

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΤΖΙΦΑΚΗΣ – ΑΣΤΕΡΗΣ ΧΟΥΛΙΑΡΑΣ

Εισαγωγή: Οι Αντιφάσεις της Διεθνούς Γενναιοδωρίας στα Βαλκάνια

Το ξέσπασμα πολλών εμφύλιων συρράξεων στις αρχές της δεκαετίας του '90 μετέβαλλε σημαντικά την κατεύθυνση των κονδυλίων των διεθνών δωρητών. Ενώ κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου η διεθνής βοήθεια στόχευε κατά κύριο λόγο στην επίτευξη της ανάπτυξης και δευτερευόντως στην αντιμετώπιση φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών, η διεθνής χρηματοδότηση έχει τα τελευταία χρόνια στραφεί σε μεγάλο βαθμό στη μεταπολεμική ανασυγκρότηση περιοχών ή χωρών που δοκιμάστηκαν από βίαιες συγκρούσεις.¹ Η μεταπολεμική ανασυγκρότηση «αδύναμων» (weak) ή «αποτυχημένων» (failed) κρατών είναι μια ιδιαίτερα σύνθετη και απαιτητική διαδικασία διότι προϋ-

1. Nikolaos Tzifakis, "Post-Conflict Economic Reconstruction", in *Encyclopedia Princetoniensis: The Princeton Encyclopedia of Self-Determination*, Princeton: Princeton University, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Liechtenstein Institute on Self-Determination, 2007, forthcoming.

ποθέτει εκτεταμένη ανοικοδόμηση ή εκ νέου δημιουργία κρατικών θεσμών.² Παράλληλα, αναγκάζει συχνά το διεθνή παράγοντα να αναλάβει προσωρινά ευθύνη συνδιοίκησης της πληγείσας περιοχής ή χώρας. Ο πολλαπλασιασμός των αποτυχημένων και αδύναμων κρατών έχει επομένως οδηγήσει τη διεθνή κοινότητα στην αναθεώρηση των μεθόδων και των πολιτικών παρέμβασής της. Νέες υπηρεσίες και γραφειοκρατικοί θεσμοί δημιουργήθηκαν από διμερείς και πολυμερείς δωρητές με αποκλειστική αρμοδιότητα τη μεταπολεμική ανασυγκρότηση χωρών ή περιοχών,³ ενώ μεταβλήθηκαν οι πολιτικές παρέμβασης προκειμένου να συνδέσουν πιο αποτελεσματικά την ανασυγκρότηση και την ανάπτυξη με την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας.⁴ Εξάλλου, ρήτρες αιρεσιμότητας (conditionality) συνέδεσαν την παροχή βοήθειας με την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων για την προώθηση της «χρηστής διακυβέρνησης» (good governance),

2. Alcira Kreimer et al., *The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction*, Washington DC: The World Bank, Operations Evaluation Department, 1998, p. 2.

3. James K. Boyce, *The International Financial Institutions: Postconflict Reconstruction and Peacebuilding Capacities*, New York: Center on International Cooperation, New York University, 2004 (<http://www.cic.nyu.edu/archive/conflict/Boyce%20%20IFIs%20&%20peacebuilding%20-%20June%202004.pdf>).

4. Martina Fischer, *Recovering from Violent Conflict: Regeneration and (Re-) Integration as Elements of Peacebuilding*, in David Bloomfield, Martina Fischer, Beatrix Schmelzle, eds, *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004, p. 7 (http://www.berghofhandbook.net/uploads/download/fischer_handbook.pdf).

της διαφάνειας (transparency), της λογοδοσίας (accountability) και της οικονομικής φιλελευθεροποίησης.⁵ Η ραγδαία αύξηση τα τελευταία 25 χρόνια των κονδυλίων που διαθέτει η Παγκόσμια Τράπεζα για μεταπολεμική ανασυγκρότηση από 2% σε 20-25% των συνολικών της πιστώσεων αποτυπώνει με τον πιο χαρακτηριστικό τρόπο τη μεταβολή των προτεραιοτήτων των διεθνών δωρητών.⁶

Η διάλυση της Γιουγκοσλαβίας και το ξέσπασμα βίαιων συγκρούσεων αρχικά στην Κροατία (1991 και 1995), στη Βοσνία και Ερζεγοβίνη (1992-1995) και αργότερα στο Κόσοβο (1999) και την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (2001), είχαν ως αποτέλεσμα να διατεθούν όλα αυτά τα χρόνια εντυπωσιακά ποσά από τους διεθνείς δωρητές για τα Βαλκάνια. Ίσως στις τελευταίες δεκαετίες καμία άλλη περιοχή του κόσμου δεν έλαβε τόσο μεγάλη κατά κεφαλή βοήθεια (πάνω από 100 ευρώ ανά κάτοικο σε ετήσια βάση τα τελευταία οκτώ χρόνια). Πάνω από είκοσι κράτη, πολλοί διεθνείς οργανισμοί (ΕΕ, Ευρωπαϊκή Τράπεζα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη, Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, Παγκόσμια Τράπεζα, οι οργανισμοί του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών κ.ά.) και εκατοντάδες ιδιωτικά ιδρύματα και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις χορήγησαν πόρους για την ανοικοδόμηση των βαλκανικών κρατών. Ιδιαίτερα από το 1999 και μετά, η αναπτυξιακή

5. Robin Luckham, "The international community and state reconstruction in war-torn societies", *Conflict, Security & Development*, Vol. 4 (3), 2004, p. 482.

6. Walden Bello, "The Rise of the Relief-and-Reconstruction Complex", *Journal of International Affairs*, Vol. 59 (2), 2006, p. 286.

και ανθρωπιστική βοήθεια στα Βαλκάνια ξεπέρασε σε ετήσια βάση τα 6 δισεκατομμύρια ευρώ. Είναι χαρακτηριστικό ότι το σύνολο της ετήσιας βοήθειας στην Αφρική των 700 εκατομμυρίων κατοίκων (μια ήπειρο με πληθυσμό 14 φορές μεγαλύτερο από εκείνο των Βαλκανίων) κυμαίνεται στην ίδια περίοδο ανάμεσα στα 13-18 δισεκατομμύρια ευρώ το χρόνο.⁷ Η κατά κεφαλή βοήθεια στα Βαλκάνια στα τελευταία δεκαπέντε χρόνια είναι 7 φορές μεγαλύτερη από την αντίστοιχη στην Αφρική.

Ωστόσο η συνέχιση της βοήθειας στα Βαλκάνια στα ίδια επίπεδα έχει αρχίσει να αμφισβητείται. Πολλές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) επισημαίνουν ότι υπάρχουν περιοχές του κόσμου με πολύ σοβαρότερα προβλήματα βίαιων συγκρούσεων και φτώχειας που αξίζουν μεγαλύτερης προσοχής από τον αναπτυγμένο κόσμο. Τον Οκτώβριο του 2004 ο βρετανός Υπουργός Οικονομικών Gordon Brown χαρακτήρισε την ευρωπαϊκή πολιτική αναπτυξιακής βοήθειας «ανόητη» (nonsensical) γιατί, όπως υποστήριξε, η ΕΕ δαπανά 28 ευρώ κατά κεφαλή στις χώρες μεσαίου-εισοδήματος των Δυτικών Βαλκανίων ενώ η Αφρική λαμβάνει μόνον 3,17 ευρώ και η Ασία, όπου ζει η πλειοψηφία των φτωχών του πλανήτη, μόλις 0,30 ευρώ κατά κεφαλή.⁸ Ήδη λοιπόν

7. “New Partnership for Africa’s Development: second consolidated report on progress in implementation and international support”, Report of the Secretary-General, UN General Assembly, New York, August 2004 (<http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/nepad2004.pdf>).

