερα με τις νέες μορφές απειλών όπως η τρομοκρατία και η περιβαλλοντική καταστροφή. Άρα, δεν δύναται πλέον η διαχείριση κρίσεων να αναλαμβάνεται μεμονωμένα από τις εκάστοτε κυβερνήσεις ή υπουργεία, αλλά να υπάρχει ένα σύστημα «συνεργασίας» μεταξύ των κρατικών θεσμών με σκοπό την εξαγωγή όλο και γρηγορότερων και πάνω απ' όλα αποτελεσματικότερων αποφάσεων. Από αυτή την άποψη, είναι χρήσιμο να εξετάσουμε την εμπειρία διαφορετικών χωρών που αξιοποιούμε στην ανωτέρω έρευνα ως case studies, ως προς το τρόπο που αναπτύσσουν τις οργανώσεις αυτές.



Μέρος 2<sup>ο</sup>

Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup>

## ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΗΠΑ

Ο πρόεδρος Donald Trump και το προσωπικό του αντιμετωπίζουν πολλές εσωτερικές και διεθνείς προκλήσεις ασφάλειας. Από την ίδρυσή του National Security Council το 1947, η οργάνωση, η στρατηγική διαδικασία και η διοίκηση του Συμβουλίου Εθνικής Ασφάλειας (NSC) θα αποδειχθούν απαραίτητες για τη διαμόρφωση μιας επιτυχημένης εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής εθνικής ασφάλειας για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων. Από θεσμική άποψη, το NSC αποτελεί τον κεντρικό, επίσημο χώρο διοίκησης για τη συζήτηση, ανάπτυξη και καθορισμό της εθνικής πολιτικής ασφάλειας. Ενώ οι πρόεδροι έχουν διαφοροποιήσει σημαντικά τη χρήση τους από το Συμβούλιο και την εγγενή τους ικανότητα να επηρεάζουν τη στρατηγική και τη χάραξη πολιτικής, η ομαλή και αποδοτική λειτουργία του παραμένει κεντρικό σημείο συζήτησης και πολύ συχνά η πρωταρχική οργανωτική πρόκληση για τις διοικήσεις. Όπως έδειξαν οι εναρκτήριοι μήνες της προεδρίας Trump, η αποτελεσματική διαχείριση του συστήματος NSC και οι διαδικασίες στρατηγικής του παραμένουν τόσο σημαντικές όσο και δύσκολες, καθώς αποτελούν πάντα πρόκληση. (Brubacher, 2017)

Η συμπεριφορά του NSC στη διαδικασία της πολιτικής ασφάλειας και της στρατηγικής ανάπτυξης εξαρτάται από διάφορους παράγοντες, όπως η ημερήσια διάταξη του προέδρου, το στυλ διοίκησης και οι οργανωτικές προτιμήσεις, η εμπιστοσύνη που έχουν στον Σύμβουλο Εθνικής Ασφάλειας και το επίπεδο εμπλοκής τους στις διαδικασίες του NSC. Υποστηρίζεται ότι η αποτελεσματικότητα του συστήματος NSC βασίζεται ουσιαστικά όχι μόνο στην οργάνωση του στα χαρτιά αλλά κυρίως στην ικανότητα των μελών του να διευκολύνουν τη στρατηγική διαδικασία και να συνεργάζονται στην πράξη. (ibid)

### 1.1 Οι δρώντες-παράγωγα εθνικής ασφάλειας

Το National Response Framework (NRF) είναι ένας οδηγός του πώς οι ΗΠΑ αντιμετωπίζουν όλο το εύρος των απειλών. Βασίζεται σε κλιμακούμενες, ευέλικτες και προσαρμόσιμες δομές και συντονισμού των βασικών αρμοδιοτήτων και ευθυνών. Περιγράφει συγκεκριμένες αρχές και βέλτιστες πρακτικές για τη διαχείριση περιστατικών που κυμαίνονται από τοπικά, μέχρι τις τρομοκρατικές επιθέσεις μεγάλης κλίμακας ή τις φυσικές καταστροφές. Επίσης βασίζεται στο Εθνικό Σύστημα Διαχείρισης Περιστατικών (National Incident Management System) το οποίο παρέχει ένα συνεκτικό πρότυπο για τη διαχείριση περιστατικών. Ο όρος «απόκριση» όπως χρησιμοποιείται σε αυτό το πλαίσιο περιλαμβάνει άμεσες ενέργειες για την προστασία του περιβάλλοντος και την κάλυψη βασικών ανθρώπινων αναγκών σε περίοδο κρίσης. (Wanis, John, 1998, pp.102-127)

Περίληπτικά οι αρμοδιότητες του χωρίζονται σε τέσσερις κατηγορίες. Αρχικά στις τοπικές αρχές όπου η τοπική αστυνομία, η πυροσβεστική και άλλες αρχές στην κοινότητα είναι συχνά οι πρώτοι που ανιχνεύουν απειλή ή κίνδυνο ή απαντούν σε ένα περιστατικό. Ο τοπικός ανώτερος εκλεγμένος υπάλληλος (π.χ. δήμαρχος) είναι υπεύθυνος για τη διασφάλιση της δημόσιας ασφάλειας. Οι πολιτειακές κυβερνήσεις διαδραματίζουν βασικό ρόλο στο συντονισμό των πόρων και των δυνατοτήτων και διαθέτουν σημαντικούς πόρους, συμπεριλαμβανομένων των κρατικών υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, των οργανισμών εσωτερικής ασφάλειας και της Εθνικής Φρουράς. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, διατηρεί ένα ευρύ φάσμα δυνατοτήτων πόρων που μπορούν να διαθέτουν κατόπιν αιτήματος του κυβερνήτη της Πολιτείας, ενώ η ομοσπονδιακή κυβέρνηση μπορεί να υποστηρίξει με επιπλέον πόρους. Για συμβάντα που αφορούν άμεσα ομοσπονδιακή δικαιοδοσία (π.χ. σε στρατιωτική βάση ή σε ομοσπονδιακή εγκατάσταση), οι ομοσπονδιακές υπηρεσίες μπορούν να είναι οι πρώτοι που θα ανταποκριθούν συντονίζοντας τις δραστηριότητες των πολιτειακών και τοπικών αρχών. Τέλος, ο ιδιωτικός τομέας καθώς και ο ΜΚΟ συμβάλουν στις προσπάθειες απόκρισης μέσω συνεργασιών με κάθε επίπεδο διακυβέρνησης. Οι οργανώσεις του ιδιωτικού τομέα και οι ΜΚΟ ενθαρρύνονται να αναπτύξουν σχέδια έκτακτης ανάγκης και να

συνεργαστούν με κρατικούς και τοπικούς φορείς σχεδιασμού για να εξασφαλίσουν ότι τα σχέδια τους είναι συνεπή με τα σχετικά σχέδια και το όλο πλαίσιο. (Inderfurth, Johnson, 2004)

### **FEMA (Federal Emergency Management Agency)**

Ο συγκεκριμένος θεσμός παρέχει δομές για την εφαρμογή εθνικής πολιτικής απόκρισης και επιχειρησιακού συντονισμού για όλους τους τύπους περιστατικών. Μπορεί να εφαρμοστεί εν μέρει ή εν όλω στο πλαίσιο μιας απειλής ή συμβάντος. Η μερική εφαρμογή επιτρέπει μια κλιμακούμενη αντίδραση, την εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων και ένα κατάλληλο επίπεδο συντονισμού. Τα περιστατικά περιλαμβάνουν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που κυμαίνονται από ατυχήματα και φυσικές καταστροφές ή πιθανές τρομοκρατικές επιθέσεις. Δεν είναι πάντοτε προφανές εξαρχής εάν ένα φαινομενικά μικρό συμβάν μπορεί να είναι η αρχική φάση μιας μεγαλύτερης ταχέως αναπτυσσόμενης απειλής. Η απόκριση μπορεί να είναι γρήγορα κλιμακούμενη, ευέλικτη και προσαρμόσιμη. Στην πράξη, πολλά περιστατικά απαιτούν ουσιαστικά αντανακλαστική ενεργοποίηση των πρωτοκόλλων συντονισμού μεταξύ των αρχών, για να αποφευχθεί η επιδείνωση του περιστατικού ή να επιταχυνθεί περισσότερο επιθετικά για να τον περιορίσει. (Homeland Security, Third Edition, June 2016)

### **Εθνικό Πλαίσιο Απόκρισης (National Response Plan)**

Το Εθνικό Πλαίσιο Απόκρισης απαιτείται και ενσωματώνεται σε μια ευρύτερη Εθνική Στρατηγική για την Εγχώρια Ασφάλεια που χρησιμεύει στην καθοδήγηση, την οργάνωση και την ενοποίηση των προσπαθειών εσωτερικής ασφάλειας των ΗΠΑ. Η στρατηγική αντικατοπτρίζει την αυξανόμενη κατανόηση για τις απειλές που αντιμετωπίζουν οι ΗΠΑ, ενσωματώνει τα διδάγματα από τις ασκήσεις και τις πραγματικές καταστροφές και διατυπώνει τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να διασφαλίσουμε τη μακροπρόθεσμη επιτυχία μας ενισχύοντας το ίδρυμα εθνικής ασφάλειας που έχουμε δημιουργήσει. (Comfort, 2005, pp. 335-356)

Θα πρέπει να εστιάσει τις προσπάθειες του στην επίτευξη των ακόλουθων τεσσάρων στόχων:

1. Πρόληψη και αντιμετώπιση τρομοκρατικών επιθέσεων.
2. Προστασία του αμερικανικού λαού, των υποδομών και των πόρων της χώρας.
3. Αποκατάσταση της κρίσης.
4. Ενίσχυση των θεσμών χειρισμού κρίσεων με σκοπό την εξασφάλιση μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων.

Το πλαίσιο επικεντρώνεται κυρίως στον τρίτο στόχο, να ανταποκριθεί δηλαδή και να ανακάμψει από τα συμβάντα. Τέλος, το πλαίσιο μας υπενθυμίζει πως η ανταπόκριση σε ένα περιστατικό, πρέπει να θέτει το θεμέλιο όχι μόνο για βραχυπρόθεσμη ανάκαμψη αλλά και για την οικοδόμηση μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων. (ibid)

#### **Σύμβουλος Εσωτερικής Ασφάλειας Πολιτείας (State Homeland Security Advisor)**

Ο σύμβουλος εσωτερικής ασφάλειας πολιτείας είναι σύμβουλος του Κυβερνήτη για ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας και μπορεί να χρησιμεύσει ως σύνδεσμος μεταξύ του γραφείου του Κυβερνήτη, της δομής εσωτερικής ασφάλειας της πολιτείας, του DHS και άλλων οργανώσεων. Ο σύμβουλος συχνά προεδρεύει μιας επιτροπής αποτελούμενης από εκπροσώπους αρμόδιων κρατικών φορέων, μεταξύ των οποίων η δημόσια ασφάλεια, η Εθνική Φρουρά, η διαχείριση έκτακτων περιστατικών, η δημόσια υγεία και άλλοι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη στρατηγικών πρόληψης, προστασίας, αντίδρασης και ανάκαμψης. (Tomisek, 2002)

#### **Υπουργός Άμυνας (National Defense and Defense Support of Civil Authorities)**

Η πρωταρχική αποστολή του Υπουργείου Άμυνας (DOD) είναι η εθνική άμυνα. Λόγω αυτού του κρίσιμου ρόλου, οι πόροι δεσμεύονται μετά από έγκριση του Υπουργού Άμυνας ή υπό την καθοδήγηση του Προέδρου. Πολλά τμήματα και οργανισμοί της DOD έχουν εξουσιοδοτηθεί να ανταποκρίνονται στο να σώζουν ζωές, να προστατεύουν την ιδιοκτησία και το περιβάλλον καθώς και να παρέχουν στήριξη ανάλογα με την περίπτωση. Η παροχή υποστήριξης στον τομέα της άμυνας αξιολογείται από τη

νομιμότητα, τη θνησιμότητα, τον κίνδυνο, το κόστος, την καταλληλότητα και την και την επίδραση της στην ετοιμότητα. Όταν το ομοσπονδιακό στρατιωτικό και πολιτικό προσωπικό και οι πόροι εξουσιοδοτηθούν να υποστηρίξουν τις πολιτικές αρχές, η διοίκηση αυτών των δυνάμεων θα παραμείνει στο Υπουργείο Άμυνας. Τα στοιχεία DOD στον τομέα των συμβάντων και οι δυνάμεις της Εθνικής Φρουράς, υπό τη διοίκηση ενός διοικητή, θα συντονίζονται στενά με τους οργανισμούς απόκρισης σε όλα τα επίπεδα. (Comfort, 2005)

### **State Department**

Ο Υπουργός Εξωτερικών είναι υπεύθυνος για τη διαχείριση των διεθνών δραστηριοτήτων ετοιμότητας αντίδρασης και ανάκτησης που σχετίζονται με εγχώρια επεισόδια και την προστασία των πολιτών και των συμφερόντων των ΗΠΑ στο εξωτερικό. (Whittaker, Smith & McKune, 2008)

### **Πληροφορίες (Intelligence)**

Ο Διευθυντής της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών υπηρετεί ως κύριος σύμβουλος πληροφοριών του Προέδρου και επιβλέπει και κατευθύνει την εφαρμογή του Εθνικού Προγράμματος Πληροφοριών. (Whittaker, Smith & McKune, 2008)

### **Άλλες Υπηρεσίες (Other Federal Departments Agencies)**

Σε περιπτώσεις όπου μια ομοσπονδιακή υπηρεσία ή οργανισμός έχει την ευθύνη για τη διεύθυνση ή τη διαχείριση μιας σημαντικής πτυχής μιας αντίδρασης που συντονίζεται από το DHS, ο οργανισμός αυτός εκπροσωπείται στο ενοποιημένο κέντρο περιστατικού (Joint Field Office) στο και στην έδρα του Εθνικού Κέντρου Συντονισμού Αντίδρασης (National Response Operation Center), το οποίο αποτελεί μέρος του Εθνικού Κέντρου Επιχειρήσεων.

Επιπλέον, αρκετά ομοσπονδιακά τμήματα και οργανισμοί έχουν τις δικές τους αρχές να δηλώσουν καταστροφές ή καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Για παράδειγμα, ο υπουργός Υγείας και Ανθρωπίνων Υπηρεσιών μπορεί να δηλώσει έκτακτη ανάγκη για

δημόσια υγεία. Αυτές οι δηλώσεις μπορούν να γίνουν ανεξάρτητα ή ως μέρος συντονισμένης ομοσπονδιακής απάντησης. Όταν οι δηλώσεις αυτές αποτελούν μέρος συμβάντος που απαιτεί συντονισμένη ομοσπονδιακή απάντηση, οι εν λόγω ομοσπονδιακές υπηρεσίες ή οργανισμοί ενεργούν στο πλαίσιο της συνολικής δομής συντονισμού του πλαισίου. (Homeland Security, Third Edition, June 2016)

## 1.2 Η «καρδιά» του συστήματος Εθνικής Ασφάλειας- National Security Council

Το NSC αποτελεί βασικό θεσμικό μηχανισμό για την προεδρική διαχείριση κρίσεων εθνικής ασφάλειας. Η δομή και η αξιοποίησή του πρέπει να βελτιστοποιηθούν τόσο για τη δημιουργία πολιτικών επιλογών για τον Πρόεδρο όσο και για την εποπτεία της εφαρμογής τους.

Το NSC δημιουργήθηκε το 1947 για να καλύψει την έντονη ανάγκη για συνεργασία μεταξύ των διαφόρων τμημάτων και οργανισμών που είναι υπεύθυνοι για τα ζητήματα εθνικής ασφάλειας των ΗΠΑ. Πριν από τη δημιουργία του NSC, διάφορες επιτροπές είχαν συνεργαστεί μέσω επίσημων και ανεπίσημων καναλιών, όπως η Επιτροπή Συντονισμού του Πολεμικού Ναυτικού του 1944, η οποία επικεντρώθηκε στο διπλωματικό στρατιωτικό συντονισμό (Lay and Johnson 1960, σελ. 2). Η ανάγκη διαχείρισης των αλληλένδετων προσπαθειών αυτών των οντοτήτων είχε αναγνωριστεί προς το τέλος του Β Παγκοσμίου Πολέμου (McFarlane et al., 1984, 261-273, Jordan, Taylor & Korb 1993, σελ. 96). Το NSC ήταν το αποκορύφωμα προηγούμενων προσπαθειών για τη διαχείριση των κινήσεων που σχετίζονται με τη διαχείριση κρίσεων καθώς και ένα προϊόν της σχετικά με τον τρόπο διαμόρφωσης του γραφειοκρατικού συστήματος που σχετίζεται με την ασφάλεια των Ηνωμένων Πολιτειών, συμπεριλαμβανομένου του ρόλου του Προέδρου.

