

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΤΟ ΝΕΟ ΤΟΠΙΟ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

3.1 Εισαγωγή

Τα σύνορα στην Ευρώπη, μέχρι την εποχή του Λουδοβίκου του ΙΔ', είχαν σημασία μόνο για τους στρατιώτες και τους πρίγκιπες σε καιρό πολέμου. Είναι χαρακτηριστικό ότι καμία από τις συνθήκες που υπέγραψε ο Λουδοβίκος ο ΙΔ' δεν περιείχαν τον όρο σύνορα ή κάποιο συνώνυμό του (Febvre, 1973). Η Γαλλική και η Αμερικανική Επανάσταση, οι οποίες ακολούθησαν, πρόσθεσαν τη διάσταση της λαϊκής κυριαρχίας εντός των εδαφικών ορίων του κράτους. Όλα αυτά είχαν σαν αποτέλεσμα τα σύνορα να πάψουν να αποτελούν ζώνες και να μετατραπούν σε αυστηρά καθορισμένες γραμμές που χώριζαν έθνη-κράτη με μεγάλο βαθμό εσωτερικής συνοχής.

Ο Ψυχρός Πόλεμος χώρισε την ευρωπαϊκή ήπειρο στη «Δύση» και στην «Ανατολή». Μέσα σ' αυτό το περιγράμμα, η Δυτική Ευρώπη ταυτίστηκε με την «Ευρώπη» και οι δυτικοί θεσμοί, όπως η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, το Συμβούλιο της Ευρώπης και το ΝΑΤΟ, ταυτίστηκαν με τον «ελεύθερο κόσμο». Αντίθετα, η Ανατολική Ευρώπη ταυτίστηκε με την «ανελεύθερη Ευρασιατική Ευρώπη» (Wallace, 2002). Μέσα από αυτό το πρίσμα, η ιδεολογία συνδέθηκε με τη συμμετοχή σε συγκεκριμένους θεσμούς. Όταν λοιπόν η Ευρώπη ταυτίστηκε με την Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι φυσικό οι ευρωπαϊκές αξίες να ταυτίζονται με τις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βέβαια, τα σύνορα Ανατολής – Δύσης, μολονότι επιβλήθηκαν αυθαίρετα περιφρονώντας τους ιστορικούς και πολιτισμικούς δεσμούς μεταξύ των λαών, ήταν σταθερά και αδιαπραγμάτευτα.

Τη σύγχρονη εικόνα των συνόρων της Ευρώπης τη συνθέτει μια σειρά από παραμέτρους που διαμορφώνουν ουσιαστικά το περιβάλλ-

λον του συνοριακού χώρου. Η πρώτη παράμετρος σχετίζεται με τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανατολικά, με αποτέλεσμα τα σύνορα εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης να καταρτούνται σταδιακά, ενώ τα εξωτερικά σύνορα να γίνονται πιο σφικτά. Η Συνθήκη Schengen είναι ο βασικός εκφραστής αυτής της πολιτικής, διότι επιβάλλει οριζόντια ένα ενιαίο καθεστώς της Ευρωπαϊκής Ένωσης έναντι τρίτων χωρών. Δεν είναι τυχαίο ότι για πολλές χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ η Συνθήκη Schengen έχει γίνει το σύμβολο του αποκλεισμού των φτωχών και του μηχανισμού μεροληψίας και διαχωρισμού που χρησιμοποιεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, φοβούμενη μια μαζική μετανάστευση.

Η δεύτερη σημαντική εξέλιξη αφορά τη νέα στρατηγική γειτνίασης που αναπτύσσει η Ευρωπαϊκή Ένωση σε σχέση με το εξωτερικό της περιβάλλον. Η στρατηγική αυτή εκφράζει μέχρι στιγμής την επίσημη απάντηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το πώς αντιλαμβάνεται τη θέση της και το μέλλον της όσον αφορά τον εξωτερικό περίγυρο. Η πρωτοβουλία αυτή ωστόσο, που επηρεάζει άμεσα τις διασυνοριακές πολιτικές, έχει εγείρει πλήθος συζητήσεων για τις συνολικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τον περίγυρό της. Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι οι σχέσεις που έχει αναπτύξει η Ευρωπαϊκή Ένωση με υποψήφιας χώρες, όπως η Κροατία ή η Τουρκία, είναι πολύ διαφορετικές απ' ό,τι είναι με τις δυνητικά υποψήφιας χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Παράλληλα, διαφορετικές νόρμες διέπουν τη σχέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με χώρες όπως η Νορβηγία και η Ελβετία, και εντελώς διαφορετικές με χώρες που αναφέρονται στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτνίασης, όπως η Ρωσία και η Ουκρανία. Είναι φανερό από τα παραπάνω ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μιλάει την ίδια γλώσσα με όλους τους γείτονές της.

Η τρίτη παράμετρος είναι εξωγενής και σχετίζεται με το τρομοκρατικό χτύπημα της 11/9. Το γεγονός αυτό έβαλε επιτακτικά μια νέα παράμετρο στο νέο τοπίο, αυτό της ασφάλειας. Ως αποτέλεσμα, οι φωνές για πιο αυστηρά και ελεγχόμενα σύνορα αυξήθηκαν δραματικά. Βέβαια, τα εμπειρικά ευρήματα που επιβεβαιώνουν ότι τα αυστηρά φυλασσόμενα σύνορα αρκούν από μόνα τους να περιορίσουν την τρομοκρατία, την εγκληματικότητα, το λαθρεμπόριο ή τη λαθρομετανάστευση, είναι ελάχιστα. Μέσω αυτής της θεώρησης, αυτό που έχει τη μεγαλύτερη σημασία είναι να βρίσκεται κανείς στη «σωστή» πλευρά των συνόρων (Zienlonka, 2002).

Όλες οι παραπάνω εξελίξεις έχουν αναζωπυρώσει μια συζήτηση αναφορικά με τα μελλοντικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ποια είναι και πού τελειώνουν τα σύνορα της Ευρώπης; Μέχρι πού θα πρέπει να φθάνουν τα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά την επόμενη διεύρυνση; Ποια είναι σήμερα η θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με τον νέο εξωτερικό της περίγυρο; Τι είναι ευρωπαϊκό και τι όχι; Όλα τα παραπάνω είναι ορισμένα μόνον από τα ερωτήματα που ήρθαν στην επιφάνεια τροφοδοτώντας μια σειρά από διλήμματα και προβληματισμούς.

Το άρθρο 237 της Συνθήκης της Ρώμης αναφέρει ότι οποιαδήποτε χώρα της Ευρώπης μπορεί να υποβάλει αίτηση για να γίνει μέλος της Κοινότητας. Καθορίστηκαν μάλιστα κριτήρια ένταξης που δεν σχετίζονται με την ιστορία, τη γεωγραφία ή τον πολιτισμό. Ωστόσο, είναι ενδεικτικό ότι το αίτημα του Μαρόκου για ένταξη απορρίφθηκε, με μια αιτιολόγηση που στηριζόταν περισσότερο σε γεωγραφικά και πολιτισμικά επιχειρήματα, και λιγότερο στα επίσημα κριτήρια ένταξης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να διατυπωθούν κατηγορίες για αποικιοκρατική και ρατσιστική λογική. Από την άλλη όμως, ο καθορισμός των «φυσικών συνόρων της Ευρώπης» με βάση την ιστορία, τη γεωγραφία και τον πολιτισμό, είναι μια εξαιρετικά δύσκολη υπόθεση που παραμένει ανοικτή (Zienlonka, 2002).

Στις ενότητες που ακολουθούν στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου, εξετάζονται αρχικά η πολιτική και η οικονομική γεωγραφία που συνθέτουν το νέο τοπίο των συνόρων στην Ευρώπη μετά το 1989. Στη συνέχεια, αναλύονται τα βασικά πολιτικά και οικονομικά χαρακτηριστικά της ΝΑ Ευρώπης μετά το 1989, προκειμένου να προσεγγίσουμε περισσότερο τις ιδιαιτερότητες αυτής της γεωγραφικής ενότητας. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτνίασης αναλύεται και αξιολογείται στην τρίτη ενότητα. Το κεφάλαιο κλείνει με την ανάλυση που αφορά διλήμματα και προβληματισμούς αναφορικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση του μέλλοντος.

