

ΟΙ ΕΙΡΗΝΕΥΤΙΚΕΣ ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΣΤΑ ΔΥΤΙΚΑ ΒΑΛΚΑΝΙΑ: ΤΟ ΚΕΝΟ «ΒΟΥΛΗΣΗΣ-ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ»

Ευστάθιος Τ. Φακιολάς - Νικόλαος Τζιφάκης*

Τα τελευταία χρόνια η Ε.Ε. έχει αναλάβει αξιοσημείωτες πρωτοβουλίες προκειμένου να διαμορφώσει μια Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας, στα πλαίσια του δεύτερου «πυλώνα» της ΚΕΠΠΑ. Το άρθρο αυτό επιχειρεί να αξιολογήσει τη στρατιωτική πτυχή αυτών των πρωτοβουλιών. Το ερώτημα που θέτει και προσπαθεί να απαντήσει είναι κατά πόσο πραγματώνεται η βούληση της Ε.Ε. να παράγει και να προβάλλει ασφάλεια με τη χρήση στρατιωτικών μέσων στα Δυτικά Βαλκάνια. Η ανάλυση, λοιπόν, των στρατιωτικών επιχειρήσεων ειρήνης στη Βοσνία και την ΠΓΔΜ δείχνει ένα κενό «βούλησης-εφαρμογής», μια σημαντική διάσταση μεταξύ της πολιτικής βούλησης της Ε.Ε. να αναλαμβάνει δράσεις επιβολής ή διατήρησης της ειρήνης και του επιχειρησιακού τρόπου με τον οποίο εφαρμόζονται αυτές στο πεδίο. Το κενό αυτό, που το άρθρο προτείνει να αποτελέσει τη βάση μιας διαφορετικής εννοιολογικής προσέγγισης του ρόλου της Ε.Ε. ως «προμηθευτή ασφάλειας», παράγεται και αναπαράγει την ιδιόμορφη διαλεκτική υπερεθνικότητας και διακυβερνητισμού που καθορίζει τη δυναμική της ευρωπαϊκής συσσωμάτωσης. Η ανάλυση φανερώνει επίσης ότι αυτές οι στρατιωτικές επιχειρήσεις αποτέλεσαν πεδίο αξιολόγησης και εξέλιξης της ίδιας της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα τελευταία επτά χρόνια η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) έχει κάνει σημαντικά βήματα για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυ-

* Ο Ευστάθιος Τ. Φακιολάς είναι Διδάκτορας Διεθνών Σχέσεων και Στρατηγικών Σπουδών του King's College στο Λονδίνο. Ο Νικόλαος Τζιφάκης διδάσκει στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Ο Νικόλαος Τζιφάκης θα ήθελε να αναγνωρίσει ότι η συμβολή του στο άρθρο πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο μεταδιδακτορικής έρευνας που χρηματοδοτήθηκε από το ΙΚΥ και εκπονήθηκε στο Κέντρο Πολιτικής Έρευνας και Τεκμηρίωσης (ΚΕΠΕΤ) του Πανεπιστημίου Κρήτης.

νας (ΕΠΑΑ) στα πλαίσια του δεύτερου «πυλώνα» της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ).¹ Μετά την κατάρρευση της στρατιωτικής απειλής της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, η βούληση της Ε.Ε. να αποκτήσει αυτόνομες ικανότητες δράσης στο πεδίο της ασφάλειας και της άμυνας εξηγείται πειστικά από τη θεωρία του δομικού ρεαλισμού, η οποία υποστηρίζει ότι η κύρια αιτία είναι η προσπάθεια των κρατών-μελών να εξισορροπήσουν τον εναπομείναντα μοναδικό πόλο ισχύος του διεθνούς συστήματος, τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής (ΗΠΑ).²

Η αρχή, λοιπόν, έγινε στη Σύνοδο της Κολωνίας, στις 3-4 Ιουνίου 1999, όπου τα κράτη-μέλη διατύπωσαν τη βούληση να δώσουν στην Ε.Ε. τη δυνατότητα να αναλαμβάνει αυτόνομη δράση με την υποστήριξη (αξιόπιστων) ίδιων στρατιωτικών δυνάμεων και κατάλληλων μηχανισμών λήψης αποφάσεων. Ο στόχος ήταν η Ε.Ε. να αποκτήσει την επιχειρησιακή ετοιμότητα να αντιμετωπίζει διεθνείς κρίσεις.

Στα επόμενα Ευρωπαϊκά Συμβούλια επιτεύχθηκε αξιόλογη πρόοδος σε θεσμικό, επιχειρησιακό και στρατηγικό επίπεδο. Η Ε.Ε. αναβάθμισε τον 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-Ε.Ε.) και το Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε-Ε.Ε.). Σε επιχειρησιακό επίπεδο, τα Συμβούλια του Ελσίνκι και της 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 έναν χρόνο. Την άνοιξη του 2000 οι Ευρωπαίοι καθόρισαν επίσης τη γεωγραφική ακτίνα των επιχειρήσεων της ΕΠΑΑ η οποία δεν θα ξεπερνά τα 4.000 χιλιόμετρα από τις Βρυξέλλες, με εξαίρεση τις ανθρωπιστικές επιχειρήσεις όπου το όριο είναι 10.000 χιλιόμετρα.

Τελικά, στο Συμβούλιο του Λάακεν, στις 14-15 Δεκεμβρίου 2001, η Ε.Ε. ανακοίνωσε ότι η ΕΠΑΑ είναι πλέον λειτουργική. Έτσι, επιδίωξε να αναλάβει την επιχειρησιακή ευθύνη στρατιωτικών και μη στρατιωτικών αποστολών

1. J. Pilegard (επιμ.), *The Politics of European Security*, Danish Institute for International Studies, Κοπεγχάγη 2004.

2. B.R. Posen, «European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?», *Security Studies*, τόμ. 15, τχ. 2, 2006, σ. 149-186.

διατήρησης της ειρήνης. Τα τελευταία τρία χρόνια έχει αναπτύξει δυνάμεις στις εξής περιοχές:

- στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (εφεξής Βοσνία), αποστολές *EUPM* και *EUFOR-Althea*³
- στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ), αποστολές *EUFOR-Concordia*, *EUPOL-Proxima* και *EUPAT*⁴
- στο Κονγκό, αποστολές *Artemis*, *EUPOL-Kinshasa*, *EUDRC* σε υποστήριξη της *MONUC* και *EUSEC-DR-Congo*⁵
- στη Γεωργία, αποστολή *EUJUST-Themis*⁶
- στο Ιράκ, αποστολή *EUJUST-Lex*⁷
- στην Παλαιστίνη, αποστολές *EUPOL-COPPS* και *EUBAM-Rafah*⁸
- στο Σουδάν αποστολή υποστήριξης της *AMIS II-Darfur*⁹
- στην Ινδονησία αποστολή *AMM*¹⁰ και
- στη Μολδαβία και Ουκρανία, αποστολή *EUBAM*.

Παράλληλα, όμως, η Ε.Ε. σύναψε με το ΝΑΤΟ τη 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. Επίσης, τον Δεκέμβριο του 2003 υιοθέτησε την «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας», με την οποία προσδιόρισε τις δικές της προκλήσεις απειλών –αυτές είναι η τρομοκρατία, η διασπορά όπλων μαζικής καταστροφής, οι περιφερειακές διενέξεις, η αποτυχία επιβίωσης κρατών και το οργανωμένο έγκλημα– και τη στρατηγική της για την αντιμετώπισή τους.

