

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

1. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΗΣ ΒΑΡΚΕΛΩΝΗΣ

1.1. Εισαγωγή

Η υπογραφή της ιδρυτικής Δήλωσης της Βαρκελώνης (1995) εγκαινίασε την Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση. Η Διαδικασία της Βαρκελώνης, όπως ονομάστηκε, θεμελιώνεται σε μια πληθώρα αποφάσεων, ρυθμίσεων, κανονισμών, κλπ. Το παρόν κεφάλαιο αναλύει τους κεντρικούς άξονες, τα θεσμικά όργανα και τους κανονισμούς της Διαδικασίας της Βαρκελώνης, προκειμένου να προσδιοριστεί το ευρύτερο πλαίσιο μέσα στο οποίο ενεργοποιείται η κοινωνία των πολιτών. Η περιγραφή της σταδιακής διαμόρφωσης του υφιστάμενου πλαισίου παρέχει τις απαραίτητες πληροφορίες για τον θεσμικό ρόλο της κοινωνίας των πολιτών, τα μέσα που της παρέχονται, αλλά και για τους εξωτερικούς παράγοντες που επηρεάζουν την προσπάθεια της κοινωνίας των πολιτών να υλοποιήσει τον ρόλο της. Η ανάλυση των κειμένων της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης φέρνει στην επιφάνεια και ένα επιπλέον σημαντικό στοιχείο: τα θεωρητικά επιχειρήματα που χρησιμοποιεί η Ένωση για να νομιμοποιήσει και να στηρίξει τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην Εταιρική Σχέση ως αναπόσπαστο στοιχείο αυτής της πολιτικής.

1.2. Η Δήλωση της Βαρκελώνης

Η Διαδικασία της Βαρκελώνης δρομολογήθηκε το 1995 στη Διάσκεψη της Βαρκελώνης, στην οποία συμμετείχαν οι 15 υπουργοί Εξωτερικών των κρατών-μελών της Ένωσης και οι 12 των τρίτων μεσογειακών χωρών (TMX): Αλγερίας, Κύπρου, Αιγύπτου, Ισραήλ, Ιορδανίας, Λιβάνου, Μάλτας, Μαρόκου, Συρίας,

Τυνησίας, Τουρκίας και Παλαιστινιακής Αρχής.¹ Η Δήλωση της Βαρκελώνης και το πρόγραμμα εργασίας, που υιοθετήθηκαν ομόφωνα από τις είκοσι επτά χώρες που συμμετείχαν, αποτυπώνουν ξεκάθαρα τη βούληση των συνέδρων να ξεπεραστούν οι κλασικές διμερείς σχέσεις που κυριαρχούσαν επί μακρόν στις ευρωμεσογειακές σχέσεις και να καθιερωθεί ένα νέο συνεκτικό πλαίσιο περιφερειακής πολιτικής. Οι σύνεδροι υπογράμμισαν όμως, παράλληλα, ότι το νέο πολυμερές πλαίσιο θα σέβεται τις ιδιαιτερότητες του καθενός από τους εταίρους και θα συμπληρώνει τον προβλεπόμενο διμερή διάλογο. Επομένως, η νέα Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση εμπεριέχει δύο διαστάσεις: την περιφερειακή διάσταση (ενίσχυση των δεσμών μεταξύ Ένωσης και μεσογειακών χωρών αλλά και σύσφιγξη των σχέσεων μεταξύ των ίδιων των μεσογειακών χωρών), και τη διμερή διάσταση (κυρίως συμφωνίες σύνδεσης).

Η Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση που εγκαινιάστηκε με τη Δήλωση της Βαρκελώνης χαρακτηρίζεται από την ευρύτητα του πεδίου συνεργασίας, καθώς στηρίζεται σε τρεις αλληλένδετους άξονες:²

- 1) έναν άξονα πολιτικής και ασφάλειας: στόχος είναι η οριοθέτηση μιας κοινής περιοχής ειρήνης και σταθερότητας μέσω της ενίσχυσης του διαλόγου σε θέματα πολιτικής και ασφάλειας
- 2) έναν οικονομικό και χρηματοοικονομικό άξονα: στόχος είναι η οικοδόμηση μιας ζώνης κοινής ευημερίας μέσω της οικονομικής

¹ Σήμερα στη Διαδικασία της Βαρκελώνης συμμετέχουν συνολικά 39 κράτη, εκπροσωπώντας πάνω από 700 εκατομμύρια πολίτες. Στη Διαδικασία της Βαρκελώνης συμμετέχουν τα 27 κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι εξής 12 μεσογειακοί εταίροι: Αλβανία, Αλγερία, Αίγυπτος, Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανος, Μαυριτανία, Μαρόκο, Συρία, Τυνησία, Παλαιστινιακή Αρχή και Τουρκία.

² Barcelona Declaration and Work Programme adopted at the Euro-Mediterranean Conference (27-28/11/95), στο Hiou-Maniatorpoulou Theodora, *Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona process)*, Documents on International and European Affairs, no. 3, Athens: Sakkoulas, September 2002.

συνεργασίας και της σταδιακής εγκαθίδρυσης μιας ζώνης ελεύθερων συναλλαγών (ΖΕΣ) μέχρι του 2010· και, τέλος,

- 3) έναν κοινωνικό και πολιτισμικό άξονα που στοχεύει στην ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων, στην ενθάρρυνση της κατανόησης μεταξύ των πολιτισμών και στην ενίσχυση των ανταλλαγών στους κόλπους της κοινωνίας των πολιτών.

Ακολουθεί μια εκτενέστερη περιγραφή των στόχων και των δράσεων που εντάσσονται σε κάθε άξονα, ώστε να καταστεί σαφές ότι η Δήλωση της Βαρκελώνης προσλαμβάνει τους τρεις άξονες ως αλληλεξαρτώμενους και ενίοτε ως επικαλυπτόμενους όσον αφορά τα αντίστοιχα πεδία δράσης.

Ειδικότερα:

- 1) Στον τομέα πολιτικής και ασφάλειας οι σύνεδροι δεσμεύτηκαν να σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες (συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας έκφρασης, συνεταιρισμού, σκέψης, συνείδησης και θρησκείας), να αναπτύξουν ένα κράτος δικαίου και τη δημοκρατία στο πολιτικό τους σύστημα, να ενισχύσουν τον πλουραλισμό και τον σεβασμό στη διαφορετικότητα και να καταπολεμήσουν φαινόμενα ρατσισμού και ξενοφοβίας στην κοινωνία. Οι σύνεδροι δεσμεύτηκαν επίσης να σέβονται την ισότητα των δικαιωμάτων των λαών, το δικαίωμα των λαών για αυτοδιάθεση, την εδαφική ακεραιότητα και την αρχή της μη επέμβασης στις εσωτερικές υποθέσεις άλλων εταίρων, καθώς και να συνεργάζονται για την ειρηνική διευθέτηση των μεταξύ τους διαφορών. Σύμφωνα με τους εταίρους, η δημιουργία μιας κοινής περιοχής ειρήνης και σταθερότητας προϋποθέτει την αποτελεσματική συνεργασία για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος και του φαινομένου των ναρκωτικών και, τέλος,

την ενίσχυση της περιφερειακής δράσης για τη μη διάδοση πυρηνικών, χημικών και βιολογικών όπλων.

- 2) Στον οικονομικό και χρηματοοικονομικό τομέα οι εταίροι συμφώνησαν στη βαθμιαία καθιέρωση μιας ζώνης ελεύθερων συναλλαγών, η οποία θα εναρμονίζεται με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (ΠΟΕ). Στόχος είναι η προοδευτική κατάργηση των δασμολογικών και μη δασμολογικών εμποδίων στις συναλλαγές βιομηχανοποιημένων προϊόντων, ενώ προβλέπεται και η προοδευτική απελευθέρωση του εμπορίου των γεωργικών προϊόντων και των υπηρεσιών. Για να διευκολυνθεί η δημιουργία αυτής της ζώνης ελεύθερων συναλλαγών οι ΤΜΧ προσδιόρισαν τέσσερις τομείς προτεραιότητας: α) την υιοθέτηση διατάξεων που αφορούν κυρίως τους κανόνες καταγωγής, την πιστοποίηση και την προστασία των δικαιωμάτων πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας· β) την ανάπτυξη με βάση τις αρχές της οικονομίας της αγοράς· γ) τον εκσυγχρονισμό των οικονομικών και κοινωνικών δομών, όπως για παράδειγμα την ανάπτυξη ενός θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου κατάλληλου για την οικονομία της αγοράς· και δ) τη μεταφορά τεχνολογιών. Οι σύνεδροι επεσήμαναν ότι οι τυχόν αρνητικές κοινωνικές συνέπειες που θα προκύψουν από τις προβλεπόμενες οικονομικές μεταρρυθμίσεις πρέπει να αντισταθμιστούν από ειδικά προγράμματα που θα στοχεύουν στα φτωχότερα στρώματα του πληθυσμού. Όσον αφορά την ευρύτερη οικονομική συνεργασία μεταξύ των εταίρων, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στη δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για τις άμεσες ξένες επενδύσεις καθώς και στην τόνωση της εσωτερικής αποταμίευσης προκειμένου να στηριχθεί αποτελεσματικά η οικονομική ανάπτυξη. Οι εταίροι υπογράμμισαν ότι η δημιουργία μιας ζώνης

κοινής ευημερίας στη Μεσόγειο προϋποθέτει αειφόρο και ισορροπημένη κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη. Η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού, η αύξηση των επιπέδων απασχόλησης, η αποτελεσματική προώθηση της περιφερειακής συνεργασίας και ολοκλήρωσης και η μείωση του αναπτυξιακού χάσματος μεταξύ των Ευρωμεσογειακών εταίρων αποτελούν τους κύριους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής συνεργασίας. Για την επίτευξη αυτών των στόχων οι εταίροι συμφώνησαν ότι πρέπει να υπάρξει σημαντική αύξηση της χρηματοδοτικής βοήθειας που παρέχει η Ένωση στους μεσογειακούς εταίρους.

- 3) Στον κοινωνικό και πολιτισμικό τομέα οι εταίροι τόνισαν την αναγκαιότητα της αμοιβαίας κατανόησης των λαών, η οποία μπορεί να επιτευχθεί διαμέσου του διαπολιτισμικού και διαθρησκευτικού διαλόγου, των μέσων μαζικής ενημέρωσης, της ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων στον πολιτιστικό τομέα (π.χ., πολιτιστικές ανταλλαγές, εκμάθηση γλωσσών, εκπαιδευτικά και πολιτιστικά προγράμματα), της ενίσχυσης της κοινωνίας των πολιτών καθώς και της αποκεντρωμένης συνεργασίας. Ενδεικτικά, στη Δήλωση της Βαρκελώνης οι σύνεδροι «[...] αναγνωρίζουν την ουσιαστική συνεισφορά που μπορεί να προσφέρει η κοινωνία των πολιτών για την περαιτέρω ανάπτυξη της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας και την κατανόηση και εγγύτητα μεταξύ των λαών».³ Στον τρίτο άξονα περιλαμβάνονται επιπροσθέτως δύο σημαντικοί τομείς που τον συνδέουν με τους προηγούμενους δύο. Ειδικότερα, περιλαμβάνονται δράσεις που έχουν ενταχθεί και στον πρώτο άξονα: η συνεργασία στον τομέα της λαθρομετανάστευσης, της καταπολέμησης της τρομοκρατίας, του εμπορίου ναρκωτικών, του διεθνούς εγκλήματος, της

³ Στο ίδιο, σελ. 160.

διαφθοράς, καθώς και η ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών, του κράτους δικαίου και της κοινωνίας των πολιτών. Τέλος, στον τρίτο άξονα εντάσσεται το πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, καθιστώντας τον άξονα αυτό συμπληρωματικό του δεύτερου (οικονομικός και χρηματοοικονομικός). Στον τρίτο άξονα προβλέπεται συνεργασία για την ενίσχυση του τομέα της υγείας, μεγαλύτερη συμμετοχή των κοινοτήτων σε προγράμματα για τη βελτίωση της υγείας και των βιοτικών συνθηκών, ενώ ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στον σεβασμό των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος στην ανάπτυξη. Στόχος των πολιτικών αυτών αποτελεί η πλαισίωση της οικονομικής ανάπτυξης από αντίστοιχη κοινωνική ανάπτυξη.

Στη Δήλωση της Βαρκελώνης αποτυπώνεται η πεποίθηση ότι ο μακροπρόθεσμος στόχος της νέας Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της συντονισμένης λειτουργίας των τριών αλληλεξαρτώμενων αξόνων. Η έλλειψη σαφών διαχωριστικών γραμμών μεταξύ των αξόνων αντανακλά τις σημαντικές αλλαγές που έχουν πραγματοποιηθεί τα τελευταία χρόνια όσον αφορά τις έννοιες «ασφάλεια» και «ανάπτυξη». Στον τομέα της ασφάλειας κυριαρχεί πλέον η έμφαση στην αλληλένδετη σχέση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικο-πολιτισμικών διαστάσεων της ασφάλειας⁴, ενώ στον τομέα της ανάπτυξης κυριαρχεί η μελέτη των θεσμικών προϋποθέσεων (οικονομικών, πολιτικών αλλά και κοινωνικών) της ανάπτυξης. Η Δήλωση της Βαρκελώνης ενσωματώνει τις νέες αυτές προσεγγίσεις, καθώς εισάγει μια ολιστική προσέγγιση των ευρωμεσογειακών σχέσεων. Ενδεικτικά, η Δήλωση της Βαρκελώνης συνδέει στενά τις πτυχές της ασφάλειας με τις οικονομικές και πολιτιστικές πτυχές. Η κοινή ευημερία στη Μεσόγειο και η

⁴ Ξενάκης Δ., «Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Μεσόγειος: Η Διαδικασία της Βαρκελώνης και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας», στο Ξενάκης Δ. – Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.), *Παγκόσμια Ευρώπη: Οι διεθνείς διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Σιδέρης, 2006.