8. Larry Elliott, “Brown urges EU to switch aid from Balkans to world’s poorest”, *The Guardian*, 8 October 2004.

και στα Βαλκάνια έχει εμφανιστεί μια «κόπωση των δωρητών» (donor fatigue) η οποία αναμένεται από πολλούς αναλυτές να επηρεάσει μεσοπρόθεσμα το ύψος της βοήθειας που λαμβάνουν. Η βοήθεια δηλαδή στα Βαλκάνια πρόκειται να εισέλθει σε μια περίοδο κάμψης. Η πτώση αυτή είναι σε μεγάλο βαθμό δικαιολογημένη αφού έχουν επιτυχώς αντιμετωπισθεί οι επείγουσες ανθρωπιστικές ανάγκες του πληθυσμού των πρώην εμπόλεμων χωρών και περιοχών ενώ έχει σε μεγάλο βαθμό ολοκληρωθεί η ανακατασκευή (rehabilitation) των κατεστραμμένων φυσικών οικοδομών. Σε κάθε περίπτωση, το ύψος της οικονομικής βοήθειας στα Βαλκάνια, τόσο σε απόλυτα όσο και σε σχετικά μεγέθη, είναι τέτοιο που δεν θα ήταν υπερβολή να υποστηριχθεί ότι η περιοχή έχει γίνει αποδέκτης μιας ιδιαίτερης διεθνούς γενναιοδωρίας. Ωστόσο, η σημαντική υστέρηση αυτών των κρατών στην επίτευξη της ανάπτυξης είναι δυσανάλογη της βοήθειας που έχει χορηγηθεί και δικαιολογεί τη διαπίστωση αυτού του βιβλίου ότι η αναπτυξιακή βοήθεια στην περιοχή διέπεται από πολλαπλές αντιφάσεις.

Οι προκλήσεις που αντιμετώπισαν οι δωρητές στα Βαλκάνια είναι ίσως χωρίς προηγούμενο στην ιστορία της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας. Αναμφίβολα το πολιτικοοικονομικό τοπίο στην περιοχή ποικίλλει. Στα Βαλκάνια της δεκαετίας του '90 υπάρχουν κράτη με ισχυρές γραφειοκρατικές δομές και κράτη με αδύναμους και εύθραυστους θεσμούς, χώρες με δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις και χώρες με αυταρχικά καθεστώτα, γεωγραφικές ζώνες με αξιόλογη ή με ανύπαρκτη βιομηχανική βάση, περιοχές μεσαίου - σε παγκόσμια κλίμακα - εισοδήματος και άλλες που μοιάζουν περισσότερο με περιφέρειες του Τρίτου Κό-

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2: Βοήθεια στα Βαλκάνια (σε εκατ. €)					
	Εκταμιεύσεις				Εκτιμήσεις
	2001	2002	2003	2004	2005
Διμερείς Δωρητές και Ευρωπαϊκή Ένωση	3,9	3,7	3,3	3,3	3,0
Διεθνείς Χρηματοδοτικοί Οργανισμοί (EBRD, EIB, Παγκόσμια Τράπεζα, κλπ.)	2,6	3,0	3,3	2,7	4,3
Σύνολο	6,5	6,7	6,6	6,0	7,3
Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα /ΕΕ (http://www.seerecon.org/gen/howmuch.htm).					

σμου. Η Κροατία και η Αλβανία είναι από πολλές πλευρές περισσότερο ένα αντιθετικό δίδυμο παρά κράτη με κοινά χαρακτηριστικά.

Το βασικό στοιχείο που ενώνει τις χώρες των Βαλκανίων είναι το κομμουνιστικό παρελθόν τους. Ωστόσο και εδώ μπορούν να εντοπιστούν σημαντικές διαφορές στα μοντέλα ανάπτυξης που επελέγησαν την περίοδο του Ψυχρού Πολέμου μεταξύ, για παράδειγμα, του αλβανικού απομονωτισμού και της μάταιης προσπάθειας για αυτάρκεια από τη μια πλευρά και του γιουγκοσλαβικού μοντέλου «μεικτής» σοσιαλιστικής οικονομίας στην οποία συνυπήρχαν στοιχεία κεντρικού σχεδιασμού και οικονομίας της αγοράς από την άλλη. Η κομμουνιστική εμπειρία δεν αποτελεί εξάλλου «κληρονομιά» μόνο των κρατών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης αλλά και ολόκληρης της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που βρέθηκε για δεκαετίες εντός της σφαίρας επιρροής της ΕΣΣΔ. Εντούτοις, αυτό που διαφοροποιεί τα Βαλκάνια από τις δύο άλλες περιοχές είναι το σχετικά χα-

μηλότερο εισόδημα, η μεγαλύτερη δυσχέρεια στην υλοποίηση πολιτικο-οικονομικών μεταρρυθμίσεων και, στην περίπτωση των Δυτικών Βαλκανίων, η πρόσφατη εμπειρία των αιματηρών συγκρούσεων.

Η μεγάλη πρόκληση που αντιμετώπισαν οι δωρητές στην περιοχή δεν ήταν η ποικιλομορφία της περιοχής αλλά αυτό που θα μπορούσε να ονομαστεί ως το πρόβλημα της «τριπλής μετάβασης». Από τη μια πλευρά η μεγάλη πρόκληση ήταν (και σε κάποιο βαθμό συνεχίζει να είναι) η «διπλή μετάβαση», η μετάβαση δηλαδή στην οικονομία της αγοράς και την πολυκομματική δημοκρατία. Απ' αυτή τη πλευρά τα μετα-κομμουνιστικά Βαλκάνια αντιμετώπισαν - σε εντονότερο βαθμό - ανάλογα εμπόδια μ' εκείνα που κλήθηκαν να ξεπεράσουν οι πρώην κομμουνιστικές χώρες της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης. Από την άλλη πλευρά τα Δυτικά Βαλκάνια αντιμετώπισαν, μαζί με τα κλασικά ζητήματα της μετάβασης, την πρόκληση της εγκαθίδρυσης κρατικών δομών με τη νομιμοποίηση αναδυόμενων εθνικών ταυτοτήτων τις οποίες το γιουγκοσλαβικό πείραμα είχε επιχειρήσει ανεπιτυχώς να θέσει στο περιθώριο. Στο βαθμό που καμία τέως Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία των Δυτικών Βαλκανίων δεν ήταν εθνικά ομοιογενής, η παραπάνω έξαρση του εθνικισμού οδήγησε σε εθνοτικές αντιπαραθέσεις που συχνά εξελίχθηκαν σε βίαιες συγκρούσεις. Στα Δυτικά Βαλκάνια η μετάβαση δεν ήταν διπλή αλλά τριπλή: όχι μόνον έπρεπε να αντιμετωπιστούν τα ζητήματα της φιλελευθεροποίησης των οικονομιών και του εκδημοκρατισμού των πολιτικών συστημάτων αλλά πάνω απ' όλα έπρεπε να συγκροτηθούν θεσμικά νέα κράτη και να τεθούν οι προϋποθέσεις για ειρηνική συνύπαρξη τόσο στο εσωτερικό τους όσο

και μεταξύ τους. Ή όπως το έθεσε - ακολουθώντας τα δυτικά στερεότυπα - ο βρετανικός *Economist*, οι διεθνείς δωρητές κλήθηκαν να «εξημερώσουν» (tame) την περιοχή.⁹