Δεν υπάρχει αμφιβολία πως πολλά από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. είχαν μέχρι τότε πολυσχιδή εμπειρία συμμετοχής σε πολυμερείς στρατιωτικές ή ανθρωπιστικές επιχειρήσεις υπό την αιγίδα του ΟΗΕ, του ΝΑΤΟ και της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ).³ Η απόφασή τους, ωστόσο, να αναπτύξουν επιχειρήσεις ειρήνης με την εξουσιοδότηση και την επιχειρησιακή εποπτεία της ίδιας της Ε.Ε. είναι καθοριστική για την επιτάχυνση των διεργασιών ολοκλήρωσης στον λεγόμενο δεύτερο διακυβερνητικό «πυλώνα» της ΚΕΠΠΑ για τέσσερις κύριους λόγους. Ο πρώτος είναι ότι σηματοδοτούν την ανάληψη από την Ε.Ε. δράσεων διαχείρισης κρίσεων, με τη μορφή εξωτερικής επέμβασης σε περιοχές ή εδάφη που πλήττονται από συγκρούσεις λόγω εθνοτικών διαφορών και κατάρρευσης του κράτους. Ο δεύτερος λόγος είναι ότι αντι-

3. B. Giegerich - W. Wallace, «Not a Such a Soft Power: The External Deployment of European Forces», *Survival*, τόμ. 46, τχ. 2, 2004, σ. 163-182.

προσωπεύουν την πρώτη απόπειρα της Ε.Ε. 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 η οποία ταυτίζει τη στρατιωτική δύναμη με την εθνική ασφάλεια, στηρίζεται στην πολυμερή διπλωματία και στη συναίνεση μέσα από συμβιβασμούς και διαπραγματεύσεις.⁴ Τέλος, οι αποστολές της ΕΠΙΑΑ έχουν συμπέσει χρονικά όχι μόνο με την πέμπτη και μεγαλύτερη διεύρυνση της Ε.Ε., καθώς και με την προσπάθεια υιοθέτησης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, αλλά και με την αναδιάρθρωση των ευρωατλαντικών σχέσεων μετά την 11η Σεπτεμβρίου 2001.

Από την άλλη πλευρά, μέχρι σήμερα η εμπειρία της Ε.Ε. ως «προμηθευτή ασφάλειας» έδειξε, σύμφωνα με ορισμένους ερευνητές, ότι η ΕΠΙΑΑ δεν είναι αποτελεσματική.⁵ Άλλοι τονίζουν ότι η Ε.Ε. δεν έχει τη δυνατότητα να παίξει ιδιαίτερα εποικοδομητικό ρόλο σε περιπτώσεις υψηλού ρίσκου και υψηλής έντασης διαχείρισης κρίσεων και επίλυσης συγκρούσεων παρά μόνο σε συνεργασία με άλλους οργανισμούς ασφάλειας, όπως το ΝΑΤΟ.⁶ Σε αντίθεση, όμως, με αυτές τις εκτιμήσεις, υπάρχουν και άλλοι που υποστηρίζουν ότι η Ε.Ε. έχει αρχίσει να διαθέτει σημαντικές στρατιωτικές και πολιτικές ικανότητες παροχής ασφάλειας, χωρίς όμως ταυτόχρονα να έχει αναπτύξει μια αντίστοιχη «στρατηγική κουλτούρα», η ιδεολογική βάση της οποίας για τη νομιμοποίηση της χρήσης βίας θα μπορούσε να ήταν η έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας.⁷ Επίσης, υπογραμμίζουν ότι τα κράτη-μέλη αναπτύσσουν αργά αλλά σταθερά, και με βάση τα διδάγματα που αποκομίζουν στο πεδίο κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων διατήρησης της ειρήνης, τόσο τη βούληση όσο και την ικανότητα να καταστήσουν την ΕΠΙΑΑ πλήρως λειτουργική και αποτελεσματική.⁸

4. S. Ulriksen - G. Bono, «Conclusion: Economic and Diplomatic Tools vs Military Might», *International Peacekeeping*, τόμ. 11, τχ. 3, 2004, σ. 561.

5. M.E. Sangiovanni, «Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe», *Survival*, τόμ. 45, τχ. 3, 2003, σ. 193-206.

6. T. Williams, «European Effects: The EU's Multidisciplinary Approach to Security», *RUSI Newsbrief*, τόμ. 26, τχ. 9, 2006, σ. 1-3.

7. J.H. Matlary, «When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible?», *Security Dialogue*, τόμ. 37, τχ. 1, 2006, σ. 105-121.

8. P. Cornish - G. Edwards, «The Strategic Culture of the European Union: A Progress Report», *International Affairs*, τόμ. 81, τχ. 4, 2005, σ. 801-820. A. Ellner, «The European

Απ' αυτή την οπτική γωνία των αντικρουόμενων απόψεων, θέτουμε ξανά και επιχειρούμε να διερευνήσουμε το κεντρικό ζήτημα του κατά πόσο πραγματώνεται η βούληση της Ε.Ε. να αναλάβει δράση στο πεδίο της προβολής ασφάλειας. Ο στόχος του άρθρου είναι διττός: πρώτον, να αναλύσει τα στρατηγικά και επιχειρησιακά χαρακτηριστικά των στρατιωτικών επιχειρήσεων ειρήνης της ΕΠΑΑ στα Δυτικά Βαλκάνια και, δεύτερον, με αφετηρία την ανάλυση αυτή, να αναδείξει την ερευνητική ανάγκη για μια διαφορετική εννοιολογική προσέγγιση και επεξηγηματική θεώρηση του ρόλου της Ε.Ε. ως «προμηθευτή ασφάλειας». Την εστίαση της έρευνας μόνο στη δράση των στρατιωτικών αποστολών στη Βοσνία (Ιούλιος 2004-σήμερα) και την ΠΓΔΜ (Ιανουάριος-Δεκέμβριος 2003) υπαγορεύουν, αφενός, η σχετική έλλειψη αναλογικών συγκριτικών εστιακών περιπτώσιολογικών μελετών⁹ στη διεθνή και την ελληνική βιβλιογραφία και, αφετέρου, η σημασία που έχει η ανάπτυξη στρατιωτικής ικανότητας από την Ε.Ε. για την αποτελεσματική συσσωμάτωση και λειτουργία της ΕΠΑΑ αλλά και οι εξελίξεις στα δύο αυτά κράτη για την ελληνική εξωτερική πολιτική.

Η βασική διαπίστωση του άρθρου είναι ότι αυτές οι επιχειρήσεις, αν και πραγματώνουν την απόφαση της Ε.Ε. 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 φανερώνουν ένα κενό «βούλησης-εφαρμογής», μια καθοριστική διάσταση μεταξύ της πολιτικής βούλησης της Ε.Ε. να αναλαμβάνει δράσεις επιβολής ή διατήρησης της ειρήνης και του επιχειρησιακού τρόπου με τον οποίο εφαρμόζονται οι δράσεις αυτές στο πεδίο. Η βασική πρόταση του άρθρου είναι ότι η εμπειρική αυτή διαπίστωση μπορεί να αποτελέσει την ερευνητική αφετηρία για τον σχεδιασμό μιας διαφορετικής εννοιολογικής προσέγγισης της συνεισφοράς της Ε.Ε. για την παγίωση της ασφάλειας. Με άλλα λόγια, ο ρόλος της Ε.Ε. ως «προμηθευτή ασφάλειας» θα μπορούσε να γίνει αντιληπτός και να προσεγγιστεί μέσα από τη εμπειρική διαπίστωση του άρθρου αυτού ότι η Ε.Ε. παράγει και προβάλλει ασφάλεια μέσω των στρατιωτικών επιχειρήσεων ειρήνης που

Security Strategy: Multilateral Security with Teeth?», *Defense & Security Analysis*, τόμ. 21, τχ. 3, 2005, σ. 223-242.

