

Οι αστυνομικές αποστολές της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα Δυτικά Βαλκάνια: Μια συστηματική αποτίμηση

Ευστάθιος Τ. Φακιολάς*, Νικόλαος Τζιφάκης**

Περίληψη

Το άρθρο επιχειρεί μια συστηματική αποτίμηση των τριών αστυνομικών επιχειρήσεων ειρήνης που η Ε.Ε. έχει οργανώσει μέχρι σήμερα στα Δυτικά Βαλκάνια, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας. Η ανάλυση των στρατηγικών και επιχειρησιακών χαρακτηριστικών αυτών των επιχειρήσεων στη Βοσνία και την ΠΓΔΜ φανερώνει μια σημαντική διάσταση μεταξύ προθέσεων και δυνατοτήτων της Ένωσης. Η διάσταση αυτή είναι αντιφατική. Η υλοποίηση των διακηρυγμένων προθέσεων της Ε.Ε., οι οποίες εμφανίζονται ως να τείνουν να προσλάβουν «υπερεθνικό» χαρακτήρα, εξαρτάται άμεσα από τις «κοινές» ικανότητες σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους που τα κράτη-μέλη είναι πρόθυμα και έτοιμα «από κοινού» να διαθέσουν και να αναπτύξουν στο πεδίο. Η αντίφαση αυτή είναι ιστορικά και κοινωνικά «κατασκευασμένη» και πηγάζει από τη διαλεκτική υπερεθνικότητας και διακυβερνητισμού που προσδιορίζει την ευρωπαϊκή συσσωμάτωση. Από αυτή την άποψη, η διάσταση «υπερεθνικών» προθέσεων και «διακυβερνητικών» ικανοτήτων αποτελεί τον κεντρικό πυρήνα παραγωγής και αναπαραγωγής του «κενού ικανοτήτων-προσδοκιών», που διευρύνεται παρά περιορίζεται.

* Ο Ευστάθιος Φακιολάς είναι Δρ Διεθνών Σχέσεων και διδάσκει στο Τμήμα Γεωγραφίας του Χαροκόπειου Πανεπιστημίου.

** Ο Νικόλαος Τζιφάκης είναι Δρ Διεθνών Σχέσεων και διδάσκει στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης.

1. Εισαγωγή

Η επέμβαση του ΝΑΤΟ στο Κόσοβο στους πρώτους μήνες του 1999 πιστοποίησε το μεγάλο κενό «ικανοτήτων-προσδοκιών» της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) στο πεδίο της διαχείρισης κρίσεων και της επίλυσης συγκρούσεων στη διεθνή πολιτική.¹ Ταυτόχρονα, ωστόσο, αυτή η εμφανής αδυναμία της Ε.Ε. να αποτρέψει, για άλλη μια φορά, την αιματοχυσία στην άμεση γειτονιά της, στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, φαίνεται ότι έδρασε ως καταλύτης για την ανάληψη τολμηρών πρωτοβουλιών. Μετά τη σχετική κοινή συμφωνία της Γαλλίας και της Βρετανίας το Δεκέμβριο του 1998, στην πόλη Άγιο Μάλο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που διεξήχθη στην Κολωνία στις 3-4 Ιουνίου του 1999, αποφάσισε να προχωρήσει στη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ) στο πλαίσιο του δεύτερου «κυλών» της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Τα συμπεράσματα της Συνόδου διατύπωσαν ρητώς την πολιτική βούληση των κρατών-μελών να δώσουν στην Ένωση τη δυνατότητα να αναλαμβάνει, αξιοποιώντας, όπου χρειάζεται τη στρατιωτική υποδομή του ΝΑΤΟ, αυτόνομη δράση μέσω «ίδιων» μηχανισμών λήψης αποφάσεων και τη χρήση «ίδιων» κοινοτικών δυνάμεων. Για το σκοπό αυτό αποφασίστηκε η ίδρυση νέων πολιτικών και στρατιωτικών θεσμών όπως, μεταξύ άλλων, η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ), το Επιτελείο της Ε.Ε. (Ε-Ε.Ε.) και η Στρατιωτική Επιτροπή της Ε.Ε. (ΣΕ-Ε.Ε.).²

Τα επόμενα δύο χρόνια, πράγματι, η Ε.Ε. κατόρθωσε να υιοθετήσει όλα εκείνα τα μέτρα πολιτικής που είχε προγραμματίσει και να συστήσει όλους εκείνους τους θεσμούς που είχε σχεδιάσει, ώστε να αποκτήσει την επιχειρησιακή ετοιμότητα για να αντιμετωπίζει διεθνείς κρίσεις και να διεξάγει επιχειρήσεις ειρήνης.³ Επιπλέον, η Ένωση αναβάθμισε το ρόλο του Ύπατου Εκπροσώπου/Γενικού Γραμματέα (ΥΕ/ΓΓ) με το διορισμό του πρώην Γενικού Γραμματέα του ΝΑΤΟ, Javier Solana. Το άμεσο αποτέλεσμα όλων αυτών των κινήσεων ήταν ότι το Δεκέμβριο του 2001, στη Σύνοδο του Λάκεν, τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. ήταν σε θέση να διακηρύξουν επίσημα ότι η ΕΠΑΑ ήταν λειτουργική σε θεσμικό, στρατηγικό και επιχειρησιακό επίπεδο.⁴

Έτσι, ένα χρόνο αργότερα, στις 1 Ιανουαρίου του 2003, κατά την έναρξη της τρίτης Ελληνικής Προεδρίας, η Ένωση ξεκίνησε στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη την πρώτη επιχείρηση ειρήνης της ΕΠΑΑ, την αστυνομική αποστολή EUPM (European Union Police Mission). Στο τέλος του ίδιου χρόνου, αφού προηγουμένως είχε ξεκινήσει και ολοκληρωθεί στην

Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ) η πρώτη ειρηνευτική στρατιωτική επιχείρηση της ΕΠΑΑ, η *EUFOR-Concordia*, η Ε.Ε. έθεσε σε λειτουργία πάλι στην ΠΓΔΜ τη δεύτερη αστυνομική της αποστολή *EUROPOL* (European Union Police Mission), γνωστή με την ονομασία *Proxima*. Η τελευταία με τη σειρά της, όταν έληξε το Δεκέμβριο του 2005, αντικαταστάθηκε από μια αστυνομική συμβουλευτική αποστολή, την *EUPAT* (EU Police Advisory Team). Γενικότερα, η Ε.Ε. τόλμησε τα τελευταία πέντε χρόνια να αναλάβει την επιχειρησιακή ευθύνη συνολικά 19 επιχειρήσεων ειρήνης διαφόρων μορφών στα πλαίσια της ΕΠΑΑ, από τις οποίες σήμερα οι εννέα παραμένουν ενεργές σε μια ευρύτατη γεωγραφική ακτίνα που καλύπτει τα Δυτικά Βαλκάνια, τη Μέση Ανατολή, την Αφρική και την Ασία.⁵

Από αυτήν την άποψη, λοιπόν, η εμπειρία των πρώτων αστυνομικών αποστολών της Ε.Ε. (δηλαδή της *EUPM* και της *EUROPOL-Proxima*) είναι σημαντική, αν όχι καθοριστική για την εμπέδωση, την εξέλιξη και το μέλλον της ΕΠΑΑ. Αυτό υποστηρίζεται όχι μόνο για ιστορικούς λόγους, αλλά κυρίως διότι τα χαρακτηριστικά και οι ρυθμίσεις αυτών των επιχειρήσεων αποτέλεσαν οδηγό για τις επόμενες κοινοτικές αποστολές. Σε επίπεδο σημασιολογίας δεν είναι τυχαίο ότι η *EUPM* και η *EUROPOL-Proxima* (όπως και η πρώτη στρατιωτική επιχείρηση της ΕΠΑΑ, η *EUFOR-Concordia*) αναπτύχθηκαν στα Δυτικά Βαλκάνια,⁶ στην περιοχή δηλαδή όπου μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, οι Δυτικές μεγάλες δυνάμεις και η Ε.Ε. είχαν επανειλημμένως αποτύχει να διαμορφώσουν ενιαία πολιτική βούληση και πολιτική.⁷ Η ανάπτυξη αυτών των επιχειρήσεων δεν αντανακλά παρά, όπως εύστοχα έχει επισημανθεί, την «ένοχη συνείδηση» της Ευρώπης.⁸

Επίσης, οι πρώτες κοινοτικές αστυνομικές αποστολές ήταν σημαντικές διότι οργανώθηκαν και λειτούργησαν χωρίς την επιτελική και επιχειρησιακή υποστήριξη του ΝΑΤΟ. Βέβαια, οφείλουμε να υπογραμμίσουμε ότι ειδικά οι αστυνομικές αποστολές στα Δυτικά Βαλκάνια ήταν σχετικά χαμηλού ρίσκου στο βαθμό που εξουσιοδοτήθηκαν να συνεχίσουν το αντίστοιχο έργο άλλων διεθνών οργανισμών.⁹ Αυτή η διαπίστωση, όμως, σε καμιά περίπτωση δεν υπαινίσσεται ότι η απόκτηση και η αξιοποίηση ικανοτήτων για τη διεξαγωγή αστυνομικών αποστολών είναι πιο εύκολη από εκείνη της διεξαγωγής στρατιωτικών επιχειρήσεων, πολύ δε περισσότερο που η κοινοτική εμπειρία τείνει να επιβεβαιώνει τη σύγκλιση μεταξύ εξωτερικής και εσωτερικής ασφάλειας.¹⁰ Εξάλλου, σε αντίθεση με τις στρατιωτικές αποστολές – που εξαρτώνται κυρίως από τη βούληση των κρατών-μελών να «κοινοτικοποιήσουν» εθνικά μέσα και πρακτικές –

οι αστυνομικές αποστολές της Ε.Ε. προϋπέθεταν την επιπρόσθετη επεξεργασία των αντίστοιχων δογμάτων και πρακτικών που θα εφαρμόζονταν, αφού τα Ευρωπαϊκά κράτη δε διέθεταν εκτεταμένη εμπειρία ανάλογων αποστολών. Ουσιαστικά πρόκειται για επιχειρήσεις που απαιτούν τη συνεργασία εθνικών υπουργείων, όπως αυτών των Εσωτερικών και της Δικαιοσύνης, που έχουν περιορισμένη εξωτερική δραστηριότητα και εμπειρία διεθνών αποστολών.¹¹ Τέλος, το ενδιαφέρον του άρθρου για τις κοινοτικές αστυνομικές επιχειρήσεις σχετίζεται με την ολοένα και μεγαλύτερη σημασία που αποδίδεται διεθνώς στην ανάπτυξη από τα κράτη ποιοτικά αναβαθμισμένων ικανοτήτων αστυνόμευσης για την αντιμετώπιση «λαθραίων διεθνικών δρώντων», όπως είναι εγκληματικές και τρομοκρατικές οργανώσεις, καθώς και η παράνομη μετανάστευση.¹²

Υπό το πρίσμα των πιο πάνω επισημάνσεων, αυτό το άρθρο επιδιώκει να καταγράψει και να αξιολογήσει τα στρατηγικά και επιχειρησιακά γνωρίσματα των τριών ειρηνευτικών αστυνομικών αποστολών, δηλαδή των EUPM, EUPOL-*Proxima* και EUPAT, που η Ε.Ε. με την ΕΠΑΑ έχει αναπτύξει και ολοκληρώσει ή εξακολουθεί να διεξάγει μέχρι σήμερα στα Δυτικά Βαλκάνια. Το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγουμε είναι ότι η διακηρυγμένη πρόθεση της Ένωσης να αναλαμβάνει τόσο επιχειρησιακές δράσεις διατήρησης της ειρήνης, όσο και τη διαχείριση διεθνών κρίσεων εξαρτάται όχι μόνο από τη διακυβερνητική διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΠΑΑ, αλλά πρωταρχικά από το εύρος της «υπερεθνικής» επιχειρησιακής αποστολής και από το πόσες «κοινές» ικανότητες σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους τα κράτη-μέλη είναι πρόθυμα και έτοιμα «από κοινού» να διαθέσουν και να αναπτύξουν στο πεδίο. Το γεγονός αυτό φανερώνει μια αντιφατική διάσταση μεταξύ των «υπερεθνικών» προθέσεων και των «διακυβερνητικών» ικανοτήτων της Ε.Ε.. Στην περίπτωση της EUPM και των EUPOL-*Proxima* και EUPAT, η διάσταση αυτή προσδιόρισε τόσο την έκταση και τη μορφή της επιχειρησιακής εντολής όσο και τον τρόπο επιχειρησιακής εφαρμογής της Ευρωπαϊκής πολιτικής βούλησης. Επομένως, οι σελίδες που ακολουθούν προσπαθούν να θεμελιώσουν τη σχετική επιχειρηματολογία αναλύοντας κατά χρονολογική σειρά τις υπό εξέταση αποστολές.