3.2 Τα σύνορα της Ευρώπης μετά το 1989

Ο πολιτικός και οικονομικός μετασχηματισμός, που έλαβε χώρα στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη μετά το 1989, καλλιέργησε προσδο-

κίες για μια ενιαία Ευρώπη, όπου τα σύνορα δεν θα αποτελούν πλέον αδιαπέραστες διαχωριστικές γραμμές, αλλά «γέφυρες» επικοινωνίας και συνεργασίας. Η ρητορική, ωστόσο, για μια Ευρώπη χωρίς σύνορα είναι σε μεγάλο βαθμό αποπροσανατολιστική, για μια σειρά από λόγους. Πρώτα απ' όλα, η συζήτηση αυτή δεν αφορά την Ευρώπη, αλλά την Ευρωπαϊκή Ένωση. Δεύτερον, τα οικονομικά εμπόδια στα σύνορα εντός της Ένωσης δεν έχουν ακόμη εξαλειφθεί ολοκληρωτικά, ενώ τα εξωτερικά σύνορα έχουν ενισχυθεί και έχουν γίνει πιο πολύπλοκα (Van Hutoum, 2002, Anderson και Bort, 1998). Προκύπτει λοιπόν το ερώτημα εάν τελικά ζούμε σε εποχή κατάργησης, μετατροπής ή αναδημιουργίας των συνόρων στην Ευρώπη.

Η διαδικασία της μετάβασης που ακολούθησε την πτώση των καθεστώτων του ανατολικού συνασπισμού, έδωσε νέο έναυσμα στη συζήτηση αναφορικά με τις διασυνοριακές πολιτικές. Στο πλαίσιο αυτό, οι συνοριακές περιφέρειες, από «αδιέξοδα» ανταλλαγών και επικοινωνίας, μετατράπηκαν σε «ζώνες επαφής» με τις γειτονικές περιφέρειες (Dimitrov κ.ά., 2002, Resmini, 2002). Για να γίνει κατανοητή η σημασία αυτής της συζήτησης, αρκεί μόνο να αναφέρει κανείς ότι ο συνοριακός χώρος στις χώρες μετάβασης αντιπροσωπεύει το 66% της έκτασης και το 58% του συνολικού πληθυσμού, (CEC, 2001).

Η είσοδος δέκα νέων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το 2004, έφερε στο προσκήνιο μια νέα πολιτική και οικονομική γεωγραφία στην Ευρώπη. Τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης άλλαξαν, ενώ ο πολιτικός και οικονομικός χώρος διευρύνθηκε. Μέσα στη νέα ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική, οι γεωγραφικές συνθήκες πολλών συνοριακών περιφερειών άλλαξαν δραματικά (Resmini, 2003). Τα εξωτερικά σύνορα της «παλιάς» Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν μετατραπεί σε εσωτερικά, ενώ τα εξωτερικά σύνορα της «νέας» Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν πλέον μετακινηθεί ανατολικά (Petrakos και Topaloglou, 2008).

Πολλές μελέτες που υπάρχουν στη βιβλιογραφία φωτίζουν τη συσχέτιση του επιπέδου της διασυνοριακής αλληλεπίδρασης με τις γεωγραφικές συντεταγμένες των συνοριακών περιφερειών. Στο πλαίσιο αυτό, η σχέση μεταξύ οικονομίας και γεωγραφίας εμφανίζεται ισχυρή και ανατροφοδοτούμενη (Καλλιώρας, 2007). Αν και οι συνοριακές περιοχές στο πλαίσιο της εθνικής αγοράς έχουν συνήθως περιμετρικό χαρακτήρα, η γεωγραφική τους θέση στην ευρωπαϊκή κλίμακα μπορεί να αποδειχθεί κρίσιμος παράγοντας στην αναπτυξιακή τους προοπτι-

κή. Επιχειρώντας μια προσομοίωση αυτής της υπόθεσης με την πρόσφατη διεύρυνση, πολλές απομακρυσμένες συνοριακές περιφέρειες από τις εθνικές αγορές των νέων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρέθηκαν πολύ κοντά στον πυρήνα μιας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής αγοράς.

Θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι στο ευρωπαϊκό επίπεδο δύο νέοι τύποι συνοριακών περιφερειών εμφανίζονται, οι κεντρικές και οι περιμετρικές, με τις κεντρικές να διαθέτουν καλύτερη πρόσβαση στις αγορές και ευοίωνες αναπτυξιακές προοπτικές λόγω ευνοϊκών γεωγραφικών συνθηκών (Niebuhr και Stiller, 2002). Εμπειρικά αποτελέσματα μεταξύ των νέων κρατών-μελών δείχνουν ότι οι δυτικές συνοριακές περιφέρειες που συνορεύουν με τις ανεπτυγμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης των δεκαπέντε σημειώνουν υψηλότερες αναπτυξιακές επιδόσεις (Petrakos, 2001α, Petrakos κ.ά., 2004). Επιπλέον, φαίνεται ότι δεν κερδίζουν όλες οι συνοριακές περιφέρειες το ίδιο όφελος από την ολοκλήρωση, το πρόσημο της οποίας στις συνοριακές περιφέρειες είναι συνάρτηση του γεωγραφικού παράγοντα, των αρχικών συνθηκών και του μεταφορικού κόστους (Limao και Venables, 2001).

Συνοριακές περιοχές που προσεγγίζουν τον ευρωπαϊκό οικονομικό πυρήνα αναμένεται να αποκομίσουν σημαντικά οφέλη και να προσελκύσουν δραστηριότητες υψηλότερης λειτουργικής τάξης (Petrakos και Brada, 1989). Η εγγύτητα θα ευνοήσει επίσης τη διάχυση και τη ροή «άυλων αγαθών», όπως η πληροφόρηση, τα κοινωνικά και οργανωτικά πρότυπα, η πολιτισμική όσμωση κ.ά. Αντίθετα, περιμετρικές περιοχές με αδύναμες οικονομικές δομές, προβληματικές υποδομές και ανεπαρκείς τοπικούς πόρους αναμένεται να επιδεινώσουν περαιτέρω τη θέση τους.

Μια σειρά πρόσφατων μελετών υποστηρίζουν ότι η μεγαλύτερη ζήτηση, ως αποτέλεσμα της μεγέθυνσης της αγοράς (large market effect), θα ευνοήσει τις συνοριακές περιοχές των χωρών μετάβασης που έχουν καλή πρόσβαση στην αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι συνοριακές περιφέρειες με αυτά τα χαρακτηριστικά αναμένεται να βελτιώσουν την ελκυστικότητά τους, αποτελώντας σταδιακά έναν επιπλέον πόλο προσέλκυσης επενδύσεων εκτός από τις πρωτεύουσες και τα μεγάλα αστικά κέντρα (Altomonte και Resmini, 2002, Fazekas, 2003, Deichman και Henderson, 2000).

Επιπλέον, τα διαθέσιμα στοιχεία για τις συνοριακές περιοχές των

χωρών μετάβασης δείχνουν μια εξαιρετική ανομοιογένεια σχετικά με την κοινωνικοοικονομική κατάσταση και την ανταγωνιστικότητα. Ωστόσο, μια σύντομη αποτίμηση των οικονομικών δεικτών αλλά και της συνολικής αναπτυξιακής δυναμικής, οδηγεί στη διαπίστωση ότι μια νέα διαχωριστική γραμμή διαμορφώνεται μεταξύ των χωρών της ΝΑ Ευρώπης και αυτών της Κεντρικής Ευρώπης. Διαπιστώνεται, με άλλα λόγια, ότι τα ειδικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά κάθε χώρας επηρεάζουν τις προοπτικές ανάπτυξης και την αποτελεσματικότητα των ασκούμενων πολιτικών (Petrakos, 2002).

Ποιο ήταν όμως το φόντο των πολιτικών για τα σύνορα στην Ευρώπη μετά το 1989; Η απάντηση στο ερώτημα δεν μπορεί ν' αποκοπεί από το όραμα μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου η οικονομική ολοκλήρωση υπερέχει σαφώς της πολιτικής ολοκλήρωσης. Αυτό σημαίνει, με απλά λόγια, ότι στη διεκδυνοστίδα μεταξύ πολιτικών και αγοράς, η πλάστιγγα γέρνει σαφώς υπέρ της δεύτερης. Στην κυρίαρχη εξάλλου οικονομική σκέψη, η αυτο-ρύθμιση της αγοράς έχει αναχθεί λίγο-πολύ σε αξίωμα (Πετράκος, 2000β) και σ' ένα ιδιότυπο φετίχ. Οι πολιτικές, λοιπόν, ανάπτυξης των συνοριακών περιοχών τοποθετούνται και εξειδικεύονται επιχειρησιακά μέσα σ' ένα περίγραμμα όπου οι νεοκλασικού τύπου προσεγγίσεις έχουν σαφές προβάδισμα. Το αποτέλεσμα είναι η επιδίωξη για μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων να μην είναι στο επίκεντρο των ευρωπαϊκών πολιτικών.