Τα στατιστικά στοιχεία δείχνουν ότι η βοήθεια στα Βαλκάνια αυξήθηκε εντυπωσιακά από τη Συμφωνία του Ντέιτον (1995) και μετά. Η Βοσνία και Ερζεγοβίνη δέχθηκε μαζική βοήθεια άνω των 5 δισεκατομμυρίων ευρώ στο διάστημα 1996-2004. Η βοήθεια αυτή επέτρεψε την ανακατασκευή κατεστραμμένων υποδομών και την ανασυγκρότηση βασικών διοικητικών και κοινωνικών υπηρεσιών. Η συνολική βοήθεια στα Βαλκάνια αυξήθηκε ακόμη περισσότερο μετά την επέμβαση του ΝΑΤΟ στο Κόσοβο (1999). Η διοικούμενη από τον ΟΗΕ επαρχία έλαβε στο διάστημα 1999-2004 πάνω από 2,5 δισεκατομμύρια ευρώ.¹⁰ Η βοήθεια αυτή ήταν κυρίως ανθρωπιστική (αποκατάσταση προσφύγων κ.λπ.) αλλά ένα σημαντικό της τμήμα αφορούσε και στην αποκατάσταση φυσικών υποδομών. Επίσης η προ-ενταξιακή βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία που ξεπέρασε μετά το 2000 τα 2,4 δισεκατομμύρια δολάρια συνέβαλε στη θεαματική μεγέθυνση των πόσων που κατευθύνθηκαν στην περιοχή. Μετά την πτώση του Μιλόσεβιτς, και η Σερβία έγινε επίσης αποδέκτης σημαντικής βοήθειας.

Σε σχέση με άλλες περιοχές βίαιων συγκρούσεων τα Βαλκάνια ήταν υπό μια έννοια τυχερά. Ήταν τυχερά λόγω

9. 'Taming the Balkans', *The Economist*, 23 June 2005.

10. Bernard Fery, *Aid Coordination & Harmonization in the Western Balkans*, New York: United Nations Development Programme, March 2005, p. 8

της γεωγραφικής τους θέσης. Υπό το φόβο της επέκτασης των βίαιων συγκρούσεων στην ευρωπαϊκή ήπειρο αλλά και υπό το φόβο μαζικών μεταναστευτικών κυμάτων, το ενδιαφέρον των κρατών της Δύσης γι' αυτά παρέμεινε έντονο στα τελευταία δεκαπέντε χρόνια. Η διάλυση της Γιουγκοσλαβίας αποτέλεσε παράλληλα ένα πρώτο πεδίο δοκιμής στη μετα-ψυχροπολεμική περίοδο της αξιοπιστίας παλαιότερων (ΝΑΤΟ) και νεότερων (Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της ΕΕ) συνεργατικών θεσμών της Δύσης.¹¹ Επομένως, η σταθεροποίηση και η ανάπτυξη των Βαλκανίων αποτέλεσε ύψιστο διακύβευμα και πρόκληση για το διεθνή παράγοντα, και ειδικά την ΕΕ. Ιδιαίτερα μετά την απόφαση για τη διεύρυνση της ΕΕ στην περιοχή, ήταν διάχυτος ο φόβος στις Βρυξέλλες ότι τα Δυτικά Βαλκάνια θα μπορούσαν να εξελιχθούν σ' ένα «γκέτο» ή μια «μαύρη τρύπα» που θα περιβάλλεται από κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹² Η ΕΕ δεν μπορούσε να μείνει αμέτοχη.

Η εμπειρία της Δύσης από τη σε γενικές γραμμές αποτυχία της βοήθειας στη Ρωσία και άλλες χώρες της Ανατο-

11. Στέλιος Αλειφαντής και Νικόλαος Τζιφάκης, “Η Νοτιοανατολική Ευρώπη ως Περιφερειακό Υποσύστημα”, στο Στέλιος Αλειφαντής και Ευάγγελος Χωραφάς, επιμ., *Σύγχρονο Διεθνές Σύστημα και Ελλάδα*, Αθήνα: Στρατηγικές Εκδόσεις, 2001, σελ. 71-73.

12. Lenard J. Cohen, “The Balkans Ten Years After: From Dayton to the Edge of Democracy”, *Current History*, Vol. 104 (685), November 2005, p. 368.

13. Για την αποτυχία της δυτικής βοήθειας στην Ανατολική Ευρώπη βλ. το βιβλίο της Janine R. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*, London: Macmillan, 1998.

λικής Ευρώπης¹³ ήταν ένας άλλος παράγοντας που έδρασε θετικά. Η αποτελεσματικότητα της βοήθειας στα Βαλκάνια βελτιώθηκε από τη συσσωρευμένη γνώση: πολλά λάθη αποφεύχθηκαν ή δεν επαναλήφθηκαν στον ίδιο τουλάχιστον βαθμό. Αλλά πάνω απ' όλα τα Βαλκάνια ήταν τυχερά, γιατί οι φιλοδοξίες τους για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση όχι μόνο έδρασαν ως κίνητρο για αυξημένη παροχή βοήθειας αλλά κυρίως επέτρεψαν τη χορήγησή της υπό όρους – οι οποίοι λόγω της προοπτικής της ένταξης συχνά γινόντουσαν σεβαστοί από τους αποδέκτες. Ωστόσο, η διστακτικότητα της ΕΕ να προχωρήσει άμεσα στην προετοιμασία των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων για ενσωμάτωση στις δομές της έδειξε ότι η Ευρώπη αρκετές φορές δεν διέθετε μια αυτόνομη και συνεκτική στρατηγική με μια ξεκάθαρη προοπτική.¹⁴

Ίσως η αιρεσιμότητα είναι το σημαντικότερο χαρακτηριστικό της αναπτυξιακής βοήθειας στα Βαλκάνια. Η αιρεσιμότητα επιτρέπει τη χρήση της βοήθειας ως κίνητρο ή, αντίθετα, ως κύρωση για την εισαγωγή ή, αντιστοίχως, τη μη εισαγωγή πολιτικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων.¹⁵ Επιτρέπει στους δωρητές να αρνηθούν βοήθεια σε χώρες που δεν φιλελευθεροποιούν την οικονομία ή το πολιτικό τους σύστημα ή αντίθετα να επιβραβεύσουν κράτη που υ-

14. Nikolaos Tzifakis, "The Intentions-Declarations Gap in the EU Policies towards the Western Balkans and the Southern Mediterranean", *Journal of Political and Military Sociology*, Vol. 34 (2), Winter 2006, pp. 237-246.

15. Ridvan Peshkopia, "The Limits of Conditionality", *Southeast European Politics*, Vol. VI (1), July 2005, pp. 44-55.

λοποιούν μεταρρυθμίσεις. Η αιρεσιμότητα δεν έχει μόνον οπαδούς. Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι η μόνη επιτυχία της είναι η μείωση της βοήθειας στα κράτη εκείνα που την έχουν περισσότερη ανάγκη. Κι αυτή η κριτική αφορά κυρίως την πολιτική αιρεσιμότητα. Η κριτική που ασκήθηκε στις κυρώσεις κατά της Γιουγκοσλαβίας του Μιλόσεβιτς είναι χαρακτηριστική αυτής της προσέγγισης. Τι φταίνει οι Σέρβοι πολίτες για την πολιτική Μιλόσεβιτς; είχαν διερωτηθεί ορισμένοι αναλυτές.