2. Η Αποστολή EUPM στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη

Στις 18 Φεβρουαρίου 2002 το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων της Ε.Ε. ανακοίνωσε την ετοιμότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να δημιουργήσει μια αστυνομική δύναμη για να αναπτυχθεί στη Βοσνία την 1η Ιανουαρίου 2003 και να αναλάβει την ολοκλήρωση του έργου της Διεθνούς Αστυνομικής Τακτικής Δύναμης (*International Police Task Force, IPTF*).¹³ Η ανάπτυξη της τελευταίας, που ήταν υπό την αιγίδα του ΟΗΕ, είχε αποτελέσει μέρος των συμφωνηθέντων στο Ντέιτον 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 Ε.Ε.¹⁴ και οι Βοσνιακές αρχές επίσημα κάλεσαν την Ε.Ε. στις 4 Μαρτίου να προχωρήσει στην υλοποίηση της πρότασής της. Την επομένη συνήλθε το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ και έλαβε την 1396 απόφαση με την οποία καλωσόρισε την πρόθεση της Ε.Ε. να αναλάβει από τον ΟΗΕ την ευθύνη αναμόρφωσης των αστυνομικών δυνάμεων της Βοσνίας. Έτσι, το Συμβούλιο της Ε.Ε. αποφάσισε στις 11 Μαρτίου τη σύσταση της «Αστυνομικής Αποστολής της Ε.Ε. στην Βοσνία» (*EUPM*).¹⁵ 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 Ε.Ε. θεωρούσε ότι η *EUPM* θα αντικαθιστούσε μια επιτυχημένη αποστολή,¹⁶ το έργο της Ομάδας Σχεδιασμού θα ήταν μεταξύ άλλων η διαφύλαξη της ύπαρξης απαρέγκλιτης συνέχειας ανάμεσα στη δράση των δύο αποστολών. Εξάλλου, λίγο αργότερα αποφασίστηκε ο Sven Frederiksen, αρχηγός της υπό σύσταση 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 Ε.Ε. 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 υπερέβαινε 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 επόπτευση και τη βελ-

τίωση της λειτουργίας των τοπικών αστυνομικών αρχών, η *EUPM* θα συν-έδρευε με τις Βοσνιακές αστυνομικές αρχές μόνο σε επίπεδο επιχειρησιακών κέντρων και υπηρεσιών εσωτερικών,¹⁷ ώστε να επικεντρωθεί στην επίτευξη και ενίσχυση των διοικητικών και επιχειρησιακών δυνατοτήτων των μεσαίων και ανωτέρων αστυνομικών αξιωματικών.¹⁸ Άρα, η *EUPM* δεν είχε «επιχειρησιακή» εντολή, δεν προβλεπόταν η παρουσία της σε αστυνομικές επιχειρήσεις, αλλά η ανάπτυξή της υπαγορεύτηκε από μια διοικητική προσέγγιση.¹⁹ Παράλληλα, η Ε.Ε. έδωσε στην *EUPM* έναν τριετή χρονικό ορίζοντα, υποθέτοντας προφανώς ότι οι στόχοι της αποστολής θα είχαν υλοποιηθεί μέχρι το τέλος του 2005. Η Ε.Ε. επίσης απήλυθε ανοικτό κάλεσμα σε όποια τρίτα κράτη – συνδεδεμένα κράτη και άλλα μέλη του ΝΑΤΟ και του ΟΑΣΕ που δεν ήταν μέλη στην Ε.Ε. – ενδιαφέρονταν να συμμετάσχουν με δικές τους 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.²⁰

Η *EUPM* διακήρυξε ότι η δράση της στη Βοσνία θα είχε 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 Υπάτο 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),
- 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.²¹

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων η *EUPM* εκπόνησε τα εξής 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 παραπτωμάτων αξιωματούχων της αστυνομίας,
- το πρόγραμμα για τη διοίκηση της αστυνομίας με στόχο την αύξηση των διαχειριστικών δυνατοτήτων της ηγεσίας της,
- το πρόγραμμα για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια με έμφαση στη βελτίωση της δυνατότητας της αστυνομίας για την πρόληψη του εγκλήματος, τη δημιουργία συνθηκών ασφάλειας για την επιστροφή των προσφύγων και την αύξηση της αποτελεσματικότητας της τροχιάς, των μονάδων της αντιτρομοκρατικής και της αντιμετώπισης κοινωνικών αναταραχών, και
- τα προγράμματα για την προαγωγή της εκπαίδευσης, του εξοπλισμού, του επαγγελματισμού και της πολυεθνικής σύνθεσης των κρατικών υπηρεσιών SBS και SIPA.²²

Τέλος, η Ε.Ε. αναγνώρισε την ανάγκη για την εύρυθμη συνεργασία της *EUPM* με τους υπόλοιπους φορείς που εργάζονταν για τη διατήρηση της ειρήνης και την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων στη Βοσνία. Έτσι οι Βρυξέλλες έδωσαν στον Ύπατο Εκπρόσωπο της Βοσνίας, τον Paddy Ashdown, και το ρόλο του Ειδικού Εκπροσώπου της Ε.Ε. στη Βοσνία (EUSR), ώστε να υπάρχει καλύτερος συντονισμός των διαφόρων κοινοτικών πολιτικών στη 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.²³

Κατά την τριετία 2003-2005, την περίοδο δηλαδή στην οποία αναμενόταν η κοινοτική αστυνομική αποστολή να ολοκληρώσει το έργο της, η *EUPM* σημείωσε κάποιες επιτυχίες. Συνέβαλε στη δημιουργία μιας αξιόπιστης αστυνομίας των δικαστηρίων και έθεσε σε εφαρμογή γραμμή επικοινωνίας στην οποία οι πολίτες μπορούσαν να δώσουν πληροφορίες για εγκλήματα. Συνεισέφερε, επίσης, στην πρόληψη της διακίνησης αν-

θρώπων και την εδραίωση της SIPA και της SBS.²⁴ Η SIPA απέκτησε εκτεταμένες εξουσίες για τη διερεύνηση και αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος που είναι ανάλογες αντίστοιχων υπηρεσιών Δυτικών Ευρωπαϊκών κρατών, ενώ η SBS οργανώθηκε κατά τα πρότυπα της Γερμανικής Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Συνοριακής Προστασίας και ανέπτυξε συμμετοχή σε περιφερειακές πρωτοβουλίες συνεργασίας όπως είναι η Διαδικασία της Αχρίδας, το Σύμφωνο Σταθερότητας και το Κέντρο Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.²⁵ Η EUPM, παράλληλα, διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην εγκαθίδρυση του κρατικού Υπουργείου Ασφάλειας και της Διεύθυνσης Αναδιάρθρωσης της Αστυνομίας της οποίας ασκεί κιόλας την προεδρία από κοινού με τις τοπικές αρχές. Τέλος, η EUPM ενεπλάκη σε δραστηριότητες «κοινωνικής ανοικοδόμησης» όπως ήταν τα φόρουμ για τους πρόσφυγες πολέμου που επέστρεφαν στις εστίες τους. Τα φόρουμ αυτά είχαν ως στόχο να αποτελέσουν ένα πεδίο συνάντησης των προσφύγων με τις τοπικές αστυνομικές και πολιτικές αρχές προκειμένου να συζητηθούν και να επιλυθούν κοινές ανησυχίες και ζητήματα ασφάλειας.²⁶

Η δράση της EUPM, ωστόσο, παρουσίασε σημαντικές οργανωτικές και επιχειρησιακές αδυναμίες. Πρώτα απ' όλα, η συνέχεια δράσης ανάμεσα στην IPTF και στην EUPM δεν επιτεύχθηκε στην πράξη, μολονότι η E.E. προετοίμαζε επί οχτώ μήνες την ανάπτυξή της στην περιοχή. Ειδικότερα, 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 793 αστυνομικούς.²⁷ Δικαιολογημένα κάποιοι από αυτούς ήθελαν να εφεσιβάλλουν την απόφαση της IPTF, η οποία σε πολλές περιπτώσεις δεν ήταν καν αιτιολογημένη. Ωστόσο, η EUPM, που ανέλαβε στο μεταξύ καθήκοντα στη Βοσνία, δεν ήθελε να έχει οποιαδήποτε ανάμειξη στη διαδικασία. Αξίζει να σημειωθεί ότι πολλοί από τους αστυνομικούς που κρίθηκαν ακατάλληλοι δικαιώθηκαν από τα δικαστήρια της Βοσνίας και την Επιτροπή της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης. Το παράτυπο της διαδικασίας αξιολόγησης των Βόσνιων αστυνομικών το αποδέχθηκαν άλλωστε τόσο ο Ashdown, όσο και ο διάδοχος του στο πόστο του Υπατου Εκπροσώπου/Ειδικού Εκπροσώπου της E.E. στη Βοσνία, Christian Schwarz-

Schilling.²⁸ Εντούτοις, η *EUPM* αρνήθηκε σε αυτούς τους αστυνομικούς το δικαίωμα της επανεξέτασης της καταλληλότητάς τους και καλύφθηκε πίσω από την άποψη του Jari Paajala, νομικού της συμβούλου, ότι η ίδια ήταν διάδοχος αλλά όχι κληρονόμος της *IPTF* και, επομένως, δεν είχε νομικά δικαιώματα ή υποχρεώσεις που να απορρέουν από την επιχειρησιακή εντολή της *IPTF*.²⁹ 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 απασχολούνταν στην αστυνομία. Εξάλλου, όσον αφορά 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.³⁰