3.3 Το νέο τοπίο στη ΝΑ Ευρώπη μετά το 1989

Μετά την κατάρρευση των καθεστώτων κεντρικού σχεδιασμού, ο χώρος της ΝΑ Ευρώπης έκανε την εμφάνισή του τόσο στη βιβλιογραφία όσο και στο χώρο των πολιτικών ως μια διακριτή περιφερειακή ενότητα, όπως οι χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, της Βαλτικής κ.ά. Παρά το γεγονός ότι η Ανατολική Ευρώπη στην εποχή του Ψυχρού Πολέμου γινόταν αντιληπτή ως ένας συμπαγής και εν πολλοίς ομοιόμορφος γεωπολιτικός και οικονομικός χώρος έναντι της Δύσης, οι δραματικές αλλαγές μετά το 1989 ανέδειξαν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις διαφορετικές αφετηρίες των επιμέρους περιφερειακών ενοτήτων της.

Επιχειρώντας μια σκιαγράφιση των βασικών παραμέτρων που χαρακτηρίζουν τη ΝΑ Ευρώπη μετά το 1989 και τη διαφοροποιούν από

τα υπόλοιπα περιφερειακά σχήματα της Ανατολικής Ευρώπης, θα μπορούσαμε να επισημάνουμε τα εξής: Πρώτον, τα φαινόμενα του υπέρμετρου εθνικισμού, οι μειονοτικές διαφορές, τα κινήματα απόσχισης και τελικά οι πολεμικές συγκρούσεις και ο εμφύλιος σπαραγμός που ακολούθησε, έλαβαν χώρα σχεδόν στο σύνολό τους στη ΝΑ Ευρώπη και στην περιοχή του Κανκάσου. Οι συνέπειες αυτών των γεγονότων επηρέασαν καθοριστικά το οικονομικό περιβάλλον, όχι μόνο των χωρών αυτών που βίωσαν τέτοιες εμπειρίες αλλά και των γειτονικών χωρών, υποθηκεύοντας σε μεγάλο βαθμό τις προοπτικές ανάπτυξής τους (Πετράκος, 2000β). Την ίδια ώρα, τόσο οι μεταβατικές χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, όσο και οι χώρες της Βαλτικής κατάφεραν να περάσουν αναίμακτα το σκόπελο των βίαιων συγκρούσεων. Όλα τα παραπάνω είχαν αρνητικές συνέπειες στην προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων (Bitzenis, 2001, EBRD, 1998). Ως αποτέλεσμα, η ΝΑ Ευρώπη επιχειρεί να συναγωνιστεί στον ευρωπαϊκό οικονομικό στίβο με άλλες περιοχές, κουβαλώντας βαρίδια εθνικών διχασμών και συρράξεων.

Δεύτερον, η προσαρμογή των χωρών της ΝΑ Ευρώπης στο περιβάλλον της ανοικτής οικονομίας, μέσω της «θεραπείας σοκ» που τελικά επικράτησε ως λογική οικονομικού και πολιτικού μετασχηματισμού, οδήγησε, όχι σε λίγες περιπτώσεις, σε τραυματικές εμπειρίες και σε πολύ σοβαρούς κοινωνικούς και παραγωγικούς κραδασμούς (Petraikos και Totev, 2000). Επιπλέον, τα επίπεδα ανάπτυξης υστερούν σε μεγάλο βαθμό έναντι των άλλων μεταβατικών χωρών, ενώ η υψηλή εξάρτηση από τον πρωτογενή τομέα της παραγωγής και της απασχόλησης παραπέμπει σε προκαπιταλιστικές και παρωχημένες οικονομικές δομές.

Τρίτον, το γεγονός ότι η ΝΑ Ευρώπη απέχει πολύ από το ευρωπαϊκό οικονομικό κέντρο, το αδύναμο πληθυσμιακά και παραγωγικά αστικό σύστημα, η μικρή σε μέγεθος αγορά και οι δυσμενείς αρχικές συνθήκες καθιστούν την ενσωμάτωση της περιοχής στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα τουλάχιστον προβληματική (Kratke, 1999, Petraikos, 2001β, Cohen, 1998).

Τέτατον, όσον αφορά τις επενδυτικές και εμπορικές ροές, η ΝΑ Ευρώπη θα μπορούσε να χαρακτηριστεί αναμφισβήτητα ως περιοχή χαμηλής επενδυτικής ελκυστικότητας. Εάν συνυπολογιστεί μάλιστα ότι ο όγκος παγκοσμίως των άμεσων ξένων επενδύσεων στην Ανατο-

λική Ευρώπη είναι εξαιρετικά χαμηλός, οι επενδύσεις που τελικά καταλήγουν στην ΝΑ Ευρώπη είναι υποπολλαπλάσιες. Οι εμπορικές συναλλαγές, από την άλλη, είναι εγκλωβισμένες σε διακλαδικού τύπου σχέσεις, κυρίως με την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ οι εμπορικές ανταλλαγές μεταξύ των χωρών μετάβασης βρίσκονται σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Επίσης, τα εμπορικά ελλείμματα και η εξάρτηση των εξαγωγών από λίγους και προβληματικούς κλάδους είναι κάποια επιπλέον επιβαρυντικά χαρακτηριστικά των χωρών μετάβασης της ΝΑ Ευρώπης (Panteladis, 2002, Jackson και Petrakos, 2000). Το γεγονός της γειτνίασης των χωρών αυτών με την Ελλάδα προσέδωσε σ' ένα βαθμό ενδοκλαδικό χαρακτήρα στις εμπορικές συναλλαγές, προμηθευτώντας τη διατήρηση κλάδων και εξειδικεύσεων που διαφορετικά θα έμεναν περισσότερο έκθετες στον ανταγωνισμό (Πετράκος, 2000α).

Είναι προφανές από την παραπάνω ανάλυση ότι μια νέα διαχωριστική γραμμή διαμορφώνεται μεταξύ της Κεντρικής και ΝΑ Ευρώπης, με ανισότητες πολύ πιο έντονες από αυτές που εντοπίζονται στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαδικασία μετάβασης, από τη μια, και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, από την άλλη, δημιουργούν το δίπολο που καθορίζει τους όρους ενσωμάτωσης μέσα στη νέα πραγματικότητα. Αναμφισβήτητα, ο ρόλος της γεωγραφίας μέσα σ' αυτό το περιβάλλον είναι καθοριστικός, χωρίς να υποβαθμίζονται, βέβαια, οι ιστορικοί, κοινωνικοί και πολιτιστικοί παράγοντες. Το άνοιγμα, βέβαια, των συνόρων δίνει την ευκαιρία επανασύνδεσης ενός χώρου που έμενε κατακερματισμένος σε μικρές αγορές και δημιουργεί στη ΝΑ Ευρώπη ευνοϊκές προϋποθέσεις οικονομικής συγκέντρωσης, οικονομικών κλίμακας και εξειδίκευσης. Αναμένεται, λοιπόν, να αναπτυχθούν νέες δυναμικές στο εμπόριο, στις επενδύσεις και στα επιχειρηματικά δίκτυα, στο πλαίσιο του νέου καταμερισμού της εργασίας στην Ευρώπη.

