

ΔΗΜΗΤΡΑ Β. ΜΑΝΟΥ

Η ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΣ ΣΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ο ρόλος των πολυμερών αναπτυξιακών τραπεζών

Πρόλογος

**Κων/νος Χατζηκωνσταντίνου
Καθηγητής Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου
Τμήμα Νομικής ΑΠΘ**

Το έργο αυτό υλοποιήθηκε στο πλαίσιο του Μέτρου 8.3 του Ε.Π. Ανταγωνιστικότητα – Γ' Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης (Πρόγραμμα Ενίσχυσης Νέου Ερευνητικού Δυναμικού –ΠΕΝΕΔ) και συγχρηματοδοτήθηκε κατά 75% της Δημόσιας Δαπάνης από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και κατά 25% της Δημόσιας Δαπάνης από το Ελληνικό Δημόσιο (Υπουργείο Ανάπτυξης, Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας)

**(Επιστημονικός Υπεύθυνος Έργου: Παναγιώτης Γκλαβίνης,
Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Νομικής ΑΠΘ)**



**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ**

2009

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η περιβαλλοντική παράμετρος στη χρηματοδότηση της ανάπτυξης

Η περιβαλλοντική παράμετρος στη διεθνή χρηματοδότηση της ανάπτυξης αφορά στη θεωρητική επιστημονική συζήτηση για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τη χρηματοδότηση της αναπτυξιακής διαδικασίας των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών και των χωρών με οικονομία υπό μετάβαση. Η προστασία του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων αποτελεί μια από τις πλέον κρίσιμες συνιστώσες για τον προσδιορισμό της αποτελεσματικότητας και ποιότητας της παρεχόμενης αναπτυξιακής βοήθειας. Δίχως ουσιαστική μέριμνα για το φυσικό περιβάλλον των χρηματοδοτούμενων κρατών, κάθε προσπάθεια για βιώσιμη ανάπτυξη μοιραία θα αποβεί άκαρπη. Ο συγκερασμός των δυο καταρχήν αντιτιθέμενων εννοιών, δηλαδή της περιβαλλοντικής προστασίας και της (οικονομικής) ανάπτυξης, αποτελεί πεδίο έρευνας, αντιπαράθεσης και ενίοτε συνεργασίας μεταξύ διαφόρων επιστημονικών κλάδων και απασχολεί μεταξύ άλλων την επιστήμη του δικαίου.

Στην περιβαλλοντική νομοθεσία αποτυπώνεται με τον πιο εύγλωττο τρόπο η ένταση μεταξύ οικολογικών και οικονομικών συμφερόντων. Η υιοθέτηση πληθώρας διεθνών συνθηκών και η εμφάνιση νέων εργαλείων άσκησης περιβαλλοντικής πολιτικής καταδεικνύει την ένταση αυτή, καθώς και τη δυσκολία στην επίτευξη συμφιλίωσης μεταξύ περιβάλλοντος και ανάπτυξης¹. Οι περισσότερες διεθνείς συνθήκες για το περιβάλλον είναι συμφωνίες – πλαίσια με πρόσθετα πρωτόκολλα, η ενεργοποίηση των οποίων εξαρτάται από την ενσωμάτωσή τους στο εσωτερικό δίκαιο των συμβαλλόμενων μερών. Χαρακτηριστικό του διεθνούς συμβατικού δικαίου του περιβάλλοντος είναι ότι οι κανόνες του είναι μεν υποχρεωτικού χαρακτήρα, αφού τα μέρη εκφράζουν ρητή βούληση προς δέσμευση, αλλά σπάνια δημιουργούνται συγκεκριμένα καθήκοντα και υποχρεώσεις. Τα συμβαλλόμενα μέρη συνήθως δεσμεύονται να συνεργασθούν εντός του συγκεκριμένου συμβατικού πλαισίου, προκειμένου να επιτευχθούν οι γενικότεροι στόχοι που τίθενται².

Άλλοτε μέσω διεθνών συνθηκών (hard law) και άλλοτε μέσω διακηρύξεων και ψηφισμάτων (soft law) το διεθνές δίκαιο του περιβάλλοντος πολλές φορές κλήθηκε να συμβιβάσει την επιτακτική ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος με την ικανοποίηση των συμφερόντων δυο παραδοσιακά αντιμαχόμενων πλευρών, των κρατών δωρητών αφενός και των κρατών αποδεκτών της χρηματοδότησης αφετέρου. Σοβαρά ερωτήματα ανέκυψαν, όπως η επιβολή νομικών ρυθμίσεων και κυρώσεων για την προστασία του περιβάλλοντος, η ισορροπία μεταξύ των νέων περιβαλλοντικών αρχών και των θεμελιωδών αρχών του διεθνούς δικαίου³, η ανάπτυξη διεθνών νομικών κανόνων, οι

¹ Ως οικονομικής μεγέθυνσης (growth).

² Στέλιος Ε. Περράκης, Παναγιώτης Γ. Γρηγορίου, *Περιβάλλον και Διεθνές Συμβατικό Δίκαιο: Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής*, (Διεύθυνση: Κ. Ιωάννου, Στ. Περράκης, Π. Νάσκου-Περράκη, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997) 20.

³ Υποστηρίχθηκε, για παράδειγμα, ότι η αρχή της εθνικής κυριαρχίας έρχεται σε σύγκρουση με τη διεθνικότητα που διέπει το Διεθνές Δίκαιο Περιβάλλοντος. Υπό μια έννοια το Διεθνές Δίκαιο Περιβάλλοντος καταργεί τα εθνικά σύνορα και η αξία της διάκρισης μεταξύ τοπικών, εθνικών και διεθνών υποθέσεων και συμφερόντων χάνεται. Η αλληλεπίδραση είναι δεδομένη. Βλ. Judge

οποίοι θα αποτελούν δεσμευτικές επιταγές για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και η αρμοδιότητα για την επίβλεψη και απόφαση αν ένα αναπτυξιακό έργο συμφωνεί με τα διεθνή περιβαλλοντικά πρότυπα. Το διεθνές δίκαιο κλήθηκε να δώσει ικανοποιητικές απαντήσεις και λύσεις στα ζητήματα αυτά.

Κατέστη νωρίς σαφές ότι ο στόχος της περιβαλλοντικής προστασίας κατά τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης δεν είναι εύκολο να επιτευχθεί μόνο μέσω του διεθνούς συμβατικού δικαίου του περιβάλλοντος. Βασικός λόγος είναι ότι στη χρηματοδοτική διαδικασία εμπλέκονται και άλλοι δρώντες πέραν του κράτους. Αυτοί οι φορείς χρηματοδότησης της ανάπτυξης, κυρίως οι πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες και οι πολυεθνικές επιχειρήσεις, βρέθηκαν στο στόχαστρο των επικριτών της άναρχης ανάπτυξης των φτωχών χωρών και αναγκάστηκαν να εφεύρουν λύσεις, ως αντιστάθμισμα στην περιβαλλοντική υποβάθμιση. Νέα εργαλεία περιβαλλοντικής ρύθμισης και μηχανισμοί της αγοράς εμφανίστηκαν στο προσκήνιο ευαγγελιζόμενα λύσεις, τις οποίες δεν έδωσε το διεθνές συμβατικό δίκαιο περιβάλλοντος. Στην ανάδειξη των νέων αυτών εργαλείων και μηχανισμών συνέβαλε η διαπίστωση ότι η αγορά δεν ενσωματώνει τα περιβαλλοντικά και κοινωνικά κόστη κατά πώς θα έπρεπε.

Η έρευνά μας αποσκοπεί στο να φωτίσει ένα νέο πεδίο επιστημονικής έρευνας στο χώρο του διεθνούς δικαίου και συγκεκριμένα το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος κατά τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης από τις πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες. Εξάλλου, όπως τέθηκε από τον πρώην Γενικό Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών, κ. Κόφι Ανάν, ζούμε τη χλιετία του περιβάλλοντος. Το περιβάλλον, σύμφωνα με τον κ. Ανάν, πρέπει να ενσωματωθεί πλήρως στις οικονομικές πολιτικές⁴. Πριν όμως επιδοθούμε στο εγχείρημα αυτό, χρειάζεται να προσδιορίσουμε τους τρόπους χρηματοδότησης της ανάπτυξης και να οριοθετήσουμε την έννοιά της.

2. Η ξένη βοήθεια

Η ξένη βοήθεια (foreign aid) προς τα λιγότερα αναπτυγμένα κράτη λαμβάνει δυο βασικές μορφές, την ανθρωπιστική και την αναπτυξιακή βοήθεια.

Η ανθρωπιστική βοήθεια (humanitarian aid) παρέχεται για ανθρωπιστικούς λόγους έχοντας ως στόχο την ανακούφιση πληθυσμών, οι οποίοι πλήττονται τη δεδομένη χρονική περίοδο από κάποια ανθρωπιστική κρίση. Επομένως, για τη χορήγηση ανθρωπιστικής βοήθειας προϋποτίθεται η ύπαρξη ανθρωπιστικής κρίσης, η οποία επιβάλλει την άμεση διάθεση πόρων (οικονομικών κυρίως) για την αντιμετώπισή της. Τέτοιες καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης προκαλούνται ως επί το πλείστον από ένοπλες συγκρούσεις, καθώς και από μεγάλες φυσικές και οικολογικές καταστροφές (πλημμύρες, τυφώνες, τσουνάμι και άλλα)⁵. Η ανθρωπιστική βοήθεια διακρίνεται για τον επείγοντα χαρακτήρα της, καθώς παρέχεται για την ανακούφιση των θυμάτων των φυσικών καταστροφών και των ένοπλων

Nagendra Singh (ix-xi) στο WCED, Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations adopted by the Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development (Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, June 1986).

⁴. "Environment Millennium", Message to the Global Ministerial Environment Forum, Malms, Sweden, May 2000.

⁵. Περισσότερα στο Ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών A/RES/ 58/214 "International Strategy for Disaster Reduction" σχετικά με την απόφαση πραγματοποίησης Παγκόσμιας Συνδιάσκεψης για τη Μείωση των Καταστροφών στην Ιαπωνία το 2005 (World Conference on Disaster Reduction, Kobe, Hyogo, Japan, 18 - 22 January 2005).

συγκρούσεων. Η βοήθεια, μπορεί να συνίσταται, εκτός από άμεση παροχή χρηματικού ποσού, και σε τρόφιμα, ιατρικό εξοπλισμό, φάρμακα, καύσιμα και άλλα είδη πρώτης ανάγκης. Επίσης, σε παροχή υπηρεσιών στην πληγείσα περιοχή, όπως ιατρική βοήθεια και συνδρομή στην αναδιοργάνωση των διοικητικών υπηρεσιών.

Η αναπτυξιακή βοήθεια, από την άλλη, παρέχεται με στόχο την προώθηση και διευκόλυνση της αναπτυξιακής διαδικασίας των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών και των χωρών με οικονομία υπό μετάβαση. Όπως θα διαπιστώσουμε και στη συνέχεια, η έννοια της ανάπτυξης, όπως εξελίχθηκε και προσδιορίζεται σήμερα, περιλαμβάνει τρεις πυλώνες, την οικονομική μεγέθυνση, την κοινωνική πρόοδο και την προστασία του περιβάλλοντος. Η χορήγηση αναπτυξιακής βοήθειας, επομένως, στοχεύει στην υλοποίηση των τριών αυτών μερικότερων στόχων, στην προαγωγή, δηλαδή, του οικονομικοκοινωνικού επιπέδου του πληθυσμού μιας χώρας, στην ενδυνάμωση της οικονομίας της και στη διατήρηση (conservation) και προστασία του φυσικού περιβάλλοντός της.

Οι όροι παροχής της μεν και της δε είναι επίσης διαφορετικοί.

Η ανθρωπιστική βοήθεια συνίσταται κυρίως σε δωρεές, οι οποίες μπορεί να προέρχονται από ιδιώτες, κράτη ή/και διεθνείς οργανισμούς υπό τη μορφή φιλανθρωπικής ενίσχυσης για την αντιμετώπιση της συγκεκριμένης ανθρωπιστικής κρίσης. Πρόκειται για μια ad hoc παροχή οικονομικής ενίσχυσης, η οποία εκ των πραγμάτων έχει προσωρινό χαρακτήρα (μέχρι τη λήξη ή τη διευθέτηση της κρίσης). Ανθρωπιστική βοήθεια παρέχουν και οι διεθνείς χρηματοδοτικοί οργανισμοί, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα. Η τελευταία έχει συχνά χρηματοδοτήσει την επανατοποθέτηση πληθυσμών ύστερα από φυσική καταστροφή παρέχοντας στους πληγέντες πληθυσμούς προσωρινό κατάλυμα, τροφή, φάρμακα και πρόσβαση στο νερό. Οι διεθνείς χρηματοδοτικοί οργανισμοί διαθέτουν συνήθως ειδικό λογαριασμό κονδυλίων για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών⁶. Πρόκειται βέβαια για δάνεια, τα οποία όμως παρέχονται με ευνοϊκούς όρους, προβλέπουν ταχύτερες διαδικασίες έγκρισης από τα υπόλοιπα είδη δανείων και καλύπτουν την αποκατάσταση και επαναλειτουργία βασικών υπηρεσιών, όπως των υποδομών ύδρευσης, των κέντρων υγείας και των οδικών αρτηριών⁷.

Η αναπτυξιακή βοήθεια, από την άλλη, αφορά στη χορήγηση μακροπρόθεσμης οικονομικής ενίσχυσης υπό όρους και με στόχο τη βελτίωση και προώθηση του οικονομικού, κοινωνικού και πολιτικού επιπέδου της χρηματοδοτούμενης χώρας. Πάντως, η ανθρωπιστική βοήθεια προσφέρει ταυτόχρονα το πρώτο, απαραίτητο βήμα, προκειμένου η πληγείσα περιοχή/χώρα να ορθοποδήσει και να ακολουθήσει στη συνέχεια μακροπρόθεσμο σχέδιο ανάπτυξης – και χορήγηση, επομένως, αναπτυξιακής βοήθειας.

