

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**  
**Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών**  
**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**  
**«Παγκόσμια Πολιτική Οικονομία»**

**Η Αναπτυξιακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης:**  
**Η Συνεκτικότητα της Πολιτικής για την Ανάπτυξη**

**Μαραγκός Αντώνιος**

**Κόρινθος, Μάρτιος 2017**

**University of Peloponnese**  
**Faculty of Social and Political Sciences**  
**Department of Political Studies and International**  
**Relations**

**Master Program in**  
**«Global Political Economy»**

**The Development Policy of the European Union:**  
**Policy Coherence for Development**

**Maragos Antonios**

**Corinth, March 2017**

# Η Αναπτυξιακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

## Η Συνεκτικότητα της Πολιτικής για την Ανάπτυξη

**Σημαντικοί όροι:** Ανάπτυξη, Ευρωπαϊκή Ένωση, Αναπτυξιακή πολιτική, Συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη, Αναπτυξιακή βοήθεια

### Περίληψη

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας από τους μεγαλύτερους χορηγούς αναπτυξιακής βοήθειας παγκοσμίως. Από το 2000 η αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. υφίσταται σημαντικές δομικές αλλαγές στο θεσμικό της πλαίσιο. Το κείμενο εξετάζει την εξέλιξη της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη στην Ε.Ε. Η αρχή της συνεκτικότητας θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχ, ωστόσο στη συνέχεια δεν σημειώθηκε σημαντική πρόοδος. Από το 2000 σημειώνεται αλλαγή κατεύθυνσης καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάφερε να θέσει μια φιλόδοξη ατζέντα για την Ε.Ε. Το κείμενο δείχνει ότι η προώθηση της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη είναι δύσκολη εξαιτίας της αλληλεπίδρασης διάφορων ζητημάτων και συμφερόντων και του θεσμικού πλαισίου της Ε.Ε. Η εστίαση του ενδιαφέροντος σε θεσμικούς μηχανισμούς είχε σαν συνέπεια τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν να μην ανταποκρίνονταν στις προσδοκίες που δημιουργούσαν οι μεταρρυθμίσεις. Δείχνει επίσης, ότι η προώθηση της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη είναι κυρίως ζήτημα πολιτικής δέσμευσης.

# **The Development Policy of the European Union: Policy Coherence for Development**

**Keywords:** Development, European Union, Development policy, Policy Coherence for Development, Development Assistance

## **Abstract**

The European Union is one of the world's leading donors in official development assistance. Since the 2000s, the EU development policy has undergone major structural changes in its institutional framework. This article discusses the trajectory of policy coherence for development (PCD) in the EU. The principle of PCD has been the object of a contentious debate in the EU. Despite being institutionalized in the Treaty of Maastricht, PCD failed to make headway in the EU. A change in direction occurred in the early 2000s when the European Commission managed to set an ambitious agenda for the EU. The text shows that promoting PCD it's difficult due to the interplay of various issues and interests, and the EU's institutional framework. It argues that the focus on institutional mechanisms has had the effect that results achieved have by no means been commensurate with the expectations raised by the various reforms launched over the years. It shows also that successful promotion of PCD is first a political undertaking.

## Περιεχόμενα

Περίληψη

Abstract

**Εισαγωγή** 1

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η Αναπτυξιακή Πολιτική της Ε.Ε.**

1.1 Οι τρεις φάσεις της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε. 5

1.1.1 Η πρώτη φάση 6

1.1.2 Η δεύτερη φάση 7

1.1.3 Η τρίτη φάση 8

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Τα Όργανα της Αναπτυξιακής Πολιτικής της Ε.Ε.**

2.1 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή 13

2.2 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 14

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η Συνεκτικότητα της Πολιτικής για την Ανάπτυξη**

3.1 Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις 17

3.2 Τύποι συνεκτικότητας 18

3.3 Η εμφάνιση του όρου 19

3.4 Η Συνεκτικότητα της Πολιτικής για την Ανάπτυξη στην Ε.Ε. 22

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Εμπόδια και Αντιστάσεις της Συνεκτικότητας της Πολιτικής για την Ανάπτυξη**

4.1 Εμπόδια και αντιστάσεις 29

4.2 Δυσκολίες στη μέτρηση της προόδου της συνεκτικότητας 32

<b>Συμπεράσματα</b>	35
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	39

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μαζί με τα κράτη μέλη της αποτελούν τον σημαντικότερο χορηγό βοήθειας στον κόσμο. Περισσότερα από τα μισά χρήματα που δαπανώνται παγκοσμίως για την αναπτυξιακή βοήθεια προέρχονται από την Ε.Ε. και τα κράτη μέλη της. Αυτά τα χρήματα προέρχονται από κονδύλια της Ε.Ε. και από τους εθνικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών. Το μεγαλύτερο ποσοστό της βοήθειας αυτής κατευθύνεται στις Λιγότερο Αναπτυγμένες Χώρες και στις χώρες χαμηλού εισοδήματος.

Η αναπτυξιακή συνεργασία της Ε.Ε. με τις αναπτυσσόμενες χώρες ξεκίνησε με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) το 1957. Η Συνθήκη προέβλεπε ειδικό καθεστώς για τις πρώην αποικίες των κρατών μελών της Κοινότητας. Για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης τους δημιούργησε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης. Η Ε.Ε. διαμόρφωσε την αναπτυξιακή πολιτική της μέσα από μια σειρά συμβάσεων και συμφωνιών με τις αναπτυσσόμενες χώρες. Η διαδικασία διεύρυνσης της Ε.Ε. και η ένταξη νέων κρατών μελών, δημιούργησε νέους συσχετισμούς δυνάμεων καθώς τα νέα κράτη μέλη επεδίωκαν να προωθήσουν τα δικά τους συμφέροντα και έθεταν νέες προτεραιότητες στην αναπτυξιακή πολιτική της Ένωσης.

Η συζήτηση για το κατά πόσο οι δημόσιες πολιτικές που σχεδιάζουν και εφαρμόζουν οι αναπτυγμένες χώρες συμβάλουν στην ανάπτυξη ή την υπομονεύουν γίνεται από τη στιγμή που ξεκίνησε η αναπτυξιακή συνεργασία. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 η έννοια της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη εμφανίστηκε στον επίσημο λόγο για τις δημόσιες πολιτικές. Η πρώτη επίσημη συζήτηση σχετικά με τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη έγινε στη διάσκεψη της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας (DAC) το Δεκέμβριο του 1991. Η DAC επικεντρώθηκε στο πως οι πολιτικές που δεν σχετίζονται με την παροχή βοήθειας, όπως οι μακροοικονομικές πολιτικές, το εμπόριο, οι εξαγωγές, η γεωργία, το περιβάλλον, η μετανάστευση κ.α. μπορούν να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας.

Στην Ε.Ε. η συζήτηση για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και μερικά κράτη μέλη που συμμερίζονταν την ιδέα προσπάθησαν να την προωθήσουν. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχ η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1993 η Ε.Ε. επεδίωξε να αναλάβει μία Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Άμυνας (ΚΕΠΠΑ) με σκοπό να εντείνει τον ρόλο της στην παγκόσμια σκηνή και να γίνει ένας σημαντικός και με επιρροή παίκτης. Σε αυτή τη περίοδο η αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. επεκτάθηκε σε όλο τον αναπτυσσόμενο κόσμο πέρα από τη σφαίρα των χωρών ΑΚΕ. Η Συνθήκη παρείχε τη νομική βάση για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη ζητώντας από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα να λαμβάνει υπόψιν της κατά τη διαμόρφωση και υλοποίηση των υπερεθνικών πολιτικών της τους στόχους που είναι πιθανό να επηρεάσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες. Το νέο θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε περιελάμβανε τρεις θεσμικές αρχές για τη λειτουργία της αναπτυξιακής πολιτικής, τα λεγόμενα 3Cs (Coordination, Complementarity, Coherence - Συντονισμός Συμπληρωματικότητα, Συνεκτικότητα). Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήταν επιφυλακτική να συνδέσει την αναπτυξιακή πολιτική με την εμπορική και την αγροτική πολιτική γιατί αναγνώριζε ότι ο συγκερασμός διαφορετικών συμφερόντων ήταν ιδιαίτερα δύσκολος.

Από τις αρχές του 2000, η αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. εισήλθε σε μία νέα φάση. Η διαπίστωση ότι το χάσμα μεταξύ πλούσιων και φτωχών διευρύνεται παρόλο που ο όγκος της αναπτυξιακής βοήθειας αυξάνεται, οδήγησε στην ανανέωση του ενδιαφέροντος για τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη με σκοπό την επίτευξη των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας (ΑΣΧ) που τέθηκαν από τον ΟΗΕ.

Στα χρόνια που ακολούθησαν, η Ε.Ε. ανέλαβε δράση. Ενέκρινε θεσμικά κείμενα και ενίσχυσε τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς της με σκοπό να βελτιώσει τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, το 2009, η υποχρέωση που προβλεπόταν στη Συνθήκη του Μάαστριχ για συνεκτικότητα κατά τη διαμόρφωση και υλοποίηση των υπερεθνικών πολιτικών της επεκτάθηκε και στις διακυβερνητικές πολιτικές.

Η Ε.Ε. έθεσε φιλόδοξους στόχους, προώθησε μεταρρυθμίσεις και ενίσχυσε τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς της για να βελτιώσει τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη με σκοπό να μεγιστοποιήσει την αποτελεσματικότητα της παρεχόμενης αναπτυξιακής βοήθειας. Δημιούργησε πολλές προσδοκίες με το λόγο



που άρθρωσε ότι μπορεί να συμβάλει στην καταπολέμηση της φτώχειας και στην ένταξη των αναπτυσσόμενων χωρών στην παγκόσμια οικονομία.

Οι διακηρύξεις της E.E. και η φιλόδοξη ατζέντα που διαμόρφωσε γεννούν ερωτήματα σχετικά με το κατά πόσο βελτιώθηκε η αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής αναπτυξιακής συνεργασίας. Η συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη όπως αρθρώθηκε και προωθήθηκε από την E.E. συνέβαλε στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης αναπτυξιακής βοήθειας; Ποιοι είναι παράγοντες που καθόρισαν μέχρι σήμερα την πρόοδο ή την ανάσχεση της διαδικασίας για την προώθηση της συνεκτικότητας των πολιτικών για την ανάπτυξη;

Στο πρώτο κεφάλαιο περιγράφεται συνοπτικά η αναπτυξιακή πολιτική της E.E. όπως διαμορφώθηκε μέσα από τη διαδικασία διεύρυνσης της. Η παρουσίαση της αναπτυξιακής πολιτικής της E.E. διακρίνεται σε τρεις φάσεις. Η πρώτη από το τέλος της δεκαετίας του 1950 έως τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Η δεύτερη φάση προσδιορίζεται μεταξύ του τέλους της δεκαετίας του 1980 και του τέλους της δεκαετίας του 1990. Η έμφαση θα δοθεί στην τρίτη φάση η οποία προσδιορίζεται από τις αρχές της δεκαετίας του 2000. Σε αυτή τη φάση η E.E. εισήλθε σε μια νέα περίοδο η οποία χαρακτηρίζεται από μια σειρά σημαντικών θεσμικών κειμένων και την ενίσχυση των διαδικασιών και των μηχανισμών της.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται συνοπτικά τα κύρια όργανα της E.E. που είναι επιφορτισμένα με την αναπτυξιακή πολιτική της. Η Συνθήκη της Λισαβόνας επέφερε αλλαγές στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των κύριων οργάνων που ασχολούνται με τον σχεδιασμό, τον συντονισμό, την παρακολούθηση και τον έλεγχο της αναπτυξιακής πολιτικής της Ένωσης.