Πάντως σε πολλές περιπτώσεις στα Βαλκάνια ο ρόλος της πολιτικής αιρεσιμότητας αποδείχθηκε θετικός. Ένα καλό παράδειγμα αφορά στη Βοσνία.¹⁶ Το Σεπτέμβριο του 1996 στις βοσνιακές εκλογές (τις πρώτες μετά τη Συμφωνία του Ντέιτον), ο Momcilo Krajisnik, στενός συνεργάτης του καταζητούμενου για εγκλήματα πολέμου Radovan Karadzic, εξελέγη ως εκπρόσωπος των Σερβοβόσνιων στη συλλογική τριμελή προεδρία της χώρας. Σε μια κίνηση αμφισβήτησης της ενότητας της Βοσνίας, ο Krajisnik αρνήθηκε να παραστεί στην τελετή ανάληψης καθηκόντων στο Σεράγεβο. Η απόφασή του αυτή απειλούσε την ίδια την ύπαρξη του κράτους από τα πρώτα του βήματα. Ο Υπάτος Αρμοστής της Βοσνίας Carl Bildt αντέδρασε στέλνοντας στο αρχηγείο των Σερβοβόσνιων στο Pale μια αντιπροσωπεία αποτελούμενη από το βοηθό του που ήταν αρμόδιος για θέματα οικονομικής ανασυγκρότησης καθώς και τους εκπροσώπους στη Βοσνία της Παγκόσμιας Τράπεζας, της Ευρω-

16. Αναφέρεται στο James K. Boyce, "Aid Conditionality as a Tool for Peacebuilding: Opportunities and Constraints", *Development and Change*, Vol. 33 (5), 2002, p. 1027.

παίικης Τράπεζας για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη, και τους απεσταλμένους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του αμερικανού προέδρου Κλίντον για την ανασυγκρότηση της χώρας. Από κοινού απείλησαν τη Σερβική Δημοκρατία της Βοσνίας ότι δεν θα ελάμβανε ούτε ένα ευρώ βοήθειας αν ο Krajisnik δεν εμφανιζόταν στην τελετή ανάληψης καθηκόντων. Η απειλή αποδείχθηκε αποτελεσματική. Τέσσερις μέρες μετά ο Σερβοβόσνιος ηγέτης βρισκόταν στο Σεράγεβο.

Αν και μια τέτοιου είδους κοινή δράση των δωρητών ήταν μάλλον η εξαίρεση παρά ο κανόνας, η πολιτική αιρεσιμότητα χρησιμοποιήθηκε εκτεταμένα στα Βαλκάνια. Για παράδειγμα, τον Ιούλιο του 2001, ο Επίτροπος για τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, Κρις Πάτεν, υποσχέθηκε στην ΠΓΔΜ 50 εκατομμύρια δολάρια «αν και μόνον αν» η σλαβομακεδονική κοινότητα αναγνώριζε την ανάγκη αντιμετώπισης των θεμιτών παραπόνων της Αλβανικής μειονότητας και προχωρούσε στην υπογραφή συμφωνίας με την τελευταία.¹⁷

Ωστόσο η πολιτική αιρεσιμότητα δεν χρησιμοποιήθηκε μόνον ως κύρωση (δηλαδή αρνητικά) αλλά και ως κίνητρο (δηλαδή θετικά). Τον Οκτώβριο του 2000, λίγες μόνον ημέρες μετά την εκλογική ήττα του Μιλόσεβιτς, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ρομάνο Πρόντι υποσχέθηκε στο νεοεκλεγέντα Πρόεδρο της Σερβίας Βόισλαβ Κοστούνιτσα 175 εκατομμύρια δολάρια ως επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια. Ένας υψηλά ιστάμενος αξιωματούχος της ΕΕ δήλωσε ότι η Ένωση βιάζεται «να δείξει [στους Σέρβους] ότι

17. Ian Black, "EU holds out a carrot to Macedonia", *The Guardian*, 11 July 2001.

η επιλογή τους στις κάλπες θα έχει άμεσα αποτελέσματα».¹⁸ Και τον Ιούνιο του 2001, λίγες ώρες μετά τη μεταφορά του Μιλόσεβιτς στο ειδικό Δικαστήριο στη Χάγη, οι δωρητές ανακοίνωσαν βοήθεια 1,28 δισεκατομμυρίων δολαρίων για την ανασυγκρότηση της σερβικής οικονομίας (ανάμεσα στους δωρητές ξεχώριζαν η ΕΕ με 445 εκατ. δολάρια, η Παγκόσμια Τράπεζα με 150 εκατ. δολάρια και οι ΗΠΑ με 181 εκατ. δολάρια).¹⁹

Ένα άλλο χαρακτηριστικό της αναπτυξιακής βοήθειας στα Βαλκάνια είναι η έντονη παρουσία πολυμερών δωρητών. Σε αντίθεση με τον ευρύτερο κανόνα όπου η αναπτυξιακή βοήθεια είναι διμερής σε ποσοστό 65% και πολυμερής σε ποσοστό 35%, στα Βαλκάνια η βοήθεια είναι πιο ισοτίμα μοιρασμένη ανάμεσα σε πολυμερείς και διμερείς δωρητές. Για παράδειγμα ενώ γενικότερα η βοήθεια που δίνει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ανέρχεται σε σχεδόν το 1/3 της βοήθειας που δίνουν τα κράτη-μέλη της Ένωσης, στα Βαλκάνια το διάστημα 1991-1999 η βοήθεια της ΕΚ ήταν μεγαλύτερη από εκείνη των κρατών-μελών (55,3% έναντι 44,7%).²⁰ Βέβαια ο σημαντικότερος δωρητής στα Βαλκάνια είναι μακράν η Ευρωπαϊκή Ένωση (διμερώς και πολυμερώς). Για παράδειγμα, στο διάστημα 1999-2002, η ΕΕ παρείχε το 66% της βοήθειας που έλαβε το Κόσοβο και οι

18. John-Thor Dahlburg, "EU Leaders Pledge \$ 175 Million in Aid for Yugoslavia", *LA Times*, 15 October 2000.

19. Ian Black, "1 bn pounds rewards Serbia", *The Guardian*, 30 June 2001.

20. Paul J. J. Welfens, *Stabilizing and Integrating the Balkans*, Berlin: Springer, 2001, p. 66.

ΗΠΑ μόλις το 15%.²¹ Αυτό από μόνο του σημαίνει ότι η αναπτυξιακή βοήθεια στα Βαλκάνια είναι υψηλότερης ποιότητας απ' ό,τι σε άλλες περιοχές του κόσμου. Και τούτο γιατί η πολυμερής βοήθεια μειώνει τον περιττό ανταγωνισμό των δωρητών και συμβάλει σημαντικά στη μείωση του διοικητικού κόστους.²²

Ωστόσο, πέρα από τα πολύ θετικά στοιχεία της πολιτικής αιρεσιμότητας και του υψηλού ποσοστού πολυμέρειας, η αναπτυξιακή βοήθεια στα Βαλκάνια αντιμετώπισε μερικά – πολύ γνωστά σε άλλες περιοχές του κόσμου – προβλήματα. Πρώτον, τη γεωγραφική ανισοκατανομή της βοήθειας. Η βοήθεια στα Βαλκάνια δεν κατευθύνθηκε πάντοτε στις χώρες με τις μεγαλύτερες ανάγκες. Αντίθετα οι χώρες των Ανατολικών Βαλκανίων που αναμφίβολα είχαν και υψηλότερο εισόδημα και λιγότερα προβλήματα από τα Δυτικά Βαλκάνια δέχθηκαν σημαντικούς πόρους από την ΕΕ ακριβώς επειδή βρίσκονταν πλησιέστερα στην πλήρη ένταξη (κυρίως μέσω του Προγράμματος Phare).²³ Στο διάστημα 1991-1999, η κατά κεφαλή βοήθεια της ΕΕ (ΕΚ και κράτη-μέλη) στις χώρες των Βαλκανίων διαφοροποιούνταν σημαντικά. Για παράδειγμα, η Βουλγαρία και η Ρουμανία έλαβαν πάνω από τη μισό της ευρωπαϊκής βοήθειας (9.003 σε

21. John R. Lampe, “The Lessons of Bosnia and Kosovo for Iraq”, *Current History*, Vol. 103 (671), March 2004, p. 115.

22. UNCTAD, *Economic Development in Africa*, New York: UNCTAD, 2006, p. 6.

23. David Bailey and Lisa de Propriis, “A Bridge Too Phare ? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42 (1), 2004, pp. 77-98.

