

Ασφάλεια & Στρατηγική Συνεργασία στη Μεσόγειο: Οικοδόμηση Εμπιστοσύνης & Πρόληψη Συγκρούσεων

Stephen C. Calleya & Δημήτρης Κ. Ξενάκης



Copyright © 2008
Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)
All Rights Reserved

Ασφάλεια & Στρατηγική Συνεργασία στη Μεσόγειο: Οικοδόμηση Εμπιστοσύνης & Πρόληψη Συγκρούσεων*

Stephen C. Calleya ** και Δημήτρης Κ. Ξενάκης ***

Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP)
49, Vas. Sofias Ave, 106 76 Athens, Greece
Tel.: +30 210 7257 110
Fax: +30 210 7257 114
www.eliamep.gr
eliamep@eliamep.gr

Οι απόψεις που εκφράζονται σε αυτό το κείμενο πολιτικής είναι των συγγραφέων και δεν αντιπροσωπεύουν απόψεις του Ιδρύματος, του Διοικητικού Συμβουλίου, της Διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

* Το κείμενο αυτό αποτελεί επεξεργασμένο και εμπλουτισμένο τμήμα μιας ευρύτερης μελέτης των δύο συγγραφέων για τη Μεσόγειο η οποία θα δημοσιευθεί στο τέλος του 2008.

** Ο Stephen C. Calleya είναι Καθηγητής Διεθνών Σχέσεων και Διευθυντής της Μεσογειακής Διπλωματικής Ακαδημίας του Πανεπιστημίου της Μάλτας και Σύμβουλος στο Υπουργείο Εξωτερικών της Μάλτας με το βαθμό του Πρέσβη.

*** Ο Δημήτρης Κ. Ξενάκης είναι Λέκτορας Διεθνούς Πολιτικής στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	4
Διεθνές και Μεσογειακό Περιβάλλον Ασφάλειας	5
Ευρω-Μεσογειακή Συνεργασία.....	14
Πολιτικός Διάλογος και Συνεργασία για την Ασφάλεια	23
Η Κοινή Στρατηγική της ΕΕ για τη Μεσόγειο	34
Η Ευρω-Μεσογειακή Χάρτα για την Ειρήνη και την Σταθερότητα	36
Έγκαιρη Προειδοποίηση: Η Περίπτωση της Ευρω-Μεσογειακής Ακτοφυλακής	41
Ευρω-Μεσογειακό Δίκτυο Πρόληψης Συγκρούσεων.....	44
Αντί Επιλόγου: Μια Ευκαιρία για την Ευρω-Ατλαντική Συνεργασία	64
Συνομογραφίες.....	68
ELIAMEP Policy Papers	69
Το ΕΛΙΑΜΕΠ	70

Εισαγωγή

Είναι γεγονός ότι από το 1973 και μετά, και ακόμη περισσότερο υπό το βάρος των μετά-ψυχροπολεμικών προκλήσεων, η Μεσόγειος παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά ενός βαθιά ριζωμένου κατακερματισμού και μιας αναπαραγόμενης αστάθειας, αναδεικνύοντας την ανάγκη για την παροχή ενός σταθεροποιητικού πλαισίου ή, τουλάχιστον, μιας περιφερειακής νόρμας αυξημένης προβλεψιμότητας. Η έναρξη της Διαδικασίας της Βαρκελώνης (ΔτΒ) το 1995 αναμφισβήτητα άνοιξε το δρόμο για τη θεσμοποίηση και την οργανωτική κανονικοποίηση των διεθνών και διεθνικών σχέσεων στην περιοχή. Δυστυχώς, δώδεκα και πλέον έτη από την υπογραφή της ιδρυτικής Διακήρυξης της Βαρκελώνης, δύο έτη μετά την υιοθέτηση του Πενταετούς Προγράμματος Δράσης στην επετειακή Σύνοδο στη Βαρκελώνη και μερικούς μήνες μετά την πρόσφατη συνάντηση των Υπουργών Εξωτερικών της Ευρω-Μεσογειακής Συνεργασίας (ΕΜΣ) στη Λισσαβόνα, οι περιφερειακές σχέσεις παραμένουν εκτεθειμένες σε μια σειρά προκλήσεων και ανυπέβλητων - τουλάχιστον προς το παρόν - προβλημάτων.

Αρκετά ζητήματα ασφάλειας που τέθηκαν στο αρχικό σχέδιο των ευρωπαίων για το μεταψυχροπολεμικό μετασχηματισμό της Μεσογείου παραμένουν ανοικτά, ενώ στα χρόνια που ακολούθησαν προστέθηκαν ακόμη ορισμένα. Η εξέλιξη της ΔτΒ επηρεάστηκε αρνητικά από την επιδείνωση των αραβο-ισραηλινών σχέσεων με επίκεντρο την Παλαιστίνη και πιο πρόσφατα το Λίβανο, την επίδραση των ασύμμετρων απειλών μετά το τρομοκρατικό κτύπημα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου του 2001, την επίμαχη συμμετοχή των ευρωπαίων στην εκστρατεία των ΗΠΑ στο Ιράκ, την (υπερ)διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) προς την Ανατολική Ευρώπη, καθώς και μια σειρά από άλλους παράγοντες που συνολικά υποβάθμισαν το κλίμα περιφερειακής συνεργασίας στο οποίο είχαν επενδύσει οι ευρωπαίοι. Η ΔτΒ προσέκρουσε, όπως ήταν αναμενόμενο στις ιδιαιτερότητες της Μεσογειακής περιφερειακής πολυδιάσπασης και στις δυσκολίες αντιμετώπισης των τεράστιων προβλημάτων ασφάλειας και των βίαιων και παρατεταμένων συγκρούσεων που χαρακτηρίζουν ιστορικά την περιοχή.

Η παρούσα μελέτη εστιάζει στο πεδίο της ασφάλειας και της στρατηγικής συνεργασίας στη Μεσόγειο και εξετάζει αναλυτικά συγκεκριμένες προτάσεις στη λογική του πρώτου πυλώνα συνεργασίας της ΕΜΣ, της Κοινής Στρατηγικής της ΕΕ για την Μεσόγειο και των σεναρίων για την τελική έκβαση της περιφερειακής Χάρτας για την Ειρήνη και την Σταθερότητα. Καθώς η ενίσχυση του πολιτικού διαλόγου παραμένει κεντρική προτεραιότητα στις περιφερειακές σχέσεις, όταν (και εφόσον) τελικά η περιφερειακή Χάρτα υιοθετηθεί, οι προσπάθειες θα πρέπει να επικεντρωθούν σε μέτρα οικοδόμησης εμπιστοσύνης, όπως η ανάπτυξη σχέσεων καλής γειτονίας, η ενίσχυση της υπο-περιφερειακής συνεργασίας σε θέματα ασφάλειας και η προληπτική διπλωματία. Ωστόσο, η μέχρι σήμερα αδυναμία της ΕΜΣ και το συνολικό πλαίσιο στρατηγικής συνεργασίας που έχει διαμορφωθεί στη Μεσόγειο, υπαγορεύουν ότι θα ήταν ρεαλιστικότερο - και ενδεχομένως πιο αποτελεσματικό -, οι εταίροι να επενδύσουν σε μέτρα οικοδόμησης μιας κοινής περιφερειακής κουλτούρας σε θέματα ασφάλειας, στην οποία οι έννοιες της έγκαιρης προειδοποίησης και της πρόληψης συγκρούσεων θα μπορούν να καταστούν λειτουργικές. Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα μελέτη αναλύει τις προτάσεις για μια Ευρω-Μεσογειακή Ακτοφυλακή και για ένα ολοκληρωμένο δίκτυο για την πρόληψη των συγκρούσεων στη Μεσόγειο, συμπεριλαμβανομένου του μείζονος ζητήματος της Ευρω-Ατλαντικής συνεργασίας στη Μεσόγειο.

Διεθνές και Μεσογειακό Περιβάλλον Ασφάλειας

Με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, το διπολικό διεθνές σύστημα του τελευταίου μέρους του 20^{ου} αιώνα παραχώρησε τη θέση του σε μια ασύμμετρη, μονοπολική δομή. Είναι γεγονός ότι στο μεγαλύτερο μέρος της δεκαετίας του 1990, οι ΗΠΑ επέλεξαν μια εξωτερική πολιτική επιλεκτικής εμπλοκής, παραμένοντας σε γενικές γραμμές απρόθυμες να αναλάβουν παγκόσμιες δράσεις. Ωστόσο, μετά το 2001, φαίνεται να προσφεύγουν ολοένα και περισσότερο στη μονομερή διαχείριση των παγκόσμιων υποθέσεων, συμπεριλαμβανομένων των δράσεων τους στην ευρύτερη περιοχή της Μεσογείου, των Βαλκανίων και του Περσικού Κόλπου, όπου και συνιστούν το σημαντικότερο εξωτερικό παράγοντα. Όπως παρατηρεί ο Kagan, στη μεταψυχροπολεμική εποχή, οι μεγάλες δυνάμεις έχουν τρεις επιλογές, στις οποίες

μπορούν να στραφούν ασκώντας την εξωτερική τους πολιτική. Μπορούν να δράσουν μονομερώς, να δημιουργήσουν διμερείς σχέσεις, ή να εμπλακούν σε πολυμερείς συνεργασίες. Την τελευταία δεκαετία οι ΗΠΑ ακολουθούν ένα μίγμα και των τριών επιλογών κατά την άσκηση της εξωτερικής τους πολιτικής, με τάση, ωστόσο, σταδιακά προς τη μονομέρεια.¹

Ως μοναδική υπερδύναμη στο διεθνές σύστημα που διαμορφώθηκε μετά το 1989, οι ΗΠΑ αποτελούν τον κυριότερο εξω-περιφερειακό παρεμβατικό παράγοντα στη Μεσόγειο, συχνά προβάλλοντας την πολιτικο-οικονομική και στρατιωτική ισχύ που διαθέτουν, αλλά και ένα ισχυρό δίκτυο διμερών συμφωνιών που έχουν συνάψει με χώρες της περιοχής,² προκειμένου να επηρεάσουν τις περιφερειακές εξελίξεις. Ταυτόχρονα, η πρωτοκαθεδρία τους σε διεθνείς οργανισμούς όπως το ΝΑΤΟ, η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, διευκολύνουν ακόμη περισσότερο την παρέμβαση τους.³ Υπό τη λογική της πολυμέρειας, αυτή η πρωτοκαθεδρία δίνει στις ΗΠΑ τη δυνατότητα επιρροής στις υπο-περιφερειακές δυναμικές της Νότιας Ευρώπης, του Μαγκρέμπ και του Μασρέκ με σχεδόν προσηλυτιστικό τρόπο. Διατηρούν επίσης ισχυρή τη στρατηγική τους παρουσία στη Μέση Ανατολή μέσω των ισχυρών διπλωματικών, διακυβερνητικών και εμπορικών δεσμών που έχουν αναπτύξει με σημαντικούς περιφερειακούς δρώντες, όπως το Ισραήλ και η Αίγυπτος, που με τη σειρά τους απολαμβάνουν εκτεταμένης πολιτικής και στρατιωτικής υποστήριξης. Η απόλυτη οικονομική και αμυντική ισχύς των ΗΠΑ, διασφαλίζει την συμμαχική προσκόλληση των Μεσογειακών χωρών, τουλάχιστον για το άμεσο μέλλον.

Ενώ οι περιφερειακές σχέσεις διαμορφώνονται με τις ΗΠΑ να επικεντρώνουν την προσοχή τους κυρίως στην ανατολική λεκάνη της Μεσογείου,⁴ ο έτερος κύριος δρων στην περιοχή, αλλά και γενικότερα ένας πολλά υποσχόμενος παράγοντας της

¹ R. Kagan, *Of Paradise and Power, America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf publishers, New York, 2003.

² Οι σημαντικότερες στρατηγικές σχέσεις των ΗΠΑ με σειρά προτεραιότητας είναι με το Ισραήλ, την Αίγυπτο, το Μαρόκο, την Πορτογαλία, την Ιταλία και την Ισπανία.

³ Βλέπε αναλυτικά στο D. Bourantonis, K. Ifantis and P. Tsakonas (eds.), *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization*, Routledge, London, 2008.

⁴ Θ. Ντόκος και Φ. Πιέρρος, *Η Μεσόγειος προς τον 21^ο Αιώνα. Η Θέση της Ελλάδας*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1995, σελ. 74-101.

«νεώτερης»⁵ νέας παγκόσμιας τάξης πραγμάτων, η ΕΕ, μετασχηματίζεται σταδιακά σε μια «Συμπολιτεία»⁶ με αυξανόμενες διεθνείς υποχρεώσεις. Έχει κατά κόρον υποστηριχθεί ότι η ανάδειξη της ΕΕ, ως δεύτερος πόλος στη μεταψυχροπολεμική περίοδο, ακόμη και αν δεν βρίσκεται στο ίδιο ακριβώς επίπεδο με τις ΗΠΑ, θα είχε σταθεροποιητικές συνέπειες στο διεθνές σύστημα.⁷ Προκειμένου η ΕΕ να διαμορφώσει, να εξηγήσει και να υπερασπιστεί μια λειτουργική εναλλακτική προσέγγιση στην παγκόσμια διακυβέρνηση, απαιτείται πρωτίστως η απεξάρτησή της από την εξωτερική πολιτική των ΗΠΑ και η αυτόνομη κάλυψη των αμυντικών αναγκών της Ευρώπης.

Είναι γεγονός ότι το «βαρόμετρο» για την ΕΕ και την εξωτερική της δράση πριν, κατά τη διάρκεια, αλλά και μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου αποτελούν οι Ευρωαμερικανικές σχέσεις. Οι σχέσεις αυτές υπήρξαν ανέκαθεν ένα σημαντικό κεφάλαιο του διεθνούς συστήματος, λόγω της πολυδιάστατης μορφής τους, των συνεχών ιστορικών και γεωπολιτικών εξελίξεων, αλλά και λόγω της πολυμορφίας του διεθνούς συστήματος και των ετερόκλητων συμφερόντων που εμφανίζονται σ' αυτό. Τα τελευταία χρόνια, η ρητορική γύρω από την επιδείνωση τους έχει πάρει πρωτοφανείς διαστάσεις. Ειδικά με αφορμή τον πόλεμο στο Ιράκ, ενώ στις ΗΠΑ η απογοήτευση για την «μαλθακότητα» και την αναξιοπιστία των Ευρωπαίων αυξάνεται, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, η έλλειψη εμπιστοσύνης στις ΗΠΑ, και σε πολλές περιπτώσεις, ο αντιαμερικανισμός έχουν αγγίξει ανησυχητικά υψηλά επίπεδα. Η σημερινή κρίση είναι ιδιαίτερη, διότι περιλαμβάνει πολλά θέματα και έχει διαφορετικά αλληλοσυνδεόμενα σημεία έντασης σε οικονομικό, πολιτικό και αμυντικό επίπεδο. Επιπλέον, στο βαθμό που οι εξελίξεις των τελευταίων ετών σηματοδοτούνται από μια δραστική αλλαγή στη στρατηγική κουλτούρα κυρίως των ΗΠΑ, η παραδοσιακή

⁵ D. Drezner, «The New New World Order», *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2, 2007, σελ. 34-57.

⁶ Δ. Θ. Τσάτσος, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα, 2001.

⁷ Δ. Κ. Ξενάκης και Μ. Ι. Τσινιζιέλης (επιμ.), *Παγκόσμια Ευρώπη; Οι Διεθνείς Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών, εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2006.

διαφορά αντίληψης και ερμηνείας των διεθνών δεδομένων γίνεται πιο έντονη και ο συνακόλουθος αποσυγχρονισμός αποκτά μεγαλύτερη στρατηγική σημασία.⁸

Στη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, οι αναλυτές της διεθνούς ασφάλειας επικέντρωναν το ενδιαφέρον τους σε ζητήματα εδαφικής ακεραιότητας και στρατιωτικής ασφάλειας στο πλαίσιο της παραδοσιακής γεωπολιτικής. Μετά την κατάρρευση του διπολικού συστήματος, οι νέες απειλές, οι εθνοτικές διενέξεις και η περιβαλλοντική υποβάθμιση του πλανήτη οδήγησαν τη διεθνολογική κοινότητα στην επανεξέταση της έννοιας της ασφάλειας μέσα από ένα περιεκτικό πλαίσιο ανάλυσης που απαιτεί την εξέταση ενός πολυσύνθετου συνόλου αλληλεπιδράσεων, με οικονομικές, κοινωνικό-πολιτιστικές και περιβαλλοντικές διαστάσεις.⁹ Στη διαδικασία αναζήτησης της ασφάλειας στη νέα περίοδο, η ΕΕ, όπως και άλλοι παγκόσμιοι δρώντες, καθοδηγούνται από την αυξανόμενη διασύνδεση μεταξύ δημοκρατίας, χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης, όπως και μεταξύ δημοκρατίας, ανθρωπίνων δικαιωμάτων και πρόληψης των συγκρούσεων.¹⁰ Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια γενικότερη συναίνεση σχετικά με τον επαναπροσδιορισμό της έννοιας της ασφάλειας, ως σύνθετης διάταξης των ανθρωπίνων ανησυχιών σε όλα τα επίπεδα, από βραχυπρόθεσμες τοπικές ανάγκες έως μακροπρόθεσμες παγκόσμιες απαιτήσεις,¹¹ ενώ η (μεταμοντέρνα) «ανθρωποκεντρική» και η (παραδοσιακή) «κρατοκεντρική»

⁸ Δες αναλυτικότερα στο Κ. Υφαντής, «Διατλαντικές Σχέσεις: Μεταξύ Μονομέρειας, Αδιαφορίας, και Ισορροπίας», στο *Παγκόσμια Ευρώπη. οπ.π.*, σσ. 328-352.

⁹ Βλέπε γενικά στο Β. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1991 και ειδικότερα στο Β. Buzan, Ο. Waever και J. De Wilde J., *Security: A New Framework of Analysis*, Lynne Rienner London, 1998, σελ. 34.

¹⁰ Ο συσχετισμός αυτός εμφανίστηκε για πρώτη φορά στο Human Development Report, *Deepening Democracy in a Fragmented World*, UN Development Programme, Oxford University Press, New York and Oxford, 2002.

¹¹ Ο ΟΟΣΑ ορίζει την ασφάλεια ως μία κατάσταση στην οποία «άνθρωποι και κοινότητες ζουν ειρηνικά, ελεύθεροι και ασφαλείς, συμμετέχοντας ενεργά σε δημοκρατικές διαδικασίες, απολαμβάνοντας τα θεμελιώδη ατομικά τους δικαιώματα, και έχοντας πρόσβαση σε επαρκείς πόρους για τις βασικές τους ανάγκες σε ένα φιλικό περιβάλλον για την υγεία και την ευημερία τους». Informal DAC Task Force on Conflict, Peace and Development Co-operation, *Security Issues and Development Co-operation: A conceptual framework enhancing policy coherence*, OECD, DCD, 2002, σελ. 38. Ο ΟΗΕ καταδεικνύει τη χρηστή «διακυβέρνηση της ασφάλειας» (security governance), ως το μέσο για την εξασφάλιση του ότι «οι πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές προτεραιότητες θα πρέπει να βασίζονται σε ευρεία κοινωνική συναίνεση για την κατανομή των εθνικών πόρων». UNDP, *Arab Human Development Report: Creating Opportunities for Future Generations*, United Nations Development Programme, RBAS, New York, 2002, σελ. 12.

διάσταση της ασφάλειας αντιμετωπίζονται πλέον ως αλληλένδετες με την έννοια της ανάπτυξης.¹²

Η δυναμική της χρηστής διακυβέρνησης των πεδίων της ασφάλειας και της άμυνας σε χώρες που βρίσκονται σε μετάβαση απασχολεί ολοένα και περισσότερο την ΕΕ και τη διεθνή αναπτυξιακή κοινότητα, με την επιχειρηματολογία ότι οι υπερβολικές αμυντικές δαπάνες οδηγούν σε αποσταθεροποίηση και ότι η κακοδιαχείριση των εθνικών πόρων για την άμυνα καθυστερεί τις απαραίτητες για την είσοδο στη διεθνή οικονομία μεταρρυθμίσεις. Για τις αραβικές χώρες, η μεταρρύθμιση του τομέα της ασφάλειας εμπεριέχει ειδικές περιπλοκές και δεν αφορά μόνο την προσαρμογή των εθνικών δογμάτων και των δομών ασφάλειας στις νέες συνθήκες, αλλά και την καθιέρωση μιας διαφορετικής αντίληψης, αρχιτεκτονικής και διαχείρισης της ασφάλειας συνολικά. Η επιδίωξη των στόχων αυτών αποτελεί μέρος της διεθνούς ταυτότητας της ΕΕ, και θέτει στο επίκεντρο την ευρωπαϊκή στρατηγική και το ζήτημα της «μεταφοράς» των κοινών αξιών που συγκροτούν τον πυρήνα του ευρωπαϊκού δημόσιου πολιτισμού σε νόρμες συμπεριφοράς στον περίγυρο της νέας Ευρώπης.

Στη μεταψυχροπολεμική συγκυρία, η ευρωπαϊκή ενοποίηση ως διαδικασία θεσμοποίησης των ευρωπαϊκών σχέσεων (με αρχές κοινής πολιτικής οι οποίες στηρίζονται στην εσωτερικότητά τους και στη δυνατότητά τους να συν-διαμορφώνουν την εθνική βούληση) αναδεικνύεται ως παράγοντας περιφερειακής σταθερότητας, αφενός χάρη στις ευκαιρίες που προσφέρει η προοπτική περαιτέρω διεύρυνσης της ΕΕ και αφετέρου, μέσω των ειδικών συμφωνιών και των καθεστώτων που οι συμφωνίες αυτές διαμορφώνουν. Πρόκειται, ουσιαστικά, για μια διαδικασία επέκτασης της περιμέτρου του ευρωπαϊκού πεδίου θεσμοποίησης, η οποία λαμβάνει μορφές, είτε ισχυρές (π.χ. διεύρυνση), είτε ήπιες (περιφερειακές συμφωνίες και διεθνή καθεστώτα).¹³

¹² Βλέπε μεταξύ άλλων στο C. Thomas, *Global Governance, Development and Human Security: The Challenge of Poverty and Human Security in the Global Economy*, Pluto Press, New York, 2000.

¹³ Το ευρωπαϊκό σύστημα δεν αποτελεί, για τα κράτη-μέλη, έναν εξωγενή παράγοντα, δεν τοποθετείται έξω από τα κράτη-μέλη, διευκολύνοντας ή περιορίζοντας τη συμπεριφορά τους, αλλά ως παράγοντας ο οποίος εσωτερικεύεται και συν-διαμορφώνει εθνικές πολιτικές. Για τις διαδικασίες θεσμοποίησης των ευρωπαϊκών σχέσεων βλέπε στο T. Risse-Kappen, «The Long-Term Future of European Security», στο W. Carlsnaes και S. Smith (επιμ.), *European Foreign Policy*, Sage, London 1994. Για τις διαδικασίες διεύρυνσης ως επέκταση της περιμέτρου του θεσμοποιημένου πεδίου της

Η ΕΕ είναι ο περιφερειακός οικονομικός ηγεμόνας, καθώς όλες οι χώρες της Μεσογείου εξαρτώνται οικονομικά από τη διεξαγωγή εμπορικών συναλλαγών με την Ευρώπη.¹⁴ Η φιλοδοξία για τη δημιουργία μιας περιφερειακής ζώνης ελεύθερων συναλλαγών μέχρι το 2010, όπως περιγράφεται στην Ιδρυτική Διακήρυξη της Βαρκελώνης το 1995 αλλά και στις Συμφωνίες Σύνδεσης (Association Agreements) με τους μεσογειακούς εταίρους, έχουν δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για ένα σημαντικότερο ρόλο της ΕΕ στο οικονομικό μέλλον της Μεσόγειου. Το εάν, βεβαίως, αυτή η διαδικασία θα δώσει τελικά τη δυνατότητα στην ΕΕ να αποκτήσει έναν περισσότερο δραστήριο ρόλο στη νότια περιφέρειά της θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό και από την επιτυχία του εγχειρήματος της πολιτικής ενοποίησης και της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), όπως έχει διαμορφωθεί από τις Συνθήκες του Μάαστριχ, του Άμστερνταμ, της Νίκαιας και πιο πρόσφατα, της «Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης» της Λισσαβόνας. Το θέμα του μετασχηματισμού της ΕΕ σε οργανισμό με στρατιωτικές ικανότητες παραμένει ατελής, αν και έχει διαπιστωθεί, ότι η απόκτηση στρατιωτικής ισχύος συμβαδίζει με την επιδίωξη των παγκόσμιων ευρωπαϊκών στόχων και δεν σηματοδοτεί απαραίτητα την άσκηση ισχυρότερου διεθνούς καταναγκασμού εκ μέρους της ΕΕ. Ωστόσο, οι υποστηρικτές μιας περισσότερο ενεργητικής προσέγγισης της ΕΕ στη Μεσόγειο, θα ήταν χρήσιμο να θυμούνται ότι οι προσπάθειες της Ευρώπης να διαχειριστεί τις περιφερειακές δυναμικές σε περιοχές άμεσης γεωπολιτικής εξάρτησης, γνώρισαν περιορισμένη επιτυχία: το φιάσκο στη Βοσνία, η κρίση στο Κοσσυφοπέδιο και ιδιαίτερα ο τρόπος με τον οποίο ξεκίνησε και εξελίχθηκε ο πόλεμος στο Ιράκ, αποτελούν κεντρικά επιχειρήματα της παραπάνω άποψης.

Ένα ευδιάκριτο χαρακτηριστικό του μετασχηματισμού μετά το 1989 είναι και η αυξανόμενη σχετικότητα των περιφερειών και η σημασία που αποδίδεται στις

ευρωπαϊκής πολιτικής βλέπε στο Κ. Λάβδας, «Νόρμες και Διάχυτη Αμοιβαιότητα στην Πολιτική Κουλτούρα των Διεθνών Σχέσεων: Μαθήματα από την Ευρωπαϊκή Πολιτική», στο *Παγκόσμια Ευρώπη*; σπ.π., σσ. 85-100.

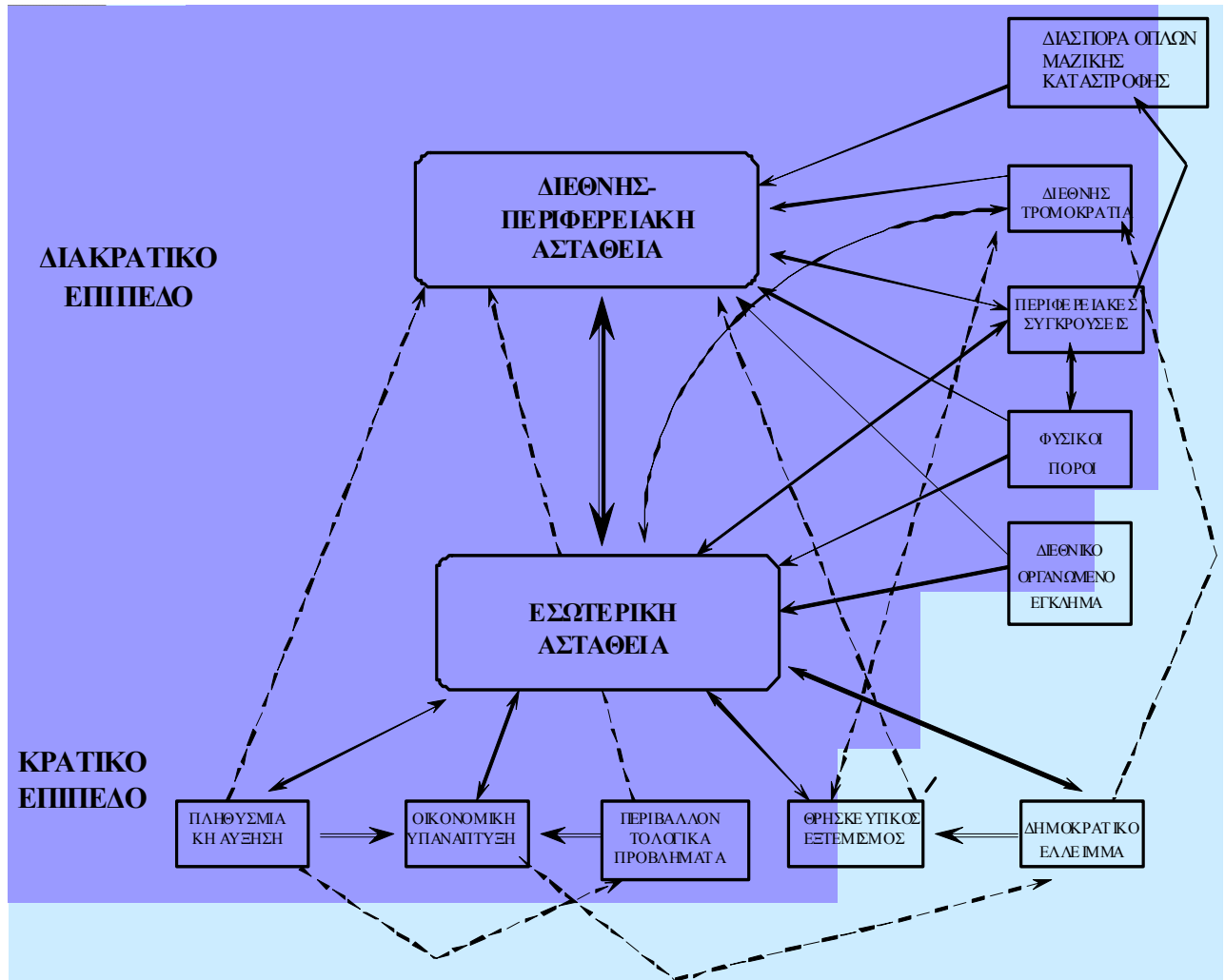
¹⁴ Χ. Τσαρδανίδης και Δ. Ξενάκης (επιμ.), *Αποτίμηση για τα 10 Χρόνια Λειτουργίας της Ευρω-Μεσογειακής Συνεργασίας και οι Προοπτικές που Διαγράφονται*, έκθεση του Ινστιτούτου Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Αθήνα, Δεκ. 2005.

