

HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN AND FOREIGN POLICY

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ
ΣΤΗΝ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗ
ΚΑΙ ΝΟΤΙΟΑΝΑΤΟΛΙΚΗ ΕΥΡΩΠΗ
Κωνσταντίνα Μπότσιου

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Η περιφερειακή συνεργασία στη «Νέα Ευρώπη».....	3
II. Μορφές Περιφερειακής Συνεργασίας στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη.....	7
II.1. Το Συμβούλιο των Χωρών της Βαλτικής Θάλασσας(CBSS)	7
II.2. Η Κεντροευρωπαϊκή Πρωτοβουλία (CEI).....	11
II.3. Οι χώρες του Visegrad και η Κεντροευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών (CEFTA)	13
II.4. Ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ / OSCE)	16
III. Η Περιφερειακή Συνεργασία στη Νοτιοανατολική Ευρώπη	18
III.1. Η Πρωτοβουλία Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (SECI).....	21
III.2. Η Πρωτοβουλία Royaumont	26
III.3. Η Διαβαλκανική Συνεργασία	29
III.4. Η Οικονομική Συνεργασία του Ευξείνου Πόντου (ΟΣΕΠ)	33
IV. Η σημασία και η προσφορά των περιφερειακών οργανισμών συνεργασίας.....	37
V. Προβλήματα και Δυνατότητες της περιφερειακής συνεργασίας	45
VI. Το μέλλον της περιφερειακής συνεργασίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη - Προτάσεις για μία εθνική στρατηγική.....	51

I. Η περιφερειακή συνεργασία στη «Νέα Ευρώπη»

Η κατάρρευση του διπολισμού πριν από μία περίπου δεκαετία δημιούργησε μία νέα τάξη πραγμάτων σε όλο τον κόσμο και ειδικότερα στην Ευρώπη, η οποία είχε βιώσει εντονότερα τη διαίρεση σε δύο αντίπαλα ιδεολογικά και πολιτικά στρατόπεδα. Ένα από τα πρώτα ερωτήματα που συνόδευσαν την ανατροπή της παλαιάς τάξης ήταν το πώς θα έπρεπε στο εξής να αναδιοργανωθεί η Ευρώπη προκειμένου να διατηρηθεί η ειρήνη και να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ των δύο βαθιά διαφοροποιημένων τμημάτων της. Σε αυτή την κρίσιμη φάση, οι (δυτικο)ευρωπαϊκές χώρες και οι μεγάλοι δυτικοί οργανισμοί, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και η Βορειοατλαντική Συμμαχία, αδυνατώντας να αναλάβουν άμεσα τη συνολική ευθύνη και το υψηλό κόστος της ενσωμάτωσης των πρώην σοσιαλιστικών χωρών στο δυτικό πολιτικοοικονομικό μοντέλο, υποστήριξαν με έμφαση εναλλακτικά, μεταβατικά σχήματα «ολοκλήρωσης» με επίκεντρο την περιφερειακή διάσταση στην ευρύτερη - διακρατική - της έννοια.

Στα πλαίσια του ραγδαίου προσανατολισμού των περισσότερων των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (εφεξής ΚΑΕ) στο στόχο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η οργάνωση σε περιφερειακά συστήματα συνεργασίας - θεσμοποιημένα ή άτυπα - έγινε κυρίαρχη τάση μεταξύ των επίδοξων προς ένταξη υποψηφίων και, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '90 είχε να καταδείξει αξιοσημείωτα αποτελέσματα. Η επιτυχία της περιφερειακής πρωτοβουλίας ήταν χρεωμένη σε μεγάλο βαθμό στη στη συμβατότητα και συμπληρωματικότητα των επιδιώξεων της Δύσης και των νεότευκτων δημοκρατιών. Διευκολύνοντας την οικονομική, πρωτίστως, σύνδεση μεταξύ μελών του πρώην κομμουνιστικού μπλοκ, αλλά και συνδέοντας τις διαδικασίες μετάβασης με την προσέγγιση επιμέρους ευρωπαϊκών κρατών (π.χ. Γερμανία, Δανία) και διεθνών οργανισμών (π.χ. ΕΕ, ΟΑΣΕ), η περιφερειακή συνεργασία δημιούργησε καταρχάς μία ενισχυμένη βάση συνοχής και συνεννόησης στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Η ικανοποίηση αυτής της αναγκαίας συνθήκης για τη σταθεροποίηση του ρευστού μεταψυχροπολεμικού σκηνικού, ανταποκρινόταν πλήρως στο δυτικό αίτημα για βαθμιαία προσαρμογή της Ευρώπης στη δραματική εσωτερική της μετάλλαξη.

Για τις πρώην σοσιαλιστικές χώρες η περιφερειακή οργάνωση σήμαινε αυξημένες δυνατότητες να επιταχύνουν τη μετάβαση και να βελτιώσουν τη διεθνή τους θέση. Επιδιώκοντας να εκλογικεύσουν και να ανανεώσουν τις μεταξύ τους σχέσεις, να αποκτήσουν ένα έγκυρο βήμα συλλογικής εκπροσώπησης στη διεθνή πολιτική και οικονομική ζωή, να ασκούν αποτελεσματικότερη πίεση στη Δύση προκειμένου να τις ενσωματώσει στις θεσμικές δομές της, και, τουλάχιστο, για την πρώτη περίοδο, να αποφύγουν τη -μερική έστω - επιστροφή στη ρωσική επίβλεψη, οι χώρες της ΚΑΕ έκριναν επίσης ότι υπηρετούσαν με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο τον απώτερο στόχο της ευρωπαϊκής ένταξης. Με αυτή την έννοια, τα περιφερειακά σχήματα συνεργασίας που δημιουργήθηκαν κατά την περίοδο 1989-93 πλήρωσαν ένα γενικά

αναγνωρισμένο στρατηγικό και πολιτικό κενό, που, στην καλύτερη περίπτωση θα μπορούσε να επιβραδύνει ή να αναβάλει επ' αόριστον την εξομάλυνση.

Η κινητοποίηση των χωρών της ΕΕ προς την περιφερειακή οργάνωση των υπό μετάβαση χωρών υπήρξε καταλυτική. Ήταν, εξάλλου, ενδεικτική της πρόθεσης της ΕΕ να εξασφαλίσει πίστωση χρόνου για το σχεδιασμό μίας νέας πολιτικής διεύρυνσης που θα ελάμβανε υπόψη την αλλαγή του ευρωπαϊκού χάρτη. Δεν εκπλήσσει, επομένως, το γεγονός ότι δόθηκε προτεραιότητα στα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Το εύκολο αναγνωρίσιμο και αναμενόμενο ενδιαφέρον ορισμένων κοινοτικών χωρών όπως π.χ. της Γερμανίας, να εξασφαλίσουν τις πρώτες θέσεις σε μία μελλοντική λίστα ανατολικής διεύρυνσης για κράτη με τα οποία αισθάνονταν ιστορικά συνδεδεμένες (πέραν της επανάνωσης των δύο Γερμανιών), καθόρισε αρκετά νωρίς τη δομή και τον προσανατολισμό των περιφερειακών πρωτοβουλιών. Επίσης, δημιούργησε επίσημα κανάλια επικοινωνίας ανάμεσα στα περιφερειακά fora και τα όργανα της ΕΕ. Το γεγονός, εξάλλου, ότι πολλές χώρες του κεντρικού ευρωπαϊκού χώρου, στην ευρύτερη έννοια του όρου (Mitteleuropa), παρουσίαζαν υψηλότερα επίπεδα οικονομικής και πολιτικής ανάπτυξης (π.χ. Τσεχία, Ουγγαρία, Πολωνία) σε σύγκριση με άλλα πρώην σοσιαλιστικά κράτη, πολλαπλασίασε, την ελκυστικότητα των χωρών αυτών για δυτικές επενδύσεις και την καλλιέργεια ενός στέρους δυτικού προσανατολισμού.

Αντιστρόφως ανάλογη ήταν η αντίληψη που επικράτησε για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, και τούτο όχι μόνο λόγω της προφανώς λιγότερο ενωτικής παρέμβασης ισχυρών εξωτερικών παραγόντων, όπως για παράδειγμα, της Βόννης που με την πολιτική των αλληπάλληλων αναγνωρίσεων νέων κρατών στην Πρώην Γιουγκοσλαβία αν μη τι άλλο επιτάχυνε τη χιονοστιβάδα κρίσεων στην περιοχή. Χωρίς να είναι άμοιρη διπλωματικών τουλάχιστο ευθυνών, η ΕΕ δεν είχε στη συνέχεια επιλογή παρά να παρακολουθεί την επαναφορτιζόμενη αστάθεια στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, χωρίς τη δυνατότητα να ενθαρρύνει την περιφερειακή συνεργασία σε μία ζώνη που την είχε ανάγκη περισσότερο από κάθε άλλη περιοχή και περισσότερο από ποτέ. Οι υπόλοιπες χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, άμεσοι αποδέκτες των αρνητικών συνεπειών της διάλυσης της Πρώην Γιουγκοσλαβίας, που δεν τους επέτρεπε να επιτύχουν τους στόχους της μετάβασης και να συμμετάσχουν ενεργότερα στις ευρωπαϊκές εξελίξεις, καθυστέρησαν να αναλάβουν περιφερειακές πρωτοβουλίες. Πέρα από την επικρατούσα αντίληψη, ότι τέτοιου είδους προσπάθειες ήταν de facto καταδικασμένες να αποτύχουν, στην περιφερειακή αδράνεια έπαιξε και η ύπαρξη υψηλών τόνων στις σχέσεις μεταξύ των περισσότερων βαλκανικών χωρών ένα ρόλο διόλου αμελητέο. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των πολλαπλών προβλημάτων που κυριάρχησαν στις σχέσεις ακόμη και της Ελλάδος, της μόνης σταθερής και ανεπτυγμένης χώρας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, με τους περισσότερους γείτονές της. Δεν ήταν συμπτωματικό, ότι η ιδέα της περιφερειακής προσέγγισης άρχισε να κερδίζει έδαφος όταν οι πολιτικές εντάσεις στην περιοχή, εντός και εκτός Πρώην Γιουγκοσλαβίας,

άρχισαν να καταλαγιάζουν από τα μέσα της δεκαετίας του '90, με ορόσημα την υπογραφή της Ενδιάμεσης Συμφωνίας μεταξύ Ελλάδος-Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας (εφεξής ΠΓΔΜ) και της συνθήκης του Ντέιτον το Σεπτέμβριο και τον Νοέμβριο του 1995 αντίστοιχα.

Στο μεταξύ, η περιφερειακή συνεργασία στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη είχε αποδειχθεί επένδυση που απέδιδε γρήγορα καρπούς. Η Σύνοδος του Συμβουλίου της ΕΕ στο Έσσεν της Γερμανίας τον Δεκέμβριο του 1994 επιβεβαίωσε με τις αποφάσεις του για την πολιτική διεύρυνσης και τις προενταξιακές διαδικασίες την ύπαρξης ευθείας γραμμής μεταξύ της συμμετοχής στους επιτυχημένους περιφερειακούς οργανισμούς συνεργασίας και της δυνατότητας πλήρους ενσωμάτωσης στην ΕΕ.¹ Του λόγου το αληθές κατακύρωσε η απόφαση για την υπογραφή συνθηκών σύνδεσης των επικρατέστερων προς ένταξη χωρών (Πολωνία, Ουγγαρία, Τσεχία), και η επέκταση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων PHARE, TACIS, LIEN, INTEREGG κ.α. που στήριζαν την περιφερειακή συνεργασία, τις σχέσεις καλής γειτονίας, την προώθηση του εμπορίου σε διαπεριφερειακό επίπεδο και την αποσαφήνιση των όρων ένταξης των πρώην σοσιαλιστικών χωρών στην ΕΕ.²

Η υπογραφή της συμφωνίας του Ντέιτον το φθινόπωρο του 1995 άνοιξε το δρόμο για την επανεξέταση των προοπτικών περιφερειακής συνεργασίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Δίπλα στην Παρευξείνια Συνεργασία (ΟΣΕΠ, Οικονομική Συνεργασία Ευξείνου Πόντου), που είχε αναπτυχθεί με πρωτοβουλία των χωρών της περιοχής από τις αρχές της δεκαετίας ήλθαν να προστεθούν νέες πρωτοβουλίες, ευρωπαϊκής, αμερικανικής, αλλά και τοπικής εμπνεύσεως, με στόχους τη σταθεροποίηση, την ανάπτυξη και, μακροπρόθεσμα, την ένταξη στους μηχανισμούς της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της ευρω-ατλαντικής ασφάλειας. Ταυτόχρονα, επιχειρείται η αποκατάσταση μίας ισορροπίας όσον αφορά στη διπλωματική σπουδαιότητα και στην υλική βοήθεια που αποδίδει η διεθνής κοινότητα στην ΚΑΕ και στη ΝΑΕ.

Στόχος της παρούσας ανάλυσης είναι να παρουσιάσει σε συγκριτική προοπτική τις διάφορες μορφές περιφερειακής συνεργασίας που αναπτύχθηκαν αφενός στην Κεντρική και Ανατολική και αφετέρου στη Νοτιοανατολική Ευρώπη μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου. Επιχειρεί, επίσης, να αξιολογήσει την οργάνωσή τους, το διεθνή τους ρόλο, τη στρατηγική και τις δυνατότητες μελλοντικής εξέλιξής τους. Υπό το πρίσμα των ελληνικών συμφερόντων, των κοινοτικών επιδιώξεων και των προσδοκιών των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης κατατίθενται, τέλος, συγκεκριμένες προτάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας των επιμέρους περιφερειακών οργανισμών.

Από τον χώρο της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης εξετάζονται οι τέσσερες σπουδαιότερες ομάδες περιφερειακής συνεργασίας: το Συμβούλιο των Χωρών της Βαλτικής Θάλασσας (CBSS, Council of the Baltic Sea States), η Κεντροευρωπαϊκή

Πρωτοβουλία (CEI, Central European Initiative), ο κύκλος του Visegrad και η Κεντροευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών (CEFTA, Central European Free Trade Association) και ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ / OSCE, Organisation for Security and Co-operation in Europe). Από τη Νοτιοανατολική Ευρώπη αναλύονται οι εξής πρωτοβουλίες περιφερειακής συνεργασίας: η Πρωτοβουλία Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (SECI, Southeast European Cooperative Initiative), η Διαδικασία Σταθερότητας και Καλής Γειτονίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη (Πρωτοβουλία Royaumont), η Διαβαλκανική Συνεργασία και η Οικονομική Συνεργασία του Ευξείνου Πόντου (ΟΣΕΠ).

Η επιλογή αυτών των σχημάτων ως αντικειμένων της ανάλυσης βασίστηκε, πρώτον, σε στενά γεωγραφικά κριτήρια και για τις δύο υπό εξέταση ζώνες (ΚΑΕ/ΝΑΕ), δεύτερον, στο διεθνές πολιτικό εκτόπισμα της δράσης τους και, τρίτον, στην αντιπροσωπευτικότητά τους όσον αφορά στις τάσεις και στους πολιτικούς συσχετισμούς που διαμορφώνουν κατά κύριο λόγο σήμερα την πολιτική και οικονομική εξέλιξη των χωρών της ΚΑΕ/ΝΑΕ που έχουν προσανατολιστεί σαφώς προς την ΕΕ και το ΝΑΤΟ. Αυτά τα τρία κριτήρια εξηγούν και την εκούσια παράλειψη άλλων επιτυχημένων περιφερειακών δομών, όπως το Ευρω-Αρκτικό Συμβούλιο Barents, προκειμένου η ανάλυση να αποφύγει μία άνιση κλίση προς γεωγραφικά και θεματικά απομακρυσμένες ή αποστασιοποιημένες περιφέρειες.

Αθήνα, Φεβρουάριος 1999

II. Μορφές Περιφερειακής Συνεργασίας στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη

II.1. Το Συμβούλιο των Χωρών της Βαλτικής Θάλασσας(CBSS)

Κανένα άλλο σχήμα περιφερειακής συνεργασίας των πρώην κομμουνιστικών χωρών δεν προσείλκυσε τόσο έντονα το ενδιαφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν κέρδισε τη θεσμική παρουσία της στους μηχανισμούς του όπως το Συμβούλιο των Χωρών της Βαλτικής Θάλασσας (CBSS, Council of the Baltic Sea States).

Το Συμβούλιο συνεστάθη με πρωτοβουλία της Γερμανίας και της Δανίας τον Μάρτιο του 1992 στην Κοπεγχάγη από δέκα χώρες: τη Γερμανία, τη Δανία, την Εσθονία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, τη Νορβηγία, την Πολωνία, την Ρωσία, τη Σουηδία και την Φινλανδία. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έγινε το ενδέκατο μέλος του.³ Ως στόχος του Συμβουλίου ορίστηκε η καθοδήγηση και ο συντονισμός των μελών του στην προσπάθειά τους να χαράξουν μία κοινή και ολοκληρωμένη στρατηγική περιφερειακής συνεργασίας ώστε να προωθήσουν την οικονομική ανάπτυξη και τον οικονομικό εκσυγχρονισμό της περιοχής της Βαλτικής. Απώτερη αποστολή της συνεργασίας ήταν η απεξάρτηση των χωρών της Βαλτικής από τη ρωσική οικονομία και η σύνδεσή τους με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για την εκπλήρωση των σκοπών τους, οι χώρες του Συμβουλίου δεσμεύτηκαν να δώσουν στην κοινή τους δράση τις εξής κατευθύνσεις:

- Ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών μέσω στενής συνεργασίας με το Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών του ΟΑΣΕ στη Βαρσοβία, με το Συμβούλιο της Ευρώπης και άλλους οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.
- Αμοιβαία στήριξη και συνεργασία στον οικονομικό και τεχνολογικό τομέα ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη σταθεροποίηση των εθνικών οικονομιών των Βαλτικών χωρών.
- Συνεργασία σε ανθρωπιστικές δραστηριότητες και θέματα ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης.
- Κοινή αντιμετώπιση των προβλημάτων που συνδέονται με τη μετανάστευση.
- Προστασία του περιβάλλοντος.
- Συντονισμός της πολιτικής των επιμέρους χωρών στον ενεργειακό τομέα, συμπεριλαμβανομένης της προαγωγής της ασφάλειας στη χρήση πυρηνικής ενέργειας, και υποστήριξη του Διεθνούς Συνδέσμου Ατομικής Ενέργειας (IAEA, International Atomic Energy Agency).

- Καλλιέργεια κοινής περιφερειακής συνείδησης μέσω της συνεργασίας στον εκπαιδευτικό και πολιτιστικό τομέα και μέσω της ανάπτυξης του τουρισμού.
- Εξάλειψη των εμποδίων επικοινωνίας και πολλαπλασιασμός των δυνατοτήτων συνεργασίας μέσω της επέκτασης των συγκοινωνιακών και τηλεπικοινωνιακών δικτύων.

Αξιίζει να σημειωθεί, ότι η πολυμερής συνεργασία στα πλαίσια του Συμβουλίου της Βαλτικής βασίζεται σε διμερείς συμφωνίες μεταξύ των χωρών που συμμετέχουν σε αυτό. Το Συμβούλιο είναι άτυπο και συνιστά μάλλον μία πλατφόρμα χαλαρής συνεργασίας χωρίς μόνιμα όργανα. Ως κινητήριος μοχλός λειτουργεί το Συμβούλιο των Υπουργών Εξωτερικών, που συνέρχεται μία φορά τον χρόνο, ενώ η χώρα που αναλαμβάνει κάθε φορά να οργανώσει τη σύνοδο επιφορτίζεται με συναφείς γραμματειακές υποχρεώσεις.⁴ Τακτικά συναντώνται οι υπουργοί των χωρών του CBSS, οι οποίοι, ανάλογα με το χαροφυλάκιό τους, καλούνται να συζητήσουν συγκεκριμένα θέματα κοινού ενδιαφέροντος.

Μία Επιτροπή Ανώτερων Αξιωματούχων (CSO, Committee of Senior Officials) πραγματοποιεί εμβόλιμες συνόδους μεταξύ δύο διασκέψεων των υπουργών εξωτερικών προκειμένου να εντοπίσει τα θέματα που εμπίπτουν στα ενδιαφέροντα και στις δυνατότητες δράσης του Συμβουλίου και να συντάξουν σχετικές αναφορές για τους αρμόδιους υπουργούς. Για τους επιμέρους τομείς, στους οποίους επικεντρώνει το ενδιαφέρον του ο οργανισμός, λειτουργούν ειδικές ομάδες εργασίας (WGs, Working Groups).⁵

Ξεχωριστή θέση ανάμεσα στις πρωτοβουλίες του Συμβουλίου των Χωρών της Βαλτικής κατέχει το λεγόμενο «Ευρωπαϊκό Τμήμα» (Eurofaculty), που ιδρύθηκε στο Πανεπιστήμιο της Riga στη Λεττονία το 1993. Η απόφαση προήλθε από παλαιότερη σχετική πρόταση (1992) του πρώην υπουργού εξωτερικών της Γερμανίας, Hans-Dietrich Genscher, και του δανού ομολόγου του, Elleman-Jensen, να αναπτυχθεί διαπανεπιστημιακή συνεργασία μεταξύ των χωρών της Βαλτικής ως μέσου για την ταχύτερη επίτευξη πολυμερούς σύγκλισης. Η πρόταση υιοθετήθηκε από τη Σύνοδο των Υπουργών Εξωτερικών του Συμβουλίου στο Ελσίνκι το Μάρτιο του 1993. Παραρτήματα του κεντρικού πανεπιστημιακού τμήματος της λεττονικής πρωτεύουσας ιδρύθηκαν στο Ταργκ της Εσθονίας, στο Vilnius της Λιθουανίας και στο Kaliningrad της Ρωσίας. Το Eurofaculty καλύπτει τέσσερις τομείς: Δημόσια Διοίκηση, Διοίκηση Επιχειρήσεων, Οικονομικά και Νομικά, τομείς που θεωρούνται κεφαλαιώδεις για τη μετάβαση των βαλτικών χωρών στη δημοκρατία και στην ελεύθερη οικονομία. Το έργο του χρηματοδοτείται μέσω εισφορών από τη Γερμανία, τη Δανία, τη Νορβηγία, τη Σουηδία και την Φινλανδία, καθώς και με απευθείας χρηματοδότηση από το πρόγραμμα TEMPUS της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁶

Το Συμβούλιο των Χωρών της Βαλτικής περικλείει ένα τεράστιο δυναμικό από άποψη γεωγραφικής έκτασης, ανθρωπίνων πόρων, πρώτων υλών, παραγωγικότητας και εμπορίου. Το γεγονός αυτό εξηγεί σε μεγάλο βαθμό και την άμεση συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις εργασίες του, χωρίς βέβαια να παραγνωρίζεται ταυτόχρονα ο ρόλος της γερμανικής διπλωματίας στον ταχύ προσανατολισμό της κοινότητας μετά την κατάρρευση του κομμουνιστικού μπλοκ σε αυτή την κατά παράδοσιν γερμανική ζώνη επιρροής. Με 60.000.000 κατοίκους - εκτός του πληθυσμού της Ρωσίας - και με τους μισούς να προέρχονται ήδη από κοινοτικές χώρες (Γερμανία, Δανία, Σουηδία, Φινλανδία), ήταν φυσικό το Συμβούλιο των Χωρών της Βαλτικής να συγκροτήσει από νωρίς ολοκληρωμένες δομές οργάνωσης και σύνδεσης των μη κοινοτικών χωρών με τις Βρυξέλλες. Έτσι υπεγράφησαν συμφωνίες συνδέσεως (ευρωπαϊκές συμφωνίες) με την Εσθονία, τη Λεττονία, τη Λιθουανία και την Πολωνία και μία Ενδιάμεση Συμφωνία Αλληλεγγύης και Συνεργασίας με τη Ρωσία.⁷

Η στρατηγική σημασία της Βαλτικής Συνεργασίας είναι ιδιαίτερα υψηλή για την Ευρωπαϊκή Ένωση.⁸ Πέρα από τις σπουδαίες οικονομικές ευκαιρίες που προσφέρει, η Βαλτική αποτελεί και ζώνη συνάντησης της Ένωσης με τη Ρωσία, και, υπό συγκεκριμένες συνθήκες, έδαφος για την οικοδόμηση μίας ρεαλιστικής και αποδοτικής σχέσης με την υπερδύναμη της Ανατολικής Ευρώπης.⁹ Με πλήρη επίγνωση αυτής της δυνατότητας, οι Βρυξέλλες προώθησαν μία σειρά από πρωτοβουλίες για την επέκταση της συνεργασίας ΕΕ - Συμβουλίου της Βαλτικής. Ανάμεσα στις πιο πρόσφατες, η σημαντικότερη ήταν η Πρωτοβουλία της Ζώνης της Βαλτικής (Baltic Sea Region Initiative), που παρουσιάστηκε στο Συμβούλιο των Υπουργών Εξωτερικών της Βαλτικής στο Visby της Σουηδίας τον Μάιο του 1996 έπειτα από σχετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ανελήφθη επισήμως από την τελευταία στη Φλωρεντία ένα μήνα αργότερα (Απρίλιος 1996).¹⁰ Στα πλαίσια αυτής της πρωτοβουλίας, που χρηματοδοτείται από τα κοινοτικά προγράμματα PHARE, TACIS και INTEREGG και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (EIB), η ΕΕ δεσμεύεται να υποστηρίξει το Συμβούλιο της Βαλτικής στους εξής τομείς:

- Εμπέδωση των δημοκρατικών θεσμών, διοικητική μεταρρύθμιση, προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων των μειονοτήτων.
- Δημιουργία μίας Βαλτικής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών μεταξύ της Εσθονίας, της Λεττονίας και της Λιθουανίας, προώθηση μίας τελωνειακής Ένωσης μεταξύ των χωρών αυτών και της Πολωνίας στα πλαίσια της CEFTA που θα συμπληρώσει τις συμφωνίες συνδέσεως.
- Ιδιωτικοποιήσεις.
- Μεταφορές και τηλεπικοινωνίες
- Ενέργεια.
- Εντατικοποίηση των επαφών και ανάδειξη των πολιτιστικών ομοιοτήτων των λαών της Βαλτικής.

Παρά το πολύ καλό ιστορικό του, το Συμβούλιο των χωρών της Βαλτικής παρουσιάζει τον τελευταίο καιρό συμπτώματα κόπωσης. Τα αίτια πρέπει να αναζητηθούν μάλλον στην πολιτική διάθεση των πρώην σοσιαλιστικών χωρών του οργανισμού παρά στη συχνά επικαλούμενη χαλάρωση του ενδιαφέροντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αοριστία, η οποία συνοδεύει αναγκαστικά το χρονοδιάγραμμα της ανατολικής διεύρυνσης της Ένωσης επηρεάζει αρνητικά τις χώρες της Βαλτικής Συνεργασίας που είναι υποψήφιος για τον επόμενο γύρο, αλλά και εκείνες που επιθυμούν να προσχωρήσουν στη συνέχεια στην ΕΕ. Η αβεβαιότητα μειώνει τον ζήλο τους όσον αφορά στην επέκταση της πολυμερούς συνεργασίας, ενώ δημιουργεί επίσης επιφυλάξεις και εκκρεμότητες έναντι της Ρωσίας.¹¹

II.2. Η Κεντροευρωπαϊκή Πρωτοβουλία (CEI)

Η Κεντροευρωπαϊκή Πρωτοβουλία θεμελιώθηκε στις 10-11 Νοεμβρίου 1989 στη Βουδαπέστη, όταν οι υπουργοί εξωτερικών και αναπληρωτές πρωθυπουργοί της Ιταλίας, της Αυστρίας, της Ουγγαρίας και της Γιουγκοσλαβίας αποφάσισαν να ενισχύσουν τους δεσμούς μεταξύ των χωρών τους μέσω της δημιουργίας ενός περιφερειακού πλαισίου διαλόγου και συνεργασίας.¹² Η Τετραγωνική Συνεργασία, που προήλθε ουσιαστικά από ιταλική πρωτοβουλία, αντιμετωπίστηκε στην αρχή ως πείραμα προσέγγισης και σύγκλισης τεσσάρων χωρών με ριζικές διαφορές στον τρόπο πολιτικής οργάνωσης και στο γεωπολιτικό τους στίγμα. Η μία ήταν πλήρες μέλος του ΝΑΤΟ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ιταλία), η δεύτερη μέχρι τότε μέλος του Συμφώνου της Βαρσοβίας (Ουγγαρία), ενώ το σχήμα συμπλήρωναν μία ουδέτερη (Αυστρία) και μία αδέσμευτη χώρα (Γιουγκοσλαβία).

Στο κοινό ανακοινωθέν που εξεδόθη μετά το πέρας της Διάσκεψης της Βουδαπέστης παρουσιάστηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές, που θα διείπαν τη νέα μορφή συνεργασίας. Η πρωτοβουλία των τεσσάρων εντασσόταν, σύμφωνα με το κείμενο, στις προσπάθειες για τη δημιουργία μίας ενωμένης Ευρώπης, σκοπό στον οποίο η Τετραγωνική προτίθετο να συμβάλει με την στενή οικονομική και επιστημονική συνεργασία των μελών της, καθώς και μέσω της υπέρβασης των διαφορών τους σε μειονοτικά και συνοριακά ζητήματα.