Μια άλλη οργανωτική και επιχειρησιακή αδυναμία της *EUPM* αφορά τη σύνθεση του προσωπικού της και συγκεκριμένα το γεγονός ότι ήταν μια σχεδόν αμιγώς αστυνομική δύναμη που συμπεριλάμβανε μόλις 55 πολιτικούς υπαλλήλους. Στο βαθμό που η *EUPM* ήταν μια άοπλη δύναμη με σαφή διαχειριστική εντολή που θα έπρεπε επιπρόσθετα να συνεργάζεται σε καθημερινή βάση με ένα σύνθετο πλέγμα θεσμών που εργάζονταν για τη σταθεροποίηση της Βοσνίας, η σύνθεσή της ήταν 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.³¹ Το αρχηγείο της *EUPM* στο Σαράγιεβο κατ' εξακολούθηση ανέφερε την έλλειψη επαρκούς εξειδικευμένου προσωπικού για θέματα όπως είναι το οργανωμένο έγκλημα, το οικονομικό έγκλημα και η διακίνηση ανθρώπων. Το αρχηγείο, επίσης, τόνιζε την ανάγκη μεγαλύτερης αντιστοιχίας μεταξύ των ικανοτήτων των μελών της αποστολής και των ρόλων που το προσωπικό αυτό καλούσαν να επιτελέσει και απηύθυνε εκκλήσεις στα κράτη-μέλη να προετοιμάζουν καλύτερα το προσωπικό τους για τις ειδικές ανάγκες αυτής της αποστολής.³² Είναι άξιο αναφοράς όχι μόνο ότι πολλά κράτη έστειλαν δυνάμεις στη Βοσνία χωρίς καμία προετοιμασία,³³ αλλά ότι η Ε.Ε. ακολουθούσε την πρακτική να υποβάλλει τα μέλη της *EUPM* σε τεστ πιστοποίησης του επιπέδου γνώσης της αγγλικής γλώσσας μετά (και όχι πριν) την άφιξη τους στην περιοχή.³⁴ Παράλληλα, το προσωπικό της αποστολής είχε ελλιπή γνώση των πολιτικών δεδομένων της Βοσνίας και αυτό φάνηκε σε ένα ατόπημα που είχε η *EUPM* στο ενεργητικό της. Η αποστολή είχε πληροφορίες για το πού 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.³⁵

Επίσης, η *EUPM* δεν προσδιόρισε σαφώς τι ακριβώς επεδίωκε να κάνει στη Βοσνία. Για παράδειγμα, η Ε.Ε. διατύπωσε ως στόχο την οργάνωση της Βοσνιακής αστυνομίας «σύμφωνα με τις καλύτερες Ευρωπαϊκές και διεθνείς πρακτικές».³⁶ Ωστόσο, η ίδια η Ε.Ε. δεν έχει, ακόμη και σήμερα, συμφωνήσει στο περιεχόμενο αυτών των πρακτικών δεδομένου ότι τα κράτη-μέλη της διατηρούν ανομοιομορφες δομές διακυβέρνησης του τομέα της δημόσιας τάξης, καθώς και διαφορετικές κουλτούρες αστυνόμευσης και σχέσεις αστυνομίας-κοινωνίας.³⁷ Η *EUPM* ανέθεσε σε κάθε εθνική δύναμη που συμμετείχε στην αποστολή την υλοποίηση συγκεκριμένων διακριτών προγραμμάτων της επιχείρησης προκειμένου να περιοριστεί ο αντίκτυπος της απουσίας ορισμένων κοινών Ευρωπαϊκών στάνταρ αστυνόμευσης. Η πρακτική αυτή όμως είχε ως συνέπεια, σύμφωνα με την Dominiqne Orsini, να δημιουργηθεί η εντύπωση ότι η *EUPM* δεν ήταν τίποτα περισσότερο από μια ομπρέλα για την ανάπτυξη στον τομέα της αστυνομίας επιμέρους διμερών συνεργασιών μεταξύ της Βοσνίας και των κρατών που συνέθεταν την αποστολή.³⁸ Επιπροσθέτως, δημιουργήθηκε δυσπιστία και ανταγωνισμός ανάμεσα σε εθνικές αποστολές της *EUPM*, ενώ το συνολικό αποτέλεσμα χαρακτηρίστηκε ως μια συρραφή διαφορετικών εθνικών στάνταρ αστυνόμευσης και εκφράστηκαν αμφιβολίες τόσο για τη συνεκτικότητα, όσο και για την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων.³⁹ Η Ε.Ε. συνάμα κατηγορήθηκε ότι δεν εφοδίασε το προσωπικό της *EUPM* με συγκεκριμένες οδηγίες εφαρμογής των προγραμμάτων της επιχείρησης, αλλά ούτε και με δείκτες αξιολόγησης της αποτελεσματικότητάς τους. Συνεπώς, υπήρξαν σημαντικές καθυστερήσεις και παραλείψεις στο σχεδιασμό της επιχείρησης με αποτέλεσμα, σε αρκετές περιπτώσεις, τα μέλη της *EUPM* να είχαν κληθεί να αποφασίσουν τα ίδια τις μεθόδους υλοποίησης των δράσεων τους, ενώ, σε άλλες, πολλά προγράμματα της αποστολής να μην ξεκινήσουν πριν το 2004.⁴⁰

Ένα ακόμη πρόβλημα που η *EUPM* συνάντησε κατά την άσκηση των καθηκόντων της σχετίζεται με το ζήτημα της ευρύτερης συνοχής των κοινοτικών δράσεων στη Βοσνία. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα ήταν η συναρμοδιότητα για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος ανάμεσα στην *EUPM* και την *EUFOR-Althea*, την κοινοτική στρατιωτική δύναμη που αντικατέστησε την *SFOR* στη Βοσνία το Δεκέμβριο του 2004.⁴¹ Οι δύο κοινοτικές αποστολές είχαν αλληλοαναιρούμενες εντολές για την αντιμετώπιση του εν λόγω προβλήματος ασφάλειας, γε-

γονός που έγινε αιτία αμοιβαίας σύγχυσης και τριβών. Πιο συγκεκριμένα, ενώ η *EUPM* επιζητούσε την ενίσχυση των δυνατοτήτων των Βοσνιακών αρχών προκειμένου οι τελευταίες να αναλάβουν την κύρια ευθύνη για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος, η *EUFOR-Althea* επεδίωξε την πάταξη του παραπάνω προβλήματος μέσα από την δράση μιας δικής της Ενσωματωμένης Αστυνομικής Ομάδας (Integrated Police Unit, IPU) που είχε εκτεταμένες εκτελεστικές αρμοδιότητες.⁴² Έτσι, το 2005, η *EUFOR-Althea* πραγματοποίησε αρκετές επιχειρήσεις καταστολής του οργανωμένου εγκλήματος χωρίς καν να ενημερώσει τις Βοσνιακές αρχές και σε ευθεία αντίθεση με τις προσπάθειες της *EUPM* να βοηθήσει την τοπική αστυνομία να αναπτύξει η ίδια τη δυνατότητα αντιμετώπισης τέτοιων καταστάσεων.⁴³ Οι αξιωματούχοι της *EUPM* επεσήμαιναν ότι οι Δυτικές Ευρωπαϊκές χώρες δεν ακολουθούν την πρακτική να χρησιμοποιούν το στρατό τους για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος και, συνεπώς, η *EUFOR-Althea* αναζητούσε στη Βοσνία ρόλους που ούτε της αναλογούσαν, αλλά και ούτε συνεισέφεραν στην επίλυση προβλημάτων.⁴⁴ Από την άλλη μεριά, οι αξιωματούχοι της *EUFOR-Althea* υποστήριζαν, αφενός ότι τους είχε ειπωθεί να μην εμπιστεύονται την τοπική αστυνομία και, αφετέρου ότι η *EUPM* προσπαθούσε με την κριτική της να επισκιάσει τη δική της έλλειψη επιχειρησιακής εντολής και την αδυναμία της για έγκαιρη δράση.⁴⁵

Ένα πρόσθετο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ότι το 2005 ξέσπασε μια άλλη «ενδοκοινοτική» διαφωνία η οποία αυτή τη φορά αφορούσε την οριοθέτηση των σχέσεων της *EUPM* με τον Ειδικό Εκπρόσωπο της Ε.Ε. στη Βοσνία. Ο τελευταίος πρότεινε να περιέλθουν στη δικαιοδοσία του οι νομικές, πολιτικές και επικοινωνιακές λειτουργίες της κοινοτικής αστυνομικής αποστολής προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά και η συνοχή των πολιτικών της Ε.Ε. στη Βοσνία. Πράγματι, η Ε.Ε. έδινε ορισμένες φορές την εντύπωση ότι δεν ήταν εκφραστής μιας ενιαίας πολιτικής (αλλά περισσότερων, συχνά αντιφατικών, πολιτικών), επιτρέποντας στις βοσνιακές πολιτικές αρχές να επιλέγουν με ποιους εκπροσώπους της και ποιες πολιτικές της επιθυμούν να συμμορφωθούν.⁴⁶ Ωστόσο, η πρόταση του Ashdown έπεσε στο κενό εξαιτίας της άμεσης αντίδρασης τόσο της *EUPM* όσο και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.⁴⁷

Η *EUPM*, εξάλλου, κατηγορήθηκε για ατομία και έλλειψη βούλησης να έρθει σε ρήξεις, αφού απέφυγε επιμελώς να κάνει χρήση του δικαιώματός της να ζητήσει από τον Ειδικό Εκπρόσωπο της Ε.Ε. στη Βοσνία την αποπομπή αστυνομικών που παρακώλυαν το έργο της. Αρκετά κράτη-μέλη της Ε.Ε. επιπροσθέτως επέκριναν την απροθυμία της κοινοτικής

αστυνομικής αποστολής να ερμηνεύσει διασταλτικά την εντολή της και να διαδραματίσει ηγετικό ρόλο στην αναδιάρθρωση της βοσνιακής αστυνομίας. Τέλος, η επιχειρησιακή της εντολή της *EUPM* δεν αποτελούσε μέρος μιας ολικής προσέγγισης που να συνέδεε τη μεταρρύθμιση της αστυνομίας με την αντίστοιχη αξιολόγηση της λειτουργίας και τη μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης.⁴⁸

Υπό το φως αυτών των οργανωτικών και επιχειρησιακών αδυναμιών της *EUPM*, η Ε.Ε. κατέβαλλε από το τέλος του 2005 προσπάθειες να δώσει λύσεις σε ορισμένα από τα προβλήματα της αποστολής προκειμένου η τελευταία να ολοκληρώσει επιτυχώς το έργο της. Πρώτα απ' όλα, στις 13 Σεπτεμβρίου του 2005, η *EUPM*, η *EUFOR-Althea* και ο Ειδικός Εκπρόσωπος της Ε.Ε. στη Βοσνία συμφώνησαν σε επτά αρχές για τη βελτίωση του μεταξύ τους συντονισμού και της συνεργασίας τους. Πιο συγκεκριμένα, ο Ειδικός Εκπρόσωπος της Ε.Ε. επιφορτίστηκε με το βασικό συντονιστικό ρόλο και την προεδρία μιας νέας «Ομάδας Εργασίας για την Στρατηγική ενάντια του Εγκλήματος» (*Crime Strategy Working Group*), ενώ η *EUPM* ανέλαβε τη βασική ευθύνη όλων των αστυνομικών διαστάσεων της ΕΠΑΑ συμπεριλαμβανομένου της αντιμετώπισης του οργανωμένου εγκλήματος.⁴⁹ Για το εν λόγω ζήτημα, μάλιστα, οι επτά αρχές εξειδικεύτηκαν στις 11 Μαΐου του 2006 σε «κοινές επιχειρησιακές οδηγίες» προς τις δύο κοινοτικές αποστολές στη Βοσνία. Έτσι, η *EUFOR-Althea* συμμετέχει πλέον μόνο επικουρικά προς τη βοσνιακή αστυνομία σε επιχειρήσεις πάταξης του οργανωμένου εγκλήματος και πάντοτε με τη σύμφωνη γνώμη της *EUPM* και μετά από τη διατύπωση σχετικού αιτήματος από τις τοπικές αρχές. Την επίτευξη της συμφωνίας διευκόλυνε μεταξύ άλλων η επιθυμία της Ε.Ε. να περιορίσει τις επιχειρησιακές δραστηριότητες της *EUFOR-Althea* προκειμένου να μειωθεί στη συνέχεια το προσωπικό της και να προετοιμαστεί η έξοδός της από την περιοχή.⁵⁰

