

ΤΑ ΠΑΡΑΔΟΞΑ ΤΗΣ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ ΤΗΣ ΓΕΝΝΑΙΟΔΩΡΙΑΣ: Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΤΑ ΒΑΛΚΑΝΙΑ (1991-2006)

Χουλιάρας Α.

Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Ελάχιστες περιοχές του πλανήτη έχουν δεχθεί τόσο μεγάλη αναπτυξιακή και ανθρωπιστική βοήθεια όσο τα Βαλκάνια στο διάστημα 1991-2006. Ένα μεγάλο μέρος της βοήθειας αυτής χρησιμοποιήθηκε αποτελεσματικά για την αποκατάσταση προσφύγων, την ανακατασκευή οδικών, σιδηροδρομικών και ενεργειακών δικτύων, την προώθηση οικονομικών μεταρρυθμίσεων και τον εκδημοκρατισμό. Ωστόσο, ένα σημαντικό μέρος της βοήθειας κατασπαταλήθηκε σε έργα βιτρίνας, σε αμφίβολης αξίας προγράμματα, σε μισθούς συμβούλων από τις χώρες-δωρητές που δεν είχαν γνώση των προβλημάτων της περιοχής, σε κτίρια που παρέμειναν ημιτελή, σε εγκαταστάσεις που δεν χρησιμοποιήθηκαν ποτέ, σε γέφυρες που δεν συνδέουν τίποτε και δεν οδηγούν πουθενά. Επίσης η γεωγραφική κατανομή της διεθνούς βοήθειας στα Βαλκάνια ανά χώρα-αποδέκτη αντανακλούσε περισσότερο τα γεωπολιτικά συμφέροντα των δωρητών παρά τις ανάγκες των χωρών της περιοχής.

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 τεράστιους πόρους για την ανοικοδόμηση των βαλκανικών κρατών. Ιδιαίτερα από το 1999 και μετά, η αναπτυξιακή 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.⁸ 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 μεγαλύτερη προσοχή 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

⁸ '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>).

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.⁹ Ήδη λοιπόν και στα Βαλκάνια έχει εμφανιστεί μια «κόπωση των δωρητών» (aid 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.

Πίνακας 1.1. Βασικοί Οικονομικοί Δείκτες των Βαλκανικών Κρατών

	Αλβανία	Βοσνία και Ερζεγοβίνη	Βουλγαρία	Κροατία	ΠΓΔΜ	Ρουμανία	Σερβία/Μαυροβούνιο	Σύνολο
Έκταση (χιλ. τ.χ.)	28,8	51,1	110,9	56,5	25,7	238,4	102,2	613,6
Πληθυσμός εκατ. (2004)	3,1	3,9	7,8	4,4	2,0	21,7	8,1	51
ΑΕγχΠ σε δισ. τρεχ. \$ (2004)	7,5	8,6	24,3	34,3	5,4	75,5	24,4	180
ΑΕγχΠ Κατά κεφαλή (2004)*	2090	2050	2760	6820	2440	2950	2700	
Αύξηση ΑΕΠ (%) (2004)	5,9	6,2	5,7	3,8	4,1	8,4	8,8	
Πληθωρισμός (2004)	6	3,3	4,8	3,3	1,3	15	9,8	
Βοήθεια (2001-2005) σε εκατ. €	1647, 59	2182	4557,79	3226,81	1769,14	10478,23	5972,36 + 1459 για το Κόσοβο	30.216

* Atlas Method

Πηγές: World Bank World Development Indicators 2006. Office for South East Europe, European Commission/World Bank

⁹ Larry Elliott, 'Brown urges EU to switch aid from Balkans to world's poorest', The Guardian, October 8, 2004.

Πίνακας 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, ΕΙΒ, Παγκόσμια Τράπεζα, κλπ.)	2.6	3.0	3.3	2.7	4.3
Σύνολο	6.5	6.7	6.6	6.0	7.3

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 αξιολογή ή με ανύπαρκτη βιομηχανική βάση, περιοχές μεσαίου - σε παγκόσμια κλίμακα - εισοδήματος και άλλες που μοιάζουν περισσότερο με περιφέρειες του Τρίτου Κόσμου. 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 χαμηλότερο 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 και 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 φιλελευθροποίησης 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.¹⁰

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.¹¹ 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 ποσών 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 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. Επομένως, η σταθεροποίηση και η ανάπτυξη των Βαλκανίων αποτέλεσε ύψιστο διακύβευμα και πρόκληση για τον 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 Ανατολικής 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

¹⁰ 'Taming the Balkans', *The Economist*, 23 June 2005.

¹¹ Bernard Fery, *Aid Coordination & Harmonization in the Western Balkans*, New York: United Nations Development Programme, March 2005, p. 8

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.

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 γίνοντουσαν σεβαστοί από τους αποδέκτες. Ωστόσο, η διστακτικότητα της ΕΕ να προχωρήσει άμεσα στην προετοιμασία των κρατών της Δυτικής Βαλκανικής 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 υλοποιούν 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 φτάνει 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 Ύπατος 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 της Βοσνία της Παγκόσμιας Τράπεζας, της Ευρωπαϊκής 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

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.

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.

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

Ωστόσο η πολιτική αιρεσιμότητα δεν χρησιμοποιήθηκε μόνον ως κύρωση (δηλαδή αρνητικά) αλλά και ως κίνητρο (δηλαδή θετικά). Τον Οκτώβριο του 2000, λίγες μόλις 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 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 ισότιμα 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 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 θεαματική 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

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

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

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

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.

(9.003 σε 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 κοινωνικό-οικονομικής ανάπτυξης ανάμεσα στις δύο αυτές κατηγορίες κρατών. Αυτό θα συμβεί διότι τα δυνητικά υποψήφια κράτη αποκλείονται από τα κονδύλια των ειδικών συνιστώσων του προγράμματος για περιφερειακή ανάπτυξη, αγροτική ανάπτυξη και ανάπτυξη των ανθρωπίνων 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 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 διασυννοιακής συνεργασίας.³⁰ Η έλλειψη συντονισμού των δωρητών παρέμεινε ένα έντονο πρόβλημα στα Βαλκάνια για ολόκληρη τη δεκαετία 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 ανταγωνισμός 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

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.

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 Samardžija, '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.

²⁷ *Ibid.*, p. 169. Christian Pippin, '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.*

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 «Tirig» 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 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 αμφίβολου 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 εκατομμυρίων δολαρίων το οποίο δεν κατάφερε σε πολύ μεγάλο βαθμό να υλοποιηθεί. Η ύπαρξη ενός σημαντικού χάσματος μεταξύ των κονδυλίων που οι δωρητές δεσμεύονται 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

³¹ Προσωπική συνομιλία με τον συγγραφέα. Αθήνα 8 Απριλίου 2006.

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

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.

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