προσέγγιση και κατανόηση των λαών δεν προσλαμβάνονται ως παράγοντες ανεξάρτητοι από τον πόλεμο κατά της τρομοκρατίας. Για παράδειγμα, στην Ευρωμεσογειακή Διάσκεψη των υπουργών Εξωτερικών στη Βαλένθια (22-23 Απριλίου 2002), στο πλαίσιο του τρίτου άξονα (της κοινωνικής, πολιτιστικής και ανθρωπιστικής Εταιρικής Σχέσης), εγκρίθηκε έγγραφο-πλαίσιο για τη συνεργασία στην καταπολέμηση των ναρκωτικών, του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας.⁵ Η σύνδεση μεταξύ των τριών αξόνων διευρύνει και τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών, ο οποίος δεν περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στην πολιτιστική διάσταση, αλλά επεκτείνεται και στις προβλεπόμενες πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Δύο ενδεικτικά παραδείγματα είναι ότι, στον τρίτο άξονα, η ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών, η εγκαθίδρυση κράτους δικαίου και η αναβάθμιση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών καταγράφονται ως ενιαία και αδιαίρετη διαδικασία, ενώ στον δεύτερο άξονα (οικονομικός και χρηματοοικονομικός) περιλαμβάνονται δράσεις για το περιβάλλον και τις γυναίκες, τομείς που αποτελούν τα κατεξοχόν πεδία δράσης των φορέων της κοινωνίας των πολιτών.

Όσον αφορά τη διμερή διάσταση της Εταιρικής Σχέσης, οι ειδικότεροι όροι συνεργασίας μεταξύ Ένωσης και κάθε χώρας-εταίρου στον οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό τομέα υπαγορεύονται από τις συμφωνίες σύνδεσης, που αποτελούν τον πάγιο τρόπο συνεργασίας της Ένωσης με ένα μη κράτος-μέλος.⁶ Οι συμφωνίες αυτές με τις ΤΜΧ έχουν παρόμοια δομή και περιλαμβάνουν σταθερά ρήτρα που ορίζει ότι ο σεβασμός των δημοκρατικών αρχών και των θεμελιωδών ελευθεριών αποτελεί βασικό στοιχείο της συμφωνίας. Οι διμερείς συμφωνίες σύνδεσης, πέρα από

⁵ <http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/r15001.htm>.

⁶ Οι συμφωνίες σύνδεσης συνάπτονται για απεριόριστο χρονικό διάστημα, ωστόσο κάθε μέρος μπορεί να καταγγείλει τη συμφωνία με σχετική κοινοποίηση στο άλλο μέρος. Η συμφωνία σύνδεσης παύει να ισχύει έξι μήνες μετά την κοινοποίηση.

τη διμερή διάσταση της Εταιρικής Σχέσης, περιλαμβάνουν και ρυθμίσεις για την προώθηση της περιφερειακής συνεργασίας μεταξύ των μεσογειακών χωρών.

Ενώ δεδηλωμένος στόχος της Διαδικασίας της Βαρκελώνης ήταν η μετάβαση από τις διμερείς σχέσεις στην εφαρμογή ενός συνεκτικού πλαισίου περιφερειακής πολιτικής, στην πράξη η Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση συνέχισε να χαρακτηρίζεται από την κυριαρχία των διμερών συμφωνιών. Ενδεικτικό είναι ότι, στο πλαίσιο του προγράμματος MEDA, από το 1995 έως το 2003, μόνο το 15% από τα συνολικά κονδύλια (5.458.000 ευρώ) δόθηκε σε περιφερειακά προγράμματα.⁷ Η περιφερειακή συνεργασία των εταίρων περιορίστηκε κυρίως στη διαμόρφωση του γενικού πλαισίου και των κατάλληλων συνθηκών για τη σύναψη των διμερών συμφωνιών.

Η Διαδικασία της Βαρκελώνης οδήγησε στη δημιουργία νέων θεσμικών οργάνων, τόσο στο πολυμερές όσο και στο διμερές επίπεδο.

1.3. Θεσμικά Όργανα της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης

Η οργανωτική δομή της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης είναι αρκετά σύνθετη, καθώς χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη πολυάριθμων οργάνων που είτε

⁷ Η περιορισμένη παρουσία περιφερειακών προγραμμάτων οφειλόταν αρχικά και σε παρελθόντα (πριν από τη Δήλωση της Βαρκελώνης) οικονομικά προβλήματα που είχαν ανακύψει κατά τη διαχείριση περιφερειακών προγραμμάτων στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης συνεργασίας. Ήδη από το 1992, η Ένωση είχε δρομολογήσει την υλοποίηση τεσσάρων περιφερειακών προγραμμάτων στους τομείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, των μικρών και μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεων, των μέσων μαζικής ενημέρωσης και της ανώτατης εκπαίδευσης. Μεταξύ 1992 και 1995, τα προγράμματα αυτά οδήγησαν στη δημιουργία 470 δικτύων, τα οποία έφεραν σε επαφή περίπου 2.000 φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Το 1995 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε τη συνολική κατάργηση αυτών των προγραμμάτων εξαιτίας καταγγελιών για οικονομική κακοδιαχείριση και λόγω της δικής της διοικητικής αδυναμίας να τεκμηριώσει τις δαπάνες των προγραμμάτων που υλοποιήθηκαν. Νέα περιφερειακά προγράμματα δρομολογήθηκαν το 1998. Βλέπε Reinhardt Ulrike Julia, «Civil Society Co-operation in the Euro-Mediterranean Partnership: From Declarations to Practice», *EuroMeSCo*, no. 15, May 2002.

λειτουργούν ως κέντρα λήψης αποφάσεων είτε έχουν καθαρά συμβουλευτικό χαρακτήρα.

Στο πολυμερές επίπεδο λειτουργούν τα εξής θεσμικά όργανα:⁸

- 1) **Οι Ευρωμεσογειακές Διασκέψεις Κορυφής:** Πραγματοποιούνται τακτικά σε επίπεδο υπουργών Εξωτερικών, υπουργών υπευθύνων ενός τομέα, κυβερνητικών εμπειρογνομόνων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών. Οι Ευρωμεσογειακές Διασκέψεις των υπουργών Εξωτερικών αποτελούν το ανώτατο καθοδηγητικό όργανο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης σε περιφερειακό επίπεδο.⁹ Στις Διασκέψεις των υπουργών Εξωτερικών αφενός πραγματοποιείται παρακολούθηση και έλεγχος των εξελίξεων της Εταιρικής Σχέσης, και αφετέρου καθορίζονται οι νέες πολιτικές που πρέπει να δρομολογηθούν προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της. Τις Ευρωμεσογειακές Διασκέψεις Κορυφής, σε επίπεδο υπουργών,

⁸ Anderson Katrine, «The Euro-Mediterranean Partnership: Composition, Strategic Importance and Influence on the Barents Euro-Arctic Cooperation», County Administration of Västerbotten, April 2005, στο <http://www.barents2010.net/files/tQ3ddMr.doc>, http://www.bundestag.de/htdocs_e/internat/interparl_orga/empv/.

⁹ Την εναρκτήρια Διάσκεψη στη Βαρκελώνη ακολούθησαν εννέα Διασκέψεις Κορυφής των υπουργών Εξωτερικών καθώς και πολλαπλές ενδιάμεσες, ad hoc και ειδικές συναντήσεις. Οι Διασκέψεις Κορυφής, κατά χρονολογική σειρά, ήταν οι ακόλουθες: 1η Ευρωμεσογειακή Διάσκεψη στη Βαρκελώνη το 1995, 2η Ευρωμεσογειακή Διάσκεψη στη Μάλτα το 1997, 3η Ευρωμεσογειακή Διάσκεψη στη Στουτγάρδη το 1999, 4η Ευρωμεσογειακή Διάσκεψη στη Μασσαλία το 2000, 5η Ευρωμεσογειακή Διάσκεψη στη Βαλένθια το 2002, 6η Ευρωμεσογειακή Διάσκεψη στη Νάπολη το 2003, 7η Ευρωμεσογειακή Διάσκεψη στο Λουξεμβούργο το 2005, 8η Ευρωμεσογειακή Διάσκεψη στο Τάμπερε το 2006 και 9η Ευρωμεσογειακή Διάσκεψη στη Λισσαβόνα το 2007. Η επετειακή Διάσκεψη για τα δέκα χρόνια της Διαδικασίας της Βαρκελώνης πραγματοποιήθηκε το 2005 στη Βαρκελώνη. Πραγματοποιήθηκαν επίσης ενδιάμεσες συναντήσεις των υπουργών Εξωτερικών (π.χ., Κρήτη το 2003, Δουβλίνο το 2004), ad hoc συναντήσεις (π.χ., Παλέρμο το 1998) και ειδικές συναντήσεις (π.χ. Χάγη το 2004). Τέλος, πραγματοποιήθηκαν και τρεις Ευρωμεσογειακές Υπουργικές Συναντήσεις του ECOFIN (στο Ραμπάτ Σκιράτ το 2005, στην Τυνησία το 2006 και στο Πόρτο το 2007). Βλέπε http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/index.htm.

εμπειρογνομόνων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, προετοιμάζει η Ευρωμεσογειακή Επιτροπή.

2) **Η Ευρωμεσογειακή Επιτροπή της Διαδικασίας της Βαρκελώνης:**

Αποτελείται από ανώτατους υπαλλήλους των κρατών-μελών και των μεσογειακών εταίρων, καθώς και από εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Ευρωμεσογειακή Επιτροπή συνεδριάζει τέσσερις φορές τον χρόνο και στις συνεδριάσεις προεδρεύει η εκάστοτε προεδρεύουσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση χώρα. Η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με τη συνολική εποπτεία της Διαδικασίας της Βαρκελώνης σε περιφερειακό επίπεδο και με την ενημέρωση του προγράμματος εργασίας. Η Ευρωμεσογειακή Επιτροπή έχει επίσης την αρμοδιότητα να προτείνει νέες δράσεις που θα χρηματοδοτηθούν στο πλαίσιο των Περιφερειακών Ενδεικτικών Προγραμμάτων του Προγράμματος MEDA.

3) **Οι Ευρωμεσογειακές Κοινοβουλευτικές Συνελεύσεις (ΕΜΚΣ):** Το

Ευρωμεσογειακό Κοινοβουλευτικό Φόρουμ ιδρύθηκε το 1998, ως χώρος διαλόγου για τους εκπροσώπους των Εθνικών Κοινοβουλίων. Τον Δεκέμβριο του 2003 αποφασίστηκε να μετονομαστεί και να αναβαθμιστεί σε Ευρωμεσογειακή Κοινοβουλευτική Συνέλευση, η οποία πλέον καθόριζε μόνη της τους κανόνες λειτουργίας της. Η σύγκληση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης πραγματοποιείται τουλάχιστον μία φορά τον χρόνο, και συμμετέχουν σε αυτήν εκπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των Εθνικών Κοινοβουλίων. Ο ρόλος της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης παραμένει καθαρά συμβουλευτικός.

4) **Η Ευρωμεσογειακή Μη Κυβερνητική Πλατφόρμα:** Αποτελεί τον νομιμοποιημένο εκπρόσωπο και οργανωτή των Ευρωμεσογειακών Φόρουμ

της Κοινωνίας των Πολιτών (Civil Forums). Μέλη της Μη Κυβερνητικής Πλατφόρμας είναι δίκτυα ΜΚΟ (θεματικά δίκτυα ευρωμεσογειακών ΜΚΟ, θεματικά περιφερειακά δίκτυα, τοπικά δίκτυα, εθνικές πλατφόρμες), διεθνείς ΜΚΟ και ιδρύματα. Η Μη Κυβερνητική Πλατφόρμα είναι υπεύθυνη για τη διοργάνωση των Ευρωμεσογειακών Φόρουμ της Κοινωνίας των Πολιτών, τα οποία συγκεντρώνουν εκπροσώπους Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων από όλες τις χώρες-εταίρους. Τα Φόρουμ αξιολογούν την πορεία της Διαδικασίας της Βαρκελώνης και τη συμμετοχή των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην υλοποίηση της εταιρικής σχέσης, ενώ παράλληλα υποδεικνύουν τις αναγκαίες δράσεις και μεταρρυθμίσεις για περαιτέρω ενίσχυση αυτής της συμμετοχής. Ο ρόλος της Μη Κυβερνητικής Πλατφόρμας και των Φόρουμ είναι επίσης συμβουλευτικός.

Στο πλαίσιο της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης συγκροτήθηκαν και άλλα θεσμικά όργανα και δίκτυα, που αποτελούν κυρίως χώρο διαλόγου (π.χ., το Ευρωμεσογειακό Δίκτυο για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα [EMHRN], το Ευρωμεσογειακό Φόρουμ Οικονομικών Ινστιτούτων [FEMISE], το Ευρωμεσογειακό Φόρουμ Ενέργειας, το Ευρωμεσογειακό Φόρουμ για την Κοινωνία της Πληροφορίας, το Ευρωμεσογειακό Κοινοβούλιο των Νέων, η Μεσογειακή Συνομοσπονδία Επιχειρήσεων [UMCE], η Ευρωμεσογειακή Επιτροπή Μελετών [EUROMESCO] από Ινστιτούτα πολιτικών και κοινωνικών μελετών, το Ευρωμεσογειακό Δίκτυο Δημοσιογράφων [Jemstone], το Ευρωμεσογειακό Φόρουμ Μικρών και Μεσαίων Επιχειρήσεων [Europartenariat]).¹⁰ Οι θεσμοί με συμβουλευτικό ρόλο αποτελούν

¹⁰ *Euro-Mediterranean Partnership, MEDA, Regional Indicative Programme 2005-2006*, http://europa.eu.int/comm_external_relations/euromed/meda.htm, και Panebianco Stefania, «The Euro-Mediterranean Partnership in Perspective: The Political and Institutional Context», στο Panebianco Stefania (επιμ.), *A New Euro-Mediterranean Cultural Identity*, London: Frank Cass, 2003.

ταυτόχρονα έναν μηχανισμό άσκησης πίεσης στα κέντρα λήψης αποφάσεων της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης (π.χ., Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Διασκέψεις Κορυφής των υπουργών Εξωτερικών). Η μη θεσμική ένταξη, όμως, των Ευρωμεσογειακών Κοινοβουλευτικών Συνελεύσεων, της Ευρωμεσογειακής Μη Κυβερνητικής Πλατφόρμας και των Φόρουμ στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων περιορίζει αισθητά τόσο την αντιπροσωπευτικότητα όσο και τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Διαδικασίας της Βαρκελώνης.

Στο διμερές επίπεδο έχουν συγκροτηθεί τα εξής θεσμικά όργανα:¹¹

- 1) **Το Συμβούλιο Σύνδεσης:** Το Συμβούλιο συγκροτείται από μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και μέλη της αντίστοιχης κυβέρνησης. Στο Συμβούλιο Σύνδεσης προεδρεύει ένα μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ένα της αντίστοιχης κυβέρνησης. Το Συμβούλιο εκδίδει αποφάσεις και διατυπώνει συστάσεις για την επίτευξη των προβλεπόμενων στόχων.
- 2) **Η Επιτροπή Σύνδεσης:** Αποτελείται από εκπροσώπους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της αντίστοιχης κυβέρνησης. Η Επιτροπή διαχειρίζεται τη συμφωνία σύνδεσης και επιλύει τυχόν διαφωνίες σε σχέση με την ερμηνεία και την εφαρμογή της σύνδεσης.
- 3) **Ομάδες Εργασίας:** Οι Ομάδες επεξεργάζονται θέματα που καθορίζονται από την Επιτροπή Σύνδεσης.¹²

Στο διμερές επίπεδο η οργανωτική δομή χαρακτηρίζεται από την κυριαρχία των εκπροσώπων των ευρωπαϊκών θεσμών έναντι των εκπροσώπων της συνδεδεμένης χώρας. Οι διατάξεις των Κανονισμών MEDA για την κατάρτιση, την έγκριση και

¹¹ Anderson, *ό.π.*, http://www.bundestag.de/htdocs_e/internat/interparl_orga/empv/.