πολιτικές οικοδόμησης και διακυβέρνησης τους.¹⁵ Σε αυτό το πλαίσιο, η Μεσόγειος παραμένει, παρά την πρόσφατη διεύρυνση του διεθνούς συστήματος, ένας στρατηγικός κόμβος συνάντησης πολιτισμών, αλλά και ένα πεδίο αιματηρών συγκρούσεων, ανισότητας, κυριαρχίας και αντιθέσεων μεταξύ Βορρά-Νότου. Για να είμαστε πιο ακριβείς, η μεταψυχροπολεμική Μεσόγειος εμφανίζει την πλειονότητα των συμπτωμάτων Βορρά-Νότου, μεταξύ άλλων, παράτυπη μετανάστευση, τρομοκρατία, θρησκευτική αδιαλλαξία και έλλειψη σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Είναι γεγονός πως το συστημικό *annus mirabilis* (1989) βρήκε τη Μεσόγειο να είναι πολιτικά ασταθής, οικονομικά αδύναμη και θεσμικά ανοργάνωτη για να ανταπεξέλθει στην πολυπλοκότητα της νέας περιόδου. Κατάφορτες από πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και θρησκευτικές εντάσεις που συχνά κλιμακώνονται σε ανοιχτές συγκρούσεις, οι περισσότερες αραβικές χώρες της Μεσογείου φαίνεται απίθανο να μπορέσουν να ενσωματωθούν στο νέο παγκοσμιοποιημένο οικονομικό σύστημα, με τις διεθνικές οικονομικές δράσεις να παραμένουν περιορισμένες εξαιτίας της παρατεταμένης κρίσης στη Μέση Ανατολή και των συγκρουσιακών σχέσεων που χαρακτηρίζουν τις μεταξύ τους σχέσεις. Αυτά τα χαρακτηριστικά κατέστησαν τη Μεσόγειο στη μεταψυχροπολεμική περίοδο μια από τις σημαντικότερες πηγές ανασφάλειας για τη σύγχρονη Ευρώπη.¹⁶ Πιο πρόσφατα, Ντόκος και Τσάκωνας έχουν κωδικοποιήσει και αποτυπώσει σχηματικά τις σύγχρονες προκλήσεις και τις αλληλεπιδράσεις του Μεσογειακού υπο-συστήματος ασφάλειας.¹⁷

¹⁵ Βλέπε μεταξύ άλλων στα S. C. Calleya (επιμ.), *Regionalism in the Post-Cold War World*, Ashgate, Aldershot, 2000, και A. Hurrell, «Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics», *Review of International Studies*, Vol. 21 No 2, 1995, σελ. 121-139. Στα ελληνικά βλέπε στο Χ. Τσαρδανίδη, «Από τις νέες περιφερειακές συνεργασίες στις διαπεριφερειακές συνέργιες» στο Α. Κόντης και Χ. Τσαρδανίδη (επιμ.), *Διεθνής Πολιτική Οικονομία: Θεωρία, Δομή και Προκλήσεις της Παγκόσμιας Οικονομίας*, εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2005, σελ. 91-114.

¹⁶ Ενδεικτικά βλέπε στα W. Weidenfeld, *Challenges in the Mediterranean: The European Response*, Bertelsman Foundation, Gutersloh, 1991, I. O. Lesser, *Mediterranean Security: New Perspectives and Implications for US Policy*, RAND, Santa Monica, 1992, P. Ludlow, (επιμ.), *Europe and the Mediterranean*, CEPS for Brassey's, London, 1994, και R. Aliboni, G. Joffe, T. Niblock (επιμ.), *Security Challenges in the Mediterranean Region*, Frank Cass, London 1996.

¹⁷ Θ. Ντόκος και Π. Τσάκωνας, *Στρατηγική Εθνικής Ασφάλειας. Οικοδομώντας το Ελληνικό Μοντέλο στον Εικοστό Πρώτο Αιώνα*, εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2005, σελ. 40.



Πρέπει να τονιστεί ότι στη νότια όχθη της Μεσογείου υπάρχει ένα συνολικό έλλειμμα ασφάλειας, το οποίο απορρέει από μια μετα-αποικιακή αίσθηση ευπάθειας του αραβικού κόσμου και το οποίο επιτάθηκε με τις μεταψυχροπολεμικές παρεμβάσεις της Δύσης.¹⁸ Στο Νότο - όπου ένα μεγάλο μέρος των χωρών χαρακτηρίζεται από ανεπάρκεια οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, διχασμό της κοινής γνώμης και των ηγετικών ομάδων, αλλά και αυτό που η σχολή της κοινωνιολογίας ορίζει ως,

¹⁸ Η αντίληψη αυτή ενισχύθηκε από μία σειρά γεγονότων που τροφοδότησαν τον Αραβικό κόσμο με μια βαθιά αίσθηση στρατηγικής ανασφάλειας. Αρχικά η εγκατάσταση του κράτους του Ισραήλ στην Παλαιστίνη, με τη βοήθεια των ΗΠΑ το 1948, εκλήφθηκε από τον αραβικό κόσμο ως αυθαίρετη παρέμβαση και πρόκληση της Δύσης. Έκτοτε, οι συνεχείς επεμβάσεις και η υπερβολική ενασχόληση των ΗΠΑ με την ασφάλεια του Ισραήλ έχουν «πείσει» τους Άραβες ότι η Δύση δε θα διστάσει να στραφεί εναντίον τους εάν τα συμφέροντά της το απαιτήσουν.

«οριζόντιες τομές» -¹⁹ υπάρχει μια γενικότερη αντίσταση στην πολιτική αλλαγή, ειδικά αυτή που προέρχεται από δυτικές υποδείξεις περί εκδημοκρατισμού, χρηστής διοίκησης και σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επίσης υπάρχει ευρεία κοινωνική αβεβαιότητα που απορρέει από τα προβλήματα εθνικο-θρησκευτικής ταυτότητας, οικονομικής ένδειας και από τη γενικευμένη έλλειψη κυβερνητικής νομιμότητας.²⁰ Άλλωστε πολλές από τις χώρες αυτές βρίσκονται ακόμη στη διαδικασία κρατικού σχηματισμού και ως εκ τούτου, τα περισσότερα καθεστώτα στηρίζονται για την επιβίωση τους στη συγκεντρωτική και αυταρχική διακυβέρνηση.²¹

Όπως υποστηρίζουν άραβες ειδικοί αναλυτές, οι περισσότερες κυβερνήσεις των χωρών αυτών εμφανίζονται να σκοπεύουν στη διατήρηση της αυταρχικής διακυβέρνησης για το εγγύς μέλλον,²² ενώ «οι όποιες μεταρρυθμίσεις έχουν υιοθετηθεί αφορούν κυρίως το κυβερνητικό επίπεδο».²³ Είναι επίσης γεγονός πως σε πολλές από αυτές τις χώρες, οι δυνάμεις ασφάλειας αποτελούν μέρος του συνολικού προβλήματος ασφάλειας, καθώς βρίσκονται συχνά «εξαρτημένες» από ηγεσίες που επιδεικνύουν ελάχιστη υπευθυνότητα προς τους πολίτες τους. Οι ένοπλες δυνάμεις στις χώρες αυτές διαδραματίζουν βασικό ρόλο στη διατήρηση της εσωτερικής σταθερότητας, πέραν βεβαίως της παραδοσιακής εξουσιοδότησης για την υπεράσπιση της εδαφικής ακεραιότητας της χώρας που υπηρετούν. Στην πραγματικότητα, πολλά αυταρχικά καθεστώτα στηρίζονται στις εσωτερικές δυνάμεις καταστολής και ασφάλειας, την αστυνομία, ακόμη και σε παραστρατιωτικές οργανώσεις για την διατήρηση της εσωτερικής έννομης τάξης, και εμμέσως της δικής τους επιβίωσης στην εξουσία.²⁴ Επίσης σε πολλές χώρες - όπως π.χ. στην Αίγυπτο -, οι στρατιωτικές

¹⁹ N. Ayubi, *Over-Stating the Arab State. Politics and Society in the Middle East*, I.B. Tauris Publishers, London & New York, 1995.

²⁰ Αυτή η αβεβαιότητα «έρχεται στην επιφάνεια μέσα από τις ανταγωνιστικές απαιτήσεις των κοινωνικά συνεκτικών, πολιτικά ανταποδοτικών και διοικητικά αποτελεσματικών κρατών της Δύσης». M. Ayoob, «State Making, State Breaking, and State failure», στο C. Crocker and F. Osler Hampson (επιμ.) *Turbulent Peace*, US Institute for Peace, Washington D.C., 2001.

²¹ M. Barnett, «Sovereignty, Nationalism and Regional Order in the Arab States System», *International Organization*, Vol. 40, No. 3, 1995.

²² M. Chartouni-Dubarry, «Political Transition in the Middle East», στο A. Vasconcelos και G. Joffé (επιμ.), *The Barcelona Process. Building a Euro-Mediterranean Regional Community*, Frank Cass, London, 2000.

²³ B. Chourou, «The Challenge of Democracy in North Africa», στο R. Gillespie και R. Young, (επιμ.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Frank Cass, London, 2001.

²⁴ Ο.π, σελ. 19.

επιτροπές και τα στρατιωτικά δικαστήρια πολλές φορές επηρεάζουν την ανεξαρτησία και την αμεροληψία της νομοθετικής εξουσίας. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί πως οι αμυντικές δαπάνες των αράβων εταίρων της ΕΕ έχουν αυξηθεί τα τελευταία έτη (κατά μέσον όρο μεταξύ 5-7% του ΑΕΠ τους) - αρκετά παραπάνω από τα επίπεδα που συστήνονται από τον ΟΗΕ και τη διεθνή αναπτυξιακή κοινότητα.

Συνολικά, παρά τη γεωγραφική εγγύτητα και την κοινή πολιτιστική κληρονομιά, οι εξελίξεις ανάμεσα στις δύο όχθες της Μεσογείου ακολουθούν ιστορικά μονοπάτια δύο διαφορετικών κόσμων. Σε μια περίοδο κατά την οποία η ΕΕ εναρμονίζει τις πολιτικές της και ενισχύει τα κοινά ευρωπαϊκά συμφέροντα μέσω μιας διαδικασίας ταυτόχρονης ενοποίησης και διεύρυνσης, ο μεσογειακός Νότος συνεχίζει να χαρακτηρίζεται, τόσο από περιορισμένες συνεργατικές σχέσεις, όσο και από παρατεταμένες ιστορικά συγκρούσεις, οι οποίες αποτρέπουν τη συλλογική ρύθμιση της περιφερειακής ασφάλειας. Στην άλλη όχθη της Μεσογείου, η ευρωπαϊκή ενοποίηση αποτέλεσε μια πραγματική ιστορική καμπή. Πραγματοποιήθηκε, όμως, αρχικά στο Βορρά της Ευρώπης, στη δεκαετία του '80 επεκτάθηκε προς τη νότια Ευρώπη και τελικά σήμερα, διευρύνεται προς τη «μεγάλη ανατολή», αφήνοντας (και πάλι) εκτός, το μεσογειακό Νότο.

Ευρω-Μεσογειακή Συνεργασία

Μετά από τρεις δεκαετίες μεσογειακών προσεγγίσεων και πολιτικών, οι οποίες στόχευαν στη ρύθμιση των οικονομικών σχέσεων μεταξύ της Ευρώπης και των μεσογειακών κρατών,²⁵ από τα μέσα της δεκαετίας το '90 η ΕΕ προωθεί ένα περιεκτικότερο πλαίσιο συνεργασίας, την ΕΜΣ, το οποίο περιλαμβάνει πέραν των παραδοσιακών οικονομικών διαστάσεων, την ενίσχυση των πολιτικών και κοινωνικο-πολιτιστικών περιφερειακών σχέσεων. Το Νοέμβριο του 1995, οι Υπουργοί Εξωτερικών της ΕΕ και των χωρών της Μεσογείου, επανατοποθέτησαν τις διμερείς τους σχέσεις σε ένα πολυμερές πλαίσιο συνεργασίας, με τρεις κεντρικούς στόχους: α) να ενισχυθεί ο πολιτικός διάλογος και η ασφάλεια σε περιφερειακό επίπεδο, β) να

²⁵ Για τις προηγούμενες Μεσογειακές πολιτικές βλέπε αναλυτικά στο Χ. Τσαρδανίδης, *Η «Ανανεωμένη» Μεσογειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και η Ελλάδα*, ΕΚΕΜ, εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 1992.

δημιουργηθεί μέχρι το 2010 μια περιφερειακή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών με αμοιβαία οικονομικά και αναπτυξιακά οφέλη, και γ) να επανασυνδεθούν οι κοινωνικο-πολιτιστικές σχέσεις των λαών της περιοχής.

Οι τρεις αυτοί στόχοι διαρθρώθηκαν σε τρεις αντίστοιχους πυλώνες συνεργασίας. Συνοπτικά, ο πρώτος πυλώνας της ΕΜΣ αφορά την ασφάλεια και τη σταθερότητα στην περιοχή, το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την ενδυνάμωση του πολιτικού διαλόγου και την ενίσχυση της χρηστής διακυβέρνησης και των δημοκρατικών θεσμών. Ο δεύτερος αποβλέπει στην οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία ενός υγιούς μακροοικονομικού περιβάλλοντος, την ενίσχυση των Άμεσων Ξένων Επενδύσεων και τη σταδιακή δημιουργία μέχρι το 2010 μιας Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών. Η ΕΜΣ παρέχει το πλαίσιο για την απελευθέρωση των οικονομιών των χωρών της Μεσογείου (η οποία περιορίζεται ωστόσο μόνο στο εμπόριο βιομηχανικών προϊόντων εξαιρώντας γεωργικά προϊόντα και υπηρεσίες) και το άνοιγμά τους στο διεθνές οικονομικό σύστημα μέσω της σταδιακής κατάργησης των δασμών και των άλλων μη δασμολογικών εμποδίων κυρίως σε διμερές επίπεδο. Στον τρίτο πυλώνα, οι διαπολιτισμικές ανταλλαγές, η εκπαίδευση και η αντιμετώπιση προβλημάτων, όπως ο ισλαμικός φονταμενταλισμός και οι ανεξέλεγκτες μεταναστευτικές ροές, και η συνεργασία στις πολιτιστικές και ανθρώπινες υποθέσεις, σε μια προσπάθεια να ενισχυθούν, τόσο η κατανόηση μεταξύ των διαφορετικών πολιτισμών, όσο και οι ανταλλαγές μεταξύ οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.²⁶

Η ΔτΒ σχεδιάστηκε, κατά το πρότυπο της Διαδικασίας του Ελσίνκι στο πλαίσιο της Διάσκεψης για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΔΑΣΕ), σε τρεις αντίστοιχους πυλώνες συνεργατικής δράσης, με συγκεκριμένο πρόγραμμα εργασίας (follow up) το οποίο εξασφάλισε την εξελικτική της «συνέχεια», καθιστώντας τη σε μόνιμο μηχανισμό περιφερειακής συνεργασίας.²⁷ Αυτή η ποιοτική αναβάθμιση των

²⁶ Για εκτενέστερες αναλύσεις της ΕΜΣ και του περιεχομένου των τριών πυλώνων της βλέπε στα D. K. Xenakis and D. N. Chrysochoou, *The emerging Euro-Mediterranean system*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2001, και S. C. Calleya, *Evaluating Euro-Mediterranean Relations*, Routledge, London, 2005.

²⁷ Υπό το πρίσμα της διεθνούς διακυβέρνησης, το μοντέλο των αλληλεξαρτώμενων πυλώνων (baskets), το οποίο αναγνωρίζει την αλληλένδετη σχέση ανάμεσα στις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις της ασφάλειας, σε συνδυασμό με το πρόγραμμα εργασίας, αποτελούν, υπό προϋποθέσεις, επιτυχημένη μέθοδο διευθέτησης και υπέρβασης πιθανών εμποδίων στο

εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ στη Μεσόγειο, από ένα σύνολο μη-συντονισμένων δράσεων και πολιτικών, σε ένα συλλογικό σύστημα, βασισμένο σε θεσμοθετημένους κανόνες και πρότυπα συμπεριφοράς, θα μπορούσε να οδηγήσει σε κάτι παραπάνω από μία απλή «σύμπραξη» (partnership) κρατών για την επίτευξη περιορισμένων στόχων, ακόμη και σε ένα περιφερειακό καθεστώς, ενέχοντας χαρακτηριστικά, όπως η ανάπτυξη γενικών κανόνων χρηστής διακυβέρνησης και η θεσμοθέτηση μηχανισμών συλλογικής δράσης.²⁸

Εξαιτίας του περιεχομένου αλλά και του μεγέθους της, - μετά την πιο πρόσφατη Σύνοδο της ΕΜΣ στη Λισσαβόνα περιλαμβάνει συνολικά τριανταεννέα μέλη (27 κράτη-μέλη της ΕΕ + 10 Μεσογειακά + Μαυριτανία και Αλβανία)- αποτελεί τη σημαντικότερη περιφερειακή πρωτοβουλία στη διαδικασία μεταψυχροπολεμικού μετασχηματισμού της Μεσογείου. Ο κύριος λόγος είναι ότι τροφοδοτεί με τις απαραίτητες θεσμικές διευθετήσεις για την ανάδυση ενός ευέλικτου περιφερειακού καθεστώτος με πρωταρχικό στόχο τη διαχείριση της αλληλεξάρτησης - τόσο δομικής όσο και λειτουργικής - μεταξύ συχνά ανταγωνιστικών δρώντων, οι οποίοι πάντως έχουν διαφορετικούς λόγους ένταξης στο περιφερειακό πλαίσιο συνεργασίας.²⁹

Το 1995 οι εταίροι στην ΕΜΣ συμφώνησαν ότι ο γενικός αντικειμενικός στόχος της μετατροπής της Μεσογείου σε μια περιοχή διαλόγου, ελεύθερων ανταλλαγών και συνεργασίας που θα εγγυάται την ειρήνη, τη σταθερότητα και την ευημερία, απαιτεί την ενίσχυση της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ένα συστηματικό και ισορροπημένο πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, μέτρα για την καταπολέμηση της φτώχειας, καθώς και την προώθηση της αμοιβαίας κατανόησης μεταξύ των διαφορετικών πολιτισμών. Είναι προφανές πως στα μέσα της «χρυσής» δεκαετίας του 1990, η οικονομική συνεργασία και η αυξανόμενη οικονομική αλληλεξάρτηση που αυτή επιφέρει θεωρήθηκε ως ικανή συνθήκη για την ανάπτυξη

σχηματισμό διεθνών καθεστώτων μεγάλης κλίμακας. D. K. Xenakis, *The Politics of Order-Building in Europe and the Mediterranean*, Defence Analysis Institute, Athens, 2004 και *Transforming Regional Orders: The Helsinki and Barcelona Processes Compared*, ανέκδοτη διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Exeter, 2000.

²⁸ D. K. Xenakis, «From Policy to Regime: Trends in Euro-Mediterranean Governance», *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 13 No.1, 1999, σελ. 254-270.

²⁹ D. K. Xenakis, «Order and Change in the Euro-Mediterranean System», *Mediterranean Quarterly*, Vol. 11, No. 1, Winter 2000, σελ. 75-90.

ισχυρών δεσμών που θα μπορούσαν να αποκτήσουν στο μέλλον και πολιτική βαρύτητα, ενώ η παροχή οικονομικής βοήθειας κρίθηκε επαρκές κίνητρο για την προαγωγή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων και τη μείωση των μεταναστευτικών ροών και των άλλων πηγών αποσταθεροποίησης από τη Μεσόγειο. Είναι αυτονόητο ότι δύσκολα μπορεί να αναπτυχθεί η οικονομική συνεργασία όταν επικρατεί σύγκρουση, όπως είναι και προφανές ότι η πολιτική σταθερότητα πρέπει να προηγηθεί ή τουλάχιστον να επιτευχθεί παράλληλα με οποιασδήποτε απόπειρα οικονομικής ή άλλης «βαθύτερης» συνεργασίας.

Σήμερα, τα αποτελέσματα της ΔτΒ, αν και σημαντικά, λόγω της φύσης των περιφερειακών προβλημάτων και της επιδείνωσης του διεθνούς κλίματος, απέχουν από το αρχικό όραμα της ΕΕ για τη δημιουργία ενός «κλοιού ασφαλείας» από σχετικά ευημερούσες και κατά το δυνατόν δημοκρατικές χώρες. Το δομικό πρόβλημα που έγκειται στις διαφορετικές δυναμικές των τριών υπο-περιφερειακών συστημάτων που συναπαρτίζουν τη Μεσόγειο και οι οποίες παραμένουν εξαιρετικά ασύμμετρες για να μπορέσουν να ενταχθούν σε ένα κοινό (θεσμικό) πλαίσιο, δεν στάθηκε δυνατό να ξεπεραστεί. Το μέγεθος των κοινωνικο-οικονομικών, πολιτικών και στρατιωτικών ανισοτήτων Βορρά-Νότου, αλλά και πλέον εντός των δύο αυτών υποσυνόλων, καθιστούν σχεδόν αδύνατη τη θεσμοθέτηση των ενδιαφερόντων τόσο πολλών και διαφορετικών ομάδων εκπροσώπησης σε ένα περιφερειακό φόρουμ.³⁰

Για την καλύτερη κατανόηση του προβλήματος θα πρέπει να τονιστούν ορισμένα στοιχεία, όπως το γεγονός ότι η πρωτοβουλία της ΕΕ το 1995 ήταν μια ξεκάθαρη προσπάθεια να αποφευχθεί η αντικατάσταση του Τείχους του Βερολίνου, από ένα άλλο «τείχος» που η ανισότητα και οι εντάσεις διαφόρων ειδών απειλούσαν να οικοδομήσουν ανάμεσα στην ΕΕ και τον αραβικό κόσμο της Μεσογείου. Μια ανομολόγητη, αλλά εμφανής πλευρά της πρωτοβουλίας ήταν η προσπάθεια Γαλλίας και Ισπανίας να εξισορροπήσουν τη μετατόπιση του κέντρου βάρους της ΕΕ από την διεύρυνση προς την Ανατολική Ευρώπη. Η μαζική διεύρυνση της ΕΕ, προκάλεσε αισθήματα «αποκλεισμού» στην πλειοψηφία των Μεσογειακών χωρών, καθώς ερμηνεύτηκε, ως μετατόπιση του ενδιαφέροντος της ΕΕ προς όφελος των κρατών της

³⁰ Βλέπε αναλυτικότερα στο S. C. Calleya, *Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World: Patterns of Relations in the Mediterranean Area*, Aldershot, Dartmouth, 1997.

Ανατολικής Ευρώπης που πλέον συμμετέχουν ισότιμα στο Ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.³¹ Μετά το 2003 παρουσιάζονται νέα δεδομένα στην προσέγγιση της ΕΕ, τόσο λόγω έλλειψης διαθέσιμων πόρων, αλλά κυρίως λόγω της έλλειψης κοινής αντίληψης για την αντιμετώπιση των Μεσογειακών προκλήσεων. Αυτό έγινε εμφανές στη νέα Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ),³² η οποία φαίνεται να έχει καθοριστικές επιπτώσεις, καθώς αρκετοί Μεσογειακοί εταίροι, όπως η Τουρκία και το Ισραήλ αναζητούν διαφορετικά επίπεδα πολιτικής και οικονομικής δέσμευσης με τον ευρωπαϊκό πυρήνα.

Πρέπει, επίσης, να τονιστεί ότι η ΕΜΣ «είδε το φως» μέσα από τη χαραμάδα ενός μισανοιγμένου παραθύρου ευκαιριών στη Μέση Ανατολή, το οποίο όμως λίγο μετά ξανάκλεισε. Η επιτυχής εξέλιξη της Διαδικασίας του Όσλο είχε δημιουργήσει πολλές ελπίδες για μια σταθερή ειρήνη μεταξύ του Ισραήλ και των Παλαιστινίων. Ωστόσο, η επιδείνωση των Αραβο-Ισραηλινών σχέσεων μετά το 1995, το κλίμα τρομοκρατίας που εμπέδωσε η 11^η Σεπτεμβρίου, η επέμβαση στο Αφγανιστάν και ένας ακόμη πόλεμος στο Ιράκ, αποτέλεσαν τα σημαντικότερα εμπόδια για την επίτευξη ικανοποιητικών συνθηκών περιφερειακής συνεργασίας.

Τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου και η ανάδυση των ασύμμετρων απειλών στην ατζέντα των διεθνών σχέσεων με την παγκόσμια αντιτρομοκρατική εκστρατεία είχαν τις επιπτώσεις που τους αναλογούν στη Μεσόγειο, οδηγώντας μεταξύ άλλων, σε ενίσχυση των εθνικών πολιτικών ασφάλειας σε βάρος της περιφερειακής διαδικασίας εκδημοκρατισμού και φιλελευθεροποίησης, αύξηση των περιορισμών στη διακίνηση προσώπων και αγαθών, και κυρίως, αποξένωση των Μουσουλμανικών πληθυσμών, που κατοικούν στην Ευρώπη. Δημιούργησαν, επίσης, σοβαρά εμπόδια στην περιφερειακή συνεργασία, όχι μόνο επειδή ανέδειξαν στο προσκήνιο θέματα ασφάλειας που εμπíπτουν στην σφαίρα της υπεροχής των ΗΠΑ και της

³¹ Βλέπε αναλυτικότερα στο C. Stephanou and D. K. Xenakis, «The European Union's Enlargement and Euro-Mediterranean Relations», στο F. Praussello (επιμ.), *Sustainable Development and Adjustment in the MEDA Countries Following the EU Enlargement*, Franco Angeli, Milan, 2006, σελ. 117-133.

³² Βλέπε στο Κ. Λάβδας και Δ. Ξενάκης, «Η Ευρω-Μεσογειακή Συνεργασία και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας», στο Ν. Μαραβέγιας και Μ. Ι. Τσινιζέλης (επιμ.), *Η Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεωρία, Θεσμοί, Πολιτικές*, εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2007, 402-421.

