

Gheorghe Florin MISCEAC
Universitatea "Alexandru Ioan Cuza" din Iasi

EUROPEAN DEVELOPMENT ASSISTANCE POLICY: A DIACHRONIC APPROACH

Literature
Review

Keywords

Cooperation
Development
International Development
Principles
Values

JEL Classification

N30; O20; F54; I38; H53

Abstract

As the world's biggest donor, for the developing countries, the European Union is an example of how to solve complex problems in a more and more interconnected world. Article hypothesis is represented by the fact that European values and principles have been established and developed around the construction of a new action concept, designed to meet the challenges of the European space. This paper analysis the context in which were formed and developed EU values and principles, basic elements in construction and development of European Development Assistance Policy. Which were the philosophical, political, economic and social determinants that contributed to building the European values and principles? To what extent geopolitical context changes have influence the evolution of development cooperation policy of the European Union? What are the effects that development policy has produced, analyzed from a diachronic perspective? These are the questions we will answer during the work, critically analyzing the literature and empirical data from the field.

INTRODUCERE

Lucrarea de față urmărește originile istorice ale „Politicii de Asistență pentru Dezvoltare”, subliniind principalele definiții, necesare pentru o mai bună înțelegere a conceptului și realizare a încadrării contextuale. Ulterior va fi prezentată evoluția conceptului de „dezvoltare internațională” la nivel general, îngustând nivelul de analiză către „Politica Europeană de Asistență pentru Dezvoltare”. Se vor urmări elementele determinante în formarea și dezvoltarea acestei politici, în corelație cu valorile și principiile care stau la baza funcționării Uniunii Europene. În final, vom concluziona că din punct de vedere istoric „Politica Europeană de Asistență pentru Dezvoltare” a servit obiective multiple, atât în interesul donatorilor, care au utilizat alocările financiare ca și instrument de politică externă și comercială dar și în interesul, evident, al statelor beneficiare.

DEFINIRI CONCEPTUALE

Conceptul de „dezvoltare” utilizat în sfera științelor social-politice, este contestat atât din punct de vedere teoretic cât și practic, fiind în mod inerent complex și ambiguu. La nivelul percepției comune dezvoltarea reprezintă o schimbare în bine, însă apar o serie de întrebări cu privire la cum se definește binele și ce fel de schimbare contează. De aici putem observa, că orice program de dezvoltare este „încărcat valoric-subiectiv” (Chambers, 2004), iar din moment ce conceptul de dezvoltare depinde de valori și concepții cu privire la viață nu există un răspuns ferm sau unic cu privire la definirea acestuia. (Kanbur, 2006). Deasemenea, este necesară diferențierea între „dezvoltare” ca și „proces imanent, neintenționat”, - cum ar fi dezvoltarea capitalismului - respectiv iminent (intenționat sau voit), ca și „activitate intenționată” de reducere a disparităților economice, sociale, politice în țările sub-dezvoltate sau în curs de dezvoltare, care a început după al Doilea Război Mondial, ca parte a procesului de decolonizare. (Cowen & Shenton, 1998).

În spațiul academic internațional, sunt vehiculate și utilizate diverse definiții ale conceptului, însă pentru scopul acestei lucrări ne-am oprit asupra următoarelor perspective. Astfel, Amartya Sen, consideră că „dezvoltarea” constă în „eliminarea diferitelor tipuri de limitări ale libertății individuale, fiind un proces de extindere a libertăților reale și a capacității personale de administrarea a vieții în funcție de motivația și valorile individuale” (Sen, 1999). În perioada anilor 1950 și 1960, viziunea dominantă asupra „dezvoltării” era cea de „eliberare a oamenilor și a popoarelor”, pe baza „transformărilor structurale” (Gore, 2000) Recent acest concept a preluat forma limitativă „de practică a agenților de dezvoltare cu scopul reducerii sărăciei și atingerii „Obiectivelor

de Dezvoltare ale Mileniului” (MDG – Milenium Development Goals), propuse și promovate de către Organizația Națiunilor Unite (ONU) (Thomas, 2004).

