

ΟΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΕΙΡΗΝΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΣΤΑ ΔΥΤΙΚΑ ΒΑΛΚΑΝΙΑ

Νικόλαος Τζιφάκης – Ευστάθιος Τ. Φακιολάς¹

Τα τελευταία έξι χρόνια η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έχει κάνει σημαντικά βήματα για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ) στα πλαίσια του δεύτερου «πυλώνα» της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ).² Η αρχή έγινε στην Σύνοδο της Κολωνίας, στις 3-4 Ιουνίου 1999, όπου τα κράτη-μέλη διατύπωσαν τη βούληση να δώσουν στην ΕΕ τη δυνατότητα να αναλαμβάνει αυτόνομη δράση με την υποστήριξη (αξιόπιστων) ίδιων στρατιωτικών δυνάμεων και κατάλληλων μηχανισμών λήψης αποφάσεων. Ο στόχος ήταν η ΕΕ να αποκτήσει την επιχειρησιακή ετοιμότητα να αντιμετωπίζει διεθνείς κρίσεις. Στα επόμενα Ευρωπαϊκά Συμβούλια επιτεύχθηκε αξιόλογη πρόοδος σε θεσμικό, επιχειρησιακό και στρατηγικό επίπεδο. Η ΕΕ αναβάθμισε το ρόλο του Υπατου Εκπροσώπου/ Γενικού Γραμματέα (ΥΕ/ΓΓ) με την τοποθέτηση του Javier Solana σε αυτό το πόστο και σύστησε το 2001 νέους πολιτικούς και στρατιωτικούς θεσμούς, όπως η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ), η Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕ-ΕΕ) και το Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε-ΕΕ). Σε επιχειρησιακό επίπεδο, τα Συμβούλια του Ελσίνκι και Φέιρα προσδιόρισαν τα Headline Goals για τη χρήση κοινοτικών στρατιωτικών και αστυνομικών δυνάμεων. Πρόκειται για τη δημιουργία μιας στρατιάς 50.000-60.000 ατόμων και ενός αστυνομικού σώματος 5.000 ατόμων που θα έχουν τη δυνατότητα να αναπτυχθούν εντός δύο μηνών και να παραμείνουν στο πεδίο τουλάχιστον για ένα χρόνο. Την άνοιξη του 2000 οι Ευρωπαίοι καθόρισαν επίσης τη γεωγραφική ακτίνα των επιχειρήσεων της ΕΠΑΑ που δεν θα ξεπερνάει τα 4.000 χιλιόμετρα από τις Βρυξέλλες, με εξαίρεση τις ανθρωπιστικές επιχειρήσεις όπου το όριο είναι 10.000 χιλιόμετρα. Έτσι, στο Συμβούλιο του Λάκεν, στις 14-15 Δεκεμβρίου 2001, η ΕΕ ανακοίνωσε ότι η ΕΠΑΑ είναι πλέον λειτουργική. Παράλληλα, η ΕΕ σύναψε με το ΝΑΤΟ στη συμφωνία “Berlin-Plus”, που τέθηκε σε εφαρμογή στις 17 Μαρτίου 2003, με την οποία απέκτησε τη δυνατότητα να έχει πρόσβαση στην υποδομή τόσο σχεδιασμού και παρακολούθησης όσο και διεξαγωγής στρατιωτικών επιχειρήσεων της Ατλαντικής Συμμαχίας. Τέλος, η ΕΕ υιοθέτησε το Δεκέμβριο 2003 την «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας» με την οποία προσδιόρισε τις δικές της προσλήψεις απειλών – αυτές είναι η τρομοκρατία, η διασπορά των όπλων μαζικής καταστροφής, οι περιφερειακές διενέξεις, η αποτυχία επιβίωσης κρατών και το οργανωμένο έγκλημα – και την στρατηγική της για την αντιμετώπισή τους.

Μετά το Συμβούλιο του Λάκεν η ΕΕ επεδίωξε να αναλάβει την επιχειρησιακή ευθύνη στρατιωτικών και μη στρατιωτικών αποστολών διατήρησης της ειρήνης. Τα τελευταία

¹ Ο Νικόλαος Τζιφάκης είναι διδάσκων σύμφωνα με το Π.Δ. 407/80 στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Ο Ευστάθιος Τ. Φακιολάς είναι υποψήφιος διδάκτορας στο Department of War Studies, King's College London.

² Jess Pilegard (ed.), *The Politics of European Security* (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2004).

δύο χρόνια έχει αναπτύξει δυνάμεις στη Βοσνία και Ερζεγοβίνη (εφεξής Βοσνία), αποστολές *EUPM* και *EUFOR-Althea*, στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ), αποστολές *EUFOR-Concordia* και *EUROPOL-Proxima*, στο Κονγκό, αποστολές *Artemis* και *EUROPOL-Kinshasa* και στη Γεωργία, αποστολή *EUJUST-Themis*. Πολλά από τα κράτη-μέλη της ΕΕ είχαν αναμφίβολα μέχρι τότε πολυσχιδή εμπειρία συμμετοχής σε πολυμερείς στρατιωτικές ή ανθρωπιστικές επιχειρήσεις υπό την αιγίδα του ΟΗΕ, του ΝΑΤΟ και της Δυτικο-Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ).³ Η απόφαση, ωστόσο, των κρατών-μελών της ΕΕ να αναπτύξουν επιχειρήσεις ειρήνης με την εξουσιοδότηση και την επιχειρησιακή εποπτεία της ίδιας της ΕΕ είναι καθοριστική για την επιτάχυνση των διεργασιών ολοκλήρωσης στο λεγόμενο δεύτερο διακυβερνητικό «πυλώνα» της ΚΕΠΠΑ για τέσσερις κύριους λόγους. Ο πρώτος είναι ότι σηματοδοτούν την ανάληψη από την ΕΕ δράσεων διαχείρισης κρίσεων, με τη μορφή εξωτερικής επέμβασης σε περιοχές ή εδάφη που πλήττονται από συγκρούσεις, λόγω εθνοτικών διαφορών και κατάρρευσης του κράτους.⁴ Ο δεύτερος λόγος είναι ότι αντιπροσωπεύουν την πρώτη απόπειρα της ΕΕ να συντονίσει εθνικές ένοπλες δυνάμεις με διαφορετικές επιχειρησιακές ικανότητες και να συνδυάσει στρατιωτικά με μη-στρατιωτικά μέσα για την πραγματοποίηση συγκεκριμένων στρατηγικών στόχων. Ο τρίτος λόγος είναι ότι προσπαθούν να υλοποιήσουν στην πράξη μια διακριτή, πιο συνολική αντίληψη της ασφάλειας και της στρατηγικής, που ξεφεύγοντας από την παραδοσιακή αντίληψη που ταυτίζει τη στρατιωτική δύναμη με την εθνική ασφάλεια στηρίζεται στην πολυμερή διπλωματία και στη συναίνεση μέσα από συμβιβασμούς και διαπραγματεύσεις.⁵ Ο τέταρτος λόγος, τέλος, είναι ότι οι αποστολές της ΕΠΑΑ έχουν συμπέσει χρονικά όχι μόνο με την πέμπτη και μεγαλύτερη διεύρυνση της ΕΕ, καθώς και με τη διαδικασία διαμόρφωσης και επικύρωσης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, αλλά και με την αναδιάρθρωση των Ευρω-ατλαντικών σχέσεων μετά την 11^η Σεπτεμβρίου 2001.

³ Bastian Giegerich and William Wallace, “Not a Such a Soft Power: The External Deployment of European Forces”, *Survival*, Vol. 46, No. 2 (2004), σελ. 163-182.

⁴ Η κυρίαρχη αντίληψη σχετικά με τη διαχείριση κρίσης είναι ότι αφορά το χειρισμό μιας κατάστασης «υψηλής έντασης σύγκρουσης που προκύπτει εξαιτίας της οξείας επιδείνωσης των σχέσεων δύο ή περισσοτέρων κρατών», η οποία «καλύπτει ευρεία κλίμακα περιπτώσεων, από τη σοβαρή στρατιωτική απόπειρα ανατροπής ή αμφισβήτησης του συνοριακού καθεστώτος μέχρι την απροσδόκητη όξυνση πολιτικών διαφορών». Βλέπε, όπου και σχετική διεθνή βιβλιογραφία, Παναγιώτης Μαυρίδης και Ευστάθιος Φακιολάς «Στρατηγική Διαχείρισης Κρίσης και η Ελληνοτουρκική Αντιπαράθεση: Η Περίπτωση των Ιμίων», στο Χριστόδουλος Κ. Γιαλλουρίδης και Παναγιώτης Ι. Τσάκωνας (επιμ.), *Ελλάδα και Τουρκία Μετά το Τέλος του Ψυχρού Πολέμου* (Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 1999), σελ. 137. Ωστόσο, έχει αρχίσει να διαμορφώνεται η άποψη ότι η διαχείριση κρίσης συνδέεται επίσης με την επέμβαση κρατών και διεθνών οργανισμών με σκοπό την αποτροπή ή επίλυση συγκρούσεων μέσω της οικοδόμησης ή δημιουργίας ειρήνης (peace-building ή peacemaking), της επιβολής ειρήνης (peace enforcement), της διατήρησης ειρήνης (peacekeeping), των επιχειρήσεων ειρήνης ή των επιχειρήσεων υποστήριξης ειρήνης (peace operations ή peace support operations) και της μετά σύγκρουσης ανασυγκρότηση (post-conflict reconstruction). Βλέπε, Giovanna Bono, “Introduction: The Role of the EU in External Crisis Management”, *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3 (2004), σελ. 398.

⁵ Ståle Ulriksen and Giovanna Bono, “Conclusion: Economic and Diplomatic Tools vs Military Might”, *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3 (2004), σελ. 561. Για ανάλυση της νέας αντίληψης της ασφάλειας και στρατηγικής στη διεθνή βιβλιογραφία, βλέπε Νικόλαος Τζιφάκης, «Η Κατασκευή της Ασφάλειας στις Διεθνείς Σχέσεις», *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, Τόμος 10, Τεύχος 2 (2004), σελ. 91-104; Efstathios T. Fakiolas, “Reflecting on the Relationship Between Security and Military Strategy”, *Peace and Security*, Vol. XXXII (2001), σελ. 43-46.

Υπό το πρίσμα αυτών των εισαγωγικών παρατηρήσεων, σκοπός του κεφαλαίου είναι, να αναλύσει τα στρατηγικά και επιχειρησιακά χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων της ΕΠΑΑ στα Δυτικά Βαλκάνια. Η εστίαση της έρευνας στη δράση των αστυνομικών και στρατιωτικών αποστολών στη Βοσνία και την ΠΓΔΜ υπαγορεύεται αφενός από την περιορισμένη έκταση της παρούσας μελέτης και αφετέρου από το αυξημένο ενδιαφέρον που έχουν οι εξελίξεις σε αυτά τα κράτη για την Ελληνική εξωτερική πολιτική. Η βασική διαπίστωση είναι ότι αυτές οι επιχειρήσεις, ενώ πραγματώνουν την απόφαση της ΕΕ να προχωρήσει στη διαμόρφωση μιας κοινής πολιτικής διαχείρισης κρίσης με υψηλό στρατηγικό σκοπό την παροχή ασφάλειας και την ανάληψη πρωταγωνιστικού ρόλου στην παγκόσμια πολιτική, έχουν περιορισμένους στόχους και μέσα. Ουσιαστικά, δηλαδή, φανερώνουν ένα κενό «βούλησης-εφαρμογής», μια καθοριστική διάσταση μεταξύ της πολιτικής βούλησης της ΕΕ να αναλαμβάνει δράσεις επιβολής ή διατήρησης της ειρήνης και του επιχειρησιακού τρόπου με τον οποίο εφαρμόζονται αυτές οι δράσεις στο πεδίο. Απ' αυτή την άποψη, το κεντρικό επιχείρημα που υποστηρίζεται σ' αυτό το κεφάλαιο είναι ότι οι επιχειρήσεις ειρήνης της ΕΠΑΑ δεν έχουν αποκτήσει έναν υπερβατικό, μετα-εθνικό χαρακτήρα που να αντιστοιχεί ή μάλλον να αρμόζει σε μια μετα-κρατική διεθνική οντότητα πολιτικής και αμυντικής ολοκλήρωσης. Αντιθέτως, αντανακλούν και αναπαράγουν την ιδιόμορφη διαλεκτική υπερεθνικότητας και διακυβερνητισμού που εξακολουθεί από τότε που τέθηκε σε κίνηση να καθορίζει τη δυναμική της ευρωπαϊκής συσσωμάτωσης.⁶ Επίσης, το κεφάλαιο υποστηρίζει ότι οι Ευρωπαϊκές επιχειρήσεις ειρήνης αποτέλεσαν πεδίο εφαρμογής και αξιολόγησης της ίδιας της ΕΠΑΑ. Συνεπώς, οι επόμενες σελίδες αναλύουν κατά χρονολογική σειρά τις επιχειρήσεις της ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια ώστε επιπρόσθετα να φανεί κατά πόσο η εμπειρίες και τα προβλήματα των αρχικών αποστολών αποτέλεσαν πηγή γνώσης και συμπερασμάτων για τις μεταγενέστερες επιχειρήσεις.

Η Αστυνομική Αποστολή (*European Union Police Mission in Bosnia, EUPM*) στη Βοσνία

Στις 18 Φεβρουαρίου 2002 το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων της ΕΕ ανακοίνωσε την ετοιμότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να δημιουργήσει μια αστυνομική δύναμη για να αναπτυχθεί στη Βοσνία την 1^η Ιανουαρίου 2003 και να αναλάβει την ολοκλήρωση του έργου της Διεθνούς Αστυνομικής Τακτικής Δύναμης (*International Police Task Force, IPTF*).⁷ Η ανάπτυξη της τελευταίας, που ήταν υπό την αιγίδα του ΟΗΕ, είχε αποτελέσει μέρος των συμφωνηθέντων στο Ντέπτον και στόχευε στην επόπτευση, την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών και την εκπαίδευση των Βοσνιακών αστυνομικών δυνάμεων.

Η Οργανωτική Επιτροπή του «Συμβουλίου για την Εφαρμογή της Ειρήνης» στη Βοσνία (Peace Implementation Council, PIC) έκανε δεκτό στις 28 Φεβρουαρίου το αίτημα της

⁶ Η διαλεκτική αυτή σχέση ως κινητήρια «λογική» ή «διαίτερο θεσμικό χαρακτηριστικό» της ευρωπαϊκής συσσωμάτωσης έχει επισημανθεί στην ελληνική βιβλιογραφία: Πάνος Καζάκος, «Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996 και η Θεσμική Μεταρρύθμιση στην ΕΕ», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, Τεύχος 7 (1996), σελ. 32; Παναγιώτης Ήφαιστος, *Ευρωπαϊκή Άμυνα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση* (Αθήνα: Οδυσσέας, 1994), σελ. 10.

⁷ “2409th Council meeting of General Affairs”, 6247/02 (Presse 30), Brussels, 18/19 February 2002, σελ. 16.