Παράλληλα, στις 24 Νοεμβρίου του 2005, το Συμβούλιο της Ε.Ε. αποφάσισε τη χρονική επέκταση της δράσης της *EUPM* στη Βοσνία για δύο ακόμη χρόνια μέχρι το τέλος του 2007.⁵¹ Ταυτόχρονα, μεταβλήθηκε η εντολή και η σύνθεση της αποστολής ώστε η τελευταία να ανταποκριθεί καλύτερα στο έργο της το οποίο είναι εφεξής εστιασμένο στην καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και την αναδιάρθρωση της βοσνιακής αστυνομίας. Η *EUPM*, επίσης, τέθηκε εντός του πλαισίου της ευρύτερης πολιτικής της Ε.Ε. για την προώθηση της εφαρμογής του δικαίου στη Βοσνία και πλέον στο προσωπικό της συγκαταλέγεται εξίσου περιορισμένος αριθμός δικαστών και εισαγγελέων.⁵² Ωστόσο, η συντριπτική πλειοψηφία της δύναμης της αποστολής εξακολουθεί να αποτελεί-

ται από αστυνομικούς παρόλο που, σύμφωνα με το αναθεωρημένο επιχειρησιακό σχέδιο που υιοθετήθηκε το Μάρτιο του 2006, η *EUPM* είναι, σε σχέση με πριν, ακόμη πιο «κεντρικά» αναπτυγμένη και βρίσκεται κυρίως στις τέσσερις πόλεις στις οποίες εδρεύουν τα περιφερειακά κέντρα της SIPA (Σαράγιεβο, Μπάνια Λούκα, Τούζλα και Μόσταρ).⁵³ Εξάλλου, καίτοι η δύναμη της αποστολής μειώθηκε στα 200 άτομα, η Ε.Ε. συνεχίζει να στηρίζεται στη συμβολή προσωπικού από εννέα χώρες που δεν είναι κράτη-μέλη της.⁵⁴ Το γεγονός αυτό μαρτυρεί τη διαρκή απροθυμία των κρατών-μελών να αναλάβουν εκτεταμένες υποχρεώσεις στα πλαίσια της εν λόγω αστυνομικής επιχείρησης. Τέλος, η εντολή της αποστολής συνεχίζει να αναφέρεται στα «καλύτερα Ευρωπαϊκά και διεθνή στάνταρ» αστυνόμευσης μολοντί το περιεχόμενο αυτών των στάνταρ παραμένει απροσδιόριστο.

Συμπερασματικά, η *EUPM* έχει παρουσιάσει σημαντικές επιχειρησιακές αδυναμίες και ανεπάρκειες, φανερώνοντας μια αξιοσημείωτη διάσταση «προθέσεων-ικανοτήτων» της Ε.Ε.. Πράγματι, η εμπειρία της αστυνομικής αποστολής της Ε.Ε. στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη έδειξε ότι δεν αρκεί απλώς η διακήρυξη προθέσεων για την επιτυχή ανάληψη και διεξαγωγή επιχειρησιακών δράσεων διατήρησης της ειρήνης. Απαιτείται, επίσης, η «από κοινού» από τα κράτη-μέλη διάθεση στην Ένωση «κοινών» ικανοτήτων σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους. Ουσιαστικά, η συγκρότηση και η επιχειρησιακή ετοιμότητα της αστυνομικής δύναμης της *EUPM* ήταν άμεσα εξαρτημένη από τη βούληση των κρατών-μελών να διαθέσουν, μέσω της διακυβερνητικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΠΑΑ, τους απαραίτητους πόρους για την ευόδωση της αποστολής της. Ήταν ακριβώς αυτή η εξάρτηση που περιόρισε την έκταση και το βαθμό επίτευξης της επιχειρησιακής εντολής της *EUPM*.

3. Οι Αποστολές EUPOL-PROXIMA ΚΑΙ EUPAT στην ΠΓΔΜ

Περίπου εννέα μήνες πριν την έναρξη της ειρηνευτικής αστυνομικής αποστολής *EUPOL-Proxima* στην ΠΓΔΜ, το Δεκέμβριο του 2003, η Ε.Ε. είχε ήδη αρχίσει να αναπτύσσει τις δικές της, «ίδιες» στρατιωτικές δυνάμεις στη χώρα μέσω της επιχείρησης *EUFOR-Concordia*.⁵⁵ Η τελευταία στηρίχτηκε, από την άποψη της διεθνούς νομιμότητας, τόσο σε σχετική

απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, όσο και στην πρόσκληση που απηύθυνε ο τότε Πρόεδρος Boris Trajkovski και η κυβέρνησή του προς τις Βρυξέλλες, προκειμένου η Ένωση να αντικαταστήσει τις ειρηνευτικές στρατιωτικές δυνάμεις του NATO μετά τη λήξη της Allied Harmony το Μάρτιο του 2003 και, έτσι, να αναλάβει την επιχειρησιακή ευθύνη για τη συνέχιση της εφαρμογής της συμφωνίας της Οχρίδας.⁵⁶ Παρά το γεγονός ότι την περίοδο εκείνη η *Concordia* ολοκλήρωνε με επιτυχία την αποστολή της, αφού είχε σταθεροποιήσει τις δρομολογημένες από το NATO διαδικασίες ειρηνικής διαχείρισης της κρίσης και είχε εξαλείψει τον κίνδυνο της εμφύλιας στρατιωτικής σύρραξης, η παρουσία της Ένωσης 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 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.⁵⁷

Τρεις μήνες, λοιπόν, πριν λήξει η *Concordia*, στις 16 Σεπτεμβρίου του 2003, η κυβέρνηση της ΠΓΔΜ κάλεσε με επίσημο αίτημα την Ε.Ε. να αναπτύξει μία αστυνομική δύναμη σύμφωνα με τους στόχους της συμφωνίας της Οχρίδας. Στις 29 Σεπτεμβρίου, η Ε.Ε. έχοντας την ίδια βάση διεθνούς νομιμότητας και την ίδια στρατηγική λογική με αυτή της *Concordia* αποφάσισε να ξεκινήσει, για να συνεχίσει να στηρίζει τα θετικά αποτελέσματα της στρατιωτικής επιχείρησής της μετά τη λήξη της, μία ξεχωριστή μη-στρατιωτική επιχείρηση ειρήνης, την αστυνομική αποστολή EUPOL-*Proxima*, με ημερομηνία έναρξης την 15η Δεκεμβρίου και αρχική χρονική διάρκεια ενός έτους.⁵⁸

Έτσι, στις 8 Δεκεμβρίου του 2003 το Συμβούλιο της Ε.Ε. παρέτεινε τη θητεία του Ειδικού Εκπροσώπου της Ε.Ε., του Βέλγου πρέσβη Alexis Brouhns, ενισχύοντας την εντολή του με την πρόσθετη αρμοδιότητα να καθοδηγεί τον επιχειρησιακό επικεφαλλή της *Proxima* όταν απαιτείται, ιδιαίτερα στις συνομιλίες με τις αρχές της ΠΓΔΜ που θα αφορούσαν την πρόοδο της αποστολής.⁵⁹ Τρεις ημέρες αργότερα το Συμβούλιο υιοθέτησε απόφαση με την οποία αποδέχθηκε τη συμφωνία που είχε επιτευχθεί μεταξύ της Ε.Ε. και της ΠΓΔΜ σχετικά με το νομικό καθεστώς και τα επιχειρησιακά καθήκοντα της *Proxima*.⁶⁰ Στις 15 Δεκεμβρίου έληξε οριστικά η στρατιωτική επιχείρηση *Concordia* και αμέσως την ίδια ημέρα ξεκίνησε επίσημα η αστυνομική αποστολή *Proxima*.⁶¹ Στις 26 Ιανουαρίου του 2004 αποφασίστηκε να τοποθετηθεί ως Ειδικός Εκπρόσωπος της

Ε.Ε. ο Δανός Søren Jessen-Petersen, που στα τέλη Ιουλίου αντικαταστάθηκε από το Σουηδό Πρόσβη Michael Sahlin.⁶² Τη θέση του τελευταίου, μετά τη λήξη της θητείας του, κατέλαβε την 1η Νοεμβρίου του 2005 ο Ιρλανδός Erwan Fouéré, που μετά από δύο συνεχείς ανανεώσεις της εντολής του αναμένεται ότι θα ασκεί τα καθήκοντά του μέχρι τα τέλη Φεβρουαρίου του 2008.⁶³ Εξάλλου είχε προηγηθεί στις 22 Νοεμβρίου του 2004, ύστερα από νέα πρόσκληση της κυβέρνησης της ΠΓΔΜ, η απόφαση του Συμβουλίου να παρατείνει για ένα ακόμη χρόνο, μέχρι τις 14 Δεκεμβρίου του 2005, τη δράση της *Proxima*.⁶⁴ Επίσης, στις 24 Νοεμβρίου του 2005, η Ε.Ε. αποφάσισε, κατόπιν σχετικού αιτήματος της ΠΓΔΜ, να δημιουργήσει την ειδική αστυνομική συμβουλευτική ομάδα με την επωνυμία EUPAT με σκοπό να αποσταλεί στη χώρα αμέσως μετά τη λήξη της *Proxima*. Η EUPAT, πράγματι, ανέλαβε επίσημα καθήκοντα στις 15 Δεκεμβρίου του 2005 και παρέμεινε στη χώρα μέχρι στις 14 Ιουνίου του 2006.⁶⁵

Ειδικότερα, η *Proxima* είχε ως κύρια αποστολή της 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, και
- την ενίσχυση της αστυνομικής συνεργασίας μεταξύ των γειτονικών κρατών.

Από το Δεκέμβριο του 2004, μάλιστα, μετά την παράταση της θητείας της, η *Proxima* επικέντρωσε 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, και
- στον πιο συστηματικό εκσυγχρονισμό της συνοριακής αστυνομίας.⁶⁶

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

1. το πρόγραμμα της ένστολης αστυνομίας: απέβλεπε, πρώτον, στη

βελτίωση, σε επίπεδο τόσο κεντρικής διεύθυνσης όσο και επιχειρησιακής δράσης, της ικανότητας των αστυνομικών οργάνων της χώρας και, δεύτερον, την 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: αποσκοπούσε στη διαμόρφωση και λειτουργία θεσμών και κανόνων για την αντιμετώπιση των διαφόρων μορφών οργανωμένου εγκλήματος,
3. το πρόγραμμα της αστυνομίας συνόρων: επεδίωξε να θέσει τα θέματα για τη δημιουργία μιας σύγχρονης αστυνομικής υπηρεσίας συνόρων, και
4. το πρόγραμμα εσωτερικού ελέγχου και παρακολούθησης της εφαρμογής του νόμου: έδωσε 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.⁶⁷

Στο πλαίσιο της επιχειρησιακής αυτής ευθύνης και της εφαρμογής της συμφωνίας της Οχρίδας, στρατηγικός στόχος της *Proxima* ήταν, 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* έπαιξε υποστηρικτικό ρόλο χωρίς εκτελεστικές αρμοδιότητες.⁶⁸ Εστίασε, ουσιαστικά, την προσοχή της στην παρακολούθηση των σχεδιαζόμενων επιχειρήσεων και τη διαχείριση περιστατικών από τη σκοπιά όχι της συμμετοχής στην υλοποίηση αλλά της τήρησης και της αξιολόγησης των διαδικασιών υλοποίησης με κριτήριο τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές.⁶⁹ Βασικά στρατηγικά μέσα για την πραγματοποίηση της αποστολής της ήταν, πρώτον, η συγκρότηση και η ανάπτυξη «ίδιες» κοινοτικής αστυνομικής δύναμης στο μέτρο που θα δρούσε υπό την κοινή «υπερεθνική» σημαία της Ε.Ε. και, δεύτερον, η συμμετοχή τρίτων κρατών στη διεξαγωγή της επιχείρησης. Ως επιχειρησιακά μέσα χρησιμοποιήθηκαν η καθοδήγηση, η παροχή συμβουλών, ο έλεγχος και η επίβλεψη.