Ο συντονισμός όλων των δράσεων που σχετίζονται με την αποστολή της εθνικής άμυνας, συμπεριλαμβανομένης της προώθησης όλων των στόχων εξωτερικής πολιτικής που ενισχύουν την ασφάλεια και την ευημερία της χώρας, πρέπει να συντονίζονται πρώτα στο επίπεδο κορυφαίας ηγεσίας για να διασφαλιστεί ότι συμφωνούν με τον

πολιτικό σκοπό που προωθούν. Ο επιχειρησιακός συντονισμός των μέτρων ασφαλείας είναι ιδιαίτερα σημαντικός στην περίπτωση διαχείρισης κρίσεων, όταν η εκτελεστική εξουσία πρέπει να είναι σε θέση να αντλήσει πληροφορίες, εμπειρίες καθώς και να έχει διορατικότητα στα διάφορα επίπεδα και τμήματα της κυβέρνησης. (Jordan, Taylor και Korb 1993, σελ. 96)

### **Η δομή του NSC**

Το NSC δεν είναι απλώς ένα συμβούλιο: πρόκειται για ένα θεσμικό όργανο με τρία αλληλένδετα στοιχεία: μία πολυεπίπεδη δομή επιτροπής που αποτελείται από διωπηρεσιακούς και διακλαδικούς συνασπισμούς, έναν εκτελεστικό διευθυντή / σύμβουλο του Προέδρου (National Security Advisor- NSA) και μια πλήρη οργάνωση ενός προσωπικού που διαχειρίζεται ο NSA. (Wanis, John, 1998, pp.102-127)

### **Η διάρθρωση της επιτροπής**

Η δομή της επιτροπής του NSC αποτελείται από ομάδες που αποτελούνται από μέλη των συμμετεχόντων τμημάτων καθώς και μέλη του προσωπικού του NSC. Κάθε ομάδα ποικίλλει ανάλογα με την κατάταξή της, το μέγεθος και τον προορισμό της και οι ομαδοποιήσεις κυμαίνονται από τον βαθμό γραμματέα του υπουργικού συμβουλίου μέχρι τον βαθμό του λειτουργικού αξιωματικού. Τα μέλη της επιτροπής ασχολούνται κυρίως με την παροχή συμβουλών στον Πρόεδρο προσδιορίζοντας ζητήματα ασφαλείας, αναθέτοντας, αναλύοντας και αξιολογώντας μελέτες. Περιγράφουν τις επιλογές για τη λήψη αποφάσεων και την προεδρική απόφαση, θέτουν στο προσκήνιο τις ανησυχίες και τις προοπτικές των τμημάτων, μεταφέρουν τις προεδρικές αποφάσεις στη γραφειοκρατία με σκοπό την εφαρμογή μιας απόφασης. Επιπλέον στόχος της Επιτροπής είναι να επιβλέπει την εφαρμογή και να αναθεωρήσει τα μέτρα που έχουν ληφθεί. (Wanis, John, 1998, pp.102-127)

Κατά τη διάρκεια μιας κρίσης, ορισμένες από τις επιτροπές υψηλού επιπέδου έχουν έρθει να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων και στην εφαρμογή τους, ανάλογα με την αξιοποίηση της διάρθρωσης της επιτροπής και τα χαρακτηριστικά της ηγεσίας του NSC. Μια κρίση εθνικής ασφάλειας συνήθως

ενεργοποιεί τη δομή του NSC στα ανώτερα επίπεδα, όπως θα συζητηθεί παρακάτω. Κατά τη διάρκεια των Προεδριών Truman και Eisenhower, η θεσμική ανάπτυξη του NSC ήταν ανοδική. Όταν η διατύπωση και η δομή του Συμβουλίου άρχισε να παρεμποδίζει τον καινοτόμο σχεδιασμό πολιτικής, ο Kennedy άρχισε την αποϊδρυματοποίηση του NSC. Σύμφωνα με τον Zbigniew Brzezinski, αυτό οδήγησε σε έμφαση στον αντιδραστικό και όχι στον στρατηγικό σχεδιασμό του NSC κατά τη διάρκεια της διοίκησης του Carter (Brzezinski, 1988, 57-65).

Οι πιο περίπλοκες δομές επιτροπών των τελευταίων έξι προεδρικών διοικήσεων προέρχονται, ειρωνικά, σε μια προσπάθεια να περιοριστεί ο ρόλος του NSC μετά την αποχώρηση του NSA McGeorge Bundy, που ήταν υπεύθυνος για την αύξηση των εξουσιών του Συμβούλου Εθνικής Ασφάλειας. Με την άφιξη της διοίκησης Nixon, η οποία είχε αγωνιστεί για την αποκατάσταση της θεσμοθετημένης δομής του NSC υπό τον Eisenhower (Rodman 1997), ο NSA Henry Kissinger δημιούργησε επιτροπές με σκοπό να αποκτήσει το συμβούλιο τη δική του γραφειοκρατία και βάση εξουσίας. Μετά την πρώτη κρίση εξωτερικής πολιτικής της κυβέρνησης Νίξον, ο Κίσινγκερ ίδρυσε την Ομάδα Ειδικών Δράσεων της Ουάσινγκτον (WSAG) για να διαχειριστεί ρητά τις κρίσιμες απειλές για την ασφάλεια. Βασίστηκε στην WSAG για τη διαχείριση κρίσεων από λεπτό προς λεπτό. (Wanis, John, 1998, pp.102-127)

Ταυτόχρονα, πολλές άλλες επιτροπές του NSC ανέλαβαν καθήκοντα χάραξης πολιτικής που είχαν προηγουμένως χειριστεί το Υπουργείο Άμυνας, η CIA, οι Γενικοί Διευθυντές Προσωπικού (JCS) και άλλοι. Στην πραγματικότητα, ο Κίσινγκερ λειτουργούσε συχνά από μόνος του και / ή μέσω του WSAG, αξιοποιώντας την ομάδα δράσης για να παρακάμψει τη γραφειοκρατία, προτιμώντας να χειρίζεται προσωπικά τις κρίσεις και να εμπλέκεται άμεσα σε επιχειρησιακά ζητήματα και διαπραγματεύσεις. Σύμφωνα με ορισμένα σχόλια, αυτό τελικά οδήγησε στην παραμέληση της δομής της επιτροπής που είχε ο ίδιος ιδρύσει. Το έργο που είχαν κάνει οι επιτροπές για τη χάραξη πολιτικών ήταν παραγκωνισμένο από την τάση του Κίσινγκερ να κυριαρχήσει προσωπικά στο NSC (Hall, 1975, 112-116).



Ο Πρόεδρος Ford αναζωογόνησε το NSC σε κάποιο βαθμό και το χρησιμοποίησε για τη λήψη αποφάσεων κατά τις κρίσεις με την Καμπότζη και τη Βόρεια Κορέα (Endicott 1982, 524-525, Head, Short και McFarlane 1978).

### **Σύμβουλος Εθνικής Ασφάλειας**

Ο κεντρικός ρόλος του NSA είναι η διεξοδική ανάλυση για την πλήρη κατανόηση της σχέσης μεταξύ της δομής του NSC και της ικανότητας του προσωπικού της να διαχειρίζεται αποτελεσματικά τις διεθνείς κρίσεις. Το καταστατικό που δημιούργησε το NSC δεν προέβλεπε τη θέση του NSA. Αντίθετα, το προσωπικό έπρεπε να εποπτεύεται από έναν μη κομματικό εκτελεστικό γραμματέα (Hunter, 1988). Ωστόσο, ο Πρόεδρος Αϊζενχάουερ ξεκίνησε την παράδοση της ονοματοδοσίας ενός διακεκριμένου υποψηφίου ως «Ειδικού Βοηθού για Θέματα Εθνικής Ασφάλειας» του Προέδρου, ο οποίος εποπτεύει τον Εκτελεστικό Γραμματέα και το προσωπικό του NSC. Ξεκινώντας με τον Henry Kissinger το 1969, ο τίτλος άλλαξε από «Ειδικό Βοηθό» σε «Βοηθός του Προέδρου». Το παρόν έγγραφο, ακολουθώντας την πρακτική της σημερινής κυβέρνησης, χρησιμοποιεί τον πιο γνωστό τίτλο «Σύμβουλος Εθνικής Ασφάλειας». Ο David Hall έγραψε σε κυβερνητική μελέτη του 1975 για τη χάραξη εξωτερικής πολιτικής ότι «η κεντρική αποστολή που ανατέθηκε στον Ειδικό Βοηθό / Εκτελεστικό Γραμματέα από την έναρξη του Συμβουλίου Εθνικής Ασφάλειας είναι εκείνη ενός θεματοφύλακα-διαχειριστή, ο οποίος εποπτεύει τη διαδικασία με την οποία η εθνική ασφάλεια αναλαμβάνει πολιτικές και δράσεις» (Hall, 1975).

### **Η δομή του προσωπικού**

Το προσωπικό του NSC θεωρείται το «προσωπικό εθνικής ασφάλειας και εξωτερικής πολιτικής του Λευκού Οίκου» (White House, 1997). Μια ερμηνεία θεωρεί το προσωπικό της NSC ως ιδιωτικό, εμπιστευτικό προσωπικό του Προέδρου (όχι κυβερνητική υπηρεσία ή υπηρεσία) έτοιμο να διεξάγει οποιαδήποτε έρευνα και να παράσχει συμβουλές που απαλλάσσονται από τον δημόσιο έλεγχο και τον έλεγχο του

Κογκρέσου προκειμένου να παρέχει ένα πλήρες φάσμα επιλογών πολιτικής και δράσης . Μια δεύτερη ερμηνεία της εντολής προϋποθέτει τη δημόσια λογοδοσία και τη λογοδοσία ενώπιον του Κογκρέσου, καθώς το προσωπικό του NSC διαχειρίζεται επίσης τις υπηρεσίες και τα τμήματα που υπόκεινται σε έλεγχο. (Wanis, John, 1998, pp.102-127)

Έπειτα από απόφαση του Προέδρου Κλίντον, ο ρόλος του NSC για τη διαχείριση της κρίσης μετατρέπεται σε διαδικασία διεπαγγελματικής εφαρμογής. Αυτό συνίσταται στην ενημέρωση των υπηρεσιών της συγκεκριμένης προεδρικής απόφασης, συχνά με τη μορφή ενός σημείου δράσης εθνικής ασφάλειας, το οποίο ονομάζεται «Οδηγία απόφασης». Η διαδικασία εφαρμογής της συνεργασίας περιλαμβάνει επίσης τον έλεγχο του έργου των τμημάτων για την ανάκτηση ανατροφοδότησης (feedback), καθώς και τον προσδιορισμό των απαιτήσεων που πρέπει να πραγματοποιηθούν και των αναγκών επανεξέτασης νέων προσεγγίσεων. (ibid)

Τα αποτελέσματα αναφέρονται στον NSA και τον Πρόεδρο, τα οποία μπορούν να τα χρησιμοποιήσουν για περαιτέρω λήψη αποφάσεων, σύνταξη σημείων ομιλίας στο Κογκρέσο, δηλώσεις στον Τύπο ή για άλλους σκοπούς. Οι *ad hoc* εκτελεστικές επιτροπές μπορούν επίσης να συμβάλλουν στη διαδικασία διαχείρισης κρίσεων. Αυτές οι επιτροπές μπορούν να περικόψουν τις γραμμές της Διεύθυνσης και να γίνουν ομάδες εργασίας κρίσεων για το προσωπικό σε ένα συγκεκριμένο ζήτημα. Μπορούν περαιτέρω να κατηγοριοποιούνται σε υποομάδες για να ασχοληθούν με διακριτές πτυχές διαχείρισης κρίσεων. Όπως δείχνουν τα προηγούμενα τμήματα, το NSC μπορεί να λειτουργήσει ως η υψηλότερη μονάδα λήψης αποφάσεων διαχείρισης κρίσεων της κυβέρνησης των ΗΠΑ. Φέρνει όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς σε ένα φόρουμ, απαιτώντας τους να παραμερίσουν τη γραφειοκρατική τους νοοτροπία. Το NSC είναι ιδιαίτερα κατάλληλο για αυτό το καθήκον, δεδομένου ότι η διαμόρφωση των επιλογών, ο προγραμματισμός πριν από την κρίση και η ουδέτερη αξιολόγηση είναι δυνατές μόνο σε μια ομάδα που δεν έχει γραφειοκρατική νοοτροπία. (ibid)

### 1.3 Η μετά την 11<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου

Η αλλαγή του NSC ήλθε με αφορμή τα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου όταν προέδρευε ο πρόεδρος των ΗΠΑ Τζορτζ Μπους, ο οποίος είχε την ευθύνη για πολλές από τις επιτροπές του NSC που είχαν σχέση με τη διαχείριση κρίσεων. Η έντονη αίσθηση ανασφάλειας που επικρατούσε τότε στο εσωτερικό των ΗΠΑ, έδωσαν μεγάλη δυνατότητα ευχέρειας κινήσεων οι οποίες είχαν υποστήριξη από την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ο Πρόεδρος, βασιζόμενος λοιπόν στο USA Patriot Act<sup>1</sup> να μπορεί να προχωρήσει σε σημαντικές θεσμικές τομές κυρίως ως προς την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και τη διασπορά των όπλων μαζικής καταστροφής.

Οι επιτροπές του NSC που κυριαρχούνταν από τον Μπους κατόρθωσαν να αντιμετωπίσουν διάφορες πτυχές κρίσεων, όπως τα τρομοκρατικά επεισόδια και οι πιθανές απειλές χρήσης στρατιωτικών δυνάμεων έναντι ξένης χώρας ή άλλου παράγοντα. Κατά τη διάρκεια της θητείας της κυβέρνησης Μπους, η δομή της επιτροπής του NSC αναθεωρήθηκε σημαντικά. Ο Πρόεδρος παρέμεινε στην κορυφή του συστήματος λήψης αποφάσεων για την εθνική ασφάλεια. Το ίδιο το Συμβούλιο απαρτίζεται από τα τακτικά μέλη: τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο, τους Γραμματείς, καθώς και τον Διευθυντή της Κεντρικής Υπηρεσίας Πληροφοριών. (Wanis, John, 1998, pp.102-127) Κάτω από αυτή την επιτροπή ακολούθησε η Επιτροπή Διευθυντών και η Επιτροπή Αντιπροσώπων. Η Επιτροπή Αρχηγών απαρτιζόταν από το Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας χωρίς τον NSA ως Πρόεδρο, τον Γραμματέα του Υπουργείου Οικονομικών, τον Διευθυντή του Προσωπικού του Προέδρου και τον Υπουργό Δικαιοσύνης, όταν ήταν απαραίτητο. Έχει αναλάβει την αναθεώρηση, το συντονισμό και την παρακολούθηση της ανάπτυξης και της εφαρμογής της εθνικής πολιτικής ασφάλειας (Kegley and Wittkopf 1991, 352).

Βασιζόμενος στο Patriot Act, ο G.W.B προχώρησε στο Homeland Security Act το 2002 το οποίο και αξιολογήθηκε ως η μεγαλύτερη προσπάθεια αναδιοργάνωσης του κρατικού μηχανισμού ασφάλειας από την εποχή Τρούμαν και του National Security Act.

---

<sup>1</sup> Το USA Patriot Act ενισχύει τις δυνατότητες νόμιμης επιβολής για την πρόληψη, αναζήτηση και εντέλει προσαγωγή υπόπτων για τρομοκρατικές ενέργειες. Στόχος του είναι η διευκόλυνση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης να εμποδίσει την ανάπτυξη τρομοκρατικής δράσης στις ΗΠΑ.

(ibid) Η καινοτομία του HSA ήταν ότι προνοούσε για την ένταξη είκοσι δύο διαφορετικών οργάνων και ειδικών υπηρεσιών στο πλαίσιο εξασφάλισης της εσωτερικής ασφάλειας σε τοπικό και ομοσπονδιακό επίπεδο με δυναμικό άνω των 180.000 ατόμων σε ένα ενιαίο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας (One Cabinet Department).

Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο των θεσμικών αλλαγών έγιναν σημαντικές θεσμικές αλλαγές στο τομέα των πληροφοριών και της διαχείρισης τους για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας. Πέρα από την αναδιοργάνωση του FBI και την ενίσχυση της CIA με σκοπό την αρτιότερη συνεργασία μεταξύ τους, δημιουργήθηκε το Κέντρο Αντιμετώπισης της Απειλής της Τρομοκρατίας (Terrorist Threat Integration Center- TTIC). Παράλληλα, η αμερικανική διοίκηση προχώρησε στη σύσταση καίριων θέσεων για την αντιμετώπιση τρομοκρατικών επιθέσεων όπως ο Διευθυντής Εθνικής Πληροφόρησης (National Intelligence Director) καθώς και τη σύσταση του Εθνικού Κέντρου για την Αντιμετώπιση της Τρομοκρατίας (National Counter-Terrorism Center). Ουσιαστικός σκοπός όλων αυτών των θεσμικών αλλαγών είναι η ενοποίηση όλων αυτών προκειμένου ο Πρόεδρος και οι σύμβουλοί του να έχουν όσο πιο δυνατόν ολοκληρωμένη πληροφόρηση. (Ντόκος, Τσάκωνας, 2005)

## Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>

### ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ Μ. ΒΡΕΤΑΝΙΑΣ

Είναι αλήθεια πως το Ηνωμένο Βασίλειο έχει εκτιμηθεί ως προς τη μακροπρόθεσμη διπλωματική του στρατηγική για την Ευρώπη. Από την προσχώρηση του στην ΕΕ το 1973, η βρετανική προσέγγιση ήταν να χρησιμοποιήσει την ΕΕ ως βασικό μέσο και σημαντικό χώρο για την επιδίωξη μιας σειράς ευρύτερων στόχων στις ευρύτερες σχέσεις της με την ήπειρο. Πλέον, μετά την πλήρη εφαρμογή του Brexit αυτή η πραγματικότητα θα αποτελέσει παρελθόν. Θα πρέπει να αναδιοργανώσει τη διπλωματική της στρατηγική καθώς και θέση του Ηνωμένου Βασιλείου στον κόσμο. (Whitman, 2016, pp. 509-529)

Ενώ, μέχρι πρόσφατα, οι βρετανικές κυβερνήσεις έχουν επιδείξει υψηλό βαθμό συνοχής στην προσέγγισή τους προς την ΕΕ, το εσωτερικό πολιτικό πλαίσιο του Ηνωμένου Βασιλείου έχει αλλάξει με τρόπο που περιπλέκει τώρα έντονα την προσέγγιση του προς την Ευρώπη. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες υπήρξαν αλλαγές τόσο στα βρετανικά πολιτικά κόμματα όσο και στις δημόσιες στάσεις απέναντι στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, οι οποίες έχουν συγχωνευθεί με τρόπο που θέτει υπό αμφισβήτηση το εάν το μέλλον της ευρωπαϊκής διπλωματίας του Ηνωμένου Βασιλείου θα είναι τόσο συνεπές όσο το παρελθόν της. Εκτός από τη διαπραγμάτευση μιας νέας σχέσης με την ΕΕ, η οποία θα γίνει τότε ο σημαντικότερος εξωτερικός εμπορικός εταίρος της, η εξωτερική οικονομική πολιτική του Ηνωμένου Βασιλείου θα ασχοληθεί με την αντικατάσταση των διμερών και πολυμερών εμπορικών συμφωνιών της ΕΕ που εξαρτώνται από το εμπόριο του Ηνωμένου Βασιλείου με τρίτες χώρες. (ibid)