«ανταγωνιστικής» μεσογειακής πρωτοβουλίας του NATO,³³ αλλά και όσον αφορά στην πολυμερή λειτουργία της ΔτΒ. Η αποτυχία της ΕΕ να παρέμβει αποτελεσματικά, αλλά και το χάσμα που δημιουργήθηκε ανάμεσα στα κράτη-μέλη, σχετικά με τη συμμετοχή τους στην «εκστρατεία» των ΗΠΑ στο Ιράκ, επηρέασαν αρνητικά τη δυναμική της ΔτΒ, δημιουργώντας απογοήτευση στον αραβικό κόσμο για την αναξιοπιστία των ευρωπαϊών εταίρων τους και την ικανότητα τους να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην περιφερειακή ασφάλεια.

Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια έχουν εμφανιστεί ανταγωνιστικά ευρωπαϊκά προγράμματα όπως η πρόσφατη πρόταση του Γάλλου Προέδρου Σαρκοζί για μια «Μεσογειακή Ένωση» - «Ένωση για τη Μεσόγειο» όπως αποκαλείται πλέον - η οποία αναμένεται να ξεκινήσει επίσημα στο πλαίσιο της επερχόμενης Γαλλικής Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ.³⁴ Αν και το περιεχόμενο της νέας αυτής πρωτοβουλίας δεν έχει ακόμη επαρκώς οριοθετηθεί και υπόκειται σε διαρκή επεξεργασία με γνώμονα την εξέλιξη της ΕΜΣ σε «Barcelona Plus», ιδιαίτερη έμφαση πρόκειται να αποδοθεί σε 3 έως 4 τομείς- κλειδιά: ενέργεια, πολιτισμός, οικονομία και ασφάλεια. Οι αρχηγοί κρατών που θα συναντηθούν στο Παρίσι τον ερχόμενο Ιούλιο αναμένεται να καταρτίσουν ένα κατευθυντήριο σχέδιο δράσης, η εφαρμογή του οποίου θα εξειδικεύεται μέσω επιμέρους προγραμμάτων και κάθε ένα από αυτά θα εκτελείται υπό την εποπτεία ενός «υπεύθυνου προγράμματος» (project manager). Ιδιαίτερη προσοχή αποδίδεται στο να διασφαλιστεί η εύρυθμη και συντονισμένη λειτουργία της. Η προσέγγιση της λειτουργίας ομάδων εργασίας για την εκπόνηση των προγραμμάτων, την οποία θα καθοδηγούν υπουργοί διάφορων τομέων και ειδικοί εμπειρογνώμονες, θα προσδώσει ένα στοιχείο λογοδοσίας που έγκειται στη διεξαγωγή αξιόπιστων αποτελεσμάτων. Το αίσθημα της κοινοκτημοσύνης κατά την

³³ Για την μεσογειακή πρωτοβουλία του NATO βλέπε αναλυτικότερα στα T. Dokos, *NATO's Mediterranean Dialogue: Prospects and Policy Recommendations*, ELIAMEP Policy Paper, No. 3, 2003. Βλέπε επίσης στο N. de Santis, «NATO's Agenda and the Mediterranean Dialogue», στο H. G. Brauch et.al. (επιμ), *Security and Environment in the Mediterranean*, Springer Verlag, Berlin, 2003, σελ. 177-180.

³⁴ Ο Πρόεδρος Σαρκοζί αναφέρθηκε για πρώτη φορά στην προοπτική μιας Μεσογειακής Ένωσης, την 7η Φεβρουαρίου 2007, κατά την ομιλία του ως υποψήφιος για το χρίσμα της προεδρίας. Μετά την εκλογική νίκη του, το Μάιο του ίδιου έτους, ο Σαρκοζί αναδιατύπωσε την πρόθεσή του για περαιτέρω προώθηση της εν λόγω πρωτοβουλίας, αναδεικνύοντάς την σε βασική προτεραιότητα της εξωτερικής του πολιτικής. Κατά την ομιλία του στο Μαρόκο, τον Οκτώβριο του 2007, έκανε μια πρώτη νύξη για τη φύση της Ένωσης, δίνοντας περισσότερο τη χροιά μιας «Ένωσης με στόχο την εκπόνηση προγραμμάτων» («Union of Projects»).

εκπόνηση των διάφορων προγραμμάτων καθίσταται καθοριστικός παράγοντας για την επιτυχία της νέα περιφερειακής πρωτοβουλίας.³⁵ Ανάμεσα στα προγράμματα που βρίσκονται υπό επεξεργασία κατατάσσονται:

- η ολοκλήρωση του δια-Μεσογειακού ηλεκτροπαραγωγικού δικτύου,
- η ανάπτυξη πυρηνικών και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας,
- η ίδρυση μιας Μεσογειακής Αναπτυξιακής Τράπεζας στα πρότυπα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (EBRD), προσανατολισμένη στη δανειοδότηση μικρο-μεσαίων επιχειρήσεων,
- η καταπολέμηση της περιβαλλοντικής ρύπανσης στη Μεσόγειο,
- η παραχώρηση βίζας σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, π.χ. ερευνητές, επιχειρηματίες και αξιωματούχους, και
- η διαπανεπιστημιακή συνεργασία, ανταλλαγές φοιτητών (Erasmus-MED) και δημιουργία εταιρικών σχέσεων.

Η πρωτοβουλία Σαρκοζί φιλοδοξεί, έτσι, να ανοίξει το δρόμο για την εφαρμογή του τρέχοντος πενταετούς προγράμματος εργασίας στο πλαίσιο της ΕΜΣ, καταρτίζοντας σχέδια δράσης για τη διεκπεραίωση πολυάριθμων προγραμμάτων σε συγκεκριμένους τομείς. Πρέπει να τονιστεί, ότι η πρωτοβουλία δε στοχεύει στην αντικατάσταση της ΕΜΣ, αλλά σε μια συμπληρωματική προς αυτή δράση. Επιδιώκεται, επίσης, η συμμετοχή της ΕΕ σε όλους τους τομείς και τα στάδια της με τελικό στόχο να καταστούν συστατικά μιας ενιαίας Ευρω-Μεσογειακής στρατηγικής για την ευημερία και τη σταθερότητα στην περιοχή. Προκειμένου να εξασφαλιστεί όσο το δυνατόν ευρύτερη συνοχή μεταξύ της νέας πρωτοβουλίας και της ΕΜΣ, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο αρμόδιος Επίτροπος για τις εξωτερικές σχέσεις και ο Ύπατος Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ θα προσκαλούνται στις διασκέψεις κορυφής. Το πιο πιθανό, βέβαια, είναι να καταλήξει σε μια χαλαρή «Ένωση», χωρίς νομική προσωπικότητα, προσεγγίζοντας περισσότερο τη δομή των G8 παρά αυτή της ΕΕ. Αυτό όμως μένει να διαπιστωθεί. Πυρήνας της λειτουργίας της θα είναι ετήσιες διασκέψεις κορυφής σε επίπεδο αρχηγών κρατών.³⁶

³⁵J. F., Daguzan, «Why Sarkozy's Mediterranean plan looks worth a try», *Europe's World*, Autumn, 2007, σελ. 151-155.

³⁶ Σε κοινό τους έγγραφο που δημοσιεύτηκε τον περασμένο Μάρτιο, η Γαλλία και η Γερμανία πρότειναν την τοποθέτηση δύο Προέδρων της Ένωσης και τη σύσταση Γραμματείας με δύο διευθυντές. Τόσο στην περίπτωση της προεδρίας, όσο και της διεύθυνσης της Γραμματείας της

Τους δύο τελευταίους μήνες, εντούτοις, έχουν σημειωθεί κάποιες εξελίξεις αναφορικά με την πρόταση Σαρκοζί, κυρίως ως αποτέλεσμα της ασυμφωνίας σχετικά με την νομιμοποίηση, τη χρησιμότητα και το πεδίο δράσης της τελευταίας, καθώς και για τους συμμετέχοντες σε αυτή. Μετά από αλληπάλληλες διαπραγματεύσεις, ο Γάλλος Πρόεδρος και η Γερμανίδα Καγκελάρια Μέρκελ κατέληξαν σε συμφωνία στη συνάντηση στο Ανόβερο (στις 3 Μαρτίου) σχετικά με τα σχέδια για τη Μεσόγειο: «Η συμφωνία επιτεύχθηκε τόσο για τις αρχές λειτουργίας της Ένωσης όσο και για τις λεπτομέρειες», δήλωσε αργότερα η Μέρκελ.³⁷ Στο Συμβούλιο της ΕΕ που πραγματοποιήθηκε στις 13-14 Μαρτίου 2008 εισήχθη η αναθεωρημένη πρόταση για την «Ένωση για τη Μεσόγειο»- όπως αποκαλείται πλέον- προκειμένου να εξαλειφθούν οι φόβοι για μελλοντική εχθρότητα στους κόλπους της ΕΕ. Αποφασίστηκε αντί να δημιουργηθούν νέες δομές, το πρόγραμμα αυτό να ενσωματωθεί στην ανανεωμένη εκδοχή της ΔτΒ («Barcelona Plus»), με τον όρο «Διαδικασία της Βαρκελώνης: Ένωση για τη Μεσόγειο» με την ισότιμη συμμετοχή όλων των κρατών-μελών της ΕΕ.

Αποφασίστηκε, επίσης, η χρηματοδότηση των προγραμμάτων να προέρχεται από εισφορές των κρατών-μελών, δάνεια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, χρηματοδοτήσεις της MEDA/ ΕΠΓ, ιδιωτικά κεφάλαια, καθώς και δάνεια από τη Μεσογειακή Τράπεζα η οποία πρόκειται να συσταθεί. Δεδομένης όμως της αντίθεσης της Τουρκίας, της Λιβύης και της Μ. Βρετανίας, είναι απίθανη η επέκταση της χρηματοδότησης πέρα από τα κεφάλαια που έχουν ήδη τοποθετηθεί στη ΔτΒ.³⁸ Πέρα από την εξασφάλιση των απαραίτητων οικονομικών πόρων, ο Πρόεδρος Σαρκοζί θα

Ένωσης η μία θέση θα εκπροσωπείται από μη-ευρωπαϊκή χώρα της Μεσογείου και η άλλη από χώρα-μέλος της ΕΕ. Οι χώρες της νότιας Ευρώπης θα αναλάβουν τις πρώτες προεδρίες, η διάρκεια των οποίων θα είναι διετής.

³⁷ Φόβοι ότι η Γαλλία διευρύνει τα συμφέροντά της σε βάρος των υπόλοιπων κρατών μελών της ΕΕ, χρησιμοποιώντας τη συγκεκριμένη πρωτοβουλία ως όχημα για την αύξηση της επιρροής της σχέσεις της Ευρώπης με τα κράτη της Μεσογείου, οδήγησαν σε ένταση τις σχέσεις Γαλλίας-Γερμανίας. Παρά τη συμφωνία για την ανεπάρκεια της ΕΜΣ, η Καγκελάρια Μέρκελ τόνισε ότι όλοι οι τομείς που θεωρούνται κρίσιμοι για την έκβαση του δια-Μεσογειακού διαλόγου, όπως η μετανάστευση, το εμπόριο, η ενέργεια και το περιβάλλον αφορούν την ΕΕ γενικότερα. Κατά συνέπεια, οποιαδήποτε μεταρρύθμιση αναφορικά με τον Ευρω-Μεσογειακό διάλογο θα πρέπει να πραγματοποιείται μέσα στο υπάρχον οργανωτικό πλαίσιο (ΕΜΣ) και με τη συμμετοχή όλων των κρατών-μελών της ΕΕ. EuroMeSCo «Unifying the Mediterranean: An Overview», *EuroMeSCo Newsletter*, No 22, IEEI, Lisbon, March 2008, σελ. 2.

³⁸ Με αυτά τα δεδομένα ο Σαρκοζί επιδιώκει να αντλήσει επιπλέον χρηματοδότηση από τον ιδιωτικό τομέα της τάξεως των 14 δις ευρώ.

πρέπει να διατυπώσει και ένα *raison d'être* της επικείμενης Ένωσης, πειστικό για τα περιφερειακά κράτη, προκειμένου να καταστεί βιώσιμη η νέα αυτή περιφερειακή πρωτοβουλία.³⁹ Απέχοντας για μεγάλο διάστημα από τη συζήτηση, το ζήτημα της ενοποίησης της μεσογειακής περιφέρειας, όπως επανήλθε μέσα από την πρόταση Σαρκοζί, καθίσταται πλέον επίμαχο θέμα συζήτησης, καθώς θα μπορούσε να αποτελέσει εναλλακτική λύση, τόσο για το «απομονωμένο» σε έναν ουσιαστικά Ευρω-αραβικό διάλογο Ισραήλ (μετά την ένταξη της Κύπρου και της Μάλτας στην ΕΕ), όσο και για την «προβληματική» Τουρκία, αντί της «προβληματικής» πλήρους ένταξης στην ΕΕ.

Συνολικά, από το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και μετά έχουν καταγραφεί διάφορες πρωτοβουλίες για την προώθηση της συνεργασίας και της σταθερότητας στη Μεσόγειο, όπως η Διάσκεψη για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στη Μεσόγειο, το Δυτικό Μεσογειακό Φόρουμ, γνωστό και ως Πρωτοβουλία 5+5, το Μεσογειακό Φόρουμ, το Συμβούλιο για τη Μεσόγειο, αλλά και η ΕΜΣ και η ΕΠΓ. Παρά το γεγονός, ότι οι πρωτοβουλίες αυτές συνέβαλαν στη βελτίωση των σχέσεων στη Μεσόγειο, η έλλειψη συντονισμού ανάμεσα στις διαφορετικές περιφερειακές συσσωματώσεις και η ετερογένεια που χαρακτηρίζει τη σύστασή τους δεν οδήγησαν στα επιθυμητά αποτελέσματα.

Αν και η ΔτΒ δεν έχει εμφανώς αποδώσει τα αναμενόμενα στην οργάνωση ενός περιφερειακού καθεστώτος σταθερότητας και ασφάλειας, εντούτοις, παραμένει το σημαντικότερο σχήμα περιφερειακής συνεργασίας. Ενώ το πλαίσιο πολιτικής και στρατηγικής συνεργασίας βελτιώθηκε, ωστόσο, δεν κατάφερε να ανατρέψει την απροθυμία των περισσότερων μεσογειακών εταίρων να προχωρήσουν στις (όντως δύσκολες) μεταρρυθμίσεις που τους ζητούνται. Αν και ο πρώτος πυλώνας εσωκλείει ρήτρες δεσμευτικού χαρακτήρα για τον περιορισμό της διασποράς των Όπλων Μαζικής Καταστροφής (ΟΜΚ) και των εξοπλιστικών προγραμμάτων που υπερκαλύπτουν τις ανάγκες των χωρών για την εγγύηση της ασφάλειας τους, η κατάσταση μέχρι και σήμερα παραμένει στο επίπεδο των εξαγγελιών. Παρά το

³⁹ Βλέπε αναλυτικότερα στο S. C. Calleya and D. K. Xenakis, 'France's New Mediterranean Initiative: Lessons from Post-Cold War Regional Cooperation', *Karamanlis Working Papers in Hellenic and European Studies*, No. 4, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, April 2008.

γεγονός, ότι οι στόχοι της προώθησης του εκδημοκρατισμού⁴⁰ και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁴¹ αποδείχτηκαν εξαιρετικά δύσκολα εγχειρήματα, η περιφερειακή συνεργασία και ο ευρωπαϊκός παράγοντας στην περιοχή έχουν συνολικά ενισχυθεί. Η, έστω και περιορισμένη, ανάπτυξη της ΔτΒ στους άλλους δύο πυλώνες συνεργασίας έχει βοηθήσει στην εμπέδωση μιας περιφερειακής κουλτούρας συνεργασίας, ενώ συνολικά ενισχύθηκε και ο ευρωπαϊκός στρατηγικός παράγοντα στην περιοχή.

Αναμφίβολα, μια μακρο-διαδικασία, όπως αυτή της Βαρκελώνης, δεν μπορεί παρά να προχωρήσει με δοκιμασίες, λάθη και «πισωγυρίσματα». Δεν πρέπει, όμως, να ξεχνάμε, ότι ο σχεδιασμός, η λειτουργία και η αποτελεσματικότητα συστημάτων διεθνούς συνεργασίας και συλλογικής διακυβέρνησης απαιτούν μέγιστη (και όχι ελάχιστη) ικανότητα διακυβέρνησης. Στο νότο της Μεσογείου τέτοιες ικανότητες δεν υπάρχουν, όχι μόνο εξαιτίας της εγγενούς αδυναμίας των κρατών, αλλά κυρίως εξαιτίας της έλλειψης πραγματικής πολιτικής διάθεσης (και στις δύο πλευρές της Μεσογείου) για χρήση των συλλογικών ρυθμίσεων και την από κοινού διαχείριση των κοινών προκλήσεων.

Πολιτικός Διάλογος και Συνεργασία για την Ασφάλεια

Ο πρώτος πυλώνας της ΕΜΣ, αρμοδιότητα του οποίου είναι η ενίσχυση του πολιτικού διαλόγου και της συνεργασίας σε θέματα ασφάλειας, αποτέλεσε τον κεντρικό στόχο της διαδικασίας και δημιούργησε μεγάλες προσδοκίες για μια συλλογική ρύθμιση της περιφερειακής ασφάλειας. Είχε άλλωστε όλα τα χαρακτηριστικά μιας παλαιότερης, ιδιαίτερα πετυχημένης «συνταγής», της Διαδικασίας του Ελσίνκι.⁴² Κατά το παράδειγμα της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι το 1973, οι υπογράφωντες την ιδρυτική Διακήρυξη στη Βαρκελώνη το 1995, συμφώνησαν σε γενικές διατάξεις που

⁴⁰ R. Youngs, *The European Union and the promotion of democracy - Europe's Mediterranean and Asian policies*, Oxford University Press, Oxford, 2003 και D. N. Chrysoschoou και D. K. Xenakis, «Prospects for Euro-Mediterranean Governance», *The Review of International Affairs*, Vol. 2, No. 4, 2003.

⁴¹ L. Feliu, «Human rights and the Barcelona Process», στο F. Attinà and S. Stavridis (επιμ.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseilles*, Giuffrè, Milan, 2001, σελ. 77.

⁴² D. K. Xenakis, «The Barcelona Process: Some Lessons from Helsinki», *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, Special EuroMed Edition - No. 17, Department of Political Science, Πανεπιστήμιο Catania, 1998.

περιέχονται στον Καταστατικό Χάρτη των ΗΕ και στη Διεθνή Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, καθώς και άλλες υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο, ειδικά εκείνες που αναφέρονται σε διεθνείς ή περιφερειακούς μηχανισμούς των οποίων αποτελούν μέλη. Επιπλέον, συμφώνησαν να ενισχύσουν τα στοιχεία της έννομης τάξης και της δημοκρατίας στα πολιτικά τους συστήματα, ενώ παράλληλα, αναγνώρισαν το δικαίωμα ελεύθερης επιλογής πολιτικού, κοινωνικό-πολιτιστικού, οικονομικού και νομικού συστήματος.

Ιδιαίτερη αναφορά έγινε στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, στην εγγύηση για αποτελεσματική (νομιμοποιημένη) υπεράσπισή τους, συμπεριλαμβανομένων των ελευθεριών σκέψης, έκφρασης, συνείδησης και θρησκευτικής προτίμησης, ατομικά ή/και συλλογικά, καθώς και στην καταπολέμηση των εθνικών, φυλετικών, γλωσσικών και θρησκευτικών διακρίσεων. Στο πλαίσιο αυτό οι εταίροι, συμφώνησαν για το σεβασμό στη διαφορετικότητα και τον πλουραλισμό των κοινωνιών που εκπροσωπεί η ΕΜΣ, την προώθηση της ανεκτικότητας μεταξύ των διαφορετικών κοινωνικών ομάδων και την καταπολέμηση των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας, τονίζοντας τον κρίσιμο ρόλο της εκπαίδευσης στο θέμα του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Η συνεργασία στον πρώτο πυλώνα της ΕΜΣ υποστηρίζει τη διευθέτηση των διαφορών στη Μεσόγειο με ειρηνικά μέσα και καλεί τους συμμετέχοντες να αποποιηθούν οποιασδήποτε μορφής απειλή ή χρήση βίας κατά της εδαφικής ακεραιότητας των εταίρων, συμπεριλαμβανομένης της κατάληψης εδάφους με τη χρήση βίας. Επιπρόσθετα, υπάρχει δέσμευση για την ενίσχυση της συνεργασίας για την πρόληψη και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, ειδικά μέσω της επικύρωσης και εφαρμογής των διεθνών συμβάσεων που έχουν συνάψει, καθώς και της προσχώρησης σε τέτοιου είδους διεθνείς μηχανισμούς και γενικώς, η ανάληψη οποιουδήποτε άλλου σχετικού μέτρου. Οι προσπάθειες αυτές αφορούν και στην από κοινού καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και του προβλήματος των ναρκωτικών.

Παράλληλα προωθείται η ενίσχυση της περιφερειακής ασφάλειας μέσω των διατάξεων για τη συμμόρφωση σε ένα συνδυασμό διεθνών και περιφερειακών καθεστώτων κατά της διασποράς πυρηνικών, χημικών και βιολογικών όπλων. Σε αυτά περιλαμβάνονται διάφορες συμφωνίες ελέγχου των εξοπλισμών και αφοπλισμού, όπως η Non-Proliferation Treaty (NPT), η Συνθήκη για τα Βιολογικά Όπλα (BWC), η Συνθήκη Απαγόρευσης Πυρηνικών Δοκιμών (CTBT) ή/και άλλες περιφερειακές συμφωνίες, όπως οι αποστρατικοποιημένες ζώνες και τα καθεστώτα επιβεβαίωσης τους. Οι εταίροι επίσης συμφώνησαν για την αμοιβαία και αποτελεσματική επίβλεψη του αφοπλισμού της Μέσης Ανατολής από ΟΜΚ, πυρηνικά, χημικά και βιολογικά συστήματα. Ο πρώτος πυλώνας της ΕΜΣ για την πολιτική συνεργασία και την οικοδόμηση της περιφερειακής ασφάλειας ολοκληρώνεται με την αναφορά στην αποτροπή της διασποράς τέτοιων όπλων, όπως και την υπερβολική συσσώρευση συμβατικών οπλικών συστημάτων. Καλεί, επίσης, όλες τις χώρες που συμμετέχουν να απέχουν από την ανάπτυξη στρατιωτικών δυνάμεων πέραν των αναγκαίων για την προστασία της εδαφικής τους ακεραιότητας και ταυτόχρονα, να επιβεβαιώσουν την απόφασή τους να πετύχουν τον ίδιο βαθμό ασφάλειας και αμοιβαίας εμπιστοσύνης με τα χαμηλότερα δυνατά επίπεδα στρατιωτικών εξοπλισμών.

Οι υπογράφωντες την ιδρυτική Διακήρυξη της Βαρκελώνης συμφώνησαν στη δημιουργία κατάλληλων συνθηκών για τη ανάπτυξη σχέσεων καλής γειτονίας και στην υποστήριξη διαδικασιών που στοχεύουν στην ενίσχυση της σταθερότητας, της ασφάλειας, της ευημερίας και της περιφερειακής και δια-περιφερειακής συνεργασίας. Ιδιαίτερη έμφαση αποδόθηκε στην ενίσχυση των Μέτρων Οικοδόμησης Εμπιστοσύνης και Ασφάλειας (ΜΟΕΑ) (Confidence and Security Building Measures), τα οποία μπορούν να ληφθούν για την δημιουργία «μιας περιοχής ειρήνης και σταθερότητας στη Μεσόγειο», συμπεριλαμβανομένης της μακροπρόθεσμης εγκαθίδρυσης ενός Ευρω-Μεσογειακού Συμφώνου (Euro-Mediterranean Pact), που αργότερα μετονομάστηκε Ευρω-Μεσογειακή Χάρτα Ειρήνης και Σταθερότητας (ΕΜΧΕΣ) (Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability). Η δημιουργία μιας πολιτικής δομής για τη διαχείριση της περιφερειακής ασφάλειας σε μια τόσο ετερογενή και αντιφατική στρατηγική

ζώνη, όπως η Μεσόγειος, ήταν αναγκαία προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ποικίλες πηγές περιφερειακής αποσταθεροποίησης.

Πριν από τη σύσταση της ΕΜΣ, η Διάσκεψη για την Ασφάλεια και την Συνεργασία στην Μεσόγειο (ΔΑΣΜ) αποτελούσε την πιο ολοκληρωμένη πρωτοβουλία για την διαχείριση της μεταψυχροπολεμικής κατάστασης στη Μεσόγειο. Το εγχείρημα ξεκίνησε επίσημα κατά τη διάρκεια της Συνάντησης στην Palma de Majorca το Σεπτέμβριο του 1990, όταν δημοσιεύτηκε το Ισπανο-ιταλικό non-paper για τη ΔΑΣΜ, κηρύσσοντας ταυτόχρονα την έναρξη του διαλόγου για τα Ευρω-Μεσογειακά ζητήματα ασφάλειας.⁴³ Για να εξασφαλιστεί η απαιτούμενη πολιτική στήριξη τέθηκαν τρία βασικά επιχειρήματα. Πρώτον, ο ιστορικά αδιαίρετος χαρακτήρας της ασφάλειας μεταξύ Ευρώπης και Μεσογείου. Κατ' αντιστοιχία με την Τελική Πράξη του Ελσίνκι του 1975 στο πλαίσιο της ΔΑΣΕ, υπογραμμίστηκε ότι η Ευρώπη, «αγνοώντας τη Μεσόγειο, αγνοεί στην ουσία την ιστορία και την ταυτότητά της». Δεύτερον, το γεγονός ότι η «ασφάλεια» αποτελεί όρο που παραπέμπει από τη φύση του στην αλληλεξάρτηση, υποδεικνύοντας, ότι προκειμένου η Ευρώπη να αποκτήσει βαρύνοντα ρόλο στις διεθνείς σχέσεις της Μεσογείου, θα πρέπει αναπόφευκτα να εμπλακεί στα ειδικά ζητήματα αυτής της περιφέρειας. Τέλος, η αστάθεια που χαρακτήριζε τη Μέση Ανατολή και ιδιαίτερα το Ιράκ εκείνη την περίοδο, καθιστούσε επιτακτική την ανάγκη δημιουργίας ενός μηχανισμού πρόληψης των κρίσεων στη Μεσόγειο, αντίστοιχο με εκείνον που βοήθησε στον ειρηνικό μετασχηματισμό της Ευρώπης.⁴⁴ Τα επιχειρήματα αυτά αποτέλεσαν στη συνέχεια τη βάση του πρώτου πυλώνα συνεργασίας της ΕΜΣ για την ενίσχυση του πολιτικού διαλόγου και της συνεργασίας σε θέματα ασφάλειας.

Παρά το γεγονός ότι η πρωτοβουλία της ΔΑΣΜ τελικά δεν προχώρησε, καθώς πραγματοποιήθηκε μια μεταστροφή στην εξωτερική πολιτική της Ιταλίας και της Ισπανίας και η έμφαση που είχε αποδοθεί στη Μεσόγειο περιορίστηκε από άλλες

⁴³ Τη δημιουργία της ΔΑΣΜ είχαν προτείνει ο Ιταλός Υπουργός Εξωτερικών Gianni de Michelis στη διάρκεια της Διάσκεψης για τον Ευρω-Αραβικό Διάλογο το Δεκέμβριο του 1989, στο Παρίσι και ο Ισπανός Υπουργός Εξωτερικών Francisco Fernandez Ordonez, στα πλαίσια της εισήγησής του, στο Συνέδριο για τη Συμφωνία «Ανοιχτοί Ορίζοντες» (Open Skies) στην Οτάβα, το Φεβρουάριο του 1990. Βλέπε «The CSCM non-paper», Internal document, Rome: Italian Foreign Ministry 1991, σελ. 152.

⁴⁴ V. Y. Ghebali, «Toward a Mediterranean Helsinki-Type Process», *Mediterranean Quarterly*, Vol. 4 No. 1, Winter 1993, σελ. 152

προτεραιότητες ευρωπαϊκού ή οικουμενικού ενδιαφέροντος,⁴⁵ πρέπει ωστόσο να τονιστεί ότι η πρόοδος αυτής της πρωτοβουλίας αλλά και σε μεγάλο βαθμό και της διαδόχου της, ΕΜΣ, στα θέματα ασφάλειας ανακόπηκε, εξαιτίας της έλλειψης περιφερειακών πρωταθλητών. Τα νότια ευρωπαϊκά κράτη δεν κατάφεραν στη διάρκεια της δεκαετίας του '90 να σχηματίσουν μια ισχυρή συσσωμάτωση για την αναβάθμιση των ζητημάτων ασφάλειας της Μεσογείου στην ημερήσια διάταξη των στρατηγικών αναζητήσεων της ΕΕ. Κατά συνέπεια, τα μεσογειακά ζητήματα είτε έτυχαν υποκριτικού ενδιαφέροντος, είτε υποβαθμίστηκαν, είτε αγνοήθηκαν, καθώς η απαιτητική διαφοροποιημένη ενοποίηση της ΕΕ, μονοπώλησε το ενδιαφέρον.