Σε κάθε περίπτωση, αξίζει να σημειωθεί ότι η προστασία του περιβάλλοντος (ή η μείωση των βλαβών τις οποίες αυτό έχει ενδεχομένως υποστεί) συνιστά βασικό στόχο της ξένης βοήθειας, είτε ανθρωπιστικής είτε αναπτυξιακής. Η ανθρωπιστική βοήθεια για την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών κρίνεται ως προαπαιτούμενο για τη μετέπειτα βιώσιμη ανάπτυξη των πληγεισών περιοχών. Οι φυσικές καταστροφές και οι ανθρωπιστικές κρίσεις που έπονται αυτών έχει επανειλημμένως αναγνωριστεί ότι συνιστούν απειλή

⁶ Για παράδειγμα τα Emergency Recovery Credits της Παγκόσμιας Τράπεζας, http://siteresources.worldbank.org/INTEVAOFWBASSND/Resources/executive_summary.pdf.

⁷ Για άλλους οικονομικούς οργανισμούς, βλ. <http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/ifis.html>.

για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την καταπολέμηση της φτώχειας⁸. Εξάλλου, όπως θα τονιστεί και στη συνέχεια, η αναπτυξιακή βοήθεια παρέχεται με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη των χρηματοδοτούμενων κρατών. Ο στόχος της περιβαλλοντικής προστασίας διατέμνει, επομένως, και τα δυο είδη ξένης βοήθειας.

3. Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια

3.1. Ιστορική επισκόπηση της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας

Η διεθνής χρηματοδότηση της ανάπτυξης ξεκινά με το Σχέδιο Μάρσαλ για την ανοικοδόμηση της Ευρώπης μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο.

Κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου οι δύο υπερδυνάμεις της εποχής, ΗΠΑ και ΕΣΣΔ, παρείχαν αναπτυξιακή βοήθεια για λόγους ασφαλείας, οι μien ως εργαλείο προς ανάσχεση του κομμουνισμού, οι δε προς επέκταση και στήριξη του καθεστώτος. Η υποστήριξη φιλικών προς τις χρηματοδότες χώρες καθεστώτων είχε ως αποκλειστικό σκοπό την υλοποίηση των στόχων της εξωτερικής πολιτικής του δωρητή, για το λόγο αυτόν, η επιλογή των χωρών-αποδεκτριών της βοήθειας γινόταν βάσει αμιγώς πολιτικών κριτηρίων⁹. Παρόμοια ήταν τα κίνητρα των τέως αποικιοκρατικών χωρών στην προσπάθειά τους να διατηρήσουν την επιρροή τους στις πρώην αποικίες τους. Τα παραπάνω συνθέτουν το σκηνικό της εποχής, όπου το «αντίπαλο δέος» καθόριζε τη στάση, την οποία τηρούσαν στο θέμα αυτό, οι δυνάμεις της εποχής.

Με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και την πτώση του υπαρκτού σοσιαλισμού ξεκινά η παρούσα φάση χρηματοδότησης της ανάπτυξης με αποδέκτριες τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες και τις χώρες με οικονομία υπό μετάβαση. Η συζήτηση έχει πλέον μεταταθεί από τη σχέση μεταξύ δυτικών και σοσιαλιστικών καθεστώτων στη σχέση αναπτυγμένων και λιγότερο αναπτυγμένων χωρών, με αποκορύφωμα το λεγόμενο «διάλογο» μεταξύ των πλουσίων χωρών του Βορρά και των φτωχών χωρών του Νότου. Ο «Διάλογος Βορρά – Νότου» (ή «Σχέσεις Βορρά – Νότου» ή «Σύγκρουση Βορρά – Νότου»¹⁰) μονοπώλησε για δεκαετίες το ενδιαφέρον των επιστημόνων και δίχως να έχει απωλέσει την αξία του, έχει φθίνει η δυναμική του στο διεθνές πολιτικό προσκήνιο.

Προσδιορίζοντας γεωγραφικά τις αναπτυγμένες και τις αναπτυσσόμενες χώρες εννοούμε, αφενός τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης, της Βόρειας Αμερικής, της Ωκεανίας και την Ιαπωνία, αφετέρου τα κράτη της Αφρικής, της Ασίας, της Νοτίου Αμερικής και της

⁸. Παρ. 2 της Hyogo Declaration, World Conference on Disaster Reduction, Kobe, Hyogo, Japan, 18-22 January 2005, <http://unisdr.org/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-declaration-english.pdf>.

⁹. Το 40% του συνόλου της αναπτυξιακής βοήθειας που παρείχαν οι ΗΠΑ, για παράδειγμα, μετά το 1977 είχε ως αποδέκτες δυο χώρες, το Ισραήλ και την Αίγυπτο. Χαράλαμπος Τσαρδανίδης, 'Εξωτερική πολιτική και αναπτυξιακή βοήθεια: τα κίνητρα των δωρητών' στο Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21^ο αιώνα* (Εξάντας, 1998) 29. Ένα άλλο, θλιβερό παράδειγμα είναι η παροχή αναπτυξιακής βοήθειας το 1964 από τις ΗΠΑ στη συντηρητική κυβέρνηση της Χιλής, προκειμένου να ενισχυθεί ο συντηρητικός υποψήφιος στις επικείμενες εκλογές έναντι του Αλιέντε.

¹⁰. North-South Dialogue, North-South Relations, North-South Conflict, συνώνυμοι όροι, με τους οποίους εννοούμε τις σχέσεις που αναπτύσσουν οι αναπτυγμένες με τις αναπτυσσόμενες χώρες σε πολιτικό, οικονομικό αλλά και κοινωνικό επίπεδο. Θεωρούνται ανακριβείς, διότι ουσιαστικά πρόκειται για τις σχέσεις Δύσης-Νότου, 'International Relations: North-South' στο United Nations: Law, Policies and Practice, Volume 2 (UN, 1995) 778.

Καραϊβικής¹¹. Ως οικονομίες υπό μετάβαση χαρακτηρίζονται οι χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ, καθώς και ορισμένες από τις πιο προηγμένες αναπτυσσόμενες χώρες (αναδυόμενες οικονομίες). Γενικά χαρακτηριστικά των λιγότερο και ελάχιστα αναπτυγμένων χωρών είναι η έλλειψη κεφαλαίων, απόρροια των ανεπαρκών αποταμιεύσεων και των μικρών συναλλαγματικών αποθεμάτων, το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, οι ανεπαρκείς και συχνά διεφθαρμένοι κρατικοί μηχανισμοί, η πολιτική αστάθεια, η απουσία επιχειρηματικής κουλτούρας, η έλλειψη υποδομών και οι τεράστιες κοινωνικές ανισότητες.

Θα λέγαμε, τελικά, ότι η συζήτηση για τη διεθνή χρηματοδότηση της ανάπτυξης αφορά στην προσπάθεια άμβλυνσης του χάσματος μεταξύ φτωχών και πλούσιων χωρών, με σημαντικότερες συνιστώσες την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας, το δικαίωμα στην ανάπτυξη, το χρέος του Τρίτου Κόσμου, τις επιπτώσεις της αναπτυξιακής βοήθειας στην εθνική κυριαρχία, στη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, στη μετανάστευση, στην προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, στο περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη.

3.2. Εννοιολογική εξέλιξη της ανάπτυξης

Η ανάπτυξη αποτελεί τον κεντρικό, και ίσως το βασικότερο στόχο των κρατών στο διεθνές σύστημα, προσδιορίζοντας τη θέση τους σε αυτό και καθορίζοντας αποφασιστικά τις πολιτικές επίτευξής του. Η θεώρηση της ανάπτυξης ως συνισταμένης διαφόρων παραγόντων, μεταξύ των οποίων η προστασία του περιβάλλοντος και η διατήρηση των φυσικών πόρων, υπογραμμίζει ακόμη περισσότερο τη σημασία της ως σύλληψης¹². Σήμερα, ο βαθμός ανάπτυξης μιας χώρας δεν προσδιορίζεται απλώς με βάση μια ποσοτική μέτρηση του ετήσιου κατά κεφαλήν εισοδήματος, όπως αρχικά είχε επινοηθεί από την Παγκόσμια Τράπεζα το 1948, αλλά με την επιπλέον προσμέτρηση κοινωνικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων.

Κατά τη δεκαετία του 1960 η ανάπτυξη δε διαχωριζόταν από τη μεγέθυνση, σήμαινε, επομένως, την οικονομική ανάπτυξη, η οποία ήταν μετρήσιμη βάσει του ΑΕΠ μιας χώρας και η οποία θα οδηγούσε στην πολιτική και ατομική ελευθερία, καθώς και στη γενι-

¹¹. Βλ. (1) The World Bank List Of Economies (July 2008), <http://siteresources.world-bank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>, (2) 2007/2008 Human Development Index Rankings, <http://hdr.undp.org/en/statistics> και (3) DAC List of ODA Recipients, <http://www.oecd.org/dataoecd/23/34/37954893.pdf>.

Ο όρος «αναπτυσσόμενες χώρες» θεωρείται σήμερα μάλλον αδόκιμος και αντικαθίσταται στη διεθνή βιβλιογραφία από το «Λιγότερο Αναπτυγμένες Χώρες» (Less Developed Countries). Στις LDCs εντάσσονται α) οι «Ελάχιστα Αναπτυγμένες Χώρες» (Least Developed Countries), β) οι Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), δηλαδή οι υπερχρεωμένες χώρες, στις οποίες το ύψος του εξωτερικού τους χρέους είναι πολύ μεγαλύτερο από το ΑΕΠ τους και σε συνδυασμό με το μεγάλο κόστος εξυπηρέτησης του χρέους εμποδίζεται κάθε αναπτυξιακή τους προσπάθεια και γ) τα Μικρά Νησιωτικά Αναπτυσσόμενα Κράτη (Small Island Developing States).

Στην παρούσα μελέτη εναλλάσσονται οι όροι «αναπτυσσόμενες χώρες», «λιγότερο αναπτυγμένες χώρες» και «LDCs» εννοώντας ακριβώς το ίδιο.

¹². Από την άλλη, εξαιρετικά ενδιαφέρουσα είναι η άποψη ότι η ανάπτυξη είναι απλώς μια σύλληψη του «αναπτυγμένου», Δυτικού κόσμου, με κριτήρια τιθέμενα από αυτόν, η οποία υφίσταται για να δικαιολογεί και να αναπαράγει το οικονομικό και πολιτικό status quo και την άνιση κατανομή της διεθνούς ισχύος μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών, μια «ηθική δικαιολογία για επεμβάσεις που υπό άλλες συνθήκες θα θεωρούνταν ανεπίτρεπτες», Ruth E. Gordon, Jon H. Sylvester, 'Deconstructing Development' (2004) 22 Wis Int'l L J 1, 11.

κότερη βελτίωση του επιπέδου διαβίωσης. Στην πορεία, όμως, κατέστη φανερό ότι αύξηση του ΑΕΠ και δίκαιη διανομή του πλούτου δε συμβαδίζουν αναγκαστικά.

Στις δεκαετίες του 1970 και 1980, η ανάπτυξη εστίασε στη βελτίωση των όρων ζωής ολόκληρου του πληθυσμού και στη δίκαιη διανομή των ωφελειών. Αυτή η νέα, ανθρωποκεντρική θεώρηση της ανάπτυξης είχε μεγάλη απήχηση στη διεθνή συνεργασία για την ανάπτυξη, στα όργανα των Ηνωμένων Εθνών, στις δανειοδοτήσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας (οι οποίες προσανατολιζόνταν προς μια βελτίωση της θέσεως του φτωχότερου τμήματος του πληθυσμού) και τελικώς, αντανακλάται στη Διακήρυξη του 1986 για το Δικαίωμα στην Ανάπτυξη¹³.

Λίγο πριν το 1990 παρατηρείται στροφή προς μια σύνδεση της ανάπτυξης με την έννοια της βιωσιμότητας (sustainable development). Η πρόσφατη αυτή διάσταση που αποδόθηκε στην ανάπτυξη εισήχθη δυναμικά με τη Διακήρυξη του Ρίο¹⁴ για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη του 1992. Αλλά και σε μετέπειτα διεθνή κείμενα, όπως στη Διακήρυξη της Βιέννης του 1993 για τα ανθρώπινα δικαιώματα¹⁵, η ανάπτυξη συνδέθηκε άμεσα με τη βιωσιμότητα υπό την έννοια μιας ηθικής κυρίως υποχρέωσης προς τις επόμενες γενιές προστασίας των φυσικών πόρων.

Η ανάγκη συγκερασμού των οικολογικών ανησυχιών με τις δράσεις της αναπτυξιακής πολιτικής που επηρεάζουν το περιβάλλον τονίστηκε ιδιαίτερα στη Συνδιάσκεψη του Ρίο το 1992. Είχε όμως γίνει αντιληπτή πολύ νωρίτερα, από τα πρώτα χρόνια αναπτυξιακής δράσης της Παγκόσμιας Τράπεζας και αφού διαφάνηκαν οι πρώτες -αρνητικές- επιπτώσεις των χρηματοδοτούμενων αναπτυξιακών έργων στο περιβάλλον.

Η σύλληψη της αιφόρου ανάπτυξης περιλαμβάνει ακριβώς αυτήν την ιδέα συγκερασμού περιβαλλοντικής προστασίας και οικονομικής μεγέθυνσης σύμφωνα και με την Αρχή 4 της Διακήρυξης του Ρίο για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής προστασίας στην αναπτυξιακή διαδικασία¹⁶. Η αρχή της ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών ζητημάτων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την ανάπτυξη κατέχει εξέχουσα θέση μεταξύ των αρχών που προκύπτουν από τη σύλληψη της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης¹⁷. Ταυτόχρονα, είναι ιδιαίτερα σημαντική για τη δικαιολόγηση της ενσωμάτωσης της αιφόρου ανάπτυξης μεταξύ των αναπτυξιακών στόχων και δράσεων των διεθνών οικονομικών οργανισμών και των πολιτικών του ιδιωτικού τομέα.

Η αιφόρος ανάπτυξη περικλείει στην έννοια της όλες τις συνιστώσες της ανάπτυξης, περιβαλλοντικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές, σε μια προσπάθεια άμβλυν-

¹³. UNGA 'Declaration on the Right to Development' (1986) UN Doc A/RES/41/128, στην οποία υπογραμμίζεται ότι «ανάπτυξη είναι μια γενική οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική διαδικασία, η οποία στοχεύει στη διαρκή βελτίωση της ευημερίας ολόκληρου του πληθυσμού».