Η Τετραγωνική «έσπασε τον πάγο» μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών που συνεργάστηκαν αρμονικά υπό τη σκέπη της, παρ' ό,τι προέρχονταν από διαφορετικά πολιτικά και οικονομικά συστήματα, και προσείλκυσε σύντομα το ενδιαφέρον και άλλων, κυρίως πρώην σοσιαλιστικών, κρατών. Η Τσεχοσλοβακία συνδέθηκε με τους μηχανισμούς της τον Μάιο του 1990, ενώ η προσχώρηση της Πολωνίας τον Ιούλιο του 1991 μετέτρεψε το ήδη Πενταγωνικό σχήμα σε Εξαγωνικό. Η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η Κροατία και η Σλοβενία - οι δύο τελευταίες υπέβαλαν αίτηση προσχώρησης το Νοέμβριο 1990 - απέκτησαν την ιδιότητα του πλήρους μέλους τον Ιούλιο του 1992. Η ΠΓΔΜ, που υπέβαλε ανάλογη αίτηση τον Μάρτιο του 1992, έγινε αποδεκτή ακριβώς έναν χρόνο αργότερα, όταν αποφασίστηκε και η προσχώρηση της Τσεχίας και της Σλοβακίας ως δύο αυτόνομων μελών στην ομάδα συνεργασίας.¹³

Η μετεξέλιξη της Εξαγωνικής στη λεγόμενη Κεντροευρωπαϊκή Πρωτοβουλία (CEI, Central European Initiative) αποτέλεσε αντικείμενο της Συνόδου των Υπουργών Εξωτερικών στο Klagenfurt τον Μάρτιο του 1992, αποφασίστηκε, όμως, οριστικά στη Διάσκεψη της Βιέννης τον Ιούλιο του ίδιου έτους. Η ένταξη της Βουλγαρίας, της Λευκορωσίας, της Μολδαβίας, της Ουκρανίας και της Ρουμανίας - που εξαιρέθηκε από την ημερησία διάταξη της συνάντησης αυτής - πραγματοποιήθηκε, τελικά, στη

διάσκεψη του Graz το Νοέμβριο του 1996. Στη συνέχεια, προσεχώρησε και η Αλβανία.¹⁴

Παρά τον άτυπο χαρακτήρα της και τη σχετικά χαλαρή οργάνωσή της, η Κεντροευρωπαϊκή Πρωτοβουλία ανέπτυξε εκτεταμένες σχέσεις με την Ευρωπαϊκή Ένωση και με άλλους περιφερειακούς οργανισμούς, όπως την Παρευξείνια Συνεργασία. Η δραστηριότητά της στηρίχθηκε σε μία πλειάδα διοικητικών και οργανωτικών της μηχανισμών - Διεθνής Γραμματεία, Κέντρο Πληροφόρησης και Τεκμηρίωσης, Διασκέψεις Υπουργών Εξωτερικών και Σύνοδοι Κορυφής, Συναντήσεις Εθνικών Συντονιστών και Κοινοβουλευτικών Αντιπροσωπειών, Ομάδες Εργασίας (WGs, Working Groups). Τους κύριους τομείς δράσης αποτέλεσαν: η γεωργία, η δημόσια ασφάλεια, η ενέργεια, η περιβαλλοντική προστασία, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, η μετανάστευση, οι μειονότητες, η Ανασυγκρότηση και Ανάπτυξη της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, η ενίσχυση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα, οι τηλεπικοινωνίες και οι μεταφορές, ο τουρισμός και η επαγγελματική εκπαίδευση.

Ως πηγές χρηματοδότησης της Κεντροευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας λειτουργούν κατά κύριο λόγο οι ίδιες οι μετέχουσες χώρες, συνεπικουρούμενες από την οικονομική βοήθεια που παρέχουν η Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω του προγράμματος PHARE και διεθνείς χρηματοδοτικοί οργανισμοί, ιδιαίτερα η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (EIB) και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη (EBRD).¹⁵ Μολοντί δύο πλέον χώρες-μέλη της ΕΕ (Ιταλία, Αυστρία) συμμετέχουν στην Κεντροευρωπαϊκή Πρωτοβουλία, ενώ τρεις από τις υπόλοιπες χώρες (Ουγγαρία, Πολωνία, Τσεχία) πρόκειται να ενσωματωθούν στην Ένωση στην επόμενη φάση της διεύρυνσης με άλλες δύο στη λίστα αναμονής για ένα μελλοντικό γύρο νέων εντάξεων (Βουλγαρία, Ρουμανία), η συμμετοχή της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης δε θεωρείται απαραίτητη ούτε από τις Βρυξέλλες ούτε από τα υποψήφια και επίδοξα μέλη της. Γενικά, η απουσία της Ένωσης από τον κατάλογο των συμμετεχόντων στην Κεντροευρωπαϊκή Συνεργασία θεωρείται από τα μέλη αυτής προτιμότερη, εφόσον η ανάμιξή της θα μπορούσε να λειτουργήσει ως δικαιολογία για την αναβολή της εισδοχής των κεντροευρωπαϊκών χωρών στην κοινότητα.¹⁶ Η διακριτική συνεργασία με την Ένωση επιτρέπει, αντιθέτως, στις χώρες αυτές να αντιλαμβάνονται την Κεντροευρωπαϊκή Πρωτοβουλία ως προθάλαμο για την ένταξή τους στο ευρωπαϊκό σύστημα.¹⁷

II.3. Οι χώρες του Visegrad και η Κεντροευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών (CEFTA)

Στις 15 Φεβρουαρίου του 1991 η Πολωνία, η Τσεχοσλοβακία και η Ουγγαρία υπέγραψαν τη Διακήρυξη του Visegrad στην ομώνυμη ουγγρική πόλη, λίγα χιλιόμετρα μακριά από τη Βουδαπέστη. Άμεσος στόχος της πρωτοβουλίας ήταν η συνεργασία των τριών πρώην κομμουνιστικών χωρών στα πλαίσια ενός άτυπου οργανισμού στους τομείς της οικονομίας, του εμπορίου και της ασφάλειας. Απώτερος σκοπός της ήταν η από κοινού προετοιμασία για τη μελλοντική ενσωμάτωσή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επιδίωξη που κατέλαβε την πρώτη θέση στις εθνικές τους λίστες προτεραιοτήτων πολύ σύντομα μετά την κατάρρευση του ανατολικού μπλοκ. Ενδεικτική της βούλησης συντονισμού της πολιτικής τους ήταν ένα χρόνο αργότερα, τον Μάιο του 1992, η ταυτόχρονη υποβολή των υποψηφιοτήτων τους για ένταξη στην Ένωση, στη Διάσκεψη Κορυφής της Πράγας.¹⁸

Οι συμφωνίες σύνδεσης - ή, αλλιώς, ευρωπαϊκές συμφωνίες - που υπεγράφησαν μεταξύ των Βρυξελλών και των τεσσάρων χωρών τον Δεκέμβριο του 1991, δικαίωσαν τις ελπίδες του κύκλου Visegrad για τη μεσοπρόθεσμη αφομοίωσή του από την ΕΕ. •ταν η Ένωση διακήρυξε στη Διάσκεψη Κορυφής του Εδιμβούργου τον Δεκέμβριο του 1992 δημόσια πλέον την πρόθεσή της να συμπεριλάβει τις χώρες Visegrad στα μέλη της στο εγγύς μέλλον, η ένταξη άρχισε να θεωρείται δεδομένη.¹⁹

Η σύμπραξη των τριών συγκριτικά πιο φιλελεύθερων χωρών του πρώην σοβιετικού συνασπισμού - τεσσάρων μετά τη διάσπαση της Τσεχοσλοβακίας σε δύο κρατικές οντότητες το 1992 - εντασσόταν στο πνεύμα των προσπαθειών ανεξαρτητοποίησης των χωρών που κάλυπταν τον γεωγραφικό χώρο μεταξύ της επανενωμένης Γερμανίας και της διαλυομένης Ρωσίας. Ωστόσο, δε συνοδεύτηκε από σχέδια των μελών της Τριγωνικής για τη μετατροπή της άτυπης μεταξύ τους συνεργασίας σε διεθνή οργανισμό. Παρούσα ήταν, όμως, εξ αρχής η τάση για την εντατικοποίηση των οικονομικών σχέσεων, τόσο μέσω συντονισμένου συστημικού εκσυγχρονισμού των εθνικών τους οικονομιών, όσο και μέσω της περαιτέρω απελευθέρωσης των μεταξύ τους εμπορικών ανταλλαγών.

Η ιδέα της συντονισμένης δράσης των χωρών Visegrad κατά την περίοδο του πολιτικού και οικονομικού τους μετασχηματισμού δέχθηκε νέα ώθηση με τη σύσταση της Κεντροευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (CEFTA, Central European Free Trade Association) το Δεκέμβριο του 1992 στην Κρακοβία. Τον Ιανουάριο του 1996 η CEFTA διευρύνθηκε με την προσχώρηση της Σλοβενίας, η οποία είδε στο νέο σχήμα μία ευκαιρία για να τονίσει η ίδια τον κεντροευρωπαϊκό της προσανατολισμό σε πείσμα της τάσης των δυτικών χωρών και οργανισμών να την θεωρούν αναπόσπαστο τμήμα της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.²⁰ Η Ρουμανία προσχώρησε ως έκτο μέλος στη

Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών τον Ιούνιο του 1997. Η επόμενη διεύρυνση προσανατολίστηκε στη Βουλγαρία. Ενδιαφέρον για τη CEFTA έχουν εκδηλώσει, παράλληλα, και άλλες χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, όπως η Ουκρανία. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ενθάρρυνε τόσο τη σύσταση όσο και τη διεύρυνση της Κεντροευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών με την πεποίθηση ότι η δημιουργία ενιαίων περιφερειακών αγορών θα διευκόλυνε σημαντικά την απορρόφηση των χωρών που συμμετέχουν σε αυτή.²¹

Η συμφωνία για τη δημιουργία της Κεντροευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών προέβλεπε χρονικό διάστημα δέκα ετών για τη λειτουργία της και έθετε ως άμεσο στόχο, όπως και το παλαιότερο δυτικοευρωπαϊκό μοντέλο της EFTA (European Free Trade Association / ΕΖΕΣ: Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών), τη σταδιακή μείωση των δασμών, των συμβάσεων και των εισαγωγικών ποσοστώσεων κυρίως στον τομέα των βιομηχανικών προϊόντων. Οι δασμοί για τις πρώτες ύλες και τα ημικατεργασμένα προϊόντα καταργήθηκαν ολοκληρωτικά αμέσως μετά τη συγκρότηση της CEFTA. Όσον αφορά στα προϊόντα των λεγόμενων ευαίσθητων κλάδων, όπως τα υφάσματα, ο ρουχισμός, τα μεταλλεύματα και τα οχήματα, ορίστηκε περίοδος τριών ετών για τον βαθμιαίο δασμολογικό αφοπλισμό των χωρών Visegrad.

Η αγροτική παραγωγή και πολιτική επηρεάστηκαν σε πολύ μικρότερο βαθμό από τη δημιουργία της Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών. Οι ποσοστώσεις διατηρήθηκαν, με την εξαίρεση των προϊόντων που συμπεριλήφθηκαν σε έναν περιορισμένο αριθμό ειδικών συμβάσεων, οι οποίες προέβλεπαν μείωση των δασμών κατά 50% μέσα σε διάστημα πέντε ετών.²² Η επικέντρωση της Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών στη βιομηχανική παραγωγή οφειλόταν στην παραδοσιακή ύπαρξη βιομηχανικών πλεονασμάτων στις χώρες που περικλείει, πλεονασμάτων που θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν ευνοϊκές συνθήκες πώλησης μέσα σε έναν ενιαίο κεντροευρωπαϊκό οικονομικό χώρο απ' ό,τι σε μία οικονομικά πολυδιασπασμένη ζώνη πρώην κομμουνιστικών χωρών.

Η θεμελιώδης συμβολή της CEFTA έγκειται ακριβώς στην αύξηση του εμπορίου, τη σύσφιξη των εμπορικών σχέσεων μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών και την αποφυγή του κατακερματισμού του κεντροευρωπαϊκού οικονομικού χώρου. Η επίτευξη αξιοσημείωτης συνοχής επέτρεψε στον κύκλο του Visegrad να καλλιεργήσει αξιόλογες εμπορικές σχέσεις με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η άνθηση των εμπορικών ανταλλαγών μεταξύ CEFTA και ΕΕ υπήρξε αποτέλεσμα του συγκριτικού πλεονεκτήματος που παρέχει η πρώτη στην Ένωση βάσει της εύκολης πρόσβασης σε πρώτες ύλες, της φθηνής ενέργειας και του άφθονου και φθηνού εργατικού δυναμικού της.²³

Μέχρι σήμερα η CEFTA εκπληρώνει με επιτυχία την αποστολή της. Η ενοποιητική και σταθεροποιητική της λειτουργία στην κεντροευρωπαϊκή αγορά έχουν τροφοδοτήσει κατά καιρούς προτάσεις, κυρίως από παράγοντες εκτός Visegrad, για τον εμπλουτισμό

της με στοιχεία οικονομικής ολοκλήρωσης κατά το πρότυπο της ΕΕ. Η απήχηση αυτής της αντίληψης στις χώρες της CEFTA είναι αμελητέα. •λες ανεξαιρέτως θεωρούν τη συμμετοχή τους στη Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών προσωρινή και μεταβατική στην πορεία προς την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Γι' αυτό το λόγο αποφεύγουν να επενδύσουν αποκλειστικά στην περαιτέρω εξέλιξη της CEFTA και περιορίζονται στην αξιοποίησή της ως εγγύησης σταθερότητας και ανάπτυξης της περιφέρειάς τους σύμφωνα με τα δυτικοευρωπαϊκά πρότυπα. Ο διαδεδομένος μεταξύ των πρώην σοσιαλιστικών χωρών φόβος, ότι μία ολοκληρωμένη περιφερειακή συνεργασία μπορεί να εκληφθεί από την ΕΕ ως επαρκές υποκατάστατο της ευρωπαϊκής ένταξης για τις χώρες που συμμετέχουν, επιτρέπει και στην περίπτωση του Visegrad μία μόνο μερική και, ενίοτε, διστακτική αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων που προσφέρει η CEFTA στα μέλη της. Η επιτυχία της CEFTA προτάσσεται, έτσι, συνήθως ως πρόσθετο επιχείρημα για την οικονομική και πολιτική σταθερότητα της σφαίρας δράσης της και, κατά συνέπεια, ως εγγύηση για την ομαλή μελλοντική προσαρμογή των χωρών της στις δομές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι χώρες του Visegrad κατόρθωσαν μέσω της οικονομικής τους συνεργασίας να διαφοροποιηθούν αισθητά από τις υπόλοιπες πρώην κομμουνιστικές χώρες, που στην πλειοψηφία τους δεν έχουν πραγματοποιήσει ικανοποιητικά βήματα μετάβασης και δεν έχουν εξαλείψει αναχρονιστικά κατάλοιπα της σοβιετικής εποχής. Η διαφοροποίηση αυτή προσδίδει στη CEFTA ιδιαίτερο κύρος, τόσο έναντι των δυτικών οργανισμών, όσο και στα μάτια των λαών της Ανατολικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης που προσβλέπουν επίσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση για τον μελλοντικό τους πολιτικό και οικονομικό προσδιορισμό. Αν η ΕΕ αναβάλει επί μακρόν την ανατολική της διεύρυνση, είναι, ωστόσο, πιθανό ότι η CEFTA θα χάσει τον δυναμισμό και την αποτελεσματικότητά της, εφόσον το αντισταθμιστικό όφελος θα εμφανίζεται με την πάροδο του χρόνου ολοένα πιο αβέβαιο. Παράλληλα, ελλοχεύει ο κίνδυνος, μία τέτοια εξέλιξη να μειώσει την προθυμία των χωρών των ασταθέστερων ζωνών στην Ανατολική και Κεντρική Ευρώπη να προχωρήσουν σε ανάλογα σχήματα περιφερειακής συνεργασίας.

Οι γενικότερες αποσταθεροποιητικές συνέπειες που θα είχε η αποξένωση των χωρών Visegrad από την Ευρωπαϊκή Ένωση συνθέτουν ένα αρκετά αποθαρρυντικό σενάριο για ολόκληρο τον πρώην σοσιαλιστικό κόσμο και ως εκ τούτου η κοινότητα φαίνεται να συνειδητοποιεί ότι πρέπει να εκπληρώσει μέσα στα επόμενα χρόνια τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει έναντι των υποψηφίων μελών της από το χώρο της CEFTA. Αλλωστε, η πρώτη διεύρυνση του NATO στις χώρες του Visegrad συνιστά ήδη αξιόπιστη εγγύηση για την εκπλήρωση και των συναφών ευρωπαϊκών υποσχέσεων.²⁴

II.4. Ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ / OSCE)

Ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) αποτελεί σήμερα, μαζί με το Συμβούλιο της Ευρώπης, το μοναδικό οργανισμό, που καλύπτει θέματα ασφαλείας στις χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ. Στην περιφερειακή του διάσταση, ο διεθνής αυτός οργανισμός έρχεται, έτσι, να συμπληρώσει τις υπόλοιπες υφιστάμενες μορφές συνεργασίας, που αντιλαμβάνονται την αδυναμία τους να εκφέρουν υπεύθυνο και συγκροτημένο λόγο σε ζητήματα ασφαλείας ως κοινή αχίλλειο πτέρνα.²⁵

Η θεσμοποίηση της Διάσκεψης για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΔΑΣΕ) με την υπογραφή της «Χάρτας των Παρισίων για μία Νέα Ευρώπη» το 1990 και η μετονομασία της ΔΑΣΕ σε ΟΑΣΕ από την 1η Ιανουαρίου 1995 εγκαινίασαν διαδοχικά τη φάση της συστηματικής πρακτικής εφαρμογής της Διακήρυξης του Ελσίνκι του 1975. Ο πόλεμος στην πρώην Γιουγκοσλαβία και οι εντάσεις στην πρώην Σοβιετική Ένωση (Τσετσενία, κλπ.) παρείχαν στον ΟΑΣΕ τις πρώτες μεγάλες ευκαιρίες να αποδείξει τις δυνατότητές του. Οι αποστολές του ΟΑΣΕ σε περιοχές κρίσης στην Ανατολική Ευρώπη αποτέλεσαν την πρώτη μεγάλη δοκιμασία της ετοιμότητας, της αξιοπιστίας και του κύρους του διεθνούς οργανισμού και των 35 μελών του εντός και εκτός Ευρώπης να αντιμετωπίσουν από κοινού με τις νέες δημοκρατίες, όχι μόνον τις πολιτικές και οικονομικές τους δυσκολίες, αλλά και τα προβλήματα ασφαλείας τους. Χωρίς να διαθέτει στρατιωτική δύναμη ή εμβέλεια ανάλογη του NATO, ο ΟΑΣΕ επέτυχε με τις δέκα αποστολές που διατηρεί σήμερα από τη Βαλτική ως τη Μεσόγειο και τη Μαύρη Θάλασσα (Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Γεωργία, Εσθονία, Κροατία, Λεττονία, Μολδαβία, Ουκρανία, ΠΓΔΜ, Ρωσία/Ουκρανία, Τατζικιστάν) να συμβάλει αποφασιστικά σε διαδικασίες πρόληψης συγκρούσεων (conflict prevention) και, στην περίπτωση της Βοσνίας, στην επιτήρηση διεθνών συμφωνιών και στη διασφάλιση της ειρήνης.²⁶

Η δραστηριότητα του ΟΑΣΕ αναπτύσσεται γύρω από τους τρεις βασικούς άξονες της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι του Αυγούστου 1975:

- Αντιμετώπιση προβλημάτων ασφαλείας στην Ευρώπη.
- Συνεργασία στα πεδία της οικονομίας, της επιστήμης, της τεχνολογίας και του περιβάλλοντος.
- Συνεργασία στον τομέα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Και στους τρεις παραπάνω τομείς η συνδρομή του ΟΑΣΕ μπορεί να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στην σταθεροποίηση προβληματικών ζωνών και στην καλλιέργεια κλίματος αμοιβαίας εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των νέων και των παλαιών δυτικών δημοκρατιών της Ευρώπης. Η παρέμβαση του ΟΑΣΕ σε θέματα ασφαλείας παρουσιάζει, άλλωστε, το πλεονέκτημα ότι, λόγω της έλλειψης στρατιωτικών μέσων

επιβολής των αποφάσεων και συστάσεων και της διευρυμένης βάσης των μελών του, δεν προκαλεί αντιδράσεις από μεγάλες περιφερειακές δυνάμεις όπως η Ρωσία και η Γιουγκοσλαβία. Η Ρωσία, μάλιστα, επεδίωξε ήδη το 1996 να μεταφέρει πολλά θέματα ασφαλείας στην ημερησία διάταξη του ΟΑΣΕ, προκειμένου να τα αποσπάσει από τις πρωτοβουλίες του ΝΑΤΟ.²⁷

Σε μεγάλες κρίσεις, ο ΟΑΣΕ θα αποδειχθεί αναπόφευκτα ανεπαρκής να παρέμβει αποτελεσματικά, δεδομένου του μικρού βεληνεκού των αρμοδιοτήτων και των μέσων επιβολής της βούλησής του. Σε περιόδους ειρήνης ασκεί, όμως, εκτεταμένη επιρροή και μπορεί διαμέσου των θεσμικών του οργάνων και χρησιμοποιώντας τις γέφυρες επικοινωνίας που τον συνδέουν με άλλους διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς να επιφέρει σημαίνουσες θετικές αλλαγές στις σχέσεις μεταξύ κρατών. Η τριπλή δυνατότητα του ΟΑΣΕ να ενεργεί ως σύμβουλος, διαμεσολαβητής και τοποτηρητής του διεθνούς δικαίου χρησιμεύει ως κλειδί που ανοίγει πρακτικά την πύλη για τη συμμετοχή του οργανισμού στα διεθνή fora των μεγάλων αποφάσεων και εξελίξεων. Αυτή η ευκολία και νομιμότητα πρόσβασης είναι και ένας από τους κεντρικούς λόγους γιατί ο ΟΑΣΕ δεν έχει μέχρι σήμερα αποπειραθεί να δημιουργήσει περιφερειακά παραρτήματα ή να θέσει περιφερειακές μορφές συνεργασίας υπό τη σκέπη του. Οι χώρες της Κεντρικής, Ανατολικής και της Νοτιοανατολικής Ευρώπης που βιώνουν τη δύσκολη φάση της μετάβασης στη δημοκρατία και στην ελεύθερη αγορά, ορισμένες, δε, ακόμη και στην ίδια την ειρήνη, θεωρούν, ωστόσο, τον ΟΑΣΕ οργανισμό άμεσα συνδεδεμένο με τις ανάγκες τους και επιζητούν τη στήριξή του. Οι τομείς, στους οποίους ο ΟΑΣΕ δραστηριοποιείται περισσότερο σε αυτό το πλαίσιο είναι:

- Προστασία του περιβάλλοντος.
- Επιστημονική και τεχνική συνεργασία.
- Εναρμόνιση μεθόδων και κανόνων στον τομέα της οικονομίας.
- Αφοπλισμός, μη διάδοση όπλων μαζικής καταστροφής.
- Προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων των μειονοτήτων.
- Συνεργασία στον τομέα του πολιτισμού, της πληροφόρησης και της εκπαίδευσης.

Για τον συντονισμό και την εκτέλεση των εργασιών του, ο ΟΑΣΕ διαθέτει από το 1990 μία σειρά διοικητικών θεσμών με σημαντικότερα τη Σύνοδο Κορυφής, το Συμβούλιο των Υπουργών και το Ανώτατο Συμβούλιο.²⁸

III. Η Περιφερειακή Συνεργασία στη Νοτιοανατολική Ευρώπη

Η τραυματική εμπειρία των αλληπάλληλων κρίσεων στην Πρώην Γιουγκοσλαβία και το ολοένα απειλητικότερο φάσμα των κινδύνων νέας ανάφλεξης στην ασταθή περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης οδήγησαν μετά την υπογραφή των Συμφωνιών του Ντέιτον τον Νοέμβριο 1995 στη ριζική αναδιάρθρωση της βαλκανικής πολιτικής των περισσότερων επιμέρους δυτικών κυβερνήσεων και των μεγάλων διεθνών οργανισμών.

Μία σειρά πρωτοβουλιών με στόχο τη μακροπρόθεσμη σταθεροποίηση και πολιτική και οικονομική αναβάθμιση της περιοχής χάραξαν από τότε μία πορεία προσέγγισης των βαλκανικών δεδομένων με διαφορετικά μέτρα αξιολόγησης και με σαφώς διαφορετικούς στόχους από εκείνους της περιόδου πριν από τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας. Κυρίαρχο στοιχείο της στροφής της δυτικής πολιτικής υπήρξε, καταρχάς, ο προσανατολισμός σε σχήματα συλλογικής περιφερειακής συνεργασίας για τα Βαλκάνια. Η τάση θεώρησης της Βαλκανικής και, κατ' επέκταση, της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, ως περιοχής με ανάγκες και δυνατότητες περιφερειακής ολοκλήρωσης συνοδεύτηκε, παράλληλα, από την, άμεση ή έμμεση, ένταξη των προτεινόμενων σχεδίων συνεργασίας στον ευρύ ορίζοντα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ο συσχετισμός περιφερειακής ειρήνης, ασφάλειας και σταθερότητας με την προοπτική, έστω και μακρινή, της ενσωμάτωσης των βαλκανικών χωρών στη διαδικασία ολοκλήρωσης της Δυτικής Ευρώπης μετέβαλε δραστικά τον κατάλογο προτεραιοτήτων των χωρών αυτών. Ταυτόχρονα, προσέδωσε στη βαλκανική πολιτική της Δύσης μεγαλύτερη αξιοπιστία.

Στην ταχεία τροchioδρόμηση κινήσεων συλλογικής οργάνωσης συνέβαλε, όμως, καίρια και η προέλευση των βασικότερων πρωτοβουλιών συνεργασίας. Το γεγονός, ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στις Ηνωμένες Πολιτείες ανήκει η πατρότητα των δύο νεότερων σχημάτων περιφερειακής συνεργασίας στα Βαλκάνια, της Πρωτοβουλίας Royaumont και της Πρωτοβουλίας Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (SECI, Southeast European Cooperative Initiative) αντίστοιχα, επέδρασε καθοριστικά στη συσπείρωση των περισσότερων χωρών της περιοχής γύρω από την αρχή της ειρηνικής συνύπαρξης και συνεργασίας ως βάσεως για την επιτυχή μετάβαση στη δημοκρατία και στην ελεύθερη αγορά.²⁹

Μολονότι οι πρωτοβουλίες αφενός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου των Ηνωμένων Πολιτειών δεν απέρρευσαν από αναγκαστικά ταυτόσημα κίνητρα ούτε και εξελίχθηκαν με τον ίδιο ρυθμό ή με βάση τις ίδιες προτεραιότητες ώστε να μπορέσουν να συγχωνευθούν στην πορεία, άντλησαν τελικά από την αλληλοεπικάλυσή τους, το μεγαλύτερο κατά τη γνώμη πολλών αναλυτών ελάττωμά τους σπουδαία πλεονεκτήματα. Το σημαντικότερο εξ αυτών είναι η επίτευξη, μέσω της - συχνά επικρινόμενης - συμπληρωματικότητάς τους μίας έντονης συλλογικής κινητικότητας σε

πληθώρα οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων, καθώς και σε θέματα «χαμηλής ασφάλειας» μεταξύ των χωρών που συμμετέχουν στα σχετικά σχήματα συνεργασίας, πράγμα που αποδυναμώνει φυγόκεντρες τάσεις και ενισχύει, συγχρόνως, τη γενική ροπή προς την αμοιβαία προσέγγιση, την συστηματική ανταλλαγή απόψεων και, στην καλύτερη περίπτωση, την περιφερειακή και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Από την άλλη πλευρά, η ανάπτυξη σχεδίων συνεργασίας με διαφορετική προέλευση, γεωγραφική βάση και βαθμό πολιτικής δεσμεύσεως καλλιεργεί στις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης την αίσθηση των πολλαπλών επιλογών, ψυχολογικό παράγοντα ιδιαίτερης αξίας, αν συνυπολογίσει κανείς την πολυπλοκότητα, την πολυσχιδία και, σε ορισμένες περιπτώσεις, την αντιφατικότητα των ιστορικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δεδομένων που διαφοροποιούν τη μια από την άλλη. Χωρίς να είναι απαλλαγμένες από ανταγωνιστικές βλέψεις και συγκρουόμενα συμφέροντα, οι διάφορες μορφές συνεργασίας στην Βαλκανική και στο ευρύτερο νοτιοανατολικό άκρο της Ευρώπης ακολουθούν μία σε γενικές γραμμές κοινή γραμμή πλεύσης όσον αφορά στο ενδιαφέρον τους για την ειρηνική επίλυση των περιφερειακών προβλημάτων και τη σύζευξη των εθνικών επιδιώξεων των κρατών της περιοχής υπό τη σκέπη δύο ενοποιητικών σκοπών: του οικονομικού και πολιτικού εκσυγχρονισμού και της ισότιμης ενσωμάτωσης στο ευρω-ατλαντικό σύστημα.³⁰

Οι μορφές συλλογικής συνεργασίας που κυριαρχούν σήμερα στην περιοχή αντανακλούν, αντιστόφως, όχι μόνον την οικουμενική σχεδόν συνειδητοποίηση της ανάγκης μετάβασης από την ενδημική «βαλκανοποίηση» της περιοχής σε διαδικασίες πολλαπλής ολοκλήρωσης και, ει δυνατόν, ευθυγράμμισης με τα δυτικά πρότυπα στον τομέα αυτό, αλλά και τις εθνικές ή ειδικές επιδιώξεις των πρωταγωνιστών - χωρών ή οργανισμών - των αντιστοίχων πρωτοβουλιών. Το γεγονός, ότι οι βασικές προτάσεις συνεργασίας προήλθαν από τους οικονομικά, πολιτικά και διπλωματικά ισχυρότερους «ενδιαφερομένους» και, εν πολλοίς, εμπλεκόμενους στις εξελίξεις της Νοτιοανατολικής Ευρώπης παρέχει και ένα αξιόπιστο μέτρο για την εκτίμηση των συσχετισμών δυνάμεων και των μελλοντικών πολιτικών και στρατηγικών ισορροπιών της περιοχής.