9. A.L. George, «Case Studies and Theories Development: The Method of Structured, Focused Comparison», στο P.G. Lauren (επιμ.), *Diplomacy. New Approaches in History, Theory and Policy*, The Free Press, Λονδίνο 1979.

αναλαμβάνει, παρουσιάζοντας όμως ένα σημαντικό κενό «βούλησης-εφαρμογής».¹⁰ Υπό το πρίσμα αυτής της εννοιολογικής προσέγγισης, η επεξηγηματική θεώρηση που προτείνουμε για την αδυναμία αυτή είναι ότι οι στρατιωτικές επιχειρήσεις ειρήνης της ΕΠΑΑ δεν έχουν αποκτήσει έναν υπερβατικό, μετα-εθνικό χαρακτήρα που να αντιστοιχεί ή 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.¹¹ Επίσης, το άρθρο υποστηρίζει ότι αυτές οι επιχειρήσεις ειρήνης αποτέλεσαν πεδίο εφαρμογής και αξιολόγησης της ίδιας της ΕΠΑΑ. Συνεπώς, οι επόμενες σελίδες αναλύουν κατά χρονολογική σειρά τις δύο στρατιωτικές επιχειρήσεις της Ε.Ε. στα Δυτικά Βαλκάνια, ώστε επιπροσθέτως να φανεί κατά πόσον οι εμπειρίες και τα επιχειρησιακά προβλήματα της πρώτης στρατιωτικής αποστολής στην ΠΓΔΜ αποτέλεσαν πηγή γνώσης και διδαγμάτων για τη δεύτερη αποστολή στη Βοσνία.

2. Η ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ EUFOR-CONCORDIA ΣΤΗΝ ΠΓΔΜ

Στις 27 Ιανουαρίου 2003 το Συμβούλιο της Ε.Ε. αποφάσισε την έναρξη της στρατιωτικής επιχείρησης ειρήνης *Concordia* στην ΠΓΔΜ.¹² Αυτή η ενέργεια είχε ως βάση διεθνούς νομιμοποίησης, αφενός, την επίσημη πρόσκληση του

10. Ο Ch. Hill συζητώντας τις αδυναμίες που παρουσιάζει η δράση της Ε.Ε. στη διεθνή πολιτική χρησιμοποιεί τον όρο κενό «ικανότητων-προσδοκιών», στο «Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 31, τχ. 3, 1993, σ. 305-328. Κατά παρόμοιο αλλά όχι ταυτόσημο τρόπο, οι Π. Τοάκωνας και Αν. Τουρνικιώτης αναλύοντας τη διάσταση μεταξύ της προσπάθειας της Ελλάδας να κατοχυρώσει την ασφάλειά της αξιοποιώντας τους ευρωατλαντικούς θεσμούς και την αδυναμία των τελευταίων να της παράσχουν αυτή την ασφάλεια, χρησιμοποιούν τον όρο κενό «προσδοκιών-πραγματικότητας», στο «Greece's Elusive Quest for Security Providers: The "Expectations-Reality Gap"», *Security Dialogue*, τόμ. 34, τχ. 3, 2003, σ. 301-314.

11. Η διαλεκτική αυτή σχέση ως κινητήρια «λογική» ή «ιδιαιτερο θεσμικό χαρακτηριστικό» της ευρωπαϊκής συσσωμάτωσης έχει επισημανθεί στην ελληνική βιβλιογραφία: Π. Καζάκος, «Η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη του 1996 και η Θεσμική Μεταρρύθμιση στην Ε.Ε.», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 7, 1996, σ. 32' Π. Ήφαιστος, *Ευρωπαϊκή Άμυνα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Οδυσσεάς, Αθήνα 1994, σ. 10.

12. Council Joint Action 2003/92/CFSP (27.01.2003), *Official Journal of the European Union*, L 34, 11.02.2003, σ. 26-29.

Προέδρου Boris Trajkovski και της κυβέρνησής του προς την Ε.Ε. να αναλάβει την επιχειρησιακή ευθύνη της ειρηνευτικής διαδικασίας μετά τη λήξη της *Allied Harmony* του ΝΑΤΟ στις 31 Μαρτίου 2003¹³ και, αφετέρου, σχετική απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ.¹⁴

Η απόφαση για την έναρξη της *Concordia* φανέρωσε την ισχυρή πολιτική βούληση της Ε.Ε. να διεξάγει δικές της αυτόνομες επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων με τη χρήση στρατιωτικών μέσων και να εμβαθύνει την εμπλοκή της στην ειρηνική επίλυση της εθνοτικής σύγκρουσης στην ΠΓΔΜ. Αποτελούσε, ουσιαστικά, απόρροια και συνέχεια μιας ακολουθίας προγενέστερων κινήσεων της Ε.Ε., συνδεδεμένων τόσο με την πολιτική της για την εμπέδωση οικονομικών και πολιτικών μεταρρυθμίσεων στα πλαίσια της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης, όσο και με τη δέσμευσή της να δραστηριοποιηθεί για την υλοποίηση της Συμφωνίας της Οχρίδας. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι

- στις 15-16 Μαρτίου 2002 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης δήλωσε για πρώτη φορά τη θέληση της Ε.Ε. «να αναλάβει, μετά από εκλογές στην ΠΓΔΜ και μετά από αίτηση της κυβέρνησής της, την ευθύνη επιχειρήσεων 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 Ε.Ε.-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 στην Ευρωπαϊκή Ένωση να λάβει τις απαραίτητες αποφάσεις»¹⁵
- στις 10 Δεκεμβρίου το Συμβούλιο αποφάσισε να ενισχύσει την εντολή και

13. Το ΝΑΤΟ διεξήγαγε τρεις συνεχόμενες ειρηνευτικές αποστολές στην ΠΓΔΜ. Μετά την έκρηξη της εθνοτικής σύγκρουσης στις αρχές του 2001, τον Ιούνιο το ΝΑΤΟ ξεκίνησε την επιχείρηση αφοπλισμού *Essential Harvest* η οποία 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.

14. Security Council, S/RES/1371, 26.09.2001.

15. «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης: Συμπεράσματα της Προεδρίας (15-16.03.2002)», SN 100/1/02 REV 1, σ. 26.

τις αρμοδιότητες του Ειδικού Εκπροσώπου της Ε.Ε. 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 εμπλέκονταν 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 υποβάλλει αναφορές και από την οποία θα δέχεται στρατηγική καθοδήγηση, καθώς και ότι θα αναφέρεται στον ΥΕ/ΓΓ και, υπό προϋποθέσεις, στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων.¹⁶

- τελικά, στις 12-13 Δεκεμβρίου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης διακήρυξε «την ετοιμότητα της Ε.Ε. να αναλάβει τη στρατιωτική επιχείρηση στην ΠΓΔΜ το συντομότερο δυνατόν σε συνεργασία με το ΝΑΤΟ», καλώντας τα αρμόδια όργανα της Ε.Ε. να καθορίσουν τις κατάλληλες στρατιωτικές επιλογές και να καταστρώσουν τα αντίστοιχα επιχειρησιακά σχέδια.¹⁷

Η απόφαση για την έναρξη της *Concordia* όριζε ότι 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 λειτουργήσαν υπό την κοινή «υπερεθνική σημαία» της Ε.Ε., 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 Ε.Ε. δεν ήταν αμιγώς κοινοτική. Στη βάση της αυτονομίας αποφάσεων και του θεσμικού πλαισίου της Ε.Ε.,

16. Council Joint Action 2002/963/CFSP (10.12.2002), *Official Journal of the European Communities*, L 334, 11 Δεκεμβρίου 2002, σ. 7-8.

