

Μαριλένα Σημίτη, *Η Κοινωνία Πολιτών στην Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση*,
Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008

6. ΕΥΡΩΜΕΣΟΓΕΙΑΚΗ ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΣΧΕΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ: ΜΙΑ ΣΥΝΤΟΜΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ¹

Τον Οκτώβριο του 2006 η Επιτροπή δημοσίευσε έκθεση για την Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση με τον τίτλο *Καιρός για αποτελέσματα*.² Σ' αυτήν ανέφερε ότι η Εταιρική Σχέση εισέρχεται σε μια νέα φάση, κατά την οποία θα πρέπει να προωθηθούν οι στόχοι που είχαν συμφωνηθεί στη Σύνοδο της Βαρκελώνης, για να ανταποκριθεί η Εταιρική Σχέση στις υψηλές προσδοκίες των κυβερνήσεων και της κοινωνίας των πολιτών. Στην Έκθεση διαπιστώνεται ότι οι υφιστάμενοι τρόποι εργασίας θα πρέπει να βελτιωθούν, ώστε η συνεργασία να είναι πιο λειτουργική και προσανατολισμένη σε συγκεκριμένα και απτά αποτελέσματα.

Οι παρατηρήσεις αυτές εκφράζουν μια ευρύτερα διαδεδομένη αντίληψη για την υφιστάμενη δυναμική της Εταιρικής Σχέσης. Η θεσμοθέτηση της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης τον Νοέμβριο του 1995 χαιρετίστηκε από όλους τους ενδιαφερόμενους, καθώς προσέφερε τη δυνατότητα μιας προσέγγισης Βορρά-Νότου που θα συνέβαλλε στην ειρήνη, στην οικονομική ανάπτυξη, στη σταθερότητα και στον εκδημοκρατισμό της περιοχής. Όμως οι προσδοκίες δεν επαληθεύτηκαν, καθώς η πρόοδος που συντελέστηκε υπήρξε μικρή και, για πολλούς, απογοητευτική. Η γενική εντύπωση για την αποτελεσματικότητα της Εταιρικής Σχέσης καθορίστηκε

¹ Για την αποτίμηση των αποτελεσμάτων της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης βλέπε: Calleya S., *Evaluating Euro-Mediterranean Relations*, London-New York: Routledge, 2005, Gillespie R. (επιμ.), *The Euromediterranean Partnership, Political and Economic Perspectives*, London-Portland: Frank Cass, 1997, Maresceau M., Lannon E., *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies, A Comparative Analysis*, London: Palgrave, 2001.

² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The Euro-Mediterranean Partnership: Time to deliver*, COM(2006) 620, τελικό, Brussels, 25.10.2006.

από μια εικόνα καθυστερήσεων, ανεπάρκειας και αδυναμίας διαμόρφωσης πολιτικών, με αποτέλεσμα το πνεύμα αλληλεγγύης, που υπήρχε αρχικά, να υποχωρήσει και ο διάλογος τελικά να καθηλωθεί.³ Επικρατεί, ιδίως στη νότια ακτή της Μεσογείου, η πεποίθηση ότι η Διαδικασία της Βαρκελώνης δεν αποτελεί πλέον το μέσο για την υπέρβαση των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών δυσκολιών της περιοχής.⁴

Η ανάπτυξη βιώσιμων λύσεων για την επίλυση αυτών των δυσκολιών προϋποθέτει να επικρατήσουν όροι που συμβάλλουν στη συνεργασία, στη μείωση των αντιπαλοτήτων, στην αποδοχή αλλαγών και στη θετική στάση των αραβικών κοινωνιών απέναντι στην Ευρώπη. Αλλά σε όλο το διάστημα που ακολούθησε τη Δήλωση της Βαρκελώνης, και ιδίως μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στη Νέα Υόρκη, τους πολέμους στο Αφγανιστάν και το Ιράκ και την εντεινόμενη αντιπαράθεση μεταξύ Ισραήλ και Παλαιστινίων, επικράτησε κλίμα φόβου, δυσπιστίας και εχθρότητας.

Για τους Άραβες, η Εταιρική Σχέση δεν υπήρξε ειλικρινής από την πλευρά των Ευρωπαίων εταίρων. Ενώ ξεκίνησε με την επαγγελία της αμοιβαίας συνεργασίας για τη διαμόρφωση μιας κοινής πολιτικής και την επίλυση των διαφορών μεταξύ των εταίρων, δεν οδήγησε τελικά σε ισότιμη συνεργασία, η οποία να είναι πραγματικά επωφελής και για τις δύο πλευρές. Αναφέρουν ενδεικτικά την επιδείνωση των οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών που σημειώθηκε στις χώρες του μεσογειακού Νότου. Οι προσδοκώμενες από τους μεσογειακούς εταίρους ευρωπαϊκές επενδύσεις στον Νότο δεν πραγματοποιήθηκαν,⁵ καθώς οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις στράφηκαν

³ Hervieu B., «La Méditerranée, notre horizon», *Le Monde*, 14.4.2007.

⁴ Joffé G., «Southern Attitudes towards an Integrated Mediterranean Region», στο Gillespie R. (επιμ.), *The Euromediterranean Partnership, Political and Economic Perspectives*, London-Portland: Frank Cass, 1997.

⁵ Είναι ενδεικτικό ότι, στη συνάντηση η οποία πραγματοποιήθηκε στις 8 Απριλίου 2008 μεταξύ των μεσογειακών εταίρων οι οποίοι έχουν υπογράψει τη συμφωνία του Αγκαντίρ (Μαρόκο, Τυνησία, Αίγυπτος, Ιορδανία) και Ευρωπαίων ηγετών και

στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, οι οποίες διέθεταν καλύτερη τεχνογνωσία, και στις χώρες της Ασίας, οι οποίες διέθεταν χαμηλότερο εργατικό κόστος. Η ανεργία αυξήθηκε θεαματικά στην αφρικανική ακτή. Η δημογραφική έκρηξη στη νότια πλευρά της Μεσογείου, σε συνδυασμό με την αδυναμία των κρατών της περιοχής να βελτιώσουν τις οικονομικές επιδόσεις τους, επέτειναν το αναπτυξιακό χάσμα μεταξύ Βορρά και Νότου. Η μετανάστευση προς τον Βορρά, αλλά και η ενίσχυση του αυταρχισμού προκειμένου να ελεγχθεί η κοινωνική δυσαρέσκεια, ήταν οι εμφανείς συνέπειες. Κατά την άποψη που επικρατεί στις χώρες του Νότου, η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε ως πρώτη προτεραιότητα στην Εταιρική Σχέση την απελευθέρωση του εμπορίου, και αγνόησε την οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα των μεσογειακών χωρών. Ταυτόχρονα δεν αποδέχτηκε την άρση των περιορισμών στην εισαγωγή αγροτικών προϊόντων από τις μεσογειακές χώρες, οι οποίες είναι κυρίως αγροτικές,⁶ με αποτέλεσμα να αυξηθεί η οικονομική εξάρτησή τους. Έλλειψη κατανόησης της χρεώνεται από τους μεσογειακούς εταίρους και ως προς τη μετανάστευση. Παρόλο που η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων περιλαμβάνεται στις αρχές της Ένωσης, οι περιορισμοί και οι έλεγχοι στη μετανάστευση που εφαρμόζονται καθίστανται όλο και πιο αυστηροί.

Στις χώρες της νότιας ακτής επισημαίνουν ότι η Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση δεν λειτούργησε με τρόπο ώστε οι εταίροι να συνδιαχειρίζονται σε ισότιμη βάση την κοινή υπόθεση. Υπήρξε, επομένως, η Σχέση αυτή, ετεροβαρής. Η Ε.Ε.