Post-Modernismul identifică conceptul de „dezvoltare” ca fiind un discurs, un set de idei care modelează realitatea și relațiile de putere. (Hickey & Mohan, 2003) Acest lucru se produce valorizând anumite bunuri materiale sau sociale în detrimentul altora. De exemplu cei care nu dețin bunuri materiale sunt priviți ca fiind „inferiori” dintr-o perspectivă materialistă. Abordările post moderne reprezintă constructe sociale, încorporate în paradigme economice, considerând anumite valori superioare altora. Prin utilizarea interpretărilor economice și sociale, post-modernismul caută sisteme de valori alternative, astfel încât cei săraci să nu fie stigmatizați recunoscându-li-se „valorile” spirituale și culturale (Hickey & Mohan, 2003).

Analizând definițiile conceptuale prezentate în această primă parte a articolului, putem concluziona că dezvoltarea ca și concept utilizat în științele social-politice, este de cele mai multe ori încărcat valoric, subiectiv și deasemenea este influențat de contextul de manifestare și analiză precum și de perspectiva care se dorește a fi promovată. În continuare vom analiza modul în care aceste elemente au influențat evoluția politicilor de dezvoltare internațională.

EVOLUȚIA „POLITICII DE ASISTENȚĂ PENTRU DEZVOLTARE” LA NIVEL INTERNAȚIONAL

În această secțiune vom argumenta faptul că deși au existat multiple modificări la nivelul fluxurilor financiare alocate domeniului asistenței pentru dezvoltare internațională, precum și la nivelul abordării tehnice cu privire la implementarea proiectelor, s-a păstrat constantă utilizarea acestei politici cu scopul obținerii unor avantaje comerciale și politice în favoarea statelor sau organizațiilor donatoare. Acest lucru nu înseamnă că nu au existat efecte benefice la nivelul recipienților, ci că aceste beneficii au fost însoțite de o orientare ideologică din partea donatorilor, care tind să considere că există un model unic de dezvoltare, bazat pe concepția democrației liberale occidentale.

Rădăcinile „Asistenței Internaționale pentru Dezvoltare”, pot fi urmărite până cel puțin în secolul al XIX-lea. În cazul Marii Britanii primele documente oficiale din domeniul au fost reprezentate de „Colonial Development Act” din 1929, prin care se permiteau împrumuturi și granturi pentru infrastructură, către coloniile sale și către statele partenere. Deși aparent orientată către beneficiul recipienților, scopul “de facto” era obținerea prin intermediul acestor împrumuturi, de piețe de desfacere pentru produsele britanice. Acest prim document a fost urmat de „Colonial

Development and Welfare Act” din 1940 care a extins programul inițial, permițând și finanțarea activităților din sectorul social. Ministrul „alimentației” al acelei perioade declara cu privire la acest program: „Prin orice mijloace, dezvoltarea producției - de tot felul -, din zona colonială, reprezintă o problemă de viață și de moarte pentru economia țării” (Gupta, 1975). Sprijinul continuu al fostelor puteri coloniale în special Marea Britanie și Franța către fostele colonii reprezintă una dintre caracteristicile principale ale sistemului de „Asistență Internațională pentru Dezvoltare” din acea perioadă. (Hjertholm & White, 1998). Conceptul de dezvoltare a fost folosit în perioada colonială pentru a crea bazele ideologice, necesare existenței dominațiilor străine. (McMichael, 2003). Practic, în strânsă asociere cu procesul de colonizare, conceptul de dezvoltare, a fost utilizat de către statele occidentale, fiind convinși că a ocupa și a coloniza înseamnă a aduce civilizație popoarelor și societăților înapoiate. (McMichael, 2003)