Μέσα στο παραπάνω πλαίσιο, ο ρόλος επεξεργασμένων, αποτελεσματικών και κυρίως σταθερών πολιτικών, σαφώς και θα μπορούσε να έχει σημαντική θέση. Πολιτικές ασκούμενες εκ μέρους των χωρών της ΝΑ Ευρώπης στην κατεύθυνση προσέλκυσης επενδύσεων (place marketing), εκδημοκρατισμού, διαφάνειας, εξάλειψης επιχειρηματικών εμποδίων και επένδυσης στους ανθρώπινους πόρους, θα μπορούσαν να συμβάλουν θετικά. Πολιτικές επίσης ενίσχυσης από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους διεθνείς οργανισμούς για τη βελτίωση των παρα-

γωγικών, μεταφορικών και τηλεπικοινωνιακών υποδομών, αναμφίβολα θα στήριζαν σημαντικά την αναπτυξιακή προσπάθεια των χωρών μετάβασης στη ΝΑ Ευρώπη. Παρ' όλα αυτά, οι περισσότερες έρευνες εντοπίζουν, από τη μια, αστάθεια επενδυτικών κανόνων και πολιτικού περιβάλλοντος στις χώρες μετάβασης της ΝΑ Ευρώπης και από την άλλη, αναποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών πολιτικών ενίσχυσης, οι οποίες κατανέμουν την οικονομική στήριξη με κριτήρια κυρίως πληθυσμιακά και όχι σύμφωνα με τις πραγματικές ανάγκες (Kotios και Petrakos, 2000). Παραμένει βέβαια αμφίβολο το κατά πόσο ακόμη και επιτυχημένες πολιτικές μπορούν ν' αλλάξουν άρδην την αναπτυξιακή πορεία χωρών με δυσμενείς αρχικές και γεωγραφικές συνθήκες. Ο Πετράκος (2000β) μάλιστα υποστηρίζει ότι:

«...η κεντρικότητα στον υπό διαμόρφωση νέο οικονομικό χώρο της Ευρώπης παρέχει σημαντικά πλεονεκτήματα που επηρεάζουν την πορεία, την απόδοση και το επίπεδο ανάπτυξης των οικονομιών, ανεξάρτητα από την άσκηση ή μη ορθών πολιτικών μετάβασης».

3.4 Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτνίασης

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτνίασης (για συντομία ΕΠΓ) αποτελεί κατά κάποιο τρόπο την απάντηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε μετά την τελευταία διεύρυνση το 2004 και την είσοδο δέκα νέων κρατών-μελών. Τώρα πλέον, στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκονται 16 νέες χώρες με πληθυσμό περίπου 400 εκατομμύρια κατοίκους και ΑΕΠ λιγότερο από το 10% του αντίστοιχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα νέα αυτά σύνορα έχουν μήκος 5.100 χιλιόμετρα και καλύπτουν τη βόρεια, ανατολική και νότια διάσταση των μέχρι το 2004 εξωτερικών σχέσεων των ευρωπαϊκών πολιτικών. Στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο, η ΕΠΓ αφορά τη Ρωσία, την Ουκρανία, τη Λευκορωσία και τη Μολδαβία. Στη Μεσόγειο, η ΕΠΓ αφορά όλες τις χώρες μη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι εταίροι του Ευρω-Μεσογειακού Συμφώνου (την ονομαζόμενη Διαδικασία της Βαρκελώνης), με εξαίρεση την Τουρκία, η οποία βρίσκεται σε προ-ενταξιακό στάδιο. Η Επιτροπή πρότεινε να συμπεριληφθούν

στις πρόνοιες της ΕΠΓ και οι χώρες του Νότιου Καυκάσου, δηλ. η Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν και η Γεωργία. Με όλες αυτές τις χώρες, η Επιτροπή έχει υιοθετήσει και συμφωνήσει ξεχωριστά Σχέδια Δράσης, τα οποία αποτελούν μια κοινή δέσμευση που στηρίζεται πάνω σε βάση κοινών αξιών.

Ας πάρουμε όμως τα πράγματα από την αρχή. Το Μάρτιο του 2003, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την Ανακοίνωση «*Wider Europe Neighbourhood: A new framework for the relations with our Eastern and Southern Neighbours*» (CEC, 2003β), περιγράφοντας τις βασικές αρχές της ΕΠΓ. Τον Οκτώβριο του 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποδέχθηκε αυτήν την πρωτοβουλία και ζήτησε από την Επιτροπή να προωθήσει το σχέδιο. Η Επιτροπή επανήλθε με μια νέα Ανακοίνωση με τίτλο «*Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*» (CEC, 2003α), τροφοδοτώντας τη σχετική συζήτηση με νέες πτυχές που αποτέλεσαν τη βάση για μια σειρά από σχετικά κοινοτικά έγγραφα και εκθέσεις. Το Μάιο του 2004, η Επιτροπή ανακοίνωσε ένα στρατηγικό έγγραφο σχετικά με την ΕΠΓ (CEC, 2004α), το οποίο σηματοδοτούσε την έναρξη διερευνητικών συνομιλιών με την κάθε χώρα και την υποβολή έκθεσης που θα ακολουθούσε τις εκθέσεις των υποψηφίων προς ένταξη χωρών. Το Νοέμβριο του 2004, η Επιτροπή υπέβαλε δύο προτάσεις, με την πρώτη ν' αφορά την εφαρμογή των Σχεδίων Δράσης για την κάθε χώρα (CEC, 2004α) και τη δεύτερη την εισαγωγή ενός Ευρωπαϊκού Εταιρικού Μέσου Γειτνίασης (ENPI – European Neighbourhood Partnership Instrument) (CEC, 2004β).

Τα Σχέδια Δράσης αποτελούν πολιτικά δεσμευτικά έγγραφα στο πλαίσιο της ΕΠΓ, περιγράφουν συγκεκριμένες αρχές, στόχους και προτεραιότητες και διαρκούν το λιγότερο τρία χρόνια, με στόχο να ανανεώνονται κατόπιν αμοιβαίας συμφωνίας. Θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι τα Σχέδια Δράσης λειτουργούν αναλογικά με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης που αφορούν τα υποψήφια προς ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση κράτη. Είναι χαρακτηριστικό ότι περιλαμβάνουν περίπου 25 σελίδες δεσμεύσεων που αφορούν διαφορετικούς τομείς και θέματα, όπως πολιτική συνεργασία, οικονομικές μεταρρυθμίσεις, ενέργεια, μεταφορές, περιβάλλον, ανθρώπινα δικαιώματα, διασυνοριακή συνεργασία κ.ά. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι μέσα σ' αυτό το φιλελεύθερο περίγραμμα των Σχεδίων Δράσης, που στηρίζεται στην ελεύθερη διακίνηση των συντελεστών της παραγωγής, απουσιάζει

ζει η ελεύθερη διακίνηση της εργασίας (Emerson, 2004, Emerson και Noutceva, 2005).

Τα Σχέδια Δράσης θα χρηματοδοτηθούν μέσα από το Ευρωπαϊκό Εταιρικό Μέσο Γειτνίασης (για συντομία ENPI) και ανέρχονται περίπου στα 13 δισ. ευρώ για την περίοδο 2007-2013. Τα υπάρχοντα χρηματοδοτικά μέσα που προωθούν τη διεθνή, διαπεριφερειακή και διασυνοριακή συνεργασία είναι: α) το INTERREG, που προς το παρόν δεν μπορεί να ενισχύσει δράσεις εκτός των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, β) το PHARE CBC, που εστιάζει στην υποστήριξη της συνεργασίας των υποψηφίων προς ένταξη χωρών, τόσο μεταξύ τους όσο και με τις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γ) το MEDA, που προωθεί την Ευρω-Μεσογειακή συνεργασία (διαδικασία της Βαρκελώνης) και δ) το TACIS CBC, που ενισχύει διασυνοριακές δράσεις με τη Ρωσία, Λευκορωσία, Ουκρανία και Μολδαβία. Όλα τα παραπάνω προγράμματα έχουν τους δικούς τους κανονισμούς εφαρμογής, οι οποίοι συχνά διαφέρουν μεταξύ τους. Ο στόχος του ENPI είναι μέσω των Σχεδίων Δράσης να επιτευχθεί η συνοχή και η απλοποίηση των διαδικασιών, έτσι ώστε τα παραπάνω προγράμματα ν' απορροφηθούν σ' ένα (CEC, 2004α).

Παρά τη σαφήνεια των διακηρυγμένων στόχων, η κατανομή των πόρων του ENPI παραμένει ασαφής. Επιπλέον, η αβεβαιότητα που διέπει το μέλλον του κοινοτικού προϋπολογισμού συνολικά και οι πιέσεις μεταξύ ομάδων με αντικρουόμενα συμφέροντα, επιτείνει περαιτέρω το θολό τοπίο (Jones και Emerson, 2005). Εκτός αυτού, η έντονη γραφειοκρατία διαχείρισης των προγραμμάτων (προετοιμασία, εκ των προτέρων αξιολόγηση, εκθέσεις, ενδιάμεση αξιολόγηση, εκ νέου εκθέσεις, εκ των υστέρων αξιολόγηση κ.λπ.) έχει δημιουργήσει ένα φαύλο κύκλο που συχνά, αντί να αξιοποιεί συνέργειες και οικονομίες κλίμακας, δημιουργεί αντιοικονομίες κλίμακας (Aydin κ.ά., 2005).