εκπροσώπων ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, ο Επίτροπος Peter Mandelson υπογράμμισε ότι, παρά την εγγύτητα των μεσογειακών εταίρων με την Ευρώπη, οι χώρες του μεσογειακού Νότου έχουν προσελκύσει μόλις το 1% των ξένων επενδύσεων από τον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από το 2000 και έπειτα. Βλέπε Foundation Robert Schuman, *The Letter*, no. 343, 14 April 2008.

⁶ Η Ε.Ε. ορίζει ποσοτώσεις για τις ελεύθερες δασμών εισαγωγές. Κατά τους Cameron και Rhein, οι ποσοτώσεις είναι χαμηλές, αφού τα αγροτικά προϊόντα αποτελούν λιγότερο από το 10% των διμερών συναλλαγών. Βλέπε Cameron Fr., Rhein E., «Promoting Political and Economic Reform in the Mediterranean and Middle East», *EPC Issue Paper*, no. 33, European Policy Centre, 2005.

καθόριζε τις εξελίξεις, ενώ οι εταίροι του Νότου αδυνατούσαν να επηρεάσουν τις αποφάσεις προς τις κατευθύνσεις που θα ήθελαν.⁷ Σχημάτισαν, έτσι, την εντύπωση ότι η Εταιρική Σχέση δεν είναι δική τους υπόθεση, «δεν τους ανήκει».

Η προσοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Εταιρική Σχέση –όπως παρατηρεί το Φόρουμ της Κοινωνίας των Πολιτών– στράφηκε κυρίως στη δημιουργία μιας ζώνης ελεύθερου εμπορίου, τον έλεγχο της μετανάστευσης, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και τη συνεργασία στον ενεργειακό τομέα, στα ζητήματα δηλαδή που απασχολούσαν την ίδια. Η προώθηση της δημοκρατίας, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η βιώσιμη ανάπτυξη, η κοινωνία των πολιτών στον Νότο, δεν απασχόλησαν ιδιαίτερα την Ένωση, καθώς δεν εντάσσονται σε τομείς στρατηγικής σημασίας για την ίδια.⁸

Αλλά και μελετητές, που δεν ασπάζονται αυτή την ιδιαίτερα επικριτική θέση, παρατηρούν ότι οι ρυθμοί κατά την εφαρμογή των αποφάσεων της Διαδικασίας της Βαρκελώνης ήταν και παραμένουν εξαιρετικά βραδείς, καθώς απουσιάζει ένα σαφές πολιτικό μήνυμα και δεν διατίθενται οι απαραίτητοι πόροι.⁹ Η Ένωση απέτυχε να

⁷ Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα των πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος. Η Ένωση προσδιόρισε με τις προτάσεις της το Σχέδιο Δράσης για το Περιβάλλον στο πλαίσιο της Εταιρικής Σχέσης το 1997. Το 2005 το υποκατέστησε με την Πολιτική Γειτονίας, ενώ το 2006 παρουσίασε μια νέα στρατηγική, η οποία επικεντρωνόταν στο πρόγραμμα απορρύπανσης της Μεσογείου «Ορίζων 2020». Οι νότιοι εταίροι δεν συμμετείχαν σε όλες αυτές τις αλλαγές πολιτικής, με αποτέλεσμα ο ρόλος τους να περιοριστεί στην αποδοχή των αποφάσεων που διαμόρφωσε η Ε.Ε.

⁸ Non-Governmental Platform for the EuroMed Civil Forum, *Amending the EuroMed Civil Forum, Strengthening Civil Society Cooperation in the Barcelona Process*, Strategy Paper, 2003.

⁹ Βλέπε Benoit Guillaume, Comeau Aline, *A Sustainable Future for the Mediterranean, The Blue Plan's Environment and Development Outlook*, United Nations Environmental Programme (UNEP), 2006. Οι Benoit και Comeau υποστηρίζουν στη σελίδα 383 ότι: «Οι ιδρυτές της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης πίστεψαν ότι θα αρκούσε να δημιουργήσουν μια ζώνη ελεύθερου εμπορίου στην περιοχή για να πετύχουν την οικονομική αναζωογόνηση και ευημερία. Πολλοί, όμως, διάσημοι εμπειρογνώμονες, αν και αναγνωρίζουν τις θετικές πλευρές του ελεύθερου εμπορίου, θεωρούν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να αναγνωρίσει τους περιορισμούς και τους κινδύνους που αυτό συνεπάγεται, και να δεχθεί ότι είναι

περιορίσει την απόσταση μεταξύ βόρειας και νότιας ακτής ως προς το βιοτικό επίπεδο των κατοίκων, αλλά και να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις μιας ουσιαστικής συνεργασίας. Η ίδια η Ένωση έχει διαπιστώσει ότι, λόγω της στασιμότητας της Διαδικασίας της Βαρκελώνης, χρειάζεται μια νέα προσέγγιση και στρατηγική αντίληψη προκειμένου να επιτευχθεί μια συντονισμένη προσπάθεια για την υλοποίηση συγκεκριμένων στόχων.¹⁰

Οι ευθύνες για τη στασιμότητα της Διαδικασίας της Βαρκελώνης βαραίνουν, όμως, και τους μεσογειακούς εταίρους. Οι χώρες του Νότου δεν αποδέχτηκαν να προχωρήσουν στις αναγκαίες πολιτικές μεταρρυθμίσεις και να μεταβάλουν την παραδοσιακή εξωτερική περιφερειακή πολιτική τους για χάρη της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης. Τα καθεστώτα της περιοχής δεν δέχθηκαν τον εκδημοκρατισμό, τη διαφάνεια και τον περιορισμό των εξουσιών τους, που θα τα έθετε σε κίνδυνο. Αλλά και οι κοινωνίες της περιοχής ερμήνευσαν αρνητικά τον διαπολιτισμικό διάλογο και τις πολιτιστικές ανταλλαγές ως υπονόμευση της εθνικής κυριαρχίας, της πολιτισμικής ταυτότητας και ιστορίας τους.

Η Δήλωση της Βαρκελώνης το 1995 αποτέλεσε ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο για τις ήδη στενές σχέσεις μεταξύ Ένωσης και χωρών της νότιας ακτής της Μεσογείου. Η Ευρώπη ήταν ο σημαντικότερος εμπορικός εταίρος της περιοχής και σε αυτήν προσέβλεπαν οι χώρες της νότιας Μεσογείου για τη στήριξη της ανάπτυξής τους. Άλλωστε, η Ένωση, πέρα από τα εμπορικά οφέλη, εξασφάλιζε από τη Βόρεια Αφρική ένα σημαντικό ποσοστό της απαιτούμενης από αυτήν ενέργειας.¹¹ Ήταν, λοιπόν, αναπόφευκτο η Ένωση να επιδιώξει στενότερη συνεργασία και οι χώρες της περιοχής να την αποδεχθούν. Επιπροσθέτως, οι αποφάσεις της Βαρκελώνης τον

άμεση ανάγκη να ενισχύσει την παρέμβασή της στην περιοχή, ώστε να συντείνει στην ανάπτυξή της».

¹⁰ Calleya, *ό.π.*, και Cameron, Rhein, *ό.π.*

¹¹ Joffé, *ό.π.*

Νοέμβριο του 1995 ελήφθησαν όταν είχαν αρχίσει να γίνονται πιο συγκεκριμένοι οι σχεδιασμοί για τη διεύρυνση της Ένωσης προς την Ανατολική και Κεντρική Ευρώπη.¹² Καθώς θεωρήθηκε ότι η διεύρυνση προς την Ανατολή θα αύξανε τον χώρο επιρροής της Γερμανίας, η Γαλλία και οι χώρες του Νότου πρότειναν και προώθησαν την Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση ως αντιστάθμισμα στη διεύρυνση. Στις αποφάσεις της Βαρκελώνης συνέβαλε και το ευνοϊκό κλίμα στις εξελίξεις στη Μέση Ανατολή. Ο Πόλεμος του Κόλπου είχε λήξει και οι συμφωνίες του Όσλο άνοιγαν δρόμους συνεννόησης μεταξύ Ισραήλ και Παλαιστινίων. Οι προοπτικές για συνεργασία με τον αραβικό κόσμο έμοιαζαν ευνοϊκές, και η Διαδικασία τις Βαρκελώνης ήθελε να τις ενισχύσει.