¹⁴. UN Conference on Environment and Development, 'The Rio Declaration on Environment and Development' (Rio de Janeiro, June 1992).

¹⁵. World Conference on Human Rights, 'Vienna Declaration' (Vienna, June 1993).

¹⁶. Ximena Fuentes, 'International Law-Making in the Field of Sustainable Development: The Unequal Competition between Development and the Environment' (2002) 2 Int Environ Agreements 109.

¹⁷. John C. Dernbach, 'Achieving sustainable development: the centrality and multiple facets of integrated decisionmaking' (2003) 10 Ind. J. Global Legal Studies 247. Σύμφωνα με το συγγραφέα η ενσωμάτωση της αιφόρου ανάπτυξης στην αναπτυξιακή διαδικασία αποτελεί προϋπόθεση για όλες τις άλλες αρχές που προκύπτουν από την έννοια αυτή. Για παράδειγμα, οι αρχές για τη διάχυση των περιβαλλοντικών πληροφοριών μεταξύ των κρατών προϋποθέτουν την ενσωμάτωσή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των εν λόγω χωρών αλλιώς δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής (σελ. 253 επ.). Το ίδιο συμβαίνει και με άλλες αρχές, όπως της συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για το περιβάλλον.

σης της διαμάχης μεταξύ αναπτυγμένων και λιγότερο αναπτυγμένων χωρών. Μια εξαιρετικά δύσκολη, ομολογουμένως, προσπάθεια, τη στιγμή που οποιαδήποτε θεωρητική κατασκευή θετική για το περιβάλλον, ακόμη και ο αγώνας για την αναγνώριση του ανθρώπινου δικαιώματος σε ένα υγιές περιβάλλον, κινδυνεύει να θεωρηθεί αντίδραση στην προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης των αναπτυσσομένων χωρών¹⁸.

Τρεις είναι οι διαστάσεις της αειφόρου ανάπτυξης, η περιβαλλοντική (διατήρηση), η οικονομική (μεγέθυνση) και η κοινωνική (ισότητα), όπως έχουν περιγραφεί στη διεθνή βιβλιογραφία από την πρώτη σύλληψη της έννοιας, το 1987 από την World Commission on Sustainable Development, γνωστής και ως Επιτροπή Brundtland¹⁹. Από τότε η έννοια της αειφόρου ανάπτυξης εξελίχθηκε και σήμερα αναγνωρίζεται ως βασικό εργαλείο επίτευξης της η συνεργασία μεταξύ κρατών, διεθνών οικονομικών οργανισμών και ιδιωτικού τομέα.

Η ευρεία αποδοχή της αειφόρου ανάπτυξης ως παγκόσμιου στόχου τονίστηκε πρώτα από όλα με τη Διακήρυξη της Χιλιετίας (Millennium Declaration), με την οποία τα κράτη ανανέωσαν την υποστήριξή τους στις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης και στην προώθηση των στόχων της Ατζέντα 21²⁰. Επιπρόσθετα, με τη Διακήρυξη του Νέου Δελχί για τις Αρχές του Διεθνούς Δικαίου Αναφορικά με τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, η οποία υιοθετήθηκε κατά το 70^ο Συνέδριο της Ένωσης Διεθνούς Δικαίου²¹. Το έρεισμα για την αποδοχή της αειφόρου ανάπτυξης ως παγκόσμιου στόχου συνίσταται στην ευρεία αναγνώρισή της σε διεθνή και εθνικά κείμενα νομικού περιεχομένου (είτε hard είτε soft law). Στη Διακήρυξη του Νέου Δελχί δίνεται έμφαση στην αναγκαιότητα ενσωμάτωσης της αειφόρου ανάπτυξης σε όλα τα επίπεδα άσκησης πολιτικής και επιβεβαιώνεται η αλληλεπίδραση κρατών, διακυβερνητικών οργανισμών, ατόμων, λαών, ιδιωτικού τομέα, ΜΚΟ και άλλων ενδιαφερομένων μερών στην πολυμερή συνεργασία για την ανάπτυξη. Επίσης, σύμφωνα με την παράγραφο 3.1 της Διακήρυξης οι διεθνείς οργανισμοί – μεταξύ άλλων δρώντων – οφείλουν να συνεργασθούν και να προωθήσουν τη διεθνή συνεργασία, καθώς και να δεσμευθούν με βάση την αρχή της χρηστής διακυβέρνησης²².

¹⁸. *Fuentes* (υπ. 16) 125-126.

¹⁹. Ήδη προτείνονται νέες θεωρητικές κατασκευές που θα εξελίξουν ή θα τροποποιήσουν τη σύλληψη της αειφόρου ανάπτυξης, βλ. μεταξύ άλλων Marco Keiner, 'Re-emphasizing Sustainable Development: The Concept of "Evolutionability" (on living chances, equity and good heritage)' (2004) 6 *Environ Dev Sustain* 379, όπου ο συγγραφέας αναφέρει και το «μοντέλο του αβγού», το οποίο ανέπτυξε η IUCN θέλοντας να υπογραμμίσει την πλήρη αλληλεξάρτηση οικοσυστήματος και ανθρώπου, με τον άνθρωπο να αποτελεί τον «κρόκο του αβγού» δηλαδή τον πυρήνα του οικοσυστήματος και να τελεί υπό την εξάρτησή του. Επίσης, αναφέρεται σε άλλες θεωρητικές κατασκευές που θέλουν να υποκαταστήσουν αυτήν της αειφόρου ανάπτυξης και προτείνει την «Αρχή της Καλής Κληρονομιάς» σύμφωνα με την οποία οι επόμενες γενιές δεν πρέπει να βρουν ίσες αλλά καλύτερες συνθήκες ζωής.

²⁰. UNGA 'Millennium Declaration' (2000) UN Doc A/res/55/2. Μεταξύ των οκτώ Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας (Millennium Development Goals) είναι και η εξασφάλιση της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας.

²¹. ILA 'The New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development', in 70th Conference of the International Law Association (International Law Association New Delhi, India 2002).

Επίσης, N.J. Schrijver, 'The New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development (Commentary)' in Marie-Claire Cordonier Segger and C.G. Weeramantry (eds), *Sustainable Justice, Reconciling Economic, Social and Environmental Law* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005) 549.

²². *Ibid* 'The New Delhi Declaration' par. 6.

3.3. Στόχοι της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας

Όπως ήδη ειπώθηκε, την έρευνά μας απασχολεί η περιβαλλοντική παράμετρος κατά τη χορήγηση της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας. Οι στόχοι της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας συνοψίζονται σε ένα κείμενο μη δεσμευτικό μεν παγκόσμιας αποδοχής δε, στη Διακήρυξη της Χιλιετίας. Οι Αναπτυξιακοί Στόχοι της Χιλιετίας (Millennium Development Goals – MDGs), όπως περιγράφονται στη Διακήρυξη της Χιλιετίας, είναι οι εξής:

- α) Η εξάλειψη της ακραίας φτώχειας και της πείνας.
- β) Η πρόσβαση στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση παγκοσμίως.
- γ) Η προώθηση της ισότητας των δυο φύλων και η ενδυνάμωση της θέσης των γυναικών.
- δ) Η μείωση της παιδικής θνησιμότητας.
- γ) Η βελτίωση της υγείας της μητέρας.
- ε) Η καταπολέμηση του AIDS, της μαλάρια και άλλων ασθενειών.
- στ) Η διασφάλιση της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας.
- ζ) Η δημιουργία μιας παγκόσμιας συνεργασίας για την ανάπτυξη.

Ο ΟΗΕ έχει μάλιστα καταρτίσει συγκεκριμένους δείκτες – κριτήρια για την παρακολούθηση και μέτρηση της προόδου προς την επίτευξη των MDGs²³.

Οι Αναπτυξιακοί Στόχοι της Χιλιετίας, στους οποίους περιλαμβάνεται, όπως διαπιστώσαμε, η περιβαλλοντική βιωσιμότητα, διαπνέουν και επιβεβαιώνονται σε διεθνή κείμενα σχετικά με τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης. Πρώτα από όλα, το Φεβρουάριο του 2003, υπουργοί, επικεφαλής πολυμερών και διμερών χρηματοδοτικών οργανισμών και άλλοι ανώτατοι κυβερνητικοί εκπρόσωποι υιοθέτησαν τη Διακήρυξη της Ρώμης για την Εναρμόνιση της Βοήθειας²⁴. Στη Διακήρυξη της Ρώμης οι δωρητές επιβεβαιώνουν τη δέσμευσή τους για α) την εξάλειψη της φτώχειας, β) την επίτευξη βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης και γ) την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης. Απώτερος στόχος τους είναι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της αναπτυξιακής βοήθειας και η συνεισφορά τους στην επίτευξη των MDGs.

Την προσήλωσή της στην επίτευξη των τελευταίων διακήρυξε η διεθνής κοινότητα με ένα ακόμη ιδιαίτερα σημαντικό κείμενο, το Monterrey Consensus²⁵. Οι MDGs, σύμφωνα με το κείμενο αυτό, θεωρούνται «διεθνώς συμφωνηθέντες αναπτυξιακοί στόχοι» (παρ. 3). Η προστασία του περιβάλλοντος συνιστά αναπόσπαστο τμήμα του αγώνα για ανάπτυξη παράλληλα με την παγκόσμια προσπάθεια για την καταπολέμηση της φτώχειας. Η καταπολέμηση της φτώχειας και η βιώσιμη ανάπτυξη αποτελούν κοινή επιδίωξη της διεθνούς κοινότητας (παρ. 10). Για την επίτευξη των στόχων αυτών η διεθνής κοινότητα προβλέπει την κινητοποίηση πόρων προερχόμενων από διάφορες πηγές: από εθνικούς πόρους, διεθνείς πόρους προερχόμενους από τον ιδιωτικό τομέα, καθώς και από τη δημόσια αναπτυξιακή βοήθεια.

²³. Millennium Development Goals Indicators, <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

²⁴. Rome Declaration on Harmonization (Rome, February 2003) <http://www.aidharmonization.org/ah-wh/secondary-pages/why-RomeDeclaration>.

²⁵. “Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development” (March 2002), United Nations Report of the International Conference on Financing for Development (A/CONF.198/11, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002).

Το 2008 η διεθνής κοινότητα επιβεβαίωσε την προσήλωσή της αφενός στους MDGs αφετέρου στο Monterrey Consensus με τη Διακήρυξη της Ντόχα για τη Χρηματοδότηση της Ανάπτυξης²⁶.

Τέλος, το Ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών κατά την Παγκόσμια Συνδιάσκεψη του 2005 αναφέρει, εκτός από τους αναπτυξιακούς στόχους της χιλιετίας και το Monterrey Consensus, την προσήλωσή της διεθνούς κοινότητας στο Σχέδιο Υλοποίησης του Γιοχάνεσμπουργκ (παρ. 20)²⁷. Τοποθετείται και πάλι η προστασία του περιβάλλοντος σε περίοπτη θέση μεταξύ των παγκόσμιων αναπτυξιακών στόχων. Η κινητοποίηση πόρων για την επίτευξη των διεθνώς αναγνωρισμένων στόχων, μεταξύ των οποίων και οι Αναπτυξιακοί Στόχοι της Χιλιετίας, κρίνεται αναγκαία και παρέχεται μέσω της αναπτυξιακής βοήθειας.

3.4. Η αποτελεσματικότητα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας

Πέρα από το παγκόσμιο consensus για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, ο κύριος λόγος για τον οποίο μας απασχολεί η προστασία του περιβάλλοντος κατά τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης δεν είναι άλλος από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της αναπτυξιακής βοήθειας. Ιδιαίτερα η περιπλοκότητα του συστήματος της διεθνούς χρηματοδότησης της ανάπτυξης θίγει επιτακτικά το ζήτημα αυτό.

Η αναπτυξιακή βοήθεια, την οποία παρέχουν τα κράτη και οι διεθνείς οργανισμοί παρουσίασε συστηματική μείωση, για να φτάσει το 1997 στα επίπεδα όπου βρισκόταν το 1990, και στα οποία εξακολουθεί να βρίσκεται σήμερα. Αντιθέτως, οι ιδιωτικές παροχές, τα δάνεια και οι άμεσες επενδύσεις πενταπλασιάστηκαν σε σχέση με το 1990. Οι αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας οδήγησαν στη λεγόμενη «κόπωση των δωρητών». Την ίδια στιγμή η κατανομή της χρηματοδότησης για την ανάπτυξη, και κυρίως των άμεσων ξένων επενδύσεων, είναι μάλλον ανισομερής με πολλές αναπτυσσόμενες χώρες να γίνονται αποδέκτες μεγαλύτερου ποσοστού βοήθειας σε σχέση με άλλες, συχνά φτωχότερες.

Τα επιχειρήματα για την αναποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας ξεκινούν από την αντιπαράθεση για την ορθότητα των κριτηρίων αποτελεσματικότητας. Ως κριτήρια αποτελεσματικότητας της αναπτυξιακής βοήθειας έχουν προταθεί η συμβολή της στην οικονομική ανάπτυξη, στη μείωση του αναλφαβητισμού, στην καταπολέμηση της φτώχειας, στη βελτίωση και επέκταση έργων υποδομής, στην προστασία του περιβάλλοντος, στην προώθηση των δημοκρατικών θεσμών και άλλα. Σύμφωνα πάντως με εκθέσεις του UNDP δεν υπάρχει αναγκαστική σχέση μεταξύ της αναπτυξιακής βοήθειας και της βελτίωσης των ανθρωπίνων δεικτών, όπως η μείωση της βρεφικής θνησιμότητας, η μείωση αναλφαβητισμού και η υποχώρηση του υποσιτισμού²⁸. Η αντιπαράθεση αυτή δημιουργεί ένα επιπλέον πρόσκομμα στη διερεύνηση του ζητήματος της αποτελεσματικότητας.

²⁶. "Doha Declaration on Financing for Development" (29 November – 2 December 2008), Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus (Doha, Qatar, 29 November – 2 December 2008, A/CONF.212/L.1/Rev.1).