Χωρίς την ιδιαίτερη υποστήριξη της ΕΕ ή των ΗΠΑ, η ΔΑΣΜ δεν κατάφερε να προχωρήσει πέραν του αρχικού σταδίου.⁴⁶ Αντιθέτως, ενώ η ΕΜΣ έχει την πλήρη στήριξη όλων των μελών της ΕΕ και των μεσογειακών εταίρων, οι ΗΠΑ δεν προσκλήθηκαν να συμμετάσχουν σ' αυτήν την πρωτοβουλία. Ο αποκλεισμός τους από τη συζήτηση και την διαχείριση της περιφερειακής ασφάλειας στα πλαίσια της ΔτΒ, θεωρείται μια από τις μεγαλύτερες αδυναμίες, δεδομένου του πρωταγωνιστικού ρόλου των ΗΠΑ και του ΝΑΤΟ στην περιφερειακή ασφάλεια και της ικανότητάς τους να προβάλλουν την ισχύ τους, ιδιαίτερα στη Μέση Ανατολή.⁴⁷

Δώδεκα και πλέον έτη μετά την έναρξη της, η ημερήσια διάταξη της ΔτΒ για την ασφάλεια παραμένει εξαιρετικά φιλόδοξη. Οι εταίροι έχουν δεσμευτεί να διατηρήσουν ενεργό το διάλογο για ζητήματα ασφάλειας, ιδιαίτερα μετά τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ), σε μια προσπάθεια να αποτραπεί η ανάδυση νέων πηγών αποσταθεροποίησης στη Μεσόγειο. Έχουν επίσης επανειλημμένα δεσμευτεί να δημιουργήσουν μηχανισμούς προληπτικής διπλωματίας για τη διαχείριση προκλήσεων της διεθνούς ασφάλειας, όπως η τρομοκρατία και η διασπορά των ΟΜΚ. Ωστόσο, παρά την καλή θέληση που εκφράζεται μονίμως στις

⁴⁵ Ενώ το ενδιαφέρον της Ισπανίας έχει αναζωπυρωθεί μέσω της ΕΜΣ (η οποία έτσι κι αλλιώς εγκαινιάστηκε στη Βαρκελώνη), η Ιταλία δεν έχει έκτοτε αναλάβει καμιά επίσημη πολιτική πρωτοβουλία για τη Μεσόγειο.

⁴⁶ R. Latter, «Mediterranean Security, Uncertainties and Opportunities in a Changing World», Mediterranean Security Conference Report based on Wilton Park Conference 372, HMSO, London, 1991, σελ. 153.

⁴⁷ Βλέπε αναλυτικότερα στο S. C. Calleya και Δ. Κ. Ξενάκης, «Εξω-περιφερειακοί Δρώντες στη Μεσόγειο: Ο ρόλος των ΗΠΑ και του ΝΑΤΟ», *Γεωστρατηγική*, τ.13, Ιανουάριος-Απρίλιος 2008, (υπό έκδοση).

συναντήσεις των Υπουργών Εξωτερικών της ΕΜΣ δεν έχει ακόμη καταστεί εφικτή η υιοθέτηση της Χάρτας, αλλά ούτε και ξεκαθαριστεί ποια συμφέροντα ασφάλειας επιδιώκει στην πραγματικότητα να ικανοποιήσει. Αυτά της ΕΕ, όπως υποστηρίζουν ευθαρσώς εκείνοι που αντιμετωπίζουν κριτικά την ΕΜΣ, ή εκείνα που αφορούν πραγματικά τη σταθερότητα και την ανάπτυξη σε ολόκληρη τη Μεσόγειο, όπως τονίζεται και στην ιδρυτική Διακήρυξη της Βαρκελώνης.

Ιδιαίτερη αναφορά αξίζει στη «Μεσογειακή Διάσταση» της ΕΠΑΑ, καθώς η έμφαση που είχε αποδοθεί στην ανάπτυξη στρατιωτικών ικανοτήτων, πριν την πλήρη θεσμική της ενσωμάτωσή της στην ΚΕΠΠΑ, οδήγησε αρκετά τμήματα των κοινωνιών των Μεσογειακών εταίρων σε λανθασμένα συμπεράσματα για τους στόχους της ΕΠΑΑ.⁴⁸ Όπως κατέγραψε η σχετική μελέτη του Euro-Mediterranean Study Committee, οι κατηγορίες ότι η ΕΕ μοιράζεται το στρατηγικό σχέδιο των ΗΠΑ και του ΝΑΤΟ, εστιάζοντας στην καταπολέμηση των νέων ασύμμετρων απειλών και τον περιορισμό της διασποράς των ΟΜΚ, δημιουργούν κινδύνους, οι θετικές προσδοκίες για τις ευρωπαϊκές προσπάθειες ενίσχυσης της συνεργασίας με τον αραβικό κόσμο να περάσουν στο περιθώριο εν όψη των προτεραιοτήτων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και για τις οποίες η ΕΠΑΑ αποτελεί απλώς μια «βιτρίνα».⁴⁹ Μία ισχυρή αμυντικά ΕΕ δεν συνεπάγεται απαραίτητα τη δημιουργία μιας Ευρώπης «φρούριο» (fortress), και επομένως, κρίθηκε σημαντικό να αναπτυχθεί ένας πρόσθετος δίαυλος επικοινωνίας με τους μεσογειακούς εταίρους για την ΕΠΑΑ.⁵⁰ Οι περιφερειακές σχέσεις έπρεπε να τεθούν σε βάση τέτοια, ώστε να διαφυλαχθούν, τόσο ο ήπιος και

⁴⁸ D. K. Xenakis, «The Mediterranean Dimension of European Security and Defence Policy: A New Regional Strategic Variable», *Defensor Pacis*, No. 13 (Special Issue), 2003, σελ. 17-30 και 'The 2003 Hellenic Presidency of the European Union: Mediterranean Perspectives on the European Security and Defence Policy', *ZEI Discussion Papers*, C. 128, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, University of Bonn, 2003.

⁴⁹ EuroMeSCo, «European Defence: Perceptions vs. Realities», *EuroMeSCo Paper*, No. 16, First Year Report, Working Group III, 2002.

⁵⁰ Χάριν της πρωτοβουλίας που ανέλαβε η Ισπανική Προεδρία το Μάιο του 2002 και την οποία η Ελλάδα υλοποίησε ουσιαστικά. Με πρωτοβουλία του Ελληνικού Υπουργείου Εθνικής Άμυνας στο πλαίσιο της Ελληνικής Προεδρίας της ΕΕ, οργανώθηκαν σεμινάρια στη Ρόδο (1-2 Νοεμβρίου 2002) και στην (Κέρκυρα 9-10 Μαΐου 2003), όπου διασαφηνίζοντας θέματα διαχείρισης κρίσεων και αμβλύνοντας πιθανές παρερμηνείες προήχθη η περιφερειακή συνεργασία, με τελικό στόχο την ευόδωση μιας συνεργατικής αντίληψης περί στρατηγικής διακυβέρνησης στη Μεσόγειο. Η πρωτοβουλία αυτή συνεχίστηκε στην Ιταλική Προεδρία. Βλέπε αναλυτικότερα στο M. J. Tsinisizelis, D. K. Xenakis, D. N. Chrysochoou, «Promoting Security Dialogue in the Mediterranean: The Hellenic Presidency and Beyond», *Hellenic Studies*, Vol. 11, No. 2, 2003, σελ. 119-136.

ανοικτός χαρακτήρας της ΕΠΑΑ, όσο και οι ευρύτερες προσπάθειες της ΕΕ για εκδημοκρατισμό και ανάπτυξη μέσω της ΔτΒ.

Η έμφαση που αποδίδεται τα τελευταία χρόνια στην προώθηση της δημοκρατικής μεταρρύθμισης θα μπορούσε να συνδεθεί με τις μεταρρυθμίσεις στον τομέα της ασφάλειας, ενσωματώνοντας στοιχεία χρηστής διακυβέρνησης.⁵¹ Τα μέτρα αυτά θα χρειαστούν και τα κατάλληλα θεσμικά πλαίσια ώστε να γίνει εφικτή η εφαρμογή τους. Σε πολιτικό επίπεδο, η Επιτροπή Ανώτατων Αξιωματούχων (Senior Officers Committee) της ΕΜΣ είναι το πλέον κατάλληλο πλαίσιο, αν και θα πρέπει να διερευνηθεί το ενδεχόμενο σε ορισμένες περιπτώσεις να συμπεριλάβει και εμπειρογνώμονες σε θέματα στρατηγικής συνεργασίας. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν από μια μικτή ομάδα εμπειρογνομόνων, η οποία θα κατέληγε σε μια επιτομή για τη χρηστή διακυβέρνηση της ασφάλειας με όρους αναφοράς στο δημοκρατικό έλεγχο των αμυντικών δαπανών και των ενόπλων δυνάμεων. Στο στρατιωτικό-πολιτικό επίπεδο, τα θέματα αυτά θα μπορούσαν να επανεξεταστούν από ένα δίκτυο αμυντικών ακαδημιών και σχετικών ινστιτούτων της Μεσογείου, το οποίο ενδεχομένως θα μπορούσε να συντονιστεί από το υπό διαμόρφωση Ευρωπαϊκό Αμυντικό Κολέγιο.⁵²

Η δημοκρατική διακυβέρνηση του τομέα της ασφάλειας αποτελεί σήμερα πολιτικό πρότυπο στις περισσότερες δυτικές δημοκρατίες αλλά όχι ακόμη μια απόλυτα αναγνωρισμένη νόρμα σε παγκόσμιο επίπεδο. Ειδικά σε πολυσύνθετα συστήματα αλληλεξάρτησης όπως αυτό της Μεσογείου, τα συστατικά της μεταρρύθμισης του τομέα της ασφάλειας είναι εξαιρετικά σημαντικό να παρουσιαστούν εντός ενός

⁵¹ Το θέμα αυτό απασχόλησε τα διεθνή σεμινάρια *Measures for Conflict Prevention in the MedForum Countries Framework* (Ιταλικό Υπουργείο Εξωτερικών, Ρώμη 21-22 Ιουλίου 2002); *Building Security for the Mediterranean Peoples*, (Ελληνικό Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, Κέρκυρα, 9-10 Μαΐου 2003); και *Security and Defence in the Mediterranean* (Ισπανικό Υπουργείο Άμυνας, Βαρκελώνη, 6-7 Ιουνίου 2003).

⁵² Βλέπε στο F. Tanner, «Joint Actions for Peace-building in the Mediterranean», *The International Spectator*, Vol. XXXIV, No.4, 1999. Επίσης, αναφορικά με την κοινοβουλευτική συνεργασία, η Ευρω-Μεσογειακή Κοινοβουλευτική Συνέλευση μπορεί να συνεισφέρει σημαντικά στο δημοκρατικό έλεγχο του τομέα της ασφάλειας. Βλέπε στο R. Pace, S. Stavrides και D. K. Xenakis, «Parliaments and Civil Society Cooperation in the Euro-Mediterranean Partnership», *Mediterranean Quarterly*, Vol. 15 No. 1, 2004.

συνολικού πλαισίου, το οποίο θα τονίζει την ουσιαστική πολιτικό-οικονομική της σπουδαιότητα, χωρίς να περιορίζεται στη ρύθμιση θεμάτων «στρατιωτικού πραιτωριανισμού και πολιτικού ελέγχου των ενόπλων δυνάμεων».⁵³ Οι πιθανότητες επιτυχίας θα εξαρτηθούν από τη λεπτότητα και την οξυδέρκεια του πνεύματος των πρωτοβουλιών, ώστε να επιτρέψουν στους εταίρους της ΕΕ να εντάξουν σταδιακά τη χρηστή διακυβέρνηση της ασφάλειας στο δικό τους πλαίσιο. Θα πρέπει ωστόσο να ενταχθούν και δραστηριότητες που μπορούν να οδηγήσουν στην αλλαγή στάσης των ηγετικών ομάδων των μεσογειακών χωρών απέναντι στη χρηστή διακυβέρνηση της ασφάλειας. Τέτοιες δραστηριότητες θα μπορούσαν να ενταχθούν στον πρώτο πυλώνα συνεργασίας της ΕΜΣ και να περιλαμβάνουν:

- τη συμμετοχή σε διαδικασίες κοινής αξιολόγησης και ανταλλαγής απόψεων σχετικά με κινδύνους για την ασφάλεια, τα αμυντικά δόγματα και τις αμυντικές δαπάνες,
- την προώθηση συνεργατικών δραστηριοτήτων τύπου Partnership for Peace (PfP) στη Μεσόγειο,⁵⁴
- τη δημιουργία κοινής εννοιολογικής βάσης και κοινής ορολογίας για τη διακυβέρνηση της ασφάλειας,⁵⁵
- την ενεργοποίηση των Μεσογειακών Κοινοβουλίων για την ενίσχυση της διαφάνειας και του δημοκρατικού ελέγχου στους αμυντικούς προϋπολογισμούς.⁵⁶

Η επιτροπή της ΕΜΣ θα μπορούσε να προωθήσει τη χρηστή διακυβέρνηση της ασφάλειας με τη δημιουργία κοινής εννοιολογικής βάσης (common ground) και

⁵³ T. Edmunds, «Security Sector Reform: Concepts and Implementation», *Working Paper Series*, No. 49, GCDCAF, Geneva, 2002, σελ. 2.

⁵⁴ Μετά την ενεργοποίηση της ΕΠΑΑ κατά την διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας, η ΕΕ πλέον μπορεί, μέσω τέτοιων προγραμμάτων ή και σε διμερές επίπεδο, να προωθήσει τις στρατιωτικό-πολιτικές σχέσεις και τη στρατηγική συνεργασία στα πλαίσια ειδικών σεμιναρίων, κοινών στρατιωτικών ασκήσεων, και ανταλλαγών επισκέψεων ανώτερων αξιωματούχων και υπαλλήλων των Μεσογειακών υπουργείων άμυνας.

⁵⁵ Αυτή η πρωτοβουλία θα μπορούσε να διαμορφωθεί μέσα από το παράδειγμα του Σύμφωνου Σταθερότητας για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, όπου μια Ακαδημαϊκή Ομάδα Εργασίας εξουσιοδοτήθηκε για να επιδώσει μια εννοιολογική βάση για τη διακυβέρνηση της ασφάλειας.

⁵⁶ Καθοδηγητική αρχή θα μπορούσε να είναι το ότι το Κοινοβούλιο είναι εκείνο που καθιστά μια κυβέρνηση υπεύθυνη τόσο για την ανάπτυξη και την εφαρμογή των εθνικών πολιτικών ασφάλειας και άμυνας, όσο και για τη διαχείριση των σχετικών πόρων. Η κοινοβουλευτική συνεργασία θα μπορούσε να ενισχυθεί με τα χρηματοδοτικά προγράμματα για κοινοβουλευτικούς εκπροσώπους και υποδομές. Pace, Stavrides και Xenakis, οπ. π., 2004.

κοινής ορολογίας (common language) στηριζόμενη στην αρχή της Διακήρυξης της Βαρκελώνης σχετικά με την «αποχή από την ανάπτυξη στρατιωτικών ικανοτήτων πέραν των έννομων αμυντικών τους αναγκών».⁵⁷ Η δημιουργία κοινής εννοιολογικής βάσης θα μπορούσε να ενταχθεί στο περιφερειακό πλαίσιο, αφενός με την αναγνώριση των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων από τις υπερβολικές αμυντικές δαπάνες, και αφετέρου, με την εγκατάσταση διασύνδεσης μεταξύ ασφάλειας και ανάπτυξης.⁵⁸ Η χρηστή διακυβέρνηση της ασφάλειας για την αποτελεσματικότερη χρήση των υπάρχοντων πόρων θα πρέπει να ενταχθεί στο πλαίσιο του ευρύτερου στόχου της ΕΜΣ για τη μείωση της οικονομικής ένδειας, υιοθετώντας ορισμένες προτεραιότητες που η διεθνής αναπτυξιακή κοινότητα έχει ήδη καταδείξει μέσω των εκθέσεων του Αναπτυξιακού Προγράμματος του ΟΗΕ και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ).

Η ΕΕ θα πρέπει βεβαίως να αποφασίσει εάν τελικά θα συνδέσει την πρόοδο στη χρηστή διακυβέρνηση της ασφάλειας με τη χρηματοδότηση. Αυτό θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από τη σημασία που θα έχει στο μέλλον το πρόγραμμα «προώθησης του εκδημοκρατισμού» και η χρήση της αρχής της αιρεσιμότητας (conditionality), θετικής ή αρνητικής, στους πόρους του χρηματοδοτικού προγράμματος.⁵⁹ Μέσα από την επίλυση του προβλήματος εξεύρεσης κοινής εννοιολογικής βάσης και ορολογίας για τη χρηστή διακυβέρνηση, θα δοθεί η ευκαιρία ένταξης στη ΔτΒ ενός «κώδικα συμπεριφοράς», αντίστοιχο με αυτόν του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ),⁶⁰ ο οποίος θα καθορίσει τις κατευθυντήριες αρχές χρηστής διακυβέρνησης της ασφάλειας

⁵⁷ Commission of the European Communities, *Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference* (Final Version), Barcelona 28-11-1995, σελ 2.

⁵⁸ F. Tanner, «Security Governance: The difficult task of security democratisation in the Mediterranean», Euro-Mediterranean Study Commission WG I on *The Euro-Med Charter: searching for common ground*, Barcelona, 14-15 June 2002.

⁵⁹ Σχετικά με την αιρεσιμότητα βλέπε στα R. Youngs, «The Barcelona Process after the UK Presidency: The Need for Prioritisation», *Mediterranean Politics*, Vol. 3, No. 1, 1999 και Chrysochoou και Xenakis, «Prospects for Euro-Mediterranean Governance», οπ.π., 2003. και D. Schmid, «Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality Within the Euro-Mediterranean Partnership», *EuroMeSCo Papers*, No. 27, Euro-Mediterranean Study Commission, Lisboa, 2003.

⁶⁰ V. Y. Ghebali, «The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (3 December 1994). A Paragraph-by-Paragraph Commentary on Sections VII and VIII», *DCAF Document*, No. 3, GCDAF, Geneva, 2003.

τόσο στο εσωτερικό των κρατών όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Το πλέον κατάλληλο πλαίσιο για μια τέτοια προσπάθεια αποτελεί η Ευρω-Μεσογειακή Χάρτα (βλέπε παρακάτω).

Από την άλλη πλευρά, τα διπλωματικά εγχειρήματα της ΕΕ στις Διασκέψεις της ΕΜΣ από το 1995 μέχρι σήμερα, καταδεικνύουν την πρόθεση των μελών της ΕΕ να συνενώσουν τους διπλωματικούς τους πόρους σε μία κοινή διαδικασία πολιτικού σχεδιασμού για τη Μεσόγειο. Παρά το γεγονός ότι τα εθνικά συμφέροντα εξακολουθούν να επισκιάζουν την επιθυμία συλλογικής προσέγγισης για την περιφερειακή ασφάλεια, ωστόσο, όπως αποδείχθηκε και στο επεισόδιο στα νησιά Perejil, μεταξύ Μαρόκου και Ισπανίας το καλοκαίρι του 2002, η ΔτΒ εφοδιάζει την ΕΕ με ένα μηχανισμό, μέσω του οποίου μπορεί να έρχεται σε επαφή με τις χώρες της Μεσογείου με πιο συντονισμένο και συστηματικό τρόπο. Σε κάθε περίπτωση, η ΕΕ θα πρέπει να κινηθεί πολύ προσεκτικά προκειμένου να μη διαταράξει την ισορροπία στις σχέσεις των μεσογειακών εταίρων με τους εξω-περιφερειακούς τους συμμάχους. Αν η ΕΕ θεωρηθεί ότι επιχειρεί να κυριαρχήσει στις περιφερειακές σχέσεις, τα νότια μεσογειακά κράτη ίσως το ανταποδώσουν με μείωση της συνεργασίας και των συναλλαγών με συγκεκριμένα μέλη της ΕΕ, τα οποία έχουν σημαντικά πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα στην περιοχή.

Οι συνέπειες μιας τέτοιας εξέλιξης θα είναι πολύ σοβαρές, ειδικά στην περίπτωση που σε αυτή τη μεταστροφή εμπλακούν οι κύριοι παραγωγοί πετρελαίου και υδρογονανθράκων. Η αντίληψη μιας ηγεμονικής ΕΕ θα μπορούσε, επίσης, να πυροδοτήσει την ανάπτυξη ακραίων αντι-δυτικών πολιτικών κινημάτων στον αραβικό κόσμο, ενεργοποιώντας μια ακόμη πηγή περιφερειακής αποσταθεροποίησης. Τα αυξημένα μέτρα των πολιτικών ασφάλειας στην ΕΕ και τις ΗΠΑ μετά την 11^η Σεπτεμβρίου και η συστηματική κάλυψή τους στον αραβικό κόσμο από δίκτυα όπως το Al Jazeera, έχουν ήδη ενισχύσει τα αντι-δυτικά αισθήματα στις περισσότερες αραβικές κοινωνίες. Καθώς μια ενδεχόμενη κατάρρευση της ΔτΒ θα μπορούσε να επιδεινώσει το πρόβλημα, η ΕΕ θα πρέπει να ενισχύσει τη συνεργασία για την ασφάλεια, με τρόπο που να διευθετεί τις ανησυχίες και τα προβλήματα, τόσο των ευρωπαϊκών όσο και των μεσογειακών εταίρων. Μια τέτοια πολιτική μπορεί να διαμορφωθεί μέσα από έναν

πραγματικά εποικοδομητικό διάλογο με σεβασμό στο δικαίωμα όλων για σταθερότητα και ασφάλεια.

Η ρευστότητα των σχέσεων στη Μέση Ανατολή, σίγουρα προσφέρει στην ΕΕ μια ακόμη ευκαιρία να αναβαθμίσει το διεθνές της προφίλ και κυρίως την επιρροή της σ' αυτή την άμεσου ενδιαφέροντος γεωστρατηγική περιφέρεια. Μια επιλογή που θα βοηθούσε την ΕΕ να καταστεί περισσότερο αποτελεσματική, είναι η εισαγωγή ενός μηχανισμού που θα επιτρέψει την άμεση και ευέλικτη εμπλοκή της στην περιοχή. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα μπορούσε να έχει τη μορφή μιας ειδικής *ad hoc* επιτροπής που θα συνεπικουρεί τη διπλωματική αποστολή της ΕΕ στη Μέση Ανατολή, με τη συνεχή ενημέρωση της Επιτροπής της ΕΕ και του Συμβουλίου των Υπουργών για την κατάσταση των περιφερειακών σχέσεων και τις εξελίξεις στην Ειρηνευτική Διαδικασία της Μέσης Ανατολής (ΕΔΜΑ). Η σύσταση μιας τέτοιας επιτροπής θα διευκολύνει την επικοινωνία μεταξύ των πολιτικών πρωταγωνιστών, μια διαδικασία που από μόνη της αποτελεί Μέτρο Οικοδόμησης Εμπιστοσύνης (ΜΟΕ).

Επίσης, μετά την επίτευξη μιας πρώτης συμφωνίας στο Παλαιστινιακό, θα μπορούσε να συνεισφέρει στην ανάλυση των προσεγγίσεων για την τελική διευθέτηση του προβλήματος. Μια προσέγγιση Βεσφαλιανού τύπου θα σήμαινε την άμεση αναγνώριση του Παλαιστινιακού κράτους. Το φιλανδικό μοντέλο από την άλλη θα μπορούσε να οδηγήσει στην ίδρυση ενός ουδέτερου Παλαιστινιακού κράτους. Το μοντέλο του Βατικανού θα κατέληγε στην εγκαθίδρυση μιας θρησκευτικά κηδεμονευόμενης οντότητας (trusteeship). Κατά το παράδειγμα του Σινά, μια διεθνής ειρηνευτική δύναμη θα πρέπει να εποπτεύει τις συνοριακές ρυθμίσεις. Το μοντέλο της Βοσνίας θα προσάρμοζε κάποιες από τις προτάσεις του ειρηνευτικού σχεδίου του Dayton, ενώ τέλος, η προσέγγιση των Βρυξελλών θα επιδίωκε να καταστήσει τη διχασμένη πόλη της Ιερουσαλήμ ως τη διοικητική πρωτεύουσα του Ισραήλ και της Παλαιστίνης.⁶¹ Δεδομένης της άμεσης επίδρασης που έχει το πρόβλημα αυτό στην εξέλιξη της ΔτΒ, είναι απολύτως αναγκαία η εστίαση της ΕΕ στην ΕΔΜΑ. Ο συμπληρωματικός ρόλος της ΕΔΜΑ και της ΕΜΣ είναι σαφής, αν και οι δυνατότητες της ΕΜΣ να επηρεάσουν θετικά τη σταθερότητα στη Μέση Ανατολή δεν έχουν ακόμη

⁶¹ Agence Europe, «EU/Mediterranean», 6-2-1998, σελ. 2.

αποδώσει. Η Μέση Ανατολή αποτελεί την περιοχή στην οποία τα επόμενα χρόνια θα πρέπει να αποδοθεί μεγαλύτερη προσοχή στο πλαίσιο της συνεργασίας του πρώτου πυλώνα της ΕΜΣ.

Η Κοινή Στρατηγική της ΕΕ για τη Μεσόγειο

Η Κοινή Στρατηγική της ΕΕ για τη Μεσόγειο, υιοθετήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Santa Maria Da Fiera, τον Ιούνιο του 2000. Η υιοθέτηση της τρίτης κατά σειρά «Κοινής Στρατηγικής» στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, (είχαν προηγηθεί για τη Ρωσία και την Ουκρανία), σύμφωνα με αυτά που προέβλεπε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, θεωρήθηκε εξ ορισμού θετικό βήμα. Το εγχείρημα αυτής της στρατηγικής υπογράμμισε τη σημασία που έχει η περιοχή της Μεσογείου για όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, «μια περιοχή στην οποία έχουν σημαντικά κοινά συμφέροντα». Επιπλέον, η ΕΕ θα είχε την ευκαιρία να εφαρμόσει τη συγκεκριμένη στρατηγική, αποφασίζοντας τις κοινές δράσεις της με το σύστημα της ενισχυμένης πλειοψηφίας.

Ωστόσο, η Κοινή Στρατηγική της ΕΕ για τη Μεσόγειο δεν αποτελεί, τίποτα περισσότερο από ένα επίσημο έγγραφο που περιγράφει τα κύρια συμφέροντα της ΕΕ στη Μεσόγειο και τα μέσα με τα οποία θα πρέπει, σε γενικές γραμμές, να χρησιμοποιηθούν. Παρά το γεγονός, ότι θέτει τις βάσεις, πάνω στις οποίες θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν μελλοντικές δράσεις, το κείμενο θεωρείται «ρηχό» όσον αφορά τις συγκεκριμένες δράσεις που πρέπει να αναλάβει η ΕΕ, προκειμένου να επεκτείνει τους στόχους που τίθενται.

Ουσιαστική έμφαση αποδίδεται στα θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (μετανάστευση, συνοριακοί έλεγχοι, οργανωμένο έγκλημα, έκδοση βίζας), τα οποία αποτελούν και τα κύρια ζητήματα του τρίτου πυλώνα της ΕΜΣ. Υπό το πρίσμα αυτό, η Κοινή Στρατηγική άνοιξε ένα καινούριο κεφάλαιο στις περιφερειακές σχέσεις, δεδομένου ότι όταν υπεγράφη η Διακήρυξη της Βαρκελώνης ενασχόληση με αυτά τα θέματα δεν υπήρχε και προέκυψε αργότερα με την Συνθήκη του Άμστερνταμ. Πρέπει λοιπόν να πιστωθεί στην Κοινή Στρατηγική η τοποθέτηση αυτού του σημαντικού

ζητήματος ασφάλειας στην ημερήσια διάταξη της ΕΜΣ και σε μεγάλο βαθμό στην κοινωνικο-πολιτιστική διάσταση της περιφερειακής συνεργασίας.