Βασικό στρατηγικό γνώρισμα της *Proxima* ήταν ότι η αστυνομική της δύναμη δεν ήταν αμιγώς κοινοτική. Αρχικά είχαν προσκληθεί να συμμε-

τάσχουν τα 15 κράτη-μέλη της Ε.Ε., τα δέκα κράτη που μόλις είχαν γίνει δεκτά ως μέλη της Ε.Ε., τα δύο τότε υποψήφια κράτη που τον Ιανουάριο του 2007 έγιναν μέλη της Ε.Ε. (Βουλγαρία και Ρουμανία), ένα υποψήφιο κράτος της Ε.Ε. (Τουρκία), τα δύο Ευρωπαϊκά κράτη του ΝΑΤΟ που δεν είναι μέλη της Ε.Ε. (Ισλανδία και Νορβηγία) και οι τρεις εν δυνάμει εταίροι της Ε.Ε. (Καναδάς, Ρωσία, Ουκρανία), καθώς και οι ΗΠΑ και η Ελβετία. Τελικά, το Δεκέμβριο του 2004 το διεθνές ένστολο αστυνομικό και πολιτικό προσωπικό της EUPOL-*Proxima* αριθμούσε 184 άτομα, που προέρχονταν από 22 κράτη-μέλη της Ε.Ε. και ορισμένα μη κράτη-μέλη της Ε.Ε., ενώ απασχολούνταν και 135 πολίτες της ΠΓΔΜ.⁷⁰ Μια άλλη στρατηγική ιδιαιτερότητα της αστυνομικής δύναμης ήταν ότι ήταν άοπλη. Για την προστασία αυτής της δύναμης υπεύθυνες ήταν οι αρχές της ΠΓΔΜ. Είχε δημιουργηθεί, όμως, μία μονάδα 30 ένοπλων αξιωματικών (Proxima Protection Element), που είχε επιφορτιστεί, σε διαβούλευση με τον Ειδικό Εκπρόσωπο, να επιμελείται για την ασφάλεια της *Proxima*.

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. Αρχικά συγκροτήθηκε μια αστυνομική ομάδα σχεδιασμού. Στις 29 Σεπτεμβρίου του 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 (AA/AE, Head of Mission/Police Commissioner).⁷¹ Στη συνέχεια, η ομάδα σχεδιασμού συνεργάστηκε με αξιωματούχους του ΟΑΣΕ και συν-διαμόρφωσαν το Επιχειρησιακό Σχέδιο και τις αναγκαίες τεχνικές προϋποθέσεις για τη διεξαγωγή της *Proxima*. Ωστόσο, παρατηρήθηκε έλλειψη συνοχής των κατευθυντήριων οδηγιών σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της επιχειρησιακής εντολής και υπερβολική έμφαση στην επίλυση τοπικών λειτουργικών προβλημάτων, που αποπροσανατόλισαν από τον κύριο στρατηγικό στόχο και επηρέασαν την αποτελεσματικότητα της αποστολής.⁷² Έτσι, στις 30 Νοεμβρίου του 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 εντατικοποιούνταν με στόχο να έχουν ολοκληρωθεί μέχρι τη λήξη της *Proxima* οι μεταρρυθμίσεις για την εγκαθίδρυση τόσο του κράτους δικαίου όσο και της αποτελεσματικής και επαγγελματικής Αστυνομίας.⁷³

Επιπλέον, η *Proxima* είχε ενιαία ιεραρχία διοίκησης. Η ΕΠΑ είχε δικαίωμα να καλεί τον ΑΑ/ΑΕ να συμμετέχει στις συνεδριάσεις της και να ασκεί, υπό την ευθύνη και την επίβλεψη του Συμβουλίου, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική καθοδήγηση, ενώ ήταν αρμόδια να τροποποιεί το επιχειρησιακό σχέδιο, την ιεραρχία διοίκησης και τους κανόνες εμπλοκής. Ωστόσο, το Συμβούλιο, όπου η ΕΠΑ αναφέρονταν, είχε την αποκλειστική εξουσία να καθορίζει τους στόχους και τον τερματισμό της επιχείρησης. Επίσης, ο ΥΕ/ΓΓ καθοδηγούσε και δέχονταν αναφορές από τον ΑΑ/ΑΕ μέσω του Ειδικού Εκπροσώπου. Ο ΑΑ/ΑΕ, που επιπρόσθετα αναφέρονταν στην ΕΠΑ για τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων, ηγούνταν της αποστολής και ήταν υπεύθυνος για την καθημερινή της καθοδήγηση και διαχείριση. Βέβαια, έχει σημασία να τονίσουμε ότι αν και τα συνεισφέροντα κράτη είχαν μεταβιβάσει στον ΑΑ/ΑΕ τον καθημερινό επιχειρησιακό έλεγχο, διατηρούσαν υπό τη δική τους πλήρη, υψηλή διοικητική εποπτεία και εξουσία τους αστυνομικούς αξιωματικούς και το πολιτικό προσωπικό που διόριζαν για να συμμετάσχουν στην αποστολή και ταυτόχρονα κάλυπταν τα έξοδα της απασχόλησής τους. Ας σημειωθεί, ότι κατά τον πρώτο χρόνο το κόστος λειτουργίας της επιχείρησης, που χρηματοδοτείτο από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε., υπολογιζόνταν σε 15 εκατομμύρια ευρώ περίπου. Τέλος, το Στρατηγείο της επιχείρησης είχε εγκατασταθεί στα Σκόπια. Παράλληλα, λειτουργούσαν περιφερειακά Στρατηγεία στα Σκόπια, στο Τέτοβο, στο Κουμάνοβο, στο Γκόστιβαρ και στην Οχρίδα και υποπεριφερειακά Στρατηγεία στο Ντέμπαρ, στη Στρούγκα και στο Κίσεβο, ενώ μια μικρή ομάδα αξιωματικών είχε τοποθετηθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών και ένστολο προσωπικό είχε αναπτυχθεί σε αστυνομικά τμήματα που βρίσκονταν στα σύνορα με το Κόσοβο, την Αλβανία και τη Σερβία.

Η ΕUPAT, από την άλλη μεριά, είχε ως κύρια στρατηγική της επιδίωξη να συνεχίσει την κοινοτική υποστήριξη προς την ΠΓΔΜ στην προσπάθειά της να δημιουργήσει θεσμούς και υποδομές για μια σύγχρονη επαγγελματική αστυνομία, ικανή να ασκεί τα καθήκοντά της αποτελεσματικά σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές.⁷⁴ Η υποστήριξη αυτή, που είχε καθαρά συμβουλευτικό, μη-εκτελεστικό χαρακτήρα, διήρκησε μόνο έξι μήνες, όσο χρονικό διάστημα δηλαδή είχε εκτιμηθεί ότι χρειαζόταν για να ξεκινήσει ένα προγραμματισμένο, ειδικό πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας στο πεδίο της αστυνόμευσης που χρηματοδοτήθηκε από το CARDS.⁷⁵

Στο πλαίσιο αυτό, αποστολή της ΕUPAT ήταν να επιτηρεί και να συμβουλεύει τις αστυνομικές αρχές της ΠΓΔΜ σε ζητήματα που αφορούσαν τη φύλαξη των συνόρων, την προστασία της δημόσιας ειρήνης και τάξης, την αντιμετώπιση της διαφθοράς, την καταπολέμηση του οργανω-

μένου εγκλήματος και την υποχρέωση λογοδοσίας. Υπό το πρίσμα της επιχειρησιακής αυτής εντολής, η EUPAT εστίασε τη δράση της, κατά προτεραιότητα, σε τρεις τομείς: α) στην ολοκλήρωση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων στην αστυνομία, β) την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ της αστυνομίας και των δικαστικών αρχών και γ) την εμπέδωση των επαγγελματικών προδιαγραφών και του εσωτερικού ελέγχου. Έτσι, το βασικό στρατηγικό μέσο που χρησιμοποιήθηκε για την υλοποίηση της αποστολής ήταν η συγκρότηση και η ανάπτυξη μιας άοπλης ομάδας περίπου 30 αστυνομικών συμβούλων που ήταν υπήκοοι των κρατών-μελών, ενώ τα επιχειρησιακά μέσα περιλάμβαναν ουσιαστικά την επίβλεψη και την παροχή συμβουλών. Σε αντίθεση με την *Proxima*, επομένως, η EUPAT ήταν αμιγώς κοινοτική με την έννοια ότι δε συμμετείχαν στη διεξαγωγή της τρίτα κράτη, μη μέλη της Ε.Ε.. Από επιχειρησιακή σκοπιά, όμως, η EUPAT είχε την ίδια ενιαία ιεραρχία διοίκησης και καθεστώσ χρηματοδότησης των εξόδων απασχόλησης του προσωπικού της όπως η *Proxima*. Επίσης, ο τελευταίος ΑΑ/ΑΕ της *Proxima*, ο Ταξίαρχος Scholz, διορίστηκε ως επικεφαλής της EUPAT, το Στρατηγείο του οποίου βρίσκονταν στα Σκόπια παράλληλα με μια κεντρική μονάδα εγκαταστημένη στο υπουργείο εσωτερικών και δύο κινητές μονάδες που κάλυπταν όλη τη χώρα. Ο προϋπολογισμός της EUPAT, τέλος, ανήλθε στα € 1,5 εκατ.⁷⁶

Συνολικότερα, η EUPOL-*Proxima* και η EUPAT μπορούν να θεωρηθούν ότι υπήρξαν, ως «ίδιες» κοινοτικές αστυνομικές αποστολές που αναπτύχθηκαν και έδρασαν υπό την κοινή «υπερεθνική» σημαία της Ένωσης, ορόσημο στην εδραίωση και εξέλιξη της ΕΠΑΑ. Η *Proxima* ειδικά, αποτελώντας τη «μη στρατιωτική» συνέχεια μιας σχετικά ευδόκιμης ειρηνικής στρατιωτικής επιχείρησης της Ε.Ε., ήταν μια κοινοτική δράση διαχείρισης κρίσης με σημαντική στρατηγική και συμβολική αξία. Πρώτον, επιβεβαίωσε την προσήλωση της Ε.Ε. στην ευρωπαϊκή προοπτική της ΠΓΔΜ μέσα από τη σταθερή, και όχι μόνο με οικονομικά μέσα, στήριξη της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης. Η συμβολή της *Proxima*, σύμφωνα με δηλώσεις του Solana, ήταν καθοριστική στην προσπάθεια της ΠΓΔΜ να περάσει από το στάδιο της «σταθεροποίησης μετά από κρίση» στο στάδιο της «πριν την προσχώρηση ευρωπαϊκή ολοκλήρωση».⁷⁷ Δεύτερον, σηματοδότησε, όπως διακήρυξε πάλι ο Solana, την ικανότητα της Ε.Ε. να προσαρμόζει την ΕΠΑΑ στις ιδιαίτερες επιχειρησιακές ανάγκες που απαιτούν οι περιστάσεις, δηλαδή να προσδιορίζει το περιεχόμενο της εξωτερικής παρέμβασης της Ε.Ε. με στρατιωτικούς και με μη στρατιωτικούς όρους ανάλογα με τις συνθήκες.⁷⁸ Και τρίτον, αντιπροσώπευσε μια επιτυχημένη περίπτωση εφαρμογής της γνώσης και της εμπει-