Επίσημα, η ΕΠΓ στοχεύει στη δημιουργία μιας ζώνης ευημερίας και ενός «δακτυλίου φίλων», με τους οποίους η Ευρωπαϊκή Ένωση θα αναπτύσσει στενές και ειρηνικές σχέσεις συνεργασίας, χωρίς να δημιουργεί διαχωριστικές γραμμές (CEC, 2003α). Ο «δακτύλιος φίλων» αποσκοπεί, εκτός των άλλων, στην ασφάλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με αυτή την έννοια, θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι αποσκοπεί σε μια Ευρώπη «φρούριο». Τα γεγονότα της 9/11 έφεραν

νέα δεδομένα στο προσκήνιο, καθώς το ζήτημα της ασφάλειας έναντι του τρομοκρατικού κινδύνου κατέλαβε βασική θέση στην ατζέντα της συζήτησης για το εξωτερικό περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Emerson κ.ά., 2005). Για το λόγο αυτό άλλωστε, το ζήτημα της ασφάλειας υπερέκρασε το ζήτημα της ενίσχυσης των διασυνοριακών κοινωνικών και πολιτισμικών ροών στη σχετική συζήτηση.

Κατά τον Emerson (2004), η Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω της ΕΠΓ, επιδιώκει να θολώσει το διαχωρισμό «εντός/εκτός», με στόχο τον έλεγχο των εξελίξεων στη γειτονιά της. Η επίτευξη σταθερότητας αποτελεί πολύ βασική παράμετρο της ΕΠΓ και προσδιορίζεται με τους όρους των κανόνων δικαίου, χρηστής διακυβέρνησης, σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των μειονοτήτων, και την προώθηση της οικονομίας της αγοράς και της αειφορικής κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης (CEC, 2003β). Κατά τους Johansson και Nogues (2004), η Ευρωπαϊκή Ένωση αποσκοπεί στη δημιουργία μιας ζώνης σταθερότητας στον περίγυρό της, από τη μια, και στην αποφυγή άλλων διευρύνσεων στον ορατό ορίζοντα, από την άλλη. Άλλωστε, οι χώρες που αφορά η ΕΠΓ αποκλείονται από οποιαδήποτε ενταξιακή ή προενταξιακή διαδικασία.

Ας δούμε όμως ποια είναι η άποψη για την ΕΠΓ ορισμένων ανθρωπών-κλειδιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Romano Prodi, ως Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εκφώνησε στις 5 Δεκεμβρίου 2002 μια βαρυσήμαντη ομιλία με τίτλο «Οι πολιτικές προσέγγισης στη διευρυμένη Ευρώπη, ως το κλειδί της σταθερότητας». Στην ομιλία του αυτή, ο Prodi έθεσε τρία πολιτικά ερωτήματα με έναν ρητορικό και ταυτόχρονα διπλωματικό τρόπο: α) Τι θα πρέπει να προσφέρουμε στους γείτονές μας; β) Ποια προοπτική θα πρέπει να τους καλλιεργήσουμε; γ) Πού τελειώνει η Ευρώπη; Χωρίς βέβαια να δώσει σαφή απάντηση σε κανένα από τα παραπάνω ερωτήματα, επιχείρησε να προδιαγράψει το περιεχόμενο που θα έπρεπε να έχει η πολιτική προσέγγισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τον άμεσο περίγυρό της. Μια τέτοια πολιτική, τόνισε, θα πρέπει να είναι: 1) *ελκυστική*, με την έννοια της ανταμοιβής, 2) *υποκινητική*, με την έννοια των μέτρων που τείνουν προς την κατεύθυνση της ευημερίας, σταθερότητας και ασφάλειας, 3) *δυναμική*, με αμοιβαίες δεσμεύσεις που θα ελέγχονται και θα αναθεωρούνται, 4) *βασισμένη σε ανάλογα «Κριτήρια Εγγύτητας της Κοπεγχάγης»* για τις συνοριακές χώρες και 5) *σαφής* ότι *δεν θα ξεκινάει με*

την υπόσχεση της ένταξης, αλλά ούτε και θα την αποκλείει τελικά. Καταλήγοντας, ο Πρόντι τόνισε ότι φαντάζεται αυτήν την πολιτική προσέγγισης ως οτιδήποτε άλλο εκτός από θεσμική ενσωμάτωση (sharing everything but institutions), αφήνοντας ανοικτή προφανώς την πόρτα για νέες δομές συνεργασίας.

Στις 20 Ιανουαρίου 2006, η αρμόδια επίτροπος για τις εξωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης Ferrero-Waldner χαρακτήρισε την ΕΠΓ ως την τελευταία έκδοση της «εργαλειοθήκης εκδημοκρατισμού» στο πλαίσιο ενός «στρατηγικού ιδεαλισμού» της Ένωσης, προσιδιάζοντας μάλιστα τη στρατηγική αυτή ως ένα μείγμα καρότου και μαστίγιου. Για το ευαίσθητο μάλιστα ζήτημα της μετανάστευσης, δήλωσε ότι είναι ευπρόσδεκτοι οι μετανάστες που ανταποκρίνονται στις ανάγκες της οικονομίας, τονίζοντας ταυτόχρονα ότι θα κλείσει η στρόφιγγα της παράνομης μετανάστευσης.

Στις 3 Φεβρουαρίου 2006, η Danita Hubner, αρμόδια Επίτροπος Περιφερειακής Πολιτικής, σε ομιλία της υπογράμμισε ότι η έλλειψη μεταρρύθμισης στους κοινοτικούς θεσμούς μπορεί να αποδειχθεί η αχίλλειος πτέρνα της διαδικασίας διεύρυνσης. Παρ' όλα αυτά, συνέχισε, η πόρτα για νέα μέλη θα πρέπει να παραμείνει ανοικτή. Τελειώνοντας, έθεσε δύο ερωτήματα: α) τι είδους Ευρώπη θέλουμε; και β) τι είδους Ευρωπαϊκή Ένωση επιθυμούμε; Επιχειρώντας να απαντήσει στα ερωτήματα αυτά, τόνισε τη σύγχυση που παρατηρείται συχνά μεταξύ των δύο αυτών εννοιών. Ως αποτέλεσμα, άλλες φορές η Ευρωπαϊκή Ένωση προσδιορίζεται ως μια πολιτική οντότητα βασισμένη σε συνθήκες και θεσμούς και άλλες φορές ως ένα κοινωνικο-πολιτικό κατασκεύασμα στηριγμένο στη βάση της γεωγραφίας, της ιστορίας και του πολιτισμού. Στην πρώτη περίπτωση, η Ευρώπη γίνεται αντιληπτή ως ένα «σχέδιο» (project), ενώ στη δεύτερη περίπτωση ως μια «ιδέα» (Agnew, 2005).

Εκτός βέβαια από τις θέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Επιτρόπων, η ΕΠΓ γίνεται αντικείμενο διαφορετικής ερμηνείας ή προσέγγισης και από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι Emerson και Noutcheva (2005), επιχειρώντας να καταγράψουν τις διαφορετικές αυτές οπτικές και τις παραμέτρους που τις επηρεάζουν, επισημαίνουν τις παρακάτω κατηγορίες: 1) Προτιμήσεις γεωγραφικού χαρακτήρα: Οι Βόρειοι προτιμούν τους Βόρειους, οι Νότιοι προτιμούν τους Νότιους. 2) Ευαισθησίες των πρώην αποικιοκρατικών χωρών: Η Γαλλία

και η Ισπανία προς τις χώρες του Μαγκρέμπ, η Αυστρία προς τα Βαλκάνια. 3) Ευαισθησίες από πρώην εξαρτημένες χώρες: Χώρες Βαλτικής και Κεντρικής Ευρώπης προς τη Ρωσία. 4) Ευαισθησίες από τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο: Γερμανία προς το Ισραήλ και τη Ρωσία. 5) Εναλλακτικά ευρωπαϊκά οράματα: Μια δημοκρατικά ενωμένη Ευρώπη ή μια δυνατή Ευρώπη. 6) Εναλλακτικές παγκόσμιες όψεις: Η νέα Ατλαντική Ευρώπη ή παλιά Γκωλλική Ευρώπη.