Τέσσερα είναι σήμερα τα σημαντικότερα και πιο συγκροτημένα σχήματα συνεργασίας που περικλείουν τις χώρες των Βαλκανίων, χωρίς, όμως, να περιορίζονται σε αυτές, γεγονός που καθιστά μεθοδολογικά απαραίτητη την αφομοίωση του όρου «Βαλκάνια» από τον ευρύτερο «Νοτιοανατολική Ευρώπη».³¹ η αμερικανικής εμπνεύσεως Πρωτοβουλία Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (SECI, Southeast European Cooperative Initiative), η Πρωτοβουλία του Royaumont της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προώθηση της Σταθερότητας και της καλής Γειτονίας στην Νοτιοανατολική Ευρώπη, η Διαβαλκανική Συνεργασία, που αναβίωσε με την βουλγαρικής υποκίνησης Διακήρυξη της Σόφιας του Ιουλίου 1996 και βρέθηκε σύντομα υπό την καθοριστική

επιρροή της Ελλάδος, και η Οικονομική Συνεργασία του Ευξείνου Πόντου (ΟΣΕΠ, BSCE: Black Sea Economic Cooperation), πρωτοβουλία για της οποίας την θεμελίωση ερίζουν η Τουρκία και η Ρωσία, αλλά και η οποία εξελίσσεται σταθερά σε μοχλό αναβάθμισης της ελληνικής βαλκανικής πολιτικής στην περιοχή.

III.1. Η Πρωτοβουλία Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (SECI).

Το σχήμα συνεργασίας SECI αποτελεί, πρωτίστως, αδιάψευστο σύμπτωμα της εισόδου των Ηνωμένων Πολιτειών στη σκηνή των εξελίξεων της Νοτιοανατολικής Ευρώπης μετά την ειρηνευτική επιτυχία του Ντέιτον. Αν και η αμερικανική πρόταση διατυπώθηκε ιδιαιτέρως προσεκτικά, ώστε να μη λάβει τον χαρακτήρα άμεσης ανάμιξης των ΗΠΑ στο πολιτικό και οικονομικό γίγνεσθαι της περιοχής και, συνεπώς, να μην υποβάλει την Washington στην κριτική αφενός της εσωτερικής αντιπολίτευσης, ενδεχομένως και της κοινής γνώμης, και αφετέρου της ΕΕ ή της Ρωσίας, το αμερικανικό ενδιαφέρον για έναν ενεργητικότερο εξισορροπητικό ρόλο στην εύφλεκτη Νοτιοανατολική Ευρώπη υπήρξε προφανές.³² Η επιμελής επιλογή της ονομασίας του πλαισίου συνεργασίας, από την οποία απουσιάζει οποιαδήποτε αναφορά στον αρχιτέκτονα της πρωτοβουλίας και προβάλλεται, αντιθέτως, μία πρωθύστερη εικόνα των ενδογενών βαλκανικών προσπαθειών συνεννόησης και σύγκλισης («Πρωτοβουλία Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης»), αποδεικνύεται σαν αποτέλεσμα μόνον μερικώς επαρκής για την επικάλυψη του γεγονότος ότι η παραδοσιακή αμερικανική πολιτική της μη-ανάμιξης (non-involvement) στη Νοτιοανατολική Ευρώπη σε περίοδο ειρήνης έχει ουσιαστικά ανατραπεί.

Η διακριτική παρουσία του αμερικανικού «εγκεφάλου» της SECI αποτέλεσε σταθερά της πρωτοβουλίας από τα αρχικά κιόλας στάδια της γένεσής της, έναν περίπου χρόνο μετά την κατάπαυση του πυρός στη Γιουγκοσλαβία. Σε αυτό το πνεύμα εντάσσεται και η προβολή της ιδέας προώθησης της περιφερειακής συνεργασίας των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης στον οικονομικό και περιβαλλοντικό τομέα από κοινού από τις ΗΠΑ και την Ευρωπαϊκή Ένωση στα τέλη του έτους 1996. Η κατάληξη των δύο πλευρών σε «Σημεία Συνεννόησης μεταξύ ΗΠΑ και Ευρωπαϊκής Ένωσης» αναφορικά με την οικοδόμηση και την οργάνωση ενός πλαισίου συνεργασίας στην περιοχή άνοιξε το δρόμο για την ιδρυτική διάσκεψη των υποψηφίων συμμετόχων στις 5-6 Δεκεμβρίου στη Γενεύη. Τη δεύτερη ημέρα της διάσκεψης, οι χώρες που δέχθηκαν να στηρίξουν την πρωτοβουλία υιοθέτησαν την Προγραμματική Διακήρυξη της SECI. Στις 19 Δεκεμβρίου 1996, κατόπιν υποδείξεως του προέδρου του ΟΑΣΕ (Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, OSCE), Flavio Cotti, τον ρόλο του Συντονιστή («Προσωπικότητα Υψηλού Βαθμού») της πρωτοβουλίας ανέλαβε ο πρώην Αυστριακός καγκελλάριος Dr. Erhard Busek.

Οι χώρες που αποφάσισαν να συμμετάσχουν στο νέο σχήμα της αρμοδιότητάς του ήταν οι εξής ένδεκα: Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Ελλάδα, Κροατία, Μολδαβία, Ουγγαρία, ΠΓΔΜ, Ρουμανία, Σλοβενία και Τουρκία. Η δωδέκατη χώρα, η οποία προσεκλήθη να λάβει μέρος στην ιδρυτική διαδικασία, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας, αποκλείστηκε τελικά από την διαδικασία καθορισμού των συμμετεχόντων κρατών υπό το φως της νέας αποσταθεροποίησης της χώρας.³³ Η

Γιουγκοσλαβία αναμένεται να προσκληθεί εκ νέου για συμμετοχή στη SECI, όταν οι λόγοι που υπαγόρευαν τον αποκλεισμό της, δηλαδή το εσωτερικό μέτωπο συγκρούσεων μεταξύ Σερβίας και μειονοτήτων και κυρίως το ζήτημα του Κοσσυφοπεδίου, θα έχουν ειρηνικά διευθετηθεί. Η απουσία της Γιουγκοσλαβίας στερεί από το σχήμα SECI, λόγω του αδιαφιλονίκητου πολιτικού, οικονομικού και στρατηγικού ειδικού βάρους της χώρας, ένα κατά γενική ομολογία αναντικατάστατο στήριγμα.³⁴

Ο όρος «Νοτιοανατολική Ευρώπη» επελέγη ώστε να εξασφαλιστεί η συμμετοχή χωρών, που θα δυσφορούσαν με τον τυχόν προσδιορισμό τους ως «βαλκανικών», αλλά και για να παραμείνει ανοικτή η πύλη για τη μελλοντική προσχώρηση κεντροευρωπαϊκών κρατών. Μέχρι τις αρχές του 1999 στον κατάλογο των μελών της SECI είχαν προστεθεί η Σλοβενία, η Κροατία και η Ουγγαρία. Η Ιταλία και η Αυστρία συμμετέχουν ως παρατηρητές³⁵

Οι άμεσοι στόχοι της συλλογικής προσέγγισης και συνεργασίας στα πλαίσια της Πρωτοβουλίας Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης συνδέθηκαν ήδη στη Γενεύη με την μακροπρόθεσμη προτεραιότητα της ενσωμάτωσης των χωρών SECI - με την εξαίρεση της Ελλάδος, του μοναδικού κράτους-μέλους της ΕΕ που ενετάχθη στο πλαίσιο συνεργασίας - στους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς. Σύμφωνα με αυτή τη στρατηγική, η Πρωτοβουλία Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης αποσκοπεί στη δημιουργία ενός περιφερειακού συνδέσμου επιφορτισμένου με το έργο της ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ των μελών του και της διευκόλυνσης της ένταξης αυτών στις ευρωπαϊκές δομές.³⁶

Οι πρωτεργάτες του προγράμματος, η ΕΕ και, κατά κύριο λόγο, οι Ηνωμένες Πολιτείες προσφέρθηκαν να στηρίζουν πολλαπλώς την προσπάθεια των χωρών της SECI, κατέστησαν, ωστόσο, από την εποχή της έναρξής της σαφές, ότι η συμμετοχή τους δε θα ελάμβανε τη μορφή της απευθείας χρηματοδότησης της περιφερειακής συνεργασίας. Συνακόλουθα, η Πρωτοβουλία Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης δε μπορεί να θεωρηθεί, όπως πολλές φορές έχει υπογραμμίσει ο πατέρας της ιδέας της SECI, πρέσβης Richard Schifter, ένα πρόγραμμα οικονομικής βοήθειας, αλλά μάλλον ένας μηχανισμός που θα επιτρέπει την αυθόρμητη ανασυγκρότηση (self-help) των χωρών που περιστρέφονται γύρω από τον άξονά του.³⁷ Ως φορέας του αμερικανικού μοντέλου προσέγγισης των προβλημάτων της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, η SECI αναχαίτισε από νωρίς κατηγορηματικά μομφές περί ενορχηστρωμένων προσπαθειών της Washington να αναμιχθεί, να υποκαταστήσει ή να συγκρουστεί με υπάρχουσες προσπάθειες περιφερειακής συνεργασίας στην περιοχή με το σταθερό επιχείρημα, ότι η δράση της ήλθε μόνο για να συμπληρώσει και να διευκολύνει αυτές τις προσπάθειες. Η αλληλοεπικάλυψη περιφερειακών πρωτοβουλιών με παράλληλη agenda αποτελεί, σύμφωνα με την ίδια επιχειρηματολογία, μάλλον πλεονέκτημα παρά μειονέκτημα για

μία ζώνη με έντονα χαρακτηριστικά πολυδιάσπασης και λανθανουσών συγκρούσεων όπως εξακολουθεί να είναι το νοτιοανατολικό τμήμα της Ευρώπης.³⁸

Η SECI επικεντρώνει το ενδιαφέρον της στην προώθηση στενής συνεργασίας μεταξύ των κυβερνήσεων και στη διάνοιξη νέων διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των πολιτικών ηγετών και παραγόντων των επιμέρους χωρών. Επιπλέον, αποδίδει έμφαση στην εκπόνηση και στον συντονισμό συνολικών σταθεροποιητικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, στον εντοπισμό κενών σχεδιασμού, στη δυναμικότερη εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στα προγράμματα οικονομικού εκσυγχρονισμού και περιβαλλοντικής προστασίας, καθώς και στην οικοδόμηση ενός ευνοϊκού περιφερειακού κλίματος για τη μεταφορά τεχνογνωσίας και την προσέλκυση ξένων επενδύσεων. Ειδικότερα πολιτικά, ιστορικά ή εθνικά προβλήματα εξαιρούνται από τον κατάλογο των θεμάτων που τίθενται σε συζήτηση στο πλαίσιο της SECI. Αυτή η επιλογή ανταποκρίνεται στην διακηρυγμένη πρόθεση των εμπνευστών του συγκεκριμένου σχήματος, να παραγάγουν απτά και εφαρμόσιμα αποτελέσματα και, συνεπώς, να περιχαράξουν το αντικείμενό δραστηριοποίησης των μελών του στους πιο συγκεκριμένους και ευέλικτους κλάδους της οικονομίας και της περιβαλλοντικής προστασίας.³⁹

Η επιρροή της SECI στη διευθέτηση των πολιτικών, εθνικών και κοινωνικών προβλημάτων που μαστιίζουν τις υπό μετάβαση χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης είναι κατά αυτό τον τρόπο αμελητέα. Σε ζητήματα «χαμηλής ασφάλειας» (καταπολέμηση οργανωμένου εγκλήματος, λαθρεμπορίου όπλων και ναρκωτικών, λαθρομετανάστευσης κλπ.) τα περιθώρια παρέμβασης του συνδέσμου κυμαίνονται κατά περίπτωση ανάλογα με τη λεπτότητα της γραμής που χωρίζει την οικονομική δραστηριότητα από το πολιτικό γίγνεσθαι.

Η ακτίνα δράσης της SECI εκτείνεται κυρίως στα ακόλουθα πεδία περιφερειακής συνεργασίας:

- Κατασκευή έργων υποδομής (μεταφορές, οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, γέφυρες κ.ά. - π.χ. τα μεγάλης εκτάσεως έργα για την περαιτέρω αξιοποίηση του Δούναβη και την αμεσότερη σύνδεσή του με την κεντρική και Νοτιοανατολική Ευρώπη.).
- Έργα διευκόλυνσης του διεθνούς εμπορίου (κατασκευή και ανανέωση συννοριακών σταθμών, μεταφορά αγαθών, διαδικασίες δασμολόγησης).
- Ενέργεια.
- Πετρέλαιο, φυσικό αέριο.
- Ηλεκτροδότηση.
- Έρευνα και εκπαίδευση (εξειδίκευση, επαγγελματική εκπαίδευση, μετεκπαίδευση κλπ.)
- Οικολογική επιμόρφωση.
- Ανταλλαγή πληροφοριών.

- Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης.
- Ιδιωτικοποίηση.
- Μεταφορά τεχνολογίας και τεχνογνωσίας.
- Διερεύνηση δυνατοτήτων επενδύσεων.
- Προσέλκυση ευρωπαίων και αμερικανών επενδυτών.
- Ενίσχυση του ιδιωτικού τομέα, κυρίως των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων
- Διόρθωση νομικών δομών.
- Σχήματα ασφαλιστικών πιστώσεων.
- Συντονισμός φορολογικών συστημάτων.
- Τραπεζικές συναλλαγές και συνεργασίες.
-

Δύο όργανα της SECI, η Επιτροπή Προγράμματος (Agenda Committee) και το Επιχειρηματικό Συμβούλιο (BAC, Business Advisory Council) λειτουργούν ως μηχανισμοί προώθησης των βασικών πρωτοβουλιών του συνδέσμου. Το πρώτο στελεχώνουν υψηλόβαθμοι κυβερνητικοί αξιωματούχοι από κάθε χώρα-μέλος με στόχους, αφενός τον προσδιορισμό των τομέων εκείνων της οικονομίας και της περιβαλλοντικής δράσης που συγκεντρώνουν το κοινό ενδιαφέρον των κρατών της περιοχής, και αφετέρου την κωδικοποίηση των προτεραιοτήτων του οργανισμού όπως αυτές διαμορφώνονται από τους διαθέσιμους πόρους και τις εκάστοτε γενικές συνθήκες. Το Επιχειρηματικό Συμβούλιο συνιστά τον κεντρικό μοχλό του οργανισμού για την αναζωογόνηση και κινητοποίηση του ιδιωτικού τομέα προκειμένου οι πρώην σοσιαλιστικές χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης να προσαρμοστούν το ταχύτερο στο πνεύμα της ελεύθερης αγοράς. Κυβερνητικά στελέχη, καθώς και ειδικοί σε οικονομικά και επιχειρηματικά θέματα συμμετέχουν στο Συμβούλιο με την τριπλή ευθύνη της εξεύρεσης κεφαλαίων για την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων, την πληροφόρηση του διεθνούς επιχειρηματικού κόσμου σχετικά με τις δυνατότητες πραγματοποίησης επενδύσεων στη Νοτιοανατολική Ευρώπη και της καλλιέργειας ελκυστικού επενδυτικού κλίματος. Το βασικό συντονιστικό σώμα του Επιχειρηματικού Συμβουλίου αποτελεί η διπλή προεδρία.

Αντίβαρο στην πολύπλευρη δραστηριότητα της SECI αποτελεί ο επανειλημμένος τονιζόμενος αυτοπεριορισμός του συνδέσμου σε καθαρά οικονομικά και περιβαλλοντικά θέματα. Στις ανακοινώσεις και τις διακηρύξεις της επιβεβαιώνεται κάθε τόσο η παραίτησή της από κάθε φιλοδοξία αντικατάστασης άλλων οργανισμών περιφερειακής συνεργασίας και η εμμονή της στην πλήρωση των υπαρχόντων κενών στον τομέα της συλλογικής συνεργασίας. Αυτό δε σημαίνει ότι η SECI αδιαφορεί για τις πολιτικές εξελίξεις στην περιοχή της δράσης της. Αντιθέτως, επείγεται να συμβάλει στην επίλυση των πολιτικών προβλημάτων που δυσχεραίνουν τον πολιτικό και οικονομικό μετασχηματισμό των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Η διαφοροποίηση της SECI από άλλους δυτικούς ή δυτικής εμπνεύσεως οργανισμούς της περιοχής που ασχολούνται κατεξοχήν με πολιτικά και εθνικά ζητήματα, δεν αφορά στον

σκοπό - που είναι η ειρήνευση και ανάπτυξη όλης της περιφέρειας -, αλλά στα μέσα προς την επίτευξη αυτού του σκοπού. Η φιλοσοφία της Πρωτοβουλίας Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης συνοψίζεται στην προσπάθεια επίλυσης των μεγάλων προβλημάτων «από κάτω» (bottom-up approach) και «εκ των έσω». Η δημιουργία βασικών συνθηκών οικονομικής συνεργασίας και πολιτικής συνεννόησης μέσω μίας βήμα προς βήμα συλλογικής προσέγγισης ζητημάτων «χαμηλής πολιτικής», όπως η συνοριακή κυκλοφορία, οι μεταφορές, η φορολογία, η αντιμετώπιση των πολιτικών και οικονομικών προσφύγων κλπ., θα λειτουργήσει στο άμεσο μέλλον, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των σχεδιαστών της SECI, ως faits accomplis έναντι των πολιτικών ηγετών της περιοχής και θα ασκήσει ισχυρή πολιτική πίεση για τη διεύρυνση και εμβάθυνση της περιφερειακής συνεργασίας εις βάρος απομονωτικών και ηγεμονικών φαινομένων.⁴⁰

Η Πρωτοβουλία Συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης οφείλει, τέλος, κατά την επίσημη άποψη των φορέων της, να μη θεωρείται μεμονωμένη αμερικανική ή αμερικανο-Ευρωπαϊκή κίνηση συλλογικής οργάνωσης της αντίστοιχης γεωγραφικής περιφέρειας, αποκομμένη από το συνολικό πλαίσιο των προσπαθειών της Δύσης για τη σταδιακή ενσωμάτωσή της στη de facto διευρυμένη πλέον έννοια της Ευρώπης. Η SECI, η οποία, εξάλλου, συνεργάζεται στενά, τόσο με την Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (UNECE, United Nations Economic Commission for Europe), όσο και με τον ΟΑΣΕ, αποτελεί οργανικό μέλος του ευρύτερου ευρωπαϊκού πλαισίου ανάπτυξης και σταδιακής ομογενοποίησης της Κεντρικής, Ανατολικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης με το οικονομικά προηγμένο και δημοκρατικό δυτικό τμήμα της ηπείρου. Οι σχέσεις και η συστηματική συνεργασία της SECI κυρίως με την ΟΣΕΠ και την CEI ανταποκρίνονται ακριβώς σε αυτόν τον τρόπο αντίληψης της αποστολής της.⁴¹

Ως δεύτερο στήριγμα της αμερικανικής ενοποιητικής παρουσίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη εκτιμάται από αρκετούς παρατηρητές η στρατιωτική βοήθεια που παρέχεται, ουσιαστικά σε διμερές επίπεδο, στις χώρες της περιοχής μέσω του προγράμματος PfP (Partnership for Peace) και του Συμβουλίου Ευρω-Ατλαντικής Συνεργασίας (EAPC, Euro-Atlantic Partnership Council), το οποίο αντικατέστησε το 1997 το Βορειοατλαντικό Συμβούλιο Συνεργασίας (NACC, North Atlantic Co-operation Council).⁴²

III.2. Η Πρωτοβουλία *Royaumont*

Σε αντίθεση προς τις Ηνωμένες Πολιτείες, η προσέγγιση της περιφερειακής συνεργασίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Κοινότητας συνδέεται έντονα με πολιτικούς στόχους, καθώς και με προβληματισμούς ευρωπαϊκής ασφάλειας. Για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης η Νοτιοανατολική Ευρώπη αποτελούσε μέχρι πρότινος μία απομονωμένη γεωγραφική και οικονομική ζώνη της Ευρώπης, η οποία, σαν βραδυφλεγής βόμβα, απειλούσε ανά πάσα στιγμή να δυναμιτίσει τη μεταπολεμική σταθερότητα με την ταραγμένη της ιστορία, τις αξεπέραστες εθνοτικές και μειονοτικές διαιρέσεις και τις βάνανυσες συγκρούσεις που εκτυλίχθηκαν επί του εδάφους της μετά την κατάρρευση του κομμουνιστικού συστήματος. Αμεση συνέπεια αυτής της αντιμετώπισης ήταν η απροθυμία - αλλά και η ανικανότητα - της Δυτικής Ευρώπης να διαμορφώσει μία συγκροτημένη πολιτική για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη και να την προσδέσει στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Μετά την κλιμάκωση της βοσνιακής κρίσης συνειδητοποιήθηκε για πρώτη φορά και με τρόπο οδυνηρό από τη Δυτική Ευρώπη, ότι η αντιθετική σχέση μεταξύ των τάσεων ενοποίησης στη Δύση και διάλυσης στην Ανατολή ενείχε το σπέρμα μίας ενδεχόμενης μελλοντικής αλληλοεξουδετέρωσής τους, εις βάρος βέβαια της πλευράς που θα είχε και τη μεγαλύτερη ζημία, δηλαδή την ίδια τη Δύση.

Οι Γιουγκοσλαβικοί πόλεμοι, που άνοιξαν τους ασκούς του Αιόλου στα Βαλκάνια, επέτρεψαν τη ρεαλιστικότερη εκτίμηση του δυναμικού κρίσης της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και των πιθανών πολιτικών, οικονομικών, ψυχολογικών και στρατηγικών επιπτώσεών του στις δυτικοευρωπαϊκές δημοκρατίες. Υπό αυτές τις συνθήκες, μεμονωμένες εθνικές πρωτοβουλίες των χωρών της ΕΕ, που έδιναν τον τόνο στις πολιτικές εξελίξεις της ΝΑΕ κατά τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του '90, πέρασαν σε δεύτερη μοίρα. Παράλληλα, εξασθένησε αισθητά η παραδοσιακή Ευρωπαϊκή πολιτική των ανταντακλαστικών αντιδράσεων στα τεκταινόμενα στην περιοχή. Στη θέση της άρχισε να κερδίζει συνεχώς έδαφος στις Βρυξέλλες η περιφερειακή συνεργασία ως απαραίτητος μηχανισμός για την οικοδόμηση ενός πλαισίου εμπιστοσύνης και ασφάλειας μεταξύ των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Η συμμετοχή των χωρών αυτών σε οργανισμούς και πρωτοβουλίες περιφερειακής συνεργασίας θεωρήθηκε σύντομα προϋπόθεση για την ένταξη στην ΕΕ. Όπως και στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, στην περιφερειακή συνεργασία αποδόθηκε ο ρόλος προθαλάμου, όχι όμως και υποκατάστατου της ένταξης.⁴³

Η βαθμιαία μεταστροφή της δυτικοευρωπαϊκής πολιτικής στην περίοδο 1993-95 αντικατοπτρίστηκε στην ανάληψη μίας σειράς πρωτοβουλιών σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο. Ιδιαίτερα σημαντική θέση κατέχει ανάμεσά τους η πρωτοβουλία *Royaumont* της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που εγκαινιάστηκε στη Διάσκεψη Κορυφής του ΟΑΣΕ στη Βουδαπέστη το Δεκέμβριο 1995, την ίδια στιγμή που στο Ντέιτον

κατέληγαν οι διαπραγματεύσεις για την ειρήνευση και ανακατανομή της Βοσνίας. Η Διαδικασία Σταθερότητας και Καλής Γειτονίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, που αποτελεί τον πυρήνα της Πρωτοβουλίας Royaumont, απέκτησε εξ αρχής πολιτικό χαρακτήρα και στα πρώτα στάδια αναπτύξεώς της λειτούργησε ως forum για την εφαρμογή των πολιτικών διατάξεων των Συμφωνιών του Ντέιτον. Με την πάροδο του χρόνου, όμως, το φάσμα των δραστηριοτήτων της Πρωτοβουλίας διευρύνθηκε και μαζί του επεκτάθηκε και ο γεωγραφικός χώρος εμβέλειάς της. Δίπλα στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την Κροατία και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας, που συμμετείχαν στην πρώτη φάση της Πρωτοβουλίας Royaumont μαζί με την ΕΕ και τα μέλη της, τις ΗΠΑ, τη Ρωσία και ορισμένους διεθνείς οργανισμούς προσετέθησαν σταδιακά όλες οι χώρες της περιοχής.

Μέχρι τις αρχές του 1999, η Διαδικασία Σταθερότητας και Καλής Γειτονίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη περιλάμβανε τα εξής μέλη: Αλβανία, Αυστρία, Βέλγιο, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, Γιουγκοσλαβία, Δανία, Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση, ΗΠΑ, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κροατία, Λουξεμβούργο, Μεγάλη Βρεταννία, ΟΑΣΕ, Ολλανδία, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ρωσία, Σλοβενία, Σουηδία, Συμβούλιο της Ευρώπης, Τουρκία, Φινλανδία.⁴⁴

Το ενδιαφέρον της Πρωτοβουλίας Royaumont επικεντρώνεται στη βελτίωση και βαθμιαία αποκατάσταση του διαλόγου και της εμπιστοσύνης, στην πρόληψη κρίσεων, στην οικονομική ανασυγκρότηση και στην εξασφάλιση συνθηκών καλής γειτονίας. Το Σύμφωνο Σταθερότητας του ΟΑΣΕ, που με πρωτοβουλία της ΕΕ υιοθετήθηκε στο Παρίσι στις 20 - 21 Μαρτίου 1995 με στόχο την επίτευξη σταθερότητας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη μέσω της διασυνοριακής συνεργασίας και την καλής γειτονίας σε διμερές και πολυμερές επίπεδο, αποτελεί το σημείο εκκίνησης και αναφοράς και της Πρωτοβουλίας Royaumont. Η παγίωση των σημερινών συνόρων και η ειρηνική επίλυση των μειονοτικών ζητημάτων μέσω της διοργάνωσης συζητήσεων στρογγυλής τραπέζης και της συστηματοποίησης της επικοινωνίας μεταξύ των επιμέρους κρατών, που απασχολούν κατά κύριο λόγο τον κύκλο Royaumont, αναμένεται να καταστούν στόχοι με διευρυμένη γεωγραφική και πολιτική ακτίνα στο εγγύς μέλλον, δεδομένου ότι στις άμεσες επιδιώξεις των χειριστών της Διαδικασίας Σταθερότητας και Καλής Γειτονίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη ανήκει και η προσπάθεια για την ένταξη αυτής στο πλαίσιο του ΟΑΣΕ και τη συγχώνευσή της με το Σύμφωνο Σταθερότητας της ΕΕ.⁴⁵

Μία τέτοια εξέλιξη θα επιτρέψει στην Πρωτοβουλία Royaumont να συνδυάσει την πολιτική της διάσταση με σχεδιασμούς ευρύτερης περιφερειακής ασφάλειας και κατ' αυτόν τον τρόπο να ξεφύγει από τη στενή αρμοδιότητα της επίβλεψης της κατάστασης στη Γιουγκοσλαβία. Για την περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης αυτό θα σημαίνει, παράλληλα, την πολιτική είσοδο του ΟΑΣΕ στην περιφέρειά της και την αυτόματη - τουλάχιστο θεωρητική - αναβάθμισή της από «ζώνη κρίσης» και «ακριτική

περιφέρεια» σε οργανικό τμήμα της νέας Ευρώπης. Για το σκοπό αυτό, το Συμβούλιο Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης όρισε στις αρχές του 1998 έναν Γενικό Συντονιστή της Διαδικασίας, θέση στην οποία διορίστηκε ο έλληνας πρέσβης Π. Ρουμελιώτης.⁴⁶ Η απόφαση της Ένωσης αντανακλά, μεταξύ άλλων, την πρόθεσή της να αναπροσδιορίσει και να ενισχύσει την παρουσία της στη Νοτιοανατολική Ευρώπη μέσω της εκπόνησης νέων σχεδίων για την προώθηση της σταθερότητας και της καλής γειτονίας, την αποφυγή συγκρούσεων και την διασφάλιση της ειρήνης. Η συνεργασία με μη-κυβερνητικούς οργανισμούς και ο συντονισμός με τις άλλες μορφές περιφερειακής συνεργασίας που αναπτύσσονται στη Νοτιοανατολική Ευρώπη διακηρύσσεται, παράλληλα από την ΕΕ,⁴⁷ ως *conditio sine qua non* για τη συνολική και μακροπρόθεσμη επιτυχία των επιμέρους περιφερειακών σχημάτων.