Οι συνιστώσες των πολιτικών άμυνας και ασφάλειας της Βρετανίας, οι οποίες διεξάγονται επί του παρόντος από την ΕΕ, θα πρέπει να αναδιαμορφωθούν ώστε να αντικατοπτρίζουν το καθεστώς των μη μελών του Ηνωμένου Βασιλείου. Σε γενικές γραμμές, οι διμερείς σχέσεις του Ηνωμένου Βασιλείου με εκείνα τα ευρωπαϊκά κράτη που παραμένουν μέλη της ΕΕ θα αναμορφωθούν κατά τρόπο που καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τη φύση της νέας διευθέτησης που επιδιώκει η Βρετανία με την ΕΕ, την κοινή συμμετοχή άλλων περιφερειακών και διεθνών οργανισμών και τα κοινά θέματα

αμοιβαίου ενδιαφέροντος. Εάν η βρετανική αποχώρηση από την ΕΕ δεν δημιουργήσει μια τερματική κρίση για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, το Ηνωμένο Βασίλειο θα πρέπει να ασχοληθεί σε μεγάλο βαθμό με το να επηρεάσει εξωτερικά την πολιτική ατζέντα της ΕΕ. Μετά την έξοδο του Ηνωμένου Βασιλείου, η ΕΕ θα διατηρήσει παγκόσμια σημασία ως το μεγαλύτερο εμπορικό μπλοκ στον κόσμο, ο σημαντικότερος πάροχος αναπτυξιακής βοήθειας στο εξωτερικό, σημαντικός παράγοντας στη διεθνή περιβαλλοντική διπλωματία και βασικός παράγοντας στην ευρωπαϊκή διπλωματία και ασφάλεια. (ibid)

Η δημιουργία ενός νέου Συμβουλίου Εθνικής Ασφάλειας (NSC) με την ευθύνη ή την επίβλεψη μιας στρατηγικής εθνικής ασφάλειας του Ηνωμένου Βασιλείου (NSS) αποσκοπούσε επίσης να μεταβιβάσει μια νέα αίσθηση σκοπού στη βρετανική εξωτερική πολιτική, παράλληλα με μια νέα πενταετή επισκόπηση στρατηγικής άμυνας και ασφάλειας (SDSR). Ενώ το ΣΕΑ ήταν γενικά ικανοποιητικό, η SDSR αντιμετώπισε σημαντικές κριτικές από τους αναλυτές της πολιτικής άμυνας και ασφάλειας, υποστηριζόμενοι από την ανησυχία της λιτότητας και όχι της αξιοπρέπειας όσον αφορά την κατανομή των πόρων για την αντιμετώπιση των απειλών. Το Εθνικό Συμβούλιο Ασφάλειας του 2010 και η SDSR συμφωνούν σε μεγάλο βαθμό την «αξιοπρεπή» προσέγγιση της ΕΕ, η οποία δεν περιλαμβανόταν σε κανένα από τα δύο έγγραφα. Και τα δύο έγγραφα θέτουν την ΕΕ σε έναν δευτερεύοντα ρόλο στη στήριξη της άμυνας και της ασφάλειας του Ηνωμένου Βασιλείου. (Bolton, 2017)

Το κεντρικά ελεγχόμενο και διευθυνόμενο Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας (ΣΕΑ) είναι ένας σχετικά νέος θεσμός (2010). Είναι σημαντικό, αυτός ο κεντρικός κυβερνητικός έλεγχος να μπορεί να προσαρμόζεται στον τρόπο εργασίας του εκάστοτε πρωθυπουργού, για να τους παρέχει αξιόπιστη βοήθεια. Από πλευράς γραφειοκρατίας, υπάρχουν πολλές ομοιότητες μεταξύ του σημερινού ΣΕΑ και των προηγούμενων θεσμών χειρισμού κρίσεων στο ΗΒ. Η σημερινή του όμως μορφή επιτρέπει μια θεσμικά σταθερή, κεντρικά διευθυνόμενη λειτουργία, ανεξαρτήτως κυβέρνησης ή πρωθυπουργού. (Boin, Stern, & Sundelius, 2016)

## 2.1 Απαρχές τις συντονιστικής επιτροπής- Η Επιτροπή Αυτοκρατορικής Αμύνης (1916)

Προ του 1916, δεν υφίστατο γραμματειακή υποστήριξη, με αποτέλεσμα να μην κρατούνται πρακτικά, να μην υπάρχουν ατζέντες συσκέψεων, και να μην καταγράφονται οι αποφάσεις, με αποτέλεσμα τα κυβερνητικά στελέχη να συμμετέχουν σε συσκέψεις χωρίς να γνωρίζουν τι τελικά αποφασίστηκε στο τέλος αυτών των συσκέψεων. (Gooch, 2015)

Ειδικότερα, χρονολογικά υπάρχουν κάποια συγκεκριμένα σημεία ενδιαφέροντος όπως το 1885 με τη δημιουργία της Αποικιακής Επιτροπής Άμυνας (Colonial Defense Committee) και το 1902 με την επιτροπή Άμυνας (Defense Committee). Το 1904, δημιουργήθηκε η Επιτροπή Αυτοκρατορικής Άμυνας (Committee of Imperial Defense) όπου για πρώτη φορά καθιερώνεται (από τον Balfour) τμήμα γραμματειακής υποστήριξης. Το 1914, στις απαρχές του πολέμου, η επιτροπή Αυτοκρατορικής Άμυνας τέθηκε στην υπηρεσία του πρωθυπουργού Asquith για να τον υποστηρίξει στη λήψη αποφάσεων για τη διεξαγωγή του πολέμου. Έπειτα, το 1916, ο Lloyd George ιδρύει το «Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης» με 5 υπο-τμήματα, προάγγελο του σημερινού «Τμήματος Γραμματειακής Υποστήριξης». (ibid)

Η Επιτροπή Αυτοκρατορικής Άμυνας διευρύνεται σε 17 υπο-τμήματα, συμπεριλαμβανομένων και της Επιτροπής των Αρχηγών Γενικών Επιτελείων, της Υπηρεσίας Γραμματειακής Υποστήριξης, του Γραφείου Εξωτερικών (Foreign Office), και της Διακλαδικής Υπηρεσίας Πληροφοριών (Joint Intelligence Committee). (ibid)

Κύριο χαρακτηριστικό της Επιτροπής Αυτοκρατορικής Άμυνας ήταν ότι στις συσκέψεις συμμετείχαν οι επικεφαλής από κάθε τμήμα και υπηρεσία. Το 1947, η Επιτροπή Αυτοκρατορικής Άμυνας (CID) μεταπίπτει σε Επιτροπή Άμυνας (Defense Committee), αποτελούμενη από τους παρακάτω (ibid):

- Πρωθυπουργό (Prime Minister)
- Υπουργό Εθνικής Άμυνας (Minister of Defense)

- Πρόεδρο του Κοινοβουλίου (Lord President of the Council)
- Υπουργό Εξωτερικών (Foreign Secretary)
- Υπουργός οικονομικών (Chancellor of the Exchequer)
- Υπουργοί Κυβέρνησης (The Service Ministers)
- Υπουργό Εργασίας (Minister of Labor)
- Υπουργό Εμπορίου (Minister of Supply)
- Αρχηγοί Γενικών Επιτελείων (The Chiefs of Staff)

Βασικό πρόβλημα της πρώτης δεκαετίας λειτουργίας της Επιτροπής Αυτοκρατορικής Άμυνας ήταν η γενικότερη έλλειψη «αφοσίωσης» των Πρωθυπουργών στην υπόψη επιτροπή, για αυτό άλλοτε η επιτροπή συνεδρίαζε μέρα παρά μέρα, και άλλοτε μόλις 15 φορές σε 2 χρόνια! Παρόλα αυτά, η συμβολή της υπόψη επιτροπής στην κεντρική διακυβέρνηση ήταν: η υποστήριξη του πρωθυπουργού στον στρατηγικό σχεδιασμό και στη λήψη απόφασης, η συμμετοχή όλων των μελών ως ίσοι και η επιτροπή λειτούργησε συντονιστικά μεταξύ στρατιωτικών και πολιτικών φορέων, με μια ευέλικτη συμμετοχή μελών σε βάση Ad hoc ανάλογα με τις προσταγές του πρωθυπουργού. Έτσι η επιτροπή λειτούργησε όχι για να «ενεργεί», αλλά για να επιβλέπει τις «ενέργειες» που αποφασίζονται. (ibid)

## 2.2 Οργανώνοντας την εθνική ασφάλεια (1979-2010)

Παρά τις ομοιότητες της Επιτροπής Αυτοκρατορικής Άμυνας (CID) με το συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας (NSC), υπάρχει μια ειδοποιός διαφορά: το ΣΕΑ εξετάζει την εξωτερική πολιτική και άμυνα υπό διαφορετικό πρίσμα, και αυτό διότι άλλαξε η μορφή της Εθνικής Ασφάλειας, περνώντας από την πυρηνική απειλή (ψυχρός πόλεμος) στη σύγχρονη τρομοκρατία. Συχνά η συλλογή πληροφοριών και οι πολιτικές διαδικασίες έκαναν τα μεταξύ τους όρια δυσδιάκριτα, αλλά μετά το 1983 με την κρίση των Φώκλαντ, των τρομοκρατικών χτυπημάτων της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου (2001) της ανάλυσης για τη διασπορά των όπλων μαζικής καταστροφής (2004), και των τρομοκρατικών χτυπημάτων της 7<sup>ης</sup> Ιουλίου στο Λονδίνο (2005) όπου η Ισλαμική απειλή τέθηκε ως η Νο.1 απειλή για την Αγγλία,, διαπιστώθηκε ότι αυτά τα όρια θα πρέπει να είναι σαφώς διαχωρισμένα, με



ανεξάρτητες και διαπιστώθηκε ότι αυτά τα όρια θα πρέπει να είναι σαφώς διαχωρισμένα, με ανεξάρτητες και αντικειμενικές διεργασίες (Goodman, 2007).

Ένεκα της ισλαμικής τρομοκρατικής απειλής της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου (2001), το 2003 αναπτύχθηκε η «Αντιτρομοκρατική Στρατηγική» (Counter- terrorism strategy- CONTEST) το «Μικτό Κέντρο Ανάλυσης Τρομοκρατικής Απειλής» (Joint Terrorism Analysis Centre- JTAC), το «Γραφείο Ασφάλειας και Αντιτρομοκρατίας» το 2007 καθώς και άλλα θεσμικά όργανα, υπό την καθοδήγηση και τον έλεγχο του Πρωθυπουργού. (ibid)

Ο μηχανισμός υποστήριξης ο οποίος αναπτύχθηκε κατά τον Β' ΠΠ για να παρέχει συμβουλές και υποστήριξη στο «Γραφείο Πολέμου» (War Cabinet), απαρτιζόνταν τόσο από στρατιωτικούς όσο και από τους πολιτικούς φορείς, ένεκα της συνεχούς εμπλοκής στρατευμάτων σε Β. Ιρλανδία, Ιράκ και Αφγανιστάν έως το 2007, με τις αποφάσεις να επηρεάζονται από την προσωπικότητα του Υπουργού Άμυνας. Έτσι τα θεσμικά όργανα άλλαζαν μορφή και καθήκοντα συνεχώς, π.χ. στον πόλεμο του Περσικού Κόλπου, ως βασικό όργανο χρησιμοποιούνταν το παρακάτω σχήμα (ibid):

- Γραμματέας Εξωτερικών (Foreign Secretary)
- Γραμματέας Άμυνας (Defense Secretary)
- Υπουργός οικονομικών (Chancellor of the Exchequer)
- Γραμματέας Ενέργειας (Energy Secretary)
- Λοιποί Υπουργοί, ανάλογα την περίσταση

Τα παραπάνω είχαν ως αποτέλεσμα, να προστίθενται και να αφαιρούνται συνεχώς καθήκοντα στους επικεφαλής, των Υπηρεσιών Πληροφοριών, σε μια προσπάθεια καλύτερου συντονισμού, αξιολόγησης και εκμετάλλευσης των πληροφοριών, έως το 2010, όπου θεσμοθετήθηκε ο (Επικεφαλής) Σύμβουλος Εθνικής Ασφάλειας (National Security Advisor- NSA), ένα άτομο να συμβουλευεί τον πρωθυπουργό. Ο πρωθυπουργός έπαιρνε τις αποφάσεις για τον τρόπο χειρισμού των κρίσεων, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι το υπόλοιπο κυβερνητικό σχήμα δεν μπορούσε να

εκφράσει τις απόψεις του στον πρωθυπουργό, ο καθένας από την σκοπιά του τμήματος και της υπηρεσίας που εκπροσωπούσε. (Burke, 2009)

Το 2007-2009, ο Brown θεσμοθέτησε την «Υπουργική Επιτροπή Εθνικής Ασφάλειας, Διεθνών Σχέσεων και Ανάπτυξης (Ministerial Committee on National Security, International Relations and Development- NSID). Αποτελούνταν από 9 υποεπιτροπές συν μια επιτροπή πολιτικών υποθέσεων. Συγκεκριμένα πέντε υπό τον Πρωθυπουργό Brown (Kirkup, The Telegraph, 27 Oct 2007):

- Υπερπόντιας Άμυνας- Overseas Defense
- Αντιμετώπισης Εξτρεμισμού- Trackling Extremism
- Πληροφοριών- Intelligence, οι τέσσερις βασικές υπηρεσίες οι οποίες υφίστανται στην Αγγλία και ελέγχονται από τις παραπάνω υποεπιτροπές, είναι οι Security Service (SyS/ MI5), Secret Intelligence Service (SIS/ MI6), Government Communications Headquarters (GCHQ) και Defence Intelligence (DI)
- Πυρηνικής Ασφάλειας- Nuclear Security (N)
- Afghanistan- Pakistan (AP)

Υπάρχουν επίσης δύο υπό τον Γενικό Γραμματέα Διεθνούς Ανάπτυξης (Secretary of State for International Development): Africa (A) & Εμπορίου- Trade (T), καθώς και δύο υπό τους Γραμματείς Εσωτερικών και Εξωτερικών (Home Secretary and Foreign Secretary): Εσωτερικής Ασφάλειας- Protective Security & Resilience (PSR) & Europe (EU). (Gov. UK, Prime Minister's Office Press Release, 2010)

Το 2009 ο Brown ίδρυσε το Φόρουμ Εθνικής Ασφάλειας (National Security Forum- NSF) το οποίο διαλύθηκε επί πρωθυπουργίας του Cameron. Επίσης ο Brown είχε διορίσει και τρεις υψηλόβαθμους αξιωματούχους στους εξής τρεις τομείς (ibid):

- Γραμματεία Ευρωπαϊκών και Παγκόσμιων Υποθέσεων (Europe & Global Issues)
- Γραμματεία Υποθέσεων Εξωτερικών και Άμυνας (Foreign & Defense)

- Γραμματεία Πληροφοριών και Ασφάλειας (Intelligence & Security)

Όλα τα παραπάνω είχαν αρνητικό αποτέλεσμα στη λειτουργικότητα, διότι αντί να υφίσταται ένα ενοποιημένο κεντρικό όργανο λήψεως αποφάσεως και χειρισμού κρίσεων, υπήρχαν πολλές υποεπιτροπές, με διαφορετικές «φωνές» η κάθε μια.

Έτσι δημιουργήθηκε το ΣΕΑ (NSC) για να ενσωματώσει στο υψηλότερο κυβερνητικό επίπεδο όλα τα τμήματα επί θεμάτων εξωτερικών, άμυνας, ενέργειας, εσωτερικών και διεθνών εξελίξεων, υπό ένα όργανο. Όμως ούτε το ΣΕΑ, ούτε η θέση του ΕΣΕΑ αποτελούν μια καινοτομία σχετικά με το παρελθόν. Και τα δύο αποτελούν μια εξελικτική πορεία θεσμικών οργάνων υπό τον κεντρικό έλεγχο για την διαχείριση μιας κρίσης. Η διαφορά κυρίως έγκειται στα καθήκοντα τα οποία κάθε φορά καλούνταν αυτά τα όργανα να ανταπεξέλθουν.