¹² Holden Patrick, «Partnership Lost? The EU's Mediterranean Aid Programmes», *Mediterranean Politics*, vol. 10, no. 1, March 2005, σελ. 19-39.

αξιολόγηση των προγραμμάτων της Εταιρικής Σχέσης ευνοούν περαιτέρω τη διαμόρφωση μιας ασύμμετρης σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μεσογειακών εταίρων.

1.4. Κανονισμοί MEDA I και MEDA II

Στη Δήλωση της Βαρκελώνης οι σύνεδροι συμφώνησαν ότι η επιτυχία της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης στο σύνολό της εξαρτάται από τη σημαντική αύξηση της χρηματοδοτικής βοήθειας που παρέχει η Ένωση στους μεσογειακούς εταίρους. Το κύριο χρηματοδοτικό μέσο της Ένωσης για την εφαρμογή της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης αποτελεί το πρόγραμμα MEDA, το οποίο χρηματοδοτεί προγράμματα τόσο σε περιφερειακό όσο και σε διμερές επίπεδο.¹³ Τη Διαδικασία της Βαρκελώνης υποστηρίζει επίσης ο Ευρωμεσογειακός Μηχανισμός Επενδύσεων και Εταιρικής Σχέσης (FEMIP) της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ETE). Η νομική βάση του προγράμματος MEDA ήταν ο Κανονισμός MEDA που θεσπίστηκε το 1996.¹⁴ Στην πρώτη περίοδο προγραμματισμού του MEDA (MEDA I:

¹³ Ενδεικτικά, στο περιφερειακό επίπεδο αναφέρονται τα προγράμματα: «the SMAP Environmental Programme», «the Euromed-Heritage Programme», «the Euromed Youth Programme», «Information and Communication Programme», «Training of Public Administration», «Support to the Water Information System», και στο διμερές επίπεδο τα προγράμματα: «Structural Adjustment Programmes in Morocco, Tunisia and Jordan», «Syrian-Europe Business Centre», «the Social Fund for Employment Creation in Egypt», «Rural Development in Morocco». Εκτός των προγραμμάτων MEDA οι μεσογειακοί εταίροι μπορούν να συμμετέχουν και σε ευρύτερα κοινοτικά προγράμματα, όπως το Food Aid and Security Programme, το Tempus Programme, το Integration of Gender Issues in Development Co-operation, το Co-financing with NGOs, κλπ. Βλέπε EuropeAid Co-operation Office, *EU Funding Opportunities in the Mediterranean Region* στο http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm, *Euro-Mediterranean Partnership, MEDA, Regional Indicative Programme 2005-2006*, http://europa.eu.int/comm_external_relations/euromed/meda.htm.

¹⁴ Ο Κανονισμός MEDA II καταργήθηκε το 2006 με νέο Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που προέβλεπε τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (European Neighborhood Instrument [NIP]). Βλέπε *Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social*

1995-1999) προβλεπόταν χρηματοδοτική βοήθεια ύψους 3.424.500 ευρώ για την υλοποίηση του προγράμματος.¹⁵ Στο ποσό αυτό προστέθηκε η παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων υπό τη μορφή δανείων, καθώς και η διμερής βοήθεια προς τα κράτη-μέλη. Ο Κανονισμός MEDA I προέβλεπε τη σύσταση ενός νέου θεσμικού οργάνου, της Επιτροπής MED (MED Committee), στην οποία θα προήδρευε ο εκπρόσωπος της Επιτροπής και η οποία θα αποτελείτο από εκπροσώπους των κρατών-μελών, καθώς και από έναν εκπρόσωπο της ΕΤΕ (χωρίς δικαίωμα ψήφου).¹⁶ Η Επιτροπή MED είχε την αρμοδιότητα να εξετάζει ζητήματα που προέκυπταν από την εφαρμογή του Κανονισμού, καθώς και να εκφράζει τη συμβουλευτική της γνώμη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πριν από τη λήψη μέτρων που αφορούσαν την Εταιρική Σχέση. Το 2000 ο Κανονισμός MEDA τροποποιήθηκε (MEDA II) προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της χρηματοδοτικής βοήθειας μέσω της καλύτερης στόχευσης των προγραμμάτων και της περαιτέρω οικειοποίησής τους από τους μεσογειακούς εταίρους.¹⁷ Στη δεύτερη περίοδο προγραμματισμού του MEDA (PMEDA II, 2000-2006) το ύψος του προϋπολογισμού έφτασε τα 5.350.000 ευρώ.¹⁸ Ο νέος Κανονισμός εισήγαγε την κατάρτιση εγγράφων στρατηγικής (strategy papers) για την περίοδο 2000-2006 σε εθνικό και περιφερειακό

structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership, στο Ηίου-Maniatiopoulou, ό.π., Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (Επίσημη Εφημερίδα L 310 της 09.11.2006).

¹⁵ Στο ίδιο.

¹⁶ *Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996, Article 11, στο Ηίου-Maniatiopoulou, ό.π., σελ. 255-256.*

¹⁷ *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2698/2000 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000 για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1488/96 σχετικά με τα συνοδευτικά χρηματοδοτικά και τεχνικά μέτρα (MEDA) για τη μεταρρύθμιση των οικονομικών και κοινωνικών δομών στο πλαίσιο της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης, στο Ηίου-Maniatiopoulou, ό.π.*

¹⁸ *Economic and Social Committee, Euro-Mediterranean Partnership-Review and Prospects Five Years On, REX/048, Brussels, 18 October 2001, στο ίδιο.*

επίπεδο. Τα έγγραφα στρατηγικής καταρτίζονταν από τη Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων σε συνεργασία με την ΕΤΕ και προσδιόριζαν τους μακροπρόθεσμους στόχους της συνεργασίας καθώς και τους τομείς προτεραιότητας των παρεμβάσεων. Ο νέος Κανονισμός προέβλεπε, παράλληλα, την κατάρτιση εθνικών και περιφερειακών ενδεικτικών προγραμμάτων (national indicative and regional indicative programmes) σε τριετή βάση. Τα προγράμματα αυτά εκπονούνταν επίσης από τη Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων σε συνεργασία με την ΕΤΕ και είχαν ως βάση τα έγγραφα στρατηγικής. Σύμφωνα με τον Κανονισμό MEDA II, τα έγγραφα στρατηγικής καθώς και τα ενδεικτικά προγράμματα στηρίζονταν στον εκτενή διάλογο της Ε.Ε. με τους μεσογειακούς εταίρους. Τέλος, ο Κανονισμός εισήγαγε την ετήσια εκπόνηση σχεδίων χρηματοδότησης (annual financing plans), με βάση τα ενδεικτικά προγράμματα σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Τα σχέδια χρηματοδότησης περιελάμβαναν έναν κατάλογο των προγραμμάτων προς χρηματοδότηση και εκπονούνταν από την Υπηρεσία για τη Συνεργασία Europe-Aid, η οποία ήταν υπεύθυνη και για τη διαχείριση των προγραμμάτων. Τα έγγραφα στρατηγικής, τα ενδεικτικά προγράμματα και τα σχέδια χρηματοδότησης εγκρίνονταν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ύστερα από διαβούλευση της επιτροπής MED. Όσον αφορά την αξιολόγηση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση γενικής αξιολόγησης, ενδιάμεσης αξιολόγησης, καθώς και ετήσια έκθεση. Ο Κανονισμός MEDA II καταργήθηκε το 2006 με τον νέο Κανονισμό (1638/2006) που προέβλεπε τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (European Neighborhood Instrument [NIP]).¹⁹

¹⁹ Για τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης και τη νέα Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας βλέπε παρακάτω στο 1.5. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του*

Οι παρεμβάσεις του προγράμματος MEDA είχαν στόχο να βοηθήσουν τις τρίτες μεσογειακές χώρες να υλοποιήσουν τις προβλεπόμενες μεταρρυθμίσεις των υφιστάμενων οικονομικών και κοινωνικών δομών, περιορίζοντας, όμως, παράλληλα τις τυχόν αρνητικές συνέπειες της οικονομικής ανάπτυξης στην κοινωνία και το περιβάλλον.²⁰

Όσον αφορά την κοινωνία των πολιτών, το πρόγραμμα MEDA προέβλεπε, στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης, της περιφερειακής και διασυνοριακής συνεργασίας και της χρηστής διακυβέρνησης, την ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών.

Ειδικότερα, οι κανονισμοί MEDA I και MEDA II όριζαν ρητά ότι το πρόγραμμα:

- α) στηρίζει «τη συμμετοχή **της κοινωνίας των πολιτών** και των πληθυσμών στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των αναπτυξιακών μέτρων».²¹
- β) ευνοεί τη χρηστή διακυβέρνηση «[...] με την υποστήριξη των βασικών φορέων και των βασικών παραγόντων της **κοινωνίας των πολιτών**, όπως οι τοπικές αρχές, οι ενώσεις της υπαίθρου και των χωριών, οι ενώσεις που βασίζονται στην αρχή της αλληλοβοήθειας, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και οι οργανισμοί στήριξης των επιχειρήσεων....»²²

Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης, ό.π. (Επίσημη Εφημερίδα L 310 της 9.11.2006).

²⁰ Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996, στο Ηίου-Maniatoroulou, ό.π., στο ίδιο.

²¹ Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996, ANNEX II, στο Ηίου-Maniatoroulou, ό.π., σελ. 261, και Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2698/2000 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II, στο Ηίου-Maniatoroulou, ό.π., σελ. 294.

²² Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996, ANNEX II, σελ. 262, στο Ηίου-Maniatoroulou, ό.π., Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2698/2000 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II, στο Ηίου-Maniatoroulou, ό.π., σελ. 296.

Στον κανονισμό MEDA II προστέθηκε ότι: «Η στήριξη για βιώσιμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη περιλαμβάνει ιδίως [...] την ενίσχυση της δημοκρατίας, του σεβασμού και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ειδικότερα μέσω **μη κυβερνητικών οργανώσεων** στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και στους μεσογειακούς εταίρους».²³

Η αναφορά στον ρόλο που μπορεί να παίξουν οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών στην υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής, στην ενίσχυση της δημοκρατίας και της χρηστής διακυβέρνησης, καταδεικνύει ότι στην Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών, όπως αναφέρθηκε πρωτίτερα, δεν περιορίζεται στον τρίτο άξονα, αλλά επεκτείνεται και στις υπόλοιπες δύο διαστάσεις της σχέσης αυτής.

Οι κανονισμοί προέβλεπαν, επίσης, ότι η περιφερειακή και διασυνοριακή συνεργασία πρέπει να υποστηριχθεί με ανταλλαγές μεταξύ των κοινωνιών των πολιτών της Ε.Ε. και των μεσογειακών εταίρων. Σε σχέση με την αποκεντρωμένη συνεργασία, οι Κανονισμοί όριζαν ότι πρέπει να αποσκοπεί:

- 1) «στον προσδιορισμό των **μη κυβερνητικών δικαιούχων** της κοινοτικής βοήθειας»· και
- 2) στη δημιουργία «δικτύου των **πανεπιστημίων και των ερευνητών, των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, των ενώσεων, των ιδρυμάτων πολιτικών επιστημών, των συνδικαλιστικών οργανώσεων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, των μέσων μαζικής ενημέρωσης, των**

²³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2698/2000 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II, στο Ηίου-Maniatopoulou, *ό.π.*, σελ. 294-295.

**επιχειρηματιών, καθώς και των πολιτιστικών φορέων με την ευρεία
έννοια...»²⁴**

Ο στόχος της ενίσχυσης της κοινωνίας των πολιτών στο πρόγραμμα MEDA καταγραφόταν και στη χρηματοδότηση του προγράμματος καθώς, πέρα από τα κράτη και τις περιφέρειες, είχαν και οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών τη δυνατότητα να επωφεληθούν από τις χρηματοδοτήσεις του προγράμματος.²⁵ Έδινε, επομένως, το πρόγραμμα τη δυνατότητα στους φορείς της κοινωνίας των πολιτών να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν προγράμματα ανεξάρτητα από το κράτος-εταίρο (ευρωπαϊκό κράτος-μέλος ή μεσογειακό εταίρο).

Όσον αφορά, όμως, τη συμμετοχή των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην κατάρτιση και αξιολόγηση των εγγράφων στρατηγικής, των ενδεικτικών προγραμμάτων και των σχεδίων χρηματοδότησης, αυτή περιοριζόταν στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης συνεργασίας στο συμβουλευτικό επίπεδο. Δεν υπήρχε, για παράδειγμα, ρήτρα που να κατοχυρώνει νομικά τη συμμετοχή των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στη χάραξη των εταιρικών προγραμμάτων ή να διασφαλίζει τη συμμετοχή τους στην Εταιρική Σχέση ανεξάρτητα από τη βούληση των τοπικών αρχών ή της κεντρικής κυβέρνησης στις χώρες-εταίρους (όπως, π.χ., η Σύμβαση Κοτονού).²⁶

²⁴ *Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996, ANNEX II*, στο Ηιου-Μανιατοπούλου, *ό.π.*, σελ. 262, *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2698/2000 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II*, στο Ηιου-Μανιατοπούλου, *ό.π.*, σελ. 296.

²⁵ Προβλέπεται ότι μπορούν να επωφεληθούν «οι τοπικές αρχές, οι περιφερειακές οργανώσεις, οι δημόσιοι οργανισμοί, οι τοπικές κοινότητες, οι οργανισμοί υποστήριξης επιχειρήσεων, οι ιδιωτικοί φορείς, οι συνεταιρισμοί, οι ενώσεις, τα ιδρύματα, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις» των χωρών της Ε.Ε. και των ΤΜΧ. *Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996, Article 3.2*, στο Ηιου-Μανιατοπούλου, *ό.π.*, σελ. 250.