17. Council of the European Union, «Copenhagen European Council: Presidency Conclusions (12-13.12.2002)», 15917/02, 29.01.2003, σ. 7.

μέλη του NATO που δεν είναι κράτη-μέλη της Ε.Ε., καθώς και κράτη που ήταν υποψήφια για ένταξη στην Ε.Ε., διέθεσαν σημαντικά στρατιωτικά μέσα και έμπυχο 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.¹⁸

Ένα άλλο βασικό στρατηγικό γνώρισμα της *Concordia* ήταν ότι στηρίχθηκε στις επιτελικές και επιχειρησιακές υπηρεσίες του NATO. Πιο συγκεκριμένα, η βοήθεια του NATO προς την Ε.Ε. αφορούσε την παροχή γνώσης και εμπειρίας για τον στρατηγικό, επιχειρησιακό και τακτικό σχεδιασμό, καθώς και για τεχνική υποστήριξη.¹⁹ Σε αυτή τη βοήθεια πρέπει να προστεθεί ότι το NATO παρέμεινε στην ΠΓΔΜ όχι μόνο για να υποστηρίξει την 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.²⁰

Παρά τη χρήση της υλικής και τεχνολογικής υποδομής του NATO, η στρατιωτική εξουσία και η ιεραρχία διοίκησης της *Concordia*, συμπεριλαμβανομένης της υψηλής εποπτείας, παρέμεινε υπό τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική καθοδήγηση της Ε.Ε., 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

18. Από τα κράτη-μέλη τις περισσότερες δυνάμεις συνεισέφερε η Γαλλία, που ενεργούσε ως το λεγόμενο έθνος «πλάισιο», με 145 άτομα, ακολουθούμενη από την Ιταλία με 27, το Βέλγιο και τη Γερμανία με 26 και την Ελλάδα με 21. Από τα τότε μη κράτη-μέλη, ξεχώριζε η συμμετοχή της Πολωνίας με 17 άτομα, ακολουθούμενη από της Τουρκίας με 10 και του Καναδά με ένα. Βλ. Α. Missiroli, «The European Union: Just a Regional Peacekeeper?», *European Foreign Affairs Review*, τόμ. 8, τχ. 4, 2003, σ. 499.

19. «The First EU Military Operation is Over», *AFSOUTH Fact Sheets*, <http://www.afsouth.nato.int/factsheets/EU%20Command/ENDofConcordia%20factsheet.htm> (πρόσβαση: 14.02.2006).

20. «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: 14.02.2006).

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.²¹ 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 Ε.Ε. Υπ' αυτό το πρίσμα, ο επιτελικός και επιχειρησιακός συντονισμός της *Concordia* πραγματοποιήθηκε μέσα από τέσσερα επίπεδα στρατηγικής εταιρικής συνεργασίας μεταξύ Ε.Ε. και ΝΑΤΟ.

Ειδικότερα, το Στρατηγείο της Επιχείρησης της *Concordia* οργανώθηκε στην έδρα του Ανώτατου Στρατηγείου Συμμαχικών Δυνάμεων Ευρώπης (SHAPE) στις Βρυξέλλες. Αυτό το Στρατηγείο αποτελούνταν από έναν «πυρήνα-ομάδα» κοινοτικών αξιωματικών, την Ομάδα Επιτελείου της Ε.Ε. (OE-E.E., EU Staff Group).²² Ταυτόχρονα, το Στρατηγείο Δύναμης (EUFOR Headquarters) συστήθηκε στο Στρατηγείο του ΝΑΤΟ Σκοπίων (NATO Headquarters Skopje), που συνέχισε να λειτουργεί με εντολή να διοικεί τις εναπομείνουσες δυνάμεις του ΝΑΤΟ 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, μια ξεχωριστή «μονάδα» διοίκησης της Ε.Ε. (EU Command Element, EUCE) εγκαταστάθηκε στη Νάπολη της Ιταλίας, στην έδρα των Συμμαχικών Δυνάμεων Νότου (AFSOUTH), στην Κοινή Διοίκηση Δυνάμεων για τις Βαλκανικές Επιχειρήσεις του ΝΑΤΟ (ΚΔΔΒΕ-ΝΑΤΟ, NATO Joint Force Command for Balkan Operations). Η EUCE, που αποτελούνταν από ένα τμήμα-ομάδα κοινοτικών αξιωματικών και από ένα τμήμα-ομάδα προσωπικού του AFSOUTH, λειτούργησε στο επιχειρησιακό επίπεδο ως «θεσμική» σύνδεση μεταξύ του στρατηγικού επιπέδου του Στρατηγείου της Επιχείρησης και του τακτικού επιπέδου του Στρατηγείου Δύναμης. Αρμοδιότητά της ήταν να ενημερώνει και να συμβουλεύει για την εξέλι-

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

22. Η ΟΕ-ΕΕ, επικεφαλής της οποίας ήταν ένας σουπδός πλοίαρχος, ήταν οργανωμένη σε εννέα επιχειρησιακές Διευθύνσεις, επικεφαλής των οποίων ήταν εννέα αξιωματικοί, από τους οποίους δύο προέρχονταν από τη Γαλλία, δύο από τη Φινλανδία και οι υπόλοιποι από την Αυστρία, τη Σουηδία, την Ελλάδα, την Ισπανία και το Βέλγιο· βλ. «The EU Operation Headquarters (OHQ) at Mons-Belgium», http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030818b.htm (πρόσβαση: 14.02.2006).

ξη της επιχείρησης και τη χρήση των ικανοτήτων της ΚΔΔΒΕ-NATO την ιεραρχία διοίκησης, συμπεριλαμβανομένου του Επιχειρησιακού Διοικητή και του Διοικητή Δύναμης. Δεν είναι τυχαίο ότι ο Αρχηγός του Επιτελείου του AFSOUTH, ο ιταλός αντιπέραρχος Ciro Cocozza, τοποθετήθηκε Αρχηγός του Επιτελείου της EUCE. Αυτό του έδινε τη δυνατότητα να εκπροσωπεί την τελευταία στην ΚΔΔΒΕ-NATO για τον συντονισμό Ε.Ε.-NATO σχετικά με στρατιωτικά ζητήματα στο θέατρο των επιχειρήσεων.²³

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 αναφερόταν μόνο στην Ε.Ε., συνέχισε να ασκεί τα καθήκοντά του στο NATO. Διοικητής Δύναμης τοποθετήθηκε ένας μη-νατοϊκός αξιωματικός, ο γάλλος υποστράτηγος Pierre Maral.²⁴ Το κύριο κανάλι διαβουλεύσεων μεταξύ Ε.Ε. 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 Ε.Ε. των μέσων και του δυναμικού που διέθετε, ενώ ταυτόχρονα ενημερωνόταν για όλες τις εξελίξεις από την ΕΠΑ και τον επικεφαλής της ΣΕ-Ε.Ε.