Στο τρίτο κεφάλαιο περιγράφεται η συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη. Αρχικά παρουσιάζονται ορισμένες εννοιολογικές αποσαφηνίσεις για την έννοια και οι τύποι της συνεκτικότητας. Στη συνέχεια περιγράφεται πως και πότε εμφανίστηκε ο όρος και ακολουθεί η παρουσίαση του στο πλαίσιο της E.E.

Στο τέταρτο κεφάλαιο καταγράφονται τα εμπόδια, οι αντιστάσεις και οι δυσκολίες που συνάντησε η συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη στο πλαίσιο της αναπτυξιακής πολιτικής της E.E.

Τέλος, ακολουθούν τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγει η έρευνα.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε.

### 1.1 Οι τρεις φάσεις της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε.

Με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) το 1957 ξεκίνησε η συνεργασία με τις αναπτυσσόμενες χώρες. Η Συνθήκη της Ρώμης προέβλεπε ειδικό καθεστώς για τις αποικίες των κρατών μελών (Γαλλία, Βέλγιο, Ιταλία, Ολλανδία) και της ΕΟΚ. Οι αποικίες μετά την ανεξαρτησία τους θέλησαν να διατηρήσουν τα πλεονεκτήματα που τους παρείχε η προνομιακή σχέση τους με την ΕΟΚ (προτιμησιακή πρόσβαση στην ευρωπαϊκή αγορά και οικονομική βοήθεια)<sup>1</sup>.

Με τη Συνθήκη της Ρώμης ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (European Development Fund –EDF) το οποίο χρηματοδοτήθηκε από εισφορές των κρατών μελών και αποτελεί την κύρια πηγή χρηματοδότησης για τις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ). Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1980 η ευρωπαϊκή αναπτυξιακή βοήθεια κατευθυνόταν κυρίως στις χώρες ΑΚΕ. Αρχικά με συμφωνίες μεταξύ της ΕΟΚ και πρώην αποικιών μερικών κρατών μελών.

Η ιστορία της αναπτυξιακής συνεργασίας της Ε.Ε. σχετίζεται σε μεγάλο βαθμό με τη διαδικασία διεύρυνσης της. Τα νέα κράτη μέλη επεδίωκαν να εντάξουν στην αναπτυξιακή πολιτική της Ένωσης περιοχές που ενέπιπταν στα γεωπολιτικά τους συμφέροντα ή με τις οποίες είχαν ιστορικούς δεσμούς. Τη δεκαετία του 1980 για παράδειγμα, με την ένταξη της Πορτογαλίας και της Ισπανίας αυξήθηκε το ενδιαφέρον για τις χώρες της Λατινικής Αμερικής.<sup>2</sup> Βέβαια η διαδικασία διεύρυνσης

---

<sup>1</sup> European Commission, Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century: Challenges and Options for a New Partnership, COM (1996) 570, 1996, p iv.

<sup>2</sup>C Freres, ‘Challenges of forging a partnership between the European Union and Latin America’, in Mold, EU Development Policy in a Changing World, p 157

επέφερε και αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις σε αρκετές αναπτυσσόμενες χώρες καθώς η ένταξη των παραπάνω χωρών στην Ε.Ε. οι οποίες παρήγαγαν αγροτικά προϊόντα έπληξε τις εξαγωγές αγροτικών προϊόντων από χώρες της βόρειας Αφρικής<sup>3</sup>.

Με το τέλος του ψυχρού πολέμου σημειώθηκε μεγαλύτερη αναπτυξιακή συνεργασία με τις χώρες που βρίσκονται κοντά στην Ε.Ε. και το ενδιαφέρον μετατοπίστηκε στις χώρες της ανατολικής Ευρώπης. Η Ε.Ε. υλοποίησε χρηματοδοτικά προγράμματα τόσο για τις πρώην Σοβιετικές Δημοκρατίες, όσο και για τις χώρες της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης. Η έμφαση που δόθηκε στην συγκεκριμένη περιοχή αντανακλούσε το στρατηγικό ενδιαφέρον της Ένωσης για την αντιμετώπιση των ζητημάτων ασφάλειας και μετανάστευσης που ανέκυψαν<sup>4</sup>.

Η αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. διαμορφώθηκε λοιπόν μέσα από αυτή τη διαδικασία διεύρυνσης καθώς τα νέα κράτη μέλη εξέφραζαν τα δικά τους ενδιαφέροντα, προωθούσαν τα συμφέροντα τους και έθεταν νέες προτεραιότητες αλλάζοντας τον συσχετισμό δυνάμεων. Η αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. θα μπορούσε να διακριθεί και να αναλυθεί σε τρεις φάσεις.

### **1.1.1 Η πρώτη φάση**

Η πρώτη φάση μπορεί να προσδιοριστεί μεταξύ του τέλους της δεκαετίας του 1950 και τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Μετά την ανεξαρτησία αρκετών αφρικανικών χωρών τις δεκαετίες του 1960 και 1970 σημειώθηκαν σημαντικές εξελίξεις στις σχέσεις μεταξύ της ΕΟΚ και των γαλλόφωνων αφρικανικών χωρών οι οποίες ρυθμίστηκαν με τη Συνθήκη του Yaoundé (1963-1975). Η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε κυρίως από τη Συνθήκη Λομέ (Lome Convention, 1975 – 2000). Η Συνθήκη Λομέ επέκτεινε τη συνεργασία στις πρώην βρετανικές αποικίες στην

---

<sup>3</sup>A Mold & S Page, ‘The evolution of EU development policy—enlargement and a changing world’, in Mold, EU Development Policy in a Changing World, pp 17–18

<sup>4</sup> Stephen R Hurt (2010) Understanding EU Development Policy: history, global context and self-interest?, Third World Quarterly, 31:1, σελ. 165

Αφρική, στη Καραϊβική, στον Ειρηνικό καθώς και σε όλη την Υποσαχαρική Αφρική.

Σύμφωνα με τον Carbone, η Συνθήκη ήταν σημαντική γιατί περιελάμβανε ένα πακέτο γενναιοδωρης βοήθειας και εμπορικών σχέσεων, κυρίως όμως, γιατί τα εμπλεκόμενα μέρη αντιμετωπίζονταν ως ισότιμα<sup>5</sup>. Η Σύμβαση Λομέ έδειχνε ότι η αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. διακρίνεται για την πολιτική ουδετερότητα της και τη μη παρέμβαση.

### **1.1.2 Η δεύτερη φάση**

Η δεύτερη φάση προσδιορίζεται μεταξύ του τέλους της δεκαετίας του 1980 και του τέλους της δεκαετίας του 1990. Την περίοδο αυτή η αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. διευρύνθηκε γεωγραφικά αλλά και στα πεδία πολιτικής. Η περίοδος χαρακτηρίζεται από τη Συνθήκη του Μάαστριχ η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1993. Η Ε.Ε. επεδίωξε να αναλάβει μία Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Άμυνας (ΚΕΠΠΑ) με σκοπό να εντείνει τον ρόλο της στην παγκόσμια σκηνή και να γίνει ένας σημαντικός και με επιρροή παίκτης. Σε αυτή τη περίοδο η αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. επεκτάθηκε σε όλο τον αναπτυσσόμενο κόσμο πέρα από τη σφαίρα των χωρών ΑΚΕ. Επίσης, συνέδεσε την παροχή και την εκταμίευση της βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες με την εκπλήρωση οικονομικών και πολιτικών προϋποθέσεων. Η οικονομική και πολιτική αιρεσιμότητα εντάσσονται στο ρεύμα που διαμορφώνεται με τη Συναίνεση της Ουάσιγκτον. Η οικονομική αιρεσιμότητα ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1980 όταν η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο υιοθέτησαν τη νεοφιλελεύθερη πολιτική της διαρθρωτικής προσαρμογής για να αντιμετωπίσουν την κρίση χρέους που ξέσπασε στις αναπτυσσόμενες χώρες.<sup>6</sup> Οι χώρες αποδέκτες της αναπτυξιακής βοήθειας οφείλουν να ακολουθήσουν συγκεκριμένο πρόγραμμα οικονομικών μεταρρυθμίσεων

---

<sup>5</sup> Carbone M. (2010) “Development Policy, The Treaty of Lisbon and the EU’s role in the International Arena”, EUSA Review, Winter 2010, p. 11-15

<sup>6</sup> O’ Brien R. and Williams M. (2011) Παγκόσμια Πολιτική Οικονομία, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 415, 422

προκειμένου να συνεχίσουν να την λαμβάνουν<sup>7</sup>. Η πολιτική αιρεσιμότητα ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1990 όταν η Παγκόσμια Τράπεζα έθεσε το ζήτημα της καλής διακυβέρνησης<sup>8</sup>. Με την πολιτική αιρεσιμότητα οι δωρητές επιδιώκουν την προώθηση της καλής διακυβέρνησης η οποία αποτελεί προϋπόθεση για να συνεχίσουν να παρέχουν αναπτυξιακή βοήθεια<sup>9</sup>. Επιπρόσθετα, άρχισε να αμφισβητείται το εμπορικό καθεστώς που εφαρμόστηκε στις χώρες ΑΚΕ το οποίο στηριζόταν στη μη αμοιβαιότητα, καθώς ήταν ασύμβατο με τους κανόνες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου<sup>10</sup>.

### 1.1.3 Η τρίτη φάση

Η τρίτη φάση προσδιορίζεται από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 όπου η Ε.Ε. εισήλθε σε μια νέα περίοδο. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από μια σειρά σημαντικών θεσμικών κειμένων. Η Συμφωνία Κοτονού (Cotonou Agreement, 2000 – 2020) συνάφθηκε το 2000, με ισχύ για είκοσι χρόνια, για να ρυθμίσει την αναπτυξιακή δράση της Ε.Ε. στις χώρες ΑΚΕ. Στόχος της Συμφωνίας Cotonou είναι η μείωση της φτώχειας και η ένταξη των χωρών ΑΚΕ στη παγκόσμια οικονομία<sup>11</sup>. Αντικατέστησε τη Σύμβαση Λομέ και εισήγαγε σημαντικές αλλαγές στις διαδικασίες παροχής βοήθειας και εμπορίου. Η παροχή βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες

---

<sup>7</sup> Τα προγράμματα μεταρρυθμίσεων περιλαμβάνουν περιστολή του κράτους στην οικονομία, απελευθέρωση των αγορών και φιλελευθεροποίηση του εμπορίου.