²⁶ Τον Ιούνιο του 2000 η Ευρωπαϊκή Ένωση υπέγραψε με 77 αναπτυσσόμενες χώρες της Αφρικής, Καραϊβικής και του Ειρηνικού (χώρες ΑΚΕ) συμφωνία εταιρικής συνεργασίας που ονομάστηκε Σύμβαση Κοτονού. Η Σύμβαση της Κοτονού θεωρείται καινοτόμος, όσον αφορά τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, καθώς

Συνοψίζοντας, στους Κανονισμούς MEDA I και MEDA II η ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών απέβλεπε περισσότερο στις συνέπειες που θα είχε η ενεργός παρουσία της κοινωνίας των πολιτών στις μεσογειακές χώρες-εταίρους (π.χ., εκδημοκρατισμός, χρηστή διακυβέρνηση) παρά στην άμεση συμμετοχή της στη διαμόρφωση της Εταιρικής Σχέσης.

Δύο ιδιαίτερα σημαντικά στοιχεία των κανονισμών MEDA ήταν: 1) η εισαγωγή ρήτρας πολιτικής αιρεσιμότητας, και 2) ο καθορισμός συγκεκριμένων κριτηρίων για την παροχή χρηματοδοτικής βοήθειας. Ειδικότερα:

1) Όσον αφορά την πολιτική αιρεσιμότητα, οι Κανονισμοί MEDA I και MEDA II όριζαν ρητά στο άρθρο 3 ότι το πρόγραμμα «[...] στηρίζεται στον σεβασμό των δημοκρατικών αρχών, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, τα οποία αποτελούν ουσιαστικό στοιχείο της Εταιρικής Σχέσης. Συνεπώς, η παραβίασή τους αιτιολογεί την υιοθέτηση κατάλληλων μέτρων».²⁷ Το άρθρο 3 των Κανονισμών, μαζί με τις αντίστοιχες ρήτρες στις διμερείς συμφωνίες σύνδεσης, εισήγαγε την αρχή της αρνητικής πολιτικής αιρεσιμότητας στην Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση. Προβλεπόταν, επομένως, η δυνατότητα της Ε.Ε.

κατοχυρώνει τη συμμετοχή αυτή μέσω δύο αποτελεσματικών μηχανισμών: α) οι διατάξεις της Σύμβασης Κοτονού είναι νομικά δεσμευτικές για τις τοπικές αρχές ή την κεντρική κυβέρνηση στις χώρες-εταίρους, δηλαδή προβλέπεται διαδικασία ελέγχου από εταιρικούς θεσμούς, ευρωπαϊκούς φορείς και τους ίδιους τους μη κρατικούς φορείς· β) ένα από τα κριτήρια χορήγησης περαιτέρω αναπτυξιακών κονδυλίων αποτελεί ο βαθμός συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στα υφιστάμενα προγράμματα. Βλέπε Σημίτη Μαριλένα «Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας και οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις: Όρια και Προοπτικές», στο Ξενάκης Δ. – Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.), *Παγκόσμια Ευρώπη: Οι διεθνείς διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Σιδέρης, 2006.

²⁷ *Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996, Article 3*, στο Ηίου-Maniatoroulou, *ό.π.*, σελ. 250. Σύμφωνα με τους Κανονισμούς, τα μέτρα αποφασίζονταν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, κατόπιν πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμβουλευόταν την Επιτροπή MED προτού καταθέσει στο Συμβούλιο την πρότασή της. Σε περίπτωση που η γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήταν διαφορετική από την αντίστοιχη της Επιτροπής MED, τότε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προωθούσε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τις δικές της προτάσεις.

να διακόψει τη συνεργασία της με συνδεδεμένη χώρα που θα παραβίαζε τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Στα τέλη της δεκαετίας του '80 και στις αρχές της δεκαετίας του '90, δηλαδή πριν εγκαινιαστεί η Διαδικασία της Βαρκελώνης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε θέσει αρκετές φορές βέτο σε διμερή οικονομικά πρωτόκολλα, στη βάση της παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.²⁸ Στην Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση, όμως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν έκαναν ποτέ χρήση αυτής της ρήτρας.²⁹ Η μη εφαρμογή του άρθρου 3 των Κανονισμών MEDA αποτυπώνει την προτεραιότητα της Επιτροπής και του Συμβουλίου να διατηρηθεί και να ενισχυθεί η σταθερότητα και ασφάλεια στην περιοχή, έναντι της ενεργού προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ενδεχόμενης πολιτικής αναταραχής που αυτή θα μπορούσε να επιφέρει.

Η εισαγωγή ρήτρας αρνητικής πολιτικής αιρεσιμότητας προκάλεσε τις αντιδράσεις των μεσογειακών εταίρων, οι οποίοι δυσπιστούσαν θεωρώντας ότι με τη θεσμοθέτηση πολιτικών κριτηρίων η Ε.Ε. επεδίωκε την αποτελεσματικότερη προώθηση των δικών της συμφερόντων, μέσω της ενεργού ανάμειξής της στις εσωτερικές τους υποθέσεις. Η αρνητική πολιτική αιρεσιμότητα στην Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση αντικαταστάθηκε από ρυθμίσεις θετικής αιρεσιμότητας με την εφαρμογή της νέας Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (ΕΠΓ).

2) Ο Κανονισμός MEDA II όριζε, όπως αναφέρθηκε πριν, ότι στα έγγραφα στρατηγικής και στα ενδεικτικά προγράμματα θα λαμβάνονταν υπόψη οι

²⁸ Ενδεικτικά παραδείγματα είναι το βέτο στο οικονομικό πρωτόκολλο με το Ισραήλ το 1987, την Τουρκία το 1987 και το Μαρόκο το 1992. Βλέπε Schmid Dorothee, «Interlinkages Within the Euro-Mediterranean Partnership: Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership», *EuroMeSCo*, no. 27, December 2003.

²⁹ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνέχισε να καταγγέλλει τις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και να επιδιώκει την ενεργοποίηση της ρήτρας, αλλά η απόφαση για τυχόν εφαρμογή της αποτελούσε πλέον αποκλειστική αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

επισημάνσεις των μεσογειακών εταίρων. Και οι δύο Κανονισμοί, όμως, περιόριζαν σημαντικά τις πρωτοβουλίες των μεσογειακών εταίρων εισάγοντας μια ρήτρα οικονομικής αιρεσιμότητας. Και στους δύο Κανονισμούς το άρθρο 5 όριζε ρητά ότι τα μέτρα που θα χρηματοδοτούνταν από τους αντίστοιχους Κανονισμούς θα επιλέγονταν με βάση τα εξής κριτήρια: 1) τις προτεραιότητες των δικαιούχων, 2) την εξέλιξη των αναγκών τους, 3) την ικανότητα απορρόφησης, 4) την πρόοδο που έχει πραγματοποιηθεί στη διαρθρωτική μεταρρύθμιση, και 5) την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των προτεινόμενων μέτρων στην επίτευξη των στόχων της κοινοτικής βοήθειας.³⁰ Τα τρία τελευταία κριτήρια (ικανότητα απορρόφησης, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και επίτευξη των στόχων της κοινοτικής βοήθειας) αποτελούσαν ουσιαστικά το πλαίσιο στο οποίο οι μεσογειακοί εταίροι έπρεπε να επικεντρώσουν τις μεταρρυθμιστικές τους προσπάθειες. Ενώ η αιρεσιμότητα στο άρθρο ήταν καθαρά οικονομική, η ικανοποίηση των κριτηρίων που έθετε το άρθρο προϋπέθετε οι οικονομικές μεταρρυθμίσεις να συνοδεύονται από αντίστοιχες πολιτικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις. Για παράδειγμα, η αποτελεσματική λειτουργία του ιδιωτικού τομέα (οικονομική μεταρρύθμιση) προϋποθέτει σημαντικές αλλαγές, όσον αφορά τον πολιτικό αλλά και κοινωνικό ρόλο του κράτους στις μεσογειακές χώρες-εταίρους (πολιτική και κοινωνική μεταρρύθμιση). Η οικονομική αιρεσιμότητα, επομένως, του άρθρου 5 πλαισίωσε, ουσιαστικά, την πολιτική αιρεσιμότητα του άρθρου 3. Και στις δύο περιπτώσεις αποτυπωνόταν η ύπαρξη μιας βαθιά ασύμμετρης σχέσης, όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε σταθερά την πρωτοβουλία και οι μεσογειακοί εταίροι ακολουθούσαν. Η ασύμμετρη αυτή σχέση επιβεβαιωνόταν και από τον καθοριστικό ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού

³⁰ *Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996, Article 5.1*, στο Ηιου-Μανιατοπούλου, *ό.π.*, *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2698/2000 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000*, στο Ηιου-Μανιατοπούλου, *ό.π.* Η παράγραφος 5.1 δεν τροποποιήθηκε.

Συμβουλίου και της Γενικής Διεύθυνσης Εξωτερικών Σχέσεων στην κατάρτιση, την έγκριση και αξιολόγηση των προγραμμάτων σύμφωνα με τους Κανονισμούς MEDA.

Ο Κανονισμός MEDA II καταργήθηκε το 2006, καθώς η διεύρυνση της Ε.Ε. οδήγησε στη διαμόρφωση ενός νέου, ευρύτερου πλαισίου συνεργασίας με τους γείτονες τόσο στα ανατολικά όσο και στα νότια σύνορα της Ένωσης.

1.5. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ)

Η διεύρυνση της Ε.Ε. είχε σαν αποτέλεσμα η Ένωση να γειτονεύει πλέον με τους 385 εκ. κατοίκους της Ρωσίας, των δυτικών Νέων Ανεξάρτητων Κρατών (ΔΝΑΚ) (Ουκρανίας, Μολδαβίας, Λευκορωσίας) και των κρατών της νότιας Μεσογείου. Το 2002 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης υπογράμμισε ότι η διεύρυνση της Ε.Ε. αποτελούσε μια ευκαιρία για την προώθηση των σχέσεων με τις νέες γειτονικές χώρες, βάσει ενός πλαισίου κοινών αξιών με απώτερο στόχο: 1) να αποτραπεί η χάραξη νέων διαχωριστικών γραμμών στην Ευρώπη, και 2) να προωθηθεί η σταθερότητα και η ευημερία στις περιοχές εκτός των νέων συνόρων της Ένωσης. Η διεύρυνση της Ε.Ε. αποτέλεσε το εφαλτήριο για τη συγκρότηση μιας νέας ευρωπαϊκής πολιτικής ενίσχυσης των σχέσεων με τις όμορες χώρες. Το 2003 η Επιτροπή παρουσίασε τη νέα Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, η οποία, σύμφωνα με το Συμβούλιο, στοχεύει στην προώθηση της σταθερότητας και της χρηστής διακυβέρνησης στις γειτονικές χώρες, προκειμένου να αναπτυχθεί ένας «δακτύλιος φίλων» με τους οποίους η Ένωση θα μπορεί να απολαμβάνει σχέσεις στενής συνεργασίας.³¹ Ουσιαστικά, η Ένωση, μέσω της νέας αυτής πολιτικής, θέλει να προσφέρει στις γειτονικές χώρες νέα προνόμια, όπως ενισχυμένο πολιτικό διάλογο

³¹ *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, στο <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/78367.pdf>.

και στενότερη οικονομική συνεργασία, αποκλείοντας, όμως, παράλληλα την προοπτική ένταξής τους, δηλαδή τη συμμετοχή τους στους ευρωπαϊκούς θεσμούς.³²

Στην ΕΠΓ η Εταιρική Σχέση θεμελιώνεται σε ένα κοινό πλαίσιο αξιών, το οποίο περιλαμβάνει δεσμεύσεις των εταίρων ως προς: 1) τις αξίες της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της χρηστής διακυβέρνησης, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και 2) τις αρχές που διέπουν την οικονομία της αγοράς, το ανοιχτό, στηριγμένο σε κανόνες και θεμιτό εμπόριο, τη βιώσιμη ανάπτυξη και την καταπολέμηση της φτώχειας.³³ Η προσφορά από την Ε.Ε. σημαντικών ωφελημάτων στις συνεργαζόμενες γειτονικές χώρες πλαισιώνεται από την αντίστοιχη υποχρέωση των χωρών αυτών να προωθήσουν μια δέσμη πολιτικών, οικονομικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων.³⁴

Η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της για το νέο πλαίσιο σχέσεων με τους γείτονες υπογράμμισε ότι όλες οι γειτονικές χώρες της Ε.Ε. αντιμετωπίζουν τρεις κοινές προκλήσεις:³⁵

1) Την Εγγύτητα: σύμφωνα με την Επιτροπή, η γεωγραφική εγγύτητα δίνει τη δυνατότητα συνεργασίας σε πολλαπλά θέματα αμοιβαίου ενδιαφέροντος, όπως για παράδειγμα η μεταναστευτική πολιτική, οι τελωνειακές διαδικασίες, η ενίσχυση του εμπορίου και των επενδύσεων, η ανάπτυξη υποδομών για τη διασύνδεση των μεταφορών, της ενέργειας και των δικτύων τηλεπικοινωνίας, η αντιμετώπιση απειλών

³² Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Ευρύτερη Ευρώπη-Γειτονικές σχέσεις: ένα νέο πλαίσιο σχέσεων με τους γείτονές μας στα ανατολικά και νότια σύνορά μας*, COM(2003) 104, τελικό, Μάρτιος 2003.

³³ *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης*, (Επίσημη Εφημερίδα L 310 της 9.11.2006).

³⁴ Η Ρωσία αρνήθηκε να ενταχθεί στην ΕΠΓ και προτίμησε να προωθήσει μια πιο ισότιμη διμερή Εταιρική Σχέση με την Ένωση.

³⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Ευρύτερη Ευρώπη-Γειτονικές σχέσεις: ένα νέο πλαίσιο σχέσεων με τους γείτονές μας στα ανατολικά και νότια σύνορά μας*, COM(2003) 104, τελικό, Μάρτιος 2003.

για την αμοιβαία ασφάλεια (π.χ., περιβαλλοντικές και πυρηνικές καταστροφές, λαθρομετανάστευση, εμπορία ανθρώπων, τρομοκρατικά δίκτυα), καθώς και οι διαπολιτισμικές συνεργασίες.

2) Την Ευημερία, και 3) τη Φτώχεια: Ο στόχος της επίτευξης μιας περιοχής κοινής ευημερίας και σταθερότητας απαιτεί, σύμφωνα με την Επιτροπή, την παράλληλη ανάπτυξη αμοιβαίων δράσεων καταπολέμησης των γενεσιουργών αιτιών της πολιτικής αστάθειας, της ασταθούς οικονομικής κατάστασης, των θεσμικών ανεπαρκειών, των συρράξεων, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στις γειτονικές χώρες. Η Επιτροπή υπογράμμισε, ενδεικτικά, ότι η δημοκρατία, ο πλουραλισμός, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, η έννομη τάξη καθώς και οι ουσιώδεις προδιαγραφές σε εργασιακά θέματα αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις για τη διασφάλιση της ειρηνικής συνύπαρξης, της πολιτικής σταθερότητας και της βιώσιμης ανάπτυξης.