Η Κοινή Στρατηγική επιχείρησε να επαναφέρει στο προσκήνιο το σημαντικό ρόλο που η ΕΕ θα πρέπει να διαδραματίσει στην ΕΔΜΑ. Η ΕΕ δεσμεύτηκε να συμμετάσχει στην εφαρμογή των διακανονισμών για τη διατήρηση της ασφάλειας στην περιοχή και να παρέχει την τεχνογνωσία που διαθέτει για τη σταθεροποίηση της ειρήνης σε μια περιοχή, μετά την κατάπαυση των εχθροπραξιών. Όπως πάντα, βέβαια, η αποτίμηση των επιτυχημένων υλοποιήσεων αποτελεί την πραγματική δοκιμή των διακηρύξεων και των προθέσεων.

Περισσότερα από τριάντα έτη από την πρώτη Μεσογειακή της προσέγγιση, είναι ξεκάθαρο ότι η ΕΕ έχει πάρει πολλά μαθήματα για τη συγκεκριμένη περιοχή. Κάθε Προεδρία της ΕΕ πλέον πρέπει να παρουσιάσει στο Συμβούλιο μια έκθεση για τις προτεραιότητες στην υλοποίηση αυτής της Κοινής Στρατηγικής. Το γεγονός αυτό βοηθά στο να διασφαλιστεί ότι η Μεσόγειος παραμένει ψηλά στη κατάταξη των ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων, ανεξάρτητα από το ποιο κράτος-μέλος αναλαμβάνει την Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ. Στην περίπτωση που μια Προεδρία δεν υποστηρίζει ένθερμα αυτή τη δέσμευση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φροντίζει για την εξέλιξη των περιφερειακών ζητημάτων.

Οι πρωτοβουλίες εστιάζουν πλέον στις προσπάθειες να επιτευχθεί απτή πρόοδος σε συγκεκριμένα θέματα. Προκειμένου, ωστόσο, η Κοινή Στρατηγική της ΕΕ να καταστεί περισσότερο αποτελεσματική, οι μεσογειακοί εταίροι θα πρέπει να διαδραματίσουν έναν πιο αποφασιστικό ρόλο στην υλοποίηση των στόχων της ΕΜΣ. Ειδικά όταν πρόκειται για την επιλογή λειτουργικών μέτρων, θα πρέπει να ζητείται η ενεργός συμμετοχή τους. Η Κοινή Στρατηγική, στην ουσία, τους παρακινεί να εκφράσουν τις ανησυχίες τους. Είναι, άλλωστε, προς όφελος τους η κατάρτιση μιας λίστας ουσιαστικών εγχειρημάτων και ελλείψεων. Σε αυτό το πλαίσιο θα ήταν χρήσιμο να ακολουθήσουν το παράδειγμα των χωρών που εντάχθηκαν πρόσφατα στην ΕΕ και που δραστηριοποιούνται πολύ περισσότερο τα τελευταία χρόνια στην ανάδειξη των ζητημάτων ασφαλείας που τις απασχολούν. Τα παραδείγματα της Κύπρου και της

Μάλτας, θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως πρότυπα, όσον αφορά προγράμματα μετάβασης που μπορούν να υλοποιηθούν με επιτυχία.

Για να γίνει πιο αποτελεσματική η ευρωπαϊκή πολιτική στη Μεσόγειο, θα πρέπει να συνεχίσει να επωφελείται από το μοντέλο της «ενισχυμένης συνεργασίας». Η ΕΕ θα πρέπει να παρέχει περισσότερα κίνητρα σ' αυτούς που είναι ικανοί και πρόθυμοι να προχωρήσουν πιο γρήγορα από άλλους, με την πόρτα όμως να παραμένει πάντα ανοιχτή για τους βραδυπορούντες. Από την πλευρά τους οι μεσογειακοί εταίροι θα πρέπει να εκμεταλλευτούν όσο το δυνατόν περισσότερο αυτό το μήνυμα της ευελιξίας που στέλνει η ΕΕ. Όταν πρόκειται για τον καθορισμό προτεραιοτήτων και την πρόταση μέτρων, δε θα πρέπει πρώτα να εξασφαλίζεται η ομοφωνία όλων των εταίρων, ούτε καν μεταξύ των αραβικών χωρών. Η συναίνεση μπορεί να διατηρείται αναφορικά με τις γενικές αρχές, αλλά όχι κατ' ανάγκη στην πορεία υλοποίησής τους, διαφορετικά η διαδικασία δεν θα μπορέσει να προχωρήσει.

Η Ευρω-Μεσογειακή Χάρτα για την Ειρήνη και την Σταθερότητα

Μια πρώτη εκτίμηση για το τι θα μπορούσε να περιλαμβάνει η Χάρτα παρουσιάστηκε στο πλαίσιο της τρίτης Ευρω-Μεσογειακής Διάσκεψης στη Στουτγάρδη, τον Απρίλιο του 1999. Έκτοτε οι διεθνείς συγκυρίες και κυρίως οι εξελίξεις στη Μέση Ανατολή, κατέστησαν ανέφικτη την υπογραφή και υιοθέτηση της Χάρτας. Ωστόσο, στην επόμενη συνάντηση των Υπουργών Εξωτερικών της ΕΜΣ στη Μασσαλία το 2000, οι εταίροι δεσμεύτηκαν να συνεχίσουν να επιδιώκουν την υλοποίηση αυτής της πρωτοβουλίας, έως ότου ανακύψει η κατάλληλη συγκυρία για την υιοθέτηση ενός τέτοιου πλαισίου για την περιφερειακή ασφάλεια.

Παρά τις αβεβαιότητες που συνοδεύουν την υιοθέτησή της, έχει καταστεί σαφές ότι η ΕΜΧΣΕ πρέπει να αποτελεί ένα πολιτικά και όχι νομικά δεσμευτικό κείμενο. Για όλες τις αποφάσεις, τις κοινές δράσεις, τη λήψη μέτρων και τη λειτουργία των μηχανισμών θα πρέπει να ισχύσει η αρχή της ομοφωνίας. Η Χάρτα θα πρέπει επίσης να αναγνωρίσει τον αδιαίρετο χαρακτήρα της ασφάλειας στην Ευρώπη και τη Μεσόγειο και να εισάγει την έννοια της συλλογικής-συνεργατικής ασφάλειας. Επίσης, δεν θα

πρέπει με κανένα τρόπο να αναμειχθεί στη διευθέτηση των εν εξελίξει περιφερειακών συγκρούσεων.⁶²

Η Χάρτα θα πρέπει, επίσης, να εξυπηρετήσει λειτουργικά την εφαρμογή των αρχών της ΔτΒ και την ανάπτυξη εποικοδομητικού πολιτικού διαλόγου σε περιφερειακό επίπεδο, αντανakλώντας τις προσπάθειες που καταβάλλονται για την οικοδόμηση εμπιστοσύνης, σχέσεων καλής γειτονίας, υπο-περιφερειακής συνεργασίας και προληπτικής διπλωματίας. Όλα αυτά αποτελούν αναγκαία μέτρα για μια επιτυχημένη περιφερειακή στρατηγική συνεργασίας και χρειάζονται περαιτέρω ενίσχυση, προκειμένου οι συγκρουσιακοί τύποι σχέσεων που κυριαρχούν στη μεταψυχροπολεμική Μεσόγειο να μετατραπούν σε συνεργατικούς.⁶³

Ο ενισχυμένος πολιτικός διάλογος θα πρέπει να εστιάζει στην πρόληψη των εντάσεων και των κρίσεων, τη διατήρηση της ειρήνης και της σταθερότητας και τη διασφάλιση της σωστής εφαρμογής των προβλεπομένων από την ΕΜΧΣΕ. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η εφαρμογή τους, θα πρέπει να πραγματοποιούνται *ad hoc* συναντήσεις σε επίπεδο Υπουργών και μεταξύ Ανώτατων Αξιωματούχων, όπως και *ad hoc* ομάδων, επιφορτισμένων με συγκεκριμένα καθήκοντα. Η δημιουργία κατάλληλου θεσμικού πλαισίου που θα εγγυάται την εφαρμογή των διατάξεων της Χάρτας είναι κρίσιμης σημασίας. Τα μέτρα θα πρέπει να περιέχουν τα στοιχεία που αναφέρονται στην ενίσχυση της σταθερότητας και της ειρήνης και στους τρεις πυλώνες της ΔτΒ. Στα μέτρα για τη βελτίωση των σχέσεων καλής γειτονίας και την ενίσχυση της περιφερειακής συνεργασίας, περιλαμβάνονται η διεύρυνση των δια-συνοριακών προγραμμάτων και η δημιουργία υπο-περιφερειακών δικτύων συνεργασίας. Κατά συνέπεια, οι διμερείς συμφωνίες θα πρέπει να στοχεύουν στην προώθηση του διαλόγου μεταξύ πολιτισμών και θρησκειών, καθώς και τη σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ όλων των λαών της Μεσογείου.

Στο πλαίσιο της ΕΜΣ, η προληπτική διπλωματία και τα μέτρα διαχείρισης κρίσεων και αποκατάστασης μετά από κρίσεις πρέπει να αναπτυχθούν σε μια αυστηρά εθελοντική και συναινετική βάση, χωρίς την ανάμειξη άλλων θεσμών και διμερών εγχειρημάτων.

⁶² Συμπεράσματα Τρίτης Ευρω-Μεσογειακής Διάσκεψης, Στουτγάρδη, 15/16-41999.

⁶³ Calleya, *Navigating Regional Dynamics*, οπ. π. 1997.

Η προσπάθεια αυτή περιλαμβάνει την ενθάρρυνση περισσότερης διαβούλευσης μεταξύ των εταίρων για την ανάπτυξη δομών διαχείρισης κρίσεων και την εισαγωγή διαδικασιών διευκρίνησης, διαμεσολάβησης και συμφιλίωσης για τον κατευνασμό των διαφορών μεταξύ των αντιπαρατιθέμενων, με ειρηνικά μέσα δικής τους επιλογής.

Η Χάρτα θα πρέπει, επίσης, να ενθαρρύνει τους εταίρους να αποδεχτούν και να προσυπογράψουν τις ανάλογες διεθνείς συμβάσεις και να καλλιεργώντας ένα κλίμα περιφερειακής συνεργασίας για τη διατήρηση της ειρήνης. Ειδικές Ομάδες Εργασίας θα πρέπει να εντοπίσουν και να εξετάσουν λύσεις για την αντιμετώπιση των υπαρκτών και δυνητικών πηγών αποσταθεροποίησης και έντασης σε ολόκληρη την περιφέρεια. Θα πρέπει επίσης να συσταθούν ομάδες δράσης και ειδικά σχήματα διαβούλευσης για κάθε ζήτημα ξεχωριστά, έτσι ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να συμμετέχουν.

Κύριο μέλημα όλων των εταίρων στην ΕΜΣ πρέπει να είναι η εισαγωγή της Χάρτας όσο το δυνατό γρηγορότερα, ώστε να συνεισφέρει άμεσα στην ενίσχυση της σταθερότητας, της ευημερίας και της κοινωνικής ανάπτυξης στη Μεσόγειο. Το εγχείρημα αυτό περιλαμβάνει την προβολή των κοινών αξιών και αρχών, του σεβασμού στα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, αλλά και την προώθηση της κατανόησης, της διαφάνειας, της προβλεψιμότητας και της ανοχής μεταξύ των ποικίλων αντιλήψεων, θρησκειών και πολιτισμών που συνθέτουν το Ευρω-Μεσογειακό μωσαϊκό.

Η Χάρτα θα εφοδιάσει με το απαραίτητο πλαίσιο διαχείρισης της περιφερειακής ασφάλειας μέσα στο οποίο οι εταίροι θα μπορούν να αντιμετωπίσουν πιο αποτελεσματικά τις πολυδιάστατες προκλήσεις της διεθνούς ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, της διακίνησης ναρκωτικών, της διασποράς ΟΜΚ, της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, της ξενοφοβίας και της παράνομης μετανάστευσης. Θα πρέπει, τέλος, να εξεταστεί η λήψη ΜΟΕΑ, ο καθορισμός περιοχών ελεύθερων από ΟΜΚ, η σύναψη συμφωνιών για τον αφοπλισμό, η μείωση των εξοπλισμών και ο περιορισμός της διασποράς τους.

Η Χάρτα πρέπει να επιδιώξει να εισάγει και κώδικες συμπεριφοράς μεταξύ των κρατών σε μια περιφέρεια στην οποία εμφανώς απουσιάζουν. Για το λόγο αυτό και παρά το γεγονός ότι δεν θα έχει νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα, η ΕΜΧΕΣ θα έχει μια κανονιστική χροιά. Σε πρώτη φάση αναμένεται να επικεντρωθεί στη χρηστή διακυβέρνηση της ασφάλειας, και ακολούθως, όταν οι συνθήκες το επιτρέψουν, στην αμυντική συνεργασία και τη διάδραση μεταξύ των σχετικών οργανισμών που δραστηριοποιούνται στην περιοχή.⁶⁴

Η κατάρτιση της Χάρτας πρέπει να ολοκληρωθεί μετά από Υπουργικές Διασκέψεις και συστηματικό διάλογο στο επίπεδο της Επιτροπής Ανώτατων Αξιωματούχων της ΕΜΣ, γεγονός που μπορεί να αναζωογονήσει τη ΔτΒ. Ταυτόχρονα, ο ρόλος της Επιτροπής Ανώτατων Αξιωματούχων της ΕΜΣ πρέπει να αναβαθμιστεί κατ' αντιστοιχία με το Μόνιμο Συμβούλιο του ΟΑΣΕ αποδίδοντας έτσι υψηλότερο κύρος στις δραστηριότητές της, ενώ και οι συναντήσεις πρέπει να γίνονται σε πιο τακτική βάση για να διασφαλιστεί η συνοχή του προγράμματος εργασίας.

Δώδεκα και πλέον έτη μετά την έναρξη της ΔτΒ και περισσότερα από τριάντα από την εισαγωγή της (πρώτης) Σφαιρικής Μεσογειακής Πολιτικής, είναι ξεκάθαρο ότι η ΕΕ θα πρέπει να επιδιώξει την καλύτερη προβολή των στόχων της στην περιοχή. Σε αυτό το πλαίσιο είναι κρίσιμο, η Χάρτα να παρουσιαστεί ως ένας λειτουργικός μηχανισμός για την περιφερειακή ασφάλεια. Θα πρέπει επίσης να διασφαλιστεί η εφαρμογή της, διαφορετικά θα καταλήξει να αποτελεί ένα έγγραφο ακαδημαϊκού ενδιαφέροντος. Κατά συνέπεια θα πρέπει να συνοδευτεί από ένα παράρτημα που να περιέχει ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης με βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα μέτρα. Έτσι η εφαρμογή του προγράμματος δράσης θα είναι υπό συνεχή επίβλεψη, επιτρέποντας παράλληλα στους μεσογειακούς εταίρους να αναπτύξουν την απαραίτητη συνυπευθυνότητα για τις κοινές δράσεις που έχουν συμφωνηθεί.

Το γεγονός ότι το περιεχόμενο της Χάρτας δεν θα αφορά τις υφιστάμενες περιφερειακές διαμάχες, καταδεικνύει ότι η ΕΜΣ θα παραμείνει, αρχικά τουλάχιστον,

⁶⁴ Hollis, οπ. π., 2001, σελ. 120-124.

ένα πλαίσιο διαχείρισης των σχέσεων για τη διατήρηση της περιφερειακής σταθερότητας. Αυτό, βέβαια, δε θα πρέπει να αποκλείει τη δράση ειδικών επιτροπών και εμπειρογνομώνων που ήδη έχουν εντοπίσει τομείς συνεργασίας και μπορούν να δραστηριοποιηθούν μετά την επίλυση των κρίσεων. Τέτοιες επιτροπές θα μπορούσαν, επίσης, να διαμορφώσουν ειρηνευτικά προγράμματα για την επίλυση των διενέξεων στη Μέση Ανατολή, την Κύπρο και τη Δυτική Σαχάρα.

Δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη η μέχρι στιγμής αποτυχία να υιοθετηθεί η Χάρτα, δεδομένου ότι οι στόχοι που επιχειρεί να πραγματοποιήσει είναι η τοποθέτηση δύο ασύμμετρων διεθνών περιφερειών, της Ευρώπης και της Μέσης Ανατολής σε μια ισότιμη βάση και η ενοποίηση τους μέσα σε ένα κοινό θεσμικό πλαίσιο. Η σύγκριση των περιφερειακών δυναμικών στην Ευρώπη και τη Μέση Ανατολή καταδεικνύει τις εκ διαμέτρου αντίθετους τύπους σχέσεων που επικρατούν στην κάθε μία. Ενώ η ευρωπαϊκή ήπειρος αποτελείται από μια κοινότητα κρατών που συμμετέχουν σε μια δυναμική διαδικασία ενοποίησης, η Μέση Ανατολή παραμένει μια πολυδιασπασμένη περιφέρεια. Η Μεσόγειος αποτελεί την κοινή οριογραμμή μεταξύ αυτών των δύο διεθνών περιφερειών, η οποία διαχωρίζει τη δημοκρατία από την απολυταρχία, τις αναπτυσσόμενες οικονομίες από τις αναπτυσσόμενες και τις σύγχρονες κοινωνίες από τις αρχαϊκές κοινωνικές δομές που αγωνίζονται να αφομοιώσουν τις πιέσεις της παγκοσμιοποίησης. Αυτή η πολιτική, κοινωνική και οικονομική ανομοιομορφία επιδεινώνεται περαιτέρω από τα ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα δημογραφικής αύξησης στη Μέση Ανατολή και τα αντίστοιχα αμελητέα της Ευρώπης, καθώς και από τη τεράστια στρατιωτική υπεροχή της Δύσης.⁶⁵

Μέχρι σήμερα οι Ευρω-Μεσογειακοί εταίροι δεν έχουν καταφέρει να συμφωνήσουν σχετικά με τη Χάρτα, κυρίως διότι δεν έχουν πεισθεί ότι θα βοηθούσε στη διευθέτηση των προβλημάτων ασφάλειας που τους απασχολούν περισσότερο. Οι διακυβερνητικές σχέσεις σε όλη την έκταση του Ευρω-Μεσογειακού χώρου παραμένουν πολύ ισχνές σε πολιτικό, οικονομικό και στρατιωτικό επίπεδο, για να μπορέσουν να αφυπνίσουν, στο άμεσο μέλλον, το αίσθημα των κοινών περιφερειακών προκλήσεων. Ενώ υφίστανται

⁶⁵ S. C. Calleya, «Regional Dynamics in the Mediterranean», στο *Regionalism in the Post-Cold War World*, οπ. π., σελ. 154. Βλέπε επίσης στο B. A. Roberson (επιμ.), *The Middle East and Europe: The Power Deficit*, Routledge, London, 1998.

κοινοί διεθνικοί κίνδυνοι για την ασφάλεια, οι διεθνικές διασυνδέσεις δεν είναι ακόμη αρκετά ισχυρές για να επιτρέψουν τη λειτουργία ενός συλλογικού μηχανισμού για την περιφερειακή ασφάλεια.

Παρά την περιορισμένη επιτυχία, όσον αφορά στη διεύρυνση των διεθνικών τύπων διάδρασης στον Ευρω-Μεσογειακό χώρο, τα εύσημα για την επέκταση των διακυβερνητικών σχέσεων σε όλα τα επίπεδα θα πρέπει να αποδοθούν στην ΕΜΣ. Η περαιτέρω ανάπτυξη τέτοιων τύπων διάδρασης είναι αναγκαία, προκειμένου το όραμα ενός κοινού Ευρω-Μεσογειακού προγράμματος για την ασφάλεια που πρεσβεύει η ΕΜΧΕΣ να προχωρήσει. Ένας τέτοιος θεσμός προσφέρει την ευκαιρία για τη λήψη ουσιαστικών μέτρων συνεργασίας σε θέματα ασφάλειας και την μετατροπή των συγκρουσιακών σχέσεων της Μεσογείου σε συνεργατικές. Τελικός προορισμός είναι η καλλιέργεια μιας Ευρω-Μεσογειακής κουλτούρας ασφάλειας, μέσω της οποίας θα καταστούν λειτουργικοί οι μηχανισμοί έγκαιρης προειδοποίησης και πρόληψης συγκρούσεων που εξετάζονται παρακάτω και οι οποίοι κρίνονται απαραίτητοι για τη διατήρηση της σταθερότητας και της ειρήνης στη Μεσόγειο.

Έγκαιρη Προειδοποίηση: Η Περίπτωση της Ευρω-Μεσογειακής Ακτοφυλακής

Επειδή ο πολιτικός διάλογος και η συνεργασία για την ασφάλεια δεν έχουν ακόμη καταλήξει στην υιοθέτηση της ΕΜΧΕΣ ή έστω ενός Συμφώνου για την περιφερειακή ασφάλεια, η εξέλιξη της ΔτΒ υποδεικνύει ότι οι Ευρω-Μεσογειακοί εταίροι θα μπορούσαν να επικεντρώσουν τις προσπάθειες τους στη σύσταση ενός λιγότερο φιλόδοξου μηχανισμού για τη διευθέτηση κάποιων από τις κοινές προκλήσεις που τους απασχολούν περισσότερο.

Ο πραγματικός δεσμός ανάμεσα σε όλα τα μέλη της ΕΜΣ είναι η κοινή ναυτική τους κληρονομιά και οι απειλές ασφάλειας που πηγάζουν από αυτή την κοινή γεωγραφική πραγματικότητα. Προς το παρόν, δεν υπάρχουν λεπτομερώς σχεδιασμένοι μηχανισμοί για την αντιμετώπιση κρίσεων, όπως λόγου χάρη η σύγκρουση δύο δεξαμενόπλοιων που διασχίζουν τα στενά περάσματα σε διάφορα σημεία της Μεσογείου. Ελάχιστα

μέτρα έχουν, επίσης, ληφθεί για την αντιμετώπιση του επικίνδυνου επιπέδου υπερεκμετάλλευσης των θαλάσσιων πόρων και των τραγικών επιπτώσεων που έχει στο περιφερειακό οικοσύστημα. Ως αποτέλεσμα, οτιδήποτε συνδέεται με θαλάσσιες δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένης της τουριστικής βιομηχανίας, υποβαθμίζεται διαρκώς.

Δύο ακόμη πηγές περιφερειακής αποσταθεροποίησης που ενισχύθηκαν μετά το 1989 αποτελούν η διακίνηση ναρκωτικών και το δουλεμπόριο. Η διαρκώς αυξανόμενη μάστιγα των ναρκωτικών, που εισχωρούν όλο και βαθύτερα στις Μεσογειακές κοινωνίες και η επίταση των παράνομων μεταναστευτικών ρευμάτων έχουν ήδη επηρεάσει αρνητικά τις ζωές εκατομμυρίων ανθρώπων στη Μεσόγειο. Θα πρέπει συνεπώς να συντονιστούν οι προσπάθειες για την οργάνωση ενός μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης που θα μπορεί να εκτιμά τη σημασία τέτοιων ζητημάτων ασφάλειας, καθώς και τις μελλοντικές επιδράσεις τους στις περιφερειακές σχέσεις. Μόλις εμπεδωθεί αυτή η ανάγκη, το δίκτυο συνεργασίας για την ασφάλεια των θαλασσών θα μπορεί να αποκτήσει ικανότητες σχεδιασμού εναλλακτικών σεναρίων αντιμετώπισης και άλλων, περισσότερο «σκληρών» ζητημάτων ασφάλειας. Ένα τέτοιο εγχείρημα θα ενισχύσει την ενημέρωση για την ευάλωτη θέση στην οποία βρίσκονται σήμερα τα κράτη της Μεσογείου και για τους ανεπαρκείς μηχανισμούς που διαθέτουν προκειμένου να αμυνθούν απέναντι σε αυτές τις απειλές.

Στα επόμενα χρόνια θα πρέπει να διερευνηθεί η δυνατότητα της σύστασης μιας επιχείρησης τύπου FRONTEX σε μια Ευρω-Μεσογειακή Ακτοφυλακή (EMA), η οποία θα είναι επιφορτισμένη με το συντονισμό του δικτύου συνεργασίας για την ασφάλεια, παρέχοντας δήλωση στόχων (mission statement) και σχέδια δράσης, παρεμφερή με αυτά που διεξάγονται από τις εθνικές ακτοφυλακές. Ένα τέτοιο σώμα θα πρέπει αρχικά να περιορίζεται σε ασκήσεις ακινητοποίησης και ελέγχου σε δύο κυρίως τομείς: την ασφαλή διέλευση των πλοίων και τη μόλυνση των θαλασσών. Αργότερα, θα πρέπει να επεκταθεί και στα πεδία της διακίνησης ναρκωτικών και την παράνομη μετανάστευση.⁶⁶

⁶⁶ Ο.π., σελ. 126-8.

Είναι απαραίτητο αυτή η πρωτοβουλία να εφοδιαστεί με το μεγαλύτερο δυνατό βαθμό ευελιξίας. Ένας τέτοιος μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης θα πρέπει να είναι προσβάσιμος σε οποιαδήποτε χώρα επιθυμεί να συμμετάσχει. Οι χώρες με τη μεγαλύτερη εμπειρία στον τομέα της ναυτιλίας, όπως η Ιταλία και η Ισπανία, θα πρέπει να μοιραστούν την τεχνογνωσία που διαθέτουν με άλλες πρόθυμες και ικανές χώρες της περιοχής. Η EMA θα πρέπει να επιδιώξει να εκμεταλλευτεί την τεχνογνωσία στον τομέα της θαλάσσιας ασφάλειας που έχουν η ΕΕ και το NATO, μέσω της συσσωρευμένης εμπειρίας από την EuroMarFor και την επιχείρηση Active Endeavour αντίστοιχα.

Σε περίπτωση που ένας τέτοιος μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης αρχίσει να λειτουργεί, όποιοι Ευρω-Μεσογειακοί εταίροι είναι πρόθυμοι και μπορούν ξεκινήσουν τη συνεργασία τους σε συγκεκριμένους τομείς δεν θα πρέπει να περιμένουν τους υπόλοιπους (βραδυπορούντες) να ετοιμαστούν. Αυτό θα δώσει τη δυνατότητα στην EMA να εξελιχθεί αρχικά σε υπο-περιφερειακό επίπεδο και εφόσον διευρύνει και εμβαθύνει τις δραστηριότητές της μπορεί στη συνέχεια να οδηγήσει σε ένα πλήρως εξοπλισμένο Ευρω-Μεσογειακό σώμα ακτοφυλακής.

Σε συνδυασμό με την ενίσχυση των διαύλων επικοινωνίας για ζητήματα ασφάλειας, η ίδρυση ενός τέτοιου περιφερειακού δικτύου έγκαιρης προειδοποίησης θα βοηθήσει στη δημιουργία περισσότερο ικανών μηχανισμών διαχείρισης κρίσεων σε μια περιοχή που πραγματικά χρειάζονται. Πρακτικά μέτρα θα αυξήσουν την εμπιστοσύνη μεταξύ των εταίρων, θέτοντας έτσι τα θεμέλια για μια πιο ολοκληρωμένη στρατηγική για την περιφερειακή ασφάλεια στο μέλλον. Τομείς στους οποίους μπορούν να εισαχθούν μέτρα οικοδόμησης συνεργασίας είναι οι επιχειρήσεις καταγραφής πετρελαϊκών ρύπων, η διασφάλιση των διεθνών προτύπων στην απορρύπανση των πετρελαιοφόρων και η παρακολούθηση των δραστηριοτήτων των μη-μεσογειακών αλιευτικών που πλέουν στην περιοχή για την αντιμετώπιση της υπερεκμετάλλευσης.

Η υποτίμηση των «περιβαλλοντικών» διαστάσεων της ασφαλείας έχει ήδη σοβαρές επιπτώσεις σε πολλά μέρη του κόσμου, που βίωσαν τη μη-αναστρέψιμη αρχικά οικολογική καταστροφή και στη συνέχεια του τομέα των υπηρεσιών και ιδίως του

τουρισμού. Τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά της Μεσογείου, τα οποία την καθιστούν ευάλωτη σε ακόμη πιο σοβαρούς κινδύνους (π.χ. πυρηνική μόλυνση) δεν αφήνουν περιθώρια για κανένα από τα προαναφερθέντα προβλήματα ασφάλειας να συνεχίζουν να εξελίσσονται ανεξέλεγκτα.