<sup>8</sup> Η καλή διακυβέρνηση περιλαμβάνει το σεβασμό στο κράτος δικαίου και στα ανθρώπινα δικαιώματα, την καταπολέμηση της διαφθοράς, την προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

<sup>9</sup> Χουλιάρας Α. (2004), Κρατική Γενναιοδωρία στο Διεθνές Σύστημα: η Αναπτυξιακή Βοήθεια από το Σχέδιο Μάρσαλ έως σήμερα, στο Α. Κόντης – Χ. Τσαρδανίδης (επιμ.), Διεθνής Πολιτική Οικονομία: Μια Εισαγωγή, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα

<sup>10</sup> Carbone M. (2010) “Development Policy, The Treaty of Lisbon and the EU’s role in the International Arena”, EUSA Review, Winter 2010, p. 11-15

<sup>11</sup> ECDPM 2001, Cotonou Infokit: The Cotonou Agreement at a Glance. Maastricht: ECDPM

συνδέθηκε περισσότερο με την εκπλήρωση προϋποθέσεων. Η εκταμίευση της βοήθειας συναρτάται με τις επιδόσεις που σημειώνουν οι αναπτυσσόμενες χώρες στην εφαρμογή συμφωνημένων στρατηγικών. Επίσης, η Ε.Ε. άρχισε να πιέζει για νέες εμπορικές συμφωνίες, τις Συμφωνίες Οικονομικής Συνεργασίας (Economic Partnership Agreements – EPAs), που θα αντικαθιστούσαν το προηγούμενο καθεστώς του προτιμησιακού εμπορίου. Για τις νέες συμφωνίες που προτάθηκαν ασκήθηκε έντονη κριτική ιδιαίτερα από τις αφρικανικές χώρες. Μια ακόμα αλλαγή που σημειώθηκε ήταν η ενίσχυση της πολιτικής διάστασης της συνεργασίας μεταξύ της Ε.Ε. και των χωρών ΑΚΕ σε νέα ζητήματα όπως η ασφάλεια, το εμπόριο όπλων και η μετανάστευση<sup>12</sup>.

Τον Δεκέμβριο του 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο της Ε.Ε. και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκριναν την «Ευρωπαϊκή Κοινή Αντίληψη για την Αναπτυξιακή Πολιτική της Ε.Ε.» (European Consensus on Development)<sup>13</sup>. Το κείμενο θέτει κοινά πρότυπα στρατηγικής και θεσπίζει ένα σύνολο αρχών και αξιών για την αναπτυξιακή συνεργασία των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. και των κρατών μελών. Στο κείμενο διατυπώνονται οι στόχοι της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε. όπως είναι η εξάλειψη της φτώχειας, η προώθηση των δημοκρατικών αξιών και η δημιουργία ενός πιο σταθερού και ασφαλούς κόσμου. Προέβλεπε επίσης τη δέσμευση, η οποία δεν τηρήθηκε, της Ε.Ε. και των κρατών μελών να αυξήσουν την αναπτυξιακή βοήθεια στο 0,7% του ΑΕΠ έως το 2015. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισήμανε την ανάγκη αναθεώρησης του κειμένου ώστε να ληφθούν υπόψη αφενός οι αλλαγές που σημειώνονται στο έντονα μεταβαλλόμενο παγκόσμιο περιβάλλον, αφετέρου να ευθυγραμμιστεί με το «Θεματολόγιο για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη με ορίζοντα το 2030» (2030 Agenda for Sustainable Development) που εγκρίθηκε το 2015. Για τους λόγους αυτούς η Επιτροπή δημοσίευσε τον Νοέμβριο του 2016 την

---

<sup>12</sup> Carbone M. (2010) “Development Policy, The Treaty of Lisbon and the EU’s role in the International Arena”, EUSA Review, Winter 2010, p. 11-15

<sup>13</sup> “The European Consensus on Development”, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006

πρόταση της για μια νέα «Ευρωπαϊκή Κοινή Αντίληψη για την Αναπτυξιακή Πολιτική της Ε.Ε.»<sup>14</sup>

Το 2007 εγκρίθηκε ο Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy ο οποίος εστίαζε στην βελτίωση της διαχείρισης της βοήθειας ζητώντας από τα κράτη μέλη να συγκεντρώσουν τις δραστηριότητες τους σε συγκεκριμένο αριθμό χωρών και σε περιορισμένο αριθμό τομέων σε κάθε χώρα<sup>15</sup>. Και τα δύο κείμενα, «European Consensus on Development» και «Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy», θεωρούνται ως ιδιαίτερα σημαντικά για τον συντονισμό και τη συμπληρωματικότητα της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε.<sup>16</sup>

Το Δεκέμβριο του 2009 τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας. Η Συνθήκη αναμόρφωσε την αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. καθώς στόχευε στη δημιουργία νέων θεσμών και εργαλείων τα οποία θα ενίσχυαν την εξωτερική δράση της Ε.Ε.<sup>17</sup>. Η Συνθήκη καθορίζει τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. και των κρατών μελών και θέτει ένα πολύπλοκο θεσμικό και νομικό πλαίσιο για την αναπτυξιακή συνεργασία και την ανθρωπιστική βοήθεια. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, η αναπτυξιακή πολιτική αποτελεί πλέον μέρος της εξωτερικής δράσης της Ε.Ε. Τα άρθρα 208 έως 211 της Συνθήκης περιγράφουν την αναπτυξιακή συνεργασία. Στο άρθρο 208 αναφέρεται ότι πρωταρχικός στόχος της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε. είναι η καταπολέμηση της φτώχειας και η ανάγκη ενδυνάμωσης της συνεκτικότητας

---

<sup>14</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Proposal for a new European Consensus on Development, our World, our Dignity, our Future, Strasbourg, 22.11.2016

<sup>15</sup> European Commission (2007) EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy, COM (2007) 72 final, Brussels, 28/02/2017

<sup>16</sup> Mah Luis (2014), Reshaping EU Development Policy: Collective Choices & the New Global Order, WP130/2014, CEAs, p.5

<sup>17</sup> European Union, “Treaty of Lisbon”, Official Journal of the European Union, volume 50, 17/12/2007



των πολιτικών για την ανάπτυξη (Policy Coherence for Development – PCD). Με την έννοια της συνεκτικότητας επιδιώκεται να μεγιστοποιηθεί ο θετικός αντίκτυπος των πολιτικών για την ανάπτυξη. Υποστηρίζεται ότι ο συνδυασμός των πολιτικών για την ανάπτυξη με πολιτικές άλλων τομέων που δεν στοχεύουν άμεσα στην ανάπτυξη, όπως για παράδειγμα η εμπορική και μεταναστευτική πολιτική, ή η πολιτική για την κλιματική αλλαγή, μπορούν να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής πολιτικής και να συμβάλουν στην αξιοπιστία της Ε.Ε.

Το 2010 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε μια συζήτηση σχετικά με το μέλλον της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε. Η πρόταση της Επιτροπής για μια νέα πολιτική παρουσιάστηκε το 2011 μετά από πολλές διαβουλεύσεις και τροποποιήσεις. Το κείμενο «Ατζέντα για την Αλλαγή» (Agenda for Change)<sup>18</sup> το οποίο εγκρίθηκε το 2012, αποτελεί μία από τις βάσεις της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε. Η «Ατζέντα για την Αλλαγή» βασίζεται στην «Ευρωπαϊκή Κοινή Αντίληψη για την Αναπτυξιακή Πολιτική της Ε.Ε.» και θέτει σαν πρωταρχικό στόχο του την αύξηση του αντίκτυπου και της αποτελεσματικότητας της αναπτυξιακής πολιτικής της Ένωσης. Για αυτό το λόγο εισάγει μια σειρά αλλαγών στον τρόπο παροχής της βοήθειας.

Το κείμενο περιλαμβάνει τέσσερις αρχές: i) Διαφοροποίηση: η Ε.Ε. αναγνωρίζει τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των αναπτυσσόμενων χωρών και κατευθύνει τους πόρους της όπου χρειάζονται περισσότερο και εκεί που θα έχουν τον μεγαλύτερο αντίκτυπο. Το ενδιαφέρον της επικεντρώνεται στις φτωχότερες χώρες και στα εύθραυστα κράτη. ii) Εστίαση: η Ε.Ε. θεωρεί ότι δεν θα πρέπει να επικεντρώνεται σε περισσότερους από τρεις τομείς σε κάθε χώρα έτσι ώστε να αυξήσει τον αντίκτυπο της παρεχόμενης βοήθειας. iii) Συντονισμός: η Ε.Ε. για να αποφύγει τον κατακερματισμό της βοήθειας προτείνει να ακολουθείται κοινός προγραμματισμός τόσο για την ίδια, όσο και για τα κράτη μέλη. Προτείνει επίσης την απλοποίηση και την επιτάχυνση των διαδικασιών, την εστίαση στα αποτελέσματα και τη βελτίωση της λογοδοσίας και της διαφάνειας. iv) Συνοχή: αποτίμηση του

---

<sup>18</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Increasing the impact of the EU Development Policy: an Agenda for Change, Brussels, 13.10.2011

αντίκτυπου των πολιτικών της Ένωσης στους αναπτυξιακούς στόχους και συνεχής επιδίωξη για την εξασφάλιση της συνεκτικότητας μεταξύ τους. Η «Ατζέντα για την Αλλαγή» θέτει επίσης τις προτεραιότητες της Ε.Ε. Η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας και της καλής διακυβέρνησης αλλά και η βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη που εστιάζει στην κοινωνική προστασία, στην υγεία και στην εκπαίδευση αποτελούν πυλώνες της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ Ε.Ε.

#### 2.1 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Γενική Διεύθυνση για τη Διεθνή Συνεργασία και Ανάπτυξη (Directorate General for International Cooperation and Development – DG DEVCO) δημιουργήθηκε το 2011 και προέκυψε από τη συγχώνευση τμημάτων της πρώην Γενικής Διεύθυνσης Ανάπτυξης και της Υπηρεσίας Συνεργασίας Europeaid. Είναι υπεύθυνη για τον σχεδιασμό της πολιτικής της Ε.Ε. για τη Διεθνή Συνεργασία και Ανάπτυξη και την παροχή βοήθειας σε όλο τον κόσμο. Η αναπτυξιακή πολιτική της εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο διεθνούς συνεργασίας με στόχο να ικανοποιήσει τις ανάγκες των αναπτυσσόμενων χωρών που βρίσκονται σε διάφορα στάδια ανάπτυξης. Συνεργάζεται στενά με άλλες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που ασχολούνται με τομεακές πολιτικές καθώς και με την Υπηρεσία Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Δράσης (European External Action Service) με σκοπό να εξασφαλίσει μια συνεκτική προσέγγιση.

Η Γενική Διεύθυνση για τη Διεθνή Συνεργασία και Ανάπτυξη έχει σαν στόχους να διαμορφώσει την αναπτυξιακή πολιτική με σκοπό να μειώσει τη παγκόσμια φτώχεια, να εξασφαλίσει βιώσιμη οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανάπτυξη και να προωθήσει τη δημοκρατία, το δίκαιο, την καλή διακυβέρνηση και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μέσω της παροχής της εξωτερικής βοήθειας. Επίσης, συντονίζει στο πεδίο της αναπτυξιακής συνεργασίας τις δράσεις των θεσμών της Ε.Ε. και των κρατών μελών<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/general\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/general_en)

## 2.2 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το άρθρο 209 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ε.Ε. ορίζει ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εγκρίνουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των πολιτικών για την ανάπτυξη. Ο τομέας της ανάπτυξης είναι από τους λίγους τομείς της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε. που το Κοινοβούλιο έχει τέτοιες εξουσίες. Το 2014 για πρώτη φορά επιτράπηκε στην Επιτροπή Ανάπτυξης του Κοινοβουλίου, μετά από διάλογο με την Επιτροπή, να συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τα έγγραφα προγραμματισμού του Μέσου Συνεργασίας για την Ανάπτυξη (ΜΣΑ).