ΕΕ⁸ και οι Βοσνιακές αρχές επίσημα κάλεσαν την ΕΕ στις 4 Μαρτίου να προχωρήσει στην υλοποίηση της πρότασης της. Την επομένη συνήλθε το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ και έλαβε την 1396 απόφαση με την οποία καλωσόρισε την πρόθεση της ΕΕ να αναλάβει από τον ΟΗΕ την ευθύνη αναμόρφωσης των αστυνομικών δυνάμεων της Βοσνίας. Έτσι, το Συμβούλιο της ΕΕ αποφάσισε στις 11 Μαρτίου τη σύσταση της «Αστυνομικής Αποστολής της ΕΕ στην Βοσνία» (*EUPM*).⁹ Ταυτόχρονα το Συμβούλιο ζήτησε τη δημιουργία μιας Ομάδας Σχεδιασμού της οποίας ο επικεφαλής θα αναλάμβανε στη συνέχεια τα καθήκοντα του αρχηγού της *EUPM*. Δεδομένου ότι η ΕΕ θεωρούσε ότι η *EUPM* θα αντικαθιστούσε μια επιτυχημένη αποστολή,¹⁰ το έργο της Ομάδας Σχεδιασμού θα ήταν μεταξύ άλλων η διαφύλαξη της ύπαρξης απαρέγκλιτης συνέχειας ανάμεσα στην δράση των δυο αποστολών. Εξάλλου, λίγο αργότερα αποφασίστηκε ο Sven Frederiksen, αρχηγός της υπό σύστασης αποστολής, να αναλάβει και χρέη αρχηγού της *IPTF* κατά τους τελευταίους έξι μήνες της ανάπτυξης της στη Βοσνία.

Η θετική αξιολόγηση του έργου της *IPTF* επέτρεπε στην ΕΕ το σχεδιασμό της *EUPM* ως μιας πιο περιορισμένης αποστολής σε σχέση με τον προκάτοχο της τόσο ως προς το προσωπικό της όσο και ως προς τον προϋπολογισμό της. Πράγματι, ενώ η *IPTF* αριθμούσε 1600 αξιωματικούς και στηριζόταν σε έναν ετήσιο προϋπολογισμό που έφτανε τα 121 εκατομμύρια δολάρια, η *EUPM* θα υπολόγιζε στην ανάπτυξη 550 ατόμων και σε έναν ετήσιο προϋπολογισμό για τα κοινά έξοδα που δεν θα υπέρβαινε τα 38 εκατομμύρια ευρώ. Αυτό ουσιαστικά σήμαινε μετατόπιση των προτεραιοτήτων. Σε αντίθεση με την *IPTF*, που είχε εγκαταστήσει μέλη της σε κάθε αστυνομικό τμήμα με στόχο την επίτευξη και τη βελτίωση της λειτουργίας των τοπικών αστυνομικών αρχών, η *EUPM* θα συν-έδρευε (*co-locate*) με τις Βοσνιακές αστυνομικές αρχές μόνο σε επίπεδο επιχειρησιακών κέντρων και υπουργείων εσωτερικών,¹¹ ώστε να επικεντρωθεί στην επίτευξη και ενίσχυση των διοικητικών και επιχειρησιακών δυνατοτήτων των μεσαίων και ανωτέρων αστυνομικών αξιωματικών. Άρα, η *EUPM* δεν είχε «επιχειρησιακή» εντολή, δεν προβλεπόταν η παρουσία της σε αστυνομικές επιχειρήσεις, αλλά η ανάπτυξη της υπαγορεύτηκε από μια διοικητική προσέγγιση.¹² Παράλληλα, η ΕΕ έδωσε στην *EUPM* έναν τριετή χρονικό ορίζοντα, υποθέτοντας προφανώς ότι οι στόχοι της αποστολής θα έχουν υλοποιηθεί μέχρι το τέλος του 2005. Η ΕΕ επίσης απεύθυνε ανοικτό κάλεσμα σε όποια τρίτα κράτη – συνδεδεμένα κράτη και άλλα μέλη του ΝΑΤΟ και του ΟΑΣΕ που δεν ήταν μέλη στην ΕΕ – ενδιαφέρονταν να συμμετάσχουν με δικές τους

⁸ “Communique by the PIC Steering Board”, Peace Implementation Council, Office of the High Representative, 28 February 2002.

⁹ “Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission”, (2002/210/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, L70, 13 March 2002.

¹⁰ Για μια εμπεριστατωμένη ανάλυση των πεπραγμένων της *IPTF* βλέπε: International Crisis Group, *Policing The Police In Bosnia: A Further Reform Agenda*, Balkans Report, No. 130 (Sarajevo/Brussels: ICG, 10 May 2002).

¹¹ Στη Βοσνία υπάρχουν σήμερα 14 διαφορετικές κυβερνήσεις και αντίστοιχα κοινοβούλια. Υπάρχει μια κυβέρνηση σε επίπεδο κράτους, μια κυβέρνηση για την Κροατο-μουσουλμανική Ομοσπονδία, μια κυβέρνηση για τη Σερβική οντότητα, 10 κυβερνήσεις για αντίστοιχο αριθμό καντονιών στο εσωτερικό της Κροατο-μουσουλμανικής Ομοσπονδίας και μια κυβέρνηση για την περιφέρεια του Μπρίτσκο. Βλέπε Nikolaos Tzifakis, (Ed.) “Bosnia and Herzegovina”, in Neil Schlager, and Jayne Weisblatt, (Eds.) *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, Fourth Edition (New York: Facts On File, 2005) [υπό έκδοση]; Nikolaos Tzifakis, “The Legacies of Dayton: Constitutional Ambiguity and the Nationalists”, in Michael A. Innes, (Ed.) *Bosnia's Security Jigsaw: Intervention, Partition, War and Peace* [προσεχώς].

¹² Catriona Mace, “ESDP Goes Live: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina”, *European Security Review*, No. 16 (2003), σελ. 4.

δυνάμεις στην υπό σύσταση αποστολή. Στην πράξη οι Βρυξέλλες επεδίωξαν η κατανομή των θέσεων στην αποστολή να γίνει σύμφωνα με την λογική του 75-25, δηλαδή το 75% των θέσεων (συμπεριλαμβανομένου των πιο σημαντικών) να αναληφθούν από κράτη-μέλη, ενώ το υπόλοιπο 25% να καλυφθεί από τη συμμετοχή των τρίτων κρατών.¹³

Η *EUPM* διακήρυξε ότι η δράση της στη Βοσνία θα έχει τους εξής τέσσερις στόχους:

- την ανάπτυξη της ανεξαρτησίας και της υπευθυνότητας της αστυνομίας, μέσα από την αποπολιτικοποίηση της, την προαγωγή της διαφάνειας στις υποθέσεις της και την παρακολούθηση και ενίσχυση της δραστηριότητας της ηγεσίας της,
- τον αγώνα ενάντια στο οργανωμένο έγκλημα και τη διαφθορά. Αυτό προϋπόθετε την από κοινού διαμόρφωση μιας ενιαίας στρατηγικής με τον Ύπατο Εκπρόσωπο στη Βοσνία, τη στήριξη των επιχειρησιακών δυνατοτήτων και των διαδικασιών διενέργειας έρευνας της τοπικής αστυνομίας και την ενίσχυση της εγκαθίδρυσης αστυνομικών αρχών στο επίπεδο του κράτους και συγκεκριμένα της Κρατικής Υπηρεσίας Διερεύνησης και Προστασίας (State Investigation and Protection Agency, SIPA),
- την οικονομική βιωσιμότητα των τοπικών αστυνομικών αρχών μέσα από τη διενέργεια οικονομικού ελέγχου και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισής τους, και
- την οικοδόμηση θεσμών και ειδικότερα την εδραίωση των νεοσύστατων θεσμών της Κρατικής Συνοριακής Υπηρεσίας (State Border Service, SBS) και της SIPA.¹⁴

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων η *EUPM* εκπόνησε τα εξής επτά προγράμματα:

- Το πρόγραμμα για την καταπολέμηση του εγκλήματος στο επίκεντρο του οποίου τέθηκε το οργανωμένο έγκλημα και το εμπόριο ανθρώπων,
- Το πρόγραμμα για τη βελτίωση της συνεργασίας ανάμεσα στους θεσμούς της αστυνομίας και της δικαιοσύνης,
- Το πρόγραμμα εσωτερικών υποθέσεων για την ανάπτυξη διαδικασιών και μηχανισμών, προκειμένου να αντιμετωπίζονται περιστατικά πειθαρχικών και εγκληματικών παραπτώματων αξιωματούχων της αστυνομίας,
- Το πρόγραμμα για τη διοίκηση της αστυνομίας με στόχο την αύξηση των διαχειριστικών δυνατοτήτων της ηγεσίας της,
- Το πρόγραμμα για την δημόσια τάξη και ασφάλεια με έμφαση της βελτίωσης της δυνατότητας της αστυνομίας στην πρόληψη του εγκλήματος, τη δημιουργία συνθηκών ασφάλειας για την επιστροφή των προσφύγων και την αύξηση της αποτελεσματικότητας της τροχαίας, των μονάδων της αντιτρομοκρατικής και της αντιμετώπισης κοινωνικών αναταραχών,
- Τα προγράμματα για την προαγωγή της εκπαίδευσης, του εξοπλισμού, του επαγγελματισμού και της πολυεθνικής σύνθεσης των κρατικών υπηρεσιών SBS και SIPA.¹⁵

Τέλος, η ΕΕ αναγνώρισε την ανάγκη για την εύρυθμη συνεργασία της *EUPM* με τους υπόλοιπους φορείς που εργάζονται για τη διατήρηση της ειρήνης και την

¹³ Kari M. Osland, “The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina”, *International Peacekeeping*, Vol.11, No.3 (2004), σελ. 551.

¹⁴ “European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina: The First Year”, *PRIO Review* (2003), σελ. 6, <http://www.eupm.org/Documents/PPIO%20Review%202003.pdf> (πρόσβαση: 02 Φεβρουαρίου 2005).

¹⁵ *Ibid.*, σελ. 7.

πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων στη Βοσνία. Έτσι οι Βρυξέλλες έδωσαν στον Ύπατο Εκπρόσωπο της Βοσνίας, τον Paddy Ashdown, και τον ρόλο του Ειδικού Εκπροσώπου της ΕΕ στη Βοσνία ώστε να υπάρχει καλύτερος συντονισμός των διάφορων κοινοτικών πολιτικών στην χώρα. Συνεπώς, ο αρχηγός της *EUPM* υπηρεσιακά υπάγονταν στον Ύπατο Εκπρόσωπο στη Βοσνία ο οποίος με την σειρά του έκανε αναφορές στον ΥΕ/ΓΓ. Ωστόσο, ο πολιτικός έλεγχος και η στρατηγική καθοδήγηση στην αποστολή γίνονταν από την ΕΠΑ.¹⁶

Στα δύο χρόνια που έχουν περάσει από την ανάπτυξη της στη Βοσνία, η *EUPM* έχει σημειώσει κάποιες επιτυχίες. Έχει συμβάλει στη δημιουργία μιας αξιόπιστης αστυνομίας των δικαστηρίων και έχει θέσει σε εφαρμογή γραμμή επικοινωνίας στην οποία οι πολίτες μπορούν να δώσουν πληροφορίες για εγκλήματα. Έχει επίσης συνεισφέρει στην πρόληψη του εμπορίου ανθρώπων και στην εδραίωση της SIPA και της SBS.¹⁷ Παρόλα αυτά, η δράση της *EUPM* έχει δεχθεί σημαντική και βάσιμη κριτική.

Πρώτα απ' όλα, η συνέχεια δράσης ανάμεσα στην *IPTF* και στην *EUPM* δεν επιτεύχθηκε στην πράξη μολονότι η ΕΕ προετοίμαζε επί οχτώ μήνες την ανάπτυξη της στην περιοχή. Η *EUPM* δεν ολοκλήρωσε δύο από τα σημαντικότερα προγράμματα που η *IPTF* είχε θέσει σε εφαρμογή: το πρόγραμμα για την αξιολόγηση της καταλληλότητας των Βοσνίων αστυνομικών και το πρόγραμμα για την αξιολόγηση των τοπικών αστυνομικών τμημάτων. Αναφορικά με το πρόγραμμα αξιολόγησης του προσωπικού της Βοσνιακής αστυνομίας, η *IPTF* επίσπευσε τις διαδικασίες και ολοκλήρωσε την αξιολόγηση κάθε αστυνομικού πριν την αποχώρησή της. Η αξιολόγηση είχε ως αποτέλεσμα την άρνηση χορήγησης πιστοποιητικού καταλληλότητας σε περίπου 600 αστυνομικούς.¹⁸ Δικαιολογημένα κάποιοι από αυτούς ήθελαν να εφεσιβάλλουν την απόφαση της *IPTF*. Ωστόσο, η *EUPM*, που ανέλαβε εντωμεταξύ καθήκοντα στη Βοσνία, αρνήθηκε να έχει οποιαδήποτε ανάμειξη στη διαδικασία με αποτέλεσμα το πρόγραμμα να μείνει ατελές.¹⁹ Συνάμα, η *EUPM* παραμέλησε το «μητρώο αστυνομικών» που είχε δημιουργηθεί από την *IPTF* με αποτέλεσμα αφενός να απολεσθεί η «θεσμική μνήμη» της διεθνούς αστυνομικής παρουσίας στη Βοσνία και αφετέρου να χαθούν στοιχεία για δεδομένα όπως το ποσοστό γυναικών και μελών μειονοτήτων που απασχολούνται στην αστυνομία. Ταυτόχρονα, αναφορικά με την αξιολόγηση των τοπικών αστυνομικών τμημάτων, η *EUPM* δεν διασφάλισε την υλοποίηση των προτάσεων που η *IPTF* είχε κάνει για τη βελτίωση της λειτουργίας τους.²⁰

Ένα άλλο σημείο κριτικής που έχει ασκηθεί στην *EUPM* αφορά τη σύνθεση του προσωπικού της και συγκεκριμένα το γεγονός ότι είναι μια σχεδόν αμιγώς αστυνομική δύναμη που συμπεριλαμβάνει μόλις 55 πολιτικούς υπαλλήλους. Στο βαθμό που η *EUPM* είναι μια άοπλη δύναμη με σαφή διαχειριστική εντολή που θα πρέπει επιπρόσθετα να συνεργάζεται σε καθημερινή βάση με ένα σύνθετο πλέγμα θεσμών που εργάζονται για τη

¹⁶ Jamie Woodbridge, "Putting ESDP to the test: The EU's Police Mission to Bosnia Herzegovina", *European Security Review*, No. 11 (2002), σελ. 1-2.

¹⁷ International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability Revisited*, Europe Report No. 160 (Brussels: ICG, 17 January 2005), σελ. 50.

¹⁸ "European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina: The First Year", σελ. 14.

¹⁹ Kendall Palmer, "Transfer of Mandates and Institutional Reform: Policing and Education Reforms in Bosnia-Herzegovina", *GSO Quarterly*, No. 11 (2004), σελ. 2, <http://www.ssrc.org/programs/gsc/publications/quarterly11/palmer.pdf> (πρόσβαση: 10 Ιανουαρίου 2005).

²⁰ *Ibid.*, σελ. 3-4.