Η παραπάνω συζήτηση καταδεικνύει ότι η κινητήριος δύναμη της ΕΠΓ είναι ένα μείγμα ζωτικών ενδιαφερόντων και ζωτικών ανησυχιών, αποτελώντας τη συνισταμένη πολλών και σύνθετων προσεγγίσεων στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι αλήθεια ότι η ΕΠΓ έχει εγείρει ένα ζωτικό διάλογο όχι μόνο στην επιστημονική κοινότητα, αλλά και στο χώρο των πολιτικών και των τεχνοκρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με βασικά ερωτήματα του τύπου: πού τελειώνει η Ευρώπη; ή ποιος είναι ο ρόλος των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση του μέλλοντος;

3.5 Διλήμματα και σενάρια για το μέλλον της Ευρώπης

«Στην Ευρώπη σήμερα δεν φαίνεται να συμφωνούν ή να κατανοούν όλοι τι ακριβώς εξυπηρετεί η Ευρώπη και προς τα πού κατευθύνεται. Χρειαζόμαστε μια νέα συναίνεση για την καινούργια, σύγχρονη υπόσταση της Ευρώπης. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, δημιουργήσαμε το «Σχέδιο Δ». Στο επίκεντρο του σχεδίου αυτού βρίσκεται η συζήτηση που θα διεξαχθεί μεταξύ των πολιτών της Ευρώπης κατά τη διάρκεια της περιόδου προβληματισμού, όσον αφορά το μέλλον της».

Το παραπάνω κείμενο, αποτελεί δήλωση του Jose Manuel Barroso, Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όταν εγκαινίαζε το Ευρωπαϊκό φόρουμ συζήτησης στο δικτυακό τόπο Debate Europe στις 25 Ιανουαρίου 2007. Η δήλωση αυτή φανερώνει με τον πλέον σαφή τρόπο τα διλήμματα και τους προβληματισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με το περιεχόμενο και την κατεύθυνσή της. Στο πλαίσιο αυτής της συζήτησης, ερωτήματα του τύπου *ποιο είναι το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρώπης; και Τι είναι ευρωπαϊκό και τι*

όχι; βρίσκονται στο επίκεντρο της επιστημονικής συζήτησης, της πολιτικής αλλά και των ίδιων των κοινωνιών της Ευρώπης.

Ο James Anderson (2006), επιχειρώντας να συστηματοποιήσει τις υπάρχουσες απαντήσεις στο παραπάνω ερώτημα, καταγράφει πέντε διαφορετικές οπτικές σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Την «Ευρώπη των εθνών», την «Ομοσπονδιακή Ευρώπη», την «Ευρώπη των Περιφερειών», τη «Νεο-μεσαιωνική Ευρώπη» και την «Ευρώπη-Αυτοκρατορία». Τα τρία πρώτα σενάρια είναι λίγο πολύ γνωστά. Τα δύο τελευταία, ωστόσο, τα οποία έχουν και ένα μεταφορικό προσδιορισμό, έκαναν την εμφάνισή τους στη βιβλιογραφία τα τελευταία χρόνια. Στην πράξη βέβαια, η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως ένας σύνθετος και πολύπλοκος οργανισμός, εμπεριέχει στοιχεία και από τα πέντε σενάρια.

Τα τρία πρώτα σενάρια για την Ευρωπαϊκή Ένωση (η Ευρωπαϊκή Ένωση των Εθνών, η ομοσπονδιακή Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ευρωπαϊκή Ένωση των Περιφερειών) είναι προσανατολισμένα κυρίως στην εσωτερική μορφή της Ένωσης, αγνοώντας ή δίνοντας λίγη προσοχή στις εξωτερικές της σχέσεις. Στις περιπτώσεις μάλιστα της μέχρι πρόσφατα περιφερειακής πολιτικής, η Ευρωπαϊκή Ένωση έδειχνε ότι ενεργεί ως ένα ενιαίο κράτος που επιδιώκει να ομογενοποιήσει το χώρο της, φέροντας τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές της Πορτογαλίας, της Ελλάδας και της Ιρλανδίας, για παράδειγμα, πιο κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 αντίθετα, ανάλογου είδους παρεμβατικές πολιτικές δεν θεωρούνται «ρεαλιστικές».

Μέχρι το 1980, η συζήτηση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης επικεντρώθηκε στο λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα» (Newman, 1996, 2002). Το βασικό ερώτημα, στη συζήτηση αυτή, αφορούσε στο χωρικό επίπεδο δημοκρατικής αντιπροσώπευσης (ομοσπονδία, κράτος-έθνος ή περιφέρεια) που θα διασφάλιζε με τον καλύτερο τρόπο τη δημοκρατία και την εκπροσώπηση των πολιτών. Η συζήτηση αυτή έδινε έμφαση περισσότερο στα χωρικά επίπεδα και λιγότερο στις ουσιαστικές διαδικασίες, καθώς αποδείχθηκε στην πορεία ότι λειτούργησε ως ένα *παίγνιο μηδενικού αθροίσματος (zero-sum game)*. Με άλλα λόγια, η ενίσχυση του ενός επιπέδου σήμαινε αυτομάτως την αποδυνάμωση κάποιου άλλου (Anderson και Goodman, 1995, Goodman 1997).

Ποιο είναι όμως το μέλλον του έθνους-κράτους μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση; Στο σύγχρονο περιβάλλον, πολλοί θεωρούν το έθνος-

κράτος ως έναν αναχρονιστικό θεσμό, ο οποίος είναι πολύ μικρός για να αντεπεξέλθει με επιτυχία στον παγκόσμιο ανταγωνισμό και πολύ μεγάλος για την πολιτιστική ταυτότητα και τη συμμετοχή των πολιτών. Μέσω αυτής της θεώρησης, το κράτος χάνει ταυτόχρονα εξουσία από πάνω (Ευρωπαϊκή Ένωση) και από κάτω (περιφέρειες). Στην πραγματικότητα βέβαια, τα κράτη συνεχίζουν να διατηρούν μεγάλο μέρος της ζωτικής τους εξουσίας, ενώ οι προβλέψεις για το θάνατο του έθνους-κράτους δεν φαίνεται να ευσταθούν, τουλάχιστον για το ορατό μέλλον (Anderson, 2006). Στην Ευρωπαϊκή Ένωση ειδικότερα, δεν είναι λίγες οι φωνές (ευρωσκεπτικιστές) που υποστηρίζουν μια οικονομική ένωση ανεξάρτητων κρατών, η οποία στην ακραία της εκδοχή θα μπορούσε να ακυρώσει ζωτικές πτυχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Από την άλλη πλευρά, η «Ευρωπαϊκή Ένωση-Ομοσπονδία» αποτελεί τον ακριβώς αντίθετο πόλο από αυτόν της Ευρωπαϊκής Ένωσης των κρατών-εθνών. Συγκρίνοντας όμως κανείς το σενάριο αυτό με το ομοσπονδιακό κράτος των ΗΠΑ, εντοπίζει εξόφθαλμες ασυμβατότητες, οι οποίες σχετίζονται με ένα ανελαστικό θεσμικό πλαίσιο και αυστηρές χωρικές ιεραρχήσεις. Αυτές οι απλοϊκές σε μεγάλο βαθμό αναλύσεις αποπροσανατόλισαν τη συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης σε ορισμένες χώρες, με πιο χαρακτηριστική την περίπτωση της Μεγάλης Βρετανίας.

Η έννοια της «Ευρώπης των Περιφερειών» έκανε την εμφάνισή της τη δεκαετία του '80. Ωστόσο διαφάνηκε ότι πρόκειται για ένα έντονα διαφοροποιημένο μείγμα περιφερειών, χωρίς ενιαία γεωγραφικά, διοικητικά, πολιτικά και πολιτισμικά χαρακτηριστικά. Το επιχείρημα της «Ευρώπης των Περιφερειών» φάνηκε ότι υπερεκτιμούσε τη συνοχή και τη δυναμική αυτονομία των περισσότερων περιφερειών και υποεκτιμούσε τη συνεχιζόμενη σημασία του κράτους. Επιπλέον, η θεώρηση αυτή στήριξε τις νεοφιλελεύθερες προσεγγίσεις για περαιτέρω εξασθένιση της κρατικής παρέμβασης (Anderson, 2006).