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύθηκε ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ιδιαίτερα σε θέματα προϋπολογισμού και παρακολούθησης και ελέγχου της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε. Το Κοινοβούλιο ασκεί κοινοβουλευτικό έλεγχο για την εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής, θέτει ερωτήσεις στην Επιτροπή και μπορεί να θέσει αντιρρήσεις αν κρίνει ότι οι αποφάσεις δεν προάγουν την ανάπτυξη ή έρχονται σε σύγκρουση με τους στόχους της. (Mah L. p. 5)

Η Επιτροπή Ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ασκεί έλεγχο στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης αλλά δεν διαθέτει εξουσία επί του προϋπολογισμού του. Επιπλέον παρακολουθεί τις διαβουλεύσεις για τον προϋπολογισμό της Ένωσης και διατυπώνει προτάσεις για τα κονδύλια του προϋπολογισμού που εμπίπτουν στο πεδίο της αναπτυξιακής συνεργασίας.

Υποστηρίζεται ότι την περίοδο που η Ε.Ε. ισχυριζόταν ότι θα επεδείκνυε εντονότερο ενδιαφέρον για τα ζητήματα φτώχειας, οι οργανωτικές αλλαγές στην Επιτροπή έδειχναν να έρχονται σε αντίθεση με αυτό τον ισχυρισμό. Διατυπώνεται ο ισχυρισμός ότι οι θεσμικές αλλαγές εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μεταφορά αρμοδιοτήτων από την Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης σε άλλες Διευθύνσεις, έπαιξαν ρόλο στην υποβάθμιση της ανάπτυξης υπέρ των συμφερόντων της εξωτερικής πολιτικής ή της πολιτικής εμπορίου. Η κατάληξη είναι ότι υπάρχει ένταση μεταξύ της Γενικής Διεύθυνσης Εξωτερικών Σχέσεων και της Γενικής Διεύθυνσης Ανάπτυξης

καθώς η πρώτη θεωρεί ότι η δεύτερη δεν εστιάζει ικανοποιητικά στους ευρύτερους στόχους της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε.<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> M van Reisen, ‘The enlarged European Union and the developing world: what future?’, in Mold, EU Development Policy in a Changing World, p 52-56



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### Η ΣΥΝΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

#### 3.1 Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις

Σύμφωνα με τον Hoebink ο όρος «συννοχή», «συνεκτικότητα» (coherence) δεν χρησιμοποιείται συχνά στις κοινωνικές επιστήμες ή δεν είναι καλά προσδιορισμένος. Τα εγχειρίδια και τα λεξικά της πολιτικής επιστήμης δεν αναφέρουν τον όρο και στα γενικά λεξικά που καταγράφεται, η σημασία που δηλώνεται είναι ως «αυτό που στερείται αυτό – αντιφάσεων». Εντούτοις, ο χώρος της πολιτικής και οι δημόσιες πολιτικές μοιάζουν να περιέχουν πολλές αντιφάσεις. Ωστόσο, εξαιτίας της δράσης Ευρωπαϊκών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων η έννοια της συνεκτικότητας των πολιτικών της Ε.Ε. που αφορούν στον αναπτυσσόμενο κόσμο αποτέλεσε αντικείμενο συζητήσεων ήδη από το 1993 όταν οι πολιτικές της Ένωσης για τις εξαγωγές και την αλιεία δέχθηκαν κριτική<sup>21</sup>.

Ο Carbone σημειώνει ότι η έννοια της συνεκτικότητας των πολιτικών, με τη γενικότερη σημασία της πέρα από το πεδίο της αναπτυξιακής πολιτικής, αναφέρεται στη βιβλιογραφία με τρεις τρόπους<sup>22</sup>. Πρώτα από όλα αναφέρεται στις πολιτικές στο εσωτερικό ενός κράτους όταν παρατηρείται δύο ή περισσότερες πολιτικές να ωθούν σε διαφορετικές κατευθύνσεις. Η παγκοσμιοποίηση εντούτοις, καθιστά δυσχερή τη διάκριση μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών και αυξάνει τις αλληλεπιδράσεις των πολιτικών σε περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο. Δεύτερον, η συνεκτικότητα των πολιτικών διερευνάται είτε ως αποτέλεσμα, δηλαδή τι έχει

---

<sup>21</sup>Hoebink P. (2000) Coherence des Politiques de Developpement de l' Union Europeenne, Tiers Monde, Volume 41, Numero 164, p.p. 885-902

<sup>22</sup> Carbone M. (2008), Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, Journal of European Integration, p. 325

επιτευχθεί, είτε σαν διαδικασία, πως έχει επιτευχθεί, μέσω ποιων μηχανισμών. Τρίτον, για να αναλυθεί ικανοποιητικά η έννοια της συνεκτικότητας θα πρέπει να προσδιορίσουμε από ποια θέση την εξετάζουμε. Υπό αυτήν την έννοια, αν εξετάσουμε μια απόφαση που λαμβάνεται από την σκοπιά του εμπορίου μπορεί να είναι συνεκτική, ενώ αν την εξετάσουμε υπό μια αναπτυξιακή προοπτική να μην είναι. Αυτό σημαίνει ότι κάποιος βαθμός έλλειψης συνεκτικότητας είναι αναπόφευκτος. Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα που απορρέει από συγκρουόμενα συμφέροντα μπορεί να είναι περισσότερο αποδεκτή.

### 3.2 Τύποι συνεκτικότητας

Υπάρχουν διάφοροι τύποι συνεκτικότητας, ωστόσο η διάκριση που γίνεται παραδοσιακά είναι σε δύο τύπους: την οριζόντια και την κάθετη συνεκτικότητα. Η πρώτη αναφέρεται σε προβλήματα που μπορεί να ανακύψουν από την αλληλεπίδραση διάφορων πεδίων πολιτικής. Στο πεδίο της αναπτυξιακής πολιτικής εξετάζεται κατά πόσο οι πολιτικές άλλων τομέων είναι συνεπείς με τις πολιτικές που στοχεύουν στην παροχή βοήθειας. Η δεύτερη αναφέρεται στις σχέσεις μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών. Για παράδειγμα, στην αναπτυξιακή πολιτική αναφέρεται στην συνέπεια μεταξύ διάφορων πολιτικών των κρατών μελών και στην από κοινού συμβολή τους στην ανάπτυξη<sup>23</sup>.

Η εσωτερική συνεκτικότητα αναφέρεται στη συνέπεια μεταξύ των στόχων μιας δεδομένης πολιτικής. Με τη συνεκτικότητα δωρητή – αποδέκτη εξετάζεται κατά πόσο οι πολιτικές που υιοθετούνται από τις βιομηχανικές χώρες είναι συνεπείς με εκείνες των αναπτυσσόμενων χωρών. Η πολυμερής συνεκτικότητα αναφέρεται στην αλληλεπίδραση μεταξύ διεθνών οργανισμών, ΟΗΕ και Διεθνών Οικονομικών Θεσμών που συχνά προωθούν ασύμβατους στόχους.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Carbone M. (2008), Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration*, p. 326

<sup>24</sup> Carbone M. (2008), Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration*, p. 326



### 3.3 Η εμφάνιση της έννοιας

Η συζήτηση για το κατά πόσο οι δημόσιες πολιτικές που σχεδιάζουν και εφαρμόζουν οι αναπτυσσόμενες χώρες συμβάλουν στην ανάπτυξη ή την υπομονεύουν γίνεται από τη στιγμή που ξεκίνησε η αναπτυξιακή συνεργασία. Ωστόσο, οι προσπάθειες για την προώθηση της συνεκτικότητας των πολιτικών για τη διεθνή ανάπτυξη είναι σχετικά νέο φαινόμενο. Μετά το β' παγκόσμιο πόλεμο και μέχρι τη δεκαετία του 1980 εφαρμόστηκαν διάφορες τεχνοκρατικές προσεγγίσεις για την ανάπτυξη από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Παγκόσμια Τράπεζα. Οι προσεγγίσεις αυτές επεδίωκαν να προωθήσουν την ανάπτυξη μέσω προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής και πολιτικών μεταρρυθμίσεων<sup>25</sup>.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 η έννοια της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη εμφανίστηκε στον επίσημο λόγο για τις δημόσιες πολιτικές. Η έννοια της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη προσέελκυσε το ενδιαφέρον των ακαδημαϊκών κύκλων και των διαμορφωτών πολιτικής και αρκετές ερευνητικές εργασίες εστιάστηκαν στη θεωρητική διερεύνηση της έννοιας, στους παράγοντες που επιτρέπουν ή παρεμποδίζουν την προώθηση της και στις συνέπειες που έχουν οι μη συνεκτικές πολιτικές για τις αναπτυσσόμενες χώρες<sup>26</sup>. Το ενδιαφέρον εστιάστηκε αρχικά στον τρόπο με τον οποίο θα αυξανόταν η ωφέλεια της Επίσημης Αναπτυξιακής Βοήθειας (ODA) και θα περιορίζονταν οι αρνητικές επιπτώσεις άλλων πολιτικών που δεν σχετίζονταν άμεσα με την ανάπτυξη (“do-no-harm” approach)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Carbone M. (2008), *Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development*, *Journal of European Integration*, p. 329

<sup>26</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) *The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance*, *European Journal of Development Research*, 28, 30, p. 30

<sup>27</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) *The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance*, *European Journal of Development Research*, 28, 30, p. 31

Η πρώτη επίσημη συζήτηση σχετικά με τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη έγινε στη διάσκεψη της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας (DAC) το Δεκέμβριο του 1991. Η DAC επικεντρώθηκε στο πως οι πολιτικές που δεν σχετίζονται με την παροχή βοήθειας, όπως οι μακροοικονομικές πολιτικές, το εμπόριο, οι εξαγωγές, η γεωργία, το περιβάλλον, η μετανάστευση κ.α. μπορούν να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας. Για πάρα πολλά χρόνια η Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας (DAC) έγινε το φόρουμ πολλών συζητήσεων για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη, ανέλαβε τη δημοσίευση μελετών και εκθέσεων και προσπάθησε μέσω διακηρύξεων και συναντήσεων σε υπουργικό επίπεδο να ανυψώσει το πολιτικό προφίλ της<sup>28</sup>. Στην έκθεση που δημοσίευσε το 1996 αναφέρεται ότι οι βιομηχανικές χώρες θα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι πολιτικές τους δεν υπονομεύουν τους αναπτυξιακούς στόχους έτσι ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας. Από τα τέλη του 2000 περιέλαβε ένα ξεχωριστό κεφάλαιο για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη στην peer review σχετικά με τις αναπτυξιακές πολιτικές των μελών της. Παρόλο που δεν παρέχει μια αυστηρή αξιολόγηση της συνεκτικότητας των πολιτικών για την ανάπτυξη σε κάθε χώρα μέλος, εντούτοις, συνέβαλε στην αύξηση της ευαισθητοποίησης και αποτέλεσε ένα οδηγό για την υιοθέτηση των βέλτιστων πρακτικών<sup>29</sup>.

Παρά τις προσπάθειες που ανέλαβε η DAC να διαδραματίσει έναν ηγετικό ρόλο στην προώθηση της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη το ζήτημα της συνεκτικότητας αντιμετωπίστηκε από άλλους θεσμούς. Μερικοί άσκησαν κριτική προς την DAC και υποστήριξαν ότι θέτει νέες ιδέες και τις προωθεί για να

---

<sup>28</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, *European Journal of Development Research*, 28, 30, p. 31

<sup>29</sup> Carbone M. (2008), *Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development*, *Journal of European Integration*, p. 329

δικαιολογήσει την ύπαρξη της και να καθορίσει τη διεθνή ατζέντα («θεσμική επιβίωση»)<sup>30</sup>.

Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών καθόλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 διοργάνωσε αρκετές διασκέψεις οι οποίες οδήγησαν στη Σύνοδο Κορυφής της Χιλιετίας, το 2000, και συνέβαλαν σε μια ευρύτερη κατανόηση της ανάπτυξης. Αυτές οι απόψεις αποκρυσταλλώθηκαν στη Διακήρυξη της Χιλιετίας. Η υιοθέτηση των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας σήμανε μια αλλαγή κατεύθυνσης για τη διεθνή κοινότητα. Διαπιστώθηκε η ανάγκη να υπάρξει πρόοδος σε άλλους τομείς πολιτικής και αναγνωρίστηκε ότι η παροχή αναπτυξιακής βοήθειας θα έπρεπε να συμπληρωθεί με πρόσθετες προσπάθειες σε άλλα πεδία πολιτικής που σχετίζονται με την ανάπτυξη το εμπόριο, η ελάφρυνση του χρέους, η πρόσβαση σε φάρμακα και οι νέες τεχνολογίες. Σε αυτό το πλαίσιο φάνηκε να συντελείται μια αλλαγή στην προσέγγιση για την ανάπτυξη, τουλάχιστον σε επίπεδο διακηρύξεων και η συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη απέκτησε ιδιαίτερη σημασία ως βασικό συστατικό του λόγου «πέρα από τη βοήθεια» (beyond aid)<sup>31</sup>. Ωστόσο, οι συζητήσεις που διεξάγονταν στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου και οι αποτυχίες που σημειώνονταν, έδειξαν πόσο δύσκολο είναι για τις αναπτυγμένες χώρες να μεταρρυθμίσουν τις εμπορικές και αγροτικές πολιτικές τους ώστε να μην υπονομεύουν την αναπτυξιακή πολιτική<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Carbone M. (2008), Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration*, p. 330

<sup>31</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, *European Journal of Development Research*, 28, 30, p. 31

<sup>32</sup> Carbone M. (2008), Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration*, p. 330

### 3.4 Η συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη στην Ε.Ε.

Στην Ε.Ε. η συζήτηση για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και μερικά κράτη μέλη που συμμερίζονταν την ιδέα όπως η Δανία, η Ιρλανδία, η Ολλανδία και η Σουηδία προσπάθησαν να προωθήσουν τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη. Η συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη, παρόλο που δεν αναφέρεται ο όρος, θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχ<sup>33</sup>, το 1993. Η Συνθήκη παρείχε τη νομική βάση για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη ζητώντας από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα να λαμβάνει υπόψη της κατά τη διαμόρφωση και υλοποίηση των υπερεθνικών πολιτικών της τους στόχους που είναι πιθανό να επηρεάσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε περιελάμβανε τρεις θεσμικές αρχές για τη λειτουργία της αναπτυξιακής πολιτικής, τα λεγόμενα 3Cs (Coordination, Complementarity, Coherence). Σύμφωνα με την αρχή της Συμπληρωματικότητας τα κράτη μέλη και η Ε.Ε. μοιράζονται την αρμοδιότητα για την αναπτυξιακή πολιτική. Με την αρχή του Συντονισμού τα κράτη μέλη και η Ε.Ε. θα πρέπει να συντονίζουν τις πολιτικές τους και να διαβουλεύονται για τα προγράμματα βοήθειας που σχεδιάζουν. Η αρχή της Συνοχής σημαίνει ότι η Ε.Ε. θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τους στόχους της αναπτυξιακής πολιτικής που έχει θέσει κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση άλλων πολιτικών οι οποίες μπορεί να επηρεάσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες. Σύμφωνα με τον Carbone, οι διατάξεις της Συνθήκης για τη συνεκτικότητα των πολιτικών θεωρήθηκαν αδύναμες για τρεις κυρίως λόγους: Πρώτον, δεν γίνεται ρητή αναφορά στον όρο της συνεκτικότητας αλλά στο «λαμβάνει υπόψη». Δεύτερον, δόθηκε σημασία στη συνεκτικότητα ως μια διαδικασία, με ποιους μηχανισμούς θα επιτευχθεί και όχι στα αποτελέσματα, δηλαδή στο τι θα επιτευχθεί. Το γεγονός αυτό την καθιστά ευάλωτη απέναντι στα συμφέροντα που εκφράζουν ισχυρές ομάδες πίεσης. Τρίτον, η συνεκτικότητα, όπως αναφέρεται στη Συνθήκη, εφαρμόζεται στις

---

<sup>33</sup> Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 29.12.2006

υπερεθνικές πολιτικές και δεν αναφέρεται στη συνεκτικότητα μεταξύ διακυβερνητικών πολιτικών και αναπτυξιακής πολιτικής.<sup>34</sup>

Μεταξύ του 1993 και του 2005 σημειώθηκε ελάχιστη πρόοδος στην προώθηση της συνεκτικότητας των πολιτικών για την ανάπτυξη αφενός γιατί τα περισσότερα κράτη μέλη επεδείκνυαν έλλειψη ενδιαφέροντος, αφετέρου εξαιτίας των συγκρούσεων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>35</sup>. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να ικανοποιήσει το αίτημα που είχαν εκφράσει τα κράτη μέλη για τη σύνταξη μιας έκθεσης η οποία θα κατέγραφε τις συνέπειες της αρχής της συνεκτικότητας. Οι ευρωπαϊκές ΜΚΟ αντέδρασαν διοργανώνοντας δημόσιες εκστρατείες προκειμένου να καταδείξουν τη μη συνεκτικότητα των πολιτικών της Ε.Ε. και την υπονόμηση της ανάπτυξης των αναπτυσσόμενων χωρών. Το αίτημα των αναπτυξιακών ΜΚΟ για τη σημασία της συνεκτικότητας και της συμπληρωματικότητας των πολιτικών της Ε.Ε. έγινε αντικείμενο εκστρατείας για πρώτη φορά το 1993 ζητώντας την κατάργηση των κοινοτικών επιδοτήσεων στο βοδινό κρέας που εξαγόταν σε χώρες της Δυτικής Αφρικής<sup>36</sup>.

Η πίεση που ασκήθηκε από τις ΜΚΟ και από ορισμένα κράτη μέλη ανάγκασαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να δημοσιεύσει μία έκθεση το Μάιο του 1994 στην οποία αναγνώριζε την έλλειψη συνεκτικότητας στην αναπτυξιακή πολιτική της Ε.Ε. Τα επόμενα χρόνια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξακολούθησε να είναι

---

<sup>34</sup> Carbone M. (2008), *Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development*, *Journal of European Integration*, p. 330

<sup>35</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) *The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance*, *European Journal of Development Research*, 28, 30, p. 31 και Hoebink P. (2004) *Evaluating Maastricht triple C's: the "C" of Coherence*, in Hoebink P. (2004) *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation*, Amsterdam: Aksant

<sup>36</sup> Σημίτη Μ. (2012), *Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας*, στο Ξενάκης Δ. – Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.), *Παγκόσμια Ευρώπη; Οι Διεθνείς Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2<sup>η</sup> έκδοση, σελ. 236

επιφυλακτική να συνδέσει την αναπτυξιακή πολιτική με την εμπορική και την αγροτική πολιτική γιατί αναγνώριζε ότι ο συγκερασμός διαφορετικών συμφερόντων ήταν ιδιαίτερα δύσκολος. Οι ίδιες επιφυλάξεις εκφράζονταν και από ορισμένα κράτη μέλη. Ακόμα και όταν κάποια δραστήρια κράτη μέλη πρότειναν τη δημιουργία μηχανισμών για τον εντοπισμό της έλλειψης συνεκτικότητας στις πολιτικές της Ένωσης, η Γαλλία και η Γερμανία απέρριψαν την ιδέα.<sup>37</sup> Στα τέλη της δεκαετίας του 1990, με τον ορισμό νέου Επιτρόπου για την ανάπτυξη, αναζωπυρώθηκε το ενδιαφέρον για τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη. Επανατέθηκε το ζήτημα της συνεκτικότητας της αναπτυξιακής πολιτικής με την εμπορική και αγροτική πολιτική και την πολιτική αλιείας και προτάθηκε η δημιουργία θεσμικών μηχανισμών μέσα στη Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης. Εντούτοις, δεν σημειώθηκε αξιόλογη πρόοδος καθόλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 παρά τη θεσμοθέτηση της αρχής της συνεκτικότητας στη Συνθήκη του Μάαστριχ. Τα ζητήματα που σχετίζονταν με τις πολιτικές του εμπορίου, της γεωργίας και της αλιείας και τα οποία επηρέαζαν τις αναπτυσσόμενες χώρες αγνοήθηκαν. Η Ε.Ε. αφενός προάσπιζε και προωθούσε τα οικονομικά και εμπορικά συμφέροντα της έναντι των αναπτυσσόμενων χωρών, αφετέρου θεωρούσε ότι η παροχή αναπτυξιακής βοήθειας επαρκούσε για να καλύψει τις ανάγκες τους.<sup>38</sup>

Μετά την Σύνοδο Κορυφής της Χιλιετίας που έγινε το Σεπτέμβριο του 2000 και την υιοθέτηση των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας (ΑΣΧ) άλλαξαν οι προϋποθέσεις της συζήτησης για τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη. Η διαπίστωση της διεθνούς κοινότητας ότι το χάσμα μεταξύ πλούσιων και φτωχών διευρύνεται παρόλο που ο όγκος της αναπτυξιακής βοήθειας αυξάνεται, οδήγησε στην ανανέωση του ενδιαφέροντος για τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη με σκοπό την επίτευξη των ΑΣΧ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδειξε ότι οι ΑΣΧ δεν μπορούν να επιτευχθούν αν η Ε.Ε. και τα κράτη μέλη της δεν αναλάβουν

---

<sup>37</sup> Carbone M. (2008), *Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development*, *Journal of European Integration*, p. 331

<sup>38</sup> Carbone M. (2008), *Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development*, *Journal of European Integration*, p. 332

συγκεκριμένες πρωτοβουλίες που θα προωθούν τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη.