Η Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση επενδύθηκε με μια φιλόδοξη ρητορική, όπως προκύπτει από τη Διακήρυξη της Βαρκελώνης. Η προηγούμενη ανανεωμένη μεσογειακή πολιτική του 1992 αντικαταστάθηκε από έναν «ευρωμεσογειακό συνεταιρισμό», ο οποίος αποτελούσε ένα ενδιάμεσο σχήμα μεταξύ της προηγούμενης αναπτυξιακής βοήθειας προς την περιοχή και της ένταξης στην Ένωση. Οι χώρες της νότιας ακτής θεώρησαν ότι θα έχουν τη μεταχείριση μιας «οιονεί ένταξης».

Αλλά η Διαδικασία της Βαρκελώνης είχε να αντιμετωπίσει διάφορους ανασταλτικούς παράγοντες από τη στιγμή της έναρξής της. Η Διαδικασία της Βαρκελώνης απέτυχε να προσελκύσει το ενδιαφέρον και να εξασφαλίσει την υποστήριξη του συνόλου των κρατών μελών της Ένωσης. Η Γερμανία, η Ολλανδία και οι σκανδιναβικές χώρες προτιμούσαν η Ένωση να επικεντρωθεί στη διεύρυνση στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και στην εμβάθυνση των υφιστάμενων

¹² Στο Συμβούλιο της Κοπεγχάγης το 1993 είχαν οριστεί τα κριτήρια τα οποία θα πρέπει να πληρούν οι προς ένταξη χώρες. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Καννών, το 1995, ελήφθησαν αποφάσεις που αφορούσαν την προετοιμασία των συνδεδεμένων χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης για την ένταξή τους στην Εσωτερική Αγορά της Ε.Ε.

πολιτικών της. Δεν ήθελαν να αφιερωθούν νέοι πόροι στη μεσογειακή πολιτική. Την περίοδο μετά το 1995, κύριο μέλημά τους ήταν ο περιορισμός των δαπανών, για τις οποίες ήταν οι κυρίως συνεισφέρουσες. Επιπροσθέτως, η Διαδικασία της Βαρκελώνης ξεκινούσε από την υπόθεση ότι οι μεσογειακοί εταίροι αποτελούν ενιαία κατηγορία, και ως εκ τούτου είναι δυνατή η ενιαία αντιμετώπισή τους. Η διαφορετική σύνθεση των κοινωνιών, οι διαφορετικές θεσμικές και πολιτικές παραδόσεις, οι διαφοροποιούμενες πολιτικές των αντίστοιχων κυβερνήσεων, αποτελούσαν παράγοντες που δεν ελήφθησαν υπόψη στη Διαδικασία της Βαρκελώνης. Οι διαφορετικές αυτές συνθήκες, όμως, επηρεάζουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα των πολιτικών της Εταιρικής Σχέσης. Οι πολιτικές εκδημοκρατισμού και φιλελευθεροποίησης της οικονομίας μπορούν να εφαρμοστούν με μεγαλύτερη ευκολία σε χώρες όπως το Μαρόκο, ενώ, αντίθετα, στη Συρία δεν γίνονται αποδεκτές. Ένα άλλο ενδεικτικό παράδειγμα είναι ότι οι εξελίξεις στο Παλαιστινιακό επηρεάζουν σε μεγαλύτερο βαθμό την Αίγυπτο και την Ιορδανία απ' ό,τι την Τυνησία. Ο στόχος της Ένωσης να διαμορφωθεί μια κοινότητα συμφερόντων με βάση κοινά αποδεκτές πολιτικές στο σύνολο των μεσογειακών εταίρων ήταν υπερβολικά αισιόδοξος, όπως αποδείχτηκε στην πορεία.

Προϋπόθεση επιτυχίας μιας συνεργασίας, όπως αυτής που εξαγγέλθηκε στη Βαρκελώνη, είναι τόσο η κοινότητα συμφερόντων και επιδιώξεων των εταίρων όσο και η σχετική ομοιογένειά τους. Η ετερογένεια, όμως, μεταξύ Βορρά και Νότου στη Μεσόγειο είναι μεγάλη. Οι κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές δομές κατά κανόνα διαφέρουν ριζικά, όπως επίσης δεν συμπίπτουν οι θρησκείες και το κυρίαρχο αξιακό σύστημα. Πρόκειται για δύο διαφορετικούς κόσμους, τους οποίους διακρίνει η αμοιβαία δυσπιστία. Οι εμπνευστές της Διαδικασίας της Βαρκελώνης πίστευαν ότι μέσω αυτής της Διαδικασίας θα συνέβαλλαν στην προσέγγιση, αν όχι την

προσαρμογή, του Νότου προς τον Βορρά. Παρέβλεψαν, όμως, ότι κάθε χώρος καταγράφει και βιώνει διαφορετικά τις συνέπειες μιας συνεργασίας. Η συνάντηση προάγει την επικοινωνία, αλλά ταυτόχρονα μπορεί να προάγει και την αντίθεση ή τη σύγκρουση, ιδιαίτερα όταν πραγματοποιείται υπό άνισους όρους. Αυτό ακριβώς συνέβη στην Εταιρική Σχέση. Στις κοινωνίες του Νότου, η Εταιρική Σχέση ερμηνεύθηκε ως προσπάθεια επιβολής των ευρωπαϊκών πολιτικών και πολιτιστικών προτύπων. Οι επικλήσεις για περισσότερη δημοκρατία, σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών θεωρήθηκαν αλαζονικές και υποκριτικές. Καθώς η Διαδικασία της Βαρκελώνης δεν περιελάμβανε μια αρκούντως εκτεταμένη και αμοιβαία επαφή πλαισιωμένη από υψηλούς πόρους, οι αντιδράσεις αυτές δεν μετριάστηκαν και η προώθηση της αμοιβαίας προσέγγισης δεν στέφθηκε με την αναμενόμενη επιτυχία.

Η μη επίτευξη του αναμενόμενου άλματος, το οποίο διακήρυττε η Δήλωση της Βαρκελώνης, οδήγησε σταδιακά στο να περιοριστεί η Διαδικασία της Βαρκελώνης σε μια διαχείριση ρουτίνας όσον αφορά την απελευθέρωση του εμπορίου, τα παρεχόμενα κονδύλια και, τέλος, τον έλεγχο της μετανάστευσης σε συνεργασία με τα καθεστάτα της περιοχής.¹³ Νέα κινητικότητα για να ενδυναμωθεί η Διαδικασία της Βαρκελώνης σημειώθηκε την άνοιξη του 2002 στη Σύνοδο των Υπουργών Εξωτερικών της Βαλένθιας. Η απειλή που αντιπροσώπευε η τρομοκρατία, η ανάγκη συνεργασίας με τις αραβικές χώρες, καθώς και η συνείδηση ότι η Μεσόγειος αποτελεί μια ευαίσθητη περιοχή, έστρεψαν την προσοχή σε θέματα όπως η τρομοκρατία, η παράνομη μετανάστευση και ο διάλογος για θέματα ασφάλειας. Στις υφιστάμενες πολιτικές αναβαθμίστηκε, επομένως, η διάσταση της ασφάλειας και της αστυνομικής συνεργασίας, στην οποία η Ένωση όντως έδωσε σημασία. Αλλά στα

¹³ Βλέπε «L'avenir du partenariat euro-méditerranéen», 31/5/2007, στο www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europemediterranee.