## 2.2 Το συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας σήμερα

Το ΣΕΑ σήμερα αποτελείται από μια σειρά Υπουργών με την αντίστοιχη γραμματειακή υποστήριξη τους, επί θεμάτων Εθνικής Ασφάλειας. Συγκαλείται εβδομαδιαία, εφόσον ο Πρωθυπουργός είναι στο Λονδίνο και συνεδριάζει η Βουλή. Συνήθως εξετάζει ένα έως δύο θέματα, με μια μικρή παρουσίαση στην αρχή για κάθε θέμα, και στη συνέχεια ακολουθεί συζήτηση και ανταλλαγή απόψεων, με συνολικό χρόνο εργασίας του ΣΕΑ, περίπου τριάντα λεπτά. Συνήθως όμως τα τριάντα λεπτά αναλώνονται οριακά για την εξέταση ενός μόνο θέματος. (Gov. UK, Prime Minister's Office Press Release, 2010)

### Σύμβουλος Εθνικής Ασφάλειας

Οι πρωθυπουργοί προ του Κάμερον, αρκούσαν να «αλλάζουν» τον ΕΣΕΑ, αλλά μόνο ο Κάμερον προχώρησε στην ίδρυση ενός ΣΕΑ το 2010, ένεκα της ανάγκης μιας πιο

ολιστικής προσέγγισης των θεμάτων που άπτονταν της εθνικής ασφάλειας, ένεκα της ανάγκης αντιμετώπισης της τρομοκρατίας. (ibid)

#### Υπουργικά μέλη του ΣΕΑ

- Πρωθυπουργός (Prime Minister)
- Βοηθός (αναπληρωτής) Πρωθυπουργού (Deputy Prime Minister)
- Πρόεδρος της Βουλής (First Secretary of State/Leader of the House of Commons)
- Γραμματέας (Υπουργός) Εξωτερικών (Foreign Secretary)
- Γραμματέας (Υπουργός) Εσωτερικών (Home Secretary)
- Γραμματέας (Υπουργός) Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (Secretary of State for Energy and Climate Change)
- 

#### Υποεπιτροπές του ΣΕΑ

Τέλος, το ΣΕΑ σήμερα έχει τρεις βασικές υποεπιτροπές. Την Υποεπιτροπή Πολιτικής Προστασίας- NSC (Threats, Hazards, Resilience and Contingencies), την Υποεπιτροπή Πυρηνικής Αποτροπής και Ασφάλειας- NSC (Nuclear Deterrence and Security) και την Υποεπιτροπή Αναδύομενων Δυνάμεων- NSC (Emerging Powers). Τα μέλη της κάθε υποεπιτροπής μπορεί να είναι είκοσι Υπουργοί και Αξιωματούχοι έως 7. (ibid)

## Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>

### ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΙΣΡΑΗΛ

#### 3.1 Ιστορικό- Νομικό Πλαίσιο

Το κράτος του Ισραήλ θεωρεί ότι το ίδιο είναι «ειδική» μοναδική περίπτωση κράτους. Είναι από τα νεότερα κράτη (συμπληρώνοντας φέτος 70 χρόνια ζωής) ενώ είναι ίσως το μοναδικό κράτος που αντιμετώπισε υπαρξιακή απειλή ακριβώς την επομένη της ίδρυσής του. Την 14<sup>η</sup> Μαΐου 1948 ιδρύθηκε το κράτος και την επόμενη κιόλας μέρα, δέχθηκε επίθεση από συνασπισμό γειτονικών Αραβικών κρατών με σκοπό να το εξαφανίσουν από το χάρτη. Η εντύπωση της «ειδικής» περίπτωσης κράτους έχει άμεση επίπτωση στη Διαχείριση Κρίσεων. (Sternhell, Z, 2009)

Οι Ισραηλινοί αντί του αγγλικού όρου “crisis management” χρησιμοποιούν τον όρο “emergency management”. Ο όρος Crisis είναι συνδεδεμένος με την αίσθηση του διλήμματος απόφασης και δίνει βαρύτητα στο πιθανό δίλημμα σχετικά με την επιλογή που θα κάνουμε για να διαχειριστούμε μια κατάσταση από ένα σύνολο πιθανών επιλογών που διαθέτουμε. Ο όρος emergency είναι συνδεδεμένος με την αίσθηση του επείγοντος και δίνει βαρύτητα στη διάσταση του χρόνου που έχουμε στη διάθεση μας για να διαχειριστούμε την κατάσταση. Αυτό γίνεται απόλυτα κατανοητό όταν σκεφτούμε ότι για πολλά χρόνια το Ισραήλ αντιμετώπιζε κυρίως, υπαρξιακές απειλές προερχόμενες από πλήγματα με πυραύλους και η προειδοποίηση για προστασία από αυτά δεν ξεπερνούσε τις περισσότερες φορές το 1’ λεπτό. Ο χρόνος λοιπόν είναι το κύριο και θεμελιώδες χαρακτηριστικό στις καταστάσεις κρίσης που καλούνται να αντιμετωπίσουν. (Sheffer, G., & Barak, O., 2013)

Η αίσθηση της «ειδικότητας» που το χαρακτηρίζει, οδήγησε το Ισραήλ να βασίσει το σύστημα διαχείρισης κρίσεων σε δύο θεμελιώδη δόγματα:

1. Το πρώτο αφορά στην ανάπτυξη ενός Συστήματος Πολιτικής Προστασίας το οποίο όμως είναι δομημένο με βάση μια νοοτροπία που αναπτύχθηκε για χρόνια και είχε στόχο να αντιμετωπίσει ένοπλες συγκρούσεις.

2. Το δεύτερο αφορά στο μικρό βαθμό διαχωρισμού μεταξύ του «πεδίου μάχης» και της «ενδοχώρας» (battle's front vs battle's rear) στη γεωγραφική επικράτεια του κράτους του Ισραήλ. Αυτό είχε ως συνέπεια την ανάπτυξη μιας κουλτούρας σύμφωνα με την οποία όλοι οι πολίτες του Ισραήλ, ανεξάρτητα που κατοικούν, είναι εν δυνάμει είτε στρατιώτες που μπορεί να κληθούν με μικρή χρονική προειδοποίηση να πολεμήσουν ή τουλάχιστον διαχειριστές μιας κρίσης σε τοπικό ή ευρύτερο πλαίσιο.

Επιπλέον, το Σύστημα Δχσης Κρίσεων (ΣΔΧ) βασίστηκε για πολλά χρόνια στη συλλογιστική ότι υπάρχει μόνον ένα είδος απειλής για το κράτος του Ισραήλ η οποία είναι υπαρξιακή και αφορά τρομοκρατία και γενικά χρήση ένοπλης βίας με χρόνο προειδοποίησης επίθεσης για άλλο είδος απειλών όπως για παράδειγμα φυσικές καταστροφές, σεισμούς κ.α. Άμεση συνέπεια αυτού είναι η ανάπτυξη ενός στρατοκεντρικού μοντέλου διαχείρισης στις εφαρμοζόμενες πρακτικές.

Μια ιδιαιτερότητα του Ισραήλ είναι ότι δεν έχει γραπτό Σύνταγμα. Αντ' αυτού έχει βασικούς νόμους. Το νομικό πλαίσιο που διέπει τη διαχείριση κρίσεων αποτελείται από το Civil Defence Law του 1951 ο οποίος όμως προβλέπει μόνον κρίσεις που σχετίζονται με την ασφάλεια. Την 7<sup>η</sup> Μαρτίου 1999, η κυβέρνηση ενέκρινε το ψήφισμα 4889 με βάση το οποίο ιδρύθηκε το Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας (ΣΕΑ- NSC). Το 2006 υπήρξε μια χρονιά όπου αποτέλεσε σημείο καμπής για τη Δχση Κρίσεων. Ήταν η χρονιά που ο 2<sup>ος</sup> πόλεμος στο Λίβανο στον οποίον το Ισραήλ ηττήθηκε και από την εμπειρία αυτή κάνοντας την αυτοκριτική του οδηγήθηκε σε ορισμένα συμπεράσματα και ξεκίνησε διορθωτικές δράσεις όπως (Altshuler, 2015–2016, pp. 147-154):

1. Διαπίστωσε την ύπαρξη σοβαρής έλλειψης συντονισμού των διαφόρων φορέων (κρατικών και μη) κατά τη διαχείριση της κρίσης.

2. Λόγω του περιορισμένου φάσματος περιστατικών που αντιμετωπίζει ο Civil Defense Law του 1951, ξεκίνησε μια προσπάθεια για εκπόνηση ενός νέου νόμου που να καλύπτει ένα ευρύτερο φάσμα περιστατικών. Αυτός είναι ο Emergency Management Law του οποίου η υλοποίηση όμως μέχρι στιγμής δεν έχει ξεκινήσει. Την 29<sup>η</sup> Ιουλίου 2008, το ΣΕΑ μετονομάζεται σε Εθνικό Επιτελείο Ασφάλειας (ΕΕΑ-

NSS) και υπάγεται υπό τον πρωθυπουργό. Την 1<sup>η</sup> Ιουνίου του 2014, η κυβέρνηση έλαβε τις αποφάσεις 1661, 1662 (αφορούν επιχειρησιακό και τακτικό επίπεδο) σύμφωνα με τις οποίες:

(α) Καταργήθηκε το Υπουργείο Άμυνας Εσωτερικού Μετώπου (Ministry of Home Front Defense- MHFD).

(β) Μεταφέρθηκαν οι αρμοδιότητες για την προετοιμασία για αντιμετώπιση κρίσεων στο ΥΠΕΘΑ.

(γ) Η κατανομή των αρμοδιοτήτων του MHFD στα ΥΠΕΘΑ και Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη προβλέπεται να γίνει κατόπιν διμερούς συνεννόησης τους.

Με τις αλλαγές αυτές, τρία νέα και θεμελιώδη θεσμικά πρόσωπα εμφανίζονται στη δχση κρίσεων του Ισραήλ:

(α) Ο Διοικητής Διοίκησης Εσωτερικού Μετώπου ( Home Front Command- HFC).

(β) Ο Διευθυντής Εθνικής Υπηρεσίας Δχσης Κρίσεων- National Emergency Management Authority (NEMA)- RACHEL.

(γ) Ο Διοικητής της αστυνομίας.

(National Security Council Law 5768-2008, ανακτήθηκε από <http://www.nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/nsclaw.aspx> στις 20 Οκτ. 2018)

### 3.2 Συμβούλιο- Επιτελείο Εθνικής Ασφάλειας

Το Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας (ΣΕΑ) είναι ο νεότερος οργανισμός πολιτικής ασφάλειας στο Ισραήλ. Από τον Οκτώβριο του 2007, ο επικεφαλής του ΣΕΑ είναι και ο Σύμβουλος του Πρωθυπουργού και λογοδοτεί απευθείας σε αυτόν για τις εξελίξεις στον τομέα εθνικής ασφάλειας. Σήμερα τη θέση κατέχει ο Ben- Shabat, ο οποίος προέρχεται από τον τομέα της Αντι- τρομοκρατίας, με 35 χρόνια εμπειρίας στο χώρο και συμμετοχή

σε πολλές αποστολές τέτοιου είδους (είναι η πρώτη φορά που ο επικεφαλής του ΣΕΑ προέρχεται από αυτόν τομέα). (About the National Security Council, Ανακτήθηκε από <http://www.nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/DvarRoshMalal.aspx> στις 20 Οκτ. 2018)

### 3.3 Λειτουργίες- Οργάνωση

Το ΣΕΑ επιτελεί τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Συντονίζει το έργο της κυβέρνησης και των υπουργικών επιτροπών για τις υποθέσεις εθνικής ασφάλειας και για θέματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας.
- Προτείνει στον Πρωθυπουργό την ημερήσια διάταξη και τα θέματα συζήτησης στην Υπουργική Επιτροπή για ζητήματα εθνικής ασφάλειας.
- Προετοιμάζει θέματα συζήτησης της κυβέρνησης και των Επιτροπών και παρουσιάζει εναλλακτικές λύσεις για τα θέματα.
- Παρακολουθεί την εφαρμογή των αποφάσεων της κυβέρνησης και των επιτροπών της και υποβάλλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή τους στον Πρωθυπουργό.
- Είναι υπεύθυνο για λογαριασμό του Πρωθυπουργού για το έργο μεταξύ οργανισμών και Διυπουργικής Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων και Άμυνας.
- Προετοιμάζει και υποβάλλει στην Υπουργική Επιτροπή Θεμάτων Εθνικής Ασφάλειας, τουλάχιστον μια φορά το χρόνο, ετήσια και πολυετή εκτίμηση της πολιτικοστρατιωτικής κατάστασης ασφάλειας.
- Προετοιμάζει το επιτελικό έργο για τον Πρωθυπουργό στις συζητήσεις του αμυντικού προϋπολογισμού, καθώς και κάθε άλλου προϋπολογισμού του ΥΠΕΘΑ.
- Λειτουργεί το Εθνικό Κέντρο Ασφάλειας του Ισραήλ στο γραφείο του Πρωθυπουργού.
- Εξετάζει το Δόγμα Ασφάλειας του Ισραήλ και προσφέρει ενημερώσεις.



- Εξετάζει σημαντικές πρωτοβουλίες στη σφαίρα της πολιτικής ασφάλειας και παρουσιάζει τη θέση του στην κυβέρνηση και την Υπουργική Επιτροπή Εθνικής ασφάλειας.
- Πραγματοποιεί κάθε άλλο επιτελικό έργο σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας που καθορίζονται από τον Πρωθυπουργό.
- (National Security Council Law 5768-2008, ανακτήθηκε από <http://www.nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/nsclaw.aspx> στις 20 Οκτ. 2018)

Το αυθεντικό οργανόγραμμα του ΣΕΑ αποτελείται σε πρώτο επίπεδο από τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο. Σε δεύτερο επίπεδο από το τμήμα Πληροφοριών, Ενσωμάτωσης & Υπουργών, το Νομικό/ Δικαστικό τμήμα, το Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού & Οργάνωσης, το τμήμα Επισκέψεων & Εξωτερικών Σχέσεων. Τέλος, σε τρίτο επίπεδο υπάρχουν τα Τμήματα Εξωτερικής και Εσωτερικής Πολιτικής, το Τμήμα Μεσογειακής Πολιτικής, το τμήμα Πολιτικής Ασφάλειας και τη Πτέρυγα BETAR & Μετώπου. (Ντόκος, Τσάκωνας, 2005)

Για να γίνει περισσότερο κατανοητό το συγκεκριμένο όργανο, από τα στοιχεία στην ιστοσελίδα του Ισραηλινού ΣΕΑ, βρίσκουμε τα ακόλουθα στοιχεία για μερικά από τα τμήματα. Το Τμήμα Εξωτερικής Πολιτικής συντονίζει τον πολιτικό- στρατηγικό σχεδιασμό του NSC για την πολιτική ιεραρχία, υποστηρίζει τις δραστηριότητες του γραφείου του Πρωθυπουργού στην περιφερειακή και διεθνή σκηνή ενώ επικεφαλής είναι ο Αντιπρόεδρος του ΣΕΑ. (ibid)

Το Τμήμα Betar και του Μετώπου συντονίζει τη διαχείριση τρομοκρατικών συμβάντων και την προετοιμασία καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και κρίσεων που μπορεί να επηρεάσουν την εθνική ασφάλεια του Ισραήλ, με έμφαση στους πολίτες. Παράλληλα είναι συντονιστικός φορέας μεταξύ όλων των οργάνων και οντοτήτων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο, προκειμένου να βελτιωθεί συνεχώς η εθνική ανταπόκριση στις διάφορες τρομοκρατικές απειλές και η ετοιμότητα του μετώπου έκτακτης ανάγκης για το εγχώριο μέτωπο. Σκοπός του τμήματος αυτού είναι η

αντιμετώπιση της τρομοκρατίας στο Ισραήλ και στο εξωτερικό, η αντιμετώπιση της πολεμικής απειλής για το Ισραήλ και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης για το Ισραήλ και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Αυτό επιτυγχάνεται με τον καθορισμό πολιτικών και ρυθμίσεων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, τον καθορισμό πολιτικής για την πολιτική άμυνα και λειτουργική συνέχεια οικονομίας καθώς και τη λειτουργία του Εθνικού Κέντρου Διαχείρισης Κρίσεων σε διάφορες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. (Wing of the Betar and Home Front, ανακτήθηκε από (<http://www.nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/SecurityDivision.aspx> στις 22 Οκτ. 2018)

Το Τμήμα Πολιτικής Ασφάλειας από την άλλη, συντονίζει το χειρισμό ζητημάτων που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια (πολιτική ασφάλειας, αμυντικό προϋπολογισμό, Ιρανικό πυρηνικό πρόγραμμα & πρωτοβουλιών μεγάλης ασφάλειας). Το Νομικό/Δικαστικό Τμήμα εξετάζει τις νομικές πτυχές κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων πολιτικής- ασφάλειας (πολιτικές, νομικές πτυχές και η ασφάλεια αλληλοσυνδέονται). Το Τμήμα Εξωτερικών Σχέσεων είναι υπεύθυνο για το σχεδιασμό, τη διαμόρφωση και την εφαρμογή των διεθνών επισκέψεων του Πρωθυπουργού στο Ισραήλ και στο εξωτερικό (πρωτόκολλο, διεθνείς προσωπικότητες, ασφάλεια, οικονομικά). Το Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Οργάνωσης το οποίο είναι υπεύθυνο για την ανάπτυξη υποδομών και δυνατοτήτων που απαιτούνται, καθώς και για την αύξηση των απαιτούμενων πόρων, τη διαχείριση και την εφαρμογή τους. Τέλος, οι Υπηρεσίες Πληροφοριών, Ενσωμάτωσης και των Υπουργικών Επιτροπών είναι υπεύθυνες για το συντονισμό των δραστηριοτήτων NSC και την επεξεργασία και σύνθεση της συνολικής πληροφοριακής εικόνας καθώς και τις εκτιμήσεις της συνολικής κατάστασης ασφαλείας για την εξωτερική πολιτική και ασφάλεια. (Azoulay, Yuval, Haaretz, September 16, 2007)

### 3.4 Επιχειρησιακό- Τακτικό Επίπεδο

Πέρα του ΣΕΑ που αφορά κυρίως το στρατηγικό επίπεδο, είναι χρήσιμο να αναφερθούμε και σε 3 άλλες οντότητες που ασχολούνται σε επιχειρησιακό και τακτικό επίπεδο με τη διαχείριση κρίσεων στο Ισραήλ: Τη National Emergency Management Authority (RACHEL) και το Home Front Command:

#### 3.4.1 National Emergency Management Authority (RACHEL)

Όπως προαναφέρθηκε, το 2006 υπήρξε «έτος καμπίς» για τα θέματα διαχείρισης κρίσεων. Με τον Δεύτερο Πόλεμο στο Λίβανο, προβλήματα σχετικά με την άμυνα στα μετόπισθεν έγιναν εμφανή. Έτσι τον επόμενο χρόνο, το Σεπτέμβριο του 2007, η κυβέρνηση έδωσε εντολή στο ΥΠΕΘΑ για τη συγκρότηση μιας Εθνικής Υπηρεσίας Διαχείρισης Κρίσεων ή αλλιώς National Emergency Management Authority- NEMA (το εβραϊκό ακρωνύμιο είναι RACHEL), σε μια προσπάθεια να εξισορροπήσει τους δύο τομείς- στρατιωτικό και πολιτικό (civilian) στις ακολουθούμενες πρακτικές χειρισμού κρίσεων. Αξίζει βέβαια να σημειωθεί η πρωτοκαθεδρία του στρατιωτικού τομέα που είχε ως αποτέλεσμα την προσπάθεια επίλυσης όλων των θεμάτων μέσω μιας στρατιωτικής λογικής έστω και αν το πρόβλημα δεν είναι στρατιωτικής φύσεως. Επικεφαλής της NEMA ορίστηκε ο υπουργός του ΥΕΘΑ (ΥΦΕΘΑ). Κύρια αποστολή της NEMA είναι ο συντονισμός Υπουργείων, Τοπικών Αρχών και Δημοσίων Οργανισμών που εμπλέκονται στη διαχείριση μιας κρίσης. (Azoulay, Haaretz, Aug. 16, 2007). Ενδεικτικά, οι Ισραηλινές Υπηρεσίες που εμπλέκονται στη διαχείριση κρίσεων είναι οι ακόλουθες (About the Staff, <http://www.nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/SecurityDivision.aspx> στις 22 Οκτ. 2018):

- Home Front Command
- National Emergency Management Authority
- National Emergency Economy Board το οποίο χωρίζεται σε δύο τμήματα: το MELACH: Τμήμα του RACHEL με αρμοδιότητες τις εκκενώσεις πληθυσμού από πληγείσες περιοχές, παροχή συνδρομής και η Δχση απωλειών

υγείας, το PESACH: κατανομή φυσικού αερίου, η διανομή ηλεκτρισμού, η διανομή τροφίμων και ύδατος, οι τηλεπικοινωνίες και εν γένει η λειτουργία υποδομών.