Σε αυτό το πλαίσιο η Ε.Ε. συμφώνησε το 2005 σε μια φιλόδοξη ατζέντα για τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη. Στο κείμενο «Ευρωπαϊκή Κοινή Αντίληψη για την Αναπτυξιακή Πολιτική της Ε.Ε.» δεσμεύτηκε για τη «Συνεκτικότητα της Πολιτικής για την Ανάπτυξη»<sup>39</sup>. Αρχικά το πρόγραμμα εφαρμόστηκε σε δώδεκα τομείς πολιτικής: εμπόριο, περιβάλλον, κλιματική αλλαγή, ασφάλεια, γεωργία, αλιεία, κοινωνικές διαστάσεις της παγκοσμιοποίησης, απασχόληση, μετανάστευση, έρευνα και καινοτομία, κοινωνία της πληροφορίας, μεταφορές και ενέργεια<sup>40</sup>. Όμως διάφοροι τύποι αντίστασης και η έλλειψη αποτελεσμάτων οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ορισμένα κράτη μέλη να προβούν σε νέες προσπάθειες για να καθορίσουν τις προσδοκίες της Ένωσης σε αυτό το πεδίο. Στη συνέχεια, το 2009, αποσκοπώντας σε μια περισσότερο στοχευμένη και λειτουργική προσέγγιση μείωσε τους τομείς πολιτικής σε πέντε βασικούς: i) εμπόριο και χρηματοπιστωτικός τομέας, ii) αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, iii) διασφάλιση της επισιτιστικής ασφάλειας, iv) αξιοποίηση της μετανάστευσης υπέρ της ανάπτυξης και v) ενίσχυση των δεσμών μεταξύ της ασφάλειας και της ανάπτυξης στο πλαίσιο του προγράμματος για την παγκόσμια ειρήνη<sup>41</sup>. Οι αντιδράσεις που προκάλεσε η μείωση των τομέων πολιτικής ήταν διάφορες. Το Συμβούλιο κάλεσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να θέσει ξεκάθαρους στόχους και δείκτες για τη μέτρηση της προόδου στα πεδία προτεραιότητας. Από την άλλη, η Επιτροπή Ανάπτυξης του

---

<sup>39</sup> “The European Consensus on Development”, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006, p. 12

<sup>40</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, Policy Coherence for Development, Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals, Brussels, 12.04.2005

<sup>41</sup> “Council conclusions on Policy Coherence for Development (PCD), 2974<sup>th</sup> EXTERNAL RELATIONS Council Meeting, Brussels, 17 November 2009

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου άσκησε κριτική καθώς θεώρησε ότι υποβαθμίζονται οι φιλοδοξίες της Ε.Ε.<sup>42</sup>

Στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανατέθηκε η διαδικασία παρακολούθησης και η υποβολή εκθέσεων σύμφωνα με τα στοιχεία που θα υπέβαλαν τα κράτη μέλη. Οι πρώτες αναφορές της Επιτροπής κατέγραφαν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών στον τρόπο με τον οποίο επεδίωκαν να προωθήσουν τη συνεκτικότητα των πολιτικών τόσο σε εθνικό επίπεδο, όσο και στο επίπεδο της Ε.Ε. Επίσης, κατέγραφαν τις αποτυχίες και τις αρνητικές συνέπειες των πολιτικών που δεν σχετίζονταν άμεσα με το πεδίο της αναπτυξιακής πολιτικής και παρόλο που προκάλεσαν έντονες συζητήσεις στο Συμβούλιο, δεν οδήγησαν στη λήψη μέτρων<sup>43</sup>.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η Συνθήκη του Μάαστριχ παρείχε τη νομική βάση για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη ζητώντας από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα να λαμβάνει υπόψιν της κατά τη διαμόρφωση και υλοποίηση των υπερεθνικών πολιτικών της τους στόχους που είναι πιθανό να επηρεάσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, το 2009, αυτή η υποχρέωση επεκτάθηκε και στις διακυβερνητικές πολιτικές. Εντούτοις, όπως φάνηκε στη συνέχεια, η περαιτέρω θεσμοθέτηση και επέκταση της αρχής δεν στάθηκε αρκετά ικανή για να οδηγήσει στην επίτευξη αποτελεσμάτων<sup>44</sup>.

Τα τελευταία χρόνια η Ε.Ε. σημείωσε σημαντική πρόοδο στην ενίσχυση των διαδικασιών και των μηχανισμών της έτσι ώστε να βελτιώσει τη συνεκτικότητα των

---

<sup>42</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, European Journal of Development Research, 28, 30, p. 32

<sup>43</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, European Journal of Development Research, 28, 30, p. 32

<sup>44</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, European Journal of Development Research, 28, 30, p. 32



πολιτικών για την ανάπτυξη. Η έμφαση που δόθηκε στις γραφειοκρατικές ρυθμίσεις και στους μηχανισμούς αντανάκλα την υιοθέτηση των νέων προσεγγίσεων στο χώρο της διοίκησης και επίλυσης προβλημάτων. Οι αρχές του New Public Management και το Results – Based Management (RBM) γνώρισαν μεγάλη απήχηση στην Ε.Ε. ήδη από τη δεκαετία του 1990. Οι προσεγγίσεις αυτές συνέβαλαν στην προώθηση της συνεκτικότητας γιατί αφενός βελτιώθηκε η λογοδοσία και η διαφάνεια στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικών καθώς οι διαδικασίες αυτές θεωρούνται σαν τεχνοκρατικά προβλήματα επίλυσης ασκήσεων, αφετέρου η συλλογή πληροφοριών και δεδομένων δημιουργούσαν τις προϋποθέσεις για βελτιστοποίηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, εισήγαγε το 2003 την Ανάλυση Επιπτώσεων (Impact Assessment – IA) η οποία αποτέλεσε αναγκαίο στοιχείο στη διαδικασία διαμόρφωσης νέων πολιτικών. Με την ανάλυση επιπτώσεων επιδιώκεται ο προσδιορισμός των δυνητικών θετικών ή αρνητικών επιπτώσεων των πολιτικών που προτείνονται. Εντούτοις, αν και μπορεί να συμβάλει θετικά στη διαμόρφωση των πολιτικών έχει δεχθεί κριτική η οποία επικεντρώνεται στον τρόπο με τον οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί. Συχνά χρησιμοποιείται ως μια ουδέτερη, αντικειμενική και αδιαμφισβήτητη μέθοδος για την έγκριση ή την απόρριψη μιας προτεινόμενης πολιτικής, οπότε δίνεται η δυνατότητα σε αυτούς που την επικαλούνται να επιτύχουν την αποπολιτικοποίηση σύνθετων ζητημάτων, την «αποσόβηση» αντικρουόμενων συμφερόντων και την επίτευξη συναίνεσης<sup>45</sup>.

Οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν για την Κοινή Αγροτική Πολιτική και την Πολιτική Αλιείας έδειξαν ακριβώς αυτό, ότι η Ανάλυση Επιπτώσεων δεν είναι μια ουδέτερη τεχνοκρατική μέθοδος σε μια διαδικασία επίλυσης προβλημάτων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τις χρησιμοποίησε για να υποστηρίξει τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις. Στην πραγματικότητα η προώθηση και η διασφάλιση της συνεκτικότητας των πολιτικών είναι μια σύνθετη διαδικασία κατά την οποία απαιτείται η διαχείριση αντικρουόμενων συμφερόντων όπου ο περισσότερο ισχυρός

---

<sup>45</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, European Journal of Development Research, 28, 30, p. 33, 37

κυριαρχεί<sup>46</sup>. Η Ε.Ε. δηλαδή, αντί να βελτιώσει τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη σαν μια πολιτική προσπάθεια διαχείρισης διαφορετικών και αντικρουόμενων συμφερόντων, προσπάθησε να τη βελτιώσει σαν μια τεχνική και διαχειριστική διαδικασία. Σε αυτό το σημείο εντοπίζεται και το αυξημένο ενδιαφέρον της για την εγκαθίδρυση και λειτουργία θεσμικών μηχανισμών μέσω των οποίων επεδίωκε να ξεπεράσει τις αντιστάσεις που συναντούσε. Η συνέπεια όμως είναι ότι τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων που προωθεί είναι κατώτερα των προσδοκιών που αναμένονταν.

---

<sup>46</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, *European Journal of Development Research*, 28, 30, p. 39

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### ΕΜΠΟΔΙΑ ΚΑΙ ΑΝΤΙΣΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΣΥΝΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

#### 4.1 Εμπόδια και αντιστάσεις

Από όσα προηγήθηκαν διαπιστώνεται ότι η προώθηση και η διασφάλιση της συνεκτικότητας των πολιτικών για την ανάπτυξη δεν φαίνεται να είναι μια εύκολη υπόθεση. Στην Ε.Ε. διαπιστώνεται χάσμα μεταξύ ρητορικής και πραγματικότητας γιατί η Έ.Ε. δυσκολεύεται να μετατρέψει τις δεσμεύσεις που διακηρύττει σε αποτελέσματα. Διάφοροι παράγοντες που υπεισέρχονται και οι αντιστάσεις των ομάδων που διακυβεύονται τα συμφέροντα τους δυσχεραίνουν την προώθηση της.

Τα τελευταία χρόνια διευρύνθηκε η ατζέντα της διεθνούς ανάπτυξης και περιέλαβε μεγάλο αριθμό θεμάτων. Οι αποφάσεις που επηρεάζουν τον αναπτυσσόμενο κόσμο εμπλέκουν διάφορα πεδία πολιτικής. Το κάθε πεδίο χαρακτηρίζεται από διαφορετικά συμφέροντα, θεσμούς και ιδέες. Η αναπτυξιακή πολιτική δεν εξαντλείται πλέον στη μεταφορά χρηματοοικονομικών πόρων αλλά περιλαμβάνει νέα οικονομικά μέσα για την ενίσχυση της ανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες καθώς και την προώθηση πολιτικών αρχών και αξιών. Επιπρόσθετα, έχει αυξηθεί ο αριθμός των δρώντων που δραστηριοποιείται στο πεδίο της αναπτυξιακής συνεργασίας. Μέχρι πριν μερικές δεκαετίες η αναπτυξιακή συνεργασία εξαντλούνταν στη δραστηριότητα που ανέπτυσαν τα κράτη μεταξύ τους<sup>47</sup>.

Τα συμφέροντα που υπηρετούν την ανάπτυξη υποκύπτουν ευκολότερα στα συμφέροντα που αρθρώνουν άλλες κοινωνικοοικονομικές ομάδες. Η «εκλογική

---

<sup>47</sup> Carbone M. (2008), Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, Journal of European Integration, p. 327

περιφέρεια» της ανάπτυξης, όπως αναφέρει ο Carbone<sup>48</sup>, είναι αδύναμη σε σχέση με οργανωμένες ομάδες συμφερόντων, οπότε τα μέτρα που τις επηρεάζουν τις κινητοποιούν άμεσα και δυναμικά. Επίσης, η κοινή γνώμη δεν αποδέχεται εύκολα ορισμένα μέτρα που στοχεύουν στην προώθηση της διεθνούς ανάπτυξης, όπως την ελεύθερη μεταναστευτική πολιτική.