σταθεροποίηση της Βοσνίας, η σύνθεση της είναι ακατάλληλη για την αποστολή της. Η αναμόρφωση ενός τομέα της δημόσιας διοίκησης σε επίπεδο υπουργείου είναι σαφέστατα πολύ απαιτητική διαδικασία για να ανατεθεί κυρίως σε αστυνομικούς. Έτσι, η *EUPM* έχει περιοριστεί σε έναν ήσσονος σημασίας ρόλο τόσο στην «Επιτροπή για την Αναδιάρθρωση της Αστυνομίας» (Police Restructuring Commission, PRC) όσο και στις πολιτικές για τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της SIPA που στοχεύουν να αναγάγουν την τελευταία στην *de facto* κρατική αστυνομική υπηρεσία της Βοσνίας.²¹ Συνεπώς, η *EUPM* βρίσκεται στο περιθώριο αναφορικά με την επίτευξη των κατ' εξοχήν στόχων για τους οποίους έχει αναπτυχθεί.

Η *EUPM* επίσης κατηγορείται για ατολμία και έλλειψη βούλησης να έρθει σε ρήξεις, αφού απέφυγε επιμελώς να κάνει χρήση του δικαιώματος της να ζητήσει από τον Ειδικό Εκπρόσωπο της ΕΕ στη Βοσνία την αποπομπή αστυνομικών που παρακόλυαν το έργο της. Τέλος, η *EUPM* έχει στο ενεργητικό της ένα ατόπημα, ενδεικτικό της ελλιπούς της γνώσης των πολιτικών δεδομένων στη Βοσνία. Η αποστολή είχε πληροφορίες για το που βρίσκεται ο καταζητούμενος για εγκλήματα πολέμου Radovan Karadzic. Αντί όμως η *EUPM* να ζητήσει την επέμβαση της *SFOR*, ενημέρωσε τις Βοσνιακές τοπικές αρχές οι οποίες όχι μόνο δεν τον συνέλαβαν αλλά τον ειδοποίησαν να διαφύγει.²² Συμπερασματικά, η *EUPM* παρουσίασε σημαντικές επιχειρησιακές αδυναμίες και ανεπάρκειες, φανερώνοντας συνεπώς μια σημαντική διάσταση «βούλησης-εφαρμογής».

Η Στρατιωτική Αποστολή *EUFOR-Concordia* στην ΠΓΔΜ

Στις 27 Ιανουαρίου 2003 το Συμβούλιο της ΕΕ αποφάσισε την έναρξη της στρατιωτικής επιχείρησης ειρήνης *Concordia* στην ΠΓΔΜ.²³ Αυτή η ενέργεια είχε ως βάση διεθνούς νομιμότητας, αφενός, την επίσημη πρόσκληση του Προέδρου Boris Trajkovski και της κυβέρνησής του προς την ΕΕ να αναλάβει την επιχειρησιακή ευθύνη της ειρηνευτικής διαδικασίας μετά τη λήξη της *Allied Harmony* του NATO στις 31 Μαρτίου 2003²⁴ και, αφετέρου, σχετική απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ.²⁵

Γενικότερα, η απόφαση για την έναρξη της *Concordia* φανέρωσε την ισχυρή πολιτική βούληση της ΕΕ να διεξάγει δικές της αυτόνομες επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων με τη χρήση στρατιωτικών μέσων και να εμβραθύνει την εμπλοκή της στην ειρηνική επίλυση της εθνοτικής σύγκρουσης στην ΠΓΔΜ. Αποτελούσε, ουσιαστικά, απόρροια και

²¹ International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability Revisited*, σελ. 51.

²² Ibid.

²³ Council Joint Action 2003/92/CFSP (27 January 2003), *Official Journal of the European Union*, L 34, 11 February 2003, σελ. 26-9.

²⁴ Το NATO διεξήγαγε τρεις συνεχόμενες ειρηνευτικές αποστολές στην ΠΓΔΜ. Μετά την έκρηξη της εθνοτικής σύγκρουσης στις αρχές του 2001, τον Ιούνιο το NATO ξεκίνησε την επιχείρηση αποπλισμού *Essential Harvest*, που αναπτύσσοντας στο έδαφος 4.600 άτομα στρατιωτικό προσωπικό συνέλεξε και κατέστρεψε τα όπλα που παραδίνονταν από τις ένοπλες ομάδες που αποστρατεύονταν. Ακολούθησε η επιχείρηση *Amber Fox*, στην οποία τα Νατοϊκά στρατεύματα είχαν ως βασική εντολή την προστασία των διεθνών παρατηρητών που επέβλεπαν την εφαρμογή της Συμφωνίας Πλαίσιο της Οχρίδας. Στη συνέχεια οργανώθηκε η επιχείρηση *Allied Harmony*, που συνεχίζοντας να προστατεύει τους διεθνείς παρατηρητές ανέλαβε να συμβουλευεί την κυβέρνηση για ζητήματα που αφορούσαν την εμπέδωση της ασφάλειας και της τάξης σε ολόκληρη την επικράτεια της χώρας.

²⁵ Security Council, S/RES/1371, 26 September 2001.

συνέχεια σε μια ακολουθία προγενέστερων κινήσεων της ΕΕ, συνδεδεμένες τόσο με την πολιτική της για θεμελίωση του κράτους δικαίου στη χώρα με την οικοδόμηση δημοκρατικών θεσμών και την οργάνωση της αστυνομίας, μέσω του προγράμματος CARDS και της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης, όσο και με τη δέσμευσή της να δραστηριοποιηθεί για την υλοποίηση της Συμφωνίας Πλαίσιο της Οχρίδας. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι,

- στις 29 Οκτωβρίου 2001 το Συμβούλιο, αναγνωρίζοντας τον εποικοδομητικό ρόλο που θα μπορούσε να παίξει στην εφαρμογή της συμφωνίας της Οχρίδας, ανανέωσε την αποστολή του Ειδικού Εκπροσώπου της ΕΕ στην ΠΓΔΜ.²⁶ Διόρισε το Γάλλο Alain Le Roy, ο οποίος εξουσιοδοτήθηκε να εκτελέσει την ίδια εντολή μ' αυτή του προκατόχου του,²⁷
- στις 14-15 Δεκεμβρίου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν επιβεβαίωσε την προσήλωση της ΕΕ «στην εφαρμογή της Συμφωνίας της Οχρίδας στο σύνολό της»,²⁸
- στις 15-16 Μαρτίου 2002 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης δήλωσε για πρώτη φορά τη θέληση της ΕΕ «να αναλάβει την ευθύνη, μετά από εκλογές στην ΠΓΔΜ και μετά από αίτηση της κυβέρνησής της, επιχείρησης που θα διαδεχθεί την επιχείρηση που διεξάγει αυτή τη στιγμή το ΝΑΤΟ στην ΠΓΔΜ, με την προϋπόθεση ότι μέχρι τότε θα έχουν τεθεί σε εφαρμογή οι μόνιμες ρυθμίσεις της συνεργασίας ΕΕ-ΝΑΤΟ». Έτσι, εξουσιοδότησε τα πολιτικά και στρατιωτικά όργανα του Συμβουλίου σε συνεργασία με τον ΥΕ/ΓΓ και την Προεδρία της Ισπανίας να προβούν σε συνεννόηση με το ΝΑΤΟ, ώστε να διαμορφώσουν τις «εναλλακτικές επιλογές που θα επιτρέψουν την Ευρωπαϊκή Ένωση να λάβει τις απαραίτητες αποφάσεις»,²⁹
- στις 10 Δεκεμβρίου το Συμβούλιο αποφάσισε να ενισχύσει την εντολή και τις αρμοδιότητες του Ειδικού Εκπροσώπου της ΕΕ στην ΠΓΔΜ που ήταν πλέον ο Βέλγος Πρέσβης Alexis Brouhns. Ορίστηκε με σαφήνεια ότι στόχος της εντολής του ήταν να συνεισφέρει στη σταθεροποίηση της πολιτικής ομαλότητας και στην εφαρμογή της συμφωνίας της Οχρίδας. Εκτός από την παροχή συμβουλών και τη διατήρηση σχέσεων επικοινωνίας με όλες τις εθνικές, τοπικές και διεθνείς αρχές που εμπλέκονται στην πολιτική διαδικασία, η εντολή επεκτάθηκε στην υποχρέωση του Ειδικού Εκπροσώπου να συντονίζει τις προσπάθειες της διεθνούς κοινότητας σχετικά με την υλοποίηση της συμφωνίας της Οχρίδας. Επίσης, σημειώθηκε ότι ο Ειδικός Εκπρόσωπος θα βρίσκεται σε διαρκή επικοινωνία με την ΕΠΑ στην οποία θα κάνει αναφορές και από την οποία θα δέχεται στρατηγική καθοδήγηση, καθώς και θα

²⁶ Στις 29 Ιουνίου 2001 το Συμβούλιο διόρισε το Γάλλο François Léotard ως τον πρώτο Ειδικό Εκπρόσωπο της ΕΕ στην ΠΓΔΜ. Η εντολή που ανατέθηκε στον Léotard, που είχε δικαίωμα να δρα υπό την εξουσία του ΥΕ/ΓΓ και να αναφέρεται στο Συμβούλιο μόνο μέσω του τελευταίου, ήταν να αποκαταστήσει σχέσεις επικοινωνίας με την κυβέρνηση της ΠΓΔΜ και τις ηγεσίες των υπολοίπων μερών που αναμειγνύονταν στην πολιτική διαδικασία και να διευκολύνει την ειρηνική επίλυση της σύγκρουσης, προσφέροντας συμβουλές και ενεργώντας ως σύνδεσμος με τοπικούς φορείς και εκπροσώπους της διεθνούς κοινότητας, βλ. Council Joint Action 2001/492/CFSP (29 June 2001), *Official Journal of the European Union*, L 180, 3 July 2001, σελ. 1.

²⁷ Council Joint Action 2001/760/CFSP (29 October 2001), *Official Journal of the European Communities*, L 287, 31 October 2001, σελ. 1-2.

²⁸ «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν: Συμπεράσματα της Προεδρίας (14-15 Δεκεμβρίου 2001)», SN 300/1/01 REV 1, σελ. 13.

²⁹ «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης: Συμπεράσματα της Προεδρίας (15-16 Μαρτίου 2002)», SN 100/1/02 REV 1, σελ. 26.

αναφέρεται στον ΥΕ/ΓΓ και υπό προϋποθέσεις στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων,³⁰

- και, τελικά, στις 12-13 Δεκεμβρίου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης διακήρυξε «την ετοιμότητα της ΕΕ να αναλάβει τη στρατιωτική επιχείρηση στην ΠΓΔΜ το συντομότερο δυνατόν σε συνεργασία με το ΝΑΤΟ», καλώντας τα αρμόδια όργανα της ΕΕ να καθορίσουν τις κατάλληλες στρατιωτικές επιλογές και να καταστρώσουν τα αντίστοιχα επιχειρησιακά σχέδια.³¹

Η απόφαση για την έναρξη της *Concordia* όριζε ότι η αποστολή της ήταν να διασφαλίσει τη συνέχιση του έργου της *Allied Harmony*, αντικαθιστώντας τις ειρηνευτικές στρατιωτικές δυνάμεις του ΝΑΤΟ στην ΠΓΔΜ. Ως κεντρικός στρατηγικός της στόχος καθορίστηκε η περαιτέρω συμβολή στη διαμόρφωση ενός σταθερού και ασφαλούς περιβάλλοντος, κυρίως μέσω της οικοδόμησης σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ του πληθυσμού, που θα δίνει τη δυνατότητα στην κυβέρνηση της χώρας να εφαρμόσει τη συμφωνία της Οχρίδας. Εκτός από τη συγκρότηση και ανάπτυξη «ιδίων» κοινοτικών ενόπλων δυνάμεων, στο μέτρο δηλαδή που λειτούργησαν υπό την κοινή «υπερεθνική σημαία» της ΕΕ, ως κεντρικά στρατηγικά μέσα για την εκτέλεση της αποστολής επιλέχθηκαν η συμμετοχή τρίτων κρατών στη διεξαγωγή της επιχείρησης και η χρησιμοποίηση της υποδομής και των ικανοτήτων του ΝΑΤΟ.

Απ' αυτή την άποψη, συνεπώς, βασικό στρατηγικό γνώρισμα της *Concordia* ήταν ότι η στρατιωτική δύναμη της ΕΕ δεν ήταν αμιγώς κοινοτική. Στη βάση της αυτονομίας αποφάσεων και του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ, μέλη του ΝΑΤΟ που δεν είναι κράτη-μέλη της ΕΕ, καθώς και κράτη που ήταν υποψήφια για ένταξη στην ΕΕ, διέθεσαν σημαντικά στρατιωτικά μέσα και έμψυχο δυναμικό για να συμμετάσχουν στην επιχείρηση. Έτσι, συγκροτήθηκε η στρατιωτική δύναμη EUFOR, που αριθμούσε 357 άτομα, εξοπλισμένα κυρίως με ελαφρύ οπλισμό, από τα οποία 308 προέρχονταν από τα κράτη-μέλη – μόνο η Δανία και η Ιρλανδία δεν συνεισέφεραν δυνάμεις – και 49 από τρίτα κράτη.³²

Ένα άλλο βασικό στρατηγικό γνώρισμα της *Concordia* ήταν ότι, ενώ αποτέλεσε την πρώτη στρατιωτική επιχείρηση ειρήνης της ΕΠΑΑ που διεξήχθη με «ίδιες» ένοπλες δυνάμεις υπό την «υπερεθνική» σημαία της ΕΕ, στηρίχθηκε στις επιτελικές και επιχειρησιακές υπηρεσίες του ΝΑΤΟ. Πιο συγκεκριμένα, η βοήθεια του ΝΑΤΟ προς την ΕΕ αφορούσε την παροχή γνώσης και εμπειρίας για το στρατηγικό, επιχειρησιακό και τακτικό σχεδιασμό, καθώς και για τεχνική υποστήριξη.³³ Σε αυτή τη βοήθεια πρέπει να προστεθεί ότι το ΝΑΤΟ παρέμεινε στην ΠΓΔΜ όχι μόνο για να υποστηρίξει την

³⁰ Council Joint Action 2002/963/CFSP (10 December 2002), *Official Journal of the European Communities*, L 334, 11 December 2002, σελ. 7-8.

³¹ Council of the European Union, “Copenhagen European Council: Presidency Conclusions (12-13 December 2002)”, 15917/02, 29 January 2003, σελ. 7.

³² Από τα κράτη-μέλη τις περισσότερες δυνάμεις συνεισέφερε η Γαλλία, που ενεργούσε ως το λεγόμενο «πλαίσιο» έθνος, με 145 άτομα, ακολουθούμενη από την Ιταλία με 27, το Βέλγιο και τη Γερμανία με 26 και την Ελλάδα με 21. Από τα μη κράτη-μέλη, ξεχωρίζει η συμμετοχή της Πολωνίας με 17 άτομα, ακολουθούμενη από την Τουρκία με 10, και του Καναδά με ένα. Βλέπε Antonio Missiroli, “The European Union: Just a Regional Peacekeeper?”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, No. 4 (2003), σελ. 499.

³³ “The First EU Military Operation is Over”, *AFSOUTH Fact Sheets*, <http://www.afsouth.nato.int/factsheets/EU%20Command/ENDofConcordia%20factsheet.htm> (πρόσβαση: 14 Φεβρουαρίου 2005).