III.3. Η Διαβαλκανική Συνεργασία

Μία σημαντική παράμετρος της ειρήνευσης των Βαλκανίων και της αναπροσαρμογής της πολιτικής και στρατηγικής θέσεώς τους στον ευρωπαϊκό χάρτη υπήρξε η αναβίωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών της περιοχής, σε υπουργικό επίπεδο και σε επίπεδο κορυφής. Η εξέλιξη αυτή προσέθεσε ένα νέο κρίκο στην αλυσίδα της διμερούς και πολυμερούς προσέγγισης των βαλκανικών χωρών, που είχε διακοπεί απότομα με το ξέσπασμα των ενδογιουγκοσλαβικών συγκρούσεων.

Η ραγδαία επιδείνωση των σχέσεων της Ελλάδος, που υπήρξε και σκαπανέας της διαβαλκανικής συνεργασίας μετά το 1974, με όλες σχεδόν τις βαλκανικές χώρες στο διάστημα 1992-95, συνέτεινε ιδιαίτερα στο «πάγωμα» της περιφερειακής διπλωματικής κινητικότητας. Η εμπλοκή της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής στη διαμάχη με τα Σκόπια σχετικά με την ονομασία και τα εθνικά σύμβολα του νέου κράτους και η παγίδευσή της στο μονόδρομο μίας πρόχειρης πολιτικής αμοιβαιότητας με τη Σερβία,⁴⁸ κατάφεραν να αποξενώσουν την Ελλάδα τόσο από τους ευρωπαϊούς εταίρους της όσο και από τους βορείους της γείτονες, καθιστώντας αδύνατη κάθε συνεργασία. Μερίδιο στη στασιμότητα είχαν, εξάλλου, και οι μαξιμαλιστικές θέσεις του καθεστώτος Μπερίσα στην Αλβανία, όπως και η βουλγαρο-τουρκική προσέγγιση στις αρχές της δεκαετίας του '90.

Η εκ νέου «βαλκανοποίηση» της Νοτιοανατολικής Ευρώπης είχε ως αποτέλεσμα την απώλεια πολύτιμου χρόνου. Με την απροθυμία τους να γεφυρώσουν τις διαφορές τους και λόγω της αδυναμίας τους να προσαρμοστούν στην μεταβολή των πολιτικών και στρατηγικών δεδομένων στην Ευρώπη με τη χάραξη μίας ρεαλιστικής πολιτικής, οι χώρες της ΝΑΕ, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδος, έφραξαν το δρόμο όχι μόνον στη μεταξύ τους συνεργασία, αλλά και στην διατύπωση μίας συνολικής ευρωπαϊκής στρατηγικής για την περιοχή.⁴⁹

Μετά την υπογραφή της Ενδιάμεσης Συμφωνίας στη Νέα Υόρκη στις 13 Σεπτεμβρίου 1995, την ειρηνευτική επιτυχία του Ντέιτον το Νοέμβριο του ίδιου έτους και τις διαδοχικές αλλαγές ηγεσίας στη Βουλγαρία (1994 / 1997) και την Αλβανία (1997) κατεβλήθησαν προσπάθειες από την Ελλάδα και τις γείτονες χώρες ώστε να ανακτηθεί ο χαμένος χρόνος. Οι ελληνικές κυβερνήσεις του Ανδρέα Παπανδρέου και του Κώστα Σημίτη καλλιέργησαν τη σύζευξη της παραδοσιακής πολυμερούς συνεργασίας, που είχε ενεργοποιήσει ο Κωνσταντίνος Καραμανλής κατά τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης με το σύστημα των διμερών επαφών, που είχε αναπτυχθεί κυρίως στη δεκαετία του '80.

Δίδοντας νέα έμφαση στην οικονομική ενίσχυση και ανάπτυξη των γειτονικών χωρών, η Αθήνα προσπάθησε να ενισχύσει το κύρος της έναντι των βαλκανικών χωρών, θέτοντας ταυτόχρονα φραγμό σε κινήσεις επιρροής της. Η υψηλή προτεραιότητα, που

αποδίδουν στην ένταξη στους ευρω-ατλαντικούς μηχανισμούς όχι μόνον οι δύο συνδεδεμένες με την ΕΕ χώρες, Βουλγαρίας και Ρουμανίας, αλλά και όλα πλέον τα κράτη συνετέλεσε, εξάλλου, καθοριστικά την αναβάθμιση του ρόλου της Ελλάδος ως πολιτικού συνομιλητή και, κατά καιρούς, ειρηνευτικού διαμεσολαβητή στα βαλκανικά πράγματα.⁵⁰

Ο πρωταγωνιστικός ρόλος της Ελλάδος στην ενδυνάμωση της διαβαλκανικής συνεργασίας άρχισε να καταγράφεται αμέσως μετά την Διακήρυξη της Σόφιας στις 7 Ιουλίου 1996. Ο θεσμός των Διασκέψεων υπουργών και αρχηγών κυβερνήσεων/κρατών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, που ανεσύρθη από την τετράχρονη σχεδόν νάρκη του (1992-96) στη βουλγαρική πρωτεύουσα, επικέντρωσε εξ αρχής την προσοχή του σε ζητήματα πρωτεύοντος ενδιαφέροντος για την Ελλάδα: τον σεβασμό των υφισταμένων συνόρων στην περιοχή, τον εκδημοκρατισμό, τη διασφάλιση της ειρήνης και την οικονομική συνεργασία.⁵¹ Όπως τονίστηκε και στην επόμενη διάσκεψη των υπουργών εξωτερικών των συμμετεχόντων κρατών στη Θεσσαλονίκη στις 9-10 Ιουνίου 1997 («Διάσκεψη» και, στο τέλος, «Διακήρυξη περί Καλής Γειτονίας, Σταθερότητας, Ασφαλείας και Συνεργασίας στα Βαλκάνια»), οι κεντρικοί στόχοι της Διαβαλκανικής Συνεργασίας συνοψίζονται ως εξής:

- Προώθηση σχέσεων καλής γειτονίας, σταθερότητας, ασφάλειας και συνεργασίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη.
- Υποστήριξη της οικονομικής ανάπτυξης της περιοχής με έμφαση στην απελευθέρωση του εμπορίου και στη βελτίωση της περιφερειακής υποδομής.
- Ενίσχυση δημοκρατικών θεσμών, σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων των μειονοτήτων.
- Ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών.
- Διασυννοριακή συνεργασία.
- Συντονισμός πολιτικής σε θέματα «χαμηλής ασφάλειας»: καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, του λαθρεμπορίου όπλων και ναρκωτικών ουσιών, της λαθρομετανάστευσης κλπ.
- Προστασία του περιβάλλοντος.
- Συνεργασία στον κοινωνικό, ανθρωπιστικό και πολιτιστικό τομέα.

Χωρίς να αγγίζει άμεσα θέματα υψηλής ασφάλειας και στρατηγικής, η Διαβαλκανική Συνεργασία κινείται σε ένα τόσο ευρύ φάσμα προβληματισμού πολιτικής και οικονομικής φύσεως, ώστε μοιραία τείνει και στην περιστασιακή ψηλάφηση ζητημάτων υψηλής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο. Περικλείοντας όλες τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, εκτός από την Κροατία που προτιμά ανέκαθεν την ταύτισή της με την Κεντρική Ευρώπη και με τα κεντροευρωπαϊκά σχήματα συνεργασίας, οι τακτικές διαβαλκανικές διασκέψεις διαθέτουν, επίσης, εκτεταμένη γεωγραφική βάση, επομένως και αυξημένο δυναμικό επιρροής στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, από την Αδριατική ως τη Μαύρη Θάλασσα και από τον Δούναβη ως τη Νότια Μεσόγειο.

Η Διαβαλκανική Συνεργασία αποτέλεσε κατά τα δύο πρώτα χρόνια της επαναλειτουργίας της μάλλον πλατφόρμα ανταλλαγής απόψεων μεταξύ των χωρών της περιοχής, παρά μηχανισμό ενοποίησης, δεδομένου ότι παραμένει άτυπη και οι αποφάσεις της δεν έχουν δεσμευτική ισχύ. Ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της προώθησης και προβολής των διαβαλκανικών συναντήσεων αποτέλεσε η Διάσκεψη Κορυφής της Κρήτης στις 3-5 Νοεμβρίου 1997. Η συνάντηση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων όλων σχεδόν των βαλκανικών χωρών - Αλβανία, Βουλγαρία, Ελλάδα, ΠΓΔΜ, Ρουμανία, Τουρκία - ήταν η ευόδωση μίας εξάμηνης διπλωματικής προσπάθειας της ελληνικής κυβέρνησης για την επανατοποθέτηση της Ελλάδος στον ιστό των σχέσεων της περιοχής των Βαλκανίων. Πέρα από τις δεσμεύσεις των συμμετεχόντων για τη σύσφιξη των οικονομικών σχέσεων και τη συνεργασία σε ανθρωπιστικά και πολιτιστικά θέματα, το σημαντικότερο, ίσως, στοιχείο ήταν η απόφαση των ηγετών των έξι χωρών να διαμορφώσουν ένα σύστημα τακτικών διαβουλεύσεων για την ανταλλαγών απόψεων και τη σύσταση συμβουλευτικών οργάνων, ώστε να μεταγγίσουν στη Νοτιοανατολική Ευρώπη τα πρότυπα διπλωματικής συνεργασίας που έχουν καθιερωθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αποφασίστηκε, επίσης, η συγκρότηση Βαλκανικού Οικονομικού Συμβουλίου το οποίο θα διασυνδέεται με την Ευρωπαϊκή Ένωση.⁵² Τον ίδιο μήνα πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα διάσκεψη των αρχηγών των εθνικών κοινοβουλίων των χωρών της Βαλκανικής.⁵³

Η επόμενη διάσκεψη των υπουργών εξωτερικών πραγματοποιήθηκε στην Κωνσταντινούπολη στις 8-9 Ιουνίου 1998, ενώ η επόμενη συνάντηση κορυφής στα πλαίσια της Διαβαλκανικής Συνεργασίας προγραμματίστηκε για τον Οκτώβριο του 1998 στην Αττάλεια.⁵⁴ Οι εμβόλιμες τριμερείς επαφές των υπουργών εξωτερικών (Ιωάννινα: 1995, Βάρνα: 1996, Σινάια: 1997, Σαντορίνη: Απρίλιος 1998) και των συναντήσεων κορυφής (Βάρνα: 1997, Ναύπλιο: 1998) μεταξύ Ελλάδος, της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας, όπως και οι διμερείς συνεργασίες της Ελλάδος με τις χώρες αυτές και την Αλβανία είχαν στο μεταξύ αξιόλογη συμβολή στην εκ των έσω ενίσχυση των πολυμερών επαφών των διαβαλκανικών πρωτοβουλιών.⁵⁵

Οι εταίροι της Διαβαλκανικής Συνεργασίας συμμερίζονται την αντίληψη που κυριαρχεί πλέον στην ΕΕ, ότι η οικονομική και πολιτική σταθεροποίηση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση ώστε να καταλυθεί η «βαλκανική απομόνωση» και να ενσωματωθεί η περιοχή στο ευρω-ατλαντικό σύστημα. Η μετάβαση των πρώην σοσιαλιστικών χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης στη δημοκρατία και στην ελεύθερη οικονομία μπορεί, σύμφωνα με αυτή την εκτίμηση, να διευκολυνθεί σε μεγάλο βαθμό από την ανάπτυξη περιφερειακής συνεργασίας, καθώς αυτή θα λειτουργεί ως συμπληρωματικός κινητήριος μοχλός για τη θεσμική αφομοίωση της περιοχής από την ενωμένη Ευρώπη.⁵⁶

Η Ελλάδα μπορεί μέσα στο περιβάλλον μίας ειρηνικής, σταθερής και αναπτυσσόμενης Βαλκανικής να εμπεδώσει τον ρόλο της ως διαύλου επικοινωνίας μεταξύ ΕΕ και Νοτιοανατολικής Ευρώπης και παράγοντα σταθερότητας και ανάπτυξης στην ευρύτερη περιφέρειά της. Η αξιοποίηση οικονομικών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη με στόχο, σε πρώτη φάση, την στήριξη έργων υποδομής στην περιοχή - κυρίως στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας - και την απελευθέρωση της οικονομικής δραστηριότητας στις γειτονικές χώρες εμφανίζεται επί του παρόντος ως η ασφαλέστερη τακτική για την έναρξη μίας πρωτογενούς μορφής περιφερειακής ολοκλήρωσης. Ο δρόμος, βέβαια, είναι ανοικτός για τη μελλοντική εντατικοποίηση της διαβαλκανικής συνεργασίας και σε περισσότερο «ευαίσθητα» πεδία αμοιβαίου ενδιαφέροντος, όπως η περιφερειακή ασφάλεια.

III.4. Η Οικονομική Συνεργασία του Ευξείνου Πόντου (ΟΣΕΠ)

Τον Ιούνιο του 1998 συμπληρώθηκαν έξι χρόνια από την ημέρα εγκαίνιασης της Οικονομικής Συνεργασίας του Ευξείνου Πόντου (ΟΣΕΠ). Την επέτειο αυτή επέλεξαν οι χώρες που συμμετέχουν στην πρωτοβουλία για να ανακοινώσουν τη μετεξέλιξή της σε διεθνή οργανισμό. Λίγο πριν κλείσει ο κύκλος των έξι ετών από την Διάσκεψη της Κωνσταντινούπολη της 25ης Ιουνίου 1992, που τη θεμελίωσε, η ΟΣΕΠ τέθηκε στη Διάσκεψη των χωρών-μελών της στη Γιάλτα στις 6-9 Ιουνίου 1998 σε τροχιά μετατροπής από forum ανταλλαγής απόψεων και χαλαρής οικονομικής συνεργασίας σε περιφερειακό οργανισμό με τη δυνατότητα λήψης δεσμευτικών αποφάσεων. Επιβεβαιώθηκε, έτσι, η διακήρυξη της συνόδου κορυφής των χωρών της ΟΣΕΠ της Μόσχας (Νοέμβριος 1996), που είχε προαναγγείλει τη μελλοντική μετεξέλιξη της Συνεργασίας.⁵⁷

Η ΟΣΕΠ, την οποία αρχικώς στήριξαν η Τουρκία και η Ρωσία, σε αντίθεση με την επιφυλακτική στάση της Ελλάδος, σημείωσε εντυπωσιακή εξέλιξη τα τελευταία χρόνια. Σύμφωνα με ορισμένους αναλυτές, η Παρευξείνια Συνεργασία χρησιμοποιήθηκε εμφανώς στα πρώτα της βήματα ως όχημα της τουρκικής διπλωματίας επιρροής στη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Στόχος της Άγκυρας ήταν, σε αυτό το πλαίσιο, να αναδειχθεί σε πολιτικό κέντρο βάρους της περιοχής μέσα από την ανάπτυξη ενός θεσμικού πλαισίου που θα επέτρεπε πρωτίστως τον οικονομικό έλεγχο των χωρών της Βαλκανικής και των φτωχών διαδόχων κρατών της πρώην ΕΣΣΔ. Το άνοιγμα προς τα Βαλκάνια αποτέλεσε, παράλληλα, διεξοδό για την εξωτερική πολιτική μίας χώρας, που έχασε, έστω και παροδικά, μετά την πτώση του κομμουνιστικού μπλοκ τη βεβαιότητα του αδιαφιλονίκητου προστατευόμενου της Δύσης στη νοτιοανατολική πτέρυγα του NATO και χρειάστηκε να παλέψει για την επιβεβαίωση της ευρωπαϊκής της προοπτικής. Στο ίδιο πνεύμα, η Άγκυρα ανέπτυξε την ίδια περίοδο την περίφημη ρητορική της περί εναλλακτικών δυνατοτήτων εξωτερικού προσανατολισμού - π.χ. προς τον Καύκασο και την Κεντρική Ασία.

Στόχος της Ρωσίας, από την άλλη πλευρά, μίας χώρας που διένυε τότε την πλέον ταραχώδη περίοδο πολιτικής και οικονομικής μετάβασης (1991-92), ήταν να ανακόψει την επιθετική διπλωματία της Τουρκίας και να ανακτήσει η ίδια τον έλεγχο της ζώνης αυτής. Η Ελλάδα δέχθηκε να συμμετάσχει στην ΟΣΕΠ χωρίς ιδιαίτερο ενθουσιασμό, περισσότερο ως αναγκαίο κακό για να «παρακολουθεί» τις κινήσεις της Τουρκίας, την οποία άλλωστε υποψιαζόταν ότι εξύφαινε μία εναλλακτική λύση περιφερειακής συνεργασίας για να υπονομεύσει τη Διαβαλκανική. Η αδυναμία της ελληνικής πολιτικής να συλλάβει τις θεμελιακές αλλαγές που είχαν επέλθει στους συσχετισμούς δυνάμεων της περιοχής, της στέρησε τον δυναμισμό που απαιτείτο προκειμένου να διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο στην Παρευξείνια Συνεργασία.⁵⁸

Η ελληνική στάση άρχισε να μεταστρέφεται μόλις στα μέσα της δεκαετίας του '90, λόγω και της εξομάλυνσης των σχέσεων της Ελλάδος με τους βαλκάνιους γείτονές της, αλλά και εξ αφορμής της προϊούσας εσωτερικής κρίσης που ταλάνιζε τους δύο πρωτεργάτες της ΟΣΕΠ Ρωσία και Τουρκία. Στο πλαίσιο της 5ης Συνάντησης των Υπουργών Εξωτερικών της ΟΣΕΠ (Απρίλιος 1995), αμέσως μετά τη λήξη της ελληνικής προεδρίας, η Ελλάδα έκανε σαφή την πολιτική της βούληση να επιδιώξει ένα σημαντικό ρόλο στην περιοχή αυτή και να αναβαθμίσει την θεσμική παρουσία της. Αξιοσημείωτη ήταν την ίδια στιγμή η προθυμία της Αθήνας να αναθεωρήσει την προσέγγισή της για τη Διαβαλκανική Συνεργασία, δεχόμενη, ότι, υπό ορισμένους όρους, η ευάλωτη αυτή συνεργασία, που κλυδωνίζεται επανειλημμένως λόγω των κρίσεων στο εσωτερικό της Γιουγκοσλαβίας, θα μπορούσε να υποκατασταθεί από την ευρύτερη Παρευξείνια Συνεργασία.

Τα ένδεκα κράτη που συμμετέχουν στην Παρευξείνια Συνεργασία έχουν, εκτός από εκλεκτικές ιστορικές συγγένειες, λίγα κοινά χαρακτηριστικά. Περικλείοντας μία χώρα που είναι πλήρες μέλος της ΕΕ και του ΝΑΤΟ (Ελλάδα), μία νατο•κή χώρα, που αγωνίζεται να ενταχθεί στην ΕΕ (Τουρκία), μία εδαφικά και οικονομικά συρρικνωμένη πρώην Υπερδύναμη (Ρωσία) και ορισμένους από τους δορυφόρους της (Βουλγαρία, Ρουμανία, Ουκρανία), καθώς και μία σειρά από κράτη που για πρώτη φορά εμφανίζονται με τυπικά ανεξάρτητη υπόσταση στη διεθνή σκηνή (Αλβανία, Αζερμπα•τζάν, Αρμενία, Γεωργία, Μολδαβία), η ΟΣΕΠ στηρίζεται αποκλειστικά στην κοινή επιθυμία των ετερόκλητων αυτών χωρών να συνεργαστούν, στον οικονομικό κυρίως τομέα, και πάντοτε μέσα στα πλαίσια της νέας Ευρωπαϊκής τάξης.⁵⁹

Μετά από μία σύντομη μεταβατική περίοδο, κατά την οποία οικοδομήθηκαν οι βασικές δομές της, όχι σπάνια μέσα σε κίμα έντασης, η Παρευξείνια Συνεργασία γνώρισε σημαντικές επιτυχίες. Σήμερα χαρακτηρίζεται από την επέκταση της δράσης της στο οικονομικό πεδίο και την ευδιάκριτη αύξηση του πολιτικού της βάρους, στοιχεία που προσελκύουν υποψηφιότητες ένταξης και από χώρες εκτός της ζώνης του Ευξείνου Πόντου (π.χ. Γιουγκοσλαβία, ΠΓΔΜ).⁶⁰ Στο επίκεντρο των δραστηριοτήτων της ΟΣΕΠ βρίσκονται πρωτοβουλίες για τη δημιουργία μίας κοινής αγοράς ενέργειας και ενός κοινού δικτύου ηλεκτροδότησης, για την επέκταση των εθνικών και περιφερειακών οδικών δικτύων και τη σύνδεσή τους με τα ευρωπαϊκά δίκτυα και τη δημιουργία γόνιμου εδάφους για την υλοποίηση μεγάλων παραγωγικών ξένων επενδύσεων. Η προστασία του περιβάλλοντος περιλαμβάνεται στις προτεραιότητες της Παρευξείνιας Συνεργασίας, γεγονός που επιτείνει η μόλυνση της Μαύρης Θάλασσας, σε ανησυχητικές πλέον διαστάσεις.⁶¹

Για τη διεκπεραίωση των ποικίλων δραστηριοτήτων της η ΟΣΕΠ έχει συγκροτήσει 12 μόνιμες και 6 ad hoc ομάδες εργασίας (WGs, Working Groups). Τον συντονισμό τους έχει αναλάβει η Μόνιμη Διεθνής Γραμματεία της ΟΣΕΠ (PERMIS), η οποία συστάθηκε

το 1993 με έδρα την Κωνσταντινούπολη. Από το 1995 η ΟΣΕΠ έχει υιοθετήσει το κοινοτικό μοντέλο της «Τρόικα» ώστε οι εργασίες της να συντονίζονται αποτελεσματικότερα. Το ανώτατο κέντρο λήψης αποφάσεων είναι η Διάσκεψη των υπουργών Εξωτερικών των χωρών της Παρευξείνιας Συνεργασίας, το οποίο είναι αρμόδιο για όλες τις υποθέσεις που αφορούν στη λειτουργία του οργανισμού. Στους μόνιμους θεσμούς της ΟΣΕΠ περιλαμβάνονται επίσης το Κέντρο Συντονισμού Στατιστικών Δεδομένων και Οικονομικής Συνεργασίας στην Αγκυρα, το Παρευξείνιο Κέντρο Ενέργειας στη Σόφια, η Τράπεζα Παρευξείνιου Εμπορίου και Ανάπτυξης στη Θεσσαλονίκη, η Διεθνής Παρευξείνια Λέσχη και το Κοινοβούλιο των Παρευξείνιων Χωρών.⁶²

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, και δη για την Ελλάδα, παρουσιάζει η Παρευξείνια Τράπεζα στη Θεσσαλονίκη, η σύσταση της οποίας εισήλθε στην τελική ευθεία τον Ιανουάριο 1997. Η αποστολή της Τράπεζας συνίσταται στη συσσώρευση και διαχείριση πόρων προκειμένου να χρηματοδοτούνται κοινές προσπάθειες ανάπτυξης στην περιοχή που καλύπτει ο οργανισμός. Παράλληλα, αποστολή της είναι να κινητοποιεί διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς για τη στήριξη των έργων της ΟΣΕΠ. Τον Φεβρουάριο του 1997 οι υπουργοί Εξωτερικών της Παρευξείνιας Συνεργασίας υπέγραψαν, εξάλλου, κατά τη διάρκεια της συναντήσεώς τους στην Κωνσταντινούπολη μία Προγραμματική Διακήρυξη σχετικά με τη μελλοντική σύσταση μία ζώνης ελεύθερων συναλλαγών του οργανισμού.⁶³

Συστηματική συνεργασία αναπτύσσει η ΟΣΕΠ και με μη-κυβερνητικούς οργανισμούς, καθώς και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης των συμμετεχόντων κρατών. Το Επιχειρηματικό Συμβούλιο της ΟΣΕΠ (BAC, Business Advisory Council) κατέχει ξεχωριστή θέση ανάμεσα στα όργανα της Παρευξείνιας Συνεργασίας, δεδομένου ότι φέρνει σε επαφή εκπροσώπους και φορείς του επιχειρηματικού κόσμου και προωθεί την επενδυτική δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα στην περιοχή.

Οι θεαματικές πρόοδοι που συνετέλεσε η ΟΣΕΠ δεν αναιρούν τα σοβαρά της ελλείμματα. Τούτα απορρέουν ως επί το πλείστον από την πολυσυλλεκτικότητά της Συνεργασίας σε επίπεδο μελών, καθώς οι χώρες που τη στηρίζουν διαφέρουν ριζικά μεταξύ τους στον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνονται οικονομικές διαδικασίες, γεωπολιτικά δεδομένα ή ζητήματα εθνικής ταυτότητας. Η μακροπρόθεσμη εξισορρόπηση των αντιθέσεων που τις χαρακτηρίζουν φαίνεται ότι δεν εφικτή μόνον επί της βάσεως της οικονομικής συνεργασίας στην οποία εξαντλείται μέχρι σήμερα η δράση του οργανισμού. Η περαιτέρω συγκεκριμενοποίηση των στόχων της ΟΣΕΠ και ενδεχομένως η επέκτασή της παρουσία της και σε πολιτικά θέματα αναμένεται να κριθεί αναπόφευκτη στο μέλλον. Ο σταδιακός οικονομικός εκσυγχρονισμός των παρευξείνιων χωρών και η καταπολέμηση της πληθωριστικής ανάπτυξης δυσκίνητων σχημάτων συνεργασίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, που τείνουν να

αλληλοεπικαλύπτονται, θα διευκολύνουν επιπλέον τη λειτουργία και θα προσδώσουν στο λόγο της ΟΣΕΠ νέο ειδικό βάρος.

IV. Η σημασία και η προσφορά των πρωτοβουλιών περιφερειακής συνεργασίας

Το κενό εξουσίας και η αίσθηση αβεβαιότητας που δημιούργησαν το τέλος του διπολισμού ένθεν κακείθεν του πάλαι ποτέ σιδηρού παραπετάσματος γέννησαν το περιβάλλον μέσα στο οποίο βλάστησε η ιδέα της περιφερειακής συνεργασίας. Η αυτόματη σχεδόν ροπή πολλών χωρών του πρώην ανατολικού μπλοκ προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και το NATO συνέπεσε με την επιθυμία της ίδιας της Ένωσης - και των Ηνωμένων Πολιτειών - να διαφυλάξουν την ειρήνη στην Ευρώπη μέσω της «εξαγωγής» των αρχών της δημοκρατίας και της ελεύθερης αγοράς δυτικού τύπου προς Ανατολάς. Υπό την επίδραση των κοσμογονικών πολιτικών, οικονομικών, σε ορισμένες περιπτώσεις και γεωγραφικών αλλαγών που ακολούθησαν την κατάρρευση του κομμουνιστικού συστήματος, αλλά και υπό την έντονη διπλωματική πίεση κοινοτικών χωρών, κυρίως της Γερμανίας, η Ευρωπαϊκή Ένωση και λιγότερο το NATO βρέθηκαν αντιμέτωποι με την αναγκαιότητα μίας ανατολικής διεύρυνσης ως μέσου επίλυσης του «ανατολικού προβλήματος».