Σημειώνονται σημαντικές διαφορές στη δέσμευση στη διεθνή ανάπτυξη μεταξύ των κρατών μελών. Ο Δείκτης Ανάπτυξης (Commitment to Development Index – CDI) προσφέρει ένα έμμεσο τρόπο μέτρησης της συνεκτικότητας των πολιτικών μεταξύ των κρατών μελών. Η δέσμευση στο Δείκτη Ανάπτυξης δείχνει ότι η ανάπτυξη στις φτωχές χώρες εξαρτάται και από άλλες πολιτικές πέρα από την παροχή βοήθειας. Ο ισχυρισμός ότι οι χώρες που σημειώνουν καλές επιδόσεις στην παροχή αναπτυξιακής βοήθειας θα έχουν και υψηλό βαθμό δέσμευσης για τη συνεκτικότητα των πολιτικών δεν φαίνεται να ισχύει. Στο συγκεκριμένο δείκτη κάποιες χώρες που σημειώνουν καλές επιδόσεις στην παροχή βοήθειας είναι λίγο πάνω από το μέσο όρο<sup>49</sup>. Το στοιχείο αυτό καταδεικνύει ότι τα κράτη μέλη της Ε.Ε. δεν έδωσαν μεγάλη σημασία στη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη και δεν μετέτρεψαν τις δεσμεύσεις τους σε περισσότερο συνεκτικές εθνικές και υπερεθνικές πολιτικές. Αυτό σημαίνει ότι η επιτυχής προώθηση της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη βασίζεται περισσότερο σε μια πολιτική δέσμευση και ότι υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για τη βελτίωση της συνεκτικότητας των πολιτικών για την ανάπτυξη ώστε να μεγιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητα της βοήθειας που παρέχεται στις αναπτυσσόμενες χώρες<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Carbone M. (2008), Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration*, p. 327

<sup>49</sup> Carbone M. (2008), Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration*, p. 328

<sup>50</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, *European Journal of Development Research*, 28, 30, p. 30

Στο θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε. συνυπάρχουν δύο μέθοδοι λήψης αποφάσεων. Στην περίπτωση των υπερεθνικών πολιτικών η διαδικασία λήψης αποφάσεων βασίζεται στην αλληλεπίδραση μεταξύ των τριών βασικών θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπαθεί να εξασφαλίσει τη συνεκτικότητα των πολιτικών. Εντούτοις, δεν έχει πάντα ενιαία και σταθερή θέση στις συγκρούσεις που συμβαίνουν στις διάφορες Γενικές Διευθύνσεις. Στην περίπτωση των διακυβερνητικών πολιτικών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παίζουν λιγότερο σημαντικό ρόλο ενώ η Προεδρία είναι ο βασικός υποστηρικτής της συνεκτικότητας. Τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικές απόψεις για το τι σημαίνει η διεθνής ανάπτυξη οι οποίες επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο ασχολούνται με τις διακυβερνητικές πολιτικές. Επίσης, ορισμένα κράτη μέλη όχι μόνο δυσκολεύονται να προωθήσουν τη συνεκτικότητα στο εσωτερικό της χώρας τους αλλά εμποδίζουν επίσης την πρόοδο στις υπερεθνικές πολιτικές (π.χ. εμπόριο, γεωργία, αλιεία). Αντίθετα, τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. παρουσιάζουν μια θετικότερη εικόνα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρόλο που θεωρείται βασικός υποστηρικτής της συνεκτικότητας των πολιτικών για την ανάπτυξη δεν έχει πάντα ενιαία και σταθερή θέση στις συγκρούσεις που συμβαίνουν στις διάφορες Γενικές Διευθύνσεις. Υποστηρίζεται ότι η ίδια η δομή της Ε.Ε. και αυτές οι θεσμικές ρυθμίσεις καθιστούν την επίτευξη συνεκτικότητας στις πολιτικές της εξαιρετικά δύσκολη<sup>51</sup>.

Μια ακόμα αντίσταση στη συνεκτικότητα της πολιτικής προέρχεται από τμήματα του αναπτυσσόμενου κόσμου λόγω της ετερογένειας μεταξύ των χωρών αλλά και στο εσωτερικό κάθε μιας. Ο διαχωρισμός μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών έχει καταστεί δυσδιάκριτος εξαιτίας της ανάπτυξης που σημειώθηκε σε ορισμένες χώρες του αναπτυσσόμενου κόσμου. Η συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη θεωρείται πλέον κοινή ευθύνη και η Ε.Ε. δεν μπορεί να θεωρεί δεδομένο ότι οι αναπτυσσόμενες χώρες απλώς θα αποδέχονται ότι τους προσφέρεται. Στις αναπτυσσόμενες χώρες παρατηρείται άνιση πρόσβαση σε πόρους και στην εξουσία. Ισχυρές ομάδες συμφερόντων και ελίτ επιδιώκουν να διατηρήσουν

---

<sup>51</sup> Carbone M. (2008), Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration*, p. 328

την επιρροή τους σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής εις βάρος της υπόλοιπης κοινωνίας.<sup>52</sup>

## 4.2 Δυσκολίες στη μέτρηση της προόδου της συνεκτικότητας

Όσοι θεωρούν ότι η συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής πολιτικής αντιμετωπίζουν δυσκολία στη μέτρηση της προόδου που έχει επιτευχθεί. Υποστηρίζουν ότι εφόσον μπορούν να μετρηθούν τα αποτελέσματα που επιφέρει μπορούν ευκολότερα να κερδίσουν την πολιτική υποστήριξη.

Ο Carbone υποστηρίζει ότι ένας τρόπος για να καταδειχθεί η πρόοδος που έχει επιτευχθεί είναι να επικεντρωθεί κανείς στις διαδικασίες, στο πως έγιναν τα πράγματα, με τον οποίο υποδηλώνεται μια θετική συσχέτιση μεταξύ μηχανισμών και αποτελεσμάτων. Σε αυτή την τάση εντάσσεται και η Ε.Ε.<sup>53</sup>

Σε έκθεση του OECD αναφέρεται ότι η επιτυχής εφαρμογή της συνεκτικότητας των πολιτικών για την ανάπτυξη εξαρτάται από τρία βασικά δομικά στοιχεία τα οποία είναι: η δήλωση πολιτικής και η ιεράρχηση των στόχων, οι μηχανισμοί συντονισμού και η παρακολούθηση και η υποβολή εκθέσεων<sup>54</sup>. Εντούτοις, από την εξέταση των κρατών μελών της DAC προκύπτει ότι αυτές οι γραφειοκρατικές ρυθμίσεις, τα τρία δομικά στοιχεία, είναι σημαντικά για την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση σε διάφορα κυβερνητικά τμήματα και διοικητικά επίπεδα αλλά δεν συμβάλλουν σε μεγαλύτερη συνεκτικότητα.

---

<sup>52</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, European Journal of Development Research, 28, 30, p. 36

<sup>53</sup> Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, European Journal of Development Research, 28, 30, p. 33

<sup>54</sup> OECD (2014) Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows, Paris, France: OECD Publishing

Οι επιπτώσεις της συσχέτισης μηχανισμών και αποτελεσμάτων δεν θα πρέπει να υπερεκτιμώνται γιατί η μέτρηση είναι περίπλοκη και εξαρτάται από εμπειρικά στοιχεία που θα δείχνουν σε ποιο βαθμό οι πολιτικές της Ε.Ε. επηρεάζουν τις αναπτυσσόμενες χώρες. Η συνέπεια αυτής της έλλειψης εμπειρικών στοιχείων είναι ότι οι συζητήσεις για τη σημασία των μηχανισμών δεν μπορούν να είναι αξιόπιστες εφόσον δεν βασίζονται σε επαρκή και έγκυρα στοιχεία.

Μια δεύτερη δυσκολία στη μέτρηση της προόδου που έχει επιτευχθεί για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη είναι η απουσία είτε μιας βασικής γραμμής σύμφωνα με την οποία θα καθορίζεται πόσο συνεκτικές είναι οι πολιτικές της Ε.Ε. σε μια δεδομένη χρονική στιγμή, είτε η συμφωνία για το πόσο συνεκτικές πρέπει να γίνουν σε συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα. Με λίγα λόγια, μπορούν να θεωρηθούν εξίσου έγκυρες οι αντίθετες θέσεις ότι η πρόοδος της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη είναι σημαντική, ή απογοητευτική. Η προσπάθεια για την καθιέρωση δεικτών συνεκτικότητας τόσο στο πλαίσιο της DAC όσο και στην Ε.Ε. συνάντησε αντιστάσεις. Αυτή τη στιγμή ο μόνος τρόπος για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων παραμένει ο Δείκτης Δέσμευσης για Ανάπτυξη (Commitment to Development Index – CDI) ο οποίος δημοσιεύεται κάθε χρόνο από ένα αμερικάνικο think – tank. Σύμφωνα με το Δείκτη η συλλογική δέσμευση της Ευρώπης για την ανάπτυξη είναι μέτρια και δεν βελτιώνεται τόσο γρήγορα όσο σε άλλα μέρη του κόσμου. Επίσης, εντοπίζονται σημαντικές διαφορές στη κατάταξη μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. Υψηλότερα στην κατάταξη βρίσκονται μικρά κράτη σε αντίθεση με μεγάλες και πλουσιότερες χώρες που εμφανίζουν φτωχές επιδόσεις<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup>Maurizio Carbone and Niels Keijzerb (2016) The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, *European Journal of Development Research*, 28, 30, p. 34





## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η συζήτηση για το κατά πόσο οι δημόσιες πολιτικές που σχεδιάζουν και εφαρμόζουν οι αναπτυσσόμενες χώρες συμβάλουν στην ανάπτυξη ή την υπομονεύουν ξεκίνησε μαζί με την ίδια την αναπτυξιακή συνεργασία. Ωστόσο, οι προσπάθειες για την προώθηση της συνεκτικότητας των πολιτικών για τη διεθνή ανάπτυξη είναι σχετικά νέο φαινόμενο. Η πρώτη επίσημη συζήτηση σχετικά με τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη έγινε στη διάσκεψη της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας (DAC) το Δεκέμβριο του 1991. Για πάρα πολλά χρόνια η Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας (DAC) έγινε το φόρουμ πολλών συζητήσεων για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη. Παρά τις προσπάθειες που ανέλαβε η DAC να διαδραματίσει έναν ηγετικό ρόλο στην προώθηση της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη το ζήτημα της συνεκτικότητας αντιμετωπίστηκε από άλλους θεσμούς.

Στην Ε.Ε. η συζήτηση για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1993. Η Συνθήκη παρείχε τη νομική βάση για τη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη ζητώντας από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα να λαμβάνει υπόψιν της κατά τη διαμόρφωση και υλοποίηση των υπερεθνικών πολιτικών της τους στόχους που είναι πιθανό να επηρεάσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες. Το νέο θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε περιελάμβανε τρεις θεσμικές αρχές για τη λειτουργία της αναπτυξιακής πολιτικής, τα λεγόμενα 3Cs (Coordination, Complementarity, Coherence). Μεταξύ του 1993 και του 2005 σημειώθηκε ελάχιστη πρόοδος στην προώθηση της συνεκτικότητας των πολιτικών για την ανάπτυξη αφενός γιατί τα περισσότερα κράτη μέλη επεδείκνυαν έλλειψη ενδιαφέροντος, αφετέρου εξαιτίας των συγκρούσεων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αυτή η έλλειψη συνεκτικότητας στις πολιτικές για την ανάπτυξη έπληξε την αξιοπιστία της Ε.Ε. σε σχέση με τη δέσμευση της για την διεθνή ανάπτυξη.

Η Ε.Ε. δέχθηκε έντονη κριτική από τις αναπτυξιακές ΜΚΟ εξαιτίας της έλλειψης συνεκτικότητας στις πολιτικές της. Το αίτημα των αναπτυξιακών ΜΚΟ για τη σημασία της συνεκτικότητας και της συμπληρωματικότητας των πολιτικών της Ε.Ε. αποτέλεσε αντικείμενο πολλών δημόσιων εκστρατειών. Τα ζητήματα που σχετίζονταν με τις πολιτικές του εμπορίου, της γεωργίας και της αλιείας και τα οποία

επηρέαζαν τις αναπτυσσόμενες χώρες αγνοήθηκαν. Η Ε.Ε. αφενός προάσπιζε και προωθούσε τα οικονομικά και εμπορικά συμφέροντα της έναντι των αναπτυσσόμενων χωρών, αφετέρου θεωρούσε ότι η παροχή αναπτυξιακής βοήθειας επαρκούσε για να καλύψει τις ανάγκες τους.