κρίσιμα οικονομικά θέματα δεν επήλθαν σημαντικές μεταβολές. Όπως και δεν συντελέστηκε ουσιαστική πρόοδος σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και αντιμετώπισης των προβλημάτων της περιοχής. Στη Διαδικασία της Βαρκελώνης, όπως χαρακτηριστικά έχει επισημανθεί, παρά την πληθώρα των υπουργικών συναντήσεων, των υπηρεσιακών συζητήσεων, των σεμιναρίων και των ομάδων εργασίας, και παρά το εύρος των θεμάτων που θίχτηκαν (από την απελευθέρωση του εμπορίου μέχρι τα πολιτιστικά θέματα), η συγκομιδή υπήρξε, τελικά, ιδιαίτερα πενιχρή.¹⁴ Η αδυναμία της Διαδικασίας της Βαρκελώνης να δημιουργήσει ειδικούς δεσμούς μεταξύ των εταίρων, αντίστοιχους με εκείνους μιας ένταξης, οδήγησε στην επιλογή μιας πιο ρεαλιστικής προσέγγισης, η οποία επικεντρωνόταν σε συγκεκριμένα προγράμματα και ειδικές πολιτικές ανάπτυξης (π.χ., εκπαίδευση).

Αυτή η πιο προσγειωμένη προσέγγιση χαρακτηρίζει τα «Συμπεράσματα του Τάμπερε».¹⁵ Σε επιμέρους κεφάλαια των Συμπερασμάτων θίγονται τα θέματα του εμπορίου και των επενδύσεων, της ενέργειας και των μεταφορών, της προστασίας του περιβάλλοντος, του τουρισμού, και πολλά άλλα, με εξειδικευμένο τρόπο. Οι διαπιστώσεις του κειμένου είναι γενικόλογες και έχουν τον χαρακτήρα εξαγγελίας, αλλά είναι φανερή η πρόθεση να υπάρξουν αποτελέσματα. Οι αποφάσεις αυτές ενσωματώθηκαν στην Πολιτική Γειτονίας.

Από το 2003, άρχισε να διαμορφώνεται και να τίθεται βαθμιαία σε εφαρμογή η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (European Neighbourhood Policy). Με την πολιτική αυτή επιδιώχθηκε να προσαρμοστούν οι σχέσεις των χωρών που συνορεύουν με την Ένωση στα δεδομένα της εποχής μετά τη διεύρυνση. Οι χώρες του Νότου της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης εντάχθηκαν στην Πολιτική Γειτονίας, η οποία έδινε τη δυνατότητα σε όσες χώρες το επιθυμούσαν να προχωρήσουν στη σύναψη

¹⁴ Cameron, Rhein, *ό.π.*

¹⁵ 8η Ευρωμεσογειακή Σύνοδος των Υπουργών Εξωτερικών, 27-28/11/2006.

στενότερης σχέσης με την Ένωση, χωρίς να δεσμεύονται από τους κανόνες της πολυμερούς Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης, οι οποίοι επέβαλλαν τη συμφωνία όλων. Επομένως, είχαν πλέον τη δυνατότητα οι μεσογειακοί εταίροι να προχωρήσουν στην ανάπτυξη των σχέσεών τους με την Ένωση σε διμερές επίπεδο, με βάση τις ειδικές ανάγκες και ικανότητές τους. Είναι σαφές ότι και οι δύο πολιτικές διευκολύνουν επίσημες συνεννοήσεις σε διάφορα επίπεδα, αλλά η Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση ακολουθεί τον δρόμο των πολυμερών συμφωνιών, ενώ η Πολιτική Γειτονίας αφορά κυρίως την οικονομική και πολιτική εταιρική σχέση σε διμερές επίπεδο. Κατά την Επιτροπή, η Πολιτική Γειτονίας και η Διαδικασία της Βαρκελώνης αλληλοσυμπληρώνονται και αλληλοενισχύονται.¹⁶ Αυτή η θέση της Επιτροπής στέκεται στους τύπους και δεν προβάλλει ξεκάθαρα την ουσία, η οποία συνίσταται στο ότι η Πολιτική Γειτονίας υπήρξε ο ρεαλιστικός τρόπος να επαναδραστηριοποιηθεί η αδιέξοδη Διαδικασία της Βαρκελώνης. Με την ένταξη των μεσογειακών εταίρων στην Πολιτική Γειτονίας, η Ένωση κατέστησε τη Διαδικασία της Βαρκελώνης μια συνεργασία αποδυναμωμένη συγκριτικά με το νέο και ευρύτερο πλαίσιο της Πολιτικής Γειτονίας. Η απόφαση της Ένωσης το 2007 να αντικατασταθεί το χρηματοδοτικό μέσο MEDA της Διαδικασίας της Βαρκελώνης από το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Συνεργασίας επιβεβαιώνει τη σημαντική αλλαγή πλεύσης. Η ίδια η Ένωση, άλλωστε, προέβαλε ως δικαιολογία της αλλαγής πλεύσης ότι η Διαδικασία της Βαρκελώνης, ως πολυμερής συνεργασία, ήταν υποχρεωμένη να παρακολουθεί τον αργό ρυθμό των μεσογειακών εταίρων, ενώ αντίθετα, η Πολιτική Γειτονίας, της επιτρέπει να προσαρμόζεται στους πιο γρήγορους ρυθμούς του κάθε συμμετέχοντος και ως εκ τούτου να παράγει αποτελέσματα.

¹⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Tenth Anniversary of the Euro-mediterranean Partnership: A work programme to meet the challenges of the next five years*, COM(2005) 0139, τελικό, Brussels, 12.4.2005.

Από τον Ιανουάριο του 2007, ισχύει για τις χώρες της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης η Περιφερειακή Στρατηγική (2007-2013) και το συναρτημένο με αυτήν Ενδεικτικό Περιφερειακό Πρόγραμμα (2007-2010), τα οποία συντάξε το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Συνεργασίας σε συνεννόηση με τους ενδιαφερόμενους.¹⁷ Το σχετικό κείμενο επανακαθορίζει και συνοψίζει τους στόχους της ακολουθούμενης από την Ένωση πολιτικής στην περιοχή. Υπάρχει, λοιπόν, το γενικό περίγραμμα της Διαδικασίας της Βαρκελώνης και τα ειδικά προγράμματα εφαρμογής του στο πλαίσιο της Πολιτικής Γειτονίας. Όπως προκύπτει, η στρατηγική της Διαδικασίας της Βαρκελώνης έχει, ουσιαστικά, αναδιατυπωθεί και σε μεγάλο βαθμό απορροφηθεί από την Περιφερειακή Στρατηγική και το Περιφερειακό Πρόγραμμα της Πολιτικής Γειτονίας για τη Μεσόγειο. Στην πρώτη της Έκθεση για την Πολιτική Γειτονίας, η Επιτροπή, αξιολογώντας τα αποτελέσματα αυτής της πολιτικής, αναφέρει: «Η Πολιτική Γειτονίας είναι μια πρόσφατη πολιτική, η οποία έχει εφαρμοστεί για έναν μόνο χρόνο. Η φιλόδοξη ημερήσια διάταξη μεταρρυθμίσεων [...] μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο μακροπρόθεσμα, και πολλά πρέπει να γίνουν ακόμη».¹⁸ Ορισμένοι συμφωνούν με τη διαπίστωση αυτή.¹⁹ Πιστεύουν ότι θα χρειαστεί καιρός για να αποδειχτεί αν η αλλαγή πολιτικής υπήρξε ή

¹⁷ European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), *Regional Strategy Paper (2007-2013) and Regional Indicative Programme (2007-2010) for the Euro-Mediterranean Partnership*, 07/03/2007, στο <http://www.ec.europa.eu/externalrelations/euromed>.

¹⁸ Commission Staff Working Document accompanying the: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *On Strengthening the European Neighbourhood Policy: Overall Assessment*, SEC(2006)1504, Brussels, 4.12.2006, σελ. 6.