- Αστυνομία (Υπάγεται στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη)
- Πυροσβεστική Υπηρεσία και Διασώστες (Υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών)
- Τομέας Υγείας (Νοσοκομεία, Υπηρεσία Ασθενοφόρων)
- ΠΣΕΑ (Civil Sector)
- Τομέας Περιβάλλοντος (Διαχείριση επικίνδυνων υλικών-Υπάγεται στο Υπουργείο Προστασίας Περιβάλλοντος)

#### 3.4.2 Home Front Command (HFC)

Το 1991, με την εισβολή του Ιράκ στο Κουβέιτ και τον Πόλεμο του Περσικού Κόλπου, το Ισραήλ υπέστη μεγάλη ψυχολογική και φυσική πίεση από τις προσπάθειες που έκανε το Ιράκ να το εμπλέξει στον πόλεμο. Το Ιράκ εκτόξευσε 40 πυραύλους Scud (26 εκ των οποίων έπληξαν το Τελ Αβίβ), σε μια προσπάθεια να προκαλέσει τη βίαιη αντίδραση του Ισραήλ ώστε στη συνέχεια να εξασφαλίσει τη συσπείρωση των Αραβικών κρατών υπέρ του καθεστώτος Σαντάμ. Ο ψυχολογικός αλλά και ο φυσικός (σε επίπεδο καταστροφών) αντίκτυπος στον πληθυσμό του Ισραήλ ήταν πολύ μεγάλος και το Ισραήλ επέδειξε μεγάλη στρατηγική ψυχραιμία στις επιθέσεις αυτές. Την 17<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 1992, κατανοώντας ότι ολόκληρη η εδαφική επικράτεια του Ισραήλ είναι δυνητικά ένα ένα ενιαίο πεδίο μάχης, ίδρυσε ως 4<sup>η</sup> Περιφερειακή Διοίκηση (Regional Command) των Ισραηλινών Ειδικών Δυνάμεων το HFC. Τέλος, οι άλλες τρεις περιφερειακές διοικήσεις είναι η Βόρεια, η Κεντρική και η Νότια). (Tal, I., & Tal, Y., 2000, σελ. 86) Με τη δημιουργία του HFC, η προσοχή εστιάστηκε σε τρεις διαστάσεις:

- Νομική διάσταση: Ξεκαθάρισε τυχόν κενά και αμφιβολίες που υπήρχαν στον Civil Defense Act (1951) και δόθηκε αυτονομία και μεγάλο εύρος εδαφικής δικαιοδοσίας στη νέα διοίκηση.

➤ Επιχειρησιακή διάσταση: Βελτιώθηκε ο μεταξύ τους συντονισμός των υφιστάμενων στρατιωτικών μονάδων και των μονάδων πολιτικής προστασίας.

➤ Οργανωτική διάσταση: Ξεκαθάρισε η Δομή Διοίκησης και η Δομή Δυνάμεων των Ισραηλινών ΕΔ. Μέχρι τη στιγμή εκείνη, κάθε μία από τις τρεις Περιφερειακές Διοικήσεις (Βόρεια, Κεντρική, Νότια) είχαν τη δική τους ΗFC με αποτέλεσμα να υπάρχουν τρεις διαφορετικές διοικήσεις, που πολλές φορές ήταν ασυντόνιστες μεταξύ τους, αφού ο κάθε ένας από τους τρεις περιφερειακούς διοικητές δίνει διαφορετική προτεραιότητα στο «εμπρός» μέτωπο από ότι στα μετόπισθεν. Με τη νέα ενοποιημένη 4<sup>η</sup> Περιφερειακή Διοίκηση, ξεχώρισαν οριστικά οι Διοικήσεις και ως αποτέλεσμα υπήρξαν οι Διοικήσεις που προετοιμάζονται για το «εμπρός» μέτωπο και οι Διοικήσεις για το «μετόπισθεν».

(About the Staff <http://www.nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/SecurityDivision.aspx> στις 22 Οκτ. 2018)

Το «έτος καμπί», το 2006, το ΗFC προσαρμόστηκε στα νέα δεδομένα. Αποφασίστηκε η άμεση συμμετοχή των δυνάμεων τους στις δραστηριότητες των λοιπών ΕΔ, ο περιορισμός τυχόν γραφειοκρατικών εμποδίων μεταξύ των διάφορων υπηρεσιών (πολιτικών & στρατιωτικών), δόθηκε πρόσβαση σε στρατιωτικές πληροφορίες για προληπτική δράση των τμημάτων του ΗFC πριν εμφανιστεί η απειλή, προβλέφθηκε υποστήριξη σε θέματα logistics από το στρατιωτικό δίκτυο υποστήριξης (military-backed logistics) και τέλος δόθηκε η δυνατότητα χρήσης φθηνού στρατιωτικού προσωπικού (κληρωτοί στρατιώτες) όποτε απαιτηθεί επιπλέον προσωπικό. (Altshuler, 2015–2016, pp. 147-154)

## Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup>

### ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΙΑΠΩΝΙΑΣ

#### 4.1 Βασική πολιτική

Η οικοδόμηση αποτελεσματικών συμμαχικών σχέσεων με δυνάμεις των γειτονικών παράκτιων κρατών, όπως οι Φιλιππίνες και το Βιετνάμ, αποτελεί προτεραιότητα τόσο για το Τόκιο όσο και για την Ουάσιγκτον στην περιφερειακή τους δέσμευση για την ασφάλεια. Η σπουδαιότητα της οικοδόμησης ικανοτήτων στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας έχει ήδη τονιστεί σε διάφορα διμερή έγγραφα, και πιο έντονα στην Κοινή Δήλωση ΗΠΑ- Ιαπωνίας 2+2 τον Οκτώβριο του 2013, τα οποία προβλέπουν μια στρατηγική θεώρηση της συμμαχίας στην επόμενη δεκαετία. Επίσης, τον Απρίλιο του 2014, μετά από επίσκεψη του Προέδρου Ομπάμα στο Τόκιο, οι ΗΠΑ και η Ιαπωνία εξέδωσαν ένα ενημερωτικό δελτίο σχετικό με την Παγκόσμια και Περιφερειακή Συνεργασία ΗΠΑ- Ιαπωνίας, το οποίο υπογράμμισε συγκεκριμένα την παροχή βοήθειας για την οικοδόμηση ικανοτήτων στους τομείς της θαλάσσιας προστασίας και ασφάλειας για τις χώρες της νοτιοανατολικής Ασίας, συμπεριλαμβάνοντας την παροχή περιπολικών σκαφών στις Ακτοφυλακές τους και την ανάπτυξη λιμενικών εγκαταστάσεων, ως ένα από τους σημαντικότερους τομείς στους οποίους οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Ιαπωνία μπορούν να συνεργαστούν στις περιφερειακές δεσμεύσεις τους. Αναμφισβήτητα, η αυξημένη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ του Τόκιο και της Ουάσιγκτον θα βοηθήσει στην ανάπτυξη των αμυντικών δυνατοτήτων των περιφερειακών δυνάμεων, ειδικά στο πλαίσιο της θαλάσσιας ασφάλειας και της επίγνωσης του τομέα της ναυτιλίας. (Rosenberg, Chung, 2008)

Υπάρχει μια γενικότερη αίσθηση του επείγοντος για τη χάραξη της πολιτικής των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας ως προς την αναβάθμιση των ικανοτήτων και της ενδυνάμωσης των δεσμών μεταξύ μικρότερων χωρών της νοτιοανατολικής Ασίας, ιδιαίτερα λόγω του φιλόδοξου εκσυγχρονισμού του Ναυτικού της Κίνας τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια, το οποίο εφοδιάζει το Πεκίνο με μια πολύ περισσότερο τεχνολογικά προηγμένη και ευέλικτη δύναμη. Όπως συμπέρανε το Ναυτικό των ΗΠΑ σε μια νέα, μεγάλης κλίμακας

αξιολόγηση τον Απρίλιο του 2015, το Κινεζικό Ναυτικό πρόκειται να αυξήσει δραματικά τις μαχητικές του ικανότητες μέχρι το 2020 μέσα από την ταχεία απόκτηση προηγμένων όπλων, αποβάθρων και αισθητήρων, μαζί με την εισαγωγή σύνθετης εκπαίδευσης του προσωπικού και βελτιωμένης επιχειρησιακής ικανότητας. Η ταχεία ένταξη νέων σκαφών της Ακτοφυλακής και η βελτίωση των ικανοτήτων επιβολής του ναυτικού δικαίου, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των πόρων της και τα αμφιλεγόμενα έργα εκχέρσωσης σε αμφισβητούμενα ύδατα, οδήγησαν, όπως αναφέρθηκενωρίτερα, σε αυτό που τώρα οι αρχές και οι ειδικοί ονομάζουν «προσαρμοσμένο εξαναγκασμό» (tailored coercion) εναντίον χωρών που ανήκουν στην Ένωση Χωρών Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN). Όπως κάποια φορά επισήμανε ο Ναύαρχος Harry B. Harris, διοικητής του αρχηγείου της Διοίκησης Ειρηνικού των ΗΠΑ (USPACOM), όταν διοικούσε τον αμερικανικό στόλο του Ειρηνικού, «Λαμβάνοντας υπόψη το μοτίβο προκλητικών ενεργειών της Κίνας εναντίον των εννέα γραμμών που δεν συνάδει με το Διεθνές Δίκαιο καθώς και την βαθιά ασυμμετρία μεταξύ των δυνατοτήτων της Κίνας και αυτών μικρότερων γειτονικών χωρών – δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι η εμβέλεια και ο ρυθμός της Κίνας διεκδικεί την κυριαρχία σε περισσότερο από περίπου το 90 τοις εκατό της θάλασσας της Νότιας Κίνας, συμπεριλαμβανομένου και του υφάλου James, ενός βυθισμένου στοιχείου μόλις εξήντα ναυτικά μίλια από την παράκτια βάση της Μαλαισίας, το οποίο δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να σφετεριστεί από ένα κράτος που βρίσκεται τουλάχιστον σε απόσταση μεγαλύτερη των διακοσίων ναυτικών μιλίων. (Gill, Goh and Huang, June 2016)

Ενώ η προβλεπόμενη συνεχής αύξηση του Κινεζικού Ναυτικού και των αεροπορικών δυνάμεων είναι βέβαιο ότι θα παγιώσει τη θαλάσσια υπεροχή της χώρας έναντι των γειτονικών της κρατών στην Νοτιοανατολική Ασία έχει εστιάσει σε στρατηγική δέσμευση του Τόκιο στη Νοτιοανατολική Ασία έχει εστιάσει σε διάφορες αναδυόμενες πολιτικές επιταγές ή πυλώνες. Στο στρατηγικό πεδίο, για παράδειγμα η Ιαπωνία έχει συμμετάσχει ενεργά σε διάφορες πολυεθνικές στρατιωτικές εκπαιδεύσεις και προγράμματα ασκήσεων υπό την ηγεσία των ΗΠΑ, συμπεριλαμβανομένων των ετήσιων πολεμικών ασκήσεων “Balikatan” μεταξύ των ΗΠΑ και των Φιλιππίνων (από το 2012), της πολυεθνικής άσκησης “Cobra Gold” μεταξύ ΗΠΑ και Ταϊλάνδης, της ετήσιας

στρατιωτικής άσκησης Εταιρικής Σχέσης του Ειρηνικού ( Pacific Partnership), διαφόρων πρωτοβουλιών για κοινές ασκήσεις μεταξύ ΗΠΑ, Ιαπωνίας και Αυστραλίας (οι οποίες τον Ιούνιο του 2011 συμπεριέλαβαν μια ειδική ναυτική άσκηση ανοιχτά της ακτής του Μπρούνι στη θάλασσα της Νότιας Κίνας) της εκπαίδευσης του Περιφερειακού Φόρουμ για την αντιμετώπιση των καταστροφών (από το 2011) της συνάντησης των Υπουργών Άμυνας των χωρών που ανήκουν στην Ένωση Χωρών Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN)- ασκήσεις “Plus HA/DR” (από το 2013). Επίσης, από τον Ιούλιο του 2015 οι χερσαίες Ιαπωνικές Δυνάμεις Αυτοάμυνας συμμετέχουν για πρώτη φορά στις στρατιωτικές ασκήσεις “Talisman Sabre” μεταξύ των ΗΠΑ και της Αυστραλίας που στοχεύουν να βελτιώσουν την τακτική εμπειρογνωμοσύνη σε αμφίβιες επιχειρήσεις. (ibid)

Στο πλαίσιο αυτών των προσπαθειών, η Ιαπωνία παρέχει στις Φιλιππίνες πολυάριθμα περιπολικά σκάφη για την Ακτοφυλακή της και στα προσεχή έτη θα εφοδιάσει ακόμα την Μανίλα με θαλάσσια συστήματα επικοινωνίας μέσα από την νέα πολιτική Επίσημης Αναπτυξιακής Βοήθειας (ODA). (ibid)

Ομοίως, βασιζόμενη στους ελαφρυμένους περιορισμούς για την εξαγωγή όπλων, η Ιαπωνία προετοιμάζεται να εξετάσει την εξαγωγή επιπλέον περιπολικών σκαφών, αεροσκαφών και πολλαπλών χρήσεων πλοίων υποστήριξης, τα οποία θα ενισχύσουν τις ικανότητες για θαλάσσια ασφάλεια, τόσο των Φιλιππίνων όσο και άλλων χωρών που ανήκουν στην Ένωση Χωρών Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN) και που χρειάζονται αυτή τη βοήθεια, όπως η Μαλαισία και η Ινδονησία. Επιπλέον, ακόμα και σε αρκετά ανεπτυγμένες χώρες στην περιοχή όπως η Αυστραλία, έχουν εκφράσει έντονο ενδιαφέρον για την αγορά ιαπωνικής αμυντικής τεχνολογίας, με τα Ιαπωνικά συμβατικά υποβρύχια κλάσης Soryu να θεωρούνται κάποια από τα πιο προηγμένα, σύγχρονα, μη πυρηνικά υποβρύχια που είναι τώρα διαθέσιμα και να αποτελούν προς το παρόν τον πρωτοπόρο. (ibid)



#### *4.1.1 Οι νέες πρωτοβουλίες στον Τομέα της Εθνικής Ασφάλειας και το Μέλλον της Συμμαχίας Ιαπωνίας- ΗΠΑ*

Στις βασικές κατευθυντήριες αρχές της εθνικής πολιτικής της Ιαπωνίας για την ασφάλεια και την άμυνα υπάρχουν δύο θέματα. Το πρώτο είναι η ισχυρή αποφασιστικότητα της Ιαπωνίας να υπερασπιστεί την επικράτεια της ό,τι και κι αν συμβεί. Το άλλο είναι η πολιτική προορατικής συμβολής στην ειρήνη που βασίζεται στην αρχή της διεθνούς συνεργασίας. (Christensen, 1999, pp. 49-80) Αυτά ακριβώς τα δυο παρέχουν τις θεμελιώδεις αρχές όχι μόνο για την Εθνική Στρατηγική για την Ασφάλεια και τις κατευθυντήριες γραμμές του προγράμματος για την εθνική άμυνα του Δεκεμβρίου του 2013, αλλά και για άλλες σοβαρές εξελίξεις των τελευταίων χρόνων, όπως η επανεμφάνιση του Ιαπωνικού Συντάγματος που έλαβε χώρα τον προηγούμενο Ιούλιο, η αναθεώρηση των «Κατευθυντήριων Γραμμών της Αμυντικής Συνεργασίας ΗΠΑ- Ιαπωνίας» (στην οποία θα γίνει ανάλυση στη συνέχεια), καθώς και οι νέες αρχές που αφορούν τη μεταφορά αμυντικού εξοπλισμού και τεχνολογίας τον Απρίλιο του 2014. (DiFilippo, 2015)

Το έγγραφο των κατευθυντήριων Γραμμών του Προγράμματος για την Εθνική Άμυνα περιγράφει την βασική αμυντική πολιτική της Ιαπωνίας ως ένα σύνολο τριών πυλώνων, οι οποίοι είναι οι προσπάθειες της ίδιας της Ιαπωνίας, η ενδυνάμωση της συμμαχίας Ιαπωνίας- ΗΠΑ και η ενεργή προώθηση της αμυντικής συνεργασίας. Από αυτούς θα ήθελα να εστιάσω στον δεύτερο, δηλαδή στη διμερή συμμαχική σχέση με τις ΗΠΑ. (ibid)

Η διμερής συμμαχία αποτελεί το κέντρο των τριών πυλώνων πρόκειται να συνδέσει τις εθνικές προσπάθειες της ίδιας της Ιαπωνίας με τον τρίτο πυλώνα, δηλαδή την περιφερειακή και παγκόσμια συνεργασία της με μια ευρύτερη διεθνή κοινότητα, διότι μέσα από την συνεργασία με τις ΗΠΑ, είναι ικανή να εργαστεί πιο ενεργά και αποτελεσματικά με την περιοχή και ολόκληρο τον κόσμο αλλά και να συνεισφέρει σε αυτά, και όχι απλώς να δρα μόνη της. Υφίσταται αλλαγή του περιβάλλοντος ασφάλειας που πλαισιώνει την Ιαπωνία και τις ΗΠΑ και επομένως πρέπει να προσδιοριστούν οι νέες