²⁷. 2005 World Summit Outcome (High – level Plenary Meeting, New York, 14-16 September 2005, A/RES/60.1, 24 October 2005).

²⁸. Ενδεικτικά, Human Development Report (UNDP 1999) και Human Development Report (UNDP 2000).

Την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας υποθάλπει ακόμη η μη πρόσβαση των LDCs στα αποτελέσματα των ερευνών και στην τεχνογνωσία, καθώς με την πρακτική αυτή τους στερείται η δυνατότητα περαιτέρω ανάπτυξης. Σήμερα, περίπου πενήντα χώρες στον κόσμο παράγουν γνώσεις και τεχνικές και έχουν πρόσβαση στα αποτελέσματα των ερευνών, καθώς και μεγάλες πολυεθνικές, οι οποίες έχουν τη δυνατότητα να δεσμεύουν μεγάλα ποσά για έρευνα και ανάπτυξη. Αυτό έχει ως επακόλουθο, οι χώρες που πλήττονται, για παράδειγμα, από μαλάρια και οι οποίες δε διαθέτουν τα οικονομικά ούτε τα επιστημονικά και τεχνικά μέσα, για να τελειοποιήσουν το εμβόλιο, να βρίσκονται στο έλεος των φαρμακοβιομηχανιών του Βορρά, οι οποίες όμως δε θεωρούν καθόλου προσοδοφόρο τον τομέα αυτό. Πολλοί επιστήμονες έχουν υποστηρίξει με σθένος τη θέση δωρεάν παραχώρησης των δικαιωμάτων εκμετάλλευσης νέων εφαρμογών και τεχνογνωσίας, αλλά η θέση αυτή δε φαίνεται να έχει ευδοκιμήσει μέχρι στιγμής.

Η «ανάπτυξη χωρίς περίσκεψη»²⁹ συνιστά έναν επιπλέον λόγο αναποτελεσματικότητας της αναπτυξιακής βοήθειας. Βασικό ερώτημα παραμένει, αν η οικονομική ανάπτυξη, η οποία κατά βάση χρηματοδοτείται, θα επιφέρει και την κοινωνική ανάπτυξη, όταν ένας στους πέντε κατοίκους της γης υποσιτίζεται, τέσσερις στις πέντε ασθένειες στις αναπτυσσόμενες χώρες έχουν σχέση με την έλλειψη πόσιμου νερού, ένα στα πέντε παιδιά δεν πηγαίνει σχολείο, η Αφρική μαστίζεται από ελονοσία, η ΝΑ Ασία από λέπρα και το AIDS εξαπλώνεται με τρομακτική ταχύτητα κυρίως στην υποσαχάρια Αφρική³⁰.

Τελικά, η κοινωνική και περιβαλλοντική πολιτική των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών υφίσταται τις συνέπειες του διεθνούς ανταγωνισμού. Στη σύγχρονη εποχή η κατάκτηση μεριδίων στην παγκόσμια αγορά θεωρείται πολύ σημαντική και ο διεθνής ανταγωνισμός έχει οδηγήσει σε περικοπές των κοινωνικών δαπανών και μείωση του κοινωνικού ρόλου του κράτους. Έχει υποστηριχθεί ότι τα κράτη με χαμηλό κοινωνικό κόστος διαθέτουν ένα σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στην αγορά. Είναι μια τακτική την οποία ακολουθούν πολλές χώρες του Νότου, προκειμένου να προσελκύσουν κεφάλαια, επενδύσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες με ανάλογο, βέβαια, τίμημα για την κοινωνική και περιβαλλοντική τους πολιτική. Δεν πρέπει, όμως, να ξεχνούμε ότι κράτη με ισχυρό κοινωνικό πρόσωπο έχουν πετύχει υψηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης (χαρακτηριστικό παράδειγμα η Σουηδία)³¹.

3.5. Η προστασία του περιβάλλοντος ως κριτήριο αποτελεσματικότητας

Στο ερώτημα αν η ανάπτυξη εχθρεύεται το περιβάλλον ή/και το αντίστροφο διάφορες απαντήσεις έχουν δοθεί και συνεχίζουν να δίνονται. Υποστηρίζεται η άποψη από μερίδα του οικονομικού κόσμου ότι η περιβαλλοντική κρίση αποδεικνύει την ανικανότητα τόσο της ελεύθερης καπιταλιστικής οικονομίας όσο και της οικονομίας κεντρικού σχεδιασμού να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις του περιβάλλοντος³². Η χωρίς μέτρο ανάπτυξη και η συνακόλουθη επιβάρυνση του περιβάλλοντος οδηγεί σε έναν φαύλο κύκλο κοι-

²⁹. 'Growth without consideration', όταν η οικονομική ανάπτυξη συμβαδίζει με αυξανόμενες κοινωνικές ανισότητες.

³⁰. Αντώνης Καλτσούνης, 'Ανάπτυξη-Υπανάπτυξη: Ιστορική εξέλιξη', στο Γρηγόρης Ι. Τσάλτας (επιμέλεια-παρουσίαση), *Αφρική και Ανάπτυξη: Η τελευταία παγκόσμια πρόκληση/ευκαιρία* (Ι. Σιδέρης, 2003) 253 επ.

³¹. Θεόδωρος Κ. Πελαγίδης, *Πόσο έχει προχωρήσει η παγκοσμιοποίηση* (Εκδόσεις Παπαζήση, 2001) 254.

³². Pascal Van Griethuysen, 'Sustainable Development: an evolutionary economic approach' (2002) 10 *Sust Dev* 1.

νωνικών ανισοτήτων, όπου οι φτωχοί επηρεάζονται περισσότερο από την περιβαλλοντική υποβάθμιση και εν συνεχεία, ελλείπει οικονομικών μέσων, υποβαθμίζουν ακόμη πιο πολύ το περιβάλλον.

Η οικονομική ανάπτυξη επιβάλλεται να λαμβάνει υπόψη την εντατική εκμετάλλευση των φυσικών πόρων στοχεύοντας στην «πράσινη» ανάπτυξη. Ήδη από το 1974, οπότε διεξήχθη το Πρώτο Παγκόσμιο Συνέδριο για τον επισιτισμό και την επισιτιστική ασφάλεια, συζητήθηκε η επίτευξη της επισιτιστικής ασφάλειας μέσω της αύξησης προσφοράς των τροφίμων ή της οικονομικής ανάπτυξης³³. Και στις δυο περιπτώσεις η πρόσβαση στην τροφή δεν είναι η βέβαιη κατάληξη. Σαφώς και είναι πρόκληση για την τεχνολογία η επίτευξη διπλάσιας παραγωγής σε σταθερή έκταση καλλιεργήσιμης γης, αυτό όμως δε συνεπάγεται την αύξηση της αγοραστικής δύναμης του πληθυσμού.

Η περιβαλλοντική υποβάθμιση στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες έχει συχνά θεωρηθεί ως ένα ακόμη στοιχείο προς απόδειξη της αναποτελεσματικότητας της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας. Η φτώχεια και τα διεθνή χρέη είναι δυο από τα αίτια της παγκόσμιας περιβαλλοντικής υποβάθμισης, όπως διαπιστώθηκε στο Ρίο. Το περιβάλλον βρίσκεται εδώ και δεκαετίες στο επίκεντρο της αντιπαράθεσης μεταξύ αναπτυγμένων και λιγότερο αναπτυγμένων χωρών. Διάφορα επιχειρήματα έχουν εκατέρωθεν υποστηριχθεί για την προστασία του περιβάλλοντος και την οικονομική ανάπτυξη. Ως σπουδαιότερα αξίζει να αναφερθούν η προσπάθεια για την αναγνώριση του κυριαρχικού δικαιώματος των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών εκμετάλλευσης των φυσικών τους πόρων³⁴, η πρωτοβουλία Νέα Διεθνής Οικονομική Τάξη, η αναγνώριση του δικαιώματος στην ανάπτυξη και το αίτημα για αποζημιώσεις από τις βλάβες που προκλήθηκαν λόγω της δουλείας και της αποικιοποίησης³⁵. Με τις πρωτοβουλίες αυτές, τα κατεξοχήν πλούσια σε φυσικούς πόρους αναπτυσσόμενα κράτη προσπάθησαν αφενός να διασφαλίσουν την κυριαρχία τους επί των φυσικών τους πόρων και το δικαίωμά τους να εκμεταλλεύονται τους πόρους αυτούς ανάλογα με τις αναπτυξιακές τους ανάγκες αφετέρου να εξασφαλίσουν ότι η προσπάθεια των

³³. Στο σημείο αυτό είναι απαραίτητο να γίνει η διάκριση μεταξύ επισιτιστικής ασφάλειας και χορήγησης επισιτιστικής βοήθειας προς τις LDCs. Η επισιτιστική ασφάλεια συνδέεται με την αναγνώριση του δικαιώματος στην τροφή, ζήτημα που αφορά και τις αναπτυγμένες χώρες, εφόσον οι κοινωνικές ανισότητες, εκδήλωση των οποίων είναι και η μη πρόσβαση τμήματος του πληθυσμού στην τροφή, είναι έκδηλες και στις πλούσιες δυτικές χώρες. Από την άλλη, η επισιτιστική βοήθεια είναι η βοήθεια σε τρόφιμα που παρέχουν οι αναπτυγμένες προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες.

³⁴. Ήδη από το 1974 και το Ψήφισμα 3201, η G77 υποστήριζε ότι «κάθε κράτος απολαμβάνει πλήρη διαρκή κυριαρχία στις πλουτοπαραγωγικές του πηγές και σε όλες τις οικονομικές του δραστηριότητες... Έχει το δικαίωμα να ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο επάνω σε αυτές και να τις εκμεταλλεύεται με μεθόδους ανάλογες με την κατάσταση του συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος να εθνικοποιεί ή να μεταφέρει την κυριότητα στους κατοίκους του... Κανένα κράτος δεν υπόκειται σε οικονομικό, πολιτικό ή άλλου είδους εξαναγκασμό που να εμποδίζει την ελεύθερη και πλήρη άσκηση αυτού του αναφαίρετου δικαιώματος», Andrew T. Guzman, 'Why LDCs sign treaties that hurt them: explaining the popularity of Bilateral Investment Treaties' (1998) *Va J Int'l L* 639. Με το Ψήφισμα 3201 οι LDCs ζητούσαν πλήρη, διαρκή κυριαρχία στις πλουτοπαραγωγικές τους πηγές και σε όλες τις οικονομικές δραστηριότητές τους, καθώς και το δικαίωμα να τις εκμεταλλεύονται με μεθόδους ανάλογες των δυνατοτήτων τους. Με την 7^η UNCTAD (1987) εξαφανίστηκε το αίτημα για NIEO, ενώ με την 8^η (1992) ο ρόλος του οργανισμού αυτού μειώθηκε μάλλον σε ένα φόρουμ συζήτησης χάνοντας τον όποιο δυναμισμό του. UNGA Res. 3201 'New International Economic Order' (1/5/1974).

³⁵. Περισσότερα στο Surya P. Subedi, 'Incorporation of the Principle of Sustainable Development into the Development Policies of the Asian Countries' (2002) 32 *Env Pol'y & Law* 85.

αναπτυγμένων χωρών για τη διάσωση του περιβάλλοντος δε θα σταθεί τροχοπέδη στην οικονομική τους ανάπτυξη.

Είναι φανερό ότι η όλη αντιπαράθεση έγκειται στις προσπάθειες των αναπτυγμένων χωρών να επιβάλουν κάποιους κανόνες περιβαλλοντικής πολιτικής και στη σθεναρή αντίδραση των LDCs, οι οποίες θεωρούν υπεύθυνα για την παγκόσμια περιβαλλοντική υποβάθμιση τα αναπτυγμένα δυτικά κράτη. Η αντιπαράθεση αναπτυγμένων και λιγότερο αναπτυγμένων χωρών διαφαίνεται ακόμη περισσότερο στην Αρχή 11 της Διακήρυξης του Ρίο, όπου ορίζεται ότι «προδιαγραφές που εφαρμόζονται από ορισμένες χώρες μπορεί να είναι ακατάλληλες και να επάγονται αδικαιολόγητο οικονομικό και κοινωνικό κόστος σε άλλες, ιδίως αναπτυσσόμενες χώρες». Με αυτή τη θέση καταδεικνύεται η πίεση των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών, ώστε να μη χρησιμοποιείται το περιβάλλον ως μέσο περιορισμού της αναπτυξιακής διαδικασίας ή ακόμη περισσότερο ως ένας νέο-αποικιοκρατικός τρόπος ανάμειξης των αναπτυγμένων χωρών στα εσωτερικά τους. Κατά την έναρξη της 3^{ης} Συνδιάσκεψης για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS III) τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη αντέδρασαν για ακόμη μια φορά στην αποκλειστική εκμετάλλευση των φυσικών πόρων της θάλασσας από τα τεχνολογικά προηγμένα κράτη και διεκδίκησαν το μερίδιό τους στη διεθνή αναδιανομή του πλούτου, προκειμένου να δώσουν ώθηση στην αναπτυξιακή τους διαδικασία³⁶.

Οι πιέσεις των LDCs στοχεύουν σταθερά προς την κατεύθυνση της ελευθερίας επιλογής των κατάλληλων αναπτυξιακών πολιτικών, ακόμη κι αν οι τελευταίες επιβαρύνουν το περιβάλλον. Χαρακτηριστική είναι η πρόταση της Ινδίας και της Κίνας κατά τις διαπραγματεύσεις της Συνθήκης για την Αλλαγή του Κλίματος να περιέχεται ρήτρα ότι «τα περιβαλλοντικά ζητήματα δε θα χρησιμοποιούνται ως πρόφαση για ανάμειξη στις εσωτερικές υποθέσεις των αναπτυσσόμενων κρατών». Η πρόταση δεν έγινε δεκτή.

Οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες καλούνται να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της σύγκρουσης μεταξύ της ανάγκης τους για οικονομική ανάπτυξη και προστασίας των φυσικών τους πόρων. Αναμφισβήτητη η υπερχρέωση των χωρών αυτών αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα στην προσπάθειά τους να ανταπεξέλθουν στις διεθνείς υποχρεώσεις τους που απορρέουν από την υπογραφή συνθηκών για την προστασία του περιβάλλοντος³⁷. Το βέβαιο είναι ότι η αφθονία ενός κράτους σε φυσικούς πόρους δε συνεπάγεται την οικονομική του ανάπτυξη, όπως άλλωστε καταδεικνύει η κατάσταση του κόσμου σήμερα³⁸. Η

³⁶. Βενιαμίν Ι. Καρακωστανόγλου, *Η αποκλειστική οικονομική ζώνη στο νέο δίκαιο της θάλασσας: Το νομικό καθεστώς με έμφαση στην αλιεία*, (Διδακτορική Διατριβή, ΑΠΘ, 1998) 14.

³⁷. Διάφοροι τρόποι προτείνονται για την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος, όπως τα debt-for-nature swaps. Για παράδειγμα το 1990 η Κεντρική Τράπεζα της Μαδαγασκάρης ήρθε σε συμφωνία με την Conservation International να αγοράσει η τελευταία πέντε εκατομμύρια δολάρια από το διεθνές χρέος της Κυβέρνησης της Μαδαγασκάρης με την υπόσχεση ότι η Μαδαγασκάρη θα αφιέρωνε κάποια χρηματικά ποσά στις προσπάθειες διατήρησης και διάσωσης φυτών και ζώων υπό εξαφάνιση. Αυτή η τακτική «ανταλλαγής χρέους-για τη-φύση» (debt-for-nature swap) ακυρώνει εμπορικά και τραπεζικά χρέη και επιχειρεί να συγχρονίσει οικονομικές, περιβαλλοντικές και αναπτυξιακές ανάγκες.

³⁸. Βλ. για παράδειγμα την πλούσια σε διαμάντια και πετρέλαιο Αγκόλα, στην οποία οι άφθονοι φυσικοί πόροι πυροδοτούν ανελέητες συγκρούσεις, Michael Renner (Μετάφραση-απόδοση: Αναστάσιος Σακκούλης), 'Διαχείριση των πόρων χωρίς συγκρούσεις' στο The Worldwatch Institute (ed.), *Η κατάσταση του κόσμου 2002: Ετήσια Έκθεση του Ινστιτούτου Worldwatch για την πορεία προς ένα βιώσιμο κόσμο*, (Εκδόσεις Εταιρεία Πολιτικού Προβληματισμού Ν. Πουλιαντζάς, 2002) 251. Συγκρούσεις επί των φυσικών πόρων μαινόνται και σε άλλες χώρες, όπως στο Κονγκό, στη Σιέρα Λεόνε, στο νησί Βόρνεο κ.ά.

χρηστή διακυβέρνηση και η δημιουργία ενός περιβάλλοντος διαρκών ευκαιριών για οικονομική και κοινωνική πρόοδο διαδραματίζουν κατά τα φαινόμενα σπουδαιότερο ρόλο³⁹.

4. Η χρηματοδότηση της ανάπτυξης

4.1. Είδη χρηματοδότησης

Η διεθνής χρηματοδότηση της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών και των χωρών με οικονομία υπό μετάβαση μπορεί να λάβει διάφορες μορφές: της σύναψης δημοσίων δανείων (διμερών ή πολυμερών), του δανεισμού από τη διεθνή κεφαλαιαγορά, των άμεσων ξένων επενδύσεων, της ελάφρυνσης του χρέους, της δωρεάς, της τεχνικής βοήθειας και των εγγυήσεων.

Σε γενικές γραμμές, ο εξωτερικός δανεισμός συνιστά αναπτυξιακή βοήθεια, όταν συνάπτεται με όρους ευνοϊκότερους από αυτούς της ελεύθερης χρηματιστηριακής αγοράς, δηλαδή με χαμηλά επιτόκια, μεγάλες περιόδους αποπληρωμής και πρόβλεψη για περιόδους χάριτος.

Βασική διάκριση συνιστά ο διαχωρισμός της διεθνούς αναπτυξιακής χρηματοδότησης σε δημόσια και ιδιωτική.

4.1.1. Δημόσια χρηματοδότηση

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, Δημόσια Αναπτυξιακή Βοήθεια (Official Development Assistance - ODA) αποτελεί η μεταφορά πόρων με όρους πιο γενναιόδωρους από αυτούς των δανείων, τα οποία συνάπτονται με όρους της διεθνούς κεφαλαιαγοράς⁴⁰. Οι παροχές δίδονται είτε στα κράτη αποδέκτες είτε σε πολυμερείς οργανισμούς, οι οποίοι θα φροντίσουν τη διάθεση και διαχείριση της βοήθειας. Το στοιχείο της δωρεάς, προκειμένου η αναπτυξιακή βοήθεια να χαρακτηριστεί ως Δημόσια Αναπτυξιακή Βοήθεια, πρέπει να είναι ύψους 25%, όταν πρόκειται για προνομιακά δάνεια⁴¹. Εκτός από προνομιακά δάνεια η ODA μπορεί να συνίσταται και σε δωρεές⁴². Ως ODA προσμετρώνται, επίσης, η ελά-

Επίσης, Richard M. Auty, 'How Natural Resources affect Economic Development' (2000) 18 DVR 347.

³⁹. Karla Hoff, 'Paths of institutional development: a view from economic history' (2003) 18 WBRO 205, 207, όπου η συγγραφέας αναφέρει ότι οι εκτάσεις της Βόρειας Αμερικής (ΗΠΑ και Καναδάς), παρόλο που δεν έδειχναν υποσχόμενα μέρη κατά το 18αι., κατάφεραν χάρη στην ανάπτυξη κατάλληλου θεσμικού και νομικού πλαισίου και κυβερνητικών πολιτικών να παροτρύνουν ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού τους προς την κατεύθυνση των επενδύσεων και της επιχειρηματικότητας.

⁴⁰. Επίσης, απαντάται ως 'Κρατική' ή 'Επίσημη Αναπτυξιακή Βοήθεια'. Αριστοτέλης Κωνσταντινίδης, 'Η Δημόσια Αναπτυξιακή Βοήθεια ως Μέσο της Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας' στο Αριστοτέλης Κωνσταντινίδης, Ζωή-Πηγή Μποτή, Χρυσούλα Καραθανάση (Πρόλογος –Επιμέλεια: Παναγιώτης Γκλαβίνης), *Η δημόσια χρηματοδότηση της διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας* (Εκδόσεις Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Τμήμα Νομικής, Θεσσαλονίκη 2006) 12-13.

⁴¹. Ο ακριβής ορισμός του ΟΟΣΑ για την ODA είναι ο εξής: 'Flows of official financing administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective, and which are concessional in character with a grant element of at least 25 percent (using a fixed 10 percent rate of discount). By convention, ODA flows comprise contributions of donor government agencies, at all levels, to developing countries ("bilateral ODA") and to multilateral institutions. ODA receipts comprise disbursements by bilateral donors and multilateral institutions' στο OECD, Glossary of Statistical Terms, Official Development Assistance, [http:// stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043](http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043).

⁴². Concessional loans και grants. Σύμφωνα με τον ορισμό του ΟΟΣΑ πρόκειται για 'Grants or Loans to countries and territories on Part I of the Development Assistance Committee (DAC) List of Aid Recipients (developing countries) which are: (a) undertaken by the official sector; (b) with promotion

φρυνση και διαγραφή των χρεών, η παροχή τεχνικής βοήθειας, η επισιτιστική βοήθεια και η επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια.

Κατά τη δεκαετία του 1970 ο ΟΗΕ έθεσε ως στόχο η ΟDA να αντιστοιχεί σε ποσοστό 0,7% του ΑΕΠ κάθε δωρήτριας χώρας, στόχος που επιτεύχθηκε μόνο από τέσσερα κράτη, τη Δανία, τη Νορβηγία, τη Σουηδία και την Ολλανδία⁴³. Η αναπτυξιακή βοήθεια που προσέφεραν το 2007 τα 22 κράτη μέλη της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας (DAC) του ΟΟΣΑ, δηλαδή οι μεγαλύτεροι δωρητές παγκοσμίως, άγγιξε τα 103,7 δισεκατομμύρια δολάρια. Παρά τα μεγέθη, υπήρξε πτώση στο συνολικό ποσό αναπτυξιακής βοήθειας που διατέθηκε σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, και σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, οι δωρητές απέχουν πολύ ακόμη από την επίτευξη των δεσμεύσεών τους⁴⁴.

Όσον αφορά στις χώρες με οικονομία υπό μετάβαση, ο ΟΟΣΑ δεν τις κατατάσσει στη λίστα αποδεκτών Δημόσιας Αναπτυξιακής Βοήθειας αλλά στη λίστα αποδεκτών Δημόσιας Βοήθειας⁴⁵.

α. Διμερής

Επιμέρους διάκριση της δημόσιας χρηματοδότησης είναι σε διμερή και πολυμερή χρηματοδότηση. Η διμερής χρηματοδότηση προέρχεται από τα αναπτυγμένα κράτη (και φυσικά τους δημόσιους φορείς τους που διαχειρίζονται τις παροχές) και η πολυμερής από διεθνείς διακυβερνητικούς οργανισμούς (ενώσεις κρατών και πολυμερείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς).

Η Διμερής Βοήθεια παρέχεται από το κράτος δωρητή προς το κράτος αποδέκτη με την προϋπόθεση το τελευταίο να αποδεχθεί και να εκπληρώσει μια σειρά όρων οικονομικής πολιτικής (conditionality), οι οποίοι σχετίζονται, συνήθως, με αποδοχή εκ μέρους της χρηματοδοτούμενης χώρας ενός σταθεροποιητικού προγράμματος της οικονομίας. Το πρόγραμμα αυτό καταρτίζεται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο με στόχο την επίτευξη πολιτικής σταθερότητας, την προαγωγή του κράτους δικαίου και των δημοκρατικών θεσμών, την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη μείωση του κρατικού παρεμβατισμού, την προώθηση της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς και ταυτόχρονα, την εξάλειψη ή τον έλεγχο των περιορισμών στο εμπόριο.

Στα πλαίσια συνάψεως διμερούς βοήθειας συχνά συμφωνείται Δεσμευμένη Βοήθεια (ή Συνδεδεμένη - Tied Aid). Η τελευταία παρέχεται με τον όρο να δαπανάται για αγορά προϊόντων και υπηρεσιών που προέρχονται από τη χώρα – δωρητή (ή από άλλες χώρες που υποδεικνύει ο δωρητής). Η πρακτική της δέσμευσης της διμερούς βοήθειας έχει επανειλημμένως επικριθεί ότι εντείνει την εξάρτηση της αποδέκτριας χώρας από τη δωρήτρια χώρα. Υποχρεώνει την αποδέκτρια χώρα να εισάγει προϊόντα από τη δωρήτρια χώρα, τα οποία θα μπορούσε ενδεχομένως να προμηθευτεί από φθηνότερη πηγή. Συν τοις

of economic development and welfare as the main objective; (c) at concessional financial terms [if a loan, having a Grant Element of at least 25 per cent].’ OECD, Glossary of Statistical Terms, Official Development Assistance (ODA) Loans, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1891>

⁴³. UNGA Resolution 2626 (XXV) ‘International development strategy for the Second UN Development Decade’ (24 October 1970) UN Doc A/8124 and Add.1.

⁴⁴. http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1,00.html.

⁴⁵. Official Aid. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ πρόκειται για ‘Flows which meet conditions of eligibility for inclusion in Official Development Assistance (ODA), other than the fact that the recipients are on Part II of the Development Assistance Committee (DAC) List of Aid Recipients’. OECD, Glossary of Statistical Terms, Official Aid, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1887>.

άλλοις, έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο εισαγωγής στην αποδέκτρια χώρα ακατάλληλων τεχνολογιών ως επακόλουθο της πρακτικής της δεσμευμένης βοήθειας⁴⁶.

Υποδιαίρεση της δεσμευμένης βοήθειας αποτελεί η πρακτική της «διπλής δέσμευσης» (double tying), που αφορά εκτός των προμηθειών και το είδος του έργου που πρόκειται να υλοποιηθεί. Η Συμφωνία του ΟΟΣΑ στο Ελσίνκι το 1991 θέτει ορισμένους περιορισμούς στην πρακτική της δεσμευμένης βοήθειας⁴⁷.

β. Πολυμερής

Στα ίδια πλαίσια κινείται η παροχή Πολυμερούς Βοήθειας, στην οποία μετέχουν ως δωρητές περισσότερα του ενός κράτη και συχνά διεθνείς οργανισμοί. Η Πολυμερής Βοήθεια θεωρείται ευνοϊκότερη για τα κράτη αποδέκτες, διότι επηρεάζεται λιγότερο από τα συμφέροντα των δωρητών. Επιπλέον, επιτυγχάνεται σε μεγαλύτερο βαθμό ο συντονισμός των δωρητών, στοιχείο εξαιρετικά σημαντικό, προκειμένου τα αναπτυξιακά προγράμματα να έχουν συνέχεια και αποτέλεσμα⁴⁸. Ένα ακόμη πλεονέκτημα της Πολυμερούς Βοήθειας είναι ότι συνήθως δεν ακολουθείται η πρακτική της δεσμευμένης βοήθειας⁴⁹. Στα πλεονεκτήματα της πολυμερούς αναπτυξιακής βοήθειας συγκαταλέγονται ακόμη η αυξημένη ικανότητα διαπραγμάτευσης, η αποδέσμευση από τα στενά εθνικά συμφέροντα των κρατών δωρητών και η αυξημένη δυνατότητα επιβολής των όρων χρηματοδότησης.

4.1.2. Ιδιωτική χρηματοδότηση

Έντονη δραστηριότητα στο ζήτημα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας παρουσιάζει ο ιδιωτικός τομέας με κύριο εργαλείο του την προώθηση και υλοποίηση άμεσων ξένων επενδύσεων (Foreign Direct Investment) στο εσωτερικό των αναπτυσσόμενων χωρών. Η ανάδειξη του ιδιωτικού τομέα ως σημαντικού παράγοντα στη χρηματοδότηση της ανάπτυξης οφείλεται στην αδυναμία της δημόσιας χρηματοδότησης να οδηγήσει τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη στον επιθυμητό βαθμό ανάπτυξης.