Το στρατηγικό δίλημμα «διεύρυνση ή εμβάθυνση», που κυριάρχησε στην ημερησία διάταξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις αρχές της δεκαετίας του '90, οδήγησε σε έντονο προβληματισμό σχετικά με τον τρόπο, τα μέσα, τα κριτήρια και το ρυθμό που θα έπρεπε να καθορίσουν το ενδεχόμενο άνοιγμα προς τις νεοφώτιστες, αδύναμες δημοκρατίες ανατολικά του Έλβα. Καμία χώρα της Κεντρικής και Ανατολικής, πολύ λιγότερο της Νοτιοανατολικής Ευρώπης δεν ήταν, βέβαια, άμεσα σε θέση να υποβάλει υποψηφιότητα ένταξης προς τους ευρω-ατλαντικούς οργανισμούς. Ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορούσε από την άλλη πλευρά να αναλάβει εξ ολοκλήρου το κόστος της την οικονομικής ανόρθωσης και του εκδημοκρατισμού των πρώην σοσιαλιστικών χωρών - εν μέρει και ενάντια στις αντίθετες επιθυμίες ορισμένων μελών της. Η σολομώντειος λύση βρέθηκε σε ένα μοντέλο ενθάρρυνσης περιφερειακών μορφών συνεργασίας από τη Βαλτική ως τη Μεσόγειο και από τον •ντερ ως την Κεντρική Ασία, οι οποίες θα στηρίζονταν στην ελεύθερη βούληση και τα κοινά συμφέροντα και ενδιαφέροντα των χωρών της Κεντρικής, Ανατολικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Η άμεση ή έμμεση - μέσω συγκεκριμένων μελών της - συμμετοχή της Ένωσης σε ορισμένα περιφερειακά σχήματα, όπως λ.χ. στο Συμβούλιο των Χωρών της Βαλτικής, ενίσχυσε το κύρος και την εσωτερική ισορροπία των νέων οργανισμών, δεν προσδιορίστηκε, όμως, σε καμία περίπτωση ως προ•πόθεση για την συγκρότησή τους. Αντιθέτως, πρωτοβουλίες περιφερειακής συνεργασίας που προέρχονταν από τους ίδιους τους ενδιαφερομένους της εκάστοτε περιφέρειας τύγχαναν μεγαλύτερης επιδοκιμασίας στις Βρυξέλλες, εφόσον, βέβαια, το πρόγραμμά τους ήταν συμβατό με τους στόχους της δυτικής κοινότητας και δεν αποσκοπούσαν στη δημιουργία αξόνων και κλειστών κύκλων.⁶⁴

Η ανταπόκριση των χωρών της Κεντρικής, Ανατολικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης υπήρξε ανάλογη της οικονομικής ευρωστίας τους, της εσωτερικής πολιτικής κατάστασης, του βαθμού χειραφέτησής τους από τις παλαιές κομμουνιστικές δομές, αλλά και από τη δραστηριοποίηση ισχυρών δυτικών κρατών της περιοχής τους προς την κατεύθυνση της περιφερειακής προσέγγισης. Έτσι, οι χώρες της Βαλτικής και του Visegrad, ευνοημένες εξίσου από την συγκριτικά ομαλή εμπειρία μετάβασης που τους επιφυλάχθηκε, καθώς και από την έντονη διπλωματική κινητικότητα της Γερμανίας και των σκανδιναβικών κρατών προχώρησαν με γοργά βήματα στην Ένωση δυνάμεων σε ποικίλους τομείς της δημόσιας ζωής.

Στον αντίποδα της επιτυχούς πορείας της περιφερειακής συνεργασίας κατέπεσε και παρέμεινε επί μακρόν ο θεσμός της συλλογικής συνεργασίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, κυρίως στα Βαλκάνια. Η διάλυση της πρώην Γιουγκοσλαβίας, η οποία ενίσχυσε τον παραδοσιακό πολιτικό και οικονομικό κατακερματισμό της περιοχής, προξένησε εδώ αλληπάλληλες κρίσεις στο επίπεδο των διμερών σχέσεων των βαλκανικών κρατών και έφραξε στα υφιστάμενα περιφερειακά σχήματα τον δρόμο προς την εξέλιξη. Με μεγάλη ευθύνη και της Ελλάδος, η οποία, λόγω της εμπλοκής της στο θέμα των Σκοπίων, περιέπεσε σε μακρόσυρτη διπλωματική αδράνεια, η Βαλκανική έφθασε να υπολείπεται σημαντικά της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στον τομέα της περιφερειακής συνεργασίας. Η ελλιπής εκδήλωση ενδιαφέροντος από την Ελλάδα, που αποτελούσε νησίδα σταθερότητας και ευημερίας ανάμεσα στα συντρίμια του πρώην κομμουνιστικού κόσμου των Βαλκανίων, στέρησε από τις περιφερειακές προσεγγίσεις τον δυναμισμό και την μακροπρόθεσμη προοπτική που χαρακτήριζε τα «προστατευόμενα» βορειο- και κεντροευρωπαϊκά πρότυπα. Η αρχική περιοδική απόκλιση του ΟΣΕΠ από τις αρχές του δυτικού προσανατολισμού προς όφελος της τουρκοκεντρικής κατεύθυνσης μπορεί εύκολα να προστεθεί στις συνέπειες αυτής της αρχικής ασυμμετρίας.⁶⁵

Ως βασικό κίνητρο των πρώην κομμουνιστικών χωρών να σχηματίσουν περιφερειακές εστίες συνεργασίας λειτούργησε η αντίληψη ότι οι συνήθως άτυποι αυτοί οργανισμοί θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν σαν οχήματα για την ταχύτερη ενσωμάτωσή τους στους ευρω-ατλαντικούς μηχανισμούς. Ακόμη και πριν από την υπογραφή συμφωνιών συνδέσεως με την ΕΕ και το NATO, χώρες όπως η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Τσεχία, η Σλοβενία έβλεπαν στην περιφερειακή συνεργασία όχι μόνον ένα μηχανισμό για την υπερπήδηση των οικονομικών τους προβλημάτων, αλλά και - πράγμα που ενδιέφερε πού περισσότερο - ένα βήμα, από το οποίο θα μπορούσαν να προβάλλουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση καλές επιδόσεις συλλογικής συνεργασίας και ατομικής ανάπτυξης. Αυτό ίσχυε ιδιαίτερα για τις χώρες του Visegrad, οι οποίες λόγω οικονομικών δυνατοτήτων και πολιτικής σταθερότητας βρίσκονταν εξαρχής σε γραμμή προτεραιότητας για τη σύναψη ευρωπαϊκών συμφωνιών. Στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, όπου η προοπτική της ενσωμάτωσης στη Δυτική Ευρώπη φαινόταν και ήταν,

πράγματι, πιο μακρινή, η ιδέα της περιφερειακής συνεργασίας ασκούσε έλξη κυρίως εξαιτίας των ευκαιριών που παρείχε για την περιχαρράκωση της βοσνιακής κρίσης μέσα στα γιουγκοσλαβικά σύνορα και για την από κοινού αντιμετώπιση οικονομικών ζητημάτων και προβλημάτων «μαλακής ασφαλείας». Μετά τη συμφωνία του Ντέιτον και με την επανενεργοποίηση της ελληνικής βαλκανικής πολιτικής τα χρόνια που ακολούθησαν οι ισορροπίες έχουν, ωστόσο, αλλάξει αισθητά. Η περιφερειακή συνεργασία στη Νοτιοανατολική Ευρώπη τείνει να μιμηθεί αρκετά πιστά τις πρωτοβουλίες των πρώτων μετακομμουνιστικών χρόνων στη Βόρεια και Κεντρική Ευρώπη, προκειμένου να ανταποκριθεί στις αυξημένες ευθύνες που δημιουργεί η συνεχιζόμενη ρευστότητα της περιοχής των Βαλκανίων.⁶⁶

Στις χώρες που ταυτίζουν τα εθνικά τους συμφέροντα με την ταχεία και πλήρη ένταξή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση κερδίζει τελευταία συνεχώς έδαφος η τάση να αποφεύγουν τη θεσμοποίηση και την επέκταση της περιφερειακής συνεργασίας, φοβούμενες ότι τούτη θα μπορούσε να καθιερωθεί ως υποκατάστατο για την απευθείας εισδοχή στην Ένωση ή στο NATO. Οι επιφυλάξεις των επικρατέστερων υποψηφίων μελών απορρέουν και από την εκτίμηση, ότι η ευρω-ατλαντική κοινότητα ενδεχομένως αντιμετωπίζει τα διάφορα σώματα περιφερειακής συνεργασίας ως μονολιθικούς σχηματισμούς και, επομένως, τείνει να αποτιμά συνολικά την απόδοσή τους αδικώντας μοιραία τους ισχυρότερους. Από την άλλη πλευρά, χώρες με ελάχιστες πιθανότητες να προσχωρήσουν άμεσα στην ΕΕ και στο NATO στο προβλεπόμενο μέλλον προβληματίζονται κατά καιρούς έντονα για το κατά πόσον οι περιφερειακές πρωτοβουλίες στις οποίες συμμετέχουν θα εξακολουθήσουν να λειτουργούν με τα ίδια κριτήρια και τους ίδιους στόχους, όταν έλθει η δική τους ώρα να διεκδικήσουν μία μόνιμη, θεσμοθετημένη θέση στη Δύση, εφόσον οι ισχυρότεροι θα έχουν ήδη αποχωρήσει παίρνοντας μαζί τους σημαντικό μέρος της επιρροής των περιφερειακών σχηματισμών. Τη συνεχόμενη απώλεια κοινοτικών και νατο•κών πόρων σε οργανισμούς που συχνά χαρακτηρίζονται περιπαικτικά «αίθουσες αναμονής της ΕΕ και του NATO» από τα υποψήφια μέλη, αντιλαμβάνονται, επιπλέον, πολλοί από τους μετέχοντες στα διάφορα περιφερειακά σχήματα ως άσκοπη σπατάλη, η οποία μακροπρόθεσμα υπονομεύει το ενδιαφέρον ανατολικής διεύρυνσης των μεγάλων δυτικών οργανισμών.⁶⁷

Ο σκεπτικισμός των μελών περιφερειακών οργανισμών συνεργασίας δε δικαιολογείται επαρκώς με την αποτίμηση της μέχρι τώρα πορείας των οργανισμών αυτών. Είναι φυσικό, ύστερα από περίπου μία δεκαετία προσαρμογής σε ένα εντελώς νεό οικονομικό και πολιτικό σύστημα, οι πρώην σοσιαλιστικές χώρες να επιθυμούν απτές επιβραβεύσεις της προσπάθειάς τους να ενσωματωθούν σε μία ειρηνική, ενωμένη Ευρώπη. Υπό αυτές τις συνθήκες αντιλαμβάνονται την περιφερειακή συνεργασία ως αναποτελεσματική και παρωχημένη, αντίληψη που δεν ανταποκρίνεται στη σημαντική

συμβολή αυτής της μορφής συνεργασίας στη σταθεροποίηση και την ευόδωση της Ευρωπαϊκής πολιτικής των νέων δημοκρατιών.

Με το αίσθημα αλληλεγγύης που καλλιέργησαν οι περιφερειακές πρωτοβουλίες και την άμιλλα για οικονομική ανάπτυξη και εκδημοκρατισμό, οι χώρες κυρίως της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης οικοδόμησαν πάνω στα κοινά τους χαρακτηριστικά και τους κοινούς τους στόχους, απέφυγαν αποσταθεροποιητικά φαινόμενα «βαλκανικού τύπου» και κάλυψαν, έστω και προσωρινά, το κενό ασφάλειας που προξένησε η κατάρρευση του Συμφώνου της Βαρσοβίας και η αδυναμία άμεσης διεύρυνσης του ΝΑΤΟ.⁶⁸ Παράλληλα, σε σχήματα όπου έλαβαν μέρος χώρες-μέλη της ΕΕ και του ΝΑΤΟ, όπως το Συμβούλιο των Χωρών της Βαλτικής, οι παλαιοί δορυφόροι της Σοβιετικής Ένωσης είχαν την ευκαιρία να αποκομίσουν προενταξιακή εμπειρία σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμών, αλλά και να κερδίσουν εκ των έσω διπλωματική υποστήριξη για την προώθηση των εθνικών τους στόχων. Χάρη στην πείρα που διέθεταν χώρες όπως η Δανία, η Σουηδία και η Φινλανδία - πάλαι ποτέ στυλοβάτες της Βορείου Συνεργασίας (Nordic Cooperation) - σε εξωευρωπαϊκούς σχηματισμούς, οι νέοι οργανισμοί (Ομάδες Barents και Βαλτικής) πορεύτηκαν συχνά πάνω σε γνώριμα μονοπάτια. Με την ταυτόχρονη παρουσία τους σε πολλές ομάδες συνεργασίας, οι χώρες της Κεντρικής, Ανατολικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης εξασφάλισαν, επιπλέον, μία συνολική εποπτεία των προβλημάτων τους και των εναλλακτικών επιλογών για την επίλυσή τους, πάντοτε σε συντονισμό με τις ευρωπαϊκές στρατηγικές τους.

Η αποστολή των περιφερειακών οργανισμών συνεργασίας στα Βαλκάνια υπήρξε ανάλογη των σοβαρών κρίσεων που συντάραξαν την περιοχή. Με την έστω και υποτυπώδη λειτουργία της Διαβαλκανικής την περίοδο 1992-95 συντηρήθηκε μία πλατφόρμα επαφών και συνεργασίας, στην οποία οι ηγέτες των βαλκανικών κρατών, παρά τις διστάμενες πολιτικές τους σχετικά με την κατάσταση στη Βοσνία, εργάστηκαν πάνω στην κοινή επιθυμία τους να παρεμποδίσουν την διάχυση του γιουγκοσλαβικού πολέμου στην υπόλοιπη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Εμφανώς δυναμικότερη ήταν η παρουσία της ΟΣΕΠ. Αργά, αλλά με μεθοδικότητα, οι χώρες της ΟΣΕΠ κατόρθωσαν να προσανατολίσουν την οικονομική τους δραστηριότητα σταθερά στον στόχο του εκσυγχρονισμού, με αποτέλεσμα, μετά τη συμφωνία του Ντέιτον, πολλές από αυτές (Βουλγαρία, Ρουμανία, Αλβανία, ΠΓΔΜ) να έχουν αποκρυσταλλώσει ευρωπαϊκούς στόχους αναλόγους του κύκλου της CBSS και της CEI.⁶⁹

Η παρεμβολή μίας αμερικανικής πρωτοβουλίας, της SECI, από το 1996 και εντεύθεν προσέδωσε στις ήδη υφιστάμενες ομάδες συνεργασίας μία διάσταση διεθνούς, ατλαντικής αυτή τη φορά, προστασίας. Η Διαδικασία Σταθερότητας και Καλής Γειτονίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη (Royaumont) ήλθε σχεδόν ταυτόχρονα να ανταποκριθεί στις στοιχειώδεις ανάγκες ασφάλειας των χωρών της περιοχής. Η επίβλεψη του προγράμματος υλοποίησης της συμφωνίας Ντέιτον και το ενδιαφέρον για

ζητήματα «χαμηλής ασφάλειας» από τους φορείς της πρωτοβουλίας Royaumont αποτέλεσε σε μεγάλο βαθμό διορθωτική παρέμβαση της κοινότητας σε αντιστάθμιση της αποτυχημένης γιουγκοσλαβικής της πολιτικής. Υπογράμμισε, όμως, και τη συνολική επενεξέταση της Ευρωπαϊκής βαλκανικής πολιτικής που ως τότε υστερούσε σε σφρίγος και αποφασιστικότητα σε σύγκριση με την ανενδοίαστη αρωγή προς την πρώην κομμουνιστική Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Η προσθήκη του Royaumont και της SECI στη βαλκανική σκηνή αναπτέρωσε τις ελπίδες των προς τις Βρυξέλλες προσανατολισμένων χωρών, και συμπλήρωσε την οικονομική και πολιτική προοπτική της Διαβαλκανικής και της ΟΣΕΠ με μία για τη Δύση άκρως αναγκαία εγγύηση ασφάλειας.⁷⁰

Τα σχήματα περιφερειακής συνεργασίας έχουν μέχρι σήμερα συμβάλει αποφασιστικά στη διατήρηση της ειρήνης και της τάξης στην μετά το 1989/90 υπό αδιάκοπη κίνηση ευρισκόμενη Ευρωπαϊκή ήπειρο. Οι νέες δημοκρατίες οφείλουν εν πολλοίς την επιτυχή προσαρμογή τους στο δυτικό πολιτικό και οικονομικό σύστημα στη συμμετοχή τους σε υποσυστήματα των μεγάλων ευρω-ατλαντικών οργανισμών. Για τους τελευταίους αποτελεί πλέον κοινή συνείδηση, ότι η περιφερειακή συνεργασία τους χάρισε πολύτιμο χρόνο να καταρτίσουν μία εφικτή και βιώσιμη πολιτική διεύρυνσης και να γεφυρώσουν βήμα-βήμα το χάσμα που χώριζε την Ανατολή από τη Δύση μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80. Το ειρηνικό κλίμα που συνόδευσε αυτή τη διαδικασία προσέγγισης - με την εξαίρεση της Γιουγκοσλαβίας και των κρατών της πρώην Σοβιετικής Ένωσης - θα ήταν ίσως αδιανόητο χωρίς τη σύντηξη των οικονομικών, πολιτικών και στρατηγικών συμφερόντων των «ανατολικών» κρατών μέσα στο κεντρομόλο καλούπι των περιφερειακών οργανισμών.

Τα πολλαπλά οφέλη που άντλησαν οι ίδιες οι χώρες της Κεντρικής, Ανατολικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης έχουν ήδη εκτεθεί. Ειδική αναφορά πρέπει, επίσης, να γίνει στην ευεργετική επίδραση των περιφερειακών σχημάτων στις εθνικές οικονομίες και στο εξωτερικό εμπόριο των χωρών αυτών. Μέσα σε διάστημα μικρότερο των δέκα ετών η στρεβλή οικονομική ανάπτυξη της κομμουνιστικής εποχής έχει ήδη ανατραπεί στις πλέον προηγμένες από αυτές, ενώ ορατή είναι η υποχώρησή της και στις φτωχότερες. Μακρόπνοα έργα υποδομής και μακροοικονομικής σταθεροποίησης, χρηματοδοτούμενα ως επί το πλείστον από τα όργανα της ΕΕ και από διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς που στηρίζουν τα περιφερειακά σχήματα (ΔΝΤ, ΕΙΒ, ΕΒΡΔ), αλλάζουν ριζικά τη μορφή και τη διεθνή θέση των περισσότερων από τις χώρες αυτές. Η έμμεση και άμεση σύνδεση των επικρατέστερων υποψηφίων μελών με τις οικονομίες της Δυτικής Ευρώπης, η εισροή τεχνολογίας και τεχνογνωσίας, οι αυξημένες δυνατότητες μετακίνησης του ανθρώπινου και εργατικού δυναμικού, οι εκπαιδευτικές ανταλλαγές, η διαπανεπιστημιακή συνεργασία κλπ. παρέχουν το υπόστρωμα πάνω στο οποίο αποκρυσταλλώνεται το ευρωπαϊκό προφίλ τους. Ο πολλαπλασιασμός των εμπορικών ανταλλαγών με τις δυτικοευρωπαϊκές χώρες, που έβγαλε τους πρώην σοβιετικούς

δορυφόρους από το αδιέξοδο που προξένησε η διάλυση της COMECON, κατέστη στο μεταξύ μοχλός προώθησης της ανταγωνιστικότητας των ανατολικοευρωπαϊκών χωρών και περαιτέρω σύσφιξης των σχέσεων με τη Δύση. Οι χώρες της ΕΕ αποτελούν σήμερα συνολικά τον μεγαλύτερο εμπορικό εταίρο των νέων δημοκρατιών. Οι μεγάλες άμεσες επενδύσεις με προέλευση χώρες της ΕΕ που πραγματοποιούνται σε αυτές δίνουν ένα μέτρο όχι μόνο για το οικονομικό ενδιαφέρον της Ένωσης, αλλά και για τις δυνατότητες που δίδονται στις ίδιες τις χώρες-αποδέκτες να αναζωογονήσουν τις εθνικές τους οικονομίες και να αξιοποιήσουν την ελκυστικότητα των αγορών τους προκειμένου να εναρμονιστούν με το πνεύμα των διεθνών αγορών.⁷¹

Υπό αυτή την έννοια η συμμετοχή σε περιφερειακούς οργανισμούς συνεργασίας προωθεί την τάση της ενοποίησης σε βάρος της διαλυτικής τάσης που κυριάρχησε στα πρώτα μετακομμουνιστικά χρόνια στην Ανατολική Ευρώπη. Η δυνατότητα των νέων δημοκρατιών να εξασφαλίσουν φυσική, πολιτική και οικονομική βιωσιμότητα μέσα από περιφερειακά υποσυστήματα συνεργασίας και ολοκλήρωσης συνιστά κατά κανόνα εγγύηση για τη σταθερότητα στην Ευρώπη, ανεξάρτητα από τον ευρω-ενθουσιασμό ή ευρω-σκεπτικισμό που μπορεί να παρατηρείται στα επιμέρους κράτη. Και στη μία και στην άλλη περίπτωση, διευκολύνεται η συνεργασία με τη Δυτική Ευρώπη και εξασφαλίζεται ένας κοινός παρονομαστής πολιτικού, στρατηγικού και οικονομικού προβληματισμού σε ολόκληρη της Ευρώπη.

Η ΕΕ έχει εύλογα συμφέροντα από την άνθηση της περιφερειακής συνεργασίας, τόσο ως οργανισμός, όσο και σε επίπεδο κρατών-μελών. Χώρες με παραδοσιακούς δεσμούς στην πρώην κομμουνιστική Ευρώπη έσπευσαν μετά τις εξελίξεις του 1989 να αναβιώσουν παλιές αγάπες στην περιοχή. Η Γερμανία, η οποία λόγω της μακρόχρονης διαίρεσής της είχε από νωρίτερα διαμορφώσει μία συγκροτημένη και αποτελεσματική Ostpolitik, προσεταιρίστηκε αμέσως τις γειτονικές της χώρες (Πολωνία, Τσεχοσλοβακία) και ανέλαβε τόσο ανοικτά την προάσπιση των συμφερόντων τους στα διεθνή fora ώστε προκάλεσε σχόλια περί επιστροφής στην πολιτική των αξόνων. Η Δανία και οι σκανδιναβικές χώρες δραστηριοποιήθηκαν στη Βαλτική. Η Γαλλία και η Μεγάλη Βρετανία τήρησαν στάση προσεκτικής παρακολούθησης των τεκταινομένων στα Βαλκάνια, βρέθηκαν, ωστόσο, απροετοίμαστες όσο η Γερμανία ξεδίπλωνε την αστάθμητη βαλκανική της πολιτική το 1991-92. Η απογοητευτική επίδοση της ΕΕ στις προσπάθειες ειρήνευσης της Γιουγκοσλαβίας δεν εμπόδισε, όμως, στη συνέχεια, την ανάπτυξη έντονης οικονομικής και διπλωματικής παρουσίας των κοινοτικών χωρών στην Κεντρική, Ανατολική και Νοτιοανατολική Ευρώπη.

Η Γερμανία κατέχει σήμερα την θέση του μεγαλύτερου εμπορικού εταίρου και ξένου επενδυτή σε πολλές πρώην κομμουνιστικές χώρες, ακολουθούμενη συνήθως από άλλα μέλη της κοινότητας. Πέρα από το οικονομικό πεδίο, η συνεργασία με τις νέες δημοκρατίες συνέβαλε και εξακολουθεί να συμβάλει στην καλύτερη διαπραγμάτευση

διμερών θεμάτων που αφορούν σε εθντικές και θρησκευτικές μειονότητες (λ.χ. γερμανική μειονότητα στη Ρουμανία και την Πολωνία), ιστορικές διαμάχες (π.χ. Συμφωνία Συμφιλίωσης μεταξύ Τσεχίας-Γερμανίας), μετανάστευση, ασυλία οικονομικών και πολιτικών προσφύγων (π.χ. αποδοχή Βοσνίων, Σέρβων και Κροατών από τις διάφορες χώρες της ΕΕ).

Η Ελλάδα ξεκίνησε με σημαντική καθυστέρηση την οικονομική, πολιτική και διπλωματική προώθησή της στις γειτονικές της βαλκανικές χώρες. Μέσω της Διαβαλκανικής Συνεργασίας και της ΟΣΕΠ κατόρθωσε, όμως, τα τελευταία χρόνια να κερδίσει χαμένο έδαφος και να αναλάβει κεντρικό ρόλο στις επαφές των βαλκανικών κρατών διευκολύνοντας έτσι την προσέγγιση διμερών και πολυμερών προβλημάτων που άφορούν άμεσα και την ίδια. Με την όλο και δυναμικότερη παρουσία της στην οικονομική ζωή των γειτόνων της και τη δραστηριοποίησή της για την επίλυση κοινών προβλημάτων, όπως η κρίση στο Κοσσυφοπέδιο, η εφαρμογή της συνθήκης του Ντέιτον, η κατασκευή του αγωγού Μπουργκάς-Αλεξανδρούπολης κ.ά., η Ελλάδα δίνει δείγματα γραφής ότι μπορεί να λειτουργήσει σταθεροποιητικά στο βαλκανικό περιβάλλον.⁷²

Οι διάφοροι οργανισμοί συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, στους οποίους συμμετέχει η Ελλάδα, μπορούν, αν αξιοποιηθούν με μεθοδικότητα και ρεαλισμό από την Αθήνα, να δημιουργήσουν μία ειδική σχέση μεταξύ της Ελλάδος και των βαλκανικών χωρών, σε πρώτο στάδιο με όσες βρίσκονται ήδη σε τροχιά ένταξης στους ευρω-ατλαντικούς οργανισμούς (Βουλγαρία, Ρουμανία) ή επιδιώκουν μία μελλοντική υποψηφιότητα (Αλβανία, ΠΓΔΜ). Η Ελλάδα θα κληθεί συχνά να συμψηφίσει την ευρωπαϊκή της πολιτικής με την αναγκαιότητα μίας περισσότερο συντονισμένης δράσης στην Βαλκανική. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο μπορεί να ενεργήσει ως ο πρωταγωνιστής και εγγυητής της διαβαλκανικής συνεργασίας, ώστε αυτή να κατοχυρωθεί και στην πράξη ως προθάλαμος «ευρωπαϊκοποίησης» για τις βαλκανικές χώρες.

Η βελτίωση της διεθνούς εικόνας της Ελλάδος τα τελευταία χρόνια στην περιοχή, εξέλιξη που προέκυψε από μία σειρά πολιτιών μεταστροφών κυρίως της Αθήνας - προσέγγιση με την Αλβανία, διάλογος με τα Σκόπια, συστηματικότερη επαφή με τη Βουλγαρία, προσέγγιση με τη Ρωσία, δρομολόγηση της ένταξης της Κύπρου στην Ένωση - προσφέρουν στην Ελλάδα μία νέα ευκαιρία να διαδραματίσει, τηρουμένων των αναλογιών, ένα ρόλο διπλωματικά συγκρίσιμο με εκείνον της Γερμανίας στην Κεντρική Ευρώπη στις αρχές της δεκαετίας του '90. Η ευκαιρία είναι μοναδική, δεδομένου ότι για πρώτη φορά η ίδια η Ένωση ενδιαφέρεται να χαράξει αποτελεσματική βαλκανική πολιτική.⁷³ Η πρωτοβουλία αναμένεται σχεδόν αποκλειστικά από την πλευρά της Ελλάδος, αφού το άλλο βαρύνον περιφερειακό μέγεθος της περιοχής, η Τουρκία, είναι απορροφημένη στην προσπάθεια παγίωσης της ευρωπαϊκής της πορείας. Από το βαθμό της ελληνικής ετοιμότητας και

αποφασιστικότητα θα κριθεί εν πολλοίς και η επιβίωση της διαβαλκανικής συνεργασίας ως στρατηγικού πυλώνα της διαδικασίας οικοδόμησης της νέας ενωμένης Ευρώπης.

V. Προβλήματα και δυνατότητες της περιφερειακής συνεργασίας

«Σταχτοπούτες της Ευρωπαϊκής ασφάλειας» αποκάλεσε πρόσφατα τους περιφερειακούς οργανισμούς συνεργασίας η βρετανίδα αντιπρόεδρος του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Ασφαλείας του Ινστιτούτου Ανατολικών και Δυτικών Ερευνών (IEWE).⁷⁴ Η μεταφορά της παραγνωρισμένης αρετής περιγράφει με ακρίβεια τη θέση που κατέχουν οι πολυάριθμες περιφερειακές συνεργασίες στην εκτίμηση πολλών κρατών, ακόμη και αυτών που τις στηρίζουν.