Το σενάριο της «νεο-μεσαιωνικής Ευρώπης» περιέχει στοιχεία αποκέντρωσης, εστιάζοντας ωστόσο στον κατακερματισμό της κυριαρχίας μεταξύ τοπικών, εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμών και στα ασαφή σύνορα στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Hedley Bull (1977), από πολύ νωρίς ακόμη, υποστήριξε ότι η πίεση που ασκείται στο κράτος «από πάνω και από κάτω» αδυνατίζει και διαχέει μάλ-

λον παρά μεταφέρει την κυριαρχία. Περιέγραψε μάλιστα το «νεο-μεσαιωνισμό» ως ένα διακριτό στάδιο που δεν περιορίζεται σε ποσοτικές αλλαγές, όπως, για παράδειγμα, η αύξηση των χωρών-μελών, αλλά έδινε έμφαση στις ποιοτικές αλλαγές που σχετίζονται με τη φύση των πολιτικών. Ενώ το κάθε εκλεγμένο επίπεδο εκφράζει διαφορετικά χωρικά επίπεδα, οι κοινωνικές και πολιτικές διαδικασίες λειτουργούν ταυτόχρονα μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων. Η θεώρηση αυτή, σε αντίθεση με τη λογική του *zero sum game*, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως *παίγνιο θετικού αθροίσματος (positive sum game)*. Με άλλα λόγια, περισσότερη δημοκρατία στο ένα επίπεδο σημαίνει ενίσχυση της δημοκρατίας και στα υπόλοιπα επίπεδα (Painter, 2002).

Το σενάριο της «Ευρώπης-Αυτοκρατορίας» ενσωματώνει στοιχεία από μεσαιωνικές ή εθνικές ταυτόχρονα φόρμες, μέσα στις οποίες τα σύνορα μπορεί να είναι καθορισμένα ευκρινώς ή δυσδιάκριτα. Το σενάριο αυτό εμπνέεται από το όραμα της ομοσπονδίας, χωρίς όμως να προϋποθέτει τις αυστηρές θεσμικές της ρυθμίσεις. Επιπλέον, η διάρθωση της αυτοκρατορίας είναι δομημένη σε μια λογική «κέντρου-περιφέρειας», με διακριτές ιεραρχήσεις και επεκτατικές τάσεις. Ο Anderson (2006) υποστηρίζει ότι το παραπάνω σενάριο προσιδιάζει μεταφορικά στην πραγματικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία συνεχώς διευρύνεται και παραπέμπει στα κριτήρια των ομόκεντρων κύκλων του Weaver (1997) με τις βαθμιαίες ιεραρχήσεις.

Είναι πολλοί αυτοί που ισχυρίζονται ότι μια μετα-Βεστφαλικού τύπου παγκόσμια τάξη βρίσκεται σε εξέλιξη, με το κράτος να χάνει πολλές από τις παραδοσιακές του λειτουργίες (Scott, 2005). Ο Jessop (2002) υποστηρίζει ότι ο πολλαπλασιασμός των χωρικών επιπέδων μέσα και πάνω από το κράτος και η δυνατότητα συλλογικής τους έκφρασης επέτρεψε την εμφάνιση «πολιτικών οικονομιών κλίμακας», με αποτέλεσμα την αναθεώρηση του παραδοσιακού Βεστφαλικού κράτους. Όλες αυτές οι εξελίξεις φέρνουν στην επιφάνεια νέες μορφές διεθνικών, διαπεριφερειακών και διασυνοριακών αλληλεπιδράσεων που δεν έχουν ακόμη μορφοποιηθεί όλες θεσμικά, με αποτέλεσμα πολλές φορές το παλαιό να συνυπάρχει με το νέο (Hettne, 1999).

Ο Zielonka (2002) υποστηρίζει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι οτιδήποτε άλλο εκτός από ένα κλασικό κράτος «Βεστφαλικών προδιαγραφών». Και αυτό γιατί δεν έχει ανάλογου τύπου κυβέρνηση, εδαφική κυριαρχία, στρατό ή ενιαία εξωτερική πολιτική, με αποτέλεσμα την

έλλειψη εσωτερικής συνοχής και πολιτισμικής ταυτότητας. Οι απόψεις αυτές παραπέμπουν στις ερμηνείες του Kant, ο οποίος προέβλεπε την επικράτηση κάποιων παγκόσμιων ηθών, που σχετίζονται με το πεπρωμένο μιας ευρύτερης κοινότητας ανθρώπων, την *κοσμοπολίτικη πολιτεία*, όπως την ονόμασε.

Ο Zielonka (2002) εξετάζει τα σύνορα μέσω μιας διαλεκτικής σχέσης μεταξύ της απόλυτα «οριοθετημένης» *συνοριακής γραμμής*, από τη μια, και του «ασαφούς» *συνόρου*, από την άλλη. Επιχειρώντας να εξετάσει το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προτάσσει δύο δυνητικά μοντέλα: το «Βεσφαλικό Υπερκράτος» και τη «Νεο-μεσαιωνική Αυτοκρατορία». Στο πρώτο σενάριο, τα σύνορα είναι αυστηρά καθορισμένα, οριοθετούν μια ομογενοποιημένη κοινωνικοοικονομική και πολιτιστική πραγματικότητα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και εκφράζουν ένα ιεραρχικό και συγκεντρωτικό σύστημα εξουσίας. Στο δεύτερο σενάριο, αντίθετα, τα σύνορα είναι ρευστά, περικλείοντας διαφορετικά πολιτιστικά πρότυπα και κοινωνικοοικονομικά μοντέλα που συνυπάρχουν. Μέσα στο πλαίσιο αυτό, το τοπικό επίπεδο, η περιφέρεια και τα δίκτυα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Κατά συνέπεια, ο αυστηρός καθορισμός της συνοριακής γραμμής στο χώρο χάνει μεγάλο μέρος από τον παραδοσιακό του συμβολισμό.

Υπάρχουν, βέβαια, άλλοι επιστήμονες που δεν συμμερίζονται τις παραπάνω ερμηνείες, υποστηρίζοντας ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αργά ή γρήγορα θ' αποκτήσει τα χαρακτηριστικά ενός κράτους. Ο Pierre Hassner (2002) ισχυρίζεται ότι υπάρχει μια «νοσταλγία στις ρίζες και στα τείχη» ως αντίδραση στο «νεο-νομαδισμό», ο οποίος επιχειρεί να προσπεράσει τα σύνορα και την εδαφικότητα. Προβλέπει μάλιστα ότι τα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα γίνουν στο μέλλον λιγότερο «εδαφικά-φυσικά» και ορατά, και περισσότερο πολύπλοκα. Οι Anderson και Bort (2002) υποστηρίζουν ότι η διατήρηση της εδαφικής κυριαρχίας και των κλειστών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν προϋποθέσεις για τη δημοκρατία και την ασφάλεια.

Στην ίδια λογική, ο William Wallace (2002) αδυνατεί να φανταστεί ένα σύγχρονο κράτος χωρίς ευκρινώς καθορισμένα σύνορα. Θεωρεί, κατά συνέπεια, ως αναπόφευκτη τη χάραξη διαχωριστικών γραμμών, ερχόμενος σε σύγκρουση με τους υπερασπιστές του σεναρίου των δυσδιάκριτων συνοριακών ζωνών. Άρα, μέσω της λογικής του Wallace, η απάντηση στο «*Τι είναι η Ευρώπη*» εξαρτάται από το «*Πού βρίσκε-*

σαι». Με την έννοια αυτή, η Ευρώπη είναι ένα μετακινούμενο σετ από μύθους, εικόνες και αντιλήψεις, θετικές ή αρνητικές, που ενσωματώνεται στις εθνικές ιστορίες. Ισχυρίζεται μάλιστα ότι τα σύνορα είναι αυτά που συνδέουν τα κοινωνικά συστήματα μ' έναν τρόπο που είναι σε μεγάλο βαθμό προβλέψιμος. Οι προσεγγίσεις αυτές προσιδιάζουν περισσότερο με την οπτική του Rousseau, σύμφωνα με την οποία, αυτό που θα πρέπει να χαρακτηρίζει μια πολιτική μονάδα είναι η εσωτερική της συνοχή και ο σχεδιασμός των ορίων μέσα στα οποία διασφαλίζεται η ιδιοκτησία, η πολιτιστική ομοιογένεια και η στρατιωτική ισορροπία.