Η ιδιωτική χρηματοδότηση της ανάπτυξης υπερβαίνει κατά πολύ τη χρηματοδότηση που προέρχεται από τους διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς (και τα κράτη), γεγονός που αποδεικνύει την εξέχουσα σημασία της για την αναπτυξιακή διαδικασία των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών. Ενδεικτικά, το 2006 το ύψος των άμεσων ξένων επενδύσεων στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες και τις χώρες με οικονομίες υπό μετάβαση άγγιξε τα 379 δισεκατομμύρια δολάρια και 69 δισεκατομμύρια δολάρια αντίστοιχα. Σε σχέση με το

⁴⁶. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Κένυας, η οποία λόγω της δεσμευμένης βοήθειας αναγκάστηκε από τους δωρητές να αποδεχθεί 18 διαφορετικούς τύπους αντλίας, *Τσαρδανίδης* (υπ. 4) 39

⁴⁷. The Helsinki Package of Tied Aid Disciplines (1991). Περισσότερα στο OECD, 'The Arrangement on guidelines for officially supported export credits (Helsinki Arrangement)' (OECD, Paris, 1991).

⁴⁸. Η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των δωρητών είναι ένα σοβαρό πρόβλημα, το οποίο έχει ως αποτέλεσμα την έναρξη εκτέλεσης πολλών έργων, τα οποία στη συνέχεια εγκαταλείπονται, όταν η ξένη βοήθεια σταματά. Κατά αυτόν τον τρόπο, πολλά έργα στο Νότο παραμένουν ατελή, διότι οι νέοι δωρητές δεν τα αποπερατώνουν, αλλά ξεκινούν την εκτέλεση νέων, συχνά ολότελα διαφορετικών, έργων.

⁴⁹. Το ποσοστό της μη δεσμευμένης ODA υπολογίζεται, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, στο 42%, 'DAC takes further steps to untie more aid' (22 March 2006), <http://www.oecd.org/dataoecd/3/23/36328553.pdf>.

2005 υπήρξε αύξηση της τάξης του 21% και 68% αντίστοιχα⁵⁰. Από τις αναπτυσσόμενες χώρες μεγαλύτερο ποσοστό επενδύσεων δέχθηκαν η Κίνα και η Σιγκαπούρη, ενώ από τις οικονομίες υπό μετάβαση πόλος έλξης των επενδυτών στάθηκε η Ρωσία. Το ενδιαφέρον των επενδυτών ανέκαθεν στρεφόταν σε χώρες με μεγάλα αποθέματα φυσικών πόρων.

Οι άμεσες ξένες επενδύσεις, στο μεγαλύτερο ποσοστό τους, συγχρηματοδοτούνται από τις διεθνείς πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες. Η συγχρηματοδότηση αυτή θέτει καιρία ζητήματα για την εταιρική σχέση μεταξύ των ιδιωτών επενδυτών, της χώρας προέλευσής τους, των χρηματοδοτούμενων χωρών και των εμπλεκόμενων χρηματοδοτικών οργανισμών. Κατ'επέκταση, τίθεται ζήτημα υποχρεώσεων, αρμοδιοτήτων, ευθύνης και συνεργασίας όλων των μερών για την προστασία του περιβάλλοντος και την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης.

Οι άμεσες ξένες επενδύσεις μπορούν να συμβάλλουν στη μακρόχρονη ανάπτυξη των LDCs δημιουργώντας θέσεις εργασίας, προωθώντας τη μεταφορά νέας τεχνολογίας και τεχνολογίας και ενισχύοντας την ανταγωνιστικότητα⁵¹. Οι πολυεθνικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στις αναπτυσσόμενες χώρες έχουν παγκόσμια εποπτεία των αγορών και σχηματίζουν διεθνή δίκτυα με στρατηγικές συνεργασίες⁵². Η ιδιωτική χρηματοδότηση θέτει, ωστόσο, μερικά σοβαρά ζητήματα αναφορικά πρώτον, με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος των χωρών υποδοχής της επένδυσης και δεύτερον, με τις επιπτώσεις της δράσης του ιδιωτικού τομέα στο περιβάλλον εν γένει. Εξάλλου, οι πολυεθνικές επιχειρήσεις έχουν επικριθεί ότι ουσιαστικά επιτελούν ρόλο αναδιανομής του πλούτου και τελικής συγκέντρωσής του στις αναπτυγμένες χώρες.

Τα ζητήματα που κυρίως ανακύπτουν κατά τη μελέτη της σχέσης του ιδιωτικού τομέα και της βιώσιμης ανάπτυξης ή/και της προστασίας του περιβάλλοντος είναι η κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων, η περιβαλλοντική τους συμπεριφορά και απόδοση, το νομικό και ρυθμιστικό πλαίσιο στο οποίο ασκείται η οικονομική τους δραστηριότητα, η επίδραση της δράσης του ιδιωτικού τομέα στο εσωτερικό δίκαιο και η σύγκρουση των οικονομικών συμφερόντων των επενδυτών με την ανάγκη του κράτους υποδοχής της επένδυσης να προστατέψει το φυσικό του περιβάλλον. Παράλληλα, προκύπτει το γενικότερο ζήτημα της στάσης του ιδιωτικού τομέα απέναντι στον παγκόσμιο στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης, η προώθηση του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου και των διεθνών περιβαλλοντικών προτύπων και πρακτικών, καθώς και επιμέρους θέματα, εξίσου σημαντικά, όπως το

⁵⁰. United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development (United Nations, New York and Geneva, 2007) xv.

⁵¹. 'Private international capital flows, particularly foreign direct investment, along with international financial stability, are vital complements to national and international development efforts. Foreign direct investment contributes toward financing sustained economic growth over the long term'. International Conference on Financing for Development, 'Monterrey Consensus on Financing for Development' (Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002) B.20-21, <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>.

⁵². Διακρίνονται σε παγκόσμιες πολυεθνικές (όπως οι Nike, Ford, Swissair), μίνι πολυεθνικές, οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε λίγες χώρες και προσαρμόζονται στην εξατομικευμένη τοπική ζήτηση, και κοινές πολυεθνικές, οι οποίες ακολουθούν κλασικές στρατηγικές άμεσων επενδύσεων εξωτερικού και μεταφέρουν την παραγωγή σε χώρες με μικρό κόστος, ώστε να αυξήσουν το κέρδος συχνά εις βάρος των εργατών. Περισσότερα για το θέμα αυτό στο Kenneth Karl, 'Foreign Direct Investment in the LDCs' (July-August 2001) The Courier ACP-EU 9 και Mark Baker, 'Privatization in the developing world: panacea for the economic ills of the Third World or prescription overused?' (1999) 19 NY Sch J Int'l & Comp L 233.

πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των διεθνών οικονομικών οργανισμών και των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα σε περίπτωση συγχρηματοδότησης έργου, η καλή φήμη των επιχειρήσεων, και το άνοιγμα των αγορών σε νέα πεδία άσκησης οικονομικής δραστηριότητας.

Αναμφίβολα, η χρηματοδότηση έργου από τον ιδιωτικό τομέα πρέπει να συνοδεύεται από κάποιες εγγυήσεις προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, δεδομένου ότι στις χώρες αυτές το εθνικό ρυθμιστικό πλαίσιο διευθέτησης των θεμάτων αυτών είναι συνήθως μη ικανοποιητικό έως ανύπαρκτο, σε αντίθεση μάλιστα με το γεγονός ότι συχνά πρόκειται για κράτη με τεράστια αποθέματα φυσικού πλούτου. Δεν είναι, όμως, μόνο το φυσικό περιβάλλον που πρέπει να προστατευτεί με ένα επαρκές ρυθμιστικό πλαίσιο, το οποίο θα πληροί διεθνείς προδιαγραφές: οι επενδυτές χρίζουν, επίσης, προστασίας από τους κινδύνους που συνοδεύουν τη χρηματοδότηση έργων σε ευαίσθητες περιβαλλοντικά περιοχές.

4.2. Δωρητές

Το διεθνές πλαίσιο χρηματοδότησης της ανάπτυξης έχει γίνει εξαιρετικά περίπλοκο. Νέοι δρώντες έχουν εμφανιστεί στο προσκήνιο προερχόμενοι είτε από τον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα και η αναπτυξιακή βοήθεια διοχετεύεται μέσω πλείστων διαδρομών προς τις αναπτυσσόμενες χώρες. Όπως ήδη σκιαγραφήθηκαν κατά την ανάλυση των μορφών χρηματοδότησης οι δωρητές είναι οι εξής:

1. Τα κράτη: Η χρηματοδότηση παρέχεται, πρώτα από όλα, στα πλαίσια της διμερούς βοήθειας, μέσω των κρατών δωρητών της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας (Development Assistance Committee – DAC) και των οργανισμών τους που διαχειρίζονται τη ροή (flows) της αναπτυξιακής βοήθειας. Επίσης, μέσω των υπολοίπων μελών του ΟΟΣΑ, τα οποία δεν ανήκουν στη DAC, καθώς και μέσω των νέων κρατών δωρητών που εισέρχονται δυναμικά στη διεθνή χρηματοδότηση, όπως η Κίνα και η Ινδία.

2. Η Ευρωπαϊκή Ένωση: Στα πλαίσια της πολυμερούς χρηματοδότησης, η αναπτυξιακή βοήθεια διοχετεύεται μέσω των πολυμερών δωρητών με την ΕΕ να πρωτοστατεί. Η ΕΕ συνιστά έναν από τους μεγαλύτερους χρηματοδότες της ανάπτυξης. Η αναπτυξιακή βοήθεια παρέχεται είτε στα πλαίσια της διμερούς βοήθειας (κράτος δωρητή προς κράτος αποδέκτη, όπως ήδη εξετάστηκε παραπάνω) είτε στα πλαίσια της πολυμερούς χρηματοδότησης. Η πολυμερής χρηματοδότηση που παρέχει η ΕΕ διοχετεύεται προς τα κράτη αποδέκτες μέσω των ειδικών μηχανισμών της και οργάνων της. Τα αρμόδια όργανα της ΕΕ για την υλοποίηση και διαχείριση της αναπτυξιακής βοήθειας είναι το Γραφείο Συνεργασίας (EuropeAid) και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (EIB)⁵³.

Το EuropeAid είναι η αρμόδια υπηρεσία της Επιτροπής για την υλοποίηση προγραμμάτων και έργων ξένης αναπτυξιακής βοήθειας. Παρέχει δυο κυρίως είδη χρηματοδότησης, τα λεγόμενα grants και contracts. Τα πρώτα προέρχονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ ή του European Development Fund. Τα δεύτερα συνάπτονται με τη δανειολήπτρια χώρα, η οποία χρηματοδοτείται για την παροχή/εκτέλεση συγκεκριμένης υπηρεσίας ή έργου. Στόχος του EuropeAid είναι η επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της ΕΕ, καθώς και των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας.

⁵³. Για την ανθρωπιστική βοήθεια που παρέχει η ΕΕ αρμόδιο είναι το Humanitarian Aid Department (ECHO).

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (EIB) αποτελεί τον χρηματοδοτικό βραχίονα της ΕΕ. Στόχος της EIB είναι η υλοποίηση των αναπτυξιακών πολιτικών της ΕΕ, γεγονός που συνιστά και την ειδοποιό διαφορά της με τις άλλες αναπτυξιακές τράπεζες⁵⁴. Η EIB δρύθηκε με τη Συνθήκη της Ρώμης του 1958, μέτοχοί της είναι τα 27 κράτη μέλη και το Διοικητικό της Συμβούλιο αποτελείται από τους Υπουργούς Οικονομίας των κρατών μελών.

3. Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών: Σπουδαίο ρόλο στην πολυμερή χρηματοδότηση της ανάπτυξης διαδραματίζει ο ΟΗΕ μέσω των ειδικευμένων προγραμμάτων και τμημάτων του. Στα πλαίσια του ΟΗΕ λειτουργεί το United Nations Development Group (UNDG) που αποτελείται από τα εξειδικευμένα προγράμματα, ταμεία, οργανισμούς και τμήματα του ΟΗΕ, τα οποία ασχολούνται με την ανάπτυξη. Συγκεκριμένα, στο UNDG συμμετέχουν μεταξύ άλλων τα United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Environment Programme (UNEP) και United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)⁵⁵. Το UNDG δημιουργήθηκε το 1997 με πρωτοβουλία του Γενικού Γραμματέα των ΗΕ και στόχος του είναι αφενός η αποτελεσματική υποστήριξη των χωρών στην προσπάθειά τους να επιτύχουν διεθνώς συμφωνηθέντες αναπτυξιακούς στόχους αφετέρου ο καλύτερος συντονισμός και η εναρμόνιση της αναπτυξιακής βοήθειας που παρέχεται στα πλαίσια του ΟΗΕ. Κύριο μέλημά του αποτελεί η επίτευξη των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας. Προεδρεύων του ομίλου είναι ο Διοικητής του UNDP. Το UNDG αναφέρεται στον Γενικό Γραμματέα των ΗΕ.

4. Οι πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες: Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, οι πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες, μέσω των εξειδικευμένων ταμείων και τμημάτων τους, παρέχουν δημόσια χρηματοδότηση⁵⁶. Οι διεθνείς αυτοί οικονομικοί οργανισμοί χορηγούν δάνεια και χρηματοδοτούν αναπτυξιακά έργα στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες και αυτές με οικονομία υπό μετάβαση με στόχο την προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας των τελευταίων. Τα δάνεια που χορηγούν παρέχονται με όρους ευνοϊκότερους της ελεύθερης αγοράς.

5. Ο ιδιωτικός τομέας: Βασικός χρηματοδότης της αναπτυξιακής διαδικασίας είναι ο ιδιωτικός τομέας μέσω των δράσεων και πρωτοβουλιών των επιχειρήσεων (άμεσες ξένες επενδύσεις, εταιρική κοινωνική ευθύνη) και μέσω της οικονομικής δραστηριότητας των εμπορικών τραπεζών (δάνεια, εγγυήσεις) και των θεσμικών επενδυτών. Η χρηματοδοτική δράση του ιδιωτικού τομέα συχνά επηρεάζει και επηρεάζεται από τις πολιτικές των πολυμερών αναπτυξιακών τραπεζών. Η αλληλεπίδραση ιδιωτικού τομέα και αναπτυξιακών

⁵⁴. Η ίδια η EIB διακηρύσσει τη διαφορά της με τις άλλες πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες αναφέροντας ότι στόχος της είναι η υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ τόσο στο εσωτερικό της ΕΕ (στα κράτη μέλη) όσο και σε μη μέλη, βλ. http://www.eib.org/about/partners/development_banks/how-do-they-differ-from-the-eib.htm.