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 Ε.Ε. και των τρίτων κρατών-εταίρων, ήταν αρμόδια για την καθημερινή σχεδίαση, προετοιμασία και διαχείριση της επιχείρησης.²⁵ Σε αυτό το σημείο είναι απαραίτητο να τονιστεί ότι ο συνολικός επιχειρησιακός σχεδιασμός δεν έγινε από τα στρατιωτικά όργανα της ΕΠΑΑ, δηλαδή τη ΣΕ-Ε.Ε. και το Ε-Ε.Ε., αλλά από το SHAPE.²⁶ Ωστόσο, η

23. «The First EU Military Operation is Over», ό.π.

24. «Appointment of the Operation Commander and the Force Commander for the EU Force in the FYR Macedonia», Βρυξέλλες, 07.02.2003, 6158/03 (Presse 38). Αξίζει να επισημανθεί ότι η θέση του Αναπληρωτή Διοικητή Δύναμης κατελήφθη από τον έλληνα συνταγματάρχη Μιχάλη Αολανίδη.

25. «Political and Security Committee Decision Setting Up the Committee of Contributors for the EU-led Operation in FYROM», 6451/03, 18.02.2003.

26. A. Missiroli, ό.π., σ. 501.

ΣΕ-Ε.Ε. 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 οκόπιμο. Ο Επικεφαλής της ΣΕ-Ε.Ε., 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 Ε.Ε. στην ΠΓΔΜ, προκειμένου να επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερος συντονισμός των στρατιωτικών και μη-στρατιωτικών δράσεων της Ε.Ε.

Στις 18 Μαρτίου, αφού προηγουμένως είχε καταλήξει η συμφωνία «Berlin Plus» και το ΝΑΤΟ είχε αποφασίσει να τερματίσει την *Allied Harmony*, το Συμβούλιο της Ε.Ε. ενέκρινε το επιχειρησιακό σχέδιο και τους κανόνες εμπλοκής που είχαν υποβληθεί από την ΕΠΑ, προσδιόρισε ως ημερομηνία έναρξης της επιχείρησης την 31η Μαρτίου και τη διάρκειά της στους έξι μήνες, και εξουσιοδότησε τον Επιχειρησιακό Διοικητή να ξεκινήσει την ανάπτυξη της κοινοτικής στρατιωτικής δύναμης.²⁷ 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· και
- 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 τον Διοικητή της Ευρωπαϊκής Επιχειρησιακής Ταχείας Δύναμης (European Operational Rapid Force, EUROFOR), πορτογάλο υποστράτηγο Luis Nelson Ferreira dos Santos, ως

27. Council Decision 2003/202/CFSP (18.03.2003), *Official Journal of the European Union*, L 76, 22.03. 2003, σ. 43-44.

Διοικητή Δύναμης, καθώς και να μεταβιβάσει από την 1η Οκτωβρίου την επιχειρησιακή ευθύνη που είχε η Γαλλία ως πλαίσιο-έθνος στη EUROFOR.²⁸ Είχε χρονικά προηγηθεί η ανανέωση και περαιτέρω ενίσχυση της εντολής του Ειδικού Εκπροσώπου Βρουξέ, στην οποία ενσωματώθηκε η ευθύνη να διεξάγει, σε συνεργασία με τον Διοικητή Δύναμης και την Προεδρία του Συμβουλίου της Ε.Ε., τακτικές συνομιλίες με τις αρμόδιες αρχές της ΠΓΔΜ σχετικά με την πορεία υλοποίησης των στόχων της *Concordia*.²⁹ 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, τον Δεκέμβριο του 2003, στη χώρα παρέμεινε μια μικρή μονάδα, που ανέλαβε τη διοικητική και οικονομική απενεργοποίηση της επιχείρησης χωρίς καμιά άλλη επιχειρησιακή αρμοδιότητα.³⁰ Παράλληλα, η ΟΕ-Ε.Ε., που σταδιακά περιορίστηκε σε πέντε μέλη, συνέχισε να λειτουργεί στο SHAPE με σκοπό να παρακολουθεί τη διαδικασία αποστράτευσης της EUFOR.³¹ Τέλος, έχει υπολογιστεί ότι με την ολοκλήρωση της αποστολής της, το κόστος της *Concordia* για τα κοινά έξοδα ανήλθε στα 6,2 εκατομμύρια ευρώ, ενώ τα μη κοινά έξοδα καλύφθηκαν από τα ίδια τα συμμετέχοντα κράτη.³²

Συνοψίζοντας, η EUFOR-*Concordia* ήταν μια κοινοτική δράση διαχείρισης κρίσης με εξαιρετική στρατηγική και συμβολική σημασία. Πρώτον, σηματοδότησε την πολιτική βούληση της Ε.Ε. 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 ευρωατλαντι-

28. Council Decision 2003/563/CFSP (29.07.2003), *Official Journal of the European Union*, L 190, 30.07.2003, σ. 20-21. Η EUROFOR είχε δημιουργηθεί κατά τη διάρκεια της Συνόδου Υπουργών της ΔΕΕ στη Λισαβόνα, στις 15.05.1995, από τις κυβερνήσεις της Γαλλίας, Ισπανίας, Ιταλίας και Πορτογαλίας. Βλ. <http://www.eurofor.it/>.

29. Council Joint Action 2003/446/CFSP (16.06.2003), *Official Journal of the European Union*, L 150, 18.06.2003, σ. 71.

30. «The First EU Military Operation is Over», ό.π.

31. «The EU Operation Headquarters (OHQ) at Mons-Belgium», ό.π.

32. «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: 15.02.2006).

κής σχέσης και εφαρμογής της στρατηγικής εταιρικής συνεργασίας μεταξύ Ε.Ε. και NATO με βάση τη συμφωνία «Berlin Plus».

Πράγματι, η *Concordia* μπορεί να θεωρηθεί ένα επιτυχημένο χειροπιαστό παράδειγμα της ικανότητας της Ε.Ε. 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 τελεοφόρησε σε μια περιοχή όπου η Ε.Ε. είχε στο παρελθόν αποτύχει να διαμορφώσει ενιαία πολιτική βούληση και κοινή πολιτική διαχείρισης κρίσεων. Η *Concordia* κατόρθωσε, όπως δήλωσε ο Solana κατά την τελετή 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.³³

Παράλληλα, η *Concordia*, συμβάλλοντας στην περαιτέρω εμπέδωση της ασφάλειας και της δημοκρατίας, αντιπροσώπευε την έμπρακτη δέσμευση της Ε.Ε. 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 Ε.Ε. υπάρχει στην ΠΓΔΜ τόσο περισσότερη ΠΓΔΜ θα υπάρχει στην Ε.Ε.». Κατά την τελετή έναρξης της επιχείρησης είχε διακηρύξει ότι η παρουσία της EUFOR υποδήλωνε:

- την υποστήριξη της Ε.Ε. στις προσπάθειες της χώρας να διασφαλίσει συνθήκες ειρήνης και σταθερότητας,
- την εμπιστοσύνη που έτρεφαν η ηγεσία και ο λαός της ΠΓΔΜ στην Ε.Ε., και
- τη φιλοδοξία της χώρας να ενταχθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση.³⁴

Από την άλλη μεριά, ωστόσο, η *Concordia* φανέρωσε τη στενή διασύνδεση, αν όχι εξάρτηση, της στρατιωτικής ικανότητας της Ε.Ε. 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 ανάληψη πρωτοβουλιών διαχείρισης κρίσεων με στρατιωτικά μέσα από την Ε.Ε. την ευόδωση των διαπραγματεύσεων για την υπογραφή της συμφωνίας «Berlin Plus». Παραμένει αμφίβολο

33. «Remarks by Javier Solana at the Ceremony Marking the End of *Concordia* and the Opening Ceremony of the EUPOL *Proxima*», S0256/03.