Στην ανακοίνωση της Επιτροπής επισημαίνεται ότι, ενώ όλες οι γειτονικές χώρες αντιμετωπίζουν αυτές τις κοινές προκλήσεις, εντούτοις χαρακτηρίζονται από πολύ έντονη ανομοιογένεια όσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη, τους πολιτικούς θεσμούς, την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων και τις υφιστάμενες σχέσεις με την Ε.Ε. Συνεπώς, σύμφωνα με την Επιτροπή, προκειμένου η νέα πολιτική γειτονίας να είναι αποτελεσματική και στοχευμένη, δεν μπορεί παρά να βασίζεται στην αρχή της διαφοροποίησης μεταξύ των εταίρων. Η αρχή της διαφοροποίησης εκφράζει ξεκάθαρα την προτίμηση της Ένωσης για τη σύναψη διμερών εταιρικών σχέσεων. Η αρχή της διαφοροποίησης, με το να εστιάζει στα ειδικά χαρακτηριστικά κάθε χώρας, δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση ευρύτερων περιφερειακών συνεργασιών. Επομένως, το πρώτο σημαντικό χαρακτηριστικό της νέας ΕΠΓ είναι η αρχή της διαφοροποίησης.

Το δεύτερο σημαντικό στοιχείο συνίσταται στον αυστηρό καθορισμό από την Ε.Ε. ξεκάθαρων στόχων και σημείων αναφοράς για την πρόοδο που σημειώνουν οι γειτονικές χώρες στο πεδίο των οικονομικών, πολιτικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων. Οι στόχοι και τα σημεία αυτά λειτουργούν, ουσιαστικά, ως κριτήρια αξιολόγησης των μεταρρυθμιστικών πολιτικών των γειτονικών χωρών και καθορίζουν την εξέλιξη και το μέγεθος της παρεχόμενης από την Ε.Ε. βοήθειας. Συνεπώς, η συνεργασία της Ε.Ε. με τις γειτονικές χώρες στην ΕΠΓ διαφοροποιείται όχι μόνο με βάση τις υφιστάμενες δομές και ανάγκες των γειτονικών χωρών, αλλά και με γνώμονα τον βαθμό υλοποίησης των συμφωνημένων στόχων. Η Επιτροπή ορίζει ρητά στην ανακοίνωσή της ότι δεν θα υπάρξει καμία περαιτέρω βοήθεια της Ε.Ε. στις χώρες εκείνες που δεν σημειώνουν πρόοδο στους προβλεπόμενους στόχους.³⁶ Προκύπτει, επομένως, ότι η αρχή της αιρεσιμότητας όχι μόνο έχει ενσωματωθεί στη νέα ΕΠΓ, αλλά και έχει ενισχυθεί συγκριτικά με ό,τι ίσχυε στους Κανονισμούς MEDA. Η πρόβλεψη συγκεκριμένων στόχων και ξεκάθαρων σημείων αναφοράς αποτελεί πολύ πιο αποτελεσματικό μηχανισμό πίεσης προς τις γειτονικές χώρες απ' ό,τι η πρακτική επιβολής γενικών όρων (π.χ., σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων), που χαρακτήριζε τους προηγούμενους Κανονισμούς MEDA. Στη νέα ΕΠΓ, όμως, η μορφή της αιρεσιμότητας έχει αλλάξει, καθώς η αρνητική πολιτική αιρεσιμότητα των Κανονισμών MEDA (έμφαση στις κυρώσεις) έχει αντικατασταθεί από την έμφαση στα κίνητρα (ανταμοιβή) μέσω της αρχής της διαφοροποίησης.³⁷ Η

³⁶ Στο ίδιο.

³⁷ Για την αιρεσιμότητα στην ΕΠΓ βλέπε Balfour Missiroli, «Reassessing the European Neighbourhood Policy», *EPC Issue Paper*, European Policy Centre, no. 54, June 2007· Lannon, Erwan – Van Elsuwege Peter, «The EU's Emerging Neighbourhood Policy and its Potential Impact on the Euro-Mediterranean Partnership», στο Xuereb Peter G. (επιμ.), *Euro-Med Integration and the «Ring of Friends»: The Mediterranean European Challenge*, European Documentation and Research Centre, University of Malta, 2003· Emerson Michael – Noutvecha Gergana, «From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues»,

εξέλιξη αυτή αντιστοιχεί στη διεθνή τάση σταδιακής αντικατάστασης της αρνητικής πολιτικής αιρεσιμότητας –η οποία εφαρμόστηκε ευρέως μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου ως σημαντικό μέσο άσκησης εξωτερικής πολιτικής– από τη θετική πολιτική αιρεσιμότητα, που εστιάζεται στην παροχή κινήτρων.³⁸

Το τρίτο κρίσιμο στοιχείο στη νέα ΕΠΓ είναι η πρόβλεψη κατάρτισης διμερών Προγραμμάτων Δράσης (Action Plans), τα οποία «προσδιορίζουν τους επιδιωκόμενους στόχους, τα πεδία παρέμβασης, τα αναμενόμενα αποτελέσματα, τους τρόπους διαχείρισης, καθώς και τα συνολικά ποσά της προβλεπόμενης χρηματοδότησης».³⁹ Τα Προγράμματα Δράσης περιλαμβάνουν τη δέσμευση της αντίστοιχης χώρας για συνεργασία τόσο σε πολιτικό επίπεδο όσο και στους τομείς της ασφάλειας, της βιώσιμης κοινωνικο-οικονομικής συνεργασίας, της παιδείας και του πολιτισμού, και, τέλος, της μετανάστευσης. Οι δεσμεύσεις αυτές πλαισιώνονται από εξειδικευμένα μέτρα και σημεία αναφοράς για κάθε χώρα-εταίρο.⁴⁰ Σύμφωνα με την Επιτροπή, το συγκριτικό πλεονέκτημα των Προγραμμάτων Δράσης συνίσταται στο ότι αυτά χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό ευελιξίας, που επιτρέπει την προσαρμογή τους στα δεδομένα κάθε γειτονικής χώρας.⁴¹ Προκύπτει, επομένως, ότι

CEPS Working Document, no. 220, Centre for European Policy Studies, March 2005. Kaczyński Piotr Maciej – Kaźmierkiewicz Piotr, «European Neighbourhood Policy: Differentiation and Political Benchmarks», *EuroMeSCo*, no. 44, September 2005.

³⁸ Schmid, *ό.π.*

³⁹ *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης, Άρθρο 12.2, (Επίσημη Εφημερίδα L 310 της 9.11.2006), σελ. 11.*

⁴⁰ Στο νέο Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης προβλέπεται ότι η Επιτροπή αξιολογεί τακτικά τα αποτελέσματα των προγραμμάτων και των τομεακών πολιτικών και υποβάλλει στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της κοινοτικής βοήθειας. Στο ίδιο, Commission of the European Communities, Communication From the Commission, *European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*, COM(2004) 373, τελικό, Brussels, 12.5.2004.

⁴¹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM (2006) 726, τελικό, Brussels, 4 December 2006.

τα Προγράμματα Δράσης αποτελούν το κύριο μέσο εφαρμογής της αρχής της διαφοροποίησης στη νέα ΕΠΓ.

Τα Προγράμματα Δράσης καθορίζουν τη διαμόρφωση και εξέλιξη της Εταιρικής Σχέσης μεσοπρόθεσμα. Η Ε.Ε. έχει επανειλημμένα τονίσει ότι, καθώς δεν επιδιώκει να επιβάλει προτεραιότητες ή όρους στις χώρες-εταίρους, οι στόχοι των σχεδίων δράσης αποφασίζονται από κοινού, μέσω διαλόγου, με την εκάστοτε γειτονική χώρα.⁴² Η ΕΠΓ, όμως, δεν εμπεριέχει συγκεκριμένες θεσμικές ρυθμίσεις που να διασφαλίζουν την ισότιμη συμμετοχή των εταίρων, ενώ η αρχή της αιρεσιμότητας υπονομεύει περαιτέρω τη διαπραγματευτική ισχύ των εταίρων.

Η νέα ΕΠΓ δεν περιορίζεται αποκλειστικά στα διμερή Προγράμματα Δράσης, αλλά εμπεριέχει και μια περιφερειακή διάσταση. Είναι πρόδηλο, όμως, ότι η περιφερειακή αυτή διάσταση αποτελεί δευτερεύουσα προτεραιότητα για την Ε.Ε. Η ΕΠΓ εκφράζει τη σαφή επιλογή της Ε.Ε. να ασκήσει πιο αποτελεσματική επιρροή στις πολιτικές στρατηγικές των γειτονικών χωρών μέσω των εξειδικευμένων διμερών εταιρικών σχέσεων.⁴³ Όπως, άλλωστε, διατυπώνεται στα ίδια τα έγγραφα της Ένωσης, η ΕΠΓ «δεν συμπεριλαμβάνει ούτε ισχυρή περιφερειακή πολιτική, ούτε ισχυρές θεσμικές δομές για την υλοποίηση της πολιτικής αυτής».⁴⁴

Όσον αφορά τη συνεργασία της Ένωσης με τις ΤΜΧ, η Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση ενσωματώθηκε στην ΕΠΓ το 2004. Το 2006 θεσπίστηκε ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης, ο οποίος κατήργησε τους

⁴² Commission of the European Communities, Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*, COM(2004) 373, τελικό, Brussels, 12.5.2004.

⁴³ Smith Karen, «The Outsiders: The European Neighbourhood Policy», *International Affairs*, 81, no. 4, 2005, σελ. 757-773.

⁴⁴ European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), *Regional Strategy Paper (2007-2013) and Regional Indicative Programme (2007-2010) for the Euro-Mediterranean Partnership*, σελ. 11.

προηγούμενους Κανονισμούς MEDA.⁴⁵ Η Ε.Ε. έχει ξεκαθαρίσει στις ΤΜΧ ότι η νέα ΕΠΓ στηρίζεται στο κεκτημένο της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης και λειτουργεί συμπληρωματικά προς τη Διαδικασία της Βαρκελώνης. Σε διμερές επίπεδο, εξακολουθούν να ισχύουν οι συμφωνίες σύνδεσης και οι διμερείς συμφωνίες της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης. Οι συμφωνίες αυτές χρησιμεύουν ως πλαίσιο για την εφαρμογή των διμερών Προγραμμάτων Δράσης της ΕΠΓ. Σε περιφερειακό επίπεδο, προστίθεται στα περιφερειακά προγράμματα της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης η νέα περιφερειακή πολιτική της ΕΠΓ. Για παράδειγμα, τα περιφερειακά προγράμματα ενίσχυσης της χρηστής διακυβέρνησης θα υλοποιηθούν στο πλαίσιο της νέας ΕΠΓ, καθώς αφορούν όλες τις γειτονικές χώρες της Ένωσης και όχι μόνο τις ΤΜΧ.⁴⁶ Συνεπώς, ο νέος Μηχανισμός Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης στηρίζει χρηματοδοτικά την υλοποίηση των στόχων: 1) της Διαδικασίας της Βαρκελώνης και των διμερών συμφωνιών σύνδεσης, 2) της ΕΠΓ και των διμερών Προγραμμάτων Δράσης.⁴⁷ Οι προτεραιότητες της ενιαίας πια πολιτικής βασίζονται στις αποφάσεις της Συνόδου Κορυφής της Βαρκελώνης (Νοέμβριος 2005).⁴⁸

Η ΕΠΓ καθώς και η θέσπιση του νέου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης μεταβάλλουν σημαντικά το ευρύτερο πλαίσιο της Διαδικασίας της

⁴⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (Επίσημη Εφημερίδα L 310 της 9.11.2006).

⁴⁶ European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), *Regional Strategy Paper (2007-2013) and Regional Indicative Programme (2007-2010) for the Euro-Mediterranean Partnership*.

⁴⁷ Προγράμματα Δράσης έχουν υπογραφεί, ή βρίσκονται στη διαδικασία υπογραφής, με την Τυνησία, το Μαρόκο, την Αίγυπτο, την Παλαιστινιακή Αρχή, την Ιορδανία, τον Λίβανο και το Ισραήλ. Οι χώρες αυτές, όπως και η Αλγερία και η Συρία, έχουν υπογράψει επίσης Συμφωνίες Σύνδεσης με την Ε.Ε.

⁴⁸ *Chairman's Statement: 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit*, 28 November 2005, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/chairmans_statement.pdf.

Βαρκελώνης. Η πολιτική της Ένωσης προς τις ΤΜΧ, όπως έχει διαμορφωθεί με τα νέα δεδομένα, περιλαμβάνει ένα γενικό περίγραμμα (το οποίο προσδιορίζεται από τη Διαδικασία της Βαρκελώνης) και ειδικά προγράμματα εφαρμογής που εξειδικεύονται από την ΕΠΓ. Η Βαρκελώνη περιγράφει το «πνεύμα» και το σχήμα της πολυμερούς Συνεργασίας, ενώ η ΕΠΓ την «εφαρμογή» του σε διμερές επίπεδο. Έχει, όμως, διατυπωθεί η επιφύλαξη ότι η εφαρμογή της ΕΠΓ, αντί να λειτουργήσει συμπληρωματικά και να ενδυναμώσει την υφιστάμενη Διαδικασία της Βαρκελώνης, θα υπονομεύσει μακροχρόνια την κεντρική στρατηγική της, που είναι η εδραίωση μίας ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής για τη ζώνη της νότιας Μεσογείου.⁴⁹ Η εξέλιξη αυτή είναι πιθανή, εάν η Διαδικασία της Βαρκελώνης απορροφηθεί μακροπρόθεσμα από την ευρύτερη ΕΠΓ. Σε αυτή την περίπτωση, μία πολιτική σχεδιασμένη ειδικά για τις ΤΜΧ (Διαδικασία της Βαρκελώνης) θα αντικατασταθεί από μία πολιτική που στόχευε αρχικά στους ανατολικούς γείτονες της Ένωσης (ΕΠΓ).⁵⁰ Η ένταξη των ΤΜΧ στην ΕΠΓ ήταν αποτέλεσμα των πιέσεων των ίδιων των μεσογειακών εταίρων, οι οποίοι θεωρούσαν ότι η διεύρυνση της Ένωσης και η επέκτασή της προς την Ανατολική Ευρώπη θα οδηγούσαν μακροπρόθεσμα στην περιθωριοποίηση της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης. Παρά ταύτα, οι αντιδράσεις των ΤΜΧ ενάντια στη νέα ΕΠΓ δεν είναι ομοιόμορφες, καθώς ορισμένες μεσογειακές χώρες, αξιοποιώντας την αρχή της διαφοροποίησης, απολαύουν μεγαλύτερων προνομίων σε σχέση με το προηγούμενο πλαίσιο της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης (π.χ., Μαρόκο), ενώ άλλες όχι.