Ευρω-Μεσογειακό Δίκτυο Πρόληψης Συγκρούσεων

Η ρευστότητα των διεθνών σχέσεων μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου του 2001, έχει οδηγήσει στη συνεχή αναδιαμόρφωση των αντιλήψεων για την περιφερειακή ασφάλεια, οι οποίες χρίζουν προσεκτικότερης εξέτασης, ειδικά όταν πρόκειται για τη διαχείριση νέων μορφών αποσταθεροποίησης. Η διαδικασία διεύρυνσης της ΕΕ και του ΝΑΤΟ και το στρατηγικό δόγμα των ΗΠΑ, υποδεικνύουν την ανάγκη για την υιοθέτηση μιας περισσότερο συντονισμένης προσέγγισης μεταξύ των εταίρων της ΕΜΣ.

Μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, η έννοια της ασφάλειας βρίσκεται υπό διαρκή αναθεώρηση, έχοντας πραγματοποιήσει μια βαθμιαία μεταστροφή από τα παραδοσιακά ζητήματα που αφορούν τις στρατιωτικές απειλές κατά της εδαφικής ακεραιότητας ενός κράτους, στις επονομαζόμενες μη-στρατιωτικές πτυχές της ασφάλειας (soft security), όπως μεταξύ άλλων το οργανωμένο έγκλημα, η διακίνηση ναρκωτικών, η παράνομη μετανάστευση και η τρομοκρατία. Σε αυτό το πλαίσιο η Μεσόγειος αποτελεί μια γεωστρατηγική περιφέρεια με πολυσύνθετες πηγές αποσταθεροποίησης, που θέτουν σε κίνδυνο τόσο την περιφερειακή όσο και τη διεθνή σταθερότητα. Σχετικά θέματα άμεσης διευθέτησης αποτελούν η κατάρρευση αποτυχημένων κρατών (failed-states), η αύξηση των τρομοκρατικών οργανώσεων και των σχετικών δραστηριοτήτων, η διασπορά όλων των τύπων οπλισμού και ειδικά των ΟΜΚ,⁶⁷ η ασφάλεια των ενεργειακών πόρων και της μεταφοράς τους και φυσικά, η διαιωνιζόμενη οικονομική δυσπραγία η οποία σε συνδυασμό με την ασύμμετρη δημογραφική αύξηση ενισχύει τα μεταναστευτικά ρεύματα.

⁶⁷ T. Dokos, «Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, Vol. 5, No. 3, 2000.

Δεδομένων των τάσεων που αναπτύσσονται στο διεθνές σύστημα, γίνεται περισσότερο επιτακτική η ανάγκη για την αποφυγή μετατροπής των περιφερειακών εντάσεων στη Μεσόγειο σε συγκρούσεις. Η ανάλυση που επιχειρείται στην παρούσα μελέτη για την ασφάλεια και τη συνεργασία στη Μεσόγειο θα ήταν ελλιπής χωρίς την εξέταση του πεδίου ανάπτυξης μιας στρατηγικής πρόληψης συγκρούσεων (conflict-prevention) σε περιφερειακό επίπεδο. Παρά τις αβεβαιότητες που συνοδεύουν όλα τα μέτρα πρόληψης συγκρούσεων είναι εφικτός ο καθορισμός μιας γενικής στρατηγικής στη Μεσόγειο. Παρακάτω αναπτύσσεται ένα σύνολο ξεκάθαρων κανόνων, αρχών και μηχανισμών που αποτελούν τη βάση για το σχεδιασμό ενός στρατηγικού δόγματος, εφαρμόσιμου στις περισσότερες πιθανές καταστάσεις κρίσεως. Καθώς η πρόληψη συγκρούσεων απασχολεί σε μόνιμη βάση - τουλάχιστον μετά το 2002 - όλα τα ανακοινωθέντα της ΕΜΣ, είναι πλέον καιρός, η ρητορική συναίνεση στο συγκεκριμένο τομέα να αποκτήσει υπόσταση με συγκεκριμένα μέτρα και λειτουργική σημασία στις περιφερειακές σχέσεις.

Από την έναρξη της ΔτΒ οι εταίροι συμφώνησαν για την ανάγκη θέσπισης και υλοποίησης ΜΟΕ. Παρά τα εμπόδια που παρουσιάζονται στην εξέλιξη των περιφερειακών συγκρούσεων, δεσμεύτηκαν να επικεντρωθούν στην έννοια της διεθνούς σταθερότητας, καθώς και στην ανάγκη για την οικοδόμηση κοινών αντιλήψεων σχετικά με τους παράγοντες που μπορούν να συνεισφέρουν θετικά προς αυτή.⁶⁸ Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το Παράρτημα των Συμπερασμάτων της Τρίτης Ευρω-Μεσογειακής Διάσκεψης στη Στουτγάρδη τον Απρίλιο του 1999, προσέφερε για πρώτη φορά ένα λεπτομερές πλαίσιο για την κατάρτιση της ΕΜΧΕΣ. Στις κατευθυντήριες γραμμές τονίζεται ότι η Χάρτα θα εξυπηρετεί λειτουργικά την εφαρμογή των αρχών της ΔτΒ και την εγκαθίδρυση «ενός ισότιμου πολιτικού διαλόγου μέσα σ' ένα κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο».⁶⁹ Οι διατάξεις της αφορούν σε μέτρα για την ενίσχυση των σχέσεων καλής γειτονίας, την υπο-περιφερειακή συνεργασία, την προληπτική διπλωματία και τα ΜΟΕΑ που θα μπορούσαν να διαμορφωθούν εξελικτικά.

⁶⁸ P. H. Liotta, «Future Talk: Building the Hybrid Security Community in the Euro-Mediterranean», *Jerome E. Levy Occasional Paper*, The United States Naval War College, 2002. Βλέπε επίσης στο R. Aliboni, «Re-Setting the Euro-Mediterranean Security Agenda», *The International Spectator*, Vol. XXXII, No. 4, 1998, σελ. 14.

⁶⁹ Παράρτημα Συμπερασμάτων της Τρίτης Ευρω-Μεσογειακής Διάσκεψης, Στουτγάρδη, 15/16-1999.

Σ' αυτό το πλαίσιο προτείνεται η εγκαθίδρυση ενός Ευρω-Μεσογειακού Κέντρου Πρόληψης Συγκρούσεων (ΕΜΚΠΣ), με πρωτεύον καθήκον την ενίσχυση του πολιτικού διαλόγου, προκειμένου να προλαμβάνονται οι εντάσεις και οι κρίσεις. Η λειτουργία του πρέπει να περιλαμβάνει τη σύναψη συγκεκριμένων διακανονισμών για την πρόληψη συγκρούσεων, καθώς και την επένδυση σε μέτρα που θα διευκολύνουν την πρόληψη των κρίσεων στη Μεσόγειο. Οι κατευθυντήριες γραμμές για τη Χάρτα στο Παράρτημα των Συμπερασμάτων της Στουτγάρδης σκιαγραφούν τις παραμέτρους πάνω στις οποίες μπορεί να καθοριστεί η λειτουργία ενός τέτοιου θεσμού. Σε αυτές περιλαμβάνονται η ενθάρρυνση των διακρατικών διαβουλεύσεων με στόχο τη δημιουργία δομών που θα διευκολύνουν τις συναντήσεις στα πλαίσια της πρόληψης συγκρούσεων, η ανάπτυξη διαδικασιών διευκρίνησης, διαμεσολάβησης και συμφιλίωσης για τον κατευνασμό των διαφωνιών με ειρηνικά μέσα της επιλογής των άμεσα εμπλεκομένων, η ενθάρρυνση της δικαστικής επίλυσης των διχογνωμιών βάσει διεθνών συμβάσεων, καθώς και η σύσταση ενός δικτύου από ειδικές ομάδες εργασίας που θα εντοπίζουν τις βαθύτερες αιτίες αστάθειας και έντασης.

Πριν από την ίδρυση του ΕΜΚΠΣ είναι αναγκαία η αναγνώριση των συνθηκών κάτω από τις οποίες θα μπορούσε να αναληφθεί αποτελεσματική δράση, καθώς και των κατάλληλων μέσων που πρέπει να χρησιμοποιηθούν σε κάθε περίπτωση, προκειμένου να προλαμβάνεται η κλιμάκωση της εκάστοτε σύγκρουσης. Αυτή η λογική δεν οδηγεί απαραίτητα στο συμπέρασμα ότι θα ξεσπάσει κατ' ανάγκη κάποια συγκεκριμένη σύγκρουση. Εδώ πρέπει να τονιστεί ότι η έννοια της πρόληψης διαφέρει από την έννοια της αποτροπής των συγκρούσεων (*conflict pre-emption*). Η έννοια της πρόληψης συγκρούσεων υποδεικνύει τη διπλωματία ως το κύριο μέσο, ακόμη και αν αυτή υποστηρίζεται από στρατιωτικές δράσεις, ενώ η έννοια της αποτροπής υποδεικνύει ότι τον πρώτο λόγο έχουν οι στρατιωτικές δραστηριότητες, ίσως ακολουθούμενες από τη διπλωματία. Αυτός ο διαχωρισμός στη Μεσόγειο είναι ιδιαίτερα σημαντικός, ειδικά μετά την απόφαση των ΗΠΑ το 2002, να υιοθετήσουν ένα στρατηγικό δόγμα που βασίζεται σε δραστηριότητες αποτροπής.⁷⁰

⁷⁰ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.

Ένα λειτουργικό ορισμό της πρόληψης αποτελεί η παρέμβαση την κατάλληλη στιγμή με στόχο να προληφθούν οι κοινωνικές, εθνικιστικές και πολιτικές εντάσεις από την εξέλιξη τους σε βίαιες συγκρούσεις. Στην πράξη αυτό σημαίνει πίεση σ' ένα κράτος να αρχίσει τις διαπραγματεύσεις με τις εμπλεκόμενες ομάδες ή κοινότητες και να εισάγει τις απαραίτητες δομικές μεταρρυθμίσεις για την εκτόνωση των κρίσεων. Αν και δεν υπάρχει αμφιβολία για την αναγκαιότητα του στη μεταψυχροπολεμική Μεσόγειο, ωστόσο, απαιτούνται και αντίστοιχοι πόροι για την ταυτοποίηση και την επίβλεψη των ανισοτήτων και των εντάσεων μεταξύ διαφορετικών γλωσσικά ή/και εθνικά κοινοτήτων, παράλληλα με την ικανότητα ανίχνευσης των αιτιών και των δυνάμει συγκρουσιακών καταστάσεων. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια να διασφαλιστεί ότι η ανάλυση, η διάγνωση και οι συστάσεις είναι πραγματικά αμερόληπτες και αντικειμενικές. Για το λόγο αυτό, η πρόληψη συγκρούσεων θα πρέπει να περιέχει στοχευμένες δράσεις, όπως η αποφυγή, η επίλυση και η παύση των διενέξεων πριν αυτές εξελιχτούν σε κρίση. Στόχος είναι η διπλωματική παρέμβαση να προλαμβάνει την κλιμάκωση οποιαδήποτε ενδο-κρατικής ή διεθνικής φύσεως βιαιότητα και ο περιορισμός των εχθροπραξιών.⁷¹

Η πρόληψη συγκρούσεων απαιτεί ορθή γνώση και ακριβή εκτίμηση του προβλήματος, αλλά και δυνατότητες άμεσης κινητοποίησης, στοιχεία που είναι δύσκολο να οργανωθούν σε περιφερειακή κλίμακα λόγω της ποικιλίας των αποσχιστικών εθνικιστικών και ενδο-εθνικών συγκρούσεων, στο Μαγκρέμπ, το Μασρέκ και τα Βαλκάνια. Ιδιαίτερη σημασία έχει η ικανότητα κατηγοριοποίησης των συμπτωμάτων αποσταθεροποίησης σε ένα σύνολο διακριτών δειγμάτων που την προοιωνίζουν, όπως τα καταπιεστικά μέτρα, η ακραία/ριζοσπαστική ρητορική και οι αυξημένες αγοραπωλησίες οπλικών συστημάτων. Η αρχική ανακοίνωση/δικαιολογία από την Αγγλο-Αμερικανική συμμαχία στο πλαίσιο του ΟΗΕ το 2002 για την κήρυξη του πολέμου στο Ιράκ και η επακόλουθη συζήτηση για τις επιπτώσεις ενός τέτοιου πολέμου, αποτελεί ένα καλό δείγμα για να κατανοήσουμε τη σημασία της ανταλλαγής πληροφοριών σε εγχειρήματα πρόληψης συγκρούσεων. Η ανορθολογική ανάλυση μιας κατάστασης μπορεί να οδηγήσει σε μεγαλύτερη αποσταθεροποίηση από την αρχική, καθώς και στη διεθνή καταδίκη όλων των μέτρων που λαμβάνονται.

⁷¹ M.-F. Desjardins, «Rethinking Confidence-Building Measures», *Adelphi Papers*, No. 307, IISS, Oxford University Press, Oxford, 1996, σελ. 7-23.

Η δυσκολία διάκρισης των μεταβλητών που μπορεί να οδηγήσουν σε σύγκρουση, δυσκολεύει την επιλογή των κατάλληλων μέτρων. Οι συγκρούσεις πολλές φορές εξελίσσονται, διαφεύδοντας τις αρχικές εκτιμήσεις. Συγκεκριμένα προληπτικά μέτρα σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να οδηγήσουν σε αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Το φαινόμενο αυτό συναντάται συχνά εξαιτίας της λανθασμένης εκτίμησης του στόχου της εξωτερικής επέμβασης. Ενώ είναι ξεκάθαρη η δυνατότητα λήψης ποικίλων προληπτικών μέτρων σε κάθε περίπτωση κρίσης, παράλληλα είναι προφανές ότι τα μέτρα που αρχικά διαφαίνονται ως καταλληλότερα ή έχουν αποδειχθεί σε άλλες περιστάσεις αποτελεσματικά, ίσως αποδειχθούν ανεφάρμοστα στην πολυπλοκότητα της Μεσογείου. Από την άλλη πλευρά, η ανάγκη προσαρμογής σε κάθε ιδιαίτερη περίπτωση δεν ακυρώνει τη χρησιμότητα ενός γενικού συνόλου ξεκάθαρων κανόνων, αρχών και μηχανισμών.

Παρά την αβεβαιότητα που συνοδεύει όλα τα μέτρα πρόληψης συγκρούσεων είναι εφικτό να καθοριστεί έστω και μια γενικού περιεχομένου στρατηγική για την ανίχνευση των αιτιών και των κατάλληλων μέσων που πρέπει να επιστρατευτούν σε κάθε τέτοιο εγχείρημα. Ένα πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση αποτελεί ο σαφής ορισμός των στόχων μιας επέμβασης. Όπως υποστηρίζει η σχολή του ρεαλισμού, οι συγκρούσεις υφίστανται εξαιτίας της ανθρώπινης φύσης και ενδεχομένως να μην υπάρξει ποτέ μια κοινωνία εντελώς απαλλαγμένη από αυτές. Συνεπώς η πρόκληση έγκειται στο να βρεθούν ειρηνικές λύσεις και να μην παραμείνουμε ουδέτεροι στην επίλυση μιας σύγκρουσης.⁷²

Δύο πρωταρχικά ερωτήματα που γεννώνται, αφορούν το πως μπορούν να προληφθούν οι κρίσεις από εξω-περιφερειακούς δρώντες και με ποιο τρόπο μπορεί ένα κράτος ή ένας διεθνής οργανισμός να λάβει τις αποφάσεις που θα οδηγήσουν στην αποκλιμάκωση των εντάσεων, πριν τη βίαιη εξέλιξή τους. Οι απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα θα πρέπει να δοθούν προτού η ΕΜΣ επιδιώξει την εισαγωγή ενός τέτοιου μηχανισμού. Διαφορετικά, κατά τη μελέτη των μέτρων πρόληψης

⁷² R. Aliboni, *Proposals for a MedForum Conflict Prevention Agenda*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2002, σελ. 1.

συγκρούσεων η ετερογένεια της Μεσογείου είναι πιθανό να οδηγήσει σε πολλαπλασιασμό των λανθασμένων αντιλήψεων για την περιφερειακή ασφάλεια.

Ένα βασικό πρόβλημα στην πρόληψη συγκρούσεων είναι ότι οι διεθνείς σχέσεις μέχρι πρόσφατα, διαπνέονταν από τη θεμελιώδη αρχή της μη- παρέμβασης από ένα μεμονωμένο κράτος ή από τη διεθνή κοινότητα στις εσωτερικές υποθέσεις οποιουδήποτε κράτους. Από τη σύσταση της Ένωσης των Εθνών το 1919, και για πολλούς, από τη Συνθήκη της Βεσφαλίας το 1648, η εθνική κυριαρχία αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του διεθνούς δικαίου, στη βάση του οποίου διαμορφώνονται οι διακρατικές σχέσεις. Όπως αποτυπώθηκε και στη Χάρτα του ΟΗΕ, για ένα κράτος ή κάποιο διεθνή οργανισμό που ήθελε να δραστηριοποιηθεί εντός της επικράτειας ενός άλλου κράτους, οι διμερείς διαπραγματεύσεις αποτελούσαν μονόδρομο. Ο πόλεμος του NATO στο Κοσσυφοπέδιο την περασμένη δεκαετία ήταν η πρώτη άμεση αμφισβήτηση του καθεστώτος «εσωτερικής ασυλίας» που απολάμβαναν διάφορα καταπιεστικά καθεστώτα από μια συμμαχία ισχυρών χωρών της Δύσης. Θα πρέπει, λοιπόν, να διερωτηθούμε εάν η πιο πρόσφατη επέμβαση εντός των συνόρων ενός κυρίαρχου κράτους, αυτή τη φορά του Ιράκ, δημιουργεί μια περισσότερο κατάλληλη ατμόσφαιρα για την ίδρυση ενός κέντρου πρόληψης συγκρούσεων στη Μεσόγειο; Θα θεωρήσουν άραγε τα αραβικά κράτη την ίδρυση ενός τέτοιου θεσμού ως το προκάλυμμα για την ανάμειξη στα κυριαρχικά τους δικαιώματα; Εν τέλει, μπορεί ένας τέτοιος μηχανισμός να τα βοηθήσει να προστατέψουν τα στρατηγικά τους συμφέροντά;

Η προσπέλαση των εμποδίων που σχετίζονται με το συντονισμό αποτελεί ένα σημαντικό βήμα, που όμως δεν μπορεί να αποφέρει σημαντικά αποτελέσματα εάν δεν συνοδεύεται από την απαραίτητη πολιτική στήριξη ενός τέτοιου εγχειρήματος. Ένα πρόβλημα στην πρόληψη συγκρούσεων, είναι ότι προκαλεί περίπου τόσες αμφισβητήσεις όσες επιχειρεί και να επιλύσει. Η πρόληψη των συγκρούσεων δεν πρέπει να συγχέεται με τη διαχείριση κρίσεων και ένοπλων συγκρούσεων, ούτε με την αποκατάσταση της ειρήνης μετά την κατάπαυση των εχθροπραξιών.

Η πολιτική επιλογή είναι έμφυτη στην πρόληψη συγκρούσεων, καθώς αποτελεί τοποθέτηση που απομακρύνει από την ουδετερότητα: όπως έχει αποδειχθεί σε πολλές μεταψυχροπολεμικές συγκρούσεις, είναι σχεδόν αδύνατο να υπάρξει μια αμιγώς ουδέτερη διαμεσολάβηση. Η πολιτική βούληση είναι συνεπώς απολύτως αναγκαία στην πρόληψη συγκρούσεων, ενώ η απουσία της αποδίδεται συνήθως στην έλλειψη κατάλληλων μέσων, στο υψηλό κόστος και στην απουσία ζωτικών συμφερόντων. Σε κάθε περίπτωση η πρόληψη συγκρούσεων δεν αποτελεί έναν αφηρημένο μηχανισμό αλλά μια αντίδραση στις πολιτικές μιας κυβέρνησης. Η αποτυχία των μέτρων πρόληψης συγκρούσεων συνήθως προκαλείται από την απουσία κοινών προσλήψεων, την πρωτοκαθεδρία πολιτικο-οικονομικών συμφερόντων, την ανεπαρκή πολιτική βούληση, όπως και την απουσία κατάλληλων μηχανισμών. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να αποδοθεί σε αυτό το σημείο εξαιτίας της ετερογενούς φύσης της υπό εξέταση περιφέρειας.

Η απόφαση για την ανάληψη δράσης συχνά δεν προκαλείται από την άμεση απειλή στα ζωτικά συμφέροντα ενός κράτους (εδαφική ακεραιότητα, κτλ.), ούτε καν από τα πρώτα δείγματα μιας εν δυνάμει σύγκρουσης, αλλά συνήθως από την αντίληψη ότι η τροπή μιας κατάστασης θα είναι επιβλαβής για τη διεθνή και την περιφερειακή σταθερότητα. Ταυτόχρονα είναι ξεκάθαρο ότι το κόστος της αδράνειας είναι σίγουρα πολύ μεγαλύτερο μακροπρόθεσμα. Η διατλαντική διχογνωμία το 2002/2003 σχετικά με την ανάληψη στρατιωτικής δράσης απέναντι στην πάγια στρατηγική του Ιράκ να αποκτήσει ΟΜΚ αναδεικνύει το αυξημένο πολιτικό και οικονομικό κόστος που είχε η αδράνεια στην αποτελεσματική αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος τη δεκαετία του '90.

Η παραδοσιακή αντίληψη για την πρόληψη συγκρούσεων που περιλαμβάνει μόνο τη διπλωματική διαμεσολάβηση είναι αρκετά περιοριστική, υπό την έννοια ότι δεν περιλαμβάνει όλες τις πολιτικές επιλογές, όπως η χρήση ισχύος. Από την άλλη πλευρά, μια υπερβολικά ευρεία προσέγγιση διατρέχει τον κίνδυνο να εμπλακεί σε όλο το φάσμα της εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής. Επίσης, ορισμένοι αναλυτές υποστηρίζουν ότι δεν θα πρέπει να αποδίδεται υπερβολική έμφαση στο ρόλο της πρόληψης συγκρούσεων για διάφορους λόγους, όπως η απουσία υψηλού κινδύνου

αποσταθεροποίησης του συστήματος, η υποθετική φύση των προβλέψεων για το ξέσπασμα κάποιας κρίσης, καθώς και η αρχή της μη-ανάμειξης στις εσωτερικές υποθέσεις ενός κράτους. Από την άλλη πλευρά, οι υποστηρικτές της πρόληψης συγκρούσεων δεν θα πρέπει να παραβλέπουν την τάση μείωσης των αμυντικών δαπανών παγκοσμίως.

Είναι γεγονός ότι η πρόληψη συγκρούσεων είναι ένα αποθαρρυντικό καθήκον τόσο για τα κράτη όσο και για διεθνείς οργανισμούς. Η πρόληψη απαιτεί την παρέμβαση πριν υπάρξουν θύματα, και σίγουρα, πριν εμπεδωθεί το πρόβλημα στη λαϊκή συνείδηση. Εξ ορισμού, η επιτυχημένη πρόληψη λαμβάνει χώρα όταν σχεδόν δε συμβαίνει τίποτα, γεγονός που σημαίνει ότι δεν έχει διαμορφωθεί η κοινή γνώμη και κατά συνέπεια δεν υπάρχει πολιτικό όφελος.⁷³

Βασική προτεραιότητα του προτεινόμενου ΕΜΚΠΣ πρέπει να είναι η καλλιέργεια πολιτικού, οικονομικού και πολιτιστικού διαλόγου μεταξύ των εταίρων της ΕΜΣ. Ιδιαίτερη προσπάθεια πρέπει να καταβληθεί για την εξάλειψη των αιτιών που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε μια «Σύγκρουση των Πολιτισμών» για την οποία κάνει λόγο ο Huntington στη γνωστή ομώνυμη μελέτη του.⁷⁴ Το ΕΜΚΠΣ θα πρέπει να στοχεύσει στην ενίσχυση της υπο-περιφερειακής συνεργασίας στο Μαγκρέμπ και το Μασρέκ σε μια προσπάθεια να καλλιεργηθεί μια «Σύγκλιση Πολιτισμών» στη Μεσόγειο. Είναι κρίσιμο να δημιουργηθούν άμεσα πρόσθετοι δίαυλοι επικοινωνίας μεταξύ όλων των κυβερνήσεων των χωρών της Μεσογείου, συμπεριλαμβανομένων των νομιμοποιημένων ισλαμικών καθεστώτων. Σε αντίθετη περίπτωση, η αργή διαδικασία εκδημοκρατισμού γρήγορα θα τελματώσει, με συνέπεια να αυξηθεί η ένταση του αντι-δυτικού φονταμενταλισμού ο οποίος είναι βέβαιο ότι θα κατηγορηθεί για μια ακόμη αποτυχία του αραβικού κόσμου να εκσυγχρονιστεί και να προσαρμοστεί στις απαιτήσεις της νεωτερικότητας.

⁷³ M. Rocard, «A New EU Framework For Tackling Crises», στο *How Can Europe Prevent Conflicts?*, Philip Morris Institute Papers, Philip Morris Institute for Public Policy Research, London, 1997, σελ. 42-56.

⁷⁴ Η άποψη ότι στον 21^ο αιώνα οι πολλαπλές όψεις της παγκοσμιοποίησης θέτουν το θέμα της ταυτότητας των πολιτισμών, της ανάδειξης των διαφορών τους και της μεταξύ τους σύγκρουσης εκφράστηκε αρχικά στο S. Huntington, «*The Clash of Civilizations?*», *Foreign Affairs*, τ. 72, 1993, σελ. 22-49 και στη συνέχεια λόγω της μεγάλης συζήτησης που προκάλεσε στο ομώνυμο βιβλίο του, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Shuster, New York, 1996.

Κατά την ίδρυση ενός κέντρου για την πρόληψη συγκρούσεων στη Μεσόγειο πρέπει να ληφθούν υπόψη δύο στοιχεία: η πολυδιάστατη φύση των συγκρούσεων στην μεταψυχροπολεμική περίοδο και ότι είναι προς το συμφέρον της διεθνούς κοινότητας η από κοινού επίλυση των συγκρούσεων και η αποφυγή των γραφειοκρατικών παρακωλύσεων, μέσω της δημιουργίας ενός αυτόνομου θεσμικού πλαισίου.⁷⁵ Ο μηχανισμός πρόληψης χρειάζεται λεπτομερή σχεδιασμό, προκειμένου να καταστεί ικανός να αντιμετωπίσει τους υφιστάμενους και ενδεχόμενους κινδύνους και απειλές, επικεντρώνοντας στην ανάπτυξη αρχών για τη διαχείριση κρίσεων και των σχετικών διαδικασιών σε υπο-περιφερειακή βάση στη Μεσόγειο.⁷⁶

Θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο δημιουργίας ευέλικτων δυνάμεων που θα μπορούν να δραστηριοποιούνται όποτε αυτό κρίνεται αναγκαίο, π.χ. η Δύναμη Ταχείας Αντίδρασης της ΕΕ. Επίσης, μόλις το NATO απορροφήσει τους κραδασμούς που προκάλεσε η πρόσφατη διεύρυνσή του, θα πρέπει να φροντίσει οι δυνάμεις ταχείας αντίδρασης που διαθέτει να είναι διαθέσιμες και για την περιοχή της Μεσογείου, όπως άλλωστε συμφωνήθηκε και στη Διάσκεψη της Πράγας, το Νοέμβριο του 2002. Θα πρέπει, όμως, πρώτα να συναφθούν πολυμερείς συμφωνίες για την ανταλλαγή πληροφοριών και την από αέρος παρακολούθηση, καθώς και να πραγματοποιηθούν επενδύσεις στις υποδομές οι οποίες θα επιτρέπουν τη σύσταση και την ανάπτυξη ειρηνευτικών δυνάμεων και δυνάμεων διατήρησης της ειρήνης. Τα ευαίσθητα ζητήματα που αφορούν την περιφερειακή άμυνα θα ήταν προτιμότερο να διευθετηθούν σε δεύτερο χρόνο, όταν η στρατηγική συνεργασία θα έχει ωριμάσει.