34. «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, ό.π.

κατά πόσο τη δεδομένη εκείνη χρονική στιγμή η Ε.Ε. θα είχε εκδηλώσει τη θέληση να προχωρήσει στην έναρξη της πρώτης στρατιωτικής της επιχειρήσης χωρίς προηγουμένως να έχει εξασφαλίσει τη βοήθεια του ΝΑΤΟ.

Η πολιτική βούληση, επομένως, της Ε.Ε. 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 οιοσδήποτε «υπερεθνική» δράση διαχείρισης κρίσεων της Ε.Ε. ήταν δέσμια της «διακυβερνητικής» κινητοποίησης και διάθεσης μέσω της Ατλαντικής Συμμαχίας, γεγονός που καθιστούσε την εφαρμογή της «υπερεθνικής» δράσης υπό την επίδραση εξωκοινοτικών «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 αντανάκλασε διαφορετικές αντιλήψεις ασφάλειας. Το ΝΑΤΟ θεωρούσε ότι το ζήτημα ήταν στρατιωτικό και ότι ενέπιπε στην επιχειρησιακή ευθύνη των συμβούλων του στο υπουργείο άμυνας της ΠΓΔΜ. Αντιθέτως, η Ε.Ε. πίστευε ότι το θέμα ήταν πολιτικό και ότι υπάγονταν στην αρμοδιότητα των μη στρατιωτικών αρχών της χώρας.³⁵ Επίσης, η οργανωτική δομή της επιχείρησης αποδείχτηκε λειτουργικά πολύπλοκη, μέσα από την πολυεπίπεδη διάρθρωση των αρμόδιων οργάνων των δύο οργανισμών. Για παράδειγμα, οι απόψεις των ευρωπαίων αξιωματούχων κατά πόσο η EUCR διευκόλυνε ή περιέπλεξε τη διεξαγωγή της επιχείρησης δίστανται: από τη μία μεριά, υπάρχουν αυτοί που υποστηρίζουν ότι η EUCR επισκίασε τον στρατηγικό ρόλο της ΕΠΑ και, από την άλλη, εκείνοι που υπογραμμίζουν ότι εναπόκειται στην Ε.Ε. να ενσωματώσει και να αφομοιώσει ένα ακόμη επίπεδο εξουσίας, αυτό της EUCR στο AFSOUTH, στην ιεραρχία διοίκησης των επιχειρήσεων ειρήνης της ΕΠΑΑ.³⁶

Συνολικότερα, αν και οι ίδιες στρατιωτικές της ικανότητες είναι ακόμη σημαντικά περιορισμένες, η Ε.Ε. είναι και δείχνει αποφασισμένη να αναλαμβάνει στρατιωτικές επιχειρήσεις ειρήνης.³⁷ Παρά το γεγονός ότι η *Concordia*

35. International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability Revisited*, Europe Report No. 160, ICG, Βρυξέλλες 17.01.2005, σ. 49.

36. C. Mace, «Operation *Concordia*: Developing a “European” Approach to Crisis Management?», *International Peacekeeping*, τόμ. 11, τχ. 3, 2004, σ. 482-483.

37. S. Biscop, «Able and Willing? Assessing the EU’s Capacity for Military Action», *European Foreign Affairs Review*, τόμ. 9, τχ. 4, 2004, σ. 509-527.

κλήθηκε να διαχειριστεί μια σύγκρουση που είχε πλέον περάσει στη φάση της ειρηνικής αποκλιμάκωσης, η ανάληψη και η επιτυχής υλοποίηση της εντολής ήταν προορισμένη να αποτελέσει πηγή γνώσης και εμπειρίας, προκειμένου να προχωρήσει ομαλά στη συνέχεια η αντικατάσταση της SFOR στη Βοσνία από μια άλλη κοινοτική στρατιωτική επιχείρηση, την EUFOR-*Althea*.³⁸ Ωστόσο, είναι ουσιώδες να τονίσουμε ότι η *Concordia* πιστοποίησε την ύπαρξη ενός σημαντικού κενού «βούλησης-εφαρμογής» στη διαχείριση κρίσεων από την Ε.Ε., το οποίο παράγεται από και αναπαράγει μια ιδιόμορφη διαλεκτική διακυβερνητισμού και υπερεθνικότητας.

3. Η ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ EUFOR-*ALTHEA* ΣΤΗ ΒΟΣΝΙΑ

Στις 12-13 Δεκεμβρίου 2002 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης εξέφρασε τη βούληση της Ε.Ε. να σχηματίσει μια στρατιωτική δύναμη που θα αναλάβει τα καθήκοντα της SFOR στη Βοσνία.³⁹ Η απόφαση αυτή προκάλεσε διαφωνίες στο εσωτερικό των ευρωατλαντικών θεσμών τόσο αναφορικά με τον βαθμό ετοιμότητας της Ε.Ε. για ένα τέτοιο εγχείρημα όσο και για τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων στη Βοσνία ανάμεσα στο NATO και την Ε.Ε. μετά την αποχώρηση της SFOR.⁴⁰ 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 απόφαση 1551 με την οποία καλωσόρισε την πρόθεση της Ε.Ε. να αναλάβει τις συμβατικές υποχρεώσεις της SFOR στη Βοσνία, ενώ το Συμβούλιο της Ε.Ε. αποφάσισε στις 12 Ιουλίου την σύσταση της στρατιωτικής επιχείρησης στη Βοσνία EUFOR, με την ονομασία *Althea*.⁴¹

Η EUFOR αναπτύχθηκε στη Βοσνία στις 2 Δεκεμβρίου για να δράσει στα πλαίσια της εντολής που η συμφωνία του Ντέιτον είχε δώσει στην προκάτο-

38. A.J.K. Shepherd, «The European Union's Security and Defence Policy: A Policy Without Substance?», *European Security*, τόμ. 12, τχ. 1, 2003, σ. 47.

39. «Presidency Conclusions-Copenhagen, 12 and 13 December 2002», SN 400/02, σ. 9.

40. International Crisis Group, *EUFORIA: Changing Bosnia's Security Arrangements*, Europe Briefing, ICG, Σεράγεβο/Βρυξέλλες 29.06.2004, σ. 3-4.

41. «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, 28.07.2004, σ. 2.