κοινοτική στρατιωτική δύναμη, αλλά και για να βοηθήσει τη χώρα «ως σύμβουλος σε ζητήματα ασφάλειας», διαμέσου ενός Ανώτερου Πολιτικού Εκπροσώπου και ενός Ανώτερου Στρατιωτικού Εκπροσώπου. Βασικός σκοπός της παράτασης της παρουσίας του NATO ήταν η ενίσχυση της προσπάθειας των Σκοπίων να προσαρμοστούν στις προδιαγραφές και απαιτήσεις της πορείας τους προς την πλήρη ένταξή τους στην Ατλαντική Συμμαχία.³⁴

Παρά τη χρήση της υλικής και τεχνολογικής υποδομής του NATO, η στρατιωτική εξουσία και η ιεραρχία διοίκησης της *Concordia*, συμπεριλαμβανομένου της υψηλής εποπτείας, παρέμεινε υπό τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική καθοδήγηση της ΕΕ, ειδικότερα της ΕΠΑ υπό την ευθύνη και επίβλεψη του Συμβουλίου. Ενώ το τελευταίο είχε τη δικαιοδοσία, με τη βοήθεια του ΥΕ/ΓΓ, να αποφασίζει για τους στόχους και τον τερματισμό της επιχείρησης, η ΕΠΑ είχε την εξουσία να αποφασίσει την τροποποίηση του επιχειρησιακού σχεδίου, της στρατιωτικής ιεραρχίας διοίκησης και των κανόνων εμπλοκής, καθώς και να γνωμοδοτεί, μετά από ενημέρωση του Συμβουλίου του Βορείου Ατλαντικού (ΣΒΑ, North Atlantic Council), για τον τερματισμό της επιχείρησης.³⁵ Επιπλέον, ο Επιχειρησιακός Διοικητής της *Concordia*, που ήταν υπεύθυνος για την εκτέλεση της επιχείρησης και μπορούσε με πρόσκληση της ΕΠΑ να παρακολουθεί τις συνεδριάσεις της, ήταν υποχρεωμένος να αναφέρεται μόνο στα όργανα της ΕΕ. Υπό αυτό το πρίσμα, ο επιτελικός και επιχειρησιακός συντονισμός της *Concordia* πραγματοποιήθηκε μέσα από τέσσερα επίπεδα στρατηγικής εταιρικής συνεργασίας μεταξύ ΕΕ και NATO.

Ειδικότερα, το Στρατηγείο της Επιχείρησης της *Concordia* οργανώθηκε στην έδρα του Ανώτατου Στρατηγείου Συμμαχικών Δυνάμεων Ευρώπης (SHAPE) στις Βρυξέλλες. Αυτό το Στρατηγείο αποτελούνταν από ένα «πυρήνα-ομάδα» κοινοτικών αξιωματικών, την Ομάδα Επιτελείου της ΕΕ (ΟΕ-ΕΕ, EU Staff Group).³⁶ Ταυτόχρονα, το Στρατηγείο Δύναμης (EUFOR Headquarters) συστήθηκε στο Στρατηγείο του NATO Σκοπίων (NATO Headquarters Skopje), που συνέχισε να λειτουργεί με εντολή να διοικεί τις εναπομείνουσες δυνάμεις του NATO στη χώρα. Στο Στρατηγείο Δύναμης, με τη σειρά του, υπάγονταν τρία Περιφερειακά Στρατηγεία που ήταν εγκατεστημένα στα Σκόπια, στο Κουμάνοβο, και στο Τέτοβο.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο συνεργασίας εγκαταστάθηκε στη Νάπολη της Ιταλίας στην έδρα των Συμμαχικών Δυνάμεων Νότου (AFSOUTH), στην Κοινή Διοίκηση Δυνάμεων για τις Βαλκανικές Επιχειρήσεις του NATO (ΚΔΔΒΕ-NATO, NATO Joint Force Command for Balkan Operations), μια ξεχωριστή «μονάδα» διοίκησης της ΕΕ (EU Command Element,

³⁴ “Speech of NATO Secretary General, Lord Robertson at the European Union Welcoming Ceremony on 31 March, 2003”, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Speech%20of%20NATO%20SG%20Robertson.pdf> (πρόσβαση: 14 Φεβρουαρίου 2005).

³⁵ Πρέπει να διευκρινιστεί ότι το Συμβούλιο ήταν αποκλειστικά υπεύθυνο να λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με τους Διοικητές της επιχείρησης, το Στρατηγείο της Επιχείρησης, το επιχειρησιακό σχέδιο, και τους κανόνες εμπλοκής.

³⁶ Η ΟΕ-ΕΕ, επικεφαλής της οποίας ήταν ένας Σουηδός Πλοίαρχος, ήταν οργανωμένη σε εννέα επιχειρησιακές Διευθύνσεις, επικεφαλής των οποίων ήταν εννέα αξιωματικοί, από τους οποίους δύο προέρχονταν από τη Γαλλία, δύο από τη Φιλανδία και οι υπόλοιποι από την Αυστρία, τη Σουηδία, την Ελλάδα, την Ισπανία και το Βέλγιο, βλέπε “The EU Operation Headquarters (OHQ) at Mons - Belgium”, http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030818b.htm (πρόσβαση: 14 Φεβρουαρίου 2005).

EUCE), η οποία λειτούργησε στο επιχειρησιακό επίπεδο, ως «θεσμική» σύνδεση, μεταξύ του στρατηγικού επιπέδου του Στρατηγείου της Επιχείρησης και του τακτικού επιπέδου του Στρατηγείου Δύναμης. Η EUCE, που αποτελούνταν από ένα τμήμα-ομάδα κοινοτικών αξιωματικών και από ένα τμήμα-ομάδα προσωπικού του AFSOUTH, είχε αρμοδιότητα να ενημερώνει και να συμβουλεύει για την εξέλιξη της επιχείρησης και τη χρήση των ικανοτήτων της ΚΔΔΒΕ-NATO στην ιεραρχία διοίκησης, συμπεριλαμβανομένου του Επιχειρησιακού Διοικητή και του Διοικητή Δύναμης. Δεν είναι τυχαίο ότι ο Αρχηγός του Επιτελείου του AFSOUTH, ο Ιταλός Αντιπτέραρχος Ciro Cocozza, τοποθετήθηκε Αρχηγός του Επιτελείου της EUCE. Αυτό του έδινε τη δυνατότητα να εκπροσωπεί την τελευταία στην ΚΔΔΒΕ-NATO για το συντονισμό ΕΕ-NATO σχετικά με στρατιωτικά ζητήματα στο θέατρο των επιχειρήσεων.³⁷

Σε ένα τρίτο επίπεδο συνεργασίας, στις 7 Φεβρουαρίου Επιχειρησιακός Διοικητής της *Concordia* διορίστηκε, με απόφαση του Συμβουλίου και τη συγκατάθεση του NATO, ο Αναπληρωτής Ανώτατος Διοικητής των Συμμαχικών Δυνάμεων Ευρώπης (D-SACEUR), ο Γερμανός Ναύαρχος Rainer Feist, ο οποίος, αν και αναφέρονταν μόνο στην ΕΕ, συνέχισε να ασκεί τα καθήκοντά του στο NATO. Διοικητής Δύναμης τοποθετήθηκε ένας μη-Νατοϊκός αξιωματικός, ο Γάλλος Υποστράτηγος Pierre Maral.³⁸ Το κύριο κανάλι διαβουλεύσεων μεταξύ ΕΕ και NATO, τέλος, ήταν οι τακτικές επαφές της ΕΠΑ με το ΣΒΑ, καθώς και οι συναντήσεις των Διοικητών στην περιοχή και των Στρατιωτικών Επιτροπών των δύο οργανισμών. Κατά τη διάρκεια της επιχείρησης, το NATO είχε πλήρη εικόνα για τη χρήση από την ΕΕ των μέσων και του δυναμικού που διέθετε, ενώ ταυτόχρονα ενημερώνονταν για όλες τις εξελίξεις από την ΕΠΑ και τον επικεφαλής της ΣΕ-ΕΕ.

Όσον αφορά επιμέρους επιχειρησιακά γνωρίσματα της *Concordia*, η Γαλλία ορίστηκε «πλαίσιο-έθνος», έχοντας αναλάβει την ευθύνη σε επίπεδο Στρατηγείου Δύναμης. Στις 18 Φεβρουαρίου η ΕΠΑ συγκρότησε την Επιτροπή των Συνεισφερόντων (Committee of Contributors), που αποτελούμενη από εκπροσώπους των μελών της ΕΕ και των τρίτων κρατών-εταίρων ήταν αρμόδια για την καθημερινή σχεδίαση, προετοιμασία και διαχείριση της επιχείρησης.³⁹ Σε αυτό το σημείο είναι απαραίτητο να τονιστεί ότι ο συνολικός επιχειρησιακός σχεδιασμός δεν έγινε από τα στρατιωτικά όργανα της ΕΠΑΑ, δηλαδή τη ΣΕ-ΕΕ και το Ε-ΕΕ, αλλά από το SHAPE.⁴⁰ Ωστόσο, η ΣΕ-ΕΕ ήταν αρμόδια να παρακολουθεί και να ελέγχει την εκτέλεση της επιχείρησης και να λαμβάνει όχι μόνο αναφορές από τον Επιχειρησιακό Διοικητή, αλλά και να τον προσκαλεί στις συνεδριάσεις της όταν το έκρινε σκόπιμο. Ο Επικεφαλής της ΣΕ-ΕΕ, που λειτουργούσε ως το πρωταρχικό σημείο επαφής με τον Επιχειρησιακό Διοικητή, ήταν υποχρεωμένος να αναφέρεται τακτικά στην ΕΠΑ για την πορεία διεξαγωγής της επιχείρησης. Παράλληλα, οι Διοικητές της επιχείρησης, που δρούσαν ως σύνδεσμοι αξιωματικοί με τους εκπροσώπους άλλων διεθνών παραγόντων στην περιοχή, είχαν ως επιπρόσθετο καθήκον να συνεργάζονται στενά με τον Ειδικό Εκπρόσωπο της ΕΕ στην ΠΓΔΜ, προκειμένου να

³⁷ “The First EU Military Operation is Over”, ο.π..

³⁸ “Appointment of the Operation Commander and the Force Commander for the EU Force in the FYR Macedonia”, Brussels, 7 February 2003, 6158/03 (Presse 38). Αξίζει να επισημανθεί ότι η θέση του Αναπληρωτή Διοικητή Δύναμης κατελήφθη από τον Έλληνα Συνταγματάρχη Μιχάλη Ασλανίδη.

³⁹ “Political and Security Committee Decision Setting Up the Committee of Contributors for the EU-led Operation in FYROM”, 6451/03, 18 February 2003.

⁴⁰ Antonio Missiroli, ο.π., σελ. 501.

επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερος συντονισμός των στρατιωτικών και μη-στρατιωτικών δράσεων της ΕΕ.

Στις 18 Μαρτίου, αφού προηγουμένως είχε καταλήξει η συμφωνία “Berlin Plus” και το ΝΑΤΟ είχε αποφασίσει να τερματίσει την *Allied Harmony*, το Συμβούλιο της ΕΕ ενέκρινε το επιχειρησιακό σχέδιο και τους κανόνες εμπλοκής που είχαν υποβληθεί από την ΕΠΑ, προσδιόρισε ως ημερομηνία έναρξης της επιχείρησης τις 31 Μαρτίου και τη διάρκειά της στους έξι μήνες, και εξουσιοδότησε τον Επιχειρησιακό Διοικητή να ξεκινήσει την ανάπτυξη της κοινοτικής στρατιωτικής δύναμης.⁴¹ Η τελευταία, που αποτελούνταν από 22 ελαφρές και οχτώ βαριές Field Liaison Teams, είχε ως κύριους επιχειρησιακούς στόχους:

- να λειτουργεί ως φυσική στρατιωτική παρουσία στις περιοχές έντονης αστάθειας, δηλαδή να περιπολεί και να επιβλέπει τη διατήρηση της ειρήνης στα εδάφη όπου κατοικούν Αλβανικοί πληθυσμοί, στα σύνορα με την Αλβανία, το Κόσοβο και τη Σερβία,
- να παρέχει προστασία και υποστήριξη στους παρατηρητές της διεθνούς κοινότητας,
- να ενεργεί ως σύνδεσμος με τις αρχές της ΠΓΔΜ, τις τοπικές ηγεσίες και τον πληθυσμό, προκειμένου να συμβάλει στην αποκατάσταση της τάξης και της εμπιστοσύνης.

Είναι ενδεικτικό ότι ύστερα από αίτημα της κυβέρνησης της ΠΓΔΜ, στις 29 Ιουλίου το Συμβούλιο αποφάσισε να παρατείνει τη διάρκεια της *Concordia* μέχρι τις 15 Δεκεμβρίου και να τοποθετήσει άμεσα το Διοικητή της Ευρωπαϊκής Επιχειρησιακής Ταχείας Δύναμης (European Operational Rapid Force, EUROFOR), Πορτογάλο Υποστράτηγο Luis Nelson Ferreira dos Santos, ως Διοικητή Δύναμης, καθώς και να μεταβιβάσει από την 1 Οκτωβρίου την επιχειρησιακή ευθύνη που είχε η Γαλλία ως πλαίσιο-έθνος στη EUROFOR.⁴² Είχε χρονικά προηγηθεί η ανανέωση και περαιτέρω ενίσχυση της εντολής του Ειδικού Εκπροσώπου Brouhns, στην οποία ενσωματώθηκε η ευθύνη να διεξάγει, σε συνεργασία με το Διοικητή Δύναμης και την Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ, τακτικές συνομιλίες με τις αρμόδιες αρχές της ΠΓΔΜ σχετικά με την πορεία υλοποίησης των στόχων της *Concordia*.⁴³ Έτσι, στη διάρκεια αυτών των τελευταίων μηνών η EUFOR επικεντρώθηκε στην εφαρμογή του προγράμματος που αφορούσε τη συλλογή των όπλων. Επιπλέον, όταν η *Concordia* έληξε, στη χώρα παρέμεινε μια μικρή μονάδα, που ανέλαβε τη διοικητική και οικονομική απενεργοποίηση της επιχείρησης χωρίς καμιά άλλη επιχειρησιακή αρμοδιότητα.⁴⁴ Παράλληλα, η ΟΕ-ΕΕ, που σταδιακά περιορίστηκε σε πέντε μέλη, συνέχισε να λειτουργεί στο SHAPE με σκοπό να παρακολουθεί τη διαδικασία αποστράτευσης της EUFOR.⁴⁵ Τέλος, έχει υπολογιστεί ότι με την ολοκλήρωση της αποστολής της, το κόστος της *Concordia* για τα κοινά έξοδα ανήλθε

⁴¹ Council Decision 2003/202/CFSP (18 March 2003), *Official Journal of the European Union*, L 76, 22 March 2003, σελ. 43-4.

⁴² Council Decision 2003/563/CFSP (29 July 2003), *Official Journal of the European Union*, L 190, 30 July 2003, σελ. 20-21. Η EUROFOR είχε δημιουργηθεί κατά τη διάρκεια της Συνόδου Υπουργών της ΔΕΕ στη Λισσαβόνα, στις 15 Μαΐου 1995, από τις κυβερνήσεις της Γαλλίας, Ισπανίας, Ιταλίας και Πορτογαλίας. Βλέπε <http://www.eurofor.it/>.