σύνολο 16.957 εκατομμυρίων ευρώ).²⁴ Η διάκριση μεταξύ «υποψηφίων» (Κροατία, ΠΓΔΜ και Τουρκία) και «δυνητικά υποψηφίων» (Αλβανία, Βοσνία, Μαυροβούνιο και Σερβία) προς ένταξη στο χρηματοδοτικό πρόγραμμα «Μέσο για Προ-ενταξιακή Βοήθεια» (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) που η ΕΕ θέσπισε για την περίοδο 2007-2013 αναμένεται να διευρύνει το χάσμα κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης ανάμεσα στις δύο αυτές κατηγορίες κρατών. Αυτό θα συμβεί διότι τα δυνητικά υποψήφια κράτη αποκλείονται από τα κονδύλια των ειδικών συνιστωσών του προγράμματος για περιφερειακή ανάπτυξη, αγροτική ανάπτυξη και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων.²⁵

Δεύτερον, την έλλειψη συντονισμού των δωρητών. Η έλλειψη συντονισμού έχει πολύ μεγάλη σημασία γιατί αυξάνει το κόστος διαχείρισης της βοήθειας αλλά οδηγεί και σε ασύνδετες δράσεις χωρίς συμπληρωματικότητα και συνέχεια. Το Σύμφωνο Σταθερότητας που δημιουργήθηκε γι' αυτόν ακριβώς το σκοπό μετά από πρόταση της γερμανικής κυβέρνησης απέτυχε σε πολύ μεγάλο βαθμό να εκπληρώσει το στόχο του.²⁶ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεώρησε το

24. Paul J. J. Welfens, op. cit.

25. Nikolaos Tzifakis, "EU's Region-Building and Boundary-Drawing Policies: The European Approach to the Southern Mediterranean and the Western Balkans", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 9 (1), April 2007, pp. 47-64.

26. Tom Gallagher, *The Balkans in the New Millennium. In the shadow of war and peace*, London: Routledge, 2005, pp. 168-169. Γενικότερα βλ. Will Bartlett & Višnja Samard ija, "The Reconstruction of South East Europe, the Stability Pact and the Role of the EU: An Overview", *MOCT-MOST*, Vol. 10 (2), 2000, pp. 245-263.

Σύμφωνο Σταθερότητας περισσότερο ως ανταγωνιστή παρά ως εταίρο, δημιουργώντας τη δική της «Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης» με την ΕΕ.²⁷ Τελικά το Σύμφωνο, υπό τη προβληματική καθοδήγηση του γερμανού Bodo Hombach, είχε περιορισμένη επιτυχία στην κινητοποίηση των δωρητών για την προσφορά περισσότερων πόρων και απέτυχε σχεδόν πλήρως στο έργο του συντονισμού της βοήθειας.²⁸ Ο Hombach αποχώρησε το φθινόπωρο του 2001 αλληλοκατηγορούμενος με τον Επίτροπο Κρις Πάτεν. Ο τελευταίος δήλωσε σαρκαστικά: «Εύχομαι καλή τύχη σε όποιον πρόκειται να εργαστεί με τον Bodo Hombach».²⁹ Στη συνέχεια, η Ευρωπαϊκή Ένωση συζήτησε την κατάργηση του Συμφώνου Σταθερότητας, αλλά τελικά αποφάσισε να ανακατευθύνει τις αρμοδιότητές του σε συγκεκριμένα έργα διασυνοριακής συνεργασίας.³⁰ Η έλλειψη συντονισμού των δωρητών παρέμεινε ένα έντονο πρόβλημα στα Βαλκάνια για ολόκληρη τη δεκαπενταετία 1991-2006 – παρά τις προσπάθειες της ΕΕ και της Παγκόσμιας Τράπεζας. Και οι ανταγωνισμοί και οι γραφειοκρατικές συγκρούσεις μεταξύ αλλά και στο εσωτερικό των δωρητών – όπως ο ανταγωνι-

27. Ibid., p. 169. Christian Pippan, “The Rocky Road to Europe: The EU’s Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9 (2), 2004, pp. 219-245. David Phinnemore, “Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8 (1), 2003, pp. 77-103.

28. Tom Gallagher, *ibid.*

29. Ibid., p. 170.

30. Ibid.

σμός μεταξύ της Επιτροπής στις Βρυξέλλες και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ανασυγκρότηση με έδρα τη Θεσσαλονίκη – επηρέασαν αρνητικά την αποτελεσματικότητα της βοήθειας. Όπως είπε χαρακτηριστικά ένα έμπειρο στέλεχος διεθνούς οργανισμού, στα Βαλκάνια «όλοι μιλούν για συντονισμό αλλά κανένας δεν είναι πρόθυμος να συντονιστεί».³¹

Τρίτον, η έλλειψη ισχυρών και αποτελεσματικών κρατικών θεσμών και η εκτεταμένη διαφθορά στις χώρες-αποδέκτες επηρέασε αρνητικά την αποτελεσματικότητα της βοήθειας στα Βαλκάνια. Το 1999, δυτικοί αξιωματούχοι στη Βοσνία υποστήριξαν ότι ίσως και 1 δισεκατομμύριο δολάρια (ή το ¼ της συνολικής βοήθειας που είχε λάβει η χώρα από το 1995) είχε γίνει αντικείμενο κατάχρησης από διεφθαρμένους πολιτικούς και των τριών εθνότητων. Μια έρευνα έδειξε ότι αμερικανική βοήθεια ύψους 11 εκατομμυρίων δολαρίων για την ανακατασκευή του δικτύου παροχής ηλεκτρικού ρεύματος στη Σερβική Δημοκρατία της Βοσνίας κατέληξε σε προσωπικούς λογαριασμούς στο εξωτερικό.³² Στις αρχές του 2007, το think tank «Tiri» δημοσίευσε τα πορίσματα έρευνάς του για τη μεταπολεμική ανασυγκρότηση οκτώ περιοχών που είχαν πληγεί από τις βίαιες συγκρούσεις – συμπεριλαμβανομένων περιοχών της Βοσνίας και του Κοσόβου – που έδειξε ότι σχεδόν 50% της βοήθειας στα Βαλκάνια τροφοδότησε τη διαφθορά και κατά

31. Προσωπική συνομιλία με τους συγγραφείς. Αθήνα 8 Απριλίου 2006.

32. David Leigh and Rob Evans, “Fraud Office in legal battle over Balkan aid inquiry”, *The Guardian*, 26 February 2005.

συνέπεια την πολιτική αστάθεια και τη βία.³³ Στη Ρουμανία ένα μεγάλο τμήμα της βοήθειας της ΕΕ πέρασε από τα χέρια τοπικών πολιτικών αρχόντων «οι οποίοι ενδιαφέρονταν περισσότερο για τον προσωπικό τους πλουτισμό παρά για τη βελτίωση των προοπτικών μεταμόρφωσης της χώρας τους».³⁴ Αλλά επίσης ένα μεγάλο μέρος της βοήθειας στα Βαλκάνια κατασπαταλήθηκε σε έργα αμφιβόλου χρησιμότητας όχι τόσο λόγω διαφθοράς αλλά λόγω κακού προγραμματισμού. Σύμφωνα με μια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου της ΕΕ, σχεδόν η μισή προ-ενταξιακή βοήθεια των 1,9 δισεκατομμυρίων Ευρώ που δόθηκε στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία μπορεί να θεωρηθεί προβληματική.³⁵ Χαρακτηριστικά παραδείγματα που αναφέρει η Έκθεση είναι ένα συνεδριακό κέντρο στη Ρουμανία που παρέμεινε ημιτελές όταν οι τοπικές αρχές ακύρωσαν την άδεια κατασκευής και μια γέφυρα στον ποταμό Prut στα σύνορα Ρουμανίας και Μολδαβίας που κόστισε 3,1 εκατομμύρια ευρώ και δεν μπόρεσε να χρησιμοποιηθεί γιατί δεν υπήρχε δρόμος από τη μολδαβική πλευρά.