⁵⁵. Για όλα τα προγράμματα και τμήματα βλ. <http://www.undg.org/index.cfm?P=13>.

⁵⁶. OECD, List of International Organisations: Official contributions to which may be reported in whole or in part as ODA (as of 13 June 2008), www.oecd.org/dataoecd/36/16/31724727.pdf.

Ειδικότερα, από την Παγκόσμια Τράπεζα, μεταξύ άλλων, οι IBRD, IDA, IFC και MIGA. Από την AfDB τα 1) African Development Fund και 2) African Development Bank Ordinary Capital. Από την ADB τα 1) Asian Development Fund και 2) Asian Development Bank Ordinary Capital. Από την EBRD τα 1) European Bank for Reconstruction and Development Early Transition Countries Initiative και 2) Western Balkans Trust Fund. Τέλος, από την IADB τα 1) Inter-American Development Bank Ordinary Capital, Inter-American Investment Corporation and Multilateral Investment Fund και 2) Inter-American Development Fund for Special Operations.

τραπεζών είναι περισσότερο ορατή στη συγχρηματοδότηση έργου, αλλά και σε άλλες εκφάνσεις της χρηματοδοτικής διαδικασίας.

6. Διάφορα ιδρύματα και ΜΚΟ: Παράλληλα, η ανάπτυξη χρηματοδοτείται από ΜΚΟ είτε διεθνείς (π.χ. Oxfam) είτε εθνικούς (προερχόμενους από τα κράτη δωρητές και τα κράτη αποδέκτες), καθώς και από τη διεθνή φιλανθρωπία (ιδρύματα Gates, Rockefeller, Ford).

Ειδικότερα, την έρευνά μας θα απασχολήσουν οι πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες, δηλαδή η Παγκόσμια Τράπεζα, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα για την Ανασυγκρότηση και Ανάπτυξη (EBRD), η Αφρικανική Αναπτυξιακή Τράπεζα (AfDB), η Ασιατική Αναπτυξιακή Τράπεζα (ADB) και η Διαμερικανική Αναπτυξιακή Τράπεζα (IADB).

4.3. Τομείς χρηματοδότησης

Η χρηματοδότηση της ανάπτυξης συνίσταται στην παροχή κονδυλίων, τα οποία διατίθενται σε διάφορες μορφές (δάνεια, εγγυήσεις, τεχνική βοήθεια και άλλα που θα εξεταστούν παρακάτω) για την υλοποίηση αναπτυξιακών έργων και προγραμμάτων.

Τα αναπτυξιακά έργα και προγράμματα υλοποιούνται σε πληθώρα τομέων. Ειδικότερα, υλοποιούνται στους τομείς της αγροτικής και γεωργικής ανάπτυξης, της εκπαίδευσης, της ενέργειας, της υγείας, της καταπολέμησης της φτώχειας, της ασφάλειας, της τεχνολογίας, των τηλεπικοινωνιών, των υποδομών και μεταφορών, της προώθησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της δημοκρατίας, της χρηστής διακυβέρνησης, της ισότητας των δυο φύλων, της απασχόλησης, της δημόσιας διοίκησης, της κοινωνικής ενσωμάτωσης, της μετανάστευσης, του νερού, της αλλαγής του κλίματος, της διαχείρισης της άγριας χλωρίδας και πανίδας, του περιβάλλοντος και άλλους.

Σε πρώτη ανάγνωση παρατηρούμε ότι το περιβάλλον χρηματοδοτείται ως ξεχωριστός τομέας ανάπτυξης. Στην πραγματικότητα, όμως, τα περισσότερα αναπτυξιακά έργα και προγράμματα διαθέτουν περιβαλλοντικές συνιστώσες (environmental components), οι οποίες καθιστούν αναγκαία τη διευθέτηση των περιβαλλοντικών ζητημάτων κατά την υλοποίηση ενός έργου. Κατά τον τρόπο αυτόν, η καταπολέμηση της φτώχειας σχετίζεται άμεσα με την περιβαλλοντική υποβάθμιση. Τα έργα που υλοποιούνται στο χώρο της ενέργειας, των υποδομών, των μεταφορών, της γεωργίας, έχουν αναμφισβήτητα περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Η χρηστή διακυβέρνηση περιλαμβάνει τη χρηστή διαχείριση των περιβαλλοντικών θεμάτων. Ακόμη και η ισότητα των δυο φύλων έχει κατά κόρον συνδεθεί με την προώθηση της συμμετοχής των γυναικών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για το περιβάλλον. Το περιβάλλον, διαπιστώνουμε για ακόμη μια φορά, ότι διαπνέει την αναπτυξιακή βοήθεια και όλους σχεδόν τους επιμέρους τομείς στους οποίους αυτή διοχετεύεται.

4.3.1. Παραδείγματα

Η παραπάνω θέση μας για την οριζόντια περιβαλλοντική διάσταση των αναπτυξιακών έργων και προγραμμάτων θα γίνει καλύτερα κατανοητή παραθέτοντας συγκεκριμένα παραδείγματα:

(Α) Χρηματοδότηση έργου περιβαλλοντικής διαχείρισης στις Μαλδίβες:

Με το έργο αυτό η Παγκόσμια Τράπεζα συνάπτει δανειακή σύμβαση με τις Μαλδίβες, προκειμένου να υποστηρίξει την κυβέρνηση στην προσπάθειά της να προστατεύσει το θαλάσσιο περιβάλλον και τους ευαίσθητους κοραλλιογενείς υφάλους. Οι τελευταίοι

κρίθηκε ότι κινδυνεύουν από την τουριστική ανάπτυξη της χώρας, την ανεξέλεγκτη απόθεση απορριμμάτων, τις ακατάλληλες μεθόδους αλιείας και την παγκόσμια κλιματική αλλαγή. Το έργο περιλαμβάνει τέσσερα στοιχεία. Το πρώτο είναι ένα πρόγραμμα διαχείρισης απορριμμάτων. Το δεύτερο είναι η ενίσχυση των ικανοτήτων της κυβέρνησης για την άσκηση χρηστής περιβαλλοντικής διαχείρισης. Το τρίτο στοιχείο είναι η παροχή τεχνικής βοήθειας για τη σύνταξη περιφερειακής εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Και το τέταρτο είναι ο συντονισμός και η διοίκηση του έργου. Η Παγκόσμια Τράπεζα κατατάσσει το έργο αυτό σε δυο τομείς, στη διαχείριση απορριμμάτων και στη δημόσια διοίκηση⁵⁷.

(B) Χρηματοδότηση κατασκευής οδικής αρτηρίας στο Καζακστάν:

Η EBRD χρηματοδοτεί την κατασκευή τμήματος της οδικής αρτηρίας «Δυτική Ευρώπη – Δυτική Κίνα» μήκους 102 χλμ. Άλλα τμήματα της οδικής αρτηρίας χρηματοδοτούνται παράλληλα από την Παγκόσμια Τράπεζα και την ADB. Το έργο αυτό, το οποίο βρίσκεται σε εξέλιξη, κατατάσσεται μεν στον τομέα των μεταφορών έχει δε περιβαλλοντικές επιπτώσεις, οι οποίες χρήζουν διαχείρισης μέσω ενός Σχεδίου Περιβαλλοντικής και Κοινωνικής Διαχείρισης (Environmental and Social Management Plan)⁵⁸.

Ο ρόλος των διεθνών αναπτυξιακών τραπεζών, τον οποίο θα μελετήσουμε, αναδεικνύεται τόσο στην υλοποίηση αμιγώς περιβαλλοντικών έργων, όπως αυτά του παραδείγματος (Α), των οποίων η συμβολή στην προστασία του περιβάλλοντος είναι άμεση και αυτονόητη⁵⁹, όσο και στην υλοποίηση κλασικών έργων υποδομής, όπως αυτά του παραδείγματος (Β), όπου διερευνάται η περιβαλλοντική τους βιωσιμότητα.

5. Η χρηματοδότηση της βιώσιμης ανάπτυξης από τις πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες

Η συζήτηση για τη συμφιλίωση μεταξύ περιβάλλοντος και ανάπτυξης απασχολεί ένα ευρύ φάσμα των επιστημών, όχι μόνο των νομικών, αλλά και των οικονομικών, πολιτικών, θετικών και άλλων, εκ των οποίων μπορούν να ληφθούν χρήσιμα συμπεράσματα ή ιδέες. Η αλληλεπίδραση των θεωρητικών κατασκευών μεταξύ των διαφόρων επιστημονικών κλάδων, αναφορικά με τη σχέση περιβάλλοντος και ανάπτυξης, είναι τόσο έντονη, ώστε είναι αδύνατο -έως και λανθασμένο- να μη λαμβάνεται υπόψη. Ιδιαίτερα η οικονομική σκέψη, όπως αναπτύχθηκε ανά τους αιώνες, επέδρασε καταλυτικά στη σχέση περιβάλλοντος και ανάπτυξης και φέρει ευθύνες για την κατάσταση του περιβάλλοντος σήμερα⁶⁰. Στον αντίποδα αυτής, η πρόοδος στις θετικές επιστήμες συνέβαλε στη σταδιακή συ-

⁵⁷. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P108078>.

⁵⁸. <http://www.ebrd.com/projects/psd/psd2008/39258.htm>.

⁵⁹. Στην κατηγορία περιβαλλοντικών έργων του παραδείγματος (Α) εντάσσεται και η παροχή τεχνικής βοήθειας για την υιοθέτηση νέας ή τη βελτίωση της υφιστάμενης περιβαλλοντικής νομοθεσίας ενός κράτους, μια δράση που βρίσκεται στην καρδιά του θέματός μας, αν και οι αναπτυξιακές τράπεζες επιβάλλουν συνήθως τη βελτίωση της νομοθεσίας της χώρας που χρηματοδοτούν ως conditionality για τη χορήγηση ή την εκταμίευση της χρηματοδότησης.

⁶⁰. Οι κλασικοί οικονομολόγοι μάλλον αδιαφόρησαν για την ποιότητα του περιβάλλοντος, την οποία και θεωρούσαν δεδομένη παρά το ότι λάμβαναν υπόψη τους τις κοινωνικές επιπτώσεις του οικονομικού συστήματος και τους απασχόλησε εκτεταμένα το θέμα της εξάντλησης των φυσικών πόρων. Ο Adam Smith προέβλεπε ότι η κοινωνία θα προόδευε συνεχώς και παρά την αύξηση του πληθυσμού δε θα υπήρχε στασιμότητα λόγω αύξησης της παραγωγικότητας και καταμερισμού των εργασιών. Ο Thomas Malthus ασχολήθηκε με τη μείωση των φυσικών πόρων υποστηρίζοντας στις

νειδητοποίηση της σοβαρότητας των παγκοσμίων περιβαλλοντικών προβλημάτων και βοήθησε στην αλλαγή της στάσης τόσο της διεθνούς κοινής γνώμης όσο και των κρατών απέναντι στο περιβάλλον.

Η θεωρητική συζήτηση περί εννοιολογικού προσδιορισμού της ανάπτυξης οδήγησε, όπως ήδη διαπιστώσαμε, στην ανάδειξη της κυρίαρχης σήμερα άποψης περί αειφόρου ανάπτυξης, σύμφωνα με την οποία δε νοείται οικονομική ανάπτυξη χωρίς ταυτόχρονη μέριμνα για το περιβάλλον. Παράλληλα, η διαχείριση του περιβάλλοντος έχει αναχθεί σε ζήτημα υψίστης σημασίας, η κρισιμότητα του οποίου εντοπίζεται στο ότι αφορά αφενός στη διεθνή ασφάλεια, με πολλές από τις αναπτυσσόμενες χώρες να λαμβάνουν υπόψη τη διαπίστωση αυτή κατά την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής τους⁶¹, αφετέρου στην αν-