⁴³ Council Joint Action 2003/446/CFSP (16 June 2003), *Official Journal of the European Union*, L 150, 18 June 2003, σελ. 71.

⁴⁴ “The First EU Military Operation is Over”, ο.π..

⁴⁵ “The EU Operation Headquarters (OHQ) at Mons - Belgium”, ο.π..

στα 6,2 εκατομμύρια ευρώ, ενώ τα μη κοινά έξοδα καλύφθηκαν από τα ίδια τα συμμετέχοντα κράτη.⁴⁶

Συνοψίζοντας, η EUFOR-*Concordia* ήταν μια κοινοτική δράση διαχείρισης κρίσης με εξαιρετική στρατηγική και συμβολική σημασία. Πρώτον, σηματοδότησε την πολιτική βούληση της ΕΕ όχι μόνο να διεξάγει την πρώτη στρατιωτική επιχείρηση ειρήνης της ΕΠΑΑ, αλλά και να εμβαθύνει την ανάμειξή της στην παγκόσμια πολιτική σε θέματα που σχετίζονται, πέρα από την οικονομική ή τεχνική βοήθεια και τη διπλωματική υποστήριξη, με την παροχή ασφάλειας. Δεύτερον, αντανakλούσε την πρώτη σοβαρή προσπάθεια των Ευρωπαίων να καλύψουν το «κενό δύναμης» που άφηνε η απόφαση των ΗΠΑ να περιορίσουν τη στρατιωτική τους παρουσία στα Βαλκάνια. Τρίτον, αποτέλεσε το πρώτο πεδίο «επιχειρησιακής» οριοθέτησης της Εύρω-Ατλαντικής σχέσης και εφαρμογής της στρατηγικής εταιρικής συνεργασίας μεταξύ ΕΕ και NATO με βάση τη συμφωνία “Berlin Plus”.

Πράγματι, η *Concordia* μπορεί να θεωρηθεί ένα επιτυχημένο χειροπιαστό παράδειγμα της ικανότητας της ΕΕ να αναλαμβάνει επιχειρησιακές πρωτοβουλίες με τη χρήση στρατιωτικών μέσων για την επιβολή ή τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης. Η αξία αυτής της αποστολής αποκτάει ακόμη μεγαλύτερη διάσταση, αν αναλογιστεί κανείς ότι τελεσφόρησε σε μια περιοχή όπου η ΕΕ είχε στο παρελθόν αποτύχει να διαμορφώσει ενιαία πολιτική βούληση και κοινή πολιτική διαχείρισης κρίσεων. Η *Concordia* κατόρθωσε, όπως δήλωσε ο Solana κατά την τελετή της λήξης της, να κατοχυρώσει την εσωτερική τάξη σε τέτοιο βαθμό, ώστε οι αρχές της ΠΓΔΜ να μπορούν να προστατέψουν την εθνική κυριαρχία και την εδαφική ακεραιότητα της χώρας χωρίς τη βοήθεια ξένων στρατιωτικών δυνάμεων.⁴⁷

Παράλληλα, η *Concordia*, συμβάλλοντας στην περαιτέρω εμπέδωση της ασφάλειας και της δημοκρατίας, αντιπροσώπευε την έμπρακτη δέσμευση της ΕΕ να συμβάλλει στην ταχύτερη ενσωμάτωση της ΠΓΔΜ στις θεσμικές διαδικασίες της ευρωπαϊκής συσσωμάτωσης. Ο πρώην Πρόεδρος της ΠΓΔΜ, Boris Trajkovski, είχε τονίσει ότι «όσο περισσότερο ΕΕ υπάρχει στην ΠΓΔΜ τόσο περισσότερο ΠΓΔΜ θα υπάρχει στην ΕΕ». Κατά την τελετή έναρξης της επιχείρησης είχε διακηρύξει ότι η παρουσία της EUFOR υποδήλωνε:

- την υποστήριξη της ΕΕ στις προσπάθειες της χώρας να διασφαλίσει συνθήκες ειρήνης και σταθερότητας,
- την εμπιστοσύνη που έτρεφε η ηγεσία και ο λαός της ΠΓΔΜ για την ΕΕ, και
- τη φιλοδοξία της χώρας να ενταχθεί στην ΕΕ.⁴⁸

Από την άλλη μεριά, ωστόσο, η *Concordia* φανέρωσε τη στενή διασύνδεση, αν όχι εξάρτηση, της στρατιωτικής ικανότητας της ΕΕ από τη χρήση της υποδομής και της τεχνικής γνώσης και εμπειρίας του NATO. Είναι χαρακτηριστικό ότι όλες οι σχετικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έθεταν ως αναγκαία και ικανή συνθήκη για την

⁴⁶ “EU Military Operation in Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM/Concordia)”, http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=594&lang=el&mode=g (πρόσβαση: 15 Φεβρουαρίου 2005).

⁴⁷ “Remarks by Javier Solana at the Ceremony Marking the End of *Concordia* and the Opening Ceremony of the EUPOL *Proxima*”, S0256/03.

⁴⁸ “Speech of President of FYROM, Boris Trajkovski at the European Union Welcoming Ceremony on 31 March, 2003”, στο http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=594&lang=el&mode=g, ο.π..

ανάληψη πρωτοβουλιών διαχείρισης κρίσεων με στρατιωτικά μέσα από την ΕΕ την ευόδωση των διαπραγματεύσεων για την υπογραφή της συμφωνίας “Berlin Plus”. Παραμένει αμφίβολο κατά πόσο τη δεδομένη εκείνη χρονική στιγμή η ΕΕ θα είχε εκδηλώσει τη θέληση να προχωρήσει στην έναρξη της πρώτης στρατιωτικής της επιχείρησης χωρίς προηγουμένως να είχε εξασφαλίσει τη βοήθεια του ΝΑΤΟ.

Η πολιτική βούληση, επομένως, της ΕΕ να ξεκινήσει την *Concordia* βρίσκονταν σε άμεση συνάρτηση με την προθυμία του ΝΑΤΟ να σταθεί αρωγός στην πρωτοβουλία της. Θεωρητικά, δηλαδή, στη συγκεκριμένη επιχείρηση η οιονεί «υπερεθνική» δράση διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ ήταν δέσμια της «διακυβερνητικής» κινητοποίησης και διάθεσης μέσων της Ατλαντικής Συμμαχίας, γεγονός που καθιστούσε την εφαρμογή της «υπερεθνικής» δράσης υπό την επίδραση έξω-κοινοτικών «διακυβερνητικών» περιορισμών. Στην πράξη, γενικά, αυτή η συνεργασία ήταν εποικοδομητική. Βέβαια, παρατηρήθηκαν προβλήματα σε σχέση με τη διαχείριση των πληροφοριών και τα αντιφατικά μηνύματα που συχνά δίνονταν από αξιωματούχους των δύο οργανισμών στην κυβέρνηση της ΠΓΔΜ. Ταυτόχρονα, υπήρξε διαφωνία αναφορικά με τον έλεγχο των συνόρων, η οποία αντανακλούσε διαφορετικές αντιλήψεις ασφάλειας. Το ΝΑΤΟ θεωρούσε ότι το ζήτημα ήταν στρατιωτικό, που ενέπιπτε στην επιχειρησιακή ευθύνη των συμβούλων του στο υπουργείο άμυνας της ΠΓΔΜ. Αντιθέτως, η ΕΕ πίστευε ότι το θέμα ήταν πολιτικό και υπάγονταν στην αρμοδιότητα των μη στρατιωτικών αρχών της χώρας.⁴⁹ Επίσης, η οργανωτική δομή της επιχείρησης αποδείχτηκε λειτουργικά πολύπλοκη, μέσα από την πολύ-επίπεδη διάρθρωση των αρμόδιων οργάνων των δύο οργανισμών. Για παράδειγμα, οι απόψεις των Ευρωπαίων αξιωματούχων κατά πόσο η EUCE διευκόλυνε ή περιέπλεξε τη διεξαγωγή της επιχείρησης δίστανται: από τη μια μεριά, υπάρχουν αυτοί που υποστηρίζουν ότι η EUCE επισκίασε το στρατηγικό ρόλο της ΕΠΑ και, από την άλλη, αυτοί που υπογραμμίζουν ότι εναπόκειται στην ΕΕ να ενσωματώσει και να αφομοιώσει ένα ακόμη επίπεδο εξουσίας, αυτό της EUCE στο AFSOUTH, στην ιεραρχία διοίκησης των επιχειρήσεων ειρήνης της ΕΠΑΑ.⁵⁰

Σε αυτό το σημείο, τέλος, είναι χρήσιμο να τονιστούν τρεις καίριες επισημάνσεις. Η πρώτη είναι ότι η ΕΕ κλήθηκε στην ΠΓΔΜ να σταθεροποιήσει και να ολοκληρώσει τη διαχείριση μιας κρίσης που είχε περάσει στη φάση της ειρηνικής αποκλιμάκωσης, σε μια «ώριμη» μετα-συγκρουσιακή κατάσταση επίλυσης, που ήταν αποτέλεσμα των τριών στρατιωτικών επιχειρήσεων του ΝΑΤΟ που είχαν προηγηθεί. Εντούτοις, παρά αυτό τον περιορισμό ως προς την έκταση εφαρμογής της «υπερεθνικής» δράσης, η ανάληψη και η υλοποίηση της εντολής ήταν προορισμένη να αποτελέσει σημαντική πηγή γνώσης και εμπειρίας, προκειμένου να προχωρήσει ομαλά η αντικατάσταση της *SFOR* στη Βοσνία από κοινοτική στρατιωτική δύναμη.⁵¹ Η δεύτερη επισημάνση είναι ότι η *Concordia* ήταν μια μικρή σε αριθμό προσωπικού και χρονική διάρκεια στρατιωτική αποστολή με περιορισμένη επιχειρησιακή εντολή και γεωγραφική ανάπτυξη. Κατά συνέπεια, η εφαρμογή της «υπερεθνικής» δράσης της ΕΕ ήταν μικρής κλίμακας.

Η τρίτη επισημάνση είναι ότι η EUFOR, εκτός από το γεγονός ότι συμμετείχαν σε αυτή τρίτα, ευρωπαϊκά και μη ευρωπαϊκά, κράτη, ήταν «ίδια» κοινοτική στρατιωτική δύναμη όχι στο βαθμό που αποτελούσε μέρος ενός μετα-κρατικού, διε-ευρωπαϊκού στρατού,

⁴⁹ International Crisis Group, *EU Crisis Response...*, ο.π., σελ. 49.

⁵⁰ Catriona Mace, “Operation *Concordia*: Developing a ‘European’ Approach to Crisis Management?”, *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3 (2004), σελ. 482-483.

⁵¹ Alistair J. K. Shepherd, “The European Union’s Security and Defence Policy: A Policy Without Substance?”, *European Security*, Vol. 12, No. 1 (2003), σελ. 47.

αλλά μόνο στο μέτρο που έδρασε υπό την κοινή «υπερεθνική» σημαία της ΕΕ. Με άλλα λόγια, η «κοινή» στρατιωτική δράση ειρήνης της ΕΕ στην ΠΓΔΜ μέσα από τα στρατιωτικά και πολιτικά όργανα της ΕΠΑΑ και της ΚΕΠΠΑ ήταν δέσμια της «από κοινού» διάθεσης εθνικών μέσων και δυναμικού από τα συμμετέχοντα κράτη, γεγονός που καθιστούσε την εφαρμογή της «υπερεθνικής» δράσης εξαρτώμενη από συγκεκριμένες κοινοτικές «διακυβερνητικές» συνθήκες. Συνολικότερα, αν και οι ίδιες στρατιωτικές της ικανότητες είναι ακόμη σημαντικά περιορισμένες, η ΕΕ είναι και δείχνει αποφασισμένη να αναλαμβάνει στρατιωτικές επιχειρήσεις ειρήνης.⁵² Όμως, η *Concordia* πιστοποίησε την ύπαρξη ενός σημαντικού κενού «βούλησης-εφαρμογής» στη διαχείριση κρίσεων από την ΕΕ, που παράγεται και ταυτόχρονα αναπαράγει μια ιδιόμορφη διαλεκτική διακυβερνητισμού και υπερεθνικότητας.

Η Αστυνομική Επιχείρηση EUPOL-*Proxima* στην ΠΓΔΜ

Παρά το γεγονός ότι η *Concordia* ολοκλήρωσε με επιτυχία την αποστολής της, αφού σταθεροποίησε της δρομολογημένες από το ΝΑΤΟ διαδικασίες ειρηνικής διαχείρισης της κρίσης και εξάλειψε τον κίνδυνο της εμφύλιας στρατιωτικής σύρραξης, η παρουσία της ΕΕ στην ΠΓΔΜ κρίθηκε ότι ήταν ακόμη απαραίτητη. Αυτό συνέβη όχι μόνο γιατί ο ΟΑΣΕ που είχε μέχρι τότε αναλάβει την ευθύνη αστυνόμευσης ήταν έτοιμος να αποχωρήσει, αλλά και γιατί η εγκληματικότητα είχε πλέον αναδειχθεί σε πρωταρχική απειλή. Συνεπώς, το κέντρο βάρους της υποστήριξης έπρεπε να στραφεί από την παροχή στρατιωτικής ασφάλειας στη συνέχιση της παροχής βοήθειας στις αστυνομικές αρχές της χώρας.

Τρεις μήνες πριν λήξει η *Concordia*, λοιπόν, στις 16 Σεπτεμβρίου 2003, η κυβέρνηση της ΠΓΔΜ κάλεσε με επίσημο αίτημα την ΕΕ να αναπτύξει μια αστυνομική δύναμη σύμφωνα με τους στόχους της συμφωνίας της Οχρίδας. Στις 29 Σεπτεμβρίου, η ΕΕ έχοντας την ίδια βάση διεθνούς νομιμότητας και την ίδια στρατηγική λογική με την *Concordia* αποφάσισε να ξεκινήσει, για να συνεχίσει να στηρίζει τα θετικά αποτελέσματα της στρατιωτικής της επιχείρησης μετά τη λήξη της, μια ξεχωριστή μη-στρατιωτική επιχείρηση ειρήνης, την αστυνομική αποστολή EUPOL-*Proxima*, με ημερομηνία έναρξης τις 15 Δεκεμβρίου και αρχική χρονική διάρκεια ενός έτους.⁵³ Έτσι, στις 8 Δεκεμβρίου το Συμβούλιο παρέτεινε τη θητεία του Ειδικού Εκπροσώπου Brouhns, ενισχύοντας την εντολή του με την πρόσθετη αρμοδιότητα να καθοδηγεί τον επιχειρησιακό επικεφαλής της *Proxima* όταν απαιτείται, ιδιαίτερα στις συνομιλίες με τις αρχές της ΠΓΔΜ που αφορούν την πρόοδο της αποστολής.⁵⁴ Στις 26 Ιανουαρίου 2004 αποφασίστηκε να τοποθετηθεί ως Ειδικός Εκπρόσωπος ο Δανός Søren Jessen-Petersen, που στα τέλη Ιουλίου αντικαταστάθηκε από το Σουηδό Πρέσβη Michael Sahlin.⁵⁵ Επίσης, ύστερα από νέα πρόσκληση της κυβέρνησης της ΠΓΔΜ, στις 22 Νοεμβρίου η

⁵² Sven Biscop, “Able and Willing? Assessing the EU’s Capacity for Military Action”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, No. 4 (2004), σελ. 509-527.