σχέσεις συνεργασίας μεταξύ των δύο χωρών. Το περιβάλλον ασφάλειας είναι πιο οξύ, περίπλοκο και ρευστό από ποτέ. Είναι κρίσιμης σημασίας να λειτουργούν οι θεμελιώδεις αρχές της παγκόσμιας τάξης πραγμάτων, οι οποίες συμπεριλαμβάνουν την ειρηνική διευθέτηση των διενέξεων, τη μη χρήση βίας ως μέσο καταβολής της υπάρχουσας κατάστασης και την ελευθερία πλοήγησης και υπερπτήσεων στην ανοιχτή θάλασσα και πέρα από αυτή. (Mejier, H., & Meijer, H. (Eds.), 2015)

Συγχρόνως, πρέπει να αντιμετωπιστεί και μια μη παραδοσιακή, υπερεθνική, μεταμοντέρνα ατζέντα που περιλαμβάνει την παγκόσμια τρομοκρατία, την πειρατεία, τον κυβερνοπόλεμο, τις πανδημικές και μεγάλης κλίμακας φυσικές καταστροφές, κάποια από τα οποία ονομάζονται «αποκλίνουσα παγκοσμιοποίηση». Οι απειλές αυτές δεν γνωρίζουν εθνικά σύνορα και απλώνονται όπου οι αποτρεπτικοί παράγοντες είναι ανεπαρκείς και όπου είμαστε απροετοίμαστοι. Αντιμετωπίζουμε προβλήματα ακόμη και στο διάστημα όπως τα διαστημικά υπολείμματα. Σε αυτούς τους νέους τομείς επιβάλλεται η θέσπιση κανόνων. Επιπλέον υφίστανται και άλλες σοβαρές προ-μοντέρνες απειλές, όπως οι προσπάθειες άρνησης της έννοιας των εθνικών συνόρων. Δεν είναι απλά ζητήματα ανομίας και απορρύθμισης, αλλά άρνησης των σύγχρονων εννοιών της εθνικής κυριαρχίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το δεύτερο θέμα είναι η νέα ερμηνεία της συνεργασίας Ιαπωνίας- ΗΠΑ για την ασφάλεια και την άμυνα. Πολλοί παράγοντες όπως η άνοδος της Κίνας και η απρόκλητη συμπεριφορά της, η αινιγματική Βόρεια Κορέα, η δυναμική Ρωσία, ο πολλαπλασιασμός των Όπλων μαζικής Καταστροφής (WMDs), η παγκόσμια τρομοκρατία και η αστάθεια του κυβερνοχώρου απεικονίζουν την οξεία και περίπλοκη φύση του σημερινού περιβάλλοντος ασφάλειας στην περιοχή. (Klirman, 2006)

## 4.2 Όργανα- Μέτρα Ασφάλειας

### 4.2.1 Στρατηγική Εθνικής Ασφάλειας (NSS)

Η ΣΕΑ καταδεικνύει το περιβάλλον ασφάλειας με τις προκλήσεις για την εθνική ασφάλεια της Ιαπωνίας και παρουσιάζει τα εθνικά συμφέροντα, τους στόχους και τις στρατηγικές προσεγγίσεις που πρέπει να λάβει η χώρα για να αντιμετωπίσει αυτές τις

προκλήσεις. Αρχικά, οι προκλήσεις ως προς το περιβάλλον ασφάλειας είναι δύο. Ως προς την περιοχή της Ασίας- Ειρηνικού, οι προκλήσεις είναι η Βόρεια Κορέα και η Κίνα ενώ παγκοσμίως, η πρόκληση βρίσκεται στη μετακίνηση της παγκόσμιας ισορροπίας ισχύος- ΟΜΚ. Ως προς τα εθνικά συμφέροντα της Ιαπωνίας, η διατήρηση της ειρήνης και ασφάλειας και η εξασφάλιση της επιβίωσης της είναι από τα πρωταρχικά. Παράλληλα η επίτευξη της ευημερίας της Ιαπωνίας και του λαού της, ενισχύοντας έτσι την ειρήνη και την ασφάλεια της, είναι από τα βασικά της εθνικά συμφέροντα. Τέλος, η διατήρηση και προστασία της διεθνούς τάξης με βάση τις καθολικές αξίες και αρχές είναι εξίσου σημαντική. Με βάση τα ανωτέρω, βασικοί στόχοι της Ιαπωνίας είναι (Atanassova-Cornelis, 2013):

1. να ενισχυθεί ο αποτρεπτικός παράγοντας, αποτρέποντας έτσι τις απειλές από την άμεση πρόσβαση στην Ιαπωνία.
2. να βελτιωθεί το περιβάλλον ασφάλειας της περιοχής και να αποφευχθεί η εμφάνιση άμεσων απειλών μέσω ενίσχυσης της Συμμαχίας Ιαπωνίας- ΗΠΑ και της εμπιστοσύνης και των σχέσεων συνεργασίας με τους εταίρους της.
3. Να βελτιωθεί το παγκόσμιο περιβάλλον ασφάλειας και να οικοδομηθεί μια ειρηνική, σταθερή και ευημερούσα διεθνής κοινότητα.

Από την άλλη πλευρά, με βάση τις ετήσιες εκθέσεις εθνικής ασφάλειας της Ιαπωνίας, για να επιτευχθούν οι ανωτέρω στόχοι, βασίζονται σε έξι στρατηγικές παραμέτρους. Αρχικά στην ενίσχυση και επέκταση των δυνατοτήτων και των ρόλων της Ιαπωνίας. Αυτή η προσέγγιση μπορεί να επιτευχθεί με την ενίσχυση της διπλωματίας, τη δημιουργία ολοκληρωμένης αμυντικής αρχιτεκτονικής, την προστασία της εδαφικής ακεραιότητας, τη διασφάλιση της ασφάλειας στη θάλασσα και τέλος, την ενίσχυση της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο, της διεθνούς τρομοκρατίας, τη χρήση των υπηρεσιών intelligence και άλλων τεχνολογικών δυνατοτήτων. Δεύτερη προσέγγιση, η ενίσχυση της Συμμαχίας Ιαπωνίας- ΗΠΑ. Συγκεκριμένα, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων ασφαλείας Ιαπωνίας-ΗΠΑ και πραγματοποίηση μιας πιο πολύπλευρης συμμαχίας Ιαπωνίας-ΗΠΑ, η περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας ασφάλειας και

άμυνας Ιαπωνίας-ΗΠΑ σε ευρύ φάσμα τομέων και την εξασφάλιση της σταθερής παρουσίας των δυνάμεων των ΗΠΑ. Τρίτη προσέγγιση, η ενίσχυση της διπλωματίας και της συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας με τους εταίρους της για την ειρήνη και σταθερότητα στη διεθνή κοινότητα και συγκεκριμένα στους εξής (Atanassova-Cornelis, 2013):

- Δημοκρατία της Κορέας (ROK), Αυστραλία, χώρες ASEAN και Ινδία: Κοινές παγκόσμιες αξίες και τα στρατηγικά συμφέροντα. Ενίσχυση των συνεργατικών σχέσεων με αυτά τα κράτη

Κίνα: Δημιουργία μιας "Αμοιβαίας Ευεργετικής Σχέσης Βασισμένης σε Κοινά Στρατηγικά Ενδιαφέροντα"

- Βόρεια Κορέα: Προτροπή της Βόρειας Κορέας να αναλάβει συγκεκριμένες ενέργειες για την πλήρη επίλυση των εκκρεμών θεμάτων που προκαλούν ανησυχία

- Χρησιμοποιώντας ενεργά τα πλαίσια πολυμερούς συνεργασίας (G7, Οικονομική Συνεργασία Ασίας-Ειρηνικού (APEC), τη Σύνοδο Κορυφής της Ανατολικής Ασίας (EAS), το Περιφερειακό Φόρουμ ASEAN (ARF), τη Συνάντηση των Υπουργών Άμυνας της ASEAN (ADMM Plus) ROK, Ιαπωνία-ΗΠΑ-Αυστραλία, Ιαπωνία-ΗΠΑ-Ινδία και Ιαπωνία-Κίνα-ROK).

Τέταρτη παράμετρος αποτελεί η προληπτική συμβολή στις διεθνείς προσπάθειες για την ειρήνη και σταθερότητα της διεθνούς κοινότητας. Η ενίσχυση της διπλωματίας στα Ηνωμένα Έθνη, του κράτους δικαίου στη διεθνή κοινότητα, συμπεριλαμβανομένων των θαλασσών, του εξωτερικού χώρου και του κυβερνοχώρου, η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας για τον αφοπλισμό και τη μη διάδοση των πυρηνικών όπλων, του ΡΚΟ του ΟΗΕ και άλλων διεθνών ειρηνευτικών δραστηριοτήτων, της επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας (ODA) και την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας. Πέμπτη παράμετρος είναι η ενίσχυση της συνεργασίας βάσει παγκόσμιων αξιών για την επίλυση παγκόσμιων ζητημάτων. Τελευταία παράμετρος είναι η ενίσχυση των εγχώριων ιδρυμάτων που υποστηρίζουν την εθνική ασφάλεια και προωθούν την οικιακή και παγκόσμια κατανόηση με τη διατήρηση και ενίσχυση της αμυντικής παραγωγής και των τεχνολογικών βάσεων,

ενίσχυση των δυνατοτήτων επικοινωνίας, ενίσχυση της κοινωνικής ευαισθητοποίησης και βάσης γνώσεων. (Liff, vol. 38:2, pp. 253-279, 2018)

### **Κατευθυντήριες γραμμές του εθνικού αμυντικού προγράμματος (NDPG)**

Εκτός των στοιχείων που αναφέρθηκαν προηγουμένως (βασική αμυντική πολιτική της Ιαπωνίας, συμμαχία Ιαπωνίας- ΗΠΑ και προώθηση της συνεργασίας), αναφέρονται τα εξής στοιχεία; (National Defense Program Guidelines for FY 2014 and beyond, December 17, 2013)

1. Δυνάμεις άμυνας- Ο ρόλος της αμυντικής ικανότητας (Ο ρόλος των ΕΔ)

#### (α) Αποτελεσματική αποτροπή και αντίδραση

Πρέπει να ανταποκρίνεται γρήγορα και απρόσκοπτα σε όλες τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (συμπεριλαμβανομένων και των «γκρίζων ζωνών»), από τα αρχικά στάδια εμφάνισής τους και να δίνει αποτελεσματική απάντηση προσαρμοσμένη σε κάθε κατάσταση, σε περίπτωση πολλαπλών, διαδοχικών ή ταυτόχρονων καταστάσεων.

#### (β) Σταθεροποίηση του περιβάλλοντος Ασίας- Ειρηνικού και βελτίωση του διεθνούς περιβάλλοντος ασφάλειας.

Η Ιαπωνία με την πραγματοποίηση διαφόρων δραστηριοτήτων και με τη συνεργασία των συμμάχων και εταίρων της πρέπει να διαθέτει την ικανότητα ανταπόκρισης σε διάφορες καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης και να αναπτύξει πρωτοβουλίες έτσι ώστε να επιτευχθεί σταθερότητα του περιβάλλοντος ασφαλείας στην περιοχή Ασίας-Ειρηνικού και βελτίωση του διεθνούς περιβάλλοντος ασφάλειας.

2. Προτεραιότητες στην ενίσχυση της δομής των ΕΔ

#### (α) Βασική προσέγγιση

Οι ΕΔ πρέπει να διατηρήσουν την κατάλληλη διάρθρωση για αποτελεσματική εκπλήρωση των προαναφερθέντων σκοπών. Δίδεται ιδιαίτερη

σημασία στη: σύσταση του πλαισίου συμμετοχής των ΕΔ- στην κοινή επιχειρησιακή δομή των κλάδων- στη συμμετοχή στην πολιτική προστασία.

(β) Δυνατότητες που πρέπει να ενισχυθούν

1. Επιτήρηση θαλάσσιου και εναέριου χώρου
2. Συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών
3. Ταχεία μεταφορά Δυνάμεων
4. Διοίκηση, έλεγχος, υπηρεσία πληροφοριών και επικοινωνιών
5. Αντιμετώπιση επιθέσεων σε απομακρυσμένα νησιά
6. Αντιμετώπιση επιθέσεων βαλλιστικών πυραύλων
7. Αντιμετώπιση επεισοδίων στο διάστημα
8. Αντιμετώπιση μεγάλων καταστροφών

(γ) Βασικοί παράγοντες μεγιστοποίησης της αμυντικής ικανότητας

1. Εκπαίδευση και Ασκήσεις
  2. Επιχειρησιακές υποδομές
  3. Προσωπικό
  4. Υγειονομική Υποστήριξη
  5. Εξοπλιστικά προγράμματα
  6. Υποστήριξη Οπλικών Συστημάτων
  7. Έρευνα και ανάπτυξη
  8. Συνεργασία με τοπικές κοινότητες
  9. Μεταρρυθμίσεις στο Υπουργείο Άμυνας
- (ibid)

### **Επιπτώσεις Άρθρου 9 στην πολιτική ασφαλείας**

Η Ιαπωνία συνεχίζει «διαδικασία ομαλοποίησης» της υπό την κυβέρνηση του Abe, μέσω της οποίας η χώρα χαλαρώνει βαθμιαία τους περιορισμούς στη χρήση των ενόπλων δυνάμεων και των στρατιωτικών πόρων. Ο πρωθυπουργός ασκεί έντονη κριτική στην παραδοσιακή παθητικότητα της Ιαπωνίας και την κατηγορηματική απόρριψη της

στρατιωτικής δύναμης ως μέρος της πολιτικής ασφάλειας, όπου μέχρι τώρα μόνο η ατομική αυτοάμυνα επιτρέπεται. Είναι προφανές ότι ο ιδεαλιστικός πασιφισμός της μεταπολεμικής περιόδου είναι ασυμβίβαστος με τις σημερινές γεωπολιτικές πραγματικότητες. Οι μεταρρυθμίσεις της Abe, όπως η επανερμηνεία του άρθρου 9 ή η τροποποίηση του Χάρτη Ανάπτυξης, νομιμοποιούν μόνο ότι στην πραγματικότητα η ιαπωνική κυβέρνηση εφαρμόζει ήδη. Για παράδειγμα, το Τόκιο έχει εδώ και χρόνια αναδιαμορφώσει τις περιπτώσεις συλλογικής αυτοάμυνας ως ατομική αυτοάμυνα, όπως η ανάπτυξη των ενόπλων δυνάμεων της Ιαπωνίας στον Ινδικό Ωκεανό ως μέρος του «πολέμου κατά της τρομοκρατίας». Οι αναθεωρήσεις του Abe στους τομείς της συλλογικής αυτοάμυνας, των εξαγωγών όπλων και της αναπτυξιακής βοήθειας καθιστούν τη νομιμοποίηση των ακροβασίων του παρελθόντος περιττές. (Akimoto, 2018)

Κατά τη διάρκεια της «ομαλοποίησης» που έχει περάσει η Ιαπωνία, το άρθρο 9 του συντάγματος (σχετικά με την πολιτική ασφαλείας) έχει ερμηνευθεί, αλλά δεν έχει αναδιατυπωθεί ή αφαιρεθεί. Η πλειοψηφία του Ιαπωνικού πληθυσμού παραμένει αντίθετη στην αλλαγή αυτού του άρθρου, το οποίο συμβολίζει την απόρριψη του милитарισμού από τη χώρα. Ο σκεπτικισμός όσον αφορά τη χρήση στρατιωτικής δύναμης είναι βαθιά ριζωμένος. Ως εκ τούτου, δεν είναι υπερβολικό το γεγονός ότι ο Abe δέχθηκε σφοδρή αντίδραση από το εσωτερικό της κυβέρνησης στην προσπάθειά του να τροποποιήσει το Σύνταγμα. Λόγω της αντι-στρατιωτικής στάσης του πληθυσμού, η κυβέρνηση πρέπει να συζητήσει διεξοδικά και να εξηγήσει κάθε αλλαγή στην πορεία της Ιαπωνικής στρατιωτικής πολιτικής. Επομένως, φαίνεται ότι υπάρχει μικρός κίνδυνος να ανακάμψει ξανά ο ιαπωνικός милитарισμός. Ωστόσο, χωρίς μεταρρύθμιση του άρθρου 9, η πολιτική ασφάλειας της Ιαπωνίας θα συνεχίσει να λειτουργεί σε μια ζώνη έντασης μεταξύ της συνταγματικής αρχής και της πολιτικής πρακτικής. (ibid)

#### *4.2.2 Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας (NSC)*

Αντιμετωπίζοντας τις προκλήσεις ασφάλειας στο περιφερειακό περιβάλλον, η διοίκηση του Abe ίδρυσε το Δεκέμβριο του 2013 ένα συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας

(NSC) με δική του γραμματεία. Κατά το παρελθόν ο προσανατολισμός της εξωτερικής πολιτικής της Ιαπωνίας καθορίζονταν σε πολύ μεγάλο βαθμό από την γραφειοκρατική ελίτ των Υπουργείων και όχι τόσο από τον Πρωθυπουργό και το Υπουργικό Συμβούλιο. Η εκάστοτε ελίτ κρατούσε τις πληροφορίες κυρίως εντός του Υπουργείου και ως εκ τούτου οι κυβερνητικές ενέργειες παρουσίασαν προβλήματα σχεδιασμού και συντονισμού. Το φαινόμενο αυτό ήταν πιο έντονο μεταξύ των υπουργείων εξωτερικών και άμυνας. Ο Abe προσπάθησε για πρώτη φορά το 2007 να νομοθετήσει σύσταση του χωρίς επιτυχία- λόγω μη ολοκλήρωσης διαβούλευσης του νομοσχεδίου. (Liff, vol. 38:2, pp. 253-279, 2018)

Το νέο συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας είναι τετραμελές και αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, τους Υπουργούς Εξωτερικών και Άμυνας καθώς και από τον Επικεφαλής Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου (στην Ιαπωνία κατέχει θέση ισότιμη των Υπουργών), ενώ η γραμματεία χωρίζεται σε έξι ομάδες εργασίας. Το προηγούμενο συμβούλιο ήταν εννεαμελές και περιλάμβανε επιπλέον τους υπουργούς: οικονομικών, εσωτερικών και επικοινωνιών, οικονομίας, εμπορίου και βιομηχανίας, υποδομών & μεταφορών και τουρισμού και τέλος τον επικεφαλής της Επιτροπής Εθνικής Ασφάλειας.