Σε επόμενο στάδιο θα μπορούσαν να ιδρυθούν περιφερειακά κέντρα γύρω από τη Μεσόγειο για την εποπτεία τέτοιων δραστηριοτήτων.⁷⁷ Θα πρέπει, επίσης, να εξεταστεί το ενδεχόμενο να ανοίξει ο δρόμος για τη σύναψη συμφωνίας πάνω σε

⁷⁵ A. Missiroli (επιμ.), «Enlargement and European Defence after 11 September», *Chaillot Papers*, No 53, Institute for Security Studies, Paris, 2002.

⁷⁶ F. Tanner, «The Euro-Mediterranean Partnership: Prospects for Arms Limitations and Confidence Building after Malta», *The International Spectator*, Vol. XXXII, Απρίλιος-Ιούλιος 1997, σελ. 20-24.

⁷⁷ R. Aliboni, L. Guazzone και D. Pioppi, *Early Warning and Conflict Prevention in the Euro-Med Area*, IAI Quaderni, Istituto Affari Internazionali, Δεκέμβριος 2001. Βλέπε επίσης στο A. Biad, «Conflict Prevention in the Euro-Med Partnership: Challenges and Prospects», *The International Spectator*, Vol. XXXIV, No.2, 1999, σσ. 109-22.

θέματα θαλάσσιας ασφάλειας μεταξύ της EuroMarFor με τους μεσογειακούς εταίρους, δίνοντας τους σε πρώτη φάση, τουλάχιστον, το καθεστώς του παρατηρητή. Κάτι τέτοιο θα βοηθούσε σημαντικά στην εξάλειψη των αρνητικών αντιλήψεων που διογκώνονται από την ίδρυση αυτής της δομής. Όταν το ΕΜΚΠΣ καταστεί λειτουργικό, αυτή η δομή θα μπορούσε να αποτελέσει τον πραγματικό φορέα οικοδόμησης εμπιστοσύνης για το μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης της ΕΜΑ.

Οι ενέργειες αυτές θα διασφαλίσουν τη λειτουργικότητα των ΜΟΕΑ και την πρόληψη των κρίσεων, τελικός στόχος των οποίων πρέπει να είναι ο περιφερειακός αφοπλισμός, όπως διαφαίνεται και στις κατευθυντήριες γραμμές για την ΕΜΧΕΣ στο Παράρτημα των συμπερασμάτων της Στουτγάρδης. Η εισαγωγή της Χάρτας αναμένεται να λειτουργήσει καταλυτικά στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος, εντός του οποίου οι εταίροι της ΕΜΣ θα είναι σε θέση να αναπτύξουν από κοινού μηχανισμούς δράσης και ελέγχου, ώστε να παρεμβαίνουν έγκαιρα σε καταστάσεις κρίσης. Σε περιπτώσεις που ο επιτιθέμενος έχει ήδη κατακτήσει εδάφη, ή έχει αποκτήσει πρόσβαση σε φυσικούς πόρους, τότε η εξωτερική επέμβαση βρίσκεται μπροστά στη δυσάρεστη επιλογή μεταξύ μιας μαζικής στρατιωτικής επέμβασης, ή μιας επώδυνης στρατηγικής ήττας. Όπως αποδεικνύεται περίτρανα στην περίπτωση του Ιράκ, όσο πιο καθυστερημένα παρέμβει η διεθνής κοινότητα, τόσο μεγαλύτερο είναι το κόστος αποκατάστασης της σταθερότητας.

Σύμφωνα με το Κεφάλαιο 6 της Χάρτας του ΟΗΕ, η έννοια της πρόληψης συγκρούσεων εμπεριέχει μια σειρά επιλογών από μη-καταναγκαστικά μέχρι και καταναγκαστικά μέτρα σε διπλωματικό, πολιτικό, οικονομικό και στρατιωτικό επίπεδο, κατάλληλα για τη διευθέτηση διαφωνιών πριν εκείνες καταλήξουν σε σύγκρουση. Το Άρθρο 33, παρ. 1 του Κεφαλαίου για την ειρηνική διευθέτηση των διαφορών ορίζει ρητά ότι «τα μέρη οποιασδήποτε διαφωνίας, η εξέλιξη της οποίας πιθανόν να θέσει σε κίνδυνο τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, θα πρέπει πρώτα απ' όλα να επιδιώκουν την επίλυσή της μέσω διαπραγμάτευσης, ενημέρωσης, συμφιλίωσης, διαιτησίας, δικαστικού διακανονισμού, αναφοράς σε

περιφερειακές αρχές ή οποιουδήποτε άλλου ειρηνικού μέσου της επιλογής τους.⁷⁸ Στην ίδια λογική, η λειτουργία του ΕΜΚΠΣ θα πρέπει να βασίζεται στο κεφάλαιο 8 της Χάρτας του ΟΗΕ. Αυτό συνεπάγεται τη σύναψη περιφερειακών συμφωνιών ή τη σύσταση περιφερειακών αρχών για τη διευθέτηση ζητημάτων που σχετίζονται με τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, η καταλληλότητα των οποίων για δράση υποδεικνύεται από το γεγονός ότι τέτοιοι διακανονισμοί και αρχές, καθώς και οι δραστηριότητές τους διαπνέονται από τους σκοπούς του ΟΗΕ.⁷⁹

Πρωταρχικός στόχος του ΕΜΚΠΣ πρέπει να είναι η διαμόρφωση αρχών και κωδικών επικοινωνίας για τη διευκόλυνση των σχέσεων μεταξύ των εταίρων. Σε αυτές θα πρέπει να περιλαμβάνονται εκείνες της ΔτΒ και κατά συνέπεια, αρχές παρόμοιες με εκείνες που περιέχει η Τελική Πράξη του Ελσίνκι.⁸⁰ Όταν το κέντρο καταστεί πλήρως λειτουργικό, θα πρέπει να αναληφθεί ένα σύνολο πιο εντατικών στόχων, όπως:

- η παρακολούθηση των πολιτικών, στρατιωτικών και οικονομικών υποθέσεων που ενδιαφέρουν τους εταίρους αλλά και την ίδια την ΔτΒ,
- η εποπτεία και η διεξαγωγή επικοινωνίας μεταξύ των κέντρων που έχουν που θα έχουν ήδη εγκαθιδρυθεί στα πλαίσια των ΜΟΕ,
- η αξιοποίηση και διαρκής ενημέρωση μιας βάσης δεδομένων για την πρόληψη και διαχείριση των κρίσεων,
- η προετοιμασία για την παροχή βασικών υποδομών με εκπαίδευση προσωπικού ικανού να διαχειριστεί μια ενδεχόμενη κρίση ή σύγκρουση,
- η συνεχής παροχή πληροφοριών του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στα μέλη της ΕΜΣ, και
- η παροχή αξιόπιστων πληροφοριών στα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

⁷⁸ S. Clement, «Conflict Prevention in the Balkans», *Chaillot Papers*, No 30, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, Δεκέμβριος, 1997.

⁷⁹ A. Toukan, «A Plan for Euro-Med Conflict Prevention», στο *How Can Europe Prevent Conflicts*, σπ. π., 1997, σσ. 80-91.

⁸⁰ Κυριαρχική ισοτιμία, σεβασμός των εσωτερικών κυριαρχικών δικαιωμάτων. Αποφυγή απειλής ή χρήσης βίας. Ακεραιότητα των συνόρων. Εδαφική συνοχή των κρατών. Ειρηνική διευθέτηση διαφορών. Αρχή της μη επέμβασης στις εσωτερικές υποθέσεις των κρατών. Σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών, συμπεριλαμβανομένων των ελευθεριών σκέψης, συνείδησης, θρησκείας και πεποίθησης. Ισότητα και αυτοδιάθεση των λαών. Προώθηση της διακρατικής συνεργασίας. Καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος και της διακίνησης ναρκωτικών. Καλόπιστη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από το διεθνές δίκαιο.

Σε αυτό το στάδιο θα πρέπει, επίσης, να ιδρυθεί ένα Κέντρο Διαχείρισης Κρίσεων (ΚΔΚ) και να αποφασιστεί το εύρος των μέσων που θα διαθέτει. Σ' αυτά περιλαμβάνονται αποστολές ανίχνευσης και παρακολούθησης κρίσιμων καταστάσεων, μέτρα διπλωματικής και οικονομικής πίεσης, καθώς και η αποστολή δυνάμεων διατήρησης της ειρήνης. Η εισαγωγή των οικονομικών και διπλωματικών κυρώσεων μπορεί να συμπληρωθεί με τη χρήση ισχύος σε περίπτωση κλιμάκωσης των εκθροπραξιών.

Αναγκαία κρίνεται η διάκριση μεταξύ «ήπιων» και «σκληρών» μέτρων, ώστε να διασφαλιστεί η καταλληλότητα τους για τις ανάγκες της διαμάχης για την οποία λαμβάνονται. Ένα βασικό σχέδιο που μπορεί να υιοθετηθεί είναι αυτό που θα υποδεικνύει την εφαρμογή μη-καταναγκαστικών μέτρων στα πρώτα στάδια μιας διένεξης, αλλά και την εφαρμογή περισσότερο καταναγκαστικών μέτρων, όταν και εφόσον, κλιμακωθούν οι εκθροπραξίες. Ανεξάρτητα από τη βιαιότητα της εκάστοτε διαμάχης, μια άμεση, μια μεσοπρόθεσμη και μια μακροπρόθεσμη στρατηγική είναι πάντα χρήσιμες. Προκειμένου, ωστόσο, να καταστεί αξιόπιστη και βιώσιμη οποιαδήποτε δράση, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να αποδοθεί στις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις και το σχεδιασμό μίας, τουλάχιστον, στρατηγικής εξόδου, προτού ληφθεί η τελική απόφαση για επέμβαση.

Ιδιαίτερα κρίσιμος για την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού πρόληψης συγκρούσεων είναι και ο διαχωρισμός των άμεσων από τις υποβόσκουσες αιτίες της εκάστοτε κρίσης. Μια αποτελεσματική στρατηγική πρόληψης προϋποθέτει την ανίχνευση των άμεσων, ενδογενών αιτιών μιας διαμάχης, οι οποίες κατατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες: δομικές (αδυναμία μιας κυβέρνησης, εθνική ή γεωγραφική διάσπαση), πολιτικές (η φύση του πολιτικού συστήματος, εθνοτικές σχέσεις, ελίτ), οικονομικές και κοινωνικές (διακρίσεις) και πολιτιστικές (πολιτιστικά δικαιώματα και αμοιβαίες προσλήψεις).⁸¹ Προσοχή θα πρέπει να αποδοθεί και στις υποβόσκουσες αιτίες (ιστορικές μνήμες και αντιλήψεις, τύποι αλληλεπιδράσεων) οι οποίες καλλιεργούν το έδαφος για την εμφάνιση των άμεσων αιτιών. Η ανίχνευση τους θα διευκολύνει σημαντικά στον ορισμό των κατάλληλων μέσων για την επίλυση της

⁸¹ R. Aliboni, *The Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability: Perspectives and Priorities*, EuroMeSCo paper, Απρίλιος 1998.

σύγκρουσης. Ενώ οι άμεσες αιτίες μπορούν να αντιμετωπιστούν σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, η εξάλειψη των υποβοσκουσών αιτιών απαιτεί πιο μακροπρόθεσμες δράσεις. Ωστόσο, και τα δύο εγχειρήματα θα πρέπει να ξεκινήσουν ταυτόχρονα, ώστε να μην υποσκαφθεί η αποτελεσματικότητα των μεσομακροπρόθεσμων μέτρων πρόληψης.

Όσον αφορά στις εσωτερικές και εξωτερικές δυναμικές μιας κρίσης, είναι αναγκαίο να έχει αποφασισθεί εκ των προτέρων, εάν θα διευθετηθούν ταυτόχρονα ή ξεχωριστά. Παρά το γεγονός ότι σε τελική ανάλυση η απόφαση θα εξαρτηθεί από την προθυμία των άμεσα εμπλεκομένων για επίλυση, μια συνεκτική στρατηγική αντιμετώπισης των κρίσεων σε πρώιμο στάδιο προϋποθέτει μια προσέγγιση που θα συνδυάζει τις εσωτερικές με τις εξωτερικές διαστάσεις της εκάστοτε κρίσης. Με άλλα λόγια, τα μέτρα για την πρόληψη συγκρούσεων θα πρέπει να είναι εκ φύσεως περιφερειακά, καθώς οποιαδήποτε ενδοκρατική κρίση στη Μεσόγειο σχεδόν αναπόφευκτα θα πάρει περιφερειακές διαστάσεις.

Το ΕΜΚΠΣ θα πρέπει, επίσης, να είναι σε θέση να διαμορφώνει προτάσεις για την περαιτέρω ανάπτυξη των ΜΟΕΑ. Θα πρέπει να μπορεί να προωθεί τα σχετικά με την ασφάλεια ζητήματα που αφορούν στον έλεγχο των εξοπλισμών και ιδιαίτερα τη διασπορά των ΟΜΚ και βαλλιστικών πυραύλων, μεσαίου και μεγάλου βεληνεκούς.⁸²

Ο έλεγχος των εξοπλισμών δεν θα πρέπει να περιορίζεται στη μείωση των εξοπλιστικών προγραμμάτων, αλλά να περιλαμβάνει και μέτρα για την ενίσχυση της περιφερειακής ασφάλειας και την κατάργηση της χρήσης στρατιωτικής ισχύος από τη φαρέτρα των εθνικών πολιτικών. Στόχος των ΜΟΕΑ είναι η πρόληψη κρίσεων από κακή συνεννόηση ή λάθος υπολογισμούς και η μείωση της πιθανότητας απροσδόκητων επιθέσεων, ή της δυνατότητας μετακίνησης στρατιωτικών δυνάμεων για εκφοβισμό ή ως μέσο για την επίτευξη άλλων στόχων. Είναι κατά συνέπεια σημαντική η λειτουργία τους με διαφανή και προβλέψιμο τρόπο.

⁸² M. E. Brown, «The Causes and Regional Dimensions of Internal Conflict», στο *The Internal Dimensions of Conflict*, The MIT Press, Cambridge MA, 1996.

Τα ΜΟΕΑ μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε τεχνικο-στρατιωτικά, τα οποία αφορούν στο λειτουργικό επίπεδο της αμυντικής πολιτικής και σε πολιτικο-στρατιωτικά, τα οποία χαρακτηρίζονται από τη διακήρυξη προθέσεων για την προγραμματισμένη χρήση στρατιωτικών δυνάμεων. Στη Μεσόγειο τα ΜΟΕΑ που θα μπορούσαν να αναπτυχθούν είναι:

- ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των στρατιωτικών επιτελείων,
- προειδοποίηση για μείζονες στρατιωτικές μετακινήσεις,
- σύναψη συνθήκης για την πρόληψη των ατυχημάτων στη θάλασσα,
- σύναψη συμφωνίας για Έρευνα και Διάσωση, η οποία θα μπορούσε να συμπεριλαμβάνει την ίδρυση της ΕΜΑ, και
- δηλώσεις προθέσεων, δηλαδή, ταυτοποίηση των εμπλεκόμενων, ορισμού της ζώνης λειτουργίας, εξέταση των προϋποθέσεων για διαπραγμάτευση και εφαρμογή, προσδιορισμό εναλλακτικών μεθόδων επιβεβαίωσης της συμμόρφωσης και μελλοντικά, συμφωνίες για τον περιορισμό των εξοπλισμών.⁸³

Το ΕΜΚΠΣ θα μπορούσε, επίσης, να λειτουργεί ως κέντρο αριστείας για τη διοργάνωση σεμιναρίων και συνεδρίων σχετικά με τα ζητήματα ασφάλειας και στρατηγικής συνεργασίας στη Μεσόγειο. Στόχος πρέπει να είναι η προώθηση της γνώσης και της εκπαίδευσης σε θέματα πρόληψης συγκρούσεων και ελέγχου των εξοπλισμών, καθώς και η λειτουργία του ως κέντρου επικοινωνίας και βάσης δεδομένων. Στα σεμινάρια αυτά θα μπορούν να συμμετέχουν κυβερνητικοί και στρατιωτικοί αξιωματούχοι και εμπειρογνώμονες από δεξαμενές σκέψης και τον ακαδημαϊκό χώρο.⁸⁴ Το εγχείρημα αυτό θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί στο πρότυπο του ήδη υφιστάμενου μέτρου οικοδόμησης εμπιστοσύνης της ΕΜΣ, των Ευρω-Μεσογειακών Σεμιναρίων Ενημέρωσης και Εκπαίδευσης Διπλωματών που λαμβάνουν χώρα δύο φορές το χρόνο στη Μεσογειακή Διπλωματική Ακαδημία στη Μάλτα.⁸⁵

⁸³ C. Spencer, «Building Confidence in the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, Vol. 2, No. 2, 1997, σσ. 23-48. Βλέπε επίσης στο I. Lesser, «The Renaissance of Mediterranean Security?», *Foreign Service Journal*, Οκτώβριος 2001.

⁸⁴ A. Toukan, A., οπ.π.. Βλέπε επίσης στο G. Soltan και A. Monem Said, «The Middle East Experience with Conflict Prevention», *The International Spectator*, Vol. XXXIV No. 2, 1999, σελ. 108.

⁸⁵ Συμπεράσματα της Τρίτης Ευρω-Μεσογειακής Διάσκεψης, Στουτγάρδη, 15/16-1999, παρ. 13.

Στόχος του ΕΜΚΠΣ πρέπει να είναι η διασφάλιση της σταθερότητας και της ασφάλειας σε ολόκληρη τη Μεσόγειο: ένα περιφερειακό φόρουμ όπου οι εταίροι της ΕΜΣ θα μπορούν να ενημερωθούν και να αποτιμήσουν όλες τις δραστηριότητες που αποσκοπούν στην ενίσχυση της σταθερότητας και της ασφάλειας στην περιοχή. Το πλαίσιο δράσης του ΕΜΚΠΣ δεν πρόκειται να αντικαταστήσει της ήδη υπάρχουσες πρωτοβουλίες πρόληψης συγκρούσεων, όπως η ΕΔΜΑ, ούτε να επικαλύψει τα μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί και τις συμφωνίες που έχουν ήδη συναφθεί μεταξύ των εταίρων στο πλαίσιο της ΕΜΣ.

Σε ότι αφορά τη δημιουργία κατάλληλου πλαισίου για να αποδώσουν καρπούς οι δραστηριοτήτων του ΕΜΚΠΣ, είναι απαραίτητες κάποιες θεσμικές, πολιτικο-διοικητικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Είναι αναγκαία η εμπέδωση της διαδικασίας εκδημοκρατισμού με την εγκαθίδρυση ανεξάρτητων θεσμών, συντάγματος, εκλογικού συστήματος και ενός πλαισίου σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των μειονοτήτων. Ανάλογες μεταρρυθμίσεις είναι απαραίτητες και στον οικονομικό τομέα (ιδιωτικοποιήσεις, τραπεζικό σύστημα, προϋπολογισμός), αλλά και στην οργάνωση και λειτουργία των ενόπλων δυνάμεων (πολιτικο-στρατιωτικές σχέσεις, αμυντική βιομηχανία, δημοκρατικός έλεγχος). Όσον αφορά την απαραίτητη οικονομική συνδρομή, οι έννοιες της αιρεσιμότητας (αρνητικής και θετικής) και της λογοδοσίας θα πρέπει να είναι ξεκάθαρες: η επιβολή (αρνητικών) κυρώσεων, αλλά και η παροχή κινήτρων πρέπει να συνδέονται με την πρόοδο στις μεταρρυθμίσεις. Τα κριτήρια για την απόκτηση της ιδιότητας μέλους σε διεθνείς οργανισμούς, όπως το ΝΑΤΟ και ο ΟΑΣΕ, πρέπει να είναι ξεκάθαρα.

Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί η χρήση και συμμετοχή στρατιωτικών δυνάμεων σε ανθρωπιστικού χαρακτήρα επιχειρήσεις. Στόχος είναι να καταστούν οι σχέσεις μεταξύ ενόπλων δυνάμεων και πολιτικών θεσμών περισσότερο ορθολογικές και αποτελεσματικές σε ότι αφορά τη χρήση των ειδικών ικανοτήτων τους. Υπό το πρίσμα αυτό, σε μια τόσο ετερογενή περιφέρεια όπως η Μεσόγειος, κύριος χορηγός του ΕΜΚΠΣ θα πρέπει να είναι η ΕΕ, τόσο επειδή διαθέτει τους απαραίτητους πόρους και τις πολιτικές και οικονομικές δομές, όσο και την εμπειρία για να υποστηρίξει ένα τέτοιο θεσμό. Το κύρος της στη Μεσόγειο θα της επιτρέψει να αναλάβει ρόλους

διαμεσολαβητή, καταλυτικού παράγοντα ή/και εγγυητή σε καταστάσεις διαχείρισης κρίσεων.

Η ΕΕ θα πρέπει, επίσης, να συνεργάζεται περισσότερο στενά με το ΝΑΤΟ σ' αυτόν τον τομέα, καθώς η συνεργασία των δύο οργανισμών έχει ήδη αποφέρει θετικά αποτελέσματα στη διαδικασία σταθεροποίησης των Βαλκανίων. Άλλωστε έχουν ήδη συσταθεί από κοινού πολλές *ad hoc* ομάδες εργασίας με στόχο την αναζήτηση τρόπων με τους οποίους το ΝΑΤΟ θα μπορούσε να υποστηρίξει λειτουργικά την ΕΕ, όταν η Ευρώπη αποφασίσει να αναλάβει σημαντικότερο ρόλο στην παγκόσμια διαχείριση των κρίσεων. Θα πρέπει, λοιπόν, να καθιερωθεί η ανάλογη συνεργασία στην πρόληψη συγκρούσεων στη Μεσόγειο.

Για τη στενότερη συνεργασία ΝΑΤΟ-ΕΕ θα πρέπει ο σχεδιασμός της πρόληψης συγκρούσεων να είναι περισσότερο συνεκτικός, εξασφαλίζοντας ότι δεν υπάρχουν επικαλύψεις σε θεσμικό επίπεδο. Θα πρέπει, επίσης, να υπάρξει δέσμευση για τη διασφάλιση της συμμετοχής όσων εκδηλώσουν ενδιαφέρον να συμμετάσχουν. Η λήψη των αποφάσεων και η πρωτοβουλία δράσης θα πρέπει να παραχωρείται κατά το δυνατό, στους άμεσα εμπλεκόμενους δρώντες της εκάστοτε κρίσης. Αυτό θα βοηθήσει στην εξάλειψη της αντίληψης που θέλει την ΕΕ να προσπαθεί να επιβάλλει μέσω της ΕΜΣ την πολιτική της βούληση στους αραβικούς λαούς της Μεσογείου.

Η ΕΕ διαθέτει ποικίλους μηχανισμούς σε οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο που της δίνουν τη δυνατότητα να επηρεάσει τους τοπικούς λήπτες αποφάσεων, τουλάχιστον σε ότι αφορά τη συμμόρφωση με τα μέτρα πρόληψης. Μόνο εφόσον η πλειοψηφία των τοπικών δρώντων, τόσο σε κυβερνητικό επίπεδο, όσο και στο δημόσιο βίο γενικότερα, αντιληφθεί τα οφέλη από τη συμμόρφωση, τα μέτρα πρόληψης θα μπορέσουν να επιτύχουν τον πραγματικό τους στόχο. Αυτό δε σημαίνει ότι θα πρέπει να αποκλειστεί η συμμετοχή των εξω-περιφερειακών δρώντων στο ΕΜΚΠΣ. Αντιθέτως, όλοι οι δρώντες που επηρεάζουν τις περιφερειακές δυναμικές ασφάλειας, θα πρέπει να προσκληθούν να συμμετάσχουν, ως ισότιμοι εταίροι, προσφέροντας με τη σειρά τους την πολύτιμη εμπειρία που έχουν αποκομίσει από τη μεταψυχροπολεμική τους δράση. Είναι, συνεπώς, αναγκαία η εμπλοκή και των ΗΠΑ

και του NATO, προκειμένου το ΕΜΚΠΣ να καταστεί αξιόπιστος μηχανισμός πρόληψης συγκρούσεων.

Κατά το σχεδιασμό του ΕΜΚΠΣ είναι σημαντική η εξέταση ενός συνόλου κατευθυντήριων γραμμών για να εξασφαλιστεί ότι ο νέος περιφερειακός μηχανισμός θα μπορέσει να λειτουργήσει ομαλά. Βασικά θέματα, μεταξύ άλλων, αποτελούν: το ποιος θα τίθεται επικεφαλής στη διεξαγωγή αποστολών, ποια μονάδα ή επιτροπή θα είναι υπεύθυνη για τις αποφάσεις που αφορούν τις στρατιωτικές επιχειρήσεις και ποιοι θα είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή των μέτρων που υιοθετούνται; Σε αυτό το πλαίσιο σημαντικά μαθήματα για τα πρώτα στάδια του ΕΜΚΠΣ μπορούν να αντληθούν από την ευρωπαϊκή εμπειρία και το κέντρο πολιτικού σχεδιασμού και έγκαιρης προειδοποίησης που λειτουργεί υπό τον Ύπατο Εκπρόσωπο της ΚΕΠΠΑ.

Η φύση των μεταψυχροπολεμικών κρίσεων έχει οδηγήσει στην ανάγκη ανάπτυξης περισσότερο ευέλικτων και άμεσης αντίδρασης στρατιωτικών δυνάμεων καθώς και η μείωση της απόστασης μεταξύ των στρατιωτικών δυνατοτήτων της ΕΕ και των ΗΠΑ. Μέχρι σήμερα η ΕΕ υπολείπεται αξιόπιστων ικανοτήτων στις αερο-μεταφερόμενες και από θαλάσσης δυνάμεις, στις τηλεπικοινωνίες, στη δορυφορική συλλογή πληροφοριών και στα αεροπορικά όπλα υψηλής ακρίβειας. Οι ευέλικτες δυνάμεις που αναπτύσσει στο πλαίσιο της ΕΠΑΑ αποτελούν ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο θα χρειαστούν πολύ περισσότερα, ώστε να αναπτύξει αυτόνομη αμυντική ικανότητα και καταστεί ισότιμος εταίρος των ΗΠΑ στη διαχείριση της παγκόσμιας ασφάλειας.⁸⁶

Τα πολλαπλά προβλήματα που αντιμετώπισαν στο ξεκίνημά τους η διαχείριση κρίσεων και άλλα παρόμοια μεταψυχροπολεμικά εγχειρήματα στη δεκαετία του '90, προσφέρουν αρκετές εμπειρίες για το σχεδιασμό των δομών δράσης και ελέγχου που πρέπει να αναπτυχθούν στο πλαίσιο του ΕΜΚΠΣ. Θα πρέπει άραγε το ΚΠΔ να υιοθετήσει μια προσέγγιση τύπου Ομάδας Επαφής (Contact Group) για την

⁸⁶ Βλέπε αναλυτικότερα στα Α. Κιντής και Θ. Ντόκος, «Διεθνής Οργάνωση και Ευρωπαϊκή Ασφάλεια: Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας», Δ. Σκιαδάς, «Η Θεσμική Διάσταση του Ευρωπαϊκού Φορέα Εξοπλισμών» και Σ. Τραυλός, «Η Ευρώπη στο Πεδίο των Εξοπλισμών», στο Ξενάκης και Τσινιτσιζέλης (επιμ.), *Παγκόσμια Ευρώπη*, οπ. π., σελ. 253-324

αντιμετώπιση των περιφερειακών προκλήσεων ασφάλειας, ή θα ήταν προτιμότερο να υιοθετήσει μια διαδικασία λήψης αποφάσεων παρεμφερή με αυτή του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, ή του ΟΑΣΕ; Μήπως είναι πιο εφικτή η σύσταση μιας πιο περιορισμένης έκδοσης του ΝΑΤΟϊκού Κέντρου Κατάστασης (SitCen) και η αξιοποίηση της Δύναμης Ανταπόκρισης (Response Force) του ΝΑΤΟ;⁸⁷

Είναι, επίσης, σημαντικό, να ξεκαθαριστεί η σχέση του ΕΜΚΠΣ με την ΕΜΧΣΕ. Οι πολλαπλοί ρόλοι που μπορεί να αναλάβει το ΕΜΚΠΣ περιλαμβάνουν την εφαρμογή των στόχων της Χάρτας, το συντονισμό των μέτρων που εισάγονται ως συνέπεια από την υιοθέτησή της, ή το ρόλο της αρχής που εποπτεύει τις δράσεις που αναλαμβάνουν τα δίκτυα για την ασφάλεια τα οποία όπως προβλέπεται θα δημιουργηθούν. Η οριοθέτηση αυτή θα εξαλείψει τον κίνδυνο να χαρακτηριστεί το ΕΜΚΠΣ ως ανταγωνιστικό από τους συντελεστές της Χάρτας.