¹⁹ Sengürel S., Güner S., Faath S., Mattes H., «Factors and Perceptions influencing the implementation of the European Neighbourhood Policy in selected Mediterranean Partner Countries», *EuroMeSCo*, no. 49, October 2006.

όχι επωφελής. Άλλοι, όμως,²⁰ ορθώς επισημαίνουν ότι η επιτυχία της νέας προσέγγισης θα εξαρτηθεί από το αν θα υιοθετηθεί μια νέα νοοτροπία στη σχέση με τον Νότο. Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι η Ένωση, αντιμέτωπη με την απογοήτευση, τις επικρίσεις και τις αντιφατικές επιδιώξεις για τη Διαδικασία της Βαρκελώνης, συνέχισε την Εταιρική Σχέση σε ένα πιο περιορισμένο, συγκεκριμένο και ελέγξιμο επίπεδο. Ένα επίπεδο το οποίο απέχει αρκετά από τις αρχικές διακηρύξεις της Δήλωσης της Βαρκελώνης.

Η απογοήτευση για την αναποτελεσματικότητα της Διαδικασίας της Βαρκελώνης έχει οδηγήσει ενίοτε και στην αμφισβήτησή της. Ενδεικτική ήταν η πρωτοβουλία του Προέδρου της Γαλλίας Νικολά Σαρκοζί, η οποία στόχευε αρχικά στην αντικατάσταση της Διαδικασίας της Βαρκελώνης από μια νέα «Ένωση για τη Μεσόγειο». Η πρωτοβουλία αυτή οδήγησε, τελικά, το 2008 στην ίδρυση της «Ένωσης για τη Μεσόγειο». Όπως, όμως, ξεκαθαρίζει η Επιτροπή, η «Ένωση για τη Μεσόγειο» δεν καταργεί τη Διαδικασία της Βαρκελώνης· αντίθετα, θεμελιώνεται στο κεκτημένο της Διαδικασίας αυτής και έχει στόχο να ενδυναμώσει την υφιστάμενη συνεργασία στο πλαίσió της. Η ίδρυση της «Ένωσης για τη Μεσόγειο» μπορεί αφενός να εκφράζει την απογοήτευση για τα πενιχρά αποτελέσματα της Εταιρικής Σχέσης, αφετέρου, όμως, η μη κατάργηση της Διαδικασίας της Βαρκελώνης αποτελεί μια έμμεση αναγνώριση ότι η Διαδικασία αυτή, παρά τα προβλήματα και τις καθυστερήσεις της, αποτελεί το μόνο συνοπτικό και ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο για έναν μακροπρόθεσμο σχεδιασμό της μελλοντικής πορείας της Εταιρικής Σχέσης.²¹

²⁰ Del Sarto P., Schumacher T., «From EMP to ENP. What's at stake with the European Neighbourhood policy towards the southern Mediterranean?», *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, no. 1, 2005, σελ. 17-38.

²¹ Ο Ύπατος Εκπρόσωπος για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλεια J. Solana, στην έκθεσή του *Μια ασφαλής Ευρώπη σ' έναν καλύτερο κόσμο* (2003), τόνιζε

Όσον αφορά τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών στην Εταιρική Σχέση, η στάση της Ένωσης απέναντι στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών χαρακτηρίστηκε σταθερά από την ύπαρξη έντονων αντιφάσεων μεταξύ των επίσημων δηλώσεων και των υλοποιούμενων πολιτικών. Η Δήλωση της Βαρκελώνης του 1995 ανέφερε ότι η κοινωνία των πολιτών μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην ανάπτυξη της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης. Δέκα χρόνια μετά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην Έκθεσή της για τα αποτελέσματα της Διαδικασίας της Βαρκελώνης, αφιέρωσε στην κοινωνία των πολιτών μια ξεχωριστή παράγραφο.²² Σ' αυτήν ανέφερε ότι είναι αναγκαία μια συμφωνία για την ενίσχυση της παρουσίας των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην Εταιρική Σχέση, και πρότεινε τη συμμετοχή των φορέων στις διαβουλεύσεις σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς και σε ειδικούς τομείς της Εταιρικής Σχέσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε, μάλιστα, τη σύγκληση, το 2006, μιας Ευρωμεσογειακής Διάσκεψης Κυβερνήσεων και Κοινωνίας των Πολιτών, ώστε να γίνει απολύτως αντιληπτή η σημασία της συμμετοχής των φορέων της κοινωνίας των πολιτών και να αποφασιστούν πρακτικά βήματα για τη βελτίωση της υπάρχουσας κατάστασης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεσήμανε δε, αναφερόμενη στο Φόρουμ, ότι οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών πέτυχαν μέσω του Φόρουμ να εξασφαλίσουν συνέχεια και συνέπεια στις δραστηριότητές τους και ν' αυξήσουν βήμα προς βήμα

ότι «η περιοχή της Μεσογείου εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα. [...] Τα συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβάλλουν συνεχιζόμενη δέσμευση με τους μεσογειακούς μας εταίρους μέσω αποτελεσματικότερης [...] συνεργασίας στο πλαίσιο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης». Βλέπε Solana Javier, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπατος Εκπρόσωπος για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, *Μια ασφαλής Ευρώπη σε έναν καλύτερο κόσμο*, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Θεσσαλονίκη, 20/06/2003 – Nr.S0138/03, σελ. 8.

²² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *ό.π.*, σημείο 2.9.

την επιρροή τους.²³ Αυτές οι δηλώσεις της Επιτροπής, όμως, δεν ανταποκρίνονται ούτε στις επίσημες πολιτικές της Εταιρικής Σχέσης ούτε στις άτυπες πρακτικές της Ένωσης. Στην πρώτη περίπτωση, ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών παραμένει καθηλωμένος κυρίως στις πολιτιστικές δράσεις, στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα της Εταιρικής Σχέσης. Είναι σαφές ότι η Επιτροπή θέλει να αποφύγει την εμπλοκή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στους στρατηγικούς τομείς της Εταιρικής Σχέσης, και προωθεί τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών σε ειδικά πεδία πολιτικών ή στην υλοποίηση ήδη διαμορφωμένων προγραμμάτων. Στη δεύτερη περίπτωση, η Ένωση έχει καταστήσει κυρίαρχη πρακτική της να στηρίζει τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών στο μέτρο που οι αντιδράσεις τους δεν αποτελούν πηγή έντονης αμφισβήτησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι, ως παραδείγματα συνεργασίας στο επίπεδο της κοινωνίας των πολιτών, αναφέρονται, από την πλευρά των υπηρεσιών της Ένωσης: η συγκρότηση της Ευρωμεσογειακής Επιτροπής Μελετών (EUROMESCO) από Ινστιτούτα Πολιτικών και Κοινωνικών Μελετών, καθώς και το Ευρωμεσογειακό Φόρουμ Οικονομικών Ινστιτούτων (FEMISE). Ενδεικτικό της επίσημης νοοτροπίας είναι, επίσης, ότι χρειάστηκαν περίπου τέσσερα χρόνια για να αποφασιστεί, το 1999, το πρόγραμμα Euromed Youth, το οποίο κατεξοχήν συμβάλλει, με την επαφή των νεολαίων, στην εξαγγελθείσα συνεργασία των κοινωνιών πολιτών, ενώ το πρόγραμμα Euromed-Heritage για τη συνεργασία στον τομέα της πολιτιστικής κληρονομιάς ίσχυε ήδη από το 1998, μη έχοντας να αντιμετωπίσει παρόμοια δυσπιστία.²⁴

²³ Βλ. *Annex, Review of the Barcelona Process*, στο *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, *ό.π.*

²⁴ Η Reinhardt παρατηρεί ότι «μια προσεκτική ματιά στα τρέχοντα προγράμματα αποκαλύπτει ότι αυτά [...] δεν αφορούν την κοινωνία των πολιτών». Βλέπε Reinhardt U.J., «Civil Society Cooperation in the EuroMediterranean Partnership: From Declaration to Practice», *EuroMeSCO*, no. 15, 2002.