Το τετραμελές συμβούλιο επιτρέπει στον πρωθυπουργό και τους κορυφαίους συμβούλους του να εστιάσουν πιο αποτελεσματικά τις εξωτερικές και αμυντικές πολιτικές σχετικά με την εθνική ασφάλεια και χρησιμεύει επίσης ως κύριο μέσο εξαγωγής θεμελιωδών κατευθύνσεων εθνικής ασφάλειας. Το παλαιό εννεαμελές συμβούλιο δεν καταργήθηκε, αλλά ο ρόλος του εστιάστηκε στη διατήρηση της λειτουργίας πολιτικού ελέγχου επί του NSC και στην αντιμετώπιση θεμάτων που αφορούν την εθνική ασφάλεια. Πλέον των παραπάνω προβλέπεται υπό τον Πρωθυπουργό και η σύσταση συμβουλίου καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, το είδος της οποίας θα καθορίσει και τη σύνθεση του με μέριμνα του Πρωθυπουργού. (ibid)

Υποστηρικτικό όργανο των παραπάνω συμβουλίων αποτελεί η νεοσύστατη γραμματεία εθνικής ασφάλειας (NSS), η οποία είναι υπεύθυνη για το σχεδιασμό και το συντονισμό των προσπαθειών επί θεμάτων εθνικής ασφάλειας, καθώς και για την προετοιμασία των υπουργικών συμβουλίων (2 φορές το μήνα τακτική συνεδρίαση).



Επιπλέον χρησιμοποιείται και ως μία ακόμα «δίοδος επικοινωνίας» με τα αντίστοιχα όργανα άλλων χωρών και κυρίως των ΗΠΑ προκειμένου να εντείνει τη συνεργασία σε θέματα επί της πολιτικής ασφάλειας. Πέραν του επικεφαλής αποτελείται και από αριθμό αποσπασμένων γραφειοκρατών- αναλυτών (περίπου 60) από διάφορα χαρτοφυλάκια. (ibid)

#### Συμπεράσματα- Αποτίμηση (συγκριτική ανάλυση περιπτώσεων)

Η διατήρηση της σταθερότητας της χώρας είναι η προτεραιότητα κάθε κυβέρνησης. Αυτό σημαίνει ότι η κάθε κυβέρνηση πρέπει να βρει τον πιο αποτελεσματικό τρόπο να κατευθύνει και να διευθύνει τους σχετικά περιορισμένους πόρους που διαθέτει μια κοινωνία και αυτό θα πρέπει να είναι η πρώτη προτεραιότητα για κάθε πρωθυπουργό.

Ο σκοπός της αποτίμησης της αποτελεσματικότητας του ΣΕΑ, είναι να εξετάσουμε το γιατί δημιουργήθηκε και ποια ήταν τα στοιχεία τα οποία επέβαλαν αυτή την ανάγκη για τη δημιουργία του, ποια η συνεισφορά του στο χειρισμό κρίσεων, να βάλουμε το ΣΕΑ στο ιστορικό του υπόβαθρο καθώς και να διαγνώσουμε την πιθανή μετεξέλιξη του.

Η Εθνική Ασφάλεια σχετίζεται με την άμυνα, πληροφορίες, διεθνείς σχέσεις, εσωτερική ασφάλεια και κοινωνικές διεργασίες, κυβερνοάμυνα κτλ. Ένας πρωθυπουργός, για να αντιμετωπίσει αυτές τις προκλήσεις έχει θεσμοθετήσει όργανα όπως οι κρατικές επιτροπές, υψηλόβαθμους συμβούλους και επίσημες γραμματείες, προκειμένου να συγκεράσει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τους πόρους με το διατιθέμενο προσωπικό, για βέλτιστα αποτελέσματα, μέσω κεντρικού πάντα ελέγχου.

Με βάση την έρευνα που πραγματοποιήθηκε πάνω στις περιπτώσεις Εθνικών Συμβουλίων Ασφαλείας των συγκεκριμένων κρατών, θα μπορούσαμε να εξάγουμε συγκριτικά μεταξύ τους κάποια συμπεράσματα όσον αφορά την αποτελεσματικότητά τους.

Αρχικά στην περίπτωση του αμερικανικού NSC, η εξέλιξη του ρόλου του Προέδρου στη διαχείριση κρίσεων έχει άμεσο αντίκτυπο. Γενικά, η διαχείριση κρίσεων έχει γίνει περισσότερο θεσμοθετημένη στο NSC, η οποία έχει διάφορες επιπτώσεις σχετικές με την πολιτική, βασισμένη στην παραπάνω αναθεώρηση της προέλευσης, της δομής, των μελετών και των περιπτώσεων σε αυτό το έγγραφο. Το NSC πρέπει να έχει διαμορφωθεί σωστά ώστε να ανταποκρίνεται στην προεδρική στρατηγική ηγεσία, δηλαδή ούτε να παρακάμπτει τον Πρόεδρο ούτε να μην παρέχει πλήρες φάσμα επιλογών αποφάσεων. Στοιχεία μιας τέτοιας διαμόρφωσης περιλαμβάνουν την πολιτική ουδετερότητα του NSA, της διοίκησης του προσωπικού και των επιτροπών του NSC και την πλήρη ευελιξία έκφρασης απόψεων και επιλογών σε όλα τα επίπεδα του NSC.

Η θεσμοθέτηση του NSC, ενώ υπόκειται σε προεδρικές προτιμήσεις, δεν πρέπει να μειώνεται ή να διογκώνεται. Το ανθρώπινο δυναμικό πρέπει να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της δημιουργίας πολιτικών επιλογών και της διαπραγμάτευσης της εφαρμογής της πολιτικής με τους ομολόγους του, ενώ σκοπός δεν είναι να γίνει ούτε μια νέα γραφειοκρατία ούτε ένα ανίσχυρο προσάρτημα στη σκιά της κυβέρνησης. Το NSC θα πρέπει να παρέχει σαφείς και ορθές συμβουλές απευθείας στον Πρόεδρο, αντλώντας προτάσεις από γραμματείς του υπουργικού συμβουλίου, τις επιτροπές διακυβέρνησης, το προσωπικό της NSC, τις συμμετέχουσες γραφειοκρατίες και εξωτερικούς εμπειρογνώμονες. (Bruneau, Matei and Sakoda, Vol. 25, No. 3, pp. 255–269, September 2009)

Τη διαδικασία διαχείρισης των συμβουλών και επιλογών θα πρέπει να τη διαχειρίζεται ο NSA, η οποία θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από ανεξαρτησία και ουδετερότητα όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων. Σε μια κρίση, ο NSA πρέπει να διαδραματίσει βασικό ρόλο, αντί να λειτουργήσει απλώς ως Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου, προκειμένου να διοχετεύσει τον μεγαλύτερο αριθμό

πληροφοριών στον Πρόεδρο και να συντονίζει τη δραστηριότητα απόκρισης από ολόκληρη τη γραφειοκρατία. Από την άλλη ο Πρόεδρος πρέπει να διατηρήσει τον έλεγχο της λήψης αποφάσεων κρίσης, ενώ τα τμήματα και οι γραμματείς του υπουργικού συμβουλίου να ελέγχουν την εφαρμογή των αποφάσεων. Οι εφαρμογές αυτών των προβληματισμών, των διδαγμάτων και των συμβιβασμών στις μελλοντικές διαμορφώσεις του NSC μπορούν να συμβάλουν στην αποτελεσματικότερη διαχείριση των διεθνών κρίσεων που θα προκύψουν σε έναν όλο και πιο σύνθετο κόσμο ειδικά για τις ΗΠΑ οι οποίες κατέχουν ηγετική θέση σ' αυτόν. (ibid)

Το κατά πόσο ένα σύστημα Εθνικής Ασφάλειας & Χειρισμού Κρίσεων θα επιτύχει τους στόχους του εξαρτάται από διάφορους παράγοντες. Στο Βρετανικό σύστημα Εθνικής Ασφάλειας, η απόδοση εξαρτάται καθαρά από το πόσο χρόνο αφιερώνει ο πρωθυπουργός στην κατανόηση και στον έλεγχο των διαδικασιών του ΣΕΑ. Η επίτευξη δια-τμηματικής (διακλαδικής/ διαλειτουργικής) συνεργασίας, χωρίς να υπηρετούνται επιμέρους συμφέροντα των διάφορων τμημάτων, η επίτευξη μη σύγκρουσης μεταξύ επιχειρησιακών και στρατηγικών στόχων καθώς και η ανάγκη μιας ισχυρής σε πόρους γραμματείας, που να εφαρμόζει την απόφαση της κεντρικής κυβέρνησης είναι βασικές προκλήσεις για το κατά πόσο αυτό το νέο σύστημα θα ανταπεξέλθει στα καθήκοντά του.

Είναι νωρίς ακόμη να ισχυριστεί κανείς ότι το σημερινό σχήμα του ΣΕΑ θα ευδοκιμήσει στο μέλλον, καθόσον εξαρτάται από το κέντρο, τον «πυρήνα» της εκάστοτε κυβέρνησης, η οποία με τη σειρά της είναι προσκολλημένη στον εκάστοτε εκλεγμένο πρωθυπουργό. Για παράδειγμα, η Θάτσερ και ο Μπλέρ, προτιμούσαν ένα πιο «κλειστό» σύστημα λήψεως αποφάσεων, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται προβλήματα διαφάνειας μέσα στην κυβέρνηση. Άλλοι προτίμησαν απλώς να αλλάζουν τον επικεφαλής του ΣΕΑ, επιφορτίζοντας το ίδιο άτομο με ευθύνες που κανονικά θα έπρεπε να διαμοιράζονται όχι σε έναν, αλλά σε πέντε αξιωματικούς. (Burke, vol.39, no.2, 2009)

Όλα τα παραπάνω, θα ήταν λάθος να θεωρηθούν ως «εξελικτική πορεία» του ΣΕΑ προς μια πιο «τέλεια» μορφή και σύνθεση από πλευράς επίδοσης και κεντρικής

διαχείρισής της Εθνικής Ασφάλειας. Το ΣΕΑ πάντα θα επηρεάζεται και θα προσαρμόζεται στις εκάστοτε ανάγκες του εκάστοτε πρωθυπουργού. Πρέπει όμως να λειτουργεί με τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίσει αξιόπιστη υποστήριξη σε οποιονδήποτε πρωθυπουργό. Αυτή είναι και η μεγαλύτερη πρόκληση.

Παρότι είναι κοινώς αποδεκτό ότι η σημερινή μορφή του ΣΕΑ είναι πολύ πιο αποδοτική από τις προγενέστερες μορφές, εντούτοις όλοι συμφωνούν ότι ο προσανατολισμός του ΣΕΑ είναι περισσότερο τακτικός. Αυτό οφείλεται στη στάση και στους προσανατολισμούς του εκάστοτε πρωθυπουργού, και όχι σε μια συνεχή προσπάθεια του ΣΕΑ να συγκεράσει τον συντονισμό των υπηρεσιών, με τη δυνατότητα να προσαρμόζεται στις απαιτήσεις των εκάστοτε κυβερνήσεων. Όλοι όμως συμφωνούν ότι το ΣΕΑ μπορεί να αναλάβει τον χειρισμό στρατηγικών θεμάτων.

Επιπρόσθετα, πολλοί θα προτιμούσαν έναν πιο ενεργό ρόλο της Γραμματείας, η οποία όμως με την υφιστάμενη υποστελέχωση, τους περιορισμένους πόρους και τις δυνατότητες που διαθέτει, δεν μπορεί να συγκριθεί με τις αντίστοιχες δυνατότητες και πόρους του αντίστοιχου φορέα στο σύστημα των ΗΠΑ ή ακόμη και του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας (MoD).

Τελικά το ερώτημα είναι εάν το ΣΕΑ έχει βελτιώσει την ποιότητα και το χρόνο λήψης αποφάσεων που αφορούν στην Εθνική Ασφάλεια. Εδώ δεν μπορεί να εξαχθεί ασφαλές συμπέρασμα, καθόσον δεν μπορεί να ειπωθεί με βεβαιότητα εάν οι προηγούμενες μορφές του ΣΕΑ θα λειτουργούσαν καλύτερα όπως για παράδειγμα στο θέμα του χειρισμού της κρίσης στη Λιβύη.

Τα τελευταία χρόνια η Αγγλική κυβέρνηση φαίνεται να αιφνιδιάστηκε από την Αραβική Άνοιξη, τα γεγονότα στην Ουκρανία καθώς και την εξάπλωση του ISIS σε Συρία και Ιράκ. Αυτό αποδίδεται κυρίως στην έλλειψη συμμετοχής στο ΣΕΑ, ειδικών εμπειρογνομόνων επί των θεμάτων που αφορούν τα εσωτερικά αυτών των χωρών.

Λαμβάνοντας υπόψη τόσο την εξελικτική πορεία του ΣΕΑ η οποία προήλθε από τις κατά καιρούς μεταβαλλόμενες ανάγκες του Ηνωμένου Βασιλείου, συμπερασματικά μπορούμε να επισημάνουμε τα εξής συμπεράσματα. Αρχικά, το Βρετανικό ΣΕΑ είναι

ένα όργανο το οποίο φέρνει τη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων κάτι στο οποίο είναι εξαιρετικά αποτελεσματικό. Η καλύτερη δυνατή σύνδεση του θα εξαρτάται πάντα από την υφιστάμενη κατάσταση, τους διαθέσιμους πόρους, το είδος της κρίσης και την προσωπικότητα του εκάστοτε πρωθυπουργού και των υπουργών του. Παράλληλα, η μη αφοσίωση του πρωθυπουργού στην τακτική ενεργοποίηση του και λειτουργία του ΣΕΑ θα οδηγήσει στη σταδιακή απαξίωση και τελικά κατάργηση του. Τέλος, εάν αποδοθούν μεγαλύτερες ευθύνες στο ΣΕΑ χωρίς αυτό να είναι εύκαμπτο ως προς τη σύνθεση και λειτουργία του, θα χάσει την αποτελεσματικότητά του.

Εν κατακλείδι, εφόσον το ΣΕΑ παραμείνει στο μέλλον με τη σημερινή του μορφή και λειτουργίες, είναι δεδομένο ότι θα παράγει σωστές και γρήγορες αποφάσεις σε κάθε θέμα που αφορά τον χειρισμό διαφόρων κρίσεων, είτε εσωτερικών είτε εξωτερικών. Η Γραμματεία είναι σε θέση να το υποστηρίξει, αλλά απαιτείται τακτική σύγκλιση του, και κυρίως υποστήριξη και αφοσίωση σ' αυτό, τόσο από τον εκάστοτε πρωθυπουργό, όσο και από τους υπόλοιπους υπουργούς, τον πολιτικό κόσμο και τις επιμέρους κρατικές υπηρεσίες.

Με βάση την κριτική διαφόρων αναλυτών, το σύστημα Διαχείρισης Κρίσεων του Ισραήλ αντιμετωπίζει ακόμη και σήμερα κάποια προβλήματα. Αρχικά, το σύστημα εξακολουθεί ακόμη και σήμερα να είναι βασισμένο σε ένα μόνο είδος απειλής (single-Hazard approach). Ως αποτέλεσμα, όλα τα θέματα αντιμετωπίζονται μέσα από το πρίσμα της στρατιωτικής λογικής. Αυτό όμως ενέχει κινδύνους: Εάν οι ΕΔ δεν έχουν λύση για κάποιο πρόβλημα, αυτό να παραμείνει άλυτο. Εάν η λύση που προτείνεται είναι λάθος, αυτό δυστυχώς θα φανεί αφού εφαρμοστεί και τότε συνήθως είναι πλέον πολύ αργά. Ένα άλλο ζήτημα είναι πως η Διαδικασία Λήψης Απόφασης (ΔΙΛΑ) όπως είναι δομημένη είναι εκτεθειμένη στα «πολιτικά παιχνίδια». Τα συμφέροντα των συμμαχιών των πολιτικών κομμάτων υπερέχουν πολλές φορές του γενικότερου ενδιαφέροντος.

Παρατηρείται επίσης η κυριαρχία μιας βραχυπρόθεσμης προοπτικής στη διαχείριση των θεμάτων που δεν προωθούνται λύσης στρατηγικής αντιμετώπισης που πιθανόν απαιτούν περισσότερο χρόνο σχεδιασμού και υλοποίησης. Αυτό με τη σειρά του

οδηγεί σε μια συλλογιστική αντίδρασης στα προβλήματα και όχι πρόληψης αυτών (Reactive vs Proactive). Ένα άλλο ζήτημα είναι ο συνδυασμός της βραχυπρόθεσμης προοπτικής των «πολιτικών παιχνιδιών» και γενικότερα της έλλειψης θεσμικά και νομικά δεσμευτικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων, οδηγούν σε κυριαρχία μιας κουλτούρας αυτοσχεδιασμού στη Διαχείριση Κρίσεων. Η ΔΙΛΑ από την άλλη πλευρά, βασίζεται υπερβολικά στον εκάστοτε Πρωθυπουργό με αποτέλεσμα να γίνεται προσωποπαγής και όχι θεσμική διαδικασία. Το σύνολο των Πρωθυπουργών επιθυμούν ελευθερία πολιτικών ελιγμών αντί της συστηματικής διαμόρφωσης εθνικής πολιτικής.