⁵³ Council Joint Action 2003/681/CFSP (29 September 2003), *Official Journal of the European Union*, L 249, 1 October 2003, σελ. 66-9.

⁵⁴ Council Joint Action 2003/870/CFSP (8 December 2003), *Official Journal of the European Union*, L 326, 13 December 2003, σελ. 39-40.

⁵⁵ Council Joint Action 2004/86/CFSP (26 January 2004), *Official Journal of the European Union*, L 21, 28 January 2004, σελ. 30; Council Joint Action 2004/565/CFSP (26 July 2004), *Official Journal of the European Union*, L 251, 27 July 2004, σελ. 18.

ΕΕ προχώρησε στην παράταση της δράσης της *Proxima* για ένα ακόμη χρόνο, μέχρι τις 14 Δεκεμβρίου 2005.⁵⁶

Γενικότερα, βασική αποστολή της *Proxima* είναι να στηρίξει:

- τη σταθεροποίηση του νόμου και της τάξης,
- την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος,
- τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση του Υπουργείου Εσωτερικών και της αστυνομίας,
- την ανάπτυξη αστυνομίας συνόρων,
- την εγκαθίδρυση σύγχρονων διαδικασιών φύλαξης συνόρων,
- την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ του πληθυσμού και των αστυνομικών οργάνων,
- την ενίσχυση της αστυνομικής συνεργασίας μεταξύ των γειτονικών κρατών.

Για την υλοποίηση αυτής της αποστολής έχουν τεθεί σε εφαρμογή τέσσερα επιχειρησιακά προγράμματα:

1. το πρόγραμμα της ένστολης αστυνομίας: αποβλέπει, πρώτον, στη βελτίωση, σε επίπεδο τόσο κεντρικής διεύθυνσης όσο και επιχειρησιακής δράσης, της ικανότητας των αστυνομικών οργάνων της χώρας και, δεύτερον, στην εγκαθίδρυση επαγγελματικής, δημοκρατικής και πολυεθνικής υπηρεσίας που θα ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις της αποτελεσματικά και θα είναι νομιμοποιημένη στη συνείδηση της κοινωνίας,
2. το πρόγραμμα της αστυνομίας εγκλήματος: αποσκοπεί στη διαμόρφωση και λειτουργία θεσμών και κανόνων για την αντιμετώπιση των διαφόρων μορφών οργανωμένου εγκλήματος,
3. το πρόγραμμα της αστυνομίας συνόρων: επιδιώκει να θέσει τα θεμέλια για τη δημιουργία μιας σύγχρονης αστυνομικής υπηρεσίας συνόρων,
4. το πρόγραμμα εσωτερικού ελέγχου και παρακολούθησης της εφαρμογής του νόμου: δίνει προτεραιότητα στην οργάνωση ενός συστήματος εποπτείας της εσωτερικής ασφάλειας και τάξης, που θα σέβεται τις διεθνώς αναγνωρισμένες αρχές της διαφάνειας, της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της μη διάκρισης των εθνοτικών κοινοτήτων και της ισότιμης μεταχείρισης.⁵⁷

Στο πλαίσιο της επιχειρησιακής αυτής ευθύνης και της εφαρμογής της συμφωνίας της Οχρίδας, στρατηγικός στόχος της αποστολής είναι, αφενός, να βοηθήσει, χωρίς όμως άμεση ανάμειξη στην καθημερινή αστυνόμευση, τα αστυνομικά όργανα της ΠΓΔΜ να ανταποκρίνονται με αποτελεσματικότητα στα καθήκοντά τους και, αφετέρου, να συνδράμει στον εκσυγχρονισμό της αστυνομίας σύμφωνα με τις Ευρωπαϊκές επαγγελματικές προδιαγραφές. Απ' αυτή την άποψη, όπως και η *EUPM* στη Βοσνία, η *Proxima* παίζει υποστηρικτικό ρόλο χωρίς εκτελεστικές αρμοδιότητες.⁵⁸ Εστιάζει, ουσιαστικά, την προσοχή της στην παρακολούθηση των σχεδιαζόμενων επιχειρήσεων και στη διαχείριση περιστατικών από τη σκοπιά όχι της συμμετοχής στην υλοποίηση, αλλά της τήρησης και της αξιολόγησης των διαδικασιών υλοποίησης με κριτήριο τις

⁵⁶ Council Joint Action 2004/789/CFSP (22 November 2004), *Official Journal of the European Union*, L 348, 24 November 2004, σελ. 40-4.

⁵⁷ "Eupol Proxima – Mission", <http://www.eupol-proxima.org/sito1/mission/program.htm> (πρόσβαση: 16 Φεβρουαρίου 2005).

⁵⁸ Catriona Mace, "Operation Concordia...", ο.π., σελ. 483.

Ευρωπαϊκές προδιαγραφές.⁵⁹ Βασικά στρατηγικά μέσα για την πραγματοποίηση της αποστολής είναι, πρώτον, η συγκρότηση και η ανάπτυξη «ίδιας» κοινοτικής αστυνομικής δύναμης στο μέτρο που δρα υπό την κοινή «υπερεθνική» σημαία της ΕΕ και, δεύτερον, η συμμετοχή τρίτων κρατών στη διεξαγωγή της επιχείρησης. Ως επιχειρησιακά μέσα χρησιμοποιούνται μόνο η καθοδήγηση, η παροχή συμβουλών, ο έλεγχος και η επίβλεψη.

Βασικό στρατηγικό γνώρισμα της *Proxima* είναι ότι η αστυνομική της δύναμη δεν είναι αμιγώς κοινοτική. Αρχικά είχαν προσκληθεί να συμμετάσχουν τα κράτη-μέλη της ΕΕ, τα κράτη που μόλις είχαν γίνει δεκτά ως μέλη της ΕΕ, τα τρία υποψήφια κράτη της ΕΕ (Βουλγαρία, Ρουμανία, Τουρκία), τα δύο Ευρωπαϊκά κράτη του ΝΑΤΟ που δεν είναι μέλη της ΕΕ (Ισλανδία και Νορβηγία) και οι τρεις εν δυνάμει εταίροι της ΕΕ (Καναδάς, Ρωσία, Ουκρανία), καθώς και οι ΗΠΑ και η Ελβετία. Τελικά, το Δεκέμβριο του 2004 το διεθνές ένστολο αστυνομικό και πολιτικό προσωπικό της *EUROPOL-Proxima* αριθμούσε 184 άτομα, που προέρχονταν από 22 κράτη-μέλη της ΕΕ και ορισμένα μη κράτη-μέλη της ΕΕ, ενώ απασχολούνταν και 135 πολίτες της ΠΓΔΜ.⁶⁰ Μια άλλη στρατηγική ιδιαιτερότητα της αστυνομικής δύναμης είναι ότι είναι άοπλη. Για την προστασία αυτής της δύναμης υπεύθυνες είναι οι αρχές της ΠΓΔΜ. Έχει δημιουργηθεί, όμως, μια μονάδα 30 ένοπλων αξιωματικών (*Proxima Protection Element*), που έχει επιφορτιστεί, σε διαβούλευση με τον Ειδικό Εκπρόσωπο, να επιμελείται για την ασφάλεια της *EUROPOL*.

Όσον αφορά τα επιχειρησιακά γνωρίσματα της *Proxima* σε σχέση με την οργανωτική της δομή, πριν την έναρξη της επιχείρησης προηγήθηκε μια δίμηνη προκαταρκτική φάση προετοιμασίας. Έτσι, συγκροτήθηκε μια αστυνομική ομάδα σχεδιασμού. Στις 29 Σεπτεμβρίου 2003 το Συμβούλιο διόρισε, με πρόταση του ΥΕ/ΓΓ, το Βέλγο Bart D'Hooge ως Αστυνομικό Αρχηγό της Αποστολής/Αρχηγό της ομάδας σχεδιασμού, ο οποίος με την έναρξη της επιχείρησης ανέλαβε καθήκοντα ως Αρχηγός της Αποστολής/Αστυνομικός Επίτροπος (ΑΑ/ΑΕ, Head of Mission/Police Commissioner).⁶¹ Η ομάδα σχεδιασμού συνεργάστηκε με αξιωματούχους του ΟΑΣΕ και συν-διαμόρφωσαν το Επιχειρησιακό Σχέδιο και τις αναγκαίες τεχνικές προϋποθέσεις για τη διεξαγωγή της *Proxima*. Στις 30 Νοεμβρίου 2004, λίγες ημέρες μετά την παράταση της αποστολής, ο D'Hooge αντικαταστάθηκε από το Γερμανό Ταξίαρχο Juergen Scholz, ο οποίος διακήρυξε ότι η προσπάθεια για την εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων θα εντατικοποιηθεί με στόχο να έχουν ολοκληρωθεί μέχρι τη λήξη της *Proxima* οι μεταρρυθμίσεις για την εγκαθίδρυση τόσο του κράτους δικαίου όσο και αποτελεσματικής και επαγγελματικής Αστυνομίας.⁶²

⁵⁹ “Interview With Bart D'Hooge”, http://www.delmkd.cec.eu.int/en/information_sources/newsletters/2004-htm/newsletter-2004-02-1.htm (πρόσβαση: 1 Μαρτίου 2005).

⁶⁰ Από την ΕΕ-25 δεν συμμετείχαν η Σλοβακία, η Μάλτα και η Εσθονία. Η συνεισφορά σε ανθρώπινο δυναμικό των υπολοίπων έχει ως εξής: Γερμανία 25 άτομα, Γαλλία 24, Ολλανδία 15, Ιταλία 13, Σουηδία 11, Ισπανία 10, Ελλάδα 9, Φιλανδία 8, Βρετανία 7, Βέλγιο και Δανία 6, Ουγγαρία και Σλοβενία 5, Κύπρος 4, Αυστρία, Τσεχία και Πολωνία 3, Ιρλανδία, Λετονία και Λιθουανία 2 και Λουξεμβούργο και Πορτογαλία 1. Συμμετείχαν, επίσης, τέσσερα μη κράτη-μέλη της ΕΕ: η Τουρκία με 8 άτομα, η Νορβηγία και η Ουκρανία με 5 και η Ελβετία με 3. βλ.επε “Eupol Staff”, <http://www.eupol-proxima.org/sito1/people/whereweare1.htm> (πρόσβαση: 17 Φεβρουαρίου 2005).

⁶¹ Council Decision 2003/682/CFSP (29 September 2003), *Official Journal of the European Union*, L 240, 1 October 2003, σελ. 70.

⁶² Council 2004/846/EC (30 November 2004), “Political and Security Committee Decision *Proxima/2/2004*”, *Official Journal of the European Union*, L 367, 14 December 2004, σελ. 29;

Όπως στην *Concordia*, η *Proxima* έχει ενιαία ιεραρχία διοίκησης. Ειδικότερα, η ΕΠΑ έχει δικαίωμα να καλεί τον ΑΑ/ΑΕ να συμμετέχει στις συνεδριάσεις της και ασκεί, υπό την ευθύνη και την επίβλεψη του Συμβουλίου, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική καθοδήγηση, ενώ είναι αρμόδια να τροποποιεί το επιχειρησιακό σχέδιο, την ιεραρχία διοίκησης, και τους κανόνες εμπλοκής. Ωστόσο, το Συμβούλιο, όπου η ΕΠΑ αναφέρεται, έχει την αποκλειστική εξουσία να καθορίζει τους στόχους και τον τερματισμό της επιχείρησης. Επίσης, ο ΥΕ/ΓΓ καθοδηγεί και δέχεται αναφορές από τον ΑΑ/ΑΕ μέσω του Ειδικού Εκπροσώπου. Ο ΑΑ/ΑΕ, που επιπρόσθετα αναφέρεται στην ΕΠΑ για τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων, ηγείται της αποστολής και είναι υπεύθυνος για την καθημερινή της καθοδήγηση και διαχείριση. Βέβαια, έχει σημασία να τονίσουμε ότι αν και τα συνεισφέροντα κράτη έχουν μεταβιβάσει στον ΑΑ/ΑΕ τον καθημερινό επιχειρησιακό έλεγχο, διατηρούν υπό τη δική τους πλήρη, υψηλή διοικητική εποπτεία και εξουσία τους αστυνομικούς αξιωματικούς και το πολιτικό προσωπικό που διορίζουν για να συμμετάσχουν στην αποστολή και καλύπτουν τα έξοδα της απασχόλησής τους. Ας σημειωθεί, ότι κατά τον πρώτο χρόνο το κόστος λειτουργίας της επιχείρησης, που χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, υπολογίζεται περίπου σε 15 εκατομμύρια ευρώ. Τέλος, το Στρατηγείο της επιχείρησης έχει εγκατασταθεί στα Σκόπια. Παράλληλα, λειτουργούν περιφερειακά Στρατηγεία στα Σκόπια, στο Τέτοβο, στο Κουμάνοβο, στο Γκόστιβαρ και στην Οχρίδα και υπο-περιφερειακά Στρατηγεία στο Ντέμπαρ, στη Στρούγκα και στο Κίσεβο, ενώ μια μικρή ομάδα αξιωματικών έχει τοποθετηθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών και ένστολο προσωπικό έχει αναπτυχθεί σε αστυνομικά τμήματα που βρίσκονται στα σύνορα με το Κοσσυφοπέδιο, την Αλβανία και τη Σερβία.

Συμπερασματικά, η *EUROPOL-Proxima* είναι μια ενεργή κοινοτική δράση διαχείρισης κρίσης με σημαντική στρατηγική και συμβολική αξία. Πρώτον, επιβεβαιώνει την προσήλωση της ΕΕ στην Ευρωπαϊκή προοπτική της ΠΓΔΜ μέσα από τη σταθερή, και όχι μόνο με οικονομικά μέσα, στήριξη της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης. Δεύτερον, σηματοδοτεί, όπως δήλωσε ο Solana, την ικανότητα της ΕΕ να προσαρμόζει την ΕΠΑΑ στις ιδιαίτερες επιχειρησιακές ανάγκες που απαιτούν οι περιστάσεις, δηλαδή να προσδιορίζει το περιεχόμενο της εξωτερικής παρέμβασης της ΕΕ με στρατιωτικούς και με μη στρατιωτικούς όρους ανάλογα με τις συνθήκες.⁶³ Και τρίτον, αντιπροσωπεύει μια επιτυχημένη περίπτωση εφαρμογής της γνώσης και της εμπειρίας που αποκτήθηκε από τα λάθη και τις ανεπάρκειες της *EUPM* στη Βοσνία. Παρά το γεγονός ότι το περιβάλλον αστυνόμευσης είχε σημαντικά βελτιωθεί, λόγω της προσπάθειας που είχε καταβληθεί από τον ΟΑΣΕ, η *EUROPOL* έχει κατορθώσει να κερδίσει την εμπιστοσύνη του πληθυσμού και να παρεμβαίνει αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση διαφορών που εμπίπτουν στη δικαιοδοσία της αποστολής της.⁶⁴

Είναι κοινά παραδεχτό ότι η *Proxima* έχει συμβάλει στη βελτίωση της αστυνόμευσης και στη δημιουργία σχετικών υπηρεσιών με βάση τις Ευρωπαϊκές επαγγελματικές προδιαγραφές. Παρά το γεγονός ότι η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ των εθνικών κοινοτήτων δεν είναι εύκολη, η εγκληματικότητα μειώνεται και οι μεταρρυθμίσεις για την εγκαθίδρυση κράτους δικαίου και αποτελεσματικής αστυνομίας

“Message from the New Head of Mission from 15 December 2004”, <http://www.eupol-proxima.org/sito1/people/policehead.htm> (πρόσβαση: 16 Φεβρουαρίου 2005).