O bază importantă pentru dezvoltarea infrastructurii instituționale în cazul „Asistenței Internaționale pentru Dezvoltare” a fost reprezentată de activitatea de după al II-lea Război Mondial. În acea perioadă țările dezvoltate, dețineau 65% din totalul veniturilor generate la nivel global, iar populația acestor state reprezenta numai 20% din totalitatea populației planetei. Țările sub dezvoltate, denumite și „Țările Lumii a Treia” reprezentau o populație de 67% din totalitatea populației globale, iar veniturile generate reprezentau numai 18% din totalul veniturilor globale generate. (McMichael, 2003). Importanța academică și politică a devenit semnificativă în această perioadă datorită necesității statelor Vest-Europene de reconstrucție post conflict. Tot atunci, s-a dezvoltat scolastica asociată fenomenului dezvoltării internaționale, instituțiile necesare implementării proiectelor precum și infrastructura instituțională la nivelul statelor beneficiare. (Korchumova, 2007). Au fost create: „OXFAM”, organism creat pentru refugiații din Grecia, dar care inițial s-a numit „Centrul pentru Ajutor American din Europa” (CARE). Activitatea ONU din domeniul „Asistenței Internaționale pentru Dezvoltare” a început cu „Agenția de Ajutor și Reabilitare a Națiunilor Unite” (UNRRA) fondată în timpul răboiului (1943), iar BANCA MONDIALĂ, al cărui nume inițial era „Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare” și-a început activitatea prin oferirea de credite pentru reconstrucție, făcând primul împrumut în 1950 către Columbia. (Hjertholm & White, 1998). Alături de Banca Mondială s-a înființat și FONDUL MONETAR INTERNAȚIONAL (FMI), iar împreună sunt denumite instituțiile „Washington Consensus”. Ultima instituție de importanță de după al II-lea Război Mondial a fost

„Planul Marshall” care datorită succesului înregistrat a fost văzut ca un posibil model de dezvoltare pentru alte parti ale lumii. Odată realizată construcția academică și instituțională necesară reconstrucției Europene, s-au pus bazele sprijinirii statelor și teritoriilor sub-dezvoltate sau în curs de dezvoltare. Caracteristica finală a scenei post-conflict a fost reprezentată de procesul de decolonizare, care a creat circumstanțele necesare creării „Asistenței Internaționale pentru Dezvoltare”.

Perioada de după al Doilea Război Mondial, poate fi descrisă ca fiind a hegemoniei Americane, în cazul „Asistenței Internaționale pentru Dezvoltare”, oferind două treimi din valoarea totală a sprijinului din acest domeniu. Acest lucru a venit și pe fondul intensificării Războiului Rece, care a dat oportunitatea Americii să-și reorienteze strategic poziția pe plan internațional, situație păstrată până în zilele actuale. Politica Americană a fost folosită cu scopul de a opri dezvoltarea comunismului, prin ajutor pentru dezvoltare dar și prin acțiuni militare unde a fost necesar. (Hjertholm & White, 1998). Experiența ilustrează în mod clar modul în care programele „Asistență Internațională pentru Dezvoltare” pot raspunde cu ușurință intereselor donatorilor.

Dominația statelor occidentale în rândul donatorilor, a determinat orientarea în mare parte modernistă, care a stat la baza programelor de ajutor. Prin urmare, s-a promovat o concepție occidentală a statului, bazată pe democrația liberală practică de „Vest”, la care țările în curs de dezvoltare trebuie să aspire. Comunitatea donatorilor a făcut prea puțin pentru a sprijini căutarea de modele alternative de dezvoltare și cu atât mai puțin să le promoveze.

EVOLUȚIA „POLITICII DE ASISTENȚĂ PENTRU DEZVOLTARE” LA NIVEL EUROPEAN

„Politica Europeană de Asistență pentru Dezvoltare” a atras atenția oamenilor de știință din domeniu, datorită unei reflectări mai intense asupra modificărilor de mare anvergură în abordările internaționale și Europene cu privire la rolul pe care îl poate juca (Arts & Dickson, 2004). Studiul asupra Europeanizării, a fost limitat de multe ori la domenii în care instituțiile Uniunii Europene în calitate de actor supranațional, dezvoltă, prevăd și aplică șabloane de politică, care urmează să fie adoptate la nivelul statelor membre (Bulmer & Radaelli, 2004). Această secțiune a lucrării explorează în schimb forma cooperării, modul de guvernare și implementare a proiectelor Uniunii Europene în „Politica de Asistență pentru Dezvoltare” precum și modificările interne la nivelul statelor membre care decurg din cerințele UE.