Υπάρχει γενικότερα μεγάλη εξάρτηση από το ΗFC λόγω της νοοτροπίας του ενός είδους απειλής με αποτέλεσμα τον επηρεασμό της λήψης απόφασης από το σύμπλοκο ισραηλινών ΕΔ και Ισραηλινού βιομηχανικού κατεστημένου. Συμπεραίνοντας, τα προβλήματα συντονισμού των διαφορών εμπλεκόμενων κρατικών φορέων εξακολουθούν και υφίστανται λόγω κυρίως ελλιπούς ανταλλαγής πληροφοριών για διάφορους λόγους όπως ο φόβος διαρροής πληροφοριών, ο φόβος πολιτικοποίησης θεμάτων και η μη θεσμική φύση ΔΙΛΑ.

Τέλος, το Ιαπωνικό NSC δημιουργήθηκε για να αντικαταστήσει το παλιό συμβούλιο ασφάλειας, η λειτουργία του οποίου διαπιστώθηκε ότι αντιμετώπιζε γραφειοκρατικές αναποτελεσματικότητες, έλλειψη συντονισμού και επιπλέον για να παρέχει στην πολιτική ηγεσία τα μέσα για τη βελτίωση της μεσαίας και της μακροπρόθεσμης σχεδίασης. Όμως, αν και έχει δημιουργηθεί με βάση το αμερικανικό πρότυπο, οι αποφάσεις του δεν έχουν την αντίστοιχη ισχύ, καθ' ότι δεσμεύεται από τη γνωμοδότηση του υπουργικού συμβουλίου της κυβέρνησης. Οι συχνοί ανασχηματισμοί του υπουργικού συμβουλίου, κατά μέσο όρο περισσότερο από μια φορά το χρόνο, αναμένεται να αποτελέσουν ανασταλτικό παράγοντα χάραξης ενός μακροπρόθεσμου και σταθερού στρατηγικού σχεδιασμού στο NSC. (Bruneau, Matei and Sakoda, Vol. 25, No. 3, pp. 255–269, September 2009)

Το προσωπικό που στελεχώνει τη γραμματεία του συμβουλίου δεν είναι μόνιμο, αλλά λειτουργεί υπό καθεστώς απόσπασης- διάθεσης. Το παραπάνω γεγονός είναι πολύ

πιθανό να μην επιφέρει ούτε την επιθυμητή καταπολέμηση του τρόπου λειτουργίας της γραφειοκρατικής ελίτ αλλά, λόγω της περιοδικότητας του, ούτε να αποκτήσει την ικανότητα «εξ ορθολογισμού» των πληροφοριών των μυστικών υπηρεσιών κάνοντας έτσι τη λειτουργία του συμβουλίου απλούστερη και πιο αποτελεσματική. Η Ιαπωνία όμως δεν διαθέτει ειδική υπηρεσία πληροφοριών, που να εξειδικεύεται σε χώρες της περιοχής, με αποστολή να παρέχει πληροφορίες και να αναλύει αυτές στο ποσοστό που αφορούν τα θέματα εθνικής ασφάλειας της χώρας. (ibid)

Τα NSC δημιουργούνται με διαφορετικούς τρόπους. Σε ορισμένες χώρες, μια κυβερνητική απόφαση αρκεί να δημιουργήσει ένα NSC. Αυτό συμβαίνει συνήθως στις μακρόπνοες προεδρικές και κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, όπως με μια πράξη του Κογκρέσου που καθιέρωσε το αμερικανικό NSC. Ένα άλλο μοτίβο είναι να προβλεφθεί το NSC στο σύνταγμα, με λεπτομερείς ρυθμίσεις που θα ρυθμίζονται σε χωριστή νομοθεσία κάτι το οποίο όμως δεν μπορεί να συμβεί σε χώρες όπως το Ισραήλ που δεν έχουν καθορισμένο Σύνταγμα. Η σύνθεση των NSC ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό, τόσο από την άποψη της συμμετοχής των φορέων όσο και από τη φύση της συμμετοχής τους. Συχνά, ο υπεύθυνος λήψης αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας θα συμμετάσχει στο NSC ως πρόεδρος. Στις χώρες όπου ο Πρόεδρος και ο Πρωθυπουργός μοιράζονται ευθύνες στον τομέα της ασφάλειας, και οι δύο μπορεί να είναι μέλη του NSC.

Η επόμενη βαθμίδα συμμετοχής περιλαμβάνει τους αντιπροσώπους των υπουργείων που είναι υπεύθυνα για την ασφάλεια της χώρας. Παραδοσιακά, αυτό περιλαμβάνει την άμυνα, τις εξωτερικές υποθέσεις και το εσωτερικό, και μερικές φορές τμήματα που ασχολούνται με τη χρηματοδότηση και τον προϋπολογισμό. Όλο και περισσότερο, η τάση είναι να συμπεριληφθούν και άλλα υπουργεία και θεσμοί προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι μεταβαλλόμενες ατζέντες ασφαλείας. Ορισμένες NSC προβλέπουν τη συμμετοχή των Υπουργείων Μεταφορών, Περιβάλλοντος και Υγείας, όπως απαιτείται για να αντιμετωπιστούν θέματα όπως η ασφάλεια των αεροπλάνων, οι φυσικές καταστροφές όπως στην περίπτωση της Ιαπωνίας με το ειδικό σύστημα χειρισμού φυσικών καταστροφών, καθώς και οι πανδημίες. Η σύνθεση ενός

NSC σε εκτελεστικό επίπεδο θα αντανakλά γενικά τις προτεραιότητες ασφαλείας μιας χώρας .

Μια τρίτη βαθμίδα της ιδιότητας μέλους του NSC αποτελείται από εκπροσώπους των δυνάμεων ασφαλείας - αστυνομία, στρατιωτική, χωροφυλακή, υπηρεσίες πληροφοριών, συνοριοφύλακες κ.α. Αυτοί οι φορείς έχουν συχνά το δικαίωμα να αναλαμβάνουν ρόλους, αλλά συνήθως να μην ψηφίζουν.

Με βάση την ανωτέρω σύγκριση και αποτίμηση των τεσσάρων περιπτώσεων, είναι εύλογο στο τέλος να παραθέσουμε μερικές από τις προϋποθέσεις ενός αποτελεσματικού NSC.

Για να είναι αποτελεσματικό ένα NSC χρειάζεται ουσιαστική αρχή. Για να αποκτήσει το NSC εξουσία και νομιμότητα, θα πρέπει να έχει υψηλό επίπεδο πολιτικής στήριξης, ισχυρή εντολή, να λογοδοτεί για τις αποφάσεις ή τις συστάσεις της και να έχει καταγραφή επιτυχίας. Εξίσου καίριο, ένα NSC πρέπει να διαθέτει ισχυρούς πόρους και ανθρώπινο δυναμικό. Όταν ένα NSC στερείται προσωπικού και οικονομικών πόρων, είναι πιθανό να είναι κακώς προετοιμασμένοι, με αποτέλεσμα να μένουν σε ανεπίσημες διαβουλεύσεις.

Ακόμη και όταν υπάρχουν πόροι, οι NSC ενδέχεται να έχουν έλλειψη εμπειρογνομosύνης για την αντιμετώπιση ζητημάτων ασφαλείας. Χώρες όπως Η Μεγάλη Βρετανία με μεγάλη ιστορική παράδοση και αμυντικό δόγμα, ασχέτως προβλημάτων του NSC, έχουν σίγουρα πολλούς ικανούς εμπειρογνώμονες σε σχέση με μια νεοσύστατη χώρα. Παράλληλα, ο αποτελεσματικός συντονισμός είναι σημαντικός για την αποτελεσματικότητα του ΣΕΑ. Ορισμένες αρνητικές συνέπειες μπορεί να προκύψουν από το προβληματικό συντονισμό της «κυβέρνησης», συμπεριλαμβανομένης (ο πιο κρίσιμος παράγοντας) της ανύπαρκτης ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των μελών του NSC και άλλων κυβερνητικών παραγόντων για την ανάπτυξη και την επίβλεψη της πολιτικής εθνικής ασφάλειας.

Επιπλέον, τα NSC τα οποία λειτουργούν στα πλαίσια ενός φόρουμ, οι κύριοι παράγοντες ασφάλειας αντιμετωπίζουν τις ιδεολογικές τους διαφορές και ο ένας ή ο



άλλος δρων επιδιώκει να εδραιώσει την ηγετική του θέση είναι πάντοτε αναποτελεσματικοί. Μπορεί να χρειαστούν χρόνια για να αναπτύξει μια NSC μια νοοτροπία συναίνεσης. Εύλογη εμπιστευτικότητα. Τα μέλη του NSC πρέπει να είναι σε θέση να συζητούν για θέματα ασφάλειας χωρίς να ανησυχούν ότι οι ιδέες προχώρησαν στην η συζήτηση θα καταλήξει στα μέσα ενημέρωσης. Αυτό φαίνεται να αποτελεί ιδιαίτερο πρόβλημα για τα NSC, όπου εκπροσωπούνται από εκπροσώπους πολιτικών κομμάτων.

Συμπεραίνοντας, Πρώτον, το NSC πρέπει να γίνει ένας καλύτερος συντονιστής μεταξύ των διαφόρων κυβερνητικών υπηρεσιών. Η διοίκηση μεταξύ των οργανισμών πρέπει να είναι ισχυρή, ώστε κάθε υπηρεσία να κατανοεί απόλυτα το καθήκον της. Επιπλέον, οι διπλωματικές προσπάθειες πρέπει να συντονιστούν με τις στρατιωτικές προσπάθειες, ώστε να μπορέσουν οι δύο να λειτουργήσουν σε μια γενική πολιτική στρατηγική και όχι σε αντίθεση μεταξύ τους.

Δεύτερον, ένα NSC πρέπει να χρησιμεύσει ως φόρουμ για τη συζήτηση διαφόρων πολιτικών εναλλακτικών λύσεων, όχι απλώς ως πολιτικός υπερασπιστής. Όλες οι επιλογές πρέπει να λαμβάνονται πλήρως υπόψη από τα κατάλληλα επίπεδα της δομής του NSC. Προκειμένου να προωθηθεί η συντονισμένη αποτελεσματικότητα της NSC, ο NSA πρέπει να διαδραματίσει ρόλο υποστηρικτικής/επιχειρησιακής λειτουργίας. Κατά βέλτιστο τρόπο, ο NSA πρέπει να δώσει όλες τις επιλογές πολιτικής με τη δέουσα προσοχή και ανάλυση. Ένα ουδέτερο αλλά ισχυρό NSC μπορεί επίσης να διασφαλίσει ότι οι συγκρούσεις μεταξύ των υπηρεσιών και των αξιωματούχων του υπουργικού συμβουλίου επιλύονται έγκαιρα, παρά την πολυπλοκότητα της κρίσης.

Τρίτον, η αποτελεσματική λειτουργία του NSC απαιτεί επαρκή επίπεδο εμπειρογνομosύνης από το προσωπικό του το οποίο πρέπει να διασυνδέεται με τους υπουργούς του τμήματος και τους στρατιωτικούς. Οι ευθύνες για τη γραφειοκρατική διαχείριση των κρίσεων και τον καθορισμό των στόχων της εξωτερικής πολιτικής πρέπει να είναι σαφείς για όλους τους εμπλεκόμενους παράγοντες. Τέλος, η προεδρική αποφασιστικότητα της πολιτικής στρατηγικής πρέπει τελικά να καθοδηγήσει τη χάραξη

πολιτικής κατά τη διάρκεια κρίσεων και ο βαθμός προεδρικών επενδύσεων στις ενέργειες πρέπει να είναι επαρκώς ισορροπημένος και καθορισμένος.

## Βιβλιογραφία

Ντόκος Θ., Παναγιώτης Ι. Τσάκωνας (2005), *Στρατηγική Εθνικής Ασφάλειας*, Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα.

Waltz N. K. (2011), *Θεωρία Διεθνούς Πολιτικής* (μετ.), Εκδόσεις Ποιότητα: Αθήνα

Akimoto D. (2018). *The Abe Doctrine: Japan's Proactive Pacifism and Security Strategy*.

Atanassova-Cornelis, E. (2013). *Shifting domestic politics and security policy in Japan and Taiwan: the search for a balancing strategy between China and the US. Asia-Pacific Review*, 20(1), 55-78.

Altshuler, A. *Israel's Emergency Management Challenges. Strategic Survey for Israel 2015–2016*, 147-154.

Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (Eds.). (2017). *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. Oxford University Press.

Bearne, S., Oliker, O., O'Brien, K. A., & Rathmell, A. (2005). *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*.

Boin, A., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.

Bolton, L. (2017). *National Security Office responsibilities and functions*.

Brupbacher, J. J. (2017). *People, Process, and Policy: Case Studies in National Security Advising, the National Security Council, and Presidential Decision Making*. AIR UNIV MAXWELL AFB AL MAXWELL AFB.

Brzezinski, Zbigniew. 1988. *In Quest of National Security*. Boulder, CO: Westview Press.

- Bruneau, T. C., Matei, F. C., & Sakoda, S. (2009). *National Security Councils: their potential functions in democratic civil-military relations*. *Defense & Security Analysis*, 25(3), 255-269.
- Bull, H. (2012). *The anarchical society: a study of order in world politics*. Macmillan International Higher Education.
- Burke J.P (2009), *The National Security Adviser and Staff: Transition Challenges*, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, no.2.
- Christensen, T. J. (1999). *China, the US-Japan alliance, and the security dilemma in East Asia*. *International Security*, 23(4), 49-80.
- Comfort, L. K. (2005). *Risk, security, and disaster management*. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 8, 335-356.
- DiFilippo, A. (2015). *The Challenges of the US-Japan Military Arrangement: Competing Security Transitions in a Changing International Environment: Competing Security Transitions in a Changing International Environment*. Routledge.
- Endicott, John E. 1982. *The National Security Council*. In *American Defense Policy*, 5th ed., edited by J. F. Reichart and S. R. Sturm. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Gill, B., Goh, E., & Huang, C. H. (2016). *The Dynamics of US–China–Southeast Asia Relations*. United States Studies Centre at the University of Sydney.
- Hall, David K. 1975. *The “Custodian-Manager” of the Policymaking Process, Appendix D: The Use of Information*. In *Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy*, 2, Washington, DC: U.S. GPO.
- George, A. L. (1993). *Bridging the gap: Theory and practice in foreign policy*. United States Institute of Peace.
- Goodman M. (2007), “*Learning to Walk: The origins of the UK’s Joint Intelligence Committee*”, *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, Vol. 21 (1).

- Gooch, J. (2015). *The Plans of War: The General Staff and British Military Strategy c. 1900-1916*. Routledge.
- Haass, R. (2017). *World Order 2.0: the case for sovereign obligation*. *Foreign Aff.*, 96, 2.
- Jervis, R. (2017). *Perception and Misperception in International Politics: New Edition*. Princeton University Press.
- Johnson, L. K., & Inderfurth, K. F. (2004). *The evolving role of the national security adviser: from Executive Secretary to activist counselor*. *White House Studies*, 4(3), 265-280.
- Jordan, Amos, William Taylor, and Lawrence Korb. 1993. *American National Security*. Johns Hopkins University Press: Baltimore
- ISYAR, O. G. (2008). *Definition and management of international crises*. *Perceptions*. *Journal of International Affairs*, 1-49.
- Kegley, Charles W., Jr. and Eugene R. Wittkopf. 1991. *American Foreign Policy: Patterns and Process* 4th ed. New York: St. Martin's Press.
- Kliman, D. M. (2006). *Japan's security strategy in the post-9/11 world: embracing a new realpolitik* (Vol. 183). Greenwood Publishing Group.
- Kissinger, H. (2015). *World order*. Penguin Books.
- Lay, J. S., & Johnson, R. H. (1960). *Organizational history of the National Security Council during the Truman and Eisenhower administrations*. Central Intelligence Agency.
- Liff, A. P. (2015). *Japan's defense policy: Abe the evolutionary*. *The Washington Quarterly*, 38(2), 79-99.
- McConnell, A. (2003). Overview: Crisis management, influences, responses and evaluation. *Parliamentary Affairs*, 56(3), 363-409.

- McFarlane, Robert C. et al. 1984. *The National Security Council: Organization for Policy Making. In The Presidency and National Security Policy*, edited by R. Gordon Hoxie. New York: Center for the Study of the Presidency.
- Mejier, H., & Meijer, H. (Eds.). (2015). *Origins and Evolution of the US Rebalance toward Asia: Diplomatic, Military, and Economic Dimensions*. Springer.
- Nemeth, C. P. (2016). *Homeland security: An introduction to principles and practice*. CRC Press.
- Rosenberg, D., & Chung, C. (2008). *Maritime security in the South China Sea: coordinating coastal and user state priorities. Ocean Development & International Law*, 39(1), 51-68.
- Sheffer, G., & Barak, O. (2013). *Israel's Security Networks: A Theoretical and Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Strachan, H. (2006). *Making strategy: Civil–military relations after Iraq. Survival*, 48(3), 59-82.
- Sternhell, Z. (2009). *The founding myths of Israel: Nationalism, socialism, and the making of the Jewish state*. Princeton University Press.
- Tal, I., & Tal, Y. (2000). *National security: the Israeli experience*. Greenwood Publishing Group.
- Wanis A., John St. (1998), *The National Security Council: Tool of Presidential Crisis Management*, *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 9, no.1
- Whitman, R. G. (2016). *Brexit or Bremain: what future for the UK's European diplomatic strategy?*. *International affairs*, 92(3), 509-529.
- Whittaker, A. G., Smith, F. C., & McKune, E. (2008). *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*. Industrial Coll of The Armed Forces Washington DC.

## Ηλεκτρονικές Πηγές

About the National Security Council, Ανακτήθηκε από <http://www.nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/DvarRoshMalal.aspx> στις 20 Οκτ. 2018).

About the Staff, <http://www.nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/SecurityDivision.aspx> στις 22 Οκτ. 2018

Azoulay Yuval, Defense Min. says IDF 'still a highly moral army,' slams professor who wished death upon top IDF officer, Haaretz, Aug. 16, 2007

National Security Council Law 5768-2008, ανακτήθηκε από <http://www.nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/nsclaw.aspx> στις 20 Οκτ. 2018).

Wing of the Betar and Home Front, ανακτήθηκε από (<http://www.nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/SecurityDivision.aspx> στις 22 Οκτ. 2018).

White House. 1997. Source: [www2.whitehouse.gov](http://www2.whitehouse.gov).