⁶³ “Remarks by Javier Solana”, ο.π..

⁶⁴ International Crisis Group, *EU Crisis Response*, ο.π., σελ. 49.

προχωρούν ικανοποιητικά. Εξίσου σημαντικό είναι ότι πραγματοποιείται η μεταβίβαση της εξουσίας για τον έλεγχο των συνόρων από τις ένοπλες δυνάμεις στις αστυνομικές αρχές. Αυτή η μεταβίβαση έχει ήδη επιτευχθεί σε σχέση με τη διοίκηση των συνόρων με την Ελλάδα και τη Σερβία, ενώ μέχρι το Μάιο του 2005 θα έχει ολοκληρωθεί η μεταβίβαση για τα σύνορα με το Κόσοβο και μέχρι το Νοέμβριο του ίδιου χρόνου για τα σύνορα με την Αλβανία.⁶⁵ Δεν είναι, εξάλλου, τυχαίο ότι μετά την παράταση της θητείας της, η *Proxima* έχει επικεντρώσει τη δράση της στην υλοποίηση τριών προτεραιοτήτων:

- την περαιτέρω ενίσχυση της δημόσιας τάξης με πιο αυστηρή εφαρμογή του νόμου,
- την εντατικοποίηση της μάχης ενάντια στο οργανωμένο έγκλημα,
- στον πιο συστηματικό εκσυγχρονισμό της συνοριακής αστυνόμευσης.⁶⁶

Ωστόσο, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι η *Proxima* είναι μια αστυνομική επιχείρηση μικρής κλίμακας με περιορισμένο αριθμό προσωπικού και μη εκτελεστική εντολή. Η EUPOL επίσης δεν αποτελεί μέρος μιας μετα-κρατικής, διε-ευρωπαϊκής κοινοτικής αστυνομίας. Η «κοινή» αστυνομική αποστολή της ΕΕ στην ΠΓΔΜ είναι δέσμια της «από κοινού» διάθεσης εθνικών πόρων και δυναμικού από τα συμμετέχοντα κράτη, γεγονός που αναπόφευκτα εξαρτά την «υπερεθνική» κοινοτική δράση από συγκεκριμένες κοινοτικές «διακυβερνητικές» συνθήκες. Με άλλα λόγια, η *Proxima* φανερώνει ακόμη μια φορά το κενό «βούλησης-εφαρμογής» που παράγεται και ταυτόχρονα αναπαράγει την ιδιόμορφη διαλεκτική διακυβερνητισμού και υπερεθνικότητας στη διαχείριση κρίσεων από την ΕΕ.

Η Στρατιωτική Επιχείρηση EUFOR-*Althea* στη Βοσνία

Στις 12-13 Δεκεμβρίου 2002 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης εξέφρασε τη βούληση της ΕΕ να σχηματίσει μια στρατιωτική δύναμη που θα αναλάβει τα καθήκοντα της *SFOR* στη Βοσνία.⁶⁷ Η απόφαση αυτή προκάλεσε διαφωνίες στο εσωτερικό των ευρω-ατλαντικών θεσμών τόσο αναφορικά με το βαθμό ετοιμότητας της ΕΕ για ένα τέτοιο εγχείρημα όσο και για τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων στη Βοσνία ανάμεσα στο NATO και την ΕΕ μετά την αποχώρηση της *SFOR*.⁶⁸ Το αποτέλεσμα ήταν η απόφαση για την αποχώρηση της *SFOR* να ληφθεί μετά από 18 μήνες και να ανακοινωθεί κατά τη διάρκεια της Συνόδου του NATO στην Κωνσταντινούπολη στις 28-29 Ιουνίου 2004. Έτσι, το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ υιοθέτησε στις 9 Ιουλίου την 1551 απόφαση με την οποία καλωσόρισε την πρόθεση της ΕΕ να αναλάβει τις συμβατικές υποχρεώσεις της *SFOR* στη Βοσνία, ενώ το Συμβούλιο της ΕΕ αποφάσισε στις 12 Ιουλίου την σύσταση της στρατιωτικής επιχείρησης στη Βοσνία EUFOR, με την ονομασία *Althea*.⁶⁹

⁶⁵ International Crisis Group, *Macedonia: Not Out of the Woods Yet*, Europe Briefing No. 37 (Skopje/Brussels: ICG, 25 February 2005), σελ. 8-11.

⁶⁶ *ESDP Presidency Report* (Endorsed by the European Council of 17 December 2004), <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ESDPPresidencyReport17.12.04.pdf> (πρόσβαση: 15 Φεβρουαρίου 2005).

⁶⁷ “Presidency Conclusions - Copenhagen, 12 and 13 December 2002”, SN 400/02, σελ. 9.

⁶⁸ International Crisis Group, *EUFORIA: Changing Bosnia's Security Arrangements*, Europe Briefing, (Sarajevo/Brussels: ICG, 29 June 2004), σελ. 3-4.

⁶⁹ “Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina”, *Official Journal of the European Union*, L 252/10, 28 July 2004, σελ. 2.

Η EUFOR αναπτύχθηκε στην Βοσνία στις 2 Δεκεμβρίου για να δράσει στα πλαίσια της εντολής που η συμφωνία του Ντέητον είχε δώσει στην προκάτοχο της. Η EUFOR στοχεύει στην εξασφάλιση της συνεχούς συμμόρφωσης των Βοσνιακών εθνοτικών ομάδων με τις διατάξεις της ειρηνευτικής συμφωνίας που αναφέρονται σε στρατιωτικά ζητήματα, καθώς και στη διατήρηση συνθηκών ασφάλειας. Η εντολή της EUFOR έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο κριτικής, κυρίως από Βόσνιους παρατηρητές που σημειώνουν ότι τα προβλήματα της χώρας τους έχουν αλλάξει δέκα χρόνια μετά την υπογραφή της συμφωνίας του Ντέητον.⁷⁰ Ενώ το φάσμα του διεθνικού πολέμου φαίνεται να απομακρύνεται από τη Βοσνία, η αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος έρχεται στο προσκήνιο ως το πιο σημαντικό πρόβλημα ασφάλειας. Παρόλα αυτά, η έλλειψη ευρω-ατλαντικής συναίνεσης αναφορικά με την διεύρυνση-αλλαγή της εντολής της EUFOR και την ενασχόληση της τελευταίας με το οργανωμένο έγκλημα είχε ως αποτέλεσμα η νέα δύναμη να διατηρήσει την ατζέντα του προκατόχου της.⁷¹

Η αποστολή αριθμεί 7000 άτομα, όσα δηλαδή και η *SFOR* ώστε να δοθεί το μήνυμα ότι δεν θα υπάρχει μεταβολή στην αποφασιστικότητα ή την ισχύ της διεθνούς στρατιωτικής παρουσίας στην περιοχή. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την εδραίωση της αξιοπιστίας της EUFOR δεδομένου ότι οι Βόσνιοι ακόμη δυσπιστούν απέναντι στους Ευρωπαίους που δεν είχαν καταφέρει να σταματήσουν τον πόλεμο. Είναι χαρακτηριστική η διαπίστωση του Ashdown που στοχεύει στον καθισχυασμό των Βοσνίων ότι το 80% των στρατιωτών της EUFOR ήταν προσωπικό της *SFOR* και συνεπώς το μόνο που έχει αλλάξει είναι τα διακριτικά και η σημαία της διεθνούς δύναμης.⁷² Εξάλλου, η *Althea*, όπως και οι υπόλοιπες επιχειρήσεις της ΕΠΑΑ, στηρίζεται και στη συνδρομή κρατών που δεν είναι μέλη της ΕΕ με πιο σημαντική την συμμετοχή της Βουλγαρίας, του Μαρόκου, της Ρουμανίας και της Τουρκίας.⁷³

Η αναχώρηση της *SFOR* δεν σήμαινε και αποχώρηση του ΝΑΤΟ από τη Βοσνία. Αφενός η EUFOR συνεχίζει να υπολογίζει στη χρήση των δυνατοτήτων και της υλικότεχνικής υποδομής του ΝΑΤΟ με βάση τη συμφωνία Berlin plus, αφετέρου η Ατλαντική Συμμαχία διατηρεί στο Σεράγεβο μια μικρή δύναμη 250 ατόμων με σκοπό να συνεισφέρει στην μεταρρύθμιση του τομέα της άμυνας της Βοσνίας, την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και τη σύλληψη καταζητούμενων για εγκλήματα πολέμου.⁷⁴ Όπως και στην EUFOR-*Concordia*, η Νατοϊκή αυτή δύναμη και η EUFOR δεν εντάσσονται σε μια ενιαία επιχειρησιακή ιεραρχία αλλά δρουν παράλληλα. Συνεπώς, η πρόκληση για τις δύο αυτές αποστολές είναι η αρμονική και αποτελεσματική συνεργασία τους σε θέματα κοινής αρμοδιότητας όπως είναι η σύλληψη κατηγορούμενων ως εγκληματιών πολέμου.

Ο ετήσιος προϋπολογισμός των κοινών εξόδων της *Althea* θα φτάσει τα 71,7 εκατομμύρια ευρώ. Σε αντίθεση, ωστόσο, με τις προηγούμενες επιχειρήσεις της ΕΠΑΑ, η χρηματοδότηση της *Althea* γίνεται από το μόνιμο μηχανισμό *Athena* που δημιουργήθηκε

⁷⁰ Hugh Griffiths, and Nerma Jelacic, “Investigation: Will Europe Take on Bosnia’s Mafia?”, *IWPR’S Balkan Crisis Report*, No. 531, 02-03 December 2004, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr3/bcr3_200412_531_1_eng.txt (πρόσβαση: 04 Δεκεμβρίου 2004).

⁷¹ Ibid.

⁷² “Interview – Lord Ashdown: Bosnian High Representative”, *NATO Review*, Vol. 52, No. 4 (2004), σελ. 39.

⁷³ Για την εθνική σύνθεση της EUFOR βλέπε “EUFOR Troop Strength”, <http://www.euforbih.org/organisation/strength.htm> (πρόσβαση: 10 Μαρτίου 2005).

⁷⁴ International Crisis Group, *EUFORIA...*, ο.π., σελ. 1.

το Φεβρουάριο 2004 με στόχο τη συστηματοποίηση και επιτάχυνση των χρηματοδοτικών διαδικασιών.⁷⁵

Η αποστολή εντάσσεται στα πλαίσια μιας συνολικής προσέγγισης της Βοσνίας από την ΕΕ που περιλαμβάνει εξίσου την *EUPM*, την *EUMM* (European Union Monitoring Mission), και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η προσέγγιση αυτή έχει στο επίκεντρο ως συντονιστή τον Ειδικό Εκπρόσωπο της ΕΕ στη Βοσνία που μπορεί αν κρίνεται απαραίτητο να ζητήσει την επέμβαση της *EUFOR*.⁷⁶ Επομένως, η ΕΕ επιχειρεί την ενσωμάτωση της δράσης της *EUFOR* στα πλαίσια του μακροπρόθεσμου στρατηγικού στόχου της που είναι η ένταξη της Βοσνίας στις κοινοτικές δομές.

Το Στρατηγείο της Επιχείρησης της αποστολής βρίσκεται στο SHAPE στις Βρυξέλλες. Επικεφαλής της *EUFOR-Althea* είναι ο Βρετανός στρατηγός John Reith που είναι παράλληλα ο ανώτερος αξιωματούχος της ΕΕ στο αρχηγείο και ο D-SACEUR του NATO. Διοικητής Δύναμης είναι ο Βρετανός υποστράτηγος David Leakey.⁷⁷ Το Στρατηγείο Δύναμης βρίσκεται στο Σαράγεβο, στο οποίο υπάγονται τρία περιφερειακά στρατηγεία που βρίσκονται στην Τούζλα, στο Μόσταρ και στη Μπάνια Λούκα κατά τα πρότυπα της προηγούμενης ανάπτυξης της *SFOR*. Στην *EUFOR* επιπρόσθετα εντάσσεται μια Ενσωματωμένη Αστυνομική Ομάδα (Integrated Police Unit, IPU), η οποία είναι μια επίλεκτη κινητή ομάδα που σήμερα αριθμεί 534 άτομα και αποτελεί το πιο αξιόλογο εκτελεστικό όργανο της αποστολής. Η σύνθεση της IPU στηρίζεται πρώτιστα σε Ιταλούς «Καραμπινιέρ» και δευτερευόντως σε επίλεκτες δυνάμεις από την Αυστρία, την Ολλανδία, την Ουγγαρία, τη Ρουμανία, τη Σλοβενία και την Τουρκία, ενώ επικεφαλής της είναι ο Ιταλός Ταγματάρχης Alfredo Vacca.⁷⁸

Η διοικητική ιεραρχία και οι ευρω-ατλαντικές ισορροπίες στην επιχείρηση *Althea* σε γενικές γραμμές αντικατοπτρίζουν την αντίστοιχη ιεραρχία και ισορροπίες που είχαν νωρίτερα δοκιμαστεί στην *Concordia*. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ο Reith κάνει αναφορές για την πρόοδο της αποστολής μόνο στην ΕΕ, ενώ το NATO ενημερώνεται από την ΕΠΑ που έχει την ευθύνη για τη στρατηγική κατεύθυνση και τον πολιτικό έλεγχο της αποστολής. Εξάλλου, η EUCCE διαδραματίζει και πάλι το ρόλο της θεσμικής γέφυρας ανάμεσα στο Στρατηγείο της Επιχείρησης και το Στρατηγείο της Δύναμης.⁷⁹

Συμπερασματικά, η *Althea* αποτελεί τη μεγαλύτερη επιχείρηση ειρήνης της ΕΕ στα Βαλκάνια τόσο με οικονομικούς όσο και με στρατιωτικούς όρους, γεγονός που την αναδεικνύει στην πιο σημαντική πρόκληση για την ΕΠΑΑ. Ωστόσο, η εξάρτηση για άλλη μια φορά της ΕΕ από την υλικοτεχνική υποδομή του NATO δείχνει τους διακυβερνητικούς περιορισμούς της αποστολής, ενώ η ταύτιση της εντολής της *Althea* με τους πλέον παρωχημένους στόχους της *SFOR* επιβεβαιώνει το γνωστό κενό «βούλησης-εφαρμογής» στις επιχειρήσεις της ΕΠΑΑ.

⁷⁵ “Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004...”, ο.π., σελ. 4.

⁷⁶ “Council Joint Action 2004/569/CFSP of 12 July 2004 on the mandate of the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina and repealing Council Joint Action 2002/211/CFSP”, *Official Journal of the European Union*, L 252/7, 28 July 2004.