Το ΕΜΚΠΣ θα πρέπει, επίσης, να εισχωρήσει στους υφιστάμενους ακαδημαϊκούς θεσμούς, στα κέντρα δημόσιας πολιτικής και στις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, όπως το δίκτυο κέντρων ερευνών εξωτερικής πολιτικής Euro-Mediterranean Study Commission και τα σχετικά ιδρύματα τα οποία ασχολούνται με την ανάλυση και τις τεχνικές διαστάσεις της πρόληψης συγκρούσεων. Η συνεύρεση ερευνητών και εμπειρογνομώνων με στόχο την παρακολούθηση των περιφερειακών εξελίξεων, να προειδοποιούν τους φορείς των εν δυνάμει συγκρουσιακών καταστάσεων και να προτείνουν εναλλακτικές πολιτικές που θα διευκολύνουν την πρόληψη, αποτελούν τους κύριους λόγους για τους οποίους πρέπει να χαρακτηριστεί ως κέντρο αριστείας.⁸⁸

Η ίδρυση του ΕΜΚΠΣ αποτελεί μια πρωτοβουλία, που σίγουρα θα βοηθήσει στην ενίσχυση της σταθερότητας και της ασφάλειας σ' αυτή την τόσο ετερογενή περιφέρεια. Η εγκαθίδρυσή του αναμένεται να εξαλείψει σημαντικά τις αντιλήψεις που θέλουν τη Μεσόγειο να υποβαθμίζεται στρατηγικά τις τελευταίες δεκαετίες. Οι κίνδυνοι που γεννώνται από την επικράτηση αυτής της πεποίθησης στο ξεκίνημα της

⁸⁷ R. Aliboni, *Proposals for a MedForum Conflict Prevention Agenda*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2002, σελ. 1.

⁸⁸ Βλέπε στο Soltan και Monem Said, οπ. π., 1999, και στο Aliboni, οπ. π. 1998.

νέας χιλιετίας δεν πρέπει να παραβλέπονται, δεδομένου ότι οι μεγάλες δυνάμεις αλλά και οι διεθνείς οργανισμοί έχουν επικεντρωθεί σε όμορες της Μεσογείου περιοχές όπως τα Βαλκάνια, η Ανατολική Ευρώπη και ο Περσικός Κόλπος. Θα ήταν στρατηγικό λάθος εάν αφιερώσουν όλους τους πόρους τους στη σταθεροποίηση των Βαλκανίων και της Ανατολικής Ευρώπης, εις βάρος άλλων στρατηγικής σημασίας περιοχών. Οι λήπτες αποφάσεων που επιδιώκουν τη διατήρηση της ειρήνης και της σταθερότητας γύρω από την Ευρώπη, θα πρέπει να εισάγουν πολιτικές που να στοχεύουν στο συμβιβασμό των περιφερειακών συμφερόντων και όχι στη μετατροπή της περιφερειακής ασφάλειας σε παίγνιο μηδενικού αθροίσματος.

Λόγω της σημαντικότητας που έχει μια τέτοια πρωτοβουλία για την περιφερειακή ασφάλεια είναι απαραίτητο, η σύσταση του ΕΜΚΠΣ να γίνει με συντονισμένο και συνεκτικό τρόπο. Θα πρέπει να ολοκληρωθεί σταδιακά, καθώς καμία χώρα δεν πρέπει να νιώσει ότι πιέζεται ή ότι αναγκάζεται να συμμετέχει. Αντιθέτως, πρέπει να έχει το περιθώριο να συμμετάσχει με τον δικό της ρυθμό σε ένα τέτοιο εγχείρημα. Οι μεσογειακοί εταίροι της ΕΕ θα πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι η ενεργός συμμετοχή σε μια τέτοια άσκηση είναι προς όφελός τους. Αν δεν τα καταφέρουν, τότε δεν θα μπορέσουν να δημιουργήσουν στενότερους οικονομικούς και πολιτικούς δεσμούς, ούτε και να ενισχύσουν τους δεσμούς ασφάλειας με τους διεθνείς οργανισμούς.

Από την πλευρά της, η ΕΕ δεν θα πρέπει να υποσχεθεί περισσότερα απ' όσα στην πραγματικότητα μπορεί να προσφέρει. Η επίπονη διαδικασία απορρόφησης των κραδασμών από την πρόσφατη μαζική διεύρυνση και η επιβράδυνση της διαδικασίας πολιτικής ενοποίησης καταδεικνύουν ότι θα έχει άλλες προτεραιότητες στα επόμενα χρόνια. Κατά συνέπεια, είναι προτιμότερο η ΕΕ να συστήσει ένα ανεξάρτητο πλαίσιο για την πρόληψη συγκρούσεων στη Μεσόγειο, η λειτουργία του οποίου δε θα εξαρτάται αποκλειστικά από αυτήν. Από την πλευρά τους, οι μεσογειακοί εταίροι θα πρέπει να είναι περισσότερο ανοικτοί και ενεργητικοί σε ένα νέο μηχανισμό για την περιφερειακή ασφάλεια. Τα κράτη της νότιας Ευρώπης όπως η Ισπανία, η Γαλλία, η Ιταλία και η Ελλάδα μαζί με κράτη, όπως το Μαρόκο και η Αίγυπτος έχουν την κατάλληλη γεωγραφική θέση, ώστε να αναλάβουν τα ηνία αυτής της πρωτοβουλίας. Αν κανένα μεσογειακό κράτος δεν ηγηθεί αυτού του εγχειρήματος, τότε θα είναι

αποκλειστικά υπεύθυνοι για την απομόνωση τους στο πλαίσιο διεθνούς ασφάλειας που διαμορφώνεται μετά το 1989.

Η αποτίμηση του παρελθόντος μας έχει διδάξει πολλά μαθήματα σχετικά με τα εγχειρήματα πρόληψης συγκρούσεων. Αρκετά μαθήματα από τη διεθνή εμπειρία μπορούν να αποδειχθούν πολύτιμα για τη σύσταση και τη λειτουργία του ΕΜΚΠΣ. Καταρχάς, είναι αποδεδειγμένο ότι η μεμονωμένη κυβερνητική δράση για την πρόληψη συγκρούσεων δεν επαρκεί. Επειδή οι εθνικές προκαταλήψεις και συμφέροντα αποτελούν εξαιρετικά καθοριστικούς παράγοντες, είναι ορθότερο η ανάλυση και οι προτεινόμενες λύσεις να προέρχονται από μια *ad hoc* ομάδα επεξεργασίας που θα συσταθεί ειδικά γι' αυτόν τον σκοπό, και της οποίας η σύνθεση θα είναι διεθνής.⁸⁹

Ένα δεύτερο μάθημα αφορά στο ότι οι κατάλληλοι μηχανισμοί πρέπει να στήνονται για πολιτικούς και όχι για «φιλανθρωπικούς» σκοπούς, εξασφαλίζοντας ότι θα υπάρχει η απαραίτητη πολιτική βούληση όταν έρθει η ώρα της λειτουργίας των σχετικών δομών.

Το εγχείρημα της πρόληψης πρέπει να πραγματοποιείται με σύνεση, ενώ τα μέτρα που λαμβάνονται για την αποφυγή της κλιμάκωσης των εχθροπραξιών πρέπει να είναι, όσο γίνεται, ήπια, προκειμένου να δώσουν την ευκαιρία στα ΜΟΕΑ να καρποφορήσουν. Σε ότι αφορά τους μη-άμεσα εμπλεκόμενους σε μια σύγκρουση, εκείνοι θα πρέπει να γνωρίζουν ότι το κόστος που ενέχει μια σύγκρουση ξεπερνά το κόστος πρόληψης και αποφυγής της. Θα πρέπει επίσης να είναι πεπεισμένοι ότι συγκεκριμένου τύπου εξελίξεις προοιωνίζουν το ξέσπασμα σοβαρών συγκρούσεων, η κλιμάκωση των οποίων θα έχει αρνητική επίδραση σε κάποια από τα ζωτικά τους συμφέροντα και ότι το κόστος των προληπτικών ενεργειών είναι πολύ χαμηλότερο, από αυτό των προσπαθειών για επίλυση της σύγκρουσης εκ των υστέρων. Τέλος, θα πρέπει να αποκτήσουν την ικανότητα να προβλέπουν πότε κινδυνεύει να ξεσπάσει σύγκρουση και να παρεμβαίνουν έγκαιρα και με τον κατάλληλο τρόπο.⁹⁰

⁸⁹ Η σύσταση ομάδας πρόληψης συγκρούσεων στην ΕΕ στις αρχές του 1997 αποτελεί ένα καλό παράδειγμα αυτού του τύπου προσέγγισης.

⁹⁰ Soltan και Monem Said, οπ. π., 1999, σελ. 32.

Αντί Επιλόγου: Μια Ευκαιρία για την Ευρω-Ατλαντική Συνεργασία

Σχεδόν είκοσι χρόνια μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου το συμφέρον των χωρών της ΕΕ και της Μεσογείου υποδεικνύει τη σύσφιξη των πολιτικών τους σχέσεων και της στρατηγικής συνεργασίας για την περιφερειακή ασφάλεια. Παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί το πλαίσιο της ΔτΒ, μέχρι σήμερα δεν φαίνεται να αντιλαμβάνονται ότι μοιράζονται κοινούς στρατηγικούς στόχους ή ότι έχουν ένα κοινό μέλλον. Αυτά τα σημαντικά χαρακτηριστικά παραμένουν ανεπαρκώς ανεπτυγμένα για να οικοδομηθεί μεσο-βραχυπρόθεσμα ένα συνεκτικό περιφερειακό σύστημα. Ανάμεσα στα βήματα που θα μπορούσαν να βοηθήσουν στη συνειδητοποίηση αυτής της κατάστασης, συγκαταλέγεται η όσο το δυνατόν ταχύτερη ενσωμάτωση της Μάλτας και της Κύπρου σε όλους τους δυτικούς θεσμούς ασφάλειας, η αναβάθμιση των σχέσεων με την Τουρκία και η ανάπτυξη μιας πιο δραστήριας ΔτΒ, που θα περιλαμβάνει την ίδρυση ενός ΕΜΚΠΣ. Τέτοιου είδους μέτρα θα διευκολύνουν το δύσκολο καθήκον της ανίχνευσης κοινών συμφερόντων, προαπαιτούμενων για την καλλιέργεια μιας κοινής Ευρω-Μεσογειακής πολιτικής βούλησης. Αυτό άλλωστε είναι το πνεύμα της Κοινής Στρατηγικής για τη Μεσόγειο, που υιοθέτησε η ΕΕ και εξετάσαμε παραπάνω.

Σήμερα, δύο εξελίξεις στη δυτική και την ανατολική πλευρά της Μεσογείου, αντίστοιχα, προσφέρουν στην ΕΕ, μια εξαιρετική ευκαιρία για να ενισχύσει ακόμη περισσότερο τις προσπάθειες για τη δημιουργία ενός περιφερειακού δικτύου πρόληψης συγκρούσεων. Όλοι οι εταίροι της ΕΜΣ έχουν υποστηρίξει τη Διακήρυξη του Agadir και την εγκαθίδρυση μιας υπο-περιφερειακής ζώνης ελεύθερου εμπορίου μεταξύ του Μαρόκου, της Τυνησίας, της Ιορδανίας και της Αιγύπτου, γεγονός που αποτελεί σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση ενός σημαντικού στόχου της ΕΜΣ - την ενίσχυση της συνεργασίας Νότου-Νότου. Επίσης, όλες οι παραπάνω χώρες είναι μέλη της μεσογειακής πρωτοβουλίας του ΝΑΤΟ. Η πρωτοβουλία του Agadir θα πρέπει να ενθαρρύνει τις βορειοαφρικανικές χώρες να επανενεργοποιήσουν την Αραβική Ένωση του Μαγκρέμπ, η οποία δημιουργήθηκε το 1989 με στόχο τη δημιουργία μιας ζώνης ελευθέρων συναλλαγών μεταξύ Μαρόκου, Αλγερίας, Τυνησίας, Λιβύης και Μαυριτανίας.

Ταυτόχρονα, στην ανατολική Μεσόγειο, μετά τον Οδικό Χάρτη του 2005 και την πρόσφατη διάσκεψη στην Annapolis έχει αναζωπυρωθεί το ενδιαφέρον και οι προοπτικές για την ΕΔΜΑ. Αυτή η θετική εξέλιξη στις περιφερειακές σχέσεις χρίζει αναβάθμισης από ένα δίκτυο πρόληψης συγκρούσεων σε μια γεωστρατηγική περιοχή που το χρειάζεται περισσότερο ίσως από οποιαδήποτε άλλη, προκειμένου οποιαδήποτε ειρηνευτική συμφωνία να είναι βιώσιμη.

Πρέπει, επίσης, η στρατηγική της ΕΕ για τη Μέση Ανατολή, να μην επικαλύπτει τις προσπάθειες των ΗΠΑ για την επίτευξη μια ειρηνικής διευθέτησης του Μεσανατολικού προβλήματος. Ενώ η ΕΕ σπαταλάει τους ήδη περιορισμένους πολιτικο-οικονομικούς πόρους της, παράλληλα δημιουργεί μια κατάσταση, στην οποία η εμπλοκή των Ευρω-Ατλαντικών εταίρων στη Μέση Ανατολή μοιάζει περισσότερο ανταγωνιστική, παρά συμπληρωματική.⁹¹ Το NATO συμβάλλει στη διατήρηση της ασφάλειας στη Μεσόγειο μέσω της επιχείρησης Active Endeavour, η οποία σύμφωνα με το άρθρο 5 του Οργανισμού μετά την 11^η Σεπτεμβρίου του 2001 λειτουργεί σε υποστήριξη των ΗΠΑ. Μέσα από αυτή την επιχείρηση το NATO αποκτά παρουσία αποτροπής και ικανότητες παρακολούθησης και επίβλεψης στον ανατολικό τομέα της Μεσογείου. Η Συμμαχία διεξάγει τακτικούς ελέγχους σε κομβικά περάσματα και σημαντικά λιμάνια της Μεσογείου, ενώ συνοδεύει συγκεκριμένα πολεμικά πλοία στο πέρασμα τους και μετά από τα Στενά του Γιβραλτάρ.

Η επιχείρηση ενάντια στην τρομοκρατία του NATO στη Μεσόγειο μετά το 2003 έχει επεκταθεί και στη συνοδεία μη-πολεμικών πλοίων από το Γιβραλτάρ για την προστασία από πιθανές τρομοκρατικές ενέργειες. Η Επιχείρηση Active Endeavour έχει μέχρι σήμερα ελέγξει περισσότερα από 30.000 πλοία, εκ των οποίων 9 έχουν κατασχεθεί, ενώ περισσότερα από 240 συνοδεύτηκαν ασφαλώς στην έξοδο τους από τη Μεσόγειο. Η συνεισφορά της επιχείρησης στη σταθεροποίηση της περιφέρειας δεν θα πρέπει να υποεκτιμηθεί, καθώς η ομπρέλα ασφαλείας που προσφέρει έχει ήδη

⁹¹ Δ. Κ. Ξενάκης, «Μεσόγειος 2001: Θεσμοί και Διαδικασίες», στο Θ. Κουλουμπής, Θ. Ντόκος και Α. Κιντής (επιμ.), *Η Ελλάδα και ο Κόσμος 2000-2001: Ανασκόπηση Εξωτερικής και Αμυντικής Πολιτικής*, ΕΛΙΑΜΕΠ, εκδόσεις Παρατηρητής, Αθήνα, 2001, σελ. 295-310.

μειώσει κατά 20% τα ναυτικά ασφάλιστρα στην περιοχή και έχει περιορίσει σημαντικά την παράνομη μετανάστευση.⁹²

Ως ο πιο δραστήριος πολιτικό-στρατιωτικός οργανισμός στη Μεσόγειο, το NATO έχει τη δυνατότητα να επηρεάζει τις σχέσεις τόσο εντός όσο και γύρω από την υπό εξέταση περιοχή. Η εμπλοκή του NATO στον Περσικό Κόλπο, η συμμετοχή του στις επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων στα Βαλκάνια και στο Αφγανιστάν, καθώς οι επίμονες αναφορές του στη δημιουργία μιας NATOικής δύναμης για τη διατήρηση της ειρήνης μεταξύ Ισραήλ και Παλαιστίνης, αμέσως μόλις επιτευχθεί η ειρήνευση στη Μέση Ανατολή, συγκλίνουν προς την πιθανότητα ο διεθνής αυτός οργανισμός να διαδραματίσει έναν ακόμη πιο ενεργό ρόλο σε μελλοντικές κρίσεις που μπορεί να ανακύψουν στη Μεσόγειο. Η πρωτοβουλία του NATO για συνεργατική ασφάλεια στη Μεσόγειο πρέπει να δομηθεί με στόχο την ενίσχυση των περιφερειακών σχέσεων. Όπως και άλλοι διεθνείς οργανισμοί και ειδικά η ΕΕ, το NATO θα πρέπει προετοιμαστεί για τις δυσκολίες εφαρμογής ενός συνεκτικού και συντονισμένου προγράμματος περιφερειακής ασφάλειας στην τόσο ετερογενή και πολλές φορές αντιφατική Μεσόγειο του 21^{ου} αιώνα.

Οι ΗΠΑ σίγουρα ως ένα σημείο κάλυψαν το κενό ισχύος που δημιουργήθηκε στην περιοχή μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου. Σήμερα, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι ΗΠΑ και το NATO μπορούν να αξιοποιήσουν την πείρα που έχουν αποκτήσει από τη μακρόχρονη εμπλοκή τους στην ευρύτερη περιοχή για την πραγμάτωση των στόχων της ΕΜΣ για την περιφερειακή ασφάλεια. Τα τελευταία χρόνια, διεξάγεται μια προσπάθεια για τη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ της NATOικής πολιτικής για τη Μεσόγειο και της ΚΕΠΠΑ. Οι αξιωματούχοι του NATO κατά κανόνα πραγματοποιούν διαβουλεύσεις με τους συναδέλφους τους στην ΕΕ, για τη διευκρίνιση των αντίστοιχων στρατηγικών στη Μεσόγειο. Ωστόσο, ο συντονισμός των πολιτικών των δύο οργανισμών παραμένει σε εμβρυϊκό στάδιο και δεν υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για μια διαδικασία Ευρω-Ατλαντικής εναρμόνισης στη Μεσόγειο, στο άμεσο μέλλον.

⁹² G. Robertson, *NATO and Mediterranean Security: Practical Steps Towards Partnership*, Keynote Speech at Royal United Services Institute Conference, Ιούνιος 2003.

Παρότι οι ΗΠΑ και το NATO δεν θα πρέπει να αφεθούν να καθορίσουν την πορεία και τους στόχους της ΕΜΣ, ωστόσο, η πρόσκληση τους θα μπορούσε να αναζωογονήσει την περιφερειακή στρατηγική συνεργασία. Επιπλέον, η πρόκληση αντιπροσώπων των ΗΠΑ και του NATO στις συναντήσεις των Υπουργών Εξωτερικών της ΕΜΣ θα μπορούσε να ενισχύσει το βεληνεκές και την εγκυρότητα της διαδικασίας, όπως έχει ήδη συμβεί με την πρόσκληση των αντιπροσώπων από τον Αραβικό Σύνδεσμο και την Αραβική Ένωση του Μαγκρέμπ. Σε πρώτη φάση, θα μπορούσαν να μετέχουν με την ιδιότητα του παρατηρητή σε διαβουλεύσεις με ανώτερους αξιωματούχους της ΕΜΣ για τη διαμόρφωση πολιτικών ενίσχυσης των περιφερειακών δεσμών. Άλλωστε μια συνεργατική πολιτική στη Μεσόγειο θα μπορούσε να ενισχύσει τις Ευρω-Ατλαντικές σχέσεις, στην όντως δύσκολη περίοδο που εισήλθαν μετά την επεισοδιακή πρόσφατη σύνοδο στο Βουκουρέστι.

Η αποτυχία των μέτρων πρόληψης συγκρούσεων συνήθως προκαλείται από την απουσία κοινών αντιλήψεων, την υπεροχή συγκεκριμένων πολιτικών και οικονομικών συμφερόντων και την ανεπαρκή πολιτική βούληση, όπως, επίσης, και την ακαταλληλότητα των διαθέσιμων μηχανισμών. Δεδομένης της ετερογένειας της Μεσογείου η στενότερη συνεργασία ανάμεσα στην ΕΕ και τους μεσογειακούς της εταίρους με το NATO και τις ΗΠΑ είναι κρίσιμη για τη σύσταση και τη λειτουργικότητα ενός περιφερειακού μηχανισμού πρόληψης συγκρούσεων. Η δέσμευση εκ μέρους της ΕΕ να αναλάβει τη δημιουργία ενός δικτύου πρόληψης συγκρούσεων στη Μεσόγειο και η απόφαση του NATO να αναβαθμίσει την μεσογειακή του πρωτοβουλία προσφέρονται για την ενίσχυση των μέτρων πρόληψης συγκρούσεων στην περιοχή. Επιπρόσθετα με την εγγενή αξία μιας τέτοιας πρωτοβουλίας, η λειτουργία ενός κέντρου επιφορτισμένου με την πρόληψη συγκρούσεων θα αυξήσει τη συνειδητοποίηση των κοινών περιφερειακών προκλήσεων και το αίσθημα κοινοκτημοσύνης, παράγοντες που μέχρι σήμερα απουσιάζουν προκλητικά από τις περιφερειακές σχέσεις. Τέλος, μέσα από αξιόπιστα ΜΟΕΑ, μερικά από τα οποία περιγράψαμε στην παρούσα μελέτη, ο κεντρικός στόχος της ΕΜΣ για την ειρήνη και τη σταθερότητα στη Μεσόγειο θα παραμείνει μακροπρόθεσμα βιώσιμος.

Συντομογραφίες

ΔΑΣΕ	Διάσκεψη για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΔΑΣΜ	Διάσκεψη για την Ασφάλεια και την Συνεργασία στην Μεσόγειο
ΔτΒ	Διαδικασία της Βαρκελώνης
ΕΔΜΑ	Ειρηνευτική Διαδικασία της Μέσης Ανατολής
ΕΜΑ	Ευρω-Μεσογειακή Ακτοφυλακή
ΕΜΣ	Ευρω-Μεσογειακή Συνεργασία
ΕΜΧΕΣ	Ευρω-Μεσογειακή Χάρτα Ειρήνης και Σταθερότητας
ΕΜΚΠΣ	Ευρω-Μεσογειακό Κέντρο Πρόληψης Συγκρούσεων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΠΑΑ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΕΠΓ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας
ΚΔΚ	Κέντρο Διαχείρισης Κρίσεων
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΜΟΕ	Μέτρα Οικοδόμησης Εμπιστοσύνης
ΜΟΕΑ	Μέτρα Οικοδόμησης Εμπιστοσύνης και Ασφάλειας
ΟΑΣΕ	Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΜΚ	Όπλα Μαζικής Καταστροφής
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ELIAMEP Policy Papers

PP02.01, Philippos Savvides, “Cyprus at the Gate of the European Union: Scenarios, Challenges and Prospects”, 2002

PP02.02, Stavridis Stelios, “The Barcelona Process after Valencia and Seville: What Priorities for the 2003 Greek Presidency?”, 2002

PP03.03, Thanos Dokos, “NATO's Mediterranean Dialogue: Prospects and Policy Recommendations”, 2003

PP03.04, Constantine Michalopoulos, “A Strategy for Trade Integration in South East Europe: Accomplishments and Future Challenges”, 2003

PP05.05, Ian Lesser, “Security and Strategy in the Eastern Mediterranean”, 2005

PP05.06, Anna Triandafyllidou, “Migration Policy in Greece”, 2005

PP06.07, Loukas Tsoukalis (ed.), “Higher Education in Greece”, 2006

PP07.08, Nikos Koutsiaras (research team: Anna Vallianatou and Elli Siapkidou), “The European Constitution After (a Period of) Reflection” (in Greek), 2007

PP07.09, Thanos Dokos (ed.), “Greek National Security Policy in the 21st Century”, 2007

PP08.10, Janis A. Emmanouilidis, “Conceptualizing a Differentiated Europe”, 2008

Το ΕΛΙΑΜΕΠ

Το ΕΛΙΑΜΕΠ είναι ένα ανεξάρτητο, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ερευνητικό και εκπαιδευτικό ίδρυμα. Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν εκφράζει, ούτε εκπροσωπεί συγκεκριμένες πολιτικές απόψεις. Επιχειρεί μόνο να λειτουργήσει ως βήμα ελεύθερου διαλόγου και ως κέντρο παραγωγής και διακίνησης ιδεών.

Το ΕΛΙΑΜΕΠ χρονολογείται από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 στο πλαίσιο ανεπίσημων συναντήσεων πανεπιστημιακών, στρατιωτικών, διπλωματών και δημοσιογράφων. Ο στόχος των συναντήσεων αυτών ήταν να προσφέρουν μια ανεξάρτητη, ακαδημαϊκή άποψη σχετικά με τις εξελίξεις στις περιοχές της Μεσογείου, της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μαύρης Θάλασσας, στους τομείς της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και των διατλαντικών σχέσεων που ενδιέφεραν άμεσα την Ελλάδα. Τον Απρίλιο του 1988, οι συναντήσεις αυτές πήραν θεσμοθετημένη μορφή και έτσι δημιουργήθηκε το Ελληνικό Ίδρυμα Αμυντικής και Ευρωπαϊκής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).

Από την ίδρυση του, το ΕΛΙΑΜΕΠ έχει αναπτύξει πολλές και σημαντικές δραστηριότητες και έχει γίνει γνωστό σε ακαδημαϊκούς, πολιτικούς και επιχειρηματικούς κύκλους στην Ελλάδα και το εξωτερικό. Ακολουθώντας τις εξελίξεις της ευρύτερης περιοχής, οι δραστηριότητες του ΕΛΙΑΜΕΠ διευρύνθηκαν για να συμπεριλάβουν ερευνητικά προγράμματα που θα συνέβαλαν στην εδραίωση των δημοκρατιών της Ανατολικής, Κεντρικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης με τη δημιουργία κοινωνίας των πολιτών, αποτελώντας ένα σημείο αναφοράς ανάμεσα σε ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς σε θέματα κοινωνικοπολιτικά, ασφάλειας και Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η διαφοροποίηση αυτή έγινε σαφέστερη το 1993 όταν το ΕΛΙΑΜΕΠ άλλαξε το όνομα του, ώστε να αποτυπώνει τα διευρυμένα ενδιαφέροντα του Ιδρύματος: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (το ακρωνύμιο παρέμεινε το ίδιο). Η ονομασία του Ιδρύματος εμπεριέχει ένα σαφές μήνυμα: στο πλαίσιο της ΕΕ και της εκκολαπτόμενης συλλογικής κυριαρχίας, πρέπει να θέσουμε τα όρια μεταξύ αυτού που ονομάζουμε Ευρωπαϊκή πολιτική και παραδοσιακή εξωτερική πολιτική.

Τα τελευταία χρόνια, το ΕΛΙΑΜΕΠ διεύρυνε τις δραστηριότητες του, παρέχοντας μεγαλύτερη πληροφόρηση και διαχέοντας κείμενα πολιτικές, οργανώνοντας εκπαιδευτικές διαλέξεις, σεμινάρια επίλυσης συγκρούσεων και διεθνή συνέδρια, δημοσιεύοντας βιβλία, άρθρα και ενημερωτικά δελτία.

ΕΛΙΑΜΕΠ  **ΕΛΙΑΜΕΠ**

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY

20 ΧΡΟΝΙΑ YEARS