ρίας που αποκτήθηκε από τα λάθη και τις ανεπάρκειες της EUPM στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη.⁷⁹ Παρά το γεγονός ότι το περιβάλλον αστυνόμευσης είχε ήδη σημαντικά βελτιωθεί, λόγω της προσπάθειας που είχε καταβληθεί από τον ΟΑΣΕ, η *Proxima* κατόρθωσε να κερδίσει την εμπιστοσύνη του πληθυσμού και να παρεμβαίνει αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση των διαφορών που ενέπιπταν στη δικαιοδοσία της αποστολής της.⁸⁰

Οι *Proxima* και EUPAT, επίσης, είναι κοινά παραδεκτό ότι σε στενή συνεργασία με την πολιτική ηγεσία και τις αστυνομικές αρχές της ΠΓΔΜ συνέβαλαν αποφασιστικά στη βελτίωση της αστυνόμευσης και τη δημιουργία αστυνομικών υποδομών και υπηρεσιών με βάση τις ευρωπαϊκές επαγγελματικές προδιαγραφές. Αν και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ των εθνοτικών κοινοτήτων δεν είναι εύκολη, η εγκληματικότητα έχει μειωθεί και οι μεταρρυθμίσεις για την εμπέδωση της τάξης και του κράτους δικαίου, καθώς και την εδραίωση μιας σύγχρονης, πολυεθνικής και αποτελεσματικής αστυνομίας έχουν σημειώσει ικανοποιητική πρόοδο. Σήμερα, για παράδειγμα, η ευθύνη για τον έλεγχο των συνόρων δεν ανήκει πλέον στις ένοπλες δυνάμεις της χώρας αλλά σε ένα ειδικό ένστολο σώμα, την αστυνομία συνόρων.⁸¹ Είναι επίσης ενδεικτικό ότι:

- ❑ το ποσοστό αυτών που είναι αλβανικής καταγωγής στο σύνολο των υπηρετούντων στην αστυνομία έχει αυξηθεί δραστικά,
- ❑ έχει δημιουργηθεί σημαντικός αριθμός πολυ-εθνικών αστυνομικών ομάδων που περιπολούν στις μειονοτικές περιοχές,
- ❑ έχουν εκπαιδευτεί σε σύγχρονες τεχνικές και διαδικασίες αστυνόμευσης μεγάλο μέρος ανώτερου και κατώτερου ένστολου προσωπικού της αστυνομίας,
- ❑ έχουν προσληφθεί και εκπαιδευτεί νέα στελέχη,
- ❑ έχει ιδρυθεί και λειτουργεί αστυνομική ακαδημία,
- ❑ η αστυνομία έχει υπαχθεί στη δικαιοδοσία του υπουργείου εσωτερικών, και
- ❑ το τελευταίο έχει συστήσει και εντάξει στη διοικητική του δομή δύο μονάδες, αυτές του οργανωμένου εγκλήματος και των επαγγελματικών προδιαγραφών, προκειμένου να επιβλέπει την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων και να περιορίσει τη διαφθορά και τη διαπλοκή στην αστυνομία.⁸²

Ωστόσο, είναι απαραίτητο να επισημάνουμε ότι μέχρι πρότινος η πολιτική ηγεσία του υπουργείου Εσωτερικών εμφανιζόταν απρόθυμη να προχωρήσει στην αποκέντρωση των υπηρεσιών της αστυνομίας, να δια-

μορφώσει κριτήρια προσδιορισμού των γεωγραφικών ορίων των αστυνομικών περιοχών και να εγκαινιάσει ένα νέο σύστημα διαχείρισης ανθρώπινων πόρων με διαφανείς κανόνες πρόσληψης, προαγωγής και μετάθεσης.⁸³ Τις ανεπάρκειες αυτές επιδιώκει να θεραπεύσει ο νέος νόμος για τον εκσυγχρονισμό της αστυνομίας, που υιοθέτησε το Κοινοβούλιο της χώρας λίγους μήνες μετά τη λήξη της EUPAT, τον Οκτώβριο του 2006, χωρίς τη θετική ψήφο της αλβανικής αντιπολίτευσης που ανακοίνωσε ότι δεν θα συμβάλει στην εφαρμογή του.⁸⁴ Είναι επομένως φανερό ότι οι *Proxima* και EUPAT αντιπροσώπευσαν επιχειρήσεις κοινοτικής αστυνομικής βοήθειας, που στην πράξη αξιοποιήθηκαν περισσότερο ως δράσεις για τη διαχείριση της κρίσης και την πρόληψη νέας εμφύλιας σύγκρουσης και λιγότερο ως ευρύτερα και μακροπρόθεσμα εργαλεία για τη σφυρηλάτηση της ειρήνης και την ανοικοδόμηση του κράτους.⁸⁵

Ουσιαστικά, οι δύο αστυνομικές αποστολές της Ε.Ε. στην ΠΓΔΜ, παρά το γεγονός ότι με το έργο τους συνέβαλαν αποφασιστικά στην εμπέδωση της πολιτικής σταθερότητας και της δημόσιας τάξης, λειτούργησαν ως φορείς παρά ως δρώντες θεσμικής μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού των υποδομών της αστυνομίας της χώρας.⁸⁶ Το μικρό χρονικό πλαίσιο και το περιορισμένο εύρος της «υπερεθνικής» επιχειρησιακής ευθύνης, που με τη σειρά τους οδήγησαν στη συγκρότηση σχετικά μικρών σε δύναμη προσωπικού αποστολών με μη εκτελεστική εντολή, ήταν οι κύριοι παράγοντες που συνηγόρησαν στην εξέλιξη αυτή. Το αποτέλεσμα ήταν ότι οι *Proxima* και EUPAT, αν και ολοκλήρωσαν την αποστολή τους με επιτυχία, δεν κατόρθωσαν να αναδείξουν την Ένωση σε κεντρικό πρωταγωνιστή της επίπονης προσπάθειας που γίνεται στην ΠΓΔΜ για τη διατήρηση της ειρήνης και την εδραίωση της δημοκρατίας.

Η εξήγηση που δίνουμε για αυτή την πολιτική ανεπάρκεια και επιχειρησιακή αδυναμία της Ε.Ε. εκκινεί από το γεγονός ότι οι αστυνομικές δυνάμεις της *Proxima* και της EUPAT ήταν «ίδιες» και ενεργές μόνο στο μέτρο που τα συμμετέχοντα κράτη διέθεσαν «από κοινού» τους δικούς τους εθνικούς υλικούς και ανθρώπινους πόρους. Οι «κοινές» δηλαδή ικανότητες της Ε.Ε. στο υπό εξέταση ζήτημα ήταν δέσμιες της «από κοινού» βούλησης των κρατών-μελών, που διαμορφώθηκε μέσω της διακυβερνητικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΠΑΑ. Κατ' επέκταση, η υλοποίηση των «υπερεθνικών» προθέσεων της Ε.Ε. με την αξιοποίηση των «κοινών» ικανοτήτων της βρίσκονταν σε άμεση συνάρτηση με τις «διακυβερνητικές» προθέσεις και την έκταση της «από κοινού» διάθεσης των «διακυβερνητικών» ικανοτήτων των κρατών-μελών. Η διάσταση αυτή, λοιπόν, μεταξύ των προθέσεων και των ικανοτήτων της Ένωσης

προσδιόρισε όχι μόνο τη μορφή και τον τρόπο εφαρμογής της επιχειρησιακής εντολής των αστυνομικών αποστολών Proxima και EURPAT στην ΠΓΔΜ αλλά και το βαθμό επίτευξης των διακηρυγμένων προθέσεων της.

4. Αντί Επιλόγου

Παρά το γεγονός ότι η έναρξη των διαφόρων επιχειρήσεων ειρήνης της ΕΠΑΑ ήδη μετρά τέσσερα χρόνια, η συστηματική μελέτη και αξιολόγησή τους είναι σχετικά περιορισμένη στη διεθνή βιβλιογραφία και σχεδόν ανύπαρκτη στην αντίστοιχη ελληνική. Το παρόν άρθρο επιχειρήσει να συμβάλει μερικώς στην κάλυψη του κενού αυτού και να ανοίξει τη σχετική επιστημονική συζήτηση στο πλαίσιο της ευρύτερης ελληνικής ακαδημαϊκής κοινότητας των διεθνών σχέσεων, προσπαθώντας να κάνει μια πρώτη συστηματική αποτίμηση των στρατηγικών και επιχειρησιακών γνωρισμάτων των αστυνομικών αποστολών της Ε.Ε. στα Δυτικά Βαλκάνια.

Από τις αρχές του 2003 και μέχρι σήμερα έχουν αναπτυχθεί τρεις τέτοιες αποστολές, η EUPM στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη και οι Proxima και EURPAT στην ΠΓΔΜ, από τις οποίες η πρώτη εξακολουθεί να παραμένει ενεργή. Η ανάλυση της εμπειρίας των τριών αυτών αποστολών έδειξε ότι η διακηρυγμένη πρόθεση της Ε.Ε. να αποκτήσει καθοριστικό ρόλο στη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας είναι αναμφισβήτητη. Η Ένωση έχει την πολιτική βούληση να προωθήσει αξίες που θεμελιώνουν το λεγόμενο «κοινωνικό κεκτημένο», όπως αυτές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην ευρύτερη γειτονιά της.⁸⁷ Όμως, την ίδια στιγμή η Ένωση δε φαίνεται να διαθέτει επαρκείς «ίδιες» ικανότητες για να αναλαμβάνει τη διαχείριση διεθνών κρίσεων και επίλυση συγκρούσεων με τη διεξαγωγή αστυνομικών επιχειρήσεων ειρήνης. Η διαπίστωση αυτή συμφωνεί με ανάλογες εκτιμήσεις για τη δράση της Ε.Ε. σε άλλα συναφή πεδία της ΕΠΑΑ.⁸⁸ Κοινός παρονομαστής της ερμηνευτικής θεμελίωσης των εκτιμήσεων αυτών είναι η έλλειψη ενός ενιαίου μηχανισμού λήψης αποφάσεων που να ιεραρχεί προτεραιότητες και να διαμορφώνει συνεκτικές πολιτικές στο πλαίσιο του κοινοτικού οικοδομήματος.

Χωρίς να αμφισβητούμε την εγκυρότητα της εξήγησης αυτής, η έρευνά μας προσπάθησε να προχωρήσει ένα βήμα παραπέρα, προτάσσοντας αυτήν ακριβώς τη διάσταση μεταξύ προθέσεων και δυνατοτήτων

ως θεωρητικό εργαλείο ανάλυσης. Ειδικότερα, υποστήριξε ότι η υλοποίηση των «υπερεθνικών» προθέσεων της Ε.Ε. για τη διεξαγωγή αστυνομικών επιχειρήσεων ειρήνης προσκρούει πρωταρχικά στο κατά πόσο και στο πόσες «κοινές» ικανότητες σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους τα κράτη-μέλη είναι πρόθυμα και έτοιμα «από κοινού» να διαθέσουν και να αναπτύξουν στο πεδίο. Αυτή η εξάρτηση καθορίζει τόσο το είδος της επιχειρησιακής εντολής όσο και τον τρόπο επιχειρησιακής εφαρμογής της πολιτικής βούλησης της Ένωσης. Ουσιαστικά, η διάσταση μεταξύ των προθέσεων και των ικανοτήτων της Ε.Ε. είναι αντιφατική στο βαθμό που οι πρώτες, οι οποίες εμφανίζονται ως να τείνουν να προσλάβουν «υπερεθνικό» χαρακτήρα, εξαρτώνται άμεσα από τις δεύτερες που παραμένουν «διακυβερνητικές». Η αντίφαση αυτή, όμως, είναι ιστορικά και κοινωνικά προσδιορισμένη, διότι αντανακλά τον ιδιόμορφο τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της ΕΠΑΑ, που πηγάζει από τη διαλεκτική υπερεθνικότητας και διακυβερνητισμού, η οποία χαρακτηρίζει την ευρωπαϊκή συσσωμάτωση. Από αυτή τη σκοπιά, λοιπόν, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι αυτή η αντιφατική διάσταση «υπερεθνικών» προθέσεων και «διακυβερνητικών» ικανοτήτων αποτελεί τον κεντρικό πυρήνα παραγωγής και αναπαραγωγής του «κενού ικανοτήτων-προσδοκιών», που φαίνεται ότι μάλλον διευρύνεται παρά περιορίζεται.