„Politica Europeană de Asistență pentru Dezvoltare”, aparține politicilor originale ale Uniunii care sunt strans legate de înființarea Comunității Economice Europene (CEE) și a trecutului de puteri coloniale ale unor state membre. Încă de la început Asistența Oficială pentru Dezvoltare a fost semnificativă, dar în nici un caz nu a fost singurul instrument al „Politicii Europene de Asistență pentru Dezvoltare”. De exemplu, acesta a fost pusă în aplicare și prin intermediul politicilor comerciale, precum și prin intermediul Fondului European de Dezvoltare, conceput ca o completare a programelor de ajutor bilateral al statelor membre (Zemanova, 2012). Deși, Fondul European de Dezvoltare (FED) a fost administrat de către Comisia Europeană, procesul de decolonizare nu a înlocuit atenția acordată de anumite state membre către fostele posesiuni coloniale. Distribuția Ajutorului Oficial pentru Dezvoltare a fost subiect de dezbatere între statele Comunității Europene, păstrându-și accentul regional, în special pentru Africa, pentru o perioadă destul de lungă. În special Franța în calitate de fostă putere colonială, a fost influențată în negocierile cu privire la natura asistenței pentru dezvoltare, impunându-și punctul de vedere în cadrul Comunității. Prin crearea FED, Franța practic a transferat o parte din povara asistenței pentru statele Africane către Germania și BeNeLux (Grilli, 1994). Redistribuirea sarcinii în ceea ce privește Asistența Oficială pentru Dezvoltare, poate fi înțeleasă ca un model inițial de Europeanizare în acest domeniu. Cu toate acestea Comisia Europeană, a implementat același tip de proiecte ca și statele membre în relațiile bilaterale cu țările în curs de dezvoltare - în special foste colonii.

O mai mare disponibilitate a statelor membre de a accepta coordonarea Comisiei Europene în domeniul „Politicii de Asistență pentru Dezvoltare” a fost pentru prima dată evidentă la sfârșitul anilor 1980 începutul anilor 1990. Această acceptare nu a fost rezultatul evoluțiilor interne ale Comunității Europene ci a fost provocată de evoluțiile geopolitice externe. Acestea sunt strâns legate de dizolvarea blocului Comunist și sfârșitul Războiului Rece, respectiv, de nevoia de sprijin internațional pentru transformările structurale necesare în Estul Europei. Creșterea volumului total de asistență și eficientizarea fluxurilor financiare precum și o mai bună coordonare a proiectelor sub conducerea Comisiei Europene a putut servi acestui scop (Grilli, 1994).

Tratatul de la Maastricht a inclus „Politica Europeană de Asistență pentru Dezvoltare” în cadrul primului pilon al Uniunii Europene, definind obiectivele generale și principiile pentru prima dată. Acestea au fost articulate sub forma celor „trei C-uri”: Complementaritate, Coerență și Coordonare. (Treaty on European Union, 1991). Cu toate acestea „Politica Europeană de Asistență

pentru Dezvoltare” continuă să funcționeze ca un sistem mixt care cuprinde politicile naționale și politica colectivă a Uniunii Europene. Statele membre au privit cu reticiență schimbările aduse în favoarea Comisiei Europene și au continuat eforturile de promovare a intereselor proprii pe ordinea de zi a Uniunii, în loc să caute o agendă comună de o importanță strategică ridicată (EuropeAid, 1998). Din această cauză a existat o fragmentare a programelor asistență Europeană pentru dezvoltare, precum și o slabă cooperare între diferiți actori politici naționali și instituțiile Europene.