Η αντιφατική στάση της Επιτροπής απέναντι στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών είναι εμφανής και στη χρηματοδότηση των δράσεων της κοινωνίας των πολιτών. Ενώ η Επιτροπή στηρίζει οικονομικά τις συνόδους του Φόρουμ της Κοινωνίας των Πολιτών, το μοντέλο χρηματοδότησης που εφαρμόζει υπονομεύει την ανάπτυξη μιας ισχυρής κοινωνίας των πολιτών. Στην Εταιρική Σχέση κυριαρχεί η χρηματοδότηση ένας μικρού αριθμού στρατηγικών προγραμμάτων υψηλού προϋπολογισμού· αποκλείονται, έτσι, οι μικρότερες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, οι οποίες αδυνατούν να εξασφαλίσουν τα απαιτούμενα κεφάλαια για τη συγχρηματοδότηση. Η διασφάλιση μιας διευρυμένης και ισχυρής κοινωνίας πολιτών συνδέεται με το ακριβώς αντίθετο μοντέλο χρηματοδότησης, με την ύπαρξη δηλαδή πολλαπλών αποκεντρωμένων προγραμμάτων μικρού ή μεσαίου μεγέθους. Παρά τις επίμονες αντιδράσεις των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, η Επιτροπή αποφάσισε, τον Μάιο του 2000, να σταματήσει τελείως, στο μέλλον, η χρηματοδότηση προγραμμάτων μικρού μεγέθους.²⁵ Σήμερα κυριαρχούν τα στρατηγικά προγράμματα, τα οποία ευνοούν κυρίως τα κυβερνητικά χρηματοδοτούμενα ινστιτούτα, τους εμπειρογνώμονες υπουργείων ή τις ΜΚΟ που έχουν αναπτύξει ήδη διασυνδέσεις με δίκτυα στη διεθνή κοινότητα.²⁶

Η άποψη που εκφράζει το Φόρουμ της Κοινωνίας των Πολιτών για τον ρόλο των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στην Εταιρική Σχέση διαφέρει ριζικά από τη νοοτροπία των επίσημων οργάνων της Ένωσης. Το Φόρουμ ασκεί κριτική στις επιλεκτικές πρακτικές της Ένωσης, καθώς και στον περιορισμό του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών σε φορέα υλοποίησης των κοινοτικών πολιτικών. Συγκεκριμένα, το Φόρουμ υποστηρίζει ότι η κοινωνία των πολιτών εκφράζεται μέσα

²⁵ Στο ίδιο.

²⁶ Βλέπε European Commission, *Reinvigorating the Barcelona Process*, COM(2000) 497, τελικό, Brussels, 6.9.2000.

από οργανώσεις τις οποίες δημιουργούν οι ίδιοι οι πολίτες για να αντιμετωπίσουν πιεστικά προβλήματα, όπως είναι η παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στην Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση, λοιπόν –υπογραμμίζει το Φόρουμ–, πρέπει να έχουν λόγο όλες οι οργανώσεις οι οποίες άπτονται των θεμάτων που κυριαρχούν στην ατζέντα της Εταιρικής Σχέσης. Επιπροσθέτως, η συμμετοχή τους στην Εταιρική Σχέση δεν πρέπει να περιορίζεται στην υλοποίηση των πολιτικών, αλλά, αντίθετα, να επεκτείνεται στη διαμόρφωση και τελική αξιολόγησή τους. Το 2001, όμως, οι υπουργοί Εξωτερικών της Εταιρικής Σχέσης, σχολιάζοντας την ενασχόληση του Φόρουμ των Πολιτών με θέματα όπως η ειρήνη, η πρόληψη κρίσεων και η μετανάστευση, κατέστησαν σαφές ότι ο ρόλος των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών συνίσταται κυρίως στην υλοποίηση και όχι την διαμόρφωση των κοινοτικών πολιτικών. Χαρακτηριστικά, συνέστησαν στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών «να οργανωθούν, ώστε να ανταποκριθούν καλύτερα στις προϋποθέσεις εφαρμογής των περιφερειακών προγραμμάτων».²⁷

Η περιορισμένη συμμετοχή των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην Εταιρική Σχέση αποτυπώνεται ξεκάθαρα και στη μη θεσμική κατοχύρωση του συμβουλευτικού ρόλου της Μη Κυβερνητικής Πλατφόρμας –δηλαδή του κύριου θεσμικού εκπροσώπου της κοινωνίας των πολιτών– στη διαμόρφωση των υφιστάμενων πολιτικών. Ενώ, σε πολλαπλές δηλώσεις της, η Ένωση εξαίρει τη θετική συμβολή που μπορεί να έχει η κοινωνία των πολιτών στην Εταιρική Σχέση, ο συμβουλευτικός ρόλος της Μη Κυβερνητικής Πλατφόρμας παραμένει μη δεσμευτικός. Γι' αυτό και κύριο αίτημα της Μη Κυβερνητικής Πλατφόρμας εξακολουθεί να είναι η θέσπιση σταθερών μηχανισμών διαβούλευσης μεταξύ των αξιωματούχων της Εταιρικής Σχέσης και των εκπροσώπων της κοινωνίας των

²⁷ Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, *Presidency Conclusions*, Brussels 5-6/10/2001, σημείο 29.

πολιτών. Ειδικότερα, στο κείμενο εργασίας του Φόρουμ της Κοινωνίας των Πολιτών στο Λουξεμβούργο (Απρίλιος 2005), οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών διεκδίκησαν:

1) τη θέσπιση σταθερών μηχανισμών διαβούλευσης μεταξύ των αξιωματούχων της Εταιρικής Σχέσης και των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, σε πολυμερές, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, στο πλαίσιο τόσο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης όσο και της Πολιτικής Γειτονίας, και

2) την ενσωμάτωση των επισημάνσεων των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στις επίσημες πολιτικές της Εταιρικής Σχέσης. Το Φόρουμ υπογραμμίζει ότι σπάνια οι προτάσεις και επισημάνσεις της κοινωνίας των πολιτών έχουν ενσωματωθεί στις επίσημες πολιτικές.

Στο κείμενο τονίζεται ότι, για να είναι αποτελεσματική η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στους προτεινόμενους μηχανισμούς διαβούλευσης, πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις:

1) να υπάρχει επαρκής χρόνος και πλήρης πρόσβαση στις σχετικές με την εταιρική σχέση πληροφορίες·

2) η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών να πραγματοποιείται σε όλα τα στάδια προετοιμασίας και εφαρμογής των υφιστάμενων πολιτικών, δηλαδή τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και, τέλος, την αξιολόγηση των πολιτικών αυτών·

3) να αρθούν αποτελεσματικά όλα τα νομικά και πρακτικά εμπόδια για τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στη Διαδικασία της Βαρκελώνης (π.χ., περιορισμοί σε σχέση με την ελευθερία της έκφρασης, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι)·

4) να συγκροτηθούν ευέλικτοι και διαφανείς μηχανισμοί χρηματοδότησης της κοινωνίας των πολιτών.²⁸

Τα αιτήματα του Φόρουμ αποτυπώνουν την έλλειψη των αναγκαίων προϋποθέσεων που θα καθιστούσαν πραγματικά ισχυρή την παρουσία της κοινωνίας των πολιτών στην Εταιρική Σχέση. Καθώς τα αιτήματα του Φόρουμ διατυπώθηκαν δέκα χρόνια μετά την έναρξη της Διαδικασίας της Βαρκελώνης, καθίσταται σαφές ότι η Ένωση περιορίστηκε στη ρητορική επίκληση του θετικού ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, χωρίς να προβεί στις αναγκαίες πολιτικές που θα διασφάλιζαν την ισχυρή παρουσία της. Μέχρι σήμερα, ο συμβουλευτικός ρόλος της κοινωνίας των πολιτών παραμένει μη δεσμευτικός και, επομένως, αποτελεί καθαρά θέμα επιλογής των επίσημων κοινοτικών οργάνων, των κυβερνήσεων και των τοπικών αρχών των εταίρων. Η μέχρι πρότινος εμπειρία, όμως, έχει επιβεβαιώσει την απροθυμία αυτών των φορέων –ιδίως των μεσογειακών κυβερνήσεων– να εντάξουν την κοινωνία των πολιτών στην υφιστάμενη Εταιρική Σχέση.