αρχές του 19^{ου} αιώνα ότι ο πληθυσμός της γης αυξάνεται γρηγορότερα από την προσφορά τροφίμων, χωρίς ωστόσο να λάβει υπόψη την επερχόμενη τεχνολογική πρόοδο που έφερε η βιομηχανική επανάσταση αλλά και την υπογεννητικότητα των αναπτυσσόμενων χωρών. Ο David Ricardo την ίδια περίπου εποχή μίλησε για τη διαφορετική ποιότητα των διαφόρων αγροτικών εκτάσεων και την αναγκαστική –λόγω πληθυσμιακής αύξησης– επέκταση της καλλιέργειας σε γη κατώτερης ποιότητας, γεγονός που θα οδηγούσε σε πλουτισμό των γαιοκτημόνων και την οικονομική καταστροφή εργατών και επιχειρηματιών. Στη συνέχεια ο John Stuart Mill υποστήριξε ότι η ποιότητα της ζωής επηρεάζεται από τη διαθεσιμότητα της γης και των φυσικών πόρων. Κατά τη βιομηχανική επανάσταση οι νεοκλασικοί οικονομολόγοι έδωσαν ιδιαίτερη σημασία στο ρόλο του κεφαλαίου για την προώθηση της οικονομίας υποτιμώντας το θέμα της επάρκειας των φυσικών πόρων. Την τάση αυτή ανέτρεψε ο A.C.Pigou ο οποίος μίλησε για αναδιανομή του εισοδήματος μεταξύ των γενεών και την ποιότητα του περιβάλλοντος και πρότεινε την επιβολή φόρου σε όσους ρύπαιναν με καπνό την ατμόσφαιρα του Λονδίνου. Περισσότερα για τις οικονομικές αυτές θεωρίες στο Γεώργιος Χρ. Κώττης, *Οικολογία και Οικονομία* (Εκδόσεις Παπαζήση, 1994) καθώς και E. Kula, *Economics of Natural Resources: The Environment and Policies*, (Chapman and Hall, 2nd edn, 1994) όπου περιγράφονται νεότερες θεωρίες αναφορικά με τη σχέση οικονομίας και περιβάλλοντος και διαχείρισης των πόρων, όπως αυτή του Huxley (1983). Ο Huxley προβλέπει ότι ο υπερπληθυσμός θα οδηγήσει στη φτώχεια, την περιβαλλοντική υποβάθμιση, συγκρούσεις, δικτατορικά καθεστώτα και κατάλυση των πολιτικών ελευθεριών. Επίσης, ο Kula αναφέρεται στις πρώην σοσιαλιστικές χώρες και την εκτεταμένη περιβαλλοντική υποβάθμιση που προκάλεσαν οι κυβερνήσεις τους. Σύμφωνα με το συγγραφέα (σελ. 26-31) ιδιαίτερη επιρροή στην εξέλιξη της διαμάχης μεταξύ περιβαλλοντικής προστασίας και οικονομικής ανάπτυξης άσκησε η Λέσχη της Ρώμης (Club of Rome) με την έκδοση του βιβλίου *Limits to Growth* (1972). Σε αυτό, η Λέσχη της Ρώμης υποστήριξε ότι η οικονομική ανάπτυξη όχι μόνο είναι αμφίβολης ωφελιμότητας αλλά ενδεχομένως και καταστροφική, άποψη την οποία τροποποίησε αργότερα το 1982. Ως διαμετρικά αντίθετη στην άποψη της Λέσχης της Ρώμης αναφέρεται η αισιόδοξη άποψη του Herman Kahn. Όσον αφορά στη βιώσιμη ανάπτυξη, υποστηρίζει ο Kula ότι το περιβάλλον στα πλαίσια της έννοιας αυτής «συνιστά κρίσιμο φυσικό κεφάλαιο, απαραίτητο τόσο για άμεση κατανάλωση (π.χ. καθαρός αέρας) όσο και για τη διατήρηση της ροής της παραγωγής. Επομένως, η καταστροφή στο περιβάλλον μπορεί να θεωρηθεί ως καταστροφή του κεφαλαίου που θα οδηγήσει σε μείωση της ποιότητας και ποσότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών». Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψή του ότι η βιώσιμη ανάπτυξη δεν αποτελεί καινούρια σύλληψη αλλά παρουσιάζεται σε παλιότερους συγγραφείς ήδη από το 1849 (σελ. 32). Τέλος, διακρίνει δυο μεγάλες κατηγορίες στην οικονομική σκέψη αναφορικά με το περιβάλλον, τους πεσιμιστές και τους οπτιμιστές (σελ. 37-38).

⁶¹ Η καταστροφή του περιβάλλοντος, η μετατροπή εκτάσεων των αναπτυσσόμενων χωρών σε σκουπιδότοπους της δύσης, η περιβαλλοντική υποβάθμιση των μεγάλων αστικών κέντρων, η έλλειψη δημοκρατικής εκπροσώπησης, η άσκηση στενής οικονομικής πολιτικής, η έλλειψη πρόσβασης σε πόσιμο νερό, όλα τα παραπάνω συνιστούν πηγές πολιτικής αστάθειας, η οποία εξαργυρώνεται με σοβαρά προβλήματα σε όλο τον κόσμο, όπως μετανάστευση, έξαρση της φτώχειας, εμφύλιες συγκρούσεις, ακόμη και τρομοκρατία. Μεταξύ άλλων α) Gunther Handl, 'Environmental Security and Global Change: The challenge to International Law' στο W.Lang - H.Neuhold - K.Zemanek (editors) *Environmental Protection and International Law* (International

θρώπινη ασφάλεια⁶². Η ιδέα της βιώσιμης ανάπτυξης έγινε αποδεκτή ως μια νέα στρατηγική για τη διαχείριση των παγκόσμιων φυσικών πόρων και ως νέα περιβαλλοντική ηθική, η οποία προσλαμβάνει δυο βασικές διαστάσεις, την προτεραιότητα για την επίλυση των προβλημάτων του φτωχού κόσμου και την επιβολή τεχνολογικών περιορισμών, ώστε να εξασφαλισθεί η ικανότητα του περιβάλλοντος να ικανοποιήσει τις ανάγκες των σύγχρονων και μεταγενεστέρων γενεών. Η ελπίδα για την οικοδόμηση ενός βιώσιμου και ασφαλούς κόσμου τόσο για τις σύγχρονες όσο και τις μέλλουσες γενιές έχει εναποτεθεί στο παγκόσμιο εγχείρημα για την επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης.

Η έννοια της αειφόρου ανάπτυξης αναμφισβήτητα επηρεάζει τη διαμόρφωση του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος παρά το αμφιλεγόμενο νομικό καθεστώς της. Οι διχογνωμίες για το αν πρόκειται για γενική αρχή του διεθνούς δικαίου ή αν έχει εξελιχθεί σε εθιμικό κανόνα διεθνούς δικαίου, ακόμη και η αμφισβήτηση οποιασδήποτε νομικής της ισχύος, δεν αίρουν τη σημασία της για την εξέλιξη του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος. Η αειφόρος ανάπτυξη αποτελεί πλέον παγκόσμιο στόχο⁶³. Η επίτευξή της συνδέθηκε στα διάφορα διεθνή fora, και κυρίως στις Συνδιασκέψεις του Ρίο και του Γιοχάνεσμπουργκ, με την αναγκαιότητα συνεργασίας μεταξύ κρατών, διεθνών οικονομικών οργανισμών, ιδιωτικού τομέα και άλλων ενδιαφερομένων μερών (ΜΚΟ, τοπικών κοινοτήτων κ.λπ.)⁶⁴.

Η παραδοσιακή κρατικο-κεντρική θεώρηση του διεθνούς δικαίου, όπου δεν υπάρχει χώρος για άλλους δρώντες πέραν των κυρίαρχων κρατών, έχει σε μεγάλο βαθμό ατονήσει με την ανάδυση της λεγόμενης κοινωνίας των πολιτών και τη συμμετοχή αυτής στις διαδικασίες παραγωγής του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου, έστω με την ιδιότητα του παρατηρητή ή του μοχλού άσκησης πίεσης (lobbying). Η συνειδητοποίηση της παγκόσμιας ή/και διασυνοριακής φύσης των περιβαλλοντικών προβλημάτων σε συνδυασμό με την αυξανόμενη αλληλεξάρτηση μεταξύ των αγορών και των οικονομιών οδήγησαν στην ανάδειξη νέων δρώντων πέραν του κράτους ως παραγόντων στην αναπτυξιακή διαδικασία⁶⁵. Το γεγονός αυτό επέφερε σημαντικές ανακατατάξεις στην άσκηση πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος απεγκλωβίζοντάς την από το στενό εναγκαλισμό της κρατικής ρύθμισης και των θεωριών περί εθνικής κυριαρχίας και αποκλειστικής δικαιοδοσίας του κυρίαρχου κράτους στο έδαφός του⁶⁶.

Environmental and Policy Series, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1991) 59, και β) Jon Barnett, 'Security and Climate Change' (2003) 13 GEC 7.

⁶². 'Human Security', έννοια η οποία εισέρχεται δυναμικά στο πεδίο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. α) Edward Page, 'Theorizing the link between environmental change and security' (2000) 9 RECIEL 33, και β) Michael Redclift, 'Addressing the causes of conflict: Human security and environmental responsibilities' (2000) 9 RECIEL 44.

⁶³. Κρίνοντας με βάση την ευρύτατη αντιπροσώπευση κρατών στο Ρίο και το Γιοχάνεσμπουργκ, τα οποία υιοθέτησαν και στη συνέχεια επιβεβαίωσαν την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης.

⁶⁴. stakeholders.

⁶⁵. Ο όρος «μη-κρατικοί δρώντες» αναφέρεται σε μια ευρεία γκάμα δημόσιων και ιδιωτικών δρώντων, συμπεριλαμβανομένων των διακυβερνητικών οργανισμών, διεθνών οργανισμών, μη κυβερνητικών οργανισμών, προσώπων και ενώσεων προσώπων, σύμφωνα με τον Asher Alkoby, 'Non-State Actors and the Legitimacy of International Environmental Law' (2003) 3 Non-State Actors and Int'l L 23.

⁶⁶. Κωνσταντίνος Χατζηκωνσταντίνου, 'Μερικές αρχικές σκέψεις για το Δίκαιο του Περιβάλλοντος' στο Γρηγόρης Τσάλτας, Κων/νος Κατσιμπάρδης (επιμέλεια), *Αειφορία και Περιβάλλον: Η Ευρωπαϊκή και Εθνική Προοπτική* (Ι. Σιδέρης, 2004) 95, 99, όπου ο συγγραφέας κάνει λόγο για τις αλλαγές που έχει επιφέρει η εμφάνιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων στην άσκηση της διεθνούς διπλωματίας και στους παράγοντες που επιδρούν στη νομική αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών.

Οι σύγχρονες αναπτυξιακές στρατηγικές αναγνωρίζουν την άμεση εξάρτηση των περιβαλλοντικών πολιτικών από την ομαλή συλλειτουργία με τους κανόνες της αγοράς, καθώς και την αναγκαιότητα σύναψης νέων συμμαχιών, προκειμένου να αποβούν αποτελεσματικές. Η περιβαλλοντική πολιτική ασκείται πλέον όχι μόνο κατά την παραδοσιακή φόρμα κράτος – εσωτερική νομοθεσία και ενσωμάτωση διεθνών συνθηκών στο εσωτερικό δίκαιο, αλλά και από τους διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς και τον ιδιωτικό τομέα κατά τη σύναψη συμβάσεων δανειοδότησης και επενδύσεων. Η κρατούσα θεωρητική άποψη περί αειφόρου ανάπτυξης θέλει την προστασία του περιβάλλοντος να ασκείται πιο αποτελεσματικά στα πλαίσια των κοινών αυτών ρυθμιστικών καθεστώτων (shared regulatory regimes) και θεωρεί αναγκαία τη διάχυση της περιβαλλοντικής πολιτικής στις δράσεις των οργανισμών που αναπτύσσουν αναπτυξιακή δραστηριότητα. Οι διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί (και συγκεκριμένα στην παρούσα εργασία οι πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες), ο ιδιωτικός τομέας (κυρίως οι πολυεθνικές), αλλά και οι ΜΚΟ συνεχώς αυξάνουν την επιρροή τους στη διαμόρφωση του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος προωθώντας πρωτοβουλίες για την ανάληψη διεθνούς δράσης προς αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, επηρεάζοντας και ασκώντας πιέσεις κατά τη διαπραγματευση διεθνών συνθηκών και εφαρμόζοντας εσωτερικές πολιτικές και πρακτικές – σύμφωνα με τις διεθνείς αρχές και συνθήκες και τα διεθνή πρότυπα - κατά τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης.

Από την άλλη, η άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής από τις πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες και τον ιδιωτικό τομέα κατά τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης δεν είναι άμοιρη προβλημάτων. Τίθενται σοβαρά ζητήματα τα οποία έχουν άμεση σχέση με τη φύση του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος, όπως η συμμόρφωση των δανειοληπτριών χωρών ή χωρών υποδοχής της επένδυσης με τους περιβαλλοντικούς όρους, η ύπαρξη και η αποτελεσματικότητα μηχανισμών επιβολής και τελικά η συμβολή ή μη των πολυμερών αναπτυξιακών τραπεζών και του ιδιωτικού τομέα στην προστασία του περιβάλλοντος τόσο στο εσωτερικό των αναπτυσσομένων χωρών όσο και παγκοσμίως, καθώς και στην εν γένει επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης⁶⁷.

Οι πολυμερείς αναπτυξιακές τράπεζες, οι οποίες ανέλαβαν τη διαχείριση της χρηματοδότησης και του εξωτερικού χρέους των χρηματοδοτούμενων χωρών, επικρίθηκαν έντονα για την αποτελεσματικότητα της δράσης τους και την επιλογή των μεθόδων τους⁶⁸. Η δράση τους έχει αμφισβητηθεί κατά κόρον, πολλώ δε μάλλον, επειδή θεωρείται ότι προωθούν τα συμφέροντα των αναπτυγμένων κρατών και εκφράζουν τη δυτική ιδεολογία περί ανάπτυξης. Προς υπεράσπισή τους, οι τράπεζες, όπως και τα κράτη δωρητές, έχουν

Επίσης, Χριστίνα Δεληγιάννη – Δημητράκου, *Συγκριτικό Δίκαιο και Νομικός Πλουραλισμός* (Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008) 11, όπου η συγγραφέας υποστηρίζει ότι «οι μηχανισμοί νομικής ρύθμισης δε λειτουργούν πλέον με αποκλειστική πρωτοβουλία του κράτους».

⁶⁷. Οι όροι αειφόρος ανάπτυξη και βιώσιμη ανάπτυξη εναλλάσσονται στο κείμενο αυτό έχοντας το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο. Επισημαίνουμε, ωστόσο, ότι στη χώρα μας έχει επικρατήσει ο όρος «αειφόρος ανάπτυξη» ως μετάφραση του αγγλικού όρου «sustainable development».

⁶⁸. Έχει μάλιστα υποστηριχθεί ότι το σύστημα του Bretton Woods χρηματοδοτεί την οικολογική και οικονομική καταστροφή στον Τρίτο Κόσμο, Jacob D. Werksman, 'Οικολογικό Bretton Woods' στο Sands Philippe (ed.) (Εισαγωγή – Επιμέλεια: Κώστας Χατζηκωνσταντίνου) *Οικολογικές τάσεις του διεθνούς δικαίου* (Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, 1996) 187.

πολλές φορές επικαλεστεί το σεβασμό τους στα ανθρώπινα δικαιώματα και το περιβάλλον⁶⁹.

⁶⁹. Επανειλημμένως έχουν ισχυρισθεί ότι η αναπτυξιακή τους βοήθεια παρέχεται σε χώρες που σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα. Δυστυχώς, ο ισχυρισμός τους αυτός μάλλον δε συνάδει με την πραγματικότητα, καθώς ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ελάχιστα επηρεάζει τις αποφάσεις τους για την παροχή χρηματοδότησης, Eric Neumayer, 'Is respect for human rights rewarded? An analysis of total bilateral and multilateral aid flows' (2003) 25 Hum Rts Q 510.