⁴⁹ Rossi Rosa, «The European Neighbourhood in Perspective», στο Attiná Fulvio – Rossi Rosa (επιμ.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Jean Monnet Project (A-3022), Catania 2004, και Τσαρδανίδης Χ. – Ξενάκης Δ. (επιμ.), *Αποτίμηση για τα δέκα χρόνια λειτουργίας της Ευρω-Μεσογειακής συνεργασίας και των προοπτικών που διαγράφονται*, Έκθεση του Ινστιτούτου Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Αθήνα, Δεκέμβριος 2005.

⁵⁰ Lannon – Van Elsuwege, *ό.π.*

Η νέα ΕΠΓ εκφράζει, παράλληλα, μια μετατόπιση από τους φιλόδοξους στόχους της Διαδικασίας της Βαρκελώνης σε μια πιο ρεαλιστική προσέγγιση, που δίνει έμφαση στη σταδιακή, προοδευτική (step by step) και μεσοπρόθεσμη επίτευξη των συμφωνημένων στόχων. Η ΕΠΓ, αποτελεί, ουσιαστικά, μια έμμεση αποδοχή της αδυναμίας υλοποίησης των φιλόδοξων διακηρύξεων της Δήλωσης της Βαρκελώνης.

Στη νέα ΕΠΓ παρατηρούνται, επίσης, σαφείς αλλαγές όσον αφορά τη θεματολογία της Διαδικασίας της Βαρκελώνης. Στα Προγράμματα Δράσης μεταξύ της Ένωσης και καθεμιάς από τις ΤΜΧ αναφέρεται σταθερά η αναγκαιότητα δημιουργίας:

- μιας κοινής ευρωμεσογειακής περιοχής δικαιοσύνης, ασφάλειας και διαχείρισης της μετανάστευσης,
- μιας κοινής οικονομικής περιοχής με χαρακτηριστικά την απελευθέρωση του εμπορίου, την ένταξη σ' αυτήν του περιφερειακού εμπορίου, την ανάπτυξη του δικτύου υποδομών και την προστασία του περιβάλλοντος,
- μιας κοινής περιοχής κοινωνικών-πολιτιστικών ανταλλαγών με επίκεντρο τις πολιτιστικές επαφές, τις συναντήσεις των πληθυσμών και την ανάδειξη της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης μέσω των ΜΜΕ.

Οι τέσσερις αυτοί τομείς συνεργασίας ενσωματώνουν τις κύριες κατευθύνσεις της Διαδικασίας της Βαρκελώνης. Παράλληλα, όμως, η νέα ΕΠΓ αναπτύσσει μια θεματολογία στην οποία παρατηρούνται διαφοροποιήσεις σε σχέση με την προηγούμενη ατζέντα της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης. Ειδικότερα, στην ΕΠΓ:⁵¹

1) ενισχύεται η συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, της πολιτικής ασφάλειας και της επίλυσης συγκρούσεων,

⁵¹ Emerson – Noutvecha, *ό.π.*

3) ενισχύεται η συνεργασία στον ενεργειακό τομέα και τον τομέα των μεταφορών,

4) εξειδικεύονται περαιτέρω οι πολιτικές στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων και, τέλος,

5) προβλέπονται εξειδικευμένες πολιτικές ρυθμιστικής και διοικητικής αναμόρφωσης για τον εναρμονισμό της νομοθεσίας των εταίρων με την ευρωπαϊκή νομοθεσία (π.χ., καθορισμός μιας δέσμης μέτρων για τη σταδιακή εναρμόνιση του νομοθετικού πλαισίου των γειτονικών χωρών με τις αρχές της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας).⁵²

Προκύπτει επομένως, ότι στην ΕΠΓ, συγκριτικά με τη Διαδικασία της Βαρκελώνης, ενισχύονται σημαντικά οι πολιτικοί στόχοι της Εταιρικής Σχέσης.⁵³ Είναι ενδεικτικό ότι το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων έχει ορίσει ρητά ότι: «[...] μια ενισχυμένη ΕΠΓ αποτελεί μια πολιτική ασφάλειας και ευημερίας για τους πολίτες της Ένωσης».⁵⁴ Στον οικονομικό τομέα ενισχύονται οι πολιτικές στον τομέα των μεταφορών και της ενέργειας, πολιτικές που εκφράζουν ξεκάθαρα τα στρατηγικά συμφέροντα της Ένωσης, καθώς και οι προβλεπόμενες ρυθμιστικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις για την υλοποίηση στενότερης οικονομικής συνεργασίας. Η κοινωνία των πολιτών στη νέα ΕΠΓ εξακολουθεί να κατέχει ιδιαίτερα διευρυμένο ρόλο, ο οποίος δεν περιορίζεται στο πλαίσιο της πολιτιστικής συνεργασίας και της αμοιβαίας κατανόησης, αλλά επεκτείνεται και

⁵² Η Ε.Ε. αποφάσισε, στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής, να δοθεί σταδιακά η δυνατότητα στους εκπροσώπους των γειτονικών χωρών να συμμετέχουν στις υπηρεσίες της Ε.Ε.. Βλέπε General Affairs and External Relations Council (GAERC), *Strengthening the European Neighbourhood Policy: Presidency Progress Report*, 10874/07 ANNEX, DG E VI, 18/19 Ιουνίου 2007, στο ίδιο.

⁵³ Karen, *ό.π.*, Balfour – Missiroli, *ό.π.*

⁵⁴ General Affairs and External Relations Council (GAERC), *Strengthening the European Neighbourhood Policy: Presidency Progress Report*, 10874/07 ANNEX, DG E VI, 18/19 Ιουνίου 2007, σελ. 2.

στους ευρύτερους τομείς της δημοκρατίας και της διακυβέρνησης. Όπως έχουν υπογραμμίσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο, στο πλαίσιο της ΕΠΓ:

- 1) πρέπει να ενισχυθούν οι ανταλλαγές **των φορέων της κοινωνίας των πολιτών**, πέρα από τις κυβερνητικές επαφές, ώστε να συγκροτηθούν δεσμοί μεταξύ, για παράδειγμα, των εργατικών συνδικάτων, των φορέων της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, των ΜΚΟ, των πολιτιστικών ομάδων·
- 2) ιδιαίτερα σημαντική είναι στο πλαίσιο **της κοινωνίας των πολιτών** και η ενίσχυση των επιχειρηματικών επαφών, ιδίως όσον αφορά τις επιχειρήσεις μικρού και μεσαίου μεγέθους·
- 3) η Ε.Ε. πρέπει να ενθαρρύνει τις κυβερνήσεις των γειτονικών χωρών να εντάξουν **την κοινωνία των πολιτών** στις μεταρρυθμιστικές πολιτικές, είτε στο στάδιο προεργασίας των νομοθετικών ρυθμίσεων και του ελέγχου υλοποίησής τους είτε κατά την ανάπτυξη εθνικών και περιφερειακών πρωτοβουλιών στο πλαίσιο της νέας πολιτικής·
- 4) η υποστήριξη του εκδημοκρατισμού περιλαμβάνει μεταξύ άλλων την ενίσχυση του ρόλου **της κοινωνίας των πολιτών**·
- 5) ο ρόλος **της κοινωνίας των πολιτών** είναι σημαντικός για την ορατότητα και την κατανόηση της νέας πολιτικής γειτονίας από τους πολίτες της Ε.Ε. και των γειτονικών χωρών.⁵⁵

⁵⁵ Στο πλαίσιο της ΕΠΓ ο νέος μηχανισμός Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης συνεχίζει να στηρίζει τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών (όπως οι προηγούμενοι Κανονισμοί MEDA) μέσω της χρηματοδότησης των δράσεών τους, ανεξάρτητα από τις κυβερνητικές αρχές των κρατών μελών ή των μεσογειακών εταίρων. Βλέπε Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM (2006) 726, τελικό, Brussels, 4 December 2006, και Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (Επίσημη Εφημερίδα L 310 της 9.11.2006).

Στη νέα ΕΠΓ ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών συνδέεται άρρηκτα με την έννοια της «χρηστής διακυβέρνησης» (good governance). Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων υπογραμμίζει ότι στις γειτονικές χώρες η πολιτική αστάθεια και η αδύναμη διακυβέρνηση αποτελούν παράγοντες που μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά την Ένωση. Στην προσπάθεια ενίσχυσης και βελτίωσης της διακυβέρνησης στις γειτονικές χώρες, ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών, σύμφωνα με το Συμβούλιο, είναι καθοριστικός. Όπως χαρακτηριστικά δηλώνεται: «[...] η οικειοποίηση της πολιτικής γειτονίας από τις κυβερνήσεις των γειτονικών χωρών είναι αναγκαίος αλλά όχι επαρκής παράγοντας για την επιτυχή στήριξη μιας **καλύτερης διακυβέρνησης** στις χώρες αυτές. Συνεπώς, στο πλαίσιο της πολιτικής γειτονίας η ενίσχυση **της κοινωνίας των πολιτών** είναι ένας καθοριστικός παράγοντας για την επιτυχία αυτής της πολιτικής».⁵⁶

Σύνδεση της κοινωνίας των πολιτών με την έννοια της «χρηστής διακυβέρνησης» υπάρχει και στους Κανονισμούς MEDA, όπου ορίζεται ότι «η **χρηστή διακυβέρνηση** πρέπει να προωθηθεί μέσω της υποστήριξης των βασικών θεσμών και των πρωταγωνιστών της **κοινωνίας των πολιτών**».⁵⁷ Η νέα ΕΠΓ, όμως, διαφοροποιείται από τους προηγούμενους Κανονισμούς MEDA στο ότι δεν ενσωματώνει απλώς την έννοια της «χρηστής διακυβέρνησης», αλλά τη θεωρεί θεμέλιό της. Η διαφορά αυτή αντιστοιχεί στη διεθνή ανάδειξη της «χρηστής

⁵⁶ General Affairs and External Relations Council (GAERC), *Strengthening the European Neighbourhood Policy: Presidency Progress Report*, 10874/07 ANNEX, DG E VI, σελ. 8.

⁵⁷ Η έννοια της «χρηστής διακυβέρνησης» δεν αναφέρεται πουθενά στη Δήλωση της Βαρκελώνης. Εισάγεται για πρώτη φορά με τους Κανονισμούς MEDA. Βλέπε *Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996, ANNEX II*, στο Ηιου-Maniatoroulou, *ό.π.*, σελ. 262· *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2698/2000 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II*, στο Ηιου-Maniatoroulou, *ό.π.*, σελ. 296· και Lannon Erwan – Inglis M. Kirstyn – Haenebalcke Tom, «The Many Faces of EU Conditionality in Pan-Euro-Mediterranean Relations», στο Maresceau Marc – Lannon Erwan (επιμ.), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies: A Comparative Analysis*, Hampshire: Palgrave Publishers, 2001.

διακυβέρνησης» ως κρίσιμης μεταβλητής για την επίτευξη της πολιτικής σταθερότητας, της οικονομικής ανάπτυξης και της εδραίωσης της ειρήνης. Στο νέο αυτό πλαίσιο η κοινωνία των πολιτών αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο τόσο της εξωτερικής όσο και της αναπτυξιακής πολιτικής της Ένωσης. Η νέα ατζέντα της «χρηστής διακυβέρνησης» και οι σχετιζόμενες αλλαγές στον προσδοκώμενο ρόλο της κοινωνίας των πολιτών θα αναλυθούν διεξοδικά στα επόμενα κεφάλαια.

1.6. Εξελίξεις στη Διαδικασία της Βαρκελώνης

Οι διεθνείς εξελίξεις τα τελευταία δώδεκα χρόνια της Διαδικασίας της Βαρκελώνης άλλαξαν πολλά από τα αρχικά δεδομένα της Εταιρικής Σχέσης. Οι παράγοντες που επηρέασαν αποφασιστικά την Εταιρική Σχέση είναι: 1) το ζήτημα της τρομοκρατίας μετά την 11η Σεπτεμβρίου, και 2) η κρίση στη Μέση Ανατολή.

1) **11η Σεπτεμβρίου 2001:** Η τρομοκρατική επίθεση της 11ης Σεπτεμβρίου ενέτεινε την ενσωμάτωση της διάστασης της ασφάλειας στις πολιτικές της Ένωσης.⁵⁸ Στο κείμενο της Ένωσης «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας» προσδιορίζονται πέντε κύριες απειλές που καλείται να αντιμετωπίσει η Ένωση: η τρομοκρατία, η διασπορά όπλων μαζικής καταστροφής, οι περιφερειακές συγκρούσεις, τα «αποτυχημένα» κράτη (failed states) και, τέλος, το οργανωμένο έγκλημα.⁵⁹ Τα μέσα που προβλέπονται για την καταπολέμηση αυτών των απειλών δεν είναι αποκλειστικά στρατιωτικά, αλλά περιλαμβάνουν και δράσεις όπως: η αναπτυξιακή βοήθεια, το εμπόριο, η δικαστική συνεργασία, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η αρωγή στην καταπολέμηση της διαφθοράς, οι περιβαλλοντικές πολιτικές, η

⁵⁸ Rossi, *ό.π.*

⁵⁹ Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας παρουσιάστηκε σε πρωτόλεια μορφή στο Συμβούλιο Κορυφής στη Θεσσαλονίκη τον Ιούνιο του 2003 και υιοθετήθηκε στην τελική της μορφή από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2003. Βλέπε Κιντής Ανδρέας – Ντόκος Θάνος, «Διεθνής οργάνωση και ευρωπαϊκή ασφάλεια: Η ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας», στο Ξενάκης – Τσινιτσιζέλης, *ό.π.*

διαπολιτισμική συνεργασία κλπ. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας εκφράζει τη διευρυμένη προσέγγιση της Ένωσης στο ζήτημα της ασφάλειας, όπως αυτή αποτυπώνεται και στη Δήλωση της Βαρκελώνης. Η διεύρυνση, όμως, της έννοιας της «ασφάλειας» και η σταδιακή εξασθένηση των σαφών διαχωριστικών γραμμών μεταξύ στρατιωτικής και πολιτικής δράσης έχουν ενισχύσει την καχυποψία των ΤΜΧ για τις πραγματικές προθέσεις της Ένωσης. Το αποτέλεσμα είναι ότι πολιτικές όπως η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ο εκδημοκρατισμός εκλαμβάνονται συχνά ως λανθάνοντα εργαλεία προώθησης των στρατηγικών συμφερόντων της Ένωσης. Ενδεικτικό είναι ότι οι ΤΜΧ έχουν ασκήσει κριτική στο MEDA Democracy Programme. Κατ' αυτές, στοχεύει περισσότερο στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων της Ένωσης (π.χ., ασφάλεια, καταπολέμηση της τρομοκρατίας, έλεγχος της μετανάστευσης) παρά στην προάσπιση της ίδιας της δημοκρατίας.⁶⁰ Επιπροσθέτως, η σημαντική ενίσχυση της ξενοφοβίας απέναντι στους μουσουλμανικούς πληθυσμούς στις κοινωνίες της Ένωσης, καθώς και οι αυστηρότερες μεταναστευτικές πολιτικές και πολιτικές παροχής visa μετά την 11η Σεπτεμβρίου, έχουν ενδυναμώσει τις υποψίες των ΤΜΧ ότι η Ε.Ε. τους προσλαμβάνει μάλλον ως μια δυνάμει απειλή παρά ως ισότιμους εταίρους σε μια σχέση συνεργασίας. Ενδεικτικό της καχυποψίας των ΤΜΧ είναι ότι πολλές ΤΜΧ ερμήνευσαν τη δημιουργία των μονάδων EUROFOR (Euroforces) και EUROMARFOR (EuroMaritime Forces) από τη Γαλλία, την Ιταλία, την Ισπανία, καθώς και τη συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Δύναμης Ταχείας Αντίδρασης (Rapid Reaction Force – RRF) ως απόπειρα στρατιωτικής θωράκισης της Ένωσης ενάντια στην «απειλή» των μουσουλμανικών εταίρων.⁶¹ Η καχυποψία αυτή χαρακτηρίζει και τη στάση των ΤΜΧ απέναντι στην προοπτική δημιουργίας νέων

⁶⁰ Reinhardt, *ό.π.*

⁶¹ Biscop Sven, «Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean Security», *Security Dialogue*, 34, 183, 2003, σελ.183-197.