Η στάση της Ένωσης απέναντι στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών καθίσταται ακόμη πιο αντιφατική στην περίπτωση των αραβικών-μουσουλμανικών χωρών. Η Ένωση συνάντησε πολλαπλά προβλήματα στην εφαρμογή του όρου *κοινωνία των πολιτών* στους μεσογειακούς εταίρους. Η ισχυρή παρουσία προνεωτερικών δομών και θεσμών, άτυπων μορφών οργάνωσης και ισλαμικών δικτύων μετέβαλε σημαντικά τη σημασία του όρου στις χώρες αυτές. Η Ένωση επέλεξε να χρηματοδοτήσει όσες οργανώσεις ανταποκρίνονταν στο δυτικό φιλελεύθερο πρότυπο και το ευρωπαϊκό αξιακό σύστημα, έχοντας ως γνώμονα την αποδυνάμωση των ισλαμικών οργανώσεων. Παράλληλα, όμως, η Ένωση δεν απέκλεισε από τη

²⁸ EuroMed Non-Governmental Platform, *Towards a Genuine Involvement of Civil Society in the Barcelona Process*, Working and Synthesis Papers from the Luxembourg Euromed Civil Forum, April 2005.

χρηματοδότηση οργανώσεις που είχαν ιδρυθεί από κυβερνήσεις ή χρηματοδότες, παρόλο που αυτές αποτελούν φρένο και αντίβαρο στις πραγματικές πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών. Η επιλεκτική κοινοτική πολιτική, σε συνδυασμό με τον πολιτικό έλεγχο των αραβικών καθεστώτων, οδήγησε τελικά σε μια «φορμαλιστική» λειτουργία της κοινωνίας των πολιτών, η οποία αποτέλεσε μάλλον παράγοντα νομιμοποίησης παρά πεδίο άσκησης αποτελεσματικού ελέγχου.²⁹ Η επιλεκτική πολιτική πλαισιώθηκε από την απροθυμία της Ένωσης να προωθήσει τις αναγκαίες πολιτικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες θα διασφάλιζαν και θα ενίσχυαν τη λειτουργία της κοινωνίας των πολιτών στον μεσογειακό Νότο. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Alan Fowler, μια αυτόνομη και ισχυρή κοινωνία των πολιτών προϋποθέτει: 1) την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, 2) την ελευθερία της έκφρασης, 3) την πρόσβαση σε πόρους (οικονομικούς, πολιτικούς, οργανωτικούς, κλπ.), 4) την πρόσβαση στην ενημέρωση και, τέλος, 5) τη δυνατότητα διαπραγμάτευσης.³⁰ Επομένως, η λειτουργία μιας ισχυρής κοινωνίας των πολιτών προϋποθέτει τη διάχυση των αστικών, πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων «προς τα κάτω».³¹ Είναι, ενδεικτικό ότι οι ΜΚΟ των μεσογειακών χωρών ζητούν επίμονα την προώθηση της πολιτικής μεταρρύθμισης ως βασική προϋπόθεση ανάπτυξής τους.³² Στη Διαδικασία της Βαρκελώνης, όμως, το ζήτημα της διάχυσης των δικαιωμάτων σε ευρύτερα στρώματα του πληθυσμού απουσιάζει επιδεικτικά, όχι τόσο από τους δεδηλωμένους στόχους όσο από τις πολιτικές που έχουν εφαρμοστεί και τα

²⁹ Jünemann, «The Forum Civil Euromed: Critical “Watchdog” and Intercultural Mediator», στο Panebianco Stefania (επιμ.), *A New Euro-Mediterranean Partnership Cultural Identity*, ό.π..

³⁰ Fowler Alan, «An enabling environment for Civil Society: What does it mean and how does law fit in?», *Research Report*, no. 7, Centre for Civil Society, 2003.

³¹ Νίκος Μουζέλης – Γιώργος Παγουλάτος, «Κοινωνία πολιτών και ιδιότητα του πολίτη στη μεταπολεμική Ελλάδα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τεύχος 22, Δεκέμβριος 2003, σελ. 5-29.

³² Βλέπε Civil Forum Euromed, *Final Declaration*, Marrakech, 8 November, 2006.

προγράμματα που έχουν υλοποιηθεί. Η μη διάχυση των δικαιωμάτων προς τα κάτω και η μη προώθηση των αναγκαίων πολιτικών μεταρρυθμίσεων ακυρώνουν τη δυνατότητα συλλογικής ενδυνάμωσης της κοινωνίας των πολιτών, με αποτέλεσμα η θεσμικά αναγνωρισμένη «κοινωνία των πολιτών» στις χώρες του μεσογειακού Νότου να περιορίζεται σε πεδίο έκφρασης προνομιακών αιτημάτων.³³

Οι επιλογές της Ένωσης απορρέουν κυρίως από τα στρατηγικά διλήμματα με τα οποία η Ένωση βρίσκεται αντιμέτωπη στην ευρύτερη περιοχή του μεσογειακού Νότου, καθώς επιδιώκει να προωθήσει τον εκδημοκρατισμό, χωρίς όμως να διακινδυνεύσει μια πολιτική αποσταθεροποίηση, ή ακόμη και την ανατροπή των υφιστάμενων καθεστώτων στην περιοχή. Μπορεί στη Δήλωση της Βαρκελώνης να υπογραμμίζεται ότι η δημοκρατία συμβαδίζει με την πολιτική σταθερότητα, στην Εταιρική Σχέση, όμως, οι κοινοτικές πολιτικές υποδηλώνουν ότι η Ένωση θεωρεί τον εκδημοκρατισμό πιθανό παράγοντα αποσταθεροποίησης, καθώς μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να περιέλθει ο έλεγχος της πολιτικής εξουσίας στα χέρια ισλαμικών κινημάτων που διαθέτουν ισχυρό έρεισμα στην κοινωνία.³⁴

Πέρα, όμως, από την αντιφατική πολιτική, η οποία προκύπτει από τα στρατηγικά διλήμματα της Ένωσης, η αδυναμία οικοδόμησης μιας ισχυρής κοινωνίας των πολιτών οφείλεται και σε δύο εσφαλμένες υποθέσεις στα θεωρητικά θεμέλια της Εταιρικής Σχέσης.

Η Ένωση διαμόρφωσε την πολιτική της βασισμένη στην υπόθεση ότι η κοινωνία των πολιτών εξ ορισμού συμβάλλει στην προώθηση και ενίσχυση της

³³ Για την κριτική που ασκήθηκε στην Ένωση, ότι δεν στήριξε σε ικανοποιητικό βαθμό την κοινωνία των πολιτών στις μεσογειακές χώρες, βλέπε Barahona de Brito A., Saaf A., Altunisik Benli, «Political Liberalisation and Transition to Democracy: Lessons from the Mediterranean and beyond», *EuroMeSCo*, no. 58, 2006.

³⁴ Huber Bettina, «Governance, Civil Society and Security in the Euro-Mediterranean Partnership: Lessons for a more Effective Partnership», *EuroMeSCo*, no. 39, December 2004.