Τέταρτον, αρκετές φορές οι δωρητές έδωσαν υποσχέσεις τις οποίες δεν υλοποίησαν. Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα είναι η Ελλάδα η οποία το 1999 ανακοίνωσε ένα φιλόδοξο πενταετές πρόγραμμα βοήθειας για την «ανασυγκρότηση των Βαλκανίων» (ΕΣΟΑΒ) ύψους 550 εκατομμυ-

33. Peter Beaumont, "War zone aid 'fuels more conflicts'", *The Observer*, 14 January, 2007.

34. Tom Gallagher, *op. cit.*, p. 177.

35. Andrew Bounds, "Europe: Push in Balkans "leaves white elephants", *Financial Times*, 21 June 2006.

ρίων δολαρίων το οποίο δεν κατάφερε σε πολύ μεγάλο βαθμό να υλοποιήσει. Η ύπαρξη ενός σημαντικού χάσματος μεταξύ των κονδυλίων που οι δωρητές υπόσχονται να προσφέρουν και των ποσών που τελικά διατίθενται ασφαλώς δεν είναι ελληνικό φαινόμενο (αν και στην περίπτωση του ΕΣΟΑΒ το χάσμα αυτό έχει πρωτοφανείς διαστάσεις). Υπολογίζεται ότι δεκάδες δισεκατομμύρια δολάρια που οι διεθνείς δωρητές έχουν υποσχεθεί ανά τον κόσμο την τελευταία δεκαετία δεν δόθηκαν ποτέ, συχνά εξαιτίας της αυστηρής εφαρμογής πολιτικών αιρεσιμότητας και της χρήσης κονδυλίων της προοριζόμενης βοήθειας για διοικητικές και άλλες δαπάνες.³⁶ Ορισμένοι αναλυτές παράλληλα παρατηρούν ότι μεγάλο μέρος της διεθνούς βοήθειας δεν εισρέει στις λήπτριες χώρες – ούτε ελέγχεται από τις κυβερνήσεις τους – αλλά καταλήγει σε ανάδοχες εταιρίες (πχ την Halliburton Co. και την Bechtel) και ΜΚΟ από τις χώρες-δωρητές.³⁷

Πέμπτον, η διεθνής προσπάθεια για την μεταπολεμική ανασυγκρότηση της Βοσνίας και του Κοσόβου υποφέρει από αυτό που ο Christopher J. Coyne έχει ονομάσει εύστοχα «πλάνη της νιρβάνας» (nirvana fallacy). Η έννοια αυτή αναφέρεται στην πεποίθηση του διεθνούς παράγοντα ότι οι παρεμβατικές πολιτικές του είναι πάντοτε προτιμότερες και πιο αποτελεσματικές από αυτές που θα υλοποιούσαν οι ηγεσίες των ληπτριών χωρών. Η πλάνη αυτή αντιπαρέρ-

36. Michael Bhatia, "Postconflict Profit: The Political Economy of Intervention", *Global Governance*, Vol. 11 (2), 2005, p. 209.

37. Shalmali Guttal, "The Politics of Post-war/post-Conflict Reconstruction", *Development*, Vol. 48 (3), 2005, pp. 75-78. Walden Bello, *op. cit.*, pp. 289-293.

χεται την πιθανότητα ότι οι πολιτικές των διεθνών δωρητών θα μπορούσαν να αποτύχουν³⁸ ή ακόμη και να συνεισφέρουν στο ξέσπασμα μιας κρίσης.³⁹ Το αποτέλεσμα αυτής της πλάνης είναι ότι οι τοπικές ηγεσίες παραμένουν αδιάφορες και απαθείς στην πορεία υλοποίησης της ειρηνευτικής διαδικασίας καθώς εθίζονται στην ιδέα ότι η διεθνής κοινότητα έχει την ευθύνη για τη λήψη όλων των αποφάσεων. Αυτή η εξέλιξη αντιβαίνει στη βασική προτεραιότητα του διεθνούς παράγοντα που είναι οι αποδέκτες να αναπτύξουν βιώσιμες γηγενείς κρατικές δομές.

Οι δημοσιευμένες μελέτες της διεθνούς αναπτυξιακής προσπάθειας στα Βαλκάνια είναι συνήθως αποσπασματικές. Επικεντρώνονται κυρίως σε ορισμένες χώρες-αποδέκτες για περιορισμένα χρονικά διαστήματα ή διερευνούν συγκεκριμένους τομείς δράσης (όπως η βοήθεια για εκδημοκρατισμό) ή, τέλος, εξετάζουν το ρόλο συγκεκριμένων δωρητών ή άλλων δρώντων (όπως το Σύμφωνο Σταθερότητας). Ακόμη και σήμερα λείπει μια ολιστική και συστηματική προσέγγιση που να εξετάζει τα κίνητρα των δωρητών, τους τομείς δραστηριοποίησης και την αποτελεσματικότητα της δράσης τους στα Βαλκάνια στο σύνολο της τελευταίας δεκαπενταετίας. Η απουσία συγκεντρωτικών στοιχείων για το ύψος των πόρων σε αναπτυξιακή και ανθρωπιστική βοήθεια που χορηγήθηκαν στα Βαλκάνια είναι ακόμη περισσότερο απογοητευτική (η Ευρωπαϊκή Ένωση στο ζήτημα αυτό

38. Christopher J. Coyne, "Reconstructing Weak and Failed States: Foreign Intervention and the Nirvana Fallacy", *Foreign Policy Analysis*, Vol. 2 (4), 2006, pp. 343-360.

39. Shalmali Guttal, *op. cit.*, p. 75.

είναι μάλλον η διαφανέστερη από όλους τους δωρητές). Ουσιαστικά υπάρχουν συγκεντρωτικά στοιχεία μόνον από το 1999 και μετά, όταν το Γραφείο για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη που δημιούργησαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Παγκόσμια Τράπεζα άρχισε να καταγράφει συστηματικά τις προσπάθειες των δωρητών στην περιοχή.⁴⁰

Σήμερα, η απόφαση πολλών διμερών δωρητών (όπως οι ΗΠΑ) να αποδεσμευτούν από τα Βαλκάνια, μειώνοντας σταδιακά τη βοήθεια που παρέχουν, επιτρέπει να επιχειρηθεί μια συνολική αποτίμηση της αναπτυξιακής βοήθειας που χορηγήθηκε στην περιοχή τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια. Το χρονικό διάστημα αυτό είναι εξάλλου παραπάνω από επαρκές για την αξιολόγηση των προσπαθειών των δωρητών. Ο συλλογικός αυτός ο τόμος αποτελεί μια πρώτη προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση.