χό 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 εξαρχής 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 Ντέιτον.⁴² Ενώ το φάσμα του διεθνοτικού 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 ευρωατλαντικής 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.⁴³

Η αποστολή αριθμεί 7.000 άτομα, όσα δηλαδή και η SFOR, ώστε να δοθεί το μήνυμα ότι δεν θα υπάρξει 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 δυσηπιοτούν ακόμη απέναντι στους Ευρωπαίους που δεν είχαν καταφέρει νωρίτερα να σταματήσουν τον πόλεμο. Είναι χαρακτηριστική η διαπίστωση, στα τέλη του 2004, του τότε Υπατού Εκπρόσωπου της Βοσνίας και Ειδικού Εκπρόσωπου της Ε.Ε., Paddy Ashdown, με στόχο να καθουχάσει τους Βόσνιους, ότι το 80% των στρατιωτών της EUFOR ήταν προσωπικό της SFOR και συνεπώς το μόνο που άλλαζε ήταν τα διακριτικά και η σημαία της διεθνούς δύναμης.⁴⁴ Εξάλλου, η *Althea*, όπως και οι υπόλοιπες επιχειρήσεις της ΕΠΑΑ, στηρίζεται και στη συνδρομή κρατών που δεν είναι μέλη της Ε.Ε., με πιο σημαντική τη συμμετοχή της Βουλγαρίας, του Μαρόκου, της Ρουμανίας και της Τουρκίας.⁴⁵

Η αναχώρηση της SFOR δεν σήμαινε και αποχώρηση του NATO από τη Βοσνία. Αφενός η EUFOR συνεχίζει να υπολογίζει στη χρήση των δυνατο-

42. H. Griffiths, and N. Jelacic, «Investigation: Will Europe Take on Bosnia's Mafia?», στο *IWPR'S Balkan Crisis Report*, No. 531, 2-3.12.2004, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/bcr3/bcr3_200412_531_1_eng.txt (πρόσβαση: 04.12.2004).

43. Στο ίδιο.

44. «Interview—Lord Ashdown: Bosnian High Representative», *NATO Review*, τόμ. 52, τχ. 4, 2004, σ. 39.

45. Για την εθνική σύνθεση της EUFOR, βλ. «EUFOR Troop Strength», <http://www.euforbih.org/organisation/strength.htm> (πρόσβαση: 10.03.2006).

τήτων και της υλικοτεχνικής υποδομής του NATO με βάση τη συμφωνία «Berlin Plus», αφετέρου η Ατλαντική Συμμαχία διατηρεί στο Σεράγεβο μια μικρή δύναμη 250 ατόμων με σκοπό να συνεισφέρει στη μεταρρύθμιση του τομέα της άμυνας της Βοσνίας, στην αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και στη σύλληψη καταζητούμενων για εγκλήματα πολέμου.⁴⁶ 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* υπολογίζεται στα 71,7 εκατομμύρια ευρώ. Σε αντίθεση, ωστόσο, με τις προηγούμενες επιχειρήσεις της ΕΠΑΑ, η χρηματοδότηση της *Althea* γίνεται από τον μόνιμο μηχανισμό *Athena* που δημιουργήθηκε τον Φεβρουάριο 2004 με στόχο τη συστηματικοποίηση και επιτάχυνση των χρηματοδοτικών διαδικασιών.⁴⁷

Η αποστολή εντάσσεται στα πλαίσια μιας συνολικής προσέγγισης της Βοσνίας από την Ε.Ε. 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 Ε.Ε. στη Βοσνία που μπορεί, αν κρίνεται απαραίτητο, να ζητήσει την επέμβαση της EUFOR.⁴⁸ Επομένως, η Ε.Ε. 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 Ε.Ε. στο αρχηγείο και ο D-SACEUR του NATO. Διοικητής Δύναμης αρχικά ήταν ο βρετανός υποστράτηγος David Leakey που αντικαταστάθηκε στις 6 Δεκεμβρίου 2005 από τον ιταλό υποστράτηγο Gian Marco Chiarini.⁴⁹ Το Στρατηγείο Δύναμης

46. International Crisis Group, *EUFORIA*, ό.π., σ. 1.

47. «Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004», ό.π., σ. 4.

48. «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, 28.07.2004.

49. «Council Joint Action 2004/570/CFSP», ό.π., σ. 2. Esmerald Salillari, «Change of Command in EUFOR», *EUFOR Forum*, τχ. 12, 2005, <http://www.euforbih.org/forum/012/p09a/tefp09a.htm> (πρόσβαση: 11.04.2006).

βρίσκεται στο Σαράγεβο, στο οποίο υπάγονται τρία περιφερειακά στρατηγεία, στην Τούζλα, στο Μόσταρ και στην Μπάνια Λούκα κατά τα πρότυπα της προηγούμενης ανάπτυξης της SFOR. Στην EUFOR επιπρόσθετα εντάσσεται μια ενσωματωμένη Αστυνομική Ομάδα (Integrated Police Unit, IPU), 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 «καραμινιέρι» 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.⁵⁰

Η διοικητική ιεραρχία και οι ευρωατλαντικές ισορροπίες στην επιχείρηση *Althea* αντικατοπτρίζουν σε γενικές γραμμές 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 Ε.Ε., 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 τον ρόλο της θεσμικής γέφυρας ανάμεσα στο Στρατηγείο της Επιχείρησης και το Στρατηγείο της Δύναμης.⁵¹

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

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ανάλυση των δύο στρατιωτικών επιχειρήσεων της Ε.Ε. στα Δυτικά Βαλκάνια έδειξε ότι η Ε.Ε. έχει τη βούληση να δώσει υπόσταση στην ΕΠΑΑ και να δοκιμάσει τις δυνατότητές της. Η Ε.Ε. προσπαθεί πράγματι να αναπτύξει την

50. Alfredo Vacca, «Integrated Police Unit», *EUFOR Forum*, τχ. 2, 2005, <http://www.euforbih.org/forum/002/p05a/tefp05a.htm> (πρόσβαση: 10.03.2006).

51. «EUFOR Chain of Command», <http://www.euforbih.org/organisation/chart.htm> (πρόσβαση: 11.03.2006).

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. Ωστόσο, οι επιχειρήσεις *Concordia* και *Althea* φανερώουν ότι η Ε.Ε. παραμένει δέσμια των διακυβερνητικών θεσμών και διαδικασιών. Οι επιχειρήσεις αυτές στηρίχθηκαν και στηρίζονται σε «ίδιες» κοινοτικές στρατιωτικές δυνάμεις όχι στον βαθμό που αποτελούν μέρος ενός μετα-κρατικού, διευρωπαϊκού στρατού, αλλά μόνο στο μέτρο που έδρασαν υπό την κοινή «υπερεθνική» σημαία της Ε.Ε. Με άλλα λόγια, η «κοινή» στρατιωτική δράση ειρήνης της Ε.Ε. στην ΠΓΔΜ και τη Βοσνία, μέσα από τα στρατιωτικά και πολιτικά όργανα της ΕΠΑΑ και της ΚΕΠΠΑ, ήταν δέσμια της «από κοινού» διάθεσης εθνικών μέσων και έμπυχου δυναμικού από τα συμμετέχοντα κράτη, γεγονός που εξαρτά την εφαρμογή της «υπερεθνικής» δράσης από συγκεκριμένες κοινοτικές «διακυβερνητικές» συνθήκες.

Οι επιπτώσεις αυτής της δέσμευσης στην οργάνωση και διεξαγωγή των επιχειρήσεων είναι χαρακτηριστικές.⁵² Για παράδειγμα, δεδομένου ότι η Ε.Ε. δεν έχει αυτόνομη στρατιωτική υποδομή με ίδιους ανθρώπινους και υλικούς πόρους, οι στρατιωτικές επιχειρήσεις ειρήνης της ΕΠΑΑ στα Δυτικά Βαλκάνια φανέρωσαν και συνεχίζουν να δείχνουν ότι εξαρτώνται, σε σημαντικό βαθμό, από την κοινή θέληση και πρωτοβουλία των μεγάλων κρατών-μελών της Ε.Ε. Επίσης, οι επιχειρήσεις αυτές δεν ήταν οργανωτικά σύνθετες με πολύπλοκους στόχους, μεγάλο αριθμό προσωπικού και εκτεταμένη ακτίνα δράσης, ενώ ταυτόχρονα είχαν μακρές περιόδους προετοιμασίας και σχεδιασμού και αποτέλεσαν αντικαταστάτριες παρόμοιων επιχειρήσεων του ΝΑΤΟ. Ίσως πιο σημαντικό είναι το γεγονός ότι αναπτύχθηκαν στα Δυτικά Βαλκάνια σε μια περίοδο κατά την οποία η επιστροφή στις εχθροπραξίες έμοιαζε απομακρυσμένη. Η Ε.Ε., δηλαδή, κλήθηκε να διαχειριστεί κρίσεις που είχαν περάσει σε φάση αποκλιμάκωσης, και συνεπώς δοκιμάστηκε σε «ώριμες» μετασυγκρουσιακές καταστάσεις παρά σε συνθήκες άμεσης εμπλοκής και επίλυσης συγκρούσεων. Ουσιαστικά, απέφυγε να αναλάβει κάποιο ρίσκο και οργάνωσε αποστολές που ήταν «καταδικασμένες» να επιτύχουν.