Οι ελλείψεις των επιμέρους σχημάτων τονίζονται συνήθως άνισα σε σχέση με τη θετική συμβολή τους στην ειρήνη και την περιφερειακή ολοκλήρωση. Η αδυναμία τους να παράγουν δεσμευτικές αποφάσεις για τα μέλη τους και ο περιορισμός της εξουσίας τους σε θέματα «δευτερεύουσας πολιτικής» προβάλλεται επανειλημμένως ως επιχείρημα για την παρατηρούμενη σταδιακή πτώση του ενδιαφέροντος συμμετοχής εκ μέρους ορισμένων μελών τους. Διαδεδομένη εμφανίζεται εξάλλου η άποψη ότι οι υφιστάμενοι οργανισμοί εκτός ΕΕ που προωθούν την πολυμερή περιφερειακή συνεργασία εμπεριέχουν εξ ορισμού τον σπόρο της περιθωριοποίησης από το επίκεντρο των εξελίξεων και είναι ίσως καταδικασμένα να εκπνεύσουν λίγο μετά την εκπλήρωση των ευρω-ατλαντικών στόχων των συμμετεχόντων κρατών. Το συμπέρασμα των περισσότερων χωρών της πρώην σοσιαλιστικής Ευρώπης αναφορικά με την τμηματική ενοποίηση της περιφέρειας είναι συχνά κατηγορηματική: η περιφερειακή συνεργασία δε μπορεί να υποκαταστήσει σε κανένα επίπεδο - οικονομικό, πολιτικό, στρατιωτικό κλπ. - τη συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.⁷⁵

Η ορθότητα αυτής της θέσης επισκιάζει τις υπηρεσίες που προσέφερε και εξακολουθεί να προσφέρει η περιφερειακή συνεργασία σε πολλαπλά επίπεδα: στην αποτροπή συγκρούσεων, στην εφαρμογή διεθνών συνθηκών, στην απελευθέρωση των εθνικών οικονομιών στην Ανατολική, Κεντρική και Νοτιοανατολική Ευρώπη, στην προπαρασκευή των υποψηφίων μελών της ΕΕ για την ένταξή τους στην Ένωση, στη διάνοιξη διόδων επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των χωρών που θα μείνουν εκτός κοινότητας για αρκετές ακόμη δεκαετίες, στην υπέρβαση διμερών συγκρούσεων, στην διάδοση δημοκρατικών θεσμών σε κοινωνίες με υποτυπώδη εμπειρία σε μη απολυταρχικά καθεστώτα, με μια λέξη στην σταδιακή προσαρμογή των πολιτικών και οικονομικών τους συστημάτων στους Ευρωπαϊκούς στόχους ολοκλήρωσης.

Μολονότι οι περιφερειακοί οργανισμοί είναι γεννήματα μίας μεταβατικής περιόδου, η προσφορά τους υπήρξε μακροπρόθεσμη και ανθεκτική στις μετασεισμικές δονήσεις που ακολούθησαν την κατάρρευση του κομμουνιστικού μπλοκ. Κάλυψαν με επιτυχία ένα επικίνδυνο πολιτικό κενό και συνετέλεσαν στην αναζωογόνηση της οικονομικής συνεργασίας μεταξύ λαών που διερευνούσαν τις δυνατότητες της άρτι αποκτηθείσας

ανεξαρτησίας τους. Αποφεύχθηκε έτσι η διόγκωση και η επαπειλούμενη προς δυσμάς εξάπλωση του κύματος απόσχισης και διάσπασης που ακολούθησε τη διάλυση της σοβιετικής ζώνης κυριαρχίας. Φυσικές περιφερειακές «οικογένειες» κρατών στην Κεντρική, Ανατολική και Νοτιοανατολική Ευρώπη επανενώθηκαν μέσα στα πλαίσια της Βαλτικής και Κεντροευρωπαϊκής Συνεργασίας, της Διαβαλκανικής κ.ά. αυξάνοντας την πολιτική συνοχή της Ευρώπης και δημιουργώντας ευέλικτα σχήματα απορρόφησης οικονομικής και διπλωματικής βοήθειας εκ μέρους της δυτικής κοινότητας.

Ενδεικτικά αξίζει να σημειωθεί, ότι είναι δύσκολο σήμερα να φανταστεί κανείς τη διεθνή θέση χωρών όπως η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Τσεχία χωρίς την πρότερη ωρίμανση και εξέλιξη του πολιτικού και οικονομικού τους συστήματος στα πλαίσια της CEFTA, αλλά και της πλούσιας διπλωματικής στήριξης που τους παρείχε ο συγχρωτισμός με τις ισχυρές δυτικές χώρες της Κεντροευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας. Στην περίπτωση των Βαλκανίων, οι δυνητικές επιπτώσεις της ανυπαρξίας περιφερειακής συνεργασίας φαίνονται σοβαρότερες. Η Πρωτοβουλία Royaumont και η διακριτική παρουσία των ΗΠΑ μέσω της SECI, που τα τελευταία χρόνια υπογραμμίζουν το ενδιαφέρον της δυτικής κοινότητας για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, προσδίδουν στην περιφερειακή συνεργασία της περιοχής διεθνές κύρος και αξιοπιστία. Η Διαβαλκανική Συνεργασία και η ΟΣΕΠ, κεντρικοί άξονες της εξομάλυνσης της διακρατικής ατμόσφαιρας στη Βαλκανική, εξελίσσονται μέσα σε αυτό το περιβάλλον αμεσότερα σε βασικούς φορείς συνεννόησης των βαλκανικών χωρών σε μία κρίσιμη μεταβατική περίοδο όπως η σημερινή.

Το γεγονός ότι ο σκεπτικισμός που διακατέχει πολλούς εταίρους των περιφερειακών πρωτοβουλιών δεν αντιστοιχεί πλήρως στις επιδόσεις της περιφερειακής συνεργασίας καταδεικνύεται και από τον αυξανόμενο αριθμό αιτήσεων προσχώρησης που απευθύνουν σε αυτούς κράτη που βρίσκονται ακόμη εκτός νυμφώνος. •λοι ανεξαιρέτως οι κύκλοι που εξετάζονται στην παρούσα ανάλυση τείνουν να διευρυνθούν, ενώ πουθενά δεν υπάρχουν ενδείξεις αποχώρησης των συμμετεχόντων κρατών. Οι πιο ομοιογενείς ομάδες κρατών επιδιώκουν να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους και σε πολυπλοκότερα ζητήματα, όπως η ασφάλεια, η περιφερειακή οικονομική ολοκλήρωση, ο συντονισμός της αγροτικής και εμπορικής πολιτικής. Ακόμη και οι συνεργασίες, οι οποίες λόγω της έντονης διάστασης οικονομικής ισχύος, ιστορικής προέλευσης, εσωτερικών προβλημάτων των μελών τους κλπ. συναντούν εσωτερικές αντιδράσεις σε αυτή την κατεύθυνση προσπαθούν να διατηρήσουν μία αναβαθμισμένη συνεργασία.

Το μεγάλο στοίχημα για την επόμενη φάση εξέλιξης των περιφερειακών δικτύων συνεργασίας είναι η δυνατότητα θεσμοποίησής τους. Οι τάσεις συγκατάθεσης στην ιδέα της νομικής επισημοποίησης της συνεργασίας είναι, βέβαια, εντονότερες σε χώρες με ελάχιστες πιθανότητες να ενταχθούν στην ΕΕ και στο NATO στο πρώτο και δεύτερο

στάδιο διεύρυνσης. Γενικά, η επιφυλακτικότητα που διακατέχει τους επικρατέστερους υποψηφίους των ομοιογενών ομάδων της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, δεν εμφανίζεται στις βαλκανικές χώρες, για τις οποίες προτεραιότητα είναι η απάλυνση του κατακερματισμού δυνάμεων και τάσεων. Η ομοφωνία που συνόδευσε τη μετατροπή της ΟΣΕΠ σε διεθνή οργανισμό τεκμηριώνει αυτή τη θεμελιώδη διαφοροποίηση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.

Η θεσμοποίηση είναι υπό αυτές τις συνθήκες ευκολότερα εφικτή και οπωσδήποτε περισσότερο αναγκαία στην περίπτωση των βαλκανικών συνεργασιών απ' ό,τι σε αυτές που προπορεύτηκαν στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και διαθέτουν καλύτερη ορατότητα ως προς το χρόνο και τη μορφή σύνδεσης των μελών τους με την ευρω-ατλαντική κοινότητα. Εξοπλισμένοι με θεσμικά όργανα και με τη δυνατότητα να χαράσσουν κοινή Ευρωπαϊκή στρατηγική, να δημιουργούν ζώνες εντατικής οικονομικής συνεργασίας και εμπορικών ανταλλαγών, να εκπροσωπούνται ως αυτόνομοι οργανισμοί σε διεθνή fora, να διαμορφώνουν έστω μία ελάχιστη κοινή αφετηρία δεσμευτικών κατευθυντήριων γραμμών της πολιτικής τους, τα βαλκανικά σχήματα θα μπορούσαν να αυξήσουν τη συνοχή τους και να κάνουν αποτελεσματικότερη τη δράση τους.

Η θεσμοποίηση ορισμένων τουλάχιστο πρωτοβουλιών θα ευνοούσε άλλωστε και τη συγχώνευση των αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων τους. Συγχώνευση θα σήμαινε συγκέντρωση δυνάμεων, ευελιξία, συνοχή, αύξηση εμβέλειας, μεγαλύτερη εγκυρότητα και τόλμη αποφάσεων. Τα πλεονεκτήματα των συνεκτικών σχημάτων είναι προφανή. Οι περιφερειακοί οργανισμοί θα προσαρμόζονταν ταχύτερα και ευκολότερα στις νέες εξελίξεις, θα κέρδιζαν την εμπιστοσύνη των χωρών-μελών και θα ασκούσαν μεγαλύτερη πίεση και επιρροή στα δυτικά κέντρα αποφάσεων.

Η συγχώνευση αλληλοεπικαλυπτόμενων οργανισμών συνεργασίας και η θεσμοποίηση είναι δύο από τα θεμελιώδη θέματα που θα απασχολήσουν στο εξής τις περιφερειακές ομάδες. Και τα δύο εξαρτώνται κατά κύριο λόγο από τις ίδιες τις συμμετέχουσες χώρες. Άλλα κεντρικά ζητήματα αναμένεται να είναι ο προσδιορισμός του ρόλου της περιφερειακής συνεργασίας στο χάρτη της νέας Ευρώπης και η λειτουργικότητά της σε σχέση με την ΕΕ και το ΝΑΤΟ. Οι δύο τελευταίες διαστάσεις του μελλοντικού χαρακτήρα των περιφερειακών οργανισμών μπορούν να αποσαφηνιστούν μόνο μέσω μίας κοινής προσέγγισης από το ευρω-ατλαντικό «κέντρο» και την υπό ένταξη «περιφέρεια».

Ο τρόπος θεώρησής της από την ολοκληρωμένη Ευρώπη είναι αποφασιστικής σημασίας για το μέλλον της περιφερειακής συνεργασίας. Οι Βρυξέλλες και τα μεμονωμένα κράτη-μέλη της Ένωσης θα κληθούν, προκειμένου να αναθερμανθεί το ενδιαφέρον των εκτός ΕΕ χωρών για την περιφερειακή συνεργασία, να αποδεχθούν ότι

η συνεργασία αυτής της μορφής δεν υποκαθιστά την πλήρη ένταξη. Δεδομένης της βούλησης των δυτικοευρωπαϊκών κρατών - και της διακριτικής, αλλά πανταχού παρούσας Washington - να διασφαλίσουν την ασφάλεια και σταθερότητα όλης της ηπείρου μέχρι την Κεντρική Ασία, τα περιθώρια επιλογής μίας αρνητικής στάσης είναι πολύ στενά. Χώρες που έχουν αναλάβει υποχρεώσεις συλλογικής άμυνας, πολιτικής και οικονομικής ενοποίησης προς τους ευρωπαϊούς εταίρους, αλλά και προς τους λαούς τους, δεν θα αρκεστούν σε χαλαρές δεσμεύσεις συνεργασίας που δεν τους εξασφαλίζουν μία μελλοντική θέση μέσα στην Ευρωπαϊκή οικογένεια. Αν διαπιστώσουν ότι, παρ' ό,τι σταδιακά κλείνει η ψαλίδα της ανισότητας μεταξύ Ανατολής-Δύσης, η διάθεση της ΕΕ και του NATO να τις περιλάβουν στους κόλπους τους φθίνει, δεν θα αρκεστούν στο ρόλο του «φτωχού συγγενή». Αποσταθεροποιητικές και διασπαστικές τάσεις, πιθανόν και η ανάδυση αντιευρωπαϊκού κλίματος μεταξύ των αποκλεισμένων χωρών θα μπορούσαν να εκδηλωθούν στην πρώην κομμουνιστική Ευρώπη με συνέπειες που θα εξαρτηθούν άμεσα και από τη στάση περιφερειακών μεγάλων και μεσαίων δυνάμεων, όπως η Ρωσία και η Τουρκία.

Η προσχώρηση μίας χώρας στο NATO βάσει των ατομικών της επιδόσεων λειτουργεί ως ένας αυτονόητος μηχανισμός φυσικής επιλογής. Από τη στιγμή που μία χώρα εξασφαλίζει τα κριτήρια που θα της ανοίξουν την πύλη της Ευρώπης και της ατλαντικής ασφάλειας, μοιραία αρχίζει να χάνει το ενδιαφέρον της στην παρουσίαση προόδων στο περιφερειακό επίπεδο. Η απώλεια κρίκων στην αλυσίδα των περιφερειακών οργανισμών μετά το πρώτο κύμα διεύρυνσης της ΕΕ θα μπορούσε συνεπώς να διασπάσει τη συνοχή των οργανισμών και να αποθαρρύνει τους εναπομείναντες ασθενέστερους δρομείς να ολοκληρώσουν την κούρσα. •νας πρόσθετος λόγος για την παραίτηση θα ήταν το επιχείρημα ότι δεν υπάρχει κανενός είδους έγγραφη εγγύηση ότι η επιτυχής συμμετοχή στην περιφερειακή συνεργασία αυτοματοποιεί την ένταξη. Σε ορισμένες, δε, περιπτώσεις, όπως στην ΟΣΕΠ, είναι αδιανόητος ένας τέτοιου είδους αυτοματισμός, εφόσον οι συμμετέχουσες χώρες κρίνονται σε όλα τα επίπεδα εξαιρετικά ανόμοιες, ορισμένες, μάλιστα, ακόμη και αμφισβητούμενης συγγένειας με τον ευρωπαϊκό χώρο.⁷⁶

Η ΕΕ και το NATO θα αντιμετωπίσουν από τώρα και στο εξής την πρόκληση μίας έστω και ατελούς σύνδεσης της περιφερειακής συνεργασίας με το ευρω-ατλαντικό κέντρο και, για όσες περιπτώσεις τούτο είναι εφικτό και αποδεκτό, του εμπλουτισμού των περιφερειακών οργανισμών με ένα προενταξιακό προφίλ. Κατά αυτόν τον τρόπο οι μη ενταγμένες χώρες θα πειστούν να ευθυγραμμίσουν την περιφερειακή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή τους στρατηγική. Σπουδαία στρατηγικά και πολιτικά οφέλη μπορούν, φυσικά, να αντλήσουν σε αυτό το πλαίσιο οι χώρες-μέλη της ΕΕ που συμμετέχουν σε περιφερειακούς οργανισμούς, προοπτική άμεσου ενδιαφέροντος για την Ελλάδα. Λειτουργώντας με την εμπειρία τους και τη διεθνή τους θέση ως κεντρομόλες δυνάμεις για τις χώρες που επιδιώκουν την ενσωμάτωσή τους, θα μπορούν να επηρεάζουν

καθοριστικά τους εσωτερικούς συσχετισμούς και το ρυθμό ολοκλήρωσης των περιφερειακών πρωτοβουλιών.

Οι χαμηλοί τόνοι που χαρακτήρισαν μέχρι τη περιφερειακή συνεργασία στη Νοτιοανατολική Ευρώπη είχαν μία κατεξοχήν θετική πλευρά: οι πρωτοβουλίες αυτές έμειναν σε γενικές γραμμές ανεπηρέαστες από τις περιοδικές εντάσεις στις σχέσεις Δύσης-Ρωσίας, δυνάμεων με παραδοσιακά και νέα συμφέροντα στη Βαλκανική, τον Καύκασο και την Κεντρική Ασία. Συναφώς, οι περιφερειακοί οργανισμοί της Νοτιοανατολικής Ευρώπης θα μπορούσαν μέσω των ιστορικών δεσμών μεταξύ Βαλκανίων και Ρωσίας να μαλακώσουν τις αντιδράσεις της Μόσχας και να επιδιώξουν την έμμεση σύνδεσή της με τα περιφερειακά σχήματα, τακτική που συμβαδίζει και με το πνεύμα της συμφωνίας μεταξύ NATO και Ρωσίας του Μαΐου 1997. Μία τέτοια σύνδεση, που δε θα επιτρέπει μεν στη Ρωσία την επίβλεψη της παλαιάς σφαίρας κυριαρχίας της - πράγμα ούτως ή άλλως δύσκολο χωρίς τον έλεγχο της ήδη αποστασιοποιημένης Βαλτικής -, αλλά θα απαλύνει και το επικίνδυνο αίσθημα αποκλεισμού της από τις εξελίξεις, θα μπορούσε να απαλλάξει την περιφερειακή συνεργασία από σπασμωδικές αντιδράσεις του μεγαλύτερου πολιτικού και στρατιωτικού μεγέθους της περιοχής της.

Τα περιθώρια βελτίωσης και επέκτασης των επιμέρους περιφερειακών μορφών συνεργασίας εξαρτώνται, βέβαια, άμεσα και από τις προόδους τους. Κάθε σύγκριση μεταξύ Ανατολικής/Κεντρικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης κάνει επί του παρόντος την πλάστιγγα να γέρνει πάντοτε προς την πλευρά της πρώτης ομάδας σε κάθε επίπεδο συνεργασίας. Αυτό σημαίνει ότι στα Βαλκάνια υπάρχει ευρύ πεδίο ενδυνάμωσης της περιφερειακής διάστασης. Οι ισχυρές παραδοσιακές αντιθέσεις μεταξύ των βαλκανικών χωρών, οι διαφορές οικονομικής ανάπτυξης και ισχύος του κράτους δικαίου από χώρα σε χώρα, τα αντικρουόμενα συμφέροντα των δύο μεγαλύτερων παικτών της περιοχής, της Ελλάδος και της Τουρκίας και σωρεία άλλων παραγόντων καθιστούν δύσκολα τα τολμηρά βήματα. Αξίζει, ωστόσο, να γίνουν προσπάθειες ώστε οι μεγάλες αλλαγές να προωθηθούν με άξονα το εφικτό. Ρόλο-κλειδί μπορεί να παίξει χωρίς αμφιβολία η ολοκλήρωση στον οικονομικό τομέα. Το κεντροευρωπαϊκό πρότυπο των ζωνών ελεύθερων συναλλαγών μπορεί να λειτουργήσει με άνεση και για έναν αρχικώς περιορισμένο κύκλο κρατών στα Βαλκάνια με τάσεις διεύρυνσης σε νέα μέλη υπό ορισμένες μακροοικονομικές και πολιτικές προϋποθέσεις. Το μοντέλο συμπληρωματικότητας των βαλκανικών οικονομιών που είχε καθιερώσει η Σοβιετική Ένωση και διατηρεί ακόμη τον πυρήνα του, μπορεί, επίσης, να αξιοποιηθεί ως συγκριτικό πλεονέκτημα στα πλαίσια των οργανισμών συνεργασίας και να στηρίξει μία διαδικασία βαθμιαίας ολοκλήρωσης των βαλκανικών οικονομιών. Πρωτοβουλίες στην κατεύθυνση της ολοκλήρωσης θα επιτρέψουν, άλλωστε, στην Ελλάδα, τη μόνη κοινοτική χώρα στην περιφέρεια, να πιέσει την Ευρωπαϊκή Ένωση για μία συνολική αντιμετώπιση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και για τη δέσμευσή της στην ανάγκη

σταθεροποίησης της εύφλεκτης αυτής ζώνης.⁷⁷ Με την προσφορά ενός ευρωπαϊκού οράματος στις χώρες της περιοχής μειώνεται ο κίνδυνος μιας ευκαιριακής, αποσπασματικής αλλά και αμφιταλαντευόμενης πολιτικής της ΕΕ, σαν αυτή που αποτελούσε τον κανόνα μέχρι σήμερα. Ένα άλλο ισχυρό επιχείρημα είναι ότι η συνολικής προσέγγιση λειτουργεί αποτρεπτικά έναντι ανεξέλεγκτων ενδο-κοινοτικών ανταγωνισμών στη διεκδίκηση αγορών και ρόλων πολιτικού προστάτη. Ασφυκτικές πιέσεις, όπως αυτές που χρησιμοποίησε η Γερμανία για την αναγνώριση της Σλοβενίας και Κροατίας, θα μπορούσαν να επαναληφθούν (όχι μόνο εκ μέρους της ίδιας) και στα επόμενα χρόνια με άλλες αφορμές. Ο περιορισμός ενός ενδοκοινοτικού ανταγωνισμού μέσω μιας συνολικής πολιτικής μειώνει, όμως, ταυτόχρονα και την απόσταση που χωρίζει τις δυνατότητες παρέμβασης ορισμένων άλλων κοινοτικών κρατών (αλλά και εξω-κοινοτικών δυνάμεων) από εκείνες της Ελλάδας. Επιπρόσθετα, θέτει σε κατ' αρχήν ίδια μοίρα όλες τις χώρες της περιοχής επιτρέποντας στην Ελλάδα μια πρόσθετη δυνατότητα επιρροής όσον αφορά στο εύρος των σχέσεων ΕΕ-ΝΑΕ.

VI. Το μέλλον της περιφερειακής συνεργασίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη - Προτάσεις για μία εθνική στρατηγική.

Η πληθώρα περιφερειακών οργανισμών συνεργασίας στα Βαλκάνια με τις συχνά ανταγωνιστικές σχέσεις, τις αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες και τον ελλιπή συντονισμό μαρτυρεί την χρόνια έλλειψη στρατηγικής της δυτικής κοινότητας έναντι της ευαίσθητης περιοχής των Βαλκανίων. •πως έχει ήδη επισημανθεί, η έκταση και η ένταση της γιουγκοσλαβικής κρίσης, η αβεβαιότητα της ειρήνευσης στη Βοσνία, τα προβλήματα στις σχέσεις Ελλάδος-Τουρκίας και Ελλάδος-Σκοπίων και η κρίση στο Κοσσυφοπέδιο ανέστειλαν την ανάπτυξη περιφερειακής συνεργασίας στην περιοχή. Αλλά και η αρχική αδιαφορία ή άγνοια της Δύσης έναντι των ειδικών συνθηκών μετάβασης στη Νοτιοανατολική Ευρώπη στέρησαν στη Βαλκανική ένα χρήσιμο αντίβαρο στην πιο κρίσιμη φάση της εθνικής χειραφέτησης των πρώην κομμουνιστικών χωρών.

Ενας πρόσθετος ουσιαστικός λόγος ήταν η έλλειψη δραστηριοποίησης εκ μέρους της Ελλάδας στον τομέα αυτόν, αφού εκείνη είχε αυτονόητα συμφέροντα στην σταθεροποίηση της περιοχής. Έτσι, παρά το γεγονός, ότι η ανάπτυξη της διαβαλκανικής συνεργασίας στις δεκαετίες του '70 και '80 οφειλόταν σε αυτοφυή ελληνική πρωτοβουλία και στηριζόταν ακριβώς στη λογική ότι παρά τις σημαντικές τους διαφορές και διαφορετικές διεθνείς υποχρεώσεις, τα βαλκανικά κράτη μπορούσαν να συνεργασθούν αποδοτικά, η Ελλάδα δεν αξιοποίησε προς αυτή την κατεύθυνση ούτε καν την συμμετοχή της στον μηχανισμό της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, ώστε να επιτύχει τον σχεδιασμό μίας ενεργητικής κοινοτικής πολιτικής για τη ΝΑΕ.⁷⁸

Η πικρή εμπειρία της διασάλευσης της τάξης και ασφάλειας στη ΝΑΕ από τον πόλεμο της Βοσνίας επέφερε σημαντικές αλλαγές στις τάσεις της δυτικής βαλκανικής πολιτικής. Σήμερα αποτελεί πλέον κοινή συνείδηση η ανάγκη να οργανωθούν τα Βαλκάνια γύρω από την ιδέα της περιφερειακής συνεργασίας ακριβώς λόγω των πολύπλοκων εσωτερικών προβλημάτων και των ανισοροπιών που συνιστούν το πολιτικό, εθνοτικό και οικονομικό τους στίγμα. Η Ελλάδα διαθέτει την κατάλληλη εμπειρία και την ισχυρή διεθνή θέση που θα της επιτρέψουν να αναλάβει σημαντικό σταθεροποιητικό ρόλο στα Βαλκάνια. •χει πλέον αποσείσει την κατηγορία του κατεξοχήν αποσταθεροποιητικού παράγοντα της περιοχής που τη συνόδευε κατά την τετραετία 1992-96, όταν κατάφερε να διατηρεί τεταμένες σχέσεις με όλους της σχεδόν τους γείτονες (Αλβανία, Βουλγαρία, ΠΓΔΜ) και να προκαλεί τους χλευασμούς και την ψυχρότητα των ευρωπαϊκών εταίρων της με την αδιέξοδη σερβοκεντρική της πολιτική. Σήμερα, η χώρα μπορεί να προβάλει ένα συγκεκριμένο όραμα και μία ρεαλιστική στρατηγική στη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Σε αυτή πρέπει να περιλαμβάνεται σε υψηλή θέση προτεραιότητας η προώθηση της περιφερειακής συνεργασίας.

Το ζήτημα της επιλογής ανάμεσα στην ανάπτυξη πολυμερούς ή διμερούς συνεργασίας με τα κράτη της Νοτιοανατολικής Ευρώπης εξακολουθεί να απασχολεί την Αθήνα. Η

διαφοροποιημένη κατά χώρα πολιτική είναι η πρακτική που ακολουθεί ήδη η ΕΕ, σε μία προσπάθεια να αποφύγει τον συνωστισμό ενταξιακών αιτημάτων.⁷⁹ Η Ελλάδα προσέγγισε μέχρι τώρα το θέμα της διαβαλκανικής συνεργασίας κυρίως στη βάση της συνεννόησης (λ.χ. προσέγγιση με την Αλβανία επί υπουργίας Κ. Παπούλια). Τα τελευταία χρόνια, η παρουσία της Ελλάδας ως μόνου κράτους-μέλους της ΕΕ στη Νοτιοανατολική Ευρώπη (Βαλκάνια - Εύξεινο Πόντο) επιβάλλει τον σχεδιασμό ενός συστήματος περιφερειακής συνεργασίας με βάση τη μεταβλητή γεωμετρία, στο οποίο η διμερής συνεργασία θα λειτουργεί ως συμπλήρωμα και ταυτόχρονα ως μοχλός της πολυμερούς. Επίκεντρό της βέβαια θα είναι κάθε φορά η Ελλάδα, και, όπου αυτό καθίσταται εφικτό, η ΕΕ. Εφόσον η καλύτερη πολιτική για την Ελλάδα δεν μπορεί παρά να είναι αυτή που αναδεικνύει τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα, η χώρα μας επιδιώκει ήδη την συμμετοχή της σε όσο το δυνατόν περισσότερα σχήματα συνεργασίας, και ασφαλώς σε εκείνα κυρίως όπου έχει αυξημένο πολιτικό και οικονομικό βάρος. Η νότια Βαλκανική είναι από κάθε άποψη η βασική προτεραιότητα της ελληνικής δράσης. Η δεύτερη ζώνη που τείνει να κερδίζει συνεχώς έδαφος έναντι των υπολοίπων είναι η ταχέως εξελισσόμενη και γεωγραφικώς ευρύτερη περιοχή της ΟΣΕΠ.

Οι λόγοι, οι στόχοι και οι σκοπιμότητες που συνοδεύουν την πολυμερή προσέγγιση με ταυτόχρονη αξιοποίηση της διμερούς συνεννόησης με τις επιμέρους χώρες μπορούν να κωδικοποιηθούν ως εξής:

1. Η βασική προτεραιότητα της ελληνικής βαλκανικής πολιτικής είναι, όπως σημειώθηκε παραπάνω, η χάραξη μίας συνολικής ρεαλιστικής στρατηγικής και η ιεράρχηση των στόχων της στα Βαλκάνια.

Μέχρι πριν από λίγα χρόνια, οι περισσότερες εξωτερικές δυνάμεις που δρούσαν στα Βαλκάνια - Ελλάδα, Ιταλία, Γερμανία, Γαλλία, Μεγάλη Βρετανία, ΗΠΑ,- δεν είχαν καταρτίσει, πέραν μίας σειράς γενικών στόχων (διατήρηση πολιτικής σταθερότητας, εκδημοκρατισμό, αποτροπή νέων συγκρούσεων), έναν εμπεριστατωμένο χάρτη πορείας για την περιοχή. Εξαίρεση αποτελούσε ίσως μόνον η Τουρκία, η οποία με μία ευέλικτη πολιτική εμφανίστηκε ως ο προστάτης των καταπιεζομένων Μουσουλμάνων της Βαλκανικής, αλλά και ως ο διεκδικητής ενός νέου status quo, πολιτική που τροφοδότησε εύκολα το ιδεολόγημα του «μουσουλμανικού τόξου». Η Realpolitik της Αγκυρας δεν κινήθηκε στην πραγματικότητα μόνο προς μουσουλμανικά κράτη: ούτε η ΠΓΔΜ ούτε η Βουλγαρία είναι μουσουλμανικά κράτη - η τελευταία, μάλιστα, καταπίεζε ή και κατεδίωκε, τη μεγάλη μουσουλμανική της μειονότητα μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του '90.⁸⁰ Η Τουρκία κατάφερε, όμως, να επωφεληθεί την εποχή εκείνη από τα αδιέξοδα της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής (Σκοπιανό ζήτημα, χειροτέρευση σχέσεων με Αλβανία και Βουλγαρία κλπ.), καθώς η Αθήνα φάνηκε να λησμονεί ότι κάθε έλλειμμα της ελληνικής βαλκανικής πολιτικής μπορεί να αποτελέσει χρυσή ευκαιρία για την Τουρκία.