Μετά την Σύνοδο Κορυφής της Χιλιετίας που έγινε το Σεπτέμβριο του 2000 και την υιοθέτηση των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας (ΑΣΧ) άλλαξαν οι προϋποθέσεις της συζήτησης για τη συνεκτικότητα των πολιτικών. Η διαπίστωση ότι το χάσμα μεταξύ πλούσιων και φτωχών διευρύνεται παρόλο που ο όγκος της αναπτυξιακής βοήθειας αυξάνεται, οδήγησε στην ανανέωση του ενδιαφέροντος της Ε.Ε. για τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη.

Σε αυτό το πλαίσιο η Ε.Ε. συμφώνησε το 2005 σε μια φιλόδοξη ατζέντα για τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη. Στο κείμενο «Ευρωπαϊκή Κοινή Αντίληψη για την Αναπτυξιακή Πολιτική της Ε.Ε.» δεσμεύτηκε για τη «Συνεκτικότητα της Πολιτικής για την Ανάπτυξη». Οι πρώτες αναφορές της Επιτροπής κατέγραφαν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών στον τρόπο με τον οποίο επεδίωκαν να προωθήσουν τη συνεκτικότητα των πολιτικών τόσο σε εθνικό επίπεδο, όσο και στο επίπεδο της Ε.Ε. Επίσης, κατέγραφαν τις αποτυχίες και τις αρνητικές συνέπειες των πολιτικών που δεν σχετίζονταν άμεσα με το πεδίο της αναπτυξιακής πολιτικής και παρόλο που προκάλεσαν έντονες συζητήσεις στο Συμβούλιο, δεν οδήγησαν στη λήψη μέτρων.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, το 2009, η υποχρέωση της συνεκτικότητας επεκτάθηκε και στις διακυβερνητικές πολιτικές. Εντούτοις, όπως φάνηκε στη συνέχεια, η περαιτέρω θεσμοθέτηση και επέκταση της αρχής δεν στάθηκε αρκετά ικανή για να οδηγήσει στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

Τα τελευταία χρόνια η Ε.Ε. σημείωσε σημαντική πρόοδο στην ενίσχυση των διαδικασιών και των μηχανισμών της έτσι ώστε να βελτιώσει τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη. Ωστόσο, η έμφαση που έδωσε στις γραφειοκρατικές ρυθμίσεις και στους μηχανισμούς, η υιοθέτηση των αρχών του New Public Management, του Results – Based Management (RBM) και της Ανάλυση Επιπτώσεων χρησιμοποιήθηκαν ως μέσα για την αποπολιτικοποίηση σύνθετων ζητημάτων, την αποσόβηση αντικρουόμενων συμφερόντων και την επίτευξη

συναίνεσης. Η Ε.Ε. αντί να βελτιώσει τη συνεκτικότητα των πολιτικών για την ανάπτυξη σαν μια πολιτική προσπάθεια διαχείρισης διαφορετικών και αντικρουόμενων συμφερόντων, προσπάθησε να τη βελτιώσει σαν μια τεχνική και διαχειριστική διαδικασία που έχει σαν συνέπεια τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων που προωθεί να είναι κατώτερα των προσδοκιών που αναμένονταν.

Το χάσμα μεταξύ ρητορικής και πραγματικότητας που διαπιστώνεται στην Ε.Ε οφείλεται στη δυσκολία της να μετατρέψει τις δεσμεύσεις που διακηρύττει σε αποτελέσματα. Διάφοροι παράγοντες που υπεισέρχονται και οι αντιστάσεις των ομάδων που διακυβεύονται τα συμφέροντα τους δυσχεραίνουν την προώθηση της συνεκτικότητας για την ανάπτυξη.

Τα τελευταία χρόνια διευρύνθηκε η ατζέντα της διεθνούς ανάπτυξης, οι αποφάσεις που επηρεάζουν τον αναπτυσσόμενο κόσμο εμπλέκουν διάφορα πεδία πολιτικής και αυξήθηκε ο αριθμός των δρώντων που δραστηριοποιείται στο πεδίο της αναπτυξιακής συνεργασίας. Οι ομάδες που υποστηρίζουν τα συμφέροντα που υπηρετούν την ανάπτυξη είναι αδύναμες και υποκύπτουν ευκολότερα στα συμφέροντα που αρθρώνουν άλλες κοινωνικοοικονομικές ομάδες. Μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. διαπιστώνονται σημαντικές διαφορές στο βαθμό δέσμευσης τους στη διεθνή ανάπτυξη. Δεν μετέτρεψαν τις δεσμεύσεις τους σε περισσότερο συνεκτικές εθνικές και υπερεθνικές πολιτικές. Αυτό σημαίνει ότι η επιτυχής προώθηση της συνεκτικότητας της πολιτικής για την ανάπτυξη βασίζεται περισσότερο σε μια πολιτική δέσμευση και ότι υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για τη βελτίωση της έτσι ώστε να μεγιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητα της βοήθειας που παρέχεται στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η δομή της Ε.Ε. και οι μέθοδοι λήψης αποφάσεων για τις υπερεθνικές και τις διακυβερνητικές πολιτικές καθιστούν την επίτευξη συνεκτικότητας στις πολιτικές για την ανάπτυξη εξαιρετικά δύσκολη.

Αντιστάσεις στη συνεκτικότητα της πολιτικής για την ανάπτυξη προέρχεται από τμήματα του αναπτυσσόμενου κόσμου λόγω της ετερογένειας μεταξύ των χωρών αλλά και στο εσωτερικό της κάθε μίας. Πολιτικές ελίτ και ισχυρές ομάδες συμφερόντων επιδιώκουν να διατηρήσουν την επιρροή τους σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής.



# ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

## Ελληνική

Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 29.12.2006

Ο' Brien R. and Williams M (2011), Παγκόσμια Πολιτική Οικονομία, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα

Σημίτη Μ. (2012), Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας, στο Ξενάκης Δ. – Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.), Παγκόσμια Ευρώπη: Οι Διεθνείς Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2<sup>η</sup> έκδοση

Χουλιάρης Α. (1996), Η αναπτυξιακή βοήθεια στα τέλη της δεκαετίας του '90, Αγορά Χωρίς Σύνορα, τόμος 2, τεύχος 2

Χουλιάρης Α. (2001), The Tied Aid Paradox, Αγορά Χωρίς Σύνορα, τόμος 6, τεύχος 3,

Χουλιάρης Α. (2004), Κρατική Γενναιοδωρία στο Διεθνές Σύστημα: η Αναπτυξιακή Βοήθεια από το Σχέδιο Μάρσαλ έως σήμερα, στο Α. Κόντης – Χ. Τσαρδανίδης (επιμ.), Διεθνής Πολιτική Οικονομία: Μια Εισαγωγή, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα

Χουλιάρης Α. (2013), Διεθνής και «Εσωτερική» Βοήθεια: Μια προβληματική διάκριση, στο Α. Χουλιάρης και Π. Λιαργκόβας. (επιμ.), Σχεδιασμός, Υλοποίηση και Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα

## Ξενόγλωσση

Carbone M. (2008), Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, *Journal of European Integration*, 30:3, 323-342

Carbone M. (2010) "Development Policy, The Treaty of Lisbon and the EU's role in the International Arena", *EUSA Review*, Winter 2010, p. 11-15

Carbone M. and Keijzerb N. (2016), The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, *European Journal of Development Research*, 28, 30

Crawford G. (2007), 'The EU and democracy promotion in Africa: high on rhetoric, low on delivery?', in Mold, *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Freres C. (2007), 'Challenges of forging a partnership between the European Union and Latin America', in Mold, *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Gulrajani N. (2016), Bilateral versus multilateral aid channels, Strategic choices for donors, ODI, March 2016

Hoebink P. (2004) Evaluating Maastricht triple C's: the "C" of Coherence, in Hoebink P. (2004) *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Cooperation*, Amsterdam: Aksant

Hoebink P. (2004) *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Cooperation*, Amsterdam: Aksant

Hoebink P. (2000) Coherence des Politiques de Developpement de l' Union Europeenne, *Tiers Monde*, Volume 41, Numero 164, p.p. 885-902

Hurt S. (2010), Understanding EU Development Policy: history, global context and self-interest?, *Third World Quarterly*, 31:1

Wil Hout, (2007) ed. *EU development policy and poverty reduction: enhancing effectiveness /*

Klingebiel S. (2013), *Multilateral Aid, Structural Change and Donor Preferences*, German Development Institute, Discussion Paper, 19/2013

Mah Luis (2014), *Reshaping EU Development Policy: Collective Choices & the New Global Order*, WP130/2014, CEsa

Mold A. (2007), *EU Development Policy in a Changing World Challenges for the 21st Century* Edited by Andrew Mold, Amsterdam University Press

Mold A. & Page S. (2007), 'The evolution of EU development policy—enlargement and a changing world', in Mold, *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Mold A. (2007), 'Between a rock and a hard place—whither EU development policy?', in Mold (ed), *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam: Amsterdam University Press

OECD (2014) *Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows*, Paris, France: OECD Publishing

Orbie J. & Carbone M. (2016) *The Europeanisation of development policy*, *European Politics and Society*, 17:1, 1-11

Reisen van M. (2007), 'The enlarged European Union and the developing world: what future?', in Mold, *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Youngs R. (2009), 'Fusing security and development: just another Euro-platitude?', in Carbone, *Policy Coherence and EU Development Policy*, Routledge

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Proposal for a new European Consensus on Development, our World, our Dignity, our Future*, Strasbourg, 22.11.2016

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Increasing the impact of the EU Development Policy: an Agenda for Change*, Brussels, 13.10.2011

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries*, Brussels, 13.10.2011

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, Policy Coherence for Development, Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals, Brussels, 12.04.2005

Council conclusions on Policy Coherence for Development (PCD), 2974<sup>th</sup> EXTERNAL RELATIONS Council Meeting, Brussels, 17 November 2009

“EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness”, (Busan, 29 November – 1 December 2011) – Council Conclusions – 2134<sup>th</sup> FOREIGN AFFAIRS Development Council meeting, Brussels, 14 November 2011

Directorate - General for International Cooperation and Development, EU Development Policy and International Cooperation, Policy and Coherence, Economic Analysis Team, Assessment of economic benefits generated by the UE Trade Regimes towards developing countries, European Union, June 2015

ECDPM. 2001, Cotonou Infokit: The Cotonou Agreement at a Glance. Maastricht: ECDPM

ECDPM, 2001, Cotonou Infokit: Opportunities and Challenges. Maastricht: ECDPM

ECDPM, 2001, Cotonou Infokit: Innovations in the Cotonou Agreement. Maastricht: ECDPM

European Commission, Reform of the Management of External Assistance: Deconcentration, Information Note updated as of 30<sup>th</sup> September 2003, Brussels, 30.9.2003

European Commission, The European Community's Development Policy: Statement by the Council and the Commission, Brussels: European Commission, 2000

European Commission, Migration and Development: Some Concrete Orientations, Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2005) 390, 2005

European Commission (2007) EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy, COM (2007) 72 final, Brussels, 28/02/2017



European Commission, Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century: Challenges and Options for a New Partnership, COM (1996) 570, 1996, p IV

European Parliament, Council, Commission, ‘The European Consensus on Development’, Official Journal of the European Union, 24 February 2006, C46

European Union, “Treaty of Lisbon”, Official Journal of the European Union, volume 50, 17/12/2007

OECD (2005/2008), The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, 2005/2008, OECD

United Nations, Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1

### **Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες**

Official Website of the European Union, Διαθέσιμο στη δ/νση:  
[http://europa.eu/european-union/index\\_en](http://europa.eu/european-union/index_en) [Πρόσβαση 10 Φεβρουαρίου 2017]