Inițiativele de reformă au fost dictate de îndeplinirea Tratatului de la Maastricht dar și de noile tendințe globale, regăsite în: „Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului”, „Consensul de la Monteray”, „Conferința de la Roma”, „Declarația de la Paris” sau „Conferința de la Accra”. Practic inițiativele Europene au încercat o mai bună împărțire a sarcinilor în rândul furnizorilor „Asistență pentru Dezvoltare” cu beneficiarii proiectelor. Consensul European privind dezvoltarea poate fi considerat nucleul „Politicii Europene de Asistență pentru Dezvoltare”, introducând obiectivele comune ale Uniunii Europene și indicatorii de atins. A realizat procedurile de planificare și raportare la nivelul statelor beneficiare, procedurile de evaluare precum și elaborarea unor planuri de lucru în conformitate cu experiența anterioară acumulată. (Trubek & Trubek, 2005). Pe lângă obiectivele financiare privind volumul total oferit domeniului, statele membre ale Uniunii Europene s-au angajat să direcționeze 50% din sumele alocate către Africa. Angajamentul a fost respectat de Belgia, Danemarca, Finlanda, Luxemburg, iar Franța, Portugalia și Marea Britanie, nu au atins acest obiectiv în special datorită faptului că alocările financiare anterioare, către statele Africane au fost la un nivel ridicat datorită legăturilor create în perioada colonială (Zemanova, 2012).

Comisia Europeană a căutat inclusiv surse inovatoare pentru finanțarea „Politicii Europene de Asistență pentru Dezvoltare”, într-un context internațional mai larg. Deși, statele membre UE au fost deschise către aceste propuneri, doar o treime dintre ele, predominant cele aparținând EU15, au fost capabile să le folosească pentru strângerea de fonduri (European Comision, 2010). Cu toate acestea, Comisia Europeană a recunoscut în comunicarea sa din 2006, „Ajutorul UE: Mai mult, mai bine și mai repede” că în ciuda tuturor eforturilor sale și progreselor evidente în raport cu unele țări beneficiare, aspectele calitative ale ODA au rămas în urma celor cantitative, identificând o concentrație a ajutorului în anumite țări și sectoare atractive, în detrimentul altora, precum și o fragmentare a activității, datorată suprapunerii finanțărilor cu alți donatori. (Zemanova, 2012)

„Consensul European privind Dezvoltarea” din 2005, reprezintă primul document European, care conține o viziune cu adevărat comună, asupra principiilor, valorilor și obiectivelor, precum și aspirațiile politice care stau la baza „Politicii Europene de Asistență pentru Dezvoltare”. În prima parte a documentului, intitulată „Viziunea UE asupra Dezvoltării” se regăsesc informațiile care „ghidează activitatea „Politicii Europene de Asistență pentru Dezvoltare” și a statelor membre în relația cu țările aflate în curs de dezvoltare într-un spirit de complementaritate” (Council of the European Union, 2005)

CONCLUZII

Deși demersul acestei lucrări cu privire la „Politica de Asistență pentru Dezvoltare” a Uniunii Europene, nu poate avea o caracteristică exhaustivă, am oferit un scurt fundal istoric, arătând că din punct de vedere diacronic, activitatea Europeana din acest domeniu, a servit o serie de obiective pentru donatori, dar și pentru statele beneficiare. În cazul marilor donatori această politică a reprezentat un instrument al politicii externe și comerciale, conceput pentru a atinge o gamă de obiective politice, strategice, economice, dar și umanitare. Această afirmație se naște din observarea evoluției temporale a „Politicii Europene de Asistență pentru Dezvoltare” și este susținută de datele empirice existente în domeniu. O altă concluzie face referire la faptul că de multe ori „Politica de Asistență pentru Dezvoltare” este definită de schimbări în funcție de context, a relațiilor donator-beneficiar în termeni de volum financiar, compoziție, și obiective ale proiectelor de ajutorare.

În ceea ce privește cazul Uniunii Europene, putem afirma că această politică reprezintă un instrument eficient de manifestare a identității organizației pe plan internațional. Deasemenea se pot dezvolta relațiile deja existente cu statele partenere în scopul promovării intereselor organizației în materie de securitate și parteneriate economice. Europeanizarea „Politicii de Asistență pentru Dezvoltare” a produs inclusiv schimbări la nivelul funcționării interne a organizației și a generat noi mecanisme de adaptare la diferitele modificări ale contextului internațional. Evoluția „Politicii de Asistență pentru Dezvoltare a Uniunii Europene” reprezintă o interacțiune permanentă între statele membre și organismele comunitare, în special Comisia Europeană, aceasta reflectând disponibilitatea statelor membre de a transfera o parte din sarcinile lor la nivelul UE. Pe de altă parte, Comisia a demonstrat creativitate și mobilitate crescută, în administrarea domeniului și considerăm că pentru o și mai bună promovare a intereselor comune Europene, este necesară o definire a obiectivelor la nivel comunitar într-o

manieră lipsită de interese naționale ale statelor membre.