Η διαμόρφωση των βαλκανικών ισορροπιών τα τελευταία χρόνια σχεδόν σε κάθε κατεύθυνση - ειρήνευση στη Βοσνία, συνεχιζόμενη εσωτερική κρίση της Τουρκίας, άνοδος νέων κυβερνήσεων στην εξουσία στην Αλβανία και τη Βουλγαρία, Ενδιάμεση Συμφωνία και διακριτική έναρξη συνεργασίας μεταξύ Ελλάδος-ΠΓΔΜ, συγκεκριμενοποίηση του ευρω-ατλαντικού προσανατολισμού των βαλκανικών κρατών, ισχυρότερη παρουσία της ΕΕ και των ΗΠΑ στα Βαλκάνια - αποβαίνει προς όφελος της Ελλάδος. Η ελληνική βαλκανική πολιτική αποκτά σταδιακά ξεκάθαρο περίγραμμα. Προκειμένου να ανακτήσει πραγματικά την πρωτοβουλία των κινήσεων στην περιοχή των Βαλκανίων και της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, οφείλει, όμως, πρώτα - πρώτα να σχεδιάσει με τρόπο σοβαρό και μακροπρόθεσμο, επιλέγοντας ορθολογικά ανάμεσα σε διαφορετικές στρατηγικές, την πλέον κατάλληλη προσέγγιση. Πρώτο της μέλημα θα είναι να αποστασιοποιηθεί καθαρά από άναρθρες κραυγές, παρουσιάζοντας ένα συγκεκριμένο όραμα για τη ΝΑΕ. Για τον σκοπό αυτό θα πρέπει να ενεργοποιήσει όλες τις δικές της δυνάμεις (ιδιωτικό τομέα, απόδημους, διακρατικό θεσμικό πλαίσιο συνεργασίας). Παράλληλα, να ενεργήσει ως κοινοτικός αγωγός οικονομικής βοήθειας και ως εγγυητής της περιφερειακής συνεργασίας.

Η Τουρκία εξακολουθεί να παραμένει ο ισχυρότερος γείτονας της Ελλάδας. Τα σχέδιά της για τα Βαλκάνια στηρίζονται στα κέρδη που μπορεί να αποκομίσει από οποιουδήποτε είδους αναδιανομές μπορούν να προκύψουν. Ο ασφαλέστερος αφοπλισμός της Άγκυρας συναρτάται, όμως, ευθέως με την ενεργοποίηση μιας συνολικής βαλκανικής πολιτικής της Ελλάδας που χωρίς να αδιαφορεί απέναντι στον κίνδυνο τουρκο-κεντρικών συσπειρώσεων, παρακάμπτει την φιλοσοφία των αξόνων και αντι-αξόνων και δεν παρασύρεται σε μια αντιπαράθεση με την Τουρκία, όπου δεν διαθέτει συγκριτικά πλεονεκτήματα:

2. Η Ελλάδα πρέπει να προβάλλει την Ευρωπαϊκή της διάσταση στη Νοτιοανατολική Ευρώπη και να πείσει τις χώρες της Διαβαλκανικής και της ΟΣΕΠ ότι είναι δυνητικά ο καλύτερος σύμμαχός τους στις ευρωπαϊκές τους επιδιώξεις.

Η Ελλάδα μπορεί και πρέπει να προβαίνει σε αποτελεσματικό lobbying για χάρη της διοχέτευσης περισσότερων κονδυλίων της ΕΕ προς τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, δεδομένου ότι έχει λόγους να ενδιαφέρεται περισσότερο από κάθε άλλη Ευρωπαϊκή χώρα για τον μετασχηματισμό των γειτονικών της χωρών σε κράτη οικονομικά ανεπτυγμένα και δημοκρατικά, που θα κινούνται σύμφωνα με τους παραδεδεγμένους στη Δύση κανόνες του παιχνιδιού. Παράλληλα, η περιφερειακή συνεργασία στη Βαλκανική πρέπει να προβάλεται συστηματικά από την Αθήνα στις Βρυξέλλες ώστε να αντλείται μεγαλύτερη σχετική διπλωματική βοήθεια στα διεθνή fora. Η Ελλάδα έχει κάθε συμφέρον να προωθήσει εις βάθος και κατά πλάτος τη συνεργασία της ΕΕ με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης αυξάνοντας το κύρος της στα μάτια των βορείων γειτόνων της. Αν συνεργαστεί στενότερα με τις χώρες που έχουν ήδη υπογράψει ευρωπαϊκές συμφωνίες (Βουλγαρία, Ρουμανία) και ταυτόχρονα προλείανει το έδαφος για την αναβάθμιση και άλλων στρατηγικών συμμάχων της (Αλβανία), η Ελλάδα θα είναι πολύ σύντομα σε θέση να ανταγωνιστεί την Ιταλία και τη

Γερμανία ως πολιτικός «παίκτης» ανατολικά της Αδριατικής. Με μία συστηματική προσπάθεια πολυμερούς προσέγγισης της εύφλεκτης Βαλκανικής η Ελλάδα θα καταγράψει, άλλωστε, αυτόματα στο ενεργητικό της μία σημαντική συμβολή στην ασφάλεια της Ευρώπης. •ντας μία από τις ελάχιστες χώρες που διαθέτουν τις κατάλληλες προσβάσεις και τον απαραίτητο ιστορικό εξοπλισμό για ένα τέτοιο εγχείρημα, η χώρα μας θα ενισχύσει και το δικό της κύρος μέσα στην ΕΕ, αλλά και τη στρατηγική της σπουδαιότητα στο πλαίσιο της νέας τάξης πραγμάτων.

3. Συντονισμός και προώθηση της συμπληρωματικότητας των διαφόρων μορφών περιφερειακής συνεργασίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη.

Η SECI με την αμερικανική της αιχμή, η Πρωτοβουλία Royaumont με το κέντρο βάρους της στην τοπική ασφάλεια, η ΟΑΣΕ με το διεθνές κύρος και την τάση ψηλάφησης ολοένα σημαντικότερων ζητημάτων περιφερειακής ασφάλειας, η Διαβαλκανική με τις παραδοσιακές πολιτικές και διπλωματικές προτεραιότητες και η ΟΣΕΠ με τη δυναμική οικονομική παρουσία αφήνουν πολλά περιθώρια αμοιβαίου συντονισμού και αλληλοσυμπλήρωσης. Στο μέλλον θα καταστεί αναγκαία η αναπροσαρμογή των επιμέρους πρωτοβουλιών συνεργασίας στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες. Στο πλαίσιο της ανανέωσης θα μπορούσαν τα πιο άτονα σχήματα να απαλλαγούν από αρμοδιότητες που εξυπηρετούνται αποτελεσματικότερα άλλα, τα οποία με τη σειρά τους θα αποκτούσαν σαφέστερη ταυτότητα και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Δεδομένων των ιδιαίτερων τάσεων, που εκπροσωπούνται από τις επιμέρους συνεργασίες, η διαδικασία αμοιβαίας συμπλήρωσης μπορεί να ξεκινήσει από τομείς με εμφανώς κοινή αντιμετώπιση από όλα τα σώματα, λ.χ. την περιβαλλοντική προστασία. Η αποτελεσματικότερη συνεργασία μεταξύ περιφερειακών οργανισμών με σαφή προσανατολισμό κατά περίπτωση θα λειτουργήσει και ως πεδίο μύησης των βαλκανικών κρατών στο πνεύμα της υπερεθνικότητας.

4. Συγχώνευση ή τουλάχιστο συντονισμό των εργασιών και συναντήσεων περιφερειακών οργανισμών, αρχής γενομένης από τη Διαβαλκανική και την ΟΣΕΠ.

Χρήσιμο είναι να υπενθυμισθεί εδώ ότι η διαβαλκανική συνεργασία επικαλύφθηκε στην πράξη από την εποχή του πολέμου στη Βοσνία από την ΟΣΕΠ, στην οποία άλλωστε συμμετέχουν όλες οι βαλκανικές χώρες πλην εκείνων της τέως Γιουγκοσλαβίας.⁸¹ Όταν ολοκληρωθούν οι διαδικασίες ενσωμάτωσης στην διεθνή κοινωνία της Σερβίας και της ΠΓΔΜ, που έχουν υποβάλει αίτηση προσχώρησης στην ΟΣΕΠ, τότε όλες οι βαλκανικές χώρες θα είναι μέλη της ΟΣΕΠ - εξαίρεση αποτελούν η Σλοβενία και η Κροατία που προτιμούν να υπάγονται στην Κεντρική Ευρώπη και τους οργανισμούς της. Στην περίπτωση αυτή η διαβαλκανική συνεργασία θα έχει ουσιαστικά πλήρως απορροφηθεί από την ΟΣΕΠ σε μια καινούρια σύνθεση κρατών που αντιπροσωπεύουν τον παραδοσιακό χώρο ανάπτυξης του πολιτικού και οικονομικού ενδιαφέροντος του Ελληνισμού.

Ως πρώτο πρακτικό βήμα για την ενίσχυση της ΟΣΕΠ θα θεωρείται η διοργάνωση των συναντήσεων κορυφής και των υπουργικών διασκέψεων της την ίδια χρονική στιγμή και στον ίδιο χώρο με αυτές της Διαβαλκανικής. Το μέτρο αυτό μπορεί να εξοικονομεί χρόνο στους αξιωματούχους των βαλκανικών χωρών, που αλλιώς «εξαντλούνται» συχνά σε αλληλοεπικαλυπτόμενες συζητήσεις και να προωθεί μία πιο συμπυκνωμένη και, άρα, αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων της περιοχής. Αν π.χ. η συνάντηση του Διαβαλκανικού κύκλου προηγείται κατά μία-δύο ημέρες της συγκλήσεως της ΟΣΕΠ οι ηγέτες και υπουργοί των βαλκανικών χωρών θα έχουν τη δυνατότητα να παρακολουθούν μία επαγωγική ανάπτυξη των υπό συζήτηση θεμάτων και να συλλέγουν περισσότερες απόψεις επί των προτεινόμενων λύσεων. Η Ελλάδα θα έχει εξάλλου το πλεονέκτημα να δημιουργεί μία ροπή προς τις προτεραιότητες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης μέσα στην ΟΣΕΠ, εφόσον οι συσκέψεις της Διαβαλκανικής θα έχουν δημιουργήσει ένα λίγο ως πολύ κοινό σημείο εκκίνησης για τους Βαλκανίους έναντι των παρευξινίων και χωρών του Καυκάσου.

Στο πλαίσιο της συγχώνευσης και επιτάχυνσης των διαδικασιών στενεργασίας αξίζει ίσως να διερευνήσει η Ελλάδα τις δυνατότητες αντικατάστασης των όρων «Βαλκάνια» και «Παρευξείνια» από τον όρο «Νοτιοανατολική Ευρώπη», τόσο στη Διαβαλκανική όσο και στην ΟΣΕΠ, εφόσον η γεωγραφική ακτίνα των περιφερειακών οργανισμών μέσω της σύνδεσής τους με τους κεντροευρωπαϊκούς και την προσχώρηση νέων μελών από τη Δύση αποτυπώνεται σαφέστερα σε αυτόν της «Νοτιοανατολικής Ευρώπης». Για την Ελλάδα είναι προφανείς οι ωφέλειες από μία μετονομασία τέτοιου τύπου, δεδομένου ότι θα τονίζεται ο ευρωπαϊκός χαρακτήρας, άρα και η σημασία της Ελλάδας για την περιφερειακή συνεργασία. Πολλές χώρες της περιοχής που ταυτίζουν τον όρο «Βαλκάνια» με τάσεις υποβάθμισής τους, θα καλωσόριζαν οπωσδήποτε την αναπροσαρμογή της ονομασίας.

5. Θεσμοποίηση των βιώσιμων οργανισμών περιφερειακής συνεργασίας.

Η μετεξέλιξη των επιμέρους πρωτοβουλιών σε διεθνείς οργανισμούς θα ενισχύσει την αποτελεσματικότητά τους και τη φωνή τους σε διεθνείς οργανισμούς. Ταυτόχρονα θα «πιέσει» τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης να συγκεκριμενοποιήσουν τους στόχους τους και να υλοποιήσουν τις υποσχέσεις τους.

6. Προώθηση της συμμετοχής της ΕΕ ως επίσημου μέλους των περιφερειακών οργανισμών συνεργασίας.

Το πρότυπο του Συμβουλίου των Βαλτικών Χωρών που στηρίχθηκε εξ αρχής από την ΕΕ μπορεί να λειτουργήσει και στη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Η Ελλάδα, ο αμεσότερα ενδιαφερόμενος για την παγίωση της σταθερότητας και της δημοκρατίας στην περιοχή, πρέπει να αναλάβει την πρωτοβουλία σε αυτή την κατεύθυνση με στόχο την επικύρωση του δυτικοευρωπαϊκού ενδιαφέροντος στη μελλοντική ενσωμάτωση, τουλάχιστο της Βαλκανικής, στη νέα Ευρώπη.

7. Τακτικότερη σύγκληση συνόδων κορυφής και οργάνωση υπουργικών διασκέψεων των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.

8. Συστηματική συνεργασία για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, του λαθρεμπορίου, της λαθρομετανάστευσης.

9. Βελτίωση των όρων ζωής των μεταναστών στην Ελλάδα.

Οι μετανάστες αποτελούν πηγή οικονομικού πλούτου και πλουραλισμού για μία χώρα. Εισάγουν στη χώρα που τους δέχεται διαφορετικά πολιτιστικά στοιχεία, αλλά ταυτόχρονα εξάγουν και τις εμπειρίες τους στη μητρόπολη. •σο πιο μεγάλο το χάσμα μεταξύ των αυτοχθόνων προνομιούχων και των νεοφερμένων, τόσο πιο αρνητικές είναι και οι πληροφορίες που διοχετεύονται στη γενέτειρα των μεταναστών. Η δεύτερη και η τρίτη γενιά των μεταναστών, έχοντας βελτιώσει την οικονομική, κοινωνική και μορφωτική τους θέση μπορούν, και στην πράξη τείνουν, να κωδικοποιούν τη συσσωρευμένη εμπειρία σε πολιτική βούληση, πολιτική ψήφο και εθνικό συμφέρον. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Γερμανίας, στην οποία η τρίτη πλέον γενιά των Τούρκων μεταναστών, συχνά στερημένη και περιθωριοποιημένη, αδυνατώντας να ενσωματωθεί στη γερμανική κοινωνία, εξελίσσεται τα τελευταία χρόνια σε βασικό φορέα της φονταμενταλιστικής νοσταλγίας στην ίδια τη Γερμανία, αλλά και σε εξαγωγέα εθνικιστικής φόρτισης στην Τουρκία.⁸²

Οι συνέπειες μίας ανάλογης εξέλιξης στην Ελλάδα θα ήταν μακροπρόθεσμα ολέθριες για τη χώρα, αν λάβει κανείς υπ' όψιν του το πρόσθετο στοιχείο της άμεσης γειτνίασης με τις πατρίδες των περισσότερων μεταναστών που ζουν και εργάζονται στην ελληνική επικράτεια. Οι παλαιές έχθρες και διεκδικήσεις στα Βαλκάνια θα άναβαν αστραπιαία με το φυτίλι των συλλογικών απωθημένων. Χρέος της Ελλάδος - και φυσικά κάθε •λληνα χωριστά- είναι να αναγνωρίζει την τεράστια προσφορά των μεταναστών στην εξισορρόπηση της ελληνικής οικονομίας και, κατ' επέκταση, στην ευμάρεια της ελληνικής κοινωνίας και να εργάζεται για την εξασφάλιση δίκαιων και ισότιμων προοπτικών ένταξης των αλλοδαπών και των παιδιών τους σε αυτήν. Η εξασφάλιση εκπαίδευσης, δίκαιης δικαστικής μεταχείρισης, κλπ. και η υπέρβαση του οικονομικού και κοινωνικού κρυπτορατσισμού είναι απαραίτητες προκειμένου η Ελλάδα να εξασφαλίσει την περίφημη κοινωνική συνοχή που επιδιώκει, να αντιμετωπίσει την εγκληματικότητα και να κερδίσει αλλοδαπούς φίλους και συμμάχους το εσωτερικό της. Η αποτροπή της περιθωριοποίησης είναι σε ίσες αναλογίες χρέος ανθρώπινο και εθνικό.

10. Στρατιωτική συνεργασία, στρατιωτικός εξοπλισμός των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης από την Ελλάδα, διοργάνωση κοινών στρατιωτικών ασκήσεων.

11. Εξαγωγή τεχνογνωσίας και προβολή του ελληνικού πολιτισμού στην υπόλοιπη Νοτιοανατολική Ευρώπη.

Διάδοση της ελληνικής γλώσσας μέσω της παροχής επαρκούς εκπαίδευσης στους μετανάστες στην Ελλάδα, με ανταλλαγές σπουδαστών, διαπανεπιστημιακή συνεργασία, την ίδρυση ελληνικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών πανβαλκανικής εμβέλειας, με την πύκνωση του δικτύου διανομής ημερησίου και εβδομαδιαίου ελληνικού τύπου στις βαλκανικές χώρες, με τη διδασκαλία της ελληνικής ως ξένης γλώσσα σε βαλκανικά πανεπιστήμια κ.α.

12. Συχνότερη διοργάνωση βαλκανικών αθλητικών αγώνων και πολιτιστικών εκδηλώσεων.
 13. Προώθηση της ελληνικής σκέψης και του ελληνικού πολιτισμού μέσω της αποδοχής περισσότερων σπουδαστών από τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης στα ελληνικά ανώτερα και ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα.
 14. Συνεργασία στον τομέα της επαγγελματικής εκπαίδευσης.
 15. Στενότερη συνεργασία ελλήνων επιχειρηματιών με το καταρτισμένο εργατικό δυναμικό των βαλκανικών χωρών στα πλαίσια μεικτών επιχειρήσεων (joint ventures) και μέσω της ανάληψης μεγάλων έργων υποδομής από την Ελλάδα στις γειτονικές χώρες.
 16. Απάλειψη των χονδροειδών παραχαράξεων της Ιστορίας, που περιέχονται στα σχολικά και πανεπιστημιακά βιβλία, τόσο των υπόλοιπων χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης όσο και της Ελλάδος, και αφορούν στην ιστορική εξέλιξη της κάθε πλευράς και στις μεταξύ τους σχέσεις.
- Η αποσιώπηση των επιτευγμάτων του άλλου είναι το βασικότερο εργαλείο ανάπτυξης εθνικιστικής συνείδησης και αποξένωσης. Η δικαιοσύνη της ιστορικής μαρτυρίας αξίζει να αποκατασταθεί - φυσικά και από τις δύο πλευρές - προκειμένου οι χώρες των Βαλκανίων να προσεγγίσουν ουσιαστικότερα η μία την άλλη. Η ανάδειξη των κοινών ιστορικών εμπειριών και των κοινών πολιτιστικών στοιχείων θα χρησιμεύσει στη συνολικότερη αντίληψη της Νοτιοανατολικής Ευρώπης ως χώρου όπου δεν ξεσπούν μόνο συγκρούσεις, αλλά αναπτύσσονται και στενοί δεσμοί φιλίας και συνεννόησης.
17. Προσεκτική αξιοποίηση της θρησκευτικής διάστασης στην προσπάθεια ανάπτυξης της πολυμερούς συνεργασίας.

Η ιδιαίτερη δυνατότητα επιρροής της ελληνικής Ορθοδοξίας στους λαούς της Νοτιοανατολικής Ευρώπης πρέπει να συνεκτιμηθεί στη χάραξη της ελληνικής βαλκανικής πολιτικής, σε καμία περίπτωση, όμως, δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιηθεί ως πολιτιστικό λάβαρο. Οι βαλκανικές ορθόδοξες εκκλησίες δε θα διακύβευαν ποτέ την δύσκολα κατακτημένη αυτοκεφαλία τους προκειμένου να επανακτήσουν την ισχύ τους στις πρώην σοσιαλιστικές χώρες υπό την προστασία της ισχυρής ελληνικής Εκκλησίας. Τυχόν «ιμπεριαλιστικές» τάσεις της ελληνικής Εκκλησίας θα έθεταν σε κίνδυνο αντί να ενισχύσουν

τις ελληνικές βλέψεις, ενώ θα μπορούσαν να προκαλέσουν και την μήνη της Ρωσίας που διεκδικεί ως *minimum* την πνευματική προστασία των βαλκανίων λαών, δυναμιτίζοντας έτσι τηλληνο-ρωσική συνεργασία. Η ιδέα του «ορθοδόξου τόξου» είναι συνεπώς και ουτοπική, αλλά και επικίνδυνη.

18. Ανάδειξη της Θεσσαλονίκης σε οικονομικό κόμβο της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.

19. Η επιτυχία της ελληνικής πολιτικής στη Νοτιοανατολική Ευρώπη είναι αυτονόητη συνάρτηση της υλοποίησης των ευρωπαϊκών στόχων της Ελλάδος. Η ένταξη της Ελλάδος στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) είναι το εισιτήριο για μία εθνικά ωφέλιμη πορεία και στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, όπως και σε κάθε άλλο τομέα της ελληνικής εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής. Μία Ελλάδα πλήρως ενσωματωμένη στην ολοκληρωμένη Ευρώπη θα έχει το κύρος, την ισχύ και την ασφάλεια να επηρεάσει σημαντικά τους γύρω της και να καταστήσει την Ευρωπαϊκή διάσταση κοινό ενοποιητικό όραμα, αλλά και εφικτή προοπτική για όλα τα βαλκανικά κράτη.

20. Αξιοποίηση της οικονομικής ισχύος της Ελλάδος και του ιδιωτικού επιχειρηματικού κόσμου για την εδραίωση της ελληνικής επιρροής «εκ των έσω».

Η Ελλάδα ως μοναδική χώρα-μέλος της ΕΕ και του ΝΑΤΟ στα Βαλκάνια έχει σημαντικό ρόλο να παίζει, όπως αναγνωρίζουν πλέον οι ευρωπαίοι και αμερικανοί εταίροι της, αλλά και οι χώρες της περιοχής. Τις δυνατότητες πολιτικής αναβάθμισης και επενδυτικής επέκτασης μπορούν να εκμεταλλευθούν η κεντρική κυβέρνηση και ο ελληνικός επιχειρηματικός κόσμος κατ' αρχάς βάσει των ευρωπαϊκών αναπτυξιακών προγραμμάτων για την Κεντρική, Ανατολική και Νοτιοανατολική Ευρώπη (π.χ. μέσω του προγράμματος PHARE) ή μέσα στο πλαίσιο διμερών και πολυμερών συμφωνιών οικονομικής συνεργασίας (για την αποκλιμάκωση των δασμών, την αποφυγή διπλής φορολόγησης, τη δημιουργία ζωνών ελεύθερων συναλλαγών, τον εκσυγχρονισμό των μεταφορών, την κοινή εκμετάλλευση των φυσικών πόρων κλπ.).⁸³

Οι ελληνικές επενδύσεις στην Αλβανία λειτούργησαν από τα πρώτα μεταβατικά χρόνια ως κινητήριο δύναμη της ανάπτυξης της αλβανικής οικονομίας. Η Ελλάδα κατέχει την δεύτερη θέση μετά την Ιταλία ως σημαντικότερος επενδυτής από άποψη επενδεδυμένου κεφαλαίου (1996: πάνω από US\$ 300 εκατ. ή 22% του συνολικού κεφαλαίου). Οι περισσότεροι Έλληνες επιχειρηματίες δραστηριοποιήθηκαν στον τομέα της κλωστοϋφαντουργίας, των οικοδομικών υλικών, των πρώτων υλών και της καπνοβιομηχανίας. Από τις επενδύσεις αυτές οι περισσότερες - 100 περίπου- εδρεύουν στη νότιο Αλβανία. Στο επίπεδο απασχόλησης, η Ελλάδα έχει δημιουργήσει πάνω από 15.000 θέσεις εργασίας.⁸⁴ Η Ελλάδα κατέχει την πρώτη θέση ανάμεσα στους ξένους επενδυτές στη Βουλγαρία από άποψη αριθμού επιχειρήσεων και την τρίτη (7%, US\$ 36,8 εκατ.) από άποψη συνολικού όγκου επενδυτικού κεφαλαίου,⁸⁵ ενώ παράλληλα ενθαρρύνει την επιχειρηματική επέκταση στην ΠΓΔΜ, μία ακόμη σχετικά

αναξιοποίητη από τους Έλληνες αγορά. Οι Έλληνες επιχειρηματίες είναι ιδιαίτερα εξοικειωμένοι με την αγορά της ΠΓΔΜ, με την οποία διεξήγαγαν αρκετές εμπορικές συναλλαγές πριν το 1990. Αυτή η πολύτιμη εμπειρία τους δίνει ένα σαφές προβάδισμα έναντι άλλων ευρωπαϊκών χωρών στην οικονομία της γειτονικής χώρας. Αν αξιοποιηθεί κατάλληλα, λ.χ. με την ενίσχυση των εμπορικών και επενδυτικών πρωτοβουλιών από τον αναπτυξιακό νόμο 1892, εκτιμάται ότι ακόμη και υπάρχουσες πολιτικές τριβές θα περιοριστούν προς όφελος τόσο της Ελλάδος όσο και των Σκοπίων. Η ελληνική επιχειρηματική κοινότητα έχει ήδη δραστηριοποιηθεί έντονα και στη ρουμανική αγορά με μεγάλες επενδύσεις (ΟΤΕ, ΔΕΛΤΑ, Μύλοι Αγίου Γεωργίου, Alpha Τράπεζα Πίστεως κ.α.). Η εισροή ελληνικών κεφαλαίων στην Γιουγκοσλαβία υπήρξε μέχρι σήμερα σημαντική, παρά τις αντίξοες πολιτικές συνθήκες. Μέχρι τον Ιούνιο του 1992 είχαν πραγματοποιηθεί 150 ελληνικές επενδύσεις ύψους DM 30 εκατομμυρίων. Από τις αρχές του 1997 η ελληνική παρουσία διογκώθηκε με αφορμή την πολιτική εξομάλυνση στη Βοσνία.

Τα ριζοσπαστικά προγράμματα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που έχουν εξαγγείλει από τις αρχές του 1997 οι κυβερνήσεις των βαλκανικών χωρών θα δημιουργήσουν κατάλληλες συνθήκες για πιο δυναμική επενδυτική δραστηριότητα στο εξής. Ο τραπεζικός κλάδος και ο τομέας των παραγωγικών εξαγωγικών επενδύσεων θα αναδιοργανωθούν εκ βάθρων, σύμφωνα με τις προβλέψεις διεθνών παρατηρητών, προκειμένου οι επιμέρους κυβερνήσεις να διατηρήσουν την υποστήριξη των διεθνών χρηματοδοτικών οργανισμών και των οικονομικά εξαντλημένων πολιτών τους. Η διοχέτευση νέων ξένων κεφαλαίων σε τέτοιες «διψασμένες» αγορές θα αμβλύνει τα πολιτικά προβλήματα και ταυτόχρονα θα θεμελιώσει οικονομικές αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των αναδυομένων αγορών και των ξένων επενδυτών, γεγονός που σε αυτή τη φάση της ανάπτυξης θα συμβάλει στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας των βαλκανικών οικονομιών και στην απόδοση των ξένων επενδύσεων. Η Ελλάδα διαθέτει πολλά περιθώρια επιτυχίας για μία «επιθετικότερη» επενδυτική πολιτική στην περιοχή.

Τα πεδία, στα οποία κυβέρνηση και επιχειρηματικός κόσμος θα πρέπει να δώσουν το μεγαλύτερο βάρος προκειμένου να επιτευχθεί αξιόλογο πολιτικό και οικονομικό κέρδος είναι οι εξής:

- Δημιουργία ζωνών ελεύθερων συναλλαγών στη Νοτιοανατολική Ευρώπη.
- Συνεργασία στον νευραλγικό αγροτικό τομέα και προώθηση διαδικασιών ολοκλήρωσης μεταξύ των πρώην σοσιαλιστικών χωρών.
- Ανάληψη μεγάλων έργων υποδομής από την ελληνική πλευρά: οδικό δίκτυο, δίκτυο ύδρευσης, ιατρικά κέντρα.
- Συμμετοχή στην ανοικοδόμηση της ΟΔ Γιουγκοσλαβίας: Αδριατική οδός (οδικός - σιδηροδρομικός - ακτοπλοϊκός) άξονας κατά μήκος της Αδριατικής: Πάτρα - Ηγουμενίτσα

- Αγ. Σαράντα - Δυρράχιο - Ποντγκορίτσα - Σπλίτ - Ριγιέκα - Τεργέστη, Οδός Αξιού (οδικός - σιδηροδρομικός) άξονας Θεσσαλονίκη - Σκόπια (με παρακλάδι προς Πρίστινα) - Βελιγράδι, ανοικοδόμηση σερβοβοσνιακών περιοχών από κοινού με Ρωσία, έργα στο Μαυροβούνιο και Κοσσυφοπέδιο, συμμετοχή σε έργα ανοικοδόμησης στις κροατικές περιοχές σε σύμπραξη με την Ιταλία.