Εξάλλου, όπως έδειξε η εμπειρία της *Concordia* και της *Althea*, η συνεργασία Ε.Ε.-ΝΑΤΟ, αν και αποδείχτηκε ευδόκιμη, δεν έγινε χωρίς τριβές και ανταγωνισμούς σχετικά με την πρωτοκαθεδρία του ελέγχου, του συντονισμού και της οργάνωσης. Ενδεικτικό είναι ότι το ΝΑΤΟ ανέπτυξε πολιτικές

52. A. Missiroli, ό.π., σ. 501-502.

και διαμόρφωσε στόχους προκειμένου να μην αποχωρήσει από τη Βοσνία και την ΠΓΔΜ μετά την περάτωση των επιχειρήσεών 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 και πόσο μεγάλος θα είναι ο βαθμός εμπλοκής τους στον 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 αφορά τη διαφάνεια, τον 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.⁵³ 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 Ε.Ε. θα μπορέσουν να κατοχυρώσουν περαιτέρω και ταυτόχρονα να εναρμονίσουν την ανάγκη για διαφάνεια στη 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 Ε.Ε. δεν έχει ακόμη επεξεργαστεί ένα συγκεκριμένο πλέγμα πολιτικών με τις οποίες τα στρατιωτικά και μη-στρατιωτικά μέσα θα συνδυάζονται μεταξύ τους σε στρατιωτικές επιχειρήσεις ειρήνης κατά τέτοιο τρόπο ώστε να προωθείται η επίλυση συγκρούσεων και η επιβολή ή η διατήρηση της ειρήνης παράλληλα με τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις, την οικοδόμηση δημοκρατικών θεσμών και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.⁵⁴ Στη Βοσνία και την ΠΓΔΜ αυτό το πρόβλημα επιχειρήθηκε να επιλυθεί με τον θεσμό του Ειδικού Εκπροσώπου της Ε.Ε. για τις συγκεκριμένες χώρες. Η λύση αυτή απέτυχε μερικώς και στο δημοκρατικό έλλειμμα που αναφέρεται στον ρόλο του

53. Για μια εμπεριστατωμένη ανάλυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ΕΠΑΑ, βλ. R.M. Cutler - Al. Von Lingen, «The European Parliament and European Union Security and Defence Policy», *European Security*, τόμ. 12, τχ. 2, 2003, σ. 1-20.

54. R. Youngs, «Democratic Institution-Building and Conflict Resolution: Emerging EU Approaches», *International Peacekeeping*, τόμ. 11, τχ. 3, 2004, σ. 526-543.

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στον βαθμό που η Ε.Ε. 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 Ειδικόι Εκπρόσωποι της Ε.Ε. αποτελούν *ad hoc* λύση σε συγκεκριμένα προβλήματα και δεν εντάσσονται σε μια γενικευμένη ομοίμορφη κοινοτική πρακτική.

Γενικότερα, το άρθρο κατέστησε προφανή την πρόνοια με την οποία η Ε.Ε. επιδίωξε να προχωρήσει με αργά αλλά σταθερά βήματα στην ανάληψη ευθύνης διαχείρισης κρίσεων. Η επιδίωξη αυτή, όμως, χαρακτηρίστηκε τόσο από την ύπαρξη ενός κενού «βούλησης-εφαρμογής» όσο και από την πρόθεση της Ε.Ε. να χρησιμοποιήσει αυτές τις αποστολές πρώτιστα ως πεδίο δοκιμασίας και ελέγχου της ίδιας της ΕΠΑΑ. Από την άλλη πλευρά, η Ε.Ε. επιζητεί τη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας της ΕΠΑΑ έχοντας ήδη λάβει την πολύ σημαντική απόφαση δημιουργίας του μόνιμου μηχανισμού χρηματοδότησης *Athena*, ώστε να επισπευθεί ο σχεδιασμός της ανάπτυξης ευρωπαϊκών αποστολών και να αποφευχθούν ενδοκοινοτικές διαφορές αναφορικά με τον καταμερισμό των κοινών εξόδων των επιχειρήσεων.⁵⁵ Ωστόσο, η διατήρηση στο μηχανισμό *Athena* της αρχής της ομοφωνίας για τη λήψη αποφάσεων και ο αποκλεισμός οιοδήποτε ρόλου ελέγχου για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαγωνίζουν το δημοκρατικό έλλειμμα και επιβεβαιώνουν τη διαλεκτική του διακυβερνητισμού και της υπερεθνικότητας στην ΕΠΑΑ.⁵⁶ Ταυτόχρονα, είναι απαραίτητο να τονιστεί ότι αυτή η διαλεκτική διέπει και συνθέτει ολόκληρο το κοινοτικό θεσμικό οικοδόμημα και τη διαδικασία ενοποίησης σε όλο 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 Ε.Ε. να διαμορφώνει 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

55. «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, 28.02.2004.

56. D. Scannell, «Financing ESDP Military Operations», *European Foreign Affairs Review*, τόμ. 9, τχ. 4, 2004, σ. 549.

και να προωθεί τα συμφέροντά της (ασφάλεια), δεν είναι τίποτε άλλο παρά αντανάκλαση και αναπαραγωγή των υπερεθνικών και διακυβερνητικών συστατικών στοιχείων της Ε.Ε. ως μιας «εν τω γίνεσθαι» αλλά υπό αέναη διαμόρφωση νέας διεθνικής πολιτικής οντότητας.⁵⁷

Απ' αυτή την άποψη, θα ήταν εσφαλμένη η ανάγνωση των επιχειρησιακών αδυναμιών και θεσμικών ανεπαρκειών των διαδικασιών που σχετίζονται με τη διαχείριση κρίσης, καθώς και της άμεσης εξάρτησης της Ε.Ε. από την πολιτική βούληση των κρατών-μελών της, ειδικότερα των μεγάλων, να θέτουν 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 Ε.Ε. αποδείχτηκε ικανή να διαμορφώσει μια κοινή πολιτική διαχείρισης κρίσης με σημαντικές δυνατότητες, έστω και μικρής επιχειρησιακής κλίμακας και σε περιορισμένη γεωγραφική έκταση, με συλλογική, οιοσεί υπερεθνική δράση των κρατών-μελών της. Εν κατακλείδι, η πραγματική πρόκληση για την Ε.Ε. 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 συνολική διεθνική, όχι κατ' ανάγκη περιοριστικά στρατιωτική, αντίληψη της ευρωπαϊκής στρατηγικής και ασφάλειας.

57. Ευ. 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*, τχ. 14, 1999, σ. 141-171.