⁷⁷ “Council Joint Action 2004/570/CFSP...”, ο.π., σελ. 2.

⁷⁸ Alfredo Vacca, “Integrated Police Unit”, *EUFOR Forum*, No. 2 (2005) <http://www.euforbih.org/forum/002/p05a/tefp05a.htm> (πρόσβαση: 10 Μαρτίου 2005).

⁷⁹ “EUFOR Chain of Command”, <http://www.euforbih.org/organisation/chart.htm> (πρόσβαση: 11 Μαρτίου 2005).

Συμπεράσματα

Η έρευνα των Ευρωπαϊκών αποστολών στα Δυτικά Βαλκάνια έδειξε ότι η ΕΕ έχει την βούληση να δώσει υπόσταση στην ΕΠΑΑ και να δοκιμάσει τις δυνατότητες της. Η ΕΕ πράγματι προσπαθεί να αναπτύξει την υπερεθνική ικανότητα να συντονίζει τα συμφέροντα και τη θέληση των κρατών-μελών της με υψηλό στρατηγικό σκοπό τη διαμόρφωση κοινών πολιτικών στο πεδίο της ασφάλειας και της εξωτερικής πολιτικής. Αυτές οι πολιτικές υλοποιούνται με την ανάληψη συλλογικών δράσεων διαχείρισης κρίσεων σε ευρύ φάσμα επιχειρήσεων, από ανθρωπιστικές και μη-στρατιωτικές αστυνομικές αποστολές ως στρατιωτικές αποστολές επιβολής και διατήρησης ειρήνης.

Ωστόσο, οι επιχειρήσεις *EUPM*, *Concordia*, *Proxima* και *Althea* παραμένουν δέσμιες των διακυβερνητικών θεσμών και διαδικασιών της ΚΕΠΠΑ. Οι επιπτώσεις αυτής της δέσμευσης στην οργάνωση και διεξαγωγή των επιχειρήσεων είναι χαρακτηριστικές.⁸⁰ Για παράδειγμα, δεδομένου ότι η ΕΕ δεν έχει αυτόνομη στρατιωτική υποδομή με ίδιους ανθρώπινους και υλικούς πόρους, οι επιχειρήσεις της ΕΠΑΑ εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την κοινή θέληση και πρωτοβουλία των μεγάλων κρατών-μελών της ΕΕ. Είναι ενδεικτικό ότι επιχειρήσεις δεν ήταν οργανωτικά και επιχειρησιακά σύνθετες με πολύπλοκους στόχους και μεγάλη ακτίνα δράσης. Επίσης, οι επιχειρήσεις αυτές είχαν μακρές περιόδους προετοιμασίας και σχεδιασμού και αποτέλεσαν αντικαταστάτες άλλων επιχειρήσεων που είχαν αποκτήσει πολυετή εμπειρία στο πεδίο της ανάπτυξης τους. Στο βαθμό που οι τελευταίες επιτελούσαν κατά γενική ομολογία με επιτυχία τα καθήκοντα τους, πολλοί αναλυτές των Βαλκανίων δικαιολογημένα αναρωτήθηκαν για την σκοπιμότητα της αντικατάστασης τους για τη σταθεροποίηση της περιοχής. Επιπρόσθετα, δεδομένου ότι το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού των προγενέστερων αποστολών του NATO και του ΟΗΕ προερχόταν από κράτη-μέλη της ΕΕ, οι αποστολές της ΕΠΑΑ χαρακτηρίστηκαν ως απλή αλλαγή σημαίας και διακριτικών.⁸¹ Άρα, η ΕΕ κατηγορείται ότι επιμελώς απέφυγε να αναλάβει κάποιο ρίσκο και δημιούργησε αποστολές που ήταν καταδικασμένες να επιτύχουν. Παράλληλα, οι Ευρωπαϊκές αποστολές αναπτύχθηκαν στην περιοχή σε μια χρονική περίοδο κατά την οποία η επιστροφή στις εχθροπραξίες έμοιαζε απομακρυσμένη. Με άλλα λόγια, η ΕΕ δοκιμάστηκε περισσότερο σε «ώριμες» μετα-συγκρουσιακές καταστάσεις παρά σε συνθήκες άμεσης διαχείρισης κρίσης.

Εξάλλου, όπως έδειξε η εμπειρία της *Concordia* και της *Althea* η συνεργασία ΕΕ-NATO, αν και αποδείχτηκε ευδόκιμη, δεν έγινε χωρίς τριβές και ανταγωνισμούς σε σχέση με την πρωτοκαθεδρία του ελέγχου, του συντονισμού και της οργάνωσης. Ενδεικτικό είναι ότι το NATO ανέπτυξε πολιτικές και διαμόρφωσε στόχους προκειμένου να μην αποχωρήσει από τη Βοσνία και την ΠΓΔΜ μετά την περάτωση των επιχειρήσεων του. Σ' αυτό θα πρέπει, επιπλέον, να προστεθεί το ζήτημα του προσδιορισμού του οργανωτικού πλαισίου και των κριτηρίων συμμετοχής μη κρατών-μελών, και μάλιστα μη Ευρωπαϊκών, στις επιχειρήσεις της ΕΠΑΑ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης τον Ιούνιο του 2002 καθόρισε τις προϋποθέσεις, αλλά ορισμένα καίρια ερωτήματα παραμένουν ανοιχτά, όπως: ποιο θα είναι ή θα πρέπει να είναι το μέγεθος του προσωπικού που θα διαθέτουν

⁸⁰ Antonio Missiroli, ο.π., σελ. 501-502.

⁸¹ Βλέπε inter alia Caroline Earle, "The EUPM in Bosnia-Herzegovina and ESDP, Breakthrough or Cop-out?", *Perihelion*, (European Rim Policy and Investment Council, March 2003), <http://www.erpil.org/EUPMandESDPpf.html> (πρόσβαση: 10 Μαρτίου 2004).

και πόσο μεγάλος θα είναι ο βαθμός εμπλοκής τους στο σχεδιασμό των επιχειρήσεων και στην καθημερινή επίβλεψη διεξαγωγής τους.

Εκτός από τα σοβαρά αυτά προβλήματα, όμως, μια σειρά από σημαντικά πολιτικά ζητήματα παραμένουν ανοιχτά. Ένα πρώτο ζήτημα αφορά τη διαφάνεια, το δημοκρατικό έλεγχο και τη νομιμοποίηση των επιχειρήσεων ειρήνης της ΕΠΑΑ. Όπως είναι γνωστό, το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο δεν έχει αρμοδιότητα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου σε στρατιωτικές αποστολές που εντάσσονται στα πλαίσια της ΕΠΑΑ.⁸² Με δεδομένο ότι η συζήτηση για το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα» παραμένει πάντα επίκαιρη και έντονη, το ερώτημα που τίθεται είναι πώς τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα μπορέσουν να κατοχυρώσουν περαιτέρω και ταυτόχρονα να εναρμονίσουν την ανάγκη για διαφάνεια στην διαδικασία λήψης αποφάσεων με τη στρατιωτική και διπλωματική λογική της συλλογής πληροφοριών, της μυστικότητας, της ταχείας αντίδρασης, και του αιφνιδιασμού. Ένα άλλο σοβαρό ζήτημα είναι ότι αν και συνειδητά επιδιώκει με τη στρατηγική της να επιτύχει αυτό το αποτέλεσμα, η ΕΕ δεν έχει ακόμη επεξεργαστεί ένα συγκεκριμένο πλέγμα πολιτικών με τις οποίες τα στρατιωτικά και μη-στρατιωτικά μέσα θα συνδυάζονται μεταξύ τους σε στρατιωτικές και μη-στρατιωτικές επιχειρήσεις ειρήνης κατά τέτοιο τρόπο ώστε να προωθείται η επίλυση συγκρούσεων και η επιβολή ή διατήρηση ειρήνης παράλληλα με τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις, την οικοδόμηση δημοκρατικών θεσμών, και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.⁸³ Στη Βοσνία και την ΠΓΔΜ αυτό το πρόβλημα επιχειρήθηκε να επιλυθεί με τον θεσμό του Ειδικού Εκπροσώπου της ΕΕ για τις συγκεκριμένες χώρες. Η λύση αυτή απάντησε μερικώς και στο δημοκρατικό έλλειμμα που αναφέρεται στον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στο βαθμό που η ΕΕ προσπαθεί να εφαρμόσει μια συνολική προσέγγιση σε αυτά τα κράτη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί έμμεσα να ελέγξει τις στρατιωτικές επιχειρήσεις μέσα από έναν ουσιαστικό έλεγχο των μη-στρατιωτικών διαστάσεων των αποστολών της ΕΠΑΑ. Ωστόσο, οι Ειδικοί Εκπρόσωποι της ΕΕ αποτελούν *ad hoc* λύση σε συγκεκριμένα προβλήματα και δεν εντάσσονται σε μια γενικευμένη ομοιόμορφη κοινοτική πρακτική.

Αυτό το κεφάλαιο, γενικότερα, κατέστησε προφανή την πρόνοια με την οποία η ΕΕ επεδίωξε να προχωρήσει με αργά αλλά σταθερά βήματα στην ανάληψη ευθύνης διαχείρισης κρίσεων. Δεν είναι τυχαίο ότι η πρώτη επιχείρηση είχε τη μεγαλύτερη περίοδο προετοιμασίας και ήταν μια μη-στρατιωτική αποστολή. Η διστακτικότητα αυτή, όμως, ερμηνεύτηκε εν μέρει από την ύπαρξη ενός κενού «βούλησης-εφαρμογής» και εν μέρει από την πρόθεση της ΕΕ να χρησιμοποιήσει αυτές τις αποστολές πρώτιστα ως πεδίο δοκιμασίας και ελέγχου της ίδιας της ΕΠΑΑ. Πράγματι, δύο χρόνια μόλις μετά την ανάπτυξη της πρώτης Ευρωπαϊκής επιχείρησης, η ΕΕ έχει σταδιακά αναλάβει πολλαπλάσιες υποχρεώσεις διατήρησης της ειρήνης σε διαφορετικές περιοχές του διεθνούς συστήματος. Παράλληλα, η ΕΕ επιζητεί τη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας της ΕΠΑΑ έχοντας ήδη λάβει την πολύ σημαντική απόφαση της δημιουργίας του μόνιμου μηχανισμού χρηματοδότησης *Athena*, ώστε να επισπευσθεί ο σχεδιασμός της ανάπτυξης Ευρωπαϊκών αποστολών και να αποφευχθούν ενδοκοινοτικές διαφορές

⁸² Για μια εμπειριστατωμένη ανάλυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ΕΠΑΑ βλέπε Robert M. Cutler and Alexander Von Lingen, “The European Parliament and European Union Security and Defence Policy”, *European Security*, Vol. 12, No. 2 (2003), σελ. 1-20.

⁸³ Richard Youngs, “Democratic Institution-Building and Conflict Resolution: Emerging EU Approaches”, *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3 (2004), σελ. 526-543.

αναφορικά με τον καταμερισμό των κοινών εξόδων των επιχειρήσεων.⁸⁴ Ωστόσο, η διατήρηση στο μηχανισμό *Athena* της αρχής της ομοφωνίας για τη λήψη αποφάσεων και ο αποκλεισμός οιοδήποτε ρόλου ελέγχου για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαιωνίζουν το δημοκρατικό έλλειμμα και επιβεβαιώνουν τη διαλεκτική του διακυβερνητισμού και της υπερεθνικότητας στην ΕΠΑΑ.⁸⁵ Από την άλλη μεριά, πρέπει να τονιστεί ότι αυτή η διαλεκτική διέπει και συνθέτει ολόκληρο το κοινοτικό θεσμικό οικοδόμημα και τη διαδικασία ενοποίησης σε ολόκληρο το φάσμα της «χαμηλής» και «υψηλής» πολιτικής. Κατ' επέκταση, η ελευθερία από απειλές και η ικανότητα αντίδρασης σε αυτές βρίσκονται σε αμοιβαία διάδραση, σε διαλεκτική σχέση με την ικανότητα κινητοποίησης πλουτοπαραγωγικών πόρων και εφαρμογής αντίστοιχων πολιτικών. Συνεπώς, η δυνατότητα της ΕΕ να διαμορφώνει και να εφαρμόζει με αποτελεσματικό συνδυασμό μέσων και σκοπών πολιτικές κινητοποίησης πόρων (στρατηγική) με σκοπό την κατανομή τους κατά τρόπο που να παραμένει ελεύθερη από απειλές, να κατοχυρώνει την ειρήνη, και να έχει την ικανότητα να προστατεύει και να προωθεί τα συμφέροντά της (ασφάλεια) δεν είναι τίποτα άλλο παρά αντανάκλαση και αναπαραγωγή των υπερεθνικών και διακυβερνητικών συστατικών στοιχείων της ΕΕ ως μιας, «εν τω γίνεσθαι» αλλά υπό αέναη διαμόρφωση, νέας διεθνικής πολιτικής οντότητας.⁸⁶

Απ' αυτή την άποψη, θα ήταν εσφαλμένη ανάγνωση των επιχειρησιακών αδυναμιών και θεσμικών ανεπαρκειών των διαδικασιών που σχετίζονται με τη διαχείριση κρίσης, καθώς και της άμεσης εξάρτησης της ΕΕ από την πολιτική βούληση των κρατών-μελών της, ειδικότερα των μεγάλων κρατών-μελών της, να διαθέτουν στρατιωτικές δυνάμεις και ικανότητες στη διάθεσή της για την εκτέλεση των επιχειρήσεων ειρήνης, ως ένδειξη της παντοδυναμίας του διακυβερνητισμού στη διαδικασία συσσωμάτωσης στο πεδίο της ΕΠΑΑ. Θα ήταν εσφαλμένη διότι θα παραγνώριζε το γεγονός ότι η ΕΕ αποδείχτηκε ικανή να διαμορφώσει μια κοινή πολιτική διαχείρισης κρίσης και σημαντικές ικανότητες, έστω και μικρής επιχειρησιακής κλίμακας και σε περιορισμένη γεωγραφική έκταση, με συντονισμένα συλλογική, οιονεί υπερεθνική δράση των κρατών-μελών της. Εν κατακλείδι, η πραγματική πρόκληση για την ΕΕ δεν είναι να αντιγράψει και να μιμηθεί το μοντέλο οργάνωσης της στρατιωτικής δύναμης του εθνικού κράτους. Αντιθέτως, η πρόκληση είναι να διαμορφώσει υλικές συνθήκες, διαδικασίες, και θεσμούς που να πραγματώνουν μια διεθνική συνολική, όχι κατ' ανάγκη περιοριστικά στρατιωτική, αντίληψη της ευρωπαϊκής στρατηγικής και ασφάλειας.

⁸⁴ “Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications”, *Official Journal of the European Union*, L 63/68, 28 February 2004.

⁸⁵ David Scannell, “Financing ESDP Military Operations”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, No. 4 (2004), σελ. 549.

⁸⁶ Ευστάθιος Τ. Φακιολάς, «Θεωρία Διεθνών Σχέσεων και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ‘Παραδοσιακή Προβληματική’ και η ‘Αγνοημένη’ Διάσταση της Ασφάλειας και της Στρατηγικής στην Ελληνική Βιβλιογραφία», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, Τεύχος 14 (1999), σελ. 141-171.