θεσμών και σχεδίων δράσης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Αμυνας (ΕΠΑΑ).⁶²

Το τρομοκρατικό χτύπημα της 11ης Σεπτεμβρίου ενέτεινε, επίσης, τη διάσταση ανάμεσα στη ρητορεία της Ένωσης και τις υφιστάμενες πρακτικές της σε πολλούς κρίσιμους τομείς, οδηγώντας έτσι σε πολλαπλασιασμό των καταγγελιών των ΤΜΧ περί αναξιοπιστίας της Ένωσης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Ευρωμεσογειακό Κοινωνικό Φόρουμ στη Νάπολη το 2003. Ενώ στη Δήλωση της Βαρκελώνης οι εταίροι έχουν υπογραμμίσει τον σημαντικό ρόλο των ανταλλαγών μεταξύ των κοινωνιών των πολιτών, οι υφιστάμενοι κοινοτικοί περιορισμοί στην κυκλοφορία των προσώπων κατέστησαν αδύνατη τη συμμετοχή πολλών εκπροσώπων της κοινωνίας πολιτών των ΤΜΧ στο Φόρουμ.⁶³ Το ζήτημα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, που συνδέεται άμεσα με το ζήτημα της τρομοκρατίας και της λαθρομετανάστευσης, εξακολουθεί να αποτελεί σημείο αντιπαράθεσης μεταξύ των εταίρων. Οι ΤΜΧ έχουν εκφράσει την έντονη δυσαρέσκειά τους για το γεγονός ότι, ενώ δηλώνεται ρητά ως στόχος της νέας ΕΠΓ η προώθηση των τεσσάρων ελευθεριών (της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, κεφαλαίων, αγαθών και υπηρεσιών), η Ένωση συνεχίζει, παρά τις έντονες πιέσεις τους, να μην ενσωματώνει με σαφείς και δεσμευτικούς όρους την προοπτική ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων στα Προγράμματα Δράσης της ΕΠΓ.⁶⁴

Στις ΤΜΧ, οι αντιδράσεις της Δύσης στην 11η Σεπτεμβρίου, καθώς και οι επεμβάσεις στο Αφγανιστάν και στο Ιράκ, ενίσχυσαν την αρνητική προδιάθεση των πληθυσμών απέναντι στη Δύση, την οποία κατηγορούν για έντονο παρεμβατισμό.

⁶² Attiná Fulvio, «The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views», *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, no. 2, 2003, σελ. 1-19.

⁶³ Η διαμαρτυρία των μεσογειακών εταίρων οδήγησε τους υπουργούς Εξωτερικών στην επίλυση του συγκεκριμένου προβλήματος το 2003. Euro-Mediterranean Mid-Term Meeting of Foreign Ministers, *Presidency Conclusions*, Crete 26-27 May 2003.

⁶⁴ Emerson – Noutvecha, *ό.π.*

Πέρα, όμως, από τις αντιδράσεις σε επίπεδο κοινωνίας, η σημαντική αναβάθμιση της ασφάλειας ενίσχυσε και την επιφυλακτικότητα των εθνικών ελίτ. Σε όσες ΤΜΧ έχουν αυταρχικά πολιτικά καθεστώτα, η πολιτικο-στρατιωτική συνεργασία με την Ένωση σε ζητήματα ασφάλειας και καταπολέμησης της τρομοκρατίας μπορεί να οδηγήσει σε ενίσχυση του ρόλου του στρατού ή, αντίθετα, μέσω των πολιτικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων που απαιτεί η Ένωση (π.χ., εκδημοκρατισμός), σε υπονόμηση των υφιστάμενων ερεισμάτων των καθεστώτων αυτών.⁶⁵ Το αποτέλεσμα είναι ότι οι εθνικές ελίτ παραμένουν απρόθυμες να υλοποιήσουν το σύνολο των μεταρρυθμίσεων που απαιτεί μια στενότερη συνεργασία με την Ένωση στον τομέα της ασφάλειας.

Τέλος, για τις ΤΜΧ, ο σημαντικότερος άξονας της Διαδικασίας της Βαρκελώνης είναι ο δεύτερος άξονας (οικονομικός και χρηματοοικονομικός), ο οποίος στοχεύει στη στενότερη οικονομική συνεργασία με την Ένωση προκειμένου να βελτιωθούν οι προϋποθέσεις της κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης στις χώρες αυτές. Οι εξελίξεις, όμως, μετά την 11η Σεπτεμβρίου έχουν οδηγήσει σε αυξημένη πίεση της Ένωσης για στενότερη συνεργασία στον πρώτο άξονα (πολιτική και ασφάλεια), με αποτέλεσμα να έχει σταδιακά υποβαθμισθεί η σπουδαιότητα του δεύτερου. Οι ΤΜΧ έχουν εκφράσει την έντονη δυσφορία τους για την εξέλιξη αυτή.⁶⁶

Συνοψίζοντας, η 11η Σεπτεμβρίου και οι συνακόλουθες εξελίξεις ενέτειναν την καχυποψία μεταξύ των εταίρων.⁶⁷ Παράλληλα, όμως, τα νέα δεδομένα έφεραν στην επιφάνεια τις διαφοροποιημένες προσεγγίσεις της Ένωσης και των ΤΜΧ στο ζήτημα της ασφάλειας. Η Ένωση με την πολιτική της αποβλέπει σχεδόν αποκλειστικά

⁶⁵ Biscop Sven, «The European Security Strategy and the Neighbourhood Policy: A New Starting Point for a Euro-Mediterranean Partnership?», στο Attiná – Rossi, *ό.π.*

⁶⁶ Στο ίδιο.

⁶⁷ Για μια αναλυτική παρουσίαση των εξελίξεων και των επιπτώσεων στην ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση βλέπε Ξενάκης Δ., «Οι ευρω-Μεσογειακές σχέσεις: 1995-2005», *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, τόμος 11, τεύχος 2, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος-Νοέμβριος 2005, σελ. 214-238.

στην πρόληψη των συγκρούσεων, ενώ οι ΤΜΧ πιστεύουν ότι προϋπόθεση της πρόληψης των συγκρούσεων είναι, πρώτα απ' όλα, η επίλυση των υφιστάμενων συγκρούσεων.⁶⁸ Η Ένωση στοχεύει στη μακροπρόθεσμη διαμόρφωση μιας περιοχής ασφάλειας και σταθερότητας μέσω της βελτίωσης των ενδογενών δομών (πολιτικών και οικονομικών) των ΤΜΧ και της προώθησης της αμοιβαίας κατανόησης και εμπιστοσύνης μεταξύ των εταίρων, ενώ οι ΤΜΧ, αντίθετα, αναδεικνύουν ως απόλυτη προτεραιότητα τις άμεσες απειλές για την ασφάλεια στον Μεσογειακό Νότο.⁶⁹ Συνεπώς, για τις ΤΜΧ, η συγκρότηση μιας κοινής πολιτικής ασφάλειας μεταξύ Ένωσης και μεσογειακών εταίρων είναι αδιανόητη αν δεν προηγηθεί η επίλυση της αραβο-ισραηλινής διένεξης.

2) **Το Μεσανατολικό:** Στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας ορίζεται με σαφήνεια ότι, όσον αφορά την απειλή των περιφερειακών συρράξεων, μέγιστης σημασίας είναι η κρίση στη Μέση Ανατολή. Όπως δηλώνεται χαρακτηριστικά: «[...] η επίλυση της αραβο-ισραηλινής διένεξης αποτελεί στρατηγική προτεραιότητα για την Ένωση.

Χωρίς την επίλυση της κρίσης αυτής, θα υπάρξει ελάχιστη πιθανότητα επίλυσης των

⁶⁸ Στο πλαίσιο της πολιτικής συνεργασίας για την πρόληψη των συγκρούσεων, η Επιτροπή έχει προσδιορίσει με σαφήνεια ότι οι συγκρούσεις στις γειτονικές χώρες αποτελούν σημαντικό κίνδυνο για την ίδια την ασφάλεια της Ε.Ε. μέσω: της πιθανής κλιμάκωσής τους, της μαζικής εισροής προσφύγων, της διακοπής της ελεύθερης ροής ενεργειακών αποθεμάτων, της καταστροφής των οδών του εμπορίου και των δικτύων μεταφοράς, της εξάπλωσης της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος. Βλέπε Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM(2006) 726, τελικό, Brussels, 4 December 2006.

⁶⁹ Tayie Salman, Mohamed, «The Conflict Prevention Component of the EMP: Southern Security Perceptions». στο Aliboni Roberto, Mohamed Salman Tayie, Reinhardt Rummel, Gunilla Herolf, Yasar Quatarneh, «Ownership and Co-Ownership in Conflict Prevention in the Framework of the Euro-Mediterranean Partnership», *EuroMeSCo*, no. 54, October 2006, και Attiná Fulvio, «European Neighbourhood Policy and the Building of Security Around Europe», στο Attiná – Rossi, *ό.π.*

άλλων προβλημάτων στη Μέση Ανατολή». ⁷⁰ Η δυνατότητα, όμως, ανάληψης μιας επιτυχούς πρωτοβουλίας από την Ένωση έχει περιοριστεί δραματικά, καθώς τα σημερινά δεδομένα διαφέρουν ριζικά από το αισιόδοξο κλίμα των αρχών της δεκαετίας του '90. Το ξέσπασμα της 2ης Intifada, η 11η Σεπτεμβρίου, οι επεμβάσεις στο Αφγανιστάν και στο Ιράκ, η στρατηγική των ΗΠΑ στη Μεσόγειο (Greater Middle East Initiative) και οι ένοπλες συγκρούσεις μεταξύ Φατάχ και Χαμάς έχουν περιορίσει τόσο την εμπιστοσύνη μεταξύ των εταίρων όσο και τις αντικειμενικές δυνατότητες επίλυσης της διένεξης αυτής. Η επιδείνωση της κρίσης στη Μέση Ανατολή αποτυπώθηκε ξεκάθαρα και στη Διαδικασία της Βαρκελώνης με το ναυάγιο, το 2000, της σύναψης μιας Ευρω-Μεσογειακής Χάρτας Ειρήνης και Ασφάλειας (Euro-Mediterranean Charter for Peace and Security), την «αποχή» των μεσογειακών εταίρων από την επετειακή Διάσκεψη της Βαρκελώνης ⁷¹ και τις έντονες ασυμφωνίες στην προσπάθεια υιοθέτησης ενός «Κώδικα Αντιμετώπισης της Τρομοκρατίας». ⁷² Η εντεινόμενη κρίση στη Μέση Ανατολή έχει ενισχύσει τη διαχρονική μομφή των μεσογειακών εταίρων ότι η στάση της Ε.Ε. απέναντι στην αραβο-ισραηλινή διένεξη

⁷⁰ *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, σελ. 8. Στο <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/78367.pdf>.

⁷¹ Στην επετειακή Διάσκεψη της Βαρκελώνης απουσίαζαν αρχικά οι μεσογειακοί εταίροι, ενώ ύστερα από έντονες πιέσεις δέχθηκαν να εκπροσωπηθούν μόνο σε επίπεδο υπουργών και αντιπροσώπων.