Τα περισσότερα από τα κείμενα που δημοσιεύονται εδώ παρουσιάστηκαν για πρώτη φορά σε μια ημερίδα με τίτλο «Επιτυχίες, Ανεκπλήρωτες Υποσχέσεις και Χαμένες Ευκαιρίες: 15 Χρόνια Αναπτυξιακής Βοήθειας στα Βαλκάνια» που πραγματοποιήθηκε το Μάιο του 2006 στο Τμήμα Γεωγραφίας του Χαροκοπείου Πανεπιστημίου στην Αθήνα. Η διεξαγωγή αυτής της ημερίδας έγινε στα πλαίσια ερευνητικού προγράμματος με τίτλο «Ανθρώπινη Ασφάλεια στη Νοτιοανατολική Ευρώπη» που συγχρηματοδοτεί η Ευρωπαϊκή Ένωση και το ελληνικό Υπουργείο Παιδείας (Πρόγραμμα Πυθαγόρας II – ΕΠΕΑΕΚ) και υλοποιείται στο Τμήμα Γεωγραφίας του Χαροκοπείου Πανεπιστημίου. Μό-

40. Βλ. το δικτυακό τόπο 'Economic Reconstruction and Development in South East Europe' (<http://www.seerecon.org/>).

νον τα κείμενα της Μαρίας Τυροπώλη, της Ρουμπίνη Γρώπα και των Χαράλαμπου Τσαρδανίδη και Αστέρη Χουλιάρα για το ΕΣΟΑΒ δεν παρουσιάστηκαν στην ημερίδα. Τα δύο πρώτα γράφτηκαν ειδικά γι' αυτό τον τόμο. Το τρίτο είναι αναθεωρημένη μορφή ενός άρθρου που προγενέστερα δημοσιεύτηκε στο περιοδικό Αγορά Χωρίς Σύνορα. Πάντως όλοι οι συγγραφείς που συμμετείχαν στην ημερίδα αναθεώρησαν τις αρχικές τους εισηγήσεις, εμπλουτίζοντας τα κείμενά τους με νέα στοιχεία, κι έτσι το σύνολο του βιβλίου (με την εξαίρεση ενός κεφαλαίου) αποτελείται από κείμενα που παρουσιάζονται ουσιαστικά για πρώτη φορά.

Τα κείμενα που δημοσιεύονται εδώ θα μπορούσαν να χωριστούν σε δύο μέρη. Το πρώτο εξετάζει την αναπτυξιακή βοήθεια στην περιοχή από τη σκοπιά των δωρητών και το δεύτερο μελετά τη βοήθεια από τη σκοπιά των αποδεκτών.

Στο πρώτο κεφάλαιο, η Μαρία Τυροπώλη εξετάζει την υιοθέτηση και εφαρμογή από την Ευρωπαϊκή Ένωση της αρχής της πολιτικής αιρεσιμότητας στα Δυτικά Βαλκάνια. Η συγγραφέας θεωρεί ότι η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να αποτελέσει ένα πολύτιμο εργαλείο για την επιβολή μεταρρυθμίσεων στις χώρες-αποδέκτες. Ωστόσο η πολιτική της ΕΕ στα Βαλκάνια δεν παρέμεινε σταθερή αλλά πέρασε από διαφορετικά στάδια. Μόνο μετά το πέρας του πολέμου στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη έγινε κατανοητό από τις Βρυξέλλες ότι το πρόγραμμα Phare (που είχε σχεδιαστεί για την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη) δεν ήταν κατάλληλο για τα Βαλκάνια. Και μόνο μετά την επέμβαση στο Κόσοβο, η ΕΕ άρχισε να εφαρμόζει την αρχή της «επιλεξιμότητας», σύμφωνα με την οποία αν μια κυβέρνηση δεν κρίνεται συνεργάσιμη (όπως εκείνη της ΟΔΓ) τότε δεν αποκλείε-

ται συνολικά η χώρα από την παροχή βοήθειας. Η Μαρία Τυροπώλη επιχειρηματολογεί με πειστικότητα υπέρ ενός μείγματος θετικής αιρεσιμότητας και επιλεξιμότητας ενώ τονίζει ότι η αρνητική αιρεσιμότητα πρέπει να αποφεύγεται καθώς ουσιαστικά αφαιρεί από το δωρητή οποιαδήποτε δυνατότητα παρέμβασης στις εσωτερικές πολιτικές εξελίξεις της χώρας-αποδέκτη. Το συμπέρασμα όμως του κειμένου είναι εν τέλει αισιόδοξο: στα Βαλκάνια η ΕΕ έχει μάθει από τα λάθη της και η βοήθεια που χορηγεί έχει γίνει σαφέστατα πιο αποτελεσματική.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, ο Αστέρης Χουλιάρης διερευνά την αναπτυξιακή βοήθεια της Ιαπωνίας και του Καναδά στα Βαλκάνια. Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι, σε αντίθεση με την Ιαπωνία που ήταν μάλλον πολιτικά απούσα, ο Καναδάς είχε έντονη πολιτική παρουσία στα Βαλκάνια (κυρίως με ειρηνευτικές δυνάμεις). Ωστόσο και οι δύο χώρες ήταν σημαντικοί δωρητές παρέχοντας στα Βαλκάνια περίπου 3,5 δισεκατομμύρια δολάρια. Η καναδική βοήθεια ήταν σαφώς προσανατολισμένη στην αντιμετώπιση των συνεπειών των βίαιων συγκρούσεων δίνοντας απόλυτη προτεραιότητα στη Βοσνία και το Κόσοβο ενώ, αντίθετα, η ιαπωνική βοήθεια ήταν πιο ισότιμα μοιρασμένη ανάμεσα στα Ανατολικά και τα Δυτικά Βαλκάνια. Το κείμενο συμπεραίνει ότι τα κίνητρα της αναπτυξιακής βοήθειας του Καναδά στην περιοχή ήταν αποκλειστικά πολιτικά ενώ τα κίνητρα της βοήθειας της Ιαπωνίας διαφοροποιούνται: στα Δυτικά Βαλκάνια ήταν κυρίως πολιτικά ενώ στα Ανατολικά Βαλκάνια ήταν πρωτευόντως οικονομικά (αύξηση ιαπωνικών εξαγωγών, διευκόλυνση ιαπωνικών επενδύσεων, υλοποίηση έργων από ιαπωνικές επιχειρήσεις κ.λπ.)

Στο τρίτο κεφάλαιο, η Ρουμπίνη Γρώπα αναλύει τις πολιτικές και τα προγράμματα που η Παγκόσμια Τράπεζα έχει θέσει σε εφαρμογή στα Δυτικά Βαλκάνια μετά το 1999. Πρόκειται τόσο για χρηματοπιστωτικά εργαλεία όσο και για τεχνική βοήθεια και μεταφορά τεχνογνωσίας στα κράτη της περιοχής ώστε να επιτευχθεί, σε στενή συνεργασία με την ΕΕ, η μακροοικονομική τους σταθεροποίηση και να υλοποιηθούν οι απαραίτητες μεταρρυθμίσεις για την ένταξή τους στις ευρωπαϊκές δομές. Η συγγραφέας αναλύει το εύρος των παρεμβάσεων της Τράπεζας ανά χώρα και σημειώνει την επιτυχή ολοκλήρωση ενός σημαντικού αριθμού προγραμμάτων σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Ωστόσο, η περιοχή συνεχίζει να πλήττεται από υψηλά ποσοστά ανεργίας, εκτεταμένη διαφθορά, απουσία επενδυτικού ενδιαφέροντος ενώ οι «ευάλωτες» πληθυσμιακές ομάδες παραμένουν οικονομικά αποκλεισμένες. Η Ρουμπίνη Γρώπα επίσης αναφέρεται στην κριτική που ασκείται στην Τράπεζα ότι επιβάλλει ένα εξωτερικά επιβεβλημένο μοντέλο ανάπτυξης με σοβαρές επιπτώσεις στην ποιότητα της δημοκρατίας και των κρατικών θεσμών που εδραιώνονται στις λήπτριες χώρες.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, ο Χρήστος Φραγκονικολόπουλος και ο Αλέξανδρος Χαρίτος εξετάζουν με κριτικό τρόπο τη δράση των διεθνικών ανθρωπιστικών και αναπτυξιακών μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) στα Βαλκάνια. Η εμπειρία των Βαλκανίων, σημειώνουν, δεν είναι διαφορετική από άλλες περιοχές κρίσεων όπου δρουν οι ΜΚΟ. Οι δύο συγγραφείς τονίζουν τις αρνητικές πλευρές της δράσης των οργανώσεων αυτών που ποικίλλουν από την επιβολή δυτικών προτύπων στις τοπικές κοινωνίες έως την κατασπατάληση