Bibliography

- [1.] Arts, K., & Dickson, A. (2004). *EU development cooperation: From model to symbol*. Manchester: Manchester University Press.
- [2.] Bulmer, S., & Radaelli, C. (2004). *www.qub.ac.uk*. Retrieved April 02, 2015, from <http://www.qub.ac.uk:www.qub.ac.uk: http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38405,en.pdf>.
- [3.] Chambers, R. (2004). *Ideas for Development. IDS Working Paper 238*. Sussex: IDS.
- [4.] Council of the European Union. (2005). *Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus*. Retrieved Martie 28, 2015, from http://ec.europa.eu: http://ec.europa.eu/development/body/development_policy_statement/docs/edp_statement_0j_24_02_006_en.pdf
- [5.] Cowen, M., & Shenton, R. (1998). *Doctrines of Development*. London: Routledge.
- [6.] EuropeAid. (1998). *Evaluation of EU Aid to ACP Countries. Ref. 951338*. Retrieved April 02, 2015, from http://ec.europa.eu: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/1998/951338_docs_en.htm.
- [7.] European Comision. (2010). *Financing for Development - Annual progress report 2010. Getting back on track to reach the EU 2015 target on ODA spending?* Retrieved April 02, 2015, from http://aei.pitt.edu: http://aei.pitt.edu/37897/1/SEC_%282010%29_420_1.pdf
- [8.] Gore, C. (2000). The Rise and Fall of the Fall of Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development, Vol 28, Nr 5*, 789-804.
- [9.] Grilli, E. (1994). *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [10.] Gupta, P. S. (1975). *Imperialism and the British Labour Movement 1914-64*. Basingstoke: Macmillan.
- [11.] Hickey, S., & Mohan, G. (2003). Relocating participation within a radical politics of development: citizenship and critical modernism. *Draft working paper prepared for conference on "Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring new approaches to participation in*

- development*". Manchester: University of Manchester.
- [12.] Hjertholm, P., & White, H. (1998). Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation. *Foreign Aid and Development: Lessons of Experience and Directions for the Future*. Copenhagen: University of Copenhagen.
- [13.] Kanbur, R. (2006, January). www.arts.cornell.edu. Retrieved April 5, 2015, from [www.arts.cornell.edu: http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/socpolecongrowth.pdf](http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/socpolecongrowth.pdf)
- [14.] Korchumova, S. (2007, Decembrie). www.globalhood.org. Retrieved Aprilie 02, 2015, from [www.globalhood.org: http://www.globalhood.org/articles/briefingnotes/Development_Projects_that_work.pdf](http://www.globalhood.org/articles/briefingnotes/Development_Projects_that_work.pdf)
- [15.] McMichael, P. (2003). *Development and Social Change: A Global Perspective, 3rd Edition*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- [16.] McMichael, P. (2003). *Development and Social Change: A Global Perspective. 3rd Ed.* Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- [17.] Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- [18.] Thomas, A. (2004). The Study of Development. *DSA Annual Conference* (pp. 1-2). London: Church House.
- [19.] Treaty on European Union. (1991). www.eurotreaties.com. Retrieved Martie 27, 2015, from [www.eurotreaties.com: http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf](http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf).
- [20.] Trubek, D., & Trubek, L. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of the Open Method of Co-ordination. *European Law Journal, Vol. 11, No. 3*, 343-364.
- [21.] Zemanova, S. (2012). The Europeanization of official development assistance: EU governance by cooperation - communication and domestic change. *Eastern Journal of European Studies, Vol 3, Issue 1*.