«δημοκρατικής διακυβέρνησης».³⁵ Όπως, όμως, επανειλημμένα έχει επισημανθεί στις αναλύσεις για την κοινωνία των πολιτών στις αραβικές-μουσουλμανικές χώρες, η κοινωνία των πολιτών από μόνη της δεν αρκεί για να εγγυηθεί τη δημοκρατία.³⁶ Επιπροσθέτως, ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών όσον αφορά τη διασφάλιση ή την προώθηση της δημοκρατίας δεν είναι πάντα θετικός. Η μορφή, ο ρόλος και η δυναμική που θα αναπτύξει η κοινωνία των πολιτών εξαρτώνται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τους υφιστάμενους πολιτικούς θεσμούς (π.χ., κράτος, κυβέρνηση, πολιτικά κόμματα). Η κοινωνία των πολιτών μπορεί να συμβάλει στη δημοκρατία μόνο εάν εντάσσεται σε ένα πλαίσιο σταθερών και αποτελεσματικών πολιτικών θεσμών, οι οποίοι πλαισιώνονται από μια νομιμοποιημένη δημοκρατική κυβέρνηση με ισχυρές βάσεις στη κοινωνία. Η ύπαρξη μιας πυκνής κοινωνίας πολιτών σε διαφορετικό θεσμικό περιβάλλον (π.χ., αδύναμοι πολιτικοί θεσμοί, κρίση πολιτικής νομιμοποίησης) μπορεί, αντίθετα, να υπονομεύσει τη δημοκρατία.³⁷ Η συμβολή, επομένως, του κράτους και των πολιτικών θεσμών στη λειτουργία της κοινωνίας των πολιτών είναι καθοριστική. Το πρακτικό συμπέρασμα, το οποίο προκύπτει από την προηγούμενη ανάλυση, είναι ότι, αν η Ένωση επιδιώκει να συμβάλει στη διαμόρφωση μιας ισχυρής κοινωνίας πολιτών στον μεσογειακό Νότο, τότε δεν μπορεί να παρακάμψει το ζήτημα του κράτους και των πολιτικών θεσμών στις χώρες αυτές. Η υφιστάμενη πολιτική της Ένωσης, με την οποία δεν προωθείται ο πραγματικός εκδημοκρατισμός των πολιτικών θεσμών, αλλά καλείται η κοινωνία των πολιτών να

³⁵ Βλέπε εισαγωγή του δεύτερου κεφαλαίου.

³⁶ Gubser Peter, «The Impact of NGOs on State and Non-State Relations in the Middle East», *Middle East Policy*, vol. IX, no. 1, March 2002, σελ. 139-148, Encarnación Omar, «Beyond Civil Society: Promoting Democracy after September 11», *Orbis*, no. 4, Fall 2003, pp. 705-720.

³⁷ Βλέπε ενδεικτικά την ανάλυση της Sheri Berman για τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών στη Δημοκρατία της Βαϊμάρης, πριν από την άνοδο του ναζισμού. Berman Sheri, «Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic» (το άρθρο είναι γνωστό και με την ονομασία «Bowling with Hitler»), *World Politics*, vol. 49, no. 3, April 1997, σελ. 401-429.

συμβάλει στον εκδημοκρατισμό, είναι αναποτελεσματική. Όταν, μάλιστα, δεν έχουν διασφαλιστεί οι στοιχειώδεις όροι λειτουργίας της κοινωνίας των πολιτών στον μεσογειακό Νότο, τότε η πολιτική αυτή καθίσταται και αναξιόπιστη.

Το δεύτερο λάθος στο θεωρητικό υπόβαθρο της κοινοτικής πολιτικής συνίσταται στην πεποίθηση ότι η κοινωνία των πολιτών αποτελεί έναν πολιτικά ουδέτερο φορέα, ο οποίος θα ενδυνάμωνε τις πολιτικές της Εταιρικής Σχέσης. Η απόσταση που παρατηρείται μεταξύ των δηλώσεων και των υφιστάμενων πολιτικών για την κοινωνία των πολιτών οφείλεται, σε μεγάλο βαθμό, στο ότι η πρόσληψη αυτή διαψεύστηκε στην πράξη. Στην προσπάθειά της να εφαρμόσει την πολιτική ενίσχυσης της κοινωνίας των πολιτών, η Ένωση βρέθηκε αντιμέτωπη με οργανώσεις οι οποίες προέβαλλαν ερμηνείες ή προτεραιότητες διαφορετικές από αυτές της Εταιρικής Σχέσης (π.χ., ισλαμικές φιλανθρωπικές οργανώσεις ή δυτικές ΜΚΟ οι οποίες ασκούν έντονη κριτική στην Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση). Στην πράξη, επομένως, η κοινωνία των πολιτών περιελάμβανε οργανώσεις οι οποίες είχαν αναπτύξει συγκεκριμένη πολιτική ταυτότητα και, ως εκ τούτου, άρθρωναν διεκδικήσεις με καθαρά πολιτικό χαρακτήρα. Οι δε διεκδικήσεις αυτές συχνά αναπαρήγαν τις συγκρούσεις και αντιθέσεις των κοινωνιών, από τις οποίες προέρχονταν οι οργανώσεις. Όπως υπογραμμίζει χαρακτηριστικά η Huber Bettina, στην κοινωνία των πολιτών ανήκουν τόσο οι ισραηλινές ΜΚΟ, οι οποίες υπερασπίζονται τα δικαιώματα των Ισραηλινών εποίκων και το Τείχος Ασφαλείας, όσο και οι παλαιστινιακές ΜΚΟ, οι οποίες δρουν ενάντια στην ισραηλινή κατοχή των παλαιστινιακών εδαφών και την ανέγερση του Τείχους.³⁸ Η πολιτική, επομένως, της ενίσχυσης της κοινωνίας των πολιτών αποδείχτηκε στην πράξη πολύ πιο σύνθετη, καθώς διαψεύστηκε η αρχική πρόσληψη της κοινωνίας των πολιτών ως ενός ουδέτερου φορέα προώθησης κοινά

³⁸ Huber Bettina, *ό.π.*

αποδεκτών αξιών και αρχών. Η Ένωση, προκειμένου να υπερβεί αυτό το πρόβλημα, επέλεξε να ακολουθήσει μια οξύμωρη πολιτική, πριμοδοτώντας επιμέρους δράσεις και συγκεκριμένες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Συνεπώς, στο πλαίσιο της Εταιρικής Σχέσης, το ζήτημα της ενίσχυσης της κοινωνίας των πολιτών απέδειξε ότι η κοινωνία των πολιτών δεν είναι απομονωμένη ούτε από τους ευρύτερους πολιτικούς και κοινωνικούς θεσμούς στους οποίους εντάσσεται, ούτε από τις υφιστάμενες αντιθέσεις και συγκρούσεις σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο.

Στην Εταιρική Σχέση, παρά τις ρητορικές δηλώσεις περί συλλογικής ενδυνάμωσης της κοινωνίας των πολιτών, οι υφιστάμενες πολιτικές δεν προώθησαν την ενεργό συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών περιορίστηκε στον διαπολιτισμικό διάλογο του τρίτου πυλώνα της Εταιρικής Σχέσης, ενώ ο συμβουλευτικός της ρόλος παρέμεινε προαιρετικός καθ' όλη τη διάρκεια της συνεργασίας. Η εξειδικευμένη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, σε συνδυασμό με τις επιλεκτικές κοινοτικές πολιτικές ενίσχυσης της κοινωνίας των πολιτών, απέδειξε ότι υπάρχει μεγάλο χάσμα ανάμεσα στις δηλώσεις και τις υφιστάμενες πολιτικές της Εταιρικής Σχέσης. Συνεπώς, στην Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση, η κοινωνία των πολιτών δεν αποτέλεσε ενεργό υποκείμενο διαμόρφωσης των υφιστάμενων πολιτικών, αλλά λειτούργησε κυρίως ως φορέας υλοποίησης πολιτικών ή ως ρητορικό σημείο αναφοράς για το προβαλλόμενο μοντέλο της «δημοκρατικής διακυβέρνησης».