πόρων. Ακόμη περισσότερο, οι ΜΚΟ έχουν εξελιχθεί σε υπερβολάβους κυβερνήσεων και διακρατικών οργανισμών και έχουν απωλέσει σε μεγάλο βαθμό την αυτονομία τους. Ωστόσο οι δυο συγγραφείς τονίζουν ότι η εξέλιξη αυτή δεν είναι «συστημική» και μη αναστρέψιμη. Οι ΜΚΟ, αν και επηρεάζονται από το σύστημα της αναπτυξιακής βοήθειας, μπορούν και να το επηρεάσουν. Το κείμενο κλείνει με ορισμένες ενδιαφέρουσες ιδέες που, αν υιοθετούνταν, θα μπορούσαν να αλλάξουν την τρέχουσα κατάσταση και να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα των δράσεων αυτών των σημαντικών ηθικών δρώντων της διεθνούς πολιτικής.

Στο πέμπτο κεφάλαιο, ο Χαράλαμπος Τσαρδανίδης και ο Αστέρης Χουλιάρης μελετούν την ιστορία του Ελληνικού Σχεδίου για την Οικονομική Ανασυγκρότηση των Βαλκανίων (ΕΣΟΑΒ). Το ΕΣΟΑΒ προέβλεψε το ποσό των 550 εκατομμυρίων δολαρίων κατανεμημένων σε μια πενταετία ως βοήθεια της Ελλάδας στους βόρειους γείτονές της. Οι δύο συγγραφείς εξετάζουν τα αίτια σύλληψης αυτού του εξαιρετικά φιλόδοξου προγράμματος αναπτυξιακής βοήθειας, μελετούν τις τροποποιήσεις που υπέστη και διερευνούν τους λόγους της αποτυχίας υλοποίησής του. Το κείμενο επισημαίνει τη τεράστια διαφορά που υπάρχει ορισμένες φορές ανάμεσα σε πολιτικές δηλώσεις και πρακτικά αποτελέσματα και τονίζει τη μεγάλη ισχύ των γραφειοκρατικών δομών στην εφαρμογή πολιτικών αποφάσεων, ακόμη και σε χώρες με σχετικά αδύναμες διοικητικές δομές, όπως η Ελλάδα.

Στο έκτο κεφάλαιο, ο Παντελής Σκλιάς και ο Φώτης Βλάχος διερευνούν την πρόοδο που έχει συντελεσθεί τα τελευταία επτά χρόνια για τον επαναπατρισμό στο Κόσοβο

του εκτοπισμένου μειονοτικού πληθυσμού. Το κεφάλαιο περιγράφει με μοναδική παραστατικότητα και βήμα προς βήμα τη διαδικασία που ακολουθείται για τις οργανωμένες επιστροφές προσφύγων από την αρχική εκδήλωση ενδιαφέροντος ως την επιτυχή ένταξή τους. Πρόκειται για ιδιαίτερα σύνθετες διαδικασίες που βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση με την παγίωση της πολιτικής σταθερότητας και τη βελτίωση των κοινωνικοοικονομικών δεικτών και των διεθνολικών σχέσεων. Οι συγγραφείς σημειώνουν ότι τα προγράμματα επιστροφής έχουν συνεισφέρει στον επαναπατρισμό μόνον ενός περιορισμένου αριθμού εκτοπισμένων και το κόστος τους είναι ιδιαίτερα μεγάλο (5.000 ευρώ ανά άτομο). Παράλληλα τονίζουν ότι η υλοποίησή τους ολοκληρώνεται με σημαντικές χρονικές καθυστερήσεις. Εντούτοις, η συνέχιση εφαρμογής των προγραμμάτων αυτών επιβάλλεται τόσο από την Απόφαση 1244 του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ όσο και από βασικές συμβάσεις των Ηνωμένων Εθνών.

Τέλος, στο έβδομο κεφάλαιο, ο Νικόλαος Τζιφάκης και ο Χαράλαμπος Τσαρδανίδης αξιολογούν την πρόοδο που έχει συντελεσθεί στην οικονομική και κοινωνική ανάκαμψη της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, έντεκα χρόνια μετά τον τερματισμό των εχθροπραξιών. Το κεφάλαιο σημειώνει την επιτυχή ολοκλήρωση της αποκατάστασης της υλικοτεχνικής υποδομής της χώρας καθώς και την επίτευξη ουσιαστικής προόδου στην επαναφορά της σε καθεστώς σχετικής ομαλότητας. Ωστόσο, η παραγωγικότητα παραμένει χαμηλή, το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου διογκώνεται, το ενδιαφέρον για επενδύσεις είναι περιορισμένο και η διαφθορά και η γκρίζα οικονομία διευρύνονται. Οι δημόσιες δαπάνες εί-

ναι μη αποδοτικές, ιδιαίτερα σε τομείς όπως η υγεία και η εκπαίδευση, ενώ η φτώχεια και η ανεργία συνεχίζουν να είναι ιδιαίτερα εκτεταμένες. Οι συγγραφείς διαπιστώνουν ότι, ενώ έχουν διαμορφωθεί συνθήκες σχετικής «ανθρώπινης ασφάλειας» στη Βοσνία, η χώρα έχει κάνει σχετικά μικρά βήματα προς την «ανθρώπινη ανάπτυξη».

Συμπερασματικά, η μελέτη της αναπτυξιακής βοήθειας στα Βαλκάνια επιτρέπει την εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων για την αποτελεσματικότητα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας τα οποία θα μπορούσαν να αποδειχθούν χρήσιμα και για άλλες περιοχές του κόσμου. Τα Βαλκάνια δηλαδή μπορούν να προσφέρουν παραδείγματα προς μίμηση αλλά και παραδείγματα προς αποφυγή. Το βιβλίο αυτό αποτελεί μια προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση.

MARIA ΤΥΡΟΠΩΛΗ

Η Αναπτυξιακή Βοήθεια της ΕΕ στην Κροατία, την ΠΓΔΜ και τη Σερβία-Μαυροβούνιο¹

Οι οικονομικές προσεγγίσεις είχαν για πολλά χρόνια κυριαρχήσει στις αναπτυξιακές σπουδές, με αποτέλεσμα η πολιτική διάσταση της αναπτυξιακής βοήθειας να έχει σε μεγάλο βαθμό παραμεληθεί. Μόνο τα τελευταία χρόνια έχει αναπτυχθεί η μελέτη των πολιτικών επιπτώσεων της αναπτυξιακής βοήθειας και συγκεκριμένα η επίδρασή της στον εκδημοκρατισμό, τη σταθεροποίηση ή τη χρηστή διοίκηση σε μια χώρα.² Σύμφωνα με την ανωτέρω άποψη η αναπτυξιακή βοήθεια αν συνδυαστεί με το κατάλληλο μείγμα αιρεσιμότητας (conditionality), μπορεί να μετατραπεί σε

1. Το κείμενο εκφράζει προσωπικές απόψεις της συγγραφέως οι οποίες δεν ταυτίζονται κατ' ανάγκη με τις θέσεις της υπηρεσίας στην οποία εργάζεται.

2. Peter Burnell, "The Domestic Political Impact of Foreign Aid: Recalibrating the Research Agenda", *The European Journal of Development Research*, Vol. 16 (2), Summer 2004, pp. 398-403.