Αυτό που έχει ενδιαφέρον είναι ότι οι δύο διαφορετικές αυτές προσεγγίσεις δεν έχουν σαφείς ιδεολογικές αναφορές, αλλά διαπερνούν όλο το φάσμα των πολιτικών αντιλήψεων. Για παράδειγμα, την άποψη για αυστηρώς καθορισμένα σύνορα την εντοπίζει κανείς όχι μόνο σε παρωχημένες εθνικιστικές φωνές αλλά και σε αριστερές ομάδες που βλέπουν να κινδυνεύει το εισόδημα των εργαζομένων από μια ανεξέλεγκτη είσοδο ξένων εργατών. Από την άλλη πλευρά, η κατάργηση των εμποδίων στα σύνορα μπορεί να βρίσκει υποστηρικτές, όχι μόνο μέσα στο νεοφιλελεύθερο στρατόπεδο αλλά και μέσα σε χώρους με ακριβώς αντίθετες πολιτικές αφετηρίες.

Τι είναι τελικά αυτό που προσδιορίζει το περιεχόμενο και τα όρια του ευρωπαϊκού στοιχείου; Ο Said (1978) ισχυρίζεται ότι η ιδέα του τι είναι ευρωπαϊκό και τι όχι, προσιδιάζει στο διαχωρισμό του Αριστοτέλη μεταξύ Ελλήνων και βαρβάρων. Στο πλαίσιο αυτό, οι αυτο-προσδιοριζόμενοι ως Ευρωπαίοι θεωρούν τον εαυτό τους ως κληρονόμους των αρχαίων Ελλήνων, ενώ στους ανθρώπους της Ανατολής αποδίδεται ο πολιτισμός των αρχαίων Περσών (Agnew, 2003). Μάλιστα, η ευρεία διάδοση των αρχαίων ελληνικών και ρωμαϊκών κειμένων μετά τον δέκατο έκτο αιώνα, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη της ιστοριογραφίας, συνέτειναν κατά κάποιο τρόπο στον πολιτιστικό προσδιορισμό της Ευρώπης ως ιδέας στηριγμένης στο Χριστιανισμό, αλλά και στην υπεροχή αυτής της ιδέας έναντι του υπόλοιπου κόσμου (Agnew, 1995).

Στη σημερινή Ευρώπη, η ρητορική τού τι είναι ευρωπαϊκό και τι όχι, εξακολουθεί να είναι επίκαιρη. Στον εμφύλιο πόλεμο στην πρώην Γιουγκοσλαβία, το θέμα της *ευρωπαϊκής ταυτότητας* αποτέλεσε ένα από τα βασικά ζητήματα μεταξύ των αντιτιθέμενων μερών. Η συζήτηση επίσης για τη μεταψυχροπολεμική Ρωσία σχετίζεται σε μεγάλο βαθμό

μό με το εάν η χώρα αυτή είναι ευρωπαϊκή ή ευρω-ασιατική. Το ενδεχόμενο επίσης ένταξης της Τουρκίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει πυροδοτήσει πλήθος αντιδράσεων για το κατά πόσο η χώρα αυτή πολιτισμικά και γεωγραφικά ανήκει στην Ευρώπη. Το ερώτημα, λοιπόν, εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπαθεί να κλείσει ή να ανοίξει περισσότερο τα σύνορά της προς τον έξω κόσμο, παραμένει ανοικτό.

3.6 Συμπεράσματα

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρήθηκε να σκιαγραφηθεί το νέο τοπίο των συνόρων στην Ευρώπη. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάστηκαν οι βασικές πτυχές πολιτικής και οικονομικής γεωγραφίας, οι οποίες επηρεάζουν, με τη σειρά τους, τις πολιτικές σε σχέση με τα σύνορα. Η διαδικασία της μετάβασης των οικονομιών κεντρικού σχεδιασμού, η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η επιχειρούμενη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αποτελούν το τρίπτυχο μέσα στο οποίο μορφοποιούνται οι νέες ευκαιρίες αλλά και οι νέες απειλές για τις συνοριακές περιφέρειες. Μέσα σ' όλες αυτές τις διεργασίες, ο ρόλος του γεωγραφικού παράγοντα φαίνεται ότι είναι πολύ σημαντικός.

Όλα δείχνουν ότι στην τυπολογία των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δύο νέοι τύποι συνοριακών περιφερειών έχουν εμφανιστεί μετά τη διεύρυνση, οι κεντρικές και οι περιμετρικές συνοριακές ζώνες. Μέσω αυτής της θεώρησης, η προσπελασιμότητα και η κεντρικότητα δεν ορίζεται στο εθνικό επίπεδο, αλλά έχει πλαίσιο αναφοράς τον διευρυμένο ευρωπαϊκό χώρο. Κατά συνέπεια, οι δυτικές συνοριακές ζώνες των χωρών της Κεντρικής Ευρώπης, όπως είναι η Πολωνία, η Ουγγαρία και η Τσεχία, απολαμβάνουν, με τα νέα δεδομένα, πολύ ευνοϊκές συνθήκες κεντρικότητας (Καλλιώρας, 2007). Αντίθετα, όταν η απόσταση των συνοριακών περιοχών, όπως αυτών της ΝΑ Ευρώπης, ξεπερνά τα χίλια χιλιόμετρα από τα βασικότερα οικονομικά κέντρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ενσωμάτωσή τους στον ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο δεν μπορεί παρά να είναι προβληματική (Πετράκος, 2000β).

Συνοριακές περιοχές με θετικές αρχικές συνθήκες, αξιόλογο ανθρώπινο δυναμικό, επαρκείς υποδομές δικτύων και συνεπείς πολιτικές, οι οποίες χαρακτηρίζονται από σταθερότητα και συνέχεια, έχουν αυξημένες πιθανότητες να ωφεληθούν μέσα στο νέο τοπίο. Η εμπειρία

εξάλλου έδειξε ότι οι επενδύσεις κατευθύνονται σε σταθερές από θεσμική, διοικητική και οργανωτική άποψη αγορές. Προκλήσεις, αλλά και ευκαιρίες αναμένεται να εμφανιστούν και στο συνοριακό αστικό σύστημα, λόγω των ανταγωνιστικών πιέσεων που απελευθερώνει ο ενιαίος οικονομικός χώρος. Έτσι, αστικά εθνικά συστήματα που χαρακτηρίζονται από εσωστρεφή οργάνωση, χαμηλή δικτύωση και συγκέντρωση σε μονοδιάστατους άξονες ανάπτυξης, συνθέτουν ένα επικίνδυνο μείγμα δεδομένων για τις αστικές συγκεντρώσεις κοντά στα σύνορα.

Οι στόχοι της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτνίασης είναι η δημιουργία ενός *δακτυλίου φίλων* (*ring of friends*) που θα μοιράζονται κοινές αξίες, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό την πολιτική σταθερότητα, τη συνεργασία και την εξάλειψη των εμποδίων οικονομικής αλληλεπίδρασης στο εθνικό, περιφερειακό και συνοριακό επίπεδο. Ωστόσο, η επίτευξη των παραπάνω στόχων είναι αμφίβολη, εάν λάβει κανείς υπόψη του ότι μέχρι σήμερα πολλές πτυχές της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτνίασης παραμένουν ασαφείς, ενώ τα κίνητρα δεν εμφανίζονται να είναι ιδιαίτερα ισχυρά. Αρκεί να σκεφτεί κανείς ότι η τελική προοπτική των γειτονικών χωρών δεν είναι η ιδιότητα του πλήρους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά μια εναλλακτικού τύπου σχέση. Πόσο ελκυστικά είναι λοιπόν τα προσδοκώμενα οφέλη, ώστε να κάνουν τις χώρες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτνίασης να προβούν σε δραστικές οικονομικές και πολιτικές μεταρρυθμίσεις; Επιπλέον, σε ποιο βαθμό η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτνίασης είναι ικανή να αντισταθμίσει τις αρνητικές επιπτώσεις που προκύπτουν από την επιβολή της Συνθήκης Shengen; Στα ερωτήματα αυτά, το στρατόπεδο των σκεπτικιστών φαίνεται κατ' αρχάς ότι βρίσκειται σε πολύ πιο εύκολη θέση να βρει απαντήσεις.