- Ίδρυση μικτών Εμπορικών και Βιομηχανικών Επιμελητηρίων της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.
- Τραπεζικός τομέας: Η πώληση μεγάλων κρατικών και ιδιωτικών βαλκανικών τραπεζών - θα εποτρέψει σε ξένους επενδυτές την εγκατάσταση στην εγχώρια αγορά. Ο ρόλος των ξένων τραπεζών θα είναι επίσης σημαντικός στους τομείς του wholesale και του investment banking, όπου απαιτείται πρόσβαση σε πιστωτικές γραμμές από το εξωτερικό.
- Διατραπεζική Συνεργασία.
- Μεταφορά τραπεζικής και διοικητικής τεχνογνωσίας.
- Ίδρυση περιφερειακού χρηματιστηρίου.
- Παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας.
- Υπηρεσίες: Αυτός ο τομέας αναμένεται να αναπτυχθεί ραγδαία στα επόμενα χρόνια, κυρίως λόγω των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης των πρώην σοσιαλιστικών κρατών. Τις μεγαλύτερες ευκαιρίες ανάπτυξης θα έχουν το νομικό και επιχειρηματικό consulting, η διαφήμιση, οι τηλεπικοινωνίες και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.
- Μεταποίηση αγροτικών και κτηνοτροφικών προϊόντων.
- Επεξεργασία βιομηχανικών-αγροτικών προϊόντων: καπνά, ζάχαρη, κρασιά.
- Κλωστοϋφαντουργία.
- Ναυτιλία: Για την ταχύτερη σύνδεση των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης με τις διεθνείς αγορές.
- Ναυπηγεία.
- Εξόρυξη και διύλιση πετρελαίου.
- Διανομή πετρελαϊκών προϊόντων.
- Ελαφρά βιομηχανία: ένδυσης, υπόδησης κατασκευής επίπλων.
- Τουρισμός.

Η χάραξη των ελληνικών προτεραιοτήτων στα Βαλκάνια προσανατολίζεται επί του παρόντος σε δύο άξονες: τη Νότια Βαλκανική και την Παρευξείνια Συνεργασία.

I. Νότια Βαλκανική.

Η πρώτη ζώνη ελληνικού ενδιαφέροντος

περιλαμβάνει τους άμεσους γείτονές μας: Αλβανία, ΠΓΔΜ, Βουλγαρία. Με τις χώρες αυτές μπορεί η Ελλάδα να σχεδιάσει μια συνολική πολιτική ανάπτυξης σχέσεων σε όλους τους τομείς: κοινωνικό (κοινωνία των πολιτών), πολιτιστικό, οικονομικό και πολιτικό. Η αμυντική συνεργασία μπορεί να είναι το επόμενο βήμα. Η Ο.Δ. Γιουγκοσλαβίας, αλλά και η Βοσνία θα πρέπει να κληθούν να συμμετάσχουν στην εξέλιξη της ζώνης αυτής, στο μέτρο βέβαια που θα ασπαστούν τη φιλοσοφία της περιφερικής συνεργασίας και θα ξεπεράσουν τις δυσκολίες εφαρμογής της συνθήκης του Ντέιτον.

1. Πολιτική συνεργασία.

Η πολυμερής και η διμερής συνεργασία - ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας - είναι αναγκαία και υλοποιήσιμη στους εξής τομείς:

- Συνεργασία στην εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου (μη χρήση βίας ή απειλής βίας, σεβασμού των συνόρων και εγγύησής τους, χρήση του Διεθνούς Δικαστηρίου κ.ά.).
- Καθιέρωση συστήματος πολιτικών διαβουλεύσεων σε τακτική βάση και σε όλα τα επίπεδα (πολιτικό-υπηρεσιακό).
- Άμεση τηλεπικοινωνιακή σύνδεση με τις χώρες της κοινότητας.
- Υποστήριξη των χρηματοδοτικών αιτημάτων των βαλκανικών χωρών στην ΕΕ.
- Καθιέρωση τακτικών επαφών των υπουργών Άμυνας και των αρχηγών των Γενικών Επιτελείων, εκμετάλλευση του νατοϊκού πλαισίου PfP για τον σχεδιασμό και πραγματοποίηση κοινών ασκήσεων και δημιουργία κοινής ειρηνευτικής δύναμης (τάγματος).
- Συστηματική συνεργασία με τις αστυνομικές υπηρεσίες των γειτονικών χωρών για την πάταξη του οργανωμένου εγκλήματος, του λαθρεμπορίου και της λαθρομετανάστευσης.

2. Οικονομική Συνεργασία.

- Παροχή κινήτρων για επενδύσεις στις γειτονικές χώρες.
- Επιδίωξη ενός σταθερού θεσμικού πλαισίου για συνεργασία (συμφωνίες για αμοιβαία προστασία των επενδύσεων, αποφυγή διπλής φορολογίας κλπ.).
- Αύξηση του ύψους των εξαγωγικών πιστώσεων και θεσμοθέτηση ενός αξιόπιστου προγράμματος εξωτερικής βοήθειας.⁸⁶
- Μείωση επιχειρηματικού κινδύνου μέσω διεύρυνσης της συμμετοχής του Οργανισμού Ασφάλισης Επιχειρήσεων (ΟΑΕΠ) και της συμμετοχής του Δημοσίου στις ελληνικές επενδύσεις στις χώρες αυτές.
- Απευθείας ανάληψη ή στήριξη έργων υποδομής. Διοχέτευση κοινοτικών πόρων στο πρόγραμμα οικονομικού εκσυγχρονισμού των Βαλκανίων (π.χ. INTEREGG). Διπλωματική μεσολάβηση για την εξασφάλιση κεφαλαίων από διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς (ΔΝΤ, ΕΙΒ, ΕΒΡΔ).

- Επιτάχυνση των έργων σύνδεσης της Βαλκανικής με τα νέα ευρωπαϊκά οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα (TENs, Transeuropean Networks), προκειμένου η περιοχή να εξελιχθεί σε μεγάλο διαμετακομιστικό κέντρο, να διαθέτει εύκολη πρόσβαση στην τεράστια κεντροευρωπαϊκή αγορά και να αποτελεί ελκυστική ζώνη για ξένα επενδυτικά κεφάλαια.

- Ανάδειξη της Βόρειας Ελλάδας ως πύλης της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.

Η Νοτιοανατολική Ευρώπη αποτελεί γεωγραφικά κόμβο και πρέπει η Ελλάδα να προσπαθήσει, από κοινού με τις γειτονικές χώρες να εκμεταλλευθεί το πλεονέκτημα αυτό μέσω ενός πλέγματος κοινών διαβαλκανικών υποδομών και δικτύων στους τομείς των μεταφορών της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών, π.χ.

α) Επέκταση του ρωσικού αγωγού φυσικού αερίου προς Αλβανία μέσω Ελλάδας.

β) Συνεργασία στον τομέα της υδροοικονομίας.

γ) Καθιέρωση της Θεσσαλονίκης ως κέντρου παράκτιων ελληνικών και ξένων εταιριών (off shore companies) με έμφαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα και πεδίο δραστηριότητας την ΝΑΕ.

δ) Δημιουργία διασυνοριακών επιχειρηματικών ζωνών με Αλβανία, ΠΓΔΜ και Βουλγαρία.

- Ίδρυση Βαλκανικού Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου και Χρηματιστηρίου Εμπορευμάτων στη Θεσσαλονίκη.⁸⁷
- Ανάδειξη της Αλεξανδρούπολης ως διεθνούς εμπορευματικού κόμβου συνδυασμένων μεταφορών και μέσω του αγωγού Μπουργκάς - Αλεξανδρούπολης.
- Συστήματα κοινής επιτήρησης των συνόρων (χερσαίων - θαλάσσιων).

3. Πολιτιστική Συνεργασία.

Η διττή ιδιότητα του κράτους-μέλους της ΕΕ και της βαλκανικής χώρας καθιστά την πρόσβαση της Ελλάδος στους βαλκανικούς λαούς ευκολότερη σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η Ελλάδα λειτουργεί, εξάλλου, εν πολλοίς ως πρότυπο για τις όμορες χώρες που βρίσκονται επί του παρόντος στη φάση της ανασυγκρότησης και της ωρίμανσης της Ευρωπαϊκής ιδέας. Το κοινό δόγμα, η ορθοδοξία, μπορεί, αν αξιοποιηθεί με σύνεση και ρεαλισμό, να «ρίξει» γέφυρες στην άλλη πλευρά, όχι όμως να διατυμπανιστεί ως δικαίωμα διείσδυσης. Η συνεργασία στους τομείς του πολιτισμού και της εκπαίδευσης υπόσχεται υπό αυτές τις συνθήκες ουσιαστική προσέγγιση των χωρών της Βαλκανικής. Ως βασικοί άξονες της συνεργασίας προσφέρονται οι εξής δραστηριότητες:

- Ίδρυση διεθνούς Πανεπιστημίου της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (ανάλογο με εκείνο της Κεντρικής Ευρώπης).
- Διαπανεπιστημιακή Συνεργασία (ανταλλαγές φοιτητών, χορήγηση υποτροφιών κλπ.).
- Δημιουργία βαλκανικού τηλεοπτικού καναλιού και εγκατάσταση αναμεταδοτών έτσι ώστε τα ελληνικά κανάλια να λαμβάνονται από όσο το δυνατόν περισσότερους κατοίκους των Βαλκανίων.

- Συστηματικές και βάσει σχεδίου αδελφοποιήσεις κάθε είδους φορέων (Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Πανεπιστημίων, Ερευνητικών κέντρων, μη-κυβερνητικών οργανώσεων κάθε είδους κλπ.).
- Διοργάνωση «μεικτών» καλλιτεχνικών εκδηλώσεων (μουσικά φεστιβάλ, φεστιβάλ, κινηματογράφου).
- Προώθηση του τουρισμού, κυρίως του νεανικού, και προς τις δύο κατευθύνσεις (εντός και εκτός Ελλάδος).

II. Παρευξέινια Συνεργασία.

Η ΟΣΕΠ αποτελεί μια χρυσή ευκαιρία για τη χώρα μας ως θεσμικό/πολιτικό όχημα για να αναπτύξει πολιτικά, οικονομικά, πολιτιστικά και γενικότερα σε όλους τους τομείς τις σχέσεις της με τις χώρες που ήδη συμμετέχουν και όσες πρόκειται προσεχώς να συμμετάσχουν (ΟΔ Γιουγκοσλαβίας, ίσως Κροατία και Βοσνία).

Η προοδευτική ανάπτυξη στενότερων σχέσεων και με άλλες χώρες της περιοχής ΟΣΕΠ (Ουκρανία, Μολδαβία, Καύκασος) μπορεί να κάνει πολύ γρήγορα τον γεωπολιτικό αυτόν χώρο μια ζώνη μείζονος ελληνικού ρόλου που θα βασίζεται:

- Στην αξιοποίηση της ιδιότητάς μας ως μόνης κοινοτικής χώρας για πολιτικές πρωτοβουλίες, χρηματοδοτήσεις, προγράμματα και δίκτυα κλπ. και, κυρίως, την προώθηση των υποψηφιοτήτων ένταξης της Βουλγαρίας, Ρουμανίας κλπ.
- Στην ανάπτυξη μιας στενότερης σχέσης με τη Ρωσία σε ποικίλους τομείς.
- Στη συμμετοχή ελληνικών κεφαλαίων και ελληνικής τεχνογνωσίας στην κατασκευή έργων υποδομής.
- Στην αξιοποίηση του ελληνικού ιδιωτικού επιχειρηματικού κόσμου στην περιοχή.
- Στη συνεργασία στον τομέα της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών, των μεταφορών.
- Στην διαμόρφωση εσωτερικών μετώπων που θα μειώνουν την επιρροή της Τουρκίας, όπως π.χ. στο θέμα του πετρελαιοαγωγού Μπουργκάς-Αλεξανδρούπολης.
- Στην ενίσχυση της δραστηριότητας και επιρροής της Τράπεζας της ΟΣΕΠ στη Θεσσαλονίκη.
- Στην προώθηση ζωνών ελεύθερων συναλλαγών.
- Στη συνεργασία σε θέματα «μαλακής ασφαλείας» (soft security): καταπολέμηση οργανωμένου εγκλήματος, διασυνοριακή συνεργασία, λαθρεμπόριο, λαθρομετανάστευση.
- Στην ίδρυση Διεθνούς Κέντρου Μελετών Ευξείνου Πόντου στη Θεσσαλονίκη.
- Στο πλαίσιο των παραπάνω θα πρέπει να επιδιωχθεί ταχύτατα και η ένταξη της Κύπρου στην ΟΣΕΠ, μάλλον ως «πακέτου» με την ήδη σχεδιαζόμενη διεύρυνση προς τη Σερβία και την ΠΓΔΜ για να εξουδετερωθούν οι τουρκικές, κυρίως, αντιδράσεις, και να εξασφαλιστεί μία δεύτερη ελληνική φωνή - και ψήφος - μέσα στον οργανισμό.

Η χάραξη μιας παρευξείνιας στρατηγικής που, χωρίς να ανταγωνίζεται τους άλλους πόλους της εξωτερικής μας πολιτικής και την Ευρωπαϊκή μας προοπτική, συμπληρώνει το φάσμα της

διεθνούς στρατηγικής της Ελλάδας είναι απαραίτητη, εν όψει της αυξανόμενης ρευστότητας στην πλευρά της Τουρκίας.

Η ενεργοποίηση της ελληνικής διπλωματίας και των μεγάλων επιχειρήσεών μας στην κατεύθυνση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης όχι μόνο δεν αντιτίθεται στην Ευρωπαϊκή μας επιλογή αλλά και την ενισχύει. Οι κοινοτικές υπηρεσίες δεν χάνουν ευκαιρία να υπενθυμίσουν στους Έλληνες συνομιλητές τους το μέγεθος των ευκαιριών που βρίσκονται μπροστά της, αν δραστηριοποιηθούν με πρόγραμμα και ιδέες προς την παρευξείνια και βαλκανική περιοχή. Οι σύγχρονες εξελίξεις στα Βαλκάνια (π.χ. κρίση στο Κόσοβο) ευνοούν την ανάληψη νέων πολιτικών πρωτοβουλιών της Ελλάδος για την προώθηση της συνεργασίας, σε πολυμερή και διμερή βάση, αλλά και μέσα από σχήματα «μεταβλητής γεωμετρίας» που θα την αναδείξουν σε πρωταγωνιστή και καταλύτη συνεργασιών, και ταυτόχρονα θα αξιοποιήσουν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα στην περιοχή που της εξασφαλίζουν η ισχυρή της οικονομία, η κοινοτική - και νατο•κή της - ιδιότητα και το οικείο στις βαλκανικές και παρευξείνιες χώρες πολιτιστικό προφίλ της.

-
- ¹ Valinakis, Yannis/Karaganov, S., Conceptualizing the BSEC Process, ELIAMEP 1997, σσ. 2-3; πβ. „Europe“, Agence Internationale d' Information pour la presse, No. 6375, 11/12/1994.
 - ² „Europe“, Agence Internationale d' Information pour la presse, No. 6375, 11/12/1994.
 - ³ Council of the Baltic Sea States: Background Information, Danish Foreign Ministry.
 - ⁴ Communique, CBSS, 2nd Ministerial Session, Helsinki, 16-17 March 1993; CBSS, Council of the Baltic Sea States: Action Programmes, Danish Foreign Ministry.
 - ⁵ Council of the Baltic Sea States: Background Information, Danish Foreign Ministry.
 - ⁶ Communique, CBSS, 2nd Ministerial Session, Helsinki, 16-17 March 1993.
 - ⁷ Council of the Baltic Sea States: Background Information, Danish Foreign Ministry.
 - ⁸ Valinakis/Karaganov, Conceptualizing the BSEC Process, σσ. 22-23.
 - ⁹ Council of the Baltic Sea States: Action Programmes, Danish Foreign Ministry.
 - ¹⁰ Council of the Baltic Sea States: Background Information, Danish Foreign Ministry.
 - ¹¹ Ό.π.
 - ¹² Αναλυτικά Bernatowicz, Grazyna, New European Regionalism, in: The Polish Quarterly of International Affairs, Vol. 3, (1994/3), σσ. 27-41.
 - ¹³ Valinakis/Karaganov, Conceptualizing the BSEC Process, σσ. 30-32.
 - ¹⁴ CEI, Sarajevo Declaration (26-29 November 1997): The Central European Initiative's Contribution to a Co-operative and Stable Europe.
 - ¹⁵ Μία Γραμματεία υπεύθυνη για τη διαχείριση των πόρων που κατευθύνονται στη CEI συνεστήθη στην EBRD ήδη το Νοέμβριο του 1991.
 - ¹⁶ Βλ. Bailes, Alyson, Sub-regional Organizations: The Cinderellas of European Security, in: NATO Review, March 1997, σσ. 42-46.
 - ¹⁷ Valinakis/Karaganov, ό.π., σ. 16.
 - ¹⁸ Kolankiewicz, G., Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the EU, in: International Affairs (1994/3), σσ. 476-479.
 - ¹⁹ Valinakis/Karaganov, ό.π., σ. 26.
 - ²⁰ The Economist, June 6th-13th, σ. 32.

-
- ²¹ Korosi, I., The European Union's Influence on the Visegrad Countries and Regional Cooperation, IWE Working Paper, No. 60, 1996.
- ²² Inotai, A./Sass, M., Economic Integration of the Visegrad Countries: Facts and Scenarios, IWE Working Paper, No. 33, 1994.
- ²³ Korosi, ό.π.
- ²⁴ Shea, Jennifer/Stefes, Christoph, EU Integration of the Visegrad Countries, Princeton 1997; Baldwin, Richard, The Eastern Enlargement of the European Union, in: European Economic Review, No. 39, σσ. 474-481.
- ²⁵ Vademecum, Eine Einführung über die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bern, August 1996, σσ. 9-14.
- ²⁶ Was ist die OSZE, Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Bern 1995.
- ²⁷ Vademecum, ό.π., σσ. 6-8.
- ²⁸ Ό.π., σσ. 9-27.
- ²⁹ Πβ. Budway, M., SECI, an Impetus for Stability in Southeast Europe, in: Review of International Affairs, 15/10/1997 Vol. 48, σσ. 12-22.
- ³⁰ Βαληνάκης, Γιάννης, Με Όραμα και Πρόγραμμα, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής 1997, σσ. 178-179, 210-213.
- ³¹ Ό.π., σ. 213.
- ³² Busek, Erhard, SECI Activity Report 1997, σσ. 1-3; Cottey, Andrew, SECI, Institute of East-West Studies, July 1997, σσ. 2-3.
- ³³ Adamovic, Ljubisa, Economic Reintegration of Southeastern Europe, in: Review of International Affairs, Vol. 48, 15/4/1997, σσ. 3-4.
- ³⁴ Prospects for the Development of Regional Cooperation for the Countries of the former Yugoslavia, EU Commission, Brussels 1996.
- ³⁵ SECI Agenda Committee Meeting, Geneva, 15 October 1997, σ. 1.
- ³⁶ Adamovic, ό.π., σ. 4.
- ³⁷ SECI Activity Report 1997, σσ. 3-4.
- ³⁸ SECI Activity Report 1997, σ. 4.
- ³⁹ Adamovic, ό.π., σ. 4.
- ⁴⁰ Πβ. Stumpf, Rita, Environmental Situation in Bulgaria and Environmental Cooperation (unpublished).
- ⁴¹ Adamovic, Economic Reintegration of Southeastern Europe, σ. 5; Agenda Committee Meeting, Geneva, 15 October 1997, σ. 1.
- ⁴² Budway, SECI, an Impetus for Stability in Southeast Europe, σσ. 12-14.
- ⁴³ Trapans, Jan Arveds, National Security in Central and Eastern Europe, in: NATO Review, November-December 1997, σσ. 27-30.
- ⁴⁴ On the Process of Stability And Good Neighborliness, Royaumont, 13th December 1995 (unpublished).
- ⁴⁵ Ό.π.
- ⁴⁶ Roumeliotis, P., Speech at the Royaumont Meeting in Athens, 31/3-1/4/1998 (unpublished).
- ⁴⁷ Παλαιότερα, η Ευρώπη αντιμετώπιζε τη SECI ως ανταγωνιστικό σώμα; Petkovic, New Initiatives for Cooperation and Security in the Balkans, σσ. 1-19.
- ⁴⁸ Βαληνάκης, ό.π., σ. 196.
- ⁴⁹ Puhl, D. Die Mittelmeerpolitik der EG: Strukturschwächen des EG-Systems bei der Verwirklichung des Globalkonzepts, Strassburg 1983, σσ. 33-42.
- ⁵⁰ Gabanyi, Annelie Ute, Rumäniens neue Regierung Ciorbea: Eine Bilanz nach 200 Tagen, σσ. 354-255.
- ⁵¹ Βαληνάκης, ό.π., σσ. 244-246.

-
- 52 Το Βήμα, 2/11/1997.
- 53 Ό.π.
- 54 Το Βήμα, 9/11/1997.
- 55 Ημερησία, 12/4/1998; Καθημερινή, 12/4/1998.
- 56 Clement, Sophia, Sub-regional Co-operation in the Balkans, in: ELIAMEP Yearbook 1998 (as of yet unpublished).
- 57 Βλ. αναλυτικά Valinakis/Karaganov: Conceptualizing the BSEC Process, ιδίως Μέρος Ι. Για τις αποφάσεις της βλ. Black Sea Economic Cooperation: Handbook of Documents, vols. I-II, Istanbul: Permanent International Secretariat, 1996.
- 58 Βαληνάκης, Με Όραμα και Πρόγραμμα, σσ. 242-244.
- 59 Clement, ό.π.
- 60 Cooperation between BSEC and EU Countries, ELIAMEP 1997 (unpublished), σσ. 9-34.
- 61 Stumpf, Environmental Situation in Bulgaria and Environmental Cooperation.
- 62 Clement, ό.π.
- 63 Ό.π.
- 64 Petkovic, New Initiatives for Cooperation and Security in the Balkans, σσ. 11-15; Budway, SECI, an Impetus for Stability in Southeast Europe, σσ. 13-14.
- 65 Klunkert, S./Eckertova, L., Europabilder in Mittel- und Osteuropa, Bonn: Bundesakte für politische Bildung 1996.
- 66 Cottey, Andrew, SECI, Institute of East-West Studies.
- 67 Bailes, Sub-regional Organizations: The Cinderellas of European Security.
- 68 Ό.π.
- 69 Πβ. Clement, ό.π.
- 70 Budway, SECI, an Impetus for Stability in Southeast Europe, σσ. 12-14.
- 71 Μπότσιου Κωνσταντίνα, Αναλύσεις Πολιτικού Κινδύνου για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, ΕΛΙΑΜΕΠ 1998 (αδημοσίευτη έρευνα).
- 72 Βαληνάκης, ό.π., σσ. 208-270.
- 73 Adamovic, ό.π., σσ. 3-9.
- 74 Bailes, ό.π.
- 75 Ό.π.; Clement, Sub-regional Co-operation in the Balkans.
- 76 Ό.π.
- 77 Βλ. επόμενο κεφάλαιο.
- 78 Βλ. αναλυτικά Βαληνάκη, Γιάννη: Η Ελλάδα στην ΕΠΣ: Τα πρώτα δέκα χρόνια, ΕΚΕΜ, Σεπτέμβριος 1992.
- 79 Βλ. H. Kramer: Südosteuropa- von der EU vergessen? in: Axt, H.-J. (Hrsg): Beiträge zur Stabilisierung Südosteuropas; München: SOE-Gesellschaft 1995, σσ. 61-68.
- 80 Η Βουλγαρία, η οποία, όπως και η Ελλάδα δεν αναγνωρίζει την ύπαρξη εθνικών μειονοτήτων παρά μόνον ιδιαίτερων γλωσσικών και πολιτιστικών ομάδων στο έδαφός της δεν έλαβε αρκετά μέτρα για τη βελτίωση των όρων ζωής των μειονοτήτων, ειδικά της μεγάλης τουρκικής μειονότητας, που επί Ζίβκοφ είχε υποστεί τις συνέπειες μίας κεντρικά κατευθυνόμενης συστηματικής διαδικασίας «αφομοίωσης». Η λεγόμενη «Διαδικασία Αναγέννησης», που εφαρμόστηκε στα μέσα της δεκαετίας του '80 ώστε να εξαναγκάσει τον μουσουλμανικό πληθυσμό να αντικαταστήσει όλα τα τουρκικά ονόματα με σλαβικά, να καταργήσει τα μουσουλμανικά έθιμα και να εξαλείψει τις θρησκευτικές ιδιαιτερότητες μέσα στον βουλγαρικό πληθυσμό είχε ωθήσει το καλοκαίρι του 1989 περίπου 200.000 Βουλγάρους μουσουλμάνους σε μετανάστευση, κυρίως προς την Τουρκία, τάση που συνεχίστηκε σε λίγο μικρότερη κλίμακα και μετά την κατάρρευση του

κομμουνισμού και την επίσημη κατάργηση των καταπιεστικών μέτρων στις 29/12/1989. Ωστόσο, το 1992 άλλοι 70.000 περίπου μουσουλμάνοι εγκατέλειψαν τη Βουλγαρία. Οι λόγοι ήταν αυτή τη φορά περισσότερο οικονομικοί, μια και η πτώση της παραγωγικότητας και η έλλειψη επενδυτικού κεφαλαίου στη Βουλγαρία έπληξαν εντονότερα τις αγροτικές περιοχές του νότου, όπου ο μουσουλμανικός πληθυσμός παρουσιάζει την πυκνότερη συγκέντρωση (Χάσκοβο και Καρντζαλί). Οι μουσουλμάνοι δεν ωφελήθηκαν, εξάλλου, από την αναδιανομή των γαιών στους παλαιούς ιδιοκτήτες, εφ' όσον στην πλειοψηφία τους δεν κατείχαν ιδιωτική γη πριν από το 1945, και ταυτόχρονα γνώρισαν τα υψηλότερα ποσοστά ανεργίας - στα ελληνοβουλγαρικά σύνορα το ποσοστό έφθασε το 40% - λόγω της φθίνουσας παραγωγικότητας γεωργίας και βιομηχανίας ως αποτέλεσμα της τραπεζικής κρίσης; Riedel, Sabine, Die türkische Minderheit im parlamentarischen System Bulgariens, in: Südosteuropa 1993(2), σσ. 107, 112-122; Petry, Duncan M., Bulgaria: A New Constitution and Free Elections, in: FRE/RL Research Report Nr. 1, 3.2.1992, σ. 78; Ivanov, Andrew, The Minority Issues in the Balkans and the Bulgarian Case, in: Romanian Foreign Affairs Review/Central European Issues 1996(1), σσ. 110-125.

⁸¹ •ταν επιτευχθεί η εξομάλυνση στις διάδοχες αυτές χώρες θα πρέπει να αναμένεται η ένταξη και αυτών στην ΟΣΕΠ. Δεν θα πρέπει να μας διαφεύγει ότι η Παρευξείνια ζώνη υπήρξε πάντα κατά την ελληνική ιστορία ένας προνομιούχος χώρος ελληνικού γεωστρατηγικού και οικονομικού ενδιαφέροντος. Η Ελλάδα μάλιστα κατείχε την προεδρία της ΟΣΕΠ από τον Ιούλιο 1994 μέχρι τον Απρίλιο 1995 και την αξιοποίησε για να προωθήσει, όχι θεαματικά, αλλά πάντως θετικά, πολυμερείς μηχανισμούς οικονομικής και άλλης συνεργασίας. Για την ελληνική συμμετοχή, αντιμετώπιση και προεδρία της ΟΣΕΠ βλ. Valinakis/Karaganov, ό.π.

⁸² Huntington, Samuel P., The Clash of Civilizations, Europa Verlag 1996, σσ. 117-188.

⁸³ Το Βήμα, 18/5/1997.

⁸⁴ Η Κρίση και οι Οικονομικές Προοπτικές, Οικονομικός Ταχυδρόμος, 29/3/1997, σ. 15.

⁸⁵ Bank of America: Bulgaria, 26/4/1998, σ. 14.

⁸⁶ Βλ. τις προτάσεις Κ. Τσουκαλίδη, Το Βήμα, 13/4/1997. Οι ελληνικές εξαγωγές αυξήθηκαν σημαντικότερα τα τελευταία χρόνια, βλ. Το Βήμα, 20/10/1996.

⁸⁷ Πρόταση Μ. Έβερτ, Καθημερινή, 12/3/1996.