Σημειώσεις

1. Ο Ευστάθιος Τ. Φακιολάς είναι ερευνητής (ΕΠΕΑΕΚ II, Πυθαγόρας) στο Τμήμα Γεωγραφίας του Χαροκόπειου Πανεπιστημίου. Ο Νικόλαος Τζιφάκης είναι διδάσκων Διεθνών Σχέσεων (ΠΔ 407/80) στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης.

2. Ο όρος «κενό ικανοτήτων-προσδοκιών» πολιτογραφήθηκε για πρώτη φορά στο καθημερινό λεξιλόγιο της ακαδημαϊκής συζήτησης σχετικά με τη θεωρία και την πρακτική της Ε.Ε. στη διεθνή πολιτική από τον Hill C., 'Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies*, τόμος 31, τεύχος 3, 1993.

3. Policy Dossier: Security & Defence, 'The Strengths and Weaknesses of the European Security & Defence Policy', *Europe's World*, τεύχος 6, Καλοκαίρι 2007, Cologne European Council: Presidency Conclusions (3-4 Ιουνίου 1999), 150/99 REV 1 CAB, σελ. 21 και Παράρτημα III (σελ. 33-42).

4. Για παράδειγμα, τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. αποφάσισαν, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία: α) μιας στρατιάς με 50.000-60.000 ένοπλο προσωπικό, που με κατάλληλη αεροπορική και ναυτική υποστήριξη θα έχουν την επιχειρησιακή δυνατότητα να παραταχθούν στο πεδίο εντός δύο μηνών και να παραμείνουν εκεί τουλάχιστον για ένα χρόνο, και β) ενός αστυνομικού σώματος 5.000 ατόμων. Επιπλέον, τα κράτη-μέλη αποφάσισαν ότι με εξαίρεση τις ανθρωπιστικές αποστολές που θα μπορούν να σταλούν σε απόσταση μέχρι 10.000 χιλιομέτρων από τις Βρυξέλλες, οι επιχειρήσεις ειρήνης της ΕΠΑΑ θα πρέπει να αναπτύσσονται σε γεωγραφική ακτίνα που δεν θα ξεπερνάει τα 4.000 χιλιόμετρα. Helsinki European Council: Presidency Conclusions (10-11 Σεπτεμβρίου 1999), Παράρτημα I μέχρι Παράρτημα IV, στο http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm (πρόσβαση: 10 Αυγούστου 2007), Santa Maria de Feira European Council: Presidency Conclusions (19-20 Ιουνίου 2000), παράγραφος 11, στο http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm (πρόσβαση: 11 Αυγούστου 2007).

5. Laeken European Council: Presidency Conclusions (14-15 Δεκεμβρίου 2001), SN 300/1/01 REV 1, σελ. 2 και Παράρτημα II (σελ. 27-29).

6. Πληροφόρηση και τεκμηρίωση για όλες τις μέχρι σήμερα επιχειρήσεις ειρήνης της ΕΠΑΑ μπορεί να αντληθεί από το http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=EN&mode=g. Έχει σημασία να τονίσουμε ότι η έναρξη των επιχειρήσεων ειρήνης της ΕΠΑΑ σχεδόν συμπίπτει χρονικά με τη σύναψη της συμφωνίας «Berlin-Plus» μεταξύ Ε.Ε. και NATO το Μάρτιο του 2003, με την οποία η πρώτη απέκτησε το δικαίωμα να έχει πρόσβαση και να χρησιμοποιεί την υποδομή του δεύτερου για το σχεδιασμό και τη διεξαγωγή στρατιωτικών επιχειρήσεων. Επίσης, το Δεκέμβριο του 2003 η Ένωση υιοθέτησε την «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας» με την οποία καθόρισε τη στρατηγική της για την αντιμετώπιση των διεθνών απειλών, όπως αυτή τουλάχιστον τις αντιλαμβάνεται, που είναι η τρομοκρατία, η διασπορά των όπλων μαζικής καταστροφής, οι περιφερειακές διενέξεις, τα «αποτυχημένα» και «αδύναμα» κράτη και το οργανωμένο έγκλημα.

7. Το 1998 η Ε.Ε. επινόησε και προώθησε τον όρο «Δυτικά Βαλκάνια» για να υποδηλώσει τα κράτη εκείνα της Βαλκανικής Χερσονήσου που δεν ήταν τότε υποψήφια προς ένταξη στις κοινοτικές δομές. Σήμερα τα Δυτικά Βαλκάνια περιλαμβάνουν τις Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Κροατία, Μαυροβούνιο, ΠΓΔΜ, και Σερβία (μαζί με το Κόσοβο). Για την «κατασκευή» των Δυτικών Βαλκανίων ως διακριτή Ευρωπαϊκή περιοχή, βλέπε Tzifakis N., 'EU's Region-Building and Boundary-Drawing Policies: The European Approach to the Southern Mediterranean and the Western Balkans', *Journal of Southern Europe and the Balkans*, τόμος 9, τεύχος 1, Απρίλιος 2007, σελ. 56-64.

8. Gow J., *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*, Hurst, London, 1997.

9. Juncos E. A., 'Bosnia and Herzegovina: A Testing Ground for the ESDP?', *CFSP Forum*, τόμος 4, τεύχος 3, Μάιος 2006, σελ. 5, στο <http://www.fornet.info/documents/CFSP%20Forum%20vol%204%20no%203.pdf> (πρόσβαση: 9 Οκτωβρίου 2007).

10. Πιο συγκεκριμένα, η EUPM αντικατέστησε την International Police Task Force (IPTF) του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), ενώ η EUPOL-*Proxima* ουσιαστικά ανέλαβε την ευθύνη της επιτέλεσης του αστυνομικού έργου από τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ).

11. Για περαιτέρω ανάλυση των σημείων αυτών, βλέπε Duke S. και Ojanen H., 'Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy', *European Integration*, τόμος 28, τεύχος 5, Δεκέμβριος 2006, Jakobsen V. P., 'The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected', *European Security*, τόμος 15, τεύχος 3, Σεπτέμβριος 2006.

12. Jakobsen, *ο.π.*, σελ. 300-304.

13. Andreas P., 'Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty First Century', *International Security*, τόμος 28, τεύχος 2, 2003.

14. 2409th Council Meeting of General Affairs, 6247/02 (Presse 30), Βρυξέλλες, 18/19 Φεβρουαρίου 2002, σελ. 16.

15. Office of the High Representative: Peace Implementation Council, 'Communique by the PIC Steering Board', 28 Φεβρουαρίου 2002.

16. Council Joint Action on the European Union Police Mission 2002/210/CFSP (11 Μαρτίου 2002), *Official Journal of the European Communities*, L 70, 13 Μαρτίου 2002.

17. 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, 10 Μαΐου 2002.

18. 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 Μπρίσκο. Βλέπε Tzifakis N., 'The Bosnian Peace Process: The Power-Sharing Approach Revisited', *Perspectives*, τεύχος 28, Καλοκαίρι 2007, του ίδιου (revising author), 'Bosnia and Herzegovina (Bosna i Hercegovina)', στο Schlager N. και Weisblatt J. (επιμ.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, 4^η έκδοση, τόμος 1, NY: Facts On File Inc., New York, 2006.

Για μια εξαιρετική ανάλυση των επιπτώσεων του κατακερματισμού του πολιτικού συστήματος της Βοσνίας στον τομέα της αστυνόμευσης, βλέπε Wisler D., 'The International Civilian Police Mission in Bosnia and Herzegovina: From Democratization to Nation-Building', *Police Practice and Research*, τόμος 8, τεύχος 3, 2007.

19. Για μια μετα-νεωτερική κριτική του γεγονότος ότι η *EUPM* συν-εδρεύει με τις Βοσνιακές αστυνομικές αρχές, βλέπε Merlingen M. και Ostrauskaite R., 'Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Bosnia', *Alternatives*, τόμος 30, τεύχος 3, 2005, σελ. 306-309.

20. Mace C., 'ESDP Goes Live: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina', *European Security Review*, τεύχος 16, 2003, σελ. 4.

21. Osland M. K., 'The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina', *International Peacekeeping*, τόμος 11, τεύχος 3, 2004, σελ. 551.

22. 'European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina: The First Year', *PRIO Review*, 2003, σελ. 6, στο <http://www.eupm.org/Documents/PPIO%20Review%202003.pdf> (πρόσβαση: 2 Φεβρουαρίου 2005).

23. Στο ίδιο, *ο.π.*, σελ. 7.

24. Woodbridge J., 'Putting ESDP to the Test: The EU's Police Mission to Bosnia Herzegovina', *European Security Review*, τεύχος 11, 2002, σελ. 1-2.

25. International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability Revisited*, Europe Report No. 160, Brussels, 17 Ιανουαρίου 2005, σελ. 50.

26. Mounier G., 'European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security Beyond the Borders', *Humsec Journal*, τεύχος 1, 2007, σελ. 59-62.

27. Penksa E. S., *Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05: Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*, CEPS Working Document No. 255, Centre for European Policy Studies, Brussels, Δεκέμβριος 2006, σελ. 4.

28. 'European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina', *ο.π.*, σελ. 14.

29. European Stability Initiative, *On Mount Olympus: How the UN Violated Human Rights in Bosnia and Herzegovina, and Why Nothing Has Been Done to Correct It*, 10 Φεβρουαρίου 2007, σελ. 2, στο <http://www.esiweb.org/> (πρόσβαση: 15 Φεβρουαρίου 2007).

30. Στο ίδιο, *ο.π.*, σελ. 10.

31. Palmer K., 'Transfer of Mandates and Institutional Reform: Policing and Education Reforms in Bosnia-Herzegovina', *GSQ Quarterly*, τεύχος 11, 2004, σελ. 3-4, στο <http://www.ssrc.org/programs/gsc/publications/quarterly11/palmer.pdf> (πρόσβαση: 10 Ιανουαρίου 2005).