⁷² Στην επετειακή Διάσκεψη της Βαρκελώνης, το 2005, συζητήθηκε η σύνταξη ενός «Κώδικα Αντιμετώπισης της Τρομοκρατίας». Η συζήτηση αυτή οδήγησε στην αντιπαράθεση του Ισραήλ με τους Άραβες, όσον αφορά τον ορισμό της τρομοκρατίας. Οι Άραβες υποστήριζαν ότι είναι σημαντικό να διαφοροποιηθεί η έννοια της τρομοκρατίας από την πάλη για την αυτοδιάθεση των λαών και την πάλη ενάντια στην ξένη κατοχή. Καθώς η ΕΕ και το Ισραήλ δεν συμφώνησαν στον όρο αυτό, σταμάτησαν οι προσπάθειες να βρεθεί ένας κοινά αποδεκτός ορισμός. Τελικά, ο Κώδικας υιοθετήθηκε, χωρίς όμως να επιτευχθεί μια κοινή δήλωση που να την έχουν συνυπογράψει οι εταίροι. Βλέπε Asseburg Muriel, «Barcelona Plus 10: No Breakthrough in the Euro-Mediterranean Partnership», *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comments*, no. 55, German Institute for International and Security Affairs, December 2005, και Ξενάκης, *ό.π.*

ήταν και παραμένει ιδιαίτερα παθητική.⁷³ Συνοψίζοντας, ενώ ο στόχος της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης ήταν να συμβάλει θετικά στην επίλυση της αραβο-ισραηλινής διένεξης, οι τελευταίες εξελίξεις στη Μέση Ανατολή έχουν επηρεάσει αρνητικά την πορεία της Εταιρικής Σχέσης.⁷⁴

1.7. Η «Ένωση για τη Μεσόγειο»

Μια πρόσφατη σημαντική εξέλιξη στη Διαδικασία της Βαρκελώνης υπήρξε η πρωτοβουλία της Γαλλικής Προεδρίας για τη δημιουργία της «Ένωσης για τη Μεσόγειο». Την Κυριακή 13 Ιουλίου, συνολικά 43 ηγέτες από την Ευρωπαϊκή Ένωση, από τους μεσογειακούς εταίρους της Διαδικασίας της Βαρκελώνης και από κράτη τα οποία συνορεύουν με τη Μεσόγειο, καθώς και εκπρόσωποι των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, συμμετείχαν στη Διάσκεψη για την «Ένωση για τη Μεσόγειο» (Union for the Mediterranean [UfM]), στο πλαίσιο της Γαλλικής Προεδρίας της Ένωσης. Οι συμμετάσχοντες κλήθηκαν να θέσουν τις βάσεις για αποτελεσματικότερη συνεργασία στον ευρωμεσογειακό χώρο.⁷⁵ Έξι προτεραιότητες τέθηκαν σε σχέση με τις μελλοντικές δράσεις της «Ένωσης για τη Μεσόγειο»: 1) η ανάπτυξη θαλάσσιων και χερσαίων αρτηριών και η ενίσχυση της ναυτικής ασφάλειας, 2) η περαιτέρω απορρύπανση της Μεσογείου και η ενίσχυση της χρηματοδότησης του προγράμματος «Ορίζοντας 2020», 3) η ανάπτυξη εναλλακτικών

⁷³ Biscop, *ό.π.*

⁷⁴ Τσαρδανίδης, Ξενάκης, *ό.π.*

⁷⁵ Τα κράτη τα οποία συμμετέχουν στην «Ένωση για τη Μεσόγειο» είναι τα ακόλουθα: 1) Αλβανία, 2) Αλγερία, 3) Αυστρία, 4) Βέλγιο, 5) Βοσνία, 6) Βουλγαρία, 7) Κροατία, 8) Κύπρος, 9) Τσεχία, 10) Δανία, 11) Αίγυπτος, 12) Εσθονία, 13) Φινλανδία, 14) Γαλλία, 15) Γερμανία, 16) Ελλάδα, 17) Ουγγαρία, 18) Ιρλανδία, 19) Ισραήλ, 20) Ιταλία, 21) Ιορδανία, 22) Λετονία, 23) Λίβανος, 24) Λιθουανία, 25) Λουξεμβούργο, 26) Μάλτα, 27) Μαυριτανία, 28) Μονακό, 29) Μαυροβούνιο, 30) Μαρόκο, 31) Ολλανδία, 32) Παλαιστινιακή Αρχή, 33) Πολωνία, 34) Πορτογαλία, 35) Ρουμανία, 36) Σλοβακία, 37) Σλοβενία, 38) Ισπανία, 39) Σουηδία, 40) Συρία, 41) Τυνησία, 42) Τουρκία, 43) Ην. Βασίλειο.

μορφών ενέργειας και η συγκρότηση μεσογειακού σχεδίου ηλιακής ενέργειας, 4) η ενίσχυση των δράσεων στον τομέα της Ανώτερης Εκπαίδευσης και της Έρευνας, μέσω των επιστημονικών ανταλλαγών και της ίδρυσης Ευρωμεσογειακού Πανεπιστημιακού Ιδρύματος, 5) η προστασία των πολιτών από φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές και, τέλος, 6) η ενίσχυση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στον μεσογειακό Νότο.

Οι τελικές αποφάσεις για τη μορφή και την οργάνωση της «Ένωσης για τη Μεσόγειο» συμφωνήθηκε να ληφθούν στη συνάντηση των υπουργών Εξωτερικών, τον Νοέμβριο του 2008.⁷⁶

Στα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και στην τελική Ανακοίνωση της Διάσκεψης τονίζεται ότι η πρωτοβουλία «Ένωση για τη Μεσόγειο» θεμελιώνεται στο κεκτημένο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης και έχει ως στόχο να ενδυναμώσει και να βαθύνει την υφιστάμενη συνεργασία στο πλαίσιο της Διαδικασίας αυτής. Είναι ενδεικτικό ότι η Κοινοβουλευτική Συνέλευση της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης θα αποτελεί και το κύριο κοινοβουλευτικό όργανο της «Ένωσης για τη Μεσόγειο». Επιπροσθέτως, στην Ανακοίνωση της Διάσκεψης υπογραμμίζεται ότι το πενταετές πρόγραμμα της Ευρωμεσογειακής Συνόδου για τα δέκα χρόνια της Διαδικασίας της Βαρκελώνης, καθώς και τα συμπεράσματα όλων των υπουργικών διασκέψεων της Διαδικασίας της Βαρκελώνης, παραμένουν σε ισχύ.

Η πρωτοβουλία αυτή, όμως, αποτελεί αφενός δημόσια αναγνώριση της μη επίτευξης των υψηλών στόχων της Διαδικασίας της Βαρκελώνης (όπως άλλωστε διαπιστώνεται και στην τελική Ανακοίνωση της Διάσκεψης)⁷⁷ και αφετέρου πράξη σταδιακής αποδέσμευσης από τη Διαδικασία αυτή. Το πρώτο σημαντικό σημείο

⁷⁶ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, Paris, 13 July 2008, 11887/08 (Presse 213), Brussels, 15 July 2008.

⁷⁷ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, Paris, 13 July 2008, 11887/08 (Presse 213), Brussels, 15 July 2008.

διαφοροποίησης της « Ένωσης για τη Μεσόγειο» από τη Διαδικασία της Βαρκελώνης είναι η απουσία μακροπρόθεσμης πολιτικής ή ειρηνευτικής στρατηγικής και η σαφής κυριαρχία οικονομικών και πολιτιστικών/μορφωτικών προγραμμάτων. Καθώς η αραβο-ισραηλινή διένεξη και η αμοιβαία καχυποψία Ισλάμ-Δύσης μετά την 11η Σεπτεμβρίου υπονόμισαν τη Διαδικασία της Βαρκελώνης, η « Ένωση για τη Μεσόγειο» προσπαθεί να αποστασιοποιηθεί από την ολιστική προσέγγιση της Διαδικασίας της Βαρκελώνης, προκειμένου να μην επαναληφθούν οι πολιτικές συγκρούσεις και τα αδιέξοδα του παρελθόντος. Η απομόνωση όμως του πολιτικού παράγοντα είναι σχεδόν ανέφικτη, όπως αποδείχθηκε και στην ιδρυτική Διάσκεψη της « Ένωσης για τη Μεσόγειο», όπου η αδυναμία συμφωνίας μεταξύ των ηγετών για την αναφορά στο Ισραήλ ως έθνος-κράτος στην τελική Ανακοίνωση λίγο έλειψε να οδηγήσει τη Διάσκεψη σε αδιέξοδο.⁷⁸

Το δεύτερο σημαντικό σημείο διαφοροποίησης είναι ότι στην « Ένωση για τη Μεσόγειο» προβλέπονται τρεις νέοι μηχανισμοί, οι οποίοι θέτουν τις βάσεις για πιο ισότιμη συμμετοχή των εταίρων στη διαμόρφωση των υλοποιούμενων πολιτικών. Οι μηχανισμοί αυτοί είναι οι εξής:

- 1) οι διετείς Συναντήσεις Κορυφής όλων των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων.
- 2) η συγκρότηση κοινής Προεδρίας και μόνιμης Γραμματείας με ίση αντιπροσώπευση των ευρωπαϊών και μεσογειακών εταίρων.
- 3) η ιεράρχηση των συγκεκριμένων προγραμμάτων με βάση τις κοινές περιφερειακές προτεραιότητες, ώστε να ενισχυθεί η αλληλεγγύη μεταξύ των εταίρων και να είναι τα αποτελέσματα πιο ορατά στους πολίτες.

⁷⁸ Bennhold Katrin, «Will Union be more than a big photo-op? Sarkozy's initiative may offer promise», *International Herald Tribune*, Tuesday, July 15 2008.

Η καινοτομία αυτή έχει στόχο να αμβλυνθούν οι αρνητικές αντιδράσεις των μεσογειακών εταίρων, οι οποίοι έχουν ασκήσει έντονη κριτική στη Διαδικασία της Βαρκελώνης, προσάπτοντάς της ότι προωθεί τα στρατηγικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης εις βάρος των προτεραιοτήτων των μεσογειακών εταίρων.

Ο αραβικός Τύπος υποδέχθηκε την πρωτοβουλία της Γαλλικής Προεδρίας με συγκρατημένη αισιοδοξία, συνδέοντας ευθέως τη μελλοντική της πορεία με την ειρηνευτική διαδικασία στη Μέση Ανατολή,⁷⁹ ενώ ανθρωπιστικές οργανώσεις άσκησαν έντονη κριτική στην υποβάθμιση των πολιτικών στόχων (π.χ., εκδημοκρατισμός, σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων) προς όφελος μιας καθαρά οικονομικής συνεργασίας.⁸⁰ Καθώς πολλά σημαντικά ζητήματα (π.χ., χρηματοδότηση)⁸¹ παραμένουν απροσδιόριστα, η βιωσιμότητα της «Ένωσης για τη Μεσόγειο» καθώς και οι επιπτώσεις της στη Διαδικασία της Βαρκελώνης μένουν να κριθούν μελλοντικά.

1.8. Συμπεράσματα

Παρά την αιφνιδιαστική εξέλιξη που αποτέλεσε η «Ένωση για τη Μεσόγειο», ή ίσως και λόγω αυτής, είναι σκόπιμο να τονιστούν ορισμένα συμπεράσματα από τα δεκατρία χρόνια ζωής της Διαδικασίας της Βαρκελώνης. Οι αναλύσεις στα κεφάλαια,

⁷⁹ «Η Μεσόγειος, έστω για λίγο, ενώνει», *Καθημερινή*, Τρίτη 15 Ιουλίου.

⁸⁰ Η «Ένωση για τη Μεσόγειο» δεν προβλέπει ρήτρα πολιτικής αιρεσιμότητας, περιορίζοντας τη δυνατότητα προώθησης πολιτικών μεταρρυθμίσεων. Βλέπε Euro-Mediterranean Human Rights Network, *Call on Heads of States of the European Union* στο <http://www.euromedrights.net/pages/511/news/focus/57222>, και Erlanger Steven, Bennhold Katrin, «Bold summit opens diplomatic doors: Mideast overtures mark Paris talks as Syrian leader comes in from cold», *International Herald Tribune*, Monday, July 14 2008.

⁸¹ Η υλοποίηση των στόχων της «Ένωσης για τη Μεσόγειο» εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη χρηματοδότηση των προβλεπόμενων προγραμμάτων.

που έπονται, επιδιώκουν να συμβάλουν στην κριτική αποτίμηση της Διαδικασίας της Βαρκελώνης.

Η ολιστική προσέγγιση της Δήλωσης της Βαρκελώνης στοχεύει στο να αντιμετωπιστούν τα βαθύτερα γενεσιουργά αίτια που μπορεί να οδηγήσουν σε ευρύτερη αποσταθεροποίηση στις χώρες του μεσογειακού Νότου. Η Διαδικασία της Βαρκελώνης, επομένως, προβλέπει την υλοποίηση μιας ευρείας δέσμης πολιτικών οι οποίες θα θέσουν τις αναγκαίες βάσεις για την εξασφάλιση της ευημερίας, της σταθερότητας και της ειρήνης στον μεσογειακό Νότο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο της Διαδικασίας της Βαρκελώνης, έχει προωθήσει ένα εκτεταμένο φάσμα μεταρρυθμίσεων με απώτερο στόχο να εδραιωθεί σε κάθε τομέα της κοινωνίας το αναγκαίο εκείνο πλαίσιο (θεσμικό και αξιακό) που θα ενισχύει και θα επιταχύνει τις μεταρρυθμίσεις και στους υπόλοιπους τομείς της κοινωνίας. Στην ολιστική αυτή προσέγγιση ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών είναι πολύπλευρος.

Στη Δήλωση της Βαρκελώνης η κοινωνία των πολιτών εντάσσεται ρητά στον τρίτο άξονα, που στοχεύει στην ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων και στην ενθάρρυνση της κατανόησης μεταξύ των πολιτισμών. Όμως, τόσο στη Δήλωση της Βαρκελώνης όσο και στα υπόλοιπα κείμενα της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης, ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών επεκτείνεται σαφέστατα και στους πολιτικούς και οικονομικούς στόχους της Εταιρικής Σχέσης. Ειδικότερα, η κοινωνία των πολιτών θεωρείται κρίσιμος παράγοντας για:

- 1) την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, την οικοδόμηση ενός κράτους δικαίου και τον εκδημοκρατισμό,
- 2) την υλοποίηση των αναπτυξιακών μέτρων, την εφαρμογή της αποκεντρωμένης συνεργασίας και την εξασφάλιση της βιώσιμης ανάπτυξης,

- 3) τη διασφάλιση της χρηστής διακυβέρνησης και την καταπολέμηση της διαφθοράς και, τέλος,
- 4) την καταπολέμηση της τρομοκρατίας μέσω των κοινωνικών-πολιτιστικών ανταλλαγών.

Η διεύρυνση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών υποβοηθεί την οικειοποίηση της Εταιρικής Σχέσης από τους μεσογειακούς εταίρους, καθώς οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών συμμετέχουν ενεργά στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Παράλληλα, όμως, η διεύρυνση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών τής προσδίδει έμμεσα πολιτικό ρόλο στο πλαίσιο των υφιστάμενων μεταρρυθμίσεων. Η κοινωνία των πολιτών παύει να αποτελεί ουδέτερο παράγοντα, και η λειτουργία της συνδέεται με συγκεκριμένους και διακηρυγμένους στόχους. Στον θεσμικό λόγο της Εταιρικής Σχέσης η κοινωνία των πολιτών αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων, με αποτέλεσμα τμήματα των εθνικών ελίτ ή του πληθυσμού των μεσογειακών εταίρων να αντιμετωπίζουν τον όρο *κοινωνία των πολιτών* με καχυποψία ή και εχθρότητα.

Το ζήτημα περιπλέκεται περαιτέρω από τις δυσκολίες εφαρμογής του όρου *κοινωνία των πολιτών* στις μουσουλμανικές χώρες του μεσογειακού Νότου και την προβληματική αυτονομία της κοινωνίας των πολιτών στις χώρες αυτές. Τα ζητήματα της οριοθέτησης και της αυτονομίας της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και οι επακόλουθες επιπτώσεις στην Εταιρική Σχέση θα αναλυθούν διεξοδικά στο επόμενο κεφάλαιο.