32. International Crisis Group, *EU Crisis Response*, σελ. 51.

33. Penksa, ο.π., σελ. 6-7.
34. Στο ίδιο, ο.π.
35. Orsini D., 'Future of ESDP: Lessons from Bosnia', *European Security Review*, τεύχος 29, 2006, σελ. 9.
36. International Crisis Group, *EU Crisis Response*, σελ. 51.
37. Council Joint Action on the European Union Police Mission 2002/210/CFSP (11 Μαρτίου 2002), ο.π.
38. Merlingen M. and Ostrauskaite R., 'ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges', *European Foreign Affairs Review*, τόμος 10, τεύχος 2, 2005, σελ. 228.
39. Orsini, ο.π., σελ. 10.
40. Στο ίδιο, ο.π.
41. Στο ίδιο.
42. Για τα στρατηγικά και επιχειρησιακά χαρακτηριστικά γνωρίσματα της *Althea*, βλέπε Φακιολάς Τ. Ε. και Τζιφάκης Ν., 'Οι Ειρηνευτικές Στρατιωτικές Επιχειρήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα Δυτικά Βαλκάνια: Το Κενό «Βούλησης-Εφαρμογής»', *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τεύχος 28, Νοέμβριος 2006, σελ. 100-103.
43. Vacca A., 'Integrated Police Unit', *EUFOR Forum*, τεύχος 2, 2005, στο <http://www.euforbih.org/forum/002/p05a/tefp05a.htm> (πρόσβαση: 10 Μαρτίου 2006).
44. Orsini, ο.π., σελ. 10.
45. Juncos E. A., 'Learning by Doing: Civil-Military Co-ordination in EU Crisis Management Policies', Paper Presented at the *Third Pan-European Conference of the ECPR Standing Group on EU Politics*, Istanbul, 21-23 Σεπτεμβρίου 2006, σελ. 15, στο <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/019.pdf> (πρόσβαση: 10 Οκτωβρίου 2007).
46. Penksa, ο.π., σελ. 12, 20.
47. Για παράδειγμα, στο ζήτημα της αναδιάρθρωσης της Βοσνιακής αστυνομίας οι Σερβοβόσνιοι επεδίωκαν να διαπραγματεύονται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντί με τον Ashdown. Orsini, ο.π., σελ. 11.
48. Penksa, ο.π., σελ. 13.
49. Στο ίδιο, ο.π., σελ. 6, 18-19.
50. Juncos, 'Learning by Doing', σελ. 15.
51. Juncos, 'Bosnia and Herzegovina', σελ. 6.
52. Council Joint Action on the European Union Police Mission 2005/824/CFSP (24 Νοεμβρίου 2005), *Official Journal of the European Union*, L 307/55, 25 Νοεμβρίου 2005.
53. Στο ίδιο, ο.π., Juncos, 'Bosnia and Herzegovina', σελ. 6.

54. Penksa, ο.π., σελ. 16.
55. 'EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)', Factsheet, Μάρτιος 2006, στο http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet_060312.pdf (πρόσβαση: 8 Οκτωβρίου 2007).
56. Council Joint Action 2003/92/CFSP (27 Ιανουαρίου 2003), *Official Journal of the European Union*, L 34, 11 Φεβρουαρίου 2003, σελ. 26-29.
57. Για μια ανάλυση των στρατηγικών και επιχειρησιακών χαρακτηριστικών γνωρισμάτων της *Concordia*, βλέπε Φακιολάς και Τζιφάκης, ο.π., σελ. 90-100.
58. Βασική πηγή πληροφόρησης και τεκμηρίωσης είναι το http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=584&lang=en.
59. Council Joint Action 2003/681/CFSP (29 Σεπτεμβρίου 2003), *Official Journal of the European Union*, L 249, 1 Οκτωβρίου 2003, σελ. 66-69.
60. Council Joint Action 2003/870/CFSP (8 Δεκεμβρίου 2003), *Official Journal of the European Union*, L 326, 13 Δεκεμβρίου 2003, σελ. 39-40. Ο Brouhns, που είχε αναλάβει καθήκοντα στην ΠΓΔΜ από το Δεκέμβριο του 2002, είχε ως εντολή να συμβάλει και να συντονίζει τις τοπικές και διεθνείς αρχές που εμπλέκονταν στην ειρηνευτική διαδικασία, ειδικότερα σε σχέση με τις προσπάθειες για τη σταθεροποίηση της πολιτικής ομαλότητας και την εφαρμογή της συμφωνίας της Οχρίδας. Βλέπε Council Joint Action 2002/963/CFSP (10 Δεκεμβρίου 2002), *Official Journal of the European Communities*, L 334, 11 Δεκεμβρίου 2002, σελ. 7-8.
61. 16024/03 (Presse 372), Βρυξέλλες, 11 Δεκεμβρίου 2003.
62. 'Remarks by Javier Solana at the Ceremony Marking the End of *Concordia* and the Opening Ceremony of the EUPOL *Proxima*', S0256/03, Σκόπια, 15 Δεκεμβρίου 2003, Council of the European Union: General Secretariat-Press Office, *Press Briefing*, 8 Δεκεμβρίου 2003, στο <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/concordia.pdf> (πρόσβαση: 28 Ιουλίου 2007).
63. Council Joint Action 2004/86/CFSP (26 Ιανουαρίου 2004), *Official Journal of the European Union*, L 21, 28 Ιανουαρίου 2004, σελ. 30, Council Joint Action 2004/565/CFSP (26 Ιουλίου 2004), *Official Journal of the European Union*, L 251, 27 Ιουλίου 2004, σελ. 18.
64. Council Joint Action 2005/724/CFSP (17 Οκτωβρίου 2005), *Official Journal of the European Union*, L 272, 18 Οκτωβρίου 2005, σελ. 26-27, Council Joint Action 2006/123/CFSP (20 Φεβρουαρίου 2006), *Official Journal of the European Union*, L 49, 21 Φεβρουαρίου 2006, σελ. 20, Council Joint Action 2007/109/CFSP (15 Φεβρουαρίου 2007), *Official Journal of the European Union*, L 46, 16 Φεβρουαρίου 2007, σελ. 68-70.
65. Council Joint Action 2004/789/CFSP (22 Νοεμβρίου 2004), *Official Journal of the European Union*, L 348, 24 Νοεμβρίου 2004, σελ. 40-4, S/0351/04, Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2004.

66. 14912/05 (Presse 313), Βρυξέλλες, 24 Νοεμβρίου 2005. Αναφορικά με τη EUPAT, βασική πηγή και τεκμηρίωσης είναι το http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=994&lang=en.

67. *ESDP Presidency Report* (Endorsed by the European Council of 17 December 2004), στο <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ESDPPresidencyReport17.12.04.pdf> (πρόσβαση: 25 Οκτωβρίου 2005).

68. Eupol Proxima – Mission, στο <http://www.eupol-proxima.org/sito1/mission/program.htm> (πρόσβαση: 1 Νοεμβρίου 2005).

69. Mace C., "Operation *Concordia*: Developing a 'European' Approach to Crisis Management", *International Peacekeeping*, τόμος 11, τεύχος 3, 2004, σελ. 483.

70. 'Interview with Bart D' Hooge', στο http://www.delmkd.cec.eu.int/en/information_sources/newsletters/2004-htm/newsletter-2004-02-1.htm (πρόσβαση: 26 Οκτωβρίου 2005).

71. Από την Ε.Ε.-25 δε συμμετείχαν η Σλοβακία, η Μάλτα και η Εσθονία. Η συνεισφορά σε ανθρώπινο δυναμικό των υπολοίπων είχε ως εξής: Γερμανία 25 άτομα, Γαλλία 24, Ολλανδία 15, Ιταλία 13, Σουηδία 11, Ισπανία 10, Ελλάδα 9, Φινλανδία 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 Ε.Ε.: η Τουρκία με 8 άτομα, η Νορβηγία και η Ουκρανία με 5 και η Ελβετία με 3. Eupol Staff, στο <http://www.eupol-proxima.org/sito1/people/whereweare1.htm> (πρόσβαση: 17 Φεβρουαρίου 2005).

72. Council Decision 2003/682/CFSP (29 Σεπτεμβρίου 2003), *Official Journal of the European Union*, L 240, 1 Οκτωβρίου 2003, σελ. 70.

73. Merlingen και Ostrauskaite, 'ESDP Police Missions', σελ. 225, 228, Ioannides I., 'Police Mission in Macedonia', στο Emerson M. & Gross E. (eds.), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007, σελ. 93-95.

74. Council 2004/846/EC (30 Νοεμβρίου 2004), 'Political and Security Committee Decision Proxima/2/2004', *Official Journal of the European Union*, L 367, 14 Δεκεμβρίου 2004, σελ. 29, 'Message from the New Head of Mission from 15 December 2004', στο <http://www.eupol-proxima.org/sito1/people/policehead.htm> (πρόσβαση: 16 Φεβρουαρίου 2005).

75. Η συζήτηση που ακολουθεί αντλεί στοιχεία, κυρίως, από το Council Joint Action 2005/826/CFSP (24 Νοεμβρίου 2005), *Official Journal of the European Union*, L 307, 25 Νοεμβρίου 2005, σελ. 61-64.

76. Το πρόγραμμα CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) σχεδιάστηκε και τέθηκε σε εφαρμογή με από-

φραση του Συμβουλίου της Ε.Ε. ένα χρόνο μετά τη λήξη των Νατοϊκών βομβαρδισμών και του πολέμου στο Κόσσοβο το 1999. Αφορούσε την παροχή βοήθειας αξίας € 4,6 δισ. προς τα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων, με σκοπό να στηρίξει οικονομικά τις προσπάθειές τους για επιτάχυνση της ανάπτυξης, εκσυγχρονισμό των υποδομών, εμπέδωση της δημοκρατικής σταθερότητας, δημιουργία πλουραλιστικών θεσμών και προώθηση της μεταξύ τους περιφερειακής συνεργασίας. Βλέπε στο http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/index_en.htm.

77. Βλέπε στο http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet_EUPAT_fYROM_051215.pdf.

78. 'Statement by Javier Solana, EU High Representative for CFSP on the Occasion of the Ceremony Marking the End of the EU Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia', S406/05, Βρυξέλλες, 9 Δεκεμβρίου 2005.

79. 'Remarks by Javier Solana', ο.π.

80. Montanaro-Jankovski L., 'The Interconnection Between the European Security and Defence Policy and the Balkans', *Southeast European and Black Sea Studies*, τόμος 7, τεύχος 1, Μάρτιος 2007, σελ. 147.

81. International Crisis Group, *EU Crisis Response*, σελ. 49.

82. International Crisis Group, *Macedonia: Not Out of the Woods Yet*, Europe Briefing No. 37, Skopje/Brussels, 25 Φεβρουαρίου 2005, σελ. 8-11.

83. International Crisis Group, *Macedonia: Wobbling Toward Europe*, Europe Briefing No. 41, Skopje/Brussels, 12 Ιανουαρίου 2006, σελ. 7-8.

84. Στο ίδιο, ο.π., σελ. 8.

85. 'Macedonia's Parliament Adopts New Law on Police', στο http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2006/11/03/features-02 (πρόσβαση: 7 Αυγούστου 2007).

86. Merlingen και Ostrauskaite, 'ESDP Police Missions', σελ. 223-224, 226, 232-233.

87. Για μια ευρύτερη συζήτηση του ρόλου και της συμβολής της Ε.Ε., δηλαδή τόσο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και του Συμβουλίου, στη μεταρρύθμιση της υποδομής και των λειτουργιών της αστυνομίας της ΠΓΔΜ, βλέπε Ioannides, ο.π., σελ. 81-125.

88. Hazelzet H., 'Human Rights Aspects of EU Crisis Management Operations: From Nuisance to Necessity', *International Peacekeeping*, τόμος 13, τεύχος 4, Δεκέμβριος 2006.

89. Montanaro-Jankovski, ο.π., Papadimitriou D, Petrov P. και Greiçevci L., 'To Build a State: Europeanization, EU Actorness and State-Building in Kosovo', *European Foreign Affairs Review*, τόμος 1, τεύχος 2, 2007. Για μια ενδιαφέρουσα ανάλυση που υποστηρίζει ότι η Ε.Ε. είναι ένας αποτελεσματικός δρων πα-

ραγωγής και παροχής ασφάλειας, βλέπε Kirchner J. E. , 'The Challenge of European Union Security Governance', *Journal of Common Market Studies*, τόμος 44, τεύχος 5, 2006.

